



世界卫生组织

第六十一届世界卫生大会
临时议程项目 15.1

A61/23
2008年5月9日

外审计员提交卫生大会的报告

总干事荣幸地向第六十一届世界卫生大会转呈外审计员关于世界卫生组织2006-2007年财务期财务活动的报告（见附件）。

附件

外审计员向卫生大会提交的报告： 世界卫生组织 2006 年 1 月 1 日至 2007 年 12 月 31 日年财务期的财务活动

1. 根据 WHA56.8 号决议，第五十六届世界卫生大会指派印度主计审计长承担世界卫生组织 2004-2005 年和 2006-2007 年财务期的审计工作。第六十届世界卫生大会继续任命其承担 2008-2009 年和 2010-2011 年财务期的审计工作。
2. 2006-2007 年财务期期间，除了在每个区域选定的国家办事处之外，在本组织所有区域办事处进行了审计工作。我已在文件 A60/31 中向第六十届世界卫生大会提交了一份中期报告，其中载有本财务期第一年所开展的审计工作的结果，涉及非洲区域办事处、西太平洋区域办事处和一些选定国家办事处以及对联合国发展集团伊拉克信托基金中世卫组织活动的管理审查。在本财务期的第二年中，审计组在东南亚区域办事处、欧洲区域办事处和东地中海区域办事处以及每个区域的一些选定国家办事处进行了审计。
3. 除了上述审计外，还在本组织总部进行了两项深入审查。根据 2004-2005 年财务期中期报告中的承诺，对总部合同和采购服务处的工作进行了后续审查。此外，对正在实施的全球管理系统项目的合同和运转方面也进行了审查。所有审计工作形成的结果通过管理建议书转达给了有关管理部门，并与其进行了讨论。他们的反馈意见在拟定本报告时已得到考虑。
4. 审计范围与《财务条例》第十四条及该条例所附的外审计职权范围补充条款一致。根据这些职权范围，审计员应就财务期的财务报表发表意见并就其中提出的财务活动和其它各个问题进行报告。
5. 审计系按《联合国、专门机构和国际原子能机构外审计小组的共同审计标准》进行。审计方法着重于财务、遵守情况和增值等方面。
6. 我认为对 2006-2007 年财务期财务报表的审计表明，财务报表总体上在准确性、完整性和有效性方面不存在重大疏漏或错误，因此我已对本组织截止于 2007 年 12 月 31 日的财务期财务报表发表了无保留审计意见。
7. 同以往一样，我与秘书处的工作关系仍是建设性的，并且我在履行职责过程中得到了所有可能的合作。与内部监督服务司之间的定期合作有助于审计工作得到合理安排，并有助于避免活动的重复。对内审计开展的与外审计目标有关的工作给予了信赖。

8. 按照规划、预算和行政委员会的指导，本报告包含一个详细说明外审计员所提重要建议实施情况的附表。

财务事项

9. 本组织规划活动收入大幅增加了 43%，部分原因在于收入确认政策发生变更，在本财务期以应计制确认收入，即在签署捐赠协议时确认收入。供资出现了可喜增长。尽管正常预算继续保持 98% 的最高执行率，但是财务总执行率从 2004-2005 年的 97% 下降至 2006-2007 年的 84%。与收入情况类似，实施率下降的部分原因在于支出确认政策发生变更，依据交付原则确认支出，即在实际交付而不是在承诺提供货物和服务时确认支出。

10. 欠缴评定会费的情况与上一双年度几乎没有变化，仍有 5% 的会费欠缴额。截止到 2007 年 12 月 31 日，欠缴会费总额达 1.40 亿美元。然而，较之 2004-2005 年的 4403 万美元，总借支款略有降低，降至 3280 万美元。

11. 自愿捐款继续保持高增长率，占总收入的 79% (2004-2005 年为 71%)。外审计员在向第五十九届世界卫生大会提交的报告中提请关注预算外供资在增长，而预算外活动支持费用也在增长。在这方面，令人鼓舞地注意到，管理层正在采取措施解决管理和行政工作的供资差额，即有针对性地运用规划支持费用收入，仅将其用以支付管理和行政间接固定费用，以所有基金和办事处的共同支持费用支付间接变动费用，以及更现实地评估主持伙伴关系的费用。

以成果为基础编制预算

12. 2006 年 4 月，世卫组织驻东南亚区域的各代表处获准可以创立新的活动/批准规划变更，为实现各产品和办事处具体预期成果在工作领域内改变分配款项用途。这意味着必须以办事处具体预期成果为基础编写工作计划，而这些变更可能作为例外情况加以执行。对所提变更的分析显示，在本双年度期间，世卫组织驻孟加拉国代表处重新调整了活动计划，形成了 249 项新活动并做出了 83 项预算变更。世卫组织驻缅甸代表处的计划调整包括 242 项新活动和 36 项预算变更，而世卫组织驻马尔代夫代表处的数目则是 91 项新活动和 145 项预算变更。这表明在编制国家计划时，需求评估做的不够。该区域办事处指出，按照 2008-2009 年业务规则，只要活动结果数目没有重大变化，就无需在活动一级进行小幅变更，因此小幅变更数目将减少。

13. 在东地中海区域办事处，管理层向审计组通报，通过电子邮件或邮袋收到了所有规划变更要求，通过国家活动管理系统和区域活动管理系统加以监测，并迅速进行了处理。

但是，没有保留关于收到、批准、待决和驳回数量的数据。此外，区域办事处行政财务信息系统中没有此类内容，因此无法计算每类变更的金额。审计组根据管理层提供的东地中海区域合并预算监测册中的数据，计算出了对初始预算项目下所批准正常预算提出的规划变更申请。在 9 个世卫组织代表处，区域办事处批准的规划变更要求造成了世卫组织代表处的工作预算变更增加了 20% 以上，增加的幅度由世卫组织驻阿曼代表处的 20.6%，到世卫组织驻苏丹代表处的 63.29%。由于接受、记录和处理规划变更申请的现有系统没有记录关于收到、驳回和待决申请数量的任何数据，因而削弱了内部控制。

14. 管理层在回复中指出，由于该系统记录了任一预算变更申请在结果一级的所有增加和减少，无法计算出变更比例。因此，当记录了所有预算变更要求时，可能会形成许多双重计算。此外，与初始计划数字相比，系统无法自动提供每项产品的工作预算变更实际金额。

15. 我建议，对国家计划的制定和处理实行更为有效的控制，避免提出极其大量的规划变更申请。管理层接受了此项建议。

赤字与未清偿承付款

16. 《世卫组织手册》规定，分配款项的承付款不得大于可用金额。2004 年 12 月，审计组在前次审计后向东地中海区域办事处建议，应对开支实行认真监督，以便保证将承付款控制在可用分配款项内。管理层随后证实，承付款被控制在可用分配款项内。但是，审计发现东地中海区域办事处、欧洲区域办事处和东南亚区域办事处再次出现大额赤字。东南亚区域办事处为响应审计意见，改造了 ROAFI¹ 系统，一旦超出可用资金即禁止产生承付款。东地中海区域管理层已证实采取了措施，确保不再出现赤字。应更重视采取预防措施，遵守《手册》规定，而不是在发生赤字后再消除。

17. 未清偿承付款项系本组织尚未支付的承付款。审计发现，东南亚区域办事处有 201 笔未清偿承付款项与 2004-2005 年有关，其中一些款项实际上形成于 2004-2005 年之前。单笔金额小于 10 美元的款项有 137 笔。此外，5794 笔与正常预算承付款项有关。审计还发现，没有任何记录显示按照《手册》规定系统地审查了未清偿承付款余额。东地中海区域的情况与此类似，也存在大量未清偿款项。东南亚区域办事处管理层接受了审计意见，并指出因此对 137 笔少于等于 10 美元的未承付款进行了审查，并予以清偿。东地中海区域办事处管理层向审计组保证，将在 2007 年底以前清偿所有与 2004-2005 年有关的承付款。

