



## 内审计员的报告

### 引言

1. 内部审计和监督司现呈交其 2004 年年度报告供卫生大会参考。
2. 《财务细则》第 XII 条—内部审计，确定了内部审计和监督司的职权。第 XII 条第 112.3(e)款要求该司每年就其活动、这些活动的方向和范围以及所提建议的实施情况向总干事提交一份摘要报告。《财务细则》还规定，该报告应连同认为必要的任何意见一并提交卫生大会。
3. 本司履行一项独立、客观、保证和咨询的活动开展工作，目的是使本组织的活动增值和得到改进。它采用系统化和制度化的做法，通过评价和改进风险管理程序、控制及管理的有效性，帮助本组织实现其目标。它负责调查涉嫌的不合法活动并开展规划评价。本司有权充分、自由和迅速地审查它认为与所审查的主题事项有关的本组织内所有的档案、财产、人员、活动和职能。
4. 根据与泛美卫生组织的一项协议，本司在华盛顿哥伦比亚特区开展了一项联合内部审计活动，提供涵盖泛美卫生组织和美洲区域办事处的监督服务。本报告包括与区域办事处和泛美卫生组织相关的工作。

### 重点和结果

5. 按本司的观点，风险是发生将会影响实现目标的事件的可能性。从影响的程度和发生的可能性对风险进行评估。据此，一种系统的风险评估程序指导本司确定活动的优先次序并为执行任务期间的工作计划提供基础。

6. 尽管某些干预措施对非常精确的目标具有局限性，但是工作的一般范围是评估本组织管理部门设计和实施的风险管理、控制和管理是否充分并能以实现具体目标的方法得以运作。目的是确保：(a)确定并管理风险；(b)财政、管理和业务信息精确、可靠和及时；(c)工作人员的行动符合世卫组织的规章、条例、政策、标准和程序；(d)经济地获得资源、有效地对其加以使用并适当地加以保护；(e)规划、计划和目标得以实现；以及(f)本组织的控制工作提高了质量并得到持续的改进。

7. 在每次审计结束时，本司发表详细报告并对管理提出建议，目的是帮助管理风险、保持有效的控制并确保秘书处内部良好的管理。

### **本司的管理工作**

8. 本司直接向总干事报告工作，截止到年底时，专业人员配备有九名审计职位，两名评估员职位，一名医学官员职位和一名司长职位。

9. 本司的重点工作只能在可得资源的限度内开展。涉及调查不可预测的非常规活动的高危情况，可能会转移既定重点的这类资源。因此本司为既定工作确定了重点以补偿任何未预料到的任务。

10. 为了完成其职责范围内的工作，本司产生旅行、顾问和业务物资等方面的费用。在2004年期间，为本司调拨了足够的资金以支付必要的费用，没有因为缺少资金而推迟工作。

11. 本司与本组织外审计员保持着定期接触。年内召开了为协调审计工作和避免工作范围重叠的协商会。本司向外审计员提供了所有内部审计和评价报告的副本。

### **审计**

12. 在本司看来，2004年期间所开展审计工作的结果表明，总体来讲，世卫组织内部的控制、风险管理和程序继续提供了适当的保证，可预防或披露在实现本组织目标方面的重大缺陷。

13. 在开展业务过程中，对本司的工作范围未施加任何限制；本司与本组织高级管理层之间在承认残留风险方面也无任何重大的悬而未决的意见分歧。

14. 以下按本司工作计划<sup>1</sup>所列的主要类别说明 2004 年开展审计期间查明的重大问题和改进领域。

### 区域和国家办事处

15. **美洲区域的采购基金以及与技术合作的联系。** 审计结果确认，泛美卫生组织疫苗采购周转基金大致实现了其目标，被认定是一个成功的规划并被看作是对各国技术支持的一个主要组成部分。审计指出其继续获得成功需要注意的几项风险，包括改变供应商对药物价格和可得性的影响，重组免疫处，以及获得更昂贵的新疫苗可能需要增加资金水平。区域战略性公共卫生物资周转基金力图与泛美卫生组织疫苗采购周转基金取得同样的成功，但是该基金在实现其目标方面并非行之有效。2002 - 2003 年双年度的开支几乎完全用于采购杀虫剂。审计确认需要建立一项有效的周转基金机制并改进基金与技术投入之间的联系。

16. **厄立特里亚公共卫生和康复项目。** 一项绩效审计发现尽管该项目正在按照实现其目标的方向前进，但是它已落后于计划。厄立特里亚政府和项目援助方均对这项工作表示满意，该工作涉及设施建造、提供设备和器材以及一项技术部分。审计强调必须着力于技术部分和持久性问题，加强项目的监测和报告并增加总部的技术支持。该项目在总部的领导人还必须更充分地了解项目的技术部分。

