



世界卫生组织

执行委员会

规划、预算和行政委员会

第二十六次会议

临时议程项目 2.1

EBPBAC26/2

2017年5月15日

---

## 独立专家监督咨询委员会：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），供委员会第二十六次会议审议。

## 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，2017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，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提供建议；
- 审查本组织内部和外部审计职能的有效性，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目前的成员为：

姓名	执委会任命日期 <sup>1</sup>	决定编号
Robert Samels 先生（主席）	2013年5月	EB133(8)
Mukesh Arya 先生	2013年5月	EB133(8)
Steve Tinton 先生	2013年5月	EB133(8)
Jeya Wilson 博士	2015年5月	EB137(4)
Leonardo Gomes Pereira 先生	2015年5月	EB137(4)

3. 本报告是独立专家监督咨询委员会提交规划、预算和行政委员会的第七份年度报告，概述了2016年5月至2017年4月其工作的进展情况。

4. 咨询委员会分别于2016年7月27日至29日、2016年10月18日至20日和2017年4月3日至5日举行了第十九届、第二十届和第二十一届会议。在第十九届会议上，

---

<sup>1</sup> 通过执委会相关决定的日期。

为两位新成员举行了为期一天的情况介绍会，其他三位成员也出席了会议。各位成员对情况介绍会的反馈非常积极。第二十届会议是咨询委员会第一次在日内瓦之外举行会议，会址是新德里的世卫组织东南亚区域办事处。世卫组织总部的一些工作人员出席了会议，其他人通过视频会议连线参与了相关议程项目的讨论。

5. 咨询委员会照例获得了来自管理层的大力支持，谨此感谢总干事、东南亚区域主任以及他们的团队能与咨询委员会进行坦诚和公开的讨论，并拨出足够的时间听取委员会关切的问题，作出必要澄清或答复。

### **包括职员健康保险在内的财务报表的完整性**

6. 独立专家监督咨询委员会审查并与管理层讨论了 2016 年财务报表。它评估了主要的基础性会计政策、重大判断的合理性和信息披露的清晰程度。它注意到 2016-2017 年的综合报告，其中包括 2016 年财务报表以及 2016-2017 年财务和绩效评估报告。

7. 咨询委员会建议为泛美卫生组织列入一份单独的披露说明，阐述会计基础：秘书处接受了该建议。咨询委员会敦促秘书处更新所有非合并实体包括泛美卫生组织的会计研究的基础，并评估任何这些实体发生的灾难性损失对世卫组织财务报表的影响。咨询委员会期待在 2017 年 10 月的会议上收到在这个问题上的更新。

8. 咨询委员会还注意到，这些账目被视为符合《国际公共部门会计准则》，就不动产和设备选择的过渡性条款于 2017 年 1 月 1 日中止。咨询委员会获悉，秘书处正在数据收集和财务制度改进方面采取行动，确保固定资产的记录完全符合《国际公共部门会计准则》。

9. 咨询委员会高兴地注意到外聘审计员将就财务报表发表无保留意见。咨询委员会对向计划、预算和行政委员会以及世界卫生大会提交财务报表无保留意见。

10. 咨询委员会还注意到，财务报表第一次将总干事的内部控制声明列入财务报表。它认为这是走向进一步加强问责制和透明度原则的令人鼓舞的一步。

11. 咨询委员会注意到职员健康保险基金 2016 年的财务报表。咨询委员会知道，管理层很清楚伴随长期无资金准备负债而来的风险；但它必须重申其对目前形式的职员健康保险的可持续性的关切。它敦促管理层探讨控制成本，缩小覆盖面和增加收入的选择。

咨询委员会将继续监测管理层如何采取行动，使基金在 2038 年之前得到充分的资金支持。

12. 咨询委员会还注意到内部监督事务司就委员会最近对职员健康保险职能的审计提出的建议，包括加强对报销结算的管理和控制措施。

## 外部审计

13. 按照惯例，独立专家监督咨询委员会每届会议期间，都会单独或在有管理层代表参加的情况下会晤外审计员。

14. 外审计员向委员会简要介绍了其最重要的建议、2016 年财务报表的审计结果、控制活动的审查情况和以往审计建议的实施情况。咨询委员会满意地注意到管理层实施了大多数建议，到目前为止，只有五项建议尚未落实。

15. 咨询委员会收到了关于外审计员在信息技术领域进行的规划审计和采购战略执行情况的介绍。咨询委员会将在 2017 年 7 月的下届会议上审议有关建议和管理行动计划。

