



世界卫生组织

第六十四届世界卫生大会
临时议程项目 17.2

A64/30
2011年5月5日

外审计员的中期报告

总干事荣幸地向第六十四届世界卫生大会转呈外审计员关于世界卫生组织2010-2011年财务期财务活动的中期报告（见附件）。

附件

**外审计员向第六十四届世界卫生大会提交
关于世界卫生组织 2010 年月 1 月 1 日至 2011 年 12 月 31 日
财务期财务活动的中期报告**

引言

1. 根据 WHA60.7 号决议，指派印度主计审计长承担世界卫生组织（世卫组织）2008-2009 年和 2010-2011 年财务期的审计工作。
2. 审计范围与《财务条例》第十四条及该条例所附的外审计职权范围补充条款一致。
3. 审计系按国际审计标准进行。审计着重于财务、遵守情况和业绩等方面。
4. 由于这是我向卫生大会提交的中期报告，所开展审计程序的方向不是为了就已列入 2010 年中期财务报告的中期财务报表表达审计意见。
5. 我继续执行就中期阶段进行报告的做法，因为这使我有机会提请卫生大会注意我以年度而不只是双年度为基础的审计产生的任何重要结果。
6. 本财务期第一年期间在非洲和西太平洋区域办事处以及两个国家办事处（每个区域一个）开展了审计。此外，在总部对内部监督服务司及收入和资助款管理处的运转情况进行了深入审查。对以前已向卫生大会报告的某些事项也已在必要的情况下采取后续行动。
7. 在财务期第二年期间，除对本组织工作的某些重要方面进行深入研究之外，将对剩余的区域办事处和选定的国家办事处进行审计。还将就 2010-2011 年财务期的财务报表发表审计意见。
8. 与秘书处的工作关系是建设性的，并且在不同层面和地点进行的审计得到了总部秘书处以及区域和国家办事处出色合作提供的便利。与内部监督服务司的协调是持续和全面的。在一切必要情况下，对内部监督工作给予了专业方面的信赖。

9. 与有关管理部门详细讨论之后，所进行审计产生的重要结果已通过管理信函转达给它们。其中最重要的结果经适当综合后已纳入本报告。

10. 秘书处已接受报告所提出的建议并保证将采取行动予以处理。

财务事项

11. 2010–2011 双年度的整体有效预算为 45.40 亿美元。2010 年，业务收入额为 23.23 亿美元。2010 年的业务支出总额为 20.78 亿美元。与 2010 年 4200 万美元的财政收支净额相抵后，结转到 2011 年的盈余总额为 2.87 亿美元。

12. **不划拨自愿捐款准备金。**《联合国系统会计准则》第 34 段（关于自愿捐款）规定：“正式认捐的自愿捐款是捐助者有诚意地对有关期间和(或)规划所作的承诺。这种收入应在该期间内予以确认。但是，为谨慎财务管理起见，可酌情对如此确认的收入不一定收取得到的情况划拨准备金。若经判定认捐的款项收取不到，则采取注销行动。另一个办法是，此种收入只在收到资金时才予以确认”。

13. 世卫组织通过的关于应收帐款的第 1.3 号会计政策规定，应收帐款按照估计可变现价值记录。根据现行《财务条例》和《财务细则》，世卫组织针对会员国逾期交纳评定会费充分拨备了金额。对未征收的自愿捐款或其它应收帐款没有划拨准备金。未征收的自愿捐款和其他应收帐款需要进行单独审查，并在必要时划拨准备金。现已注意到在 2010 年，截至 2010 年 12 月 31 日总计 5.15 亿美元的应收自愿捐款中，8100 万美元的欠交期限介于 360 天至 720 天，2100 万美元的欠交时间超过 720 天。

14. 我建议根据《联合国系统会计准则》审查未征收的自愿捐款并划拨准备金。

15. 秘书处接受这一建议，并指出将在双年度终了时审查欠交的自愿捐款。

管理改革

16. 我注意到 2010 年就本组织企业风险管理框架开展的活动。¹我还注意到在一般管理部门控制风险的行动稳定进行，而且本组织打算在区域办事处推广所述框架。

¹ 见文件 EBPBAC13/2。

17. 我认为，加强财务管理是本组织在管理改革中可以瞄准的一个领域。作为本组织财务管理审查和内部控制的一部分，审查了对题为“审查世卫组织财务管理方法”的报告 - 由一家领先的国际管理咨询公司于 2009 年 7 月为内部监督服务司编写-采取的后续行动。我注意到，为进一步加强财务控制采取了许多措施。这些措施包括变更全球服务中心基层管理人员的报告安排，其中涉及指定主计长为全球服务中心财务主任的二级上司，以及修改主计长的职位说明。然而，在 2010 年进行的审计期间对内部控制进行的审查表明，报告中着重强调的许多问题仍有待解决，其中包括分配给主计长的职责与授予的权限不一致，对财务规则和程序的协调和执行不力，以及加强内部控制框架等。