¹ ROAFI: 区域办事处行政财务信息系统。

政策事项

18. 2004-2005 年财务期外审计员报告提到，秘书处一直在致力于制定一个综合授权框架。此框架仍有待定型。目前，世卫组织代表处关于紧急事件的授权不断增加。对于进一步授权的讨论正在进行之中。而且本组织计划中的综合伦理政策仍有待定型，并予以宣传。秘书处被鼓励尽早完成这些重要政策文件。我欣喜地注意到，已制定了环境政策。计划中的《世卫组织手册》修订工作目前已被延后，打算一旦全球管理系统走上正轨而且完成相关用户生产力套件后，立即进行该项工作。

采购

对总部合同和采购服务处的后续审查

19. 上一双年度中对总部合同和采购服务处进行了审查，继前次审查又进行了后续审计。审计审查了合同和采购服务处的内部控制和程序，并确定这些控制与程序，包括最近采用的处理系统是否透明，以及是否与《世卫组织手册》一致。审计方法还涉及为审计审查选择样本交易，包括正常、紧急与突发事件案例。审计涉及时期为 2006 年 1 月至 2007 年 8 月。下文将讨论审计结果、建议以及秘书处的回复。

20. 合同和采购服务处根据区域办事处与总部的要求进行采购。技术部门（总部/区域办事处）获得适当的批准后，向合同和采购服务处发出采购授权书，购买供应物资和设备。采购授权书列出采购物品的预计费用。2006 年 6 月以来，通过“网络购买”(WebBuy)系统签发采购授权书，该系统有一份产品清单，详细列示了规格和标价。

21. 合同和采购服务处随后处理授权书，组织报价或竞标，编写裁定报告，将高值采购授权书（超过 15 万美元）提交合同审查委员，并通过向供应商签发采购单进行订货。采购单连同供应商的确认一同构成合法合同。运输与后勤支持科监测货物发至收货人的保险与运输。合同和采购服务处详细检查货物、保险与运输单据后，转至财务司要求付款。2006 年 1 月至 2007 年 8 月期间，合同和采购服务处签发了 9213 份采购单，总额达 223 406 872 美元。

保险管理

22. 《世卫组织手册》规定，应在具有最大程度实际操作性的竞争基础上缔结所有保险合同，但现有合同的展期和审查除外，将与同一承保人直接就这些问题再次磋商。为确保进行充分和自由的国际竞争，通常应从许多必要的不同国家获取合格供应商的书面报价单，或是直接获自保险公司或是间接通过经纪商。

23. 2006 年期间，合同和采购服务处向保险商支付的保险费总计 629 794.30 美元。从 2006 年 1 月至 2011 年 1 月的五年期现行协议是在对前一协议重新谈判后达成的。该此后每年将接受审查。目前的五年期保险协议价值约为 300 万美元。

24. 审计发现现行协议没有进行任何竞标就予以续约。没有任何记录显示进行了评估，以确定新的商定费率是否具有竞争性。《世卫组织手册》具体规定了应在具有最大程度实际操作性的竞争基础上缔结所有保险合同。从 1990 年至今，本组织基本上都是与同一家公司缔结保险协议，而现行合同一直持续到 2011 年。尽管《手册》确实提出过在某种情况下允许可以续约此类服务协议，但是规定的实质精神显然不鼓励在 21 年内与同一家公司就一份协议连续续约 4 次，而且没有开展任何竞争性投标。

25. 我建议，合同和采购服务处应逐渐形成制度，确保长期服务协议不应在没有进行竞标的情况下就反复予以例行续约。或许还应审查是否有必要继续执行目前的协议。

26. 当审查现行合同并与现有保险商商定新条款时，必须向保险委员会提交修订提案，并获得批准。当与前一协议相比，与保险商就现行协议商定了新的条款时，应遵守要求交由保险委员会处理协议事宜。这仍有待执行。

27. 我建议，无论何时将新条款列入与保险商的协议中，都应交由保险委员会处理协议事宜。

运输管理

28. 《世卫组织手册》规定，所有估价超过 15 万美元的采购应进行密封投标。审计发现，在运输费超过 15 万美元的所有个案中都没有采用密封投标程序。管理层证实，没有对运输费用采用密封投标程序，通常做法是征询三个运输费报价。

29. 我建议，应严格遵守《世卫组织手册》规定，对 15 万美元以上的服务费用要求进行密封投标。管理层接受了此项建议。

30. 对少于 500 公斤的货物，世卫组织与一家公司有折扣协议。在 2006 年 1 月至 2007 年 8 月，该公司运输了价值¹约为 53 729 928 美元的货物，本组织支付了 450 万美元费用。审计发现，此项执行了 15 年的高值合同没有书面协议，而且从未在任一阶段遵守

¹ 以往一直使用的行政财务信息系统中无法提供米勒伙伴公司运输的货物预计价值。因此 2006 年 1 月至 2006 年 5 月审计期间的货物预计价值尚未列入于此。此外，由于 2006 年 5 月之后行政财务信息系统仍在进行某些转变，这些数据也未列入其中。

过竞标规定，违反了《世卫组织手册》的规定。管理层指出，对 500 公斤及以下的运输费用价格清单每季度审查一次，而且合同和采购服务处也一直在核对现货价格。但是，合同和采购服务处证实此类现货价格没有予以正式记录。有人指出，随着吉隆坡全球服务中心的建立，2008 年第一季度提出了关于运输商与运输费招标的设想，并将建立长期协议。我在此强调，整个程序应更透明，并应鼓励竞争。

疫苗采购

31. 2006 年 1 月至 2007 年 8 月期间，合同和采购服务处采购了 422 次不同的疫苗，费用总计 6 579 007 美元（不包括运费和保险），占相关期间采购总额的 3.07%。审计发现，尽管《疫苗与血清国际采购准则》设想制订需求预测，避免出现缺货，但是合同和采购服务处尚未制订制度，对各类常规申请者的需求进行预测，从而较好地及时进行计划并发出订单，以避免疫苗供应出现困难。审计发现在测试检查的个案中，合同和采购服务处在采购所需数量物品和确保及时发货方面存在困难，而定期需求预测则可以避免出现此类困难。

32. 我建议，在与区域和国家办事处进行磋商后，努力制订需求预测，防止出现缺货情形。管理层接受了建议。

33. 世卫组织于 1998 年发布的《疫苗与血清国际采购准则》规定，为了确保疫苗的质量以及可靠性与可及性，必须只从经过资格预审的供应商处购买。此外，世卫组织和联合国儿童基金会的联合研究认定季节性流感疫苗为高度重点疫苗。审计发现，合同和采购服务处没有对任何季节性流感疫苗生产商进行资格预审。2006 年 1 月至 2007 年 8 月期间，合同和采购服务处从没有经过资格预审的供应商处，采购了总计费用为 253 217 美元（29 份采购订单）的季节性流感疫苗。由于不存在其它经过资格预审的生产商，仅从一家没有经过资格预审的生产商处采购了总计费用为 108 678 美元的甲肝疫苗和甲肝乙肝混合疫苗以及总计费用为 230 222 美元的狂犬病疫苗。

34. 合同和采购服务处指出，他们正在与有关技术部门密切合作，以确保具有足够数量的经过资格预审的生产商。但是，此过程耗时良久，而且原则上以疾病暴发率和覆盖率、全球采购量和生产商能力为基础。鼓励管理层努力在此重要领域开展工作。

35. 合同和采购服务处在黄热病疫苗等一些疫苗采购中没有遵守《手册》中关于要求进行报价和密封投标的规定。合同和采购服务处指出，以每年由生产商提供的价格清单为基础，并根据供应情况，进行疫苗采购。审计发现，其中一家在 2007 年获得了四份订单的经过资格预审的生产商，在三家生产商中提供的价格最低，并履行了其接到的所有

