



## 实施内部和外部审计建议

### 秘书处的报告

1. 2012 年 5 月，在其第 16 次会议上，执委会规划、预算和行政委员会要求获得进一步信息，说明为落实提出已有两年之久的建议所采取的步骤，包括对延迟完成令人满意的实施工作作出的解释<sup>1</sup>。
2. 本报告的目的是向委员会介绍在响应这些长期未落实的审计建议方面的进展。正如总干事在第六十五届世界卫生大会上所言，及时、有效实施审计建议是本组织的重要工作<sup>2</sup>。

### 内部审计

#### 统计信息

3. 2012 年 5 月卫生大会审议的内审计员的报告<sup>3</sup>摘要介绍了截至 2012 年 3 月 6 日未结案的审计情况。在所列审计中，有 28 项建议是 2011 年以前提出的，如果到 2012 年还未结案，则意味着其未落实时间已超过两年。
4. 2012 年 3 月到 11 月中，对这些审计建议进行了系统性跟踪，使 28 项未结案审计中的 15 项得以结案。相关审计清单见附件 1<sup>4</sup>。随着这些报告成功结案，世卫组织的非洲、欧洲和西太平洋等三个区域不再有超过两年未落实其建议的审计报告<sup>5</sup>。

<sup>1</sup> 见文件 EB131/2。

<sup>2</sup> 见文件 A65/47。

<sup>3</sup> 文件 A65/33。

<sup>4</sup> 截至 2012 年 11 月 16 日。

<sup>5</sup> 美洲区域审计由泛美卫生组织的内部监督与评估服务司负责。

5. 至于剩余包含未落实建议的 13 份审计报告，详情见附件 2，涉及 2008 年两份审计报告，2009 年六份，2010 年五份。这些审计报告目前的执行率为 22% 到 96% 不等，平均执行率高于 60%。其中六份未结案审计报告的执行率超过 80%；但是，只有在所有建议都落实后才能对有关审计报告结案。

6. 自 2012 年 3 月以来，向内部监督服务司提供了 2011 年以前的 13 份未结案审计报告的相关进展情况。在这些进展情况报告的基础上，内部监督服务司进一步确定又有 96 项建议得到了落实，剩余未落实建议还有 155 项（其中 54 项属于“未实施”，101 项属于“进展中”）。上述 13 份审计报告共包含 416 项审计建议。

### 落实面临的挑战

7. 虽然相关数据很好地说明了当前的情况和取得的进展，同样重要的是了解相关建议属于哪种类型，需要什么样的落实过程以及世卫组织在何种环境下运行——特别是在国家层面。本报告不可能对所有未落实建议进行全面回顾；但是，以下举例说明世卫组织在落实审计建议过程中所面临的挑战。

8. **财政约束**通常会导致在落实审计建议方面的拖延，特别是在需要新投资的情况下。例如，世卫组织驻朱巴代表处确保完全遵守《联合国最低运作安保标准》的工作（审计 09/813）最初被拖延了，就是由于供资不足。例如，缺少资金也导致无法招聘更多人员以确保在财务方面充分划分职责。在这种情况下，在获得额外资金之前，需要实施替代方案，例如利用区域办事处的人员来确保进行更多检查。

9. 一些审计建议涉及**复杂问题**，需要与众多利益攸关方进行广泛磋商和谈判并且获得批准。例如，有关职工健康保险基金的审计 09/808 就是这种情况。2009 年该审计报告发表后不久，就提出了一些措施，但直到 2011 年较晚时候才为该基金设计了新的管理结构，之前要进行磋商并获得职工健康保险联席会议（过去一般每两到三年才开会一次）和总干事的批准。新的管理结构将于 2013 年 1 月 1 日生效。另外，在有些情况下，落实审计建议需要改变世卫组织的政策，甚至需要制定新的政策。考虑到需要在世卫组织三个层面进行广泛磋商，这个过程费时很长。例如，在人力资源领域，任何拟议的政策变化在实施前均需提交全球职员/管理理事会。这一内部机构由总部和区域代表组成，包括来自职工协会的代表。

