



世界卫生组织

第七十三届世界卫生大会
议程项目 21.1

A73/27
2020年6月23日

外审计员的报告

总干事的报告

总干事谨向第七十三届世界卫生大会转呈外审计员关于世界卫生组织 2019 年 12 月 31 日结束的财务年度财务活动的报告（见附件）。

附件

菲律宾共和国
审计委员会
奎松市



外审计员
向第七十三届世界卫生大会提交的
关于世界卫生组织
2019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.....	10
A. 任务、范围和方法.....	16
B. 审计结果.....	18
1. 世卫组织在我们担任外聘审计员期间采纳的良好管理工具、系统和政策.....	18
1.1 作为财务报告框架的《国际公共部门会计准则》.....	18
1.2 问责制框架.....	19
1.3 内部控制框架.....	19
1.4 内部控制声明.....	19
1.5 全组织风险管理政策.....	19
1.6 评价政策.....	20
1.7 全组织资源调动战略.....	20
1.8 采购战略.....	20
1.9 人力资源管理战略.....	21
1.10 信息技术战略计划.....	21
1.11 全球库存管理系统.....	21
1.12 车辆管理系统.....	22
1.13 通过对全球服务中心的审计，改进政策、系统和流程.....	22
2. 财务事项.....	23
2.1 审计财务报表.....	23
2.1.1 选择服务类别不当导致的编码错误.....	25
2.1.2 就前期差错进行核算.....	26
2.1.3 特别批准对另一个预算中心的财务支持.....	26
2.1.4 处理直接财务合作退款的程序.....	28
2.2 全球服务中心.....	29
2.2.1 绿灯要求.....	29
2.2.2 全球采购和物流和全球融资内的绩效跟踪系统.....	30
2.2.3 用于离职费支付的自动工作流程系统.....	31
3. 治理事项.....	33
3.1 人力资源管理.....	33

3.1.1	战略和框架	33
3.1.2	招聘和遴选程序	35
3.1.3	司法	37
3.1.4	工作人员调查	38
3.2	规划监测和报告	39
3.2.1	世卫组织转型行动下的规划问责	40
3.2.2	报告规划产出	43
3.2.3	中期绩效评估工作	44
3.2.4	规划成果监测机制	45
3.3.	欺诈风险管理	47
3.3.1	欺诈风险管理治理	48
3.3.2	进行欺诈风险评估	49
3.3.3	人力资源管理欺诈控制措施	50
3.3.4	欺诈报告机制	51
3.3.5	监测欺诈政策的执行情况	53
3.4	区域和国家办事处的控制环境	54
C.	管理层披露情况	55
D.	外部审计建议落实情况	55
E.	鸣谢	56
	附录 – 历年外审计员建议落实情况	57

缩略语表

ADGs	助理总干事
AFRO	非洲区域办事处
AMG	资产管理小组
AMRO	美洲区域办事处
AP	应付账款
APW	执行工作协议
AR	评审报告
AWB	航空运单
AWD	收入、资助款和捐助报告
BC	预算中心
BCP	业务连续性计划
BFO	预算财务官员
BL	提单
BOS	业务运作部门
CEM	捐助者参与管理系统
CFE	突发事件应急基金
CIG	持续改进小组
CN	类别网络
COSO	反虚假财务报告委员会发起组织委员会
CRE	合规、风险管理和道德操守办公室
CRM	资源调动协调处
CSO	中心支持处
DAF	行政和财务主管
DFC	直接财务合作
DG	总干事
DI	直接实施
DOA	授权书
DOI	利益申报
DRC	刚果民主共和国
EB	执行委员会
EMRO	东地中海区域办事处
ePMDS	电子绩效管理和发展系统
ERF	紧急情况应对框架
ERM	全组织风险管理
ERS	按估值进行收货结算
eTR	差旅报告

EURO	欧洲区域办事处
ExDs	执行主任
F&F	货运代理
FACE	供资授权和支出证明报告
FAR	固定资产登记簿
FCTC	烟草控制框架公约
FMC	财务管理委员会
FNM	财务司
GFI	全球融资
GHR	全球人力资源
GIMS	全球库存管理系统
GL	绿灯
GOE	一般业务支出
GPAY	全球薪资
GPEI	全球消灭脊灰行动
GPG	全球政策小组
GPL	全球采购和物流
GPM	全球薪资管理人员
GPTP	全球采购培训规划
GPW	工作总规划
GSC	全球服务中心
GSM	全球管理系统
GSMC	全球工作人员管理理事会
HIV	人类免疫缺陷病毒
HM	招聘管理人员
HQ	总部
HR	人力资源
HRD	人力资源司
HRT	人力资源和人才管理处
IAASB	国际审计和鉴证标准委员会
IARC	国际癌症研究机构
ICC	联合国国际计算中心
ICF	内部控制框架
ICSC	国际公务员制度委员会
IEOAC	独立专家监督咨询委员会
IMT	信息管理和技术司
IOS	内部监督服务司
IPO	定额备用金采购订单

IPSAS	国际公共部门会计准则
ISA	国际审计标准
IT	信息技术
JIU	联合检查组
LEG	法律顾问办公室
LOA	协议书
LoR	声明书
LTA	长期协议
MAB	流动性问题咨询委员会
ML	管理函
MO	主要办事处
MoFA	外交部
MOH	卫生部
MTR	中期审查
OMB	监察员和调解事务办公室
OSL	业务支持和后勤
PAHO	泛美卫生组织
PAN	规划领域网络
PB	规划预算
PBAC	规划、预算和行政委员会
PBPA	规划预算绩效评估
PFI	包装、运输和保险
PO	采购订单
POL	消灭脊灰司
PRP	计划、资源协调和绩效监督司
PTAEO	项目、任务、活动、开支、组织
QA	质量保障
RD	区域主任
RM	资源调动
RMS	资源调动战略
RMT	风险管理工具
RO	区域办事处
SCCM	系统中心配置管理人员
SCM	供应链管理
SDG	可持续发展目标
SEARO	东南亚区域办事处
SHI	职工健康保险
SHW	工作人员健康和福祉处

SIC	内部控制声明
SLA	服务水平协议
SMART	具体的、可衡量的、可实现的、相关的和有时限的
SMG	高级管理小组
SMT	离职主跟踪器
SOP	标准运作程序
SP	遴选小组
SR	服务要求
TB	结核病
TC	电话会议
TF	工作队
TOR	职权范围
TQS	旅行质量专家
TR	差旅申请
UGG	伞式赠款归类
UHC	全民健康覆盖
UN	联合国
UNAIDS	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、
UNEG	联合国评估小组
UNITAID	国际药物采购机制
VC	视频会议
VfM	资金效益
VMCC	男性自愿包皮环切术
WCO	世卫组织驻国家办事处
WFS	世卫组织车辆管理处
WHA	世界卫生大会
WHE	世卫组织突发卫生事件规划
WHO	世界卫生组织
WR	世卫组织代表

执行概要

引言

1. 谨根据**世界卫生组织（世卫组织）**《财务条例》第十四条发布外审计员关于世界卫生组织（世卫组织）财务报表和活动的审计报告，并通过执行委员会转呈第七十三届世界卫生大会。
2. 本报告系菲律宾共和国审计委员会主席根据其作为世卫组织 2012 至 2019 年外审计员的任务，向世界卫生大会提交的第八份也是最后一份报告。
3. 审计的目的是向会员国提供独立鉴证，加强本组织的透明度和问责制以及本组织的运营效率和有效性，并通过外部审计过程支持实现本组织的工作目标。本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管理事项。

审计的整体结果

4. 本着我们的任务，我们根据《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》，审计了世卫组织的财务报表。
5. 我们认为，根据《国际公共部门会计准则》，财务报表在所有重要方面都如实反映了世卫组织在 2019 年 12 月 31 日结束的财务年度的财务状况、财务执行情况、净资产/权益变动、现金流量以及对预算和实际金额进行的对照。根据我们的结论，我们对本组织 2019 年 12 月 31 日结束的财务年度财务报表发表了无保留的审计意见。
6. 我们还得出结论认为，会计政策的适用与前一年保持了一致，我们在审计期间注意到或作为财务报表审计工作一部分测试的世卫组织交易，在所有重要方面均符合《财务条例》和法定权力。
7. 除财务报表审计外，我们还对非洲、东地中海和东南亚区域办事处以及世卫组织驻尼日利亚和乌干达的国家办事处进行了审计。此外，为了促进世卫组织财务管理和治理的增值，我们还对人力资源管理、欺诈风险管理以及规划监测和报告进行了审计。审计结果通过管理函转达给世卫组织管理层，并纳入本报告。

主要审计结果

8. 由于这是我们向世界卫生大会提交的最后一份报告，我们强调了秘书处在我们担任外审计员期间采取行动落实我们的建议时采用的管理工具、系统和政策，这些行动加强了问责制、责任制和透明度。其中包括：(a)作为财务报告框架的《国际公共部门会计准则》；(b)问责制框架；(c)内部控制框架；(d)内部控制声明；(e)全组织风险管理政策；(f)评价政策；(g)资源调动战略；(h)采购战略；(i)人力资源管理战略；(j)信息技术战略计划；(k)全球库存管理系统；(l)车辆管理系统；(m)全球服务中心的创新。

9. 就 2019 年财务年度而言，审计得出的最主要的意见概述如下：

财务交易处理和记录

10. 负责管理相关资金/预算的人员需要在采购登记阶段正确掌握支出代码，以便在财务报表中对支出进行翔实分类。担负采购交易处理职能的工作人员完成采购方面 iLearn 课程的相关部分是实现这一目标的重要一步。

11. 针对会计处理的前期差错，需要加强报告控制，以遵守《国际公共部门会计准则第 3 号》的规定，确保收入账户余额的正确性，并在报告期内公允列报账户。

12. 一个预算中心向另一个预算中心的活动提供财务支助时，须强制遵守标准运作程序的要求，并须得到主计长的特别批准，除非对这些要求作出修正。同样，需要考虑直接财务合作和直接实施的质量保障初始检查的价值，以全面遵守直接财务合作和直接实施的采购订单要求。

13. 需要解决在处理直接财务合作退款时反复出现程序差错的情况。各区域办事处的行政和财务部门应确保国家办事处遵守 FIN.SOP.XVI.001 规定的对退款处理的政策要求。

(GSC) 全球服务中心

14. 延迟和与绿灯要求相关的其它问题对全球服务中心至关重要，因为这将妨碍其实现提高效率的目标，需要特别予以关注以应对挑战。

15. 全球采购与物流和全球融资领域内的交易量和流程的复杂性要求有一个绩效跟踪系统来管理工作量，为此，可借助专门的看板来加强监控，进一步显示实际的生产力和实时报告，以随时调整工作分配。

16. 需要进行可行性研究/分析，以便为离职费的支付开发一个自动工作流程系统，该系统能够执行各种功能，不仅提高全球服务中心流程链的效率，而且在获取相关信息方面促进流程所有者（国家和区域的当地人力资源助理）和管理层（区域行政和财务部门主管、区域人力资源管理、全球服务中心协调员和管理人员）的增值。

人力资源管理

17. 世卫组织的人力资源政策、框架和程序应在世卫组织转型议程的范围内界定人力资源管理的目标和目的。因此，我们注意到需要修订人力资源战略和学习和发展框架。还需要在实施世卫组织全球流动政策时将治理机制制度化。此外，在筛选问题、削减冗余活动和对最终遴选决定提供反馈等方面，我们注意到需要对统一的遴选程序进行审查。我们还注意到司法方面不同部门的作用和责任相互重叠。最后，工作人员满意度调查不像联合国系统那样每隔一年进行一次。

规划监测和报告

18. 本组织尚未认识到转型给 2018-2019 年规划预算的规划实施、监测和报告带来的风险，因为没有以全面和包容的方式考虑适当改变管理战略。

19. 中期审查没有说明由规划预算供资的产出状况、本组织对规划预算执行工作的问责以及它如何促进/影响预期成果。

20. 中期审查报告使用的模板要求规划领域的贡献或关键进展符合《第十三个工作总体规划》，但准备的中期审查是基于《第十二个工作总体规划》下的 2018-2019 年规划预算的执行/绩效。所进行的绩效评估将进展评估的重点从《第十二个工作总体规划》的预期成果转向《第十三个工作总体规划》的“三个十亿”目标上，这些目标仍有待在 2020 年新的规划预算下着手执行。因此，中期审查的读者和本组织的利益攸关方无法全面了解对 2018-2019 年规划预算和《第十二个工作总体规划》中期产出交付的总体评估。

21. 作为一项规划实施活动，需要加大世卫组织工作计划的监测力度，规划管理人员有必要不断审查和监测工作计划信息。需要对产品/服务的交付或有助于满足产出需要的当务之急进行评估。

22. 各规划之间目前的监测安排可能无法有力地支持后续决定和从监测结果中吸取经验教训，也不会加强在成果文件和传播经验教训方面的组织文化。

欺诈风险管理

23. 世卫组织必须改进工作，建立最适宜的欺诈风险治理安排，包括个人问责安排。世卫组织还需要本着完善的欺诈风险治理政策（包括其当前的相关政策）开展欺诈风险管理活动，以具体显示其对欺诈零容忍政策的承诺。
24. 需要承诺和进行欺诈风险评估，并需要在整个组织内在更大程度上凸显和宣传欺诈风险评估流程。内审计员报告的欺诈事件和已证实的欺诈案例日益增多，是一个令人信服的因素，促使世卫组织加强其欺诈风险评估流程和考虑采用新工具或新方法来评估欺诈风险。
25. 欺诈风险意识培训不是世卫组织针对所有工作人员的强制性培训的一部分。没有系统地进行离职面谈，对签署年度利益申报的遵守情况监测不足。
26. 需要加强目前支持欺诈应对的欺诈报告机制。还需要建立一个关于指控和投诉的中央数据库，这对于支持采取协调一致的调查和纠正行动以适当和及时地处理欺诈行为至关重要。
27. 世卫组织需要开展重大活动，促进对政策执行的监测，以协助本组织不断加强其欺诈控制活动，并查明不足之处，同时对纠正行动和适当监督进行投入，以确保及时采取改进行动。

区域和国家办事处的控制环境

28. 注意到世卫组织东地中海区域办事处、非洲区域办事处、东南亚区域办事处以及驻尼日利亚和乌干达的国家办事处的关键流程中存在控制差距，需要加强监督、全面监测成果并严格执行相关条例和政策。

建议概要

29. 我们提出了有关建议，将在本报告中详细讨论，要点如下：
- a. 鼓励负责采购处理职能的工作人员以及总部、区域和国家办事处的项目核准人完成采购信息 iLearn 课程的相关部分，并定期重温课程，以充实自己，充分领会相关程序，从而最大限度地减少(如果不是消除的话)可能导致财务报表中账目分类不当的程序差错；

- b. 根据《国际公共部门会计准则第 3 号》，说明并报告前期差错的影响，以确保收入余额的正确性，并确保在相关报告期内公允列报账户；
- c. 在全球服务系统中应用新开发的功能，对直接财务合作和直接实施进行质量保障初始检查，并在所有区域采用同一做法，以充分执行对直接财务合作和直接实施采购订单的相关要求；
- d. 必须在国家办事处一级以及全球服务中心一级(负责处理和发放直接财务合作采购订单和直接实施定额备用金采购订单的单位)重视并严格遵守要求经主计长特别批准的相关规定；
- e. 确保国家办事处遵守 FIN.SOP.XVI.001 规定的退款处理政策要求；
- f. 制定明确的指导方针，规定供应商在绿灯核准前保有他们手中货物的天数，并解决在货物装运和快速交货的绿灯要求方面的挑战；
- g. 在全球采购和物流和全球融资处中建立一个强大的绩效跟踪系统，全面掌握关键服务的绩效，为管理层作出更明智的决策和确定需要改进的关键领域提供信息，进一步提高向世卫组织和伙伴组织提供服务的质量和及时性；
- h. 进行可行性研究或分析，以为离职费支付流程开发一个自动化工作流程系统，为全球服务中心内外的相关用户提供必要的功能；
- i. 更新人力资源战略，使之与世卫组织转型议程保持一致；
- j. 流动政策立足转型，修订与学习和发展框架有关的人力资源战略，优化全体工作人员的能力和才干；
- k. 通过优先设立流动性问题咨询委员会和持续改进小组并起草其相应的职权范围，促进流动政策的执行；
- l. 审查统一的遴选程序，便于进一步实现筛选标准的定制化，以提高初步筛选程序的效用；
- m. 考虑审查并着手酌情修订该程序的初步筛选和深入评价步骤中包含的评估参数，目标是减少冗余；