订单。但是，没有记录显示有可得证据或书面解释表明在所有其余 14 次向其它两家以更高价格提供疫苗的生产商采购时，与此生产商进行过联系。合同和采购服务处也没有编写裁定报告，解释为何没有向所有三家经过资格预审的生产商征询报价就进行采购。

36. 对于乙肝疫苗采购，尽管 9 家生产商通过了世卫组织资格预审，然而合同和采购服务处只向一家生产商发出了所有订单，而没有向其它经过资格预审的生产商询报。合同和采购服务处指出，通过资格预审并不意味着一定具备可及性，一些生产商不愿意提供少量产品。在这方面，审计发现在向一家生产商发出订单前，没有正式努力调查其余任何一家经过资格预审的生产商的价格与可及性。

37. 我建议，应严格遵守《手册》中关于三家报价/密封投标的规定，而且应与所有有关经过资格预审的生产商进行正式接触。管理层接受了建议。

进行密封报价的价限

38. 2007 年 2 月修订了《世卫组织手册》中与采购有关的第六章。修订了需要进行密封报价的价限，从 7 万美元增至 15 万美元及以上。2006 年 1 月至 2007 年 8 月期间，此变化影响了总部 218 份订单（占采购数的 2.37%），涉及金额达 21 796 635 美元（占总额的 9.76%）。因此，与采购有关的金额中有 9.76% 超出了密封投标程序范围，被决定实行报价程序。由于此类订单数量只有 218 份，但涉及金额较大（21 796 635 美元），有必要审查保护措施。

39. 修订后《手册》指出，所有 1.5 万美元以上至 15 万美元以下的采购应通过电子邮件或传真而不是信函进行询价。按照规定，在预先确定的日期前，任何一人不应获得报价费率，而且在此类信息向整个商界公布前，任何一个供应商不应获得关于特定征得报价的信息。审计发现，在许多采购订单中，在不同日期发出了对竞标者的询价电子邮件，并在不同日期收到了来自竞标者的报价。这实际上意味着很容易在系统中获得较早投标的供应商价格，因此存在控制风险，此类信息的可及性对（通过电子邮件）收到的报价造成影响。

40. 我建议，应用一个特定的世卫组织电子邮件安全帐户锁定来自供应商的电子邮件报价，然后只在预先确定的具体日期打开。管理层接受了这一建议。

采购订单的处理时间

41. 审计发现，对于从收到申请阶段开始至最后发货/验货阶段的整个采购过程中涉及的不同阶段，没有设定一个指导性时间框架。合同和采购服务处没有监督不同阶段所用时

间的基准机制，但记录了采购授权书的收到日期和采购订单的签发日期。以广泛的采购种类和需求紧急程度（普通、紧急和突发事件）为基础，制定采购过程时间规范，有助于进一步优化合同和采购服务处的处理时间。

42. 我建议，应以需求性质和紧急程度为基础，设定采购过程不同阶段的基准时间框架。以此类时间框架为基础，应逐渐形成定期报告，以便确保有效监督。合同和采购服务处接受了建议，并指出今后将记录所有信息，而且接受合同和采购服务处采购官员和全球服务中心的定期监督。此外，将制定“服务水准协议”，详细说明处理过程时间框架以及其中所涉人员的职能和责任。

三个有效报价制度

43. 按照《世卫组织手册》，应在具备最大程度实际操作性的竞争基础上采购所有货物、工作和服务，包括从所有合格来源中征询至少三个书面报价，这对确保充分自由竞争必不可少，并使竞争符合满足世卫组织所需的货物和服务的类型。审计发现，大量采购中没有征询到三个报价，或者没有三个有效报价可以进行比较，因为所收到的一个或多个报价没有达到所需规格或质量标准。即使对于需要遵守（15 万美元及以上）密封投标程序的高值采购，也注意到存在类似没有收到三个有效投标的情况。这说明，卖方数据库中的卖方数量不足，或者没有联系数据库中已有的适当卖方进行报价。由于没有可以用以比较的三个有效报价/投标，因此无法保证展开充分自由竞争，以符合达到本组织要求的所需服务。

44. 《世卫组织手册》提出，在征询报价时遵照正式的询价方法。正式方法必然意味着，在充分知情的情况下，同时征询报价，并确定一个接受报价的最后日期。合同和采购服务处一直通过电子邮件询价，但没有具体规定接受报价的最后日期。在许多情况下，最初的询价没有要求提供包装、数量和重量等信息。此类开放询价，没有规定提交报价的标准格式和特定日期，造成无法及时获取关于产品的确切信息，从而延误采购过程。

45. 我建议，应通过确保至少有三个有效报价可用于比较，遵守《世卫组织手册》关于货物及运输等服务采购获取三个报价/投标的规定精神。我还建议，合同和采购服务处在通过电子邮件获取报价的同时，应通过标准化格式采用正式的询价方法。合同和采购服务处接受了建议，并指出获得三个有效报价可能已超出了合同和采购服务处的控制范围。可邀请足够多的供应商参加投标，解决此问题。

唯一供应来源

46. 所有货物和服务的采购应在具有最大程度实际操作性的竞争基础上进行，除非只有一个供应来源或在实际上无法邀请展开竞争。审计发现，测试检查中大量采购订单具有唯一来源或“推荐”特点，而且没有开展邀请供应商提供有效报价的过程。审计还发现，很多情况下没有以系统的方式在文档中记录将卖方或产品标为唯一来源、“推荐”或标准化的理由或详情。不论唯一来源采购令世卫组织丧失了竞争性投标带来的好处，就其本身而言也完全有必要保持透明。出示申请者/采购官员的证明可确保没有遵守所述采购程序的做法提供充分理由，并保持透明。合同和采购服务处指出，技术部门或申请者发出的书面确认可视为正式证明。在此强调，证明意味着承担责任，在法律上更易于接受，但不能真正取代确认。

47. 我建议，在预定格式的证明中正式解释从唯一来源或推荐供应商处采购的理由。合同和采购服务处接受了建议，并指出将保证 (a) 采购手册正确反映了申请者的要求以及关于“唯一供应来源”与“推荐”之间区别的解释，及 (b) 全球管理系统的采购订单解释规范正确反映了这些条款。

低值采购订单和地方采购

48. 2004-2005 年双年度外审计报告建议合同和采购服务处审查低值采购订单比例高的问题，与区域办事处进行协商，以便确保适当平衡它们交给总部的采购授权的价值。秘书处同意这项建议，同时表示（第 45 段）将与区域办事处共同开展工作，增加由它们直接采购的低值物品的数量。

49. 审计发现，合同和采购服务处发出的订单中有 35%（上一双年度为 33%）少于 1000 美元，有 67%（上一双年度为 69%）少于 5000 美元。此期间内，5000 美元以下订单的金额合计占采购总额的 3.71%（上一双年度为 6.43%）。低值订单的比例仍然较高。审计发现，在 533 起采购¹中（占 1000 美元以下总采购订单的 27.69%），运费已超过了采购费用本身。其中一个主要原因在于许多小额采购物品从欧洲采购，运往非洲和亚洲，造成成本高企。由于货物洲际运输而造成的运输费用居高不下，强调了有必要通过鼓励有关区域办事处确定距离较近的供应商来削减小额采购。

50. 我建议，应要求区域办事处审查其采购授权与采购政策，以便增加地方采购，尤其是低值物品。应鼓励区域办事处确定距离较近的供应商。合同和采购服务处接受了建议，

¹ 不包括零值采购订单与为了运输而合并的采购订单。

并指出随着全球管理系统和全球服务中心的应用，全球服务中心将处理国家、区域和总部的所有订单，从而合理运用整个组织的资源。

供应商绩效

51. 审计发现，没有具体书面规则用以定期审查卖方清单。通常，通用产品每五年审查一次并更新记录。但是，与合同和采购服务处讨论后，证实对世卫组织卖方名单的最后一次审查是在 2005 年从行政财务信息系统转向“网络购买”期间，当从“网络购买”转向全球管理系统时将再次审查清单。

