



管理和财务事项

内审计员的报告

引言

1. 现通过总干事转呈内部审计和监督处的年度报告，供卫生大会参考。
2. 内部审计和监督处的职权中规定向卫生大会提交关于其活动和对其建议落实情况的年度报告。
3. 通过内部审计、调查和检查，内部审计和监督处审查和评估各组织层次开展活动的方式。它评估被审查的活动是否有助于为达到本组织目标作出贡献。更具体地说，该处审查和评估会计、行政和业务控制机制；确定与既定政策、计划和程序相符的程序；确定资产报帐和避免损失的情况；评估为防止欺骗行为、浪费和违法行为而采取的措施；确认财务和管理数据的可靠性；以及评价负责、有效和节约地使用本组织资源的情况。
4. 在本报告期，内部审计和监督处继续审查总部支持性服务的行政、财务和管理过程。这包括重点审查帐目收支和财务程序。前往所有六个区域办事处以及选定的国家办事处和中心进行了审计。在总部和国家级进行了多次调查和查询（见附件）。
5. 审计活动的重点是提出建议以改进业务工作并产生节余，从而使本组织增值。内部审计和监督处认为其作用是协助灌输在使用卫生组织资源时不但要在财务上、而且要在获得成果方面负责的思想。

6. 按照加强机构间合作的目标，内部审计和监督处参与了设在日内瓦的国际组织之间组织的一些活动。这些活动包括信息交流和联合培训规划。在1998年5月，该处还主办了联合国组织和多边金融机构内部审计服务代表第二十九次年会。它与会员国代表（尤其是“日内瓦集团”）保持联系并对他们提出的咨询作出答复。它与“日内瓦集团”合作，为联合国专门机构有关的内部监督制定了概念框架。

7. 与去年相比，内部审计和监督处目前的人力资源没有变化，除了处长的职位之外，仍然有八个专业审计员职位。招聘监督审计员的工作已结束。自1998年9月，已有一名审计员任职。该处增加了一个专业人员职位，将从2000—2001双年度开始获得供资。两名审计员继续驻在哥伦比亚特区华盛顿，为世界卫生组织美洲区域办事处和泛美卫生组织提供审计服务。

8. 总部的业务职能和组织结构最近发生了根本性的变化。这些变化将对总部的审计范围和方法产生影响。在开始阶段，内部审计和监督处不但将发挥其正常的评价作用，而且将积极参与关于内部控制问题的咨询。

1998年审计结果

9. 1998年的审计结果表明卫生组织的总体内部监督制度是适当和有效的。内部审计和监督处认为，在正常开展工作的过程中，目前的内部监督制度可防止或揭露重大的不符合常规行为。但是，确认了秘书处通过加强努力可强化控制并提高效率、效益和金钱价值的特定领域。具体情况介绍如下。

10. 非洲区域办事处。在非洲区域办事处，外部破坏性事件的影响削弱了其基本的财务监督制度。在1997年中期从布拉柴维尔撤出之后，该区域办事处的核心财务人员被临时安置在总部。值得赞赏的是，区域办事处克服种种困难，继续在各各国开展工作。1998年第一季度中开展的一次财务管理审查表明，预算和财务领域内的内部监督情况在业务授权、处理和记录等方面存在不足之处。这些问题在对区域办事处的上一次审计中已予以强调。

(a) 经费控制检查松懈，导致实际支出超过最初的授权，但又不承认增加的债务。这种情况使计划和审批程序的目的与效益无法发挥作用，并造成结算和按章行事方面的错误。

(b) 缺少适当控制当地费用开支的正式制度。没有这种责任监测制度，就很难肯定支出的经费是否按照商定的数额用于指定的目的，以及任何未用的余额是否交还区域办事处。

(c) 开支分类不当。当首先考虑的是业务形式，而不是其实质内容，记录就不能适当地显示开展的活动。这种弱点使之有可能规避某些管理要求。

(d) 处理国家开支方面的程序弱点造成大量积压。外部混乱加上工作人员不足，使形势更加严峻。

11. 区域主任及其预算和财务工作小组认识到必须彻底改变工作方法和处理业务的方式。尤其需要进一步授权于世界卫生组织代表处，并强调必须在国家级的经费控制中执行纪律。还同样要求在区域办事处开展有效的控制过程，以便确定并及时纠正错误与不符合常规的行为。