- n. 就最终遴选决定结果向职工协会代表和其他遴选小组成员提供反馈，并在他们参与的所有已完成的招聘中一体适用和提供；
- o. 设立一个登记处/协调员，负责接受、保存、向内部司法系统相关办公室转递工作人员的关切并居中作出协调；
- p. 设计一个机制来监测各项工作人员调查以及相应的调查后活动和倡议的进行。今后，每隔一年进行一次工作人员满意度调查，以联合国系统的做法为基准，特别是在通过本组织的转型议程推行和修订的政策方面；
- q. 在本组织向新的《工作总规划》和规划预算过渡时，澄清和梳理与其转型有关的规划问责和协调，以确保按计划交付规划产出，并支持规划成果报告工作。
- r. 将产出报告纳入中期审查，以提高透明度和更切实地衡量成果问责，因为这些产出是世卫组织对执行规划预算负有完全责任的结果。；
- s. 通过更加注重产出交付的进展和确保密切监测相关活动，促进对规划预算执行绩效的报告，以加强问责制，改进规划预算执行情况的报告工作；
- t. 协调规划一级的监测机制，以明确具体的责任和机制，跟踪和监测规划交付情况，进一步简化信息管理，支持组织学习和今后的决策；
- u. 重新规定世卫组织整体欺诈风险治理结构，并确定主要参与者的具体作用和职责，以更好地澄清欺诈风险的管理责任，并为今后的欺诈相关政策定下基调。
- v. 通过合规、风险管理和道德操守办公室定期并在适当级别进行具体且正式备案的欺诈风险评估，以更好地推动本组织履行其对管理欺诈漏洞的承诺；
- w. 在欺诈风险管理政策中纳入对所有工作人员进行欺诈风险意识和预防方面的强制性培训要求，并要求人力资源司在其强制性培训规划中纳入这一要求；监测工作人员遵守利益申报的情况，系统地进行离职面谈，关注可能出现的欺诈相关问题；
- x. 加强世卫组织欺诈报告机制和协调，以支持建立一个存储所有欺诈指控和投诉的中央数据库，确保内部监督服务司的案例数据涵盖通过诚信热线和其它机制报告的数据，所有这些都是为了提高本组织欺诈应对措施的威慑力；

- y. 全面监测世卫组织欺诈预防政策和欺诈风险意识指导方针及相关政策的应用，为加强欺诈风险管理机制创造正确的先决条件，并进一步改进其风险意识文化。

以往年度外审计员建议的落实情况

30. 我们核实了对以往年度审计报告中所载外部审计建议的落实情况。我们注意到，在 27 项未落实建议中，有 19 项（70%）得到落实，8 项（30%）仍在落实进展中。有关这些建议的详细情况见附录。

A. 任务、范围和方法

任务

31. 第六十四届世界卫生大会在 WHA64.23 号决议中，任命菲律宾共和国审计委员会主席为世卫组织 2012-2015 年四年期的外审计员。世卫组织第六十八届世界卫生大会通过 WHA68.14 号决议（2015 年），赋予了其作为 2016-2019 年四年期外审计员的新任务。世卫组织《财务条例》第十四条和附录中规定了外部审计的职权范围。该条例要求外审计员向世界卫生大会报告年度财务报表的审计情况，以及按照条例第 14.3 条和职权范围补充条款应当提请卫生大会注意的其它信息。

范围和目标

32. 我们的审计是对财务报表中金额和披露情况的支持性证据进行独立检查。审计还包括评估世卫组织遵守《财务条例》和法定权力的情况。审计的主要目标是提供独立的意见，说明：

- a. 财务报表是否根据《国际公共部门会计准则》，如实显示世卫组织在 2019 年 12 月 31 日结束的财务年度的财务状况、财务执行情况、净资产/权益变动、现金流量以及对实际金额和预算进行的对照；
- b. 财务报表附注 2 提出的重要会计政策是否在与前一财务期相一致的基础上得到了执行；以及
- c. 引起我们注意的或者我们作为审计一部分测试的交易，是否在所有重要方面都符合《财务条例》和法定权力。

33. 我们还根据《财务条例》第 14.3 条审查了世卫组织的业务，该款要求外审计员对财务程序、会计制度、内部财务控制及本组织整体行政管理效率提出意见。今年，我们侧重于审查区域和国家办事处的人力资源管理、规划监测和报告、欺诈风险管理和控制环境。

34. 同样，我们也对世卫组织五个代管实体的财务报表和业务进行了审计，即：联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署）；联合国国际计算中心（国际计算中心）；国际癌症研究机构（癌症研究机构）；国际药品采购机制和职工健康保险基金。向这些实体的管理机构另外发送了一份报告。

35. 总之，审计员意在向会员国提供独立的鉴证，加强本组织的透明度和问责制以及业务效率和有效性，并通过外部审计工作支持实现本组织的工作目标。

方法和审计员的责任

36. 我们按照《国际审计标准》进行了审计。这些标准要求我们计划和开展审计以得出合理鉴证，说明财务报表没有重大差错。审计包括在测试的基础上检查对财务报表中金额和披露情况的支持性证据。审计还包括评估世卫组织管理层使用的会计原理和作出的重大估算，以及评估财务报表的总体列报形式。

37. 财务报表的审计采用了基于风险的审计方法。这种方法要求在对受审计实体及其环境（包括内部控制）有恰当了解的基础上，对财务报表的重大差错和认定程度进行风险评估。

38. 审计员的责任是在审计基础上就财务报表发表意见。开展审计是为了就财务报表是否存在欺诈或失误造成的重大差错作出合理的，但不是绝对的鉴证。

39. 关于在我们的风险评估基础上对世卫组织业务所作的审查，我们侧重于对被审计领域和办事处的业务和职能程序的风险控制进行评估。我们还审查了治理安排、风险管理实施情况，包括内部控制制度以及确定其有效性的程序。

40. 在 2019 年财务年度期间，除了审计总部财务报表之外，我们还对全球服务中心办事处、非洲区域办事处、东地中海区域办事处、东南亚区域办事处，以及驻尼日利亚和乌干达的国家办事处进行了审计。

41. 本报告不包括对正在由英国国家审计署审计的泛美卫生组织/美洲区域办事处的财务报表的任何意见。我们基于 2020 年 3 月 24 日的告慰函，对他们的审计表示信赖。英国国家审计署告知我们，迄今为止，他们对 2019 年度的审计没有发现任何重大差错、错报或可对泛美卫生组织财务报表审计意见产生不利影响的任何其它事项。他们还通知我们，一旦对 2019 年度财务报表的审计充分完成并加以认证，就可对不存在重大错报作出最终鉴证。对 2018 年的年度会计也表示了无保留的审计意见。

42. 我们与内部监督服务司协调了计划的审计领域，以避免不必要的工作重复。我们还与独立专家监督咨询委员会合作，进一步加强我们的审计工作。

43. 我们继续以载有详细评论和建议的审计意见备忘录和管理函的形式向世卫组织管理层报告审计结果。在 2019 年财务年度，我们共向世卫组织各机构和实体负责人发出 15 份审计管理函。这种做法促成了与管理层的持续对话。

B. 审计结果

44. 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。世卫组织管理层有充分机会评论我们的审计意见。提交管理层的建议旨在支持世卫组织所肩负使命的各项目标，协助改进世卫组织的财务管理和治理，并使之增值。

1. 世卫组织在我们担任外聘审计员期间采纳的良好管理工具、系统和政策

45. 我们承认并赞扬世卫组织采纳了与我们的审计建议相一致的重要管理工具和系统，以加强问责制、透明度，并提高本组织的运作效率和有效性。这些是我们根据《财务条例》第 14.3 条进行审查的结果，该款要求外审计员对财务程序、会计制度、内部财务控制，以及世卫组织业总的行政管理效率提出意见。所有这些都是在我们 2012 年至 2019 年担任外聘审计员期间通过的。

1.1 作为财务报告框架的《国际公共部门会计准则》

46. 世卫组织自 2012 年开始在财务会计和报告方面成功实施了《国际公共部门会计准则》。在实施之前，我们审查了世卫组织的《国际公共部门会计准则》会计政策，以确保这些政策符合国际公共部门会计准则委员会颁布的该准则。我们在审计财务报表的八年期间对世卫组织均发表了无保留意见。《国际公共部门会计准则》提高了联合国系统各组织财务报告的可比性、统一性、透明度和问责制。世卫组织的受益主要包

括：(a)采用最佳做法提高可比性和透明度；(b)改进高级管理层的决策；(c)增加透明度；(d)年度审计和报告，以及加强财务和人力资源管理。

1.2 问责制框架

47. 世卫组织问责制框架于 2015 年 3 月更新。我们建议世卫组织更新其 2006 年框架，使之适应当前的治理、结构和运作现实。该框架发挥促进作用，提供了本组织问责制的总体架构，并界定了它所包含的内容。它以问责制的七项核心原则为指导，这些原则奠定了问责制的基础，并为问责政策、流程和工具提供了依据。

1.3 内部控制框架

48. 世卫组织内部控制框架于 2013 年 11 月获得通过。我们建议世卫组织采用与反虚假财务报告委员会发起组织委员会一致的内部控制框架。政策框架是为加强世卫组织的内部控制系统，以应对本组织任务和目标面临的风险，并准确描述世卫组织内部控制系统的组成。它旨在指导制定可适用于本组织各级的政策、程序和系统。它将支持管理人员评估和提高在组织/责任领域的绩效。世卫组织在该政策中申明，有效的内部控制系统有助于一个组织：(a)促进有序、经济、高效和有效的运作和对本组织资源的使用；(b)交付符合本组织使命的规划和服务；(c)保护资源免于因浪费、滥用、管理不善、失误和欺诈而遭受损失；(d)促进遵守法规、条例、政策和程序以及伦理价值观；(e)识别风险并制定有效的战略和程序来控制或管理风险。

1.4 内部控制声明

49. 世卫组织于 2016 年开始采用内部控制声明支持其财务报表。内部控制声明作为一份问责和指导文件，传达了世卫组织的内部控制状况，使总干事得以明确认定本组织内当下内部控制的稳妥性，并使决策者和监督机构能够对其中所载的保障措施作出切实评估。内部控制声明还陈述了本组织目前面临的最重大风险，供利益攸关方参考。该声明提供了对问责做法和绩效状况的全组织看法，并评估了该司处理风险的能力。

1.5 全组织风险管理政策

50. 世卫组织于 2015 年 11 月通过了风险管理政策。该政策旨在建立一个强大的风险管理系统，支持在设定目标、确定战略备选方案的优先顺序、选择和管理适当的行动方针以及评估成果时作出决策。该政策还有助于提高管理质量，并在持续改进业务流

程、指示、指导、工具和信息系统管理的背景下，调整世卫组织的内部控制措施。此外，该政策立足于整个世卫组织的系统和一致的风险管理方针，培养鼓励就风险展开公开对话的文化，这种文化奠基于一种共同的语言，阐明了工作人员应如何应对风险，并在处理、容忍和利用风险之间达成适当的平衡。它概述了一个结构化的和透明的流程，将确保连贯和完整地报告风险，为决策提供信息。自 2013 年以来，我们对世卫组织风险管理的实施情况进行了持续审查。

1.6 评价政策

51. 世卫组织于 2018 年通过了一项新的评价政策。我们审查了世卫组织 2013 年就评价工作作出的体制安排，并建议世卫组织 2012 年的评价政策应与联合国评价小组的规范和标准保持一致，因为当时评价工作属于内审计员的职能。所通过的政策确定了世卫组织的总体评价框架，旨在促进整个组织的评价文化和采用，并促进世卫组织的评价符合最佳做法以及联合国评价小组的评价规范和标准。世卫组织在其政策中认为，评价是世卫组织的一项基本职能，在本组织各级开展。它确保针对业绩和成果进行问责和监督，并加强组织学习，以便为决策者制定政策提供信息并支持个人学习。

1.7 全组织资源调动战略

52. 世卫组织在 2019 年立足转型完成了其全组织资源调动战略。该战略确定了世卫组织将如何通过更广泛的传统和创新性伙伴关系实现其资源目标，目的是实现更灵活和可预测的多年期资源配置。它考虑了不断变化的全球经济、金融、政治和伙伴关系格局，同时思考了增加慈善支持的机会以及中等收入国家利用现有国内资源的潜力。所考虑的资源调动战略有四个支柱：**(a)**采用有针对性的办法来维持、扩大和丰富所商定的来自政府合作伙伴的资源；**(b)**增加来自慈善伙伴的资源并与私营部门建立有效的伙伴关系；**(c)**维持和增加来自基金会、银行和多边机构的供资；**(d)**探讨和发挥创收活动的筹资潜力。世卫组织资源管理战略变革管理计划正在制定之中。

1.8 采购战略

53. 世卫组织于 2015 年通过了一项采购战略。我们广泛审计了本组织三个级别的采购系统和流程，并提出了改进已发现差距和降低已识别风险的建议措施。世卫组织本着该战略文件，制定了其采购职能的愿景和任务。世卫组织围绕三个支柱制定了采购战略，以应对已经识别的世卫组织采购职能面临的三大风险。这三大支柱是：**(a)**战略支柱 1；强化减轻风险和合规——通过减轻风险模式限制欺诈或不当行为的机会并防止质

量缺陷，降低与采购服务有关的财务和声誉风险；(b)战略支柱2：提高成本效益——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；以及(c)战略支柱3：增进业务绩效——通过开发和改进系统以及促进工作人员的发展，提高业务能力。

1.9 人力资源管理战略

54. 世卫组织于 2013 年修订了其人力资源战略，以确定明确的方向，并与当前的规划需要和财务现状保持一致。该战略强调了世卫组织各级管理部门、工作人员和人力资源专业人员在实施该战略时的共同责任和问责制。主要目标是确保修订后的人力资源战略支持世卫组织的战略方向和重点，并满足本组织所有三个层级的人力资源需要，同时考虑到世卫组织的筹资模式。为实现这些目标，世卫组织需要一支更灵活、更具流动性、绩效优良、训练有素并随时准备迎接新的专业挑战的员工队伍。我们审查了世卫组织 2012 年和 2019 年的人力资源管理情况。该战略将加以更新，以与转型进程保持一致。

1.10 信息技术战略计划

55. 世卫组织在 2019 年制定了一项信息技术战略计划。该战略计划与世卫组织《第十三个工作总规划》的愿景、任务和战略成果保持一致。信息技术指导委员会于 2019 年 9 月批准了该战略计划。2020 年 1 月向执行委员会/规划、预算和行政委员会提供了最新情况¹。根据我们的建议，世卫组织制定具体和正式的信息技术战略计划：(i)有确定的时间框架，作为制度化战略规划流程的产物，为有待制定和目前正在制定的所有举措提供共同方向；(ii)包含最低要求，如信息技术战略方向和指导原则、目标和目的、关键绩效指标、信息技术投资以及交付里程碑；(iii)确保通过利用专项资源和限制管理来实现的核心业务解决方案的交付和优先排序建立在既定的战略基础上。

1.11 全球库存管理系统

56. 世卫组织在 2016-2017 年推出了全球库存管理系统。鉴于世卫组织的全球业务，我们建议实现库存管理自动化。该系统包括(a)基于全球管理系统的库存交易记录工具；(b)随时可查阅的全球库存情况报告；(c)整个组织统一的主目录；(d)符合世卫组织公共部门会计准则报告政策的全球加权平均成本核算。通过全球库存管理系统的安装和运

¹ 文件 EB146/40。

行，世卫组织确信在库存交易发生时即加以记录，以确保随时更新库存水平。它保证了向技术部门和资产管理小组所报告交易的透明度，并实时显示整个组织的库存水平。各仓库可以察看其它仓库的库存水平，这有助于仓库之间的物资交流和更有效地利用现有库存。

1.12 车辆管理系统

57. 世卫组织考虑了迫切需要通过有明确定义和规定的流程和程序，将有效的车辆管理系统制度化，以避免滥用资金租赁车辆的问题，这是我们在 2017 和 2018 年建议的。因此，2019 年，在业务运作部门下设立了一个新单位（车辆管理），以加强整个组织的车辆管理业务。世卫组织车辆管理处开发了标准的世卫组织车辆管理系统（Tracpoint）和相关工具（跟踪设备、标准运作程序、培训材料），并将其作为对世卫组织所有车辆（包括租赁车辆）的一项要求纳入世卫组织道路安全和车辆管理政策。

1.13 通过对全球服务中心的审计，改进政策、系统和流程

58. 我们对设在马来西亚 Cyberjaya 的全球服务中心进行了年度审计。该中心是作为世卫组织的全组织资源规划系统的全球管理系统的主要用户。在此过程中，我们提供了重要的改进机会，因此，在我们的任务期内，相关的业务负责人利用这些机会，除其它外，对重要的交易政策、系统和流程作了改进，包括：

- **政策方面。**在我们的整个任务中，我们审查了主要的业务领域以及围绕着一系列全球服务中心服务的管理政策。我们建议了可供秘书处利用的一些改进机会，例如(1)长期协议政策，该政策列入了电子手册的相关规定以及订立、监测、管理和评估长期协议的最佳做法；(2)在全球服务系统中明确接收货物政策，以确保遵守权责发生制核算；(3)为事后差旅报销质量检查选择样本的标准政策和程序，包括拟采用的抽样方法设计，包括设定容许误差率和评估抽样结果；(4)制定供应商数据维护政策，目的是避免未经授权或不适当的数据库活动、重复支付和系统效率低下；(5)加快制定采购战略的全球实施计划；(6)关于有规律和定期进行依赖性核查的政策；(7)更新人力资源标准运作程序，并列入核对表，以确保流程的效率和有效性，并为流程负责人提供明确的指导方针；(8)在政策和程序发生变化时，采取系统方针对标准运作程序进行质量审查和更新。

