

世 界 卫 生 组 织

第五十四届世界卫生大会
临时议程项目 15.1

A54/21
2001年3月26日

未经审计的2000年中期财务报告

外审计员的报告

总干事荣幸地向第五十四届世界卫生大会转呈外审计员关于世界卫生组织2000 – 2001年财务期的中期报告（附件）。

A54/21

附件

审计长
南非共和国
比勒陀利亚0001，邮政信箱446
电话（012）426 8401
传真（012）426 8257

呈 交 书

瑞士
CH-1211 Geneva 27
世界卫生组织
世界卫生组织主席

亲爱的先生/女士：

我谨荣幸地向第五十四届世界卫生大会提交我关于世界卫生组织截止2001年12月31日双年度审计的中期报告。2000年中期财务报告包含的财务报表未经审计，并且对其未发表审计意见。

在提交本报告时，我愿声明，根据世界卫生组织的《财务条例》，我已给总干事机会对我的报告发表意见，因此这一报告是以保证她对此没有任何重大意见为基础签发的。

您诚挚的

S.A. FAKIE
外审计员
南非共和国审计长
2001年3月14日

独立外审计员向第五十四届世界卫生大会提交的中期报告： 世界卫生组织的审计：2000 – 2001年财务期

前言

1. 根据第五十二届世界卫生大会WHA52.8号决议，指派南非共和国审计长承担世界卫生组织2000 – 2001年和2002 – 2003年财务期的审计工作。
2. 本报告的目的是及时向世界卫生大会通报由外审计产生的主要事项。发表中期报告这一做法从一开始就受到世界卫生大会的赞赏，并且这一进程的继续已获得审计委员会的认可。
3. 所开展的审计程序并未打算就未经审计的2000年中期财务报告（文件A54/20）所包含的中期财务报表发表审计意见。我的报告并未包括对未经审计的中期财务报告中特定披露的任何评论或看法。

职权范围

4. 审计是按照《财务条例》第XIV条及该条例所附外审计职权范围补充条款进行的。根据这些职权范围，审计员应就该财务期的财务报表发表意见并就其中提出的财务活动和其它各个问题进行报告。

审计方法

5. 审计是按照《联合国、专门机构和国际原子能机构外审计小组的共同审计标准》进行的。
6. 这一时期在总部和一个区域办事处进行的审计工作其中包括：
 - 战略性计划阶段；
 - 对交易和帐户结余的中期真实性和分析性抽查；以及
 - 抽查遵守《财务条例》和法定权力的程序。
7. 在开展上面提到的审计工作时，采用了纳入增值方面的综合审计方法。此外，外审计员的职权提供了使责任制进程增值的机会，以便协助世界卫生组织以经济、有效率和有成效的方式实现其使命。在这方面，在中期开展了两项增值审查，主要是：

- 在一个区域办事处总体控制环境的计算机审计；和
- 内部审计职能的专业审查。

总的意见

8. 中期审计揭示，一般而言，财务记录是可靠的并且得到良好保持，本组织已实施充分的内部监督。但是，我认为在有些领域，存在着对目前实行的系统和程序进一步改进的余地。本报告突出了八个领域，以便向本组织提供建设性建议，而不应从消极的角度解释。

9. 我还注意到正在开展的广泛改革活动，特别在财务框架、战略性预算编制、规划实施、监督和评价以及人力资源管理等领域。在中期审计期间抽查了已经进行的若干特定改革活动，并且在下面的我的意见中作了反映。总干事及其职员在这方面的努力得到承认和赞扬。

交流和责任制

审计委员会

10. 审计委员会于2001年1月举行其第三次会议和继续其在改进世界卫生组织责任制和管理方面的重要工作。在该次会议上，2000
2001年财务期外审计计划的各主要方面获得认可。

11. 根据2000年5月审计委员会在其第二次会议上提出的一项要求，以表格形式向委员会提供了外审计建议实施状况概述，供其审议。这是一项积极的行动，并且决定将此事作为今后会议的一项标准议程项目列入受到欢迎。