12. 在1998年10月又一次前往该区域办事处开展后续工作，以便确认财务管理以及实施所作建议的情况。内部审计和监督处认定，区域办事处管理部门认识到问题及其影响的重要性，并已开始采取措施予以纠正。招聘额外的临时人员以处理积压案件以及开始改变工作程序，有助于解决尚未解决的问题。

13. 其它区域办事处。其它区域办事处的审计结果突出了为加强和提高业务效益、行政效率及按章行事的程度而必须解决的一些问题。审计中确认了各区域共有的如下主要问题：

(a) 需要加强警戒，落实追回预付款和其它应收款项，以便及时和完全地实行卫生组织资源责任制的过程。

(b) 应更加强调监测和落实顾问所作的建议，以便发挥所雇顾问的价值。

(c) 在采购过程中加强与世界卫生组织代表处的协调和前始计划，可通过批量购置及减少行政手续费用来实行节约。

(d) 应修订盘点记录程序，以便提高明晰程度和与联合国新会计标准相符的程度。

(e) 更严格地遵守关于提供职工福利和关于人事合同管理的既定程序，可减少处理过程中的错误。

14. 世界卫生组织代表处。鉴于它们在卫生组织及其会员国之间合作方面的重要作用

，内部审计和监督处继续高度重视对世界卫生组织代表处的审计。在世界卫生组织代表处开展审计工作，需要审查其活动的各个方面，并根据与规划实施、管理过程及行政和财务相关的问题予以分类。已前往6个区域中的18个世界卫生组织代表处和中心（见附件）。经改进可改善业务结果并提高金钱价值的主要领域概述如下。虽然某些问题产生于单一的审计期间，但经验表明它们往往是几个（如非许多）世界卫生组织代表处所共有的。

(a) 在一个办事处，审计工作表明有一个重要捐助者对世界卫生组织管理预算外资金供资项目的能力表示担忧。产生这一情况是由于有关的区域办事处在向该项目提供支持时的死板手续和延误。进一步的分析表明，需要为资源筹集和项目实施工制定一个区域框架，在国家级有效地授予权力。这种框架应确保确认预算外项目的过程构成正常计划工作的一部分并作为未提供资金的活动纳入行动计划。在突然获得资源时，一般不应一时心血来潮建立项目。还有必要解决区域办事处作用的问题，即是作为处理国家级活动的中心，还是控制和监测国家级活动的中心。在这一领域内澄清情况可减少手续死板的问题及由此造成的延误。

(b) 世界卫生组织技术合作的一个目标是支持会员国加强其计划和管理能力。在审查工作中，确认缺少对卫生组织在这方面投入进行监测的机制。内部审计和监督处建议世界卫生组织代表处提议在国家卫生部内建立一个管理数据库。这将构成国家卫生信息系统的一部分，用于监测和评价顾问的建议、奖学金利用情况以及培训结果。数据库将加强责任制的基础，使之更容易确定资金出入的情况和成果。

(c) 已采用各种措施以协助奖学金规划用更少的资金做更多的事。内部审计和监督处发现一个国家奖学金规划中存在弱点，即因为要节约而造成了效益低下。具体地说，奖学金获得者被派往程度和专业都不符合其学习要求的机构。在另一个事例中，津贴额减少过多，以致一名奖学金获得者在完成学业之前回国。在这两个事例中，卫生组织的经费没有发挥作用。这些问题着重说明必须加强确认区域杰出中心的过程，以便尽量提高奖学金规划的成效。

(d) 越来越多地通过讲习班、研讨会和培训活动实施规划。审计工作中确认国家卫生部在向卫生组织解释涉及的当地费用方面存在总体缺陷。区域办事处没有设立有效的当地费用追踪机制，使情况进一步复杂化。在大量支出的情况中，例如用于国家免疫日，有必要确实保证经费以指定的方式使用，用于指定的目的并未超过商定数额，而且任何未用完的余额被交还卫生组织。内部审计和监督处建议世界卫生组织代表处严格要求提供全面的解释，未作解释的任何金额应由今后的

