



## 外部和内部审计建议：实施进展

### 秘书处的报告

1. 按照规划、预算和行政委员会委员们在 2011 年 1 月委员会第十三次会议上提出的要求<sup>1</sup>，本文概述为确保充分实施内、外审计员报告中的各项建议而采取的措施情况。应与委员会 2013 年 1 月审议的内部和外部审计建议的实施报告一道审议本文件<sup>2</sup>。上一份实施报告全面阐述了为落实两年以上的外部 and 内部审计建议而采取的措施，并概述了秘书处在落实审计建议方面遇到的挑战。下述文件也与本报告有关：内审计员和外审计员分别向第六十六届世界卫生大会提交的报告<sup>3</sup>；以及独立专家监督咨询委员会向执行委员会规划、预算和行政委员会第十八次会议提交的报告<sup>4</sup>。

2. 本进展报告主要阐述为落实关于消除对本组织最明显风险的审计建议而采取的行动情况以及取得的进展，其中特别重视以下内容：强化本组织控制框架；对整个组织产生影响的跨领域和/或专题审计；以及在国家级开展的审计工作。

### 内部控制与合规

3. 外审计员和内审计员均相当重视本组织各级采取适当控制措施以促进进一步遵循规则和程序的问题。虽然在遵循程序（尤其是采购、当地银行账户管理、库存和资产管理、直接财政合作和人力资源管理程序）方面仍有缺陷，但秘书处一致努力落实内部控制框架的各项内容并在此领域取得了进展。

<sup>1</sup> 见文件 EB128/3，议程项目 4.3。

<sup>2</sup> 文件 EBPBAC17/4。

<sup>3</sup> 分别见文件 A66/35 和 A66/34。

<sup>4</sup> 文件 EBPBAC18/4。

4. 于 2012 年 5 月向委员会通报了在实施内部控制框架方面取得的最新进展情况<sup>1</sup>，包括最近对《世卫组织电子手册》的修订、制定主要行政手续的标准运作程序以及设计用于为重点程序和行政手续提供主要绩效指标的“管理看板”，以便管理人员有系统地检查遵循程序情况。目前正测试此新“看板”用户的接受程度。将于 2013 年 6 月正式启用这一工具。

5. 关于标准运作程序的工作，内部监督服务司对一般管理部门标准运作程序进行了实施前审查（文件 IOS 11/867）<sup>2</sup>。进行此项审查的目的是：查明这项工作的现况；审查开发程序的适当性；总结经验教训；并就工作的总体一致性和内部控制机制的完整性提出一般性建议。审计人员就此审计项目提出了 15 项建议，在收到秘书处答复后，其中 13 项建议已结案。其余两项建议的内容是需要基于风险制定更严谨的方法，确定和重视需要记录的程序，并对标准运作程序实行重大控制措施。此项工作仍在进行中。截至 2013 年 2 月 28 日，在认为需要记录的总共 321 项程序中，141 项已充分完成（44%），其中包括所有“重点的”标准运作程序。预计到 2013 年中完成剩余的标准操作程序。下一步是需要制定培训计划。

6. 自从委员会 2012 年 5 月会议以来，秘书处为增强内部控制采取了下述进一步措施：

- 根据世卫组织的改革计划，正着手设置一个新处，负责处理合规、风险管理和道德操守事务。预计该处将于 2013 年下半年开始工作。这一新单位的一项重要任务是增强世卫组织所有工作人员对合规和控制措施的了解和认识。这是一项较长期的工作，意在增强本组织的问责文化。
- 在识别世卫组织全组织的风险和发展本组织企业风险管理框架方面取得了进展<sup>3</sup>。另外，正继续努力有系统地识别和管理行政风险和财务风险。
- 根据现行规定，为了完成世卫组织财务报表和对这些财务报表进行审计，各区域主任和助理总干事需要签署声明书，然后提交财务主任。提交这些声明书是向总干事证实各主要办事处和总部各部门遵循了有关财务细则和程序。所有助理总干事和区域主任均签署了 2012 年财务报表的声明书。除声明书外，今后还将作出更为广泛的内部控制说明，其中将列明与道德操守、人力资源和风险管理有关的指标。