17. **泛美卫生组织/世卫组织代表处，太子港。** 审计揭示了财务和行政管理方面的不足，这些不足给泛美卫生组织/世卫组织代表处和基本药物规划项目带来不能接受的高风险。对地方货币银行账户的现金流动和资金结余需要有正式的控制机制，而且对于契约行为控制机制的遵守也很薄弱。似乎没有对项目的会计账目作精确的记录或报告，库存管理方面的不足使人质疑项目库存记录的有效性。

18. **国际癌症研究机构。** 继最近该机构更换主任之后进行的一项财务审计揭示了在控制环境、资源筹集活动和开支控制方面的不足。审计进一步发现了契约不正当行为和捐赠协定方面漠视规定的情况，其中一些情况允许捐助者不适当地接触该机构的账册。国际癌症研究机构目前的高级管理层表示决心加强控制环境并解决具体的控制方面不足的问题。

19. **世卫组织代表处，亚的斯亚贝巴。** 审计的目的是根据以成果为基础管理的原则评估世卫组织代表处采用的管理程序，以论证国家合作的相关性、实施的效率、成果的有效

---

<sup>1</sup> 见文件 EBAC9/3。

性以及国家代表存在的适宜性。审计认为世卫组织在很多捐助和技术团体中发挥了领导作用，国家合作战略与国家卫生计划之间配合默契。然而，审计建议加强接触，使世卫组织直接参与亚国家级的卫生部门，增加国家级的资源筹集，加强对工作计划的财务和技术监测并加速支持“三五”行动。

20. **西太平洋区域办事处**。对风险管理以及预算和财务职能控制机制的评估确认，在整体上，区域办事处实行了有效的措施以减轻内在风险。但是，应检查处理预算外资金的情况，以便确保向技术单位及时提供可用于规划活动的所有资金并有效地满足捐助者的具体要求。审计进一步注意到，需要更好地遵守与处理承付款和当地费用活动支出报表有关的政策和程序。

21. **泛美卫生组织/世卫组织代表处，危地马拉城**。对预算、财务和行政职能的审计发现两个特定领域内的不足。遵守契约活动控制机制方面存在明显的缺陷，造成不能清楚地显示实现资金效益的情况。审计进一步发现，给予职员过大的使用权与所用主要计算机系统的适当分工相冲突，而且没有在外部储存备份数据。

22. **世卫组织代表处，科伦坡**。一次绩效审计突出地显示需要加强世卫组织在省级和地区级卫生行政单位的直接参与。需要加强来自区域办事处和总部的支持以便促进更充分地接受和实施国家合作战略。最后，应更充分地利用监测技术工作实施情况的系统，而且需要从政策和更高级别的业务支持方面重视国家级的资源筹集。

23. **世卫组织代表处，伊斯兰堡**。对办事处在国家的存在进行的评估确认需要注意办事处的人员配备情况。需要关于以成果为基础的管理框架的额外培训，并建议更充分地利用信息技术以提高办公效率。国家级资源筹集需要来自上层的更大支持，而且必须开展更有效的自我评价作为双年度中期和结束时检查的一部分，以便分析未实施的活动和确认获得的经验教训。但是，对数据进行的分析显示过去两个双年度期间在活动的监测和财务实施方面有进展的迹象。

## **总部**

24. **基本药物和药物政策司**。一项绩效审计揭示该司的工作结果已经把药物选择推进至一个更加合理、有效和以证据为依据的基础上。然而，需要做进一步的工作解决重点药品资格预审过程进展的延误问题，部门内交流，以及将重点置于在可行数量的战略重点国家中改进地方级药物供应的必要性。

25. **总部的营业特许权。** 审计发现应该大力加强控制并遵守有关总部营业特许权的合同规定。特许权获得者不总是遵守合同规定以及缺乏世卫组织有效的跟踪活动造成未收回价值 16 万美元的收入。审计还发现追溯至 2000 年的一笔交易，它涉及对自助餐厅的一系列结构改动，资助方式为提供给本组织的一笔价值 120 万瑞士法郎（937 500 美元）的计息贷款，这笔贷款并未入账，合同也未经合同审查委员会批准。

26. **总部的电话费用。** 审计结果揭示与总部电话话务费用相关的重大风险领域方面的控制机制不存在或无效。审计确认不存在有效的控制机制以减少与回收私人电话费用相关的风险，并发现了未交大额费用的实际案例。检查还注意到缺少对电话话务活动的监督性检查，而且在职员离职时收回移动电话的程序无效。此外，在收回私人当地电话费用方面缺少明确的规定，而且没有实行对桌面电话实际利用的控制。已有机制可有效地控制总部的电话话务费用，但控制机制的政策、程序和实施不能令人满意，造成失去机会有效地管理总部的电话话务费用。