规划活动予以补偿。

(e) 注意到的一个反复出现的弱点是不能充分证明一项活动成果的真实性。活动成果的文件证据可提供正式的结论并作为开展评价和今后计划的基础。它还用于该活动经费的结果提供支持性证据。世界卫生组织代表处必须加强其监测和落实程序，以便确保获得关于所有活动的报告和报表等与结果有关的依据。还有必要审查和分析证据是否符合财务规矩。

(f) 在一些世界卫生组织代表处进行的审计提示了与授权有关的控制弱点。由于僵化的程序和外部的条件，无按要求由区域办事处授予的权力就开展了一些活动并承担了债务。世界卫生组织代表处必须遵守与控制有关的规章制度，而区域办事处应加强其监督职能。

(g) 在审计期间，内部审计和监督处建议在行动计划的基础上从财务和规划两个方面对活动进行差异分析。这将使世界卫生组织代表处能详细地衡量预定活动与实际结果之间的差异并研究内在原因以制定今后计划。这也将促进分析各项重点、资源调拨与实际开支之间的关系。

(h) 在大多数世界卫生组织代表处，审计中确认了管理信息系统的弱点。由于没有一个标准的世界卫生组织国家管理信息系统，提出的建议是改进或改变现有做法以最充分地适应当地条件。建议的目的是提高收集信息的效率以作出有效的决策。

(i) 必须增加授权以开始实施已批准的活动。如果事先已经在行动计划中批准了一项活动的费用、时间和性质，世界卫生组织代表处再次要求区域办事处给予行政和财务授权以实施活动，就是工作效率不高的做法。

15. 国际计算中心。国际计算中心是联合国、开发计划署和卫生组织在1971年组成的一个合作性机构。它为联合国系统25个以上组织提供计算服务。这些组织的代表组成的管理委员会对该中心的运转负责。但是，它不是一个法定实体，而由世界卫生组织作为东道组织。因此，在世界卫生组织在职权范围内进行了审计。

16. 审计中揭示中心的行政机构没有跟上其发展情况。它的治理和责任制框架中存在显著的结构弱点。关于管理委员会和作为东道组织的世界卫生组织各自的作用与责任，没有明确的协议。中心对已确定的费用分担安排作出调整，而管理委员会并不完全

知情，也未予以批准。在1998年9月召开的管理委员会会议上，讨论并接受了内部审计和监督处报告中提出的建议。

17. 该处建议严谨地审议卫生组织继续作为该中心东道主的问题。目前，卫生组织承担巨大的业务风险，而没有相应的效益。在规划方面，与世界卫生组织的任何卫生相关活动之间都没有直接联系。为中心提供了免费的支持性服务，而在服务质量方面并没有得到可觉察的好处。最后，中心的管理历来困难重重；卫生组织不再能充分了解中心所作的财务与合同安排。

18. 高层管理部门接受了内部审计和监督处的建议，并已通知管理委员会的主席，世界卫生组织打算终止其作为东道组织的作用。

监督活动

19. 现金管理活动。根据揭发，对非洲区域两个世界卫生组织代表处之间现金管理程序方面欺骗行为的嫌疑进行了现场调查。资金转帐没有适当的报表；怀疑应当完全转走的资金在当地被使用；而且当地货币每次转帐的情况都不一致。调查没有确立实际欺骗行为的证据，但结论是存在某些有问题的交易，原因是在现金业务和报帐相关领域内的内部控制机制薄弱。还需要提高世界卫生组织代表处之间以及它们与区域办事处之间管理现金业务的效率和效益。

20. 在调查现金业务的过程中，一名有关人员的人事档案中发现有矛盾。该职员提交了伪造的大学文凭，以便受聘作为卫生组织专业人员。该职员后来辞职。

21. 总部规划。内部审计和监督处以前曾报告关于总部一个主要技术规划中工作人员滥用职权的调查情况。秘书处审查审计的结果，确定确实发生了滥用职权的情况。已准备了一份书面谴责，但截至报告日期，由于手续方面的延迟，尚未正式送交该职员。内部审计和监督处将对之进行跟踪，直到有了最终处理。

22. 卫生组织职员的勾结行为。内部审计和监督处对指控一名卫生组织职员勾结一家私立部门企业的情况完成了简短的调查。关于不正常关系的报告来自卫生组织外部，其中提到一名技术官员收取了一家大企业的贿赂；作为回报，该企业的产品在卫生组织的技术支持和文献中得到了特殊照顾。内部审计和监督处未发现可支持该指控成立的证据，并认为得到的信息是片面的，并不能作为进一步调查的基础。