10. **人员配置问题**（包括不能获得拥有适当专业技能的职员和拖延招聘）也存在挑战，需要加以应对才能确保高效响应审计建议。例如，对于有关世卫组织驻伊朗伊斯

兰共和国德黑兰代表处的审计报告（审计 10/829），在任命世卫组织代表之前存在一段时间的管理真空。这导致在全面响应该审计报告之前有一段时间的拖延。有关总部全球保险覆盖的审计 08/779 显示，需要有更多保险风险管理领域的专业知识。这种专业知识在本组织内部并不是现成的，因此需要进行对外联络和招聘。在偏远地点，缺乏专业知识的问题可能尤为严重。人员配置的短缺还有可能造成将人力资源文件在档案管理系统中归档的工作产生重大拖延（见有关全球管理系统的档案管理系统的审计 10/830）。同样，招聘过程也会由于供资拖延而放缓。

11. 在有些情况下，落实审计建议可能由于**与其它行动相关联而造成拖延**。例如，有关总部全球保险覆盖的审计 08/779 所提及的审查职工相关保险的工作须等待世卫组织改革进程的结果，因为改变合同类型和工作人员待遇将会影响必须由本组织出资的责任。另外，本报告所涉及的几个未结案审计也要考虑实施世卫组织新内部控制框架的进展情况（例如，审计 07/758，全球管理系统全球服务中心在控制方面的准备就绪程度；审计 09/805，审查世卫组织财务管理方法；以及审计 10/837，审查采用全球管理系统后东南亚区域办事处的内部控制环境）。这是一项重大行动，需要世卫组织三个层级进行密切协调，也需要在许多领域采取行动。虽然该项目已经取得了良好进展，但也要在 2013 年才能得到全面实施。

12. 有几项未落实的审计**建议有赖于全球管理系统的升级**。等待全球管理系统升级或强化的审计包括审计 10/830，全球管理系统的档案管理系统。该审计报告建议在档案管理系统中设立审计线索。秘书处探讨了这么做的可能性，其结论是，建立审计线索需要使用一些技术功能，而这些技术功能只有在 2013 年初将全球管理系统和档案管理系统集成起来的项目完成之后才能到位。该集成将大大减少未来积压问题的增加。

13. 完全解决审计问题的努力还有可能由于（常伴随职员配备变化的）**组织改组**而放缓。例如刚刚结案的审计 08/773，预警和应对行动，总部疾病流行和大流行预警和应对行动司。世卫组织努力建立针对突发事件的单一运作平台，这涉及数项影响到负责预警和应对行动的单位的运作和指导的改组工作。在这种情况下，该单位在完全落实审计建议方面面临挑战，因为审计建议提出时，该单位面临的环境是不一样的，该单位的组织结构也不一样。

14. 上述例子与长期未结案的内部审计报告有关；但是，其它时间还没有那么久的内部和外部审计报告其实也面临同样挑战。

15. 在努力落实内部审计建议过程中，内部监督服务司向秘书处提供了具体反馈和建议。自 2010 年以来，该司就按照重要性（高/中/低）、（在时间和复杂性方面）需要做出多大努力解决问题以及残余风险（高/中/低）对其建议进行了分类。另外，秘书处还对响应建议所涉及的财务费用进行评估。在审查总体情况并制定实施计划时，重点放在对本组织重要性高、风险大的建议上。此外，还决定立即处理那些不需要太多努力就可以落实的建议。

16. 虽然采取了具体措施来澄清整个组织内部开展审计后续工作并结案相关的责任，仍需采取进一步措施加强这一领域的问责。正在考虑的一项额外措施是将审计后续工作和落实方面的明确目标纳入有关管理人员的业绩考核。

