



Distr.: General
25 March 2009
Chinese
Original: English

工业发展理事会
第三十六届会议
2009年6月23日至26日，维也纳
临时议程项目5(a)
外聘审计员中期报告，包括2006-2007两年期外聘
审计员各项建议执行情况；2008-2009两年期财务
执行情况报告和方案执行情况报告

方案预算委员会
第二十五届会议
2009年5月5日至7日，维也纳
临时议程项目3
外聘审计员中期报告，包括2006-2007两年期外
聘审计员各项建议执行情况；2008-2009两年期
财务执行情况报告和方案执行情况报告

外聘审计员中期报告

目录

	页次
送文函	3
缩略语	4
1. 导言	6
2. 内部监督事务	7
3. 货物和服务采购	8
4. 非消耗性财产管理	10
5. 旅行活动管理	10
6. 人力资源管理	12
7. 外地业务活动	13
8. 周转基金管理	14
9. 自愿放弃未支配拨款余额	15
10. 工发组织实施《公共部门会计准则》的情况	15
11. 财务执行情况控制系统- Agresso	16

为节约起见，本文件仅作少量印发。敬请各位代表自带所发文件与会。



12. 房舍管理处外部承包	17
附件一 《国际公共部门会计准则》实施情况	19
附件二 以往外部审计报告所提建议的落实情况	23

OFFICE OF THE AUDITOR-GENERAL OF PAKISTAN
CONSTITUTION AVENUE
ISLAMABAD

维也纳 A-1400
邮政信箱：300
维也纳国际中心
联合国工业发展组织
工业发展理事会主席

先生，

联合国工业发展组织 2008 年 1 月 1 日至 12 月 31 日中期审计报告

我荣幸地通过方案预算委员会，向工业发展理事会提交关于联合国工业发展组织 2008 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间的中期报告。2008 年 12 月 31 日终了的 2008-2009 两年期 12 个月期间的财务报表未经审计，因而未就其提出审计意见。我想说明，在送出本报告时，我曾按照《联合国工业发展组织财务条例》，请总干事对我的报告提出意见。

谨启

巴基斯坦伊斯兰共和国审计长
外聘审计员
Tanwir Ali Agha
[签字]

2009 年 3 月 16 日

缩略语

AH	拨款持有人
BMS	房舍管理处
BPR	业务流程重新设计
CTBTO	全面禁止核试验条约组织（禁核试条约组织）
CWT	Carlson Wagon lit 旅行社
DG	总干事
ERP	企业资源规划
FPCS	财务执行情况控制系统
FIN/FSB	财务处
GES	一般支助事务
HRM	人力资源管理
IAG	内部审计组
ICM	信息和通信管理处（信息通信处）
IIA	内部审计员协会
IOS	内部监督事务办公室（监督办）
IPSAS	《国际公共部门会计准则》（《公共部门会计准则》）
ISA	《国际审计准则》
ISACA	信息系统审计与监督协会
MD	司长
NEP	非消耗性财产
OSS	业务支助处
PCF	方案协调和外地业务司
PM	项目管理人员
PPE	财产、厂房和设备
PSM	方案支助和一般管理司
PTC	方案开发和技术合作司
RBM	成果管理制
RFP	征求建议书
RFQ	报价单
SPT	战略规划小组
TOR	任务规定
UHO	工发组织业务负责人

UNGM	联合国全球采购网
UNIDO	联合国工业发展组织（工发组织）
UNOV	联合国维也纳办事处（维也纳办事处）
UNSAS	《联合国系统会计准则》
VBO	驻维也纳各国际组织
VIC	维也纳国际中心（国际中心）
WCF	周转基金

1. 引言

- 1.1 工发组织大会2007年第十二届常会通过的GC.12/Dec.15号决议任命巴基斯坦审计长为联合国工业发展组织（工发组织）2008-2009年财政期的外聘审计员。

审计对象

- 1.2 《工发组织财务条例》第11.10条规定，“关于临时决算的报告至迟应于所涉日历年终了后的下一年6月1日完成并送交方案预算委员会。”2002-2003年财政期首次采用了在期中年份提交报告的做法。本报告不包含对2009年2月/3月开展审计时正在编制的中期财务报表所做评论。目前的审计是对选定的工发组织业务活动进行分析性审查。由于工发组织财政期包含一个两年期，财务报表验证审计将在工发组织提交2008-2009两年期财务报表后，在2010年3月/4月进行。

审计范围

- 1.3 中期审计报告包含选定的工发组织业务活动职权合规性审计，这是以2008年9月/10月期间战略规划小组访问工发组织总部所做的审计结果，以及2009年2月/3月期间审计小组在维也纳开展审计工作所做的结论为基础的。

