



世界卫生组织

执行委员会

规划、预算和行政委员会

第十三次会议

临时议程项目 2.1

EBPBAC13/2

2010 年 11 月 18 日

管理改革：审查进展

1. 本报告注重于两项主要的管理改革，即全球管理系统和风险管理框架。在 2010 年 1 月其第十一次会议上，执行委员会规划、预算和行政委员会要求秘书处就实施世卫组织企业资源计划系统的成本和效益、全球管理系统以及该系统对本组织各级工作所产生的影响提供更多的信息和分析¹。在 2010 年 5 月向委员会第十二次会议提供了所取得进展的最新情况²，计划在 2011 年 1 月第十三次会议上就此主题进行更全面的讨论。

2. 在 2010 年 5 月其第十二次会议期间，向委员会介绍了世卫组织为在一般管理部门实施企业风险管理框架所作出的努力，而且在委员会提交执委会的报告中注意到要求对该领域内的进展定期提供最新情况³。

全球管理系统

目前现状

3. 全球管理系统于 2008 年 7 月 1 日在以下地点开始运行：总部、吉隆坡的全球服务中心以及西太平洋区域。自 2010 年 1 月起，该系统也在东南亚、欧洲和东地中海区域全面运行。在 2010 年 9 月的第五十届指导委员会会议上，美洲区域以及泛美卫生组织决定批准使泛美卫生局的管理信息系统现代化，而不参加全球管理系统⁴。因此，美洲区域将是加入该系统的最后一个世卫组织区域。

4. 在非洲区域全面实施该系统的筹备工作正在进行中，实施目标日期定为 2010 年 1 月。按照东地中海、欧洲和东南亚区域以前的做法，正在采用一种综合审查过程指导最后的引进阶段。

¹ 见文件 EB/126/3。

² 见文件 EBPBAC12/2。

³ 见文件 EB127/2010/REC/1，第一次会议摘要记录，第 4 节。

⁴ 见文件 DC50/7，DC50/7，Corr.和 DC50.R10 号决议。

5. 在 2010 年期间，已为非洲区域的工作人员引进了若干功能，包括临时合同人员的薪金处理、创建当地供应商数据库以及使职员能够获取自己的个人详细信息和付款信息的一种自助模板。此外，为职员安排了强化知识分享和培训的机会以确保他们获得必要的技能来操作该系统并了解新的业务程序。

6. 项目委员会将在 2010 年 11 月举行会议¹，以便评估非洲区域为实施全球管理系统所作的准备并就时间安排作出最后决定。鉴于该区域的规模之大——业务量和职工人数都很大，这对世卫组织是一个重要的里程碑。一旦非洲区域加入了该系统，约 8633 名世卫组织职员将在世界各地使用同一个综合系统²。

全球管理系统的影响

7. 在 2010 年第三季度，秘书处对已在使用全球管理系统的所有区域的职员进行了一次调查。目的是要了解终端用户对系统的满意程度及其对每一种不同功能模板的一般感受，并确认可改进的潜在领域。通过作出决定改进程序以及提供培训和其它修订工作管理活动，这次调查收集的信息将指导今后对系统进行加强的优先重点。调查的问题基于未发表的文件“理想和指导原则”，该系统的设计和制定就是从该文件演化产生的。因此，调查结果与来自本组织各地终端用户的定期反馈、全球服务中心报告和功能性网络提供的分析等其它信息来源一起进行解释。这些综合来源有助于分析使用该系统所产生的效益以及前面存在的挑战。

8. 调查的结果表明，大多数职员一般认为至少在某种程度上已达到文件“理想和指导原则”中提出的目标，而且相比之下，职员对目标的实现情况持有稍微更加正面、而不是负面的感觉。但是，回答的个体差异很大（从很负面到很正面），而且根据世卫组织各办事处覆盖的地域范围，回答也相差很大。整体赞赏程度最高的是东地中海和东南亚区域的职员，最低的是总部的职员。影响这一结果的可能是，与 2008 年中期该系统在总部和西太平洋区域各办事处最初实施时的情况相比，2010 年 1 月在区域的实施工作更加顺利。此外，2010 年时的系统更为稳定，程序已得到改进，而且能提供更高质量的培训。但是，与此同时，总部的许多职员认为，虽然该系统仍有改进的空间，但他们已逐渐对之更有信心并觉得正在按正确的方向发展。终端用户注意到需要进一步提高其方便使用程度、速度和反应能力。

