



世界卫生组织

执行委员会

规划、预算和行政委员会

第十八次会议

临时议程项目 4.4

EBPBAC18/4

2013年5月8日

独立专家监督咨询委员会的年度报告

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），供委员会第十八次会议审议。

附件

**独立专家监督咨询委员会向世卫组织执行委员会
规划、预算和行政委员会第十八次会议提交的第三份年度报告**

2013 年 5 月

引言

1. 独立专家监督咨询委员会系由执行委员会于 2009 年 5 月根据 EB125.R1 号决议所设立，其职权范围（作为本报告附录）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
- 就内部控制措施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. 执行委员会于 2010 年 1 月在 EB126(1)号决定中任命的独立专家监督咨询委员会当前成员为：Marion Cowden 女士（独立专家监督咨询委员会主席）、John Fox 先生和 Veerathai Santiprabhob 先生。还增加了两名成员，即执行委员会于 2012 年 5 月在 EB131(4)号决定中任命的 Mary N'Cube 女士和执行委员会于 2013 年 1 月在 EB132(2)号决定中任命的 Farid Lahoud 先生。

3. 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三份年度报告，概述了 2012 年期间和 2013 年最初数月该委员会工作取得的进展。

2012 年和 2013 年期间自上一份年度报告以来独立专家监督咨询委员会的会议

4. 独立专家监督咨询委员会于 2012 年 7 月 2-4 日、2012 年 11 月 5-7 日和 2013 年 3 月 18-20 日分别举行了其第七、八和九次会议，议程涵盖委员会职权涉及的所有领域，包括：预算编制和预算控制、企业风险管理、内部控制、外部审计事项、问责制问题、《国际公共部门会计准则》和世卫组织年度财务报表、全球管理系统、内部监督事项（包括内部审计、调查和评价）、伙伴关系、管理和行政费用回收、培训和提升领导能力以

及世卫组织的改革。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。

5. 按计划，独立专家监督咨询委员会在 2013 年 7 月 3-5 日和 10 月 14-16 日还将举行两次会议。

6. 我们提交规划、预算和行政委员会第十七次会议的报告¹涵盖了 2012 年 7 月和 11 月的会议期间审议的项目并载有我们的相关建议。本报告突出了我们对正在开展的事项或 2013 年 3 月会议期间重点审议项目的相关看法。

7. 在 2012 年 11 月和 2013 年 3 月的会议期间，我们与会员国代表会面，为这些代表提供机会向委员会提出他们关切的问题。

世卫组织改革

8. 委员会获得了关于世卫组织改革过程进展的情况介绍，高兴地注意到现在有证据说明有更正式的计划工作，而且这种信息是可及的。计划工作的信息和实施计划现在可在一个专门的网站上获取。现在列入了目标日期（仅有年度），我们预计随着过程的开展，将能够看到进一步的详细情况。但是，委员会观察到有些领域（例如融资和人力资源）的改革行动注重于程序，而不是预期成果。委员会敦促秘书处为改革的期望结果制定详细的说明（例如融资新模式和人力资源新模式的结构），并确保改革行动向期望的方向进展。委员会还鼓励秘书处探索各种可能性，尽可能把切实的奖励和惩罚纳入其工作文化和奖励制度中，以便加强促进成果和高效率实地控制措施的管理问责制，从而使世卫组织发展成为一个以成果为基础的组织。

9. 委员会注意到，指派委员会在改革过程中发挥一项作用，即审查改革实施情况。我们很高兴能够参与，但谨慎地注意到我们每年仅召开三次会议，如果要在不减慢改革进程的情况下进行有益的审查，审查的时间安排会有问题。当委员会不可能在规划、预算和行政委员会和/或执行委员会对改革提案采取行动之前进行审查的情况下，委员会通过审查提案的实施情况以便酌情提出建议，仍然可发挥有益的作用。

10. 我们获得了关于融资对话准备工作的情况介绍，并注意到这项活动对改革实施工作的重要性。独立专家监督咨询委员会计划在第一次对话之后不久于 7 月举行会议，对结果进行审议以考虑提出或许有助于安排在 10 月进行第二次对话的可能意见。委员会计

¹ 文件 EBPBAC17/5。

划在十月举行的会议将与第二次对话会议重叠，这将使委员会能够直接观察对话情况，并在此基础上酌情提出进一步的意见。

11. 在改革的更广泛范围内，我们在本报告中其他地方对企业风险管理以及行政和管理费用审查进行的评论都有重大意义。

世卫组织规划预算和工作总规划

12. 委员会很高兴注意到过去两年内在预算过程中取得的显著进展，包括确定重点和制定切合实际的预算。我们注意到有证据说明意图制定真正的预算（与以往提交的理想性文件不同）。这意味着预算文件有更大的潜力使预算发挥有效控制本组织活动和支出的重要作用。因此，委员会可审议，如果现在制定的预算包含了更多的信息，在多大程度上可作为更有效的控制工具。由于认识到世卫组织的国家和区域办事处预算仍属估计情况，而且这些办事处的详细预算是在业务计划中制定的，所以建议该层面上的信息应在较早的阶段纳入预算过程，以便加强数据的现实性。