审计标准

- 1.4 审计活动是根据《工发组织财务条例》第十一条及其附件中关于外部审计的补充任务规定以及《国际审计准则》开展的。

审计办法

- 1.5 为实现我们的审计目标，各审计小组审查了选定方案、项目和活动，以查明工发组织是否进行了有效的内部控制，在其各项业务中是否获得资金效益。
- 1.6 为提供行政和财务系统的文件资料，战略规划小组访问了工发组织总部。该小组以详细的内部控制问卷为基础，检查了重要行政和财务控制的有效性。重点关注领域是财务管理、人力资源管理和信息技术。为评估工发组织内当前通行的内部控制环境，该小组审查了采购程序、合同、库存品和资产管理系统及做法。战略规划小组还审查了内部审计职能以及内部监督事务办公室（监督办）开展的其他工作。
- 1.7 战略规划小组进行了一次工发组织全系统风险分析，此过程得益于监督办2006-2007年开展的风险评估。根据战略规划小组所做风险评估，确定了具有较高审计风险的活动和业务，以便进行审计。
- 1.8 按照战略规划小组编制的路线图，2009年2月/3月委派了一个审计小组，实施一些实质性程序，并对选定领域进行了分析性审查。

提交报告

- 1.9 审计期间，小组成员约谈了财务处处长，其他各处负责人，并通过财务处处长办公室向其他各处提出了询问。本中期审计报告包含一系列旨在让工发组织获益的评论和建议。本中期审计报告适当考虑到了管理层对致管理层函的答复，并以楷体方式在报告中加以反映，紧接着又以黑体字列出了外部审计的评论意见。
- 1.10 我非常感谢工发组织管理层在审计期间给予的出色合作。

评论

- 1.11 2008年中期审计报告包含对工发组织以下领域业务活动的评论：

一. 内部监督事务

- 二. 货物和服务采购
- 三. 非消耗性财产管理
- 四. 旅行活动管理
- 五. 人力资源管理
- 六. 外地业务活动
- 七. 周转基金管理
- 八. 自愿放弃未支配拨款余额
- 九. 《公共部门会计准则》实施情况
- 十. 财务执行情况控制系统- Agresso
- 十一. 房舍管理处外部采办

1.12 本中期审计报告还附有根据管理层答复执行以前外聘审计员所提建议情况的报告。

管理层举措

1.13 工发组织管理层采取了若干举措，其中包括权力下放、外部采办、与其他联合国机构分享共同事务以及成果管理制。计划在明年对包括外地业务在内的一些领域进行审查，并将审查结论编入两年期最终审计报告。此外，还将检查项目组合与投资管理。

2. 内部监督事务

2.1 根据《工发组织财务条例》第 9.1 条和相关财务细则在 2005 年 11 月 8 日 UNIDO/DGB(M).92/Rev.1 号总干事公告中颁布的《内部审计小组章程》指导内部监督事务办公室（监督办）的工作。根据《章程》，内部审计小组的任务是通过检查与评估工发组织的活动，提供旨在增加价值和改进工发组织业务活动的独立、客观的保证以及咨询服务。

2.2 根据《国际审计准则》第 610 号，外部审计审查了工发组织监督办的现状和工作情况。外部审计得出的结论是，监督办工作客观；其工作人员持有必需的各类专业机构资格证书和证明，尽心履行专业职责，并且能与外聘审计员自由沟通。但是，管理层针对监督办建议所采取的行动力度仍是需要关注的问题，因为在过去两年，许多建议仍然悬而未决。自 2003 年以来提出的建议中，有 45% 的建议尚未得到执行。

2.3 审计人员注意到，尽管有工作方案和文件，但监督办没有单一的综合性内部监督手册作为监督办的制度性指南。

2.4 2006-2007 两年期内，监督办发布了 14 份报告。这些报告的详情如下表：

2006-2007 年期间发布的报告和建议

报告	发布报告 合计	所提重大 建议的数量	所提一般性 建议的数量
内部审计	6	40	40
调查	5	5	2
其他	3	0	0
合计	14	45	42

- 2.5 在 2006-2007 年期间发布的 14 份报告中，6 份为内部审计报告，5 份为调查报告，3 份是关于联合检查组的报告。这些报告由 45 条重大建议和 42 条一般性建议组成。2006 年发布了 5 份内部审计报告。2007 年仅发布了一份报告，因为这一年大多数时间都在编写调查报告。监督办在 2008 年仅发布了一份内部审计报告。
- 2.6 审计人员注意到，监督办将所有报告提交给总干事，总干事再将这些报告提供给相关各方，以采取必要行动。落实建议的制度不够完善。监督办负责人保留了一份相关各处需采取后续行动的建议清单，对清单进行的审查表明，在监督办建议的执行方面需要改进。
- 2.7 根据监督办《章程》，监督办应就其活动情况提交一份年度总结报告。审计人员注意到，过去三年监督办没有提交此类报告。
- 2.8 按照维也纳国际中心《饮食服务规则》第 5.05 条规定，饮食服务账目应由工发组织外聘和内部审计员进行审计，这些审计员应向工发组织总干事报告审计情况。但是，审计人员注意到，仅在 2004 年对饮食服务合同进行了一次审查。从那以后，由于缺乏资源，再未对饮食服务进行内部审计。

