



ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

ПЯТЬДЕСЯТ ШЕСТАЯ СЕССИЯ
ВСЕМИРНОЙ АССАМБЛЕИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ
Пункт 16.1 предварительной повестки дня

A56/29
10 апреля 2003 г.

Промежуточный отчет Внешнего ревизора

Генеральный директор имеет честь настоящим препроводить Пятьдесят шестой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения промежуточный отчет Внешнего ревизора о проверке им Всемирной организации здравоохранения за финансовый период 2002-2003 годов (Приложение).

ПРИЛОЖЕНИЕ

ПРОМЕЖУТОЧНЫЙ ОТЧЕТ НЕЗАВИСИМОГО ВНЕШНЕГО РЕВИЗОРА ПЯТЬДЕСЯТ ШЕСТОЙ СЕССИИ ВСЕМИРНОЙ АССАМБЛЕИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ: РЕВИЗИЯ ВСЕМИРНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ: ФИНАНСОВЫЙ ПЕРИОД 2002-2003 гг.

ВВЕДЕНИЕ

1. Ревизия Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) за финансовые периоды 2000-2001 гг. и 2002-2003 гг. была поручена Генеральному ревизору Южно-Африканской Республики в соответствии с резолюцией WHA52.8 Пятьдесят второй сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения.
2. Цель настоящего отчета состоит в том, чтобы своевременно проинформировать Всемирную ассамблею здравоохранения о важных вопросах, возникших в результате внешней ревизии.

КРУГ ВЕДЕНИЯ

3. Ревизия проводится в соответствии с положением XIV Положений о финансах и Дополнительным кругом ведения, определяющим характер Внешней ревизии, который приложен к Положениям о финансах. В соответствии с этим кругом ведения ревизор составляет заключение по финансовым отчетам за определенный финансовый период и сообщает о финансовых операциях и различных других вопросах, которые в нем изложены.
4. Ревизия проведена в соответствии с Общими стандартами бухгалтерского учета Группы внешних ревизоров Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений и Международного агентства по атомной энергии.
5. Ревизионные процедуры, проводившиеся до настоящего времени, не имели целью составление заключений ревизии о промежуточных финансовых отчетах, которые включены в Неревизованный промежуточный финансовый отчет за 2002 год (документ A56/28).

ОБЩИЙ МЕТОД РЕВИЗИИ

6. При выполнении ревизии применялся всесторонний метод ревизии, который объединил финансовые аспекты, аспекты соответствия и добавленной стоимости, с целью предоставить ВОЗ независимые услуги по внешней ревизии, обращая особое внимание на содействие подотчетности, хорошему руководству, а также эффективному, экономному и действенному достижению целей ВОЗ.
7. В этой связи постоянный акцент ставился на поддержку существующих структур управления посредством открытых и регулярных связей со Всемирной ассамблеей здравоохранения и ее органами по вопросам, касающимся процедуры

внешней ревизии, а также посредством конструктивного взаимодействия с Секретариатом. Соответствующие вопросы управления, такие как функция внутренней ревизии, делегирование полномочий и управление рисками, также были определены в качестве ключевых аспектов структуры управления и соответственно подверглись дальнейшему внешнему ревизионному рассмотрению.

8. При рассмотрении отдельных аспектов ревизии, связанных с финансами и соответствием, был принят подход, основанный на риске, для обеспечения четкого сосредоточения ревизионных ресурсов. В этот промежуточный период особый акцент был поставлен на проведение этих оценок риска и на определение соответствующей ревизионной стратегии на оставшуюся часть финансового периода. В штаб-квартире также были проведены промежуточные существенные и аналитические проверки операций и остатков счетов и процедур для определения соответствия Положениям о финансах и законодательным полномочиям. Эта работа будет проведена во всех региональных бюро в течение 2003 г., и затем ее результаты будут объединены с окончательной ревизией на конец финансового периода.

9. Генеральный директор, региональные директора и Секретариат заслуживают одобрения за широкомасштабные реформы, предпринятые в течение последних нескольких лет для обеспечения выполнения ВОЗ ряда стоящих перед ней задач по мере ее вступления в XXI столетие. Применение подхода, основанного на составлении стратегических бюджетов, и руководства на основе результатов знаменовало значительный сдвиг от акцента на вкладываемые средства и усилия к обращению особого внимания на результаты и подотчетность в целях повышения эффективности. Существенное увеличение внебюджетных взносов привнесло с собой ряд новых задач - от обеспечения надлежащего использования этих ресурсов для достижения стратегических целей ВОЗ до обеспечения эффективного административного управления соглашениями с донорами. Значительные кассовые остатки и операции во всем мире означают, что для ВОЗ важно активно выполнять свою казначейскую функцию. ВОЗ сталкивается с растущим давлением в отношении модернизации своего подхода к системам информации и связи для обеспечения такого положения, при котором эти системы будут поддерживать достижение функциональных целей при активном руководстве сопряженными с ними рисками. Это всего лишь некоторые из вопросов, рассмотренных в течение промежуточного периода и прокомментированных в настоящем промежуточном отчете.