13. 此外，委员会很高兴看到为自愿捐款水平封顶的计划，这对促进预算纪律大有帮助，因为承认秘书处的能力有限并遏制了因使用短期限自愿捐款聘用的职员人数迅速增多而产生日益增长的长期负担的做法。

世卫组织《财务条例》和《财务细则》的改动

14. 我们审查了建议对《财务条例》和《财务细则》进行的改动，提供了关于这些改动的意见并注意到提交规划、预算和行政委员会的建议仅为支持预算过程的改变作了尽可能少的改动。我们建议，当这些改动得到批准、开始执行并获得经验，世卫组织应当从首要原则开始，开展更加彻底的审查，并考虑到《国际公共部门会计准则》、预算变动和融资对话的影响。

普华永道会计师事务所对管理和行政费用的审查

15. 在 11 月的会议上并然后又一次在 3 月的会议上，委员会获得了关于普华永道会计师事务所开展工作的情况介绍。为理事机构编写的报告确认了处理交叉补贴问题和费用回收的方案。

16. 普华永道发现了总共约 8.12 亿美元的管理和行政费用，并在其报告第 27 页的图中显示了这些费用在总部和各区域的分布情况。这样确认管理和行政费用的规模和性质是

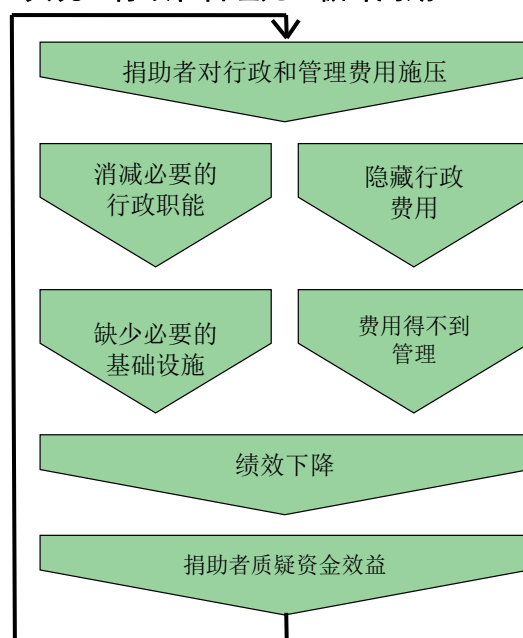
很有益的，我们尤其注意到图表显示总部此类费用减少，但本组织其它地方的变化规模要小得多（参见普华永道报告第 28-31 页）。

17. 我们向会员国推荐这一调查结果并建议你们尽快参与讨论，为选择作为今后费用回收基础的适当方案提供方向。应当注意 2013 年 1 月向规划、预算和行政委员会所作介绍中幻灯片 8 的“死亡循环周期”图提示的警告（转载于此）。

18. 介绍和最后报告中有若干相关意见，我们建议落实和调查这些意见。

19. 我们尤其强调需要一个行动计划，以便处理费用控制惯例中的缺陷(1月介绍中的幻灯片 17)，从而导致选择一个费用回收首选方案，一个削减费用的详细行动计划，并承认伴随国家、区域和总部机构而来的固有额外管理和行政费用。

实况：行政和管理死亡循环周期



财务报表和外部审计

20. 委员会审查了为 2012 年 12 月 31 日结束的年度编写的财务报表草案，并与外审计员进行了讨论，尽管外审计员在该阶段还未就报表提供意见。我们高兴地注意到，这是第一份按照《国际公共部门会计准则》编撰的财务报表，似乎更适合于类似世卫组织的组织。某些类型的资产和负担以及收入和支出项目的列表形式有了相应的显著变化。

21. 我们尤其提请注意，财务报表现在反映本组织为开展其工作所具有和使用的一切资产，还记录了无资金准备的负担，以便显示世卫组织的财政健康。

22. 以往聘用决定产生的无资金准备负担（职工健康保险负担）现在明确地反映在财务报表中，突出地显示在可获得自愿捐款时聘用额外人员的长期负担影响。

23. 我们注意到净资产的状况，并注意到自愿捐款产生的剩余资金已指定用途，因此不能挪用，从而限制了其作为净资产或资产净值的作用。我们意图在下次会议上审议此项目及可能的影响。