建议

- 2.9 为增强工发组织监督办的有效性，建议：
- 一. 不妨组建一个审计委员会，检查内部审计和调查报告，并监测监督办建议的执行情况。
 - 二. 按照监督办《章程》和工作计划提供充足的资源。
 - 三. 不妨根据国际上的最佳做法编写工发组织内部监督手册。

管理层的答复：

管理层报告说在现有构架下建议执行情况有所改进，外部审计将予以核实。关于监督办手册问题，管理层认为，“鉴于监督办活动的性质各不相同，即内部审计和调查审计遵循不同专业标准和适当的程序要求，因此兼顾两种活动的单一、全面的监督办手册意义似乎非常有限。

关于活动报告问题，管理层已经指出，由于还有其他迫切的工作，不能定期发布活动报告。

管理层表示，饮食服务不是一个高风险领域，因此认为没有必要进行定期内部审计。

管理层同意根据业已提交管理问题高级别委员会的“联合国系统和多边机构审计委员会”立场声明，研究组建审计委员会的审计建议。

外部审计坚持认为，根据国际最佳做法，编写一部与监督办内部审计职能相关的、包含所有相关规则、条例、政策和程序的手册可进一步促进标准化做法的制度化。

监督办可以使其活动符合《内部审计小组章程》。一旦监督办资源状况获得改善，可将饮食服务内部审计纳入监督办的工作计划。

3. 货物和服务采购

- 3.1 审计小组对采购程序及一些选定合同进行了分析性审查，以评估系统缺陷以及采办货物和服务过程中的职权合规性。
- 3.2 根据《采购手册》第二章第 1.8 段，年度采购计划通常应在规划期间前一年的 12 月 31 日前，由方案支助和一般管理司/业务支助处处长核准和发布。相关处不能提供此类计划副本用于审计。没有采购规划，会导致缺乏协调，使工发组织无法从规模经济中获益，阻碍长期的战略规划，并给监督工作造成困难。此外，这还可能妨碍确定工发组织的采购重点。
- 3.3 采购过程依赖人工进行，没有针对所有采购活动的集中数据库。审计人员注意到，当前没有电子核准系统。不能进行自动化操作可能会造成不必要的耽搁，缺乏协同效应，无法分享专门技术和知

识，难以分析和监测趋势，并且无法获得详细的采购数据。

- 3.4 《采购手册》第 104 段指出，计划在 2008 年建立基于内联网的总部采购计划系统。管理层告知，2008 年期间还没有开发这样的系统。
- 3.5 工发组织在其网站上登出采购机会广告，还直接邀请潜在的投标人参与竞标过程。审计人员注意到，投标人对工发组织采购活动的反应通常不是非常积极，只有极少数投标人参与投标。管理层需要分析其中的原因，因为这种趋势会导致竞争非常有限，并且会伴有风险。
- 3.6 作为货物和服务采购合同分析性审查的一部分，审计人员从所有合同中抽取了一份样本，检查职权合规性和正当性。审查的详情已经通过致管理层函引起管理层注意。尽管发现整个签署合同的过程大体遵守了监管框架，但仍需要管理层注意的一些问题是：
- 一再放弃公开竞争
 - 竞争有限
 - 自行规定报价单供应商数目
 - 缺乏采购货物和服务的任务规定
 - 缺乏全面和可计量的规格说明
 - 将合同化整为零，逃避国际招标。

建议

- 3.7 根据分析性审查，建议：
- 一. 拟定年度采购计划，并在《采购手册》规定的时限内核准。
 - 二. 实现采购活动的计算机化，建立一个集中的数据库管理所有采购活动。在整个过程中不妨与 Agresso 系统建立联系。采购过程中的电子核准系统也需要实现制度化。
 - 三. 尽快结束采购部门负责人职位的征聘工作，该职位自 2007 年 11 月以来一直处于空缺状态。
 - 四. 不可以专利和标准化为由一再放弃公开竞争。
 - 五. 开展市场研究/调查，物色有能力并在技术上合格的投标人，从而确保有足够的投标人参与竞争。在从联合国全球采购网供应商名册中确定供应商时，不妨尽力将那些在回应投标和实际交付方面有着可靠记录的供应商列入供最后候选的供应商名单。
 - 六. 需要调整《采购手册》中的程序，以便在邀约有限的情况下，限制采购干事在确定“询价”供应商数目和最后确定供应商名单方面的自由裁量权。
 - 七. 如果即将授标的合同还涉及将来阶段，在邀约文件中应明确提及这一情况，以确保所有竞标人拥有平等机会和公平的竞争环境。
 - 八. 工发组织在 2008 年已经开始对工作人员进行采购培训，随后进行了在线测试。建议只让那些测试合格的干事从事采购活动。
 - 九. 对于所有购置活动，根据《采购手册》第二章第 3.1 段规定，应确定中立、明确和最好是注重性能的规格说明，从而使购置的货物和服务满足工发组织的实际要求。在确定合同可实现目标时应给予应有注意，从而让所有的要求转化为可计量的产出。
 - 十. 应仅由得到授权的官员进行财务评价。
 - 十一. 如果需要支付预付款，必须获得适当的担保。

