



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 4.1

EBPBAC13/3

2010 年 12 月 29 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)，供委员会第十三次会议审议。

附件

独立专家监督咨询委员会的报告

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(见本报告附录)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
 - 就内部监督和风险管理提供建议
 - 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. 执行委员会于 2010 年 1 月在 EB126(1)号决定中任命了独立专家监督咨询委员会的成员，包括：Marion Cowden 女士、John Fox 先生、Graham Miller 先生(主席)、Hélène Ploix 女士和 Veerathai Santiprabhob 先生。
3. 本报告构成独立专家监督咨询委员会的第一份年度报告，概述了该委员会在 2010 年，即其成立后第一年中的工作情况。

2010 年度的活动

4. 继执行委员会于 2010 年 1 月任命了独立专家监督咨询委员会成员后，秘书处为便于熟悉情况，于 2010 年 4 月 20-21 日在日内瓦组织了第一次为期两天的情况介绍会，并于 2010 年 5 月向规划、预算和行政委员会第十二次会议作了口头汇报，随后规划、预算和行政委员会又向执行委员会第 127 届会议作了报告¹。
5. 独立专家监督咨询委员会于 2010 年 11 月 22-23 日举行了第二次会议，其间该委员会得以加深了对世卫组织的认识并继续其职权范围内各项核心领域的初步工作。尽管我们认为 2010 年中的会议卓有成效，但我们觉得一年举行两次会议不足以达到该委员会任务规定的监督水平。因此，我们打算在当前的职权范围内，规定每年举行三次会议。

¹ 文件 EB127/2，第 7-9 段。

6. 上述两次会议期间，我们除了与高级管理层、内部和外部审计人员直接交流以外，还要求能持续获得我们任务所涉各领域的发展和进展情况，包括内部和外部审计的结果，以及各种财务、预算编制和信息技术，风险管理及其它有关的行政和/或管理报告。我们与秘书处讨论了独立专家监督咨询委员会的工作范围和程序，该委员会应在将与其任务有关的文件提交规划、预算和行政委员会及执行委员会审议之前，先进行审查，以确保能恰当地向世卫组织理事机构提出建议和意见。我们还请秘书处在世卫组织网站上公布独立专家监督咨询委员会的详细任务、职权范围、成员组成及其提交规划、预算和行政委员会的报告，这样不仅可以提供信息，而且可以使本组织的管理和问责制安排一目了然。

7. 我们已经开始持续监督重要基础设施领域的发展和进展情况，这些领域包括：现金、库务和投资管理；财务报告和向《国际公共部门会计准则》过渡；预算编制和融资；全球管理系统；企业风险管理；内部控制的适当性；内部监督服务；以及外部审计。我们的任务之一是突出强调需要本组织在近期和中期内给予优先关注的领域或问题。

独立专家监督咨询委员会确认的问题

8. 在我们根据独立专家监督咨询委员会职权范围开始监督工作时，审查了与我们任务所涉各领域有关的组织发展情况，尤其着重于我们认为执行委员会和会员国可能重点关注的问题，并将在今后的会议中继续处理和报告这些问题。

财务管理

9. 关于流动资金管理，世卫组织目前拥有的流动资金大部分是现金或短期存款。其优势是随时可以使用，但我们认为这样可能无法利用市场中潜在的高利率优势，除非舍弃现行投资政策所保证的资金随时可取或有保障的优势。我们建议管理层改进其对流动资金的预测，以便更准确地确定何时确实需要资金。

10. 我们认为出于业务目的，世卫组织可能有必要审查其现金管理需求，以便探讨能否将更大一部分短期资金投入期限较长(例如一至两年)但需要时随时可提取的证券工具。我们希望与秘书处进一步研究这一问题，以便确定独立专家监督咨询委员会可提出哪些适当建议。