18. 我建议考虑采纳该报告与加强内部控制和改进报告安排有直接关系的建议，使主计长的职责和权力相一致。

世卫组织向国际公共部门会计准则过渡的情况

19. 联合国系统正趋于遵守《国际公共部门会计准则》(IPSAS)，以取代《联合国系统会计准则》。作为向《国际公共部门会计准则》过渡的一部分，世卫组织已决定自 2012 年 1 月 1 日起根据《国际公共部门会计准则》编制其财务报表。

20. 对世卫组织实施《国际公共部门会计准则》的进展情况进行的审查显示，世卫组织确认，在《国际公共部门会计准则》的 31 项准则中，有 5 项¹不适用。在 26 项适用的准则中，世卫组织已对 7 项²制定了政策文件，我们也对这些准则提出了自己的意见。关于《国际公共部门会计准则》的四项准则³，目前正在开展实施工作，计划于 2011 年底完成这项工作。在五项⁴准则方面，世卫组织打算聘请专家顾问，协助起草与合并和金融工具有关的技术标准准则。关于《国际公共部门会计准则》的其余 10 项准则(第 9、13、17、18、19、21、23、25、26 和 31 项)，世卫组织决定完成实施工作的期限截至 2011 年第二和第三季度。

21. 有待实施的其余准则大多是与收入确认、财产、厂房和设备、分部报告、员工福利和无形资产有关的重要准则。需要制定会计政策，提出一套在财务报表中列报各项活动、对交易和结余额进行适当确认和估价的标准的原则，以确保遵守《国际公共部门会计准则》。在制定符合《国际公共部门会计准则》的会计政策后，世卫组织将需要重新计算

¹ 准则 10、11、16、22 和 27。

² 准则 1、2、3、4、5、14 和 24。

³ 准则 7、8、12 和 20。

⁴ 准则 6、15、28、29 和 30

除其他外与固定资产、库存、员工福利、应收帐款、评定会费准备金和截至 2012 年 1 月 1 日的其他流动负债有关的期初结存额。

22. 世卫组织需要制定一个可靠的库存管理系统，以随时掌握库存物品数量。这一系统对于适当记录、估价和核对库存状况的变动和变化至关重要，以便在财务报表中确认库存数量，符合《国际公共部门会计准则》准则 12 的要求。

23. 鉴于上述分析，我们的评估结果是，在实施《国际公共部门会计准则》方面的进展如不参照明确的成果加以监督，就有可能无法遵守 2012 年 1 月 1 日这一目标日期。

24. 我建议世卫组织加速制定行动计划，概述可以取得的成果以及实施《国际公共部门会计准则》的期限，以确保自 2012 年 1 月 1 日起改用《国际公共部门会计准则》。

收入和资助款管理

25. 对总部财务司收入和资助款管理处进行了审查。审查的主要目的是评估收入和资助款管理处在记录和分配资助款和收入以及管理应收帐款方面的成效。收入和资助款管理处提供了 7431 笔资助款的清单，包括 4275 笔活动资助款（转换前 2083 笔，转换后 2192 笔）、2431 笔关闭的资助款（转换前 1250 笔和转换后 1181 笔）及其他 725 笔。

26. 收入和资助款管理处负责及时和准确地记录本组织的一应收入。这包括记录所有新的捐助者协议和修订款，登记资助款分配情况以及为基金项目（或工作计划）提供资助款。该处还负责审查所有现金收入，使现金收入与资助款相挂钩，并且负责管理应收款项，以确保及时收到现金。另外还在整个组织内提供关于资助款和应收帐款情况的信息。资助款管理人员对于根据捐助者协议的条款和条件确定和管理资助款负有整体管理责任，并拥有这项权力。这具体包括在全球管理系统中启动资助款生成工作，分配资助款，监测技术和财务执行情况，以及向捐助者报告情况。

27. **生成资助款的时间延迟。**按照收入和资助款管理处的惯例，应在收到资助款管理人员完整的资助款激活申请后在 48 小时内生成资助款。已经注意到，在审查的 36 笔资助款中，15 个事例中生成资助款的迟延时间从 3 天至 163 天不等。另外，在 2192 笔状态为“活动”的资助款中，有 152 笔转换后的资助款，其起始拨付日期先于资助款激活日期，资助款起始拨付日期与生成日期之间相差超过 365 天。这表明资助款是在起始拨付日期之后生成的。

28. 秘书处称，主要的延迟先是在协议开始日期和协议签署日期之间，然后是在签署日期和资助款管理人员向收入和资助款管理处发出资助款激活申请的日期之间。一旦向该处发出申请，除非信息遗失，一般会在 48 小时内激活资助款。为了解决资助款起始拨付日期和资助款管理人员向该处发出资助款激活请求的日期之间出现延迟这一问题，目前正在制定所有捐助者协议的中心跟踪机制。