52. 关于用于评估应邀投标的新供应商的背景和其它详细资料，合同和采购服务处指出没有记录此类信息的系统。合同和采购服务处还指出，目前该处没有供应商绩效评价系统，但是全球管理系统将可以监测一些系数，作为卖方绩效评价基础。然而，我们与全球管理系统项目组讨论后，认为该系统将只监测卖方供应日期，并不提供关于卖方绩效质量方面的监测报告。

53. 此外，审计发现合同和采购服务处没有“黑名单程序”，不是现任供应商就是停用供应商。本双年度期间，合同和采购服务处没有停用系统中的任何一名卖方。对卖方绩效缺乏系统的定期评估，实际上阻碍了进行更多选择、具备更好的机构记忆及增进整个采购程序中的竞争。

54. 我建议，现有数据库应每年更新并审查卖方清单，而且可采用卖方绩效评估检查清单，其中考虑到质量、及时性和其它所需指标。管理层接受了建议。

今后计划

55. 合同和采购服务处在对审查的回复中指出，应在这样一个背景下考虑审计结果：过去几年中，合同和采购服务处隶属的一般管理部门进行了重大重整，导致一些原先分散在几个部门的活动重新集中到一个部门中。此次重整的背景是本组织展开的战略指导和竞争力审查，旨在优化过程和程序并合理运用核心竞争力与资源。随着全球管理系统在全球部署展开，以及离岸全球服务中心的建立，许多采购中的“黑箱”程序将在 2008 年有所改变。因此，合同和采购服务处对现行的原有采购系统（“网络购买”）曾设想的一些程序更新或变革被搁置，直至实施全球管理系统再落实这些设想。

56. 合同和采购服务处当时还在积极审查在全球范围内提供服务的新方式，包括将合同和采购服务处下属的运输分部门正在开展的一些活动进行外包。该处曾计划在 2008 年

举行运输活动和各类保险单的全球招标，以便再次实施这些方式并形成统一重点。可以设想通过此方式可提高效率、增加节余并形成规模经济。在意识到合同和采购处以往所面临的复杂局面的同时，我鼓励管理层努力优化这些活动。

57. 上述与总部合同和采购服务有关的建议被列为高度优先事项。管理层接受了建议。

结论

58. 审计审查了存在潜在风险的管理领域，即保险、运输、疫苗采购和报价与投标处理等等。还应增强透明度并鼓励开展更多竞争。管理层同意审计所提出的建议和计划，在这些领域形成更严格的保护，在全球管理系统启动之后，主要是利用这一系统进行。这将提高采购程序的效率并降低风险，从而对该程序形成积极影响。

实地采购

59. 《世卫组织手册》规定，区域主任有权批准 100 000 美元以下的地方采购。如果地方采购金额超过 100 000 美元，应向总部提出授权要求。但是，审计发现欧洲办事处在一些金额超过 100 000 美元的地方采购中，没有获得总部的必要许可。

60. 我建议，应遵守《手册》在 100 000 美元金额以上地方采购方面规定的程序。管理层接受了建议。

61. 审计发现，一些采购文件中记录方面存在重大差异，影响了透明度和独立验证性。管理层指出，应审查和加强文档系统。审计发现，在合同审查委员会处理的一些采购中，未经合同审查委员会批准就预先支付了费用。在少于三个竞标的采购中，应具有裁定报告，说明选择单一竞标者的理由。但是，审计发现有些少于三个竞标的采购完成时没有裁定报告。管理层保证将在这些领域采取措施。

财产调查委员会

62. 2006-2007 年双年度中对东南亚区域办事处财产调查委员会的审计发现，没有制定制度记录提交财产调查委员会个案的当前状况；记录仅仅说明了提交财产委员会的处置模式以及所作决定。没有记录其后采取的行动。收到的提案经常是不完整的，没有包括库存物品数量、备查库存记录和价值等详细说明。在一些个案中，提案附有标示物品的库存清单，而不是在提案中列出详细说明。其它一些提案的备查库存记录存在差异。有关办事处拖延采取遵守财产调查委员会的决定，而且没有遵照财产调查委员会的决定更

新库存记录。管理层指出，将不允许偏离财产调查委员会的决定，而且在审计之后已因此更新了库存记录。

保险

63. 《世卫组织手册》规定，本组织拥有的建筑物和不属于本组织所有但由本组织负责安全和维护的建筑物，必须由有关区域或其它办事处投保，防范火灾、水灾和当地环境中所具有的额外（例如地震、雪崩等）风险。建筑物投保价值必须以当前重置价值为准，因此必须定期（通常是一年一次）调整，参照适当的已有建造成本增长指数调至当前的建造成本。审计发现，东南亚区域办事处的投保金额没有以当前重置价值为准，也没有定期进行调整。管理层保证，将由一个独立机构在双年度验证期间验证重置成本。

职工健康保险

64. 《职工健康保险细则》规定，对于费用预计在 40 000 美元或以上的重大手术以及医疗费用总额可能达到 30 000 美元的情况，必须事先征得总部监督委员会的批准。《细则》还规定，除紧急情况外，如果没有获得总部监督委员会的事先批准，报销费用将依据个案性质以 40 000 美元或 30 000 美元为限。总部和区域办事处都应获得事先批准。审计发现，总部对没有获得总部监督委员会事先批准的情况，全额报销了费用，而且只编写和提供了一份跨期 6 个月的报告，向总部监督委员会报告情况并征求事后批准。这种做法违反了要求征得总部监督委员会法定的事先批准规定。管理层指出，向委员会提交的个案属于紧急情况，因而征求事后批准。没有计划修订《细则》，但应取得总部职工健康保险监督委员会的正式确认，以使此种做法有效。鉴于目前的做法，应审查有关紧急情况方面的规定。

65. 由于处理报销过程中的错误，有时报销金额给了错误的受益人。当报销金额收到者或最初的申请报销者提醒该部门所发生事实时，支付费用被列为预付费用，并被试图用以冲销或调整收到金额者其后提出的报销费用。在无法冲销的一些情况中，预付费用被列为不可收回费用。在审计指出了将错误的报销费用列为预付费用的做法后，此种做法已停止。

66. 职员必须以产生费用的货币申请报销金额，世卫组织也以同样的货币向职员支付报销费用。审计发现，一些已批准的报销随后被取消。根据审计所得资料，涉及 110 万美元的 323 起报销被取消，并进行再次处理。有关方面向审计组解释，取消已支付报销的一个主要原因在于，报销是以瑞士法郎进行处理的，但有关职员是以欧元或美元提出报销的。当报销受益人提醒该部门由于处理货币不同于应付货币而导致支付费用不足时，

该部门纠正了报销费用。管理层特别指出，健康保险信息系统无法检测出诸如错误记录货币等人为错误，而大多数错误是人为错误。尽管如管理层所指出的，此类个案的数目占取消个案总数的 15%，总报销数的 0.1%，但此领域存在风险，在这样一个系统中无法排除超额支付的可能性。

人力资源管理

67. 2007 年 1 月世卫组织证实，世卫组织《职员细则》关于审查合同安排框架的修订自 2007 年 7 月 1 日起生效。《职员细则》420.4 条的修订计划，对聘用开展预计无需较长时间（例如不超过 24 个月）工作的个人一般签发临时任命合同。此条还规定，将按照批准的人力资源计划确定临时职能。此外，如果开展一项临时工作需要两年以上时间，管理人员必须提前较长时间申请，这等同创立一个较长期职位；如果开展一项工作需要两年以上时间，必须按照人力资源计划，创立一个长期职位并获得批准。

