世界卫生组织

第七十届世界卫生大会
临时议程项目 21.1

A70/43
2017 年 5 月 15 日

外审计员的报告

秘书处的报告

总干事谨向第七十届世界卫生大会转呈关于世界卫生组织 2016 年 12 月 31 日结束的财务年度财务活动的报告（见附件）。

附件

菲律宾共和国
审计委员会
奎松市

外审计员向第七十届世界卫生大会
提交的关于世界卫生组织 2016 年 12 月 31 日
结束的财务年度财务活动的报告

外审计员向第七十届世界卫生大会
提交的关于世界卫生组织 2016 年 12 月 31 日
结束的财务年度财务活动的报告

执行概要 9
A. 职责、范围和方法 13
B. 审计结果 15
1. 财务事项 15
1.1 财务报表的审计 15
1.2 库存—运行全球库存管理系统 16
1.2.1 需要更新该系统中的包装、货运和保险费率 16
1.2.2 需要加强库存分类 17
1.2.3 需要快速跟踪处置过期库存的政策/标准运作程序的发展情况 17
1.3 支出 17
1.3.1 对账户中费用的分类错误 17
1.3.2 在确认大楼在建工程和开发中的软件方面的支出比对有误 18
1.3.3 不确认与保留金相关的费用/支出 18
1.4 职员申请抚养福利 19
1.5 直接财务合作 19
1.6 直接实施 20
1.7 核销与长期未结清差旅预支款有关的应收账款 21
1.8 2017 年关于不动产、厂场和设备的翔实的《国际公共部门会计准则》报告 22
1.8.1 采用“发现者”工具（固定资产登记册）的全球管理系统报告 22
1.8.2 在《国际公共部门会计准则》第 17 号规定过渡期结束后的财务报告 22
2. 施政事项 23
2.1 管理控制措施 24
2.1.1 现金管理 24
2.1.2 直接财务合作 24
2.1.3 直接实施 25
2.1.4 人力资源管理 25
2.1.5 捐助方报告 26
2.1.6 差旅管理 26
2.1.7 采购管理 26
2.1.8 资产和 iInventory 管理 26

2.2 信息技术管理 28
2.2.1 战略和业务计划的制定——缺乏具体和稳定的信息技术战略计划 28
2.2.2 全组织和问责制——责任和绩效管理框架缺乏正式作用 30
2.2.3 风险管理——需要在风险的情境化和风险分析方面作出改进 31
2.2.4 信息管理和技术司的结构和组织——报告程序和理由不明晰 32
2.2.5 服务的提供和衡量——缺少控制框架或记录不正规 34
2.3 世卫组织采购战略管理 35
2.3.1 世卫组织采购战略的交付 35
2.4 风险管理 40
C. 管理层披露情况 42
D. 外部审计建议实施情况 42
E. **鸣谢** 43
附件 A 历年外部审计建议实施情况 44

缩略语表

ADG	助理总干事
AFRO	非洲区域办事处
AMRO	美洲区域办事处
APW	履行工作协议
BFO	预算和财务官员
BY	起始年度
CAR	中非共和国
CEO	首席执行官
CIO	首席信息官
CIP	在建工程
CISO	首席信息安全官
CN	类别网络
CO	国家办事处
CPC	全组织采购政策与协调
CRE	合规、风险管理和道德操守办公室
CRMC	合规和风险管理委员会
CRMP	全组织风险管理政策
DAA	直接财务合作问责与担保
DAF	行政和财务司长
DFC	直接财务合作
DI	直接实施
DTR	未提交出差申请
EAS	全组织架构与安全
EB	执委会
ECM	全组织内容管理系统
EMRO	东地中海区域办事处
ePMDS	电子绩效管理和发展系统
ERF	紧急情况应对框架
ERM	全组织风险管理
FACE	融资授权和支出认证
FAM	固定资产模板
FAR	固定资产登记册
FCFS	最终核准的财务报表
FNM	财务司
FWC	家庭、妇女和儿童部门
GEM	全球交往管理
GIMS	全球库存管理系统
GPL	全球采购和物流
GSC	全球服务中心
GSM	全球管理系统
GSMT	全球管理系统转型
HQ	总部
HR	人力资源
HRD	人力资源管理司

IARC	国际癌症研究机构
ICC	联合国国际计算中心
ICT	信息和通信技术
IEOAC	独立专家监督咨询委员会
IMS	事件管理系统
IMT	信息管理和技术司
IOS	内部监督服务司
IPSAS	国际公共部门会计准则
ISA	国际审计标准
ISO	国际标准化组织
IST	国家间支持小组
IST ESA	东非和南部非洲国家间支持小组
IT	信息技术
ITT	信息技术和通信
KPI	关键绩效指标
KRA	主要成果领域
LEG	法律顾问办公室
LOA	协议书
LTA	长期协议
MOH	卫生部
MTR	中期审查
NGO	非政府组织
NMH	非传染性疾病和精神卫生
ODG/DGO	总干事办公厅
PAHO	泛美卫生组织
PAN	规划区域网络
PB	规划预算
PFI	包装、货运和保险
PMO	项目管理办公室
PO	采购订单
PP&E	不动产、厂场和设备
PR	采购申请
PRP	计划、资源协调和绩效监督司
PSR	全球防范、监测和应对
PTAEO	项目、任务、活动、支出、组织
PWC	普华永道公司
RACI	负责、问责、咨询、知情
RFP	付款要求
RTC	追溯性旅费报销
SEARO	东南亚区域办事处
SHI	职员健康保险
SIC	内部控制声明
SMART	具体的、可衡量的、可实现的、相关的和有时限的
SOP	标准运作程序
SQL	标准化查询语言
TC	旅费报销

TSA	技术服务协定
UN	联合国
UNAIDS	联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署信托基金
UNGA	联合国大会
UNGM	联合国全球采购网
UNITAID	国际药物采购基金
USD	美元
WAC	加权平均成本
WCO	世卫组织国家办事处
WFP	世界粮食计划署
WHA	世界卫生大会
WHO	世界卫生组织
WIGI	职等内提薪
WPRO	西太平洋区域办事处
WR	世卫组织代表

执行概要

导言

1. 谨根据世卫组织《财务条例》第十四条发布外审计员关于**世界卫生组织（世卫组织）**财务报表和活动的审计报告，并通过执行委员会转呈第七十届世界卫生大会。

2. 本报告系菲律宾共和国审计委员会主席根据第六十八届世界卫生大会在WHA68.14号决议赋予其作为世卫组织2016-2019年四年期外审计员的新任务，向世界卫生大会提交的第一份长报告。

3. 审计的目的是向会员国提供独立鉴证，加强本组织的透明度和问责制，并通过外部审计支持本组织的工作目标。报告详述了我们认为应当提请世界卫生大会注意的财务和管理事项。

审计的整体结果

4. 本着我们的任务，我们根据《财务条例》并遵照国际审计和鉴证标准委员会发布的《国际审计标准》，审计了世卫组织的财务报表。

5. 我们对本组织2016年12月31日结束的财务年度财务报表发表了无保留的审计意见。我们认为财务报表根据《国际公共部门会计准则》，在所有重要方面都如实反映了世卫组织在2016年12月31日结束的财务年度的财务状况、财务执行情况、净资产/权益变动、现金流量以及对预算和实际金额进行的对照。

6. 我们还得出结论认为，会计政策的适用与前一年保持了一致，我们在审计期间注意到或作为财务报表审计工作一部分测试的世卫组织交易，在所有重要方面均符合世卫组织的《财务条例》和法定权力。

7. 除了审计财务报表外，我们还审查了非传染性疾病和精神卫生部门、信息管理和技术司、非洲区域办事处、东非和南部非洲国家间支持小组以及五个国家办事处，即乌干达、津巴布韦、中非共和国、贝宁和莫桑比克的关键业务流程。我们还审查了本组织的信息技术管理、采购战略交付和风险管理。我们还提出了关于审计意见的重大

建议，以提高业务效率和效力，加强问责制和透明度，促进世卫组织财务管理和施政的改进和增值。

建议概要

8. 在本报告中深入讨论的下列建议，涉及世卫组织管理层应：

a. 通过评估关于估值和报告的现行库存控制机制，进一步处理本组织的库存问题，随后制定全球供应链和库存管理政策，为制定管理过期库存的标准运作程序提供依据（第 32 段）；

b. 在全球管理系统采购申请页面中快速加强硬编码，并根据全球管理系统中分配支出类型的新流程，继续向用户提供指导和相关培训，确保掌握交易的正确费用帐号（第 36 段）；

c. 将确认在建工程和开发中软件的调整账户与适当的费用账户正确比对，以防止在财务报表中发生同样的分类错误（第 39 段）；

d. 制定世卫组织所签订合同产生的保留金的会计处理政策和程序，以在记录同一项目时提供指导，保证一致性，并确保将保留金记入与之相关的财政期（第 42 段）；

e. 可通过在职员工作地点推行对与抚养问题相关的文件的审查和核实程序，加强对数据更新和福利申请的要求，确保作为付款依据的信息的准确性，因为此类文件在上传到全组织内容管理系统之前，可以很方便地在职员工作地点获取和核实（第 46 段）；

f. 加强监督管理，确保直接财务合作实施和报告各个方面的完整性，同时在直接财务合作报告逾期的办事处维持强化的监测和深入的后续工作，确保及时提交报告并进一步减少逾期报告的数量（第 51 段）；

g. 加强在所需文件的评估、支出的发生和对里程碑的遵守等方面的控制措施，以确保直接实施工作遵守标准运作程序；继续采取措施，即使不能消除也须减少延误提交直接实施报告的原因，以进一步减少逾期报告的数量（第 56 段）；

h. 继续处理长期未结清应收账款问题，为此应确保及早结清差旅费，尽可能减轻对财务报表中相关账户的影响，并按照设想的方式实施新程序，改进对差旅预支款回收的控制，防止差旅预支款回收账户未清偿余额的累积（第 **60** 段）；

i. 努力在区域和国家各级，特别是非洲区域完整和准确地跟踪和报告不动产、厂场和设备项目，以确保充分遵守《国际公共部门会计准则》（第 **64** 段）；

j. 引入更可靠的工具来监测和跟踪资产数据，并加强现有关于不动产、厂场和设备的甲骨文财务报告的功能，以确保遵守《国际公共部门会计准则》（第 **65** 段）；

k. 遵守《国际公共部门会计准则》第 **17** 号第 **14** 段的确认原则，以及《准则》第 **17** 号第 **94**（**2**）段中的披露要求，即在过渡期后一经确认剩余资产种类，则披露已提足折旧仍继续使用的不动产、厂场和设备的账面金额（第 **70** 段）；

l. 我们进一步建议世卫组织按照《国际公共部门会计准则》第 **17** 号第 **30**（**2**）段，在“财务报表附注”中披露在获得不动产、厂场和设备时使用的附带成本的标准费率，并更新上述费率以接近使资产达到可使用状态和场所所发生的直接可归属成本（第 **71** 段）；

m. 利用其现有的《内部控制框架》和政策，进一步提高监测各个业务流程的嵌入式管理控制的有效性，并通过更深入的指导，最大限度地提高其内部治理机制的价值，以确保对附于财务报表的内部控制声明的高水平鉴证（第 **94** 段）；

n. 制定具体和正式的信息技术战略计划：**(i)**附有作为制度化战略规划流程产物的确定的时间框架，以为准备制定和正在制定的所有举措提供共同的方向，**(ii)**包含相关的最低要求，例如信息技术战略方向和指导原则、目的和目标、关键绩效指标、信息技术投资，以及交付里程碑等，**(iii)**确保在既定的战略基础上，交付利用专项资源和管理限制性因素来实现的核心业务解决方案，并安排其重点（第 **101** 段）；

o. **(i)**建立具有明确作用和责任的信息技术委员会，从跨职能的角度对信息技术项目进行监督，并确保信息技术战略符合本组织的战略目标，**(ii)**制定带有信息技术绩效指标的信息技术绩效管理框架，以适当衡量信息技术服务的质量，并为决

