



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

A54/22
2001年4月19日

管理和财务事项

内审计员的报告

职权

1. 现转呈内部审计和监督司2000年的年度报告供卫生大会参阅。

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)段要求该司向总干事提供简要年度报告，其中涉及其活动、活动方向和范围以及所作建议的实施情况。据此，向卫生大会提交本报告以及认为必要的任何评论。

3. 通过内部审计、检查和调查的过程，该司审查和评估各组织层次开展活动的方式。其目的是适当保证各项活动有助于实现本组织的总目标和最终目标，而且没有显著的不正当行为。更具体地说，为了达到这一点，该司审查和评估会计、行政和业务控制机制；评价对本组织资源的负责、有效和经济的使用；确认遵照既定政策、计划和程序办事的程度；确定资产报帐和保护以免于损失的情况；评估为杜绝欺骗行为、浪费和违法行为所采取的措施；并确认财务和管理信息的可靠性。

4. 该司有权全面、自由和迅速地检查它认为与所审查主题有关的本组织内所有档案、财产、人员、活动和职能。

重点、程序和结果

5. 组织结构和相应的业务职能以及包括客观和主观因素的风险评估程序仍然是该司工作措施的基石。根据风险评估程序，该司确定了如下工作总计划：(a)区域办事处；(

b)世界卫生组织代表处；(c)总部各规划；(d)管理支持处；(e)信息系统；(f)调查和监督。然后通过额外的具体风险评估，在这些广泛的领域内分别确定了具体的重点。

6. 在所有这些工作领域内，一般的措施是对运行的选定控制系统进行审查，这些系统的设计目的是协助实现行动计划中规定的目标。为此目的，审查工作评估了实施活动的效率、效益和经济性；遵循规定和政策的情况；以及适用于特定工作领域的信息可靠性。

7. 该司审查了总部、区域办事处和国家办事处的行政、财务和管理程序。其中包括重点审查了总部财务服务的特定帐目结存和程序。在区域办事处，审查着重于规划活动的金钱价值、遵守程序的情况以及加强内部控制。为了平衡审查的深入程度，人力资源调拨的方式使现在给予区域办事处审计工作的时间显著增加。金钱价值的措施同样适用于需要使用这种措施的特定总部规划。在国家办事处，审查着重于检查行动计划中所规定规划提供方面的实施有效性。该司还考虑到管理层关于在这一年期间审查特定规划或活动的要求。

8. 2000年期间该司工作的结果是，向本组织不同层次的管理部门提出了建议，以便达到如下目的：

- 改进管理措施、效率和效益，并增加价值；
- 使实施工作更加节约；
- 遵循既定规定和政策；
- 提高财务和管理信息的准确性和可靠性；
- 对欺骗和不法行为采取行动。

9. 该司还向总干事提交了一份年中报告，突出地介绍了其活动成果并提请注意特定的风险。

该司的管理工作

10. 该司的人员配备资源为八名专业审计员的职位和一名司长的职位。根据传统的安排，两名审计员继续驻在华盛顿（哥伦比亚特区）对美洲区域办事处和泛美卫生组织进行审计。专业职位得到两名一般事务人员的辅助，其中一人驻在华盛顿（哥伦比亚特区）。目前，所有职位都已任命。

11. 为了确保充分的实施独立性，《财务细则》第112.3条规定，该司直接隶属总干事。在该司开展其工作的过程中，秘书处没有对其工作范围规定任何限制。
12. 作为该司为加强职员发展和维持其技能基础所做努力的一部分，其职员参加了各种内部学习班和外部培训规划。通过自学过程开展专业继续教育也是职员专业发展的一个主要组成部分。
13. 该司继续参加联合国联合监督机构的活动，包括联合国组织和多边金融机构内部审计服务代表的第三十一次年会(2000年6月于罗马)。该司还参加了联合国系统调查人员的第二次会议(2000年6月于罗马)。该司与会会员国(包括“日内瓦集团”)的代表保持联系并答复他们提出的咨询。
14. 该司与本组织外审计员保持联系。与以往几年一样，一年中举行了定期协商以协调审计工作并避免地域覆盖面的重复和重叠。该司一贯向外审计员提供所有内部审计报告以及发表的其它有关文件的副本。

