



世界卫生组织

执行委员会

规划、预算和行政委员会

第二十一次会议

临时议程项目 3.1

EBPBAC21/2

2014年12月5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），供委员会第二十一次会议审议。

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报告
2015年1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(8)
Mary N'Cube女士	2012年5月	EB131(4)
Robert Samels先生	2013年5月	EB133(8)
Steve Tinton先生	2013年5月	EB133(8)

3. 本报告是独立专家监督咨询委员会在其2014年7月和10月会议之后的临时报告。

4. 独立专家监督咨询委员会于2014年4月1-3日、2014年6月30日至7月2日和2014年10月15-17日分别举行了第十二、十三和十四次会议。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一次会议。

5. 五位委员全体出席了上述会议。

¹ 执行委员会通过相关决定的日期。

6. 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。

7. 2014年4月第一次会议的有关事项，已在2014年5月向规划、预算和行政委员会第二十次会议提交的年度报告中进行了汇报¹。余下的两次会议讨论了委员会职权涉及的所有领域，尤其关注以下领域。

内部监督服务

8. 在这两次会议期间，委员会都会见了内部监督服务司司长，既有私下会见，也有有管理层成员在场的会见。

9. 内部监督服务司司长向委员会通报了有关建立新的风险评估过程以确定审计重点的情况，并简要介绍了目前的审计范围。

10. 委员会还审查了未完成的审计建议的现状和工作规划。委员会注意到上一次会后审计建议的落实进展以及几个审计项目的完结，对此表示满意。委员会将在未来会上继续监督有关进展。

11. 但是，委员会再次表达了对以下方面的关切：**(i)**中等风险和高风险国家的审查频率低；以及**(ii)**系统性缺陷显然继续存在。这一关切使管理层注意到该事宜和加强问责的必要。

12. 委员会高兴地注意到，普华永道会计师事务所对该司审计做法进行质量保证审查的结论是，该司按内部审计员协会的标准已达到“总体符合”，是最高级别的符合。

外部审计

13. 像往常的做法一样，在每次会议期间，独立专家监督咨询委员会私下会见了外审计员，并会见了管理层代表。外审计员向委员会简要介绍了2013年的审计建议和2014年的审计计划。

14. 独立专家监督咨询委员会确认了以下五个重点关注领域，将继续监督这些领域的审计进展：**(a)**内部控制框架；**(b)**《国际公共部门会计准则》(IPSAS)进行固定资产确认

¹ 文件 EBPBAC20/3。

和估价的过渡程序；(c)与规划管理目标相配合的绩效管理系统；(d)企业风险管理(ERM)系统——全球管理系统(GSM)，因为它是世卫组织改革的重要推动力和变革的关键促进因素；以及(e)本组织所有层面的授权和问责框架。

固定资产和库存管理

15. 会议向独立专家监督咨询委员会简要介绍了将世卫组织库存和固定资产管理系统全面纳入全球管理系统的进展现状。委员会满意地注意到，这一项目受到所有利益攸关方的高度关注和必要重视。委员会注意到，世卫组织在库存报告方面已经符合《国际公共部门会计准则》的规定，但在固定资产方面合规的过渡期将于2016年12月结束。委员会将继续审查和监督秘书处正在这个方向采取的步骤，以及全球库存管理系统方面正在开展的工作。委员会建议尽可能将落实的最后期限提前，以便加快库存控制与完善。委员会还建议在项目中加入进展指标和里程碑，这些之后可以成为管理看板的一部分。

16. 会议还向独立专家监督咨询委员会介绍了过渡期的房舍和设备管理，这也是要求实现《国际公共部门会计准则》合规的一部分。介绍的内容涵盖：(i)各区域办事处所具备的能力，(ii)为追踪资产而实施的系统，(iii)老化资产状况，以及最重要的(iv)与数据收集相关的问题。

内部控制框架

17. 委员会注意到新的内部控制框架的落实进展，对此表示满意。

18. 委员会要求获得直接财务合作(DFC)方面的简要介绍，原因是多项审计结果报告这个方面反复出现缺陷。委员会注意到，主要缺陷可以综合归为三类：(i)使直接财务合作与世卫组织的规划目标相匹配；(ii)报告与合规；以及(iii)问责。

19. 委员会感到放心的是，一些解决这些缺陷的建议已经实施。委员会高兴地注意到，有关直接财务合作未完成的报告大幅减少，而且有关政策现在得到了进一步加强，这项政策规定，除非之前的直接财务合作已经报告并终止，否则不给新的直接财务合作发放资金。委员会支持在各区域办事处建立直接财务合作归口单位以监督相关合规问题的建议。

20. 独立专家监督咨询委员会认为，有效的直接财务合作程序对确保适当控制支出和向会员国准确报告非常重要。管理层处理问题的方式令委员会受到鼓舞，委员会正与会员国开展对话，以使它们支持其中一些纠正措施的实施。