策提供有效的信息；重新定义全球管理系统转型项目的治理结构，规定更明确的作用和职能，作为指导委员会和项目委员会成员组成的依据（第 **107** 段）；

p. 通过对所识别的风险进行更深入的根本原因分析来加强识别风险活动，以避免假设和逻辑陷阱，确保补救策略有助于在适当背景下应用更有效的风险控制（第 **112** 段）；

q. 确保负责信息管理和技术司所有重大项目或举措的项目管理办公室，将全球管理系统转型项目纳入在内，保证更加合理和切实地履行授权职能，使规定的问责制和责任更加稳定， 最终促成更为有效的管理和项目质量保证程序（第 **118** 段）；

r. 承认首席信息安全官一职的普遍和跨部门作用，应简化相关的报告程序和权限，由首席信息安全官直接向首席信息官报告，以提高信息安全服务的效率，并维护本组织信息资产的更健康态势。（第 **122** 段）；

s. 形成关于信息技术管理关键流程的控制框架，优先考虑：**(i)**外包安排，**(ii)**关键信息技术资产分类标准，**(iii)**信息技术绩效管理框架，并确保这些控制框架在整个组织中记录和共享，以利有效的管理和监控。还须将控制框架与必须加强的风险识别活动相对应，重点放在已确定的关键成果领域（第 **126** 段）；

t. 加强实施和执行世卫组织采购战略的计划，通过以下方式缩小计划活动与实际活动之间的脱节：**(i)**更有效管理与延误和未交付产品有关的风险；**(ii)**在考虑到时间安排的紧迫性和计划产品的复杂性的情况下，合理调整活动顺序，更好地确定可交付成果的轻重缓急；**(iii)**在内部依赖关系问题上，投入更多时间进行协调活动和密切交往，以将此类关系的要求纳入整个实施计划中（第 **135** 段）；

u. 更加重视世卫组织采购战略采购计划部分的实施，为此应优先考虑制定相关政策和编制具体程序和随附的模板，确保及时执行计划采购活动（第 **142** 段）；

v. 制定应急采购政策框架，包括相关的标准运作程序，以支持本组织的应急反应，并将其纳入世卫组织采购战略的实施计划，以加强对执行相关活动和任务的控制和监测（第 **148** 段）；

w. 进一步加强在各级管理层对实施风险管理过程的监测活动，主要侧重于正式的风险情境化和识别，并考虑评估本组织的风险成熟程度，以确定作出改进的战略机会（第 154 段）。

以往年度外审计员建议的落实情况

9. 我们核实了对以往年度审计报告中所载外部审计建议的实施情况。我们注意到，在 41 项建议中，有 36 项（88%）得到实施，有 2 项（5%）因更新并被纳入本报告而结案，有 3 项（7%）仍在实施进展中。将在下一个财务报告期核实和报告进展中的 3 项建议的情况。管理部门提供了进展中建议的预期实施时间。附件 A 载有对这些建议实施情况的详尽分析。

A. 职责、范围和方法

职责

10. 第六十八届世界卫生大会在 2015 年 5 月的 WHA68.14 号决议中，赋予了菲律宾共和国审计委员会主席作为世卫组织 2016-2019 年四年期外审计员的新任务。世卫组织《财务条例》第十四条和该条例附录中规定了外部审计的职权范围。该条例要求外审计员向世界卫生大会报告年度财务报表的审计情况，以及按照条例第 14.3 款和职权范围补充条款应当提请卫生大会注意的其它信息。

范围和方法

11. 我们的审计是对财务报表中金额和披露情况的支持性证据进行独立检查。审计还包括评估世卫组织遵守《财务条例》和法定权力的情况。审计的主要目标是提供独立的意见，说明：

(a) 财务报表是否根据《国际公共部门会计准则》，如实显示世卫组织在 2016 年 12 月 31 日结束的财务状况、财务执行情况、净资产/权益变动、现金流量以及对实际金额和预算进行的对照；

(b) 财务报表说明 2 提出的重要会计政策，是否在与前一财务期相一致的基础上得到了实行；

(c) 引起我们注意的或者我们作为审计一部分测试的交易，是否在所有重要方面都符合《财务条例》和法定权力。

12. 我们还根据《财务条例》第 14.3 款审查了世卫组织的业务，该款要求外审计员对财务程序、会计制度、内部财务控制及本组织总的行政管理效率提出意见。

13. 总之，审计员意在向会员国提供独立的鉴证，加强本组织的透明度和问责制，并通过外部审计程序支持本组织的工作目标。

方法和审计员的责任

14. 我们按照《国际审计标准》进行了审计。这些标准要求我们计划和开展审计以得出合理鉴证，说明财务报表没有重大错误。审计包括在测试的基础上检查对财务报表中金额和披露情况的支持性证据。审计还包括评估管理层使用的会计原理和作出的重大估算，以及评估财务报表的总体列表形式。

15. 财务报表的审计采用了基于风险的审计方法。这种方法要求根据对受审计实体及其环境（包括内部控制）的恰当了解，对财务报表和报告中的重大错误进行风险评估。

16. 审计员的责任是在审计基础上就财务报表发表意见。开展审计是为了就财务报表是否存在重大错误，包括欺诈或失误造成的重大错误作出合理的，但不是绝对的鉴证。

17. 关于根据我们的风险评估对世卫组织业务所作审查，我们侧重于在下列领域的审查，即各办事处的管理控制活动，信息和通信技术，以及采购战略实施情况。我们还审查了受审计各办事处的风险管理实施。

18. 在 2016 年财政年度期间，除了审计财务报表外，我们还审计了总部各机构——非传染性疾病和精神卫生部门、信息管理和技术司、全组织采购政策与协调处、全球服务中心、非洲区域办事处以及东非和南部非洲的国家间支持小组。还对一些国家办事处进行了审计，包括津巴布韦、乌干达、莫桑比克、贝宁和中非共和国。

19. 此外，我们还审计了五个世卫组织代管实体的财务报表，即：联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署、联合国国际计算中心、国际癌症研究机构、国际药品采购机构和职员健康保险基金。向这些实体的理事机构另外发送了一份报告。

20. 本报告不包括对正在由西班牙审计院审计的泛美卫生组织/美洲区域办事处的财务报表的任何意见。我们基于 2017 年 3 月 15 日的告慰函，对他们的审计表示信赖。该审计院告知我们，迄今为止，对 2016 年度的审计没有发现任何重大错误、错报或可对泛美卫生组织财务报表审计意见产生不利影响的任何其它事项。对 2015 年的年度会计也表示了无保留的审计意见。该审计院还通知我们，一旦对 2016 年度财务报表的审计充分完成并加以认证，即可对不存在重大错报作出最终鉴证。

21. 我们与内部监督服务司协调了计划的审计领域，以避免工作的不必要重复，并确定对后者工作的依赖程度。我们还与独立专家监督咨询委员会合作，以进一步加强我们的审计工作。

22. 我们继续以载有详细评论和建议的审计意见备忘录和管理函的形式向世卫组织管理层报告审计结果。2016 年财务年度，我们共发出了 18 份审计管理函。这种做法促成了与管理层的持续对话。

B. 审计结果

23. 本报告涵盖外审计员认为应当提请世界卫生大会注意的事项。世卫组织管理层有充分机会评论我们的审计意见。提交管理层的建议旨在支持世卫组织任务的目标，改进世卫组织的财务管理和施政，并使之增值。

1．财务事项

1.1 财务报表的审计

24. 我们对世卫组织的财务报表发表了无保留意见。据此，我们认为，如财务报表说明 2 所示，财务报表根据《国际公共部门会计准则》，在所有重要方面都如实反映了世卫组织在 2016 年 12 月 31 日结束的财务年度的财务状况、财务执行情况、净资产/权益变动、现金流量以及对预算和实际金额进行的对照。

25. 我们赞赏管理层努力处理在世卫组织 2016 年财务报表的中期和年终审计过程中所提建议，以如实显示有关帐户的结余额，并遵照《国际公共部门会计准则》改进列表形式和信息披露。截止 2016 年 12 月 31 日时期的财务报表反映了对报表中有关帐户结余额的调整，以及对附注披露的修正和增补。

26. 此外，按照世卫组织《财务条例》的要求，我们得出结论认为，会计政策的适用与前一年保持了一致。我们还得出结论认为，我们在审计期间注意到或作为财务报表审计工作一部分测试的世卫组织交易，在所有重要方面均符合世卫组织的《财务条例》和法定权力。

27. 我们虽然对财务报表发表了无保留的审计意见，但注意到管理层有下列改进余地，即进一步完善财务事项的记录、处理和报告，并确保在下一个报告期如实列报财务报表。

1.2 库存—运行全球库存管理系统

1.2.1 需要更新该系统中的包装、货运和保险费率

28. 在我们以往的审计中，管理层表示，加权平均成本的计算，包装、运输和保险费用的列入，过期库存的监测，以及在途库存的报告等问题，将由全球库存管理系统来解决。

29. 我们注意到，全球库存管理系统的运行/推出始于 2010 年 1 月，总部——全组织风险管理，总部全球防范、监测和应对，以及东南亚区域办事处仓库一直在使用该系统，西太平洋区域办事处、东地中海区域办事处和非洲区域办事处仓库的迁移则将在 2017 年完成。我们对该系统运行情况的审查显示，加权平均由系统自动计算。在途库存的记录目前并未包括在该系统的功能之中，而实物捐赠则作为杂项收入计入该系统中，另加 14%的包装、货运和保险。实际的包装、货运和保险费用不是由系统记录的，而是对所采购库存适用 14%的包装、货运和保险费率。然而，这一费率低于全球服务中心在包装和货运的保留/预留资金中使用的现行标准费率，后者从 2016 年 7 月起为 15%，但不包括保险费用。为了接近加入库存成本的实际包装、货运和保险费用，必须调整包装、货运和保险费率，并在整个财务期间一直使用，以确保在财务报表中如实列报库存账户。

1.2.2 需要加强库存分类

30. 对全球库存管理系统的进一步审查显示，需要将库存分类为过期和不过期物资，以加强财务报告中数据的完整性和效用。

1.2.3 需要快速跟踪处置过期库存的政策/标准运作程序的发展情况

31. 我们以往曾就处理过期库存的全球标准运作程序提出审计建议，对这些建议落实情况的核实表明，其鉴证尚未完成。目前，已经撰写了一份概念说明，说明如何处理一个更其宽泛的问题，即需要制定关于应急反应、供应链管理和库存管理的全球政策和战略。这项全球政策一旦付诸实施，将构成处置过期库存的标准运作程序的依据。

32. **我们建议世卫组织通过评估关于估值和报告的现行库存控制机制，进一步处理本组织的库存问题，随后制定全球供应链和库存管理政策，为制定管理过期库存的标准运作程序提供依据。**

1.3 支出

1.3.1 对账户中费用的分类错误

33. 为了加强对政策的遵守和避免帐户分类错误，我们在 2015 年建议且世卫组织同意为职员提供进一步的指导和相关培训，执行对条例的遵守，加强对在全球管理系统中生成采购订单之前分配准备使用的费用类型的审查工作。

34. 在 2016 年中期审计期间，我们注意到合同服务（840 万美元）、与联合国和非政府组织的协议（530 万美元）以及一般业务费用（310 万美元）的登录分类错误，结果，提出了非标准电子支出批量，以纠正分类错误，确保在年底如实列报受影响支出账户余额。我们还重申关于进一步加强在提出项目、任务、活动、开支和组织分类，尤其是在分配支出类型时的审查程序的建议，管理层同意这一建议，并将继续确认需要纠正的其他可能的错误事项。

35. 在年终时，我们还是注意到出现分类错误的一般业务费用（190 万美元）、医疗供应和材料（220 万美元）和合同服务（110 万美元），这些影响到其它费用账户，如人事费以及设备、车辆和家具账户。管理层纠正了分类错误的费用，并指出通过在 2017

年中期实施的全球管理系统采购申请页面中加强硬编码，并通过加强与用户之间的监测和后续行动，将大大提高支出记录和编码的准确性。

36. **我们建议世卫组织在全球管理系统采购申请页面中快速加强硬编码，并根据全球管理系统中分配支出类型的新流程，继续向用户提供指导和相关培训，确保掌握交易的正确费用帐号；**

1.3.2 ***在确认大楼在建工程和开发中的软件方面的支出比对有误***

37. 2016 年，与正在进行的总部大楼建设有关的费用是计入合同服务费用（470 万美元）和一般业务费用（169 万美元）项下。在年终确认大楼在建工程以呈报财务报表时，该金额是计入固定资产调整账户中，作为设备、车辆和家具费用账户中的扣除，而不是分别在合同服务和一般业务费用项下对以往所收取费用账户的扣除。同样，在确认开发中的无形软件时，没有在合同服务费用帐户中扣减 240 万美元，而是在设备、车辆和家具费用帐户作了扣减。

38. 虽然已经作了必要调整，以纠正财务报表中受影响帐户的余额，但此一分类错误表明，因为支出最初是按照预期新建大楼和开发新软件导致的交易增多来记录的，需要纠正将支出比对计入适当账户的路径。这将确保使用正确的帐户来确认在建工程和开发中软件。