12. 已发展的与审计委员会的建设性关系获得重视，并且我期待今后在责任制安排方面不断改善。

审计指导委员会

13. 在这一时期审计指导委员会继续根据需要举行会议，努力有效地促进审计过程。这些会议已处理诸如审计计划、协调和相关程序等事项。

内部审计和监督

14. 在这一时期继续与内部审计和监督司进行联络，以便确保活动的协调。对内部审计开展的与审计目标和外审计任务重点有关的工作给予信赖。

15. 此外，开展了对内审计职能的审查并在下面第47至57段进行报告。

报告

16. 对本报告列入的中期结果与有关管理部门进行了透彻讨论。同时，将报告草案提交给总干事，使她在将最后报告转交给世界卫生大会主席之前有机会提供意见。

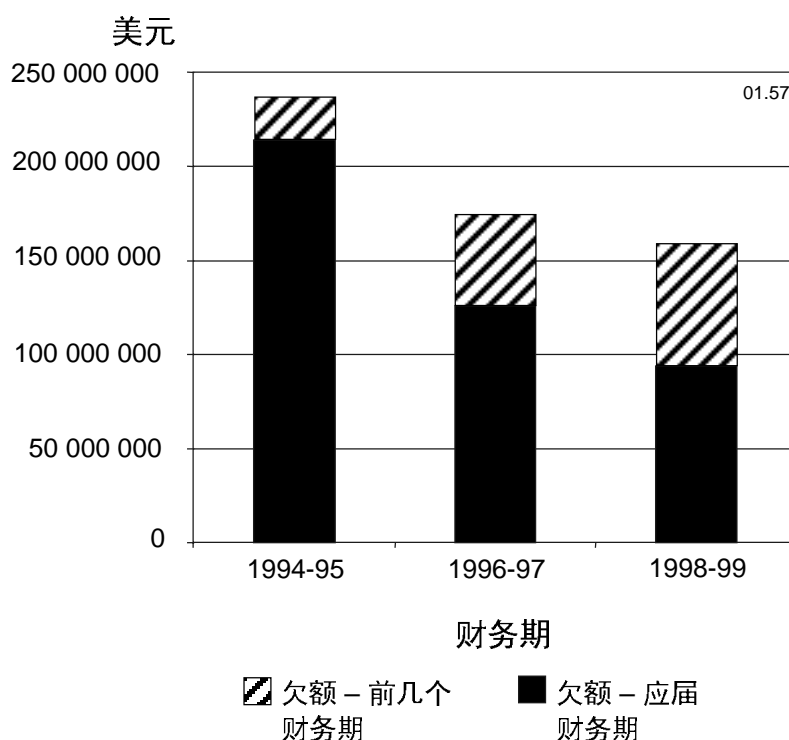
评定会费欠额

17. 在我以前的报告中已突出评定会费欠额的趋势和会员国及时交纳会费的重要性。本财务期第一年已显示继续改善，并且世界卫生组织已实现过去10年中最高征收率。

18. 2000 — 2001年财务期会费总额为842 610 440美元。这些会费分两笔相当的分期付款额421 305 000美元，应分别于2000年和2001年第一天交清。截止2000年12月31日，已征收的摊款为365 083 120美元（86.6%）。这表明比1999年征收率提高2%和比1998年征收率提高10%。

