



一般管理：最新情况

秘书处的报告

1. 本文件突出了自规划、预算和行政委员会 2012 年 1 月第十五次会议以来秘书处在以下领域取得的进展：资助 2012–2013 年规划预算；外汇风险管理；企业风险管理；以及全球管理系统的升级。此外，应 2011 年 11 月执行委员会关于改革问题的特别会议的要求，即对本组织内部的实际行政管理成本进行详细的分析并就如何筹集行政管理经费提出建议¹，本文件含有职权范围（见附件）。

资助 2012–2013 年规划预算²

2. 第六十四届世界卫生大会通过了题为 2012-2013 年财务期拨款决议的 WHA64.3 号决议，其中注意到有效预算总额为 39.59 亿美元，分为三个部分：基本规划(26.27 亿美元)；特别规划与合作安排(8.64 亿美元)；以及疫情和危机应对(4.69 亿美元)³。

3. 在接近 2012 年第一季度结束时，可用以资助 2012–2013 双年度预算所有部分的可得资金为 27.60 亿美元，包括自愿捐款和评定会费。具体组成如下：

- 2010–2011 年收到并计划用于 2012–2013 年的收入为 10 亿美元；
- 2010–2011 年计划并结转的收入为 5 亿美元；
- 2012–2013 年新收到的收入为 12.60 亿美元，包括：

¹ 见文件 EBSS/2/2 第 136 段；文件 EBSS/2011/REC/1 第四次会议摘要记录；以及执行委员会在其改革问题特别会议上关于管理改革的决定 EBSS2(3), 1.(b)本组织的筹资。

² 文件 A65/28, 2010–2011 年规划预算：执行情况评估提供了关于 2010–2011 年规划预算实施情况的详细信息。

³ 第 2 段中提供的数字经四舍五入，为最接近的百万美元数。

- 9.15 亿美元的评定会费；
- 3.45 亿美元的双年度新自愿捐款。

4. 为了充分资助规划预算，另外需要 12 亿美元的资金。为了确保在 2014–2015 双年度开始时的资金，并保持与 2012–2013 双年度开始时类似的可用资金水平，仍需要筹集 22 亿至 27 亿美元，具体情况取决于资金的灵活性以及与预算的一致性。在开始时有从前一个双年度结转的资金余额，有助于在筹集新的收入之前确保活动的连续性以及工资保障。

5. 下文表 1 显示了技术性战略目标 1 至 11 当前的资金供应状况。针对 2012–2013 年规划预算进行衡量，目前的资金缺口平均为 30%。以灰色显示的战略目标具有高于平均水平的资金缺口，即达到 30% 至 50%。以黑色显示的具有高于目前规划预算 50% 的资金缺口。这些估计数不包括要求为 2014–2015 双年度开始时结转的资金。

6. 正在继续开展工作，调整对 2012–2013 年规划预算技术领域的收入预测以及相关的资源筹集战略。

表 1. 2012–2013 年规划预算按主要办事处和战略目标分列的各部分资金缺口情况

所有部分

战略目标	非洲区域	美洲区域	东地中海区域	欧洲区域	东南亚区域	西太平洋区域	总部	合计
1	显著较高缺额	高于平均缺额的领域						
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								
9								
10								
11								

