



世界卫生组织

执行委员会规划、预算和行政委员会
第二十二次会议
临时议程项目 3.2

EBPBAC22/3
2015 年 5 月 8 日

独立专家监督咨询委员会的报告

总干事谨此向行政委员会规划、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），供委员会第二十二次会议审议。

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五份年度报告**

2015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 号决议设立，其职权范围是就职权内事项向规划、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行政委员会提出建议。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，并监督审计结果和建议的落实情况。

2. 独立专家监督咨询委员会当前成员为：

姓名	执委会任命日期¹	决定编号
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	2013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向规划、预算和行政委员会提交的第五份年度报告，概述截至 2015 年 4 月的 12 个月委员会工作取得的进展。

4. 独立专家监督咨询委员会于 2014 年 6 月 30 日至 7 月 2 日、2014 年 10 月 15-17 日和 2015 年 4 月 8-10 日分别举行其第 13、14 和 15 次会议。

¹ 执行委员会通过相关决定的日期。

5. 五名委员会成员全部参加了上述会议。
6. 会议期间，委员会得到管理层的大力支持，感谢总干事个人和她的团队开放地与委员会分享信息并分配充足时间听取委员会的关切及提供必要的澄清和回答。

财务报表

7. 委员会审查并与管理层讨论了 2014 年财务报表，关注点是重要的基础性会计政策、重大判断的合理性以及信息披露的清晰程度。
8. 委员会注意到本组织账目被认为符合国际公共部门会计准则（注意到，在国际公共部门会计准则规则允许的情况下，世卫组织选择根据过渡规定实施国际公共部门会计准则有关财产和设备的要求直到 2016 年）。委员会特别得到了有关将完全纳入全球管理系统的世卫组织库存和固定资产管理系统开发现状的通报，获知已经为非洲区域制定到明年中对所有资产进行估值的详细计划（非洲是唯一尚未完成资产估值工作的区域）。委员会将继续审查并监督秘书处在这方面采取的措施以及就全球库存管理系统开展的工作。委员会建议将实施期限尽可能提前，以加快库存控制和改善工作。
9. 独立专家监督咨询委员会还听取了有关职工健康保险基金 2014 年财务报表的介绍。

外部审计

10. 和往常的做法一样，独立专家监督咨询委员会在每次会议期间均私下会见了外审计员，并会见了管理层代表。
11. 外审计员向委员会介绍了 2013 年审计建议、2014 年审计范围和 2014 年财务报表的内容。
12. 根据审查情况及上述与管理层的讨论，且鉴于据称外审计员拟就财务报表发表无保留意见（该审计意见尚未最终形成，因而委员会并未审阅），委员会对于向规划、预算和行政委员会及世界卫生大会提交财务报告无保留意见。
13. 还为委员会介绍了实施之前外审计员建议的情况。委员会很高兴地看到，管理层与外审计员持共同观点。

14. 委员会还审阅了外审计员的管理信函草案，其中包括与规划和行政审查（非财务“业务”审查）有关的评估和建议。委员会建议，外审计员和管理层应优化协调起草管理信函和管理层回应，以确保：(1)报告事项所用语言的准确性和连贯性；(2)就回应对管理层问责。应及时开展这些工作以便向相关机构提交最后版本的管理信函。委员会也期待收到管理信函的最后版本。

内部监督服务

15. 每次会议期间，委员会均会见了内部监督服务司司长，包括单独会见和有其他管理层成员在场的会见。

16. 内部监督服务司司长向独立专家监督咨询委员会通报，建立了新的风险评估进程，以界定审计重点和当前的审计边界。委员会审查了目前遗留审计建议和工作规划的状态，并满意地注意到本组织正加速落实审计建议。

17. 不过，对整个组织范围内显然持续存在的系统性不足和无效的控制措施，委员会重申感到关切。委员会特别提及，内部审计报告不令人满意，特别是一些国家办事处可能发展出容忍不遵守规则和政策行为的文化。委员会提请管理层注意该问题并认识到有必要加强问责。

18. 委员会认为，本组织是在个人层面而非整个组织集体层面上处理内部监督服务司报告中突出提到的问题。因此，委员会强烈建议整个组织都吸取审计报告结论的经验教训。

19. 委员会重申支持许多正在开展的加强控制和合规的举措，但注意到这些举措的影响还没有体现在本组织所有层级，而且新内部控制框架和问责框架也尚未完全融入工作文化。

职工健康保险基金

20. 独立专家监督咨询委员会还获悉有关离职后健康保险供资预测的最新情况。委员会建议，对职工健康保险基金的管理应纳入本组织总体内部控制框架，其相关风险也应纳入新的风险列表。