68. 审计发现，东南亚区域办事处没有编写人力资源计划，确定短期或长期职位，因此审计无法确定双年度期间的聘用是用于开展短期工作或其它工作。管理层保证，将在 2008-2009 年双年度制定人力资源计划。在东地中海区域办事处，管理层向审计组通报，东地中海区域办事处人力资源计划是一个动态文件，以世卫组织代表处的意见为基础，在收到意见时进行更新。但是无法向审计组提供通常意义上的人力资源计划，即确定职员要求和工作内容、区分短期和长期职位、将短期职位转成长期职位的理由等。

69. 东南亚区域一些被审计国家办事处，6 个月以下临时任命的空缺职位通知没有对外张贴，一些职位提供函存在缺陷，一些被任命者的接受函丢失。审计注意到一些合同的条件自一开始被修改了若干次，但没有记录明确的理由。没有评价对短期职员的要求，也没有明确确定短期职员的工作。这是由于世卫组织代表处没有短期计划，也没有确定短期职能。“工作行动计划领域”确定了一些适用短期合同的领域；但是，其中一些情况出现了偏差。2007 年 7 月 1 日在职的职员可适用新的《职员细则》，但必须选择继续沿用修改前细则还是运用修订后细则。几乎在所有延期至 2007 年 7 月 1 日以后的合同中，都没有要求进行选择。相反，所有情况都是签发一个自 2007 年 7 月 1 日至，延期的新合同。

70. 在合同开始时没有对工作目标进行评估。在合同期结束时，所有职员都没有在绩效管理和发展系统中进行评估，第一级和第二级主管人也没有进行审核。没有对上一次聘用期间的绩效进行评估就进行下次聘用。

71. 我建议, 应有综合人力资源计划记录, 有关办事处应优化聘用和展期程序。有关管理层保证将采取必要纠正措施。

规划实施

规划预算编制

72. 对欧洲区域办事处规划预算财务实施情况的审查发现, 尽管工作预算少于计划成本, 但是几乎所有工作领域都有未用完的节余。这强调了资源分配应更符合实际情况, 以便进展良好的产品所需资金不会面临短缺。管理层指出, 捐助协议规定的限制条件支配资金流动。世卫组织正在努力鼓励捐助国家和机构向本组织提供未指定用途供资, 以便预算具有最大程度的灵活性。

73. 在支持管理层努力的同时, 我建议工作领域的资源分配应更符合实际情况, 避免某些领域出现严重短缺而其它领域出现严重过剩。

74. 对工作领域预期结果的实现情况分析表明, 在 34 项预期结果中规划执行率低于 70%。审计中对产品提供的审查发现, 2006-2007 年双年度期间应完成的总计 1359 个项目中, 只完成了 186 项产品, 占 14%, 而 1049 项产品 (77%) 仍在进行中。4 项产品被取消。

75. 财务执行率低的原因在于: 一些自愿捐款被指定用于下一双年度的活动; 修改捐助协议将已收到资金的活动延至下一双年度; 职员短缺; 一些活动被削减规模和/或被取消; 及会员国提供实物捐助而造成资源节余。鼓励与捐助者进行定期协调, 增进规划实施。

直接财政合作

76. 直接财政合作自 2006 年 6 月 6 日起生效, 替代了原有的地方费用补助办法。因此所有预付给相应政府的费用由直接财政合作程序负责。但是, 审计发现东地中海区域办事处在 2006-2007 年期间同意了 104 项地方费用补助。管理层指出, 原因在于对世卫组织代表处的指导和备忘录在 2006-2007 年双年度期间已经签发。世卫组织驻阿富汗代表处在 2007 年同意了 520 项新的地方费用补助。东地中海区域办事处主任因此中止了世卫组织代表处在发放地方费用补助方面的授权。

77. 世卫组织代表处应分析收到的政府提出的项目建议书, 确定它们是否符合工作计划和资助。在世卫组织驻印度尼西亚代表处, 尽管项目建议书已在技术和财务上得到审批,

但没有证据记录表明开展了此类分析。审计中的测试检查发现，不仅晚于规定时间收到报告和费用报表，而且没有记录证据表明世卫组织代表处核实/仔细检查了这些报告和报表，判定是否履行了工作计划的要求。除了负责技术部门的审批之外，没有编写技术和财务方面的详细说明，没有核实职权范围和工作计划预期结果就接受了直接财政合作项目建议。记录没有显示具有技术和财务部门的审批和世卫组织代表处的批准，任何阶段也没有针对技术和财务方面变化以及与工作计划的关系的检查。有些情况下，世卫组织代表处一次发放了整笔提议金额，而且没有记录理由。审计发现没有记录表明收到过完成报告，也没有记录表明世卫组织代表处评估过预期结果的实现情况。管理层同意加强分析、审批和批准过程。

78. 我建议世卫组织代表处缔结的协议总应包括具体技术和财务条款与条件。政府提交的技术与财务报告应予以监督和核实，检查是否遵守工作计划中旨在实现预期结果的要求。管理层接收了建议。

全球管理系统

79. 对于世卫组织各规划的有效和高效管理与行政工作所需的信息，世卫组织目前使用的原有计算机应用系统越来越无法及时提供信息。为了提高业务效率、优化过程并有效下放授权和责任，本组织决定采用全球管理系统替代分散的计算机信息系统。全球管理系统以甲骨文公司（Oracle）电子商务组件为基础，是一个全球管理与行政综合系统。2003年5月第五十六届世界卫生大会授予全球管理系统5550万美元的预算。其后，2007年3月本组织决定采用通过全球服务中心提供全球服务的模式，与全球管理系统一同实施。全球服务台将向全球管理系统用户提供工作和技术方面的支持。该项目选定萨迪扬公司（M/s Satyam）为系统集成者，计划于2008年6月3日启用。

80. 2008年1月至2月，世卫组织总部对全球管理系统项目过程和实施准备情况进行了详细研究，检查全球管理系统应用开发和执行过程是否符合包括了风险管理与控制的最佳做法与程序，并审查全球管理系统应用的实施准备情况。审计以详细的风险分析为基础，依据CoBIT¹框架展开。审计结束时向秘书处发送了包括审计结果和建议的管理建议书，并收到了秘书处的回复。下文将讨论这些审计结果、建议和秘书处的回复。

项目管理

81. 对于全球管理系统这样一个重大业务项目，试图通过利用技术和重新设计重要业务

¹ CoBIT 是国际公认的信息管理框架，管理人员可籍此缩小控制要求、技术事项与业务风险之间的差距。

过程代替世卫组织现有工作过程，必须确保项目在既定职能、预计成本和设想的时间框架内实现交付使用目标。时间日程表的制订应考虑到关键路径过程。审计发现，该项目最初预计于 2007 年 9 月启用，第一次延期至 2007 年 12 月，第二次又延期至 2008 年 3 月，第三次再延期至 2008 年 6 月。项目管理层指出，此类规模的项目延期 9 个月不可视之为失败。但是，在一年之中三次修改最后期限给支持人员和项目结构带来巨大压力，因为他们必须不断修改计划和资源配置。

82. 根据项目启动文档，项目管理使用的基准是 PRINCE2¹方法学，而在项目实施阶段要求遵照甲骨文公司的应用实施方法 (AIM) 和项目管理方法 (PJM)。审计发现，没有完全遵照 PRINCE2 方法学，只保留了一些形式和注册者；也没有完全遵照甲骨文公司的应用实施方法，而且系统集成者 (SI) 建议的关键交付阶段并不与应用实施方法的阶段完全一致。因此，项目已进入测试阶段，但还没有令人满意地完成前期阶段。管理层指出，全球管理系统项目正在采用 PRINCE2、应用实施方法和 '萨迪扬公司' 方法学的精粹。对系统集成者建议的关键交付阶段与应用实施方法的阶段不完全一致，管理层表示接受。