10. Стратегический план внешней ревизии на финансовый период 2002-2003 гг. был представлен на седьмом совещании Ревизионного комитета (ЕВАС7/3), и в нем более подробно изложены запланированный метод ревизии, мероприятия и области основного внимания на данный финансовый период. В этой связи предполагается, что в следующем году будет выполнена общая для всей Организации оценка программы стипендий, рассмотрен прогресс в осуществлении инициативы, ориентированной на страны, и будет продолжена работа над проблемами, связанными с управлением внебюджетными средствами.

11. Выполнение рекомендаций внешней ревизии контролируется и о состоянии их выполнения сообщается Ревизионному комитету. На данный момент я с удовлетворением могу сообщить, что в отношениях с Секретариатом достигнут

высокий уровень сотрудничества, и в целом я удовлетворен достигнутым прогрессом.

12. Вопросы, возникшие в ходе нынешней ревизии и изложенные в следующих абзацах, были детально обсуждены с Секретариатом. Я с удовлетворением отмечаю, что Секретариат одобрил эти рекомендации и примет необходимые шаги для улучшения.

УПРАВЛЕНИЕ

13. В последние годы все больший акцент ставится на вопросы, касающиеся управления и степени, в которой руководство и контроль организациями осуществляется таким образом, который содействует открытости, непредвзятости и подотчетности. Вопросы, касающиеся организационных структур, отчетности перед заинтересованными сторонами, систем внутреннего контроля, а также ценностей и стандартов поведения, определенных для Организации, имеют важное значение.

14. Обязательство ВОЗ оказывать поддержку эффективному управлению достаточно хорошо признано. Пересмотр Положений о финансах и Финансовых правил, наряду с улучшенной финансовой отчетностью, - это некоторые предыдущие инициативы, которые я приветствовал. Ранее поднятые вопросы, касающиеся, в частности, предупреждения мошенничества и политики на случай непредвиденных обстоятельств, пересмотренного кодекса этики и поведения, а также политики в области окружающей среды, - все они получают внимание со стороны Секретариата. В этот промежуточный период внимание обращалось на управление рисками, функцию внутренней ревизии, делегирования полномочий и Руководство ВОЗ в качестве неотъемлемых аспектов системы управления.

Управление рисками

15. Несмотря на то, что процессы оценки рисков и управления рисками существуют в различных формах во всей ВОЗ, в настоящее время отсутствуют формализованная политика и стратегия управления рисками для ВОЗ в целом. ВОЗ следует пересмотреть свою деятельность по оценке рисков и создать надлежащую архитектуру управления рисками, в которой будут выявлены самые слабые места и определена соответствующая стратегия для управления этими рисками.

16. В качестве части осуществляемого усиления общего руководства и структуры управления рисками Секретариат указал, что общий подход к управлению рисками будет разработан в тесном сотрудничестве с Бюро внутренней ревизии и контроля.

Функция внутреннего контроля

17. В моем промежуточном отчете за 2000-2001 гг. я сообщил результаты, полученные в результате специального рассмотрения функции внутренней ревизии. Цель этого рассмотрения состояла в том, чтобы дать объективную оценку Бюро внутренней ревизии и контроля (БВР) по отношению к Стандартам профессиональной практики внутренней ревизии, выпущенным Институтом внутренних ревизоров (ИВР).

Инициативы, принятые БВР

18. Рассмотрение прогресса, предпринятое в феврале 2003 г., выявило, что БВР предприняло для повышения своей эффективности, в частности, следующие инициативы:

- a) В соответствии с решением Представителей Служб внутренней ревизии организаций Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений, принятым в июне 2002 г., БВР приняло Структуру профессиональной практики ИВР. Изменения в уставе БВР для проведения его в соответствие со стандартами ИВР в настоящее время рассматриваются Генеральным директором. Политика и процедуры БВР были пересмотрены, и были внесены изменения для обеспечения соответствия этим стандартам.
- b) Развитие кадров было усилено в результате назначения одного из действующих сотрудников в качестве инструктора по подготовке кадров. Проводится оценка потребностей для подготовки сотрудников и намечены соответствующие учебные мероприятия.
- c) Принят подход, основанный на оценке рисков, и в то же время внесены различные улучшения в процессы планирования, осуществления и отчетности. Некоторые ревизионные программы и документы были стандартизованы, и осуществлена система последующего контроля.
- d) Разработаны ключевые показатели деятельности. Процессы контроля были внедрены в отношении крупных ревизий, и принята процедура рассмотрения качества.
- e) БВР регулярно общается со старшим руководством. Официальные консультации со старшим руководством проводятся на ежегодной основе во время подготовки ежегодного плана работы. Дискуссии проводятся при разработке каждой ревизии и в процессе отчетности. Обратная связь с руководством является неотъемлемой частью процесса обеспечения качества.

