



外部和内部审计建议：实施进展

秘书处的报告

1. 根据 2011 年 1 月规划、预算和行政委员会第十三次会议要求，本报告提供有关秘书处采取行动确保完全实施外审计员和内审计员报告建议的最新情况。本报告应与文件 EBPBAC21/4 “内部控制框架：最新实施情况，包括直接财务合作建议” 同阅，委员会已在前一次会上注意到该文件¹。

世卫组织的问责制度

2. 过去几年，作为世卫组织改革的重要组成部分，秘书处集中精力改进其问责制度。正如内、外审计员和独立专家监督咨询委员会着重指出的那样，通过实施健全的问责制度所体现出来的合规和问责文化对世卫组织更快地对漏洞和风险作出反应并为重复出现的问题找到长期解决方案至关重要。

3. 世卫组织问责制度包括三个重要组成部分（如图 1 所示）：一个问责框架、一个风险管理框架和一个内部控制框架。加强问责和提高透明度是世卫组织 2014-2019 年第十二个工作总规划和规划预算所确定的组织目标和宗旨。

¹ 见文件 EB136/3，第 3.3 节。

图 1. 世卫组织的问责制度



经修改的世卫组织问责框架

4. 加强世卫组织问责框架工作的一个里程碑是本组织问责框架的修改。问责已经成为世卫组织结构及其业务政策和程序的一部分，但对 2006 年发布的框架进行了修改，以反映不断变化的与全球卫生需求有关的环境、正在进行的世卫组织改革以及加强世卫组织问责并提高其透明度的必要性。

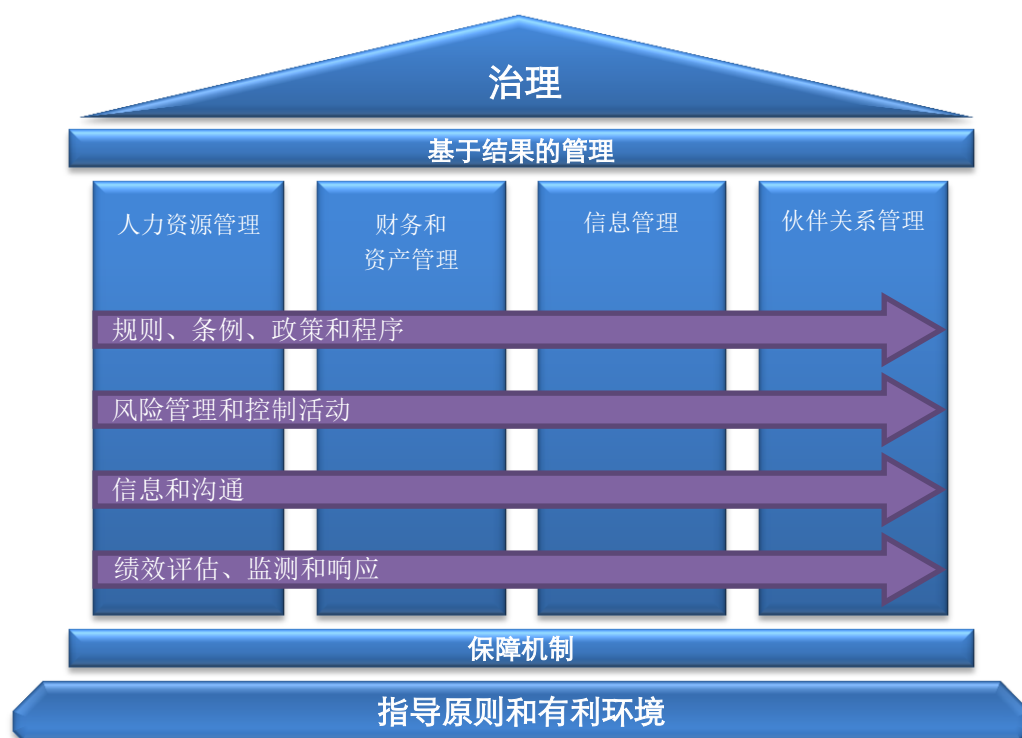
5. 经修改的框架是本组织问责的主要框架，明确了其带来的影响。框架以世卫组织《组织法》、规则、条例、政策和战略为基础，并确立本组织内部所有管理人员和工作人员的问责预期。框架的设计是为了支持本组织基于结果的管理方法，在本组织各层级的放权环境下授予责任、权威和问责。在框架修改过程中，秘书处审查了 2011 年联合检查组《联合国系统的问责制框架》报告¹提及的联合国系统其它组织的最佳实践。目前正在制定该问责框架的全面实施计划，并已为此发布了一些工具，包括供助理总干事使用的精简问责工具。