- **系统方面。**根据批准的资助款分配，加强对工作计划供资请求的核实，以确保供资不超过资助款分配。此外，我们建议通过改进追溯性薪资流程，加强薪资系统，以解决效率低下的问题，降低在薪资发放方面出现延迟的风险。我们还提议优先开发一个自动 workflow 系统，为全球服务中心的内外相关用户提供以下功能：**(a)**安全获取关于流程状态的实时信息；**(b)**系统内设施记录对已处理案例的反馈。还提出了安装一个系统锁来加强全球服务系统中的收货和按估值进行收货结算方面的发票核实和核准程序，防止就采购订单下的同一笔可交付物出具多个收据。此外，我们建议进行系统核实，以确保在采购订单标明的币种与此前审批流程中供应商银行账户的币种保持一致，从而避免或大大减少人工干预。此外，我们强调了详尽的否决分析的重要性，该分析生成报告来衡量分析例外情况的绩效和能力。
- **流程方面。**我们建议并由世卫组织实施了以下改进措施，以切实有效地提供全球服务中心的服务：**(1)**确保所有财务交易都有相关电子手册和标准运作程序中规定的所需文件的佐证；**(2)**制定一个指导方针，在设立例外资助款方面有一个预定义的标准，特别是在定为紧急情况和对冲和收入确认目的而设立的资助款上；**(3)**强制追回在规定期限后尚未收到最终报销申请的教育津贴预支款；**(4)**采取行动，确保应急采购方式的采用仅限于按照世卫组织条例和规则在紧急情况下进行的交易；**(5)**在所有全球服务中心服务部门落实合规和报告职能，这些部门应独立于处理交易的团队；**(6)**分享否决分析报告，强调全球服务中心流程否决的主要原因，并将负有全球管理系统采购申请人责任的用户限制在合理的数量内，以限制否决；**(7)**将采购订单终止流程简化为全球服务中心内部的一个专门单位，该单位具有切实有效地执行流程的战略能力；**(8)**开发和实施标准评审报告模板，并在整个组织中强制使用该模板。

59. 具备在我们任期内采用的上述管理工具、系统、政策和创新，我们相信世卫组织即有了必要的保障和框架来实现其业务目标，履行其使命。

2. 财务事项

2.1 审计财务报表

60. 我们认为，财务报表根据《国际公共部门会计准则》，在所有重要方面都如实反映了世卫组织在 2019 年 12 月 31 日结束的财务年度的财务状况、财务执行情况、净资产/权益变动、现金流量以及对预算和实际金额进行的对照。据此，我们对世卫组织的财务报表发表了无保留意见。所审计报表如下：

- (a) 报表 I. 财务状况报表；
- (b) 报表 II. 财务业绩报表；
- (c) 报表 III. 净资产/权益变动表；
- (d) 报表 IV. 现金流量表；和
- (e) 报表 V. 预算与实际金额对照表。

61. 我们赞赏管理层努力处理在世卫组织 2019 年财务报表的中期和年终审计期间所提建议，以如实显示有关账户的结余额，并遵照《国际公共部门会计准则》改进列报形式和信息披露。截至 2019 年 12 月 31 日时期的财务报表反映了对有关账户结余额的调整，以及对附注披露的修正和增补。秘书处注意到出现差错或分类不当或作出补充披露的交易，并已作出调整，包括：

- a. 就相关支出账户（即 514 – 医疗用品和文献，以及 519 – 一般运营成本）进行预付款调整，以纠正支出的多报和预付款账户的少报；
- b. 按照《国际公共部门会计准则第 1 号》，将应收账款和递延收入账户从非流动重新分类为流动，该准则规定，当一项资产预计在报告日期后 12 个月内变现时，该资产应被归类为流动资产。同样，当负债应在报告日期后 12 个月内结算时，应将其归类为流动负债；
- c. 确认适当时期确认实物和服务捐助；
- d. 补充披露涉及：(i) 报表 V 中预算与实际金额之间的重大差异；(ii) 除其它外，累计包装、运费和保险费的性质。

62. 此外，按照世卫组织《财务条例》的要求，我们得出结论认为，会计政策的适用与前一年保持了一致。我们还得出结论认为，我们在审计期间注意到或作为财务报表审计工作一部分测试的世卫组织交易，在所有重要方面均符合世卫组织的《财务条例》和法定权力。

63. 我们虽然对财务报表发表了无保留的审计意见，但注意到管理层有下列改进余地：(a) 进一步完善财务交易的记录、处理和报告，(b) 确保在下一个报告期如实列报财务报表。

2.1.1 选择服务类别不当导致的编码错误

64. 在采购处理中，负责管理相关资金/预算的人员在申请采购/采购登记阶段获取支出代码。因此，选择服务类别，随之自动选择用于采购收费的支出类型，是由系统中的申请采购者完成，并由国家办事处一级的审批者审核。

65. 根据选定进行测试的样本，审计了非洲区域办事处和东地中海区域办事处的 37 份采购订单，总计 851 万美元被编入一般业务支出，而不是适当的支出账户。不过，在这一年中，管理层发现并纠正了将本该计入 519-一般业务费用的定额备用金和非定额备用金采购订单错误地计入不同账户（513-合同服务，一般-4 030 万美元；514-医疗用品和文献-78 万美元；525-特别服务费用-38 万美元；527-直接实施-326 万美元），总额达 4 470 万美元。

66. 支出分析和控制主管告知，分类不当的可能原因是管理基金/预算的人员由于缺乏流程方面的专业知识，在要求/采购阶段错误选择了服务类别。这可归因于处理器方面所谓的能力建设，可通过参加 iLearn 中的全球采购培训规划技术课程而得到显著改善。

67. 2019 年第一季度，世卫组织为参与采购过程的人员和国家一级的审批者在 iLearn 规划中推出了各种课程。这对于采购申请人来说是强制性的。但是经调查，对于管理人员或国家办事处一级的审批者来说，这些不是强制性的。

68. 管理层认为在正确账户中对支出的调整或重新分类过程是纠正以前错误收取的款额的补救措施，然而，这并没有解决在处理采购申请时造成财务报表中费用账户分类不当的问题。鉴于在服务类别的选定上使用了人工酌处权，管理层对采购申请人所作的选择没有其他控制，除了国家办事处一级审批者进行的核查，而这仍然会导致各种费用账户中的分类不当。

69. 我们建议世卫组织大力鼓励负责采购处理职能的工作人员以及总部、区域和国家办事处的项目审批者完成采购信息 iLearn 课程的相关部分，并定期重温课程，以充实自己，充分领会相关程序，从而最大限度地减少(如果不是消除的话)可能导致财务报表中账目分类不当的程序差错。

70. 世卫组织管理层同意，应强制性要求采购申请者 and 国家办事处一级的审批者参加 iLearn 课程，以便他们充分领会并最大限度地减少服务类别选择错误，并促使审批者在将相关信息上传到全球服务系统之前对其进行监测和纠正。

2.1.2 就前期差错进行核算

71. 对现金自愿捐款收入的审查显示，截至 2019 年 12 月 31 日，账户余额为 24.9 亿美元，这是在扣除与以下交易相关的 3 269 万美元之后的余额：

条目		数额（美元）
i	向捐款方的退款	12 729 912.55
ii	因为当前年度中有迹象表明将无法再征收这些款额，对以往年度所确认收入的扣减额。	15 391 418.34
iii	付款条件调整结果，就以往年度所确认的收入而言，递延收入增加额与流动收入减少额相抵。	4 566 533.50
总计		32 687 864.39

72. 然而，对这些扣减的性质进行的详细审查显示，本期对六笔涉及上一年的收入，金额为 1156 万美元的资助款出现的错误进行了调整，导致 2019 年现金自愿捐款收入账户少报了相同数额。

73. 收入、资助款和捐助报告（总部/收入、资助款和捐助报告）表明采取了多项控制措施，以确保交易正确，2019 年这些控制措施暴露了上述错误。世卫组织已经开始加强控制，即审查所有伞式赠款归类和补充资助款下的相关账单。因此，正在定期更新伞式赠款归类审查文件。我们赞扬秘书处进行这一审查。

74. 鉴于对差错进行的这些调整，我们强调《国际公共部门会计准则第 3 号》第 47 段的规定，即“一个实体应通过以下方式追溯纠正经授权发布的第一套财务报表中的重大前期差错：(a)重新列报出现差错的前期相对金额；或(b)如果差错发生在最早期之前，则重新列报最早前期的资产、负债和净资产/权益的期初结存额”。此外，《国际公共部门会计准则第 3 号》第 51 段规定，“对前期差错的纠正不计入发现错误期间的盈余或赤字。列报的任何前期信息，包括财务数据的历史摘要，也应尽可能重新追溯至最早”。

75. 我们建议世卫组织根据《国际公共部门会计准则第 3 号》，说明并报告前期差错的影响，以确保收入余额的正确性，并确保在相关报告期内公允列报账户。

2.1.3 特别批准对另一个预算中心的财务支持

76. 依照世卫组织电子手册（XVI.2，直接财务合作）的规定处理直接财务合同的程序在 FIN.SOP.XVI.001 中有所描述，而直接投资的程序在 FIN.SOP.XVI.001 中有所描述。

依照世卫组织电子手册关于直接实施的 XVI.5 节，涉及直接实施的程序载于 FIN.SOP.XVI.002。我们在对直接财务合作和直接实施交易抽样的审查中注意到，在供资不在国家办事处工作计划内的情况下，所发出直接财务合作采购订单和直接实施定额备用金采购订单，没有获得主计长的特别批准。

77. 根据现有的标准运作程序，应提前规划直接财务合作和直接实施活动，并尽可能将其纳入国家办事处下一个两年期的预算和工作计划。如果世卫组织的另一个预算中心向特定国家活动提供财务支持，资金必须划拨给国家办事处预算中心，并将资助款列入相关国家办事处工作计划的预算。如果项目、任务、活动、开支、组织来自另一个预算中心，将在全球服务系统中出现警示信息，提醒用户使用国家工作计划的任何例外必须事先得到主计长的批准。

78. 管理层也证实了这一点，实际上，对所提出的直接财务合作采购订单和直接实施定额备用金采购订单的特别批准并非来自主计长，而是由行政和财务部门主管、世卫组织代表、事件管理人和外地协调员签发的，或者根本未经批准。我们确定，2019 年，金额分别为 300 万美元和 800 万美元的 10 份直接财务合作采购订单和 100 份直接实施定额备用金采购订单，来自于其它预算中心负责实施的国家办事处。

79. 管理层解释说，国家办事处认为予以特别批准的权力不在主计长，因此它们只寻求行政和财务部门主管、世卫组织代表、事件管理人和外地协调员等的批准。还有人提到，尽管全球服务系统发出警示信息，要求经主计长批准，但用户仍可继续在处理全球服务系统上提交直接财务合作采购订单和直接实施定额备用金采购订单。该系统缺乏评估所附佐证文件是否包括主计长批准的能力。

80. 此外，管理层告知，在 2020 财政年度开始时，他们在全局服务系统中采取了质量保障增强措施，以提高直接财务合作、直接实施和批准采购申请在行政和文件要求方面的质量。在按照工作计划的工作流程将采购申请提交项目第一批准人之前，各主要办事处对质量保障负有全球服务系统具体管理责任的一名工作人员将核查采购申请是否符合行政和文件要求。目前，只有总部和东南亚区域办事处着手改进质量保障。在所有主要办事处进行的质量保障核查工作将带来以下好处：(i) 如果针对所有直接财务合作、直接实施和授权协议书进行核查，可以达成很高的政策要求合规性，(ii) 质量保障工作人员将处于区域办事处一级，从而统一整个组织的直接财务合作、直接实施和赠款的做法和质量，(iii) 质量保障核查将由受过此项工作培训的专家进行，以及(iv) 项目第一批准人可以专注于其它任务，包括就规划问题审查采购申请，而不是同时还要承担质量保障核查工作。

81. 此外，管理层告知，已经与区域办事处的预算财务官员多次讨论过这一问题，根据讨论情况，财务司已同意修订标准运作程序，规定必须获得各区域的行政和财务部门主管或总部主计长的批准。我们还获悉，这符合关于特别批准的规范政策，即例外批准的权力属于各区域的行政和财务部门主管和总部的主计长。

82. 我们建议世卫组织在全球服务系统中应用新开发的功能，对直接财务合作和直接实施进行质量保障初始检查，并在所有区域采用同一做法，以充分执行对直接财务合作和直接实施采购订单的相关要求；

83. 此外，我们建议世卫组织在修订 FIN.SOP.XVI.001 和 FIN.SOP.XVI.002 过程中，必须在国家办事处一级以及全球服务中心一级（负责处理和发放直接财务合作采购订单和直接实施定额备用金采购订单的单位）重视并严格遵守要求经主计长特别批准的相关规定。

2.1.4 处理直接财务合作退款的程序

84. 在处理直接财务合作退款时，在退款到期并收到直接财务合作供资授权和支出证明报告时，负责的国家办事处行政助理应通过向全球服务中心/应付账款发送电子邮件（抄送预算财务官员）提出服务请求。然后，全球服务中心/应付账款记录应收退款，并对供应商进行“冻结”，以防止今后对供应商的任何付款通过收后即付流程自动释放。

85. 对该年度退款的审查显示，在总计 640 万美元的退款中，140 万美元或退款总额的 22% 是通过定额备用金完成的，因此全球服务中心/应付账款没有记录应收款项。

86. 管理层告知，这是一个经常出现的问题。为解决这一问题，管理层多次与预算和财务官员讨论，并将之纳入季度监测报告，还就此列入一个行动项目加以强调。尽管管理层采取了行动，但后者同意应采取进一步行动，督促国家一级的流程责任人遵守 FIN.SOP.XVI.001 规定的直接财务合作退款规则和程序。

87. 我们建议世卫组织，通过区域办事处行政和财务部门主管，确保国家办事处遵守 FIN.SOP.XVI.001 规定的退款处理政策要求。

2.2 全球服务中心

2.2.1 绿灯要求

88. 绿灯是一个术语，用以表示在开始装运之前提前向收货国提交装运文件供批准。这一过程包括获得政府部门，例如卫生部和外交部的批准，以及税务减免。装运前必须获得绿灯放行，这一过程将有助于在收到货物时清关。指定的货运代理将把货运单据连同空运提单/提单一并发送给区域办事处或国家办事处的联络人，以启动流程。基本上，绿灯这一术语在世界卫生组织上下文中用于在货物进入收货国之前向该国寻求“进口前审批”。

89. 迄今为止，共有 73 个会员国向世卫组织提出了一项附有条件的要求，即在装运前，必须进行绿灯审批。因此，当国家根据全球服务中心记录被标记为绿灯国家时，除非已经完成绿灯审批，否则不应向该国发运货物。装运条件应在采购订单中载明，即在装运就绪后，供应商必须向全球服务中心指定的货运代理提交所有装运文件。货运代理有责任通过电子邮件转交文件并寻求收货人绿灯放行。国家办事处（收货人）收到文件后，应将文件提交给地方当局（卫生部、外交部、海关等）。以获得批准。一旦获得必要的批准，收货人将通过电子邮件向货运代理转交绿灯批准信息，以启动装运。货运代理随后通知供应商，然后安排并最终将货物移交给货运代理转运。

90. 我们要求全球服务中心-绿灯审批提供截至 2019 年 9 月 17 日的绿灯待批报告（绿灯待批的采购订单状况报告），经我们核实，在 154 个采购订单中，114 个（74%）为应急采购，40 个（26%）为常规采购。这些采购订单的绿灯等待天数从 2 到 169 天不等。

91. 此外，进一步的核实显示，在绿灯审批中遇到麻烦的前 20 个国家，等待审批的最长时间为 49 至 206 天（或平均 12 至 63 天）。全球服务中心采购小组的分析显示，这些国家中，东地中海区域的国家最多，10 个国家的最长等待时间为 49 至 206 天，其次是非洲区域办事处，六个国家的等待时间为 55 至 159 天，其次是欧洲区域办事处，两个国家的等待时间为 77 至 203 天，最后是东南亚区域办事处，两个国家的等待时间为 56 至 77 天。

92. 在我们对全球服务中心—全球采购和物流处协调员的询问中，强调了当涉及绿灯程序时所遇到的麻烦的影响，即延误了将货物交付到目的地。相应地，绿灯程序因国而异，等待时间也不同。我们还指出，除了延误和随后经常要与不同当事方打交道之外，管理层还遇到药品保质期较短、易腐货物风险，拖延有时还会导致本组织的储存责任。同样，对于麻醉药品，出口许可证的有效性受限意味着有时必须获得新的许可证，这就导致了进一步拖延。

93. 延误和其它与绿灯要求有关的问题对全球服务中心至关重要，因为这妨碍了它在为世卫组织提供行政服务时，实现降低成本和提高效率的目标。同样，考虑到带有绿灯要求的采购平均占总采购的 23%，并且通常涉及应急采购，货物交付的延误将削弱反应能力。因此，全球服务中心-全球采购和物流处协调员向我们介绍了精心设计的供应链流程改进措施（业务和管理流程系列）。这是一个供应链架构和商业模式，与世卫组织的《第十三个工作总规划》相契合。该文件概述了对供应链进行的分析以及提议的行动/改进领域。分析中考虑的流程包括货物的运输和绿灯要求。确定了问题和关注点，并提出了相应的改进领域，以处理与绿灯要求相关的情况。

