



世 界 卫 生 组 织

第五十八届世界卫生大会
临时议程项目 17.2

A58/28
2005 年 4 月 21 日

外 审 计 员 的 中 期 报 告

总干事荣幸地以此向第五十八届世界卫生大会转交外审计员关于世界卫生组织 2004-2005 年财务期的中期报告 (附件)。

附 件

外审计员向第五十八届世界卫生大会提交的中期报告： 世界卫生组织 2004-2005 年财务期的审计

前言

1. 根据第五十六届世界卫生大会 WHA56.8 号决议，指派印度主计审计长承担世界卫生组织 2004-2005 年和 2006-2007 年财务期的审计工作。
2. 中期报告的做法是由前任外审计员南非共和国审计长于 1997 年采纳的。我提议继续这一做法，使我能及时向世界卫生大会通报由外审计产生的重要结果。
3. 我谨愉快地报告，已与秘书处建立了建设性的工作关系，并且在审计工作的第一年我已获得杰出程度的合作。与内部监督服务司也已建立有效的协调，以避免活动的重复或重叠。对内审计开展的与外审计过程的审计目标有关的工作将继续给予信赖。
4. 审计范围与《财务条例》第 14 条及该条例所附的外审计职权范围补充条款一致。根据这些职权范围，审计员应就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。
5. 审计系按《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。
6. 迄今进行的审计程序的目的是为了就已列入 2004 年未经审计的中期财务报告的中期财务报表表达审计意见。
7. 在审计工作的第一年在综合计划过程之后，除两个国家办事处之外，对非洲、西太平洋和东地中海区域办事处进行了审计。日益增加的分权管理和随之发生的必须增强责任制是在计划这些审计时铭记的因素。此外，在总部开展了中期审计。对以前已向世界卫生大会报告的某些事项也已采取后续行动。在财务期的剩余时间内，除对本组织工作的某些方面进行管理审查之外，将对其它区域和国家办事处进行审计访问。
8. 由迄今为止开展的审计产生的结果已通过管理信件向有关管理部门转达。这些审计的结果适当综合后在拟定本报告时已得到考虑。

财务事项

9. 截止 2004 年 12 月 31 日,在预算的会费总额 4.3155 亿美元中,已征收数额为 3.8824 亿美元。这显示征收率为 90%,与 2003 年 12 月 31 日时的征收率相同。

10. 本组织继续收到相当数量的预算外资助。2004 年收到用于世界卫生组织规划活动的总额为 8.17 亿美元。

11. 第五十七届世界卫生大会决定¹要求总干事与会员国和区域协商,根据客观标准制定指导原则,以便应用于分配所有来源的资金,同时考虑到公平、效率和绩效以及对最需要国家、特别是最不发达国家的支持,供执行委员会第 115 届会议审议。

12. 注意到秘书处已拟定指导原则草案以支持涉及整个组织的战略性资源调拨。这些指导原则草案尤其设想,战略性资源调拨由以成果为基础的预算作为推动力,首先确定预期成果并以从下到上的方式制定预算以提供这些预期成果。预算将涵盖世界卫生组织所有的财政资源并将全面考虑资源需求,包括所有供资来源的收入。指导原则草案由执行委员会进行了审议并决定秘书处应继续与会员国的协商过程,将一份新的草案提交执行委员会第 116 届会议。

分配款项和支出控制

13. 分配款项和支出控制是财务纪律的一个有机组成部分。根据本组织的《财务细则》,承付款只可按分配款项所示用途提出,并且不得超出分配款项中可动用的数额。分配给其款项的指定官员负责正确使用所提供的资源。

14. 但是,注意到超出分配款项、发生赤字余额的事例。分配款项持有人与预算和财务工作人员之间更大程度的协调可有助于消除产生此类事例的可能性并可增强支出控制。

15. 一个相关问题是拟定准确估计数,从而确保分配款项反映实际需要。注意到在非洲区域办事处存在着低估薪金和共同服务费用造成超出拨款的事例。虽然预期这可在该双年度第一年即 2004 年年底时通过调整规划得到解决,但是弥补这些低估的费用需要动用 2005 年可获得的资金,可对该财务期剩余时间早已计划的其它活动产生影响。

¹ WHA57(10)号决定。

16. 我建议本组织加强分配款项持有人与预算和财务工作人员之间的协调，以确保遵守分配款项和将产生赤字余额的可能性减少到最低限度。对估计数的周密详细审查也将有助于确保估计数反映实际需要。

未清偿承付款

17. 承付款是对本组织资源形成债务的承诺或任务。未清偿承付款系承付款未支付的部分，系未偿付的债务。对于处理由正常预算和预算外资金形成的未清偿承付款，存在着特定程序。