管理层的答复：

管理层适当注意到审计结论，并基本同意所提出的建议。

外部审计赞赏为改善采购过程所作出的努力，并将继续监督这方面的进展情况。

4. 非消耗性财产管理

- 4.1 根据工发组织的会计政策，购置家具、设备、其他非消耗性物品和租赁改良设备上的支出将记做购置年的支出，而不列入本组织的资产。这种非消耗性财产的库存品维持历史成本，其价值在财务报表说明中予以披露。
- 4.2 记录设备和其他购置财产的价值以及每件资产的预期使用寿命，是对一个组织实物资产的重要控制方式。审计人员注意到，工发组织内一般支助事务股保存的财产记录与财务处保存的财务记录之间没有任何联系。实际上这意味着，在现有制度下，缺乏足够管控以确保按财务处记录所示在一个财政期内购置的所有物品实际上都在一般支助事务股库存品清单上作了登记。这方面国际上的最佳做法表明，所有实物资产库存品应以账目上有的财务信息为基础。这些最佳做法还表明，账务科保管的财务记录应定期与资产管理人員保管的库存品进行核对。
- 4.3 审计人员注意到，对于购置物品的相关会计记录与一般支助事务股保管的非消耗性财产和特别物件记录，财务处没有核对系统。财务处告知审计小组，“新增置的非消耗性财产在账目中被记做‘购置物品’，但是因其被完全支出了，就不与固定资产登记表核对。一般支助事务股为财务报表提供非消耗性财产信息。”由于财务记录与实物资产库存品之间没有核对制度，因此很难确定财务报表说明中反映的非消耗性财产和特别物件的价值是以实际的购置物品财务记录为基础的。

建议

4.4 鉴于上述问题，因此建议确保：

- 一. 会计记录就所有购置物品提供充分的分类信息。
- 二. 将实物资产会计资料用于制作实物资产库存品清单。
- 三. 定期核对资产财务记录和实物库存品。
- 四. 参考财务处保管的主要会计记录进行非消耗性财产的实物核实。

管理层的答复：

在对外聘审计员提出的最佳做法表示赞同的同时，管理层认为已经有了其他补偿性措施。不过，《公共部门会计准则》的采用将消除审计指出的缺陷。

外部审计将继续对事态发展采取后续行动。

5. 旅行活动管理

- 5.1 工发组织为其包括技术援助项目人员在内的总部和外地工作人员的应聘、调动、离职、公务、休回籍假提供世界各地的旅行费用，并为工作人员子女提供教育补助金旅行。此外，工发组织还提供成员国代表参加他们在维也纳举行的会议的旅行费用以及参加会议和专家小组会议的人员与其他因工发组织要求而需要办公事的人员的旅行费用。2008年期间旅行开支总计达到4,127,908欧元。
- 5.2 一般支助事务股下属的旅行运输签证组（旅行组）负责提供基本的服务，以支持工发组织的所有活动，在工发组织与旅行社之间发挥联络作用，从而确保提供应享待遇和遵守相关条例。作为监督职能的一部分，旅行组核查旅行社提出的票价和旅行路线，以确保它们符合工发组织的旅行政策。出现的任何偏差都需要立即提请旅行社注意。

