



世界卫生组织

第六十六届世界卫生大会
临时议程项目 22.1

A66/34
2013 年 4 月 29 日

外审计员的报告

总干事谨向第六十六届世界卫生大会转呈外审计员关于世界卫生组织 2012 年 12 月 31 日结束的财务年度财务活动的报告（见附件）。

附件



**外审计员向第六十六届世界卫生大会提交的
关于世界卫生组织 2012 年 12 月 31 日结束的
财务年度财务活动的报告**

目录	页次
执行概要	5
A. 职责、范围和方法.....	8
B. 审计结果	9
财务事务	
1. 实施国际公共部门会计准则	9
2. 审计财务报表	9
3. 全球管理系统	13
施政事项	
4. 库存管理.....	15
5. 企业风险管理	19
6. 内部控制框架：制定标准运作程序.....	21
7. 规划管理 — 基于结果的管理	23
8. 人力资源管理	31
区域和国家办事处	
9. 世卫组织非洲区域办事处	36
10. 世卫组织西太平洋区域办事处	37
11. 世卫组织国家办事处，加纳	37
12. 世卫组织国家办事处，菲律宾	38
C. 管理层披露的情况.....	39
D. 外审计建议落实情况.....	40
E. 致谢	40

执行概要

导言

1. 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财务报表和活动的审计报告，并提交第六十六届世界卫生大会。
2. 这是第六十四届世界卫生大会选定作为世卫组织 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一份长报告。职权范围载于主席和总干事在 2012 年 3 月 27 日签署的聘书。
3. 我们希望把我们对各会员国的赞赏和感激之情记录在案，首先感谢它们给予菲律宾担任世卫组织外审计员的机会，其次感谢它们在这次任务期间给予的大力支持。我们也希望对秘书处在外审计员履行职责期间给予的合作和协助表示感谢。

审计范围和目标

4. 我们的审计范围在《财务条例》第十四条和该条例所附的外审计职权范围补充条款以及聘书中作了规定。我们的审计注重于审查财务报表，条例和细则遵规情况，以及审查选定的管理和施政领域。
5. 审计的目标是向会员国提供独立的鉴证，使本组织的财务管理和施政增值，并通过外部审计过程支持本组织工作的目标。
6. 在 2012 财务年度期间，我们审计了总部、全球服务中心、两个区域办事处（即西太平洋区域办事处和非洲区域办事处）以及两个国家办事处（菲律宾和加纳）。此外，我们视察了阿拉伯联合酋长国迪拜的联合国人道主义应急供应站，以确认库存项目。
7. 除了对世卫组织的审计，我们还审计了六个非合并实体的财务账目，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（艾滋病规划署）信托基金、联合国国际计算中心、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。我们分别提供了关于这些单位财务报表的独立审计员报告。
8. 这是第一年在世卫组织执行《国际公共部门会计准则》，我们的审计资源主要集中在审计该准则实施情况，使管理层能够编写符合《国际公共部门会计准则》要求的财务报表。

审计的整体结果

9. 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，我们审计了世卫组织的财务报表。

10. 我们对财务报表的审计揭示了需要调整的问题，管理层据此采取了行动。在为初步实施《国际公共部门会计准则》进行必要的审计调整之后，未发现在整体上影响财务报表准确性、完整性和有效性的其它重大缺陷或失误。因此，我们对本组织 2012 年 12 月 31 日结束的财务年度财务报表发布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》，在所有重大方面公正地显示了世卫组织在 2012 年 12 月 31 日结束的财务年度中的财务状况、财务业绩结果、净资产/资产净值方面的变化、现金流量以及预算和实际金额的对照。

11. 在这份长报告中，详述了我们认为应当提请世界卫生大会注意的财务和施政事项。我们向管理层建议了增值措施，以便改进世卫组织的财务管理和施政。

建议概要

12. 本报告中详细讨论并向管理层提供了以下审计建议，以便进一步改进财务管理和施政：

- a. 在世卫组织应急响应框架内包括物流领域的具体运作标准，以便在管理库存资源方面（包括与供应商和捐助者具体安排中涉及的风险）实行问责制（第 64.a 段）
- b. 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）
- c. 制定与全球管理系统相结合的一个全球库存管理系统（第 76 段）
- d. 通过成文的政策正式采用适用于世卫组织的最佳首选企业风险管理框架，对风险管理采取整体做法（第 87.a 段）
- e. 对标准运作程序的制定采用更有条理的做法（第 97 段）
- f. 确保把本组织各级的预期成果确定为针对基线情况的预期成果或改进，并有相关的指标以充分衡量实现情况（第 115.a 段）

- g. 审查现有基于结果的管理框架以确保遵守基于结果的管理原则（第 115.b 段）
 - h. 在全球管理系统中定期监测工作计划（第 124 段）
 - i. 在世卫组织规划管理过程中对技术部门的需求进行具体评估（第 137 段）
 - j. 确保人力资源战略/行动的实施工作经过有条理的实施计划过程（第 142 段）
 - k. 根据以能力为基础的做法，制定在全球实施的统一招聘政策和招聘程序（第 146 段）
 - l. 在维持性别公平性和公平的地域代表性方面，评价招聘战略的有效性及其与世卫组织当前情况的相关性（第 157 段）
 - m. 加强监测所有主要办事处遵守业绩管理与发展制度的情况，确保对所有职员进行适当评价（第 162 段）
 - n. 在非洲区域办事处改进对定额备用金账户、直接财政合作活动、实物资助、库存和资产管理以及采购（包括服务合同）的财务和行政控制措施。此外，确保报告的规划成就进展情况的可靠性和准确性（第 171 段）
 - o. 在西太平洋区域办事处进一步加强直接财政合作、捐助者报告、资产管理以及服务合同采购方面的控制措施和程序（第 177 段）
 - p. 在世卫组织驻加纳国家办事处改进资产管理、合同服务、资助款、差旅以及直接财政合作活动方面的财务和行政控制措施。此外，为针对特定国家的一些预期成果提供指标、基线和目标以方便根据基于结果的管理衡量预期成果（第 183 段）
 - q. 在世卫组织驻菲律宾国家办事处改进定额备用金账户、直接财政合作活动、资产管理、实物资助、特别服务协定以及采购方面的财务和行政控制措施。此外，加快实施已计划的活动以取得理想的结果（第 190 段）
13. 其它建议在第 29、39、44、47、48、53、87.b 和 97.b 段提出。我们鼓励管理层实施上述建议。

A. 职责、范围和方法

14. 根据世卫组织《财务条例》第十四条，外审计员审计了世卫组织 2012 年 12 月 31 日结束的财务年度财务报表。

15. 财务报表的审计采用了基于风险的审计做法。这种做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. 我们开展的审计符合世卫组织《财务条例》第 14.1 至 14.9 款和该条例所附的外审计职权范围补充条款以及《国际审计准则》的规定。这些准则要求外审计员遵守伦理要求，并计划和开展审计以获取合理保证，说明财务报表是否没有重大错误。

17. 开展审计主要是为了使外审计员能够根据《国际公共部门会计准则》形成意见，说明财务报表是否公正地体现世卫组织截至 2012 年 12 月 31 日的财务状况、财务业绩结果、净资产/资产净值方面的变化、现金流量以及 2012 年 12 月 31 日结束的财务年度实际金额和预算的对照。这包括评估财务报表中记录的支出是否用于理事机构批准的目的，以及收入和支出是否根据世卫组织《财务条例》进行了适当分类和记录。我们的审计包括对财务系统和内部控制措施的一般性审查，以及对会计记录和其它支持性证据进行测试检查，直到外审计员认为达到对财务报表形成意见所必须的程度。

18. 我们的审计包括在测试的基础上检查为财务报表中的金额和披露的情况提供支持的证据。审计还包括评估使用的会计原则、本组织作出的重大估算以及财务报表的总体列表形式。

19. 根据《财务条例》第十四条，其中要求外审计员对财务程序、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的效率进行评论，我们还对世卫组织的业务进行审查。这些事项在本报告有关章节中处理。

20. 本报告不包括对泛美卫生组织的任何评论，该组织由另一名外审计员进行审计。根据向我们呈交的告慰函，我们信赖他们的审计。

21. 外审计员与内部监督服务司协调计划的审计领域，以避免不必要的重复工作并确定对后者工作可信赖的程度。外审计员还与独立专家监督咨询委员会合作，以便进一步加强其审计工作。

22. 我们继续以载有详细评论和建议的管理信函的形式向世卫组织管理层报告审计结果。这种做法提供了与管理层的持续对话。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。

B. 审计结果

财务事项

1. 实施国际公共部门会计准则

23. 这是世卫组织根据《国际公共部门会计准则》财务报告框架（其中包括最新的会计方法和做法）编撰的第一套账目。这样做是因为 2006 年 8 月联合国大会期间批准在联合国系统采用《国际公共部门会计准则》。

24. 作为世卫组织的外审计员，我们在实施《国际公共部门会计准则》的整个过程中，持续地向世卫组织管理层提供指导，以便确保有效合规。我们开展的主要活动包括以下方面的审查：a) 根据管理层的要求，在 2011 年 11 月审查了《国际公共部门会计准则》会计政策；b) 审查了 2012 年 7 月的期初余额以便核对账目的分布和重编情况；c) 审查了截至 2012 年 7 月 31 日的财务报表。从 2013 年 2 月至 3 月，全面审查了截至 2012 年 12 月 31 日的《国际公共部门会计准则》财务报表。

25. 我们的年末审计程序包括审查年度财务报表草案，以确保金额没有重大错误，并确保达到《国际公共部门会计准则》的要求。根据《国际公共部门会计准则》的要求并为了支持改进施政和资金管理，这次审查导致对账目中信息的分类和披露方面的众多调整和修订。我们赞赏世卫组织秘书处和财务人员在努力编撰符合《国际公共部门会计准则》的财务报表方面的承诺和专业精神。

2. 审计财务报表

26. 在对世卫组织 2012 年财务年度的审计中，提出了若干建议以便遵照《国际公共部门会计准则》的要求改进列表形式和信息披露。管理层同意我们的建议并对截至 2012 年 12 月 31 日的财务报表，包括随附说明，进行了相应的重新编排。我们发表了关于世卫组织财务报表列表形式适当性的无保留意见。据此，我们认为财务报表根据《国际公共部门会计准则》，在所有主要方面公正地反映了世卫组织在 2012 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/资产净值方面的变化、现金流量以及预算和实际金额的对照。

27. 我们对本组织截至 2012 年 12 月 31 日第一次以《国际公共部门会计准则》为基础的财务报表进行审查的结果是：对若干账目的结余额进行了显著调整，主要是在期初调整额与 2012 年的数字之间；使账目的列表形式与世卫组织《国际公共部门会计准则》手册达成一致；以及在说明中纳入了更多的信息，以便为财务报表用户澄清情况并加强了解。除其它外，其中包括由管理层在我们审计的过程中实施的以下建议调整：

