



外部和内部审计建议：实施进展

秘书处的报告

1. 如规划、预算和行政委员会成员在2011年1月委员会第十三次会议上所要求¹，本文件提供了关于秘书处为确保全面落实外审计员和内审计员报告中所载建议所采取行动的最新情况。

内部控制措施和遵规

2. 秘书处赞赏在内部和外部审计中提出的建议，继续在增进内部控制绩效，改进风险管理和加强本组织内遵规和问责文化方面取得稳步进展。在全球管理系统中获取全组织范围的最新行政和管理信息，使秘书处以及外审计员和内审计员得以确认、提出和实施控制改进措施，并更迅速地就薄弱环节和风险作出反应。它还便利了通过案头审查进行业务审计，无须现场访问，如内审计员本次报告所表明²。

3. 一个里程碑是世卫组织完成的最新《内部控制框架》，在本委员会2014年1月第十九次会议上，已提请规划、预算和行政委员会注意对该框架的概述³。如委员会所要求⁴，为确保一致和全面地落实该框架，设立了一个指导委员会，由总部和各区域工作人员组成，监督并协调该框架的落实。

4. 为支持落实《内部控制框架》，编制了关于内部控制措施的管理人员指南和核查表。这些工具是建立在本组织不同层面现有机制的基础上，它们将帮助确保管理人员在其各自授权范围内，充分了解可适用哪些政策和程序，他们应对哪些控制措施负责并接受问责，以及有关的监测和报告要求。

¹ 见文件 EB128/3 议程项目 4.3。

² 文件 A67/46。

³ 见文件 EBPBAC19/3。

⁴ 文件 EB134/3，第 14 段。

5. 对总干事向区域主人和助理总干事的授权作了修正，纳入了应在其各自职责范围内推行内部控制框架的责任，并提及要求所有区域主任和助理总干事在世卫组织财务报表年度关闭和审计背景下签署声明书，此外，制定了总干事与助理总干事之间的“问责契约”，其中载有明确的绩效目标，包括有效落实内部控制措施。这一新的工具将在2014年期间推出。
6. 目前已开始运作的新的合规、风险管理和伦理司，在制定本组织协调的风险管理框架和程序方面取得了进展，将很快在全组织范围推开。更为积极和系统地确认风险，将有助于确保采取正确的控制措施，缓解这些风险。该司还有一项重要任务，即加强职员对合规和控制问题的了解和知识。
7. 秘书处继续制定和协调标准业务程序，并将推出新的措施，在各级强化职员绩效管理和技能发展。为纠正控制缺陷，还需要进一步投资于全球管理系统，辅以监测和报告工具，包括改进系统核查和控制。

为实施审计建议采取的行动

8. 在截至2014年3月的12个月中，内部监督服务司已有16份审计报告结案，其中10份是在2012年之前发表的¹。
9. 2013年期间，在处理关于管理和监督职员健康保险基金（IOS 09/808）的长期悬而未决的审计建议方面取得了进展；除三项建议之外的其他所有建议目前都已结案。遗留问题涉及一些外地办事处的职员如何获得治疗，正在开展工作，以确立关于外地职员，尤其是非洲区域职员的疏散和改善卫生保健的准则。
10. 在总部的全球保险覆盖审计（IOS 08/779）评估了对世卫组织业务保险覆盖的管理是否有效保护了本组织，同时确保物有所值。针对该审计所作的建议，要求与一系列利益攸关者进行深入磋商，包括在多个领域全面审查世卫组织的保险政策。由于这一领域的特殊性质，本组织在2013年聘用了一名保险专家，领导一个很小的团队，侧重研究保险风险管理问题。这一新的团队在若干跨领域倡议中起到了牵头作用，确保执行全面的方针。仍在进展中的相关建议预期将在2014年底之前付诸实施。

¹ 自内部审计员报告（文件 A67/46）完稿以来，在进行中的审计的结案方面取得了新的进展。内部审计员将作为其对2014年5月各理事机构介绍性说明的一部分，口头介绍最新情况。

