



世界卫生组织

执行委员会
规划、预算和行政委员会
第十五次会议
临时议程项目 2.1

EBPBAC15/2
2011 年 12 月 20 日

一般管理：最新情况

秘书处的报告

1. 本文件概述自规划、预算和行政委员会 2011 年 5 月第十四次会议以来秘书处在处理一系列管理和行政问题方面取得的进展。文件涵盖计划和预算事项、当前管理情况、内部控制以及风险管理。此外，还就全球管理系统的更新计划提供了信息。

2010-2011 年规划预算

2. 第六十二届世界卫生大会通过了题为 2010-2011 年财务期拨款决议的 WHA62.9 号决议，其中注意到有效预算总额为 45.40 亿美元，分为三个部分：基本规划(33.68 亿美元)；特别规划与合作安排(8.22 亿美元)；以及疫情和危机应对(3.50 亿美元)。

3. 用以支持 2010-2011 双年度预算的总收入预计为 37 亿美元，其中包括自愿捐款和评定会费。而该双年度的总开支预计为 38 亿美元，因此用以支持开支的收入短缺 1 亿美元。这一缺口将由前一双年度结转的资金来填补。

4. 尽管预算的供资水平估计能达到预算总额的近 80%，但存在严重的失衡现象，有些领域能得到适当充分的供资，而另一些则供资不足。这部分是由于相当大比例的资金被指定用途所致。基本规划部分的供资水平预期应达到为该部分批准的预算额度的近 75%，但预计非洲区域、美洲区域、东南亚区域和东地中海区域提供的资金最少。特别规划与合作安排部分的供资水平将达到核准规划预算水平的近 160%，多出的这一大部分资金与消灭脊髓灰质炎工作有关。疫情和危机应对部分的供资水平将约达核准规划预算水平的 110%，如果将实物捐赠考虑在内，其供资水平将增至 200%。

2012-2013 年规划预算

业务计划程序和技术审查

5. 2012-2013 双年度的业务计划制定程序考虑了会员国关于更清晰阐明成果和产出的要求。这已应用于本组织所有三个层面双年度工作计划的编制工作 — 在国家合作战略框架内确定的国家层面需求尤其为这项活动提供了信息。

6. 为支持上述制定程序，在本组织三个层面进行了一系列技术审查，目的是(i)确保成果和产出得到明确界定并与技术领域的全球战略一致，而且符合国家需求；(ii)保证本组织所有三个层面的技术一致性。

7. 总体说，在 2012-2013 双年度中，世卫组织将逐步采用一种计划框架，尽管仍会与当前的中期战略性计划结构有关联，但将对工作计划层面的结果链做出更清晰的定义。按照当前改革进程的预期，以及 2011 年 11 月执行委员会在其关于世卫组织改革问题的特别会议上的要求，需要采用新的结果链，这个计划框架便将作为拟定新结果链的起点¹。

资源计划和收入预测

8. 会员国要求预算以更切实的收入和支出评估为基础，为响应此要求，2012-2013 年规划预算以编制时所获得的预测为依据。之后，继续对收入和支出进行预测，从而使业务预算得到进一步完善。

9. 在业务计划制定过程中，使用初步的资源预测来支持拟议的产出。虽然目前仍在进一步验证这些预测并制定 2012-2013 双年度的全面资源计划，但已经为计划制定程序提供了宝贵的投入，而且确定了资源差距最大的领域。双年度期间将对这些有关领域进行密切监测并着重为其调动资源和战略支持。这项工作将从 2012-2013 年期间对收入和计划支出进行的季度分析中获得进一步信息和指导。

10. 向各预算中心划拨的初始资金基于对以下因素的综合考虑(i)对过去执行情况的分析，(ii)对收入的预测，(iii)预算的战略方向以及(iv)支出方面的详细业务计划。只有在进一步收入得到确认的情况下方可增加预算拨款。为了使工作计划能够得到全球管理系统的批准必须有预算拨款，它们可作为控制各预算中心日常计划和实施情况的工具。

¹ 见 EBSS/2/(3)号决定。

费用增加和预算影响

11. 自 2011 年第一季度完成 2012-2013 年规划预算编制工作以来，美元与瑞郎的兑换率略有恶化。在许多国家，美元的兑换率仍略低于 2011 年上半年预算定稿时的比率。根据当前通过远期货币对冲保值措施实现的 2012 年汇率计算，2012 年日内瓦地区的薪金费用将比 2010 年时高出约 17%。在多数其它世卫组织地点，美元汇率是稳定的。在东南亚区域办事处(位于新德里)和东地中海区域办事处(位于开罗)，与预算定稿时适用的汇率相比，这些地区的汇率使费用降低了近 10%。但是，印度和埃及远远更高的通货膨胀率将会抵消这些收益¹。