- a. 把代办采购作为一种交换交易进行的调整：代办采购收入增加 5837 万美元，并分别记录期初和期末递延收入结余 1.3624 亿美元和 7787 万美元。
- b. 以 1566 万美元的调整额补偿过分保守的累计折旧，作为累计折旧的最初账项，从而以同样的净额增加财产、厂房及设备的期初和期末结余额。
- c. 鉴于应收呆账准备金政策的变化，期初净资产结余调整额为 6260 万美元，而不是在本年度财务业绩中予以反映。
- d. 财务报表说明中披露的额外情况以及财务报表列表形式中加强的内容如下：
 - i. 应收账款兑换交易和非兑换交易的认可、初步衡量和分类
 - ii. 以简要的形式提供固定福利义务、计划资产、费用和收益/损失方面的对账和计算信息，包括《国际公共部门会计准则》关于应计职工津贴的第 25 条要求的所有必要情况披露
 - iii. 另外披露以往年度收入调整额，捐助者报销额和应计额，以及估算变化产生的呆账准备金增加额
 - iv. 分开列出代办采购产生的递延收入以及相关物资和材料费用与报表 1 中报告的其它递延收入和报表 2 显示的物资和材料
 - v. 为适当披露基金的资金流动情况，解释为什么撤销 2285 万美元未实现外汇损失的期初结余调整额
 - vi. 使现金流量表的列表形式符合说明 2 和《国际公共部门会计准则》的重要会计政策中提出的间接方法
 - vii. 对报表 5 提出的所有差别进行定义，并对显示的实际金额与对应的预算以及业务、投资和资助活动产生的净现金流量进行对账，分别确定任何基础、时间、条目和列表形式方面的差别。

28. 我们还注意到需要管理层处理的其它问题，以便确保下一个报告阶段财务报表列表形式的适当性。此类问题包括对账、适当的截止日期程序、累计程序、赤字余额的清算、库存成本核算以及适当的账目分类。根据 2013 年 3 月 28 日签署的管理函中的意见，管理层同意对这些问题的建议。

29. 我们鼓励管理层实施所有商定的建议，确保在下一个报告阶段中提交列表形式适当的财务报表。

撤销《国际公共部门会计准则》未实现外汇损失的期初调整

30. 据说明 3.1 披露，2012 年 1 月 1 日净资产/资产净值的《国际公共部门会计准则》期初结余调整额包括 2290 万美元用于截至 2011 年 12 月 31 日金融工具产生的外汇、金融衍生品和对冲保值方面的未实现外汇损失。人工调整减少了“会员国—其它”之下共同基金的净资产/资产净值结余，增加了财政负担并减少了 2012 年初的财务资产。

31. 根据《国际公共部门会计准则》第 29 条，对冲外汇敞口未实现的外汇收益或损失作为财务资产（收益）或负担（损失），按公允价值通过盈余或赤字表示。由于 2012 年尚未执行《国际公共部门会计准则》，未记录此类未实现的收益或损失，世卫组织财务状况报表也不显示 2011 年 12 月 31 日的任何未实现收益或损失。因此，有必要对 2012 年《国际公共部门会计准则》财务报表进行期初调整，以便减少期初资产并增加期初负担，金额为 2290 万美元。

32. 在 2012 年财务期内，全球管理系统随着对冲保值交易到期计算已实现的收益/损失，并计算了尚未到期交易经调整的未实现收益和损失。2012 年 12 月 31 日时未结对冲保值交易的未实现外汇收益和损失在财务报表的说明中得到了披露，并在 2012 年的财务报表中得到了确认。这些未实现收益或损失将在 2013 年撤销，即在交易到期以及对已实现的收益和损失进行记录之后。

33. 管理层解释说，为了避免对外汇损失进行两次确认，即一次作为未实现的，然后当交易到期时再次作为已实现的，所以在 2012 年的财会期内撤销了上述 2290 万美元的期初结余调整。

34. 撤销账项取消了最初的调整，就好像未确认 2011 年底列入的未实现损失。对全球管理系统在 2012 年金融工具到期时计算的已实现收益或损失进行充分确认，没有被 2011 年未实现的收益或损失结转额所抵消。因此，撤销被体现为报表 4 中投资活动现金流量的一个账项。最后，截至 2012 年 12 月 31 日的净资产/资产净值保持正确。

35. 我们认识到，撤销账项是第一年执行《国际公共部门会计准则》造成的一次性取消账项。我们鼓励管理层确保对外汇收益和损失进行适当的会计记录和报告，以便提交列表形式适当的财务报表。

预算与报表 5 所提供实际金额的可比性

36. 《国际公共部门会计准则》第 24 条第 14 款 — 财务报表中预算信息的列表形式，要求受审单位对其公开负责的预算金额与实际金额进行对比，作为独立的额外财务报表或者当下根据《国际公共部门会计准则》提出的财务报表中的额外预算栏目。如果涉及制定双年度或其它多个时期预算的政府或者实体，第 38 款要求作出判断，确认每个年度涉及的金额，以便为遵守《国际公共部门会计准则》的目的确定年度预算。

37. 我们注意到，报表 5 — 预算与实际金额的对比，体现了 2012-2013 双年度规划预算以及世卫组织截至 2012 年 12 月 31 日的支出。对预算金额与实际金额进行对照分析可能不适当，因为前者涉及两年的时期，而后者仅涉及一年。

38. 报表 5 的目的是为财务报表读者提供手段以评估世卫组织是否根据批准的预算取得了结果。当预算与实际金额没有可比性，读者可能会错误地理解所提供的财务信息，从而导致对世卫组织在使用其负责的预算方面的绩效得出错误的结论。

39. 我们建议管理层与负责按报表 5 提出的战略目标编撰和监测规划预算的有关单位/办事处进协调，奠定可靠的基础以便按年度显示经批准的双年度预算。这将导致根据该年相应的预算对同年发生的实际支出额和保留额进行有意义的分析。

40. 据管理层说，世卫组织以双年度为基础提出预算，因为其基础是世界卫生大会批准的规划预算。管理层的理由是，如果把双年度预算分成两半以便转换成年度预算，可能产生混乱，因为会员国未批准进行分割。管理层还提出，世界气象组织等联合国其它机构的做法相同，但仍得到无保留的审计意见。管理层还说，世卫组织致力于在年末的财务报表中充分披露情况。

41. 我们重申，要求管理层采用最适当的策略，在可比的基础上显示预算和实际金额。

强化会计科目表

42. 成功地过渡到完全符合《国际公共部门会计准则》，需要一个强大的财务报告框架，全面的会计政策和报告准则，以及结构严谨的会计科目表。会计科目表作为一种工具，

跟踪一个单位的所有交易和事件，尤其是在财务管理的记录和报告部分以及在达到统一表现方式方面。有效的会计科目表可在一个单位的财务运作方面提供透明性、问责制和可比性。为了达到目的，会计科目表必须能够便于理解并有效应用。

43. 世卫组织的会计科目表有五个层次的账目，每一账目针对相应部分的价值说明和账目类型。但是，这种说明既不是定义，也不是账目的简要解释，而只是账目题目或账目名称。这有碍于方便地理解账目以及对账目背后的交易进行评价。只提供账目名称而不介绍账目的性质，管理层就面临出现各种解释的风险，最终还会出现可能对财务交易错误分类的风险。

44. 我们建议管理层更新会计科目表，纳入对世卫组织实际财务交易作出描述和指示的账目定义。描述或定义可为记录世卫组织交易和事件的人员提供指导以统一做法，促进明确的理解，确保所提交财务数据有适当的视角，并便利管理层作出应对决策。

3. 全球管理系统

全球管理系统输入信息的质量以及全球服务中心的控制程序

45. 我们审查了全球服务中心的控制程序，并注意到全球服务中心利用全球管理系统提供服务的效率和效益受到以下方面的影响：不同办事处提供输入的信息质量低下，有时不能遵守人工控制措施，以及对审查所涉及的一些全球管理系统程序已承认缺乏系统控制。

46. 我们注意到以下方面的信息不完整、不准确或有缺陷：资助款记录的创建；工作计划资金供应的审批；供应商管理；采购订单和发票的审批；以及对提交差旅报销单的质量检查。我们还注意到未能针对资助款分发方面的工作计划资金供应审批以及对采购订单审批、交货和发票日期的逻辑依赖性检查始终如一地应用人工减轻风险的控制措施，结果是处理的交易不符合业务规章。

47. 我们建议管理层确保对电子手册和标准运作程序中尚没有的业务规章和程序作出规定，以便在全球管理系统的全球服务中心程序中提供控制措施。全球服务中心需要考虑建议的强化措施，在全球管理系统中纳入作为预防性控制措施的系统控制措施，而不是依靠本质上依赖于事后发现情况的人工控制措施。在 2013 年 5 月开始的 R12 升级实施之后，预计将采取强化措施。

48. 我们还建议管理层向用户强调在全球管理系统中输入交易时及时提供完整和准确信息的重要性。这是全球服务中心服务目录中体现的绩效和控制服务领域内的常见服务内容之一。另一方面，全球服务中心需要加强其绩效和控制服务，进一步改进面向用户的增值服务。

49. 我们认为电子手册中应当提出这些业务规章，作为相关标准运作程序的基础，以确保使全球管理系统中的实际交易程序达成一致。世卫组织电子手册优先于标准运作程序，即如果世卫组织电子手册的规定与标准运作程序发生矛盾，则以前者为准。管理层解释说，正在采取必要的行动和纠正措施以解决注意到的缺陷。

全球管理系统中的直接财政合作监测报告

50. 我们注意到，全球管理系统中的世卫组织财务司直接财政合作监测报告显示 4969 份采购订单中的 2810 份已被分类为“最终结案”，但最终可交付成果或直接财政合作报告在 2012 年 12 月 31 日尚未提交。我们的分析显示，在向 146 个会员国政府提供的直接财政合作中，75 个政府的报告已过了应提交的日期。

51. 管理层解释说，报告仅表示是否在全球管理系统中登记了最终可交付的成果。有可能已收到的直接财政合作报告尚未在全球管理系统中登记。报告方面的局限性影响到全球管理系统监测报告的可靠性以及其中所载信息的完整性。要求区域办事处和国家办事处对自己的直接财政合作进行人工监测。

52. 我们还注意到，据管理层解释，2012 年由总部资助的总共 875 万美元直接财政合作不是由总部，而是由区域/国家管理和监测的。但是，我们在非洲区域办事处的核实工作揭示，总部资助的 36 份直接财政合作抽样中，只有一份被纳入该区域的监测报告，这表明需要改进对总部资助的直接财政合作的监测工作。

53. 我们建议开展以下活动，管理层也表示同意。

a. 严格监测直接财政合作协议的要求，即确保按计划实施直接财政合作资助的活动，包括由总部资助的直接财政合作，并确保在时间框架内提交技术报告和资金证明材料；

b. 通过为监测的目的提供必要的完整信息以产生准确和可靠数据用于决策，加强全球管理系统中的直接财政合作监测报告。

54. 管理层评论说，财务司目前正在与采购专家合作，审查账目编码/合同类型的表格。还补充说，将采取必要行动确保总部资助的直接财政合作活动得到适当监测。此外，将开展工作，加强直接财政合作监测报告。