## 内部监督事务

16. 每届会议期间，独立专家监督咨询委员会都会单独或在有其他管理层成员参加的情况下会晤内部监督事务司司长。

17. 咨询委员会第二十一届会议收到了关于内部监督事务司将提交世界卫生大会的年度报告中所强调重要问题的最新情况、世卫组织国家办事处的审计结果、建议执行情况 and 一份关于调查工作的报告。咨询委员会还审查了内部监督事务司 2017 年的工作计划。

18. 正如中期报告所述，咨询委员会满意地注意到整个组织在问责制和遵规的改进上仍然保持积极趋势，未实施的审计建议数量减少，以及实施建议所需时间的缩短即证明了这一点。委员会注意到，内部监督事务司在 2016 年没有发布任何“不满意”评级的审计报告。

19. 咨询委员会询问泛美卫生组织在其全组织资源计划系统的实施方面面临的挑战，以及这些挑战是否可能对今后世卫组织关于美洲区域办事处的合并支出的财务报表的可

靠性产生影响。咨询委员会请内部监督事务司司长从泛美卫生组织审计长那里了解实施该系统所面临挑战的季度最新情况，以确保提请咨询委员会注意任何潜在的重大问题。

20. 咨询委员会注意到，各种类型的审查、审计和评估，如内部审计、规划和行政审查、外部审计和联合评估，都可能影响到技术单位。需要协调这些活动，以优化对时间和资源的使用。咨询委员会进一步重申，所有审查或审计，都必须与合规、风险管理和道德操守办公室和内部监督事务司进行的工作建立密切联系。

21. 咨询委员会对内部监督事务司内未决调查的数量表示关切，鼓励高级管理层评估未决调查的数量，确定内部监督事务厅应达到的调查水平，同时考虑到其重要性和对本组织的影响。

## 合规和内部控制框架

22. 独立专家监督咨询委员会很高兴地注意到，内部控制框架已被接受并嵌入本组织的职能中。来自外部和内部审计的意见证明了加强内部控制措施方面的积极趋势，但“不是在任何时候或在所有地方”。在特定国家的直接财务合作和直接实施，仍需要对加强监管、保证活动和定期监督等问题加以重视。

23. 使用自我评估核对表是一个有效的方法，可以提高对需要关注的控制领域的认识，因为它为预算中心提供了与行政管理部门的接触机会，在履行合规和控制职能的同时，讨论控制措施的有效性。咨询委员会重申，由于评估工作的主观性，应当将工具视为合规情况的一个指示器，而不是衡量标准。接下来，此类核对表的结果应当更有效地用作第二道防线，因为需要将自我评估核对表中确定的弱点、全组织风险登记册中确定的风险以及内部监督事务司的审计结果统一起来。

24. 在咨询委员会第二十届会议上，东南亚区域办事处的区域主任和行政和财务司长提供了最新情况，说明他们采取了哪些措施，以实现其提高服务效率和效力的目标，同时加强风险管理和问责制。行政和财务司长通过一些关键绩效指标，例如关于直接财务合作的未完成报告、逾期的捐助方报告、本组织绩效管理发展系统的遵守情况，以及规划预算管理，概述了该区域的内部控制框架情况。咨询委员会高兴地注意到，东南亚区域办事处没有未实施的内部或外部审计建议，只有一个尚未提交的直接财务合作报告。

25. 咨询委员会指出，在世卫组织改革过程中，已经制定了旨在加强内部控制环境的若干举措，例如促进直接财务合作和直接实施的最新政策和程序、规划和行政审查、自我评估核对表、全组织风险登记册、跟踪建议的看板、声明书，最新的补充则是总干事关于内部控制的声明。这些都表明了高层管理人员的坚定承诺，显示本组织为向管理人员提供工具和培训进行了大量投资。咨询委员会意识到管理层作出了努力，以消除对不遵守本组织规则和程序行为的宽容氛围。新任总干事继续大力强调改进合规和内部控制框架是至关重要。

## 风险管理

26. 独立专家监督咨询委员会继续在其各届会议上监测风险管理领域的进展。它收到了关于风险管理程序、合规工具和程序、助理总干事的问责契约、行政和财务司长的合规路线图、道德操守管理和内部控制声明的通报。

27. 咨询委员会确认合规、风险管理和道德操守办公室在确保本组织所有三个层面充分了解风险管理程序方面的关键作用。它注意到各区域办事处识别的最重大风险有显著不同。经过一个严格的自下而上的过程，识别风险，采取减轻风险措施并由高层管理人员进行验证，似乎已经促成了健全的风险管理架构，各预算中心对风险管理的合理认识，以及所有利益攸关方的大力支持。

28. 咨询委员会认为，该举措现在必须从合规、风险管理和道德操守办公室主导的发展阶段转向总部、区域和国家各级单位自己掌管。需要从定量转向定性管理风险，这将以会员国和捐助方能够分享和理解的方式提供全面情况。为了协助这一转型，需要采取以下步骤：将已经识别的全组织风险纳入全组织风险管理框架；确定区域一级的风险管理框架所有权；风险框架应成为本组织三个层级管理和问责计划过程的组成部分；开发基于网络的工具，协助更新风险，确定风险所有权，制定减轻风险计划和监测进展。