12. 为解决因美元贬值引起的费用增加问题，尤其是在瑞士，2011 年进行了一次彻底的结构和人员编制审查。结果，日内瓦必须取消约 200 个职位(此程序仍在进行当中)，而与此同时吉隆坡的全球服务中心需要增设 43 个职位，以便承担先前在日内瓦履行的职能。虽然这在削减费用方面可能具有长远效益，但短期内将产生额外费用，主要是在 2012 年当中，以便为支付离职福利准备资金。其它世卫组织地点也裁减了职位。就长期而言，总部每个双年度估计可削减 1 亿多美元费用。

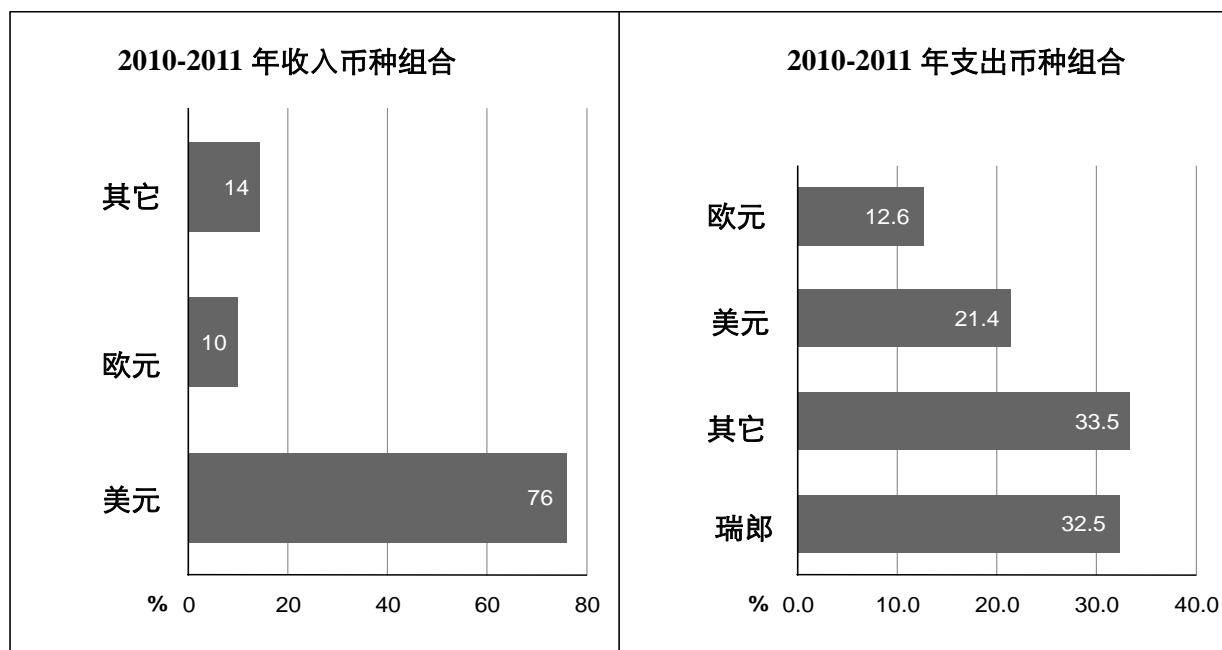
13. 在其它方面也节省了费用。例如，2007 年实行了有管控的打印和复印服务，使每年的办公打印和复印费用降低了 25% — 由 360 万瑞郎减至 240 万瑞郎。

货币风险管理

14. 世卫组织的收入货币与支出货币之间存在不匹配问题。世卫组织大部分收入和支出以美元计；但是总支出中近 30% 以瑞郎计，而资金却主要来自美元收入。此外，还有少量以欧元和区域办事处所在地区货币支付的净支出(见图 1)。