缺额标记

	显著较高缺额
	高于平均缺额的领域

外汇风险管理：摊款货币

7. 据委员会第十五次会议期间的讨论,改进收入与支出货币之间的整体平衡性将有助于本组织在今后保护自己免受显著汇率波动的影响。如果能在本组织预计收到的外汇额与支出的外汇额之间达到平衡,付款时的损失(或收益)就可抵消收款时的收益(或损失)。
8. 目前,本组织以美元显示其预算和账目,但以一系列货币收款和付款。按照目前的融资安排,本组织的瑞士法郎支出款额比收到的瑞士法郎款额要多得多。因此,如果美元对瑞士法郎呈弱势,本组织必须付出更多的钱。相反,如果美元坚挺,本组织就会付出较少的钱。在短期内,可通过货币对冲保值消除增加或减少的金额,使财务期内能有确定性。但是,这不是一个长期解决办法。在收款和付款货币之间达成更好的平衡,可解决问题的一大部分。
9. 联合国若干其它组织已经在以美元之外的其它货币全部或部分征收摊款,以便使货币与主要支出相匹配。多数情况下,这些组织没有与世卫组织同样高比例的自愿捐款额(世卫组织自愿捐款收入的大部分也是以美元收取的)。
10. 为了解决货币不平衡的问题,建议今后规定会员国的摊款全部为瑞士法郎。
11. 根据这一建议,世卫组织的预算将继续以美元体现,但会员国的摊款总额将使用批准预算时的兑换率,以瑞士法郎表示。每份摊款将基于摊款总额乘以适用的摊款比额表百分比。将在预算期的1月向会员国征收商定金额的瑞士法郎。
12. 目前,多数会员国正面临因其国家货币对美元的汇率造成的货币风险。在批准世卫组织预算时,以国家货币计的应交纳金额并不确定,这是交款日期之前美元与国家货币之间的汇率波动造成的。对使用美元或与美元挂钩的货币的会员国而言,目前不存在这种风险。
13. 如果把摊款改成瑞士法郎,多数会员国将不会经受更大的货币风险。事实上,将以瑞士法郎与会员国货币之间的风险取代美元与本国货币之间的风险。对有些会员国,这种改变将减轻货币风险:目前以瑞士法郎交纳摊款或本国货币与瑞士法郎挂钩的会员国——即欧元区的所有国家。对这些会员国,以瑞士法郎交纳摊款将产生更高的可确定性,因为在批准世卫组织预算时,就能知道以国家货币计的实际费用。

14. 在审议该事项时，独立专家监督咨询委员会对一系列可能的方案进行了研究，然后大力建议规定完全以瑞士法郎征收摊款，并注意到这种步骤将便于理解和实施，而且将提供一个良好的货币平衡机制。独立专家监督咨询委员会还注意到，由于自愿捐款数额巨大，这种步骤并不能完全解决世卫组织货币不匹配的问题。关于这些捐款，委员会鼓励世卫组织确保捐助协议中充分纳入所有预期费用。

企业风险管理

15. 目前，本组织通过两方面的工作处理企业风险管理。在行政管理方面，通过由风险登记册指定的风险负责人定期进行检查，工作进展良好。这方面的工作在不同场合下向规划、预算和行政委员会进行了报告，并得到独立专家监督咨询委员会的认可。在超越行政管理的更具战略性的层面上，正在利用独立专家监督咨询委员会的意见以及在行政管理方面吸取的经验教训，制定企业风险的框架和风险登记册。

16. 已识别的可能存在企业（全组织范围）风险的领域包括：重大财政损失（包括收入显著减少和/或世卫组织业务货币的波动）；世卫组织绩效方面的重大缺陷或不能履行国际义务的情况使会员国失去信心；或者显著干扰业务持续性的事故。一旦风险登记册编写完毕，将定期提交规划、预算和行政委员会。

17. 正在开展关于风险识别、风险评估和影响评价的具体工作。这与行政管理领域内实施的程序密切相关，据此风险负责人对分析、制定缓解方案及其实施工作以及监测风险发展情况等方面承担主要责任。风险负责人的职权范围中规定了具体的责任。

18. 作出重大决策并监测决定实施工作的本组织管理和治理结构支持风险负责人履行其责任。关于企业战略风险，全球政策小组将是负责重大决策的管理机构。此外，根据风险的复杂程度和背景，确定了一种升级机制，可首先把讨论提高到助理总干事和区域主任级别，如有需要，可提高到总干事级别，然后可提高到理事机构级别。

全球管理系统：升级

19. 继续对全球管理系统的技术升级进行计划。建立了一个项目小组，由信息技术人员、业务主题事项专家以及外部顾问组成，以便在工作层面上推进这一过程。与此同时，为该项目建立了包括区域代表性的管理结构。编制满员后的项目小组计划将于 2012 年 4 月开始工作，并计划在 2013 年 11 月之前完成升级。目前的费用估算仍然在最初预算的范围内，时间安排也仍然与原计划相一致。

20. 关于范围，开展了进一步的可行性研究以确认方案，对全球管理系统有针对性地进行改进或“减少定制”。用以评价这些方案可行程度的关键因素包括成本、业务价值、风险和对终端用户的影响。识别了有可能减少定制的一些领域（例如供应商管理和采购），但最后决定从技术升级中去除这些系统变动，并只有在技术升级完成之后才能开始进行任何减少定制的工作。据估计，与技术升级同时进行任何额外变动，将显著加大业务混乱的风险，还将必须对整个组织的管理工作进行重大变动，因为系统变动预计将会对终端用户造成很大的影响。