2000年的审计结果

15. 2000年期间所开展审计工作的结果表明，世界卫生组织整个内部控制系统继续提供适当的保证，在正常的业务过程中可防止或揭露实现其目标时的重大不正当行为。同时，必须承认管理思想和工作作风所有改变，转向更多地以结果为基础的规划。因此，必须更多地注意在整个组织范围内宣传责任制的概念。责任制的特征应当是在世界卫生组织的管理框架内以高效率、高效益和节约的方式达到期望的结果。
16. 一年中进行的审计期间确认取得改进的重大问题和领域按工作计划中概括的主要类目介绍如下。

区域办事处

17. 对区域办事处的审计着重于在遵守程序与加强效率、效益和节约之间达成平衡。该司确认的重大问题和作出的建议如下。
18. **联络处**(欧洲区域办事处)。联络处的效率和效益受如下方面的影响：**(a)**与区域办事处组织结构的关系；**(b)**卫生部在选用官员过程中的参与；**(c)**在世界卫生组织设有双重机构时，其作用和职能；**(d)**对联络处预算支持的规模和性质；以及**(e)**在世界卫生组织整体投入计划过程中作为归口单位的使用情况。

建议。区域办事处需要在独立性、地位、客观性和动力方面估计对联络处效率和效益的影响。

19. **急救活动（欧洲区域办事处）。**虽然多项决议授权参与急救活动，但区域办事处需要(a)除授予的技术协调作用之外，明确其将参与业务活动的程度；(b)发展反应能力，其组织结构将以发展为基础的技术合作和规范化职能为方向；(c)加强部门间协调，而不是依靠顾问等外部资源；(d)确保世界卫生组织根据紧急情况的现状提供援助的效率和效益，尤其是在发生复杂的紧急情况和涉及发展连续性的时候；(e)认识到存在这样的危险，即职员个人可绕过等级制度结构并筹集资源，从而重新安排重点并产生由捐助者推动的行动；以及(f)审查通过适当授权、建立现场管理信息系统、记录获得的经验教训和加强遵守世界卫生组织支出规定来处理紧急情况的管理措施。

建议。区域办事处应当(a)在一发生紧急情况时就对处理工作做出明确规定并定期评估其参与的性质；(b)以名册系统为基础创建后备支持小组；(c)重新评估部门间协调的程度，以便利用内部优势；(d)监测紧急情况的不同阶段并运用相关的业务、财务和行政程序；(e)为当地资源筹集工作的重点、方式、审批程序和责任制要求制定明确的准则；(f)解决现场授权的问题，迅速开展工作以及及时向现场办事处提供财务报告和活动报告，制定以现有准则和所获得经验教训为基础的成套宣传材料，并训练现场工作人员遵守世界卫生组织规定；以及(g)审查现场办事处提交的开支报告以核实无误。

20. **开支变更（东南亚区域）。**在双年度最后六个月中，合同和物资设备领域内的实际支出比计划支出有了显著的增加，却没有明显的正当理由。合同费用增加了304万美元，即计划开支的871%；物资费用增加了220万美元，即计划开支的327%。

建议。区域办事处应严谨地审查各部分交货方面的差异并确立更稳定和有代表性的计划。

21. **注销（非洲区域办事处）。**区域办事处可能需要从其帐目上注销约106万美元的金额。迄今确认的注销帐目可概括如下：不同的应收款项帐目内约为50万美元，银行转帐的40万美元下落不明，办事处内丢失现金16万美元。确认的某些金额可归咎于无法控制的外部事件。但是，值得关注的是没有及时和彻底地对可控制的事件开展后续工作以确认问题并提高追回款项的可能性。