## 外部审计

17. 外部审计建议摘要收入提交给卫生大会的年度报告。在 2012 年中完成其任期前，印度主计审计长审查并对大部分建议结案；但是，还有一些建议没有正式结案。关键问题已经报告给 2011 年 5 月的第 65 届世界卫生大会<sup>1</sup>。新任外审计员（菲律宾共和国审计委员会主席）正在跟进所有有关建议以确保采取适当行动。最重要的未结案领域涉及银行和定额备用金对账以及采购。以下介绍处理这些问题的最新进展情况。

18. 总部财务司正小心监督银行对账工作，以确保对账及时完成并且确保银行结存额和总分类账余额之间的差额降到最低。

19. 驻各国代表处的定额备用金对账由区域办事处直接监督。要求每个区域向财务司提交对账情况细节，供主计长按季度审查。整个组织的定额备用金账户对账都取得了显著进步。但是，非洲和东地中海区域办事处仍需做出更多努力，以便在年底时完成所有未完成的对账项目。已经发布了新的管理定额备用金账户的标准操作程序，各区域预算和财务官对定额备用金水平进行定期审查以确保账户不超过批准的定额备用金限度。

20. 虽然已采取多种措施处理与对账有关的问题，还有一个重要问题是应进一步加强财务人员的技能和专业能力，特别是在国家层面。

---

<sup>1</sup> 文件 A65/32。另见 2010 年提交的文件 A64/30。

21. 在采购方面，外审计员和内审计员均对商品和服务采购方面的控制和合规表示关切，特别是在国家层面。已经在本组织采取的处理这些问题的措施包括：

- 已经更新了有关采购的手册规定，并且得到新标准操作程序和培训的补充。
- 为加强合规，区域办事处建立了合规团队，对服务采购进行深入的事后审查。总部开展了一个试点项目，对高价值《开展工作协议》进行事前检查。全球服务中心的采购团队还采取了其它合规措施。
- 开发了针对不同采购类型的核对清单和模板，以强化遵守采购规章和条例；可以获得核对清单和模板的电子版。
- 通过降低强制合同审查门槛等措施加强了区域合同审查委员会的工作。
- 高价值交易需要额外得到区域主任的批准。
- 各区域提名了就采购问题提供建议的联络点。
- 在国家办事处层面进行现场访问，以支持并监督世卫组织国家团队的采购相关工作。

22. 加强了合规检查的领域还包括差旅费和定额备用金。

23. 总的来说，秘书处致力于进一步改进其在审计后续工作方面的表现，以尽可能减少长期未结案的审计数量，并确保审计发现的问题得到及时处理而没有不必要的拖延。但是，在有些情况下，这需要调用其它工作的资源。秘书处相信，实施健全的内部控制和问责框架将有助于减少审计员在本组织工作中发现反复出现的问题。

## **规划、预算和行政委员会的行动**

24. 请委员会注意本报告。

## 附件 1

**2011 年以前发布并且于 2012 年 3 月 6 日至 11 月 16 日  
之间结案的内部审计报告**

审计编号	审计题目	责任人
07/735	世卫组织职员建立的协会和其它实体的银行帐户	助理总干事 – 一般管理
07/757	非洲区域办事处	区域主任 – 非洲区域办事处
08/767	世卫组织国家办事处，南非比勒陀利亚	区域主任 – 非洲区域办事处
08/768	世卫组织与私人部门的合作	助理总干事 – 一般管理
08/773	总部流行病和大流行病预警和反应司的预警和反应行动	助理总干事 – 消灭脊髓灰质炎行动
08/778	区域安全	助理总干事 – 一般管理
08/780	世卫组织国家办事处，巴基斯坦伊斯兰堡	区域主任 – 东地中海区域办事处
09/797	质量与安全：医疗小组、基本药物和药物政策司	助理总干事 – 卫生系统和服务
09/801	全球管理系统进入权	助理总干事 – 一般管理
09/807	国际癌症研究机构	拉丁美洲区域办事处主任
09/817	世卫组织国家办事处，赞比亚卢萨卡	区域主任 – 非洲区域办事处
09/818	世卫组织欧洲区域办事处，管理支持规划股	区域主任 – 欧洲区域办事处
09/820	非洲区域办事处	区域主任 – 非洲区域办事处
10/832	世卫组织国家办事处，尼日利亚阿布贾	区域主任 – 非洲区域办事处
10/842	世卫组织国家办事处，马里巴马科	区域主任 – 非洲区域办事处