6. 图 2 描述经修改的问责框架的组成部分和机制²。

¹ 文件 JIU/REP/2011/5。

² 可通过以下链接查阅有关该修改过的框架的全面描述，包括世卫组织问责的指导原则：http://who.int/about/who_reform/managerial/accountability-framework.pdf（2015 年 5 月 1 日访问）。

图 2. 世卫组织问责的组成部分和机制



制定并实施世卫组织风险管理框架的进展

7. 加强世卫组织风险管理方法的工作仍在继续。正如在委员会上次会议上报告的那样¹，继续做出特别努力制定并实施程序和工具，以便以有组织的系统方式快速发现、评估、应对和监测风险。风险管理进程已按计划进行：已完成确定和减轻风险阶段的工作，现正开展验证工作。一旦完成验证阶段的工作，将需要在下一双年度的工作计划中反映落实风险减轻策略的情况。

8. 秘书处即将最终确定世卫组织风险管理框架和政策。已适当注意外审计员在提交第六十八届世界卫生大会的报告²中提出的指导意见，并将根据该意见开展工作，为世卫组织风险管理和具有全面风险意识的文化奠定坚实基础。

¹ 见文件 EBPBAC21/5。

² 文件 A68/41。

实施世卫组织内部控制框架的进展

9. 最终确定**内部控制管理工具**的工作已经取得进展，如自我评估核对表和管理人员指南。在三道防线模式¹的背景下，这些工具将有助于确保管理人员在其受权范围内意识到适用政策和程序、他们对之负责并会被问责的控制措施、相关监测和报告要求以及内部控制框架的宗旨和用途。核对表已经进行了试点，并将于 2015 年在全组织范围内推广。以自评核对表结果为基础的摘要报告将为风险管理进程及确定内部控制报表（计划 2016 年 1 月）提供信息。已经编写了管理人员指南，目前所有员工均可通过电子手册获得该指南。

10. 已经认识到有必要使各主要办事处建立的**合规部门**的结构和责任更为协调一致。这方面的讨论仍在继续。正在拟定对合规概念的定义。虽然该定义需要给各区域的具体情况留出余地，但将在未来指导合规部门的建立和职能。

11. 最近启动的**全球管理系统转型**项目使世卫组织有机会进一步加强全组织范围资源规划体系中的控制措施。除流程简化外，该项目预计将在很大程度上实现内部控制的自动化，从而减少实行政和财务交易的风险。此外，项目将改进报告机制并进一步改进为管理决策显示重要绩效指标的仪表盘，从而使秘书处更有效地利用系统中的信息。

12. 对于核心职能领域的**政策、战略和程序**，内、外审计建议及内部审查和更新评估所指出的一些高风险领域包括采购和直接财务合作付款。第 13-22 段概述自上次委员会会议以来这些领域取得的进展。

采购

13. 已经拟定了世卫组织全面采购战略²。该战略旨在将采购职能纳入世卫组织改革框架下的总体全组织范围计划和战略制定工作。通过实施该战略，秘书处还意图在采购领域实现会员国、捐助方以及内、外审计员提出的改进，包括加强内部控制。

14. 该战略关注采购商品和服务的核心交易。战略不包括目前属于“采购”定义范畴但其“业务归属”在采购职能以外的交易，涉及直接财务合作、赠款管理、内部服务和定额备用金支出等财务安排以及非职员合同，如个人顾问合同、个人履行工作协定和奖研金。虽然这些安排未包括在战略中，改进相关政策、合规和控制的工作也在继续。