Области для дальнейшего улучшения

19. Подчеркнуты следующие области для дальнейшего улучшения:

- a) БВР следует содействовать осуществлению процесса оценки рисков во всей Организации, упомянутого в пункте 14 выше. После его внедрения БВР может использовать оценку управления рисками для установления приоритетов в своей деятельности, а также для определения уровня своих профессиональных навыков и потребностей в ресурсах.
- b) Ежегодный оперативный план является кратким и не описывает связь между рисками высокого уровня и деятельностью, подлежащей ревизии. БВР следует рассмотреть формат и содержание нынешних планов внутренней ревизии, и ему следует привести запланированную ревизионную деятельность в соответствие со значимыми рисками.

Делегирование полномочий

20. Консолидированные и всеобъемлющие рамки для передачи полномочий в ВОЗ не были четко изложены и распространены. Они являются важными для обеспечения хорошего понимания связей подотчетности. Кроме того, не внедрена единообразная практика в отношении метода и продолжения дальнейшей передачи полномочий и временной передачи полномочий. Секретариат признает, что вопрос делегирования полномочий требует рассмотрения в масштабах всей Организации, и в настоящее время изучает альтернативные подходы к рассмотрению этого вопроса.

Руководство ВОЗ

21. Целью справочного Руководства ВОЗ является предоставление одного объединенного источника информации о политике и административных инструкциях ВОЗ, однако за последние годы оно значительно устарело. Полный пересмотр Руководства ВОЗ и улучшение способов информирования сотрудников о таких инструкциях являются неотложно необходимыми. Несмотря на то, что Секретариат признал это и начал определенную работу над пересмотром некоторых разделов, я обеспокоен тем, что на данный момент в Руководство ВОЗ не внесено никаких значительных улучшений, и считаю важным поднять этот вопрос вновь. Как указано в моем заключительном отчете за 2000-2001 гг., следует уточнить ответственность за пересмотр Руководства ВОЗ и согласовать график работы для обеспечения рассмотрения этого вопроса.

22. Секретариат уведомил меня о том, что он также рассматривает этот вопрос в качестве приоритета, и новый, более структурированный подход будет принят к делегированию полномочий и руководству ВОЗ, который даст возможность провести четкое различие между делегированием полномочий и соответствующим оперативным Руководством. Ожидается, что внедрение новых всеобъемлющих рамок делегирования полномочий и внесение соответствующих изменений в Руководство ВОЗ будет завершено к марту 2004 года.

СОСТАВЛЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКИХ БЮДЖЕТОВ И ИЗМЕРЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ

23. Со времени окончания финансового периода 2000-2001 гг. ВОЗ движется в направлении пересмотренного процесса составления стратегических бюджетов с осуществлением управления, основанного на результатах. В этой связи в программном бюджете на 2002-2003 гг. четко излагаются стратегические направления ВОЗ, ее общие для всей Организации приоритеты и 35 областей работы, в рамках которых будет выполняться программный бюджет. Задача для Организации состоит в том, чтобы сделать стратегический бюджет оперативным с помощью процесса комплексного планирования при эффективном мониторинге и отчетности о результатах. Значительный прогресс, достигнутый в этом отношении в течение двух последних финансовых периодов, заслуживает одобрения. В качестве части моего постоянного рассмотрения этих важных вопросов внимание было обращено на вопросы составления стратегических бюджетов, планирования, мониторинга и оценки, при этом особый акцент ставился на вопросы, связанные с ресурсами из

других источников. В следующих пунктах освещаются области, в которых дальнейшие улучшения могут принести хорошие результаты.

Объединенное планирование по всем источникам средств

24. Проект программного бюджета является объединенным в том смысле, что он определяет общий набор целей и ожидаемых результатов для ВОЗ независимо от источника финансирования. План расходов на 2002-2003 гг., как он отражен в бюджете, дает детали плана расходов в разбивке между регулярным бюджетом и другими источниками средств. Хотя разбивка по организационному уровню и по региональным бюро была произведена для регулярного бюджета, подобная информация не предоставлена для той части бюджета, которая финансируется из других источников.

25. Проект программного бюджета служит основой для подробного оперативного планирования, которое также должно следовать объединенному подходу. Для обеспечения эффективного оперативного планирования необходимо своевременно сообщать ориентировочные бюджетные ассигнования как по регулярному бюджету, так и по другим источникам.

26. Информация об ассигнованиях из регулярного бюджета на финансовый период 2002-2003 гг. была передана в ноябре 2001 г., и не было никакой официальной передачи подробной информации о планируемых ассигнованиях по другим источникам. Позднее сообщение информации об ассигнованиях из регулярного бюджета и отсутствие внебюджетных сметных оценок усложнили процесс оперативного планирования.

27. Поэтому можно с удовлетворением отметить, что проект программного бюджета на 2004-2005 гг. содержит в процентном выражении разбивку бюджетных расходов для деятельности на глобальном, региональном и страновом уровнях как из регулярного бюджета, так и из других источников. Это не только даст более полную и транспарентную информацию для заинтересованных сторон, но и предоставит сотрудникам по планированию на различных уровнях ВОЗ предварительную информацию об ожидаемых ресурсах, которые они могут использовать, применяя объединенный подход к оперативному планированию.