11. 关于外汇方面的风险，我们注意到美元仍然是世卫组织预算的唯一货币，收入绝大部分以美元计值，但支出，尤其是总部和若干区域办事处的支出却是以瑞郎或欧元等其它货币结算，致使两者始终不能一致。

12. 或许可以采取行动处理货币风险，否则在美元明显下跌时可能导致不利的不匹配现象。我们准备与秘书处一起审议，通过更系统地管理这些汇率和货币风险，以及从更长远的战略角度考虑最适当的预算编制和会费征收政策，是否能创造一些机会。如果确实如此，独立专家监督咨询委员会将制定适当的建议。

财务报告与《国际公共部门会计准则》

13. 我们审查了秘书处在努力实行《国际公共部门会计准则》方面的进展。世卫组织计划于 2012 年起按照该准则来提交会计和财务报告，以便跟上广大联合国系统采纳该准则的步伐，这样将能使财务报告包含最新信息并且更加可靠、透明、一致、可比较和完整，从而带来巨大好处。这将有助于改进决策和财务管理工作，例如，能够评估提供服务的实际和全部费用，并能更好地管理周转金需求；而且还有可能改善对本组织所有资产和负债的管理，特别是对于使用以成果为基础的管理办法而言。

14. 实行《国际公共部门会计准则》是个重大改革项目，影响到本组织各个部分，并涉及许多具有挑战性的问题，其中包括：改变会计做法；对资产予以确认和定值；将所有财务受控主体并入世卫组织账目，并排除非受控主体；编制经审计的年度财务报表；以及更多的变革，以便能形成必要的认识和一致的处理办法从而成功实施会计准则。我们将继续监测会计准则实施方面的进展，以及秘书处在制定政策、程序和控制措施以支持这一强化的会计和财务报告框架方面的进展。

15. 我们注意到现任外审计员的任务将于 2010-2011 双年度结束时终止。目前本组织正处于重大转变的关键时期(特别是《国际公共部门会计准则》、全球管理系统以及企业风险管理所带来的基础设施方面的普遍重大改变)，更换外审计员，将会导致审计监督和支持工作不连贯，明显可能危及 2012 年重要新系统的有效推行工作。我们认为，这是一个可以避免的主要风险，对此执行委员会和会员国现可提出有益的建议，以确保世卫组织在这关键的转变时期能继续获益于充分连续的外部审计监督和意见。我们认为，如果执行委员会和会员国同意，当前情况下合情合理的决定应是将现任外审计员的任期延长两年。

财务计划和预算编制

16. 我们意识到过去几个双年度中，本组织预算工作的重点发生了转变，原先是将正常预算与预算外资金分开编制，现在则将评定会费与自愿捐款综合编制，目的是避免条块分割，并能对照目标更有战略性地管理和列报所有可用资源。本组织评定会费的相对比

例下降了(与来自各种渠道的自愿捐款相比,过去十年中这方面没有多少增长),目前评定会费仅占世卫组织已实现的预算的约 20%。

17. 由此,预算和业务严重依赖自愿捐款,这可能导致诸多问题,因为一大部分自愿捐款已由捐助者规定了条件。鉴于这一资助特点,以及对自愿捐款的日益依赖,将有必要确保能持续提供充足的核心支助服务。

18. 鉴于本组织对自愿资金的依赖,越发难以使关于 13 项战略目标的资金预测与不均衡和不稳定的实际收入相一致,在此或许有必要通过各预算中心之间的一系列转账,来保证持续业务的资金供应。

19. 我们了解世卫组织的预算具有“愿望”性质,可获得的实际收入通常远低于预算水平,这意味着世卫组织的预算不再能够像一般公立部门组织所期望的那样作为基本控制文件。我们担心这些情况结果可能排除规划管理人员对实现有关目标应负的责任,而且不现实的预算水平可能会削弱节省费用和提高效率的积极性。此外,这还可能促使管理人员设法利用附有条件的资源,从而可能改变重点。我们打算进一步审查这在多大程度上会影响世卫组织内部控制框架的适当性。独立专家监督咨询委员会认为或许有可能而且有必要加强现有的控制和问责制框架。