¹ 文件 EBSS/2/INF.DOC./2 中提供了更多信息说明预测的费用增加和变化情况。

图 1. 世卫组织收入和支出的币种组合



15. 货币波动会导致明显的计划外费用差异。如果本组织的收入货币和支出货币之间能较好地匹配，则这些差异可在非美元收入与支出之间得到部分抵消。

16. 为响应独立专家监督咨询委员会的建议¹，调查了各种保护世卫组织免受货币风险的方法。还咨询了其它联合国机构以决定它们所使用的货币风险管理措施。国际劳工组织按瑞郎征收评定会费，然后通过预算获得批准后制定的一个预算汇率来编列其预算。与粮食计划署一样，劳工组织也对其部分支出进行对冲保值。粮农组织、教科文组织和原子能机构则按欧元征收其部分摊款以便使收入货币与支出货币相匹配。包括联合国在内的一些机构，每年对其预算进行多次调整以便考虑汇率和通货膨胀率的变动，这可能导致会员国必须支付补充金额。难民署、粮食计划署和人口基金则按所用货币编制其预算并根据货币波动加以适当调整。例如，人口基金执行主任有一笔高达核准拨款总额 3% 的预算应急准备金，以应付货币波动和通货膨胀造成的意外需要。除世卫组织、劳工组织和粮食计划署外，没有任何其它联合国机构使用金融工具来对冲货币风险。

¹ 见文件 EBPBAC14/3，附件。

17. 联合国各机构采取的不同货币对冲保值措施反映了各自总部与外地办事处之间不同的支出比率、评定会费与自愿捐款之间的不同比率以及不同的预算编制方法。

18. 就世卫组织的货币风险管理而言，秘书处利用与银行之间交易的远期购买合同进行货币对冲保值。目前已为 2012 年实行这一保值措施，将大幅度消除短期货币风险。至于长期风险，秘书处根据独立专家监督咨询委员会的意见¹，正在考虑下述措施。

(a) 可根据为预算制定的汇率来估计和编列预算，之后根据汇率变动和通货膨胀率进行调整。可通过执委会每年向卫生大会提交这方面信息。

(b) 可按瑞郎征收部分或全部评定会费，由此增加瑞郎收入。

19. 2012 年期间将提前 12 个月购买每月远期货币合同，以对冲预测的 2013 年货币风险。这样，到 2012 年底能够确定 2013 年的汇率时，可对预算中的薪金费用进行相应调整。

20. 然而，通过远期合同进行对冲保值，既不能使本组织免于美元长期贬值造成的影响，正如 2010 年底至 2011 年底所经历的情况一样，也不能使其免于 2013 年可能出现的美元进一步下跌的风险。由于这些汇率变动，预计 2012 年的薪金费用将比 2010 年高出 17%。图 2 和图 3 显示了美元走弱导致的购买力损失情况。图 2 显示汇率造成的薪金支出方面的变动情况。图 3 显示各地点一般事务类职员平均薪金费用，表明由于瑞郎的强势地位而使日内瓦的费用相对增加。