施政事项

4. 库存管理

55. 我们的审计涉及评估与有效管理世卫组织库存相关的战略和控制措施。其中包括视察迪拜的联合国人道主义应急供应站仓库，以确认确实存在据报告过期失效的药品。

世卫组织应急反应战略和框架

56. 我们注意到总费用达 13 361 485.00 美元的药品在 2011 年过期失效。13 361 485 美元的失效药品中，12 711 065 美元（即 95.14%）归在总部账目之下，其中包括阿拉伯联合酋长国迪拜的联合国人道主义应急供应站仓库中价值达 10 354 158.30 美元的奥司他韦（达菲），具体情况如下：

表 1

过期库存—达菲片剂

区域	药品	失效日期	估价 (美元)
非洲区域办事处	10 片疗程， 75mg	2011-08-01	4 673 921.50
东地中海区域办事处	10 片疗程， 75mg	2011-08-01 2011-07-01	2 971 667.90 2 708 568.90
总计			10 354 158.30

57. 为了赞扬世卫组织在应对全球流感大流行防范工作中的典范性领导作用和指导，豪夫迈罗氏有限公司（罗氏公司）在 2005 年与世卫组织签署了一份协议书，在双方签署协议书之后的五年内向世卫组织捐赠总储备量为 300 万个疗程的达菲（相当于 3000 万粒胶囊），作为“快速反应储备”。罗氏公司承诺向世卫组织提供达菲，该药符合各大国管制当局批准的规格限度并在交货时具有不少于六个月的保存期。根据对任何可能暴发的大流行性流感进行的评估，世卫组织可完全自行决定如何处置和利用快速反应储备。

58. 协议还规定，在世卫组织要求罗氏公司把达菲运送到离感染暴发地点最近的主要国际机场之前，快速反应储备将由罗氏公司或指定的任何仓储公司储存。对在世卫组织规定的国际机场交货之前因为所捐赠药物量的储存、运输和搬运不当造成的任何索赔和/或负担，罗氏公司同意完全负责。只有在适当交货之后，药物的所有权才由罗氏公司转交给世卫组织。

59. 在 2009 年 9 月 16 日，世卫组织收到罗氏公司的一份备忘录，通知管理层该公司计划向区域储备库进一步补充 200 万个疗程的达菲（相当于 2000 万粒 75mg 胶囊），失效日期为 2013 年。

60. 根据这份备忘录，流行病和大流行病预警和反应司发布了《为在大流行警戒级别 3-5 级期间协助会员国应对疾病暴发管理奥司他韦（达菲）储备的准则》。为了确保按照受益者的需要以及在必要时方便地利用国际储备，建议在世卫组织每个区域的战略性地点预先部署 30 万个疗程的药品。

61. 为了与流行病和大流行病预警和反应司的准则达成一致，全球预警和反应司向六个区域主任递交了备忘录，向他们通报罗氏公司捐赠的情况。每个区域办事处将同样接受 30 万个疗程的达菲储备（相当于 300 万粒 75mg 胶囊），而总部将保留剩下的 20 万个疗程作为用于国际反应的战略储备。

62. 在 2011 年 11 月发布了世卫组织的应急响应框架。应急响应框架的第五部分提及的“无遗憾政策”支持世卫组织致力于确保用于应急反应的直接和充分人力与财力资源，即使最后不需要并归还这些资源。该政策得到本组织的全面支持并不受指责或遗憾。此外，世卫组织承认声誉风险是对本组织突发紧急情况反应要求进行评级的标准之一。除其它外，管理层重视公众和媒体的关注、世卫组织反应的能见度以及捐助者的期望。管理层强调在对紧急情况进行分级时必须进行判断。这些标准必须同时考虑。按照“无遗憾政策”，不能对会员国和世卫组织的反应能力进行定量。尽管世卫组织可能会错误地过度反应，但不会作出过少反应。

63. 根据我们的审计审查，我们得出以下审计结论：

- a. 世卫组织在平均分配捐赠药物方面的战略决定可能促使陈旧过时药物的比例升高，因为各区域有不同程度的需要和需求。为非洲区域和东地中海区域准备的达菲储备出现了最高比率的过期失效。保持一个全球储备库，无论是在总部或联合国

在全球任何地方的其它人道主义应急供应站，可减轻药物陈旧过时的风险。在一个地点接受和处理捐赠的药物，将更容易监测，包括对储存物资的失效日期。而且，储备药物的方便获取将不是一个问题，因为罗氏公司承诺随时提供达菲，并将药物运送到世卫组织决定的任何地方。

b. 我们赞扬管理层从制定应急反应框架开始加强应急反应的进步态度。虽然框架中包括资源筹集和储备，但我们注意到并未考虑储备的战略和标准程序。除了人力资源和服务，储备和库存管理是应急反应中不可或缺的活动。

64. 我们建议管理层：

a. 在应急反应框架内包括物流领域的具体运作标准，并考虑到管理资源方面的问责制以及与供应商和捐助者的具体安排中涉及的风险；

b. 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。

65. 管理层告诉我们，GCR（全球能力、预警和反应）/非洲区域办事处、PED（大流行病和流行病司）以及一些生产商（主要是豪夫迈罗氏有限公司）之间在过去数月内已开始讨论和提议如何改进储备库的管理和使用。按照这些提议，用于储备管理的标准运作程序将根据大流行性流感防范框架纳入包括抗病毒药物储备的应急反应框架。

66. 管理层补充说，在下一版的应急反应框架和标准运作程序中将修订关于优化世卫组织应急反应必要政策的第六章，其中将增加一个部分，描述应急储备政策。2013年4月的GEMT会议期间将讨论建议的所有修订。关于与罗氏公司的协议，管理层解释说目前正在重新进行讨论，优先重点是创建一个全球抗病毒药物储备库，集中在世卫组织/总部管理层之下并由生产商实际维持，其中包括所有区域的储备。将相应地修订和调整发放储备的标准运作程序。

全球库存管理系统

67. 随着《国际公共部门会计准则》的启用，全球各地不同仓库的库存报告现在被提交到总部。其中包括由世界粮食计划署通过联合国人道主义应急供应站管理的仓库以及不同采购商在全世界战略性地点的仓库中的世卫组织库存。要求保管人维持系统和适当报告以跟踪库存的变动，例如库存期初结余、库存添加、被运走的物品、损坏以及库存期末结余。这种报告应当至少每月进行一次，并由仓库管理人核准。

68. 我们注意到，世卫组织目前没有能够在跟踪和报告库存变动情况方面促进产生必要信息的全球标准化库存管理系统。但是，独立的库存管理系统很多。

69. 应急风险管理和人道主义应对司的扩增和危机支持小组通过使用微软 Excel 电子表格应用程序，采用人工的库存跟踪方法。他们制定了跟踪表格，显示特定日期的库存数量、美元价值结余以及地点。然后从跟踪表格产生库存报告。

70. 全球药物基金也使用一种独立的信息系统，称为订购管理系统。在收集所有利益攸关方在各种控制程序中输入的信息、储存合同和业务信息、管理库存以及收集和管理偏差情况方面，订购管理系统具备能力和功能。

71. 另一方面，卫生安全和环境部门全球能力、预警和反应司的预警反应和活动处使用另一种独立信息系统，即物资和库存管理系统。该系统有特定的能力，例如：a) 管理所有权不同并处在多个地点的库存；b) 在不同地点之间转移物品；c) 提供业务和财务信息；d) 对物品进行广泛的报告和编目。

72. 我们注意到，订购管理系统以及物资和库存管理系统都能提供符合库存管理报告和会计要求的关键库存信息。但是，我们看到订购管理系统仅被用于跟踪不同采购商储存的药物库存。另一方面，我们看到物资和库存管理系统则围绕世卫组织采用《国际公共部门会计准则》的要求。

73. 库存记录由世卫组织从全球不同的地点进行管理，各地点各自的管理战略、需要和需求各不相同。我们观察到，处理库存管理的每个相关办事处采用自己的系统和程序，与其它办事处并无关联。此类系统的运转情况各不相同，而且还有另一些采用人工操作。用这样的安排，本组织就面临风险，因为不同办事处维持的库存管理系统缺乏协调，可能会滥用战略资源并作出方向错误的决定。

74. 业务支持和服务处长认可我们的审计意见并报告说已启动一个项目，研究能够改进世卫组织库存管理和报告程序并使之纳入全球管理系统的现有方案。

75. 管理层还告诉我们，在预警和反应活动物流行动中，物资和库存管理系统正在若干国家得到实施，作为便利跟踪和报告库存的独立方案。管理层进一步评论说，业务支持和服务处建议制定以网络为基础的全球解决办法，但还有待确立时间安排。

76. 我们建议开展以下活动，管理层也表示同意。

- a. 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；
- b. 确保把新的库存管理系统纳入全球管理系统，或者至少有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。

5. 企业风险管理

77. 我们审查了企业风险管理的实施现状，并注意到没有采用正式成文的政策，该框架也没有明确的指导方针。

企业风险管理框架及相关活动

78. 联合检查组 2010 年第 4 份报告宣称世卫组织正处在实施企业风险管理的起点并已在在一个部门进行实施。报告还接着说，企业风险管理的概念和框架涵盖财务、组织、业务和对外机构，利益攸关方在未来将扩大到整个组织。但是，尚未确定固定的时间框架。世卫组织总共支出了 195 000 美元，用于支持参与企业风险管理制定和实施工作的外部顾问。

79. 一般管理部门风险管理领域内报告的改进是该部门过去几年中行动的结果。但早在 2006 年，由于认识到企业风险管理领域内取得的进展很少，内部监督服务司委派一名外部顾问开展一个项目，帮助管理层了解为什么需要企业风险管理，并促进行动，为本组织创建和实施有效的政策和战略。该项目的成果是外部顾问的一份报告，其中含有关于一般管理部门现有风险管理的结论和建议，并包括为期 8 个月的工作计划以及用于世卫组织一般管理部门企业风险管理框架的模板。

80. 2009 年，在另一个外部咨询公司的帮助下，开始采取更有条理的风险管理做法。但是，该项目最初注重于总部的一般管理部门。管理层告诉我们，上述框架得到了进一步的发展，其中包括：

- a. 扩大该框架以包括行政区域

- b. 对施政结构进行定义
- c. 审查并进一步澄清风险评估程序
- d. 对风险负责人的作用和责任进行定义。

81. 管理层还报告说，在企业风险管理方面出现了一些事态发展。据报告：

- a. 为了在总干事办公厅设立一个风险管理专职单位，讨论了职权范围；
- b. 风险管理被充分纳入确定内部控制框架的工作中；
- c. 已授权所有世卫组织办事处制定和维持风险登记册，将由世卫组织高级管理层进行审查；
- d. 全球政策小组进行了例行情况介绍以强调风险。

82. 根据管理层的上述介绍以及我们检查的结果，我们注意到：

- a. 世卫组织全范围的企业风险管理正式框架和实施计划尚无文献记录，这使世卫组织不能创建针对风险管理的整体做法；
- b. 在总部的 11 个大部门中，只有一般管理部门和内部监督服务司的风险登记册有文献记录。其它部门的风险登记册仍处在初步制定阶段。