---

<sup>1</sup> 见文件 EBPBAC16/4。

<sup>2</sup> 另见文件 A66/35，附件 1。

<sup>3</sup> 另见文件 EB133/10。

- 针对那些行使重要管理和行政职能的职员（例如世卫组织国家办事处主任、行政司长、财务司长、预算和财务官员以及行政管理官员等），正在拟订并将在相关职位说明中反映与有关职位的职权相符合的、并且更为明确的内部控制职能。
- 全组织针对包括差旅和服务采购在内的高风险程序实行更多的合规检查措施。
- 在全球管理系统升级后，可以提供进一步培训，加深全组织职员对自己作用和职责的认识，并进一步遵循新程序。
- 将为加强财务领域的工作招聘更多职员，更好地支持国家办事处开展财务管理和合规工作。
- 正在编写供世卫组织国家办事处主任使用的一本手册，其中将阐述国家办事处主任的主要管理和行政职能，并就相关的政策和程序提供指导和链接。

7. 总体上，秘书处在战略和业务层面采取综合措施，努力弥补内部控制缺陷，以确保完成可持续的产出。在完成全球管理系统的技术更新之后，预计将对这一系统进行调整。需要考虑能否利用这段时间加强自动化系统控制。考虑到遵循规则和程序对本组织的顺利运转和信誉的重要性，正在继续制定奖惩政策。秘书处还承诺进一步考虑最近关于世卫组织行政管理成本专题研究报告中提出的各项建议<sup>1</sup>。尤其是，需要进一步加强并一致应用 2014-2015 年规划预算中的成果分级法，更有效地控制和监督各项活动的行政管理成本。

## 为落实各项审计建议而采取的行动

### 内部审计

8. 总体上，2012 年期间在落实各项内部审计建议方面取得了明显进展；据内部监督服务司统计，去年共有 25 份审计报告已结案，还有相当一部分的最近建议临近结案<sup>2</sup>。下面阐述已取得进展的几个实例。

---

<sup>1</sup> 另见文件 EBPBAC18/3。

<sup>2</sup> 见文件 A66/35。

9. “遗留的”国家审计。例如，在世卫组织南苏丹办事处审计报告（文件 IOS (09/813)）中提出的 34 项建议中<sup>1</sup>，26 项建议现已结案。评估若干分办事处的安保风险是造成延误的一项因素。联合国安全和安保部为评估工作提供了协助，在其协助下，目前评估工作已完成 75%。预计将在今后几周内完成其余的评估和实施计划。正如秘书处在提交委员会第十七次会议的报告中指出的那样，南苏丹办事处的工作环境极为艰难<sup>2</sup>。另外，关于世卫组织驻伊朗伊斯兰共和国德黑兰办事处的审计（文件 IOS 10/829）<sup>1</sup>，在落实剩余建议方面取得了明显进展，自 2012 年 11 月以来又有 11 项建议结案。处理大多数剩余建议需要本组织三个层级相互协调，有时还需要与世卫组织改革议程挂钩。因此，结案预计需要较长时间。

10. 处理关于职员健康保险基金的管理和监督的审计建议（文件 IOS 09/808）<sup>1</sup>是一项十分复杂的工作，需要与众多利益攸关方进行大量协商。将于 2013 年 9 月 1 日起实行的新治理结构将有助于对健康保险计划进行更严格的财务和行政监督，而且我们将会考虑外部专家顾问的建议，这也有助于减少本组织面临的风险。还在使用职工健康保险应用软件方面取得了进展。欧洲区域办事处和西太平洋区域办事处已采用这一软件，其它区域预计将在 2013 年底前推出这一软件。

11. 差旅审计报告（文件 IOS 10/846）<sup>1</sup>评估了差旅程序内部控制的有效性，并审查了总部管理部门对差旅实行的主要控制措施。该报告强调指出，可以在遵循政策和程序领域加强一些方面的工作。为了努力实现政策标准化并在全球统一实行政策，在 2012 年期间全面更新了《世卫组织电子手册》中的差旅政策。所有职员均可通过此电子手册查阅差旅政策的标准运作程序。还在全球管理系统中作出了相应修改。在总部，为确保管理人员更好地管理和监督差旅事务，要求在核准差旅报告后才可结算和报销旅费。东地中海区域办事处也采用了这一办法。通过培训以及其它沟通活动，增强了对事先筹划差旅的重要性的认识。为了更好地遵循差旅政策和标准运作程序，并为了增强规划能力和成本效益，正考虑可否像审计报告中建议的那样仅允许由训练有素的用户提交旅行申请。