19. 在这一时期欠交会费总额已减少。但是，由于某些会员国没有减少其会费欠额，相对于欠费总额而言，以前年份的会费欠额已增加。这在下面图1中予以反映。

图1：过去三个财务期评定会费欠额的比较



20. 2000年评定会费征收率的改善是令人鼓舞的，并且应对这方面所作的努力予以表彰。但是，前几个财务期评定会费欠额水平继续是一个关注的领域。

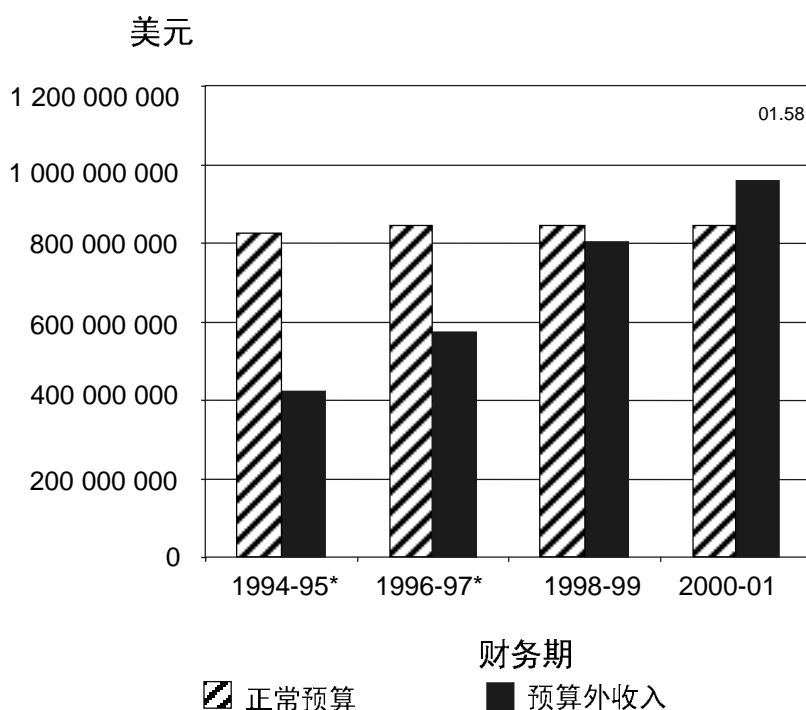
21. 最近修订的财务条例和细则包括一项会员国以地方货币交纳其评定会费的规定，但需受制于其中确定的指导原则和限制。预期该项规定以及秘书处为处理受制于第七条规定的欠费会员国关于特别安排的要求而提出的建议将帮助各国减少其欠费额。

预算外捐款

趋势

22. 下面图2提供过去三个财务期正常预算供资和预算外收入水平以及2000-2001年财务期预算数字。

图2：1995年至1999年结束的各财务期正常预算和预算外收入水平以及2000-2001年预算水平



说明：* 不包括全球艾滋病规划。

2001年结束的财务期采用的2000-2001年规划预算数字。其它来源供资的支出用以表明预算外收入的趋势。

23. 如图2所反映，预算外收入数额继续大幅度增加，而正常预算在过去三个财务期没有发展。如2001年1月向执行委员会提交的2002-2003年规划预算方案表明，这一趋势将继续，计划支出约有14亿美元从其它来源供资。

24. 列入2000

2001年财务期规划预算的由其它来源供资的估计支出现在首次超过正常预算。截止2000年12月31日，已经收到预算外收入总额约为6.724亿美元，占规划预算所列预测数额的70%。

行政和支持费用

25. 预算外资金的大量增加对本组织产生影响。影响之一是，在正常预算保持不变的情况下预算外资源水平的增加可对由正常预算资助的行政和支持性工作的总体水平产生特别严重影响。兹注意到，在过去两个财务期，秘书处已采取措施提高效率和作出效率转变。但是，鉴于上述趋势，除非为这些行政和支持费用提供适当资源水平，否则可能难以承受进一步不平衡。

26. 为确定预算外资源增加的实际行政和支持费用水平，有必要了解所发生费用的更详细情况，以便能对上面提到的趋势可持续性作出评价。

追踪自愿捐款

27. 注意到帐务、库务和各部门的职工在追踪或查明直接由某些捐助者存入的收入方面遇到困难的事例，主要原因是缺乏来自捐助者和银行的相关信息。这导致大量后续工作和在最终将这些捐款拨给合适基金方面的延迟。这可推迟分配款项，并从而延误技术活动的实施。