28. ВОЗ следует обеспечить, чтобы на 2004-2005 гг. ориентировочные плановые цифры по всем источникам средств передавались в кластеры и регионы своевременным образом для обеспечения такого положения, при котором полное и объединенное оперативное планирование могло происходить до начала двухгодичного периода.

Распределение средств из внебюджетных ресурсов

29. Изучение процесса распределения ресурсов на оперативном уровне выявило, что ассигнования были основаны главным образом на приоритетах, понимаемых внутри каждого кластера, и что использовались различные методы распределения. Признано, что распределение внебюджетных средств является сложным вопросом, и что в этом процессе необходимо учитывать различные требования доноров, а также многие организационные аспекты. Однако отмечается, что были бы желательными

более структурированные и транспарентные рамки для распределения внебюджетных средств. Эти рамки обеспечат четкую связь между процессом составления стратегических бюджетов и оперативным распределением ресурсов.

Рамки мобилизации ресурсов

30. Сотрудники на уровне кластеров, участвовавшие во взаимодействии с потенциальными донорами для мобилизации ресурсов, сообщили о необходимости в общих рамках мобилизации ресурсов, которые охватывают практические и базисные руководства и принципы и которые будут соблюдаться в деятельности по мобилизации ресурсов. Признано, что ВОЗ следует разработать такие рамки для уточнения ролей и обязанностей и для содействия передаче информации между различными участниками для обеспечения общего понимания при мобилизации ресурсов.

Использование средств со Специального счета расходов на обслуживание

31. Осуществление любой программной деятельности, финансируемой с помощью внебюджетных средств, требует технической, административной и оперативной поддержки и услуг. Такие расходы на поддержку программ увеличивают расходы ВОЗ, которые она должна понести для обеспечения необходимой технической и нетехнической поддержки и оказания услуг в целях осуществления программ технического сотрудничества. Специальный счет расходов на обслуживание был создан для того, чтобы обеспечить бюджет и учет для этих средств.

32. Средства, полученные в течение каждого двухгодичного периода, распределяются в кластеры и регионы для использования в следующий двухгодичный период. Было отмечено, что четкие критерии для использования средств, выделенных со Специального счета расходов на обслуживание, не были разработаны и распространены во всей ВОЗ.

Мониторинг программ

33. Цель мониторинга состоит в определении уровня прогресса, достигнутого в предоставлении запланированной продукции и услуг. Мониторинг осуществляется на шестимесячной основе, и в конце первого года двухгодичного периода проводится среднесрочное рассмотрение. В ходе такого среднесрочного рассмотрения по каждой области работы изучается вклад, сделанный в направлении достижения ожидаемых результатов.

34. Рассмотрение отчетов о техническом прогрессе и выполнении рабочих планов после первых шести месяцев 2002 г. выявило, что зарегистрировано недостаточно информации для эффективного мониторинга прогресса. В этом отношении не всегда представлялась информация о состоянии работы в направлении достижения промежуточных показателей, не регистрировались причины задержек в достижении некоторых промежуточных показателей и не были указаны новые сроки для тех промежуточных показателей, которые не были достигнуты в установленные сроки. Отчеты о выполнении рабочих планов также не содержали информации о состоянии получения конечных результатов; информация об ожидаемых сроках исполнения также могла бы быть улучшена.

35. Рассмотрение среднесрочных отчетов выявило подобные недостатки в отношении того, что в большинстве случаев не были поставлены цели и разработаны основные показатели.

36. Полную и соответствующую информацию следует предоставлять в отчетах о мониторинге и рассмотрении, с тем чтобы дать возможность эффективно измерить достигнутый прогресс, что послужит основой для корректирующих действий.

Планирование оценок

37. Цель программных или тематических оценок состоит в том, чтобы измерить вклад ВОЗ в международные усилия по развитию, а также достижения по отношению к взятым обязательствам.

38. Для координации оценок, запланированных на финансовый период 2002-2003 гг., и обеспечения наличия соответствующего финансирования штаб-квартиры, и каждому региональному бюро было предложено представить предложения для проведения оценок, включая информацию о предлагаемом круге ведения, предлагаемой группе оценки, смете расходов и о предлагаемых сроках проведения оценки. Два из шести региональных бюро не представили свои предложения, а в некоторых других случаях была представлена не вся требуемая информация. Своевременный и полный обмен информацией о предложенных оценках будет способствовать процессу координации этих усилий на благо ВОЗ.

КАЗНАЧЕЙСТВО И ИНВЕСТИЦИИ

39. Ранее я сообщал о результатах рассмотрения более значительных казначейских функций и функций контроля и регулирования денежных операций, которое было проведено в феврале 2000 года. Сроки первоначального рассмотрения были запланированы таким образом, чтобы совпасть с запланированной Секретариатом перестройкой казначейской функции.

40. Нынешнее состояние этой важной функции было рассмотрено в начале 2003 года. Казначейские операции значительно улучшились, назначен квалифицированный казначей, и больше внимания обращается на инвестиционную функцию, связь с распорядителями средств и их контроль, а также на управление средствами внутри Организации.