11. 内部监督服务司确认休假和缺勤管理是需要严格现行控制的一个领域(IOS 11/878)。自从报告发表以来,采取了若干措施,处理该审计提出的建议,并在各级推行必要的控制措施。例如,加强了对休假和缺勤的监测,针对与休假相关的不当行为采取了行动,为确保实施各项建议,对全球管理系统作出了一些必要变动。
12. 还继续努力,落实与差旅管理有关的建议(IOS 10/846)。对改进文件证据以及差旅政策和程序培训给予了特别关注。不过,在一些情况下,工作仍然有待完成,尤其是在一些需要强化全球管理系统的问题上,例如为系统编写和发表新的差旅管理报告。此外,一些建议尚未得到充分实施,须等待进一步审议本组织希望如何在今后管理差旅事宜。
13. 在吉隆坡的全球服务中心自建立以来,经历了几次审计。就对雇员应付应收款项的审计(IOS 10/847)而言,随着薪资处注重监测并跟踪与个人账户有关的任何悬而未决问题,围绕个人账户的控制措施得到了进一步的加强。此外,正在提高报告能力,制定更为健全的制度和程序。预计在该审计项下剩余的建议将于2014年结案。
14. 在全球服务中心薪资审计期间(IOS 12/885)就各项内部薪资程序建议的基于风险的方针,促进了过去一年中若干审计建议的结案。仍未结案的项目要求长期的解决办法,因为它们意味着其他领域的变化,例如工资单的修正和电子文件存储能力。
15. 2013年,就全球服务中心的人力资源(IOS 12/900)、采购(IOS 13/926)和应付账款(IOS 13/937)发表了内部审计报告。外审计员评价了其控制程序,在该中心这一层面的审计审查,显示了对确保在该中心所有业务中适当管理风险和控制措施的高度关注。
16. 关于国家审计,对内部和外部审计建议的分析,强调需要更为有效地处理反复出现的控制缺陷。在一些领域,内部控制措施尚未在一些国家办事处妥善执行,这方面的例子包括直接财务合作管理、服务采购、资产管理、定额备用金管理(一种财会制度,主要用于国家一级的小额支付)。同时,在若干审计中,提出了需要加强管理信息的完整性,例如,通过在全球管理系统中对交易的主动记录和审批。
17. 下列各段描述了如何在全球、区域和国家各级采取措施,弥补在这些领域的缺陷。
18. 为处理在遵守直接财务合作报告规定方面的缺陷,在全球管理系统中采用了一种报告工具,并在必要时,改进了国家办事处和卫生部的后续措施。制定了有关直接财务合作建议的补充指南和要求,以确保拟议活动的适当明细,并作出妥善说明,同时与世卫组织的国家战略和各自的工作计划保持充分一致。正在对有关政策进行全球审查,以加

强对使用直接财务合作资金的问责。2014年，内部监督服务司将在全球范围对直接财务合作捐助款的使用进行审计，这将进一步协助全面处理与直接财务合作有关的问题。

19. 已经完成在全球范围推行新的条形码资产管理系统，因此，本组织能够在这—领域遵行《国际公共部门会计准则》。不过，国家一级，尤其是在非洲区域，仍然存在一些资产管理问题。正在采取措施，加强固定资产问责制，包括将区域办事处和国家办事处资本化资产数据纳入全球管理系统，能力建设和培训资产管理人 员，以及系统实施资产管理标准业务程序。

20. 服务采购目前涵盖世卫组织采购活动的大约85%，这方面的一些困难可归咎于一些地点严峻的业务环境，以及这一领域整体的复杂性。目前，有若干不同类型的服务合同，每一种都与特定类型的采购活动相关，取决于所提供服务的性质。认识到需要保持服务采购与规划需要之间的密切关系，秘书处目前正在重新界定与使用不同类型服务合同相关的政策，以及有关的审批流程，以确保更好地管理风险。与此同时，通过培训和指导职员，加强合规措施，提高了提交的质量。作为全球管理系统变革项目的一部分，还将审查采购程序的控制点。