全球管理系统

20. 我们注意到准备工作已经就绪,可以从 2011 年 1 月起在非洲区域推行全球管理系统。我们认识到这个新系统将发挥的作用,即要通过改进业务数据的获取,加快报告速度和使报告更加切合主题,来促进为更具战略性的信息管理创造环境。

21. 我们认为,全球管理系统有必要而且也有潜力对本组织的管理程序产生更广泛的积极影响。外审计员正在开展审查工作,对此应有所帮助。独立专家监督咨询委员会将在今后的会议中监督该系统这方面的情况。

企业风险管理

22. 虽然管理层已经采取值得赞扬的步骤,以便确立更系统的风险管理程序,但有关安排仅限于一般管理部门中的行政风险,而且适用范围尚未超出总部业务或主要的世卫组织计划和预算编制程序。管理层下一步打算将现有的风险管理安排推广至各区域并纳入计划制定程序。

23. 鉴于本组织所面临的挑战，我们认为有必要优先考虑尽早推广有效的风险管理安排，不要拖延，以遍及真正、全组织的战略风险管理工作，既针对核心规划工作领域，也针对区域和国家业务，最终应将这些风险管理安排纳入全球管理系统内世卫组织的主要计划和预算编制程序。

内部监督服务

24. 我们结合内部监督服务司目前的任务和工作计划审查了其报告和活动。我们注意到，在我们 4 月和 11 月两次会议之间，该司在一些领域取得了显著进展，我们将继续审查为内部审计和评价工作制定计划和重点的方法，以及内部监督服务司贯彻建议方面的效力。

25. 内部监督服务司最近成为外审计员的审查对象。本组织业务广泛，遍及世界各地，其特点是具有风险而且复杂，因为世卫组织采取权力下放的结构，各区域设有大量国家办事处，它们仍保持相对多样的文化，以及技术和管理办法。在资源有限的情况下要确保内部监督达到适当的覆盖范围显然是项挑战，根据我们的职权范围，我们打算对内部监督服务司在财务和业务审计、绩效审计、评价和调查方面采取的办法和达到的覆盖范围进行审查并采取后续行动。我们还将进一步检查内部审计工作是否向总干事和全组织提供了充足的内部控制保证。

外部审计

26. 审查外部审计职能的效力是独立专家监督咨询委员会的核心任务之一，目的是确认外部审计覆盖范围是否充分，并且是否符合世卫组织的需要，还要确认秘书处是否对审计结果和建议作出了有效和适当的反应。

27. 我们已收到 2010 年的外部审计结果，将监督秘书处对这些结果及随后提出的审计建议作出适当反应。在今后的会议中，我们将着手仔细审查外部审计工作战略方法的制定、范围和覆盖情况，及其与管理层和内部审计工作之间的相互作用。

今后的方向

28. 我们深知自己代表规划、预算和行政委员会、执行委员会以及会员国发挥独立作用的重要性。鉴此，我们欢迎与世卫组织理事机构之间开展对话并希望它们对本委员会工作提出意见。如本报告所述，我们准备在本委员会的职权范围内进一步讨论我们认为对本组织重要的问题，具体如下：

- 流动资金管理；
- 更积极的管理外汇问题；
- 实施《国际公共部门会计准则》的进展；
- 预算管理程序和加强控制与问责制框架的必要性；
- 全球管理系统的发展；
- 尽快扩大企业风险管理以提高到战略水平，将整个组织包括在内的必要性；
- 内部监督服务覆盖范围的充分性以及内部监督服务司向总干事和理事机构提供内部控制保证的能力；以及
- 外部审计监督的范围和方法，以及秘书处对外审计员的审计结果和建议的反应能力。