28. 兹提议，一个各技术单位、管理支持处、资源筹集和财务服务可利用的记录自愿捐款细节的综合系统可在这一领域提高效率。秘书处继续努力提高捐助者认识和增加联系渠道受到鼓励。

规划实施、监测和评价

29. 近年来，会员国一直提倡采用战略性预算编制过程，纳入以成果为基础编制预算的原则以及监测、评价和报告结果的综合计划。世界卫生组织已在这方面启动若干改革程序，目的在于为2002

2003年财务期充分实施这样一个系统。在以前的审计中，对实施这些措施所取得的进展作了报告，并且在本次中期审计期间继续在这方面的后续工作。

30. 2002

2003年规划预算方案已根据以成果为基础编制预算的原则编制。它确定每一工作领域的总目标、目标、预期成果和绩效指标。

31. 为规划实施和监测制定了标准化工作规则和程序，并从2000年1月起实施。根据这些规则和程序对总部和区域的工作计划实例进行了审查。虽然若干工作计划是以所需要的最低数据集编制的，但是其它工作计划没有准确反映单位的所有活动，未与规划预算中所包括的预期成果充分联系，或未包括充足的绩效指标和里程碑。虽然认识到2000 - 2001年是一个过渡性财务期，但是可改进遵守2000 - 2001年业务计划指导原则。

32. 在总部和访问的区域，活动管理系统用于规划实施和监测。活动管理系统的主要特征之一是其与行政和财务信息系统的结合，据此可使与各预期成果有关的实际支出与计划支出相适应。它通过确保各项承付款与工作计划中一项计划要素相联系得以实现。虽然所有承付文件要求一个活动管理系统处理代码，但是注意到许多脱节的承付款，表明活动管理系统记录的财务信息并不总是可靠的。秘书处正在开展对编码方法的分析，它应处理与被拒绝和脱节的承付款有关的某些问题。负责的组成部分还应为定期系统审计和清除被拒绝和脱节的承付款实施必要程序。

33. 职工费用构成最大的单项支出类别，因此，为从费用方面对规划产出作出说明，有必要对职工费用进行适当分配。这通常在计划阶段按照估计的百分比分配实现。为确保准确的财务报告，应考虑实施措施以定期监测计划阶段所作的百分比分配是否真实反映所花的实际时间并作出必要调整。

34. 在2000

2001年业务计划指导原则中，预期每隔六个月为区域主任和执行主任编制监测报告。注意到未为2000年前六个月编制此类报告。秘书处告知，将为2000年12月31日结束的12个月时期编制第一批监测报告，应于2001年2月末完成。

35. 总部和区域的一些活动管理系统用户对该系统表示保留，他们认为该系统不方便用户，并且费时。这已造成该系统的用户接受率低。秘书处已开始对活动管理系统的功能性进行综合审查。

36. 去年曾报告，已经开始一项发展一个统一的规划评价系统项目，并且在过渡时期，总干事选择了三个领域，将在2000

2001年期间进行深入评价。中期审计期间开展的后续工作显示，由于收到捐助者对类似活动的资助，总干事已终止一项评价，另外两项评价计划于2001年11月前完成。对今后评价的拟议做法在EB107/INF.DOC./3中作了详细说明。

37. 在规划实施、监测和评价这一困难领域已取得的进展获得确认，并且本组织全体职工对其成功实施的继续承诺受到鼓励。

财务和其它事项

授权

38. 《财务条例》已于最近修订，对《财务细则》已相应进行审查，并经执行委员会于2001年1月在第一〇七届会议上确认。秘书处表示，实施修订的《财务条例》和《财务细则》、包括审查所有授权的过程正在进行，预期将很快完成。鼓励尽快完成这一过程以确保采取的行动获得适当授权和明确理解责任关系。

