



第六十九届世界卫生大会
临时议程项目 21.1

A69/50
2016 年 5 月 6 日

外审计员报告

秘书处的报告

总干事谨向第六十九届世界卫生大会转呈外审计员关于世界卫生组织 2015 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**



**外审计员向第六十九届世界卫生大会提交的
关于世界卫生组织 2015 年 12 月 31 日结束的
财务年度财务活动的报告**

**外审计员向第六十九届世界卫生大会提交的
关于世界卫生组织 2015 年 12 月 31 日结束的
财务年度财务活动的报告**

执行概要	7
A. 职责、范围和方法	12
B. 审计结果	14
1. 财务事项	14
1.1 财务报表审计.....	14
1.2 收入确认.....	15
1.3 预付款.....	16
1.4 全球库存管理系统.....	16
1.5 处置过期库存的标准运作程序.....	17
1.6 支出.....	17
1.7 全球服务中心/全球管理系统.....	18
2. 施政事项	20
2.1 审查管理控制措施.....	20
2.1.1 采购管理.....	21
2.1.2 人力资源管理.....	24
2.1.3 资助款管理和捐助报告.....	28
2.1.4 直接财务合作.....	31
2.1.5 现金管理/定额备用金账户.....	35
2.1.6 资产和库存管理.....	36
2.1.7 差旅管理.....	36
2.1.8 规划管理.....	38
2.2 审查风险管理.....	40
C. 管理层披露情况	42
D. 外部审计建议实施情况	43
E. 鸣谢	43
附件 A 以往年度外部审计建议实施情况	44

缩略语表

AARs	资助款激活申请
ADG	助理总干事
AFRO	非洲区域办事处
AMRO	美洲区域办事处
APOC	非洲盘尾丝虫病控制规划
APW	履行工作协议
BFOs	预算和财务官员
BY	起始年度
CFLD	全组织范围学习和发展框架
CN	类别网络
COs	国家办事处
CRC	合同审查委员会
CRE	合规、风险管理和道德操守办公室
CRMP	全组织范围风险管理政策
DFC	直接财务合作
DI	直接实施
EMRO	东地中海区域办事处
EURO	欧洲区域办事处
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
GBS	理事机构和对外关系
GEM	全球交往管理
GIMS	全球库存管理系统
GSC	全球服务中心
GSM	全球管理系统
HIS	卫生系统和创新部门
HQ	总部
HR	人力资源
HRD	人力资源司
IARC	国际癌症研究机构
ICC	联合国国际计算中心
ICFS	中期核准的财务报表
IEOAC	独立专家监督咨询委员会
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
IST	西非国家间支持小组
LOAs	协议书
LSS	后勤保障服务
MOH	卫生部
MTR	中期审查
MY	年中
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
PBPA	规划预算绩效评估
PIP	改进绩效计划
PMDS	绩效管理和发展系统
PO	采购订单
PR	采购申请
PRP	计划、资源协调和绩效监督司
PTAEO	项目、任务、活动、开支、组织
PVAR	资产实物盘点报告
RD	区域主任
RFC	变更申请
RR	风险列表
RTC	追溯性旅费报销
SEARO	东南亚区域办事处
SHI	职员健康保险
SOP	标准运作程序
TSA	技术服务协定
UNAIDS	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署信托基金
UNGA	联合国大会
UNITAID	国际药品采购机制
USD	美元
WA	西非
WCO	世卫组织国家办事处
WHA	世界卫生大会
WHO	世界卫生组织
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》第十四条发表外审计员关于**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六十九届世界卫生大会。
2. 本报告系第六十四届世界卫生大会根据 WHA64.23 号决议任命作为世卫组织 2012-2015 年财务期外审计员的菲律宾共和国审计委员会主席向世界卫生大会提交的第四份长报告。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

3. 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。
4. 我们对本组织 2015 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》，在所有重要方面清楚显示了世卫组织在 2015 年 12 月 31 日结束的财务年度的财务状况、财务业绩结果、资产净值/权益变动、现金流量以及预算和实际金额的对照。
5. 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。
6. 除了审计财务报表外，我们还审查了总干事办公厅，理事机构和对外关系司，家庭、妇女和儿童部门，卫生系统和创新部门，以及区域和国家行动的关键业务流程，包括应对埃博拉的支出，以评价控制系统的有效性。我们的审查还依据《国际审计标准》265，涉及审计员须与负责处理审计员在审计财务报表时查明的内部控制的治理和管理欠缺的有关人员进行适当交流。我们还提出了重大建议，以增进管理层的效率和效力，支持世卫组织的工作目标，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

7. 我们提出了在本报告中深入讨论的以下建议。主要建议是，世卫组织管理部门应：

- a. 迅速跟踪全球交往管理项目下的捐助协议中央跟踪工具的完成情况，以及及时处理生成资助款方面的拖延，确保及时确认收入（第 31 段）；
- b. 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）；
- c. 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）；
- d. 继续按照计划，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）；
- e. 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）；
- f. 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）；
- g. 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定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）；
- h. 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）；
- i. 按照世卫组织《电子手册》第 VII.5.8 节，严格执行禁止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）；

- j. 遵照《电子手册》的规定和全球管理系统的计算公式，防止超额支付艰苦条件津贴，从有关职员那里追回超额支付的艰苦条件津贴（第 53 段）；
- k. 加强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）；
- l. 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，并相应处理所注意到的差距（第 72 条）；
- m. 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）；
- n. 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，为此应采用适当战略，以确保充分达成，并全面衡量职员绩效（第 85 段）；
- o. 审查在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）；
- p. 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）；
- q. 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）；
- r. 通过在以下方面加强监测机制，处理在资助款管理中发现的控制差距：所有资助款，尤其是临近中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；更新拖欠应收帐款的状况；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）；

- s. 提高捐助者报告的监测能力，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）；
- t. 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）；
- u. 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）；
- v. 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)监测直接财务合作报告；(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）；
- w. 通过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）；
- x. 通过保持完备和正确的记录，设制条形码，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（135 段）；
- y. 通过确保制定差旅计划，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）；
- z. 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，从而加强规划成果审查（第 146 段）；

- aa. 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）；
- bb. 考虑在监测框架中设制一个机制，可统一整理所汲取的经验教训，记录、传播和跟踪监测成果、经验教训和最佳作法，用于决策、组织学习、今后的计划和规划，以及评估（第 153 段）；
- cc. 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）；
- dd. 与合规、风险管理和道德操守办公室密切合作，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阱，确保补救战略可促成适用更为有效的风险控制措施，进而加强风险确认活动（第 164 段）；
- ee. 开展风险登记工作，在关键的管理领域，例如计划、预算和规划管理中纳入风险管理，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）。

以往年度外审计员建议的落实情况

8. 我们确认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 23 项建议中，有 13 项或 57% 得到落实，有 10 项或 43% 仍在实施进展中。将在下一个财务报告期证实和报告进展中的 10 项建议的情况。附件 A 载有对这些建议落实情况的详尽分析。

A. 职责、范围和方法

职责

9. 第六十四届世界卫生大会在 2011 年 5 月的 WHA64.23 号决议中，任命菲律宾共和国审计委员会主席为世卫组织 2012-2015 年财务期外审计员。世卫组织《财务条例》第十四条和该条例附录中规定了外审计职权范围。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注意的其它信息。

范围和目标

ff. 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**是否能做到：

a. 财务报表根据《国际公共部门会计准则》，如实显示世卫组织截止 2015 年 12 月 31 日的财务状况、财务业绩结果、资产净值/权益变动、现金流量以及实际金额和预算的对照；

b. 财务报表说明 2 提出的重要会计政策，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，在所有重要方面都符合《财务条例》和法定权力。

10. 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。

11. 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

12. 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的金额和披露情况提供支持的证据。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。

13. 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。

14. 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没有重大错误，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。

15. 关于根据我们的风险评估对世卫组织业务所作审核，我们侧重于对各部门、区域和国家办事处在下列领域开展的管理控制活动进行审查，即采购、人力资源、资助款和捐助报告、直接财务合作、直接实施、现金管理/定额备用金帐户、资产和库存管理、差旅和规划管理。我们还审查了受审计各办事处的风险管理实施情况。

16. 在 2015 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——家庭、妇女和儿童部门，卫生系统和创新部门，总干事办公厅以及理事机构和对外关系司；全球服务中心；东南亚区域办事处；西非国家间支持小组，以及一些国家办事处：中国、赞比亚、缅甸、布基纳法索和印度。

17. 我们还审计了六个非合并实体的财务报表，即：非洲盘尾丝虫病控制规划、联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署信托基金、国际癌症研究机构、国际药品采购机制，以及职员健康保险基金。另行发表了提交这些实体理事机构的报告。

18. 本报告不包括对泛美卫生组织和美洲区域办事处财务报表的任何评论，这些机构由西班牙审计院进行审计。根据 2016 年 3 月 16 日送交我们的告慰函，我们依赖他们的审计。

19. 我们与内部监测服务司协调了计划的审计领域，以避免不必要的重复工作并确定对后者工作的依赖程度。我们还与独立专家监测咨询委员会合作，以进一步加强我们的审计工作。