附件 2

2011 年以前发布但仍有未落实建议的内部审计报告（截至 2012 年 11 月 16 日）

目标/审计重点	未落实建议的情况	未落实建议 所占比例 （“未实施”或 “进展中”）*	带有时间安排的下一步措施
<b>审计编号：</b> 07/758 <b>审计题目：</b> 对全球管理系统全球服务中心在控制方面的准备就绪情况的评价 <b>负责管理人员：</b> 助理总干事-一般管理			
该项审计评估全球服务中心建立和全球管理系统推广前的准备就绪情况，为服务中心提供了控制框架，确定了高级别风险的控制目标和活动。	该审计报告建议的重点是考虑到全球管理系统的推广加强全球服务中心的控制环境（控制措施的设计和报告以及职能划分）。	3/4	虽然全球服务中心认为本审计已让位于审计 09/819，内部监督服务司表示，将依据世卫组织内部控制框架相关工作取得的进展对本审计的结案进行审查，上述内部控制框架预计将于 2013 年建立起来。
<b>审计编号：</b> 08/779 <b>审计提名：</b> 总部的全球保险覆盖 <b>负责管理人员：</b> 助理总干事-一般管理			
该项审计评估了是否对世卫组织的业务保险覆盖进行了适当管理，以保护世卫组织的资产、职员和服务提供者，同时确保物有所值。	该报告中的未落实建议涉及一系列主题，包括治理、审查整个组织现有保险安排的需要、风险管理、资产和库存管理、保险管理领域的授权和职责划分、对账问题、保单监督、总部和区域办事处在保险问题和遴选保险公司方面的协调。	31/45	建立了一个工作小组，审查非职工保险单，该工作已经完成，新保单已于 2012 年 1 月 1 日生效。下一步，需要审查职工意外险保单。虽然何时采取这一行动取决于世卫组织合同改革的结果，但其目标是在 2013 年发出招标书，以便使新保单能够在 2014 年 1 月生效。一个重要的步骤是决定为世卫组织雇用一名风险管理保险官员（正在招聘）。总的来说，预计本项审计可以在 2014 年早些时候结案。

目标/审计重点	未落实建议的情况	未落实建议所占比例 (“未实施”或 “进展中”) *	带有时间安排的下一步措施
<b>审计编号:</b> 09/803 <b>审计题目:</b> 世卫组织东南亚区域办事处无烟草行动股 <b>负责管理人员:</b> 区域主任-东南亚区域办事处			
该项审计审查了东南亚区域办事处无烟草行动股的绩效。	该审计报告仅剩的一条未落实建议涉及该股需要向该区域和总部的相关伙伴定义并沟通其团队业已商定的责任（包括与国家层面报告和监督有关的责任）。	1/24	预计该项审计将于 2012 年 12 月结案。正就落实该最后一项建议所采取的行动向内部监督服务司提交补充证据。
<b>审计编号:</b> 09/805 <b>审计题目:</b> 审查世卫组织财务管理方法 <b>负责管理人员:</b> 助理总干事-一般管理			
该项审计由一家国际审计事务所代表秘书处进行。目标是：(i)对世卫组织现行财务管理方法进行高级别分析；(ii)将其与有效实践进行对比；以及(iii)发现本组织内部控制体系现有结构的弱点。	剩余建议均与加强世卫组织内部控制框架有关，特别涉及（通过编写问责矩阵表、明确职责和签准程序以及酌情审查职位说明）加强与财务有关的问责制。建议还涉及审查内部控制框架所需的控制层次。	4/31	最后建议将纳入世卫组织内部框架，按计划，该框架将于 2013 年全部到位并运行。
<b>审计编号:</b> 09/808 <b>审计题目:</b> 职工健康保险基金的管理和监督 <b>负责管理人员:</b> 助理总干事-一般管理			
该项审计审查了基金资产是否依据世卫组织投资战略和宣示目标进行管理，评估了职工健康保险基金的总体治理情况。	该审计报告所余未落实建议涉及几个主题，包括总部和区域监测委员会之间的沟通、保险股和职工健康保险计划参与者之间的信息流动、对账问题、报告和监督、职工健康保险信息系统的进一步开发以及保险计划参与者的福利覆盖范围和激励措施。	17/49	一个工作小组审议了该审计报告所提建议；小组起草了实质性管理改革措施，并随后得到有关部门和总干事的批准。现正实施那些决定，新的职工健康保险管理结构将于 2013 年 1 月 1 日生效。同时，也正采取行动响应技术性更强的建议。预计该审计将于 2013 年中结案。