83. 管理层宣称将很快制定世卫组织全范围的企业风险管理行动计划。据管理层说，世卫组织风险管理框架，包括为行政部门制定的程序，将作为全组织企业风险管理框架的模型。但这种意图尚有待转变成正式成文的政策。没有这种政策，管理层就面临风险，由于缺少共同的方向以及整个组织所有层面和相关风险负责人了解的参考标准，可能会延误世卫组织全范围的企业风险管理实施工作。

84. 我们同样认为应当制定企业风险管理工作计划以确保其适当实施，并因此应当予以重视。工作计划应当包括目标、具体活动和程序及相应的时间安排、责任和关系、所需资源和预期产出以及供整个组织所有关键利益攸关方使用的监测指南。联合检查组 2010 年的报告指出，联合国各组织中企业风险管理进展缓慢的主要原因之一是缺乏有文献记录和时间限制的实施计划。

85. 关于授权世卫组织所有办事处制定和维持风险登记册的问题，我们注意到，除了一般管理部门、内部监督服务司以及脊灰、应急和国家合作部门，世卫组织总部的其它部门已制定了自己的风险登记册，使用自己的方法确认和管理风险。这种安排产生了形成信息有误的决策基础的风险，因为各自独立的风险登记册对风险的理解会有差异。这进一步阻碍世卫组织形成全组织范围的风险概况，而这种概况是制定战略时的必要信息。

86. 管理层说，负责合规和风险管理问题的新单位将审查情况并处理各项建议。此外，仍在对其它部门的风险登记册进行讨论，以便为整个组织建立一个框架。

87. 我们建议开展以下活动，管理层也表示同意。

a. 通过成文的政策正式采用适用于世卫组织的最佳首选企业风险管理框架，对风险管理采取整体做法；

b. 在企业风险管理框架内纳入明确的指导方针并提供必要的细节，例如具有特定时间安排和可交付成果的活动以及风险管理程序所有组成部分的反馈机制。

6. 内部控制框架：制定标准运作程序

88. 我们审查了作为内部控制框架的一部分制定标准运作程序的状况。我们注意到，世卫组织远不能在既定完成日期实现其目标。我们还注意到，对标准运作程序的审查缺少定性评估。

在标准运作程序制定工作中采取有条理的做法

89. 在总干事关于世卫组织改革问题的第六十五届世界卫生大会（临时议程项目 12）综合报告（日期为 2012 年 4 月 25 日）中，着重指出为更新当前内部控制框架将采取的步骤之一是为所有内部管理和行政程序制定一个新的模板。这些程序规定了主要控制要点并为参与每项程序的职员明确地划分了责任。程序模板还规定，当标准运作程序针对所有职员，标准运作程序部门协调员将把所有职员的情况上传至电子手册适当部分中的相关内容部分。另一方面，描述后台办公室交易并针对有限用户群体的标准运作程序通过中央存储库传播。

90. 我们注意到，虽然管理层迄今在实施和完成标准运作程序制定工作方面已取得实质性进展，但我们仍观察到一些缺陷。最初，我们观察到，关于已经过审查和发表的标准

运作程序数量，内部监督服务司的报告与标准运作程序制定工作协调小组的报告不一致。管理层解释说，两份报告之间的差异是因为在 2012 年 3 月之前，一般管理部门还未建立整体项目协调小组。各单位准备自己的清单，从而导致准确性欠佳和重复计算。因此，标准运作程序制定工作协调小组主动确定了各单位所需标准运作程序的清单。但是，注意到允许各单位与协调小组协商，在清单中增加标准运作程序项目。

91. 在草案编写过程中，我们对一项重要的标准运作程序进行了进一步的测试，主要是为了通过与事先确定的参数进行比较，确认其适用性和有效性。经确定，关于 GMG.SOP.I.001 标准运作程序管理 FNM/ACT 模板（跨领域的标准运作程序），程序模板第 10 步之下 Sharepoint 中的标准运作程序状态已被认定为“最终确定”，即使仅得到高级官员的单独审批。这不符合标准运作程序制定工作要求的两级审批，即司长作为第二级审批负责人。管理层解释说，虽然标准运作程序草案在第 10 步程序中有缺陷，但在实践中，标准运作程序须得到司长的批准才能被标为“最终确定”。

92. 世卫组织远不能在既定完成日期实现其特定目标。根据既定的程序，标准运作程序有指定的优先重点，即 1、2 和 3，最后完成期限分别为 2012 年 6 月 1 日、2012 年 10 月 2 日和 2012 年 12 月 3 日。

93. 对确定由管理层审查的 131 项标准运作程序进行的评价显示，优先重点 1 之下的 30 项标准运作程序应当在 2012 年 6 月 1 日到期，但截至 2012 年 11 月 14 日尚未最终确定。当处在“未开始”、“草案”或者“供内部/管理层和利益攸关方审查”阶段，标准运作程序就被视为“尚未最终确定”。

94. 另一方面，分类为优先重点 2 的 23 项标准运作程序于 2012 年 10 月到期，现已达到最后阶段。管理层告诉我们，因以下原因出现了延误：

- a. 有些人评论和审查时耗时较长
- b. 其它任务更为复杂
- c. 为本项目工作的有些人是非全时人员
- d. 还有人提出，标准运作程序活动是超出其正常工作的额外任务。

95. 截至 2012 年 12 月,与在该日期完成审查所有 331 项标准运作程序的最初目标相比,235 项标准运作程序仍处在制定阶段。管理层告诉我们,由于标准运作程序的大多数编写者和协调人员目前正忙于全球管理系统升级,所以为未完成的标准运作程序重新规定了最后期限,即 2013 年 3 月底和 6 月底。我们已经注意到这方面的一些成就。截至 2013 年 3 月 15 日,又完成了 42 项标准运作程序。

96. 我们还观察到,对标准运作程序制定工作的进展监测和报告主要涉及定量问题,例如已起草和审查的标准运作程序数量。管理层评论说,有时也讨论标准运作程序的定性评价,但没有最后结果或文献纪录。协调人员每两周会面一次,讨论定性问题和整体项目管理问题。他们补充说,标准运作程序的协调任务最终将由财务司转交给新成立的风险和合规处,以便解决标准运作程序制定工作中的控制弱点。

97. 我们建议开展以下活动,管理层也表示同意:

a. 对标准运作程序的制定采用更有条理的做法,并由一个整体项目计划予以指导,计划的细节包括采用何种战略,何时和如何执行战略,相应的时间安排以及责任的划分;

b. 更频繁地监测标准运作程序小组的工作进展,不仅涉及已起草和审查的标准运作程序数量等定量问题,而且涉及战略和定性水平,以便最终处理管理方面的问题和关注。

7. 规划管理 — 基于结果的管理

98. 我们对规划管理的审查注重于基于结果的管理框架中预算最大的三项战略目标的实施情况:战略目标 1 — 减轻传染病的卫生、社会和经济负担;战略目标 2 — 与艾滋病毒/艾滋病、结核病和疟疾作斗争;战略目标 5 — 减轻突发事件、灾害、危机和冲突的健康后果以及最大限度减少其社会和经济影响。我们注意到管理层在遵守基于结果的管理要素和原则方面的一些缺陷。

99. 计划、资源协调和绩效监督司的职责是促进实施高效率和高效益的基于结果的管理框架,通过制定全组织范围的活动、工具和手段支持世卫组织的卫生职责。世卫组织制定了一个成果链,其中确定了本组织各级的预期成果,即全组织范围预期成果、总部预期成果、区域预期成果以及办事处具体预期成果。

100. 战略目标 1、2 和 5 注重于世卫组织的重点领域，总预算为 22.004 亿美元，占世卫组织 2012-2013 双年度总预算 39.59 亿美元的 55.58%（见表 2）：

表 2

战略目标 1、2 和 5 的预算

战略目标	基础规划	特别规划与合作安排	疾病暴发和危机应对	合计	占总预算的比率
以百万美元计					
1	446.10	679.50	152.60	1 278.10	32.28%
2	446.40	93.90	0.00	540.30	13.65%
5	64.60	1.30	316.10	382.00	9.65%
总计	957.10	774.70	468.70	2 200.40	55.58%

101. 战略目标涉及一个变化过程，旨在通过获得预期成果满足某些需求。战略目标和预期成果必须反映结果。使用一套指标以及基线和目标数据来评价预期成果和战略目标的实现情况。

102. 我们的审计发现以下问题，将在随后的段落中进行讨论：

- a. 战略目标、全组织范围预期成果、总部预期成果以及办事处具体预期成果中没有规定期望的结果
- b. 全组织范围预期成果、总部预期成果、区域预期成果以及办事处具体预期成果没有提出设想和风险
- c. 战略目标 1 和 2 的六项总部预期成果及区域预期成果没有指标、基线和目标数据
- d. 对提供产品和服务的监测不够理想
- e. 规划管理中对全球管理系统设施利用不足。

战略目标、全组织范围预期成果、总部预期成果和办事处具体预期成果：活动描述

103. 我们注意到，战略目标 1、2 和 5 及其相应全组织范围预期成果、总部预期成果和办事处预期成果并未明确各种产品和服务预期将带来哪些想要的变化。有关战略目标、全组织范围预期成果和总部预期成果大部分都是对活动/产出或干预措施的描述，而不是希望实现的结果或针对某种基线情况的改进。这就使人无法将实际工作与计划的结果有效联系起来，最终也就无法说清楚为什么要进行某些具体活动或利用产品/服务。这样，管理层或许无法获得额外相关信息用于战略决定。

104. 管理层宣布，已经在 2014-2015 年规划预算中推出经修改的结果链，其要素包括影响、成果、产出、活动和投入。但是，我们注意到，2014-2015 年规划预算区域委员会版并没有将六个类别工作的影响描述为可持续变化，而只是活动或干预措施。同时，成果体现为目标指标，而不是会员国所发生的集体或个别变化，而这是秘书处在筹备新框架时的一项关键投入。即将提交 2013 年 5 月世界卫生大会批准的 2014-2015 年规划预算定稿将包括各个规划领域的成果和产出以及绩效监督和评估框架。

全组织范围预期成果、总部预期成果、区域预期成果和办事处具体预期成果的假设和风险

105. 我们注意到，中期战略性计划未包括全组织范围预期成果、总部预期成果、区域预期成果和办事处具体预期成果的假设和风险。管理层的解释是，在中期战略性计划中，假设和风险体现在战略目标和全组织范围预期成果层面，而非总部预期成果、区域预期成果和办事处具体预期成果层面。从总部预期成果到办事处具体预期成果层面，确定假设、风险和风险减轻战略并不是强制性的。

106. 我们建议管理层确保针对规划预算方案的每一类工作均确定假设和风险。秘书处承认有必要在任何基于结果的管理框架中包括关键的假设、风险和风险减轻战略，在制定 2014-2015 年规划预算时也会考虑这一点。