Graham Miller, 主席

Marion Cowden, John Fox, Hélène Ploix, Veerathai Santiprabhob

附录

独立专家监督咨询委员会

职权范围¹

委员会的目的

1. 作为世卫组织执行委员会设立的一个对规划、预算和行政委员会负责的独立咨询委员会，独立专家监督咨询委员会的目的是向规划、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，以履行其监督咨询职责，而且，可应要求就其职权范围内的问题向总干事提供建议。

职能

2. 委员会的职能应为：

(a) 审查世卫组织的财务报表和重要的财务报告政策问题，包括就明显问题和趋势的业务影响提供意见；

(b) 就本组织内部监督和风险管理制度的适当性提供建议，并审查管理层在本组织内的风险评估和正在开展的风险管理程序的全面性；

(c) 就本组织内部和外部审计职能交流信息并审查其有效性，以及监测及时、有效和适当执行所有审计结果和建议的情况；

(d) 就会计政策和披露措施的适当性和有效性提出意见并评估涉及这些政策的变化和风险；

(e) 应要求就上面(a)至(d)项下事宜向总干事提供建议；

(f) 编写有关其活动、结论和建议的年度报告以及必要的中期报告，由独立专家监督咨询委员会主席提交规划、预算和行政委员会。

¹ 见文件 EB125/2009/REC/1，EB125.R1 号决议，附件。

组成

3. 委员会的组成及其成员资格应如下：

- (a) 委员会应由五名成员组成，他们具有健全的人格和客观态度，且证明其在职权范围所涉领域内具有担任资深职务的经验。
- (b) 总干事在与会员国协商后应就委员会成员候选人向执行委员会提出建议。委员会委员应由执行委员会任命。任何两名成员不得为同一国家的国民。
- (c) 成员应无偿提供服务。
- (d) 成员必须具有独立性。他们应以其个人身份供职，不能由替代出席会议者代表。就其在委员会履行职责而言，不得寻求或接受任何政府或世卫组织以外或内部其它当局的指示。所有成员均应按照世卫组织这方面的惯例签订一份利益声明和一份保密协议。
- (e) 成员集体应具有相关金融专业、管理和组织能力资格以及有关财会、审计、风险评估、内部控制、财务报告以及其它相关和行政事务的近期资深经验。
- (f) 成员应对检查、调查程序、监测和评价有了解以及相关经验（如可能）。
- (g) 成员应能够或迅速充分理解世卫组织的目标、管理结构和问责制、相关条例和规则以及本组织的组织文化和监督环境。
- (h) 委员会成员应在公共和私营部门经验方面具有均衡的代表性。
- (i) 至少应有一名当选成员具有在联合国系统或另一国际组织内担任资深专业监督员或资深财务管理人的资格和经验。
- (j) 在甄选过程中应适当考虑到地域代表性和性别平衡。为保持最公平地域代表性，成员之职应尽可能在世卫组织区域之间轮流担任。

任期

4. 任期应为四年，不得连任，但其中两名初始成员的任期应为两年，只可连任一次，任期四年。委员会主席应由委员会成员选举产生。他或她应以此身份供职，任期两年。

行政安排

5. 以下安排应适用于：

(a) 非日内瓦州居民或邻国法国居民的委员会成员应有资格按照适用于执行委员会委员的世卫组织程序报销旅费。

(b) 委员会应每年至少举行两次会议。

(c) 委员会会议法定人数应为三名成员。

(d) 除职权范围规定的情况以外，委员会关于会议进程的掌握和通过决定的工作应在适当变通后在《执行委员会议事规则》的指导下进行。委员会可通过规划、预算和行政委员会就其职权范围修订款提出建议，供执行委员会审议。

(e) 委员会在必要时可随时决定获取独立咨询意见或外部技术专长，并在保密的基础上充分利用世卫组织的所有文件和档案。

(f) 世卫组织秘书处将向委员会提供秘书处支持。

= = =