20. 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。这种做法促成了与管理层的持续对话。

B. 审计结果

21. 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。向世卫组织管理层提供了评论我们的审计意见的机会。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

22. 我们对世卫组织的财务报表发表了无保留意见。据此，我们认为财务报表在所有重要方面都如实反映了世卫组织在 2015 年 12 月 31 日结束的财务年度的财务状况、财务业绩结果、净资产/权益变动、现金流量以及财务报表说明 2 所示根据《国际公共部门会计准则》对预算和实际金额进行的对照。

23. 我们赞赏管理层努力处理在世卫组织 2015 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要求。截止 2015 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，以及对披露情况和修正的进一步说明。

24. 此外，按照世卫组织《财务条例》的要求，会计政策的适用与前一年保持了一致，我们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。

25. 不过，我们报告了其它一些财务问题，需要由管理层加以处理，以进一步改进财务交易的记录、处理和报告，确保在下一个报告期财务报表的如实披露。管理承认，在现金捐赠和接受直接财务合作报告的及时记录，全球管理系统程序与世卫组织《电

子手册》保持一致，全球管理系统中记录交易和支出的帐户的正确使用、修订与业务流程有关的紧急情况中的标准运作程序、快速跟踪库存的标准运作程序，以及处置过期库存物资等领域，仍有一些工作有待去做。我们还注意到在关键业务领域的管理控制措施中存在的差距，在本报告的施政一节中讨论了这些问题。

1.2 收入确认

26. 我们对截止日期收入确认的审查显示，2015年7月至12月签署并在2015年生效的8份捐助协议涉及将近200万美元，未在2015年得到确认，因为在全球管理系统中收到资助款激活申请是在2016年1月15日关闭应收帐款之后。尽管2015年12月21日的49/105号情况说明提醒所有职员应注意及时提交资助款激活申请，以在2015年如实确认现金和实物捐赠，但这种情况仍然时有发生。

27. 我们已在2014年作出报告，世卫组织同意努力按计划实施和维持捐助协议中央跟踪工具，以尽早记录捐赠协议，并及时提供关于签署协议的信息，便利就资助款的生成以及随后记录收入和应收帐款采取后续行动。在2015年9月初步推行全球交往管理项目的工作推迟了。全球交往项纳入全球管理系统转型规划下，目前有新的项目管理部部门。

28. 跟踪工具将促进监测和确认在截止日期之前生成资助款的有关协议。如管理层指出，全球交往项目对确保及时生成资助款至关重要。

29. 此外，我们注意到，2015年签署的关于自愿捐款的捐助协议或者未被确认为收入，或者确认为递延收入，管理层解释说，这是由于执行这些协议的起始日期是在2016年。这符合标准运作程序，但没有在《电子手册》或世卫组织《国际公共部门会计准则手册》中载明。

30. 我们重申了我们的建议且世卫组织同意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。

31. 我们建议在世卫组织《电子手册》和世卫组织《国际公共部门会计准则手册》中清楚规定对确认自愿捐款方面收入和应收账款的政策指导。

1.3 预付款

32. 我们注意到，一项金额达 624 万美元的采购疫苗和医疗物资（补充 2 型单价口服脊灰疫苗）的协议没有规定预付，但却作了预付。随后作出了资金承诺，授权进行预付，并说明这一例外情况不应视为确立了先例，此后任何采购补充 2 型单价口服脊灰疫苗的申请都应通过标准的预付方式进行。

33. 我们建议且世卫组织同意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。

1.4 全球库存管理系统

34. 我们在文件 A66/34 中报告且世卫组织同意发展全球库存管理系统，并将这纳入全球管理系统，以确保财务报告的便捷和统一。在文件 A67/45 中，我们还报告了由于缺少全球库存管理系统，世卫组织把包装、运输和保险费用划拨为财务报告中报告的库存价值的一部分。因为缺少统一的库存编码系统，很难在全球基础上计算库存项目的加权平均成本。

35. 2014 年，利用与全球管理系统直接链接的甲骨文模块，着手发展全球库存管理系统。计划在 2014 年 5 月至 7 月进行用户接受程度检测，并在 2015 年 8 月在总部仓库付诸实施。2015 年的后续审查显示，制定命名规则，以实现度和单位的标准化描述的工作正在进展中，准备于 2015 年 11 月并入系统，作为试点在总部储物间和仓库启用。

36. 然而，由于全球服务中心为双年度结案确定的处理截止日期，该系统在 2015 年 12 月推迟后，到 2016 年 1 月 16 日才开始启用。将在 2016 年在各区域和国家办事处进行兼容运行和推广，但非洲区域办事处的仓库除外，这里将在完成 2016 年审计后，在 2017 年初投入兼容运行。

37. 截止 2015 年 12 月 31 日报告的库存额包括价值达 633 000 美元的物资，这些物资没有关于其到期日的信息。缺少库存的到期日将影响到财务报表中报告的库存额。随着全球库存管理系统的完成，完整的信息对在系统中确立每一库存项目的期初余额很重要。由于启用了库存系统，我们也期待从 2016 年开始，库存的估价和报告工作将会有所改进。

38. 我们建议世卫组织继续按照计划，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。

39. 我们还建议世卫组织通过仓库管理者或技术股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。

1.5 处置过期库存的标准运作程序

40. 我们在 2014 年年终审计时，建议制定关于处置所有仓库过期库存物资的全球标准运作程序，以加强世卫组织的库存管理系统。管理层表示，目前正在各个技术单位传阅该程序的草案，寻求指导和澄清。

41. 管理层还解释说，这是个很复杂的领域，由于世卫组织控制下的许多库存有其政治含意，不能随意为技术单位强行规定程序，这可能会妨碍它们的工作或用来抵制它们。管理层还表示，标准运作程序应当提供有益的指导，而不是把它们锁定在有可能事后导致其声誉受损的某个行动步骤上。

42. 我们建议且世卫组织同意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。

1.6 支出

43. 在 2015 年中期审计期间，我们注意到在非职工合同服务、一般业务费用、职工费用和差旅费帐户中，费用的记录有误或分类不当。这些失误源于支出记录的审查程序薄弱。结果，管理层不得不提高非标准的电子支出批量来校正失误，以确保在年终时如实显示受影响支出帐户的余额。

44. 同样，我们对动用危机和突破发事件应急基金应对埃博拉的审查显示，在抽样检查的一些交易中，所要求的评审报告、理由说明和审批或缺失，或不够完备。还注意到支出分类不当以及滥用电子支出批量。因此，我们还强调需要加强技术股/司的控制措施，尤其是审查工作中的控制措施，以确保遵守现有条例，在帐户中准确记录各项交易，包括正确使用电子支出批量。管理层向我们保证，将提供进一步的指导和培训，以确保职员准确记录各项交易和电子支出批量。

45. 此外，我们注意到在非职员合同服务帐户中记录了 721 000 美元的一般业务费用，另有 751 900 美元错误地分类为一般合同服务，而不是咨询、研究服务。

46. 我们建议且世卫组织同意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定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，确保正确记录开支和使用电子开支批量，进而避免账户分类失误和通过电子开支批量来进行调整的需要。

1.7 全球服务中心/全球管理系统

47. 我们 2015 年的审计显示了全球服务中心的功能性流程，包括在全球管理系统中具体职能的业务设计上的改进机会，这些将影响到其效率和效力。年终时正在落实处理下列问题的建议：

- a. 在处理关于供应商建立和更新的申请时，缺少书面授权和核查，以确保供应商数据库的增添和改变是合法的和经过授权的，保障供应商档案的完整性；
- b. 没有关于供应商数据维护的既定正式政策，作为一个普遍的控制措施，为直接参与该过程的职员或者单位提供指导，规定定期审查，并梳理有关活动和程序；
- c. 缺少对合同和供应商银行帐户中匹配货币的系统核查；
- d. 缺少事后核查，以确定在“接受后即付”过程中可交付成果是否合规；
- e. 缺少全球执行计划，执行采购战略；
- f. 在全球服务中心的采购定单终止流程中，缺少单一的专门单位，标准的统一程序，以及核查或协调程序；
- g. 在接受全球货物采购定单时出现拖延，导致全球服务中心中本无必要或可以避免的行政程序；
- h. 缺少对悬而未决的资助款激活申请的明文规定的标准程序，未更新在全球管理系统最终生成资助款之前的标准核查和验证程序；

- i. 没有例行和定期核实受抚养人状况的正式政策，需要制定新的人力资源标准运作程序，更新现行的程序。

48. 我们建议世卫组织继续采取必要行动，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；

49. 我们还注意到，在全球管理系统中，处理公务差旅追溯性旅费报销的现行做法不符合世卫组织《电子手册》第 VII.5.8 节下关于禁止公务差旅追溯性旅费报销的政策。后勤保障服务处协调员指出，正在审议修订政策，以允许例外情况下进行公务差旅追溯性旅费报销。

50. 我们建议且世卫组织同意按照世卫组织《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。

51. 我们还注意到在基薪净额和受抚养人情况发生变化导致超额支付艰苦条件津贴时，在全球管理系统中对津贴作了调整。艰苦条件津贴是根据《电子手册》中的要求和全球管理系统中现行薪酬规则之间的差异作出调整的。在全球服务中心 2014 年年终审计期间已经报告了这一问题，然而迄今为止，没有进行任何改进以统一二者。此外，没有从有关职员那里追回超额支付的艰苦条件津贴。