后续工作和实施情况

23. 内部审计和监督处监测其所有审计建议的实施情况，并在以后前去进行审计的时候核实所报告的实施情况。在1998年期间，管理部门在多数情况中积极地接受提出的建议，内部审计和监督处在总体上对重大审计问题的最后处理结果表示满意。

24. 评价总部人事职能。内部审计和监督处对审查总部人事职能期间所作建议的实施情况完成了后续工作。该司有效地实施了建议，还采取了自己的补充行动。总部的改组过程中处理了提出的一些问题。现在可认为这方面的审计已结束。

25. 延迟实施。根据1997年对两个国家办事处进行审计的情况，一个区域办事处推迟了对特定建议的实施工作。暂时搁置的问题如下：

(a) 需要对行动计划进行差异分析，具体做法是在财务和活动两个方面对最初目标和实际结果进行衡量；

(b) 需要对卫生组织向国家规划所作的选定重点投入开始进行影响评估。

26. 该区域办事处在原则上同意这些建议，但觉得它们适用于全球范围。因此，该区域暂缓实施，以待总部审议并作出指导。在1998年初，该问题被提交一个管理发展委员会；但是，未对具体问题进行了详细讨论，会议的结果也并不确定。由于随后没有发生进一步的进展，任何有关方面也没有作出反应，因此这些问题尚未解决。这一情况很成问题，因为似乎责任混淆。由于缺少机制解决这种情况，各有关方面未开始实施工作。

27. 在1998年初，提交了对前生殖卫生—技术支持司的审计报告书，但至今仍无结果，没有报告实施情况。已提请上层管理部门注意，并正在等待最后处理。

外审计员

28. 内部审计和监督处与本组织外审计员保持密切的工作关系。在1998年期间，定期举行了协调审计工作的会议，以便确保有效的涉及面并避免工作重叠。此外，为了提高透明度，内部审计和监督处有计划、有步骤地向外审计员提供了所有内部审计报告的副本以及该处编写的其它有关文件。

卫生大会的行动

29. 请卫生大会注意本报告。

附件

1998年审计报告

- 非洲区域办事处（98/515，98/520）。
- 东南亚区域办事处（98/516）。
- 对非洲区域办事处现金管理程序的特别审查（98/517）。
- 南非比勒陀利亚联络处（98/518）。
- 马里巴马科世界卫生组织代表处（98/519）。
- 世界卫生组织对国际计算中心的行政管理（98/521）。
- 国际计算中心（98/522）。
- 波斯尼亚和黑塞哥维那萨拉热窝世界卫生组织人道主义援助办事处（98/523）。
- 欧洲区域办事处（98/524）。
- 坦桑尼亚达累斯萨拉姆世界卫生组织代表处（98/525）。
- 津巴布韦哈拉里世界卫生组织代表处（98/526）。
- 审查专业人员资历（98/527）。
- 西太平洋区域办事处（98/528，98/531）。
- 斐济苏瓦世界卫生组织代表处（98/529）
- 萨摩亚阿皮亚世界卫生组织代表处（98/530）。
- 东地中海区域办事处（98/532）
- 巴基斯坦伊斯兰堡世界卫生组织代表处（98/533）。
- 工作人员健康保险制度（98/534）。
- 牙买加金斯敦泛美卫生组织/世界卫生组织代表处（98/364）
- 尼加拉瓜马那瓜泛美卫生组织/世界卫生组织代表处（98/366）。
- 阿根廷布宜诺斯艾利斯泛美卫生组织/世界卫生组织代表处（98/369）。
- 巴西里约热内卢泛美口蹄疫中心（98/370）
- 特立尼达和多巴哥西班牙港加勒比流行病学中心（98/372）。
- 乌拉圭蒙得维的亚泛美卫生组织/世界卫生组织代表处（98/373）。
- 乌拉圭蒙得维的亚拉丁美洲围产期学和人类发展中心（98/374）。
- 危地马拉危地马拉城中美洲和巴拿马营养研究所（98/376）。
- 巴巴多斯布里奇顿加勒比规划协调员办事处（98/377）。
- 泛美卫生组织/美洲区域办事处总部有限的购货订单（98/378）。

- 对总部帐目收支和财务程序有选择的审查。

= = =