



世界卫生组织

执行委员会

规划、预算和行政委员会

第二十四次会议

临时议程项目 3.2

EBPBAC24/2

2016年5月13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），供委员会第二十四次会议审议。

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
2016年5月**

背景

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	执行委员会任命日期 ¹	决定编号
Robert Samels 先生（主席）	2013年5月	EB133(8)
Mary N'Cube 女士	2012年5月	EB131(4)
Farid Lahoud 先生	2013年1月	EB132(2)
Mukesh Arya 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六份年度报告，总结了截至 2016 年 4 月的一年的工作进展。

4. 委员会分别于 2015 年 7 月 1-3 日、2015 年 10 月 20-22 日和 2016 年 4 月 4-6 日举行了其第 16、17 和 18 次会议。第 17 次会议原计划在布拉柴维尔举行。但由于负责联

¹ 执行委员会通过相关决定的日期。

联合国驻布拉柴维尔机构安全的高级官员所做安全评估，会议地址改在了日内瓦。之前已经商定了会议议程，会上尽可能遵守了该议程。来自非洲区域办事处的同事通过视频会议方式参加。

5. Mary N’Cube 女士未能出席第 16 次会议，Steve Tinton 先生未能出席第 18 次会议。

6. 现委员会有两名成员的任期将于 2016 年 5 月结束，即 Farid Lahoud 先生和 Mary N’Cube 女士。两位接任的新成员是 2015 年 5 月根据 EB137(4)号决定任命的 Jeya Wilson 女士和 Leonardo P Gomes Pereira 先生。两位新成员作为观察员出席了第 18 次会议。

7. 在所有会议期间，委员会获得了来自管理层的值得称赞的支持，同时感谢总干事本人及其团队能与委员会公开分享信息，并拨出足够的时间听取委员会的关切和作出必要澄清与回答。

财务报表

8. 委员会审阅并与管理层讨论了 2015 年财务报表，关注点是重要的基础性会计政策、重要判断的合理性和信息披露的清晰程度。委员会注意到，本组织首次提交综合报告，其中包括 2015 年财务报表和与 2014-2015 年规划预算对比的 2014-2015 年财务和绩效评估报告¹。

9. 委员会观察到，支出增加主要是因为本组织 2015 年的脊灰和埃博拉活动。委员会还简要讨论了世卫组织遵循的套期保值政策和投资政策。

10. 委员会进一步注意到，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 2017 年 1 月 1 日）。委员会获悉，虽然世卫组织尚未完全资本化其设备费用，相关项目正按计划进行，以确保到年底实现完全合规。

¹ 文件 A69/45。

11. 委员会高兴地注意到，外审计员拟就财务报表发表无保留意见。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表无保留意见。

12. 独立专家监督咨询委员会注意到职工健康保险基金 2015 年的财务报表。委员会发现，退休雇员的健康费用继续增加，特别是在“高成本”地区。考虑到人口结构原因，该趋势将继续，并给计划的无资金准备负债带来压力。委员会敦促管理层完成对当前员工和退休员工提供的保险覆盖和供资情况进行的详细审查，以减少未来费用。

外部审计

13. 和往常做法一样，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。

14. 外审计员向委员会简要介绍了 2015 年财务报表的审计结果、对控制活动的审查和审计建议的实施情况。委员会还注意到之前外部审计建议的实施状况。委员会满意地注意到，管理层已落实大部分建议且外审计员对当前进展感到满意。

15. 针对当前年度的外部审计建议草案正与管理层进行审查，因而没有提供。但是，委员会从外审计员处得知，该草案中并无会影响财务报表的重大审计建议，因而委员会感到放心。已经商定在下次独立专家监督咨询委员会会议上更详细地审查外部审计建议和管理层回应。