建议。应更加重视对帐目结存额进行仔细检查以及时发现和处理问题。还应审查作为基础的起因，以便采取行动纠正可能继续存在的控制弱点。

22. **活动实施。**注意到多个区域办事处的技术规划实施工作存在缺陷，其中涉及(a)关于开展活动理由的最初信息不充分；(b)对活动结果情况的监测不够；以及(c)缺少活动完成之后对活动的正式评价。

建议。区域办事处应当(a)为计划的每个部分准备详尽的和有目的的技术理由；以及(b)制定和实施准则以确保技术活动在完成时得到有条理的评价。

23. **聘用费用（东南亚区域办事处）。**注意到有这样的情况，即受聘顾问的职权范围与正常职员的一样。但是，聘用短期职员的费用比聘用顾问的费用少26%。当聘用顾问时，似乎没有考虑到这一点。

建议。技术单位应根据聘用顾问和聘用短期职员的费用作出裁定，并在提出招聘要求时提供必须的理由说明。

24. **合同（欧洲区域办事处）。**同意开展工作、技术服务协议或顾问工作等合同安排构成执行区域办事处工作主体的基础。就确定预算金额、结果、开始开展活动、分期付款、缺少监测和报告最后成品情况的机制、缺少审计条款以及缺少对承包活动所提交的技术报告的系统评价而言，有时合同的设计和执行情况不佳。

建议。区域办事处应当(a)确立详细的准则以协助技术单位正确填写合同协议；(b)确保合同开始的日期为双方签字之后；(c)在支付分期付款的最后一笔钱之前，通过审查技术和财务报告确保合同的圆满完成有正式记录；(d)制定包括所有合同安排和相关技术领域的信息系统数据库；以及(e)对超过规定美元价值的合同活动进行有条理的书面评价。

25. **授权（西太平洋区域办事处）。**作为执行区域规划的财务和行政基础框架的总体授权可追溯到1989年2月。在随后的时期中，制度、程序和措施有了变化。这也影响到国家级的授权。

建议。区域办事处应当与总部协商，审议和最终确定授权的草拟方案。

26. **职工报销（非洲区域办事处）。**在职工健康保险计划下向医疗提供者支付的若干笔大额医疗费仍保留在报销者的个人帐户内，因为对报销是否合法有怀疑。值得关注的是，为这几笔款项作出适当说明所用的时间太长。

建议。应当采取纠正行动。

27. **控制开支**（非洲区域办事处）。在区域办事处的开支领域内继续存在各种内部控制弱点。其中包括缺乏核定承付款的签署人小组，在确定承付款之前开始开展活动，不能对承付款及时进行记录，以及不能充分证实遵守世界卫生组织的规定。

建议。区域办事处应当弥补缺陷并着重提醒国家办事处遵守世界卫生组织的规定。

28. **当地费用补贴**（东南亚区域办事处）。上一个双年度向合作伙伴支付的当地费用补贴预付款的未清算额达57.2百万美元。

建议。世界卫生组织代表应当通知卫生部，在提交必要的财务报表之前，将暂停向今后的活动提供预付款。

29. **房租补贴**（美洲区域办事处/泛美卫生组织）。向职工支付的房租补贴计算不正确，造成付款过多和过少。计算系统未程序化，也未考虑到影响应付金额可变因素的变化。

建议。应当重新计算并追溯补发或扣回房租补贴，还应考虑使系统自动化。

30. **信息学**（非洲区域办事处）。确认了信息技术领域内的机会，以便加强和改进人员配备和方向、计划过程和管理措施以及设备和软件的安全和购置。

建议。区域办事处应当(a)建立一个信息指导委员会以确定重点活动；(b)正式衡量各种信息学统计数据并制定和报告工作计划；(c)审查和加强后备程序；以及(d)确定物资和信息学处在购置和清查计算机方面的作用与责任。

国家办事处

31. 该司把国家办事处看作为起到促进作用并对国家需要作出权威性反应的实施中心。因此，与国家办事处活动相关的风险在性质方面主要涉及实施工作并围绕成功地实现行动计划中规定的目标。对国家办事处的审计包括审查规划提供的效率、效益和勤俭情况，管理程序以及支持环境。确认的重大问题如下。