18. 定期周密审查未清偿承付款极其重要，以便确保仍然需要保持这些承付款。在迄今开展的审计中，注意到某些承付款于 2002 年最后支付的事例，而在某些情况下，自 2002 年形成承付款以来未予支付。建议加强对这些承付款状况的监测，包括由分配款项持有人加强监测，以便审查是否仍然需要保持此类承付款。

定额备用金帐户

19. 要求国家办事处在规定的时间内向区域办事处提交定额备用金帐户的月报表。控制记录还规定提交辅助单据。在开展的审计期间注意到晚收到月报表或未附规定的辅助单据的事例。还注意到在某些情况下，考虑到实际支出趋势，需要对总部定额备用金规定的限额进行审查。

职工预支款

20. 如果在每次旅行结束后 30 天内未提交报帐，则需要从职工薪金中回收旅行预支款。开展的审计显示许多未结清的旅行预支款事例。既未提交旅行报帐，也未回收预支款。在某些情况下，预支款涉及短期顾问。在总部，不能获得 2004 年 10 月 15 日之前所提供旅行预支款的完整资料。认识到正在作出努力以审查这些事例，目的在于使它们得到最终解决。我建议本组织继续努力审查和迅速解决此类悬而未决的预支款。

21. 偿还薪金预支款的时间从提供此类预支款之日起不应超过三个月。注意到薪金预支款超过六个月时间仍未解决和有待回收的事例。建议对此类预支款进行定期审查，以确保遵守规定的程序。

非洲区域办事处预算和财务司

22. 非洲区域办事处的运行环境是复杂的，并且其工作在布拉柴维尔和哈拉里之间的分离是造成这一复杂性的一个因素。外审计员的 2002-2003 年财务期报告也指出了在两个地点运行预算控制和财务会计系统遇到困难。

23. 区域管理部门和总部于 2004 年开始采取行动以解决这一问题。雇用了一个外部咨询公司以审查预算和财务职能并重新设计现有程序。职权范围尤其包括审查预算和财务司的结构及其活动；预算计划工作的政策和程序；区域和国家级的实施和监测；支出核算的政策和程序；财务程序的内部控制系统等。

24. 在非洲区域对该外部咨询公司的建议进行了审查。在分析并考虑到其需要之后，向高级管理部门提出了最终行动方针的建议。主要建议的实施将要求修改组织结构，对职工带来影响。同时，随着新区域主任担任该区域的领导，已发生重要变化。目前必须决定和实施进一步行动方针。鉴于该区域在过去一年里已进行相当多的工作，我建议执行一项有时限的行动计划以实施正在提出的改变。

规划管理

25. 本组织正在实施一项以成果为基础的管理措施，将规划预算建立在特定目标、战略和全组织范围预期成果（包括办事处特定预期成果）的基础之上。

26. 已对所有资金来源遵循一项综合做法，目标和预期成果的确定不考虑资金是否来自正常预算或其它来源。在双年度规划预算中还对总部、区域和国家三级的资金分配作了描述。

27. 注意到秘书处已于 2005 年 1 月向执行委员会第 115 届会议提供一份已定稿的 2002-2003 双年度执行情况评估报告。该报告明确了从实施以成果为基础编制预算的经验中产生的具体教训。秘书处已认识到，必须使本组织三级的实际资源调拨与资源需求相一致，以便实现区域和国家办事处对全组织范围预期成果作出贡献。该报告还确认某些问题，例如基线数据薄弱，选定指标的质量，制定的某些预期成果极为抽象使之难以制定工作计划或评估本组织努力的成功提供充足指导。对秘书处为解决这些问题正在作出的努力给予支持。

28. 开展的审计还表明需要改进指标和里程碑的确定以及目标日期的确定。
29. 在活动管理系统的利用方面存在着进一步改进的余地，该系统是本组织内正在采用的规划计划、实施和监测的应用程序。还注意到在某些情况下，在国家办事处一级可能需要活动管理系统利用方面的能力建设。在非洲区域办事处，注意到活动管理系统与区域办事处行政和财务系统之间的连接并未发挥最佳作用。
30. 调整规划向规划管理人员提供一定程度的灵活性，使能实现及时中期纠正。其最佳利用将增进业务计划工作。注意到正在提出频繁调整规划要求的事例。虽然这通常是超出本组织控制的情况发展的需要，但必须查明导致调整规划的可避免因素。