¹ 国际内部审计师协会。立场公告《有效风险管理与控制的三道防线：你的组织是否做好了成功的准备？》国际内部审计师协会，2013 年（<https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/PP%20The%20Three%20Lines%20of%20Defense%20in%20Effective%20Risk%20Management%20and%20Control.pdf>，2015 年 5 月 5 日访问）。

² 完整战略文件可通过以下链接访问：http://www.who.int/about/resources_planning/WHO_Procurement_Strategy_April2015.pdf?ua=1。

15. 新采购战略以详尽风险分析为基础，结合会员国和捐助方意见、内外审计建议和秘书处的内部评估结论。分析表明，世卫组织采购职能目前面临三类风险：采购政策、合规和监督；成本效益；业务能力。

16. 在风险分析基础上，该战略旨在确定克服整个采购职能中这三类风险负面影响的必要措施和制度，从而减轻风险。为此，建立三个相应的战略支柱支持政策方向和原则并指导需要实施的策略措施。

17. 世卫组织采购战略的三个**战略支柱**如下：

(a) **强化减轻风险和合规。**该支柱旨在减轻与采购服务有关的财务和声誉风险，做法是减少发生欺诈或行为不当的机会并通过使用减轻风险模型预防质量缺陷问题。为此，将确保所有主要办事处采取一致的做法，并通过部分集中一些控制措施进一步强化。此外，将在高风险采购程序中强调合规措施，以确保职责划分、透明和问责。

(b) **提高成本效益。**该支柱旨在通过产品类别管理进一步降低成本并管理商品采购和物流中的供应风险。它将使世卫组织根据费用和供应风险等重要标准将具备同样特征的商品归为一组；分类完成后，可以在分组基础上确定相应的采购战略和策略，以确保本组织的采购物有所值并保证供应能力。

(c) **促进业务卓越。**该支柱旨在制定有效的管理框架确保及时提供高质量商品和服务并加强采购能力，从而提高业务能力。管理框架由以下相互联系的要素组成：供应商管理、供应链优化和质保。同时还将加强采购基础，做法是加强结构、改进流程和制度以及开发人力资源，例如通过在本组织各层级开展定期采购培训。

18. 在实施战略的第一阶段，将更新并发展支持这三个战略支柱的世卫组织采购政策。强化采购政策监管框架将考虑现有原则，即物有所值、平等待遇基础上的有效竞争、透明和问责。同时，它将强化世卫组织采购对环境负责对社会负责的承诺，并为制定专门的对环境负责的采购政策铺平道路，体现世卫组织的绿色采购承诺。它还将为与销售商开展高效交流奠定基础。

19. 为确保政策和战略得到一致实施，秘书处将创立采购政策和战略职能。指定专门采购业务主管的主要好处是能够清晰界定总体职权和问责。这将使世卫组织能够更简便、更一致地实施政策，并进一步澄清决策和战略分析职能与实际采购交易责任之间的区分。

20. 表 3 列出当前与服务 and 商品采购有关的问题，并突出每个支柱下计划实施的工作范围和策略。注意三个支柱相互依存，只有每个领域的行动都得到落实，才能实现有关结果。总体而言，预期通过实施三个支柱相关策略措施减少采购中的不合规案例并限制采购欺诈风险。此外，在预算中心层面是否物有所值且合规实现更明确的问责，再加上采购领域的资源强化，将进一步促进改善世卫组织采购绩效。

