



世界卫生组织

执行委员会

规划、预算和行政委员会

第二十次会议

临时议程项目 3.2

EBPBAC20/3

2014年5月6日

独立专家监督咨询委员会的报告

总干事谨此向执行委员会规划、预算和行政委员会转交独立专家监督咨询委员会主席提交的报告（见附件），供委员会第二十次会议审议。

附件

独立专家监督咨询委员会
向规划、预算和行政委员会提交的第四份年度报告

2014年5月

背景

1. 独立专家监督咨询委员会（IEOAC）系由执行委员会于2009年5月根据EB125.R1号决议所设立，其职权范围是就其职权内的事项向规划、预算和行政委员会提供建议，并通过规划、预算和行政委员会向执行委员会提出建议。其职权范围包括：

- 审查世卫组织的财务报表、财务报告和会计政策；
- 就内部控制和风险管理力度提供建议；
- 审查本组织内部和外部审计职能的效力，并监测审计结果和建议的执行情况。

2. 独立专家监督咨询委员会当前成员为：

姓名	执行委员会任命日期 ¹	任命决定
Farid Lahoud先生（主席）	2013年1月	EB132(2)
Mukesh Arya先生	2013年5月	EB133(9)
Mary N'Cube女士	2012年5月	EB131(4)
Robert Samels先生	2013年5月	EB133(9)
Steve Tinton先生	2013年5月	EB133(9)

3. 在离任主席 Marion Cowden 女士（新西兰）的两年任期结束之后，Farid Lahoud 先生（黎巴嫩）由委员会推举为主席。独立专家监督咨询委员会表示感谢离任主席（Marion Cowden 女士）以及任期在2014年1月结束的委员会委员（John Fox 先生和 Veerathai Santiprabhob 先生）对委员会工作的重大贡献。

¹ 执行委员会通过相关决定的日期。

4. 本报告是独立专家监督咨询委员会向规划、预算和行政委员会提交的第四份年度报告，概述了2014年4月结束的12个月期间该委员会工作取得的进展。

独立专家监督咨询委员会自上一份年度报告以来的会议

5. 独立专家监督咨询委员会于2013年7月2-4日、2013年10月16-18日和2014年4月1-3日分别举行了其第十、十一和十二次会议，议程涵盖委员会职权涉及的所有领域，包括本组织的内部控制、风险管理制度和程序、财务报表、会计政策和披露措施、内部监督事项、预算制定和预算控制、内部控制框架、问责问题、合规、风险管理和道德操守办公室、职工健康保险基金、世卫组织的改革、业务连续性和灾后恢复、信息技术以及伙伴关系。按照良好做法的要求，委员会在每次会议期间与外审计员的代表以及内部监督服务司司长私下会见。

6. 委员会全体委员出席了上述会议。

7. 在各次会议期间，委员会得到了管理层提供的值得赞扬的支持，并感谢总干事个人及其团队坦诚地与委员会分享信息以及安排足够的时间聆听委员会关注的问题和提供必要的澄清或答复。

8. 按计划，独立专家监督咨询委员会在规划、预算和行政委员会2015年5月的会议之前还将举行三次会议（2014年7月、2014年10月和2015年4月）。

财务报表的完整性

9. 独立专家监督咨询委员会与外审计员和财务司司长一起审议并讨论了作为基础的会计政策、重要意见的合理性以及披露情况的清晰度。委员会还在管理层在场和不在场的情况下会见外审计员，以便讨论各自的检查结果以及本组织财务报告的整体质量。

10. 委员会的讨论范围很广泛，但为了精简和便利，本报告仅转载了一些最重要的评论。

11. 独立专家监督咨询委员会重申了对职工健康保险基金和离职金账户中存在大量无资金准备的长期负债表示的关注，并建议对二者继续进行严密监测，定期报告亏空的逐步演变情况以及计划减少亏空途径出现的任何意外偏差。委员会还建议有关理事机构适当注意上述负债的影响。

12. 独立专家监督咨询委员会注意到管理层的解释（外审计员也予以支持），涉及管理层对关于收入识别的《国际公共部门会计准则》第 23 条的实施情况（尤其是，在适当情况下以及捐助方未规定付款条件的时候，世卫组织根据该条准则直接识别收到或承诺的自愿捐款收入）。