内部监督服务

16. 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情况下会见。

17. 委员会审查了目前遗留审计建议和工作规划的状态，并且高兴地注意到旧有未落实建议的数量已经大为减少：现在仅占 3.6%，而 2015 年 3 月占 8%。委员会注意到全组织显然对“悬而未决的审计问题”更有意识。委员会对此感到鼓舞，敦促管理层继续这一趋势并及时处理所有悬而未决的问题。

18. 但是，在问责方面，委员会观察到，不合规看起来也不会有什么后果。例如，若干已提出两年多的审计建议仍然没有落实。本组织需要考虑采用与建议未落实时间长短挂钩的标准化“升级程序”，以确保其更醒目，能够吸引高级管理层的注意。

19. 关于近年来在非洲区域进行的国家审计工作，委员会注意到关于该区域的主要建议与全球分析中的建议大致相同。令人关切的主要领域是直接财政合作协议，库存和固定资产管理以及采购。委员会注意到在改善直接财政合作的报告工作方面取得了良好进展。此外，还注意到在不断改进内部监督服务司关于非洲区域各国家办事处的报告中指出的各种不足之处，但建议要加快这种改进速度，以便今后能在此类报告中获得对工作的满意评价。委员会注意到非洲区域办事处正在采取措施加强内部控制框架以改善合规结果，期待看到变革议程的效果体现在 2017 年的审计结果中。委员会满意地注意到本组织使用的绩效指标之一就是全面落实审计建议。

20. 管理层正在采取若干行动在本组织全部三个层级加强控制，例如内部控制框架、风险列表、自我评估核对表和问责契约，以处理内部监督服务司针对预算中心业务有效性的部分满意或不满意评分。这令委员会感到鼓舞。看起来已经出现积极趋势，许多进程领域都有所改善，但所有这些行动的全部影响尚未显示出所有的系统性控制薄弱之处均已得到解决。

21. 委员会重申其早些时候的观点，需要有更好的进程来分享从内部监督服务司调查结论中学到的东西。它指出了沟通从内部监督服务司报告中吸取的经验教训并在全组织范围内分享积极结论和良好做法的重要性。

合规和内部控制框架

22. 委员会注意到对遵守规则 and 政策的关注以及各区域主任正在采取的改善该领域工作的若干新行动。

23. 第 17 次会议的侧重点是非洲区域办事处。区域主任向委员会谈及她和她的高级管理团队强烈致力于推进区域变革议程。委员会非常高兴地注意到该承诺，并且非常支持为非洲区域办事处开发显示重要绩效指标的一览表以及该区域办事处采取的改进内部控制的措施。委员会认为，所有这些改进的结果都需要时间才能转化为更加令人满意的内部监督服务司报告内容。不过，委员会对非洲区域办事处采取积极行动感到鼓舞。

24. 独立专家监督咨询委员会观察到已经在所有区域成功推出内部控制框架核对表，注意到遵规、风险管理和道德操守办公室正在采取措施在总部各部门推广该核对表，而且总部高级管理层继续高度关注新的核对表。但是，委员会担心，由于核对表以自

我评估为基础，存在各预算中心自我打分过高的内在风险。这类核对表的结果应与风险列表和审计报告结论一并解读。

25. 总体而言，委员会注意到本组织做了大量工作制定适当政策和工具加强内部控制框架在各层级的整体有效性，并对此深感鼓舞。委员会鼓励管理层加强各层级的积极主动认同，使所有这些工具的影响都能体现在审计结论中。委员会期待未来变革成果体现为可测量的证据。

问责契约、风险管理和伦理

26. 监督与合规、风险管理和道德操守有关事项的进展仍是独立专家监督咨询委员会议程上反复出现的重要项目。委员会认识到并且赞赏合规、风险管理和道德操守办公室在很短时间内就一些最具战略性的行动所做大量工作。委员会相信，管理层已经认识到有必要为合规、风险管理和道德操守办公室提供足够资源，使之得以实现重要目标并且得到高级管理层的适当关注和支持。