¹ 见文件 EBPBAC14/3，附件。

图 2. 购买力下降的情况（按薪金费用计算）

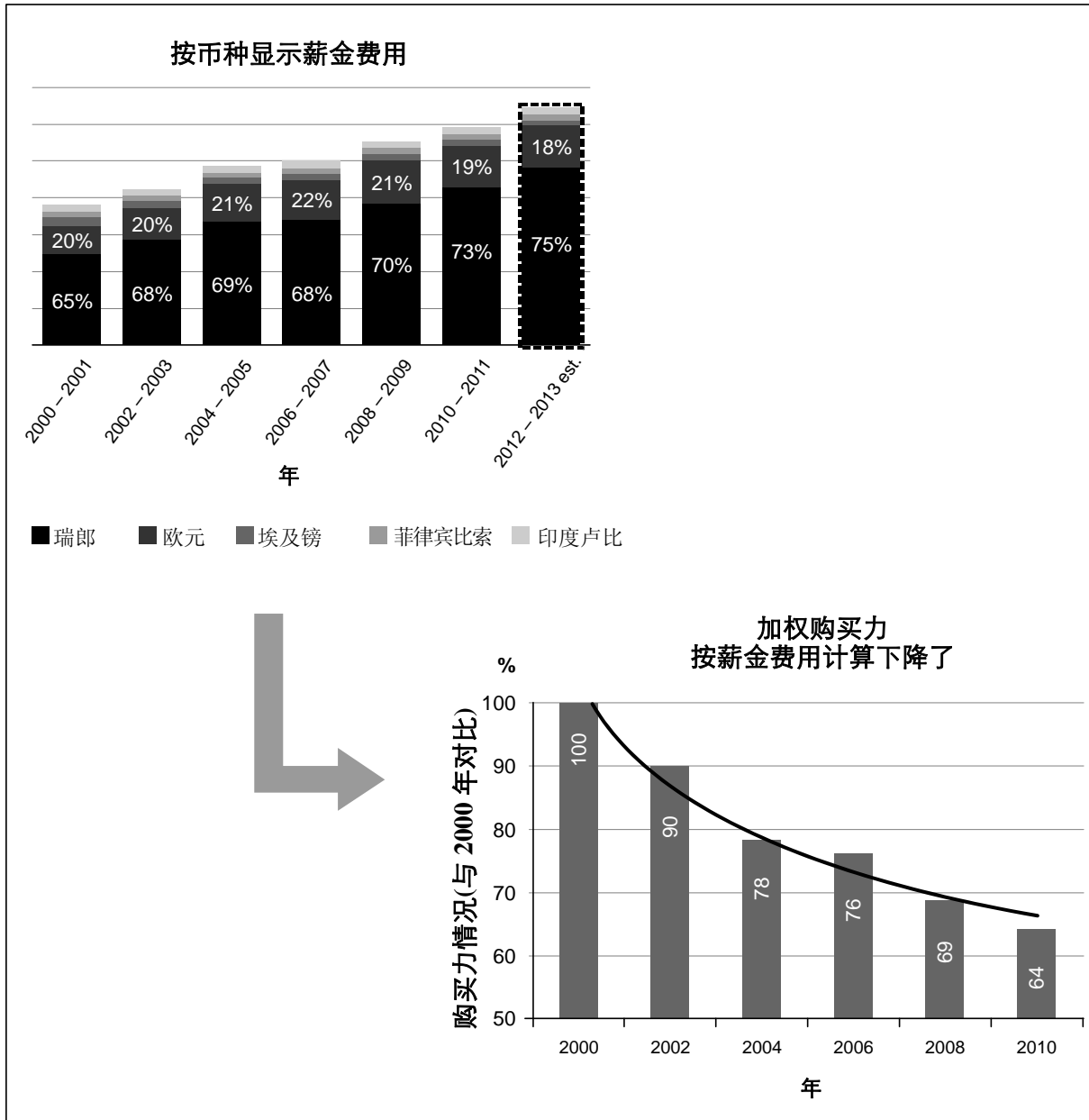
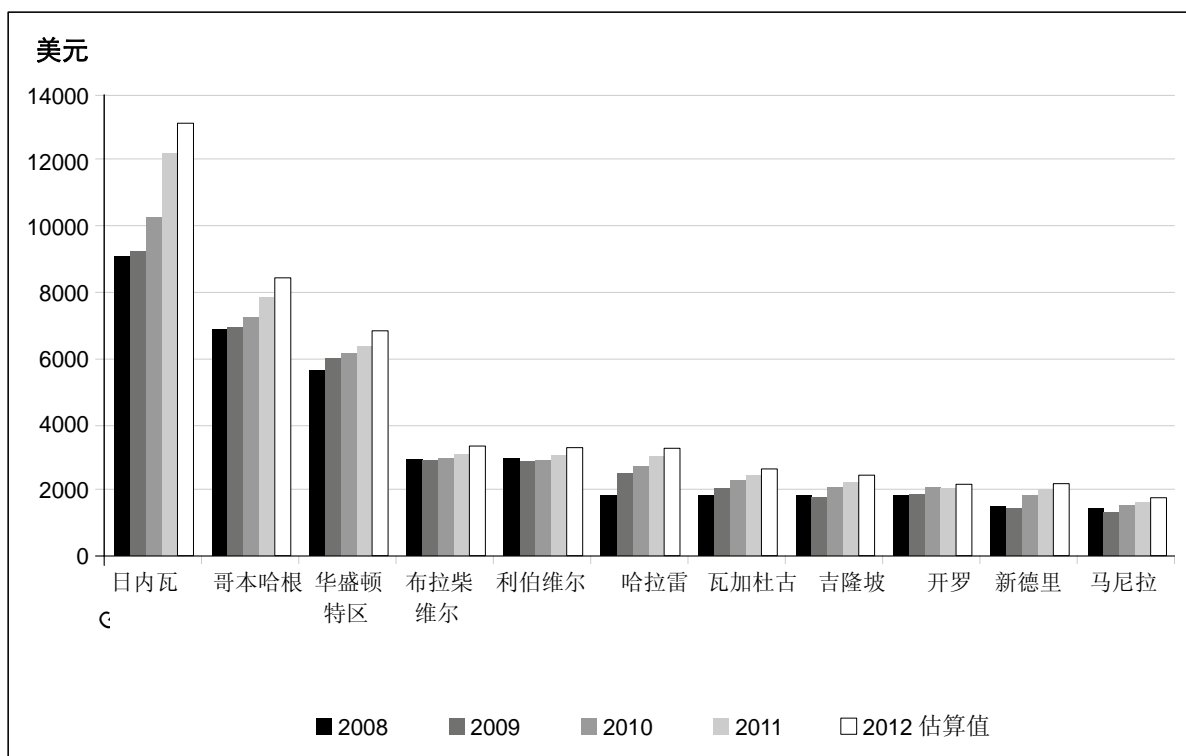