39. **因此，我们建议将确认在建工程和开发中软件的调整账户与适当的费用账户正确比对，以防止在财务报表中发生同样的分类错误。**

1.3.3 ***不确认与保留金相关的费用/支出***

40. 我们注意到世卫组织 2016 年签订了在世卫组织总部建造新大楼的合同，费用为 1750 万瑞郎，包括在 6.7 项下规定保留相当于合同所列金额的 5%的一笔款项，世卫组织将在接受该项目后 30 天内发还该笔款项。

41. 我们注意到，世卫组织已向承包商付款，并计入合同服务费用帐户，所要求的付款额扣除了 5%的保留金。5%的保留金也是所提供工作或服务成本的一部分，但是，世卫组织在保留金的会计处理方面没有制定任何政策和程序。2016 年的保留金为 30 万美元。

42. **我们建议世卫组织制定世卫组织所签订合同产生的保留金的会计处理政策和程序，以在记录同一项目时提供指导，保证一致性，并确保将保留金记入与之相关的财政期。**

1.4 职员申请抚养福利

43. 我们对工作人员申请变更全球服务中心对身份和福利的处理的审查显示，将对照福利核对表检查通过全组织内容管理系统提交的佐证文件是否完整。我们注意到，该程序不涉及指定/授权人员对工作人员在派任地点提交的文件的任何审查或核实。全球服务中心的全球人力资源部门确认，对工作人员在要求数据更新和申请福利时上传全组织内容管理系统的文件，没有任何审查或核实政策和程序。

44. 工作人员个人资料的变更对一些应享福利产生财务影响。因此，工作人员就变更身份或申请福利而提交的文件，必须在其上传到全组织内容管理系统之前，在工作地点进行审查。缺少佐证文件核查程序，将有可能导致超额支付和违反职员细则。

45. 管理层评论说，在要求职员提供文件时，始终依赖《职员细则》第 490 条。还补充说，全球人力资源部门在公布标准运作程序时，关于就人力资源相关事宜上传到全球管理系统的佐证文件的要求，已经表明文件应是可以核实的。但是，我们认为，在职员的工作地点核实有关文件，有助于确保全球管理系统中信息的准确性，因为相关信息在上传至全组织内容管理系统之前，可以很方便地在这些地点获取和核实。

46. **我们建议世卫组织可通过在职员工作地点推行对与抚养问题相关的文件的审查和核实程序，加强对数据更新和福利申请的要求，确保作为付款依据的信息的准确性，因为此类文件在上传到全组织内容管理系统之前，可以很方便地在职员工作地点获取和核实。**

1.5 直接财务合作

47. 2016 年的直接财务合作费用为 2.037 亿美元，2015 年则为 2.435 亿美元。截至 2016 年 12 月 31 日，报告了总计 40 万美元的退款，在直接财务合作费用帐户中直接扣除，总计有 22 万美元计为直接财务合作应收账款的增加额，其中 18 万美元已收取。

48. 根据对金额至少为 100 万美元的采购订单的测试，对直接财务合作流程中所需文件的遵守情况进行了审查，审查结果显示，尽管有现成的直接财务合作核对单，但在

全组织内容管理系统中，直接财务合作文件存在不完整的情况，或没有直接财务合作链接。在非洲的两个国家办事处，我们注意到，直接财务合作实施日期超前于直接财务合作协定的批准日期，而一个国家办事处则接受了不合规的方案。此外，我们注意到，直接财务合作采购订单在全球管理系统中结案，但没有标准运作程序规定的技术报告。

49. 应当指出的是，2016 年的《直接财务合作监测报告》中报告了文件记录上的缺陷，针对这些缺陷，管理层有意通过在各区域实施直接财务合作保证活动来加强控制，例如对正在开展的活动的现场监测和抽查，对已完成的活动进行事后审查。

50. 我们注意到，逐步减少了逾期的直接财务合作报告的数量，从 2015 年的 1116 份，2014 年的 1287 份、2013 年的 3234 份减少到 2016 年的 588 份。在对国家办事处的审计中，拖延提交直接财务合作报告在非洲区域办事处、东非和南部非洲的国家间支持小组，以及驻乌干达国家办事处表现得尤为明显。逾期报告数量的下降趋势表明，管理层决心通过加强监测，协同与世卫组织国家办事处贯通的各区域办事处深入开展后续行动，以及加强直接财务合作政策等措施，减少逾期报告。然而，仍然需要解决逾期报告的存在以及任何直接财务合作退款可能在财务报表中产生的影响。

51. **我们建议世卫组织进一步加强监督管理，确保直接财务合作实施和报告各个方面的完整性，同时在直接财务合作报告逾期的办事处维持强化的监测和深入的后续工作，确保及时提交报告并进一步减少逾期报告的数量。**

1.6 直接实施

52. 2016 年的直接实施支出保持在 2 亿 3302 万美元，比 2015 年的 2 亿 2090 美元增加 5.5%。支出增加主要是由于东地中海区域办事处的脊灰支出。非洲区域办事处和东地中海区域办事处占 2016 年直接实施支出的 99%。

53. 2016 年《直接实施情况监测报告》显示，逾期的直接实施报告的数量明显减少，从 2015 年 12 月 31 日的 1837 份减至 2017 年 3 月 2 日的 1101 份，减少了 40%。非洲区域有 671 份逾期报告（占总数的 60.9%），东地中海区域办事处有 420 份（占总数的 38.1%）。从非洲区域办事处和驻乌干达、中非共和国、贝宁和莫桑比克的国家办事处的审计小组处得到的确认，证实存在逾期报告。我们意识到管理层正在努力减少逾期报告的数量。

54. 在对非洲国家办事处的审计工作中，我们还注意到一些差距，例如说明理由的文件记录不完整，直接实施计划的使用不当，费用不合理和延迟开展活动。

55. 管理层解释说，提交直接实施报告的挑战之一是不同国家办事处的协调人员和资助款管理人员调动频繁，这极大地影响了反馈链和监督机制。为了应对这些挑战，管理层采取了措施，以及时向负责提交所需报告的人员发出警示。此外，管理层要求预算和财务官员跟进国家办事处的工作，以进一步减少逾期报告的数量，并要求技术官员负责确保及时完成报告和全球管理系统及时收到报告。

56. **我们建议世卫组织加强在所需文件的评估、支出的发生和对里程碑的遵守等方面的控制措施，以确保直接实施工作遵守标准运作程序；继续采取措施，即使不能消除也须减少延误提交直接实施报告的原因，以进一步减少逾期报告的数量。**

1.7 核销与长期未结清差旅预支款有关的应收账款

57. 旅行预支款回收账户用于记录超额差旅预支款或发生差错的旅费，并通过扣除薪资来回收账款。 该帐户的余额从 2015 年的 50 万美元降至 2016 年的 40 万美元。2015 年，全球服务中心开始大量清理长期未结清应收账款，在 2016 年核销了 30 万美元的差旅预支款应收账款。以往未清偿余额的复杂性促使管理层未去回收截至 2016 年 12 月 31 日的两年以上未结清款。

58. 我们赞赏管理层采取主动，着手清理和审查差旅引起的长期未结清应收账款，这项工作，除其它外，促使全球服务中心加强有关方针，通过准备与全球管理系统差旅模块一起使用的新的标准化查询语言脚本，处理即将离职职员的账款回收工作。管理层解释说，加强了对账工作和与有关单位的协调，确保在最终离职之前回收预支款。此外，还引入了一个新的程序来生成入账备忘录，以便在返回后 60 天内仍未提交差旅报销单和拖延差旅申请等各类情况下，安排从离职职员那里回收账款。该程序的目的是降低在离职完成后始发现应回收账款的风险。

59. 审计期间核销与差旅有关的应收账款不应作为先例。随着新政策的推行和控制措施的改进，预计将会防止差旅预支款长期未结清的情况，避免进一步的核销。

60. **我们建议且世卫组织同意继续处理长期未结清应收账款问题，为此应确保及早结清差旅费，尽可能减轻对财务报表中相关账户的影响，并按照设想的方式实施新程序，改进对差旅预支款回收的控制，防止差旅预支款回收账户未清偿余额的累积。**

1.8 2017 年关于不动产、厂场和设备的翔实的《国际公共部门会计准则》报告

1.8.1 采用“发现者”工具（固定资产登记册）的全球管理系统报告

61. 我们审查了截至 2016 年 12 月 31 日的固定资产登记册，作为我们审计工作的一部分，以确定世卫组织是否准备在过渡期结束后充分遵守《国际公共部门会计准则》第 17 号的要求。固定资产登记册目前正被世卫组织各办事处用来跟踪其固定资产，并且是确保在固定资产模块中记录和监测完整和准确信息的重要工具。

62. 对 2016 年年末审计期间访问的国家办事处固定资产登记册中报告为“正在使用”的物品的实物盘点显示：(a)在莫桑比克由于过时而不再合用；(b)在贝宁和中非共和国处置或已经出售/处置；(c)贝宁和中非共和国的固定资产登记册没有报告，以及(d)位于非洲区域办事处（贝宁）。这些都表明了外地办事处面临的多重挑战，可能对世界卫生组织是否准备在 2017 年充分遵守《国际公共部门会计准则》产生影响。

63. 我们还注意到，某些“发现者”报告没有提供正确的资产信息。管理层解释说，应该直接从甲骨文系统中提取报告。一个标准的甲骨文报告工具（成本摘要报告和储备摘要报告）是获取财务数据并精确地执行月度和年终终止流程的可靠选项。但是，我们注意到，输出仅以文本格式提供，并且可能需要手动输入，以保持分析过程中的灵活性。

64. **我们建议世卫组织努力在区域和国家各级，特别是非洲区域完整和准确地跟踪和报告财产、厂房和设备项目，以确保充分遵守《国际公共部门会计准则》；**

65. **我们还建议世卫组织引入更可靠的工具来监测和跟踪资产数据，并加强现有关于不动产、厂场和设备的甲骨文财务报告的功能，以确保遵守《国际公共部门会计准则》。**

1.8.2 在《国际公共部门会计准则》第 17 号规定过渡期结束后的财务报告

66. 2012 年，世卫组织在其财务报表中报告了“建筑物和土地”，并利用了《国际公共部门会计准则”》第 17 号规定的五年过渡期，随后到 2017 年始确认全部资产类别。

67. 根据世卫组织关于不动产、厂场和设备过渡期规定的文件，不动产、厂场和设备项目如果截至 2017 年 1 月 1 日仍有使用寿命，则将被资本化。提足折旧但仍然可用或

正在使用中的资产不会在确定 2107 年不动产、厂场和设备期初余额时考虑在内。管理层还告知我们，期初余额包括额外的 14%，这是一个估计数字，用以涵盖使资产达到场所和可使用状态所发生的直接可归属成本。

68. 我们认为，对 2017 年不动产、厂场和设备项目的确认应合乎和世卫组织《国际公共部门会计准则手册》的要求，即一个不动产、厂场和设备项目的成本，在并且只有在伴随该项目的将来的经济利益或服务潜力流入有关实体并且能够对这些利益加以可靠衡量的情况下，才能加以确认。提足折旧仍继续使用的不动产、厂场和设备项目，应当在财务报表中确认并报告，这主要是因为其在终止确认之前仍将给世卫组织带来服务潜力和经济利益。此外，鼓励各实体根据《国际公共部门会计准则》第 17 号第 94(b)段，披露已提足折旧仍继续使用的不动产、厂场和设备的数目或账面总额。

69. 管理层告知我们，资产投入使用的实际附带成本不能加入到购置成本中，但是在 2016 年 10 月推出了一个系统解决办法，在所有资产购置中增加 14%，只要采购成本中不包括附带成本。然而，这个比率低于全球服务中心就包装和货运资金使用的标准费率，并将影响资产的总购置成本。

70. **我们建议世卫组织遵守《国际公共部门会计准则》第 17 号第 14 段的确认原则，以及《准则》第 17 号第 94（2）段中的披露要求，即在过渡期后一经确认剩余资产种类，则披露已提足折旧仍继续使用的不动产、厂场和设备的账面金额。**

71. **我们进一步建议世卫组织按照《国际公共部门会计准则》第 17 号第 30（2）段，在“财务报表附注”中披露在获得不动产、厂场和设备时使用的附带成本的标准费率，并更新上述费率以接近使资产达到场所和可使用状态所发生的直接可归属成本。**

