



内部控制框架：最新实施情况， 包括直接财务合作建议

秘书处的报告

1. 世卫组织的最新内部控制框架已经制定完成，并在执行委员会规划、预算和行政委员会 2014 年 1 月第十九次会议上受到注意¹。该框架的目的是加强世卫组织的内部控制体系，以应对本组织在任务授权和目标上的风险，并在世卫组织的框架下明确界定内部控制制度所包含的内容。框架的构思是为指导制定可以应用于组织各个层级的政策、程序和制度。本报告提供迄今在本组织各级落实内部控制框架方面取得的最新进展。

内部控制框架的实施

2. 为确保按规划、预算和行政委员会的建议在本组织各级一致、全面和有效实施该框架，成立了一个由各区域办事处和总部代表组成的指导委员会，负责监督和协调本组织各层级的实施工作，并且已经制定了一份详细的实施计划。对总干事向区域主任和助理总干事的授权作了修正，纳入了应在其各自职责范围内推行内部控制框架的责任，并提及要求所有区域主任和助理总干事在世卫组织财务报表年度关闭和审计背景下签署声明书。此外，制定了总干事与助理总干事之间的“问责契约”，其中载有明确的绩效目标，包括有效落实内部控制措施。2014 年 9 月在指导委员会的监督下开始了框架的初步实施阶段，集中关注下述三项关键活动。

开发内部控制管理工具，包括编制管理人员指南和自我评估核对表

3. 管理人员指南和自我评估核对表以本组织不同层面的现有机制为基础，将帮助确保管理人员在其各自授权范围内，充分了解可适用哪些政策和程序，他们应对哪些控制措施负责并接受问责，有关的监测和报告要求，以及内部控制框架的目的和使用。

¹ 见文件 EBPBAC19/3 和 EB134/3。

4. 自我评估核对表旨在帮助管理人员更好地了解其预算中心控制措施的优缺点和充分性。核对表提供一组结构分明的问题以便：(i)评估和了解其内部业务环境；(ii)确认现有控制措施的风险、差距和弱点；(iii)帮助优先采取行动加强预算中心的控制环境。

通过实施自我评估核对表评估风险、差距和弱点

5. 目前正在总部以及各区域和国家办事处试行自我评估核对表。该核对表将由各预算中心管理者填写，这名管理者有权访问一张突出显示长处、差距和改进措施的一览表。这张一览表旨在帮助预算中心管理者确认内部控制风险和差距以供高级管理层和业务负责人审议。根据自我评估核对表的结果编写的摘要报告将为管理风险和编制内部控制报表提供参考。

审查和更新现有的控制措施或制定新控制措施，包括主要职能领域的政策和程序

6. 根据内部和外部审计建议以及内部评估，确认需要在初步实施阶段进行审查和更新的主要领域是绩效管理、采购、非职员合同和直接财务合作支付方面的政策和程序。下面阐述在各领域取得的进展。

绩效管理

7. 2014 年，秘书处草拟了政策以便：(i)为绩效管理的核心原则提供总体框架；(ii)处理绩效不佳问题以及(iii)简化表彰和奖励程序（着重表彰）。有关政策草案将体现在供执行委员会审议的《人事条例》和《职员细则》拟议修订款中¹，以及对世卫组织电子手册的修订中，包括阐明全体职员有支持绩效管理工作取得成功的共同责任。

8. 对新版绩效管理和发展系统（ePMDS+）的绩效评价工具进行了审查以便进一步简化和统一程序并支持绩效管理框架的核心原则。框架的新程序和主要特点，包括 ePMDS+的修订版定于 2015 年启用，预计可支持职员与其主管之间的持续对话，这对成功管理绩效至关重要。

¹ 见文件 EB136/47。

采购

9. 物资和服务采购是本组织仅次于职员费用的最大支出类别。2013 年，采购方面的支出为 5.38 亿美元，其中 80%用于服务，20%用于物资¹。与采购职能有关的政策、程序和控制措施根据采购类型而有所不同。例如，物资采购这个子类别主要由本组织各级的采购专家以集中方式处理，而服务采购则委托各卫生技术单位负责。服务采购子类别下有各种不同类型的采购行动，其中一些行动需要具备人力资源或财政领域的特定知识，因此使得这个子类别更加复杂。

10. 为确保能在全组织范围以战略性方式并通过切实有效的程序进行采购，同时确保采购行动能提供尽可能最大资金效益，内部和外部审计员以及联合国联合检查组强调世卫组织有必要进一步完善与其采购有关的方法、政策和程序。

11. 为响应该建议，秘书处已开始拟定采购战略，其主要目标包括：

(i) 通过战略性采购**节省费用**；

(ii) 通过加强内部控制措施进行信托、财务和声誉**风险管理**；以及

(iii) 通过加强应急准备和反应方面的采购能力以及提高物资和服务质量以加强世卫组织的技术能力，实现**卓越运营**。

12. 成立了一个项目组并系统阐述了项目的设计和详细计划。现正在进行分析以审查当前的采购方法并确定战略目标。各区域办事处和总部正在开展磋商，预计将于 2015 年 2 月完成。2015 年 3 月应当起草采购战略文件并于 2015 年 5 月向各会员国提交最终的战略。