52. 我们建议世卫组织启动全球管理系统艰苦条件津贴计算公式的系统改进，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，并从有关职员那里追回超额支付的艰苦条件津贴。

53. 管理层解释说，《电子手册》的规定与世卫组织后来的政策决定不一致，根据这些决定，在基薪净额和受抚养人情况发生变化时，对全球管理系统中的艰苦条件津贴将作出相应调整。在 2016 年，将按照《电子手册》中根据联合国大会第 70/244 号决议就国际职员新的整套报酬作出的改变，对《电子手册》的这一部分作出相应修正，然而，我们坚持认为，在政策变化得到批准并在《电子手册》中生效之前，现行《电子手册》中的规定应优先于全球管理系统程序。

2. 施政事项

54. 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行政和管理方面效率进行评论，据此，我们审查了在关键业务领域实施的管理控制措施，以及风险管理。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。本着这一精神，我们审计了总部的下列机构：总干事办公厅，理事机构和对外关系司，家庭、妇女和儿童部门，以及卫生系统和创新部门；在索马里、中国、印度、布基纳法索、缅甸的国家办事处；东南亚区域办事处，以及西非国家间支持小组。审查还涉及对下列关键业务领域的管理：采购、人力资源、资助款和捐助者报告、直接财务合作、现金/定额备用金帐户、资产和库存、差旅以及规划。

2.1 审查管理控制措施

56. 内部控制制度使管理层得以始终集中精力于追求本组织的业务和财务绩效目标。控制活动贯穿于全组织各级和所有职能。内部控制要想行之有效，必须与职员个人绩效联系起来，必须促进激励文化，明确规定作用和责任，并为加强透明度和问责制铺平道路。

57. 目前的施政机制显示，世卫组织决心建立控制完好的业务环境，从而加强问责制推行预期的内部控制措施，并为有效缓解业务风险提高风险管理能力。我们强调并赞赏世卫组织决心实现高质量的问责、风险管理和内部控制框架，包括自我评估和代表函一类控制工具，所有这些目前都已得到不同程度的实施。

58. 然而，在任何组织中，有效施政机制的关键在于风险管理的成熟程度，以及经过评估的风险如何促使人们将内部控制措施嵌入组织内的各项决定和流程。因此，重要的是，要想保持成功施政，必须按照最初的设计开展风险管理和控制活动。风险管理和内部控制基础设施的稳妥设计为更好地控制组织内的业务流程提供了良好环境，从这些既定控制措施的实际运作中，可以提取关于其有效性的信息。

59. 我们在此年，审查了世卫组织一线控制措施的运作情况，据认为，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若干关键流程中。我们的测试集中在确定其有效程度以及改进程序的机会。此外，审查是按照《国际审计标准》265 进行的，其中涉及审计员有责任就其在审计财务报表中查明的内部控制的施政和管理缺陷，与有关负责人进行交流。

60. 我们还评估了所访问的办事处的风险管理执行情况。我们准备利用审查结果，确定我们接下来的审计范围，进而提交关于世卫组织内部控制情况的鉴证函，配合秘书处撰写世卫组织内部控制声明。

61. 以下各段陈述了我们的审查结果。

2.1.1 采购管理

62. 世卫组织采购战略强调，本组织的采购职能很复杂，范围很广，包括采购物资、劳务或专业服务，以及通过购买或租赁获得不动产。

63. 就 2015 年财务年度而言，世卫组织的采购支出如下：a) 医疗物资和材料—265 481 000 美元；合同服务—744 096 000 美元；设备、车辆和家具—67 716 000 美元。

采购计划

64. 如《联合国采购从业人员手册》所强调的，采购计划的最终目标是通过协调一致的行动，及时并以合理价格满足对物资、服务和劳务的需要。因此，及时和正确无误的采购计划对实现这一目标至关重要。制定采购计划必须包括对采购周期每一步骤所需足够准备时间的估计。该计划除其它外，还应列明时限、节点、战略以及需要的资源。它还要通过将问责与具体流程责任人挂钩，在实体的活动与采购战略之间建立联系。

65. 我们的审计如下表所示，表明了所审计世卫组织各部门和各办事处采购计划活动的欠缺或不足：

表 1 – 部门和办事处的采购计划活动

部门/办事处	采购计划相关活动
缅甸、布基纳法索、东南亚区域办事处，西非国家间支持小组	未制定年度采购计划
索马里	制定了一份文件，包括单位成本、总数量、分发区域/受益者和 2015 年的估计采购额。然而，没有提供信息，说明采购期、制定和选择供应商的程序，以及采购每一批需要物资的方针。

部门/办事处	采购计划相关活动
赞比亚	没有作为单一文件制定年度采购计划。实际上，2015年分别有两份半年度采购计划，由后勤和采购官员制定，经区域办事处代表批准，同时还有另一份文件，称为业务预算文档。
总部/卫生系统和创新部门以及家庭、妇女和儿童部门	一些司有其自己的采购计划，其它司则没有。没有为各部门制定综合采购计划。

66. 我们强调了世卫组织认识到，采购活动自有其风险。这些风险一般是源于一些战略性作用力，包括外部因素，例如资源的可得性和质量，以及利益攸关者的期望。为把握和处理采购过程中的重要问题，世卫组织必须制定全面和可操作的采购计划。

67. 我们建议世卫组织应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。

68. 关于以下建议，卫生系统和创新部门告知我们，它将（与本组织其它部门一道）参与执行采购战略，它已经与采购小组和合同审查委员会秘书处协作，向参与采购流程的访部门职员提供“采购需知”培训。应当指出，应当指出，鉴于在执行采购战略后所有权和流程的变化，对一些培训将作出修正。在索马里，审计之后制定了采购计划。

69. 另一方面，家庭、妇女和儿童部门部分地同意该建议，与此同时，它将鼓励预算中心制定简单的采购计划，补充已经列入全球管理系统工作计划产品和服务中的计划，同样，区域和国家办事处同意考虑制定采购计划。

采购服务

70. 为确定控制措施在服务采购程序中的效果，我们评估了一些部门/国家办事处/总干事办公厅各司的采购程序，发现了在各种合同服务形式中的下列差距：

表 2 – 服务采购中的控制差距

编号	控制差距	办事处
1	技术服务协定：没有说明技术服务协定中合同的追溯性起始日期的批准机构。	世卫组织总部 – 家庭、妇女和儿童部门

编号	控制差距	办事处
2	旅行工作协议： 与模板不符，或一些履行工作协议没有评审报告，或未经过合同审查委员会审批，或遗漏了全球管理系统的强制性附件，或没有对超过 25000 美元的合同进行强制性投标，合同日期重叠。	缅甸、赞比亚、布基纳法索、索马里、总部/卫生系统和创新部门以及家庭、妇女和儿童部门，总部/理事机构和对外关系司总干事办公厅
3	协议书： 全球管理系统中缺少强制性文件要求，没有法律顾问办公室的认可。	总部—总干事办公厅
4	咨询合同： 咨询合同没有日期，顾问甄选报告中的数据不完整。	索马里、赞比亚、总部/卫生系统和创新部门

71. 卫生系统和创新部门告知我们，关于与个人的咨询合同和履行工作协议，世卫组织采购战略建议，这些应由人力资源司管理，人力资源司正在确定如何在今后开展这项工作，如何从目前的做法转向新的流程/程序。至于有关技术服务协定和协议书的建议，该部门表示，它将确定如何采取措施来处理所提到的差距。世卫组织索马里办事处立即处理了所指明的欠缺。

72. 我们建议通过技术服务协定，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。

个人服务合同的风险

73. 订立服务合同协议的个人按日工资加每日津贴付酬，每日津贴按其派任地点、经验和资质而有所不同。这些人的聘用节省了世卫组织的额外工作人员费用。在 2015 年日历年度，世卫组织的咨询服务总计花费了 44 985 000 美元。

74. 世卫组织采购战略和人力资源年度报告（A68/44）承认，连续任用，固定任用或临时任用与非职员合同之间的比例发生了变化，世卫组织人力的大约 40%目前是通过非职员安排聘用的。这一变化给世卫组织带来一些风险，表现在知识产权的代表性以及保险覆盖不当导致的人身安全问题上。

75. 世卫组织就非职员合同的最佳利用计划了各种强化措施，但坚持问责制，维护世卫组织的知识产权仍然是该组织需要予以关注的挑战。这个问题在印度尤其明显，因为那里的非职员人力资源在数量上超过了正式工作人员。

76. 我们建议世卫组织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。

77. 我们得知，人力资源司正在开展工作，在当前做法已经处理了某些问题，包括顾问签署利益冲突声明的同时，修订关于顾问和个人履行工作协议合同的政策和程序。有关部门还告知我们，它将与人力资源司、合同审查委员会和其它决策司合作，落实这一建议。

2.1.2 人力资源管理

78. 我们确定实施控制措施影响到世卫组织的人力资源管理。我们尤其重视职员绩效的管理和人力计划的制定。2015年，世卫组织的职员费用为 920 191 000 美元，是2015年最大的开支类型。