2. 施政事项

72. 根据《财务条例》第 14.3 款，我们的任务包括对财务程序、会计制度、内部财务控制措施以及世卫组织业务的一般管理和业务方面效率进行评论，据此，我们审查了在非洲和总部两个部门的关键业务领域实施的管理控制措施。我们还审查了信息和通信技术管理、世卫组织采购战略的交付和风险管理。与管理层交流和讨论了增值建议，以协助加强本组织的切实有效的管理工作。

2.1 管理控制措施

73. 世卫组织的内部控制措施旨在最终向会员国和捐助者提供以下鉴证：(a)它正在实现其成果和目标；(b)它遵守了各项法律、法规和监管要求。它的《内部控制框架》预期也将使其能够采取更明智的控制措施，以更加切实有效地利用资源。世卫组织尤其坚持这样一个目标，即识别风险，制定有效的策略和程序来控制或管理这些风险。这些全组织的志向意在加强其实现预期成果、问责制和资源管理的工作方式。

74. 鉴于本组织发布的《内部控制声明》，至关重要的是管理控制措施到位，并且按预期展开运作。在这一年中，我们审查了世卫组织一线控制措施的运作，这是有效控制世卫组织业务的第一道防线，因为这些措施部署并体现在特定机构的几个关键程序中。我们的测试集中在确定这些管理控制措施的有效性和跨管理层的程序改进机会上。具体来说，我们审查了世卫组织非洲区域办事处、东非和南部非洲国家间支持小组以及津巴布韦、中非共和国、乌干达、贝宁和莫桑比克的国家办事处若干关键管理程序的管理控制措施。我们还审查了总部两个机构，即信息管理和技术司和非传染性疾病和精神卫生部门的上述控制措施。

75. 总的来说，我们的审查发现，在以下方面有显著发展，即提高业务效率和效能，例如对问责契约的要求；采用内部控制自我评估核对表；世卫组织秘书处在非洲区域实施变革议程；推出关键绩效指标作为衡量工具，帮助本组织界定和衡量其进展情况；通过非洲区域办事处的问责制和内部控制强化项目建立合规与风险管理委员会；开展直接财务合作问责与鉴证活动。但是，如下文所述，我们仍然确定了几个控制空白。

2.1.1 现金管理

76. 我们在访问的四个国家办事处注意到，没有对互不兼容的现金保管和簿记职能作出区隔。虽然有世卫组织代表的补偿控制措施来全面负责，但这一点应尽可能避免。在两个国家办事处，我们还注意到超过定额备用金上限的现金结余。在一个国家办事处，没有定期进行所要求的现金突击抽查，没有适当指定现金保管人履行职能。

2.1.2 直接财务合作

77. 我们注意到拖延提交直接财务合作报告，以及未满足直接财务合作项目的文档要求的情况。还注意到直接财务合作基金发放之前的审查和批准程序不足。需要加强外地和现场监测和事后鉴证活动。此外，我们注意到执行伙伴在提案完整性方面存在不

符合现行标准操作程序的情况。对财务事项的评论意见列入了在这一领域的全面讨论情况。

2.1.3 直接实施

78. 在非洲区域，逾期和延迟提交直接实施报告的仍然很明显。有一些直接实施项目没有按计划实施。还注意到，对直接实施项目收取了不适当的费用，影响了项目的实施。在为采用直接实施方案提供正当理由方面也有失误。报告的审查以及对直接实施工作执行情况的监测也需要加强。本报告关于财务事项的部分也列入了在这一领域的全面讨论情况。

2.1.4 人力资源管理

79. 在非洲区域，观察到拖延提交电子绩效管理和发展系统和/或不遵守电子绩效管理和发展系统要求，以及未与具体的、可衡量的、可实现的、相关的和有时限的客观标准的目标保持一致。还需要(a)加强努力，对职员的绩效进行评估，以通过改进对提交工作人员业绩评估的遵守情况，灌输个人和团队问责文化；(b)加强电子绩效管理和发展系统的具体的、可衡量的、可实现的、相关的和有时限的客观标准，以确保个人承诺、量化产出和作为适当绩效评估依据的绩效标准的明确性。

80. 在信息管理和技术司，我们注意到电子绩效管理和发展系统中的绩效目标不是可衡量的和有时限的，因此没有以具体的、可衡量的、可实现的、相关的和有时限的方式加以制定。信息管理和技术司中职等内提薪的批准，没有加强版电子绩效管理和发展系统中规定的必要依据，违反了职等内提薪政策。此外，职业管理培训机会未得到利用，一些信息管理和技术司职员参加了不符合自己需要的培训，或根本就没有接受过培训。

81. 在非传染性疾病和精神卫生部门中，我们注意到需要特别是以监督和审查招聘和遴选程序的形式，进行充分和适当的控制。在绩效管理方面，我们注意到，尤其是在年中周期，加强版电子绩效管理和发展系统的提交出现了延误。此外，据认为，绩效目标不是可衡量的和有时限的，不符合具体的、可衡量的、可实现的、相关的和有时限的标准。我们还注意到，职等内提薪不符合相关政策，因此在整个部门的适用需要更加严格和统一。

2.1.5 捐助方报告

82. 我们注意到，非洲区域持续存在捐助者报告逾期的情况。截至 2016 年 12 月 31 日，共有 118 份逾期报告，占全球 659 份逾期报告的 18%。但逾期报告数目明显下降，原因是高层管理人员进行了监测控制和干预。

83. 在非传染性疾病和精神卫生部门中，我们还注意到，尽管财务司制定了若干监测机制，但延迟交付所要求的捐助者报告的现象仍有发生。截至 2016 年 12 月 31 日，该部门有 23 份逾期报告，占全球逾期报告总数的 3%（23/659）。

2.1.6 差旅管理

84. 非洲区域内差旅控制无效的问题仍然常年存在，即：不拟订差旅计划；拖延差旅申请的批准和/或不遵守批准申请的现行规则；拖延乃至不提交必要的差旅报告；在全球管理系统差旅模块中不正确地生成差旅报销单。在信息管理和技术司中，我们注意到，差旅细则或差旅计划未按季度更新，或未经项目管理人员批准。我们还注意到，经常发生不遵守差旅申请批准和实际旅行之间须有 10 天间隔的情况。

2.1.7 采购管理

85. 在非洲区域一些办事处，我们观察到采购计划的编制失误。同样，某些采购交易所要求的采购文件未上载到全组织内容管理系统。

86. 在信息管理和技术司，我们注意到，法律顾问办公室的强制性的必要审批没有被上载到全球管理系统，以支持非赠款协议书合同。同样，非赠款协议书分类存在错误，被记录为赠款协议书。在非传染性疾病和精神卫生部门中，我们的审查显示，一些赠款协议书没有关于技术评估、筛查结果和遴选备忘录的佐证文件，违反了 SOP XVI 003。

2.1.8 资产和 iInventory 管理

87. 在非洲区域，注意到资产管理方面的差距，例如未进行资产核查或核查不完整，未发布收据声明表，在固定资产登记册中列入非报告物资但未列入应报告物资，不处置或拖延处置过时和不可使用资产，以及逾期提交年度固定资产证明。

88. 在同一区域，我们注意到库存变动记录以及履行互不兼容的职能方面的不足之处。我们还观察到，缺少关于若干库存物资的成本和到期日的信息，以及存在未处置的过期药物。

89. 在信息管理和技术司，我们注意到，在对这些保管中的物资进行配置时，没有现成的部门指导方针来定义问责制、监管权和对信息技术资产的保障。

90. 我们发送了管理函，以传达我们对非洲办事处、信息管理和技术司和非传染性疾病和精神卫生部门的审计结果。管理函包含审计建议，以减轻业务风险，并解决大都被管理层接受和实施的审计缺陷。但是，我们注意到，所访问的办事处的缺陷是经常性的和共生的。

91. 《内部控制声明》宣布总干事对管理和实施世卫组织各项规划负责。同时，伴随该声明，宣布了内部控制是管理的关键职能，也是管理世卫组织业务全过程的组成部分。实际上，《内部控制声明》提出的是内部控制对促成本组织的业务和管理决策的价值。因此，世卫组织必须最大限度地作出努力，确保落实内部控制措施来管理其风险。

92. 世卫组织《内部控制框架》规定了下列官员的责任和问责

(a) 区域主任——确保世卫组织国家办事处负责人遵守内部控制政策和程序，确认和处理已知的重大内部控制缺陷；

(b) 助理总干事——确保采取行动来处理其各自主管部门中已知的重大内部控制缺陷，并在部门中实施总干事交托他们的具体内部控制政策和程序；

(c) 世卫组织代表——在国家办事处执行具体的内部控制政策和程序，确保遵守内部管理政策和程序，如采购和资产管理、差旅、人力资源和财政资源政策和程序，以及确认和处理已知的重大内部控制缺陷和风险。

93. 因此，我们认为非洲区域、信息管理和技术司以及非传染性疾病和精神卫生部门有必要进一步充实和加强其内部控制制度，使之更有效地发挥作用，确保在没有重大物质障碍的情况下达成其业务目标。为维持良好的内部控制制度，管理层需要定期保证相关控制程序的有效运作，以管理本组织面临的相关风险，并将其降低到可接受的水平。因此，在本组织着手处理我们审计中指出的控制差距和缺陷过程中，应当使所

有工作人员对问责和责任有更深切的认识。管理层应在有效落实控制责任方面确立明确的基调，为其所发布的《内部控制声明》提供更高水平的鉴证。

94. **我们建议世卫组织利用其现有的《内部控制框架》和政策，进一步提高监测各个业务流程的嵌入式管理控制的有效性，并通过更深入的指导，最大限度地提高其内部治理机制的价值，以确保对附于财务报表的内部控制声明的高水平鉴证。**

2.2 信息技术管理

95. 质上，信息技术管理主要是指执行管理层或信息技术委员会为有效控制信息技术战略的制定和实施，以支持一实体的整体业务而进行的全组织信息技术能力建设。2016 年 8 月，信息管理和技术司计划的一整套举措得到了本组织支持，以设立该部门提议的全球信息技术基金。资金预计将于 2016 年 9 月发放。该司设想本双年度的启动资金需求为 2822 万美元，在三个双年度内总共达到 8002 万美元。

96. 信息管理和技术司在实现其作为世卫组织战略推动因素的新愿景方面面临的重大挑战是，如何针对全组织既定技术方向，制订一个与本组织宗旨和战略目标相一致的的正式蓝图，并使之制度化。这个管理蓝图应该由一个结构化的信息技术管理框架来支持，为亚单位层面的关键进程铺平道路，以发挥预期作用。虽然信息管理和技术司已经作出巨大努力来建立相关系统和程序，以提高其整体管理水平，但此类努力应当更趋稳定。一旦建立起信息技术管理机制，信息管理和技术司可以期待其将在广泛的业务流程中呈现良好的协同效应。

2.2.1 战略和业务计划的制定——缺乏具体和稳定的信息技术战略计划

97. 本组织认为，信息技术可作为其全球业务中的主要促进性职能，使本组织得以向全球所有办事处提供高质量的信息管理服务和技术。信息管理和技术司在涉及四个关键成果领域的全球信息技术基金方案中明确宣布了这一愿景。相对于这一愿景，我们确定信息管理和技术司还没有将信息技术战略计划落实到文字上，形成正式的计划。相反，我们看到的是关于更新信息技术战略计划的 PowerPoint 电子介绍，它建立在正在推行的主要信息技术举措基础上。该文件在目前状态下，不能被视为一个完整的正式文件，可以确保交付核心举措，管理限制性因素，并为信息管理和技术司指明长期的整体方向。

98. 我们注意到，关于**更新的信息技术战略计划**的 PowerPoint 电子介绍来自以下几个文件：文件 EBPBAC21/3；地图策略（平衡记分卡）幻灯片；关于世卫组织的信息技术愿景、使命、战略和战术的介绍，以及全球信息技术基金文件。我们对这些文件的审查显示了信息技术战略的碎片化，这是一种“井筒状”的战略规划过程和不稳定的整体战略方向。因此，我们认为，从目前意在提高业务流程效率的信息技术解决办法/计划的角度来看，**更新的信息技术战略计划**没有显示与整体业务战略的明确的一致性。这可归因于缺乏可以对不作为问责的正式的信息技术管理结构。