41. Единственными значительными аспектами, которые по-прежнему необходимо реализовать, является создание интегрированной системы казначейской информации, наряду с изменениями в распределении обязанностей между основными и вспомогательными сотрудниками финансовой службы. Секретариат принял меры для рассмотрения этих вопросов, и ожидается, что осуществление будет частично завершено к концу 2003 года.

Действия, предпринятые по первоначальным рекомендациям

42. Действия, предпринятые по важным рекомендациям, сделанным на основании первоначального рассмотрения, кратко излагаются ниже:

- a) Пересмотрены полномочия Консультативного комитета по инвестициям.
- b) Инвестиционная политика для ВОЗ и Фонда страхования здоровья сотрудников пересмотрена и утверждена Генеральным директором.
- c) Установлены новые пределы риска, основанные на независимых оценках кредитоспособности и максимальных остатках. Внедрен ежемесячный отчет об управлении рисками, и отчетность от управляющих средствами улучшена для включения значимого анализа риска. Ожидается, что стандартизованная отчетность для управляющих средствами будет завершена в ближайшем будущем после назначения одного ответственного на глобальном уровне.
- d) Пересмотренные основы этики для сотрудников разрабатываются Отделом кадровых ресурсов для всей ВОЗ, и в надлежащее время они будут применены.
- e) Показатели эффективности применяются как к средствам, управление которыми осуществляет ВОЗ, так и к средствам, управляемым внешними управляющими. Установлены контрольные показатели и цели, и эффективность внимательно контролируется.
- f) Управление потоками денежных средств улучшилось в результате внедрения новых краткосрочных процедур контроля и регулирования денежных операций и использования электронной отчетности об остатках на банковских счетах для составления краткосрочных прогнозов.
- g) Ряд банковских счетов был рационализирован, и согласование банковских счетов на настоящий момент произведено по состоянию на декабрь 2002 года.

Области для дальнейшего улучшения

43. Сравнение казначейских функций с хартией наилучшей практики казначейского руководства Международной группы казначейских ассоциаций выявило следующие области для дальнейшего улучшения:

- a) Ежемесячный краткий отчет об управлении рисками может быть улучшен для содействия сравнению с утвержденной инвестиционной политикой.
- b) Несмотря на то, что предложенная новая структура уже обеспечивает более эффективное распределение обязанностей, этот процесс необходимо завершить.
- c) Прогнозируемые потоки денежных средств вместе с обзором по вопросам управления могут быть использованы для оказания помощи при определении причин отклонений и принятия соответствующих корректирующих мер.
- d) Могут быть установлены пределы для размеров сделок и периодов наступления сроков.

- е) В контексте общего плана продолжения деятельности такой план для казначейства мог бы быть создан и испытан для рассмотрения любых отклонений от нормальной деловой практики.

ФИНАНСОВЫЕ ВОПРОСЫ И ВОПРОСЫ СООТВЕТСТВИЯ

44. Промежуточная ревизия вновь подтвердила, что в целом финансовые записи являются достоверными и хорошо ведутся и что адекватные внутренние меры контроля осуществлены ВОЗ. Однако имеются области, в которых, по моему мнению, имеются возможности для дальнейшего улучшения систем и процедур, применяемых в настоящее время, и они подчеркнуты в следующих пунктах с целью предоставления конструктивных замечаний для ВОЗ.

Система управления добровольными взносами

45. В промежуточном отчете за финансовый период 2000-2001 гг. было рекомендовано рассмотреть возможность создания интегрированной информационной системы для регистрации подробных данных о добровольных взносах, которые можно оценивать по различным техническим подразделениям, подразделениям административной поддержки, мобилизации ресурсов и финансовым службам. Секретариат ответил, что такая система будет являться частью новой глобальной системы управления, которая будет осуществлена к 2007 году.

46. При оценке временных систем, которые были созданы, было отмечено, что отделы административной поддержки и департаменты индивидуально разработали методы и системы для мониторинга и управления донорскими взносами. Система Protrack, которая была первоначально рассмотрена для удовлетворения внутренних потребностей, оказалась нежизнеспособной. В связи со значением эффективного и действенного управления добровольными взносами и значительным объемом времени, затрачиваемого на эту функцию, необходимость в интегрированной системе является приоритетом. Поскольку осуществление глобальной системы управления является долгосрочным проектом, рекомендуется, чтобы индивидуальные усилия отделов административной поддержки были объединены для создания единой системы, удовлетворяющей этим потребностям в переходный период.

Регистрация добровольных взносов

47. Для содействия быстрой и правильной регистрации добровольных взносов бухгалтерии необходимо иметь информацию о донорских соглашениях и ожидаемых взносах. Хотя все добровольные взносы были определены и зарегистрированы на 31 декабря 2002 г., в ходе рассмотрения донорских файлов, которые ведутся в бухгалтерии, было отмечено, что во многих случаях кластеры или региональные бюро не представляли в бухгалтерию уведомлений о взносах и копии донорских соглашений. Без этой информации бухгалтерия вынуждена проводить дополнительное расследование, что приводило к задержкам в регистрации полученных взносов. Кластеры и региональные бюро должны выполнять

существующие финансовые процедуры, созданные для упорядочения регистрации добровольных взносов.