目标/审计重点	未落实建议的情况	未落实建议所占比例 (“未实施”或 “进展中”) *	带有时间安排的下一步措施
<b>审计编号:</b> 09/813 <b>审计题目:</b> 世界卫生组织驻南苏丹朱巴办事处 <b>负责管理人员:</b> 区域主任-东地中海区域办事处			
该项审计重点审查了减少行政和财务领域风险的内部控制措施。	剩余建议涉及遵守《联合国最低运作安保标准》、现金管理实践、支付领域职责划分、执行采购规章和准则、库存管理和车队管理。	17/34	东地中海区域办事处正集中处理未落实建议问题，并拟于 2013 年底以前落实其中大部分建议。但是，由于无法获得称职的职工且面临财务困难，那些需要招聘行政人员的建议可能会被拖延。
<b>审计编号:</b> 09/814 <b>审计题目:</b> 世界卫生组织总部的知识管理战略 <b>负责管理人员:</b> 助理总干事-卫生系统和创新			
该项审计重点审查了有关知识管理战略和有关电子卫生保健的 WHA58.28 号决议的战略和管理方面及其相关性、管理架构的适当性、实施的有效性以及资源筹措和相关伙伴关系的充足性。	剩余两个未落实建议涉及建立外部咨询小组以指导世界卫生组织的电子卫生保健工作，以及就世界卫生组织与私营部门接触以支持世界卫生组织的电子卫生保健战略编写立场文件。	2/11	在建立咨询小组方面取得了良好进展；已经起草了职权范围，正在确定小组成员，预计第一次会议将于 2013 年 2 月召开。关于私营部门参与电子卫生保健，预计该问题将作为（目前正在制定的）全组织范围私营部门合作政策的一部分处理。
<b>审计编号:</b> 09/819 <b>审计题目:</b> 审查全球服务中心的某些业务程序 <b>负责管理人员:</b> 助理总干事-一般管理			
该项审计由一家国际审计事务所代表秘书处进行，其目标是审查全球服务中心的某些业务程序，包括薪资、采购和应付账款，以评估相关关键控制措施是否存在及是否有效。	未落实建议涉及一系列主题，包括需要澄清全球服务中心流程的控制框架和问责制、加强全球管理系统的用户访问控制、改进供应商监督以及加强发票和未清偿承付款管理。	12/62	已经采取行动处理未落实建议，相关最新证据定期发给内部监督服务司。下一批最新情况计划于 2013 年初提供。目标是在 2013 年对该审计完全结案。