83. 我建议，鉴于项目已进入测试阶段，但还没有令人满意地完成前期阶段，应在启用前考虑独立第三方对解决方案的技术接受性。管理层接受了建议。

84. 该项目被控制在 5549 万美元的预算内。但是，许多直接与全球管理系统实施有关的活动的费用，包括特别是组织安排变化、全球服务台等，总计达到 2840 万美元，没有反映在全球管理系统的项目成本中，而是由本组织正常预算提供资金。对审计所指出的费用没有被列入全球管理系统 5500 万美元的预算内，项目管理层表示接受。管理层还指出，全球服务台和全球服务中心实施上是两个独立的项目，而其它费用被认为是正常业务预算的一部分。但是，由于全球管理系统才产生了这些成本，因此应直接归入并列为项目成本。全球管理系统及其支持服务在下一双年度的运行成本预计为 4880 万美元，而服务中心业务的双年度成本则为 350 万美元。

85. 按照项目启动文档，容忍度被定义为全球管理系统项目组和有关卖方所需时限或质量（例如软件的允许延误/质量）的偏差程度。项目每一阶段都将确定容忍度，而且将定期监督结果。审计发现，没有以允许延误或软件质量形式定义项目每一阶段的容忍度，项目委员会会议记录中也没有反映这些事项。这带来了风险，可能会导致无法在设想的时间框架内达到预想的软件质量。

¹ PRINCE 是一种项目管理方法学，包括项目的管理、控制和组织。

86. 审计组获悉，在开发标准业务程序期间，项目管理组直接参与了主要负责紧急情况的技术部门即危机中的卫生行动的工作，而且在 2007 年与卫生技术部门举行了一系列研讨会，示范了系统并就变化进行了交流。但是，审计通过与卫生技术部门的互动发现，管理层认为卫生技术部门在很大程度上进行了参与，但这些部门自身却不认同这样的观点。这些部门认为，它们的准备就绪程度并不令人满意；它们在试点项目和用户验收测试中的参与是最低程度的；以及对于它们关切的所需灵活性以及紧急情况中业务优先顺序，并没有与它们沟通这方面的结果。

87. 回归测试的目标是彻底测试全球管理系统解决方案，包括固定编码、配置、安全文档和责任。这使得有机会可以（在电子业务组件中）进行终端对终端¹的业务集成测试，在进入用户验收测试等下一步阶段前稳定解决方案。审计发现，从终端对终端业务集成的角度来看，并以与系统集成者共同商定而确定的情况为基础，回归测试的结果由于缺乏详细的预期成果，在启动之前不能成为基准。这是妨碍解决方案稳定性的一项风险因素。管理层指出，回归测试的详细测试结果与试点²项目一样，证实了一些情况没有从终端对终端角度进行测试。但是，在此或可指出，试点中没有设想过的各项功能的详细预期结果无法推断至回归测试。

88. 我建议可充分测试全球管理系统解决方案，包括固定编码、配置、安全文档和责任，以便在启用前证实解决方案的稳定性。管理层接受了建议。

89. 审计发现，除薪金外，没有对任何模块计划开展全球管理系统实施时的平行运行。即使是薪金的平行运行，也是利用前几个月的数据和 Instance³，这些都有别于用户验收测试或实际情况中所使用的数据和系统。原有数据正用于测试全球管理系统的计算准确性，而且也不是完全用于测试时间和容量的后勤运行。这带来了风险，全球管理系统解决方案的结果在真实情况中可能无效。

90. 我建议，应考虑在启用前，以原有输出结果确认薪金之外其它模块的有效性，以便保证全球管理系统应用模块输出结果的准确性。管理层接受了建议。

合同管理

91. 在执行与甲骨文公司的协议时，认识到需要“托管服务”，以便在系统集成者从事“供应商适应度-差距”作业前的一段期间内可提供服务，或许还将继续需要这项服务。当时

¹ 终端对终端是指创立并完成一个过程，诸如差旅申请或采购申请。

² 试点指会议室试点，这是在全球管理系统项目的初期阶段开展的一个试点项目。

³ Instance 指甲骨文公司用以管理数据库数据的软件（和内存）。

认为可通过“甲骨文按需应变”获得所需服务。本组织随后认识到，通过将开发托管从应用支持中分离并将萨迪扬的责任扩大至包括开发支持，可达到节约成本目的，并可改善业务控制 and 责任。因此，本组织决定将应用托管于国际计算中心，将应用开发的责任交予萨迪扬。根据合同，通过“变更申请”实现了这一目的。管理层指出，因此大幅降低了每月的成本，竞争性投标可能不再有意义。

92. 在这方面应谨记，按照合同“变更申请”是申请变更或增加服务或绩效标准。托管完全不同于服务的变更或增加。此外，《世卫组织手册》规定只有合同审查委员会有权弃用任何采购规定。尽管审计赞赏该项工作的外包节约了费用，但是将签订托管合同这样的重要合同视作变更进行申请，从操作上违反了世卫组织规定，而且也不符合与系统集成者签订的合同。

93. 与萨迪扬签订的价值为 27 195 000 美元 的合同包括服务绩效，即 15 000 人天的技术活动。根据最初工作计划，规划的启动、完成与保修期结束分别定于 2005 年 10 月、2008 年 7 月和 2008 年 10 月（隐含）。总部的启用日期因此改至 2008 年 6 月 1 日。迄今为止，萨迪扬公司开展了 21 131 天的技术活动，因而要求支付总计 2860 万美元的费用，超出合同 140 万美元。如果延误时间更长，可能此金额会进一步上涨。管理层尽管认识到延期可能会产生支付款项而导致成本进一步增加的风险，仍认为与萨迪扬的合同是固定价格合同，不会自动认可对工作延期的支付款项。但是，事实上仍存在风险，系统集成者合同方面仍有因延期而要求支付费用导致成本增加。

94. 全球管理系统项目核准的 5549 万美元预算包括用于职员的 1760 万美元预算。其中存在因进一步延期而增加费用的风险。初步启用的延期要求继续聘用整个工作组（每月成本约为 340 000 美元）。初步启用以后的任何延期要求展期聘用较小的工作组（每月成本约为 250 000 美元）。此外，目前的托管成本、第三方软件支持成本和日常成本每月约为 60 000 美元。鼓励项目管理层通过编制适当地定时削减有关人员的职员计划，努力管理此类风险。

解决方案的准备情况与用户验收测试

95. 用户验收测试是重大信息技术项目的项目生命周期中非常关键的阶段，应在解决方案完全、充分准备就绪后进行，测试所有内部链接和报告，因为此项测试的基础是用户将接受解决方案。审计发现，在解决方案尚未百分百准备就绪时就开始进行了用户验收测试。用户验收测试无法获得与工作流程监测有关的解决方案、项目安全设置、SSA 类

定制¹以及 8 份重要报告。在用户验收测试开始三星期后，用户验收测试获得了另外 13 份报告。用户验收测试无法获知这些功能的业务负责人的接受度，使得解决方案具有风险，该方案未能全方位地充分接受用户的测试。管理层指出，这些内容对整体解决方案的影响是最小的，随着时间的推移，即使在系统试运行后，也将在全球管理系统中继续加入更多内容和维护。

96. 对于此回复，应考虑到这样一个事实：信息技术系统投产前的变更与投产后的变更在性质上完全不同，一个属于整体系统设计的一部分，而且不同内容之间存在有关联的相互依赖，而另一个一般而言在本质上则是已建立的、正在使用中的解决方案的增加部分，存在局限性。启用的最后期限应考虑到各个阶段的提前期以及阶段转换之间的先决条件。