Счета к выплате и счета к получению

48. В конце финансового периода 2000-2001 гг. внимание руководства было обращено на ряд остававшихся в течение длительного время незавершенными операций в счетах к выплате и счетах к получению в штаб-квартире. Промежуточные процедуры выявили, что были приняты важные последующие меры, и большинство выявленных операций были закрыты. Руководству было рекомендовано четко определить обязанности и процесс мониторинга этих счетов для обеспечения своевременного контроля и закрытия операций. Кроме того, было рекомендовано изучить и закрыть другие операции, которые оставались незакрытыми в течение длительного периода.

Личные счета

49. Был рассмотрен прогресс в закрытии остававшихся в течение длительного времени незавершенными операций в личных счетах в штаб-квартире, и было с удовлетворением отмечено, что в этом отношении достигнут значительный прогресс, поскольку Секретариат выделил дополнительные ресурсы для рассмотрения этих счетов. Однако уровень личных счетов продолжает оставаться высоким. Считается, что выполнению задачи по закрытию этих счетов будет оказано содействие посредством активизации сотрудничества и обмена информацией между лицами, отвечающими за различные элементы личных счетов.

Контроль ассигнований и рассмотрение неоплаченных обязательств

50. Были отмечены случаи, когда взятые обязательства превышали имеющуюся сумму ассигнований. Это противоречит Положениям о финансах и Финансовым правилам, в которых говорится, что обязательства могут браться только для цели, указанной в ассигновании, и не могут превышать сумму, имеющуюся в ассигновании.

51. Как отмечено в моем последнем отчете, зарегистрировано значительное улучшение в общем руководстве неоплаченными обязательствами. Анализ экономии по неоплаченным обязательствам регулярного бюджета в первый год текущего двухгодичного периода подтверждает, что изменения в Положениях о финансах, наряду с более конкретными критериями, привели к повышению обоснованности неоплаченных обязательств, перенесенных из предыдущего двухгодичного периода.

52. Однако было отмечено, что в некоторых случаях ответственность за рассмотрение неоплаченных обязательств была недостаточно хорошо понята. Отмечены также случаи, когда неоплаченные обязательства более не представлялись как действительные законные обязательства ВОЗ.

53. Держатели ассигнований и обязательств должны обеспечить, чтобы они полностью соответствовали установленным процедурам в отношении внимательного и своевременного рассмотрения ассигнований и неоплаченных обязательств.

ИНФОРМАЦИОННАЯ И КОММУНИКАЦИОННАЯ ТЕХНОЛОГИЯ

54. В моем заключительном отчете о ревизии за 2000-2001 гг. я подчеркнул некоторые ключевые стратегические вопросы, относящиеся ко всей Организации, в отношении информационной технологии (ИТ) и коммуникаций, которые требовали неотложного внимания со стороны Секретариата. Вопросы всеобъемлющей стратегии ИТ, четко определенной структуры управления ИТ и надлежащего укомплектования штатами функций ИТ в настоящее время рассматриваются Секретариатом, и прогресс в этой области по-прежнему будет контролироваться.

55. Ревизия информационных систем общих мер контроля, связанных с системой административно-финансовой информации, и других соответствующих систем была проведена в штаб-квартире в 1998 г. и затем в 1999 году. Результаты ревизии были включены в мой отчет за финансовый период 1998-1999 годов. В течение последнего двухгодичного периода специальная работа по рассмотрению была распространена на региональное бюро. Наиболее важные результаты этого рассмотрения были подчеркнуты в моем промежуточном отчете за финансовый период 2000-2001 годов.

56. Секретариат рассмотрел подчеркнутые в ходе этих ревизий вопросы и регулярно информировал меня о достигнутом прогрессе. В этом отношении мы были проинформированы о том, что разработан стратегический план для улучшения общей контрольной среды и сетевой безопасности последовательным и плановым образом, что обеспечит для ВОЗ устойчивые преимущества. Учитывая значение предпринимаемой работы, которая включает переход к новой конфигурации с различными условиями эксплуатации, этот процесс потребует времени, хотя и было отмечено, что уже достигнуты значительные промежуточные результаты. Все рекомендации, сделанные в ходе первоначальных рассмотрений, были приняты Секретариатом и, по возможности, изменения уже внедрены для учета этих рекомендаций, тогда как другие будут полностью рассмотрены по завершении, в частности проекта по условиям эксплуатации и проектов по основной компьютерной инфраструктуре, которые будут начаты в 2003 году.

57. Для содействия этому крупному мероприятию были проведены обзоры как в штаб-квартире, так и в регионе для определения достигнутого прогресса в исправлении ранее выявленных недостатков в среде ИТ и для сосредоточения усилий на корректирующих мерах, принятых для этой цели, с тем чтобы подчеркнуть любые нерешенные проблемы.