13. 独立专家监督咨询委员会还收到总干事 2013 年报告¹的最后草案并注意到在第 7 段作出的解释，涉及《国际公共部门会计准则》和据此修订的《财务条例》第八条要求的年度财务报表，但预算期根据《财务条例》第二条仍保持为双年度。独立专家监督咨询委员会对这种做法没有保留意见或评论。

14. 根据上文提及的审议和讨论情况并鉴于外审计员据称将对财务报表发表无保留意见（未能最后及时确定此类意见供委员会审议），委员会表示在向规划、预算和行政委员会以及世界卫生大会提交财务报表方面无保留意见。

15. 独立专家监督咨询委员会还要求收到(i)外审计员的长报告（在独立专家监督咨询委员会召开会议时尚未准备妥当），其中预计将包括外审计员关于本组织内部控制框架的调查结果和建议，以及(ii)管理层对此的答复和有关的行动计划（或者根据情况，说明不同意所提建议的理由）。

职工健康保险基金的管理和财务情况

16. 向独立专家监督咨询委员会简要介绍了职工健康保险基金目前的情况，包括其管理、投资业绩和财务状况。

17. 独立专家监督咨询委员会把职工健康保险基金及其对世卫组织资产净值的影响视为世卫组织风险状况的一项实质性内容。因此并尽管委员会在上文第 11 段中表示无保留意见（关于无资金准备的负债），委员会建议对职工健康保险基金的运作和财务报表进行高度严密的检查和控制，并重新考虑职工健康保险基金的管理工作和报告惯例，加强面对利益攸关方的问责制和透明性。委员会还建议仔细确定、管理和监测职工健康保险基金的风险状况。

18. 独立专家监督咨询委员会尤其建议世卫组织对职工健康保险基金的投资政策进行补充，在投资和目标收益方面更明确地规定风险容忍度（和相关行动）。

¹ 文件 A67/43，2013 年 12 月 31 日年末财务报告和经审计的财务报表。

19. 独立专家监督咨询委员会建议考虑其它参与实体加入该基金的潜在影响，并要求在今后介绍职工健康保险基金的资金供应情况时涵盖此类实体以及它们自身在减少亏空方面的进展情况，以便定期了解亏空的动态情况。这也应当包括资金供应预测情况以及个别实体的解散可能会造成的情况。

20. 鉴于职工健康保险基金的规模以及世卫组织在其行政管理中的突出作用和责任，独立专家监督咨询委员会还建议总干事在今后审批《职工健康保险基金年度财务报告》。

世卫组织改革的最新情况

21. 改革继续作为独立专家监督咨询委员会议程上反复出现的一项关键项目。委员会饶有兴趣地注意到改革过程的实施进展情况。委员会注意到普华永道的二期评价报告以及世卫组织为实施改革采用的强化“项目管理方法”。委员会赞扬管理层在实施改革过程方面作出的努力，并支持管理层为创建更好的监测框架采取的行动。委员会强调了以下风险领域。

22. **项目管理方法的彻底性：**独立专家监督咨询委员会提出，项目路线图应当充分处理实施计划，包括具体的可交付成果、指标、时限、以及相关的监测和问责安排。

23. **沟通战略的有效性：**独立专家监督咨询委员会继续认为涉及世卫组织改革过程的沟通战略是成功的一项关键因素。委员会担心改革沟通战略可能仍然不够充分或未得到充分的阐述，从而可造成出现延误或失败的显著风险。因此，委员会决定在今后的会议中安排时间，与管理层一起评价与改革相关的沟通战略，以便更从容地审议该战略对动员世卫组织职员及其他利益攸关方的有效性。

24. **人力资源战略的充分性：**独立专家监督咨询委员会还认为新的人力资源战略和相关政策作为主要的改革推动因素是至关重要的，但担心政策和战略得不到充分的阐述，会对改革工作的成功产生负面影响。委员会也将力图在今后的会议中更从容地审议新的人力资源战略。

25. **对改革过程的管理：**独立专家监督咨询委员会还注意到管理改革过程的规模和深度是前所未有的，不应当低估在本组织各级实施这一过程的困难。委员会认识到推动改革过程的核心小组很重要，但也认为各区域主任应当在必要的机构和程序改革方面，成为各自区域内世卫组织改革的主要推动者。需要对此进行监测并根据总干事领导的整体管理改革评判其充分性。