图 3. 采购战略三个支柱摘要

		政策	
		战略支柱 1	战略支柱 2
强调点		风险与合规	成本效益
范围		服务采购	商品采购
问题		<ul style="list-style-type: none"> 分散化的采购机构 没有采购专家的参与 责任划分无效 不透明可见 问责不清晰 	<ul style="list-style-type: none"> 反应式采购 行政和运输费用高 未享受规模经济 竞争无效 采购缺乏计划 采购能力差 供应风险高
策略		<ul style="list-style-type: none"> 建立销售者管理框架 让采购专家尽早参与进来 电子招标系统 区分申请人和批准人责任 加强合规检查 限制服务接收者数量 	<ul style="list-style-type: none"> 与厂商建立战略伙伴关系 专家委员会 采购计划和前瞻性采购 扩大供应基础 多使用长期协议 与联合国机构合作 简化程序和方法 外包和捎带 逆向竞拍
		战略支柱 3	
		卓越运营	
		<p>战略支柱 3 涉及要有效执行和支持战略支柱 1 和 2 所需的基本采购要素。该战略支柱包括的基本采购要素包括：加强运作能力，有效的供应商管理，优化供应链，全面质保以及强化采购基础。</p>	

直接财务合作

21. 秘书处继续实施其提交委员会上次会议的报告¹中所列改进**直接财务合作**的措施。已经加强有关直接财务合作的政策，并反映在所有工作人员均可查阅的世卫组织电子手册中。现正落实针对直接财务合作资助的项目的保障活动，并进行了一些制度调整，以改进工作流程并在全局管理系统中上传直接财务合作报告。正在加强有关财务管理的培训。内部控制自我评估核对表包含有关直接财务合作的内容，也有助于提高工作人员对重要政策和控制问题的意识。

22. 总体上，在减少欠交直接财务合作报告数量方面取得了很好的进展。对比 2013 年 12 月 31 日和 2014 年 12 月 31 日，欠交直接财务合作报告的数量下降了约 60%。这一方面是因为政府对口部门更重视有关直接财务合作的报告，另一方面是因为秘书处协同努力更好地遵守报告要求。已经开始使用的直接财务合作新模板也提高了报告质量。

问责制与工作环境

23. 世卫组织及其所有职员对会员国委托给本组织的任务、资源和资金负责。预期所有世卫组织职员均达到最高行为、技能和绩效标准。在世卫组织培育的相互尊重和注重操守的环境下，欺诈、扭曲、虚假认证和不当行为（包括口头或身体攻击）没有容身之地。每年发布的情况说明向所有职员通报总干事、助理总干事和区域主任采取的处理近期发生的不当行为的行动。

24. 实施的纪律处分与不当行为的性质和严重性相称。确定惩罚措施时会考虑相应的从重和从轻因素及每个案例的事实和情节。如发现已经从世卫组织离职人员在任期间存在不当行为，就会告知其将不会列入世卫组织未来聘用或服务的考虑范围，并将在其个人档案中存入相应说明。

25. 2015 年 1 月，执行委员会在其第 136 届会议上通过 EB136.R13 号决议，除其它外，确认修订世卫组织《职员细则》第 1110.1 条，扩大了纪律措施的范围。这使世卫组织在处分行为不当职员时有更多灵活性。在不必要采取辞退和降级措施的情况下，《职员细则》现在允许实施停职（部分薪金或无薪）、职级最高降 3 阶和罚款等处分。《职员细则》第 1112 条还允许世卫组织要求其不当行为给本组织造成经济损失的职员部分或全部赔偿相关损失。

¹ 文件 EBPBAC21/4。

26. 2014年3月1日至2015年3月31日，世卫组织完成针对六个案例的纪律程序，对这六个案例的相关人员实施了纪律处分，包括高级专业和一般事务类职员。相关处分措施包括：提前一个月通知辞退（四名职员）、重新派任（一名职员）和书面惩戒（一名职员）。

前进方向

27. 已经取得稳步进展，但仍存在挑战。虽然世卫组织问责制的关键要素均已到位，但必须继续努力确保正在实施的不同倡议能够相互配合、相互支持。要实现可持续的结果，需要在战略和业务层面都采取行动并相应地改变行为。也需要各办事处在所有流程中均以更系统的方式落实政策、程序、最佳实践和经验教训。

28. 此外，鉴于问责制涉及一个组织的文化，重要的是认识到决定采取必要的新措施与实施这些措施乃至看到其影响之间存在时间间隔。完全的结果不会一下子实现，但秘书处坚定地致力于做出更长期的可持续改进。

规划、预算和行政委员会的行动

29. 请规划、预算和行政委员会注意本报告。

= = =