24. 在与外审计员和财务司司长讨论时，我们确认已解决了所有意见分歧。在编写本报告时，我们尚未见到审计员报告的草案，所以我们不能对报告中可能提出的事项进行评论，只能对向我们提出的关于需要一个全球库存系统的意见表示同意。我们支持这项建议。

25. 卫生大会通过财务报表之后，我们将在7月召开的会议上再次进行审查，并在必要时对政策和列表形式提出意见和建议。届时，我们还将进一步审视职工健康保险的资金供应与相关负担之间的差距。

内部监督

26. 委员会会见了内部监督服务司司长并注意到在世卫组织国家办事处对长期未决的审计建议进行结案方面取得了进展。在这种背景下，我们关切地注意到，虽然一项建议可能在一个国家办事处得到结案，但很可能随后的审计报告会在同一地点或另一地点再次发现问题，而且某些问题在建议中频繁地反复出现。我们担心存在显著的缺陷，而且某些缺陷可能正在成为系统性的缺陷。在2010年，外审计员建议增加可用于内部监督的财力资源。我们确认提供了更多的资源，但不能确定内部监督职能是否已达到足够的规模和地位，以便有效和及时地开展全组织范围的审计。我们即将召开的会议将进一步审议这一事项。

27. 我们建议秘书处开展分析，确认反复出现的重要主题并评估哪些干预措施可有助于纠正这种状况的内在原因。在这种背景下，内部监督服务司为按控制领域确认业绩最佳和最差的办事处而开展的 analysis 可能会有作用。干预措施可包括培训、招聘以充实特定能力、更多地使用全球服务中心、全球管理系统控制措施的自动化以及来自区域办事处更大力度的监督（包括在区域办事处之间分享最佳做法）。对干预措施采取基于风险的做法，将把失控风险最大的国家办事处作为目标。当我们考虑到，按目前的资源情况，对任何特定办事处进行审计视察的间隔时间平均为17年，这种做法就尤为重要。我们建议各区域主任更多地参与报告进展情况以及加强国家办事处的后台职能。

28. 在我们举行会议时，外审计员的管理信件和管理层对此的相应答复尚未准备就绪，我们对此表示遗憾。这些文件本来可能会对内部缺陷进行解释，或者为我们提供足够的方便以便在卫生大会之前及时向规划、预算和行政委员会进行报告。

全球管理系统

29. 委员会获得了关于核心系统软件升级进展的最新情况，并注意到升级后的系统预计将在 2013 年 5 月投入运行。

30. 我们还注意到，该系统的投资加强了组织能力，包括通过案头审计和现场视察前的筹备工作提高了内部监督的工作效率。普华永道会计师事务所之所以能够进行成本分析，是因为单一的系统内有便于获取的大量数据。系统的能力还有待充分利用，所以我们敦促秘书处继续投资于提高能力。

31. 全球管理系统是一个全球性设施，看来得到区域和国家办事处职员的赞赏。我们建议通过消除总部、区域和国家办事处的重复工作，进一步探索如何把该系统作为减少费用的工具，并通过加强内部控制和减少风险，提供更大的效益。我们认为，进一步的投资将使系统的内在控制措施得到利用，从而改进遵规和管理问责制。

32. 全球管理系统是一个很好的例子，说明区域间的合作可如何促进发展关键管理系统，使整个组织所有三个层面都受益。我们认为，这为信息技术等其它支持性领域提供了一个榜样，因为由区域投资决策而不是全系统解决办法推动的分散系统和不同设备加大了出现系统崩溃、设备陈旧过时、电子邮件服务效率低下以及反应时间过长等情况的可能性。此外，这些系统会导致整体增加运作成本。

企业风险管理

33. 委员会获得了关于制定企业风险管理系统的最新情况。随后由负责疾病大流行规划的助理总干事介绍了世卫组织一个关键性工作领域内正在开展的风险管理。企业风险管理的情况介绍显示了在制定最高层面风险登记册方面的显著积极进展，表明对企业风险管理的理解有了大幅度的提高并真正承诺推进这项工作。委员会建议秘书处确定时间安排，以便制定风险登记册以及在整个组织铺开企业风险管理的行动计划。

**Marion Cowden (主席)、John Fox、
Farid Lahoud、Mary N'Cube、
Veerathai Santiprahbob**

附录

附录 1

独立专家监督咨询委员会 2013 年 7 月会议的议程拟议主题

融资对话的结果

审查财务报表、审计员的长报告和会计政策

审查外审计员的“管理信件”和管理层的相应答复

独立专家监督咨询委员会的自我评价

改革实施计划

净资产及与自愿捐款的联系

审查库务

独立专家监督咨询委员会以往建议的实施进展情况

领导能力提升规划

普华永道会计师事务所调查的后续行动

内部监督服务司的职权、地位和年度工作计划

外审计员事项（职权和年度工作计划）

附录 2

经修订的独立专家监督咨询委员会的职权范围¹**委员会的目的**

1. 作为世卫组织执行委员会设立的一个对规划、预算和行政委员会负责的独立咨询委员会，独立专家监督咨询委员会的目的是向规划、预算和行政委员会提供建议，执行委员会则通过其履行监督咨询职责，并应要求就其职权范围内的问题向总干事提供建议。