职工事项

31. 根据现有程序，发出聘用通知和接受通知书构成雇用合同。在对短期合同开展的审查中，注意到在某些情况下，涉及短期职工的合同未在雇用开始之前签署。鉴于这可产生可能的法律影响，*建议*应在雇用开始之前完成所有规定手续。
32. 《职员细则》规定每年至少一次对职工进行评价。业绩管理与发展制度是一个三阶段过程，由此必须记录以个人目标为基础的工作计划，随后进行中期审查和年终审查。开展的审计注意到 2003 年职工评估尚有待完成的许多事例。在其它情况下，2004 年中期审查也尚未完成。鉴于职工业绩评估与发展的重要性，*建议*重申及时完成评估过程。还注意到业绩管理与发展制度的修订版已经拟定，并将在 2005 年 1 月起开始的各阶段予以实施。

奖学金

33. 《世界卫生组织手册》确定世界卫生组织奖学金为“人力资源开发的重要组成部分，涵盖一系列特定学习目标，符合批准的卫生和卫生相关计划、政策和重点，以及目的在于在国家能力建设的框架内产生相应影响。”
34. 由奖学金使用者和国家卫生行政部门提交规定的结束和利用报告是《世界卫生组织手册》设想的报告制度的有机组成部分。要求奖学金使用者在规定的、与提供的奖学金期限有关的最低时期内继续其服务或安排将其服务供国家卫生行政部门使用。及时提交

利用奖学金使用者服务的报告有助于评估，尤其在国家能力建设的框架内，是否正在以预期的方式利用他们的服务。

35. 注意到在规定的期限内未提交所要求的报告的事例。还需要向奖学金使用者和国家政府发出提醒通知。在某些情况下，注意到需要加强此类后续行动。建议继续努力以便按照现有程序的规定获取所要求的结束和利用服务报告。

36. 内部监督服务司于 2004 年开展了一项全组织范围奖学金规划专题评价，其中包括审查所有区域办事处采取的做法。在评价中得出的总体结论为，将奖学金规划置于卫生人力资源前景内是适宜的。评价报告目前正由秘书处进行审议。

地方费用补助

37. 《世界卫生组织手册》确定地方费用补助为本组织作出的付款，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界卫生组织在国家级的技术合作或对此履行其承诺。

38. 实施地方费用活动的资金通常预先向有关政府提供预支款。一项包括详细费用估计和明确发生的开支类别的正式协定支持此类资金提供。关于发生的支出的财务报告规定由有关政府向世界卫生组织负责官员提交，后者随后证实发生的支出符合协定中表明目标，并且这些支出已列入协定中列示的项目。这是预期的责任制过程的一部分。

39. 正如 2002-2003 年财务报告中提到的那样，地方费用补助作为一个支出类别，占有资金来源发生的支出总额的 13.7%。因此，这构成支出的一个重要组成部分，并且极其重要的是监测为地方费用活动提供的资金的恰当使用。

40. 如同也在外审计员以前的报告中提到的一样，继续注意到未从有关政府收到规定的财务报告的事例。财务报告有助于评估其中的活动和支出是否符合有关的规划目标。

41. 秘书处于 2001 年期间建立了一个工作小组，以审查与地方费用补助问题有关的现有政策和程序。此项工作已继续一段时间，并且秘书处表示已制定一个框架以简化对政府提供财政支持的责任制，将重点放在实现成果上。修订的政策目的在于缩小地方费用的范围和将可允许支出集中于地方能力建设。秘书处也已表示，该项修订政策规定了修

订的向国家提供资金支持的原则，预期将很快发布。虽然强调实现成果受到赞赏，但是鉴于以成果为基础的管理框架，我建议提供充足的安全措施以便同样确保资源使用的责任制。

非消耗性设备

42. 根据联合国系统会计标准，非消耗性设备的费用应列为支出或在购置期作为支出勾销。总价值以及估值方法通过一项对财务期末财务报表的说明予以披露。《财务细则》还规定应为除资本化资产外的财产保持一项资产管理制度。

43. 在外审计员以前的报告中曾讨论了保持更新的完整的库存物资记录问题。在开展的审计中继续注意到保持的库存物资记录不完整或不准确的事例。在某些情况下，记录未得到更新，并未始终记录所有购置和处理详情、项目价值或未包括诸如序号和购置日期等充足信息。在某些情况下，已经批准进行处理的项目继续在库存物资记录中加以反映。将从库存物资记录中删除的项目详情存档可起到控制作用，以确保只有已在获得所需批准之后处理的那些项目从库存物资记录中删除。