27. 在风险管理领域，独立专家监督咨询委员会注意到过去两年取得的进展，一开始是在预算中心层次自下而上地确认风险，然后是区域和总部层面的验证和核实。强调的是自下而上进程确认的风险与战略风险的协调。同时，重要的是确保适当减轻风险措施到位，包括适当升级程序。

28. 在其第 18 次会议上，独立专家监督咨询委员会收到行政管理层考虑的战略风险概述，例如：(1)选举新任总干事过程中的声誉风险；(2)吸取埃博拉危机的经验教训继续应急工作改革中的相关行动；(3)治理改革的步伐；(4)与本组织供资有关的风险。

29. 委员会获悉，作为下一步工作，行政管理层确定的战略风险将和通过自下而上方法确定的重要风险一起与减轻风险措施在世界卫生大会之前一并提交全球政策小组审查。委员会敦促秘书处加快协调通过自下而上和自上而下进程确认的风险。委员会进一步建议，应酌情与会员国和治理机构分享有关重大风险的高层次分析和减轻措施计划，以便后者可以发挥一定主导作用并使各方能够对减轻措施有共同的理解。

30. 委员会鼓励合规、风险管理和道德操守办公室继续其工作并迅速完成当前阶段任务。它重申早先提出的建议，即，尽快使风险列表运作起来，以便将其用作管理工具，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应。

31. 委员会再次强调使风险列表运作起来或将其嵌入管理职能的重要性。委员会建议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。

32. 独立专家监督咨询委员会注意到总干事和助理总干事之间问责契约的发展。委员会审阅了总干事和助理总干事之间问责契约的关键要素和绩效指标，认为该契约是一个令人印象深刻的治理工具，赞扬了秘书处公开契约的做法。为保持契约的整体完整性，委员会鼓励管理层在保持联邦结构的同时继续在本组织全部三个层级发展契约，以加强问责框架。委员会提出，这些做法也可以通过区域委员会得到支持。

评估和全组织学习

33. 委员会审阅了 2016-2017 双年度评估工作计划，并听取了对将于 2016 年 5 月向理事机构提交的年度报告的简要介绍。委员会认为评估和全组织学习是一个重要管理领域，支持在该职能下正在开展的工作。委员会敦促管理层建立制度，使本组织三个层级都从评估结果中学习的做法机制化。委员会进一步鼓励评估办公室开发工具，对具体评估建议的实施情况进行监督和跟踪。独立专家监督咨询委员会期待着定期听取进展情况。

世卫组织应急工作改革：最新总体情况

34. 委员会在其第 16 次会议上听取了关于世卫组织应对埃博拉危机中期评估的简要情况，该评估由一个外部独立专家小组进行。在第 17 次会议上，埃博拉中期评估小组主席向委员会简要概述了小组的一些主要调查结果和建议。非洲区域主任和来自该区域的高级职员也通过视频方式参加了此次会议。委员会收到了秘书处对小组报告的最新答复以及一份关于“改革世卫组织处理具有健康和人道主义后果的疫情和突发事件工作”的介绍。

35. 委员会重申其早先意见，即世卫组织需要具备一个有效的管理结构，在三个层级的高级管理层之间清楚界定作用、责任和权限。它确定下列成功因素对于建立一个能响应需要的高效应急结构必不可少：推动变革的强有力领导；关于项目范围、初步预算总额和年度业务费用影响的清楚定义；明确规定的时限和具体可交付成果。

36. 在其第 18 次会议上，委员会注意到，高级管理层认为自己已充分意识到要使新应急规划取得成功的项目复杂性、所涉及关键问题的范围和深度以及与若干内部和外部利益攸关方合作的挑战。疫情和突发卫生事件事务高级管理人员向委员会介绍了世卫组织突发卫生事件规划的最新情况，内容涵盖埃博拉危机的主要经验教训、全世界对世卫组织在突发事件中作用的预期、世卫组织建立统一突发卫生事件规划的进展以及今后几年维持规划所需的资金。