21. 区域—级—个重要事态发展是在—些地区建立了合规机构，其作用是向职员提供支持，并在高风险领域进行合规检查。

22. 2013年加强监测和监督定额备用金的工作将在2014年继续开展。目前在总部专门设立了一个职位，负责监督每月的对账情况，并与各区域办事处合作，最大限度地增加及时完成对账，没有悬而未决项目的账户的数目。截至2013年12月底，在625个定额备用金账户中，合规比例达92%。将在2014年完成对定额备用金账户使用情况的进一步分析，以进一步增进对账工作的及时性，减少通过定额备用金登入的交易（低价值，非周期性项目），并进一步澄清和实施有关政策和程序。

23. 非洲区域通过更为健全的内部机制，监测和支持各办事处采取行动来加强控制环境，在审计建议结案方面继续取得进展。在2012年完成的五份审计报告中（国家办事处：安哥拉 – IOS 11/872、乌干达 – IOS 12/883、中非共和国 – IOS 12/891、莫桑比克 – IOS 12/903，以及非洲区域办事处 – IOS 11/874），乌干达的审计报告已结案，所有其他审计报告将在2014年中期结案，只有中非共和国例外，该国家办事处工作人员主要侧重于应对其目前的紧急状况。在对近来审计的回应上，也取得了显著进展。几内亚的审计（IOS 12/904）最近已结案，对利比里亚（IOS 12/908）和塞内加尔（IOS 13/921）的审计预期也将很快结案。

24. 在东地中海区域，2012年发表的两份审计报告仍未结案：全球管理系统实行后东地中海区域办事处的内部控制环境（IOS 12/893）和关于世卫组织索马里联络办公室的审计（IOS 12/897）。前者即将结案，只有三项建议仍未实施，但后者仍有一些未结案的审计意见。如审计工作所建议，为加强处理遵规和控制问题的能力，在该区域办事处设立了一个新的职位，就这项工作新任命了一名工作人员，负责吉布提、索马里、苏丹和也门，这是因为意识到这些国家因国内冲突引发的动荡面临重重挑战。

25. 外审计员——审计委员会，菲律宾共和国——为期四年的任务，目前已做满头两年。在总部、全球服务中心和五个区域办事处（西太平洋，2012年；非洲、东地中海和欧洲，2013年；东南亚，2014年）以及五个国家办事处（孟加拉国、加纳、菲律宾、苏丹和土耳其）进行了审计。

26. 外审计员通过这些访问，从本组织各级获取了信息，作为其审查工作的一部分，核实截至2013年12月31日的年度财务报告。管理函件的要点以及以往建议的落实情况将载于外审计员提交世界卫生大会第六十七届会议的报告中¹。

今后的方向

27. 秘书处决心减少用于审计结案的时间。然而，一些影响深远的建议，执行过程很复杂，需要重大的政策改变、财政投资、系统变革或与广泛的利益团体磋商。在此类情况下，难以始终在短期内采取必要行动。特别是在国家一级的审计中，世卫组织有时在现场面对的困难环境可能拖延实施审计建议的速度。此外，在决定改进控制措施，实施必要措施与这些措施产生可见的影响之间，必然会有一段时间。

28. 若干内部控制领域，例如遵守直接财务合作报告要求，是世卫组织国家办事处和有关会员国的共同责任。因此，对注意到的任何不遵守要求的情况，需要作出共同努力加以适当矫正。形势具有挑战性，尤其是有些业务是在面临复杂紧急状况的国家和脆弱国家开展的，在这里，世卫组织的业务风险必然更高，但也是在这里，受影响人口的卫生需要尤其应当得到支持。

29. 秘书处认识到，需要采取进一步措施，在全组织范围全面落实内部控制框架。无论如何，如总干事几度表明的，改进工作的决心是坚定的。已展开多项行动，应对各级和各种职能面临的挑战，包括促进对所有审计报告建议的后续行动，正式确定风险管理工

¹ 文件 A67/45。

具和作法，推行修订的《内部控制框架》，改革全球管理系统，充实通信和培训计划，加强标准业务程序。

规划、预算和行政委员会采取的行动

30. 请该委员会注意本报告。

= = =