29. 咨询委员会敦促管理层确保全组织范围风险框架和风险识别持续用于规划的制定、预算编制和实施过程。

30. 咨询委员会进一步鼓励探讨现在是否为适当时机，可对风险管理程序的状况、方向和实施进行高级别外部审查或评估。咨询委员会认为本组织正处于关键时刻，需要对今后的步骤进行评估，确保风险管理成为管理工作中有效和不可分割的一部分。

## 突发卫生事件领域的改革

31. 独立专家监督咨询委员会在第二十届和第二十一届会议上审查了突发卫生事件领域的进展情况，并收到了最新情况，说明从总部和区域角度来看的内部问题、外部挑战、预算短缺和减轻风险措施。

32. 咨询委员会注意到，已经制定了一个确定基本需要的健全的概念框架。它获悉世卫组织在任何一个特定时刻通常都须应对 20 多项层级不同和有其竞争性需求的突发事件。此外，本组织正在实施一个新的事件管理系统。

33. 咨询委员会获悉了长期紧急情况下国家办事处的新业务模式。它注意到正在采取举措，简化标准运作程序和快速追踪人力资源、采购和财务程序。

34. 已经确定了紧急情况应急基金的需要，但尚未收到大量灵活资金。资金短缺可能会影响本组织迅速扩增能力，以一致的方式应对突发事件。正在与会员国、合作伙伴和联合国系统其他组织合作，提高核心能力和发展标准化服务，以加强国家防范。为减轻伴随资金短缺而来的风险，秘书处正在采取步骤，与全球政策小组和会员国通过双边途径和筹资对话进行接触。

## 审查消灭脊灰后过渡计划

35. 独立专家监督咨询委员会继续监测本组织在脊灰过渡计划方面取得的进展，并在其第二十次会议上，获悉世卫组织印度国家办事处职员和以视频方式参加了会议在世卫组织总部脊灰小组的成员提供的最新情况。委员会得知，设立了一个全机构指导委员会，由总干事办公厅执行主任和一般管理部门助理总干事共同主持，非洲区域办事处、东地中海区域办事处和东南亚区域办事处以及世卫组织总部各司积极参与，为风险管理和规划整合提供指导。委员会感到鼓舞的是，世卫组织总部和国家办事处工作队之间有明确的一致性，并注意到印度规划在处理人员配置、财务资源和业务挑战方面的详尽和明确的过渡计划。咨询委员会期待看到正在实施过渡计划的其他国家也有类似的计划。

36. 咨询委员会建议管理层充分评估拟议的职员退休年龄政策变化导致本组织和脊灰规划的财政总费用，并确定其对性别平衡等人力资源举措的潜在影响。它鼓励秘书处与会员国讨论潜在的修订，以确保在最适当的时间推出退休年龄的变更。

## 与非国家行为者交往框架（WHA69.10 号决议（2016 年））

37. 按照第六十九届世界卫生大会的规定，独立专家监督咨询委员会继续监测该框架的执行进展情况，为此对规则和程序的适用进行了监督，以评估是否将它们统一和切实地适用于本组织的三个层级。

38. 咨询委员会第二十届会议高兴地注意到，世界卫生大会和泛美卫生组织指导委员会通过了该框架。鉴于框架需要透明度和公信力，咨询委员会欣慰地注意到，本组织通过电子工作流程建立了一个系统，分享所有三个层级的尽职调查和风险评估报告。它进一步鼓励管理层审查该框架在执行过程中就风险和道德操守而言的不同作用，并评估如何实现不同职能之间的协同增效。

39. 咨询委员会在第二十一届会议上，听取了关于“全球交往管理”的介绍，这是一个信息技术工具，为的是在协调资源调动和管理专家利益申报方面推动落实该框架。如前所述，咨询委员会了解到，这一想法与世卫组织规划预算门户网站类似，大大加深了所有利益攸关方的信任感，提高了透明度、可信度和保障程度。

40. 不过，将需要全球政策小组立即批准该框架的详尽实施计划，确定具体的可交付成果和实施日期。惟其如此，管理层和咨询委员会才能着手监测框架的执行进展。

## 评价和全组织学习

41. 独立专家监督咨询委员会审查了关于卫生组织领导与管理的概念说明，题为“对世卫组织改革的第三阶段评价”。在咨询委员会第十九次会议上，总干事办公厅执行主任简要介绍了世卫组织改革的历史，触发改革的原因，金融危机，世卫组织改革何以是一个由会员国而不仅仅是由总干事或秘书处推动的进程，改革进程包括的要素，以及已经取得的成果。他还介绍了对世卫组织改革的第一和第二阶段评价。咨询委员会注意到，执行委员会批准了作为 2016-2017 双年度评价工作计划的重点，对世卫组织改革进行第三阶段评价。这将评价世卫组织改革实施以来的成效和影响，并就今后的步骤提出建议。