战略目标 1 和 2 的六项总部预期成果和区域预期成果的指标、基线和目标数据

107. 我们注意到，对于战略目标 1 和 2 的六项总部预期成果和区域预期成果而言，并无指标、基线和目标数据。各指标无法对实现具体预期成果的进展情况进行客观上可核实、可重复的度量。预期成果也不是具体的、可衡量的、可实现的、相关的和有时限的。

108. 在基于结果的管理框架中，使用指标要求确定每个全组织范围预期成果、总部预期成果、区域预期成果和办事处具体预期成果的基线和目标数据，以便在整个双年度对相关部门乃至业务小组的绩效进行监督和评估。无论选择哪种类型的指标，最关键的要求是，指标应与其要衡量的预期成果相关。但值得一提的是，指标是否恰当充分取决于预期成果确定的是否正确。如果预期成果不能满足基于结果进行管理的标准，管理层也就无法完全衡量发生变化的程度。

109. 计划、资源协调和绩效监督司表示，世卫组织认识到有必要不断改进指标的形成，使之有效、可靠、敏感、务实且有用。第十二个工作总规划和 2014-2015 年规划草案定稿将包括根据具体标准选择的结果链各环节（影响、成果和产出）的指标。

110. 战略目标协调员还告诉我们，实施并监督其规划的必要数据在全球管理系统里面。但是，来自全球管理系统的数据库表明，并未针对战略目标 1 和 2 的六项总部预期成果和区域预期成果确定必要的指标、基线和目标。

111. 计划、资源协调和绩效监督司称，制定总部预期成果和区域预期成果指标不是强制性的，也未为战略目标 1 和 2 确定指标。但是，有一份关于协调办事处具体预期成果、总部预期成果和全组织范围预期成果的指导说明，而且全球管理系统内的指标综合要求为上述预期成果确定指标。

112. 管理层确认，全组织范围预期成果和总部预期成果样本指标是成果指标，而不是产出指标；而办事处具体预期成果样本指标是产出指标。这也说明了为什么有关指标不能充分衡量预期成果。

113. 计划、资源协调和绩效监督司进一步解释称，主要办事处层面预期成果和指标（总部预期成果和区域预期成果指标）的验证以及预算中心层面指标（办事处具体预期成果指标）的验证没有得到同样的注意。对于预期成果和指标，大部分精力都放在了全组织范围预期成果层面。在更低的层面上，关注的是实现办事处具体预期成果（预算中心层面）所必需的产出（即产品和服务）以及产出和办事处具体预期成果之间还有办事处具体预期成果和全组织范围成果（通过总部预期成果和区域预期成果）之间的逻辑联系。

114. 我们向管理层强调，基于结果的管理框架的变化可能导致其要素使用不同术语，但预计仍会符合基于结果的管理原则，特别是其要素和形成。世卫组织不仅致力于而且也在根据基于结果的管理原则和术语拟定第十二个工作总规划和 2014-2015 年规划预算的新结果链。

115. 我们建议而且管理层也同意：

- a. 计划、资源协调和绩效监督司和战略目标协调员将确保本组织各层级的预期成果体现为希望实现的成果或对基线形势的改进，并提出有关假设、发现的风险和适当的减轻风险战略。还将针对预期成果确定相关指标，以充分衡量其实现情况；
- b. 计划、资源协调和绩效监督司、战略目标协调员和有关部门将审查现有基于结果的管理框架的要素形成情况，以确保符合基于结果进行管理的原则。

监督工作计划产品、服务和成本

116. 我们注意到，规划管理人员并没有系统地遵守定期对照计划费用和预算拨款审查产品和服务提供情况（包括起止日期、支出和保留款）的规定。注意到以下几种不足：

- a. 首要任务的预算拨款超过计划费用
- b. 首要任务没有计划费用，但获得预算拨款
- c. 保留款和支出超过预算拨款，且没有预算
- d. 全球管理系统内的任务状态不能反映任务的实际进展情况
- e. 全球管理系统的功能在规划管理中未得到充分利用

首要任务的预算拨款和计划费用

117. 在工作计划中，产品和服务被认为是“首要任务”。规划管理人员制定工作计划，该工作计划的预算拨款则授权将资金用于该具体首要任务。预算拨款仅限于工作计划所点明的已经过批准的计划费用。如果预算拨款大大高于计划费用，则需进行修改，但需要规划工作计划管理人员的批准。

118. 我们审查了截至 2012 年 10 月 30 日的战略目标 1、2 和 5 的全球管理系统数据，发现有预算拨款超过计划费用，但在全球管理系统中未纠正或调整，或未经规划工作计划管理人员批准的情况，见下表。

表 3

计划费用和预算拨款的比较（美元）

战略目标	计划费用	预算拨款	差异
1	25 067 617	29 795 290	(4 727 673)
2	17 735 469	21 515 931	(3 780 462)
5	440 332	593 252	(152 920)
合计	43 243 418	51 904 473	(8 661 055)

119. 管理层确认，只能在产品和服务的首要任务层面才能输入预算拨款。期望规划管理人员将定期审查其在全球管理系统中的工作计划，以反映实施过程中的现状。在全球管理系统中，支出与相应产品和服务首要任务层面的预算拨款相对照，然后按资金来源在工作计划层面进行对照。

首要任务没有计划费用但有预算拨款

120. 对截至 2012 年 10 月 30 日的战略目标 1、2 和 5 的工作计划的审查显示，存在首要任务没有计划费用但有预算拨款的现象，见下表。

表 4

首要任务没有计划费用但有预算拨款（美元）

战略目标	计划费用	预算拨款	差异
1	0	402 251	(402 251)
2	0	115 000	(115 000)
5	0	3 483 086	(3 483 086)
合计	0	4 000 337	(4 000 337)

保留款和支出超过预算拨款和没有预算拨款

121. 开支上限为工作计划中每项预算拨款的总额。工作计划实施期间，有必要审查相关经费往来情况。

122. 我们对截至 2012 年 10 月 30 日的数据的审查表明，存在一些首要任务保留款和支出超过而且/或者没有预算拨款的情况，见下表：

表 5

保留款和支出超过预算拨款（美元）

战略目标	预算拨款	保留款	支出	可用余额
1	4 946 015	189 167	5 697 663	(940 814)
2	634 249	171 338	576 860	(113 950)
5	79 864	37	187 543	(107 716)
合计	5 660 128	360 542	6 462 066	(1 162 480)

表 6

没有预算拨款的保留款和支出（美元）

战略目标	计划费用	预算拨款	保留款	支出	可用余额
1	50 000	0	0	587	(587)
2	0	0	0	2 906	(2 906)
5	370 000	0	6 312	2 031	(8 343)
合计	420 000	0	6 312	5 524	(11 836)

123. 工作计划中发现的这些问题或可由规划工作计划管理人员通过定期监督工作计划情况加以解决。但是，确实没有对工作计划进行修改并经过必要的审批以反映产品和服务的真实财务状况。管理层告诉我们，以起草沟通文件，调整产品和服务的经费状况，包括保留款、支持、可用资金和 PTAE0 收费。

124. 我们建议而且管理层也同意，规划管理人员将定期在全球管理系统中对工作计划进行监督。他们应该确保全球管理系统数据反映产品和服务的真实经费状况以及每项首任务/子任务的技术现状，包括计划和实际起止日期。

任务状态不反映实际进展情况

125. 我们注意到，在全球管理系统中，战略目标 1、2 和 5 下规划的所有工作计划均将首要任务和子任务的计划开始日期和计划结束日期分别设为双年度的起（2012 年 1 月 1 日）、止（2013 年 12 月 31 日）日期。管理层解释说，这些日期是全球管理系统针对这些空格的默认选项。但是，我们强调，虽然首要任务和子任务将根据计划在一个双年度的某个特定阶段实施，但其完全实施有可能延续到下一个双年度。因此，提供具体的任务起止日期对于有效监督工作计划至关重要。

126. 战略目标协调员进一步告诉我们，工作计划得到批准并在全局管理系统中获得编码后，就不再更新每项首要任务/子任务的计划日期等内容。因此，不能确定全球管理系统中的起止日期是否真是首要任务/子任务的预期计划日期。

127. 我们进一步观察到，全球管理系统也不提供每个活动的实际起止日期。管理层告诉我们，全球管理系统业务规划指导说明规定，应修改工作计划的默认日期，以反映每项首要任务（即产品或服务）和子任务（即活动）的实际起止日期。

128. 一项任务的状态基本为以下四种之一：a)尚未开始、b)正在开展、c)已经完成、d)暂停。此外，进展情况则分别为：正常、有风险、有困难。

129. 计划、资源协调和绩效监督司提供了有关战略目标 1、2 和 5 的截至 2012 年 11 月 12 日的全球管理系统数据。该数据表明，虽然有些任务“正在开展”，但大部分都“尚未开始”。我们还注意到，有些“尚未开始”的任务的进展状况标为“正常”，而且已经发生保留款和支出，见下表。

表 7

任务状态不反映工作实际进展情况

	任务编号	任务状态	进展情况	保留款	支出
HQENB1206322	1.1	尚未开始	正常	9 230	74 843
HQHEA1206490	1.3	尚未开始	正常	8 343	30 506
HQEMP127105	5.2	尚未开始	正常	4 410	17 963
HQGMP1206623	5.1	尚未开始	正常	2 607	87 567
HQERM1206719	4.3	尚未开始	正常	860	9 172
HQMSD1206862	7.1	尚未开始	正常	10 000	4 135

130. 我们还观察到，全球管理系统这三个战略目标下的所有活动的“进展情况”均为“正常”。计划、资源协调和绩效监督司确认，“正常”是系统中“进展情况”的默认选项。我们认为，该默认设置不利于对工作计划进行监督，应停止使用此类默认设置。管理层报告称，在全球管理系统中改进“进展情况”功能的工作要等到甲骨文 R12 升级启动并稳定运行后才能进行。

在规划管理中利用全球管理系统功能

131. 全球管理系统具备进行财务和规划管理以及技术监督的功能。全球管理系统在线培训工具名为用户生产率工具包，总部职员可以在内网上访问。还编写了全球管理系统指导说明，内容是有关系统具体功能的按步骤使用指南。由于只有少数人接受过使用培训，技术部门的人员往往不知道全球管理系统还有规划管理功能。因此，该系统主要被用于预算管理。

132. 管理层告诉我们，所有财务信息、工作计划和结果结构都在全球管理系统中。但是，有关战略目标和办事处具体预期成果指标的数据则在单独的数据库中，由计划、资源协调和绩效监督司管理。该司认为，全球管理系统是进行规划和财务管理的好工具，但现在该系统的详细规划管理功能尚未得到充分利用。

133. 技术部门认为，除非全球管理系统能够用于监督活动级别的详细实施进展情况，否则该系统就不适合用于技术管理和监督。全球管理系统也无法提供对技术部门有用的足够报告，特别是在各捐助方使用不同报告模板的情况下。但是，战略目标 2 和 5 下面的部门认为，全球管理系统最适合用于财务管理和监督。

134. 鉴于这些技术部门认为全球管理系统并不适合用于规划管理，因而设计并使用了多种系统和工具来保存数据、跟踪技术进展情况并就规划进行报告。因此，技术部门的数据和报告是在全球管理系统之外由各有关部门维护 and 管理的，而不是纳入同一个保管地点/数据库，也就无法让其它规划管理人员/用户轻松获得。