94. 我们建议世卫组织考虑制定明确的指导方针，规定供应商在绿灯核准前保有他们手中货物的天数，并解决在货物装运和快速交货的绿灯要求方面的挑战。

2.2.2 全球采购和物流和全球融资内的绩效跟踪系统

95. 我们评估了 2019 年第一季度和第二季度全球采购和物流服务领域下的交易量，在此期间处理的请求总数详列如下：

2019 年第一季度至第二季度数量趋势（交易处理）			
主要交易量	2019 年第一季度	2019 年第二季度	合计
1. 服务申请	15 964	14 341	30 305
2. 货物采购订单	2 912	3 295	6 207
3. 应急服务采购订单的处理和分配	1 608	783	2 391
4. 应急货物采购订单的处理和分配	816	970	1 786
5. 装运采购订单	77	96	173
6. 货物运输保险覆盖	10	16	26
合计	21 387	19 501	40 888

96. 评估期间，我们注意到全球采购和物流和全球服务中心整体上实施了以下交易监测和/或报告机制：(a)服务水平协议跟踪表（货物和服务的采购）；(b)全球采购和物流合规性和风险分析；(c) MyService 报告；(d) 全球服务中心季度绩效报告。这些报告被上传到全球服务中心的 SharePoint 和世卫组织的采购网络以及所有行政和财务部门主管。需要注意的是，世卫组织的采购网络有责任利用这些报告对经常出错/失误的工作人员进行培训。此外，报告的实例可用于促成工作人员的行为改变。

97. 另一方面，全球融资处理交易和相关服务请求，在以下领域执行合规性检查，并生成各种报告，如保留款报告、暂挂发票和拒绝付款报告，发送给相关技术部门采取适当行动。目前，通过各种渠道（如全球管理系统、电子邮件和/或 ServiceNow）对上述服务的请求，包括例外情况的通信。基于全球融资所提供的 2018 年数据的年度工作量显示，交易量为 1 127 909，服务请求为 70 717，涉及统一支付平台、差旅业务、发票处理、保留款、供应商数据管理、资助款以及财务报告和合规性等领域。

98. 在我们与相关全球融资联络点就这些渠道（全球服务系统、电子邮件和/或 ServiceNow）的效率进行的讨论中，强调了跟踪和分析全球融资在各种支付服务流程下的成本、时间性和质量方面的绩效和运营效率是一项挑战。财务人员和客户之间以电子邮件形式发出的请求和通信，对于任何以参考和审计为目的的沟通来说，都是一项艰巨的任务。

99. 此外，我们获悉，全球融资没有专门的信息技术系统来自动、持续和一致地获取相关的输入和输出数据，用于分析和报告绩效的效率和有效性。一个新的系统解决方案将有益于全球融资。因此，全球融资需要一个系统来改进对交易的审计跟踪，同时便利绩效信息的获取、检索和分析，这些信息可用于改进能力管理和监测，减少交易时间和成本，减轻对单个处理器的依赖，并更好地跟踪、监测和报告服务水平协议和财务交易。

100. 我们建议在全球采购和物流和全球融资中建立一个强大的绩效跟踪系统，全面掌握关键服务的绩效，为管理层作出更明智的决策和确定需要改进的主要领域提供信息，进一步提高向世卫组织和伙伴组织提供服务的质量和及时性。

2.2.3 用于离职费支付的自动工作流程系统

101. 在离职费处理过程中，流程步骤以及伴随而来的流程相关风险（包括减轻风险）在 FIN.SOP.XII.09 中有详细说明。它描述了三个主要方面，即：前财务审核流程，后财务结算流程，以及全球服务系统在线流程。

102. 全额和最终结算是任何离职工作人员的最后一份工资单，因此，本组织可能面对无法收回他们的欠款的风险。虽然流程高度人工化，但为了应对风险，全球薪资强调，除了内部核对表之外，补偿控制措施也已到位，例如：(a)在每一级（差旅、养老金、全球人力资源和全球薪资）的制定者和审核者之间区隔不相容的职责；(b)全球流量控制授权需经每个处理者签署，以确认其对全球服务系统的输入；(c)在前财务结算阶段，由机器人使用全球管理系统个人账户报告自动审查个人账户记录，在最后付款时，由薪资会计小组人工审核，以确保工作人员对本组织的欠款得到解决；(d)由薪资

小组负责人完成每一案例的三方契合（每个处理者签署的授权，薪资处理者核对清单，工资单），以核实付款和退回的准确性；(e)在全球管理系统工作列表中对所有付款批准进行网上审批；(f)由全球服务系统工作列表中的薪资经理/薪资官员进行二级支付批准（交易金额超过 50 000 美元）。

103. 尽管有上述内部控制以及减轻风险控制措施，但我们在审计期间注意到，全球薪资经理也认为流程链效率低下，特别是流程的人工跟踪。如果在收到当地放行证明后，薪资归口单位能够触发一项行动，自动启动全球服务中心相关团队（即全球人力资源、全球融资和全球薪资）的工作流程，将会更有效率。每个团队都可以在系统中记录他们的反馈，这样就可以标记他们的案例结案。可以准备一个在线看板来提取有用的信息，如每一案例的实时状态。全球服务中心内外的所有相关用户都可以使用该系统，而不像现在的情况，只有那些能够访问离职主跟踪器（全球服务中心内）的用户才能使用。所提供的相关信息将促使后者解决已注意到的缺陷，促进该流程的完成。

104. 因此，人们一致认为，有必要建立一个能够执行以下功能的系统，这不仅将提高全球服务中心流程链的效率，还将在获取相关信息方面推动流程责任人（国家和区域的当地人力资源助理）和管理层（行政和财务部门主管、区域人事官员、全球服务中心协调员和经理）的增值：

a. 在全球服务中心内 -

- i. 便利对已定案的案例（准备处理的案例）采取行动；
- ii. 启动后续行动（已分派但未在商定的服务水平协议内完成的案例）；
- iii. 生成服务水平协议报告，以衡量全球服务中心的绩效；
- iv. 分析例外情况（一个单位/团队无法完成案例处理，等待发起者采取行动）；

b. 在全球服务中心外 -

- v. 流程负责人可以安全地访问他们的看板，并能够自行处理客户查询。

105. 该系统将加强离职费流程，本组织可因此提高流程效率。这是人力资源执行某一流程，以确保最大限度地减少人力消耗的能力。简单说来，这是一种以正确方式执行

流程的局面。目的是使用较少的资源取得较多结果，进而简化执行工作。通过减少浪费和优化资源消耗，流程效率能够最大限度地实现节约和发挥性能。

106. 我们建议世卫组织进行可行性研究或分析，以为离职费支付流程开发一个自动化工作流程系统，为全球服务中心内外相关用户提供以下功能：(a)安全获取关于流程状态的实时信息；(b)系统内设施记录对已处理案例的反馈，以及与相关归口单位一道，对已分派但尚未按照服务水平协议采取行动的案例进行自动跟进；(c)生成报告以衡量全球服务中心分析例外情况的绩效和能力。

3. 治理事项

107. 根据世卫组织《财务条例》第 14.3 条授予我们对世卫组织的财务程序、会计制度、内部财务控制以及整体管理和业务的效率提出意见的任务，我们审查了总部（包括全球服务中心）、三个区域办事处和两个国家办事处在关键业务领域开展的内部控制情况。此外，我们还评估了如何通过政策和程序落实风险控制机制以及办事处或本组织的总体治理安排对该机制产生了何种影响。今年我们侧重于人力资源管理、规划检测和报告，以及欺诈风险管理，以下概述了我们的审查结果

3.1 人力资源管理

108. 在迅速变化的世界中，全球卫生反应的要求变得越来越复杂。人力资源管理应与时俱进，确保本组织各级工作人员具备实现本组织目标和核心宣传所需的经验、知识和能力。世卫组织正在实行多项变革，以优化整体能力，成功交付《第十三个工作总体规划》，并实现其雄心勃勃的成果和影响。因此，正在推动员工在管理自己的职业生涯时，尤其是在当前世卫组织的转型过程中，加强学习，适应新的挑战。

3.1.1 战略和框架

3.1.1.1 修订人力资源战略的必要性

109. 全组织人力资源战略是在 2013 年世卫组织管理改革的背景下制定的。收集的信息表明，经修订的人力资源战略将分两个阶段实施：(a)第一阶段（设计和构建）将在 2013-2015 年期间进行；(b)第二阶段（实施、运作和审查）将覆盖 2016-2020 年期间。

110. 世卫组织 2017 年转型的推进，本组织需要更加灵活地应对变动不居的环境。目前，经修订的人力资源战略需要加以更新，以反映世卫组织的转型行动，特别是在构

成人力资源战略的三大支柱内，也即：(a)吸引人才，(b)留住人才，(c)有利的工作环境。

111. 人力资源管理是全组织改革议程的重要组成部分，在 workflow 下：要想建立一支锐意进取和切合目的的员工队伍，相应的人力资源战略应呼应为实现《第十三个工作总体规划》而进行的转型，以确保世卫组织对人民健康产生切实、持久和积极的影响。管理层同意应当着手更新人力资源战略。

112. 我们建议世卫组织更新人力资源战略，使之与世卫组织转型议程保持一致；

3.1.1.2 修订全组织范围工作人员学习和发展框架的必要性

113. 工作人员发展政策是人力资源战略的一个关键组成部分，各项工作人员发展规划都奠基于此，它申明工作人员应如何致力于实现本组织的任务和战略目标，同时实现他们自己的专业发展目标。此外，国际公务员制度委员会：人力资源管理框架指出，为工作人员和管理层提供适当的学习和发展机会至关重要，有助于各组织吸引工作人员、建设能力以取得优异成果、克服挑战和适应不断变化的条件。其指标之一是制定了工作人员发展政策。

114. 管理层表示，《2014-2020 年全组织范围学习和发展框架》是在世卫组织 2013 年改革议程的背景下制定的。因此，必须根据本组织当前的转型议程修订该框架。目前正在为本组织制定一项新的学习战略。

115. 据强调，除其它外，本组织已制定和审查的培训规划、数字学习平台以及世卫组织学院的建立等，均应奠基于本组织的学习战略框架基础上。一个切合目标的学习战略确保世卫组织有能力对人民的健康产生积极影响。其目的是建立一支充满活力、适应性强、素质优良、高度诚信的人力队伍来完成世卫组织不断变化的任务，进而促成一种学习文化和建设性态度。

116. 我们建议世卫组织立足转型，修订与人力资源战略相关的学习和发展框架，优化工作人员的能力和才干。

3.1.1.3 在执行世卫组织全球流动政策过程中实现治理机制制度化的必要性

117. 成立了一个工作队，通过审查评价结果、全球职员/管理层理事会和相关实体的建议以及内部/外部基准的订立，完善世卫组织的流动性方针。要求工作队成员主导和共同编写指导方针的相关章节，用作对人力资源司修订世卫组织全球流动政策的投入。

118. 世卫组织的全球流动政策草案的审查工作是参照世卫组织确定的方向进行的。流动政策草案详细说明了相关程序和治理机制。它明确规定了(a)流动性问题咨询委员会的设立和任务，该委员会在本组织的三个层级上设立，(b)持续改进小组，以及以下人员的作用和职责：(a)人力资源干事，(b)全球政策小组和总干事，(c)工作人员，(d)管理人员。审查指出，流动性问题咨询委员会和持续改进小组尚未建立，相应的职权范围有待制定，流动性问题咨询委员会第一次会议的预计时间表是 2020 年第二季度。

119. 为流动性问题咨询委员会和持续改进小组划定切实的职权范围将有助于优化政策实施和管理声誉风险。因此，在启动之前，应优先落实这一点，在所有关于全球流动政策的沟通中，应清楚表明和解释流动性问题咨询委员会和持续改进小组的作用。

120. 我们建议世卫组织通过优先设立流动性问题咨询委员会和持续改进小组并起草其相应的职权范围，促进流动政策的执行。

3.1.2 招聘和遴选程序

3.1.2.1 筛选问题

121. 根据指导方针，完成遴选的时限约为 15 周（80 个工作日），始于招聘公告，终于遴选决定（由完整签署的遴选报告佐证）。这一具体目标是在世卫组织转型背景下，经招聘试点工作来测试这一周期的可行性而确定的。然而，基于随机选择的样本，无论是在招聘平台（Stellis）还是在全球服务中心的全球人力资源，我们都注意到，从招聘公告发布开始作出遴选决定之间的天数超过了指导方针规定的 15 周或 80 个工作日。这一周期可能在 126 到 158 天之间，视职位级别而定。

122. 经询问，人力资源协调员表示，他们实际上遵循 80 天的遴选过程目标时限，我们注意到该时限明显低于联合国共同制度采用的 120 天标准。

123. 此外，在目前的统一程序中，只有在初步筛选过程中被确定符合职位说明和申请中所述基本要求（教育、语言和经验）的候选人才能入围并被选中。额外的工作经验或更高水平的教育资格也可反映在职位说明中的理想要求下。基本要求和理想要求都在职位说明中作了相应描述，并调整适用于公开招聘过程中的筛选问题。

124. 从与 Stellis 的行政协调员的晤谈中了解到，自动化平台有能力进一步完善筛选问题的确定，或将最终导致其进一步定制化，专门适用于所申请的职位，从而进一步减少将作出深入评价的申请人数量。

125. 进一步定制化可能大大提高初步筛选程序的效用。一方面，虽然世卫组织利用 ABC 顾问的服务来管理对预选的大量回复，深入筛选、核实和评定申请，进而产生建议的长名单，但人力资源代表仍然面临问题，需要将申请数量减少到他们能够应付的水平。

126. 在这两种情况下，人力资源和人才管理处将受益于进一步的定制化，这将加强初步筛选程序的效用。这会节省时间和精力，因为只需要对较少的申请人进行深入评价，以确定他们的价值，并列入短名单。在此过程中，缩短这一步骤所用的时间也有助于实现招聘试点中确定的到期日。

127. 我们建议世卫组织审查统一的遴选程序，便于进一步实现筛选问题的定制化，以提高初步筛选程序的效用。

3.1.2.2 初步筛选和深入评价的评价参数

128. 在遴选过程中，对候选人的初步筛选和深入评价工作使用的评价参数或筛选要求（如教育、语言和经验，以及职位说明中描述的理想要求）大致相同。

129. Stellis 提供对申请人的自动化初步筛选（基于申请人对定制筛选问题的回答），并由 ABC 顾问提供服务支持，以筛选、核实和填写评分表，便于向招聘主管提交初始长名单，招聘主管随后对该长名单进行深入评估，产生申请人短名单以供进一步评估，在此情况下，人们认为，基于相同的筛选参数要求，经两个初步步骤产生申请人短名单以供进一步评估，已经失之多余或重复。因此，管理层或许应当重新审视程序中包含这些步骤的主要活动，并将它们整合成一个可行的有效整体，对上文中建议的定制化工作给予合理支持。

130. 我们建议世卫组织考虑审查并着手酌情修订该程序的初步筛选和深入评价步骤中包含的评估参数，目标是减少冗余。

3.1.2.3 对最后遴选决定的反馈

131. 征聘和甄选程序的一个要素是遴选小组，该小组集体负责评价和推荐符合世卫组织工作人员的效率、资质和诚信最高标准的候选人。遴选小组的成员之一是由职工协会提名的职工协会代表。

132. 由于遴选小组对其遴选建议以及程序的诚信和结果负责，直到作出最终遴选决定，可以假定他们清楚其建议所产生的后果。进行了一项调查，以搜集信息，表明是否存在反馈机制可将遴选的最终结果告知职工代表，并强调了程序的这一部分应更加透明。

133. 调查工作得到了 42 份回复。我们注意到，在 1 至 20 年期间担任遴选小组成员的职工协会代表的 42 份回复中，有 23 份表示没有收到反馈。19 份回复表示曾经收到关于最终结果的反馈，但不能始终如一地获得此类重要信息。

134. 据解释，虽然在大多数情况下，相关批准部门接受了遴选小组推荐的最佳人选，但我们认为获得对所有最终遴选决定的反馈很重要，也很必要。推荐是基于关于合适性的序差（强、适合、改进后适合或不适合），这有些主观，而且在很大程度上需要作出知情判断——尽管是依据系统的评估，有鉴于此，反馈变得更加重要。

135. 我们建议世卫组织就最终遴选决定结果向职工协会代表和其他遴选小组成员提供反馈，并在他们参与的所有已完成的招聘中一体适用和提供。

3.1.3 司法

136. 有效预防和解决冲突需要一个相关系统，该系统应考虑到流程、人员、规则、物理环境、控制和申诉机制以及组织文化中不太明显的特征，如观念、信仰和价值观。这将使所有利益攸关方能够以全面、系统的方式参与预防、管理和解决冲突。

137. 在世卫组织的现有结构下，我们注意到有各个部门参与到内部司法系统中，可以向工作人员提供与预防和解决冲突、身心健康关切和工作条件有关的咨询和其他援助，即人力资源和人才管理处、世卫组织总部职工协会、监察员和调解事务办公室、工作人员健康和福祉处、职工顾问、职工心理学家、合规和风险管理及道德操守办公室以及内部监督服务司。

138. 经过审查，我们注意到他们的作用和职责有一定程度的重叠和重复。同样，我们注意到这些部门之间的临时协调问题，这造成了一种情况，即提交给一个部门的问题可能与有待其它部门解决的问题相同。它们彼此独立运作，倾向于并行而不是协同工作。