79. 由若干负责官员和职员履行的人力资源管理职能已在他们个人的加强版电子绩效管理和发展系统中列明，包括确保遵守世卫组织规则，向团队成员提供指导，以及监测人力资源行动等等。

遵守加强版电子绩效管理和发展系统

80. 《电子手册》规定，在年终审查时，将根据既定目标和能力审查和评估成果。第一级主管将根据这一周期的绩效，提出最终评分建议，呈交第二级主管，绩效管理和发展系统表完成后，随即由职员和主管签字，在规定的截止日期载入年度绩效管理和发展系统情况说明。

81. 作为进一步改进绩效管理的工具，2016年2月4日的07/2016号情况说明详细指示了如何完成2015年的电子绩效管理和发展系统，操作2016年的电子绩效管理和发展系统或加强版电子绩效管理和发展系统。上述情况说明特别强调，“这是职员及其主管的共同责任”。

82. 我们的审计显示的截至2016年2月底各区域办事处/国家办事处/总部机构的遵守率如下：缅甸的世卫组织国家办事处，51%；总部总干事办公厅，92%；总部理事机构和对外关系司，80%；家庭、妇女和儿童部门，76%；印度的世卫组织国家办事处，

67%。许多欠交报告，就不遵守规定列举了一些正当理由，例如退休、产假、合同结束或病假。在全球一级，截至 2016 年 2 月底，遵守率为 64%。然而，截至 2016 年 4 月 1 日，我们注意到 2015 年底签准日的电子绩效管理和发展系统的遵守率大幅度提高，如下表所示：

表 3 – 截至 2016 年 4 月 1 日的 2015 年底电子绩效管理和发展系统遵守率

总部和区域办事处	遵守率 (%)
总部	86
欧洲区域办事处	88
东南亚区域办事处	87
非洲区域办事处	89
东地中海区域办事处	95
西太平洋区域办事处	97
全球	90

83. 表 3 显示，在到 2015 年年终这一周期的签准期间，截至 2016 年 4 月 1 日，全球遵守率为 90%。这表明对职员绩效考核规定的遵守情况有所改进。

84. 此外，虽然在此结束年度按时签准，但我们注意到，总部部门和司在年初和年中时在遵守签准日期方面出现拖延。根据我们的测试样本，拖延时间如下：

表 4 – 2015 年年初和年终签准拖延情况

部门/司	年初拖延天数	年中拖延天数
家庭、妇女和儿童部门	20 到 318 天	51 到 90 天
理事机构和对外关系司	4 到 215 天	62 到 97 天
总干事办公厅	9 到 288 天	22 至 136 天

对加强版电子绩效管理和发展系统的拖延/不遵守的理由包括职员重新派任、主管变动、参加会议、公务差旅、高级别职位空缺和工作负担沉重。

85. 我们建议世卫组织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。

电子绩效管理和发展系统具体、可测量、可实现、相关和有时限 (SMART) 的目标

86. 按照世卫组织关于电子绩效管理和发展系统的指南，绩效目标是职员与其主管订立的目标，显示职员在绩效期内需要取得的成果。绩效目标必须明确，用于指导行动。这些目标可与职员所属的股和司的目标以及世卫组织的整体目标和任务联系起来。通过以 SMART 方法为指导的加强版电子绩效管理和发展系统可得到一整套目标。SMART 目标作为一个工具，遵守这样一个标准，该标准要求各项目标必须是具体、可测量、可实现、相关和有时限的。

87. 为确定是否遵守了关于工作计划目标的 SMART 标准，我们检测了审计部门和各办事处高级管理人员和职员的加强版电子绩效管理和发展系统。我们的检测表明，SMART 标准没有得到严格遵守。

88. 据认为，不遵守所要求的 SMART 目标是因为这些目标失之笼统，在职员的加强版电子绩效管理和发展系统中没有对他们的职责作明确表述。这种定义目标的方式会妨碍将目标与组织战略联系起来，或最后衡量职员的成绩。就规划报告而言，即使在流程所有人一级，也必须保证绩效信息得到透彻理解。目标制定是一项有益的应用，可以使个人绩效与整套工作计划并最终与整体的预期规划成果衔接在一起，因此，应当按照有关指导来陈述这些目标。

89. 我们建议世卫组织审查在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。

90. 一些办事处表示，职员似乎难以理解他们的工作的时限性质，尤其是在一年里他们的工作明显不断重复的情况下。他们解释说，解决这一问题的任何方针，都需要基于全组织的视角，因此，他们将与人力资源司合作，进一步改进 SMART 目标。

通过培训提高能力

91. 加强版世卫组织全球能力模式预期将增进职员的职业选择。此外，该模式使世卫组织得以定义所要求的能力、技能和知识，促进职员取得进步。它还澄清了职员需要哪些能力，以通过知识、技能和态度的结合来开展工作。所需要的能力已经纳入加强版电子绩效管理和发展系统，将之与招聘和甄选程序，以及任何其它现有职员发展行动，例如培训相协调。

92. 另一方面，世卫组织全组织范围学习和发展框架将成果计划原则与实际工具，例如需要评估、规划设计、进展监测和结果评价整合在一起，协助实现组织学习和职员发展目标。它推动世卫组织成为一个立足于知识的组织，支持个人主动抓住学习机会，主导其自己的学习和职业道路。该框架的一个重心是倡导相关的、有所侧重的、具有成本效益的和显然与实现组织目标相一致的学习和发展。

93. 我们审查了总干事办公厅、理事机构和对外关系司以及家庭、妇女和儿童部门的样本职员的加强版电子绩效管理和发展系统，审查显示，它们有各种各样的培训需要，从与工作相关的技术领域，到人际关系能力、语言和自我管理等等。然而，并非所有职员的这些培训需要都能够得到满足。

94. 此外，我们注意到，截至 2015 年 12 月 31 日，理事机构和对外关系司仅有 30% 的职员，总干事办公厅仅有 27% 的职员通过全球学习和管理系统或其它培训模式接受了培训，这并不符合电子绩效管理和发展系统中载明的需要。

95. 各办事处告知我们，培训工作全年都在开展。他们还表示，培训是一个连续的过程，以个人的培训需要为依据。世卫组织提供了纳入全球学习和管理系统的一系列内部培训，一个学习管理工具和组织内的管理发展培训。我们还注意到，在此期间，一些职员没有时间用于培训。

96. 我们强调，世卫组织已经接受了本组织新的战略方向和愿景，即通过日益重视职员的能力发展和学习规划，确保职员达到最高水准。

97. 我们建议且世卫组织同意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

98. 人力资源司探讨了是否可能将生命周期的学习、绩效管理和职业发展统一在一个平台上，家庭、妇女和儿童部门将予以支持并充当试点。与此同时，各部门将鼓励职员和管理人员在其年度电子绩效管理和发展系统中总结培训活动，使管理层可以更好地处理这些需要。

人力计划

99. 世卫组织经修订的人力资源战略规定，继任计划是人力计划的一个至关重要的方面，尤其是考虑到预期的高减员率。

100. 我们对人力计划的审查显示，在卫生系统和创新部门，2014 年有 9 名职员退休，13 个职位空缺/或到 2015 年出缺，2014 年的一个空缺职位仍然没有填补，2015 年则有 3 个空缺职位没有填补。在印度的世卫组织国家办事处，截至 2015 年 12 月 31 日，在 127 个职位中，68 个职位或 54% 已经填补，59 个职位或 46% 仍然空缺。在这 59 个空缺职位中，32 个职员是长期性质，27 个职位是临时性质。在缅甸的世卫组织国家办事处，截至 2016 年 2 月 8 日，有 24 个职位或职位总数的 26% 仍然空缺，9 个职位自 2014 年 1 月以来一直空缺，15 个职位是在 2015 年期间出缺的。在西非国家间支持小组，截至 2016 年 2 月 29 日，在 76 个职位中，16 个职位或 21% 始终空缺。这些空缺职位中，12 个职位或 75% 是长期职位，4 个职位或 25% 是临时职位。

101. 我们看到的职位空缺的理由包括资金拮据、重点改变、程序性拖延、组织调查、等待人力资源采取行动，以及延期退休。

102. 虽然我们理解管理层对未能填补空缺给出的理由，但填补这些空缺必须成为当务之急，因为这可能影响到规划执行、内容控制和风险管理。职位空缺可能导致世卫组织许多处或司的加班和外包增多，降低服务水平。

103. 人力计划作为一个流程，涉及确认职位/关键群组、该职位所要求的能力，以及潜在的候选人。鉴于这些因素错综复杂，填补空缺职位需要耗费大量时间。工作计划作为管理人力资源的工具，也是与人力资源司的一项共同责任，因此，世卫组织各办事处需要积极与人力资源司沟通。

104. 我们建议世卫组织各办事处与人力资源司密切沟通，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

105. 所审计的各办事处告知我们，关于顺位继任者，世卫组织没有确定可能继任者和培养他们继任的政策。这是人力资源司的一个责任领域，虽然一直在讨论这个问题，但世卫组织尚未选定这个方向。实际上，世卫组织在每次选拔中继续推行竞争性程序。关于初缺职位，他们评论说，这些职位目前是通过指派临时职员，安排任期较长的职位和提交招聘人员的空缺通知来管理的。