32. **与国家的合作**（菲律宾）。世界卫生组织在各国并与各国一起开展的工作是不断审查和评价的一个重点，目的是使之更具战略方向，从而产生更大影响。确定了在过去造成制约的一些因素，例如缺乏连续性、强调物资以及对取得成果重视不够。在国

家办事处内开展了初步审查，以便探索把在各国并与各国一起开展工作的原则转换并运用为具体行动的程度¹。审查工作以政策文件中包含的指标为基础，即更具战略性的措施、部门间措施、统一的世界卫生组织国家合作战略、以分享知识和卫生情报为重点、强化世界卫生组织在国家内的作用以及区域办事处和总部更加系统和合理的措施。

建议。国家办事处应当进一步努力，明确确定把与各国并在各国一起开展工作的新共同战略转变为一个行动框架并予以运用的过程。

33. **世界卫生组织的地位（赞比亚）。**在对国家办事处进行审计时，确认了可改进的若干领域以加强世界卫生组织的地位。尤其是，(a)有限的内部能力影响了办事处对政府需求作出有效反应的能力；(b)1998-1999年的规划在2000-2001年合并为数量较少的预算类目，没有达到期望的目的，即减少无条理现象并通过减少重点使力量更加集中；(c)对一般物资给予的重视太多：物资开支的55%与计算机和车辆相关；以及(d)在重新调整资金时，有关理由、目的和重点转移的记录不充分。

建议。世界卫生组织代表处应当在管理过程中采取措施，以便弥补缺陷并加强世界卫生组织投入的有效性。

34. **实施工作的有效性（莫桑比克）。**在国家办事处确认了可有助于实施工作有效性的两个因素。(a)在不存在系统化的、以依据为基础的国家卫生计划的情况下，规划更多地以活动为主，而不是以目标为主。需要以需求和依据为基础确定重点的框架；这将提高世界卫生组织投入的有效性和持久性。(b)根据行动计划评价成果的过程是一个值得赞扬的事态发展。如果除了桌面上的审查之外，能把这一过程扩大到对成果有效性开展一次现场评价，就会更加有效。

建议。世界卫生组织代表处应当与区域办事处协商，审查其管理过程以考虑到上述因素。

35. **采购（洪都拉斯）。**采用的做法是通过分几次订购来分散特定采购项目的价值。这使之有可能规避授权范围造成的限制。

建议。区域办事处应当调查国家办事处超越其授权范围的问题。

¹ 见文件EB105/7。

36. **监测**（赞比亚和莫桑比克）。实施监测系统的措施缺乏连续性，从而造成了信息空白。这使之无法在计划的实施工作与实际或及时和最新的信息之间进行有系统的比较。

建议。财务和规划监测系统应当予以巩固并与行动计划联系起来，使每个规划领域都能了解当前的实施信息。

37. **沟通**（智利）。区域办事处和现场之间缺少沟通和协调。即使在国家办事处负责管理合同时，区域办事处也在没有国家办事处参与的情况下直接签订合同。

建议。应当建立正式程序，要求区域办事处的技术单位在与一个国家的人签订合同时与国家办事处协调其工作。

总部

38. 除了审查特定程序和帐目结存，该司还详细审查了总部的三个特定规划领域和职能。

39. **以石油换取食品的规划。**对世界卫生组织向伊拉克以石油换取食品规划所作的贡献进行了审计以审查组织措施、管理过程和活动实施。作为联合国机构间人道主义方案的一部分，世界卫生组织负责在北方三个管辖区内实施联合国安全理事会第986号决议（1995年）的卫生部分，并负责采购医疗物资和观察在该国其它地区分发的情况。注意到一些问题。(a)由于企图用以发展为方向的技术和规范化职能占主导地位的共同文化和措施解决长期复杂紧急情况的所有问题，制约了世界卫生组织贡献的效率和效益。这造成结构和程序方面的脱节，各部分由本组织不同层次负责。(b)由于信息流通的时间安排不同，世界卫生组织面临以自己的资金为伊拉克的物资供资的风险。(c)世界卫生组织贡献的有效性受到各种因素的影响，例如招聘方面的延误、资历不能充分符合职权范围要求、缺少以证据为基础的计划 and 资源调拨系统、不能充分利用支助服务以及采购缺乏计划性。这对世界卫生组织的正常规划具有额外的影响，因为尽管本可建立专职职位，但世界卫生组织在伊拉克的活动利用了支助服务资源。

