



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维持本组织的规划评价功能。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。本报告包括与泛美卫生组织和区域办事处相关的工作。

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. 尽管某些监督项目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. 根据本司的重点分配可得资源。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，然后进行调整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，除人力资源外，本司产生旅行、顾问和业务物资等方面的费用。在 2005 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，2005 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、风险管理和管理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的程序方面的重大缺陷。

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¹所列的主要类别说明 2005 年开展审计期间查明的重大问题和改进领域。

区域和国家代表处

15. **世界卫生组织代表处，利隆圭。**一项绩效审计显示，代表处的工作计划符合该国国家卫生计划和世界卫生组织的目标与重点。然而，规划实施过度侧重于提供供应品、设备和直接实施，只有 10% 的计划活动与高层政治指导相关。审计注意到缺乏对规划监督的可靠数据，以至造成规划实施的低水平。最后，审计建议重点应放在填补代表的职位和将国家的合作战略定稿上。

16. **泛美卫生组织/世界卫生组织代表处，基多。**对办事处财务和行政事务的一项审查揭示，在采购物品和服务期间证实物有所值方面存在着缺陷。在审计之前的两年半期间所签署的合同价值为 80 万美元，在诸如竞争性报价和提交支持性的预算或估算等方面明显与程序指南不一致。审计进一步报告，对计算机处理的资料备份的储存不当，存在着在发生灾难的情况下与其恢复有关的不可接受的风险。

17. **泛美卫生组织/美洲区域办事处艾滋病毒/艾滋病处。**审查确认该区在实现“三五”目标方面取得的进展；然而，国家之间存在着很大差距，一些重点国家的治疗率仍很低。最近加强了艾滋病毒/艾滋病处，但是审计发现在资金短缺方面仍存在着问题，并指出，必须与伙伴开展合作，改进职员的技术综合能力并提供充足的行政支持。最后，战略性公共生物资源周转基金要求通过向利益相关方提供信息加强资源的筹资并改进与技术活动的联系。

18. **世界卫生组织联络处，萨拉热窝。**审计认为与波斯尼亚和黑塞哥维那的双边合作协定对国家公共卫生的需求具有针对性并完全符合世界卫生组织的重点。审查了从 2002-2003 年双年度的 70 万美元增加至 2004-2005 年双年度的 360 万美元的大笔预算增加，发现这是由于地方筹集资源的结果。2004-2005 年双年度第四季度期间，在一些情况下财务的实施率低于 40%，部分原因与区域办事处规划监督系统实施存在的问题有关。开展的工作还发现与利益相关方协调的国家机制运行不良并注意到活动的重叠和机会的错过。

19. **加勒比规划协调办事处和泛美卫生组织/世界卫生组织代表处，布里奇顿。**审计结果显示在过去四年中普遍缺乏对采购程序的遵守。在这一期间，签署的合同和采购订单

¹ 见文件 EBAC9/3。

价值估计为 280 万美元，但在征用、竞争性投标、裁决报告和其它程序要求方面显然存在着遵守规定的问题。审计强调必须填补采购领域主管的位置，监督在财务领域职责的适当分配并加强计算机系统的安全性。

20. **非洲区域办事处。** 审计试图评价区域办事处在重新设计预算和财政职能方面的进展，确认对上次内审计报告以来所提建议的实施情况并审查对若干财务和采购活动方面的控制情况。尽管在上次审计之前大约一年时提出了关于重新设计预算和财务职责的建议，但是区域办事处并未制定一项实施计划。虽然针对上次内审计的建议发布了一些程序性指南，但是审计发现遵守率很低；因此，对于重要建议的实施并不有效。在采购活动方面存在着严重的内部控制缺陷，给本组织造成经济损失。没有确定适当的供方，采购单没有适当的申请程序，通常不遵守关于选择供应方和投标的规定。缺乏预算控制造成对大量超支没有细察。

21. **泛美卫生组织/美洲区域办事处协议书。** 这些协议书是在技术合作实施期间划拨资金的重要手段，其数额已从 2002-2003 年双年度的 850 万美元增加至 2004-2005 年双年度第三季度末的 1410 万美元。检查发现普遍存在着不遵守既定政策的现象，几乎没有证据显示落实了按商定的程序确保实施活动。发现的规章守则问题涉及到批准、规定的预算、接收方的报告、对支出的审查以及记录的不完整。造成这种情况的因素有缺乏流程负责人以及在信息技术方面存在的缺陷。