内部控制框架

21. 在第十三和第十四次会议上，独立专家监督咨询委员会分别与东南亚区域办事处及欧洲和东地中海区域办事处的行政和财务主任举行电视电话会议，目的是更好地评估世卫组织改革取得的进展并审查区域办事处面临的内部控制挑战。委员会感到放心的是，总部和区域办事处对于本组织面临的最重要挑战持共同观点。委员会还讨论了内审审计员报告以及推广内部控制框架的问题。介绍了支持内部控制框架的合规部门的工作，并提及其在每个区域的作用、责任和报告方式有所不同。

22. 委员会认为，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部门，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，但给各区域办事处必要的灵活性。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。合规部门必须作为“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。

23. 委员会得到有关推广内部控制框架及区域和国家办事处内部控制自我评估核对表的最新情况介绍。该核对表是拟由国家办事处和其它预算中心负责人评估并监督重要职能领域内部控制状况的管理工具。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表。委员会认为，有必要更好地理解此类工具的目的和用途，而不是把它们当做行政负担。看起来各层级之间缺乏沟通，而且各种工具、政策和程序之间也没有联系。

24. 委员会希望强调，建设遵守规则和政策的文化非常重要。委员会注意到对表现不佳缺乏制裁或衡量手段，建议在核对表、审计结果和绩效评估之间建立联系，以确保对授予的权力问责。委员会鼓励世卫组织探索将遵守内部控制作为绩效评估标准之一的可能性。

25. 内部专家监督咨询委员会支持制定战略和政策文件、开发工具、在本组织三个层级推广以及提高问责和控制意识的大量工作，但对各主要办事处之间的落实工作不统一感到关切。委员会希望看到所有工具和举措反映同一连贯信息的有效推广战略。

26. 在第十四次会议上，委员会表示，鉴于多项审计结论涉及反复出现的不足，要求获得有关直接财务合作的通报。一些针对这些不足的建议已经开始实施，委员会对此感到欣慰。委员会还高兴地注意到，与直接财务合作有关的欠交报告数量大为减少，

而且，如不报告并了结之前合作则对未来直接财务合作不予放款的政策得到了更好的执行。

合规、风险管理和道德操守

27. 委员会注意到 2014 年分两阶段推广了风险列表。在确定风险后，合规、风险管理和道德操守办公室已启动验证程序，包括对减轻风险的策略进行分析。委员会发现对风险的分析令人鼓舞，建立了展开良好辩论的平台。委员会指出，风险列表、审计范围和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。

28. 委员会再次强调尽快使“风险列表运作起来”或将其嵌入管理职能的重要性。应当把风险列表当做管理工具使用，以进一步在内部审计计划中加强风险映射，并将其与合规部门的职能相对照。

29. 独立专家监督咨询委员会认为，在当前阶段，重要的是，全球政策小组从自身角度列出本组织面临的重要战略风险。有必要协调通过自下而上和自上而下方法确定的风险。这将有助于处理存在的不足，并通过制定应对风险的策略将本组织所确定的主要风险与其战略重点联系起来。

30. 委员会高兴地注意到，广泛全面的举报政策已经自 2015 年 3 月起生效。委员会期待着完成实施程序，包括举报接收人的身份和职权范围。委员会还注意到外部专家利益申报政策、道德守则和培训等正在开展的工作，并期待在未来会议上获得有关这些重要问题的进一步信息。

31. 委员会观察到，合规、风险管理和道德操守办公室目前推动的多项倡议具有战略性质，如风险列表、内部控制框架、举报政策、协调统一全组织合规职能等。独立专家监督咨询委员会强调，应实现以下三者的协调：(1) 合规、风险管理和道德操守办公室应有充足的资源可用；(2) 各项战略倡议发挥至关重要的作用；(3) 确定管理层高级别的责任，以保持住当前势头。

评价和全组织学习

32. 委员会获悉，在总干事办公厅内设立了单独的评价和全组织学习处。评价和全组织学习问题代表向委员会介绍了正在开展的加强评价和全组织学习活动。独立专家监督咨询委员会认为评价和全组织学习是一个重要的管理领域，并注意到评价文化有助

于分析问题的根源并培育集体学习的文化。有必要使评价文化成为常规管理工具的一部分。

33. 委员会非常支持评价职能，期待在 2015 年 10 月会议上审查 2016-17 年工作计划和资金情况。委员会了解到正在开展的一些评价活动将于年底完成，因而深受鼓舞。