97. 用户验收测试目前只使用部分转换的数据和很大程度上已组合的数据，业务负责人已同意进行不使用完全转换数据的用户验收测试。这形成了风险，没有使用真实数据测试解决方案，无法再现真正的实际情况。本组织自己的信息技术和电信技术司也表示了关切，指出了在用户验收测试中不按照严格的测试使用充分转换数据的风险，这样的测试可能仅仅是生产镜像。管理层在回复中指出，用户验收测试的基础是一组在统计学上具有充分性和代表性的数据，由转换后的原有数据和组合数据结合构建而成。但是，审计发现即使对于短期职员薪金这样的关键模块，用户验收测试对每个区域也只使用了 25-30 例个案。用户验收测试正在使用的特别组合数据没有极限边界，但在启用后可能会出现极限边界，因此无法充分保证解决方案具有完整的功能。重要的是，切换 (Cutover)²和其它测试没有打算让用户参与，而这是实际用户参与测试的最后一次机会。

98. 鉴于正在使用部分创立和部分转换的数据进行用户验收测试，我建议启用前拟可考虑在切换期间确保使用完全转换的、一致的和有效的数据。管理层接受了建议。

99. 一些用户在用户验收测试中被赋予不止一项职能，既是业务发起者也是同一项业务的批准者。这没有测试职责分离原则，因为使用这种方法无法测试在没有发起业务时批准业务的客观性。在启用后情况中，此控制是检查和制衡制度的要素，没有测试此控制将带来风险。管理层在回复中指出，在用户验收测试期间，测试了批准过程，包括职责分离原则，但没有详细说明如何展开测试。

100. 审计发现，只有终端对终端情况体现了正常的全球管理系统业务过程。用户验收测试无法加入新的终端对终端情况，将以正常限值测试数据。这使得用户验收测试具有很大

¹ SSA 指特别服务协议。

² 切换 (Cutover)：计算机系统的现有数据、功能或用户同时转至新的设施或设备的过程。

的局限性，在正常情况下使用正常数据，但在实际情况中，由于世卫组织活动的性质，本组织可能需要在非常极端的情况下开展工作，例如在非常短的时间内为突发情况筹集大量资金。

组织安排的准备情况与培训

101. 卫生技术部门运行一些由其部门开发并维护的自有信息技术系统。这些信息技术系统需要连接至全球数据中心，从全球管理系统获取资料，才可以工作/形成报告。审计发现，卫生技术部门所运行应用程序的补救措施状况可从全球数据中心读取，但这些状况尚不明确，而且在开展用户验收测试时也不会使用实际数据测试这些状况。管理层指出，曾尝试通过确保进行广泛的定期沟通和对此事项提供支持，最大程度地降低本组织的风险。但是，审计发现没有对此定义有关关键问题和补救行动。如果这些问题不能及时得以解决，形成卫生技术部门报告的这些系统无法在启用后情况下开展工作的风险也无法解决。

102. 全球服务中心的责任包括全球行政管理过程，例如全球付款、全球薪金、全球人力资源、全球采购、全球应用支持（包括全球管理系统数据库行政工作和全球管理系统应用维护）、全球服务台支持（包括全球管理系统第一级和第二级功能及技术支持与追踪）及全球管理系统的系统行政工作。审计发现，尚未制订全球服务中心内全球服务台应用的能力规划。现有带宽只够用于收集诊断信息。如果需要远程计算机截屏，就需要分配更多的带宽。此外，区域或国家办事处都没有增加带宽，也没有记录显示具有全球数据中心应用的网络应用概要操作计划，没有此计划无法预计全球服务中心和其它远程办事处的带宽要求。

103. 审计组赞赏管理层的决定，即在 2008 年 6 月启用前制订稳定的全球服务中心业务持续性计划。然而，在制订有效的业务持续性计划之前，应进行风险评估，确定对其任务至关重要的功能和数据、支持这些功能和数据的系统以及如果没有这些功能和数据对世卫组织的影响。还要求与硬件、软件和通讯服务与设备供应商等外方进行协调。审计发现，由于缺乏正式、有记录的及经测试的灾难恢复计划书，如果出现重大灾难性事件，全球系统管理中自动处理过程的业务持续性仍存在很大风险，对本组织关键领域的工作造成重大影响。

104. 我建议，应在全球管理系统和全球服务中心启用前，应为全球服务中心制订稳定的、有记录的和经测试的灾难恢复和业务持续性计划。

105. 全球服务台是与全球行政管理过程和问题解决办法有关的信息的唯一联络点。由于全球服务台将提供远程业务类和技术类服务，服务台所雇用的职员应具备解决问题的技术能力，而且中心应具有足够带宽。审计发现，在全球服务台工作的职员大多是新近聘用的职员，具备的技术知识有限。因此，他们对原有系统的机构知识也有限。有人提议通过对全球管理系统、甲骨文公司系统的培训以及专题事项专家对各专题的培训管理此问题，但是职员主要通过处理问题解决办法进行学习。但是，审计发现全球服务台没有参与用户验收测试。管理层指出，正在审查萨迪扬公司的提议，即在投用切换后的过渡期内在全球管理系统提供第二级、第三级和第四级支持，而全球服务台职员将在过渡期内与萨迪扬公司密切合作；区域办事处也建立过渡服务台支持切换后工作。回复低估了本组织在投用后情况中过度依赖系统集成者的风险。

106. 审计注意到，没有记录显示进行了对世卫组织官员的培训需求分析（例如技术要求分析和技术差距分析）与培训需求确定（例如全球管理系统培训的职员数目，以职责为基础的职员培训等），以便为投用后情况做好准备。此外，审计还发现，全球服务中心的职员培训已开始采用“师资培训”方法，即全球服务中心经过培训的职员将培训其他职员。但是，截至审计之时，没有为培训服务编写具有组合模块的教员手册，也没有编写过渡时期用户生产力套件。这表明在培训方法方面缺乏统一方式。管理层特别指出，用户生产力套件工具中包括了指导人员手册，并将向全球管理系统教员提供准则。然而，审计希望在此指出，用户生产力套件是学员手册，而不是教员手册，而且准则不能取代详细手册。

107. 我建议，在启用前应制订有记录的培训需求分析、培训需求确定、教员手册和用户生产力套件，并向全球管理系统用户就启用后情况提供足够的培训。管理层接受了建议。

知识管理

108. 鉴于维护原有系统的大量频繁工作，本组织信息技术和电信人员无法与全球管理系统项目保持充分联系。因此，从全球管理系统和系统集成流向信息技术和电信司转移的全球管理系统解决方案知识相当有限，不够充足。除全球管理系统项目开发组和系统集成者之外，世卫组织内对全球管理系统功能知之甚少；没有证据显示，对目前的系统集成者与全球管理系统启用后的主管者信息技术和电信司之间的知识转换，具有正式的详细计划。管理层注意到审计所发现的问题，并指出世卫组织的长期战略是继续向第三方供应商外包解决方案的技术支持，从而最大程度地减少了在内部转换和保存解决方案详细技术的必要性。管理层保证，在从事支持合同谈判时，将充分考虑审计所发现的系统集成者过度依赖的风险。

109. 我建议，应制订正式的带有时限的详细计划，在系统集成者与信息技术和电信司之间进行详细知识转换。管理层接受了建议，并指出将在部署期和稳定期开展所需知识转换。

数据转换、截止和过渡

110. 审计发现，全球管理系统项目管理层低估了数据转换工作的复杂性和范围，或者没有确定适当的优先顺序；没有始终遵照转换战略，而且实际工作也没有遵守转换文件规定的方法。管理层指出，全球管理系统所需转换非常复杂，资源限制延误了一些详细转换文件的完成。管理层还指出，遵循了转换文件概述的转换战略，但存在一些例外。然而，审计发现仍然没有制订一些至关重要的文件。

111. 审计发现，按业务划分的数据的可及性包括必须创建的新数据与原有系统中不存在的数据。这包括电子数据的处理和创建/加工/集合。特别是，规划和财务部门的数据转换面临挑战，其工作计划需要定稿、获得批准并与人力资源成本相联系，并需要做好准备进行转换测试。这些领域的传递损耗可能会对切换和启用日程计划造成不利影响。管理层指出，已向所有利益攸关方强调，上述情况存在风险。