135. 由计划、资源协调和绩效监督司还指出，管理人员没有充分利用全球管理系统的功能，有关活动的信息也没有按照要求及时记录。对于任务状态和进展情况信息，将进行质保和合规，重点关注首要任务，特别是工作计划年末审查和预期成果监督评估中。将把这一点增加到目前的全球管理系统建议改进清单中去，并在落实新的结果链和世卫组织改革议程时加以考虑。

136. 管理层同意这一总体判断，即，全球管理系统的能力和潜力未得到充分利用。管理层确认，全球管理系统具备规划和工作计划管理能力，但要利用该功能就需要改变使用系统的方式。将会简化新的基于结果的管理框架，大大减少要素数量，为将全球管理系统用于规划管理工具留出余地。管理层进一步告知，2014 年推出新的结果链以及监督和评估框架时，将对目前在用的系统和工具进行审查，包括全球管理系统。

137. 我们建议而且管理层也同意，计划、资源协调和绩效监督司将促进对技术部门的规划管理需求进行具体评估，包括计划、监督和报告全过程，并作为新结果链以及监督和评估框架的一部分对目前在用的系统和工具进行审查，包括全球管理系统。

8. 人力资源管理

138. 我们审查了 2010-2015 年人力资源战略的执行情况，该战略是通过参与方法制定出来的。人力资源管理司制定的人力资源战略确定了加强人力资源管理的转型目标和主要战略，协助世卫组织满足其利益攸关方的预期。2010 年 3 月 29-31 日，全球政策小组召开务虚会，对该战略表示欢迎和支持，并指出，考虑到颇具雄心的变革议程，有必要确定工作重点。

执行人力资源战略

139. 我们注意到，人力资源管理司并未为该战略拟定全面实施计划。对每项战略而言，无法清晰确定：

- a. 倡议和关键绩效目标
- b. 治理结构
- c. 相关详细活动及预期成果、指标、基线、相关风险和负责人
- d. 监督和报告机制

140. 对战略实施进展和预期变化实现情况缺乏监督和报告机制使对成果和实施进展进行报告的有效性和准确性面临风险。同样，也没有系统性的记录保管系统从计划到完成阶段对战略进行跟踪，也就无法为高级管理层的决定提供参考。

141. 应随着世卫组织改革进程不断对人力资源战略进行评估，以确认其仍能支持本组织当前的工作重点。

142. 我们建议，人力资源司应确保战略/倡议的实施应经过有组织的实施规划过程，并考虑到：

- a. 治理和问责结构
- b. 具体活动、预期成果/结果、绩效指标、时间安排和负责人员
- c. 确定资源要求和局限
- d. 风险管理
- e. 就实施进程进行监督和报告

统一招聘政策

143. 根据人力资源战略，计划以能力方法为基础对招聘政策进行更新，包括使用工具、通用职务说明和人员名册。2012-2013 年战略方法和有计划实施表明，应统一各办事处的招聘和选拔过程。其衡量指标即招聘政策的最后确定。2013 年 1 月 8 日 EB132/5 Add.8 号文件中，总干事就 2012 年世卫组织改革事项向执委会报告了情况，其中指出，统一各主要办事处的招聘政策和做法是 2013 年计划完成的简化招聘和选拔程序工作的一项主要可交付成果。据报告，该工作正在进行中。

144. 但是，我们注意到，并不存在统一的招聘政策。据人力资源司披露，统一各办事处招聘实践是全球职员管理理事会和区域人事官员会议的定期议题。虽然有许多要素均可纳入招聘框架，如性别和地理分布范围，但并无具体的“招聘政策”文件。管理层告诉我们，有计划于 2013 年启动拟定综合政策文件的工作。

145. 我们还注意到，以能力为基础的招聘制度和面试工具并未在全球普遍实施。因此，本组织仍在使用多种招聘政策和程序。

146. 我们建议，管理层应立即着手以能力方法为基础制定全面、统一的招聘政策和招聘程序，并在本组织全面实施，以确保招聘进程的一致性。

性别平衡

147. 秘书处提交给执委会的有关考虑性别和地理平衡的招聘战略文件（EB113/18）称，本组织正努力实现世界卫生大会设定的三个目标：

- a. 今后两年，专业及以上职类所有任命人员中的 60%（无论其资金来源）将根据 WHA56.35 号决议所载公式来自无代表或代表性不足的国家，特别是发展中国家
- b. 根据 WHA 56.17 号决议，专业及以上职类任命人员的 50% 为女性
- c. 根据 WHA 56.17 号决议，提高高级别职位的女性比例。

148. 根据人力资源司提供的性别代表性数据，我们注意到，专业及以上职类女性工作人员的数量已经从 2002 年的 461 人（32.70%）上升到了 2010 年 961 人（40.20%），但在 2011 年又下降为 911 人（40.00%），2012 年 7 月 31 日的数字是 845 人（39.20%）。2010 年开始实施人力资源战略时，上述职类女性人数为 961 人（40.20%），高于 2009 年的 924 人（39.50%）。但是，2011 年到 2012 年 7 月 31 日，该比例又出现了下降。人力资源司的解释是，这是由于过去两年世卫组织的人力资源进行了重组和缩减。传统上，那些被撤销职位在总部比其它主要办事处有更多的女性占据，这也影响到女性职员占专业及以上职位的总体比例。

149. 2012 年，总部新填补了 114 个专业职位空缺，其中 68 个（59.65%）职位由女性获得，其具体级别分布如下：

表 8

总部专业类女性工作人员（2012 年）

级别	固定期限	临时
D1	2	0
D2	2	0
P6	4	0
P5	6	7
P4	11	12
P3	7	13
P2	2	2
合计	34	34

150. 专业或更高职类固定期限职位所选拔的 34 位女性候选人中，5 位是外部雇用，12 位原本拥有固定期限职位，16 位是临时任命人员，1 位来自另外一家联合国机构/办事处。另一方面，34 位临时任命人员中，9 位为外聘人员，1 位固定期限在任，2 位是初级专业人员，22 位原属临时任命人员。

151. 经审查，选定固定期限职位的选拔报告显示，对大部分宣布进行招聘的空缺而言，男性应聘者多于女性。而且，大部分应聘者来自代表性偏高的国家。对电子招聘申请的趋势进行分析，有助于帮助管理层评估人力资源战略在处理性别平等问题上的有效性。但是，人力资源司还没有提出改善性别公平状况的具体措施，因为该司认为其选拔过程偏向于女性。

地理代表性

152. 世卫组织电子手册强调，职员任命、调任、再分配和晋升的首要考虑是确保实现效率、能力和诚信的最高标准。但是，也应适当关注在尽可能广泛地理范围内招聘和保留职员。

153. 我们分析了 2003 年到 2012 年 7 月 31 日的会员国在世卫组织的代表性情况，发现各类别会员国代表比例有增有减。从 2012 年 7 月 31 日的情况看，三种情况的比例有所增加，即没有代表、在合理范围内和代表性偏高国家的比例分布增加了 5.00%、2.08% 和 2.13%。代表性不足和最高的国家所占比例则下降了 33.33%。

154. 从 2011 年 12 月 31 日到 2012 年 7 月 31 日，没有代表的国家数增加到 42 个，即增加 5%。代表性不足的国家数减少了 2 个，即 33.33%。代表性在合理范围内的国家数增加了 2 个，增加比例是 2.08%。代表性最高的国家数减少了 2 个，减少比例为 33.33%。代表性偏高国家总数增加 1 个，增加比例为 2.13%。2012 年 7 月 31 日，有 48 个国家代表性偏高，占 196 个会员国的 24.49%。另一方面，没有代表性的国家有 42 个，占会员国总数的 21.43%。新职员入职和老职员由于强制退休或辞职而离开都会导致国家代表性发生变化。

155. 人力资源司告诉我们，行动计划每个组成部分都包括采取一些行动，包括开发人力资源规划工具、电子招聘系统、网页和执行招聘任务等。但是，没有证据表明，对招聘战略和行动计划的实施情况进行了监督或对照既定目标和指标对其进行了评估。

156. 我们的结论是，需要对招聘战略进行评估，如果发现该计划不能有效支持增加性别平等和地理代表性，则可提出并落实修改该战略的新措施。

157. 我们建议人力资源司评估招聘战略的有效性及其对世卫组织保持性别公平和公平的地理代表性有何作用。

绩效管理发展系统 (PMDS) 合规率

158. 绩效管理发展系统被用于对绩效进行评价，世卫组织管理人员也可以利用该系统提高职员的绩效。绩效评估强调基于结果的工作规划，并确定可衡量的绩效指标以评估职员个人的成果。

159. 2012-2013 年规划预算的战略目标 13 项下的办事处具体预期成果 13.3 是“确定人力资源政策和实践，吸引并留住顶级人才，促进学习和专业发展，管理绩效并强化符合伦理的行为。”指标之一是职员遵守绩效管理发展系统周期的比例从 2012 年的 80% 的基线到 2013 年提高到 85%。

160. 对 2012 年绩效管理发展系统合规情况报告的审查表明，截至 2013 年 3 月 5 日，各主要办事处合规率如下：

表 9

2013 年 3 月 5 日的合规率（包括临时职员）

主要办事处	总职员数	合规职员数	合规率 (%)
总部	2,275	1,512	66.46
非洲区域	2,512	1,954	77.79
东地中海区域	943	479	50.80
欧洲区域	603	282	46.77
东南亚区域	806	504	62.53
西太平洋区域	745	577	77.45
合计	7,884	5,308	63.63

161. 我们注意到，平均全球合规率为 63.63%，2012 年预期合规率为 80%，前者比后者低 16.37%。欧洲和东地中海区域合规率分别为 46.77% 和 50.80%，拉低了平均合规率。但是，考虑到该报告生成于 2013 年 3 月 5 日，比年末绩效管理发展系统规定日期晚 5 天，原本的合规率可能还要更低。

162. 我们建议，人力资源司对所有主要办事处遵守绩效管理发展系统的情况进行监督，以确保对所有职员进行适当评估。

区域和国家办事处

163. 在本财政年度，我们走访了两个区域办事处和两个国家办事处。像在总部的审计一样，我们采用了基于风险的审计方法。我们对风险进行了识别，并审查了控制活动，看其是否能减轻所识别的风险。在此基础上，我们对控制活动没有减轻的剩余风险，提出了解决建议。

9. 世卫组织非洲区域办事处

164. 我们的审计确认了控制活动中的一些薄弱环节，这些控制活动本可以解决财务和管理领域的风险。审计还确认了不遵守世卫组织条例和细则的情况。具体来说，有必要通过核对定额备用金账户的结存额并记录对账项目，提高账户结存额的可靠度。

165. 考虑到直接经费合作活动体现了非洲区域办事处的基本任务，对直接经费合作活动进行风险评估有利于促进规划实施，提高决策能力并界定问责关系。考虑到规划评估中业已显现的局限性，风险评估十分必要。造成规划评估有所局限的原因有：直接经费合作报告提交延迟、对合同伙伴的评估不足以及对交易的捕捉失准。