139. 应当强调的是，针对工作相关问题，采取系统方针来解决是有效的，而不是让不同的行为者各行其是。本着系统方针，须建立一个机制，其中不同的组成部分是相互关联和相互结合的。这可以通过人力资源和人才管理处中指定的协调员/登记处来实现，该登记处将把工作人员的关切转递给相关部门。

140. 我们建议世卫组织设立一个登记处/协调员，负责接受、保存、向内部司法系统相关办公室转递工作人员的关切并居中作出协调；

3.1.4 工作人员调查

141. 工作人员调查促成了一个全面的双向沟通过程，有助于克服有效沟通遇到的障碍。这些调查无疑为组织提供了一种手段，用以评估员工反馈、了解他们的要求、致力于设计新的政策和做法以及在初始或试点执行后落实或引入各种改进。

142. 开展工作人员调查的首要目的是找出真正促使工作人员发挥最佳状态并遵守政策或其它规定的因素。重要的是在最高管理层的允诺与工作人员的期望之间建立和谐，反之亦然。一个强有力的工作人员调查规划应该是任何组织的一个内在职能，反复和定期实施，这符合联合国的做法，即每两年一次。因此，须强调通过调查来衡量政策/干预措施的影响和有效性的重要性。

143. 世卫组织完成了几项工作人员调查，包括：(a)2018年1月的组织文化调查，旨在检查促成本组织有效性的三种关键能力：调整、执行和更新；(b)骚扰相关调查，也是在2018年，联合国秘书长呼吁开展一项认知调查，以获得整个联合国系统和全球相关实体涉及性骚扰问题的循证信息。该报告详细介绍了主要来自世卫组织的答复者所述性骚扰的普遍程度、性质和经历。

144. 此外，2020年，工作人员应邀填写关于通过流动进行职业管理的问卷。征求调查答复是为了更好地了解工作人员对流动性、职业抱负和倾向，以及用于修订流动政策并随后付诸实施的管理工具的看法。

145. 随着《健康的人力队伍共同构建更美好的世界》（联合国系统精神健康和福祉战略）的发布，精神健康和福祉获得了更多的认可，该战略得到联合国系统所有实体管理层的赞同，并适用于整个联合国系统。此后，就工作人员健康和福祉所作的问询显示，进行了相应的工作人员健康和福祉调查，并于2017年1月发布了相应的基准报告。

146. 然而，从与管理层的电子邮件和讨论中得出的信息表明，人力资源和人才管理处并不清楚进行了心理健康和福祉的调查。需要强调的是，工作人员调查基本上属于人力资源领域，是一种由人力资源和人才管理处主导的管理工具，包括领导评价和分析，并最终与有关处室一起制定举措。

147. 此外，最佳做法显示，定期进行工作人员调查有助于设计或调整既定政策，并实施关键变革，以提高效率、产出、参与、奉献和生产率，并改善工作人员的福祉。一个组织如果注重发展和影响，就可以提出有效的办法，明显增加工作人员的参与人数，进而大大提高他们的生产力，促进组织目标的实现。因此，工作人员调查预期将针对为实现世卫组织转型而推出的举措，改进各项相关政策。

148. 我们建议世卫组织设计一个机制来监测各项工作人员调查以及相应的调查后活动和倡议的进行。今后，每隔一年进行一次工作人员满意度调查，以联合国系统的做法为基准，特别是在通过本组织的转型议程而推行和修订的政策方面。

3.2 规划监测和报告

149. 世卫组织电子手册将中期审查描述为一项自我评估活动，主要办事处/规划/部门通过既定绩效指标报告其产出的进展情况。对预算执行情况，也在这一过程中进行审查，以便同时考虑技术和财务信息。审查还包括按照既定标准监测在实现预期成果及其指标方面的进展，并编写关于障碍、问题、风险和必要行动的叙述性概要，以促进实现中期预期成果的进展。这项工作是针对世卫组织所有机构的所有预期成果开展的，并被用作依据，编写规划预算执行情况中期报告，在两年期第二年5月的卫生大会上提交会员国。世卫组织承认，绩效监测和评估对于妥善管理规划预算以及为修订政策、战略及其转型提供投入以确保本组织实现其承诺交付的成果是不可或缺的。中期审查和规划预算绩效评估是本组织为评估规划预算执行和计划成果交付而开展的两项工作。

150. 我们注意到，作为世卫组织问责制框架的职能要素之一，评估绩效、监测和报告向本组织提示了 in 实现成果和有效利用财务和人力资源方面取得的进展，建立了对本组织相关性和交付能力的信任。因此，监测规划绩效变得至关重要，因为它使管理人员能够确保业务行动和决定符合规划预算的目标和重点，并遵循世卫组织的政策。在这个意义上，这些管理人员负责确保必要的监测和报告程序得到遵守，以便报告本组织对规划预算执行的问责情况。关于2018-2019年规划预算执行情况的中期审查，我们注意到，计划、资源协调和绩效监督司发布了高级别指导说明，介绍了中期审查的流程、时间表以及预算中心、规划领域网络和类别网络的分步骤审查指南。关于全球服

务系统以及产出和主要任务的业务情报报告的指导说明提供了信息，显示如何对全球服务系统中的主要任务和产出进行中期监测。

151. 基于成果的报告涉及对规划/项目绩效数据的分析和解读，这些数据是在监测和向主要利益攸关方通报规划/项目的执行进展和成果实现情况时收集的。如果规划交付发生在组织的重大变革期间，监测和报告规划的实施情况就变得更加重要。世卫组织就是这种情况，它启动了一项重大转型行动，以增加其在国家一级的影响，并适应可持续发展目标时代和这个快速变化的世界。我们对规划监测和报告的中期审查就是在这种背景下进行的，并在我们的测试中使用了第 1 类和第 4 类作为样本。

3.2.1 世卫组织转型行动下的规划问责

152. 根据《第十三个工作总规划》，我们注意到世卫组织转型计划和架构详述了由全球政策小组设计和直接领导的全组织三个层级的综合转型进程，以及长期路线图。《总部转型实施指南：步骤 4：业务计划的制定和关键职能能力的增强》解释了在新的世卫组织运作模式下，总部的作用和职能正在发生的变化。规划司将更加注重交付和影响，全组织管理部门将更加注重优化、协调和质量，确保其促进性职能。

153. 我们注意到，2019 年 3 月 6 日，总干事宣布了新的高层管理层，这将有助于他领导世卫组织执行《第十三个工作总规划》和实现“三个十亿”目标的集体努力。在实施新的世卫组织全系统运作模式方面，一个新的总部司级结构将于 2019 年 3 月 18 日生效。在随后的几个月里，将发展总部的司级结构，包括确定每个部门的主要职能，并决定哪些工作领域将在各司之间转换，以集中关键的促进性职能，并巩固关键的技术职能和团队一级结构。

154. 我们得知，已经实施了一些变革，这些变革预计将持续到转型行动完成。在本组织内部的转型活动中，我们注意到当下的业务现实，以及为适当控制组织变革以确保既定治理机制得以维持而制定的战略，所有这些都规划管理的范围内。为此，我们审查了两个规划类别，即第 1 类：传染病；第 4 类：2018-2019 年规划预算中的卫生系统，作为我们的测试样本。我们从计划、资源协调和绩效监督司得到消息，规划预算是根据总部的临时组织图编制的。我们在核实过程中，收集了 2019 年期间第 1 类和第 4 类规划问责制的若干变化。我们注意到规划问责从一个部门和/或司转移到另一个部门和/或司，包括新设立的办事处。

155. 关于这些变革是如何进行的，转型团队告知我们，所采用的战略包括一系列变革管理战略，涉及沟通/提高认识、能力建设（例如，通过指导说明和关于新的计划制定程序和运做模式的培训）、高级管理层指导和用于制定 2020-2021 年计划的新流程。我

们还获悉，现有的规划管理治理机制，包括全球政策小组的监督作用以及执行主任、助理总干事和司长的类别和规划领域领导责任，将持续到2019年底，以确保执行2018-2019年方案预算和交付计划成果和产出，而对规划预算执行情况的总体监测仍由计划、资源协调和绩效监督司负责。关于转型团队的陈述，我们与各类别下的司长/规划管理人员进行了接触，并确定了转型对2018-2019年规划预算的整体实施、监测和报告的各种挑战和影响。

156. 在中期审查报告过程中，我们获悉，计划、资源协调和绩效监督司也遇到了转型带来的若干挑战，例如：(i) 结构、规划领导和类别网络管理人员的变动方面的不确定性导致类别网络运作中断；(ii) 规划领导和管理的变化，这涉及到伴随人员流动而来的过渡问题，包括对他们在类别网络中的作用和责任的理解，特别是在监测和报告方面，导致中期审查进程放慢和错过最后期限，(iii) 额外工作，特别是从事中期审查的规划领导和协调员的额外工作加重了工作负担，同时，启动许多需要类别网络和规划领域网络花费时间的举措，这些都导致错过许多最后期限；(iv) 由于调派战略计划、业务计划和绩效监督处的小组支援一些落后的类别网络，计划、资源协调和绩效监督司的监测和报告能力受到限制。

157. 在规划预算绩效评估的一项相关活动中，计划、资源协调和绩效监督司评论说，在两年期结束时，规划预算绩效评估的在以下方面面临挑战：(i) 在2019年报告什么，因为它同时处于《第十二个工作总规划》和《第十三个工作总规划》的范围；(ii) 如何保持《第十三个工作总规划》的整合原则，打破各自为政的“筒仓”局面，注重影响，同时解决《第十二个工作总规划》的问责问题，这类问题更趋于按规划排列，垂直性很强。在规划方面，我们得知规划1.1预期没有重大挑战；至于规划1.2，报告工作可能比以前更具挑战性，因为它将要求技术人员参与向后看的类别/绩效评估报告结构；就规划1.3而言，如果特定工作领域的管理层发生变化，可能会有挑战，但该司将视需要应对这些挑战；对规划1.6关切的是当下的转型进程仍可能影响报告信息的整理；就规划4.1和4.3而言，在技术方面没有挑战，业务也没有重大变化，而就规划4.4而言，令人关切的是以往规划领域网络领导的不同作用。

158. 相对于观察到的变化和 challenge，转型小组告知我们，相关的执行主任/助理总干事和司长的职责继续包括通过为此目的建立的类别网络和规划领域网络机制监测和报告成就，这些机制在本两年期没有变化。我们获悉，从2020年1月1日新工作计划启动之日起，对规划预算执行和监测治理机制的改变将开始生效。与此相对应，我们就类别提出询问，并被告知，在该两年期内仍将继续使用类别网络和规划领域网络机制，尽管第1类告知我们，管理层的变动、从《第十二个工作总规划》过渡到《第十三个工作

总规划》导致的类别网络的退出，以及 2019 年 3 月跨第 1 类设立的新部门使得第 1 类的运作面临挑战。

159. 此外，我们得知，转型工作和目前向新结构的过渡优先于与类别网络相关的工作，因为它影响到同一些个人和资源。实际上，类别网络有时会被召集进行中期和两年期期末报告。因此，第 1 类的协调作用有限，主要通过规划领域一级来发挥作用。对于第 4 类，我们收集到的信息是，没有讨论过协调员在被调到不同的部门后继续担任该类别的主管。方案 4.4 评论说，在宣布规划区域不复存在时，除了为下一个两年期建立新的产出网络外，似乎没有为此类机制制定临时计划。

160. 将上述变化和 challenge 置于组织变革的背景下，可以清楚地看到，即使采取系统的方法来管理变革，仍然存在某些风险，必须加以强调和管理，以尽量减少变革本身造成的影响。这些风险中最突出者通常与业务中断有关。更具体些说，业务中断可能导致效率低下、能力欠缺、绩效不彰和周期延长。虽然世卫组织转型行动的挑战和影响可能不会对那些在新的组织结构下基本保持不变的规划产生太大影响，但某些规划须将规划问责转移或分配给在不同助理总干事/司长领导下的其它或若干部门，可能会在规划的实施、监测和报告方面受到严重干扰。

161. 因此，过渡期间的制约因素将对规划成果问责制的执行和方案控制的交付产生负面影响。面对这一现实，转型团队解释说，由于 2018-2019 年规划预算下的业务仍在继续，因此对全球政策小组、类别网络和规划领域网络没有规定新的问责。在 2019 年 3 月 6 日的宣布之后，转型团队表示，沟通侧重于发生变化的领域和方面，而不是那些保持不变的领域和方面。不过，我们了解到，尚未向助理总干事或代理司长发布具体的指导/指示，要求他们在总部司长被分配主管新的领域时，负责协调规划领域网络的工作以及就 2018-2019 年规划预算的报告工作。我们获悉，这将体现在今后对助理总干事和司长的新授权中，并将在两年期期末报告前加紧解决。

162. 考虑到我们关注的所有差距和挑战，特别是 2018-2019 年规划预算下第 1 类和第 4 类规划的成果交付问责制的变化，我们注意到，由于世卫组织转型计划和架构（包括相关政策）非常注重如何管理和实施转型，本应更加重视如何去处理 2018-2019 年规划预算下正在实施的规划，在这个预算期，转型刚刚开始成型，其规划结构和重点不同于《第十三个工作总规划》和 2020-2021 年规划预算。转型过程中面临的是本两年期的规划，这些规划需要在中期和两年期结束时进行管理、监测和报告，同时，鉴于组织结构和规划重点不断变化以及相关风险，有必要为此制定明确的变革管理战略。

163. 随着规划交付的中断，本组织尚未认识到转型给 2018-2019 年规划预算的规划执行、监测和报告带来的风险，因此没有以全面和包容的方式考虑采取适当的变革管理

战略。显然，该举措正在并将在世卫组织内促成的变化意在实现其新的愿景。然而，每一个变革举措都伴随着相关的风险甚至阻力。当发起变革倡议时，尤其是在组织变革直接影响到机构规划和项目以及组织各层级的工作人员的情况下，必须注意到承认、预测和管理与实施变革管理相关的风险。虽然变革通常是出于良好的意愿和对改进的渴望，但它也可能令人不安，特别是因为需要调整适应和付诸实施。适当的管理和稳妥的变革管理战略使组织能够适应、控制和实现变革，从而顺利过渡到预期状态。世卫组织必须加强其变革管理战略，开展与规划监测和报告相关的活动，以减轻与转型相关的风险。在此过程中，必须强调规划问责制，始终注意采取对无节制过渡的控制措施。

164. 我们建议世卫组织在向新的《工作总规划》和规划预算过渡时，澄清和梳理与其转型有关的规划问责和协调，以确保按计划交付规划产出，并支持规划成果报告工作。

3.2.2 规划产出报告

165. 我们注意到，虽然世卫组织的成果报告是要报告 2018-2019 年规划预算的情况，但中期审查是要报告《第十二个工作总规划》下的规划预算的绩效，关键成果是按照《第十三个工作总规划》下的“三个十亿目标”来组织的。该报告根据 2018-2019 年规划预算中的类别编列，每一类别都突出了 2018-2019 年各自准备实现的成果、特定规划的主要成就、关键数字、预算及其执行情况、前 10 名捐助者，以及按层级和工作人员分列的相对于各项活动的支出。对于每一个类别，都提供了一个与规划预算绩效评估牵头机构门户网站的链接，详尽说明规划预算的筹资和执行情况。将成果报告中各国的主要成就与门户网站中按类别和规划领域分列的中期审查国家重点部分进行比较，得出了门户网站中没有的中期审查成就。总的来说，中期审查中按规划报告的各国的主要成就，很多没有显示在规划预算门户网站的国家重点中。关于第 4 类，我们注意到未在门户网站的国家重点部分显示的中期审查报告中所报告的各国主要成就。更重要的是，成果报告中没有报告本期规划预算下每个规划领域和类别的产出状况，而方案预算网络门户链接支持上述报告，尽管要求在中期审查中更新预算中心、规划领域网络和类别网络的产出进展状况。相反，除其它外，世卫组织原准备与会员国和合作伙伴等共同实现的两年期成果则在报告中列示。

166. 在涵盖《第十三个工作总规划》的世卫组织成果框架中，世卫组织秘书处问责制重新定义了其成果问责制，以更好地衡量世卫组织在国家一级的影响。不过，成果框架还强调，秘书处须衡量产出在推动实现成果和国家影响上的交付情况。还设想了一种衡量产出的新方法，以使产出的衡量更为切实。因此，未在中期审查中反映产出状

况，妨碍了人们去了解实现计划产出的可能性。直接的后果就是，虽然要求在中期对产出进度、风险和风险应对进行分析和更新，而且在门户网站上列明风险和建议，但并没有对重大风险以及必要时推动进展的缓解战略作出说明。

167. 由于该报告没有说明由规划预算供资的产出状况，因此本组织对规划预算执行的问责制及其事项如何促进/影响预期成果并不清晰。在成果管理方针中，报告中中期审查中实现成果的实际进展与同一报告期的实际财务执行情况相关联。虽然按规划分列的预算、可用资金和支出的关键财务数字是针对每个类别和规划的，但由于报告中没有包括产出，因此不可能对规划预算的技术和财务执行情况作出严谨的分析。在问责报告中阐明规划成果，始终会反映出最终产品的规划治理交付，无论是产出还是成果。在这方面，说明本组织绩效的报告的客观性、质量和可靠性应该是至关重要的。