- 5.3 在多次不成功的竞标后，工发组织与奥地利 Carlson Wagon lit 旅行社签署了协议合同，此前，该旅行社已经在为维也纳办事处和禁核试条约组织提供服务。该合同签署后自 2004 年 3 月 1 日生效，直到 2006 年 6 月 30 日，初始时间为 2 年零 4 个月，可选择展期 2 年。根据该合同，“工发组织应向承包商支付以下商定的收费标准（或更少）：每张机票 60 欧元，每次火车、汽车、酒店和汽船订票费 15 欧元以及每次旅行和服务的票价。”经过询问，审计人员注意到，旅行组没有与 Carlson Wagon lit 旅行社有关协议合同签署过程的书面证据。
- 5.4 2008 年 10 月，经过竞争性投标，工发组织、维也纳办事处和禁核试条约组织与 Carlson Wagon lit 旅行社签署了联合合同，初始时间为 18 个月，并规定可进行两次可任意选择的展期。根据合同，订票费应为每张机票 53 欧元，其他形式订票费为每次 15 欧元。
- 5.5 2004 年合同的第 2.2.22 条规定了一个质量控制系统，根据该系统，要求承包商每季度进行消费者满意度调查并提出行动计划，以解决调查中出现的问题。承包商没有按照合同义务行事，旅行组也没有对此采取后续行动。
- 5.6 但是，工发组织自己在 2006 年 3 月对 Carlson Wagon lit 旅行社的履约情况进行了一次消费者满意度调查，但因调查反馈数量很少而不具有代表性。大多数答复者对 Carlson Wagon lit 旅行社的履约情况都大体满意。但是，一些答复者建议 Carlson Wagon lit Travel 旅行社应当采取更加积极的、以客户为主导的做法，增强对时间和线路的了解，采取创新办法，并为私人旅行提供更具竞争性的价格。总的调查结论是，Carlson Wagon lit Travel 旅行社需要改进其对合同的执行。
- 5.7 为评估服务提供商的效力，审计小组设计了一项针对 15 名高层旅行者的消费者满意度调查。调查反馈表明，客户大体上对旅行社提供的服务表示满意。但是，仍然有进一步改进的空间，主要表现在以下方面：
- 旅行社向工发组织人员说明有关机票票价的规则和限制
 - 向旅行者提供合适的住宿建议
 - 为旅行者精确预订住宿
 - 向工发组织人员提供适当的地面交通建议
- 5.8 审计人员注意到，在某些情况下，旅行组一直提议对旅行社建议的旅行路线做出更改，因为这些旅行路线不是以合同所要求的最直接和最经济的路线为基础。此类更改建议为工发组织节省了大量开支。2008 年的现有记录表明，在 15 个案例中，建议改变旅行路线后所需费用比旅行社报价节约了 31%。尽管这些节约应归功于旅行组，但审计人员注意到没有系统的方式保存此类节余的记录。旅行组应考虑制定一个服务提供商定期履约情况监测框架。
- 5.9 根据 2006 年 8 月 3 日签署的对 2004 年合同的修订 A，“每月发票在其收到和承兑后 30 天内支付的，每笔旅行交易减少 2.5 欧元”。承包商还同意向工发组织偿还超级佣金，“承包商应在当年第一季度内在发票上抵免上一个日历年的超级佣金。”审计人员注意到，承包商没有及时履行这一合同义务。同样，2008 年合同还规定，每笔机票至少 2.50 欧元的退款以及全年机票总额的至少 1.25% 的超级佣金应在下一日历年开始时偿还。2008 年，Carlson Wagon lit 旅行社既没有向工发组织支付退款，也没有偿还超级佣金。旅行组需要计算出应收款项总额，并将其记入工发组织账户的贷方；将来，应建立一个机制以及时在这方面采取行动。
- 5.10 根据 2008 年合同的任务规定，“承包商应在不收取额外费用的情况下，在递交呈件 30 至 60 天内，安排偿还未使用的可退还机票/车票以及更换所有丢失或被盗机票/车票、联票。承包商应提供偿还和索偿情况的月度报告。”审计人员注意到，Carlson Wagon lit 旅行社没有提供偿还和索偿情况的月度报告。发现 2008 年 6 月以来的一些退款个案还没有得到解决。

建议

5.11 鉴于上述情况，建议：

- 一. 在旅行组内部，不妨建立一个业绩计量系统，以定期、有效地评价 Carlson Wagon lit 旅行社的业绩情况。
- 二. 旅行组应确保在合同指定时限内收到所有偿还款项/退款、抵免款项和报告。
- 三. 按照合同任务规定中的要求，不妨进行飞机票价第三方销售点审计。

管理层的答复：

管理层大体上同意外部审计提出的建议。此外，他们告知，根据外聘审计员的建议，将与信息和通信管理处接洽，要求使用旅行系统的功能自动处理这一流程。

关于收取因及时支付发票而应得的折扣和超级佣金的抵免款，管理层告知，工发组织将在 2009 年 3 月收到及时付款的折扣，在 2009 年 5 月底之前收到超级佣金的抵免款。工发组织在与其他驻维也纳各国际组织和旅行社合作下，将制定切实可行的接收退款时间表，如有需要，将相应修改合同。

日后的外部审计小组将核实退款收讫情况、合同的修改情况以及工发组织旅行活动监督的改进情况。

6. 人力资源管理

6.1 在例外和特殊情况下将根据管理政策采取短期任用。2008 年，管理层做出了 75 项短期任用。其中，有 31 项任用是相对于定期员额的。管理层的解释是，这些任用是为“弥补”征聘过程中出现的缺口。在另一些情况下，管理人员不得不采取短期征聘的做法，因为经常预算员额的资金没有得到批准，因此不能进行长期征聘。还有另外一些情况，短期任用做法也用于由项目资金供资的职位，因为项目资金无力支付长期征聘，因此这是作为一种节约措施而采用的。