职能

2. 委员会的职能应为：

- (a) 审查世卫组织的财务报表和重要的财务报告政策问题，包括就明显问题和趋势的业务影响提供意见；
- (b) 就本组织内部监督和风险管理制度的适当性提供建议，并审查管理层在本组织内的风险评估和正在开展的风险管理程序的全面性；
- (c) 就目前归属本组织内部监督服务司的内部审计、评价和调查工作以及本组织外部审计职能交流信息并审查其有效性，并监测及时、有效和适当执行所有审计结果和建议的情况；
- (d) 就会计政策和披露措施的适当性和有效性提供建议并评估涉及这些政策的变化和风险；
- (e) 应要求就上面(a)至(d)项下事宜向总干事提供建议；
- (f) 根据监督委员会的最佳专业惯例以及联合国系统联合检查小组建议的原则，审查和定期报告其自身业绩；
- (g) 编写有关其活动、结论和建议的年度报告以及必要的中期报告，由独立专家监督咨询委员会主席提交执行委员会规划、预算和行政委员会。

¹ 经执行委员会第 132 届会议在 EB132.R12 号决议中修订并载于该决议附件。见文件 EB132/2013/REC/1。

组成

3. 委员会的组成及其成员资格应如下：

- (a) 委员会应由五名成员组成，他们具有健全的人格和客观态度，且证明其在职权范围所涉领域内具有担任资深职务的经验。
- (b) 总干事在与会员国协商后应就委员会成员候选人向执行委员会提出建议。委员会委员应由执行委员会任命。任何两名成员不得为同一国家的国民。
- (c) 成员应无偿提供服务。
- (d) 成员必须具有独立性。他们应以其个人身份供职，不能由替代出席会议者代表。就其在委员会履行职责而言，不得寻求或接受任何政府或世卫组织以外或内部其他当局的指示。所有成员均应按照世卫组织这方面的惯例签订一份利益声明和一份保密协议。
- (e) 成员集体应具有相关专业、金融、管理和组织能力资格以及有关财会、审计、风险管理、内部控制、财务报告以及其他相关和行政事务的近期资深经验。
- (f) 成员应对检查、调查程序、监测和评价有了解以及相关经验（如可能）。
- (g) 成员应能够或迅速充分理解世卫组织的目标、管理结构和问责制、相关条例和规则以及本组织的组织文化和监督环境。
- (h) 委员会成员应在公共和私营部门经验方面具有均衡的代表性。
- (i) 至少应有一名当选成员具有在联合国系统或另一国际组织内担任资深专业监督员或资深财务管理人的资格和经验。
- (j) 在甄选过程中应适当考虑到地域代表性和性别平衡。为保持最公平地域代表性，成员之职应尽可能在世卫组织区域之间轮流担任。

任期

4. 任期应为四年，不得连任，但其中两名初始成员的任期应为两年，只可连任一次，任期四年。委员会主席应由委员会成员选举产生。他或她应以此身份供职，任期两年。

行政安排

5. 以下安排应适用于：

(a) 非日内瓦州居民或非邻国法国居民的委员会成员应有资格按照适用于执行委员会委员的世卫组织程序报销旅费。

(b) 委员会应每年至少举行两次会议。

(c) 委员会会议法定人数应为三名成员。

(d) 除职权范围规定的情况以外，委员会关于会议进程的掌握和通过决定的工作应在适当变通后在《执行委员会会议事规则》的指导下进行。委员会可通过规划、预算和行政委员会就其职权范围修订款提出建议，供执行委员会审议。

(e) 委员会在必要时可随时决定获取独立咨询意见或外部技术专长，并在保密的基础上充分利用世卫组织的所有文件和档案。

(f) 世卫组织秘书处将向委员会提供秘书处支持。

(第十二次会议，2013年1月26日)

附录 3

向规划、预算和行政委员会提交的以往报告

2011 年 1 月，文件 EBPBAC13/3，日期为 2010 年 12 月 28 日

2011 年 5 月，文件 EBPBAC14/3，日期为 2011 年 5 月 12 日

2012 年 1 月，文件 EBPBAC15/4，日期为 2011 年 12 月 8 日

2012 年 5 月，文件 EBPBAC16/3，日期为 2012 年 4 月 20 日

2013 年 1 月，文件 EBPBAC17/5，日期为 2012 年 12 月 7 日

= = =