27. **总部的印刷服务。** 审计发现，虽然在过去两个双年度期间外部印刷费用上升而内部印刷活动减少，但现有管理信息不足以确定这种趋势是否经济有效。审计注意到在授予印刷合同方面缺少竞争，并发现外部印刷厂的资格预审过程缺乏透明性和区域办事处的充分参与。此外，有些技术部门、管理支持处和印刷服务部门不能始终遵守程序控制机制，从而加大了出版物不能达到世卫组织出版标准的风险。尽管如此，用户部门报告说大致满意印刷服务的结果，但在效率和及时性方面表示有些担忧。

28. **儿童基金会/开发计划署/世界银行/世卫组织热带病研究和培训特别规划。** 审计评估了规划与其行政、预算和财务活动相关的风险管理并确认已实施了合理的措施以减少重大内在风险。但是，报告注意到需要审查规划的资源筹集战略，处理结束陈旧项目的问题，并确保有效地遵守世卫组织的规定、条例和实施程序。报告还建议规划应根据全球管理系统项目的发展，对其系统进行批评性的检查。

29. **联合国艾滋病规划署和联合国系统营养问题常设委员会秘书处。** 在 2004 年期间，本司对联合国艾滋病规划署秘书处和联合国系统营养问题常设委员会秘书处进行了审计。审计结果以及建议已分别向两个机构的执行主任和秘书传达。

## 评价

30. **世卫组织奖研金规划的评价。** 评价工作评估了奖研金对在卫生和人力资源领域内发展可持久的国家能力方面的贡献并提供了奖研金规划结果方面的深刻见解。评价工作确

认奖研金规划权力下放以及总部退居发挥协调作用在本组织内导致不同的做法并产生了不一致的数据。虽然评价结果注意到规划中更好地把奖研金作为一种培训机制，但不能确定候选人遴选过程的客观性，对每份奖研金结果的评价工作不够有力，而且对学者回国后的利用未能得到足够的重视。评价的结论是，世卫组织应在每级开展系统的检查，并更好地把奖研金与整体卫生和人力资源方面的考虑结合起来，而不是将其作为一项独立的规划。

31. **试点国家评价。**在蒙古、缅甸和乌干达的世卫组织代表处开展了作为试点的国家评价。这项工作的结果预计将有助于确认世卫组织为在目前不断变化的环境中改进其国家级绩效所需要解决的问题。

32. 这三个国家办事处使用国家合作战略为合作规划、为针对利益相关方面的宣传目的以及作为计划工作背景材料提供指导。但是，总部仅在这三个国家的一个正式批准了该战略。在今后，各区域办事处将负责批准国家战略。

33. 该战略对调整合作性国家规划的影响各不相同。例如，在两个国家中实施工作计划与战略中确定的重点领域大致相符。但是，在第三个国家支持卫生部门的利益相关方面数量有限，工作计划与该战略并不完全相符。由于计划周期很长，在 2006 - 2007 年双年度才能完全反映该战略对实施计划工作的真正影响。

34. 评估结果认为世卫组织被各利益相关方面视为在处理具体卫生问题方面有效，而且在提供某些技术规划方面效率很高。这些领域包括以特定疾病为目标的领域，加强疾病监测和反应，以及管理卫生服务。另一方面，各利益相关方面认为世卫组织在为广泛的卫生部门问题，例如人力资源开发或卫生部门资金供应改革，提供建议方面的有效性较差。

35. 评估结果确认区域和全球级有必要使其技术支持更充分地符合战略中确认的需求。这些层次的行政支持系统也需要有更强的反应能力，包括加快招聘过程和改进监测财务和规划活动的系统。

36. 虽然国家办事处的正常预算拨款实际水平在最近的过去没有增长，但预算外资源水平增长很大。预算外资源是指定用途的，主要用于旨在限制脆弱人群过高疾病发病率和死亡率的规划。将需要进一步研究更多地依靠预算外供资对维持平衡的前瞻性强化国家存在的影响。

## 调查

37. 与前一年相比，2004 年期间的调查活动量有所减少。对 2003 年的案例继续进行了一些后续工作；然而，2004 年期间只出现了两例新案例。

38. 一个世卫组织代表处。一名世卫组织代表据说(i)对其他职员进行恐吓；(ii)经常用公车办私事；(iii)购买超出应享受旅行级别的飞机票；以及(iv)没有将私人电话费偿还本组织。区域主任接受了该代表的辞职，同时正在进行纪律审查。该职员离开时将偿还对世卫组织的任何欠款。

39. 一个世卫组织中心。一名行政工作人员涉嫌通过各种手段私吞资金，包括挪用旅行报销费用或支付未使用假期的费用。该职员涉嫌获得 31 000 多美元。目前正在进行纪律审查，这一事件也已提交给东道国的司法系统。