21. 作为加强世卫组织内部控制框架整体项目的一部分，正在引进对内部控制的某些改进，并将纳入正在开展的全球管理系统培训。

关于资助世卫组织行政职能的研究

22. 执行委员会在 2011 年 11 月的改革问题特别会议上要求规划、预算和行政委员会委托对本组织的实际行政管理成本进行详细的分析，并就如何筹集行政管理经费提出建议。根据该要求，建议了一项研究，将由一名外部专家进行。目的是确定资助世卫组织内部行政和管理职能的最佳做法。秘书处为这项研究制定了一份职权范围草案（见附件）。

规划、预算和行政委员会的行动

23. 请委员会审议和批准研究项目的职权范围草案并注意本报告。

附件

世卫组织的行政和管理费用

外部研究方案的职权范围草案

引言

执行委员会在 2011 年 11 月的改革问题特别会议上要求规划、预算和行政委员会委托对本组织的实际行政管理成本进行详细的分析，并就如何筹集行政管理经费提出建议¹。

根据该要求，建议了一项研究，将有一名外部专家进行。研究目的是确定资助世卫组织内部行政和管理职能的最佳做法。

此外，要求这项研究提出资助行政和管理职能的新模式，并提供实施路线图。为了确保建议的模式切实可行，将为各项要求制定明确和全面的定义，包括与结构、系统和数据相关的要求。

建议的解决办法必须符合以下标准：

1. 资金供应的可持续性；
2. 费用和供资的透明性；
3. 在提供行政和管理服务时促进成本效益；
4. 在规划变化造成行政需求增加或减少的情况中的可伸缩性。

背景

世卫组织行政职能目前归类在战略目标 13 之内，包括提供促进性服务以便利世卫组织的规划实施。此外，战略目标 12 包括提供领导作用和管理职能，其中有些职能也

¹见文件 EBSS/2/2，第 136 段；文件 EBSS/2011/REC/1，第四次会议摘要记录；以及执行委员会在其改革问题特别会议上关于管理改革的决定 EBSS2(3), 1.(b)本组织的筹资。

可被视为是行政/管理工作，例如法律、审计和翻译服务，理事机构会议的费用以及与总干事、助理总干事、区域主任及世卫组织驻国家、领地和地区办事处负责人相关的费用。这些职能多数在本组织的三个组织层面上履行，即总部、区域办事处和国家办事处。在2010–2011年，战略目标13各项服务的总费用为5.56亿美元，战略目标12各项服务的总费用为2.67亿美元。本文件结尾处提供了战略目标12和13所包含职能和服务的两份清单（见附录）。预计这项研究将审查“行政和管理费用”所含内容的范围。

有些行政服务是提供给世卫组织“代管”的外部实体的，主要是联合国艾滋病规划署、国际计算中心和国际药品采购机制（UNITAID）。这些组织具有独立的管理部门，其预算和组织结构完全独立于世卫组织之外。与这些实体存在行政服务协定，规定了提供的服务以及为这些服务收取的费用。世卫组织的大伞下还存在其它“伙伴关系”，与世卫组织的目标紧密一致，而且在有些情况下其成果和开支在世卫组织规划预算中进行考虑。这些伙伴关系不受行政服务协定的制约，但采取与世卫组织正常规划同样的方式资助行政费用。

目前通过四个来源提供世卫组织行政和管理费用的经费：

1. 世卫组织正常预算（评定会费）。
2. 规划支持费用（对自愿捐款收费，见下文进一步的解释）。
3. 代管实体行政服务费（根据上文描述的行政服务协定）。
4. 员额占用费（通过员工薪金向所有资金来源收费，具有费用安排的代管实体除外，见下文进一步的解释）。

规划支持费用

规划支持费用是由第三十四届世界卫生大会 WHA34.17 号决议创建的，并被纳入《财务条例》。这些费用是通过自愿捐款实行 13% 的收费征集的，目的是为涉及捐款所资助项目实施工作的行政费用提供资金。当时，世卫组织资金的大部分来自评定会费，只有正常（评定）预算才被视为本组织的预算。在较近时期，自愿捐款的资金供应成为本组织资金的主要来源，仅有不足 25% 的资金来自评定会费。同期内，由于应用了若干较低的规划支持比率，例如针对紧急情况 and 采购，规划支持费用的平均比率减少至约 7%。近几年通过规划支持费用获得的收入被用于资助战略目标 13 和战略目标 12，除了

支付上文所述行政费用之外，包括各项职能，例如总干事、助理总干事和区域主任职位，世卫组织驻国家、领地和地区办事处负责人，以及召开全球和区域管理会议的费用。最初建立世卫组织时，认为所有此类间接固定费用将从正常预算提供经费。随着世卫组织的发展，自愿捐款在预算中的作用已有增长，正常预算不能为所有间接固定费用提供经费，因此需要为此目的使用规划支持费用。