99. 我们还观察到，缺乏正式和具体的世卫组织信息技术战略计划所产生的直接和间接影响，已经在项目管理的所有三个限制领域（即范围、时间和资源）中体现出来。在分析第一波的全球管理系统转型的交付时，我们确定：(a)2015 年开始的七个全球管理系统转型初步举措，没有一个是在最初的目标日期交付；(b)由于范围上的重大变化，所有项目举措都修改了交付时间；(c)修改了受重大范围变化影响的所有举措的筹资；(d)一些正在采取的举措，包括已经开始或完成的举措，没有得到**更新的信息技术战略计划**（PowerPoint 电子介绍）的明确支持；(e)由于目前正在制定的举措数量，第一波（2015 年 3 月至 2016 年 2 月）和第二波（2016 年 3 月至 2017 年 3 月）的时间表已改为只有第 1 波（2015 年 3 月至 2017 年 3 月），表明全球管理系统转型项目的整个时间表已经受到不协调的业务战略方向的影响。

100. 全球信息技术基金方案，联同信息管理和技术司 2016 年至 2021 年的长期战略目标，进一步凸显了精心制定信息技术战略计划的重要性。这些目标包括与其有意投入的主要成果领域相关的信息技术举措。信息的战略部分应被纳入世卫组织的信息技术战略计划，以显示该司为最终实现使信息技术成为本组织的战略推动因素的愿景，对整个组织各项决策的贡献。因此，至关重要的是，信息管理和技术司的战略目标应通过信息技术战略计划正式确定下来，并与世卫组织的战略目标保持一致，以加强问责制和管理投资决策，进而保证实现该司的愿景。

101. **我们建议世卫组织**

(a) 制定具体和正式的信息技术战略计划，附有作为制度化战略规划流程产物的确定的时间框架，以为准备制定和正在制定的所有举措提供共同的方向；

(b) 保证其包含相关的最低要求，例如信息技术战略方向和指导原则、目的和目标、关键绩效指标、信息技术投资，以及交付里程碑等；

(c) 确保在既定的战略基础上，交付利用专项资源和管理限制性因素来实现的核心业务解决方案，并安排其重点。

2.2.2 全组织和问责制——责任和绩效管理框架缺乏正式作用

102. 我们注意世卫组织确实认识到，在管理其全球信息技术基金时，必须建立信息技术管理结构，确定问责和责任层次，落实到由全球政策小组、信息技术委员会和信息技术领导小组构成的三层结构中。我们还观察到，信息管理和技术司正在推行若干举措。然而，信息管理和技术司告知我们，没有关于设立信息技术委员会和信息技术领导小组的正式文件。不过，我们得到了在 2016 年 3 月在由该司主办的信息技术领导论坛上使用的电子介绍幻灯片。

103. 对本组织内信息技术整体交付至关重要的另一种治理机制是信息技术绩效管理框架。在我们对信息管理和技术司绩效指标的解读中，该框架被另行标记为 2015-2017 年信息技术战略图，仍然是原始草案的形式，不包含与具体信息技术流程相关的完善的可衡量绩效指标的要素。我们将信息技术绩效指标视为准备馈入决策表中的信息的关键生成器，因此，信息必须具备最大的完整性。此外，我们认为，应当澄清甚至修正首席信息官在信息技术委员会和信息技术领导小组中的角色，以避免偏见，例如在审查信息技术领导小组职责范围所规定的自身工作时产生的偏见。理想情况下，信息技术治理结构中这一层次问责制应由咨询委员会构成，在信息技术决策领域，如项目实施、信息技术投资、基础设施以及信息技术的良好管理政策和标准等领域，向信息技术管理委员会或类似机构提供投入。

104. 此项举措要想行之有效，所规划的信息技术转型还必须得到建立转型指导委员会和倡议项目委员会的正式政策的支持，因为这两个管理层都是至关重要的。虽然已经确定了管理方和责任方，但各方履行其规定职责的权力必须基于具体的问责制文件。文件 A68/52（执行委员会规划、预算和行政委员会提交第六十八届世界卫生大会的报告）强调了这一管理要求，申明需要维持强有力的问责文化。

105. 虽然我们认识到信息管理和技术司在执行新任务方面所作的努力，但当务之急是形成其在整个信息管理流程中的权威，因为一个明确和具体的权威将决定这一全球努力的成败。没有正式的文件确认组成信息技术管理小组的世卫组织官员的特定职能和责任，导致这三个管理层之间的报告程序和关系含混不清。这将最终使它们难以有效行使权力。

106. 在一个动态的和快速变化的技术环境中，整个组织依赖信息技术以有效提供服务，如果不能建立落实问责制和管理风险和绩效的最适当的结构，借以支持技术投资，那么就必然会面临巨大的失败风险。

107. **我们建议世卫组织：**

(a) 建立具有明确作用和责任的信息技术委员会，从跨职能的角度对信息技术项目进行监督，并确保信息技术战略符合本组织的战略目标；

(b) 制定带有信息技术绩效指标的信息技术绩效管理框架，以适当衡量信息技术服务的质量，并为决策提供有效的信息；

(c) 重新定义全球管理系统转型项目的治理结构，规定更明确的作用和职能，作为指导委员会和项目委员会成员组成的依据。

2.2.3 风险管理——需要在风险的情境化和风险分析方面作出改进

108. 我们注意到，信息管理和技术司有一份风险登记册，是根据执行委员会文件 EB133/10（全组织范围风险登记册：世卫组织全组织战略风险管理）和 2015 年 11 月的全组织范围风险管理政策编制。信息管理和技术司还表示，风险登记册的编制工作始于 2010 年左右，涉及通过区域办事处前信息技术和电信管理人员讲习班展开的一个进程。然而，信息管理和技术司并没有向我们提供用作编制 2016 年风险登记册的基础的具体文件。相反，我们获得了在 2012 年 6 月的全球信息和通信技术领导小组会议期间分发的 PowerPoint 电子介绍的副本，而风险管理则列在事件议程上。该司还强调，合规、风险管理和道德操守办公室通过培训和指导为该部门提供了技术援助，有助于该司编制最新的风险登记册。

109. 在审议了信息管理和技术司的介绍后，我们审查了该司 2016 年的风险登记册中的条目，注意到若干不匹配之处。我们观察到，确认的一些风险与公认的风险因素无直接关联。在大多数情况下，风险的根本原因尚未得到确认。此外，我们注意到一些缓解行动与所管理的风险并无直接关联，在某些情况下，对特定风险的应对措施过于宽泛，无法应用有效的风险管理策略。我们还观察到一个情况，即标记的风险数字是新的，但其确认日期并不清楚。

110. 似乎信息管理和技术司尚未完成和更新其体现在风险登记册中的风险。我们注意到的差距表明了风险识别上的随意性，不是基于适当的情境和将信息技术固有和独特

的风险包括在内的正确的风险拓扑。信息管理和技术司风险登记册中对与全球管理系统转型项目交付过程中一些疏失相关的风险未加识别，这表明了没有对登记册进行更新。信息管理和技术司的风险拓扑结构最好应根据确定的关键成果领域来构建，使该司内的风险管理更接近其确定的目的和战略目标。

111. 风险管理理念始终强调风险管理工作的重要性质，未加识别的风险即是根本没有管理的风险。在任何组织内将风险管理情境化的一般活动都涉及制定评估风险的标准。实际上，这些情境化要求将有助于信息管理和技术司管理人员和工作人员从信息技术运营角度确认可能导致风险的关键因素，特别是那些影响该司既定目标的因素。信息管理和技术司内的风险管理要想走向成熟，则这些活动不容忽视。

112. **我们建议世卫组织通过对所识别的风险进行更深入的根本原因分析来加强识别风险活动，以避免假设和逻辑陷阱，确保补救策略有助于在适当背景下应用更有效的风险控制。**

2.2.4 信息管理和技术司的结构和组织——报告程序和理由不明晰

113. 对信息技术单位重组工作的支持，是要派定适当的作用和责任，以具体说明与业务、安全、应用程序开发和维护相关的职能，以及网络和系统管理的技术支持。定义明确的、情境化和经过沟通的作用和责任是重要的组织参数，必须向所有员工讲清楚，以便报告层次、权限、责任和问责都对决策起到支持作用。工作说明、RACI（负责、问责、咨询，知情）图表和泳道式工作流程图为信息技术部门雇员提供了一个关于作用和责任的更加完整和明确的方向。

114. 考虑到上述段落中信息管理和技术司转型的理由，我们注意到，2015 年 9 月分发的文件，即“信息技术改革——作为世界卫生组织战略推动者的新的信息技术组织”，定义了该部门拟议的结构性变化。我们还注意到，为了支持改革方案，2016 年 1 月批准了重组信息管理和技术司的文件，以及 2016 年 3 月 30 日发布新闻稿，列明了新成立的各股，简要介绍了其职能和职责。

2.2.4.1 相对于现有的项目管理办公室职能，创立全球管理系统转型项目

115. 我们注意到，项目管理办公室并没有直接参与到全球管理系统转型项目中，因为已经委托给在信息管理和技术司中设立的另一个股，以专门提供简化的全球管理系统平台。信息管理和技术司告知我们，首席信息官领导的全球管理系统转型项目与项目管理办公室的职能完全保持了一致。但我们注意到，理由不是首席信息官参与了全球

管理系统转型，而是项目管理办公室在管理各项举措拖延交付方面的作用。第一波下所有举措的明显拖延，可归因于项目管理办公室对全球管理系统转型的参与有限。

116. 因此，由于对全球管理系统转型的参与有限，以及另行设立处理全球管理系统转型项目的单位而产生的额外成本，项目管理办公室的职能也没有得到最佳利用。鉴于该项目的特殊性质和项目管理办公室的现有能力，很明显，可以在项目管理办公室一级更有效地管理该项目。项目管理作为一门学科的重要性在于将知识、技能、工具和技术应用于广泛的活动，以实现明确的目标，例如在信息技术或任何其他项目方面，满足确定的用户要求、预算和截止日期等。在信息管理和技术司中，项目管理办公室的主要职能是为世界卫生组织的任何重大项目提供项目管理服务，确保项目按照预期并在商定的范围、时间和资源制约下交付。

117. 根据世卫组织的问责制和内部控制标准和价值主张，本组织内的任何单位都应适当梳理其作用和责任，同时考虑到成本效益。鉴于项目管理办公室对项目的明确管辖权，这些职能不能简单地转给任何其他单位。为此，应在全球管理系统转型项目和项目管理办公室进一步明确其作用、责任和权限，后者的职能必须优先于另一方。必须为此改动制定转型战略。

118. **我们建议世卫组织确保负责信息管理和技术司所有重大项目或举措的项目管理办公室，将全球管理系统转型项目纳入在内，保证更加合理和切实地履行授权职能，使规定的问责制和责任更加稳定， 最终促成更为有效的治理和项目质量保证程序。**

2.2.4.2 首席信息安全官的职能

119. 早在 2005 年 11 月，世卫组织即已认识到而我们也注意到全球信息安全政策执行指南所披露的首席信息安全官的重要作用，该指南标记为经总干事于 2005 年 11 月 2 日批准，阐述了首席信息安全官的重要责任，例如对世卫组织信息资产的全球风险进行定期评估，以确保本组织的风险状况准确无误，风险最小化。实际上，将首席信息安全官的职能设置在全组织架构与安全股中是错误的，因为信息安全不仅在信息管理和技术司内，而且在整个组织中都具有“跨部门和普遍”的作用。

120. 根据 ISO/IEC 27002，信息技术——安全技术——信息安全控制实务守则，首席信息安全官应通过下述工作，负责主导整体的信息管理，(a)提供总体战略方向，并进行必要的支持和审查，以确保认定和适当保护整个组织的信息资产；(b)任命和管理信息安全小组。普华永道公司 2011 年的年度信息安全调查显示，80%的企业设置了首席信

息安全官或类似职位。此外，约三分之一的安全总监向首席信息安全官报告，约三分之一向首席执行官报告，还有约三分之一向董事会报告。

121. 信息管理和技术司认可首席信息安全官与全组织架构与安全主管处于同一职等，表明这两个职位应直接向首席信息官报告。由于两人处于同一职等，首席信息安全官不能隶属于全组织架构与安全主管。首席信息安全官履行其职责的行为不应因必须直接向首席信息官之外的另一个管理层报告而受到制约或妨碍。全球信息安全政策的执行指南支持这一观点，这也符合本组织的问责制要求。联合国其它组织即是在实行建议的报告程序。作为信息管理和技术司的主要成果领域之一，确保信息安全的责任主要由首席信息安全官承担，但他目前在信息管理和技术司结构中的位置与此并不匹配。

122. **我们建议世卫组织承认首席信息安全官一职的普遍和跨部门作用，应简化相关的报告程序和权限，由首席信息安全官直接向首席信息官报告，以提高信息安全服务的效率，并维护本组织信息资产的更健康态势。**