建议。世界卫生组织应当(a)在实施伊拉克规划时采用一种“特别项目”的措施；其中应包括以发展为方向的态度，在横向交叉的基础上处理本组织不同层次和学科的问题，确定作用和责任以及沟通和报告渠道；以及(b)建立专门的监测系统，以便尽可能缩小时间差异。(c)确定的主管单位应当发起行动以弥补注意到的缺陷。

40. **管理支持处。**在1999年对管理支持处进行评价之后，对所有八个处开展了审计工作。目的是评估实施控制机制的有效性。管理支持处的基本控制结构正在有效地运转。但是，注意到如下值得改进的问题：**(a)**管理支持处的服务和控制职能之间可出现冲突。管理支持处的职员是他们为之服务的部门的一部分，并与技术单位的同事隶属同一个执行主任，所以问题更大；**(b)**不存在有效的控制机制以确认未经批准就向短期职员支付工资的情况；**(c)**在个别案例中存在程序方面的缺陷，涉及预支款项、对财务报表采取后续行动、监测和控制拨款、监测承付款、监测预算外捐款、确定短期职员级别以及控制有限期限的职位。这造成不同部门的做法不一致，使既定的限制和程序得不到遵守并使这些领域的控制机制不能实施。之所以产生其中某些情况，是因为管理支持处的责任和负责范围不明确，而且不能利用现有工具和设施；**(d)**活动管理系统实施不足，因此该系统产生的报告不可靠；以及**(e)**在缺少监测自愿捐款核心系统的情况下，分别制定的系统出现了部分重叠。

建议。管理支持处应当在发现存在缺陷的领域内修正工作惯例和职能，使业务和活动符合世界卫生组织规定、条例和政策。在管理支持处自己不能纠正已确认控制机制缺陷的领域内，高级管理层应当给予指导和指示以减轻这些缺陷的影响。

41. **私立部门合作。**为开展私立部门合作进行决策的权力下放程度很大，相关的实施准则和有关考虑可能非常复杂。虽然法律顾问和私立部门合作委员会可以并确实提供审查和指导，但这些自愿机制并不总是被使用。世界卫生组织对私立部门财政捐助程度的外部和内部财务报告需要用于评价和分类的更全面定义或标准。需要改进对所评价提案的成本/效益分析。

建议。需要进一步发展和加强政策、程序和措施以协助确保对这一不断扩大的敏感领域所必须实行的高度控制。

监督

42. 根据其职权，即确定资产是否受到保护以避免损失并评估为杜绝欺骗行为、浪费和违法行为所采取的措施，该司按照授权开展调查。已向总干事传达了一年中所做工作的成就，该司正在对结果进行监测。按照工作的性质，调查结果是保密的需要经过合法程序，以便使最后的处理不会有任何偏见。

联合国艾滋病毒/艾滋病方案的审计

43. 在一年中，该司以其作为东道机构内审计员的身份，对联合国艾滋病毒/艾滋病方

案的方案支持司进行了审计。已向该方案的执行主任传达了审计的结果及建议。

后续和实施工作

44. 该司监测其所有建议的实施情况并在随后前往审计时核实报告的实施情况。在所报告的时期，高级管理层积极地接受了作出的建议。该司对重大审计建议的整体处理情况表示满意。

45. 本文件的附件显示了2000年期间所发布报告的情况。对2000年上半年中发布的报告作了工作结束时的评论。除下文中另有说明，1999年及以前发布的所有报告都已经过审批。