6.2 工发组织现有的工作人员发展、培训和学习政策包含在 2001 年 2 月 19 日总干事第 10 号行政指示附件五中。已经拟定了另一份拟议学习政策，据称联合咨询委员会正在对其进行讨论。

6.3 在对上述两份政策文件规定的学习领域列表进行比较时发现，拟议学习政策确定了新的学习领域。这些学习领域的标题表明，已经努力将结构性改组所产生的问题考虑在内，并为工作人员提供了获取相关知识和技能以处理这些问题的机会。现有的培训政策文件要求各个司长在每年最后一个季度为下一年制定司年度培训计划。

6.4 外部审计注意到：

- 现有政策文件已经足够灵活，可让各司司长在所分得的财政资源内做出调整，列入任何工作人员培训请求，包括在拟定年度计划时没有预料到的请求，只要请求符合已核准的培训政策。
- 拟议的“学习政策”没有为人力资源管理处最后确定和向总干事提交培训计划规定任何时限。
- 拟议的学习政策中缺少灵活性。
- 最后确定和核准 2008 年年度学习计划出现耽搁，这淡化了编制计划的宗旨和热情。

6.5 2008 年 2 月 29 日发布的总干事 UNIDO/DGB/(0).95/Add.4 号公报宣布建立监察员办公室，直接向总干事报告。预计它将为工发组织工作人员提供一个非正式的冲突管理和解决机制。该公报还声称，正在联合咨询委员会框架内，通过管理层和工作人员之间的协商，最后确定这一职位的任务规定。2009 年 1 月 21 日，执行局最终批准了相关任务规定。任务规定为监察员和工作人员处理事务提供了指导原则，以及任职资格和挑选程序。但是这些任务规定并未说明职位类别。

6.6 外部审计强调要尽早确定挑选程序，这样，根据公告在 2008 年 2 月设立的办公室便可尽早开始运作。

建议

6.7 鉴于上述分析，建议：

- 一. 在采取短期任用时，应注意所采取做法不要与相关政策发生冲突，不可破坏与更长期定期任用相关的承诺、责任和问责。
- 二. 在拟议的学习政策中不妨加入最后敲定和提交年度培训计划的适当时间限制。
- 三. 在拟议的政策中不妨规定年度培训计划的修正，这样可保留现有政策具备的灵活性。
- 四. 为外地办事处工作人员制定和提供在线课程。

管理层的答复：

管理层已经注意到了审计人员有关短期任用的建议，并同意对短期任用的使用情况进行监督，从而确保短期任用符合当前政策。

管理层还同意根据审计建议修改政策草案。

管理层表示，将在可用资源和优先事项的背景下，考虑任命监察员。

日后的审计小组将核实对政策做出的修正。

7. 外地业务活动

7.1 当前工发组织在 121 个国家开展着 1,396 个项目，价值 62,172 万美元。尽管这些项目中的大多数都是在技术合作援助下由成员国的自愿捐助供资，但是其中也有一些项目由工发组织业务预算提供资金。为确定这些项目的管理效力，审计小组对工发组织这一主要活动的项目管理和筹资安排进行了短期研究。审计小组注意到，工发组织总部拥有一套内部控制机制以确保总部有效参与执行这些项目。

7.2 根据权力下放倡议，已引入了授权措施，使项目拨款持有人、工发组织代表和工发组织业务负责人能满足技术合作项目和外地办事处以快速和具有成本效益的方式采购有限价值的服务和货物的要求。这些措施符合《工发组织财务条例和细则》中规定的问责和透明原则。安排适当的人力资源对于有效执行项目和方案始终是至关重要的，审计小组感到，工发组织外地办事处更能确定合适的人员，以应对当地环境的挑战。

7.3 根据在工发组织总部可获得的信息，外部审计审查了一个在建信托基金项目。该项目于 2000 年 11 月得到批准，旨在帮助相关国家在战后努力恢复、重振制造业，发展私营部门，从而适应全球化的世界市场。

7.4 项目管理员是项目拨款持有人，他告知审计小组，没有对该项目进行成果管理制报告，因为项目文件是在成果管理制推出之前拟定的，所以这份文件中没有相关的规定。此外，本国项目协调员是兼任的，并不了解成果管理制。

7.5 在 15 个项目目标中，3 个目标完全实现，6 个目标部分实现，余下的根本不能实现。公共和私营部门合作机构的能力有限，这被确认为是实现这些目标最为严峻的风险。但是，审计小组评估称，注重机构能力建设可将风险降到最低。

7.6 审计小组评价称，该项目已经取得部分成功，帮助了相关国家在战后努力恢复及重振制造业，发展私营部门。审计小组也承认，如何管理执行此类项目所涉的确定和不确定风险始终是一个挑战。