2.1.3 资助款管理和捐助报告

106. 资助款是一笔捐款或一笔确认的资金（通常签署了捐助协议），意在支持世卫组织的一项活动或一系列活动，要求对此款项进行有效管理，以确保在特定的时间框

架、资源和预算内，按照商定和预先定义的责任实现有关目标。世卫组织内部控制框架规定了控制资助款的作用和责任，包括对管理资助款的各位主管的问责。这些包括在全球管理系统中生成资助款，涉及如何使用资助款，监测技术和财务执行情况，并向捐助方作出报告。

107. 世卫组织《电子手册》第 IV.3.2.40 条规定，资助款应指定起止日期和结案日期。资助款终端到终端的标准运作程度确定了资助款管理人员的权力和管理责任。它强调，在终止日之前，资助款管理人员应审查所有现有承付款，取消任何不再有效的承付款，并跟踪剩余的承付款，确保在资助款结案日期前，对这些资助款已作充分清算。

108. 大多数捐助协议要求按照协议条件，定期报告技术活动和财务执行情况。技术报告和管理部门的财务报告是资助款管理人员各自的责任，经核准的财务报告必须经过财务司的审查和签署。关于世卫组织由自愿捐款资助的项目和活动的报告对世卫组织的公信力以及捐款方信守承诺至关重要。世卫组织利用全球管理系统作为监测工具，全面评估和衡量在捐助情况报告方面的绩效。

109. 本年度对资助款管理的审查，是为作出合理鉴证，显示为加强问责制和透明度，有关的控制措施和程序已经到位，并行之有效。审查注意到下列控制差距：

表 5 – 资助款管理包括捐助报告的控制差距

编号	控制差距	办事处
1	资助款已经到期或临近到期，但仍有未使用的余额	索马里、赞比亚、东南亚区域办事处、西非国家间支持小组
2	资助款在接近终止日时执行率偏低	索马里、赞比亚
3	逾期未收到捐助方的资助款	东南亚区域办事处
4	未结承付款到 2015 年 12 月 31 日超出活动的完成日期和资助款终止日期	卫生系统和创新部门、家庭、妇女和儿童部门、总干事办公厅
5	拖延向捐助方的报告（录入全球管理系统和电子内容管理系统）	总部——卫生系统和创新部门以及家庭、妇女和儿童部门、东南亚区域办事处、索马里、赞比亚、缅甸和布基纳法索
6	若干报告已经提交捐助方，但尚未上传到全球管理系统中，导致全球管理系统与技术部门之间记录的差异	总部——卫生系统和创新部门以及家庭、妇女和儿童部门、东南亚区域办事处、索马里、赞比亚、缅甸和布基纳法索

110. 此外，我们注意到，由于以下若干理由，仍有报告尚未提交：由于冲突或安全限制，一些项目尚未充分执行；由于工作负担沉重，该司资源有限，忽略了正式报告；报告仍在编写中；迟迟未要求向财务司提交最终核准的财务报表和中期核准的财务报表。无论管理层提出了什么理由，事实在于，仍有一些到期报告，要求技术部门针对技术相关报告以及财务司针对最终核准的财务报表和中期核准的财务报表采取进一步的监测行动。在索马里的世卫组织国家办事处，上述意见在审计后已得到处理。

111. 我们建议且世卫组织同意通过在以下方面加强监测机制，处理在资助款管理中出现的控制差距：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；更新拖欠应收帐款的状况；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。

112. 我们还建议世卫组织提高捐助者报告的监测能力，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

2.1.4 直接财务合作

113. 就 2015 年而言，世卫组织有 311 717 000 美元用于转移支付和赠款，包括直接财务合作和协议书。直接财务合作活动大大推动了实施世卫组织的规划，尤其是加强卫生发展能力和各国更有效的参与或履行其承诺的能力。作为世卫组织提供其服务的一个主要渠道，直接财务合作如世卫组织《电子手册》中强调的，在相关性、效率、效力和影响方面，如同世卫组织在国家一级的技术合作规划、项目或活动一样，须遵循同样的卫生规划问责制标准。

关于总部各部门资助的直接财务合作活动的明确政策

114. 就业务归属而言，世卫组织《电子手册》中阐明的直接财务合作的法律要求规定，直接财务合作活动与国家一级经核准的工作计划相关联，世卫组织代表在核准前通过成本估算。此外，超过 50 000 美元阈值的直接财务合作预算需经区域办事处通过。在此意义上，实施和管理直接财务合作的责任由权力下放的各办事处而不是世卫组织总部承担。

115. 我们对总部直接财务合作管理活动的审查显示，2015 年直接财务合作采购定单的总额为 231 982 525 美元。在此数额中，1 625 250 美元涉及总部的直接财务合作。在卫生系统和创新部门，我们注意到有下列控制差距：**(a)**各司采取了不同的方针，尤其是在接受直接财务合作方面；**(b)**利用卫生系统和创新部门的项目、任务、活动、开支和组织在国家办事处开展与直接财务合作相关的活动，在世卫组织《电子手册》和相应的标准运作程序中没有充分依据。但接受合作的国家办事处跟踪和监测了直接财务合作情况。

116. 我们强调：**(a)**卫生系统和创新部门在直接财务合作管理安排方面的作法不一，可给该部门带来违反法定规章条例的风险，可能为今后没有明确依据的直接财务合作安排制造无效的先例；**(b)**世卫组织《电子手册》和相关的标准运作程序缺乏允许利用总部的项目、任务、活动、开支和组织来资助国家办事处的直接财务合作的绝对权力，可能在控制和监测直接财务合作的财务和技术合规情况方面带来更多复杂因素，最终导致在遵守向捐助方的报告要求方面的问题。

117. 我们建议世卫组织各部门与财务司密切合作，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。

118. 卫生系统和创新部门告知我们，财务司将审查直接财务合作政策和直接财务合作标准运作程序，以进一步澄清在组织各级（总部、区域和国家办事处）适当运用直接财务合作的问题，在这个问题上，该部门将与财务司合作。

总部资助的直接财务合作交往的问责制和报告程序

119. 2015年12月，标准运作程序 XVI.001——直接财务合作流程，将总部的直接财务合作管理活动包括在内，以处理外审计员的意见。2016年2月至3月，审查了这些改动及其在总部的通过，尤其是在家庭、妇女和儿童部门。虽然国家办事处和世卫组织代表在总部项目、任务、活动、开支和组织的资助下跟踪和跟进了直接财务合作，仍然需要为下列目的澄清世卫组织问责制框架中要求的问责制和报告程序：

- a. 直接财务合作覆盖的项目列入家庭、妇女和儿童部门的工作计划，同时在世卫组织国家办事处一级管理和实施这些项目（在家庭、妇女和儿童部门，总共有14项直接财务合作，总额达260 344美元）；
- b. 世卫组织国家代表负有全部责任，需确保在与国家对应部门达成的协议背景下，遵守直接财务合作程序；
- c. 与直接财务合作相关的报告应由世卫组织国家办事处在定期报告工作计划时纳入中期和年终报告；
- d. 制定核查任何直接财务合作的计划是世卫组织国家办事处管理官员的责任并由其主导，在使用总部资金开展直接财务合作的情况下，为遵守捐助要求，家庭、妇女和儿童部门将寻求世卫组织国家办事处确认在与直接财务合作有关的所有问题上都遵循了正当程序；
- e. 在四个部门（生殖卫生，卫生和环境/国际卫生和环境工程研究所，孕产妇、新生儿、儿童和青少年卫生以及免疫和疫苗开发）的工作计划报告和反映了有关成果和成就，即使执行机构是国家办事处，这些部门还编写了捐助报告，但一些国家办事处称，与家庭、妇女和儿童部门的项目、任务、活动、开支和组织资助的直接财务合作相关的成果和成就是由国家办事处报告的。

120. 世卫组织《问责制框架》明确宣称，世卫组织力图清楚描述整个组织的作用、责任和权利，以围绕全组织范围的战略和政策加强协同和统一，更清楚地确定分工，并就资源和成果问责。为更好地管理总部预算资助的直接财务合作，根据世卫组织信守的问责原则统一目前的做法，必须澄清其有关作用。

121. 我们建议世卫组织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。

122. 家庭、妇女和儿童部门告知我们，它将与标准运作程序政策管理人员（财务处/财务司）联系，从政策角度对审计意见中的内容作出回复。由于政策不清楚，家庭、妇女和儿童部门将不再考虑在总部的项目、任务、活动、开支和组织下发放任何直接财务合作合同，直至“作用和责任”得到澄清。该部门还告知我们，管理较清楚的源于总部资金的直接财务合作的一个可能方针是，为每一项直接财务合作编制佐证文件，清楚确定和描述各方的作用和责任。家庭、妇女和儿童部门还称，同样重要的是，需继续允许世卫组织国家办事处主管确定与其国家对应部门交往的最适当的合同机制。