9. 调查在整体上显示，与仅偶尔使用该系统的职员相比，在其工作中广泛予以使用的职员对全球管理系统的评价更为正面。与从事技术职能的同事相比，从事行政职能的职

¹ 将在 2011 年 1 月向规划、预算和行政委员会口头报告会议主要结果的最新情况。

² 见文件 EB128/31 Add.1。

员确认了更多的好处。与专业人员相比，在卫生技术单位履行众多行政职能的一般事务人员表示更加赞赏系统的效益。

10. 在各种不同职能领域内认为因引进全球管理系统而产生的主要效益包括 (i) 整个组织中更高的透明性，从而导致用于决策的实时信息和数据可得性更高，以及更好地概括和分析信息的潜力；(ii) 由该系统予以加强的和谐业务程序，从而导致整个组织中和谐的工作方式；(iii) 各办事处更好地相互结合，从而导致合理化的活动、更高的效率以及各办事处之间更充分的合作与沟通；(iv) 数据的及时性；以及 (v) 允许职员无论在何地点都能使用系统的灵活性。

11. 按功能领域分列的效益分析显示整个组织中对薪金、旅行和财务模板的满意程度很高。在规划管理模板方面，职员似乎根据其地域所在地出现意见分歧。已提出建议改进高度可见和广泛使用的人力资源模板。在采购领域内，也已确认某些改进。下文提供了不同功能领域的详细结果。

12. 在全球管理系统与计划、预算和财务问题密切结合的规划管理领域内¹，新的系统帮助管理人员更全面地了解情况。以成果为基础的管理得到了加强和强化，因为这种方式被纳入每一项工作计划和财务交易。该系统的实施为合作性计划以及更好的数据分析和规划管理领域报告提供了更多的机会。在整体上，与总部相比，区域办事处的职员更为赞赏规划管理模板。

13. 在财务领域，全球管理系统的关键好处之一是把财务报告与关于结果、工作计划和捐助者捐款的报告结合起来。该系统使之有可能从一个单一的综合数据库对多方面进行报告（例如按办事处、按成果、按捐助者捐款以及法定的财务报告）。这极大地加强了分析财务信息和报告财务执行情况的可能办法。由于本组织所有部分使用同样的财务和会计系统，可以比以往更迅速地汇总财务信息。财务信息的质量得到了提高（主要通过促进采用《国际公共部门会计准则》）。这些因素最终将提供及时和更有意义的管理信息以便促进决策。

14. 人力资源模板的复杂性以及该领域与计划、预算和财务方面的密切结合提出了挑战，其中有些挑战需要进一步应对。但是，从长远来看，该系统的透明性和综合性将便利世卫组织内战略性人力资源的计划。职员对自助模板表示非常赞赏，该模板也是人力资源领域的一部分，使职员能够审核和更新不同的个人信息。

¹ 在调查中，人力资源计划管理被视为人力资源模板的一部分，但业务主管权属于规划管理部门。

15. 职员还表示赞赏经该系统加强的采购程序的标准化和协调。他们的主要关注涉及采购过程的期限。

16. 问责制是全球管理系统引进的新工作方法的一个重要组成部分，正在努力进一步予以加强。需要持续的沟通、信息和培训以便确保职员获得为充分履行其职责所必需的知识并产生必要的行为变化。此外，将需要进一步加强该系统控制框架的某些部分。

17. 全球管理系统的设计把计划放在其中心，并有关于规划、人力资源和财政的充分综合性数据。高程度的综合性是一种基本概念，也是该系统最重要的效益和一些程序挑战的来源。正在开展工作进一步简化一些程序，以便支持加快处理行政工作并提高其效率和效益。总部的秘书处最近发起行动，审查和进一步改进行政业务程序，更好地记录作为基础的政策和程序并在必要情况下调整行政结构。