世界卫生组织手册

39. 在我的前一份报告中，我报告了世界卫生组织手册已逐渐过时。兹确认，已作出短期改进以更新人力资源和财务管理部分。但是，鉴于正在开展的改革进程，有必要进行较全面审查，它还将处理一些重要问题，尤其是组织结构、现代管理程序和规范以及明确确定责任。作为一个实例，秘书处告知，作为全面审查本组织财务条例、财务细则和行政规范这一过程的组成部分，将对世界卫生组织手册进行全面审查和修订以确保其全面性和在世界卫生组织的权力下放框架内反映新的《财务条例》和《财务细则》。

库存物资

40. 在我前一份报告中报告了库存物资的记录和估价。虽然从更长期考虑理想的是采用一个可与会计记录相调节的综合系统，但是建议可在短期作出若干改进。秘书处已着手处理此事，并尤其就2000年帐目的结帐发表指导。虽然中期审计工作显示已在基本库存物资记录的完整性、准确性和评价方面作出改进，但是在一个区域开展的中期审计工作主要面向制度。考虑到对财务期剩余时间所计划的大量审计工作，将对此更详细地进行审计。

分配款项的控制和未清偿承付款的审查

41. 按照《财务细则》，提出的承付款不得超出分配款项中可动用的数额。对财务期第一年分配款项管理的审查显示，存在着承付款超出分配款项的情况，虽然这些情况到年末时已大为减少。管理分配款项的责任已经明确，正在拟定补充报告，这将进一步有助于对承付款的审查。

42. 在管理未清偿承付款方面的改进是显著的，并且由于在2000年期间处理的未清偿承付款结余的减少而变得明显。但是，从在总部和区域开展的与系统有关的审计工作看来，在整个财务期对未清偿承付款更系统和定期审查可进一步加强控制和资金管理

。秘书处已认识到此项工作的重要性并将考虑在这方面改进的办法。

个人帐户

43. 在总部和区域对个人帐户实例的审查揭示若干长期悬而未决的结余额。已经采取措施确保更及时和透彻审查个人帐户结余额。

联络处

44. 对所访问区域向联络处预支经费方面安排的审查显示在责任制程序方面的某些弱点，其中包括长期悬而未决的预支款，未经负责官员签署的报表，辅助付款凭单不足以及缺乏在竞标基础上作出采购的证据。区域管理部门已开始一项工作以审查联络官员的作用、职责和责任安排，并且已采取过渡性措施来改进财务责任制安排。

人力资源

业绩评价

45. 在文件EB107/15中概述的发展新的业绩管理制度作为更广泛的人力资源改革的一部分获得确认。

46. 对人事档案的审查显示未开展现行制度所要求的年度业绩评估的许多事例。但是，在所有这些情况下，均给予年度梯级职等内加薪。秘书处已认识到这一点并已表示将就改进通知、后续行动和责任制加强协调。

对内部审计职能的审查

范围和方法

47. 审查的目的是按照普遍公认的良好规范提供对内部审计和监督司的客观评估。以内审计员协会制定的内审计专业实践标准为基础的质量保证指导在这方面获得利用并且为内部审计和监督司所接受。应当提及，审查超出了涉及外审计范围对内部审计工作可予信赖程度的常规评估。

48. 除内部审计工作外，内部审计和监督司还开展监督调查。这一职能通常需要调查违法行为，包括违反规章制度，管理不善、行为不端和浪费，滥用权力，以及职工或从事与本组织交易的人员或企业的不法行为。但是，监督调查不属此次审查范围。

内部审计的定义

49. 内审计员协会最近将内部审计重新定义如下：“内部审计是一项独立的客观保证和咨询活动，用以增值和改进一个组织的工作。它通过采取系统而有条不紊的办法评价和改进风险管理、控制和治理过程的效果帮助一个组织实现其目标”。

50. 这体现了从控制评估的较狭隘作用转变为包含更广泛的作用，包括根据实现组织目标拟定的过程改进。内部审计范围现在还包含集体治理、风险和控制的更广泛概念，承认在一个组织内存在着控制，主要管理风险和促进有效治理。