22. **泛美卫生组织/美洲区域办事处的差旅。** 审计评估了泛美卫生组织对出差程序和控制在的有效性以确保这项工作遵守有关物有所值的政策和程序。对政策和程序的遵守情况可予以接受；然而，必须加强向管理提供的信息，以协商机票价格并对支出进行监督。还提出建议通过提前计划减少差旅费并加强财务控制。

23. **海啸救济行动。** 审查侧重于确定开支的合理性和审查规划的问责制。一般而言，为海啸活动产生的开支，为评审而选择的捐助方均在指定捐赠目的的合理范围内。印度尼西亚在实现工作计划所述的结果方面取得了良好进展，大多数活动均已完成。然而，疾病监测项目与评估相关方面取得的结果与建议没有直接关系，因此相关性得不到保障。在灾区恢复供水和卫生系统项目方面要求采取专注的后续行动，项目在其产品的这两个重要方面均待解决。在斯里兰卡，鉴于海啸后在卫生工作和令人满意的卫生指标方面均取得全面成功，审计表明实现了新的健康呼吁所述的目标。然而，发现了一些不足，如未及时提供设备、感到世卫组织提供的一些专家的水平不够，以及错过加强公共卫生实验室网络的机会。

24. **东地中海区域办事处。**审查的目标是评估选定的预算是否存在着风险，是否确定了财务和采购职能并通过内部控制机构进行妥善的管理。审查结果表明，在计算机财会系统的存取、支付方式和签字、地方费用补贴报告以及账户重整方面应加强控制。在活动监督、投标程序、总部对大型采购的批准、职责划分和非消耗性存货方面应加强对地方采购的控制。

总部。

25. **供水和卫生合作理事会秘书处。**理事会的活动不在卫生组织工作规划的范畴内，它由卫生组织的一个独立机构加以管理。然而，作为东道组织，卫生组织对理事会开创的责任负有最终职责。2005年初，理事会的一个技术伙伴要求支付2002-2004年期间提供合同服务的60万美元。对于这项工作没有书面合同，没有提出财政义务，在审查初期，理事会没有足够的资金偿还这笔支出。审计进一步发现了继2001年内部审计以后对规章守则控制减弱的情况。捐助协定未达到规定的清晰程度，合同在事后才向合同审查委员会提交，以及没有强化合同预算规定。

26. **世界卫生组织总部差旅费报销。**审计目的是评估自2004年末采用旨在帮助出差人和简化处理过程而修订的政策和程序以来对处理差旅费报销的控制和程序。尽管新程序减轻了职员因拖延时间而造成的个人财政负担，但是这些程序在简化报销的管理方面并不成功，仍存在着报销堆积的情况。与差旅费报销密切相关的是杂用支出，自引进新政策以来没有一项得到解决。此外，审计发现差旅费报销监督性检查方面的一个缺陷，并注意到对旅行授权及相关报销的批准往往授权给辅助人员。最后，报告表示，现有与全球管理系统相连接的软件只能部分满足卫生组织对旅行报销的要求。

27. **对全球管理系统项目的管理审评。**审计的目的是审查全球管理系统项目的管理结构，包括对项目方法的应用。审计认为项目取得很多成绩。然而，今后的管理仍需更加清晰和有力，以便管理综合系统产生的影响以及造成的费用和工作的增加。审计建议采取具体行动，包括加强项目组，建立一个统一的项目委员会，制定管理小组的章程，并确保精确和及时地传播有关活动和预算的信息。

28. **总部职员的安全性。**审计评估了总部职员安全处为确定和减少与职员有关的安全风险而采用程序的效率和效力。由于该处持续不懈的努力，安全意识的程度、危机时提供援助的能力以及对联合国/世界卫生组织规定的遵守均有明显改进。然而，审计也指出必须继续努力以确保遵守安全政策和做法，特别是检查和报告。区域的报告结构不能一贯

使该处有效地履行其使命，一项结构性更强的安全性风险评估将有助于确保资源得到最佳使用。

29. **慢性病和健康促进司**。这项规划绩效审计的目的是评估该司实现预期结果的情况。审计认为，该司在基金短缺的情况下为预防和控制慢性非传染病奠定了基础。然而，审计也认为必须在规范化工作与支持区域和国家实现成就工作之间取得平衡，并进一步指出与职员配备、行政管理、资源筹集、与其它司的相互关系以及与私立部门合作相关的问题。由于该司的预期成果性质过于一般化，因此难以监测该司所取得的成就，工作计划只有在双年度的中期时才获得批准，部分原因是该司的重组，这影响了规划的实施。