18. 需要就全球管理系统的数据质量开展更多的工作。这是与该系统综合性的规模和程度相关的常规期望。正在准备进一步开展培训和加强系统。

全球管理系统的费用

19. 完成 2011 年 1 月计划在非洲区域进行的实施工作时，全球管理系统项目的估计费用预计达 5961 万美元。

20. 该金额包括与项目和指定的专职资源直接相关的所有活动费用。其中包括总部中央项目和实施工作组在系统分析、设计、创建和测试以及实施阶段期间产生的费用（5453 万美元），以及发展全球数据中心、建立国际计算中心代管基础设施和设立系统监测用户要求的记录和文件以及支持数据补救和转换所产生的费用（508 万美元）。

21. 逐步增加的人员费用不包括在内，其形式为本组织各地工作人员所花费的时间。虽然很相关，但难以具体确认这些费用。用于会议、讲习班和该系统测试活动的时间很多，但也可视为本组织的机会成本。

22. 此外，用于培训活动的估计金额将达 995 万美元¹，资金来自独立的职员发展基金。

¹ 系估计金额，因为非洲区域的培训工作在编写本文时尚未最后完成。

结论

23. 整体上，全球管理系统的制定和实施对秘书处是一项重大任务，旨在实现其管理和行政职能的现代化。需要尤其在采用《国际公共部门会计准则》、努力加强问责制和权力下放以及建立全球服务中心等改革的整体前提下看待这项任务提出的挑战。该系统的高度综合性以及对全球终端至终端业务程序的侧重，需要在不同的业务领域之间开展谨慎的计划和协调。该系统引进的新工作方法以加强分散责任和权力、强化问责制以及使职责有明确规定和标准化为基础，要求职员作出很大努力来适应和学习。需要在这一领域继续努力。由于系统分若干阶段实施，在两年半的时间内秘书处的工作不得不使用不同的系统并在不同程度上获取信息。

24. 整体上，世卫组织实施企业资源计划过程的经历在复杂性和实现新系统充分效益所需的时间框架方面与其它联合国机构的情况相当。在联合国结构内，只有世卫组织选择采用以规划管理部分作为其核心的企业资源计划系统。

25. 实施工作现正在接近最后阶段，这对本组织是一个重要的里程碑。秘书处要实现使用全球管理系统的全部效益，还需要更多的时间。但是，已经产生了积极的影响。行政部门致力于与该系统的终端用户密切合作，确保新的工作方法将在整个组织充分做到制度化并将应对剩余的主要相关挑战。

企业风险管理

26. 在 2010 年期间，一般管理部门中为管理风险制定的框架得到了稳定。在 2010 年第一季度开展了整体风险管理框架的第一次全面审查。一般管理部门的高级管理人员以及内部监督服务司的一名代表一起审查了风险管理程序。经确认，这些程序大部分是适当的，仅对管理程序作了少许修正。这些修正意味着风险现在由更广泛的一组人员进行审查，包括一般管理部门的专家以及各区域办事处主管行政和财务的主任。这一变化的目的是要确保充分考虑到区域的观点以便缓解全球风险。

27. 在 2010 年第二季度结束时，根据风险管理程序对风险登记单开展了第一次全面审查。邀请一般管理部门高级职员以及各区域办事处主管行政和财务的主任审查风险登记单的结构以及登记单包括的不同风险的真实性。结果是，对风险登记单作出了重大改变。现在，继续按上文所述情况，根据修订的风险登记单识别风险和发起缓解活动。

28. 在 2010 年发起了若干活动以进一步发展和扩大风险管理框架。这些活动包括与世卫组织各区域办事处开展关于可能把风险框架扩大到区域和国家办事处的讨论。根据该计划，每个主要办事处将考虑到区域的特殊情况，但同时采用各主要办事处标准化和协调的内容，制定或修订用于其特定区域的风险管理措施。在必要的地方，将对各区域的风险进行协调以便确保缓解活动的一致性。

29. 目前正在讨论在规划预算的业务计划阶段中纳入和反映风险管理活动的问题。这项工作的预期结果是要确保主管单位的工作计划中适当地反映已识别的风险和商定的缓解活动。

30. 仍存在挑战：例如，需要一种更好、更统一的方法来确定和评价风险。此外，高级管理层与风险管理文化方面的相关职能专家之间需要有更广泛的接触，譬如涉及风险识别的更开放对话、分析以及为各功能和风险建议的缓解活动。这种文化转变很可能会增加对企业风险管理框架的使用，将其作为与秘书处日常工作牢固相结合的一种管理工具。

规划、预算和行政委员会的行动

31. 请委员会注意本报告。

= = =