7.7 选择适当的人力资源干预措施是有当地人力资源投入的项目的重要因素。如果能够通过恰当的人力资源发展战略，在项目目标领域成功获得最起码的本国专门知识，对于捐助方和援助接受方来说，本来都可以实现更大的资金效益。

建议

7.8 建议：

- 一. 在执行权力下放倡议时，不妨考虑到外地办事处的业务需求，从而确保快速、有效地执行项目和方案。
- 二. 为在将来执行此类项目，可取的做法也许是考虑安排一些本国和国际的资源和专门知识，以确定可行的人力资源发展战略，这种战略有可能在目标国家文化和政治背景下取得成功。

8. 周转基金管理

8.1 工发组织的活动资金由成员国年度分摊会费和自愿捐款提供。根据对分摊会费和自愿捐款的估计，大会核准工发组织的两年期经常预算和业务预算。尽管工发组织的开支可根据核准的活动进行预测，但接受捐款的情况仍不确定。当成员国未按时缴纳它们的会费时，就会出现紧张局面。

8.2 从这种筹资安排来看，在财政期期间，当一些已经做出预算的方案缺乏财政资源时，似乎有必要向其提供过渡资金。理论上讲，根据《财务条例》第 5.1 条的规定，已经有周转基金形式的此类过渡融资安排。但是，看起来工发组织管理层因为这个基金在使用上的某些可感知限制，从未有信心利用该基金作为过渡融资。

8.3 根据《财务条例》第 5.4 条，大会在 1985 年 12 月第一届会议上设立了总额为 900 万美元的工发组织周转基金（GC.1/Dec.33 号决定），并授权总干事从这个基金中提供资金，在收到会费前充作预算经费所需的款项。自 2002-2003 两年期以来，周转基金的数额一直保持在 740 万美元的水平，这足以满足工发组织两个半月的需求。

8.4 工发组织管理层必须在提款的同一个财政期内，对从周转基金中的提款进行补充。《财务条例》第 5.4(c)条规定，从基金中为核准的经常预算批款提供的预付款应在成员国为此缴纳会费或预付款时就应偿还，《财务条例》第 5.5(c)条规定，成员国所付款项应先记入周转基金贷项，然后依向该国征收会费到期次序记入会费项下。

8.5 工发组织管理层称，他们从来都不确定他们能否收到足够款项偿还从周转基金中提取的款项。因此，管理层实际上从未将周转基金用于其方案活动，即使在他们没有从成员国收到充足会费的年份也是如此。因此，预算方案面临着执行风险。

8.6 外部审计注意到，2002-2007 年期间，分摊会费的收缴率在 89.8%至 93.7%之间。由于工发组织的方案活动是根据预计收入进行预算和计划的，因此延迟收到分摊会费收入可能会影响方案的实现，因为尽管工发组织不一定会严重缺乏现金，但工发组织不会利用周转基金。

建议

8.7 鉴于上述情况，建议：

- 一) 确定周转基金的上限时不妨顾及到会费可能较晚收缴的情况。
- 二) 对《财务条例》作适当修订，使工发组织管理层有灵活性，能够在提取周转基金的这一财政期之后的 12 个月内补充周转基金提款。
- 三) 管理层不妨考虑利用周转基金作为迟晚收缴分摊会费的过渡资金。

管理层的答复：

管理层答复称，他们在 1995 年、1996 年和 2004 年的 12 月份使用了周转基金。对于 2004 年的提款，是在次年使用追加摊款收入补充周转基金的，而对于 1995 年和 1996 年的提款，工发组织用了几年时间才将周转资金补充到核准水平。因此，出于对财务管理的慎重，工发组织尝试将开支控制在收取的分摊会费的水平，从而保留周转基金以备不时之需。

管理层不同意使用周转基金作为过渡融资的建议，其理由是周转基金一旦在一个两年期用尽，将需要作为下一个摊款周期的一部分立即由成员国补充，以便在次年再次使用。

尚不清楚管理层是否愿意出于《财务条例》第 5.4(c)条指定的目的使用周转基金，该条款规定，周转基金可用于向核准的经常预算批款提供资金。如果周转基金不能提供资金用于收取摊款中的暂时不足，那么管理层需要阐明设立周转基金的目的。外部审计将在最后确定两年期报告的时候再次审查这个问题。

9. 自愿放弃未支配拨款余额

9.1 在 2007 年 12 月举行的第十二届会议上，大会鼓励成员国“考虑自愿放弃未支配拨款余额中所占份额，以支持工发组织在下列领域的活动：

- 一. 增强外地代表性；
- 二. 促进提高其各工作领域中的一致性，包括联合国能源小组的协调；
- 三. 青年在生产活动方面的就业；
- 四. 就最不发达国家部长级会议提出的问题采取后续行动；
- 五. 南南合作；
- 六. 区域方案；
- 七. 成员国指明的其他用途”。（GC.12/Dec.10号决定“工发组织的财务状况”）