员额占用费

由于降低了规划支持费用的比率，加上如上文所述，此类资金的使用承受着更重的负担，所以 2008–2009 年期间认识到需要额外的资金来源。创建了新的“员额占用费”，即对除代管实体之外（鉴于其行政服务协定安排）的所有规划和伙伴关系的职工毛薪金征收 8.5% 的固定费用。因此，这成为整体员工费用的一项额外“非薪金”组成部分，取代并增加了原先为资助职员培训需求征收的 2% 的费用。其影响是使世卫组织向规划征收的人员费用比为一名有资格享受各项福利的世卫组织职员在整个职业生涯中（以及退休期间）支付净薪金、养老金、健康保险及其它应支付福利产生的费用要高 8.5%。由此筹集的资金被用于资助战略目标 13 中与职员所占空间最密切相关的部分，即办公空间费用、建筑物维修、信息技术的提供以及工作人员的安保。后者大量增加，是由于共同系统安保费用上涨很多。收取的费用也用于资助职员培训需求。其它机构考虑或实施了类似的收费项目，作为补充规划支持费用征收不足（并不断减少）的一种手段。努力为所有联合国组织引进统一的规划支持费用比率，但迄今未能取得成功，因为这些组织仍然具有大相径庭的业务活动、费用结构和资助模式。世卫组织处在一个有些独特的地位，因为它是唯一以评定会费资助、现在又变成主要由自愿捐款资助的专门机构。

要求

1. 确认世卫组织行政和管理费用的范围。
2. 为这些费用提出至少三种不同的融资模式方案以及各自的利弊。
3. 考虑当今由规划支持费用资助但不被视为行政和管理费用职能的供资需求。
4. 就行政和管理费用的预算制定、报告和费用控制提出建议。
5. 提出关于向代管实体和伙伴关系提供服务的估计费用以及回收这些费用的最适当和透明的措施。
6. 概述实施上述建议的任何程序、会计或系统要求。

时间安排

1. 研究预计将于 2012 年 9 月 1 日开始,预计到 2012 年 11 月 30 日将产生报告和建议草案,到 2013 年 2 月 28 日产生最后报告(时间安排考虑到 2013 年 1 月将向执行委员会规划、预算和行政委员会提交研究结果,随后进行最后定稿)。
2. 研究可分成两部分:第一部分涉及行政和管理费用的范围以及关于预算编制和成本控制的建议;第二部分将提出适当的融资安排以及会计和系统影响。

所需经验

为了开展该项目,世卫组织将需要在成本回收/成本核算(包括在公立/非营利部门)方面具有国际能力和相关经验的管理咨询公司的协助和经验。尤其需要如下方面:

- 对行政费用推动因素有充分的了解;
- 具备成本回收和成本核算方法和系统方面的经验;
- 经证实有能力提供实用的解决办法;
- 对与大型、多地办事处的国际组织合作有充分的了解和经验
- 在世卫组织、其它国际组织和/或大型机构开展过行政领域内的工作(侧重于预算和财务相关事项)。

根据其客户成功实施项目建议的情况,将尤其重视投标者的工作记录和经证实的经验。

附录

战略目标 12 和 13 以及相应的职能清单

战略目标 12

提供领导，加强管理并促进与各国、联合国系统及其它利益攸关方的伙伴关系和合作，履行世卫组织在推进第十一个工作总规划中制定的全球卫生议程方面的使命。

职能

- 内部审计
- 法律问题
- 总干事办公厅
- 语言服务
- 国家合作
- 总干事、副总干事、区域主任
- 区域委员会
- 世卫组织驻国家、领地和地区办事处负责人
- 执行委员会、世界卫生大会及其它管理会议

战略目标 13

将世卫组织发展和保持为一个灵活、学习型的组织，使它能够更加切实有效地履行其使命

职能

- 人力资源
- 信息技术和电信
- 财务（会计、库务）

- 预算
- 计划
- 资源协调
- 培训和员工发展
- 建筑物管理
- 安保（高度专门性规划需求除外，作为直接费用收费）
- 外部审计
- 向联合国法定共同事务缴费（例如，联合国安全和安保部、联合国系统联合检查组以及国际公务员制度委员会）
- 工作人员养恤金的管理
- 职工健康保险的管理
- 伙伴关系协调

= = =