图 3. 一般事务类职员每月平均薪金费用：各地点比较



21. 如上所述，同时也根据独立专家监督咨询委员会的意见，这个长期问题只能通过平衡收入货币与支出货币来解决。要改善这种状况，可将征收摊款的币种改为瑞郎，并可以向成本较低地点转移某些职能。

财务控制框架：职工个人预支款

预支薪资

22. 外审计员向第六十四届世界卫生大会提交的中期报告注意到在遵守准许预支薪资的程序方面存在缺陷¹，并强调了一些特定风险，涉及在非洲区域办事处向职工支付的款项可能需要注销。报告建议努力结清积欠的预支款，并审查和加强预支薪资的内部控制机制。

¹ 文件 A64/30。

23. 在需要职工较长时间地撤离一个办事处或者出于行政原因不能及时把职工列入正常的薪资单等紧急情况下，可准许预支薪资。由于正在更新大量职工合同并同时正在过渡到全球管理系统，后一种情况的例子在 2009 年和 2010 年的非洲区域办事处很常见。若干案例中，在国家办事处预支了薪资但延误了随后的记录。2009 年期间还有许多案例涉及由全球服务中心为总部的职工预支薪资，原因是行政方面延误了合同处理。在若干情况中，当职工离开本组织时，这些预支款项尚未收回。

24. 为了处理这些问题，采取了三大行动。

(i) 第一，在过去 12 个月中取得了显著进展，制定了管理和控制预支薪资的健全程序，包括以下内容。

(a) 所有应急预支要求都必须在全球管理系统内提出，供有关的行政主任或全球服务中心的人力资源管理人员审批。

(b) 批准的所有预支薪资要求都必须经过全球服务中心的薪资服务处，根据政策进行控制。

(c) 所有的预支薪资都由薪资系统进行处理，付款指令由全球服务中心发出；预支款项的回收由全球服务中心从随后的薪金支付款中扣除，现在已做到自动化。

(d) 国家办事处预支薪资的做法已废除，由行政和财务主任负责实行新的政策。

(ii) 第二，对职员配备和报告程序作了改变，以便加强向财务司长负责的薪资管理。

(iii) 第三，在财务司长的全面监督下组建了一个项目小组，以便充分分析所有地点以往预支薪资所造成的节余差额，并确保在必要的地方为本组织回收预支款。迄今，这种分析产生了以下结果。

(a) 在整个组织，截至 2011 年 6 月 30 日，前职工欠款的案例有 1807 起，总金额达 460 万美元。最大的金额涉及非洲区域办事处和总部（具体情况见以下表格）。迄今，已为三分之二的案例完成了分析和后续工作，优先重点是金额较大的款项。

表格 预支薪资：截至 2011 年 6 月 30 日时前职工欠款情况

| 地点 | 总部 | 非洲 | 东南亚 | 欧洲 | 东地中海 | 西太平洋 | 总计 |
|--------------|-----|-----|-----|-----|------|------|-------|
| 金额 (百万美元) | 1.2 | 2.6 | 0.1 | 0.1 | 0.4 | 0.2 | 4.6 |
| 案例数 | 553 | 739 | 107 | 96 | 132 | 180 | 1 807 |

(b) 分析显示，尽管许多欠款是因为更新合同方面的延误或者过渡到全球管理系统的过程造成的，有些涉及更长远的年代和未做适当记录的预支薪资，在过渡到全球管理系统之后现在发现这些节余差额。