监测直接财务合作报告

123. 我们注意到，世卫组织将逾期的直接财务合作报告的数量减少了 13%，从截至 2014 年 12 月 31 日的 1,287 份减少到 2015 年 12 月的 1,116 份（从 2013 年 12 月 31 日（3,232）到 2015 年 12 月 31 日（1,116 份）减少了 65%）。2015 年 1 月到 12 月的直接财务合作监测报告表明，针对会员国的评论意见和审计建议加强围绕直接财务合作机制的控制措施的一个行动是，在全球管理系统中接受所有直接财务合作 FACE 报告，并将缺失的文件上传至电子内容管理平台。

124. 技术单位在全球管理系统中接受直接财务合作报告时的疏失，导致已经向国家办事处提交报告的受颁合同者列为逾期未交直接财务合作报告者。由全球管理系统 Discoverer 软件生成的报告“WHO FIN-DFC Monitoring Detailed”意在协助管理层跟踪有逾期未交报告的获颁合同者，并在必要时采取适当行动，但由于信息误导，或许不能达到目的。

125. 管理层告知我们，它将继续就逾期未交的直接财务报告与区域预算和财务官员沟通，以确保国家办事处对应机构及时收到报告。将向区域预算和财务官员提供关于在全球管理系统中接受 FACE 报告的培训材料，供在国家办事处一级传播。

126. 在审查区域和国家办事处直接财务管理时发现的其它欠缺见表 6:

表 6 – 直接财务管理控制差距

编号	控制差距	办事处
1	向逾期未交直接财务合作报告的对应方发放追加直接财务合作资金，即使该对应方是在区域办事处没有提出理由和区域主任没有核准的情况下逾期未交报告	索马里
2	鉴证工作缺乏文件和/或监测报告	缅甸
3	世卫组织的负责项目官员没有签署直接财务合作协定，但已作出相应支付	赞比亚、布基纳法索
4	在计划的起始日期之后签署合同	印度
5	在没有就核对清单和直接财务合作表本身中直接财务报告的存在得出结论之前，世卫组织代表批准发放新的直接财务合作项目。	索马里

127. 管理层就我们的审计意见提出的理由，除其它外，包括：(a)政府官员/对应部门变换频繁，(b)国家机构有相互竞争的重点，人员短缺，(c)合同伙伴提交的直接财务报告要求在全球管理系统录入收据之前进行分类，以确保质量和遵守世卫组织的《财务条例》和《财务细则》，(d)政府对对应部门需要为报告目的就地理上极度分散的活动综合开支数字，(e)拖延开展活动，以及需要在报告提交后进行核查，(f)由于安全限制，执行工作延期，超出完成日期，(g)同时错误地发放两项直接财务合作，(h)区域主任特批一些关键活动，(i)收到吉隆坡的全球服务中心准备的最终合同/采购订单供定约方签署的时间拖延，(j)卫生部要求资助一项活动的申请非常接近活动的计划起始日期，不能在该一日期完成对合同的处理，(k)有些时候合同伙伴（通常是政府或其下属机构）必须改变会议/讲习班日期，这是因为政府有关官员不克分身，或上述日期是临时性的，实际的会议/讲习班日期需要由负责举办活动的协调人与世卫组织商定。索马里的世卫组织国家办事处对所指明的差距立即作了处理。

128. 我们建议且世卫组织同意执行下列行动方针：

- (a) 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；

(b) 不断向参与在全球系统中接受直接财务合作报告的职员提供培训和指导；

(c) 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，要求如果直接财务合作供应商逾期未交报告，则在生成采购申请时作出警示。

2.1.5 现金管理/定额备用金账户

129. 为确保世卫组织内的有效控制，需要采取措施，以保证适当授权，划分职责，以及与最佳财务做法相一致的其它措施。所有负责控制定额备用金账户的机构必须定期审查帐户状况，确保补充资金水平充足，但不会超额，适当保持根据现金和银行记录进行每月对账，并遵守职能的划分，确保适当预防欺诈。

130. 今年的现金管理审查是为了确定在定额备用金上限水平、适当指派和区隔职责以及定期对账方面是否有规定的控制措施，并行之有效。审查注意到下列控制差距：

表 7 – 定额备用金帐户的控制差距

编号	控制差距	办事处
1	定额备用金银行余额过多	索马里、西非国家间支持小组
2	对今后的活动预测不适当，导致补充资金超出了定额备用金上限	印度、东南亚区域办事处
3	没有在保管、簿记、审核和对账之间作出划分	缅甸、印度
4	非职员处理外地办事处定额备用金账户的业务	印度
5	定额备用金持有者的到任和离任没有正式移交手续	布基纳法索

131. 管理层接受审计意见，同意采取必要步骤，处理所指明的控制差距。这些控制差距是源于缺少工作人员来履行有关职能，区域办事处向国家办事处进行大额支付的路径，以及没有正式移交定额备用金资金。索马里在审计后处理了定额备用金余额过多的差距。

132. 我们建议世卫组织通过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

2.1.6 资产和库存管理

133. 今年对资产和库存管理的审查是为作出合理鉴证，显示为加强透明度和问责制，有关的控制措施和程序已经制定，并行之有效。审查注意到下列控制差距：

表 8 – 资产和库存管理中的控制差距

编号	控制差距	办事处
1	固定资产没有指定托管人；没有收据声明表	赞比亚、缅甸、布基纳法索
2	固定资产没有附上条形码	印度、缅甸
3	没有处置过期或失效的资产	印度、索马里、赞比亚、布基纳法索
4	将各种价值低于 500 美元的项目列入固定资产登记册；或将过时项目列入固定资产登记册；或列入固定资产登记册的信息不完备	索马里、赞比亚、缅甸、东南亚区域办事处
5	推迟进行固定资产年度实物盘存，固定资产登记册和资产实物盘点报告中有未经对账的余额	索马里、布基纳法索、缅甸
6	没有对簿记和资产托管作出区隔	缅甸
7	关于所提交库存报告的信息不准确或不完整	索马里
8	对仓储业务的管理和监测不规范	东南亚区域办事处
9	未经授权处置过期项目	西非国家间支援小组

134. 管理层接受审计意见，同意采取所建议的措施来处理指明的控制差距，虽然它提出了造成这些差距的理由，例如缺少开展活动的工作人员，未编制应当处置的项目，以及条形码所涉费用。索马里的世卫组织国家办事处对所指明的控制差距作出处理，实施了审计建议

135. 我们建议世卫组织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。

2.1.7 差旅管理

136. 2015 年，世卫组织的差旅费为 233 539 000 美元。作为一个全球组织，并鉴于其任务的性质，世卫组织职员被视为流动的个人，需在其职责范围内在若干地点提供服务。差旅是大多数世卫组织职员的固有职能，应当加以适当控制，因为它带来组织的巨大花费。为有效管理组织内的公务差旅，根据世卫组织《电子手册》，发布了一整

套标准运作程序，以开展具体的控制工作，从制定差旅计划直到提交和处理旅费报销。这些工作得到持续的发展和加强，以适应技术发展，在全球范围有效提供必要服务。

137. 对 2015 年差旅管理的审查是为了作出合理鉴证，显示相关的管理措施和程序已经到位，并行之有效。审查注意到下列控制差距：

表 9 – 差旅管理中的控制差距

编号	控制差距	办事处
1	没有差旅计划	总部——家庭、妇女和儿童部门一些司/预算中心、赞比亚、缅甸、印度、布基纳法索和西非国家间支持小组
2	从出发日起，差旅申请的审批不足 10 天	总部——卫生系统和创新部门、东南亚区域办事处、赞比亚、印度、布基纳法索和西非国家间支持小组
3	拖延或未提交差旅报告	总部——卫生系统和创新部门以及家庭、妇女和儿童部门、东南亚区域办事处、索马里、赞比亚、印度和西非国家间支持小组
4	未提交或不适当地填写差旅报销	东南亚区域办事处、索马里、布基纳法索和西非国家间支持小组
5	追回差旅报销的工作效率低下	索马里
6	超额支付每日津贴	西非国家间支持小组

138. 据报告，一些差旅报告或者拖延，或者在结束公务差旅后 30 天内尚未撰写，因此在全球管理系统中被视为违规。拖延或可归因于出差者的工作有其轻重缓急，或者由于办事处/司内没有加强和支持世卫组织现行标准运作程序的政策。在差旅报告问题上的违规妨碍了在全球管理系统中处理管理层核准的差旅报销。索马里的世卫组织国家办事处在审计后处理了所指明的差距。

139. 我们建议世卫组织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。最后，世卫组织应加强其在遵守职员差旅报告参数方面的监测工作，确保此后的相关决定得到有效执行。

2.1.8 规划管理

140. 采用基于成果的管理方针执行规划，一个组织必须开展工作，监测这些规划，包括项目的执行情况。世卫组织《2014-2015 年规划预算》强调新成果链是评估世卫组织绩效的基础，它要清楚阐明世卫组织对之负责的结果，以及如何衡量其实现情况；合乎逻辑地说明世卫组织的贡献与健康成果和影响的实现有何关联。世卫组织通过中期审查和规划预算绩效评估这两项工作评估规划预算的执行情况以及如何交付计划的成果。