29. 我建议充分利用尚处于试用阶段的捐助者建议跟踪工具，以便收入和资助款处及时获取信息，减少延迟现象。

30. **掌握全球管理系统中的资助款数据。**我们注意到，在该系统中转换成资助款的 3476 份协议没有协议链接。其中，在 56 笔转换的资助款中，其数额不到 100 美元（主要是 0 美元、1 美元和 99 美元）。

31. 秘书处称，收入和资助款管理处继续审查资助款数额并更新资助款信息字段，清理已经转换的资助款。在已经转换但没有链接的 3476 笔资助款中，1200 笔现在有了协议链接。对于新生成的资助款，收入和资助款管理处确保资助款数额与协议数额相符。

32. 我建议收入和资助款管理处继续跟踪所有协议，并掌握系统中的正确资助款数额，以消除数据的不一致之处。

33. 分配资助款。在截止日期前不分配资助款意味着资金不返还捐助者就无法支出，从而延误项目的实施。我们在审计中注意到，截至 2010 年 10 月 31 日，314 笔资助款未予分配，未分配的总额约为 2.83 亿美元。其中，63 笔资助款已过截止日期（2010 年 11 月 1 日）（约 350 万美元未分配），50 笔资助款的截止日期在 2010 年 11 月至 12 月期间（未分配的数额为 2680 万美元）。

34. 秘书处表示，收入和资助款管理处每月继续定期更新未分配的数额，未分配资助款的数额 2011 年 2 月减至 1.16 亿美元。

35. 在项目供资总额为 44 309 762 美元的 81 笔资助款中，资助款截至日期是 2011 年 3 月 31 日或之前，而支出（包括保留的支出数额）的数额占项目供资总额的 0% 至 29% 不等。

36. 我注意到管理部门回应说，收入和资助款管理处继续发送资助款落实情况定期监测快报。许多笔资助款的资金已拨付给预算中心一级，但在这些中心，资助款已过截止日期，资金仍然未支出。超过 500 笔资助款将在今后五个月内截止，待支出的数额达 1 亿美元。

37. 我建议资助款管理人员积极主动地参与资助款管理过程，以确保资助款资金得到充分利用，项目实施工作不会受到影响。

38. **应收帐款管理（自愿捐款）。**根据按年龄对应收款项的分析，截至 2010 年 9 月 30 日的拖欠总额为 7.18 亿美元¹，其中，1.88 亿美元与国际药品采购机制有关。按年龄对应收款项的分析表明，部分应收帐款逾期时间超过 720 天。

39. 截至 2009 年 12 月 31 日和截至 2010 年 9 月 30 日的项目应收帐款比较列于下表 1。

表 1. 应收帐款

	(数额：美元)		
	2009 年 12 月 31 日	2010 年 9 月 30 日	增加的比例
项目应收帐款总额-美元（包括非合并实体）	509 193 085	718 152 275	41.0
世卫组织应收帐款 - 美元	403 961 843	466 077 005	15.3

40. 上文提供的统计数字表明，截至 2010 年 9 月 30 日，世卫组织和其他实体的应收款项增多。另外，应收款项的一大部分- 514 913 133 美元- 积欠时间超过 180 天，占积欠总额的 72%。应收款项在 9 个月内增加了 41%，需要采取重点明确的后续行动予以减少。关于截至 2010 年 9 月 30 日的应收款项的数据分析表明，2008 年 9 月至 2010 年 6 月有 41 笔资助款显示为关闭，但积欠的应收款项却达 6 214 118 美元。

¹ 收入和资助管理处负责管理对世卫组织和东道实体的资助。

41. 秘书处称，世卫组织截至 2009 年 12 月 31 日、2010 年 12 月 31 日和 2011 年 1 月 31 日的应收款项分别为 403 961 850 美元、517 602 969 美元和 561 280 462 美元。世卫组织应收款项的数量和金额都有增加。在世卫组织应收款项总额中，19%是积欠时间超过 360 天的旧帐。在积欠时间超过 360 天的应收旧帐中，70%是在支付管理系统提取的，与美国国际开发署和疾病控制中心的资助款有关。在关闭的应收资助款中，34%的款项已收取，目前正在对余留部分采取后续行动。

42. 我建议世卫组织继续集中力量审查并减少积欠的应收款项。

43. **未使用的收据。**收到的收据应与入帐的应收资助款相符，并且作为这些资助款的收据。由于支出是在生成和拨付资助款后发生的，亟需尽早使用收据。对数据的审查表明，截至 2010 年 9 月 30 日，未使用收据的款项累积达到 1400 万美元。

44. 我注意到秘书处答复说，未使用收据的数量和程度继续显著下降。2011 年底，仅有 83 个未用的收据，总数额为 1100 万美元。

45. 我建议继续定期审查未用的收据，并采取适当措施及时使用收据。

预算控制和资金利用

46. 我在以前的报告¹中曾建议不妨进行定期审查，以确保最大限度地利用分配款项/资助款。在西太平洋区域办事处，截至 2010 年 10 月，全部资金中仅有 42%的可用资金用于项目的实施。在非洲区域办事处，截至 2010 年 10 月底的支出占全部分配资金的 40%。我们注意到区域管理部门保证采取行动审查规划预算的执行情况。