58. Кроме того, в связи со значением ИТ для ВОЗ в целом мои сотрудники расширили свою работу в этой области, направленную на получение добавленной стоимости, посредством проведения детальной ревизии мер контроля сети и обеспечения безопасности в штаб-квартире ВОЗ.

Рассмотрение прогресса в проведенных в рамках систем информационных ревизий общих мер контроля в штаб-квартире и региональном бюро

59. Общие меры контроля создают рамки для общего контроля деятельности по ИТ и обеспечивают разумную степень гарантий того, что общие цели внутреннего контроля будут достигнуты. Они служат основой для мер контроля всех прикладных

систем и обеспечивают эффективное выполнение запрограммированных процедур, включая меры контроля над структурой, осуществлением, безопасностью, использованием и исправлением программ и файлов. Если общие меры контроля являются неадекватными или неэффективными, имеется реальный риск того, что прикладные меры контроля будут дискредитированы.

60. В целом в ходе двух рассмотрений прогресса было выявлено, что в рассмотрении предыдущих результатов ревизии был достигнут значительный прогресс. Однако, поскольку ряд аспектов продолжает рассматриваться или оформляться, значительные недостатки продолжают существовать в соответствующей контрольной среде в целом.

Общая контрольная среда в штаб-квартире

Улучшения, осуществленные Секретариатом

61. Секретариатом были приняты следующие основные меры:

- a) Разработаны отдельные аспекты политики безопасности ИТ для штаб-квартиры ВОЗ и обновлена политика в отношении сети.
- b) Применены утвержденные процедуры контроля изменений.
- c) Назначен сотрудник по обеспечению информационной безопасности, и предприняты шаги для рассмотрения зависимости ВОЗ от сотрудников, работающих по краткосрочным контрактам.
- d) Обеспечено хранение документов о проверках, и создан формальный комитет по контролю за изменениями. Программные изменения регистрируются и рассматриваются руководством.
- e) Приняты некоторые меры для улучшения контроля логического доступа. Осуществлены разнообразные меры контроля физической безопасности для предотвращения и выявления неразрешенного доступа к чувствительным компьютерным ресурсам.

Области для дальнейшего улучшения

62. Секретариат находится в процессе рассмотрения следующих оставшихся вопросов:

- a) Безопасность ИТ, а также политика и процедуры в отношении сети должны быть завершены и утверждены.
- b) Следует завершить формальное соглашение об уровне обслуживания между ВОЗ и Международным вычислительным центром.
- c) Системную, пользовательскую и программную документацию следует обновить и поддерживать.
- d) Обеспечение качества следует включить в процесс программного изменения.

- e) Программисты не должны иметь доступа к производственным программам и данным. Следует рассмотреть вопрос об осуществлении программного обеспечения для библиотечного управления и управления изменениями.
- f) Формальные методологии жизненного цикла разработки систем (SDLC) должны быть документированы и утверждены.
- g) Следует рассмотреть некоторые остающиеся недостатки, связанные с мерами контроля логического доступа.
- h) Следует осуществить разрешенный и испытанный план чрезвычайного восстановления.

Общие меры контроля в региональном бюро

Улучшения, осуществленные Секретариатом

63. Ниже представлены важные меры, принятые для преодоления недостатков, выявленных в ходе внутренней ревизии:

- a) Элементы политики безопасности, плана чрезвычайного восстановления, плана обеспечения непрерывности деятельности, стратегического плана информационных технологий, процедур контроля программных изменений, оперативных процедур и политики и процедур разработки и ведения словаря данных были составлены, и осуществлены соответствующие процедуры.
- b) Методологии и стандарты SDLC были разработаны, и составлены их проекты, но они не были официально утверждены руководством.
- c) Меры контроля физического доступа и общих условий были улучшены для обеспечения доступа в компьютерный зал и к другому соответствующему оборудованию только имеющему разрешение персоналу.
- d) Отчеты, составленные пакетами сетевого мониторинга для контроля эффективности сети и ошибок в системе, представлены руководству для рассмотрения.
- e) Альтернативные меры контроля осуществлены для уменьшения риска неразрешенного доступа через модем.
- f) Проекты резервных и восстановительных процедур и процедур аварийной отчетности в настоящее время существуют, но по-прежнему должны быть утверждены руководством. Регистр резервных копий и книга регистрации операторов вычислительных работ в настоящее время ведутся. Резервные ленты в настоящее время хранятся в двух внешних местах хранения резервных копий. Резервные копии в настоящее время периодически восстанавливаются и проверяются.
- g) Улучшены меры контроля логического доступа.

- h) В настоящее время проводятся регулярные обзоры для обеспечения использования только законного программного обеспечения. Осуществлены процедуры завершения сеанса и регистрации пользователей. Антивирусные программы установлены на все серверы.
- i) Меры контроля улучшены для обеспечения доступа программистов к производственной среде в режиме только чтения. Контракты и полномочия существуют для всех сотрудников ИТ.
- j) Стандарты проверки планов внедрены, но официально не приняты. Осуществляются процедуры для программных изменений, подлежащих регистрации и пересмотру.