最后完成内部控制框架的最新情况

26. 内部控制框架以及计划的相关变动也仍然是委员会各次会议议程上的一个重要项目。在 2014 年 4 月的会议上，委员会与外审计员和内部监督服务司司长一起讨论了他们关于控制弱点的意见。委员会还聆听了管理层对此的答复和计划的行动（委员会期待收到正式的报告）。委员会还怀着极大的兴趣注意到管理层关于新的内部控制框架的报告。上述讨论的结果是：

(a) 委员会注意到管理层作出的显著努力并满意地收悉与改革相关的问责和控制改善情况的说明。委员会还注意到“内部控制机制在国家审计中有效运行”的积极趋势，以及加快实施审计建议的情况（但仍有相当大的潜力加强行动）。

(b) 但是，委员会继续认为现有的控制弱点是影响本组织实现目标的一种关键风险，虽然承认有改善和管理层的参与，但仍然关注系统性的弱点以及据称重要控制措施缺乏有效性或绩效不良的情况。

(c) 委员会建议对整体控制框架进行全面、以事实为基础和实质性的评估，并定期进行报告，为管理一览表提供“动态视角”并对关键性绩效指标的进展情况进行量化。

(d) 根据分段(c)，独立专家监督咨询委员会认识到在确立新的内部控制框架和新的问责框架方面取得了重要进展（委员会期待在 2014 年 7 月的会议上进行详细的审议），其中处理了现有的空白，由管理人员负责其工作的行政和财务问题。这体现为组织风气中一项重要和受欢迎的变化。

(e) 在这方面，独立专家监督咨询委员会还注意到最近改进了供管理人员使用的监测工具，尤其是管理一览表，其中提供了财务和非财务方面的指标。

(f) 独立专家监督咨询委员会要求提供并收到了助理总干事及区域主任提供的证明函样本，并建议世卫组织由内部监督服务司负责进一步规范证明程序，确保管理层和该司可监测哪些证明函已收到，以及证明函是否经过适当的签署。独立专家监督咨询委员会还重申了以下建议，即区域委员会应参与保障运行良好的内部控制框架，以及把助理总干事和区域主任签署的证明/代表函的范围扩大到纯粹财务控制的范围之外。

(g) 使独立专家监督咨询委员会深受鼓舞的是，内部监督服务司目前正在招聘更多的人员以履行其职责，其中包括普遍的评价。

(h) 独立专家监督咨询委员会注意到世卫组织问责框架持续面临的挑战，即总部和区域办事处以及区域办事处和国家办事处之间仍缺少或模糊的报告程序，这两种情况都存在仍需解决的差距。

(i) 独立专家监督咨询委员会还注意到在报告世卫组织固定资产和一般业务支出方面仍存在一些挑战，并鼓励秘书处继续实施在这方面已采取的补救措施，例如在所有区域把库存管理系统充分纳入全球管理系统。

27. 独立专家监督咨询委员会将继续监测本组织内部控制机制的充分性。

合规、风险管理和道德操守办公室的进展和工作计划的最新情况

28. 在继续评价内部控制框架和问责框架时，独立专家监督咨询委员会以深切的关注审查了这一新办公室的运行情况。委员会认识到其职能的战略意义，并满意地注意到为实施重大改进而确定的颇具雄心的最后期限，尤其是预计将在规划、预算和行政委员会 2015 年 1 月的会议之前引进新的风险登记册。

29. 独立专家监督咨询委员会认识到该办公室工作的价值，并重申对这一行动的支持。委员会期待在 2014 年 10 月的会议上获得关于完成世卫组织风险登记册工作进展的进一步最新情况。尽管在初期和实施过程中将不可避免地面临挑战，独立专家监督咨询委员会支持为尽快制备风险登记册建议的时间表。

30. 独立专家监督咨询委员会还强调需要使风险登记册与内部控制框架协调一致。

31. 独立专家监督咨询委员会欢迎修订世卫组织的举报人政策，尤其是为了更加明确地澄清属于其更广泛定义范围内及其正常理解的范围内超越保护举报人的问题。此外，独立专家监督咨询委员会将要求进一步保证具备涉及欺诈和违法行为可疑事件的健全报告程序。