47. 分配款项持有人必须确保在现有分配款项内提出承付款。仍然注意到区域办事处有赤字余额。在非洲区域办事处，赤字差额在 2010 年 11 月底呈增加趋势，并有 749 个事例。此外，在世卫组织驻刚果民主共和国的国家办事处，审计发现，在国家办事处分配的 162 笔款项中，没有资金是根据 56 笔分配款项分配的，但承付的资金和拨付的款额总计约为 200 万美元。清算分配款项中所有赤字余额是 2010 年帐户结算的一部分，我注意到管理部门就此作出的答复。

¹ 文件 A62/29 和 A63/37。

保留款

48. 全球管理系统将采取一项控制措施，使用保留款概念，即预留资金以支付确定承付的、但尚未获得的货物和服务，用以代替未清偿的承付款概念。审计发现西太平洋区域办事处 2008-2009 年的保留款尚未清偿。截至 2010 年 11 月 26 日，2 313 599 美元的保留款仍未清偿。我注意到区域办事处正在努力清偿保留款。

49. 我建议应与预算中心采取必要的后续行动，尽早清偿保留款。

银行帐户、现金和定额备用金

50. **银行对帐。**银行对帐工作是一项重要的内部控制，这种控制能够保证为了财务报告的目的完整和准确地将银行的现金往来交易记入会计记录中，并保证及时这样做。定期核对银行帐目可显著减少风险。审计注意到西太平洋区域办事处的银行帐户核对迟延（多达 143 天），非洲区域办事处的这项工作也有迟延。另外还注意到，收到银行对帐单的时间过迟。我注意到区域管理部门答复说，2010 年 12 月前的银行对帐已完成。

51. 我建议在与所有银行帐户有关的月份之后的月份为这些帐户编制银行对帐单，并建议尽力核对长期积欠的余额。

52. **现金管理。**在世卫组织驻柬埔寨和刚果民主共和国代表处，注意到迟迟未将往来交易记入现金簿的情况，另外还存在现金簿和总分类帐之间的差额长期未入帐的事例。我注意到世卫组织驻柬埔寨和刚果民主共和国的国家办事处作出的保证。

53. 我建议必须严格遵守在现金保管、经手和入帐方面规定的程序。

54. **定额备用金。**定额备用金基金是由本组织控制、可用于小额采购和零用现金交易的支票帐户。允许区域/国家办事处设立定额备用金基金，作为一种实际援助资金，用于减少零星支出的处理成本，消除处理大量非常小的交易这一需要。我们注意到国家办事处迟交定额备用金帐户的月度报表。这就造成区域办事处的对帐滞后，或者每日支出记录存在拖延的情况。由于支出长期不入帐，因而影响到预算控制。另外还注意到，除了零用支出外，定额备用金凭单含有定期性支出（包括支付给工作人员的薪酬、预支旅费以及根据直接财政合作协议和工作业绩协议支付的款项），这些支出一般通过全球服务中

心转付。这些凭单包括既费力又乏味的未结清项目的处理、对帐和每日记录，以及就此采取的后续行动。我注意到启用了电子定额备用金系统，目的是提高定额备用金核算效率。

55. **电子定额备用金。**设立电子定额备用金的目的是为国家办事处的业务工作提供基于 Oracle 的支助，具体办法是帮助它们实时管理和监督其定额备用金交易和业务。它是由六个模板组成的，其中一个模板是银行对帐模板。银行对帐模板用于核对电子定额备用金中的所有交易，以及国家办事处银行帐户中的交易。在西太平洋区域办事处和世卫组织驻柬埔寨的国家办事处，注意到 2010 年 2 月/3 月以来仍未对帐的项目有很多。另外还注意到管理部门为职员提供了电子定额备用金方面的必要培训。

56. 在审查吉隆坡全球服务中心的定额备用金帐户期间，我们发现根据每笔交易 2500 美元这一标准，2010 年，该中心电子定额备用金帐户有 5025 笔个别交易/支付超过规定的限额 2500 美元，这些交易和支付涉及 179 家厂商，数额达 83 255 734.19 美元。个别交易数额介于 2501 美元和 749 044.54 美元之间。管理部门指出，定额备用金帐户已下放到各区域办事处，并且同样认为没有始终遵守限额为 2500 美元的业务规则。

57. 我建议按日期核对电子定额备用金帐户中未对帐的项目，并尽早完成必要的系统改进。

采购

58. 2010 年采购设备、车辆和家具以及合同服务的支出约为 3.447 亿美元。参与采购的所有世卫组织职员的总体指导目标是实现最大资金效益。“最大资金效益”是体现技术规格、质量和价格最佳组合的回应性报价。一般来说，推定最低报价最符合本组织的利益。