最近活动

51. 在确认需要实现程序改进方面，内部审计和监督司在过去18个月期间发布了若干指令。这些指令尚未全部得到充分实施，但是对目前审计工作档案的有限审查表明，虽然普遍仍需要进一步改进，但是审计职员已在不同程度上作出改进。

52. 此外，在2000年12月期间，内部审计和监督司举办了一期正式的计划讲习班。在讲习班上讨论了从行政问题到技术、客户服务和质量保证问题等事项。它通过若干审计对象的参与获得支持，而且虽然所作的决定尚未通过明确负责人员和时限的行动计划正式记录，但是看来内部审计和监督司似乎已查明若干问题，其中一些问题反映在本报告中。

主要结果

53. 内部审计和监督司的独立性通过其组织地位和职权得以实现，使其能提供公正的、无偏见的审计评估。职员的资历、技能和经验普遍适合履行其职权，但随着高级管理层保证需要的发展，必须予以重新评估。在审查期间，访谈的大多数管理部门人员对所产生的报告范围和质量表达了不同程度的满意度，并表扬他们在其做法方面最近作出的改进。

54. 存在着若干领域，内部审计和监督司未能跟上内部审计方面的发展情况，或鉴于管理层的期望，内部审计和监督司应重新考虑其某些做法。主要事例如下：

(a)

就现代审计规范和内审计员协会标准而言，目前构成安排资源基础的风险评估过程是不充分的。例如，风险评估过程并不包括正式确定所有可审计的活动、查明相关风险因素和评估其相对重要性，以便将较优先的审计重点放在较高风险的活动上。

- (b) 内部审计和监督司的重点在很大程度上仍然是财务和会计风险，反映遵行和控制评估的传统作用，但它已开始转向综合保证。此外，内部审计和监督司既未充分扩大其重点以包括治理和商业风险管理，也未正式开始使其活动与组织目标相一致。内部审计和监督司还普遍注重于职能领域，而不是超越职能界限的各个过程。
- (c) 对途径和方法，包括利用技术，未予正式记录。因此，审计工作文件的组织、设计和内容未标准化。对审计工作文件也未进行审查，以确保文件恰当支持审计报告并且已履行所有必要的审计程序。
- (d) 对报告的一般做法是以例外为基础，即报告弱点并附有建议。但是，当条件符合特定标准（规定的细则、条例、控制、标准等）时，未就符合标准的程度向管理层提供具体保证。
- (e) 内部审计和监督司尚未采纳任何正式持续的改进技术和方法。近期未开展外部以同行为基础的质量保证审评，并且没有发展或使用适宜的正式主要绩效指标以评价其活动的效果和效率。

高层建议

55. 下列高层建议如予恰当实施，应可改进内部审计和监督司的效率和效果，转而在实现其组织目标方面对管理部门提供增值帮助：

- (a) 应明确总干事、审计委员会和管理部门期望的保证性质和程度以及其它可能的咨询服务。此外，应实施机制确保治理和监督机构跟上国际公认的最佳规范。
- (b) 应批判性地对现有资源的技能和经验进行分析，以确定它们能提供所需保证的程度。任何认知的短缺技能或能力应随后以最有效率和成效的方式予以购置。
- (c) 开展内部审计活动，从实体级风险评估、各别审计执行、报告、后续程序到部门管理层，应至少按照内审计员协会标准进行。同时，应作出努力以查明和遵守尚未纳入内审计员协会标准的最佳规范。
- (d) 不仅为内部审计和监督司，而且为组成该职能的各个专业人员确定和监测主要业绩指标，以及实施持续改进技术。
- (e) 应扩大现有交流程序以确保内部审计和监督司与所有主要利益相关方面之间持续、透明和建设性的讨论，其中包括总干事、审计委员会和高级管理层。通过审计

的计划、外勤工作和报告阶段就单项审计与审计对象进行协商，可进一步加强交流。

56. 上面提到的建议中有些建议相对容易处理，而其它建议极为重要，需要变革管理。因此，建议应拟定、实施和定期监测一项正式项目计划，附有具体可交付的成果、时限和负责人员，包括短期资源。