2.2.5 服务的提供和衡量——缺少控制框架或记录不正规

123. 服务的提供和衡量涉及主动管理信息技术支出并衡量所产生的价值，从而增加信息技术投资获得更大回报的可能性。控制框架的存在创造了一个组织环境，人们可以在此环境下，自行思考和行动，但协同实现共同的目的和目标。它还提供必要的结构，以实施关键的绩效管理、合规管理和信息技术资源管理政策。所有这些信息技术管理因素的聚合就促成了精心设计的信息技术控制环境。

124. 我们对信息技术业务的管理部分的审查，集中在支持内部和外部用户的应用程序部署的几个控制框架，包括网络基础设施、设备管理、计算机操作和服务台的服务商。我们观察到：

(a) 《信息技术全组织架构原则》0.8 22-02-2016 版和《全组织章程》0 版仍为草案；

(b) 外包管理策略、政策和指导方针仍在概念阶段，但信息管理和技术司已经进行了大量外包安排；

(c) 虽然制定了信息分类政策，但信息技术关键资产的分类没有指导方针；

(d) 世卫组织 2016 年 6 月的网络安全路线图，旨在提供和发展协助和推进世卫组织使命的安全和有弹性的信息服务，目前已经完成，但其执行仍有待资金支持；

(e) 没有落实到文件上或正式确定的绩效指标，但信息技术支持除外，特别是在信息技术服务台服务管理方面，这方面已经明确规定了关键的绩效指标。

125. 信息管理和技术司目前正在制定必要框架，用于信息技术管理的不同方面，其在这方面作出的努力应当得到认可。然而，现有框架仍为草案形式，未经批准，没有指导职员履行其日常职能的权威性。因此，对确立这些控制框架的紧迫性应给予极大关注，因为该司的信息技术职能面临着不符合本组织目的和目标的风险。

126. **我们建议世卫组织形成关于信息技术管理关键流程的控制框架，优先考虑：(i)外包安排，(ii)关键信息技术资产分类标准，(iii)信息技术绩效管理框架，并确保这些控制框架在整个组织中记录和共享，以利有效的管理和监控。还须将控制框架与必须加强的风险识别活动相对应，重点放在已确定的关键成果领域；**

2.3 世卫组织采购战略管理

2.3.1 世卫组织采购战略的交付

127. 世卫组织的采购职能复杂且广泛，并受到内部评估和外部监督机构带来的风险和挑战的推动，有鉴于此，世卫组织 2015 年采购战略旨在就其采购职能提出愿景和任务。该战略确定了实现这一愿景和任务的必要的关键产出，以及相应的时间框架。作为支持有效执行其任务的主要职能，世卫组织了解这一职能是如何演变的，以及为什么需要在新的和加强的采购战略下指导商品和服务的采购业务。

128. 不过，要想切实推行该战略，它必须符合广泛认可的战略实施和执行原则。 首先需要确定该战略的共同立场，定下基调，还必须认识到需要进行协调和沟通，并需要从领导层导向全组织。所有这些都要求开展大量工作，从战略上规划实施策略，以确保为其有效执行铺平道路。制定战略还要求建立适当的实施和执行机制，同时考虑到应该有一个实施战略的计划。

i 该战略的总体实施面临的挑战

129. 我们确定世卫组织有一个形成了文件的计划来实施其采购战略，该计划分为两部分，即采购战略实施计划第一阶段和采购战略实施计划第二阶段，将该战略的三大支柱转化为具体活动。全组织采购政策与协调处告知我们，**将计划分为两部分的理由纯粹是管理，因为没有能力来一蹴而就**。在进度监测方面，全组织采购政策与协调处告知我们，正在采用一个整体采购战略执行计划，将第一部分和第二部分中确定的所有活动整合起来。面对这样一个复杂的任务，我们确定需要有效设计实施该战略的策略，以保证顺利交付。

130. 关于第一阶段的实施，我们注意到原计划在 2017 年底交付。然而，我们注意到，虽然第一阶段已就每一活动着手各项任务，但在本阶段内，却没有着手其他任务来完成这些活动，留给了第二阶段，如全组织采购政策与协调处提出的最新实施计划所示。**非职员服务采购转入人力资源司**等活动暂时搁置，无目标日期。在各项任务下，**全球管理系统采购模块的修正**还有待开始。

131. 在第二阶段，最初规划了 14 项活动。对这些活动的详细审查显示，虽然第二阶段也应在 2017 年底之前交付，但有六项活动计划进入 2018 年，其中两项将转入 2019 年。在第二阶段 14 项计划的活动中，我们注意到，有 12 项正在进行，但**合同管理**的实施仍在等待相关政策，**供应商管理**实施的完成预计将依赖全球管理系统中采购模块的修正。

132. 关于采购战略的最新实施计划，我们注意到，有两项第一阶段活动实际上已经交付，但最初的实施计划中没有提供时间表。这些活动是为两个阶段的后续活动提供支柱，实际时间被输入到这些活动的任务中。此外，我们注意到，若干活动的状况表明，其在很大程度上依赖联合国全球采购网的人力以及信息管理和技术司，计划、资源协调与绩效监督司和人力资源管理司的行动。我们还观察到，政策框架的几乎所有计划结束日期，或者太接近采购手册编写工作的结束日期，或者安排在编写工作结束日期之后。这些时间安排上的里程碑并不能切实支持该手册的编写，因为它在很大程度上且按照逻辑须取决于准备制定政策。

133. 综上所述，我们确定：

(a) 在最初制定采购战略第一阶段和第二阶段实施计划时作出的假设，导致因灵活性而削弱了在实现预期问题上的问责，活动的溢出和范围的扩大即证明了这一点；

(b) 实施计划包括里程碑中确定的对人力资源管理司，计划、资源协调与绩效监督司以及信息管理和技术司的种种依赖，没有充分涉及到，不能反映现实情况，导致了活动的延迟，需要更加严密的协调；

(c) 紧凑的时间表没有为新进程的测试留下足够的余地，而由于里程碑和可交付成果的协调无效，计划活动下的任务顺序不能保证执行某些任务；

(d) 该战略的实施和执行要想取得“速胜”，必须对实施计划进行调整，因此，安排计划产品交付的轻重缓急目前已势在必行，这使该战略的实施更趋复杂，需要开展更多的协调活动。

134. 因此，优化业务决策始终取决于项目执行中的适当控制。世卫组织 2015 年采购战略的实施，本身即为一个项目，必须在一个控制措施、问责制和风险管理协同一致的环境中审视和运行。虽然该战略有可能在 2017 年内交付，但这仍然不能被视为一个完全的成功，因为有些活动预计将在 2017 年以后交付。需要时时保持战略节奏，关注大局，以保证实施工作顺利，对此，应给予更多重视。实施战略和策略必须到位，防患于未然，避免拖期、延长周转时间和活动的不协调。

135. **我们建议世卫组织加强实施和执行世卫组织采购战略的计划，通过以下方式缩小计划活动与实际活动之间的脱节：(i)更有效管理与延误和未交付产品有关的风险；(ii)在考虑到时间安排的紧迫性和计划产品的复杂性的情况下，合理调整活动顺序，更好地确定可交付成果的轻重缓急；(iii)在内部依赖关系问题上，投入更多时间进行协调活动和密切交往，以将此类关系的要求纳入整个实施计划中。**

ii. 需要安排采购计划政策的重点

136. 作为支出的驱动因素，关于购买哪些、何时购买和从什么来源购买的决定，需要基于一个有效的政策。就成本管理而言，采购计划增加了管理决策信息库的稳定性，虽然该信息库是由估计组成，并不能始终保证具有高度准确性。采购计划影响管理决定。不妨回顾，在 2012 年，我们提出了在世界各地世卫组织仓库中存在过期药物的审计意见，仅一个仓库中即牵涉 1200 万美元。我们对这个问题的审查导致我们得出结论：采购计划决策无效是其根本原因之一。这也附带导致了处置这些过期药物的费用问题。

137. 世卫组织采购战略的交付，特别是支柱 2，目前回答了成本效益问题，承认加强计划编制工作，深入评估与各种产品有关的风险和财务风险水平，预期将有助于本组织的管理，使其采购做法具有成本效益。采购计划编制工作的重要性也在采购计划编制标准运作程序草案中作了强调，表明采购计划编制的最终目标是采取协调一致的行动，及时并以合理的成本满足商品需求，而本组织必须确保在全组织、区域和国家各级进行有效的采购计划编制。

138. 我们注意到，全组织采购政策与协调处已经准备了一份 Excel 表，以掌握有关数据，支持采购计划的编制，尽管我们没有观察到有任何迹象表明，基于更新的采购战略实施计划的采购计划编制政策框架即将出台。全组织采购政策与协调处告知我们，采购计划模板已经准备分发。然而，我们对采购计划模板的审查表明，其中还需要包含更多重要信息，以便更好地作出决策，例如关于计划交付日期和里程碑、遵守具体的监管框架、从特定供应商那里采购和使用特定品牌等问题的数据。

139. 此外，我们认为，仍然需要制定相关的必要指导方针和学习工具，这涉及到多个行为者，包括计划、资源协调和绩效监督司，行政和财务司长，采购官员，管理人员，全球服务中心，以及全组织采购政策与协调。到目前为止，我们注意到已经开展了两项相关活动：(a)审查和分析主要办事处采用的采购计划编制做法；(b)确定整个组织的最佳实施计划编制程序。商品采购计划编制标准运作程序草案已经完成，虽然它仅规定了全组织采购计划的申请和计划编制程序和一般要求，据我们认为，对这些仍然需要作出更多改进。我们还注意到，为了支持支柱 2，将组成一个专家委员会，并在规划设计早期参与采购服务，以提高产品的标准化程度，整合采购计划，扩大通过资格预审的产品和供应商的数量。

140. 我们认识到采购计划的编制高度依赖目前正在根据该战略交付的其它政策和安排，同时注意到为推行该战略，仍然需要做很多工作。考虑到时间紧迫，交付时间日近，我们强调可在以下领域对采购计划编制和采购计划作出改进：

(a) 在战略实施计划中，列入制定关于采购计划的编制的政策框架一项，确认在交付战略和监测成就方面的问责制；

(b) 在准备交付的采购计划编制标准运作程序草案中，保证信息的更高质量和清晰度；

(c) 加强采购计划模板，除其它办公室，如计划、资源协调和绩效监督司和全球采购和物流处的信息需要外，适当考虑到终端用户的信息需要；

(d) 在全球采购计划做法方面采取有效策略，包括在今后九个月内进行试点检测。

141. 稀缺资源的管理需要在向用户分配资源方面作出适当的时间安排，解决本地和国际市场的物流和结算困难。这些都高度依赖采购计划编制的有效水平。采购计划的编制，作为一种活动，可决定在节约成本和提高效益方面的成败。作为采购成本管理的主要手段之一，采购计划的编制不能在加强采购业务流程中叨陪末座。鉴于世卫组织采购战略的现状，在推出该战略时必须关注采购计划的编制。

142. **我们建议世卫组织更加重视其采购战略采购计划部分的实施，为此应优先考虑制定相关政策和编制具体程序和随附的模板，确保及时执行计划采购活动。**

iii. *在该战略中确认应急采购*

143. 有关政策，将通过产品分类管理来控制伴随采购服务而来的财务和声誉风险，降低成本和管理物流采购中的供应风险，它们表明了世卫组织采购战略支柱 1 和支柱 2 之间的强相关性。该战略的这些基本目标主要取决于扶持性政策和程序，特别是应急采购。财务统计可以证明有必要优先考虑世卫组织应急采购政策。2016 年，本组织的应急采购估计为 8800 万美元。除了采购统计数据外，如果没有系统的服务和应急采购，世卫组织的任务授权、战略目标和顺利的对外交往是碍难实现的。

144. 世卫组织在紧急情况中的主导作用已经通过世卫组织《组织法》第二条第（四）款和若干世界卫生大会决议落实到文件上并得到加强。其在应急反应方面的核心承诺体现在世卫组织在具有公共卫生后果的突发事件期间势将采取并承担问责的行动中。事件管理系统中 2017 年突发事件应对框架草案中确定的本组织的关键职能涉及下列一些领域，即领导力、伙伴协调、信息和计划编制、卫生业务和技术专长、业务支持和物流，以及财务管理等。在这些领域，采购方面预计将迅速作出重要决定，特别涉及世卫组织在紧急情况发生后 24 小时内需要立即作出的反应。