59. 世卫组织设有合同审查委员会，负责核查拟选择的承包商是否符合本组织的最大利益。委员会负责合同金额超过 20 万美元的项目物资、代办购置、非项目用品和各种合同服务的采购，以及低于 20 万美元但主管采购的人员决定将其提交委员会的拟议采购。《手册》为 25 000 美元以上的货物或服务购置的三项招标的要求制定了例外条款，采取的形式为“一个供应来源”或“不可行”。它还规定，凡对超过 25 000 美元的合同提出免于竞标请求，须经合同审查委员会核准。

60. 对 2010 年提交委员会的案例进行的审查显示，在提交的所有案例中，豁免请求占 42%。由于豁免应该是一种例外，这一数字不仅本身非常高，而且与 2009 年的 24.8% 相比，也是个不利的数字。豁免请求并不总是由陈述技术理由的文件提供适当支持。目前没有正式程序适用于在组建的小组内聘请独立的外部专家来评价招标书。在有些情况下，同一部门/技术小组的若干专家被聘为评价委员会的成员，从而丧失了透明和独立评价的好处。目前在实践中运用的双投标制度（单独提交技术和财务标书）因过于注重技术参数以及成本评估的标准不妥当而有缺陷。发出招标书的规划给予的时间很短，不必要地限制了可能感兴趣的投标方的投标率。此外，在投标书的广告和宣传方面作出的“拓展努力”往往相当有限，这就影响了投标率和投标质量。

61. 秘书处接受了审计意见，并表示它将侧重于规章改革，改进评价方法，逐步使区域合同审查委员会达到与总部委员会相同的标准。

62. 我建议豁免请求不应该是采购过程的经常性特征，应该诉诸这样的请求作为一项例外制度。秘书处必须制定明确的准则，以便只有在特殊情况下才允许豁免；全球管理系统明确说明/保证所有豁免情形符合既定的准则/规定；遵守三项招标的要求；并可考虑外部专家参与采购过程。

服务合同

63. 履行工作协定意图用于由公司实体、非政府组织、大学或个人开展一项特定工作（通常期限较短）的安排。我以前的报告已强调未达到与《履行工作协定》有关的各种要求的事例。

64. 我们不断注意到的情况有：没有说明选择合作伙伴的理由；在选择合作伙伴时没有竞标；记录中没有说明支付预支款的理由；因与约定合作伙伴建立了长期联系而使其免于遵守合同要求；根据职权范围和实际支付情况，支付安排存在不合理的差异；或裁定报告有缺陷或遗失。在世卫组织驻柬埔寨的国家办事处，我们发现的情况有：履行工作协定的各项合同是在开始进行各项活动后签署的；先付款给合同伙伴，然后才收到交付的各项成果；或者在记录中没有发现采用技术和财务报告形式交付的成果。注意到非洲和西太平洋区域办事处以及世卫组织驻刚果民主共和国的国家办事处都存在类似不足之处。我注意到正在为西太平洋区域开发基于网络的合同跟踪系统。该系统尤其有助于

技术单位根据履行工作协定监督各项合同。我完全支持这一举措，并希望及早制定这一控制机制，并在各区域投入使用。

库存管理

65. 我在以前的报告中就本组织的库存管理提出了多项建议。世卫组织需要建立一个可靠的库存管理系统来了解库存情况。该系统对于适当记录、估价、核对库存状况的变动和变化至关重要，以便在财务报表中确认库存数量，并考虑到《国际公共部门会计准则》准则 12 的要求。

66. 对世卫组织总部的库存管理过程进行了审查，以确保为了建立有效的库存管理系统制定内部控制程序。我注意到库存管理部门的控制结构存在以下缺陷：项目/技术部门被指定为库存保管者而不是有关个体；因此，对资产的责任仍然分散。全球管理系统中没有规定能够让差异清单上的项目与人力资源部门的模板挂钩，以便与职员的薪资和退休福利金相符。资产管理集团并没有责任在定期和临时职员中止与世卫组织的工作关系或调动时发给他们许可证。这与财务报告提出的遗失物品的地点有关。在收到货物后，资产管理小组会在货品上贴上条形码。但我们发现，在实际核查中并不使用这种条形码，因为扫描仪与全球管理系统不兼容。

67. 《世界卫生组织手册》规定，库存应以发票金额计值。我们从 2010 年的资产登记册中发现，发票编号栏的许多分录不完整，没有这些分录，就无法核对金额。此外，序号、采购订单编号、保修起始日期、保修截止日期和实际地点等其他栏目的填写都不完整。在实际核查、保修索赔、更换和资产维护期间，这将使本组织受到制约。

68. 在非洲区域办事处、世卫组织驻柬埔寨的国家办事处和世卫组织驻刚果民主共和国的国家办事处进行的审计期间，注意到存在一些缺陷，包括库存物资实物核查有缺陷，缺少详细的库存资料，记录不正确或不足，物品丢失以及无法从有关个人那里追回丢失物品的价值。在非洲区域办事处，2009 年未收到 18 个国家办事处的库存报告。我注意到区域办事处正在努力提高库存管理效率。