141. 就中期审查发布了《指导意见》，双年度末评估则概述了这项工作所要求的程序、主要步骤和行动。

142. 规划管理审查是为了作出合理鉴证，显示为实现世卫组织的业务目标，加强问责制和透明度，内部控制安排和程序已经到位，并行之有效。审查注意到下列控制差距：

表 10 – 规划管理中的控制差距

编号	控制差距	办事处
1	对全球管理系统中一些类别的工作计划和主要任务的评估或者没有进行，或者没有正确表述，或者在监测报告中没有给出进展情况/评论意见	东南亚区域办事处、缅甸、索马里、布基纳法索、西非国家间支持小组
2	没有既定的机制，保存和传播有关经验教训	东南亚区域办事处、西非国家间支持小组、赞比亚、卫生系统和创新部门
3	资助款预算超过计划成本或执行超过资助款预算	索马里、缅甸、印度、布基纳法索、西非国家间支持小组

评估全球管理系统中的工作计划和主要任务，以及监测报告中的进展情况/评论意见

143. 《指导意见》强调，评估主要任务是有效评估产出的先决条件。任务状况指的是应由项目任务管理人员来评估完成产品或服务的情况，有四个标示：取消（“未启动”），可能在双年度末完成（“进展中”），推迟到下一个双年度完成（“暂缓”），完成。不过，对监测报告审查表明，对一些主要任务的情况，没有作出正确的说明，一些任务报告为“未启动”或“进展中”，但完成率却很高，并有相应的支出。

144. 在两个国家办事处，监测报告中没有关于进展的评论意见。在东南亚区域办事处，管理部门称，没有在全球管理系统中进行评估，因为一些技术官员忙于其它同等重要的任务，一些需要进行使用全球管理系统的培训，另一些人在双年度末审查之前已经辞职或转入其它岗位，没有向继任者适当移交文件。索马里的世卫组织国家办事处在审计后处理了所指明的关于评估工作计划的差距。

145. 作为一个反复的过程，项目和规划的管理要求尤其是在发现指标偏差时给予更密切的关注。虽然可以说，上述发现不会对整体评估产生实际影响，但如果对这类偏差不加核查，就势必难以管理这些偏差。实际上，不断更新进展情况，并分析列为“暂缓”或“未启动”的任务可能如何影响工作计划，就可以更准确地判断主要任务的完成进展情况。

146. 因此，我们建议世卫组织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。

汲取和传播经验教训的机制

147. 在卫生系统和创新部门，主要是通过区域顾问的年度协调员会议，以及规划领域网络、电话会议、审查项目进展的非正式会议和与助理总干事一道进行的半正式的月度和季度审查，在世卫组织三个层级分享从规划中汲取的经验教训。这方面机制是存在的，但我们注意到没有专门的文件记载，显示监测到的成果和经验教训，并跟踪如何在决策、学习和计划过程中利用它们。

148. 东南亚区域办事处管理部门描述了其通过规划预算绩效评估积累的经验教训。他们表示这些经验教训可作为对下一个业务计划周期的投入，也可用于准备中期审查。正是在制定规划预算绩效评估和中期审查程序过程中，规划领域和类别区域联络点预算中心主管参考了所发现的欠缺和汲取的经验教训。

149. 然而，我们注意到在东南亚区域办事处没有供区域办事处和国家办事处使用的长久的经验教训资料库，该资料库最好由一专门的办公室或官员管理和维护，以便于在需要资料或数据时查询和检索。索马里的世卫组织国家办事处在审计之后编写了经验教训目录。

150. 经验教训的共享和交流应当不断有序进行，以确保更好的合作机会。如果没有采集、使用、管理和监测/传播成果、经验教训和最佳作法的机制，则其在决策、学习和今后制定规划时的价值就难以实现最大化。

151. 管理层评论说，在目前的改革时期，计划小组根据高级管理部门的指导，准备建立跟踪所汲取的经验教训的制度。

152. 我们建议世卫组织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。

153. 此外，我们建议世卫组织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。

资助款预算超过计划费用，执行超过资助款预算

154. 我们审查了国家办事处的预算执行情况，我们注意到，在一些情况下，资助款预算超过了计划费用。与此同时，也有一些首要任务的执行超出了其资助款预算。

155. 必须监测工作计划的财务执行情况，以确定任何超支或支出不足，调整承付款和开支中的错误，例如将开支归入不正确的项目、任务、活动、开支和组织项下。

156. 工作计划管理人员定期审查工作计划有助于进行稳妥的规划管理。这包括调整现有的资助款预算和各项任务的计划成本，以体现因为最初计划中预测的成本的变化，或筹资，包括获得新的资金方面的变化作出的决定，以及工作计划的财务现状。

157. 我们建议世卫组织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

2.2 审查风险管理

158. 世卫组织决心切实和负责任地管理其业务风险，据此，2015年世卫组织风险管理政策旨在建立强有力的风险管理制度，支持在确定目标，安排战略性备选方案的重点，选择和管理适当的行动方针，以及评估成果时进行决策。

风险确认

159. 为在世卫组织内部进行风险管理，第一个步骤是从下到上地确认风险，这就要求各预算中心直观地勾勒和描述其日常业务中的风险。所确认的潜在风险分为六大类，例如财务、政治/施政、声誉、职员/系统和结构、战略性和技术性/公共卫生。

160. 我们对理事机构和对外关系司以及卫生系统和创新部门的风险管理做法进行了程度有限的审查，注意到确认和减轻风险方面的差距。我们提出了对风险管理人员的指导意见，确认世卫组织就完成风险登记册提出的逐步指导表明，应将原因、风险和后果列入风险描述中，其中，必须对风险加以强调，我们注意到，该指导还提示了如何来确认风险。

161. 关于风险名称和风险描述的编制，各办事处评论说，在世卫组织的风险管理程序中，合规、风险管理和道德操守办公室预先规定了风险名称，而风险描述可由各预算中心编写。在一些情况下，很难找到对日常风险的充分描述，在此情况下，各办事处告知我们，它们试图选择最切近的风险名称，随后在风险描述中作出进一步澄清。然而，这将影响到例如风险报告，导致将截然不同的风险汇集在一个风险名称下。关于风险应对行动的依据，各办事处告知我们，在确认了风险之后，它们将共同努力，制定减轻这些风险的必要战略，确保它们的目标和 workflows 涵盖所有方面，尽量减轻所确认的风险。

162. 各办事处的上述说法表明，在其业务背景下，确认风险可能是一项艰巨的任务，因为合规、风险管理和道德操守办公室划定了范围，它们别无选择，只能恪守这一范围，导致了风险名称和描述的错位。卫生系统和创新部门告知我们，他们将继续与合规、风险管理和道德操守办公室合作，更好地解决和修订风险名称和类别。

163. 作为进一步提高各办事处内风险管理成熟水平的一次机会，世卫组织需要作出更大努力，分析既定环境下所确认风险的根本原因，并将之与补救行动联系起来，从而加强其风险确认工作。此外，作为整体风险管理做法的一部分，各办事处应当采取简单的方法来分析根本原因，以制定适当的风险控制措施，所有这些都应视有关办事处的业务而定。

164. 我们建议且世卫组织有关办事处同意与合规、风险管理和道德操守办公室密切合作，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阱，确保补救战略可促成适用更为有效的风险控制措施，进而加强风险确认活动。

区域办事处的风险登记册

165. 我们在审查国家办事处的风险管理时注意到，有一个内部国家支持小组和一个国家办事处没有建立风险登记册。这些办事处的管理部门称，风险管理并非所有办事处

的系统流程，据他们所知，尚未发布业务指导，只有全球政策。他们称，西非国家间支持小组不是一个预算中心，它向国家办事处提供支持，因此不需要有风险登记册。在建立了风险登记册的一个国家，只登录了五个经确认的潜在风险，其中四个属于财务性质的，没有登录与规划/项目执行相关的其它重要风险假设，例如东道国政府的政治变化。

166. 鉴于国家办事处和西非国家间支持小组面临的挑战，必须将风险管理流程纳入工作计划的制定中，以客观和全面地确认规划领域的风险，因为不确认风险，就无从减轻或应对风险。

167. 我们建议世卫组织开展风险登记工作，在关键的管理领域，例如计划、预算和规划管理中纳入风险管理，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。

168. 应当指出，2016年2月17日，世卫组织总部发布了08/2016号情况说明：世卫组织全组织风险管理政策。该政策建立了系统的机制，支持最近在全组织完成的风险登记册工作方面的决策和补充。整体目标是更好地为管理层决策提供信息，并在继续改进业务流程的背景下调整世卫组织的内部管理措施。进行了深入讨论的领域包括将由预算中心在国家办事处和区域办事处进行的风险登记册监测活动。

C. 管理层披露情况

169. **注销款：**管理层报告，按照《财务条例》第13.6条，2015年没有注销款。

170. **优惠付款：**2015年期间，总计有84 435美元经批准为优惠付款。其明细如下：a) 68 500美元是对尼泊尔受地震影响职员的康复补贴；b) 12 735美元是付给在巴基斯坦的一份履行工作协议合同继承人的死亡赔偿金；c) 3 200美金是付给非洲区域办事处世卫组织房舍附近死亡个人的丧葬费。优惠付款是根据《财务条例》第13.5条支付的，并在2015年财务报告中披露。