168. 我们建议世卫组织将产出报告纳入中期审查，以提高透明度和更切实地衡量成果问责，因为这些产出是世卫组织对执行规划预算负有完全责任的结果。

3.2.3 中期绩效评估工作

169. 根据关于 2018-2019 年中期审查的高级别指导说明，我们注意到，各预算中心、区域和全球规划领域网络应借助资金效益 (VfM) 这一绩效评估工具，分别完成预算中心以及规划领域网络/全球规划领域网络审查模板。调查结果和建议概要以及预算中心审查，除其它外，应包含 2018 年的结果以及对《第十三个工作总规划》成果和风险的贡献等。我们还注意到，对规划领域和全组织规划领域的绩效评估，特别要求概述规划领域的主要进展领域，对根据《第十三个工作总规划》所确定的方向实现全民健康覆盖、应对突发卫生事件、促进更健康的人口以及产出衡量和风险等所作的贡献。

170. 我们还注意到，就第 1 类而言，除了规划 1.3 和 1.4 之外，所有规划领域都编写了调查结果和建议概要，但总部规划领域的绩效评估则不是由规划主管官员编写和提交。人们注意到，规划 1.6 的执行情况报告仍然在草拟中，没有提供所需的信息，尽管产出 1.6.1 的评级为“正常”，但它没有提供产出进展的依据。我们注意到，已经编写了该类别下所有全组织规划领域的绩效评估。对于第 4 类，我们确定没有为规划 4.3 编写和提交调查结果和建议概要。就四个规划的绩效评估而言，我们只收到了规划 4.2 的报告草稿，产出 4.2.1、4.2.2 和 4.2.3 的进展情况为“正常”，尽管没有提供所有必要的信息。关于第 4 类下全组织方案领域的绩效评估，只有规划 4.3 没有提交评估。由于中期审查没有报告产出，只着重说明了规划领域的主要成就，因此对各预算中心没有提交调查结果和建议概要以及规划领域和全组织规划领域的绩效评估未作强调。结果难以利用资金效益 (VfM) 工具，从各预算中心、规划主管官员/规划领域网络和类别网络进行的审查中得出证据，据以展示中期审查所报告的成就并加以核实。

171. 我们还注意到，中期审查报告使用的所有模板都要求规划领域或关键进展领域的贡献符合《第十三个工作总规划》。因此，关于规划 1.1—艾滋病毒和肝炎、规划 1.2—结核病和规划 1.3—疟疾的结论和建议概要提到了对《第十三个工作总规划》成果的贡献。规划领域 1.1—艾滋病毒和肝炎和 1.2—结核病的绩效评估，以及全组织规划领域 1.1.2—结核病和 1.3—疟疾的绩效评估也按照模板的要求提供了对《第十三个工作总规划》的参照。然而，中期审查报告是基于《第十二个工作总规划》下的 2018-2019 年规划预算的执行/绩效。进行绩效评估的方式已从侧重于评估《第十二个工作总规划》预期成果的进展转向《第十三个工作总规划》的“三个十亿”目标，这些目标仍有待从 2020 年开始根据新的规划预算加以实现。在这种情景下，中期审查的读者和本组织的利益攸关方无法全面了解根据 2018-2019 年规划预算和《第十二个工作总规划》对中期产出交付的总体评估，以及这些评估如何影响成果的实现，同时考虑到制约因素和挑战。

172. 作为一份问责报告，中期审查必须提供来自各规划的必要信息、分析和其它投入，以便基于有效的依据，对本组织在实现计划成果方面的进展进行客观和可靠的评估。由于中期审查是世卫组织对两年期第一年的工作加以自我评估的产物，各规划应尽力确保拿出便于检索和可核实的证据，支持所报告的进展或成就以及相关的进展评估工作，这些证据应便于分析、核实/验证。缺乏所报告成就的佐证文件和支持核实/验证的有效评估程序，可能会损害中期审查的透明度和准确性。

173. 我们建议世卫组织通过更加注重产出交付的进展和确保密切监测相关活动，促进对规划预算执行绩效的报告，以加强问责制，改进规划预算执行情况的报告工作。

3.2.4 规划成果监测机制

174. 根据计划、资源协调和绩效监督司提供的信息，世卫组织有一个按规划领域对全球每一部门和规划领域进行规划监测的整体流程，由规划领域主管，通常是各司长领导，并由类别主管，通常是助理总干事进行监督。然而，对于总部的规划一级监测，我们注意到，第 1 类—传染病的六个规划领域和第 4 类—卫生系统的四个规划领域就各自的规划采用了不同的监测机制/工具。

175. 就总部与区域办事处的参与条件而言，我们注意到，关于规划 1.1，是在总部/高级管理小组会议和会议记录中提出问题/疑难，而关于国家支持，则是每周与区域办事处一起或在区域办事处内部召开国家影响支持会议，并作出会议记录。关于规划 1.2，规划问题/关切是通过与总部和各区域的特定人员定期举行电话会议/视频会议来解决的。就电话会议/视频会议方法而言，将传阅会议纪要，而针对管理问题/关切的专门互动，一般是通过电子邮件采取行动。对于规划 1.3，我们了解到，根据需要，将通过季

度规划会议或与区域主任的特别会议，在团队一级管理各类关切。关于规划 4.3，将根据问题/关切的严重性或复杂性，在不同层级的部门进行讨论，并视具体情况加以处理。

176. 关于吸取的经验教训，规划 1.1 表明，这些已被纳入政策、战略和准则的制定过程。我们还得知，经验教训的汇总并不系统，但有一些体现在最佳做法报告/出版物中，还有一些收纳在信息中心，如关于男性自愿包皮环切术的案例。就规划 1.2 而言，经验教训的正式汇集处见于资金效益（VfM）工具，在该工具中，内容被编订为各个领域的条目，收入定期报告活动期间提供的报告模板中。关于规划 1.3，则通过中期审查、年度审查、疟疾规划审查、国家疟疾战略计划支助和《世界疟疾报告》记录了经验教训。记录经验教训的数据库包括国家和区域数据库以及总部一级关于国家规划的资料室。这些情况表明，经验教训的管理和记录以及在随后的规划/方案设计中的应用各不相同。有鉴于此，目前各规划之间的监测安排可能无法有力地支持后续决定和从成果监测中汲取经验教训，也难以加强在成果文件和传播经验教训方面的组织文化。

177. 我们在 2015 年审计期间强调了建立共同监测框架的必要性，计划、资源协调和绩效监督司告知我们，在 2014-2015 年方案预算付诸实施的同时制定了监测和绩效框架草案。计划、资源协调和绩效监督司向我们提供了《第十三个工作总规划》关于成果监测和报告的附件 1 草案，指出该框架的目标之一是对照产出的实现情况评估组织绩效，特别是对国家一级成果的影响和在国家一级发挥的作用。另一个目标是将其用于监测包括风险在内的工作计划的执行情况，并通报经验教训和必要的纠正方向。在本次审计期间，计划、资源协调和绩效监督司向我们提供了 2019 年 10 月 9 日关于成果报告举措的行政管理层会议的文件。该文件旨在加强对三个层级的成果监测的重视，并为此建立相关机制，确保本组织工作计划的执行步入正轨，同时为在国家一级实现影响的成败提供早期指示。该举措将涵盖三个相互关联、相辅相成的部分，特别强调监测工作计划的执行进展情况（计划、资源协调和绩效监督司为此提供了投入），以及在实现可持续发展目标和《第十三个工作总规划》的“三个十亿”目标方面取得的成绩。在工作计划部分，我们确定各司和预算中心应根据某些关键绩效指标定期监测并跟踪工作计划的执行情况。

178. 鉴于目前规划成果监测的运作现实，并认识到有必要进一步改进这项工作，我们注意到计划、资源协调和绩效监督司的某些举措旨在通过以下方式协调本组织三个层级的规划监测：(a) 开发全组织工具，即进行监测和成果报告的资金效益（VfM）工具；(b) 向公众开放的具有跟踪和补充报告功能的门户网站；(c) 共同指导说明。我们还获悉，一个新的监测框架预期将加强监测的协调和标准化。新框架的一个关键特征是

产出记分卡，它将正在衡量的内容以及如何衡量和报告产出/进展标准化。我们还得知，伴随该方法将开发相关工具。

179. 成果监测和问责不仅仅是计划、资源协调和绩效监督司的责任，它只承担其中的一部分。实际上，经修订的世卫组织问责制框架表明，该框架旨在支持本组织的成果管理制方针，即在本组织各层级分权环境中存在下放的责任、权力和问责，并强调其对共同价值观以及问责制和透明度文化的承诺。在这个意义上，本组织的每个人都要对预期应在不同程度和层级上取得的成果负责。世卫组织采用的另一项重要问责原则是将战略方向和成果与问责制挂钩，在这一原则下，我们承认每一规划中每个管理交付的人员的作用和责任，并由计划、资源协调和绩效监督司和高级管理层加以补充。然后，本组织内部将作出协调一致的努力，改进规划一级的监测活动。

180. 我们建议世卫组织协调规划一级的监测机制，以明确具体的责任和机制，跟踪和监测规划交付情况，进一步简化信息管理，支持组织学习和今后的决策。

3.3. 欺诈风险管理

181. 有效的欺诈风险管理使组织能够识别和预测潜在的欺诈风险事件，并在确定的风险承受力范围内管理这些事件，确保组织的运作目标不受负面影响。欺诈频发可能会产生可怕的后果，最终玷污本组织的声誉。有效的欺诈风险管理包含在风险管理的战略管理问题中，能够更好地实现反虚假财务报告委员会发起组织委员会阐明的欺诈威慑，即消除可能导致欺诈发生的因素的过程。反虚假财务报告委员会发起组织委员会认为，欺诈风险管理的威慑价值取决于一个组织的严格的欺诈治理程序、健全的反欺诈文化、定期进行的全面风险评估活动、有效的欺诈控制设计以及包括调查在内的适当的欺诈应对活动的的能力。

182. 在联合国，有效预防、发现和应对欺诈是联合检查组（联检组）在其 2016 年报告（JIU/REP/2016/4）中的主题，该报告建议建立一个欺诈管理框架，为解决联合国系统各组织的反欺诈活动提供路线图，并有可能为今后的基准制定提供评估工具。联检组检查员还强调了强有力的反欺诈方案的八个支柱，这些支柱也见于其它权威的专业指南。这些包括治理和领导、风险评估、战略和行动计划、欺诈控制、投诉机制、调查和纪律措施以及制裁。

183. 根据内部监督服务司 2018 日历年的报告，2016-2018 年期间报告了 309 起欺诈案件，包括腐败、骚扰和违反专业标准。案件数量从 2016 年的 79 起增加到 2018 年的 148 起。在报告的欺诈案件中，51% 涉及采购，22% 涉及健康保险报销，13% 涉及差旅报销，其它则与直接金融合作、虚假陈述和针对本组织的欺诈行为有关。内部监督服务

司的调查工作显示，在 2018 年调查的 248 起案件中，81 起已结案，截至 2018 年 12 月 31 日，剩余 167 起。

3.3.1 欺诈风险管理治理

184. 我们审查了欺诈预防政策和欺诈风险意识指导方针，确定了几个政策组成部分，如作用和责任、致力于管理欺诈、欺诈风险意识和培训、确认程序、利益冲突披露、欺诈风险评估、举报程序和举报人保护、调查程序和纠正措施。我们还注意到其它政策，这些政策规定了高级管理层对工作人员行为的期许以及对工作人员和外部供应商的诚信和伦理价值观承诺。其中包括道德操守和专业行为守则、利益申报、举报和保护免遭报复政策等。世卫组织管理其欺诈风险的承诺也得到了其问责制和内部控制框架的支持，为了落实其与欺诈相关的政策，在整个组织内灌输问责文化，并坚持其对欺诈的零容忍政策，这些政策、程序和流程必须切实有效。

185. 尽管由主计长，合规、风险管理和道德操守办公室、内部监督服务司、法律顾问办公室和人力资源司组成的高级别委员会负责执行和审查预防欺诈政策，但我们与这些部门的讨论表明，没有对政策的执行进行过审查，对十多年前发布的政策迄今也未进行更新。从这个意义上来说，2005 年以后做出的新的全组织安排没有明确体现在其欺诈预防政策和欺诈风险意识指导方针中，特别是在欺诈风险管理的关键参与者的作用和责任方面。

186. 我们还注意到，世卫组织预防欺诈政策规定了总干事、主计长、内部监督服务司、人力资源司和法律顾问办公室的职责。2014 年设立的合规、风险管理和道德操守办公室，是电子手册中规定的高级别委员会的一部分。然而，没有明确规定这些机构在如何进行欺诈风险管理并保证其行之有效方面的具体责任。尽管世卫组织的全组织风险管理政策表明，合规、风险管理和道德操守办公室负责确保全组织风险管理框架的有效性和相关性，但没有制定清晰的政策，规范该办公室在欺诈风险管理中的关键作用以及它为指导管理层和职员而提供的功能性支持。人力资源司、内部监督服务司和法律顾问办公室的部分职能是开展反欺诈活动，但欺诈风险管理规划所需协助和服务的性质仍有待明确，以便全面体现与欺诈风险管理相关的作用和责任。

187. 合规、风险管理和道德操守办公室评论说，欺诈政策是在 2005 年制定的。因此，它没有清楚地阐明直接或间接参与欺诈风险管理流程的所有利益攸关方（包括今天的合规、风险管理和道德操守办公室）将如何为本组织预防/发现欺诈的努力作出贡献。电子手册提到主计长，内部监督服务司，合规、风险管理和道德操守办公室和法律顾问办公室应发挥作用，协助总干事履行其在本组织发现和预防欺诈行为方面的职责，但对职责的界定有限。此外，合规、风险管理和道德操守办公室告知我们，处理欺

相关事宜的责任分散在本组织不同部门，不能提高组织欺诈管理工作的有效性。就欺诈管理作出治理安排，明确由一个部门协调本组织各级的欺诈相关事宜，将使本组织更有可能实现其预防和管理欺诈的目标。该办公室欢迎在今后的政策中适当解决这一问题。

188. 建立清晰明确的欺诈风险管理治理，有助于将全组织行动与更有效的参与问题和管理欺诈漏洞密切关联。世卫组织在建立最妥善的欺诈风险治理安排（包括个人问责制）方面仍需改进。世卫组织还必须将其欺诈风险管理活动（包括其当前政策）建立在完善的欺诈风险治理政策之上，以具体展示其对欺诈零容忍政策的承诺。有了更强有力的管理政策来弥补其易遭欺诈的漏洞，世卫组织就可以确立更严格的欺诈治理流程、透明和健全的反欺诈文化、全面的欺诈风险评估、更有效地预防和发现欺诈的控制活动，以及针对欺诈指控的更迅速行动。

189. 我们建议世卫组织重新规定其整体欺诈风险治理结构，并确定主要参与者的具体作用和职责，以更好地澄清欺诈风险的管理责任，并为今后的欺诈相关政策定下基调。

3.3.2 进行欺诈风险评估

190. 欺诈行为风险评估的实施通常涉及风险的识别、分析和评估。在世卫组织，风险评估被定义为识别风险并排定优先顺序的系统过程，其中风险自下而上地进行确认，并分为六类。本组织基于风险影响和发生概率评定风险级别，确定风险的轻重缓急。在整个风险评估工作中，居认为对此类活动已记录在案，以促进有效的审查和沟通。风险评估过程反复进行，因此必须定期进行审查，特别是在组织内部发生变化的情况下。在本组织的内部控制框架中，合规、风险管理和道德操守办公室作为风险评估的职能领导，与助理总干事、区域主任、行政和财务部门主管、主计长和其它职能部门主管合作开展工作。合规、风险管理和道德操守办公室还负责确保整体风险管理框架的有效性、相关性和在全组织范围内的推行。

191. 2016年，联检组发布了一份关于联合国系统各组织预防、发现和应对欺诈的报告（JIU/REP/2016/4），建议联合国系统各组织的行政首长，如果尚未进行全面的组织欺诈风险评估，则应进行这一评估，作为组织风险管理系统的一个组成部分或作为一项单独的工作，处理各自组织各级的欺诈风险，包括总部和外地办事处，以及内部和外部欺诈风险。这种评估至少应每两年在组织一级进行一次，或根据需要更频繁地在业务部门一级进行。世卫组织作为回应，表示已经落实该建议，世卫组织于2014年推出了全组织风险管理办法，特别将欺诈风险被视为这项工作的一部分。对主要的组织风险，包括欺诈风险，每年都向执行委员会报告。关于特定欺诈风险评估的情况，合

规、风险管理和道德操守办公室告知我们没有进行集中/整体审查。它还表示，可能有不同管理人员/部门分散地作出努力，在其工作范围内审查政策执行情况。了解其他同事对此的看法可能会有收获。合规、风险管理和道德操守办公室进一步强调，审计欺诈风险管理是一项非常有益的工作，这将对本组织在管理这一主题方面的成熟程度作出结构化评估，并期待看到所得出的经验教训被纳入结构化欺诈风险管理规划。