69. 根据《世界卫生组织手册》，如有出入之处、损失和失窃情形，财产调查委员会决定应采取的行动（如从库存中删除记录和确定责任）。我发现，区域办事处提供的年度库存证明中未包含区域财产调查委员会对这些有出入物品采取行动的情况。在各区域提

供的年度库存证明中，2010年失窃/丢失物品的总价值（非洲区域办事处的数字未提供）为231 903美元。对各区域丢失/失窃物品清单的分析显示，这些物品大多是“诱人”的个人用品。总部丢失的物品总价值为199 514美元，财产调查委员会在其差异报告的说明中对世卫组织资产的记录、跟踪和控制工作不力提出了批评。

70. 我建议，为了建立有效的库存管理制度，需要加强对库存记录、估价、实物核查和保管的内部控制。

直接财政合作

71. 根据直接财政合作的规定，世卫组织和地方政府之间签署了正式协议，以支付否则将由政府承担的项目费用，从而加强其卫生发展实力和能力以更有效地参与世卫组织在国家级的技术合作或对此履行其承诺。首先必须签署一份合同，最后必须在合同完成三个月内收到合格的技术报告和资金证明材料。在非洲区域办事处，截至2009年12月31日，33个国家没有提交资金报告和技术报告。尽管未提交资金报告和技术报告，但并未取消对那些未能按期提供技术报告和资金证明材料的约定合作伙伴的直接财政合作付款。在返还剩余资金以及为了获得国家政府退还的未用资金方面，没有管理信息系统。在西太平洋区域办事处，仍然需要为总共118个直接财政合作案例提交工作完成情况报告。

72. 我建议，在签署直接财政合作协定时应遵守《世卫组织手册》和《协议总条件》的规定。应制定对技术报告、资金证明材料和支出报表采取适当后续行动的有效监督制度，并加强控制机制。

奖学金

73. 世卫组织奖学金是人力资源开发的重要组成部分。它包括一系列专门为个人和团体制定的期限确定的培训方式。这些培训能够实现特定的学习目标，并符合核准的卫生与卫生有关的计划、政策和优先事项，其最终目标是通过加强卫生系统建设国家能力。我在以前的报告中曾报告对奖学金规划的监督不够。今年在非洲和西太平洋区域办事处进行审计期间，注意到迟收研究结束报告和利用奖学金使用者服务的报告。研究结束津贴已支付，但不能确保收到研究结束报告。我注意到区域管理部门对监督和有关奖学金的后续行动作出的答复。

职工个人预支款

74. **预支薪资。**根据《世界卫生组织手册》，紧急情况下准许预支的当月薪资应在三个月内偿还。在非洲区域办事处，注意到 5978 件薪资预支事例与 2282 名职员有关，其中 3308 件在 365 天后仍未结清。另外还发现 1201 名职员违反现有规定以个人名义预支的薪资有两笔或两笔以上未结清。此外，职员合同已中止的事例有 1400 件，其未结清的预支款应注销为损失。我注意到区域管理部门保证结清这些预支款。

75. 我建议努力监督和结清积欠的预支薪资，以确保加强对《世界卫生组织手册》的规定的遵守。

76. **向职员付款过多。**根据《职员细则》的规定，全球人力资源部门在全球服务中心的职能是负责确定职员的应得薪资和津贴。对有关多付款项的数据进行的审查显示，2010 年付款过多的事例有 481 件，数额达 2 955 340.83 美元。对付款过多的事例进行的抽查显示，存在不遵守规定程序的事例。因此，为职员编制了薪资单，但没有考虑到准予职员的“无薪假”。这就造成多付薪资 229 224 美元。管理部门表示，多付款的主要原因是拖延提交和核准无薪假申请或拖延通知全球服务中心返回日期已延长。管理部门还指出，正在采取后续行动追回多付款项。

77. 我建议审查和加强对薪资支付的内部控制，以避免过多付款。

78. **旅费报销。**根据世卫组织的旅行政策，工作人员旅行归来后须立即提交旅费报销申请表。通过差错资金回收程序控制已付的预支款，如果未在 60 天内提交报销申请表，该程序会生成入帐备忘录，从薪资中扣除未报销的旅行预支款。全球服务中心对施行预支款记录进行的审查显示，截至 2010 年 12 月 31 日，认为资金出现差错的事例有 3165 个，涉及的数额为 300 万美元。所有旅行申请逾期未交时间均超过 60 天。

79. **旅行预支款。**在非洲区域办事处，与 1043 名职员有关的 2986 笔旅行预支款未结清，其中 452 笔的积欠时间超过 365 天。其中，619 名职员有两笔或两笔以上预支款未结清。区域管理部门保证在 2011 年 5 月前结清这些预支款。

80. **其他预支款。**根据世卫组织的《财务细则》的规定，除非《细则》另有规定，否则不得预先付款。对非洲区域办事处 2010 年 10 月前积欠的预支款进行的审查表明，未结

清/未收回预支款的事例有 761 件，所涉金额约为 3 274 000 美元。这些预支款列于与健康保险和定额备用金等各种交易类型有关的一般暂付款项下。系统并没有记录所有交易，并说明这些预支款的用途。