(c) 在有些案例中，本组织承付的款项，例如雇员离职时应享受的福利待遇，抵消了会计记录中显示的预支款项。现在已纠正抵消欠款的会计记录，外审计员将作为双年度财务报表认证工作的一部分进行审查。在另一些案例中，前职工偿还了欠款或者即将偿还，正在开展必要的后续工作。迄今已回收 280 万美元，涉及上述 1807 起案例中的 1100 起。

(d) 剩余的工作正在继续进行，但认为在约 300 起案例中不太可能回收资金。因此根据分析结果，可能需要注销的总金额估计为 60 万美元。其中约 25 万美元涉及非洲区域办事处，另外 35 万美元涉及其它地点，主要是总部。

25. 虽然这种注销将是值得关注的事项，但需要考虑的前提是每个双年度的薪资款项为 20 亿美元；因此涉及的金额占双年度薪资的 0.03%。秘书处正在积极追讨仍积欠的欠款，最后情况将在 2012 年 5 月提交第六十五届世界卫生大会的 2010-2011 年财务报表中报告。

26. 在回收前职工所有大额欠款以及对全球管理系统实施强化以便在今后能够更密切地监测整个组织预支款的情况方面，总干事正在亲自监测秘书处取得的进展。此外，非洲区域主任亲自参与处理了非洲区域与预支薪资相关的问题。

内部控制框架

27. 采用全球管理系统，使之有可能在权力分散的环境中实行经改良的控制措施。上文在预支薪资方面提及的程序改进就是一个恰当的例子。计划了其它方面的若干改进，涉及其它行政和管理程序，以便能够实施综合性的内部控制框架，确保具有财政后果的所有程序有明确规定的控制单位，而且各项责任得到强调。例如，作出了程序改进，以便加强旅行政策的应用（尤其是对旅行审批过程实行了更严格的控制）并确保改进旅行的事先计划工作（从而能够较早订票并因此降级票费）。

28. 计划进行改进的其它程序包括招待费、捐助者提案的形成以及人力资源应享权利的管理等方面的程序。

风险管理

29. 关于行政职能，已进一步加强了风险管理框架。上次向委员会提交报告以来的主要成就是把风险管理框架进一步纳入到现有管理工具内并加强了“风险归属者”的作用。通过制定业务计划的过程，确保把风险问题纳入下个双年度的业务计划，风险归属者的重要责任将反映在该双年度有关人员的绩效目标中。

30. 关于企业风险管理，根据本组织的战略目标和重点领域，已采取最初的步骤确认全组织范围的战略风险，主要涉及财务、人力资源、计划和信息技术等方面的行政职能。在 2012 年 5 月向委员会下次会议提交结果之前，这项工作将需要由秘书处在更广泛的高层管理论坛上进行讨论和认证。

31. 正在讨论建立一个由本组织最高层管理人员参与的管理机构。

32. 全组织范围框架的程序将基于在行政领域内获得的经验和吸取的教训。

全球管理系统

33. 在 2013 年 11 月之前需要对全球管理系统进行升级，届时甲骨文系统为当前版本提供的支持水平将从“延长“降为”维持“。这种支持水平不符合世卫组织的需求，被认为对本组织构成不能接受的风险。购买升级版不仅将能使世卫组织在 2013 年以后获得甲骨文系统的充分支持，而且可受益于相关技术的任何演化。

34. 在这方面，秘书处继续按照进一步发展全球管理系统的路线图开展工作。在 2011 年 9 月开始了升级技术研究工作，目标是在年底得出研究结果；随后不久，将能够开始详细计划技术升级本身的工作。作为这项活动的一部分，正在开展分析以确认能够减少对全球管理系统进行定制改造的方案，以便更充分利用甲骨文系统的标准功能并从而减少与系统维护相关的费用。总体上，2012-2013 年规划预算中已保留 500 万美元用于升级。与此同时，正在进行一次高级别研究，按照世卫组织改革议程中概述的情况，针对建议就世卫组织以成果为基础的管理框架进行的变化所产生的要求，分析对全球管理系统的影响。

规划、预算和行政委员会的行动

35. 请委会考虑建议执行委员会对预算方面的以下方案提出其观点：

- (i) 制定关于预算费用重计机制的详细提案以便解释重大货币波动对核准预算的购买力产生的影响；
- (ii) 制定提案，根据汇率波动调整评定会费中美元的金额，或者以瑞士法郎计算评定会费的一部分；
- (iii) 列出上文第(ii)小段中所提及每项行动将对世界卫生组织《财务条例》产生的变动。

= = =