192. 据上所述，我们确定，尽管联检组建议进行全面的组织欺诈风险评估，但世卫组织现有的全组织风险管理方法仍未抓住欺诈风险评估的要点。不过，我们注意到正在努力改进这项活动。2017年开发的风险管理工具有助于预算中心建立风险登记册，记录风险和相关的风险对策，以便在整个管理流程中更好地进行监督和质量控制。我们还获悉，合规、风险管理和道德操守办公室已委托外部机构对其方法进行审查，并承诺秘书处将通过不断创新和发展，在全球范围内改进其风险管理做法。

193. 无论如何，考虑到所有各点，我们对欺诈风险评估的审查结果提出了两个必须传达的重要问题：**(a)**需要承诺并开展欺诈风险评估；**(b)**需要在整个组织内加强对欺诈风险评估工作的宣传和沟通。内审计员报告的欺诈事件和已查实的欺诈案件日益增多，是一个可信的因素，表明世卫组织应加强其欺诈风险评估工作并考虑就欺诈风险评估采用新工具或新方针。与反虚假财务报告委员会发起组织委员会模式一致的欺诈风险管理指南中包含的要素，可以作为重要工具来改进本组织的实践和流程。

194. **我们建议世卫组织通过合规、风险管理和道德操守办公室定期并在适当级别进行具体且正式备案的欺诈风险评估，以更好地推动本组织履行其对管理欺诈漏洞的承诺。**

3.3.3 人力资源管理欺诈控制措施

195. 人力资源司告知，对所有工作人员的欺诈风险意识培训不是其强制性培训的一部分，尽管它包括一些与欺诈有关的课程，如联合国关于防止骚扰、性骚扰和滥用权力的课程等。我们还被告知，离职面谈没有系统地进行，我们曾询问签署年度利益申报的遵守情况，以及在强制性培训政策之外实际进行欺诈风险意识培训的情况，但是没有收到回复。然而，内部监督服务司告知我们，作为每个区域办事处和总部主要机构审计的一部分，它将审查对利益申报政策的遵守情况。该司还告知我们，其业务审计的一部分是考查利益申报，包括外部专家的利益申报情况。此外，我们还得知，内部监督服务司在其审计任务期间以及与总部新员工的入职会议上就欺诈风险意识进行了介绍，这意味着并非所有工作人员都接受了欺诈风险意识培训。

196. 我们根据所进行的一项调查，确定作出答复的 51 名一般事务人员和专业人员中，31.37% 的人不同意或不知道以下说法，即存在培训规划，该规划包括针对新员工的概况介绍和针对所有工作人员的持续培训，涉及道德和合规主题，包括相关的组织政策和程序。同样值得注意的是，29% 至 35% 的答复者不同意或不知道以下说法，即雇员或工作人员规避控制或违反世卫组织的法规和条例将被揭露，世卫组织的雇员或工作人员被发现偷窃（有形财产、金钱、信息、时间）将被揭露。虽然大多数答复以肯定的语气表明，确有一些政策和程序有助于保证预防和发现欺诈，但欺诈风险意识和欺诈政策方面的培训是一项需要进一步关注的活动。关于欺诈风险评估，我们从合规、风险管理和道德操守办公室获悉，它正在开发关于风险管理的培训模块，内部已经同意寻找一种方法来涵盖这一重要主题，一些区域在这方面采取了一些举措，正在就这一主题与它们进行接触。

197. 鉴于工作人员素质是一种控制形式，必须将工作人员培训视为任何组织内部控制环境中的一个关键要素。控制措施，无论是硬性的还是软性的，其有效性始终取决于实施所述控制的人员的素质。在欺诈风险管理方面，培训和素质建设有助于降低存在欺诈因素和相关指标未曾识别和管理的可能性。培训加强了工作人员的承诺，体现在工作质量、工作实践和效率上。然而，在人力资源管理过程中嵌入欺诈控制措施并不完全属于工作人员的素质范围。它也见之于员工入职和离职时。世卫组织工作人员在入职时准备的利益申报具有重大的欺诈威慑价值。另一方面，进行离职面谈为本组织提供了一个识别欺诈指标和因素的有效平台。人力资源管理将所有这些都置于有效的欺诈控制措施框架内，则可以发挥实际作用，帮助从源头消除欺诈，防止类似事件再度发生。应通过完善的政策和程序部署这些欺诈控制活动。

198. 我们建议世卫组织在欺诈风险管理政策中纳入对所有工作人员进行欺诈风险意识和预防方面的强制性培训要求，并要求人力资源司在其强制性培训规划中纳入这一要求；监测工作人员遵守利益申报的情况，系统地进行离职面谈，关注可能出现的欺诈相关问题。

3.3.4 欺诈报告机制

199. 反虚假财务报告委员会发起组织委员会制定了其第四项欺诈风险管理原则，声明该组织建立了一个沟通程序来获取有关潜在欺诈的信息，并推行了一个协调的方针，以采取调查和纠正行动来适当和及时地处理欺诈问题。对该原则，在随附的重点说明中作了进一步阐述，强调了第一点，即本组织建立、正式记录和维护一个流程，用以受理、评估和处理关于潜在欺诈的通报。

200. 内部监督服务司透露，它通过各种渠道受理投诉，包括世卫组织诚信热线、调查电子邮件地址、直线举报、内部审计和其它来源。另一方面，合规、风险管理和道德操守办公室告知我们，自从其调查欺诈案件以来，他们没有收到内部监督服务司直接收到的任何关于涉嫌不当行为或欺诈问题的报告。不过，内部监督服务司在调查过程中或存在报复风险时会与道德操守/合规、风险管理和道德操守办公室接触。我们还了解到，合规、风险管理和道德操守办公室收到了通过热线提交的报告或投诉，然后将与涉嫌违规活动和不当行为的案件转交给内部监督服务司，该办公室不决定是否有必要进行调查。收到欺诈嫌疑报告后，接下来的欺诈对策通常是设立一个调查小组并制定相关程序。至于世卫组织的欺诈案件数量，我们确定其所收到的腐败和欺诈案件呈上升趋势，2016年为79起，2017年为82起，2018年为148起。数据不包括通过诚信热线收到的案件。截至2019年10月，我们确定2016-2019年期间内部监督服务司仅欺诈和腐败案件就收到188起。有了这些统计数据，很明显，欺诈调查作为欺诈应对活动，必须有明确的欺诈报告机制为后盾，因为这是欺诈调查工作的首要前提。

201. 我们注意到，目前世卫组织没有储存各项指控和投诉的中央数据库，但内部监督服务司的任务规定表明，它需要了解本组织收到的所有欺诈和腐败案件。我们被告知，内部监督服务司在受理委员会通常每周进行的审查后，通过该司在SharePoint的案件日志，只记录直接向其报告的案件，但不会记录可能由区域办事处处理的案件。影响欺诈投诉跟踪的一个功能是使用由合规、风险管理和道德操守办公室管理的世卫组织诚信热线。在这一机制中，该办公室受理通过热线进行的报告或投诉，然后将与被指控的违规活动和不当行为有关的案件转交给内部监督服务司。该司并非总能及时收到这些报告，当需要与投诉人接触时，该司仍必须寻求合规、风险管理和道德操守办公室的支持，因为只有它能访问诚信热线，如此一来，这一过程的效率可能并不高。

202. 我们的结论是，目前支持欺诈应对的机制仍需加强。首先，存储指控和投诉的中央数据库对于支持推行协调一致的方针，以采取调查和纠正行动，适当和及时地处理欺诈至关重要。在这方面，我们得知，内部监督服务司在其案件管理数据库(SharePoint)中系统地记录所报告的欺诈指控，该数据库可以作为存储欺诈指控的中央数据库。但是，该数据库可能存在完整性问题，因为内部监督服务司不是欺诈指控的法定首要归口单位，而且这些指控可能会报告给主管或行政和财务部门主管，内部监督服务司无法直接访问世卫组织诚信热线。需要进一步简化各办事处之间的协调程序，以提高效率并加强沟通。我们得知，在2017年，对世卫组织调查职能进行了独立外部评估，其中一项仍未落实的建议是“内部监督服务司与合规、风险管理和道德操守办公室着手修改诚信热线设计，将那些显然构成不当行为类别的一类事件直接交由内部监督服务司处理”，对此我们表示赞同。

203. 我们建议世卫组织加强欺诈报告机制和协调，以支持建立一个存储所有欺诈指控和投诉的中央数据库，确保内部监督服务司的案例数据涵盖通过诚信热线和其它机制报告的数据，所有这些都是为了提高本组织欺诈应对措施的威慑力。

3.3.5 监测欺诈政策的执行情况

204. 在接受我们调查的 17 名主管和助理总干事中，我们注意到不到 50% 的答复者同意，世卫组织每年向高级管理层和工作人员提供关于道德操守和专业行为守则以及欺诈预防政策和欺诈风险意识指导方针的培训；绩效评估流程中包含道德操守相关指标；通过将问题划分到适当的应对机制中，及时处理对欺诈和不当行为的指控。这些答复表明，必须对某些政策和机制作出改变。

205. 另一方面，在随机挑选的 51 名一般事务人员和专业人员中，有不到 20% 的人不同意以下说法，即世卫组织管理层遵守了影响本组织的法规和条例，表现出高度道德操守标准；管理人员和员工在作出决定或采取行动时，对道德操守因素和他人的影响和看法保持敏感；管理人员和/或主管定期与员工讨论与个人行为相关的标准；员工在所在单位受到公平公正的对待。明显的不同意见表明需要重新评估世卫组织的欺诈相关政策。此外，一些答复者认为，需要进行持续培训，以适应变化的管理和环境；本组织确实存在不公正现象，因此削弱了积极性（流动性规则）；在关键领域的决策不够透明，忽视了对合同类型的适当使用，而偏向于财务考虑；缺乏沟通，有时不尊重工作人员；某些人因为其“忠诚”而逃脱处罚或获得奖励。这些意见同样表明，存在一些情况，导致有可能出现欺诈风险。

206. 基于答复者的表述，我们强调监测政策的执行是一项重要活动，可据此协助本组织不断加强其欺诈控制活动，并查明不足之处，同时对纠正行动和适当监督进行投入，以确保及时采取改进行动。答复者的意见还意味着需要切实审查世卫组织的欺诈相关政策。关于这一点，合规、风险管理和道德操守办公室协调员表示，就该办公室所知，没有进行集中/整体审查，但强调可能有不同管理人员/部门分散地作出努力，在其工作范围内审查政策执行情况。合规、风险管理和道德操守办公室还告知我们，此次对欺诈风险管理的外部审查是一次信息非常丰富的活动，将对本组织在管理该主题方面的成熟度进行结构化评估，该办公室期待看到从中得出的经验教训将被纳入结构化欺诈风险管理规划。

207. 关于世卫组织的全组织风险管理政策，我们注意到，该政策在生效三年后应当进行审查，但合规、风险管理和道德操守办公室指出，计划在 2020-2021 两年期进行风险管理政策审查，在此期间的政策审查将为本组织提供建设强有力的全组织风险管理制度提供机会。此外，我们注意到欺诈预防政策和欺诈风险意识指导方针中没有关于如何监测其实施情况的具体规定。不过，我们考查了内部监督服务司在执行上述政策方面的工作。

208. 我们与内部监督服务司的讨论表明，其在帮助世卫组织评估控制措施的有效性方面作出了重大贡献。他们自 2018 年开始，还主动采取行动，介绍世卫组织的欺诈预防政策和欺诈风险意识指导方针，主题包括欺诈的要素和指标、影响世卫组织的欺诈风险以及报告欺诈事件。这项活动是在审计任务和总部新员工入职培训期间进行的。关于对欺诈风险管理流程的评价，内部审计解释说，过去几年里，该司没有对“欺诈风险管理”进行过交叉审计。然而，作为每次审计的一部分，我们都列入了欺诈问题和测试，旨在查明“红牌”信号或内部控制措施的潜在薄弱环节。内部监督服务司还告知，每次审计都会审查风险管理领域，包括欺诈问题。内部监督服务司表示，作为世卫组织驻国家办事处规划过程的一部分，该司向管理层发放了一份标准的欺诈风险自我评估问卷，由该司通过具体的审计测试进行审查和核实。

209. 虽然内部监督服务司的工作是对世卫组织内部组织流程中的欺诈控制进行单独定期评估的一部分，但这只能对全组织欺诈政策的全面审查工作起到补充作用，特别是随着新的欺诈风险管理最佳做法的出现。实际上，反虚假财务报告委员会发起组织委员会欺诈风险管理监测原则表明，各组织必须进行评估，以确定其欺诈风险管理活动是否如预期那样行之有效。对政策执行情况的监测总是政策和过程改进的先导。本组织的各项欺诈管理政策也凸显了监测政策执行的必要性。值得一提的是，基于内部监督服务司内部审计和调查工作的结果编写的世卫组织内部反欺诈活动报告，可能难以全面描述本组织内部欺诈风险管理的实施情况。在此时刻，我们强调世卫组织问责制框架中的一项规定，该规定申明，规则的一致适用、正式授权、明确界定的作用和以及对各组成部分的有效综合管理，将促使本组织更负责任和更加透明，这意味着世卫组织规则适用的一致性，包括其预防欺诈政策，只有在对此也进行全面监测的情况下才能确定。

210. 我们建议世卫组织全面监测其欺诈预防政策和欺诈风险意识指导方针及相关政策的应用，为加强欺诈风险管理机制创造正确的先决条件，并进一步改进其风险意识文化。

3.4 区域和国家办事处的控制环境

211. 就 2019 财政年度而言，我们审查了世卫组织地中海区域办事处以及世卫组织驻尼日利亚和乌干达国家办事处各关键流程内部控制的设计和运作有效性。审查的主要目的是确定这些流程中的一线控制措施是否充分，这些控制措施如何影响运行效率和有效性，以及如何遵守政策和程序。这些一线控制措施也称为管理控制措施，它们体现

了当前各办事处内部控制环境的有效性。办事处对其内部控制状态的说明最终反映在一份证明文件中，该证明文件以自我评估内部控制问卷的形式出现，每年编制一次。因此，关键是说明办事处确保所报告内容直接反映其内部控制的实际运作能力。

212. 在审查世卫组织区域办事处和国家办事处的关键流程时注意到的控制差距以及相应的具体审计建议，通过审计意见备忘录和管理信件传达。我们鼓励世卫组织改进监管、全面成果监测以及对法规、政策和程序的强力执行。

C. 管理层披露情况

213. **现金核销：**管理层报告称，根据世卫组织《财务条例》第十三条第 13.6 款，2019 年批准的核销款总额为 53 748 美元（2018 年为 413 678 美元）。这笔款项包括：(i) 由于人力资源行动和差旅方面的拖延与支付前工作人员有关的 32 985 美元；(ii) 与供应商预支款和催款旧案有关的 2310 美元；(iii) 与租金保证金有关的 18 266 美元；(iv) 与驻印度国家办事处丢失现金有关的 187 美元。我们注意到这一过程遵守了适当的核销程序。

214. **惠给金：**2019 年支付的三笔惠给金总额为 275 953 美元（2018 年为 1422 美元）

215. **欺诈和推定欺诈：**根据《国际审计标准 240》，我们计划了对财务报表的审计，因此可以合理地期待查明重大错报和违规行为（包括欺诈导致的此类问题）。不过，不应指望通过我们的审计查明所有错报或违规行为。防止和发现欺诈行为的主要责任在管理层。管理层确认，他们没有发现影响财务报表的欺诈或推定欺诈案件。内审计员在其提交世界卫生大会的报告中陈述了所有欺诈案件。

D. 外部审计建议落实情况

216. 我们核实了前几年审计报告所载的外部审计建议的落实情况。我们注意到，在 27 项建议中，19 项（70%）已经落实，8 项（30%）正在进展中。进展中的这 8 项建议的情况将在下一个财务报告期核实和报告。预定落实日期由管理层提出。附录中列出了对建议落实情况的详尽分析。

E. 鸣谢

217. 我们谨此感谢总干事、副总干事、助理总干事、各区域主任、总部各司司长、代理主计长、各国家代表及其工作人员在审计期间向我们的工作人员提供合作与协助。

218. 我们同时感谢世界卫生大会对我们 2012—2019 年担任外审计员期间所做工作的持续支持和关注。

**菲律宾共和国
审计委员会
外审计员**

2020 年 4 月 3 日
菲律宾，奎松市

附录

历年外审计员建议落实情况 (文件 A72/39 和 A70/43)