81. 我建议加强批准和监督向职员预付款的内部控制机制。

内部监督服务

82. 在总部审查了**内部监督服务司**的运作情况。审计的目的是审查该司履行其任务的成效以及对《内部审计专业实务国际标准》的遵守情况。

83. 内部监督服务司依照内部审计员协会颁布的国际标准开展工作。为规划和开展该司的工作颁布的国际标准、准则和各种指示，是评估该司是否有能力有效履行职责的主要标准。

84. **职权。**内部监督服务司的权力是世卫组织《财务条例》和《财务细则》授予的。根据《财务条例》，总干事负责设立一个有效的内部审计职能部门，负责审查、评价和监督本组织整个内部控制系统的适当性和成效。内部审计协会的内部审计定义是“独立、客观的保证和咨询活动，目的是使本组织的业务增值并得到改进。”协会的 2100 标准规定，内部审计活动必须采用系统和有条不紊的做法评价和改进治理、风险管理和控制过程。

85. 《财务细则》没有界定内部监督服务司在提高风险管理和治理工作成效方面的作用。秘书处指出，目前正在重新起草《世卫组织电子手册》的背景下讨论这一问题。

86. 我建议更新《财务细则》，将风险管理纳入内部监督服务司的职责范围，以明确该司的职权。

87. **可提供给内部监督服务司的资源 - 财政资源。**为该司开展业务工作提供的财政资源，无论是绝对数量还是相对于世卫组织的资源数量，都与赋予该司的职责不相符。现有财政资源的数量与职员的可得性和部署有直接关系，因而与该司开展的活动的数量有直接关系。它也影响到管理部门期望内部监督服务司对世卫组织业务的保证程度。内部审计员协会的标准 1110.A1 规定，内部审计活动在确定内部审计范围、开展工作和交流

成果方面应不受干涉。在世卫组织，内部监督服务司的资金上限由总干事办公厅规定，它必须在限额内规划其活动。因此，内部监督服务司不能规划与世卫组织加强的活动相称的活动，从而影响到自身的成效。

88. 在过去三个双年度，为内部监督服务司开展各项活动提供的财政资源呈减少趋势。分配给该司的预算与世卫组织总预算的比较如下表 2 所示。

表 2. 世卫组织的预算与内部监督服务司的预算比较

双年度	预算 (百万美元)		
	内部监督服务司	世卫组织	%
2006-2007	6.2	3313	0.19
2008-2009	7.8	4227	0.18
2010-2011	6.2	4540	0.14

89. 在过去三个双年度，内部监督服务司的预算占世卫组织预算的比例介于 0.19% 至 0.14% 之间，自 2006-2007 双年度以来下降将近 25%。联合国联合检查组在其 2006 年公布的关于联合国系统监督缺陷的报告¹中表示，分配给内部监督服务司各项活动的资源占本组织现有资源总量的比例应在 0.50% 至 0.70% 之间。与这一基准相比，为该司提供的资源与本组织的活动不相称。

90. 秘书处表示，关于重新评估内部监督服务司可得财政资源的问题有待在总干事办公厅级别作出决定。

91. 我建议，鉴于本组织的活动加强，世卫组织可考虑重新评估提供给内部监督服务司的财政资源、管理部门的期望以及赋予该司的更多责任。

92. **人力资源。**联合检查组关于联合国系统监督缺陷的报告就在联合国各组织设立内部监督部门的最低要求提出了建议。根据联合检查组建议的方案，像世卫组织这样的组织，

¹ 文件 JIU/REP/2006/2。

其审计员应为 21 名至 35 名（根据 2008-2009 年度的预算）。由于世卫组织的活动高度分散，最好让配备的职员人数接近联合检查组建议的上限。

93. 内部监督服务司共补充 14 名职员，都是在总部工作，其中包括 12 名专业人员（8 名审计员、3 名评估人员和 1 名调查员）和两名秘书。2005 年，配备的职员人数为 19 名，包括两名秘书。过去两年，调查工作的数量增加，结果，审计人员也被用于调查目的。2009 年和 2010 年，资深审计员的工作日将近 40% 用于调查工作，从而将本应用于审计的资源挪用于调查工作。

94. 2006 年和 2010 年的情况比较表明，世卫组织的职员编制已从 4329 人增至 6948 人（增加 60%），而内部监督服务司的职员总人数已经从 19 人减至 14 人（减少 26%）。因此，该司职员的相对编制无论是绝对人数还是相对于世卫组织职员的总编制都有减少，而赋予该司的职责却增加。

95. 我们认为，需要详细审查内部监督服务司的人力资源配备情况。增加各个级别的职位及寻求合包等提供保证的替代办法，是世卫组织可能要探索的一些方案。

96. 鉴于工作范围扩大以及管理部门对鉴证工作的期望，我建议审查内部监督服务司在各个级别的职员编制。

97. 秘书处表示，在总干事办公厅一级提出了与内部监督服务司对鉴证工作的期望以及监督部门的编制有关的事项，这一事项也是中期审查反馈的主题。

98. **工作计划的实施 - 评估。** 内部监督服务司依照职权对指控的舞弊和其他违规活动进行审计 - 业绩、业务和综合审计 - 评估和调查。该司进行的评价一般是专题性评价，并对整个组织的审计主体发表独立意见。但在过去几年，该司进行的评价呈明显下降趋势。