21. 在第十三次会议上，委员会与东南亚区域办事处的行政和财务主任、财务合规官员和人力资源官员举行了视频会议，以期对世卫组织改革进展做出更好评估，并对区域办事处的挑战进行更好控制。

22. 委员会感到放心的是，总部和各区域办事处对于本组织所面临的最重要挑战持相同意见。委员会指出，两个层面的愿景相互统一；但委员会注意到，经东南亚区域办事处的行政和财务主任确认，要在本组织所有层面成功实施改革的一个重要挑战是变革管理。改革实施路线图没有全面定义具体的时间安排和可交付成果。

23. 在第十四次会议上，独立专家监督咨询委员会与欧洲和东地中海区域办事处举行了视频会议。世卫组织改革、内审计员的报告以及内部控制框架都是会上讨论的问题。会上对支持内部控制框架的合规处进行了说明，而且委员会注意到，每个区域合规处的作用、职责和报告方式各不相同。在之前与非洲和东南亚区域办事处的视频会议中，委员会已经注意到，它们对合规处的管理各不相同。尽管委员会对所有区域办事处设立合规处表示欢迎，但是也认为，为加强内部控制，所有区域应以相互协调和可彼此对照的方式设立合规处，而且应以一致、统一的方式，在合规、风险管理和道德操守办公室建立的中心框架下进行管理。

24. 委员会进一步建议，应使合规职能成为管理过程不可分割的一部分。合规处必须作为“第二道防线”，并应在整体控制框架内对它的任务做出清晰界定。合规、风险管理和道德操守办公室应为这些职能建立一个广泛的框架，并使之具有各区域办事处所需的灵活性。各区域主任应负责在其各自区域内妥善设立合规处，这些合规处应在合规、风险管理和道德操守办公室建立的中心框架内运作。此外还应就监督职责做出清晰的界定。

25. 会上介绍了一份新的内部控制自我评估核对清单。委员会希望各区域主任负责在其各自区域内执行、推广并完成自评核对清单。

世卫组织改革：总体最新情况

26. 独立专家监督咨询委员会注意到，64.5%的改革产出已在9月底前到达落实阶段，相比之下，2014年初为40%。委员会还注意到，由于财务和人力资源两方面的紧张，或者由于埃博拉病毒病危机，一些与改革相关的活动出现了延迟。

27. 委员会还讨论了与改革的沟通战略相关的一些问题。委员会认可正在部署的全套沟通工具，但无法看到采取了哪些措施来衡量这些工具的影响和有效性。委员会建议，沟通战略中应突出显示规划、内部控制框架、财务、人力资源及其它领域的结果或主要成就，并指出它们如何有利于改革总体目标的实现。

28. 独立专家监督咨询委员会观察发现，世卫组织改革最大的障碍之一是“世卫组织内部各自独立的运作方式”。委员会对本组织三个层面的优先事项缺乏统一表示关切。组织结构上的障碍正在阻碍为解决合规、风险、资产追踪、人力资源和信息技术方面问题而做出的整体和协调的努力。

29. 独立专家监督咨询委员会还听取了秘书处高级行政人员就秘书处在治理改革领域的挑战所做的简要介绍，这些挑战与工作方法相关。委员会获悉，决议和议程项目的数量显著增加，导致理事机构在时间和能力上面临更大压力。

30. 独立专家监督咨询委员会关切的是，除非采取措施简化这一过程，否则将会影响理事机构履行职权的实效。委员会还指出，治理领域存在进展缓慢的风险，可能因此阻碍世卫组织总体改革议程的实施进展。

世卫组织改革：风险管理和道德操守

31. 委员会听取了有关风险登记册制定进展的简要介绍。委员会认为，风险分析结果令人鼓舞，并为开展良好讨论搭建了平台。委员会鼓励合规、风险管理和道德操守办公室在总部和各区域办事处拓宽这种讨论，以便对风险管理过程进行整合和优化。委员会还注意到，风险登记册、审计范围以及内部控制框架应全面统一，并鼓励负责前述工具的有关方面相互间进行完美有力的协调。委员会建议尽快向执行委员会提交风险登记册（委员会认为它是个动态工具），以便从 2015 年第一季度起，将风险管理计划纳入本组织的运作框架。越早将其嵌入本组织就越有效。

32. 委员会强调，重要的是各国家办事处能够“接受”这些做法，确保他们理解风险控制的概念，避免将它简单理解为另一种行政做法。

33. 独立专家监督咨询委员会注意到，管理层保证在 2014 年年底前完成对举报人政策的修改，委员会再次说明其立场是，有关政策必须跨出简单保护举报人的框框。必须考虑审视整个过程：举报人的报告；世卫组织的回应；以及对举报人的保护。委员会认为，可在一定范围内从已经建立举报人政策并有实施新政策经验的其它国际组织学习借鉴。