40. 一个世卫组织代表处。在以前报告的一次调查<sup>1</sup>之后开展的纪律审查揭示了本组织处理总部之外欺诈案例的不足之处。未明确确定总部和区域办事处之间的责任，而且在此案例中由于区域办事处高级行政人员没有参与，所以情况更加复杂。这一案例进一步突出说明该区域办事处的行政管理人员缺乏在调查欺诈行为之后有效处理违纪案例所需的基本能力。本司建议，应通过案例处理和决策方面的集权加强涉及纪律审查的政策和程序。

## 后续行动和实施

41. 本司检查其所有建议的实施情况并在下次审计检查时核查报告的实施情况。虽然本司对重大审计建议的总体处理基本满意，但未报告实施的审计建议积压数量逐渐增多。本文件的附件含有 2004 年期间发表的报告的情况并列有有关结束的信息。

42. 除下述所提之外，2004 年以前发表的所有报告均已澄清。在下述有些领域，所涉问题很复杂，实施工作可能需要一定时间才能完成。

43. 药物采购。2001 年 5 月向一般管理部门提交的审计报告的主要建议已得到实施。但是，涉及采购代理商资格预审和供应商预选工作的某些建议尚未得到有效实施。

---

<sup>1</sup> 见文件 A57/19，第 29 段。

44. **世卫组织与抗艾滋病、结核和疟疾全球基金之间的行政服务协定。**2003年6月发表的审计报告讨论了世卫组织在促进该基金的工作并同时继续作为一个负责任和透明的实体方面面临的困难。未获得任何答复。

45. **非洲区域办事处。**2003年10月发表的审计报告讨论了该办事处在处理支出周期方面的缺陷，这种缺陷对本组织造成严重的财政风险。区域办事处对审计作出了答复；但是，未能在实质上处理报告中提出的所有重大问题。随后，一个外部咨询公司完成了一项检查以确定为该区域提供财政服务的最佳方式并提出了若干改进建议。但是，实施工作目前停滞不前。这项审计将继续开展，直到对报告中提出的所有问题取得实质性的进展。

46. **东地中海区域办事处。**2004年2月发表的审计报告讨论了传染病控制司选定工作领域的管理问题。未获得任何答复。

### **卫生大会的行动**

47. 请卫生大会注意本报告。

## 2004 年审计、调查和评价报告及状况

报告题目	报告日期	审计结束日期	评论
审 计			
世卫组织日本神户卫生发展中心	2004 年 3 月 12 日		收到答复，目前正在进行研究。据报告，重大风险领域已得到纠正。
在欧洲区域办事处开展工作的协定	2004 年 5 月 21 日	2004 年 8 月 26 日	
美洲采购基金以及与技术合作的联系	2004 年 6 月 4 日		
规划供资协定 - 联合国艾滋病规划署	2004 年 6 月 21 日		
基本药物和药物政策司	2004 年 8 月 25 日		
厄立特里亚公共卫生和康复项目	2004 年 9 月 8 日		
国际癌症研究机构	2004 年 8 月 17 日		已收到一份临时答复，其中处理了多数实质性问题。预期在近期收到最终答复并结束审计。
总部的营业特许权	2004 年 7 月 14 日		一份临时答复声称已明确了基础设施合同财务管理的责任并已建立会计项目以便在账目中记录计息贷款。
泛美卫生组织/世卫组织代表处，太子港	2004 年 7 月 29 日		已收到答复，其中有效地处理了提出的实质性要点。若干问题尚有待澄清。
世卫组织代表处，亚的斯亚贝巴	2004 年 7 月 28 日		
欧洲区域办事处 - 欧洲综合卫生保健服务中心国家支持司	2004 年 8 月 16 日		
西太平洋区域办事处	2004 年 10 月 28 日		
泛美卫生组织/世卫组织代表处，危地马拉城	2004 年 11 月 8 日		
总部的印刷服务	2004 年 12 月 13 日		
联合国系统营养问题常设委员会秘书处	2004 年 11 月 17 日		

总部的电话费用	2005年1月19日		
世卫组织代表处，科伦坡	2005年3月4日		
儿童基金会/开发计划署/世界银行/世卫组织热带病研究和培训特别规划	2005年3月9日		
世卫组织代表处，伊斯兰堡	起草中		
<b>调 查</b>			
在一个世卫组织代表处的调查	2004年6月4日		待定
在一个世卫组织中心的调查	2004年7月26日		待定
<b>评 价</b>			
世卫组织奖研金规划的评价	2004年12月22日		
国家评价报告 - 世卫组织，蒙古	2004年12月24日		
国家评价报告 - 世卫组织，缅甸	2004年12月24日		
国家评价报告 - 世卫组织，乌干达	2004年12月24日		

II

II

II