30. **世界卫生组织国家流行病防备和应对里昂办事处**。审计力图评估在实现预期成果的范畴内该办事处的组织结构和管理做法。缺乏详细计划与可衡量的预期成果造成难以确定该办事处的成就，在计划和监督方面存在的普遍不足显而易见。有必要完成将影响长期计划和预算结果的职员配备和资金安排。尽管审计没有发现在整体行政管理方面的重大问题，但是应在差旅方面、交流以及与流行病和大流行预警和应对司其它处室的协调方面加以注意。

评价

31. **世界卫生组织办事处，也门**。这项评价评估世界卫生组织与也门，这样一个在制度和安全方面存在着问题的国家开展合作的战略以及该战略在该国的实施情况。尽管存在着这些挑战，但是世界卫生组织提高了其技术能力，这应归功于加强了专业人员的力量和促进了技术援助协调工作。以致改进了管理程序，同时改进了沟通性和信息的获得。然而，如果由于资金短缺而不能延长对关键专门技术的合同则存在着技术能力受损的风险。

32. 世界卫生组织的工作显示出对诸如卫生部门改革、发起宏观经济学以及在疾病暴发期间的卫生工作和领导方面出现的重点问题所具有的反应性。国家合作战略总体来说与国家的需求和重点以及世界卫生组织的共同战略与全球承诺相一致。也门的规划已逐渐从常规实施走向提供一般和具体的政策指导。然而，大量的工作领域（在审查时 31 项）存在着将有限的人力和财务资源加以分散而导致薄弱的风险。

33. **世界卫生组织办事处，圭亚那**。评价评估卫生组织的合作战略及其规划过去五年中在圭亚那的实施情况。圭亚那国家工作队和技术上有所提高并在 2005 年采取了令人瞩目的干预措施。国家合作战略与国家双年度行动计划紧密关联并与区域办事处和总部的

支持保持一致。它还帮助为儿童和青少年健康、传染病以及卫生系统发展等项目筹集额外资源。

34. 世界卫生组织在为应对 2005 年的水灾以及对孕产妇和儿童卫生领域提供支持等实例大幅度提高了世界卫生组织/泛美卫生组织的形象。然而，在其它方面，例如制定卫生人力资源政策或发展全面的卫生信息系统方面，卫生组织的工作尚未取得积极成果。最近国家工作队和技术方面的扩大增添了期望，从而，适当水平的资源应得到保证。

35. **儿童和青少年卫生与发育司。**评价评估了卫生组织与国家、双边和多边合作伙伴开展的工作。评价指出，由于会员国、秘书处及合作伙伴的共同努力，很多国家在降低婴儿和五岁以下儿童死亡率方面取得了进展。尽管认识到改进卫生系统、卫生人力资源和卫生服务提供的重要性，但是注意到，除非加速目前的进展，否则很多国家将不能实现相关的千年发展目标。规划人员成功地将重点放在卫生组织各级的共同计划、编制预算、实施和监测之上，同时侧重于国家级的结果，这些做法为其它工作领域树立了一个榜样。评价承认规划取得的巨大成就，同时认为需要在几个规划领域，特别是青少年卫生领域加强和调整努力。其中包括加强卫生组织的领导作用；增强卫生组织内部及其与外部合作伙伴之间的协调；扩大和强化在国家级的努力；调整研究工作使其更侧重于实施问题；并进一步加强检查和评价工作。

36. 尽管正常预算从 2000-2001 年的 750 万美元增至 2006-2007 年的 2750 万美元，但是整体资金的短缺影响着规划工作。有迹象表明，在 2000 至 2003 年期间预算外资金大幅度短缺之后，2004-2005 年双年度期间加速了资金的筹集，尽管增加专项拨款方面仍是一个令人关注的问题。经常用于临床研究活动的专项拨款限制了在国家中取得影响的灵活性。评价注意到由于资金的短缺，在新生儿、儿童和青少年卫生规划之间的工作领域内产生资源竞争的现象。