目标/审计重点	未落实建议的情况	未落实建议所占比例 (“未实施”或 “进展中”) *	带有时间安排的下一步措施
<b>审计编号:</b> 10/824 <b>审计题目:</b> 全球药物基金秘书处 <b>负责管理人员:</b> 助理总干事-艾滋病毒/艾滋病、结核病、疟疾和被忽视的热带病			
绩效审计的目的是评估遏制结核病伙伴关系全球药物基金秘书处实施以成果为基础的管理的绩效。	该审计的未落实建议涉及一系列主题，包括战略和业务规划、人力资源管理、能力建设、资格预审问题、采购、沟通、质量管理和捐助者关系。	39/50	有关未落实建议的最新情况已提交内部监督服务司。该司正等待相关支持文件，以完成审查。
<b>审计编号:</b> 10/829 <b>审计题目:</b> 世卫组织国家办事处，伊朗伊斯兰共和国，德黑兰 <b>负责管理人员:</b> 区域主任-东地中海区域办事处			
该项综合审计的目的是评估：(i)世卫组织在伊朗伊斯兰共和国实现其 2008-2009 年度工作计划所列目标的情况；(ii)本组织对改善卫生成果所做贡献；以及(iii)支持实现目标的运行能力。	该审计的未落实建议涉及一系列主题，包括资源筹措、技术合作、采购、监督规划实施情况、与区域办事处和总部的合作以及知识管理。	22/44	所在由于世卫组织驻该国代表招聘方面的拖延造成全面处理该审计报告所提建议方面最初也有所拖延，但现在已经制定了全面行动计划落实审计建议。预计该项审计可在 2012 年底/2013 年初结案。
<b>审计编号:</b> 10/830 <b>审计题目:</b> 全球管理系统的档案管理系统 <b>负责管理人员:</b> 助理总干事-一般管理			
该项业务审计的目的是评价针对档案管理系统内文件的完整性、查阅权限、准确性和立卷归档情况的内部控制措施的有效性。	剩余两个未落实建议涉及：(1)将人力资源文件在全球信息中心归档的工作拖延累积以及需要建立程序认证人力资源相关文件；以及(2)需要在档案管理系统中建立审计线索。	2/20	该项审计预计将于 2013 年下半年结案。已采取措施消除累积未归档情况，预计该工作将于 2012 年底完成。正在制定人力资源相关文件的程序，预计将于 2013 年到位。预计建立审计线索的工作将在 2013 年下半年待全球管理系统和档案管理系统的集成完成之后进行。

目标/审计重点	未落实建议的情况	未落实建议所占比例 (“未实施”或 “进展中”) *	带有时间安排的下一步措施
<b>审计编号:</b> 10/835 <b>审计题目:</b> 世卫组织在印度尼西亚的综合审计 <b>负责管理人员:</b> 区域主任-东南亚区域办事处			
该项综合审计的目的是评价: (a)世卫组织在印度尼西亚实现其 2008-2009 和 2010-2011 年度工作计划所列目标的情况; (b) 本组织对改善印尼卫生成果所做贡献; 以及(c)支持实现目标的运行能力。	剩余两个未落实建议涉及全球管理系统的访问权限和职责划分, 以及需要审查国家办事处不同行政流程以便更好地利用全球管理系统框架。	2/38	东南亚区域办事处正在撰写最后答复并将于 2012 年底以前将最后答复提交内部监督服务司。
<b>审计编号:</b> 10/837 <b>审计题目:</b> 审查全球管理系统实行后东南亚区域办事处内部管理环境 <b>负责管理人员:</b> 区域主任-东南亚区域办事处			
该项审计的目的是评估实行全球管理系统后东南亚区域办事处行政和财务处有关高风险领域的风险管理和控制。	该审计报告剩余未落实建议涉及加强行政和财务处控制机制以及需要进一步审查全球管理系统的访问权限。	3/4	有关采取行动实施未落实建议的进一步情况将于 2012 年底提交内部监督服务司。但是, 该审计的最终结案将取决于预计将于 2013 年到位的世卫组织内部控制框架工作的进展。
<b>未落实建议总数</b>		<b>155*/416</b>	

\* “未实施”(54); “进展中”(101)