34. 但是，委员会对本组织作出改变的能力感到关切，特别是考虑到需要同时实施许多倡议。委员会还对所有这些活动都集中在总部而在国家层面产生影响则很不容易感到关切。

世卫组织改革：最新总体情况

35. 在历次会议期间，独立专家监督咨询委员会均得到了有关改革进展最新情况的介绍。

36. 正如在 2015 年 1 月提交规划、预算和行政委员会的中期报告中所言，独立专家监督咨询委员会得到秘书处高级官员的通报，内容涉及秘书处在治理改革领域面临的挑战以及决议和议程项目的大幅度增加，后者导致理事机构面临更大时间和能力限制。独立专家监督咨询委员会认为，如不采取步骤简化该进程，理事机构履行职能的有效性可能受损，对世卫组织总体改革议程的实施也可能有妨碍。委员会已对此表示关切。

37. 委员会关心地注意到在实施几项重要改革措施方面所取得的进展，如运用自下而上方法编制 2016-17 年规划预算、拟定与非国家行为者交往框架草案及推广绩效管理框架等。

38. 委员会认真听取了有关 2016-17 年规划预算方案和 2014-15 年规划预算实施情况中期审查的介绍。委员会对规划改革领域取得具体进展感到鼓舞，期待着在 7 月会上得到有关最新情况的介绍。

39. 委员会还讨论了与改革沟通策略有关的问题。委员会提出，沟通策略应包括突出计划制定、内部控制框架、财务和人力资源等领域的结果或重要成果及其如何有助于实现总体改革目标。

40. 委员会听取了有关人力资源改革的汇报。人员流动、确定目标和评价等改革措施以及前后一贯的人事政策和程序是问责和内部控制框架的基础。

41. 委员会对本组织三个层级的重点之间缺乏协调感到关切。委员会担心，组织障碍已妨碍到本组织采取综合协调努力处理与合规、风险、资产跟踪、人力资源和信息技术有关的问题。

42. 委员会注意到，世卫组织有必要建立有效的管理协调和决策结构。委员会认为，全球政策小组是一个适当机制，可以推动采取行动，为跨部门组织问题提供明确方向、决定和监督，并协调世卫组织活动。独立专家监督咨询委员会建议正式确定全球政策小组的职能、责任和任务范围并使之机制化，成为本组织正常管理结构的一部分。这将使全球政策小组发挥更为强有力的协调决策领导作用。委员会认为，这对确保未来广泛的全组织范围倡议取得成功并促进所有区域统一落实各项规划具有至关重要的作用。

其它事项

43. 在其第 15 次会议期间，委员会听取了有关应对埃博拉危机及初步经验教训的最新情况汇报。委员会欢迎审查中的开放、坦诚的方法。埃博拉危机的教训将对世卫组织的有效运作产生深远影响。显然，管理层决心采取适当行动。委员会获悉，埃博拉危机表明，为应对突发事件，应建立不受通常职能限制、具备明确作用和责任且能够在短时间里部署的灵活、动态人力队伍。本组织正在探索“预先征聘、预先培训且预先认证的”工作人员概念。世卫组织还需要获得可随时获得的资金，以便及时筹措资源。委员会还认识到，为 2015 年剩余时间及之后实施埃博拉防治战略编制预算面临挑战。

44. 经总干事请求，委员会还审查了有关代管实体和伙伴关系费用回收的研究，内容是拟适用于世卫组织代管的实体和伙伴关系的费用回收模型。委员会听取了有关该主题的汇报，涉及事项背景、当前形势和正在考虑的两种费用共担方案。在审查管理层介绍的方案后，独立专家监督咨询委员会就代管实体问题的下一步工作程序提出建议。秘书处将向理事机构报告并拟定正式程序，以确保(1)实现执委会所要求的完全费用回收；或(2)对任何继续存在的补贴或交叉补贴进行透明的报告和明确的批准。

45. 委员会还检查了联合国联合检查组建议的落实情况，注意到世卫组织现在的落实情况令人满意。

46. 委员会了解了世卫组织全球信息技术运用情况及全球管理系统转型项目的最新进展。委员会认为，该项目可以大大促进内部控制框架。委员会转达了给管理层的建议，并表示期待了解有关该事项的最新情况。

47. 委员会对自身工作进行了自我评估，并满意地注意到其获取信息更为及时，职权范围内的工作也更为协调。在自我评估基础上，委员会还调整了一些工作做法，以进一步充分利用委员会的时间。委员会还审查了自己的职权范围，但并未提出修改建议。

**Farid Lahoud (主席)、Mukesh Arya、
Mary N’Cube、Robert Samels、Steve Tinton.**

= = =