166. 在采购方面，全球管理系统中的系统配置错误使得金额达 10 万美元甚至以上的采购没有经过《世卫组织电子手册》第 VI 部分 1.3 中所要求的审批。这种情况需要总部进行干预，而且要求管理层必须定期审查系统的输出，以确保系统按规定运作。同样，有必要重新考虑采购评审报告的相关政策要求，以便纠正《世卫组织电子手册》与标准操作程序 PRT.SOP.VI.054 的“评审报告和货物准备”部分之间的不一致。

167. 在库存和资产管理控制方面也发现了缺陷，具体反映是没有界定直线领导关系、职员能完全控制相互有冲突的功能、一些处置未经授权以及库存报告和信息失准。

168. 另一个可改进之处是在服务合同领域。审计结果表明，合同伙伴的选择必须保持透明。审计还建议，应及时提交显示全部所需采购信息的评审报告。同样，审计主张使用媒体和网络邀请潜在的服务合作伙伴。

169. 同时，建议进行监测，以避免差旅费拖欠累积，同时也便于检查职员绩效并确保及时向捐助方报告技术和财务成果。

170. 最后，在规划管理方面，我们的审计建议是，对照指标目标对规划进展情况进行重新评估，对“正常”、“有风险”或“有困难”等紧张状态进行审查，并核实衡量规划进展所使用的指标。

171. 我们建议非洲区域办事处在以下项目上改进财务和行政管理的控制和流程：定额备用金账户、直接经费合作活动、包括服务合同在内的采购、库存和资产管理、差旅以及捐助方报告。我们还建议管理层确保计划进展报告的可靠性和准确性。

10. 世界卫生组织西太平洋区域办事处 (WPRO)

172. 我们在审计中注意到，总体而言，西太平洋区域办事处的控制活动运作有效。但是，在财务和规划方面依然有可改进的空间，具体讨论如下。我们意识到，西太平洋区域办事处的管理层在实施加强问责和治理的建议时，采取了立即行动。

173. 在直接经费合作的管理方面，需要在区域层面建立一套有条理的风险管理体系，用以评估政府部门、社会机构或公共机构在项目实施和财务管理上的能力。这套体系也可同样作为规划计划和评估未来机遇的基础。我们的审计还披露，一些国家办事处在对积欠直接经费合作预支款的监测和跟踪上，包括在查找不遵守报告要求的原因方面，缺乏有效的工作。这种情况会影响未来向对口单位的资金发放，并会降低决策所需相关信息价值。我们建议，可以纳入可能的解决方案，以加强监测策略，解决违反报告要求的问题。此外，也要更及时地提交直接经费合作的财务和技术报告，使报告的作用得以完全发挥。审计报告还显示，全球管理系统的档案管理系统没有提供关于直接经费合作报告和项目结果的完整的最新信息，妨碍了主题报告的有效使用。

174. 关于捐助方报告，我们鼓励区域办事处与技术单位、规划管理官员和对外关系与交流部门进行合作，降低报告延迟的风险，以免影响未来规划和项目的资金支持。

175. 我们的审计还显示，固定资产登记册没有为资产问责和有效跟踪资产变动提供关于实际最终用户的可靠信息。因此，我们建议管理层对资产进行实地核查，确定最终用户，并更新固定资产登记册，以便于跟踪资产走向。

176. 在服务合同采购方面，区域办事处选择使用单一来源合同，而不是根据《开展工作协定》进行承包商竞争性采购，这与世卫组织力求资金价值最大化的采购原则不符。建议区域办事处的规划管理司整合并更新现有的顾问数据，以提供更加全面的供应商数据库，这样在挑选潜在伙伴时就会有更大余地。此外，建议对监测系统以及顾问合同和《开展工作协定》的职权范围进行标准化，以方便绩效评估，成为未来开展行动的基础。

177. 我们建议西太平洋区域办事处进一步加强直接经费合作、捐助方报告、资产管理和服务合同采购方面的控制及流程。

11. 世卫组织国家办事处，加纳

178. 我们在审计中注意到，该办事处在财务和行政管理的控制上存在弱点和差距。此外还有不遵守世卫组织条例和细则的情况。

179. 在固定资产管理方面，我们注意到有 6 件尚未处置的机动车辆被过早地从库存清单上移除。对固定资产结存额显示金额进行修复，可以支持管理层所称的所提供信息完全完整的说法。同时，上传小额物品的固定资产登记册也能提高固定资产记录的可靠度。

180. 我们的审计还披露，因资助款过期造成利益损失 14 900 美元。为尽最大可能地使用捐助款并避免资助款未用或过期，审计建议管理层在拟定项目实施计划时，应参考已商定的重要目标和时间安排，并采取风险控制或减轻策略，例如对活动进行快速跟踪或优先排序。

181. 出差管理上也发现有可改进的空间。对因出差计划缺乏审批或出差请求审批延迟引发的关切，我们提出了解决建议。同样，我们还建议有关部门采取行动纠正以下不足之处：上传至档案管理系统承诺记录存在缺陷，对保留款监督不足以及对直接经费合作活动管理不足。具体在直接经费合作上，我们的审计意识到必须在以下方面进行改进：直接经费合作报告的提交、在活动实施前应确保获得所需授权、解决全球管理系统生成信息在签署日期和开始日期上的不一致问题。

182. 某些具体国家预期成果公认缺乏指标、基线和目标。我们的审计建议，管理层可在考虑上述不足的基础上参考中期审查结果酌情制定。

183. **我们建议世卫组织加纳国家办事处在以下项目上改进财务和行政管理的控制和流程：资产管理、服务合同、资助款、差旅和直接经费合作活动。我们还建议管理层提供某些具体国家预期成果的指标、基线和目标，以便在基于结果的管理框架下对预期结果进行测评。**

12. 世卫组织国家办事处，菲律宾

184. 我们的审计注意到，财务和行政管理的控制流程上存在弱点，此外还有不遵守世卫组织条例和细则的情况。

185. 在现金管理方面，有必要审查定额备用金账户的上限，以便确保在考虑支出额度、当时当地的条件和预期的基础上，采取必要行动对账户上限加以修改。在库存管理方面，

在向区域办事处提交库存结余以供其合并数据之前，必须对结余报告中的不准确信息进行彻底审查和分析。

186. 国家办事处必须确保在开展项目活动之前，首先批准直接经费合作的合同。我们注意到，某项目 50% 首付款在项目合同签署时支付，但该项目的计划结束日期在项目活动开始之前已到期。这表明项目实施存在严重延迟，并且世卫组织的资源会因此被捆绑束缚在未实施的项目上。国家办事处管理层必须考虑开始日期与结束日期之间的间隔，改进对项目绩效的监测。

187. 固定资产登记册没有提供财产的完整信息（如本年度折旧、残值、报废意见和实际位置）。固定资产登记册和固定资产手动监测清单还有信息不一致的情况。此外，登记册中意外加入了一个属于另一个国家办事处的项目，导致必须对随后上传至全球管理系统的信息进行核对和/或调整。

188. 鼓励管理层加快实施已计划的活动，尤其是实施率很低或仍未实施的已计划活动，以便实现预期结果和资金的预期用途。此外还需要建立与西太平洋区域办事处以及总部间的协调和代表关系，以便实物资助直接转至菲律宾卫生部，并能在账簿上进行相关支出的及时记录。

189. 建议国家办事处确保在特殊服务合同开始时，就在成果报告中填入成功指标和预定完成日期，以便进行更加有效的监测和评估。在采购方面，建议管理层在将采购交易上传至全球管理系统之前，先检查是否已满足全部文件要求。

190. 我们建议世卫组织菲律宾国家办事处在以下项目上改进财务和行政管理的控制和流程：定额备用金账户、直接经费合作活动、资产管理、实物资助、特殊服务合同和采购。我们还建议管理层加快实施已计划的活动，以实现预期结果。

C. 管理层披露

191. **注销款：**经批准的注销款总额为 2 250 美元。该结存额与刚果民主共和国一家银行破产有关。

192. **行政撤销款：**行政撤销款共有三笔，总额为 22 273 美元。在东南亚区域办事处，一笔数额为 3 550 美元的款项已认定无法收回，该款项是 2006-2007 双年度授予印度巴特那（比哈尔邦）市政公司的直接经费合作款。另外两笔数额合计 18 723 美元，是

2008-2009 双年度授予马哈拉施特拉邦的健康与人口调查的直接经费合作款，该款项也已认定无法收回。

193. **优惠付款：**2012 年没有上报优惠付款。

194. **欺诈和推定欺诈：**管理层报告了两起欺诈事件，一起涉及一名职员年假，另一起涉及外部人员对世卫组织电话系统的未经授权的使用。两起事件的调查仍在进行。

D. 外部审计建议的实施情况

195. 我们对前几年审计报告“外部审计建议”的实施情况进行了验证。我们注意到，在 38 项建议中，有 15 项已落实，占 40%；有 21 项尚在实施过程中，占 55%；有两项未实施，占 5%。附件 A 列出了对建议实施情况的详细分析。

196. **我们请求管理层确保对尚未实施的建议进行适当落实。**

E. 致谢

197. 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审计的工作中提供了合作与援助，我们谨向他们表示感谢。

198. 我们还要感谢世界卫生大会赋予我们的信任，感谢大会使我们有此殊荣担任外审计员，为世卫组织及其非合并实体服务。

**外审计员：菲律宾共和国
审计委员会
2013 年 4 月 8 日**

附件 A

外部审计建议的实施情况
(A64/30 和 A65/30)

编号	建议	外审计员的验证
	A64/30	
1	<p>管理改革</p> <p>建议考虑采纳该报告与加强内部控制和改进报告安排有直接关系的建议，使主计长的职责和权力相一致。（第 18 条）</p>	<p>已落实。</p> <p>标准操作规程中包含对涉及财务的单个过程的逐项控制，随着程序制定工作的展开，世卫组织现在已经开始进行实施财务控制框架的初步工作。</p>
2	<p>世卫组织向国际公共部门会计准则过渡的情况。</p> <p>加速制定行动计划，概述可以取得的成果以及实施《国际公共部门会计准则》的期限，以确保自 2012 年 1 月 1 日起改用《国际公共部门会计准则》。（第 24 条）</p>	<p>已落实。</p> <p>管理层已完成 2012 年 12 月 31 日财务报表。</p>
3	<p>收入和资助款管理</p> <p>继续跟踪所有协议，并掌握系统中的正确资助款数额，以消除数据的不一致之处。（第 32 条）</p>	<p>已落实。</p> <p>我们在 2012 年最后一季度对世卫组织全球服务中心的审计中，利用 RAS 对抽样资助款的相关协议进行了验证。此外，没有发现资助款数额中存在不一致。</p>
4	<p>建议资助款管理人员积极主动地参与资助款管理过程，以确保资助款资金得到充分利用，项目实施工作不会受到影响。（第 37 条）</p>	<p>正在实施。</p> <p>我们在对全球服务中心的审计中注意到，即将过期资助款情况摘要已上传至世卫组织内联网并做成表格文件，以此对已过期和即将过期的资助款进行人工监测。但是，此项建议尚未完全落实，尤其是对资助款管理人员进行培训这一项。</p>