99. 对工作计划的分析表明，分配给评估工作的时间逐年减少，2010 年从 17% 降至 3%。2007 年至 2009 年，计划进行 13 项评估，但仅完成 6 项。2010 年，仅计划进行一项评估并且已经完成。各规划部门也正在对各类目标进行评估。在世卫组织 2006-2009 年进行的 53 项评估中，仅有 7 项由内部监督服务司进行，而其余 46 项评估则由规划部

门组织。相对于业绩审计，评估工作是资源密集型的工作，在工作日和涉及的人员方面动用的资源几乎是前者的两倍。

100. 秘书处表示，正在拟订关于评估的新政策，内部监督服务司分配给评估工作的资源视待填补的空缺职位而定。

101. 审计。对各类审计活动实际利用的工作日和计划利用的工作日进行的比较表明，用于审计的实际时间通常低于计划的时间。分配给世卫组织各实体的规划、协调、监督和审计的时间从 2007 年的 20% 增至 2010 年的 30%。将尽 70% 的时间用在了核心审计工作上，而建议需要在这项工作上投入的时间为 80%。

102. **不同地理地点的时间分配。**世卫组织的规划预算在总部及区域和国家办事处之间的分配比例为 30:70。一般来说，内部监督服务司的资源分配也应采用同样的比率。2007–2010 年年度审计工作计划的对比表明，虽然计划为总部各部门、包括全球审计部门分配的天数约占可用总天数的 30%，但计划为区域办事处和国家办事处分配的天数占计划总天数的 30% 至 44%。此外，分配给 2010 年年度工作计划的天数仅占计划为区域办事处和国家办事处分配的天数的 30%。

103. 因此，计划为区域办事处和国家办事处的审计工作分配的天数与分配给它们的预算不成比例。多年来，审计工作趋于集中，计划在区域办事处和国家办事处进行的审计的比例占专门用于审计(不包括被监督和应急)的总时间从 2007 年的 58% 降至 2010 年的 43%。

104. 区域办事处和国家办事处审计日的实际利用率介于 28% 至 48%。计划用于监督、应急和调查的天数和实际利用的天数之间有显著差异(约 33%)。即使不算全球审计，内部监督服务司的活动在以区域办事处和国家办事处为重点方面呈减少趋势。区域办事处的审计次数从 2007 年的 10 将下降至 2010 年的 4 次。

105. 世卫组织是高度分散的组织，拥有 145 个国家办事处。在过去四年中，仅有 21% 的(30 个)国家办事处被列入审计计划。平均而言，7 个国家办事处(5%)每年接受审计。按照这一速度，如果遵循周期性原则，内部监督服务司将需要约 20 年的时间才能涵盖所有国家办事处。在这方面，非洲区域主任还对非洲区域国家办事处的覆盖面不足问题表示关切，同时建议 2009 年接受审计的部门。

106. 秘书处表示，2011 年工作计划注意到这些问题。内部监督服务司为 2011 年工作计划分配资源的依据是现有职员技能组合以及资源在本组织三个级别即总部/区域办事处国家办事处的预期整体分配。工作计划变化的原因是整个期间的重点有变化，从而导致推迟或交换计划与类似主体或地点执行的任务。

107. 我建议采取更加现实的方式编制工作计划，并考虑到各种活动，即早年的审计、评估和调查活动实际所用的时间。工作计划还应当与世卫组织的资源在总部和外地办事处之间的分配保持一致，同时牢记各种审计实体/活动的风险状况。

108. 质量保证。按照内部审计员协会关于质量保证和改进规划的标准 1300，首席审计官必须制定和维持涵盖内部审计活动各个方面的质量保证和改进规划。根据这一要求，内部监督服务司 2006 年通过专门提供内部审计服务的一家私营公司进行了一项自我评估审查。这项研究提出了由内部监督服务司处理的一些问题，包括企业风险管理框架的采用、风险评估过程、培训政策的制订、及时报告以及审计手册的编制。已经对大多数问题采取了行动；但是，目前的处理情况还没有备案。

109. 秘书处表示，内部监督服务司将审查当时提出的建议，并在筹备 2011 年的下次定期评估时加以考虑。

110. 我建议，对于已接受的关于自我评估报告的各项建议采取行动的情况，可予备案。已接受的重要建议，如授权、风险评估程序、审计手册的定稿以及培训政策等方面的建议，应在固定期限内加以实施。

致谢

111. 我谨此感谢总干事、各区域主任和世界卫生组织职员在我审计期间给予的合作和协助。



Vinod Rai

印度主计审计长

外审计员

2011 年 3 月 31 日

= = =