Области для дальнейшего улучшения

64. Следующие важные вопросы, которые в настоящее время рассматриваются Секретариатом, отмечены в качестве областей для дальнейшего улучшения:

- a) Различные проекты политики и процедур ИТ должны быть официально утверждены и полностью осуществлены.
- b) Следует рассмотреть остающиеся недостатки, связанные с мерами контроля логического доступа.
- c) Следует рассмотреть вопрос об осуществлении политики архивирования. Следует продолжить рассмотрение вопроса об улучшении мер контроля для обеспечения такого положения, при котором вывод данных, созданных в регионе, будет точным и полным, когда штаб-квартира обновляет финансовую систему. Секретариат уже указал, что он примет меры для рассмотрения этого вопроса.
- d) Распределение обязанностей не осуществлено между важными производственными функциями руководителей баз данных и программистов прикладных программ. В связи с нехваткой персонала региональное бюро не может распределить эти функции. Однако компенсационные меры контроля и процессы должны быть осуществлены для уменьшения связанного с этим риска. Высокий уровень зависимости от некоторых ключевых сотрудников ИТ продолжает вызывать беспокойство.
- e) Следует придать официальный статус совещаниям руководящего комитета по ИТ на старшем уровне.
- f) Следует создать комитет по контролю изменений, а контроль обеспечения качества должен являться частью процесса программных изменений.

Меры контроля в отношении сети и безопасности

Охват и подход

65. Информация и поддерживающие ее процессы, системы и сети имеют важное значение для эффективного функционирования ВОЗ, так как она становится более зависимой от наличия ресурсов ИТ во всех ее областях работы, а также от достоверности не только финансовой, но и технической и другой управленческой информации, заложенной в этих ресурсах. В условиях все большей взаимосвязи между внутренней и внешней сетями ВОЗ необходимо, чтобы ВОЗ обеспечила адекватные меры снижения уязвимости угрозам безопасности, случайного повреждения и аппаратного или программного отказа.

66. Секретариат разработал План информационной безопасности и гарантии, основанный на оценке рисков сети и безопасности настольных компьютеров в штаб-квартире, проведенной в конце 2001 года. Был принят стратегический подход к созданию хорошо организованной безопасной среды, который потребует постоянных усилий и значительных ресурсов в течение определенного периода времени.

67. В связи с важностью этих вопросов в октябре 2002 г. была проведена ревизия специальных информационных систем сети и мер контроля безопасности в штаб-квартире в соответствии со стандартами Ассоциации информационных систем и контроля, с тем чтобы предоставить ВОЗ оценку нынешнего состояния ее сети и мер контроля безопасности.

Области основного внимания

68. Следующие аспекты местной сети (LAN) и глобальной сети (WAN) были определены в качестве областей особого внимания:

- a) Испытание контролируемого внешнего проникновения в сеть, ориентированное на меры безопасности по периметру, включая маршрутизаторы, брандмауэры Интернета, веб-серверов и серверов электронной почты, подсоединения по телефону и другие доступные извне устройства.
- b) Испытание контролируемого внутреннего проникновения в сеть, ориентированное на критические компоненты в рамках этих сетей. Основные коммуникационные устройства, устройства безопасности и другие устройства, которые могут быть проанализированы из внутренней сети, для определения наличия эксплуатационных уязвимых мест.
- c) Диагностическое рассмотрение безопасности хостов, которое может быть выполнено на репрезентативной выборке основных устройств безопасности, прикладных или коммуникационных устройств на внутренней сети.

Результаты

69. Результаты ревизии свидетельствуют, что, несмотря на принятие определенных мер для сведения к минимуму рисков в отношении безопасности сети, значительные недостатки, связанные с безопасностью, присутствуют в сетевой среде в целом.

70. В этом отношении было отмечено, что "Политика ВОЗ в отношении приемлемого использования информационных систем" использовалась в качестве сетевой политики. Несмотря на то, что эта политика не является всеобъемлющей как сетевая политика, во время проведения ревизии она находилась в процессе обновления. Руководство пока еще официально ее не утвердило.

71. Было также отмечено, что меры контроля безопасности сети в ВОЗ используются не оптимально, и им серьезно препятствуют отдельные аспекты "наследования" систем и системы других организаций, которые находятся в сети ВОЗ. Контроль доступа между внутренней сетью и Интранетом используется не оптимально для обеспечения эффективной безопасности сети и контроля доступа. Наилучшая практика обеспечения безопасности сервера в некоторых случаях не применяется, и различные серверы оказывают услуги, которые являются уязвимыми для определенных действий в связи с тем, что версии программного обеспечения для таких услуг не обновлены с помощью самых последних патчей или выпусков.

72. Подробные результаты и рекомендации в отношении того, как уменьшить или исключить недостатки и риски, изложены в полном докладе в Секретариат.

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

73. Я хотел бы выразить мою признательность за сотрудничество и помощь, оказанную Генеральным директором, региональными директорами и сотрудниками Всемирной организации здравоохранения во время моей ревизии.



S.A. Fakie
Внешний ревизор
Генеральный ревизор Южно-Африканской Республики

Претория, Южная Африка
20 марта 2003 г.

= = =