44. 在某些情况下，开展的库存物资盘点未包含核实的日期以及开展或审查库存物资盘点的人员签名。

45. 世界卫生组织代表处的非项目设备库存物资目录保存在区域办事处。在非洲区域办事处，与国家办事处有关的资料在 2001 年期间因系统崩溃而损失。这些记录于 2003 年重新建立，并发往各国家办事处进行确认和更新。有 46 个国家的记录是不完整的，并且有 10 个国家的现有数据尚需在系统中记录。在哈拉里尚未使用条形码制度。

46. 还注意到 2002-2003 年财务期末开展的总部库存物资盘点正在进行，预期在 2005 年 6 月之前完成。

47. 认识到秘书处已审查《世界卫生组织手册》中目前涉及库存物资保管和处理的规定。从 2005 年 1 月 1 日起生效的《手册》有关章节的修订版已在全组织分发，并预期根据获得的经验加以完善。预期全球管理系统将包含一个综合资产管理模块。虽然这可能在后来被转出，我建议，正如《手册》修订版设想的那样，首先建立一套完整一致的库存物资记录将是审慎的。这将促进随后向全球管理系统预期资产管理模块过渡。

服务合同

48. 通过开展工作协定这一文书使与公司或个人的杂项短期或技术服务合同正式化。《世界卫生组织手册》具体规定在达成开展工作协定时遵循的程序。

49. 对于价值为 15 000 美元以上的合同，需要裁定报告，它以实质和详细的方式显示选择承包伙伴所采取程序的客观性和公正性。关于裁定报告的详细准则也由秘书处于 2003 年 11 月发布。在处理此类服务合同时还需要提供费用估计详情。

50. 注意到即未提交费用估计详情也未拟定裁定报告而合同价值超过 15 000 美元的事例，还存在预先付款超过规定限额的情况。在某些情况下，承包伙伴未签署协定，而在其它情况下，协定由承包伙伴在合同开始日期之后签署。由于此类合同系法律义务，这可造成潜在风险。在某些情况下，并未获得所有规定的内部批准。我建议严格实施遵守涉及此类合同的现有指示以确保选择过程的透明和客观。与这一过程有关的所有手续必须在订立合同之前完成。

知识管理

51. 世界卫生组织是一个知识型组织，并且极其重要的是它的知识资产得到系统管理，从而使之能供内部和外部使用者分享。知识管理早先已被本组织确定为一项机构重点。

52. 2004 年在政策依据和信息部门设立了一个知识管理和共享司。该司的任务旨在尤其通过在本组织内和在公共卫生领域培育知识管理文化，创造鼓励知识共享和有效应用环境以便在会员国改善卫生结果，为更有效传播卫生和卫生系统知识发展卫生系统方面的有益知识管理工具和有效做法以及在发展中国家建设能力，从而弥合“知识-实践”差距。

53. 为实现其目标和任务，极其重要的是该司拟订一项根本战略。战略拟订过程目前正在进行，并且确定以 2005 年 5 月之前发表最后战略文件为目标。

政策和程序

54. 外审计员的 2002-2003 年财务期报告突出了可有成效地尝试制定特定正式政策和程序的某些领域。这些包括风险管理、预防舞弊政策、道德和行为守则、授权的统一和综合框架以及环境政策等领域。

55. 秘书处指出，它已采取措施加强监督、安全协调和库务各领域内以风险管理为重点，并且世界卫生组织打算在本双年度期间进一步处理这一问题，以便制定一项全企业范围综合风险管理政策和战略。

56. 一份关于预防舞弊政策的文件也已拟定，得到适用于管理人员的特定准则以及世界卫生组织代表处和联络处的支持，预期不久将发表。

57. 关于制定一项综合道德政策的工作以及关于授权的框架目前正在进行中。

58. 秘书处还表示，一项环境政策草案已经草拟，并且目前正在进行技术审查。一旦最后确定，将提交总干事供全组织范围认可。其后将由各个地点制定环境管理制度，同时顾及地方条件和法规。

59. 还注意到正在修订概述本组织财务和行政程序的《世界卫生组织手册》，目的是制定一份新的电子《手册》。对修订的《手册》建议的结构已于 2004 年 12 月分发。一旦收到反馈，将开始下一阶段，重新编写《手册》和将其登在一个方便用户使用的网站上。将需要进行密切监测以确保及早完成此项任务。

60. 秘书处正在为解决这些问题作出的努力是令人鼓舞的，并且我建议及早最终正式确定这些政策。

致谢

61. 我谨此表示感谢总干事、区域主任和世界卫生组织职工在我的审计期间给予的合作和帮助。



Vijayendra.N.Kaul

印度主计审计长

外审计员

2005 年 3 月 18 日

= = =