调查

37. 2005 年的调查活动与前一年相比有所增加。对于 2004 年的一些案例继续了一些后续工作，在区域办事处发现大量欺诈行为。

38. **一个世界卫生组织联络处。**调查确认放入保险柜的 9000 美元被名义价值的地方货币所替代。调查进一步发现通过为讲习班多开发票的手段使卫生组织损失大约 3400 美元。正在等待纪律审查的结果。

39. 一个世界卫生组织代表处。调查显示几张由航空公司免费提供的飞机票开了账单并付了款，这笔钱存入为世界卫生组织职员福利活动使用的非正式现金基金中。正在等待一项纪律审查的结果。

40. 一个世界卫生组织区域办事处。如前所报告的对一个区域办事处地方采购进行调查的初步结果¹，这项采购造成大约 27.5 万美元的损失。区域主任目前采取了惩戒行动，涉及人被解职。2005 年底，内部监督办公室审查了大多数其它区域办事处的地方采购业务，没有发现相似的违纪现象。

后续行动和实施

41. 本司检查所有建议的实施情况以确保管理部门有效地采取了行动或高级管理层接受不采取行动的风险。虽然本司对重大审计建议的总体处理基本满意，但是未报告实施的审计建议有所积压。本文件附件含有 2005 年工作计划发表的报告的情况并列有有关审计结束的信息。2004 年工作计划及其之前的所有建议均报告得以实施，并经本司进行了效能审查，审计工作除下述提到的情况之外均已结束。

42. 非洲区域办事处。2005 年 10 月报告的审计工作²确认 2003 年 10 月审计报告中提出的问题³大部分没有得到实质性的纠正，尽管区域办事处曾向审计递交了一份答复信。区域办事处在开支周期方面的薄弱环节对本组织构成严重的财务风险，而这些薄弱环节采取行动的时间增加了该区域对财政和管理风险的暴露。在报告提出的所有问题取得实质性进展之前，审计工作仍将继续。

43. 东地中海区域办事处。2004 年 2 月发表的审计报告提出了传染病控制司若干项工作领域的管理问题。2005 年晚期收到一份答复信。然而，由于缺乏实施建议的做法和时间方面的大量详细情况，很多问题仍没有得到解决。将继续采取后续行动。

44. 基本药物和药物政策司。2004 年 8 月发表的审计报告提出一些问题⁴，其中包括重点药物资格预审过程进展问题、利益冲突、对国家药物管理部门的支持以及国际非专利名称的注册问题。随后，该司划分为药物政策和标准司以及基本药物和传统医药技术合作司。审计建议仍然有效。基本药物和传统医药技术合作司对审计作出反应，但没有提

¹ 见文件 EBPBAC3/3，第 10-14 段。

² 见第 20 段和附件。

³ 见文件 A57/19，第 16 段。

⁴ 见文件 A58/25，第 24 段。

供实施建议的具体行动的信息。药物政策和标准司作出了答复，声称这些建议不再具针对性。将继续开展后续行动，因为两司均未作出可予以接受的反应。

45. **厄立特里亚公共卫生和康复项目。**2004年9月发表了审计报告并讨论了与此项目有关的各种问题¹。大约一年以后，在收到的一份答复信中提到了很多问题。然而，审计并未完成，因为有关项目实施、监测和评估方面的很多建议均未报告得以实施。将继续后续行动。

46. **总部的电话费用。**2005年1月发表的审计报告指出在控制超额电话话务费用方面存在的一些薄弱环节并强调可能给世界卫生组织造成的损失²。对大量问题进行了处理，最近发布了一项新政策。然而，对过去滥用情况的个人职责没有给以充分重视。对审计检查期间确定的具体滥用案例进行了费用回收，但是很可能不能收回其它大量的私人电话费用，因此，在进一步采取行动之前这项建议仍然有效。

47. **联合国儿童基金会/联合国开发计划署/世界银行/世界卫生组织热带病研究与培训特别规划。**审计报告强调必须审查资源的筹集、项目的终止和对条例的执行情况³。虽然报告在2005年第一季度发表，但是至今未收到实施计划，没有对遗留的问题给予回答。最近本司收到一份答复，在同意结束审计之前将对情况进行分析。

48. **世界卫生组织代表处，伊斯兰堡。**区域办事处及时对绩效审计⁴做了综合答复并做了提交。答复内容非常详细并有效地覆盖大多数问题。然而，对某些建议的答复缺乏具体细节，因此，审计尚未结束，同时与区域办事处继续联系安排结束审计的问题。