112. 审计发现，没有将世卫组织现有采购软件即“网络购买”中的历史数据进行转换，仍然留在“网络购买”中，直至关闭“网络购买”时才停止进入。管理层认为，今后几年内将在全球管理系统中建立数据库。这带来了风险，不可能对以往订单与卖方和供应商的绩效评估进行趋势分析。管理层指出，在有限的利益之外，将历史采购订单转入全球管理系统不是一项简单的任务，由于太过复杂，因此“网络购买”中的采购订单数据将作为原有系统退出运行和数据归档策略的部分内容提供。然而，由于没有提出建立数据存储功能，用于存储全球管理系统中载有的历史信息，而且原有系统退出运行和数据归档策略仍有待定稿，应注意到本组织在启用后情况中丧失机构档案的风险。

113. 我建议，应考虑在与业务负责人磋商后，通过原有“网络购买”和全球管理系统之间适当的接口连接机制，向各业务部门提供历史信息。管理层接受了建议。

114. 审计发现，全球管理系统项目中没有明确纳入数据验证，也没有进行正式的数据完整性测试。通常情况下，应由业务负责人协调和核准数据。审计发现，项目计划中没有给此项活动留出足够的时间。通过与用户的互动，审计认为有望进行某些验证工作，但样本规模与进行验证的期间等细节仍不明确。没有证据显示，将进行估计和计划工作，确保转换数据的质量（即业务负责人的验证和完整性测试）。

115. 管理层指出，切换过程中数据质量方面存有的风险正在降低，对正式切换文档的研究发现，在很多情况中，对决定重大业务的各项目标（工作场所、地点、差旅活动、供应商、物品、订单、分配款项、规划预算等），接受标准以通用术语加以描述，而且多数取决于计数和随机抽样。关于进行详细协调和停止运行的业务计划并不明确。鉴于这是在数据最终载入全球管理系统中并用于启用后实际运行前的最后机会，此类对数据质量的有限测试会形成风险，以后需要在系统投入运行后进行纠正。

116. 我建议，在为启用全球管理系统将转换数据上传至系统前，管理层应考虑以具体详细的术语，确定各业务部门将要采用的转换数据的协调和验证方法及具体的统计输入。管理层接受了建议。

117. 原有系统退出运行是系统（应用、数据库和/或平台）停止运行不再提供服务但仍可获取存放于该系统内的关键业务数据的做法。没有证据显示，将最终完成原有系统退出运行和数据库归档策略。如果原有系统无法有效和高效地退出运行，世卫组织今后在硬件、软件、人力资源和基础设施方面将面临重大的额外成本。此外，鉴于事实上只将某些功能流的大部分而不是全部历史数据（例如采购）转入系统，机构档案丢失和影响决策过程的风险仍很高。管理层保证，在最终完成策略时，将考虑审计发现的风险，并将制订中期策略，以促进向全球服务管理的切换和概括介绍中期归档策略。

系统安全

118. 审计发现，尽管具有世卫组织全球信息安全文档涵盖了各种各样高级别安全政策，但是没有详细说明相关过程，而且也没有为包括全球服务中心在内的全球管理系统环境制订正式的信息安全管理系统。此领域存在重大风险，尤其是对于全球服务中心而言，其中将处理与全球管理系统的服务器及区域与国家办事处进行链接的重大业务过程。管理层指出，世卫组织正在开发信息安全管理系统，并保证将立即草拟和协调若干主流政策，为日常安全决定和过程设定背景，并将争取获得批准。

119. 像全球管理系统这样的企业资源计划系统（ERP）具有大量可进入系统的用户，而且每个工作人员进行大量的业务。系统存在与供应商等第三方通过系统链接交流信息有关的风险。由于以上原因，在企业资源计划系统通过优化业务过程并大幅削减或取消手工操作过程而提高了效率的同时，应对其建立适当的安全控制。

120. 审计组赞赏管理层已将安全开发和测试视为不同项目阶段的不可或缺的部分，在各阶段都制定了安全内容，并作为试点项目和用户验收测试的一部分接受了测试。此外，管理层指出，在甲骨文软件系统应用一级具有内置安全机制，制定了数据库一级的安全

机制并控制和限制运作系统一级的进入。但是，由于缺乏具有记录并经过测试的计划，对系统安全特征的有效性进行评价、找出不足（包括网络安全渗透测试）以及减少不足等问题仍有待解决。

121. 我建议，应严格开展和记录包括渗透测试在内的系统安全评估。对此，应考虑由独立第三方从事此项工作。管理层接受了建议。

结论

122. 审计检查标示了项目管理及全球管理系统试运行准备操作和测试中领域内的一些风险。尽管在此阶段还无法断言这些风险在试运行中是否会导致系统出现故障或停止运转，如果没有发现这些风险，则会使系统存在缺陷，日后甚至需要付出昂贵代价加以纠正。管理层表示接受建议，这是为减少风险迈出的可喜一步。

123. 上述与全球管理系统有关的建议被列为高度优先事项。管理层接受了建议。

舞弊或舞弊嫌疑

124. 双年度期间，发生了 7 起经证实的舞弊，涉及金额达 235 235 美元。我高兴地注意到，已完成了这些个案中的必要行政行动，其中两起个案有待转交司法处理。已经报告了其它舞弊嫌疑，而且管理层已开始对这些个案展开调查。外审计将监督调查过程及采取的行动。

致谢

125. 我谨此表示感谢总干事、各区域主任和世界卫生组织职工员审计期间给予的合作和帮助。



Vinod Rai

**印度主计审计长
外审计员**

2008 年 3 月 28 日

附录

执行委员会规划、预算和行政委员会在 2005 年 5 月第二次会议上建议，双年度外审计员报告应包括说明外审计所提重要建议的实施情况的附表。因此，以下报表简要概述了外审计所提重要建议截至 2008 年 3 月底的实施情况。

外审计所提建议的实施情况

建 议	实 施 情 况
A. 分配款项与支出控制	
曾建议遵守《财务细则》并建议分配款项负责人不要让赤字差额出现。	此建议正在实施中，外审计将继续监督实施情况。注意到了赤字情况，并告知了管理层。
B. 职工预支款	
曾建议加强努力，处理未偿还的预支款并确保按照规则进行处罚和回收预支款。	处理未偿还的预支款取得了重大进展。管理层着重于严格遵守处罚和回收规则。外审计在今后的审计中将继续监测此过程。
C. 采购	
曾建议确保平衡区域办事处交给总部的采购授权的价值。曾建议创建卖方数据库。曾建议对保持所宣布紧急状态进行正式监测。	管理层提议在采用全球管理系统后实施建议。外审计将继续监测实施过程。 已实施。
曾建议审查根据应“估价申请”所获得的报价确定采购行动的做法。	已实施。
D. 技术服务协议	
曾建议在合同开始前正式签署协议。 曾建议确保获得技术和财务报告。 曾建议在缔结随后的合同前考虑以往的财务报告。 曾建议合同审查委员会检查这些偏离合同条件的情况。 曾建议世卫组织审查技术服务协议是否适于资助无研究内容的活动。	仍有待管理层采取实施建议的行动。

E. 奖学金（东地中海区域办事处）	
曾建议东地中海区域办事处继续催缴尚未提交的报告，加强内部控制。	管理层发布了说明。外审计将监测实施过程。
F. 库存物资（东南亚区域办事处）	
曾建议东南亚区域办事处仔细检查对消耗品纪录和管理的内部控制。	管理层发布了说明。外审计将监测实施过程。
G. 规划预算（欧洲区域办事处）	
曾建议各工作领域的资源分配方式应避免某些领域出现严重短缺而某些领域出现严重过剩。	活动正在进行中。外审计将继续监测实施情况。

= = =