32. 独立专家监督咨询委员会建议，作为一项高度优先事项，开始开展工作制定计划的世卫组织新的道德守则。

内部监督服务的最新情况

33. 在内部监督服务司职权以及本组织各级所需审计、调查和评价覆盖程度的广泛范围背景下，独立专家监督咨询委员会鼓励秘书处继续利用该司的现有能力。委员会满意地注意到，根据内部审计员协会的实务框架，该司接受了普华永道对其审计做法的质量保证审查。委员会期待看到该司关于实施这次审查建议的计划。根据内部监督服务司的调查结果：

(a) 独立专家监督咨询委员会注意到，与中等或较低重要性的审计建议相比，“重要”审计建议所占的比例较高，因此建议修订产生此结果的分类方法和等级系统，并在整个组织统一使用。在运用标准时，应当为每个审计团队提供更严格的指导，以便加强对调查结果的风险加权分类，使管理层能够有更具针对性的重点并确定行动的优先顺序。

(b) 独立专家监督咨询委员会还建议管理层采用具体的计划，根据第二年的具体目标和指标，坚定承诺对该司报告中观察到的薄弱点开展落实行动以产生结果。

(c) 独立专家监督咨询委员会关注该司关于世卫组织国家办事处的报告提到的常常在同样领域内持续反复出现的控制弱点。委员会建议各区域主任，根据为这些薄弱点的实质性和所造成的风险预先确定的一套明确标准和指标，定期向总干事报告此事项。独立专家监督咨询委员会期待定期获得关于相关进展的简要介绍。

(d) 委员会认为，落实内部监督服务司报告结果的问责措施需要有更加合理的循环方式。目前，问责循环从总部发布审计报告开始，该报告最终提交世界卫生大会，而补救行动主要由区域办事处负责，但后者向各自的区域委员会进行报告。

与非洲区域办事处关于遵规和内部控制特定问题的视频会议

34. 在2014年4月的会议期间，委员会召集了一次视频会议，与非洲区域办事处行政和财务司司长、预算和财务官员以及高级遵规官员一起讨论如何在各区域办事处更充分地评估控制方面的挑战和改革的影响。

35. 委员会满意地注意到行政和财务司长直接参与了世卫组织改革团队的工作，而且该区域办事处在改革过程的方向方面似乎与总部相一致。委员会认为区域的所有职员对世卫组织改革过程的充分参与和承诺，尤其在世卫组织国家办事处层面上，是在该区域成功实施改革的一个关键因素。

36. 内部控制系统近期的改进也使委员会感到放心，例如该区域办事处已充分纳入全球管理系统，而且还作出了有益的努力，通过直接向区域主任报告的落实工作特别小组加强落实审计建议。

37. 但是，委员会认为非洲区域的有些世卫组织国家办事处仍受到基础设施、人员配置和资金供应问题的困扰，使它们在日常工作中处于脆弱的地位并容易出现失误。

38. 独立专家监督咨询委员会注意到，当结合审计持续关注的直接财政合作、当地采购和固定资产管理等问题进行考虑时，为帮助国家办事处实施技术和行政规划专门建立的国家间支持小组的有效性至今仍存在差异。

其它事项

39. 在各次会议和讨论中，委员会处理了若干其它问题，具体如下。委员会简要地了解了世卫组织信息技术职能的结构、其服务范围及其资金供应情况。虽然全球管理系统等重要信息技术项目已具有管理结构，但委员会关注的是，世卫组织仍然缺少适当的全球信息技术管理结构，因此建议把这一空白作为一个优先重点事项进行处理。

40. 独立专家监督咨询委员会还认为确保世卫组织业务连续性的责任仍然过于分散，因此建议明确授权一名高级执行官员对该领域负责。

41. 考虑到世卫组织将作为一个长期机构，独立专家监督咨询委员会建议世卫组织确定其主要建筑物目前的商业价值。

42. 独立专家监督咨询委员会怀着极大的兴趣获得了管理一览表、改革网站和风险登记信息技术平台的情况介绍。

43. 委员会对其自身的运作采取了若干行政强化措施，以便改进获取信息的及时性、此类信息的清晰度和相关性、工作与职权的一致性以及制定年度计划的工作。

**Farid Lahoud (主席), Mukesh Arya,
Mary N'Cube, Robert Samels, Steve Tinton**

= = =