卫生大会的行动

49. 请卫生大会注意本报告。

¹ 见文件 A58/25，第 16 段。

² 参考文件 A58/25，第 26 段。

³ 见文件 A58/25，第 28 段。

⁴ 见文件 A58/25，第 23 段。

附件

2005 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 | | | |
| 供水和卫生合作理事会秘书处 | 2005 年 4 月 15 日 | | 2005 年末签署了一份协议书，据说理事会最后支付了合同款项。理事会对审计作出答复。然而，处理安排转至联合国儿童基金会，预期在 2006 年 3 月 31 日结束。 |
| 世界卫生组织总部差旅报销 | 2005 年 7 月 5 日 | | 等待初步答复。2005 年末宣布了一项关于杂用支出的新政策，其部分目的是减少报销的数量。 |
| 世界卫生组织代表处，利隆圭 | 2005 年 4 月 26 日 | 2005 年 11 月 4 日 | 区域办事处提供的一份计划显示所有建议均被接受和实施。任命了一名新代表，审计结束。 |
| 泛美卫生组织/世界卫生组织代表办事处，基多 | 2005 年 6 月 17 日 | 2006 年 2 月 8 日 | 代表对建议作出积极答复，审计结束。 |
| 全球管理系统项目管理审查 | 2005 年 4 月 21 日 | | 在报告发表了很短的时间内即收到答复，答复就建议提出了项目今后的方向。正在等待有关项目在实现目标方面的更多信息。 |
| 总部职员安全处 | 2005 年 6 月 24 日 | | 正等待初步答复。 |

| 报告题目 | 报告日期 | 审计结束日期 | 评论 |
|--------------------------------|-------------|------------|--|
| 泛美卫生组织/美洲区域办事处艾滋病毒/艾滋病处 | 2005年8月26日 | | 最近收到了初步答复，目前正在进行评价。 |
| 世界卫生组织联络处，萨拉热窝 | 2005年7月22日 | 2005年9月23日 | 区域办事处做了答复并同意报告中的建议，审计结束。 |
| 加勒比规划协调员和泛美卫生组织/世界卫生组织代表处，布里奇顿 | 2005年9月6日 | | 正在等待初步答复。 |
| 总部内部的搬迁 | 2005年11月4日 | | 正在等待初步答复。 |
| 非洲区域办事处 | 2005年10月5日 | | 区域办事处提交了一份重新设计预算和财务职能的详细计划，它体现了结构变动、全球管理系统的影响以及专门建议的其它变化。重新设计的计划可以接受。然而，该计划尚未实施，加强内部审计的其它建议仍在澄清。 |
| 泛美卫生组织/美洲区域办事处的协议书 | 2005年10月26日 | | 正在等待初步答复。 |
| 慢性病和健康促进司 | 2005年11月15日 | | 收到了一份暂时答复，表明正在采取行动实施审计建议。 |
| 泛美卫生组织/美洲区域办事处的差旅 | 2006年2月15日 | | 正在等待初步答复。 |
| 联合国艾滋病规划署信息中心 | 2005年10月25日 | | 转至联合国艾滋病规划署执行主任。 |
| 世界卫生组织国家流行病防备和应对里昂办事处 | 2006年1月31日 | | 正在等待初步答复。 |
| 海啸救济行动 | 2006年2月24日 | | 正在等待初步答复。 |
| 东地中海区域办事处 | 2006年3月10日 | | 正在等待初步答复。 |

| 报告题目 | 报告日期 | 审计结束日期 | 评价 |
|-------------------|-------------|-------------|----|
| 评 价 | | | |
| 世界卫生组织代表处，也门 | 2005年10月27日 | | |
| 世界卫生组织代表处，圭亚那 | 2006年3月7日 | | |
| 儿童和青少年卫生与发育司 | 草拟中 | | |
| 调 查 | | | |
| 在一个世界卫生组织区域办事处的调查 | 2005年3月23日 | 2005年10月10日 | |
| 在一个世界卫生组织联络处的调查 | 2005年4月1日 | | 待定 |
| 在一个世界卫生组织代表办事处的调查 | 2005年5月24日 | | 待定 |
| 在一个世界卫生组织区域办事处的调查 | 2005年6月29日 | 2005年12月31日 | |
| 在一个世界卫生组织相关组织的调查 | 2005年11月24日 | | 待定 |