世卫组织改革：人力资源

34. 委员会听取了人力资源管理司司长就人力资源管理方面的挑战所做的简要介绍，同时获悉人力资源战略方面的最新情况。委员会认为，该战略阐述清楚，为本组织提供了清晰的愿景；但所关切的是，所有利益攸关方是否“接受”。有关方面必须共同分担为

落实战略提供充分资源、工具和指导意见的责任。委员会认为，人力资源战略的落实是改革议程的一个关键推动力。

35. 独立专家监督咨询委员会认识到，人力资源管理司正在处理大量工作，尤其是埃博拉病毒病危机导致了对其资源的特殊需求。委员会建议向该部门分配必要资源，以便满足已设定的紧迫期限。

36. 关于本组织在人员流动方面的政策，独立专家监督咨询委员会强调，对轮岗职位进行确认至关重要。此外，委员会认为，各区域主任的支持对于政策的成功落实至关重要。

世卫组织改革：信息技术

37. 独立专家监督咨询委员会认为，全球管理系统转型项目是内部控制框架的重要促进因素。项目将有利于提高行政效率和运作实效，是降低财务、操作和合规风险最重要的工具之一。委员会听取了有关项目路线图实施情况的简要介绍，支持管理层为通过全球管理系统加强内部控制所采取的举措，并期待项目推出。

38. 委员会注意到，有三大风险领域可能影响项目的成功落实：**(i)**本组织及时征聘重要专家人员的能力；**(ii)**本组织对“跨职能”方面单独进行有效管理的能力（考虑到不同职能领域之间缺乏无缝连接）；以及**(iii)**本组织选择恰当实施伙伴的能力。

39. 独立专家监督咨询委员会观察发现，贯穿本组织的权力下放式信息技术管理结构，限制了其有效支持世卫组织改革和当前业务的能力。委员会建议，作为前进的方向，秘书处的信息技术部门需要：**(i)**适当的治理结构；**(ii)**明确的信息技术战略（在那之前，确认成本，并确认经所有利益攸关方“接受”的全部现有系统的清单）；以及**(iii)**明确的预算，以满足眼前的投资需求（长期投资取决于战略）。

世卫组织改革：财务战略

40. 委员会听取了有关财务战略制定工作的简要介绍，制定战略的目的是为综合在改革议程内采取的多个预算和财务措施。财务战略对这些措施进行了总结和关联，并提出了以更具可预测性、更透明和统一的方式为本组织供资的长期愿景。

41. 委员会审查了用于预算编制、财务管理和财务报告的修订后的财务战略框架。委员会认为，为使世卫组织改革将各项规划与供资过程进行统一，财务战略至关重要。它将使本组织得以将各区域的供资活动与总干事的综合供资活动统一起来。如果这项工作顺

利完成，将为会员国提供一份明确合理的预算、供资和报告框架，巩固世卫组织的总体规划。

42. 独立专家监督咨询委员会建议将有关风险与规划预算的第 6 类“全组织范围服务/促进性职能”联系起来。尽管有新的供资途径，满足人力资源或信息技术相关成本的挑战依然很明显。

与联合检查组代表举行的联合会议

43. 在第十三次会议上，独立专家监督咨询委员会与联合检查组（联检组）代表进行了有建设性的讨论并交换了意见。委员会认为联检组是天然的对话者，委员会当时还注意到，在使用联检组网络报告工具报告最新落实情况的工作上，世卫组织显然有所欠缺。

44. 委员会随后获悉，联检组提出的许多建议可能已经落实。它建议世卫组织确保使用联检组的报告工具，定期、全面地向联检组提供最新情况。委员会还建议，世卫组织未来应解决联检组建议的“归属”问题（在独立专家监督咨询委员会举行会议时，这些建议的协调还在行政层面，而非管理层面）。

45. 因此，第十四次会议向委员会介绍了落实联检组建议的最新情况。委员会高兴地注意到，按联检组的说法，有关工作取得了较大进展，世卫组织如今已经基本“合规”。

职工健康保险

46. 独立专家监督咨询委员会妥善收悉有关离职后健康保险供资预测和职工健康保险报销凭单行政工作可行性研究的最新情况。委员会建议，应将职工健康保险的行政工作纳入整个内部控制框架，并将相关的风险应记入新的风险登记册。

其它事项

47. 委员会听取了有关埃博拉病毒病危机及其造成挑战（在支出层面较为显著）最新情况的简要介绍，以确保资金用在捐助协议具体说明的用途上。委员会还建议世卫组织在明年某个适当时间对危机和学到的经验教训单独进行评估。

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

= = =