13. 该战略的主要重点将是“纯粹”采购，如物资采购、《开展工作协议》、《技术服务协议》和一般外部服务采购。战略还将注重进一步加强世卫组织针对采购环境方方面面采取的方法和行动。下面第 14-16 段述及的具体财务相关合同（如直接财务合作、内部服务和协议书等）以及非职员合同的管理系通过单独的项目进行处理，但将被纳入整体采购战略。

¹ 见文件 A67/43，附表 I. 按主要基金分列的财务业绩报表。采购支出涵盖医疗用品和材料以及合同服务。

15. 虽然已经认识到与使用非职员合同有关的风险和挑战，但世卫组织这样的组织仍然需要有一种灵活的人力聘用机制以提供及时和短期援助，而无需承担长期承诺和责任。因此，必须进一步澄清非职员合同使用方面的政策和程序，同时必须对使用中的遵从情况进行密切监测。

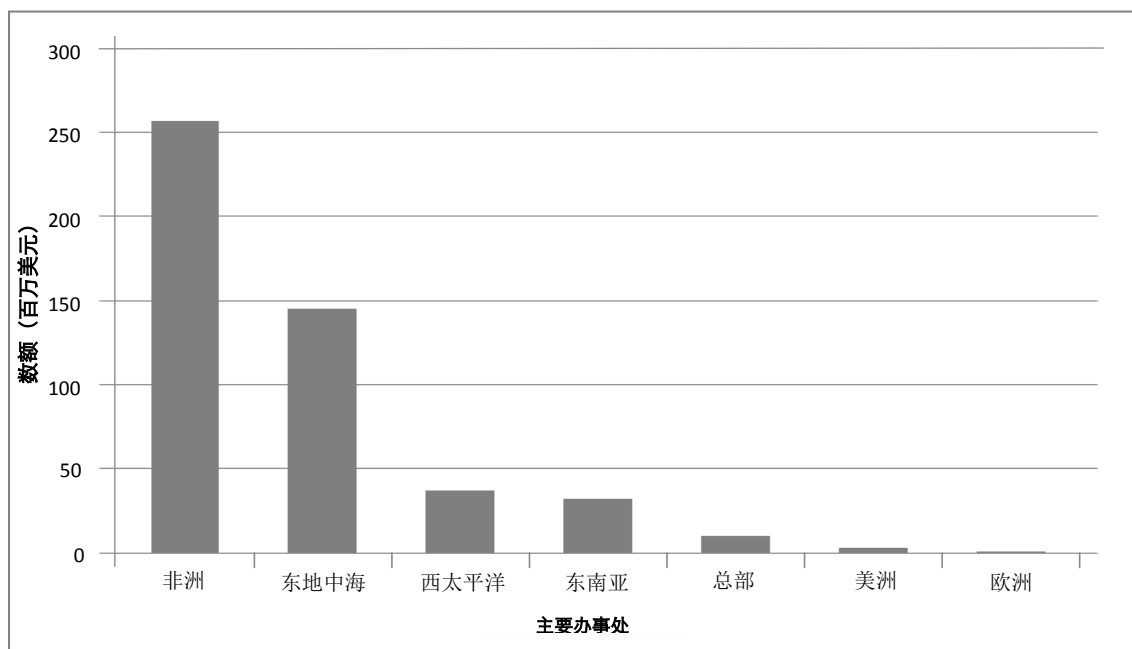
16. 根据联合检查组最近进行的一项研究，联合国系统内许多组织普遍都对非职员合同的使用问题表示关切。秘书处认识到实施这样一种机制的风险和利益，因此已开始对非职员合同的使用情况，包括本组织各级的相关政策、条例、合同框架和程序进行全面审查。第一步是委托对授予个人的顾问合同和《开展工作协议》进行简短研究，目的是改进和简化有关程序并加强对现行政策和程序的遵守。该研究预计于 2014 年底完成，其结果将被纳入全面审查。

直接财务合作

17. 直接财务合作的定义是本组织为承担否则将由政府担负的项目或活动费用而进行支付，目的是加强各政府的卫生发展能力，并使其能够更有效地参与世卫组织国家级技术合作或履行其在这方面的承诺。

18. 每年约进行 9000 项直接财务合作支付，平均支付额为 25 000 美元。2012-2013 双年度，总支付额达 4 亿美元。世卫组织所有区域都采用直接财务合作，非洲区域占本组织直接财务合作总支付额的一半以上（见下图）。直接财务合作的十个最大受益国占总支付额的 50%。

¹ 见文件 A67/47。

图：2012-2013 年各主要办事处的直接财务合作情况¹

19. 直接财务合作用于本组织各个规划领域，通常，除其它外，主要是为了支持培训活动和讲习班，作为国家内部能力建设的一部分。近年来，因在免疫运动中采用直接财务合作，其总值有所增加。2012-2013 年期间免疫运动方面的直接财务合作几乎占总额的一半，其中尼日尔、索马里（从肯尼亚操作）、苏丹和也门所占数额显著。世卫组织手册中述及的直接财务合作用途包括：