编号	建议	外审计员核实
A72/39		
1	<p>年终预付款</p> <p>快速跟踪全球服务中心对数据提取的计划修订的执行情况，并将审查生成的报告列入要执行的年终程序范围之内，以确保调整仅正确涉及年终的预付款情况。</p>	<p>已落实</p> <p>已经修改数据提取查询，以反映实际付款日期（而不仅仅是付款状态）。这将有助于根据准确的年终截止日期报告预付款。</p>
2	<p>及时接收服务合同可交付成果</p> <p>及时接收可交付成果，完成关于服务合同履行工作协议和50 000美元以上非赠款协议书的供应商执行报告，以正确确认预付款和应计费用。</p>	<p>进展中</p> <p>2019年6月发布了一个电子工作流程，以确保及时接收金额超过50 000美元的（给公司的）执行工作协议。电子接收方式目前正在总部进行试点。管理层告知我们，他们希望最早在2020年将其应用扩展到其它服务类型（非赠款协议书、技术服务协议、一般外部服务）和各主要办事处。</p>
3	<p>针对资助款管理人员的个性化后续行动</p> <p>要求财务司针对资助款管理人员实施更加个性化的后续行动，以补充定期提醒，如有必要，向财务管理委员会和世卫组织高级管理层上报长期逾期应收账款情况，包括逾期报告的情况。</p>	<p>已落实</p> <p>除了全球服务中心每月发送信息，以跟踪评审报告外，财务司还通过世卫组织高级管理层跟踪高风险项目。</p>
4	<p>各区域旅行质量检查</p> <p>建立机制，确保在所有区域内执行的旅行质量检查和控制符合本组织的差旅政策；协调差旅质量管理中的关键控制领域，特别是确保例外情况得到合理证明和适当记录，以及旅行质量专家在核实待批差旅申请时的周转时间标准化，以便于其迅速处理；欧洲区域办事处差旅事务应由旅行质量专家进行审查，以确保符合世卫组织差旅政策。</p>	<p>已落实</p> <p>旅行质量专家小组已在全组织范围内进行协调，并采取了以下额外措施：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 更新标准运作程序； • 信息已与ASO网络共享，并在2020年1月作了进一步的澄清。 <p>自2019年11月以来，旅行质量专家检查已在欧洲实施，这是唯一一个未实施此类控制的地区。现在，所有的旅行质量专家检查均在所有办事处进行。</p>

编号	建议	外审员核实
5	<p>全球服务中心的效率和有效性</p> <p>采取必要行动，进一步提高全球服务中心在提供服务过程中的管理控制的效率和有效性，改进整个组织对影响全球服务中心服务提供过程的现有政策、法规和程序的合规情况。</p>	<p>已落实</p> <p>批准在全球服务中心设立一个新的合规处。即将设立的新的合规处将负责落实关于提高全球服务中心服务的效率和有效性的建议。</p>
6	<p>全球服务中心服务的合规和报告职能</p> <p>为全球服务中心所有服务建立合规和报告职能，该职能应该独立于交易处理团队，以便对其提供服务的质量提供额外的保证。</p>	<p>已落实</p> <p>批准在全球服务中心设立一个新的合规处。即将设立的新的合规处将负责落实关于提高全球服务中心服务的效率和有效性的建议。</p>
7	<p>世卫组织资源调动战略</p> <p>为批准世卫组织资源调动战略以及编制一个清晰的组织架构，以便根据正在按世卫组织转型议程制定的运行模式系统性实施和协调资源调动战略和政策提供便利。</p>	<p>已落实</p> <p>文件EB146/29——世卫组织的资源调动战略，向规划、预算和行政委员会和执行委员会第146届会议展示了世卫组织的资源调动战略。在对内部资源调动流程（修订后的政策）进行广泛审查后，制定了详尽的资源调动标准运作程序，并协调了整个组织的作用和责任。关于推进捐助者参与管理系统的第9点将构成这项工作的基础。</p>
8	<p>资源调动战略框架</p> <p>考虑制定一个详细的实施计划，按照世卫组织转型下的运行模式实施资源调动战略框架。</p>	<p>已落实</p> <p>秘书处在过去18个月中严格审查了若干内部流程的有效性，并在2019年期间采用了一些最新的资源调动方法。这方面的例子包括建立合作伙伴参与小组，根据各自捐助者的需要和供资情况，将本组织所有三个层级的同事聚集在一起。</p>
9	<p>支持新的资源调动模式的变更管理战略</p> <p>通过一项变更管理策略，以支持实施重新设计的资源调动程序和相关制度及组织结构，确保有效交付新的资源调动模式。</p>	<p>进展中</p> <p>在认真征求建议书后，秘书处正在投资于捐助者参与管理系统，该系统将有助于本组织更好地管理端到端资源调动和赠款管理流程。本组织三个层级正在开展制定标准运作程序的工作。秘书处预计将在2020年底开始推广使用这一新系统。</p>

编号	建议	外审计员核实
10	<p>全球消灭脊灰行动 – 资源调动活动</p> <p>世卫组织消灭脊灰司之下的全球消灭脊灰行动，应在资源调动协调处的技术支持下，主导其涉及2020-2023年资金需要的资源调动活动，直到与重新设计后的资源调动战略保持一致并纳入本组织的业务之中。</p>	<p>已落实</p> <p>世卫组织消灭脊灰司从事资源调动工作的工作人员继续与资源调动协调处进行协调，将其作为新的业务资源调动模式。具体行动包括参加由资源调动协调处牵头的捐助方参与小组，以确保捐助方采取一致方针；将世卫组织脊灰筹资目标纳入世卫组织的总体资源调动目标；参加资源调动协调处会议和年度计划会议。全球消灭脊灰行动伙伴关系将继续整体负责全球消灭脊灰行动预算（包括纳入世卫组织基本预算的脊灰部分）的资源调动、宣传和沟通。消灭脊灰司通过 PACT 计划和投资案例积极参与全球消灭脊灰行动的资源调动和宣传。</p>
11	<p>《突发卫生事件电子手册》和相关度标准运作程序</p> <p>考虑作为重中之重，立即制定和完成《突发卫生事件电子手册》（第十七部分）中应急行动的核心内容，完成标准运作程序，以确保相关政策解释和适用过程中的透明度、连贯性和一致性。</p>	<p>进展中</p> <p>发布了突发卫生事件规划的新的标准运作程序，并在电子手册中增加了与应急行动有关的新内容，澄清了作用和责任、与伙伴组织合作、团队交通和车辆管理以及应急采购等问题。所有剩余部分均已在最终草案阶段，将于2020年发布。</p>
12	<p>车辆管理</p> <p>考虑将有效的车辆管理系统制度化的紧迫性，明确界定和规定各种流程和程序，以避免不必要地使用资金租赁车辆。我们还建议内部监督服务司在对刚果民主共和国进行审计时，进一步调查在世卫组织驻刚果民主共和国国家办事处应对埃博拉疫情过程中在车辆管理行动方面发现的其它差距和观察意见。</p>	<p>已落实</p> <p>为了加强整个组织的车辆管理业务，在业务运作部门下设立了一个新单位（车辆管理处）。世卫组织车辆管理处开发了一个标准的世卫组织管理系统（Tracpoint）和相关工具（跟踪装置、标准运作程序、培训材料），并将其作为对世卫组织所有车辆（包括租赁车辆）的一项要求，纳入世卫组织道路安全和车辆管理政策。</p>
13	<p>在宣布的突发事件期间的应急采购</p> <p>紧急加强现有应急采购的政策/程序，以明确定义须实施应急采购程序的条件/情况，以便在突发事件期间花费的资金构成对资源的有效利用；帮助区域办事处开展关于业务支持和后勤、供应链管理和采购的培训/能力建设；重新审查世卫组织电子手册和《紧急情况应对框架》中关于在长期紧急情况下适用应急程序的规定，包括不需要紧急应对的例外条件/情况。</p>	<p>已落实</p> <p>电子手册在突发事件（世卫组织突发卫生事件规划）部分采纳并公布了相关的采购政策。在制定全球供应链政策的背景下（直到作出转型决定），世卫组织/业务支持和后勤以及供应部门需要开展合作。在此期间，世卫组织全球采购网络在其年度面对面会议上决定设立一个工作组，探讨可能的解决方案。</p>

编号	建议	外审计员核实
14	<p>紧急差旅</p> <p>考虑更新世卫组织电子手册和标准运作程序的紧迫性和重要性，以包括可能使用紧急差旅申请的具体情况，以及世卫组织突发卫生事件规划可接受的紧急旅行批准流程时间表；在等待发布具体准则时采取权宜措施，这就要求申请的提出者在将差旅标为紧急差旅时更为谨慎，并提高旅行质量专家的能力，确保只有符合紧急情况的差旅才会被标为紧急差旅并进行相应处理。</p>	<p>已落实</p> <p>紧急差旅政策已经修订并上传至电子手册，同时分发给所有相关工作人员。此外，还向整个组织的旅行网络通报了紧急差旅的另一项标准。</p>
15	<p>招聘政策</p> <p>根据经验教训，加强现行招聘和遴选程序的政策，限制空缺通知的延期发布；使电子手册与相关标准运作程序保持一致；要求在遴选报告首页注明审批机构授权人员的姓名和职位以及签名；在遴选签字之日公布遴选报告；并在报告中列入一段文字，告知面试申请人可向人力资源部要求提供反馈意见。</p>	<p>进展中</p> <p>我们的人力资源管理审计结果表明存在这些情况。</p>
16	<p>突发事件应急基金筹资运动</p> <p>加强正在进行的突发事件应急基金筹资活动，加强捐助者支持，使资源调动成为一个持续过程，并加强国家一级的资源调动工作，以通过捐助者捐款维持对突发事件应急基金的资金补充。</p>	<p>进展中</p> <p>在扩大对基金的支持方面取得了进展。2015 至 2017 年，捐款平均每年为 1500 万美元。这一数字在 2018 和 2019 年分别跃升至 3700 万美元和 5400 万美元，捐助者总数翻了一番，达到 22 个。目前的资金补充模式严重依赖少数传统捐助者的捐款。世卫组织突发卫生事件规划正在进行一项审查，研究如何深化现有的伙伴关系，扩大会员国捐助者的范围，并探索替代资金来源，包括私营部门、基金会和内部收入来源。在这方面，经过最近的第一轮内部磋商，已经提出了一套建议草案。</p>
17	<p>审查烟草控制框架公约/世卫组织的代管协定草案</p> <p>要求世卫组织烟草控制框架公约秘书处，通过主席团接触缔约方会议，为世卫组织相关部门审查代管协定草案的进程提供便利，包括提供法律咨询，以期在2019年上半年内完成文件，而不会造成不必要的障碍，从而确保代管协定在本年度内付诸实施。</p>	<p>已落实</p> <p>世卫组织关于烟草控制框架公约及其议定书秘书处的代管条款已经商定、完成并由世卫组织总干事发布。</p>

编号	建议	外审计员核实
18	<p>烟草控制框架公约质量保障准则</p> <p>要求世卫组织烟草控制框架公约秘书处，制定质量保障准则，其中：(a)制定明确的标准，以具体定义《公约》每项条款中的质量和可核实的信息或每一可交付成果的主要检查点；(b)概述关键数据质量保障评估员的作用和责任；(c)就将要进行的质量审查的评分和时间以及如何报告和向谁报告审查结果问题达成一致意见。</p>	<p>已落实</p> <p>世卫组织正在试行《世卫组织烟草控制框架公约》执行情况审查机制。《2019-2025年加速烟草控制全球战略》预见了这一机制，并有可能根据具体目标3.1.2在2020年底或2021年建立这一机制。作为这一进程的一部分，我们目前有一个专家小组，将为缔约方会议第九届会议制订建议，不仅涉及如何进行执行情况审查，还涉及如何进一步调整报告工具，以实现质量保障，并包括关于执行《公约》所要求的各种措施的信息。我们将两年期报告期作为主要检查点，而即将建立的机制审查执行情况审查的检查点将处于两个报告期之间。组成审查机制的评估者（委员会、专家小组等）将承担保证数据质量的作用和责任，这些评估者将根据缔约方会议第九届会议作出的决定来确定。</p>
19	<p>《2018-2019年工作计划》</p> <p>要求世卫组织烟草控制框架公约秘书处修订2018-2019年工作计划和预算，使之与《2019-2025年全球战略》保持一致。</p>	<p>已落实</p> <p>《2019-2025年加速烟草控制全球战略》与2018-2019年工作计划和预算保持一致。虽然这不会改变工作计划和预算，但它已经成为启动实施工作的基础。</p>
20	<p>预算中心的合规</p> <p>通过定期提醒预算中心改进其遵守条例、规则和政策的的情况，并在内部控制框架自我评估清单中反映各自办事处内部控制的实际情况，进一步加强对关键过程的监督和监测控制。</p>	<p>已落实</p> <p>为了进一步加强监督和监测控制措施，合规、风险管理和道德操守办公室目前正在对在线内部控制框架工具进行以下修改：在内部控制框架工具中引入在线工作流程，以加强区域主任和助理总干事的核实机制；为已确定的改进领域引入强制性在线跟进机制。在审查了一些预算中心的风险管理后，本报告重申了这项建议，因此，我们认为其已结案。</p>
21	<p>风险管理</p> <p>考虑加强监测机制，以确定本组织包括代管实体在内的三个层级的风险管理活动的程度、质量和状态，并针对工作人员开展能力建设活动，以进一步加强风险管理在本组织各个流程中的系统性融入。</p>	<p>已落实</p> <p>合规、风险管理和道德操守办公室已与计划、资源协调和绩效监督司全面合作，将风险管理嵌入计划制定流程中，包括中期审查和成果报告，风险流程现在与计划制定流程完全一致。此外，该办公室将启动全球风险管理 iLearn 培训，这将提高本组织各级工作人员的风险管理能力。在审查了一些预算中心的风险管理后，本报告重申了这项建议，因此，我们认为其已结案。</p>

编号	建议	外审员核实
A71/32		
9	<p>世卫组织车辆管理处的车辆管理项目</p> <p>评估世卫组织车辆管理处项目合作障碍，特别是其与其它内部交付伙伴的依赖关系，消除任何差距，以确保项目的推进不出现不必要的障碍，保证本组织内的车辆管理得到加强。</p>	<p>已落实</p> <p>2018年4月的行政和财务部门主管会议批准了世卫组织车辆管理处项目。道路安全和车辆管理政策将于2019年3月/4月纳入电子手册。车辆管理处项目现已正式划归业务运作部门，并获得了充分的组织支持。</p>
10	<p>加强世卫组织终端用户的信息技术设备</p> <p>通过信息管理和技术司、资产管理小组和企业采购与政策协调，加强世卫组织的终端用户信息技术设备管理，具体方法是：</p> <ol style="list-style-type: none"> 对超出为加强透明度和问责制而制定的标准的信息技术设备采购，要求说明理由并获得信息管理和技术司批准； 定期向业务处室提供有关信息技术设备年龄的最新信息，以支持采购计划和信息技术更换和采购决定； 将全球软件桌面配置标准化，这应在制造商现场进行，以进一步加快从采购到交付的周期； 为资产管理小组提供使用信息管理和技术司诸如系统中心配置管理器和AirWatch等移动设备管理工具的机会，以加快设备核查工作。 	<p>进展中</p> <p>任务已完成：保持中央库存，以便快速满足紧急需要。信息管理和技术司对非标准设备的采购进行审查，以核实其理由。资产管理小组已获得信息技术工具的访问权限，可加快验证速度。向各业务处提供了关于老化设备的最新信息，以便制定采购计划。</p> <p>进展中：正在制定最终用户设备政策和集中采购标准配置设备的建议。</p>
15	<p>确认有业务风险的预算中心</p> <p>排定有业务风险的预算中心的审查和确认的优先顺序，并采取减缓措施，确保监督和监测活动的充分性，从而确定已融入其中的具体控制活动按预期运行，并支持各办事处的总体运行目标。</p>	<p>已落实</p> <p>已对风险识别和减缓框架进行调整，以对活动进行充分的监督和监测，2019年已向所有风险管理工具用户传达与此相同的事项。此外，在内部控制框架内，鼓励自我评估用户起草被评为需要加强或已弱化的管理领域的行动计划。</p>
A70/43		
1	<p>评估现有库存</p> <p>通过评估关于估值和报告的现行库存控制机制，进一步处理本组织的库存问题，随后制定全球供应链和库存管理政策，为制定管理过期库存的标准运作程序提供依据。</p>	<p>进展中</p> <p>作为世卫组织转型行动的一部分，正在重新设计供应链和采购端到端流程。预计这些可交付成果的实施将成为实施《第十三个总体规划》的一部分。此外，根据新的组织结构，在业务运作部门下成立了一个新的供应链部。</p>

编号	建议	外审员核实
2	<p>信息技术战略计划</p> <p>制定具体和正式的信息技术战略计划：(i)附有作为制度化战略规划流程产物的确定的时间框架，为准备制定和正在制定的所有举措指示共同方向，(ii)包含相关的最低要求，例如信息技术战略方向和指导原则、目的和目标、关键绩效指标、信息技术投资，以及交付里程碑等，(iii)确保在既定的战略基础上，交付利用专项资金和管理限制性因素来实现的核心业务解决方案，并安排其重点。</p>	<p>已落实</p> <p>信息管理和技术司在2019年制定了一项战略计划。该战略计划的愿景、使命和战略成果与本组织《第十三个工作总规划》保持了一致。2019年9月，信息技术指导委员会批准了该战略计划。2020年1月向执行委员会/规划、预算和行政委员会提供了最新情况 (EB146/40)。</p>
6	<p>信息技术管理控制框架</p> <p>形成关于信息技术管理关键流程的控制框架，优先考虑：(i)外包安排，(ii)关键信息技术资产分类标准，(iii)信息技术绩效管理框架，并确保这些控制框架在整个组织中记录和共享，以利有效的管理和监控。还须将控制框架与必须加强的风险识别活动相对应，重点放在已确定的关键成果领域。</p>	<p>进展中</p> <p>(i) 就外包安排作出了严格控制。合同管理团队积极审查所有协议。就资源管理制定了长期协议。对托管服务的合同进行了监督。</p> <p>(ii) 信息技术绩效管理框架刚刚纳入 2020 年的新结构中（在总部转型之后），将在 2020 年着手起草工作。</p>

= = =