42. 咨询委员会注意到要开展的工作的范围、拟议的方法、潜在服务提供者的特点和传播结果的策略。



43. 咨询委员会在第二十一届会议上，与高级管理层一道会晤了外部独立评估小组（普华永道会计师事务所）的代表，并收到了关于 2011-2017 年世卫组织改革评价第三阶段的通报。咨询委员会获悉了评价结果草案，并期待收到最后报告。

44. 在第二十一届会议上，咨询委员会还审查了一份关于评价活动的年度报告草案，将提交执行委员会。

## 其它事项

45. **访问印度国家办事处：**独立专家监督咨询委员会在第二十届会议期间会晤了驻印度国家办事处主任和办事处工作人员。与所有三个层级的高级职员在同一会议室直接互动，便于更清晰地了解本组织的运作，咨询委员会赞赏这一学习机会。咨询委员会感到鼓舞的是，区域办事处和国家办事处在优先事项、目标、报告和治理方面密切协调一致。

46. **财务最新情况：**咨询委员会第二十届会议听取了一般管理部门助理总干事关于世卫组织筹资对话的情况介绍。会上讨论了与本一个和下一个双年度筹资缺口有关的风险，包括 2016-2017 年规划预算增加了 8%，以及新建突发卫生事件规划导致费用增加等。咨询委员会注意到，2016-2017 年核心自愿捐款账户的预计数额约为 1.8 亿美元，比本组织上一个双年度收到的数额减少大约 6000 万美元。咨询委员会此前曾对本组织依赖小规模捐助方的自愿捐款表示关切，并重申这对本组织构成重大风险，尤其是因为现在新建了世卫组织突发卫生事件规划，且未来几年随着脊灰规划活动减少，相关资金也将减少。咨询委员会敦促管理层进行“假设”或“情景”设想，以便了解预测的资金短缺对各项规划的全面影响，并向会员国通报有关结果。

47. **信息技术：**咨询委员会在第十九届会议上，听取了关于以下事项的最新情况介绍，即本组织信息技术战略；信息管理和技术司所采取主要举措，包括全球管理系统转型规划；设立全球信息技术基金，以及全球信息技术管理。咨询委员会期待收到关于信息技术基金和全组织信息技术政策执行进展的最新情况，以及本组织的项目管理卓越中心的最新情况。咨询委员会再次对本组织没有全面的业务连续性计划表示关切。咨询委员会希望在今后的会议上能够收到高级管理层对此类计划的综述。

48. **世卫组织总部现代化项目：**咨询委员会第十九届会议收到了关于以下事项的最新情况，即世卫组织总部现代化项目，包括其两个拟议阶段（建造新楼，然后翻修现有建筑物）；相关费用；决策过程；为了不超出项目的范围和估计成本而采取的措施；决定将

项目管理服务外包的原因；风险分析程序和采取的减轻风险措施。咨询委员会满意地注意到，已建立了强有力的治理结构，并进行了深入的风险分析，以识别重大风险并评估其可能性和影响。它详尽审查了全组织风险登记册，包括减轻风险措施和这些措施的潜在费用，对所作的深入分析留下深刻印象。

49. 咨询委员会注意到，建造新楼是由瑞士政府提供的无息贷款供资。但是，它感到关切的是，整个组织没有一个正式的机制来确保为此类项目提供可持续资金。它鼓励本组织设法在资产的有效寿命期间有条不紊地进行资产补充，而不是按两年规划预算周期来补充。咨询委员会期待在今后会议上审查一项包括筹资问题在内的全面、重点突出的基本建设总体规划。

## 展望

50. 随着世卫组织领导层即将发生的变化，独立专家监督咨询委员会确定了高级管理层的以下关键重点领域，并敦促本组织继续努力在这些领域作出改进：全球政策小组的决策作用；扩大问责制框架；加强世卫组织在本组织各层级的内部控制框架；风险管理框架的执行；本组织的可持续筹资；通过在这一规范性组织内组建一业务单位，保证世卫组织卫生突发事件规划的行之有效。咨询委员会期待在咨询委员会 2017 年 7 月或 10 月即将召开的会议上与新任总干事和总干事小组会晤，讨论这些事项。

**Robert Samels (主席)、Steve Tinton、Mukesh Arya、Jeya Wilson、Leonardo Pereira。**

= = =