145. 不过，上述世界卫生组织的基本作用、义务和承诺的落实需要一个健全的采购框架。任何薄弱的环节都应当加以解决。世卫组织与突发事件直接相关并对采购活动产生影响的特定政策是其“无遗憾政策”。我们对埃博拉活动的审计结果显示，世界卫生组织与世界粮食计划署（粮食计划署）订立了一项《服务水平协定》，后者作为世卫组织的代理，在未经法律顾问办公室放行的情况下，安排对利比里亚的蒙罗维亚的采

购和运输，以建造四个埃博拉治疗中心。这一处理表明需要就突发事件期间订立协议书问题制定一个明确的政策，既考虑到在突发事件期间审查协议条款的时间有限，又考虑到不影响作出及时应对，同时不损害世卫组织的利益。该战略中虽然将纳入长期协定的政策框架，但也必须涵盖应急采购政策，以更好地澄清相关的问责和程序。

146. 我们注意到，关于应急服务采购的标准运作程序（2013 年 6 月的 PRT.SOP.VI.056），除其它外，包括了履行工作协议和顾问，但在二者之间，没有区分这些是公司还是个人。同样，鉴于本组织采购职能发生的各种变化，关于应急商品采购的标准运作程序（2013 年 5 月修订的 PRT.SOP.VI.052），现在要求与世卫组织新的采购战略保持一致。随着世卫组织采购战略的实施，至关重要的是制定、调整或修订与应急采购有关的现有标准运作程序，包括相关模板。准备修订的标准运作程序必须建立在有充分依据的既定政策框架基础上。

147. 然而，我们对世卫组织采购战略的审查显示，它并没有表明计划开展与应急采购有关的任何活动。虽然全组织采购政策和协调处已经着手草拟在电子手册中的补充采购条款，但是在其工作规划中，制定应急采购政策必须被视为一项当务之急。世卫组织采购政策的完整性将加速该战略的实施，进而推行更妥善和更有效的控制机制，以交付预期采购成果。这样可以加快实施采购战略，不断推进和支持优质业务流程的总体目标。

148. **我们建议世卫组织制定应急采购政策框架，包括相关的标准运作程序，以支持本组织的应急反应，并将其纳入世卫组织采购战略的实施计划，以加强对执行相关活动和任务的控制和监测。**

2.4 风险管理

149. 世卫组织的全组织风险管理政策于 2015 年 11 月通过，目的是提高管理质量，并在业务流程、指令、指南、工具和管理信息系统持续改进的情况下调整世卫组织的内部控制。2012 年以来，这一愿景有望促进有效的决策和改进结果的交付，并将其纳入与问责制和内部控制机制有关的业务流程。本组织发布了世卫组织全组织风险管理政策，以建立一个系统的机制来支持决策，并对本组织最近完成的风险登记册进行补充，重点是改进所有管理层的流程的监测活动。

150. 在此背景下，本组织内的风险管理预计已经形成了一个明显的风险文化，从而催生了本组织的这样一个愿景，即识别风险并作出更好的回应，确保世卫组织理解并选择适当的策略来管理这些风险。这种组织性承诺应当会将风险管理推向前进，以实现预期的效益。实际上，风险管理作为管理工具不应是静态的。其成熟程度必然成为战略机遇的一部分，进一步求得改进并从中获取更大价值。风险管理作为一个过程，包括了若干活动，必须制定具体的能力要求，以促进其发展和增值。

风险管理的成熟程度

151. 我们对风险管理的审查，旨在帮助本组织确定改进机会，以进一步推动其风险文化，提高其成熟程度。在我们审查非传染性疾病和精神卫生部门、非洲区域办事处、东非和南部非洲国家间支持小组，以及中非共和国、津巴布韦、乌干达、莫桑比克和贝宁的国家办事处的风险管理活动时，我们注意到在以下方面的差距，(a)建立正确的风险管理环境，(b)将识别的风险与确认的根源挂钩，以及(c)伴随而来的减轻风险行动。我们观察到的差距显示了在风险识别上的随意性，不是基于一个完整和清晰的背景。我们对信息管理和技术司风险登记册的评估也有同样的看法。可能影响这些差距的一个因素是世卫组织风险管理指令下的要求，即**预算中心需要在直观的基础上阐明和描述他们在日常运作中看到的风险**。风险识别不能单凭直觉，必须安排恰当的程序。

152. 我们还注意到，非洲区域办事处要求中非共和国国家办事处在 2015 年底之前编制风险登记册。除了对如何编写风险登记册作了简要介绍外，并没有提供其它能力培训。他们解释说，在风险识别方面所指出的差距也可归因于语言障碍，因为编写风险登记册的团队，更长于法语而非英语，但英语是风险管理指南和相关政策中使用的语言。

153. 作为有效决策的管理手段，风险管理的执行总是取决于几个因素和几个关键特征，信息的提供，也与其成熟程度相对应。关于风险管理培训的行动和信息，识别风险程序的恰当定义，对某些程序的风险归因，对最适当的风险对策的审查和选择，对风险对策实施情况的监测，以及管理人员对其风险管理绩效的评估，一一提供了重要信息，显示实体内风险管理的整体成熟程度。前述各段中我们观察到的差距表明，世卫组织需要作为宝贵的决策手段，进一步健全风险管理。这方面最重要的理由是，必须进一步提高世卫组织的风险管理成熟程度，达到能够充分调动内部控制措施，管理本组织各级风险的水平。因此，世卫组织现在必须建立更强大的风险管理文化。

154. **我们建议世卫组织进一步加强在各级管理层对实施风险管理过程的监测活动，主要侧重于正式的风险情境化和识别，并考虑评估本组织的风险成熟程度，以确定作出改进的战略机会。**

C. 管理层披露情况

155. **注销款：**管理层报告说，按照《财务条例》第 13.6 条，2016 年批准了 328 434 美元的注销款。这笔款项包括(i) 300 828 美元的薪资预支款、差旅预支款和未缴付的养恤金款，主要是来自前职员，被认为无法回收；(ii) 27 606 美元涉及供应商预付款和入账通知单，余额被认为无法回收。我们注意到，遵守了核销的适当程序。

156. **惠给金：**2016 年支付了惠给金。

157. **行政撤销款：**2016 年期间，批准了两笔行政撤销款——一笔是塞拉利昂（非洲区域办事处）的 390 951 美元，一笔是阿拉伯叙利亚共和国（东地中海区域办事处）的 14 003 美元，二者都与以往和逾期的直接实施和直接财务合作报告有关，已经不再可能从政府那里收到报告。

158. **欺诈和推定欺诈：**按照《国际审计标准 240》，我们计划了对财务报表的审计，因此可以合理地期待查明重大错报和不当行为（包括欺诈导致的此类问题）。不过，不可指望通过我们的审计查明所有错报或不当行为。管理层负有防止和发现欺诈行为的主要责任。管理层表示，他们没有发现影响财务报表的欺诈或推定欺诈案件。内审计员在其提交世界卫生大会的报告中陈述了所有欺诈案件。

D. 外部审计建议实施情况

159. 我们核实了前几年审计报告中外部审计建议的实施情况。我们注意到，在 41 项建议中，36 项建议（88%）已经实施，2 项（5%）已经如更新作了结案并列入本报告中，3 项（7%）正在实施进展中。正在进展中的这 3 项建议的情况将在下一个财务报告期核实和报告。预定实施日期由管理层提供。**附件 A** 列出了对前几年建议实施情况的详尽分析。

E. 鸣谢

160. 谨此感谢总干事、副总干事、助理总干事、各区域主任、总部各司司长、财务司长、各国家办事处代表及其工作人员，他们在审计期间向我们的工作人员提供了合作与协助。

161. 我们同时感谢世界卫生大会对我们工作的持续支持和重视。

菲律宾共和国
审计委员会
外审计员

2017 年 4 月 3 日
菲律宾，奎松市

附件 A

历年外部审计建议实施情况
（A66/34、A67/45、A68/41 和 A69/50）

2015	建议	外审计员的核查
A69/50		
1	**捐助者协议——中央跟踪工具：**迅速跟踪全球交往管理项目下的捐助者协议中央跟踪工具的完成情况，以及时处理生成自助款方面的拖延，确保及时确认收入（第 31 段）	**进展中** **实施目标日期：2017 年 6 月** 我们注意到计划在 2017 年年中推出。此建议的结案将影响全球交往管理的实际实行。
2	**关于确认收入和应收账款的政策指导：**在世卫组织《电子手册》和世卫组织《国际公共部门会计准则手册》中进一步规定对确认自愿捐款方面收入和应收账款的政策指导 （第 32 段）	**已实施** 在世卫组织《电子手册》和相关的标准运作程序中提供了政策指导。此外，在标准运作程序中增加了一张关于资助款生成的图表，概述了在年底结账时对收入确认的处理。
3	**预先支付和预付款：**在协议本身中纳入标准预付方式规定，按照现行会计政策，将对供应商的预先支付记为预付款（第 34 段）	**已实施** 全球服务中心中的程序已经更新，以确保此类支付不会计入费用。更新的程序足以缓解预先支付被计入费用的风险。
4	**全球库存管理系统的推广：**在区域和国家办事处兼容运行和推广全球库存管理系统，以确保所报告库存的准确性（第 39 段）	**已实施** 经核实已在 2016 年开始实施。2016 年，全球库存管理系统已在所有总部、东南亚区域办事处和西太平洋区域办事处工作地点和两个东地中海区域办事处工作地点实施，19/42 仓储地点有待启用。
5	**库存到期日：**提供关于正在编制的库存到期日的信息，以将之录入全球库存管理系统（第 40 段）	**已实施** 核实工作表明，在库存录入该系统时提供了到期日。然而，本次审计显示，需要进一步将库存划分为到期和未到期，以提高数据的完备性和报告的效用。

2015	建议	外审计员的核查
6	**处置到期库存的标准运作程序：**完成处置过期库存的全球标准运作程序，以向技术股和仓储管理者提供指导，同时考虑到他们对反应灵敏的过期库存管理全球标准运作程序的宝贵投入（第 43 段）	**本建议已结案，因为对该问题作了更新，并列入了本报告第 32 段。** 完成处置过期库存的全球标准运作程序的工作已推迟。与此同时，正在制定全球供应链和库存管理政策，将据此制定和执行管理过期库存的标准运作程序。
7	**分配订单的开支类型：**对职员作进一步指导和培训，推行对条例的遵守，加强对在全球管理系统中生成采购订单之前分配准备使用的开支类型的审查工作，以加强对条例的遵守，确保正确记录开支（第 47 段）	**本建议已结案，因为对该问题作了更新，并列入了本报告第 36 段。** 2017 年 1 月批准了关于支出硬编码的项目，实施时间为 2017 年 7 月。需要进一步的指导和相关培训，以确保加强全球管理系统的工作顺利开展。
8	**提高数据来源的质量：**继续采取必要行动，进一步提高全球服务中心和全球管理系统中数据来源的质量以及功能性和业务流程的效率和效力（第 49 段）	**已实施** 我们注意到 2016 年全球服务中心提高数据来源的质量的活动。将就新发现的问题提出新的建议。
9	**追溯性旅费报销：**按照世卫组织《电子手册》第 VII.5.8 节，严格执行禁止公务差旅的追溯性旅费报销政策，直至允许例外情况下进行追溯性旅费报销的政策改变得到批准，并在《电子手册》中生效（第 51 段）	**已实施** 注意到电子手册中相关规定的修订。2017 年 2 月 1 日生效的对公务旅行政策的更改要求，差旅结束日后 90 天内未提交差旅报销单，将导致自动回收未报销的差旅费.
10	**超额支付艰苦条件津贴：**使《电子手册》的有关规定和全球管理系统的计算公式保持一致，防止超额支付艰苦条件津贴，并从有关职员那里回收超额支付的艰苦条件津贴（第 53 段）	**已实施** 将更新电子手册和全球管理系统中的计算方式，自 2017 年 1 月 1 日起采取国际公务员委员会的整套报酬办法。
11	**采购计划：**加强期采购计划能力和相关的问责制，为此，应考虑制定全面的采购计划，确保适当管理采购需要（第 67 段）	**已实施** 随着所采取的行动，该建议被认为已经实施。世卫组织的新的采购战略正在实施中。在本次对该战略的审查中提出了相关建议。
12	**控制服务采购活动：**通过技术服务协定、履行工作协议、协议书和咨询合同，加强对服务采购所涉业务流程的审查和监测，确保所规定的控制措施得到遵守，并相应处理所指明的差距（第 72 段）	**已实施** 已在许多领域加强了控制措施。财务司发布了指南，加强对转入财务司的采购类型的系统控制。