12. 对 2009 年 1 月至 2011 年 12 月期间的休假和缺勤记录进行的审查结果显示，需要加强这方面的控制措施（IOS 11/878）<sup>1</sup>。由于这可能会造成财政负担，秘书处相当重视这一问题。此外，在从依靠纸张的手工程序过渡到通过全球管理系统中的自助功能进行系统管理的过程中，出现了其它一些问题。总体上，自从审计报告公布以来，在记录和管理休假方面取得了很大进展。已采取行动，增强了所有职员的认识和了解，并增强了各级的控制措施。但在大幅更新全球管理系统之前，无法充分落实其中的一些审计建议。

---

<sup>1</sup> 另见文件 A66/35，附件 1。

<sup>2</sup> 文件 EBPBAC17/4。

13. 在雇员应付应收款项报告（IOS 10/847）<sup>1</sup>中提出的审计建议和意见涉及许多问题，造成这些问题的原因是：

- 旧的人力资源 and 会计系统中的数据质量问题；
- 在 2008 年至 2010 年向全球管理系统过渡期间发生了一些复杂的问题；
- 在最初实施全球系统时出现程序处理问题，尤其在签发新合同或合同延期方面遇到问题，造成了当地处理的大量预付款。

14. 此后，为清理人力资源和会计数据作出了大量努力。薪资预支现由全球服务中心集中控制，只有全球服务中心才有权预支薪资。薪资处严格遵循标准运作程序，确保准确记录和遵循收回预支款的时间安排。在全球管理系统中开发了新的报告功能，以便全面报告职员薪资状况。

15. **最近的审计报告。**2012 年期间，对非洲区域进行了几次审计。针对最近的审计，非洲区域办事处酌情从负责合规工作的单位或国家间支助团队中抽调了人员，协助被审计的国家办事处就审计建议作出答复并采取矫正行动，争取到 2013 年年底将 2012 年的所有审计建议结案，防止任何审计建议的处理工作逾期。自 2012 年年中以来，已抽调人员协助世卫组织驻布基纳法索、中非共和国、利比里亚、塞内加尔和乌干达国家办事处落实审计建议。非洲区域主任要求那些审计结果显示存在严重缺陷的国家办事处制定附有时限的详细实施计划。非洲区域认识到继续需要加强国家办事处的行政能力并增强控制措施。通过全球管理系统进行日常监督和报告满足了这一需求，能够确保早日发现问题并及时采取有针对性的干预措施，其中包括培训职员和派人实地提供协助等。

16. 在最近全球服务中心薪资审计报告（文件 IOS 12/886）公布后，针对所有内部薪资程序实行了一项风险管理方法，目前开展了以下活动：

- 制定标准运作程序
- 建立相关风险登记簿
- 开展合规活动
- 为控制活动提供配套资源。

---

<sup>1</sup> 另见文件 A66/35，附件 1。

17. 将在 2013 年期间继续开展这一项目。与此同时，薪资处正提供培训，以增强职员的技术能力和绩效。这项办法有助于减缓薪资风险，尤其是降低向职员多付款的风险。

18. 外审计员和内审计员均提到在国家级核对和控制银行账户这一长期存在的问题。在总部和各区域办事处财务部门协助下，这方面的情况大有改善。截至 2012 年 12 月 31 日，在总共 621 个账户中，只有 10 个账户的对账工作尚未完成。随后已完成全部对账工作。

## 外部审计

19. 外审计员在本组织各级开展了大量工作，并提交了关于世卫组织 2012 年 12 月 31 日结束的财务年度财务活动的报告。外审计员在 2012 年期间发出多份管理信函，内容涉及以下领域：库存管理，制定标准运作程序，规划管理，规划评估、企业风险管理，《国际公共部门会计准则》，期初余额和财务报表，西太平洋区域办事处，菲律宾国家办事处，全球服务中心，人力资源管理，固定资产管理，非洲区域办事处和加纳国家办事处。外审计员将在提交第六十六届世界卫生大会的报告中概述这些管理信函的主要内容<sup>1</sup>。

20. 秘书处正采取行动处理管理信函提到的各项问题。关于根据《国际公共部门会计准则》调整期初余额的问题，已在 2012 年 12 月 31 日结束的年度财务报表中落实了有关建议。已完成期初余额调整并予以专门说明<sup>2</sup>。规划管理、人力资源管理和企业风险管理是世卫组织改革计划的主要领域。秘书处采取了一系列行动处理这些主要问题。

21. 维持秘书处与内、外审计员之间的有效互动对提高本组织绩效至为重要。秘书处将一如既往地内、外审计员密切合作，努力增强本组织的合规和问责文化。

## 规划、预算和行政委员会的行动

22. 请委员会注意本报告。

= = =

---

<sup>1</sup> 文件 A66/34。

<sup>2</sup> 见文件 A66/29。