57. 总干事办公厅已表示，它将认真研究这些建议，以便根据该研究拟定一项实施计划。

在一个区域办事处总体控制环境的计算机审计

58. 1998年在总部环境开展了总体控制的计算机审计并于1999年开展后续审计。结果已列入我的前一份报告，并且秘书处将这方面取得的进展随时向我通报。通过审查一个区域办事处的总体控制，现已进一步推进专业审查工作。这还将作为其它区域审计期间较有限审查的基础，以确定区域之间在这方面具有共性的程度。

59. 总体控制为信息技术活动确定全面控制框架和提供合理保证，使能实现内部控制的总目标。它们是所有应用系统控制的基础，并确保程控程序的有效操作，包括控制程序和文档的设计、实现、安全、使用和修改。如果总体控制不充分或无效，存在危及应用控制的重大风险。

60. 在综合报告中详细提出的审计结果表明，虽然在总体控制环境实施某些控制，但是总的说来在控制环境中存在着重大弱点。可有成效地实现总体控制环境改善的若干领域已得到确定并概述如下：

(a) 计划、政策、程序和标准

- 应仔细考虑和实行需要一项正式安全政策、灾难恢复计划、工作连续性计划、信息技术战略性计划、程序变更控制程序、操作程序以及数据字典开发与维持政策和程序。
- 应记录系统开发生命周期方法以及整个组织内控制和管理应用系统开发的政策。

(b) 物理存取控制

- 可改进物理存取和环境控制，只限于经授权的人员可利用计算机室和其它相关设备。

(c) 网络控制

- 应审查由网络监测程序包监测网络性能和系统故障所产生的报告。还可考虑调制解调器的反向拨号功能以减少通过调制解调器未经授权存取的风险。

(d) 操作和备份程序

- 应实施正式经批准的备份和恢复程序、备份寄存器、操作员记录簿和事件报告程序。
- 应利用一个机房外备份地点恢复备份磁带、操作程序备份、灾难恢复计划和系统文档。

(e) 逻辑存取和安全

- 可改进在区域办事处行政和财务系统、活动管理系统、人事系统以及履行、会议和行政系统内的逻辑存取控制。
- 应制定一项正式的软件盗版政策、终止程序和用户登记程序。此外，应在结构化询问语言服务器运行一项反病毒程序。

(f) 数据

- 应考虑一项归档政策。应采用改进的控制，如无用数据总和，以确保在总部更新财务系统时该区域产生的区域办事处行政和财务系统转储既精确又完整。

(g) 组织结构

- 程序员不应能充分控制获取新型视窗（Windows NT）服务器生产环境中的程序和数据。应在职权范围（工作说明）中正式记录短期信息技术人员的职责。
- 应在数据库管理员与应用程序员的关键工作职能之间实施职责分割。此外，应处理对某些主要信息技术职工的高度依赖性。
- 应考虑成立管理一级信息技术指导委员会和定期举行会议以监测信息技术职能。

(h) 程序变更控制

- 应恰当记录这方面的程序。质量保证应构成程序变更过程的组成部分，并且程序变更应予记录和审查。

61. 区域主任的意见于2001年2月16日收到，他提及已采取或预期采取的各项纠正措施。对这些措施的效果将在不久进行评价。提出的某些问题应由秘书处在全球范围进行处理并已将这些问题提请管理层注意，以便将其作为实施在审查总部总体控制环境时所提建议的组成部分处理。

在一个区域办事处开展的审计

62. 在财务期第一年，访问了一个区域办事处以确定在本财务期内在区域一级将开展的工作的重点领域和范围。按照我们的既定惯例，计划在本财务期内访问所有区域办事处和某些国家办事处。

致谢

63. 我谨此表示感谢总干事、区域主任和世界卫生组织工作人员在我的审计期间给予的合作和帮助。

S.A. Fakie
外审计员
南非共和国审计长

2001年3月14日于南非比勒陀利亚

= = =