171. **欺诈和推定欺诈：**按照《国际审计标准》（ISA240），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，不可依赖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。我

们的审计中也没有发现欺诈的例子，我们的测试也没有发现任何引起我们关注的案件。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

172. 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 23 项建议中，13 项建议或 57% 已经实施，10 项建议或 43% 正在实施进展中。正在进展中的这 10 项建议的情况将在下一个财务报告期核实和报告。附件 A 列出了对前几年建议实施情况的详尽分析。

173. 我们注意到世卫组织在实施建议方面取得的进展，我们重申需要全面落实前几年的其余建议。

E. 鸣谢

174. 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职员在我们的审计工作中提供了合作与援助，谨此向他们表示感谢。

175. 我们还要感谢世界卫生大会对我们工作的支持和重视。

**菲律宾共和国
审计委员会
外审计员**

2016 年 4 月 4 日
菲律宾，奎松市

附件 A

外部审计建议实施情况
(A65/32、A66/34、A67/45 和 A68/41)

编号	建议	外审计员的核查
A68/41		
1	就捐助协议和实物捐助实施和维持中央跟踪工具，记录在正确财务期达到货币阈值的所有实物捐赠财产，制定协议书标准程序，制定关于处置过期库存项目的全球标准运作程序，以加强其库存管理系统，促使遵守直接财务合作的各项要求，从而进一步最大限度地减少逾期直接财务合作报告的数目（第 30、32、35、40、44、49 和 53 段）；	<p>进展中</p> <p>将在 2016 年建立跟踪捐助建议和协议的全球交往管理工具，供 2017 年在全组织范围推广。</p> <p>与此同时，关于协议书和处置过期库存项目的标准运作程序正在最后完成阶段。</p> <p>我们注意到并赞赏及时记录实物捐赠以及从 2012 年到 2015 年逾期未交直接财务合作报告数目的下降趋势。</p>
2	推行计划中的全球管理系统转型，以提高数据来源的质量和系统流程的效率，处理在全球服务中心审计中注意到的问题（第 55 段）；	<p>已实施</p> <p>基本遵行了实施建议所要求的行动。</p>
3	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交付之间的联系（第 63、68、74、78、83、89 和 93 段）；	<p>进展中</p> <p>建议的实施目前正在进展中，对最后确定的类别网络和规划区域网络职权范围，将作进一步审查。</p>
4	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，加强在各项工作中对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）；	<p>进展中</p> <p>我们注意到随着各主要办事处能力建设和学习活动的开展，建议的实施工作正在进展中。</p>

编号	建议	外审计员的核查
5	正式确定在执行经修订的人力资源战略过程中的改革管理战略，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，以便利落实、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）；	进展中 在该建议结案前，我们首先需要进一步核查所述实施计划。
6	确保人力资源司与负责招聘临时职员的聘用部门一道，保证切实遵守关于透明、两性平等和地域代表性的各项要求，与遴选小组、聘用机构和招聘小组成员一道，确定进行技术和资质评估的最佳时机，确保遵守商定的期限，进一步加强证明人核查工作，优化对人力资源跟踪工具的使用，以进一步改进招聘程序（第 131、135、139 和 143 段）；	已实施 我们注意到管理层切实处理了这一建议。
7	制定世界卫生组织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 在该建议结案前，我们需要看到技能总库方案和工具的蓝图，并将之与人力计划联系起来。
8	制定基于最佳做法的知识转让战略，并制定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）；	进展中 管理层报告称，正在开发加强版电子绩效管理和发展系统（ePMDS+）中的远程学习单元，我们计划在其报告完成后进行核查。
9	继续努力将风险管理纳入本组织，并考虑加强临时性风险管理框架（第 176 段）；	已实施 全组织风险管理政策已载入合规、风险管理和道德操守办公室网站。
10	确保东地中海区域办事处、西太平洋区域办事处、驻巴基斯坦的世卫组织国家办事处和驻越南的世卫组织国家办事处考虑在审计其各自办事处期间出现的改善机会，进一步加强内部控制，并加强透明度和问责制（第 213 段）。	已实施 对东地中海区域办事处、驻巴基斯坦的世卫组织国家办事处、西太平洋区域办事处和驻越南的世卫组织国家办事处的所有建议均已实施。

编号	建议	外审计员的核查
A67/45		
11	<p>直接财务合作</p> <p>加强区域 / 国家办事处开展与直接财政合作相关的风险评估和保障活动的的能力以及实施监测战略的能力。此外，区域 / 国家办事处需要加强努力，改进对应方提交报告的及时性（第 46 段）。</p>	<p>已实施</p> <p>我们注意到直接财务合作方面的改进，体现在从 2012 年至 2015 年逾期未交报告的数目持续减少。本建议可视为已经实施。</p> <p>本报告中有关建议的提出尤其是为了在逾期未交报告与实际提交报告之间作出调整，以及满足参与在全球管理系统中接受报告的职员的培训需要。</p>
12	<p>最终核准财务报表</p> <p>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）。</p>	<p>进展中</p> <p>我们赞赏管理层采取行动，改进向捐助方报告的及时性。这些包括在捐助方报告到期前自动向资助款管理人员发送电子邮件，传阅关于欠交报告情况的季度报告，并逐月跟进到期或即将到期资助款情况，传阅应提交报告。</p> <p>鉴于到 2015 年底有大量逾期未交报告，我们将监测向捐助方提交报告的及时性。</p>
13	<p>全球服务中心</p> <p>处理就采购订单、数据处理、记录交易和活动，以及财务信息和报告证明的问题，以便提高数据源的质量和全球服务中心系统程序的效率（第 53 段）。</p>	<p>已实施</p> <p>该建议可视为已实施。就其余建议采取的行动已经完成。</p>
14	<p>问责框架</p> <p>在 2014-2015 年双年度初期修订和重新确定问责框架文件并立刻将其投入运用，以加强本组织内的问责和透明文化（第 58 段）。</p>	<p>已实施</p> <p>世卫组织问责框架已在 2015 年 3 月发布，可在合规、风险管理和道德操守办公室网站上查阅。</p>
15	<p>资产问责政策</p> <p>纳入以下程序以改进资产问责政策：(i) 确定围绕资产损失的各种情况的标准；(ii) 记录资产损失的准则；以及(iii)被确认为资产损失原因的每种情况的行政和财务责任程度。</p>	<p>进展中</p> <p>资产问责政策将在 2016 年批准后即加以核查。</p>

编号	建议	外审计员的核查
16	<p>采购管理</p> <p>重新考虑其关于战略性采购计划、绿色采购、长期协议、终端用户反馈、卖方投诉和申诉以及卖方制裁的采购管理工作，以便加强和强化采购系统（第 87 段）。</p>	<p>已实施</p> <p>该建议可以结案，因为已在执行采购战略。</p>
17	<p>内部控制框架</p> <p>于 2014 年在本组织各级，包括外地办事处，使用已开发的工具实施内部控制框架，以便实现强有力的内部控制系统的长期效益（第 110 段）。</p>	<p>已实施</p> <p>已发布了该框架，并在总部各司、各区域和国家办事处推出内部控制自我评估核对清单。</p>
A66/34		
18	<p>更新世卫组织应急反应标准运作程序</p> <p>在应急反应框架的物流领域纳入具体的运作标准，同时考虑到在资源管理方面的问责制和涉及供应商和捐助方的具体安排中的风险（第 64.a 段）。</p>	<p>进展中</p> <p>将在所有应急反应标准运作程序都已更新，并作为应急反应改革的一部分获得批准后进行检查。</p>
19	<p>世卫组织应急反应战略和框架</p> <p>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）</p>	<p>进展中</p> <p>将在管理层完成实施建议的工作后进行核查。</p>
20	<p>全球库存管理系统</p> <p>制定一个全球库存管理系统，其中将包含所有用户共同的特征，但又针对每个有关单位的特定需求，并在新系统的设计中适当考虑财务报告框架的要求以及每个有关单位的业务性质（第 76.a 段）。</p>	<p>已实施</p> <p>全球管理系统于 2016 年 1 月启用，随后将在各区域和国家办事处仓库推广。</p>
21	<p>确保把新的库存管理系统纳入全球管理系统，或者至少包含一个系统界面能够确保方便和协调地进行财务报告，并鉴于高度迫切需要这种新的系统，将其制定工作视为一项优先重点（第 76.b 段）。</p>	<p>已实施</p> <p>作为全球管理系统的一部分开发了全球库存管理系统。</p>
22	<p>世卫组织非洲区域办事处</p> <p>在非洲区域办事处改进对定额备用金账户、直接财务合作活动、采购（包括服务合同）、库存和资产管理、公务差旅以及捐助方报告的财务和行政控制措施和程序（第 171 段）。</p>	<p>已实施</p> <p>针对非洲区域办事处的所有建议均已结案。</p>

编号	建议	外审计员的核查
A65/32		
23	信息技术 探讨是否可能将二级/灾难后恢复数据中心转移到日内瓦之外的其它地点（第 89 段）。	已实施 世卫组织探讨了转移二级/灾难后恢复数据中心的各种方案。据认为纽约在技术上不可行，联合国国际计算中心正在西班牙开发一个备选地点

= = =