46. **因特网和内联网。**在2000年2月发布了1999年工作计划的一份报告，其中涉及与本组织使用因特网和内联网技术相关的内部控制机制。确认了若干高危安全问题并立刻采取了措施以消除业务风险。提出的其它问题涉及政策、主要和已知的缺陷、世界卫生组织各驻地之间的问题以及其它战略性问题。虽然其中已包含若干具体建议，但报告明确显示需要高层决策和指导。目前正在对报告进行研究，但尚未见到具体的实施计划或其它决定。审计仍在进行，该司将继续监测该项目。

47. **国家办事处。**审查了为四个选定的国家办事处发表的审计报告的实施状况，其中涉及过去两个双年度期间在书面实施计划基础上结束的审计工作。由于与所作建议相关的风险水平以及费用方面的考虑，未再次前往这些国家办事处。要求世界卫生组织代表向该司提供支持文件或关于为实施建议所采取行动的其它类似依据。有些建议没有得到处理，而且有一个国家办事处没有答复。尚未处理的问题和建议被再次提出并纳入有关区域办事处的审计报告。该司将继续对情况进行监测。

卫生大会的行动

48. 请卫生大会注意本报告。

附件
2000年审计报告和状况

办事处/主题	报告日期	审计结束日期	备注
莫桑比克世界卫生组织代表处	2000年4月27日	2001年3月22日	
赞比亚世界卫生组织代表处	2000年5月16日	2001年3月22日	
管理支持处控制机制—家庭和社区卫生	2000年5月25日	2001年2月28日	
东南亚区域办事处	2000年5月25日	2001年2月28日	关于规划监测的一项建议需要更加有效的实施。该问题将纳入2001年的审计工作。
美洲区域办事处/泛美卫生组织工资科	2000年6月7日		等待处理房租补贴付款差异。
管理支持处控制机制—政策依据和信息	2000年7月11日		
管理支持处控制机制—一般管理	2000年7月26日	2000年7月26日	
与私立部门的合作	2000年8月3日	2000年8月3日	
哥斯达黎加泛美卫生组织/世界卫生组织代表处	2000年8月15日	2000年10月10日	
智利泛美卫生组织/世界卫生组织代表处	2000年8月16日		
洪都拉斯泛美卫生组织/世界卫生组织代表处	2000年8月16日	2000年12月6日	
智利生物伦理规划	2000年8月16日		
管理支持处控制机制—对外关系和理事机构	2000年9月6日	2001年1月15日	
欧洲区域办事处	2000年9月18日		
伊拉克以石油换取食品规划	2000年9月22日		
管理支持处控制机制—可持续发展和健康的环境	2000年9月25日		
控制自我评估—西太平洋区域办事处	2000年11月8日		
管理支持处控制机制—非传染病和精神卫生	2000年10月18日	2000年12月4日	
联合国艾滋病毒/艾滋病方案支持司	2000年11月15日		
管理支持处控制机制—卫生技术和药物	2000年12月7日		

2000年审计报告和状况

办事处/主题	报告日期	审计结束日期	备注
墨西哥泛美卫生组织/世界卫生组织代表处	2000年12月15日		
管理支持处控制机制—传染病	2001年1月24日		
西太平洋区域办事处	2001年1月30日		
非洲区域办事处	2001年2月9日		
管理支持处控制机制—简要报告	2001年2月9日		
东地中海区域办事处	2001年2月23日		
阿根廷泛美食品保护和人畜共患病研究所	(起草中)		
哥伦比亚泛美卫生组织/世界卫生组织代表处	(起草中)		
日内瓦重点审查：—资产管理系统	2000年5月3日		已获得答复；但是，未涉及重点问题，也未提供实施证据，因而已送回以进行澄清。
—停车场租金	2000年6月13日	2001年2月7日	
—个人帐户和未清算预支款	2000年8月31日	2000年11月16日	
—暂记帐户	2000年9月28日	2000年9月28日	
—定额备用金帐户	2001年2月1日		
华盛顿重点审查：—准备金帐户	2000年1月18日	2000年1月18日	
—个人帐户	2000年3月14日		最近接到了答复，正在进行审查。
—紧急周转基金	2000年5月22日	2000年9月29日	
—房租补贴	2001年2月22日		

" " "