37. 需要指出的是，世卫组织突发卫生事件规划是要在整个组织内部建立一套共同的突发事件管理程序、突发事件业务规则和应急运作体系，从而使世卫组织能够在发生突发事件时根据业已确定的具有时效性的标准部署工作人员和拨付款项。本组织已同意在所有主要办事处建立标准的应急结构、报告程序和问责制度。但委员会希望强调，规划成功与否取决于能否建立相互协调的结构和共同进程。

38. 一个重大挑战是，在突发事件中，本组织能否在决策过程中实现从规范制定到行动的角色转换。规范制定机构通常以共识为决策基础，而行动机构则需要做出在某个具体时点可能存在共识也可能不存在共识的行政决定。

39. 委员会还注意到今后几年建立和维持应急结构的额外资金需求。但是，委员会重申，考虑到世卫组织依赖相对少量捐助方的自愿供资，它对世卫组织是否有能力吸引必要资源感到关切。

40. 委员会欢迎在建立统一应急部门方面的进展，也欢迎有清晰时间表并获得全球政策小组强烈认可的明确的专门应急结构实施计划。但是，委员会指出，要让本组织能够落实计划，理事机构支持计划及其供资需求十分重要。委员会期待了解有关全面铺开实施计划所取得进展的最新情况。

其它事项

41. 在第 16 次会议上，委员会听取了有关 2016-2017 年规划预算方案的实施¹及 2014-2015 年规划预算的实施和绩效评估的简要介绍。委员会对中期审查²所提供的细节和财务信息的质量表示认可。它鼓励秘书处针对将结果和产出与财政资源匹配加强自我评

¹ 文件 A68/7。

² 文件 A68/6。

估进程。委员会认为，将规划评估与财务数字相协调是深入评估本组织绩效的关键要素。

42. 委员会高兴地注意到，综合报告更及时、质量更高，而且还通过在世卫组织规划预算网络门户提供信息增加了透明度和问责性。委员会非常赞赏网络门户上可以获得的出色信息，该门户提供按主要办事处、国家和规划领域等分类的详细分析。

43. 在第 17 次会议上，委员会了解到 2015 年 11 月第一周筹资对话会的进展和筹备情况。它注意到，过去三个双年度在提高供资可预测性方面取得了稳步进展，不过，虽然协调和灵活性方面也已取得重大进展，但仍面临一些重要挑战。

44. 委员会考虑，在为世卫组织中长期运作供资方面，存在与以下情况有关的风险：(1)对自愿捐款的依赖；(2)捐助方基数小；(3)满足长期职工健康保险支出责任；(4)楼宇整修项目；(5)脊灰资金支持跨领域和非脊灰职能；(6)应急行动的可持续供资。独立专家监督咨询委员会建议世卫组织向其理事机构提出与中长期可持续供资有关的风险。

45. 有关消灭脊灰后过渡计划工作的情况介绍受到独立专家监督咨询委员会的好评。看到总部和区域办事处对遗产计划目标观点一致，委员会感到放心。委员会认为，管理好以下五方面对遗产计划很关键：(1)经费，一些其它卫生规划正通过脊灰规划获得部分资金；(2)人力资源，如不管理好，有可能导致本组织面临声誉风险；(3)资源的重新分配，需要仔细计划以确保目前由脊灰规划提供资金的工作人员支持的卫生活活动在过渡过程中不受到负面影响；(4)保留知识，这些知识存在于人员和工作流程中；(5)脊灰规划结束对脆弱国家卫生系统的影响。

46. 独立专家监督咨询委员会意识到，正在制定全球过渡计划，内容涵盖知识转让、对人员配备的影响和经费估算。它还注意到脊灰人力是有价值的临时资源，应拟定全面的人力资源计划，其中确定表现突出者，以便在整个组织范围内重新部署。

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

= = =