- (i) 公共卫生活动（包括免疫运动、健康调查以及社会动员和/或宣传运动）的实施费用；
- (ii) 协助支付国家研讨会和培训课程的举办费用；
- (iii) 每日差旅津贴、生活津贴或特殊情况下，为开展卫生相关项目的政府职员提供的工资补贴；
- (iv) 为打印和翻译卫生文献及培训材料提供的津贴；
- (v) 用于开展世卫组织规划活动的政府车辆的运营和维修费用。

¹ “直接财务合作”这一支出类型下记录了额外款额，主要是用于直接开展疫苗接种活动的国家定额备用支出。今后，将单独报告这些支出。

20. 直接财务合作主要通过自愿捐款，尤其是与免疫运动有关的自愿捐款资助。
21. 若干研究已经表明有必要在本组织各级改进对直接财务合作的问责和控制。内部监督服务司最近完成的审计报告建议在下列领域作出改进：
- (i) 加强直接财务合作的计划工作及其与世卫组织各项目标之间的一致性；
 - (ii) 及时进行报告并更好地遵守报告格式；
 - (iii) 问责，包括保障活动：需要进一步保障所报告的任务确实已经完成。

2014 年期间作出的改进

22. **进一步与规划预算目标协调一致并加强对承诺资金的控制。**应从战略角度对直接财务合作情况进行规划。一些国家根据其经济发展和增长水平，可能不再需要这种支持；因此，某些直接财务合作申请可能不再适宜。在仍应当获得直接财务合作的国家，将同其卫生部商定双年度的活动总预算，以避免各种零碎的临时合同：这将需要在编制预算过程中与这些卫生部开展有力合作。

23. **加强报告工作并更好地遵守报告期限。**每项直接财务合作都有经实施伙伴认证和相关区域办事处核查的最后支出报告。目前，该报告只概述发生的总支出。经修订的格式已得到推行，按世卫组织与卫生部商定的详细预算所规定的支出类型提供更多详情，同时有关实施伙伴必须提交一份简要的技术报告。技术报告将与具体的工作计划挂钩。现在各区域都在严格执行政策，在欠交报告的情况下，不再提供直接财务合作，自 2013 年底以来，逾期未交报告占报告总数量的比例已从 15% 减至 10%。

24. 加强问责制的措施

- (i) 将直接实施与直接财务合作区分开来。在一些国家，世卫组织应政府要求接管先前可能由该国卫生部实施的活动，例如，疫苗接种运动和后续监测工作等。区分直接实施和直接财务合作将确保不夸大报告直接财务合作款额，并对所资助的活动采取适当问责措施。
- (ii) 实行自我评估核对表，其中含有一系列要点，可用于评价对世卫组织直接财务合作规则的遵守情况，包括与战略计划和相关工作计划的协调情况，还可用于结果报告和捐助方报告。

将对问责制作出的改进

25. **培训和能力建设。**内部监督服务司的审计报告强调有必要加强各国家办事处职员对正确的直接财务合作程序的了解。为了提高各国家办事处的管理实效并作为当前实行的一揽子更广泛措施的一部分，在拟定和贯彻直接财务合作安排过程中正日益加强对世卫组织职员的培训，并以此支持政府的对口部门。

26. **在各区域办事处设立直接财务合作联络点。**将在各区域办事处设立一个联络点，负责监测合规情况，审查直接合作建议，确保与重点和资金协调一致，并批准关于直接财务合作使用的最后支出报告。

27. 保障活动：

(i) 事后保障活动。在风险分析基础上，可由独立于执行办事处的世卫组织职员对资金实际使用情况进行活动后核实。如果核实结果表明有资金误用情况或其它合规问题，可拒绝或暂停进一步直接财务合作支付。在某些情况中，可将这类核实工作外包给外部公司进行。

(ii) 内部监督服务司的审计报告建议制定基于风险的常规保障计划，并辅之以风险保障核对表。这些保障活动可包括，必要情况下对受益方的会计和控制系统及程序进行前期评估。

(iii) 保障活动的费用将尽可能被纳入捐助协议。此外，还可能需要一项中央预算，尤其用于资助前期评估。

28. 这些改进问责制的措施符合内部控制方面所谓“三道防线”的最佳做法：国家办事处批准直接财务合作；区域办事处核查合规情况；以及履行内部和外部审计职能。

建议会员国采取的行动

29. 会员国的支持对于上面建议的措施至关重要。接受直接财务合作支付款的会员国应支持开展努力，以确保有关政府部门能及时提交报告说明直接财务合作的使用情况，并促进开展必要的保障活动。提供自愿捐款的会员国应通过各自的捐款预算支持资助保障活动。请各会员国协助为区域办事处的合规职能提供充分资金，因为各区域办事处将负责其保障活动，并且要对合同的制定实施以及合同完成后提交的报告进行合规情况检查。

规划、预算和行政委员会的行动

30. 请委员会注意本报告。

= = =