编号	建议	外审计员的验证
5	继续集中力量审查并减少积欠的应收款项。(第 42 条)	已落实。 我们注意到管理层在减少积欠应收款项方面的努力。在今后的审计中，作为财务业绩审查工作的一部分，我们会继续审查收款效率。
6	继续定期审查未用的收据，并采取适当措施及时使用收据。(第 45 条)	已落实。 截至 2012 年 12 月 31 日，未使用收据仅有 50 个，金额总数为 590 万美元。经验证，其中 16 个未使用收据已于 2013 年 1 月和 2 月使用。我们在未来的审计中，会继续对未使用收据的情况进行验证。
7	银行帐户、现金和定额备用金 建议在与所有银行帐户有关的月份之后的月份为这些帐户编制银行对帐单，并建议尽力核对长期积欠的余额。(第 51 条)	正在实施。 已经编制了一份报告，其中显示了 621 个账户的对账结果。我们在审计中注意到，有两个账户没有银行对账单，10 个账户未进行核对。
8	必须严格遵守在现金保管、经手和入帐方面规定的程序。(第 53 条)	正在实施。 我们在审计中注意到某些地方不合乎程序。
9	按日期核对电子定额备用金帐户中未对帐的项目，并尽早完成必要的系统改进。(第 57 条)	正在实施。 我们注意到电子定额备用金的对账工作有所进展，但东地中海区域办事处和非洲区域办事处还需要开展更多的工作。
10	采购 制定明确的准则，以便只有在特殊情况下才允许豁免；全球管理系统明确说明/保证所有豁免情形符合既定的准则/规定；遵守三项招标的要求；并可考虑外部专家参与采购过程。(第 62 条)	正在实施。 我们注意到财务司长已于 2012 年 7 月发布了一份《情况说明》，以加强此要求的执行。此外，全球服务中心增加了新的服务登记核查标准。但是，所有这些工作都是在全球管理系统之外完成。

编号	建议	外审计员的验证
11	<p>库存管理</p> <p>为了建立有效的库存管理制度，需要加强对库存记录、估价、实物核查和保管的内部控制。（第 70 条）</p>	<p>正在实施。</p> <p>审计披露了库存成本核算中的一个错误，错误原因是没有遵循世卫组织依据《国际公共部门会计准则》所采用的加权平均成本。另外，改进相关标准操作程序的工作还在继续进行。</p>
12	<p>直接经费合作</p> <p>在签署直接经费合作协定时应遵守《世卫组织手册》和《协议总条件》的规定。（第 72 条）</p>	<p>正在实施。</p> <p>关于直接经费合作处理的标准操作程序（FIN.SOP.XVI.001）已经起草完成。我们注意到，由全球管理系统 Discoverer 软件生成的报告“WHO FIN-DFC Monitoring Report FNM Version Workbook Overdue”没有提供监测所需的全部信息。管理层已经同意完善该报告。因此，各区域和国家办事处将在其职责内对直接经费合作进行人工监测。</p>
13	<p>职工个人预支款</p> <p>建议努力监督和结清积欠的预支薪资，以确保加强对《世界卫生组织手册》的规定的遵守。（第 75 条）</p>	<p>正在实施。</p> <p>我们注意到，一份新的全球管理系统个人账户报告已经编制完成，以改进薪资和差旅费追回程序。必要的转换工作已经接近尾声。</p>
14	<p>审查和加强对薪资支付的内部控制，以避免过多付款。（第 77 条）</p>	<p>正在实施。</p> <p>相关工作尚在进行，更严格的措施已经到位，以降低向职员超额付款的风险。</p>
15	<p>加强批准和监督向职员预付款的内部控制机制。（第 81 条）</p>	<p>正在实施。</p> <p>我们注意到，管理层通过薪资处理预付款，要求必须对强制追回的时间安排进行记录。</p>

编号	建议	外审计员的验证
16	内部监督服务 更新《财务细则》，将风险管理纳入内部监督服务司的职责范围，以明确该司的职权。(第 86 条)	正在实施。 已向总干事提出，并与其他项一起列入《财务条例》的实质性更新建议。
17	鉴于本组织的活动加强，考虑重新评估提供给内部监督服务司的财政资源、管理层的期望以及赋予该司的更多责任。(第 91 条)	已落实。 总干事批准了一项加强内部监督服务司资源的建议。2012 年已招募三个新增职位处理审计和调查，2013 年计划再招募 4 个职位。
18	鉴于工作范围扩大以及管理层对鉴证工作的期望，审查内部监督服务司在各个级别的职员编制。(第 96 条)	已落实。 已进行关于内部监督服务司权力下放的审查和分析。
19	对于已接受的关于自我评估报告的各项建议采取行动的情况，可予备案。(第 110 条)	正在实施。 我们注意到，内部监督服务司将继续审查上一期评估中的建议，并将在编拟下一期即 2012-2013 年评估时考虑这些建议。
	A65/32	
20	财务事项 对积欠应收账款应作出审查，如有必要，则采取行动，注销无法收回的款项。(第 16 条)	已落实。 我们在审计时注意到，已核销的前南斯拉夫应收账款金额为 5 532 592 美元。超过 365 天的积欠应收账款已提供应收呆账拨备金。
21	继续开展工作，通过一个企业风险管理框架。(第 24 条)	正在实施。 一般管理部门已经采取进一步措施。世卫组织正在实施企业风险管理。
22	尽早设立有高层管理层代表参加的通信技术管理委员会。(第 26 条)	已落实。
23	预算控制和资金利用 进行定期审查，以确保预算拨款的最佳利用。(第 30 条)	已落实。 我们注意到，区域办事处和总部各部门已经开始月度审查，并在计划、资源协调和绩效监督司的财务管理报告中发布月度审查结果概述。

编号	建议	外审计员的验证
24	<p>保留款</p> <p>采取必要的后续行动，确保收到可交付成果，以尽快清偿保留款。（第 33 条）</p>	<p>正在实施。</p> <p>由于该建议涉及彻底的实质性测试，因此 2012 年世卫组织全球服务中心控制评估和 2012 年财务审计中没有涉及。我们注意到管理层采取的行动，并将在未来的审计中予以验证。</p>
25	<p>银行账户对账</p> <p>采取适当步骤，建立及时和准确的银行对帐审查和报告制度。（第 36 条）</p>	<p>已落实。</p>
26	<p>定额备用金</p> <p>加强其内部控制，确保及时收到定额备用金持有者的月报，尽可能减少超限持有余额的情况。（第 39 条）</p>	<p>已落实。</p> <p>截至 2012 年 12 月 31 日，各国家办事处的 270 个定额备用金账户中，有 5 个还未完成对帐。管理层正努力开展工作，以完成剩下这 5 个账户的对帐。已经确定待对帐的项目，截至审计时，只有一个账户尚未完成对帐。</p>
27	<p>外地办事处的采购活动</p> <p>遵守《世卫组织手册》中的采购规定。（第 44 条）</p>	<p>未实施。</p> <p>由于全球管理系统在非洲区域办事处的审批矩阵出现系统配置错误，有总额为 10 万美元的商品采购未经过审批。</p> <p>由于标准操作程序的采购部分与世卫组织电子手册在金额达 2.5 万美元及以上的商品采购所需的评审报告的发布问题上存在出入，非洲区域办事处没有发布通过电子目录采购的商品的评审报告。</p>
28	<p>资产和库存管理</p> <p>加强对库存记录、估价、实物核查和保管的内部控制。（第 47 条）</p>	<p>正在实施。</p> <p>在对非洲区域办事处的审计中，我们注意到，非洲区域办事处有 9 个国家办事处对固定资产的处置没有经过所要求的规划支持费用的批准。</p>

编号	建议	外审计员的验证
		非洲区域办事处下的 46 个国家办事处只在年终时向区域办事处的资产管理处提交了固定资产记录，记录包括年度固定资产证明、按资产类别划分的固定资产概述和遗失/被盗设备报告。但是，各国家办事处未将固定资产登记册提交至资产管理处供其审查，固定资产登记册应于上述证明的资金余额一致。
29	<p>职员个人预支款</p> <p>继续加强在收回对职员的预支款方面的内部控制。(第 51 条)</p>	<p>正在实施。</p> <p>根据非洲区域办事处提交的数据，还有因保留薪资和作废薪资造成的薪资回收尚在进行。应对 2013 年 1 月职员表中 20 名无效职员的未偿还薪资预支款进行审查，以便考虑核销。截至 2012 年 12 月 31 日，薪资预支款 (Acct 145006) 以及相关的保留薪资 (Acct 211151) 和作废薪资 (Acct 211152) 净额为 132 231.23 美元。</p> <p>这一建议的实施将在未来对地区办事处的审计中予以监督。</p>
30	<p>全球管理系统</p> <p>在实施变革之前，必须分析此过程中流程/任务/控制的每一个变化的影响和风险。(第 59 条)</p>	<p>已落实。</p> <p>作为全球管理系统升级的一部分，变革控制委员会已经就位，以便对所有正在开展的 R11 改进工作及其他相关变革进行管理和监测。</p>
31	<p>审查继续通过全球数据中心为“白页”和其它遗留系统提供服务的理由。(第 69 条)</p>	<p>未实施。</p> <p>管理层的意见是全球管理系统不包括服务供应。</p>
32	<p>定期审查服务要求，以确保适当分派。(第 78 条)</p>	<p>正在实施。</p> <p>我们注意到，2013 全球服务台已经完成了准备工作，以便对服务要求进行定期审查和分派。</p>

编号	建议	外审计员的验证
33	坚持审查绩效衡量尺度、最新服务目录和月度技术报告，以通过一致的关键绩效成果和具体目标。(第 82 条)	已落实。 根据我们对全球服务中心的审计，服务目录的关键绩效成果已经反映在月度和季度报告中。2012 年 4 月发布的服务目录将于 2013 年 3 月更新。
34	探索是否可能将二级/灾难后恢复数据中心转移到日内瓦之外的其他地点。(第 89 条)	正在实施。 我们注意到，综合灾难后恢复测试于 2012 年 9 月 29 日圆满完成。
35	尽早执行与惠普罗公司的服务水准协议。(第 95 条)	已落实。 我们注意到，自 2012 年 6 月起，服务水准协议的标准已经就位，且正在监测中。
36	审查和核实联合国国际计算中心的服务标准报告。(第 97 条)	正在实施。 带头实施部门的工作已经开始，联合国国际计算中心将在 2013 年 4 月的管理委员会会议上公布工作结果。
37	在美洲区域制定企业资源计划期间，与其密切合作，以缩短分列数据从美洲区域办事处转移的时间间隔。(第 99 条)	正在实施。 管理层承诺，将在企业资源计划制定期间，与美洲区域办事处进行密切合作。
38	密切监测技术升级的实施，确保升级在 2013 年 11 月的截止日期前完成。(第 102 条)	正在实施。 全球管理系统 R12 技术升级计划将于 2013 年 5 月 1 日上线。

= = =