2015	建议	外审计员的核查
13	**减轻风险战略：**制定最适当的减轻风险战略，确保更好地处理本组织因为聘用了更多个人服务承包商，在问责、代表性和保险覆盖不当人员的安全方面导致的风险（第 76 段）	**已实施** 人力资源管理司接管了非职员合同的所有权，提供了明确的指导以及对文档的质量控制。
14	**确保职员遵守电子绩效管理和发展系统：**确保职员在要求的时间框架内，遵守加强版电子绩效管理和发展系统完成情况，为此应采取适当战略，以确保充分达成，并全面衡量职员的绩效	**已实施** 人事资源管理司定期告知职员的绩效管理和发展系统义务；绩效管理和发展系统的合规率随时可以在电子情报看板上查询，并成为助理总干事问责契约的一部分。
15	**职员目标：**加强版电子绩效管理和发展系统中为每一职员列举的职员目标的定义，确保按照具体、可测量、可实现、相关和有时限（SMART）的方式达成这些目标（第 89 段）	**已实施** 人力资源管理司为所有职员提供了明确的指导和学习机会，以确保这些目标是具体、可测量、可实现、相关和有时限的。
16	**能力建设和职员培训：**确保针对所有职员进行能力建设，并与人力资源司密切合作，正式评估职员的个人培训需要，以适当跟踪和管理所要求的职员能力方面的发展需要（第 97 段）	**已实施** 全球学习和发展委员会定期审查了学习需要。
17	**职位空缺：**确保适当管理职位空缺，大力进行人才渠道的建设和充实，防止在出现空缺时发生人才荒（第 104 段）	**已实施** 这是一个通过新的招聘、入职和名册制度以及流动政策不断推进的过程。
18	**资助款管理：**处理在资助款管理中发现的控制差距：所有资助款，尤其是临近终止日期的资助款的状况，确保按照捐助者协议充分实施计划活动；更新拖欠应收账款的状况；审查承付款方面的行动，确保及时就交易完成日和资助款到期日之后尚未清算的承付款作出决定和处置（第 111 段）	**已实施** 通过强化报告制度和定期跟踪到期应收账款、承付款和资助款，加强资助款管理。

2015	建议	外审计员的核查
19	**捐助方报告的监测能力：**改进技术单位之间的协调，以在全球管理系统中生成更为完备和准确的统计数字，确保更好地支持管理决定，并向捐助方及时提供关于其捐助资金的相关信息（第 112 段）	**已实施** 有关捐助方报告的增强信息现在可通过“业务情报”查阅，对到期报告，将发送自动提醒。此外，助理总干事问责契约还包括关于捐助方报告及时性的绩效指标。
20	**直接财务合作筹资：**就世卫组织总部各司承担的作用和责任，并参照《电子手册》中的相关规定，澄清直接财务合作筹资中的控制措施和权力（第 117 段）	**已实施** 已更新电子手册和标准运作程序，表明直接财务合作必须通过国家办事处而不是总部进行。
21	**使直接财务合作与本组织的问责原则保持一致，**为此，应通过与标准运作程序政策管理者的密切接触，进一步澄清有关作用和责任，以确保更好地确定各部门以及区域和国家办事处的不同活动，并在全组织范围统一实施（第 121 段）	**已实施** 业务计划编制包括对需要通过直接财务合作交付的任务的指导意见。已更新电子手册和标准运作程序，体现修订的指导意见。
22	在下列领域继续加以改进：(a)执行有关政策，确保在计划的起始日期之前签署合同；(b)监测直接财务合作项目/活动的执行情况；(c)建立监测直接财务合作报告的机制；(d)定期开展保障活动和抽查，以确保顺利实施直接财务合作项目/活动。此外，不断向参与在全球系统中接受直接财务合作的职员提供培训和指导；要求国家办事处提供正当理由，确保区域主任/审计长预先审批向逾期未交报告的执行伙伴核发的新的直接财务合作（第 128 段）	**已实施** 已经针对所有领域更新了直接财务合作政策指导意见。最重要的是，已提供直接财务合作保证活动政策指导，并设立了直接财务合作 SharePoint 网站，以实施直接财务合作保证活动。 本报告中载入了关于直接财务合作的新的和相关信息。
23	**定期备用金账户：**改进研究和预测今后开支的战略，区隔互不兼容的职责，加强减轻滥用资金风险的控制措施，为适当问责目的实施正式的移交程序，以处理定额备用金帐户方面的控制差距（第 132 段）	**已实施** 更新了标准运作程序，列入赋予、修改和撤销访问权限的指导意见；编写了新的报告来审查访问责任，就定期备用金表格进行了改进。此外，世卫组织的国家、领土或区域办事处主管的培训材料已经完稿。

2015	建议	外审计员的核查
24	**资产和库存管理：**通过保持完备和正确的记录，设置条形码，及时处置过期物资，确保在处置过期物资前进行审批，并为进一步保护本组织的资产区隔互不兼容的职能，以处理在资金和库存管理中发现的控制差距（第 135 段）	**已实施** 已更新标准运作程序，并与电子手册相联系，世卫组织遵守了更新的指导意见。
25	**差旅管理：**通过确保制订差旅计划，严格执行差旅申请审批期，要求及时提交差旅报告和旅费报销，确保切实追回超额支付的每日津贴/旅费报销，以处理在差旅管理中发现的控制差距（第 139 段）。	**已实施** 公务差旅政策的更动于 2017 年 2 月 1 日生效，包括：硬性要求所有职员的旅行都必须纳入年度差旅计划；升级原先的职员差旅申请；严格执行差旅报告和旅费报销规定，以及立即回收未遵守规定的报销。
26	加强其规划成果审查，为此应确保经常和反复监测预期成果和规划情况的偏差，借以获得更可靠的规划和项目决策依据（第 146 段）	**已实施** 通过中期审查和双年度末评估过程全面监测预期成果和规划情况的偏差。
27	加强对从目前中期审查进程和双年度结束时的评估中汲取的经验教训的系统跟踪，将此与国家办事处和总部部门规划管理的业务计划和监测联系起来（第 152 段）	**已实施** 已整理相关的经验教训，并通过规划预算门户广泛传播。
28	考虑在监测框架中设置一个机制，可统一整理所汲取的经验教训，记录、传播和跟踪监测成果，经验教训和最佳做法，用于决策，组织学习，今后的计划和规划，以及评估（第 153 段）	**已实施** 已通过中期审查和双年度末评估过程，系统收集相关的经验教训。
29	**国家一级的监测活动：**加强国家一级的监测活动，为此应定期进行对工作计划的全面监测，以在出现不利状况，例如赤字或差异时采取适当措施（第 157 段）	**已实施** 在中期审查和双年度末评估过程以及全组织范围的监测和绩效评估中，进行了国家一级工作计划监测。
30	**风险识别活动：**与合规、风险管理和道德操手办公室密切合作，对确认的特定环境下的风险进行深入的根本原因分析，以避免假设和逻辑陷井，确保补救战略可促成适用更为有效的风险控制措施，进而加强风险识别活动（第 164 段）	**已实施** 提交了风险减轻计划。在风险减轻措施的实施中纳入了根本原因分析。

2015	建议	外审计员的核查
31	**风险登记册：**在关键的管理领域，例如计划、预算和规划管理中开展风险登记工作，纳入风险管理，确保查明风险，加以优先考虑并采取减轻措施，以实现规划目标（第 167 段）	**已实施** 风险管理目前是业务计划编制、预算编制和规划管理的一部分。
A68/41		
32	**各项** 就捐助者协议和实物捐助实施和维持中央跟踪工具，记录在正确财务期间达到货币阈值的所有实物捐赠财产，制定协议书标准业务程序，制定关于处置过期库存物资的全球标准业务程序，以加强其库存管理系统，促使遵守直接财政合作的各项要求，从而进一步最大限度地减少逾期直接财政合作报告的数目（第 30、32、35、40、44、49 和 53 段）	**已实施** 本建议综合了各个单独部分。五项建议均得到充分实施。提出了两项建议，即文件 A69 / 50 中的单独建议 – 捐赠协议中央跟踪工具和处置过期库存物资的标准运作程序。
33	**规划管理** 确定职权范围，以就类别网络和规划区域网络的联络、便利、监测和评估建立正式机制，在限定的时间框架内完成计划中的规划监测框架，继续改进成果链要点的制定工作，以支持协调其在 2016-17 年规划预算中的编列，强化中期审查报告模板，以更清楚地显示实际交付与计划可交付成果之间的联系（第 63、68、74、78、83、89 和 93 段）	**已实施** 职权范围已经完成，供全球政策小组审查和审议。这是在 2016 年 3 月和 2016 年 5 月的会议期间提交全球政策小组审查和审议的。全球政策小组在讨论此事时，要求世卫组织评估股对类别网络和规划领域网进行评估。已经进行了评估工作，评估报告正在定稿过程中。
34	**规划预算进展报告培训** 就各项规划确认和提供适当的能力建设和学习举措，以加强对结果的分析、审查和报告，加强在各项工作计划中的任务状态和进展的监测活动，确保财政和预算数字尤其是与定期评估初期的数字相符，使这些数据与报告成果有更多的相关度（第 96、103 和 108 段）	**已实施** 2016 年 12 月就 2016–2017 年中期审查进行了培训。培训材料见计划、资源协调和绩效监督司内联网。

2015	建议	外审计员的核查
35	**正式确定改革管理战略** 正式确定在执行经修订的人力资源战略中的变革管理战略，制定行动/执行计划，针对人力资源战略制定强有力的施政安排并全面确定人力资源战略的执行风险，以便利实施、监测和衡量有关结果，同时就这些结果建立问责制（第 116、120、124 和 127 段）	**已实施** 人力资源管理司的各项倡议总括了改革管理战略。
36	**招聘** 制定世界卫生大会要求的人力计划模式以及适当的工具，例如技能总库、人员配备和技能差距分析、人力风险评估，包括在目前人力计划工作中推行的继任计划政策（第 149 和 155 段）	**进展中** **实施的目标日期：2017 年 12 月** 该建议不可视为已得到实施。这项工作已经确定下来，其要求并不意味着针对人力规划制定一个千篇一律的模式。考虑到确认的挑战和依赖关系，人力资源管理司继续开展工作，建立世界卫生大会所要求的人力计划编制框架。
37	**知识转让战略：**打造基于最佳做法的知识转让战略，并制订执行这些战略的计划，在加强版电子绩效管理和发展系统（ePMDS+）中纳入明确要求，以确认每一目标下的活动、产出、结果以及绩效指标，并建立全球学习管理系统（iLearn）的质量保证框架，其中应载有系统的衡量程序、比较标准、监测程序以及伴随而来的反馈机制，以促进实现本组织的学习目标（第 59、163 和 168 段）	**已实施** 知识转让战略由电子绩效管理和发展系统提供个人学习路径信息，通过学习/发展需求分析加以支持，并通过全球学习管理系统进行实施，该系统对课程注册/科目评估/能力进行了系统监测。
A67/45		
38	**最终核准的财务报表** 要求负责编写和发表最终核准的财务报表的有关办事处开展合作，争取改进向捐助方报告的及时性（第 50 段）	**已实施** 我们感谢管理层采取行动，提高向捐助方报告的及时性。这些包括在捐赠方报告到期之前自动发送给资助款管理者的电子邮件，发布关于未完成报告状况的季度报告，以及跟进过期/到期资助款情况并逐月发布到期的报告。

2015	建议	外审计员的核查
39	**资产问责政策** 纳入以下程序以改进资产问责政策：(a) 确定围绕资产损失的各种情况的标准；(b) 记录资产损失的准则；以及(c) 被确认为资产损失原因的每种情况的行政和财务责任级别（第 65 段）。	**已实施** 更新了电子手册，纳入经改进的资产问责政策。
A66/34		
40	**更新世卫组织突发事件标准运作程序** 在应急反应框架内的物流领域纳入具体运作标准，并考虑到管理资源方面的问责制以及与供应商和捐助方的具体安排中涉及的风险（第 64.a 段）	**进展中** **实施的目标日期：2017 年 7 月** 建议的结案将取决于库存管理政策和仍有待开发的紧急情况应对框架和应急采购政策框架的结果。
41	**世卫组织应急反应战略和框架** 制定储备部署战略，在“无遗憾政策”、利益攸关方的期望和最佳库存管理之间维持平衡，以避免出现过期失效药品（第 64.b 段）	**已实施** 该项目自 2016 年 6 月以来已经充分实施。

= = =