9.2 2007 年 12 月 31 日，可用的未支配拨款余额总计为 8,891,000 欧元。为响应大会要求放弃未支配拨款余额的决定，截至 2008 年 6 月 30 日，爱尔兰、墨西哥、葡萄牙、泰国和联合王国放弃未支配拨款余额的总额为 757,247 欧元。

9.3 大会在过去也一直做出类似决定。在大会 2007 年 12 月做出这个决定时（GC.12/Dec.10 号决定），添加了关于成员国指明的其他用途这一点，这是因为在上述六个特定选择都不适合其中一些国家的情况下，添加这一点可为成员国提供更多选项。其范围/限制将如开始段落中所指出的，限于工发组织活动。将根据放弃目的来处置款项，即特别用途/捐赠款项。

9.4 就爱尔兰、墨西哥、葡萄牙和泰国来说，尚未确定项目，同样也就没有发生支出。就联合王国来说，已经为特定使用目的进一步分配了资金以加强信托标准，并被置于项目编号 TEGLO08015 之下。

9.5 在确定项目后，成员国的积极回应将有助于工发组织各个领域的活动。这也有助于加强工发组织的资源状况，让工发组织能够执行其改革/现代化倡议。

10. 工发组织实施《公共部门会计准则》的情况

10.1 联合国大会在其 2006 年 7 月第六十届会议上，核准了整个联合国系统在 2010 年前采用《国际公共部门会计准则》（《公共部门会计准则》）。按照联合国这一决定，工发组织理事机构的批准进程于 2006 年 11 月启动，并在 2007 年 12 月完成，当时大会第十二届会议决定在工发组织采用《公共部门会计准则》，并自 2010 年 1 月 1 日起生效，以此作为整个联合国系统采用该标准的一部分。

10.2 2007 年 2 月在财务处内建立了一个工作组，以处理与采用《公共部门会计准则》相关的重要问题。在工作组之下，设立了财产厂房设备、收入确认、职工福利以及无形资产等小组。2008 年 4 月设立

了实施公共部门会计准则工作队，负责执行并监督在工发组织实施《公共部门会计准则》的整个进程。

- 10.3 向工发理事会提交的一份说注（参见 2007 年 3 月 23 日 IDB.33/5-PBC.23/5 号文件），其中确定了有可能受到实施《公共部门会计准则》决定影响的领域，同时还详细说明了工发组织实施《公共部门会计准则》的 2008-2009 年行动计划。
- 10.4 审计人员审查了 2008-2009 年行动计划的执行情况，并注意到尽管取得了一些成就，但一些活动仍然落后于原定计划。但是，工发组织管理层认为，正在取得进展，自目标日期即 2010 年 1 月 1 日起生效实施《公共部门会计准则》没有问题。

建议

10.5 建议：

- 一. 将《公共部门会计准则》的实施放在优先位置。管理层需要确保不因资源限制而妨碍《公共部门会计准则》的实施。
- 二. 应雇用专家，让其全职专门致力于《公共部门会计准则》的实施任务，以精简和便利实施进程。

管理层的答复：

管理层对外部审计审查重大事件和所取得进展情况的答复见附件二。

作为一个重要的领域，将保持对该议题的审查。

11. 财务执行情况控制系统- AGRESSO

- 11.1 工发组织在 2000 年 4 月开始执行商业性企业资源规划系统 Agresso 中的一些选定的单元。这个系统于 2002 年 1 月 1 日起正式启用。
- 11.2 为判断财务执行情况控制系统-Agresso 中一般控制和应用控制的存在和有效性，审计人员编写了调查表，征求信息和通信管理处（信息通信处）、账户和财务报告组、出纳组、金库组、薪金组、预算组和技术合作财务管理股的意见。
- 11.3 审计小组所收到的调查表答复表明：
- 长时间使用这些程序的工作人员对信息系统业务程序的了解仍然存在一些不足。
 - 对一些财务和信息系统程序的所有权缺乏透彻掌握。
 - 信息和通讯管理处缺乏分工。
 - 数据输入控制不足。
- 11.4 审计小组各类走访调查表明，对财务执行情况控制系统的使用，基本上仅仅限于财务数据。在规划和决策过程中，该系统不支持人力资源或采购功能。Agresso 系统为审计生成的“2008 年所授合同”列表未说明采购方式（除了弃权）以及合同的有效数据。经询问，审计小组获悉，作为非财务信息，Agresso 系统在登记请购单时没有获取这些信息，因此不能生成相关列表。
- 11.5 对口头问询的答复表明，没有使用财务执行情况控制系统生成年度财务报表。
- 11.6 审计人员认为，鉴于该软件的功能，可在采购和固定资产单元与账户和出纳单元之间建立接口，使采购和固定资产单元得到更为有效的利用，并提供给一些用户，以更好地进行计划、监测和报告。审计人员注意到，系统管理员位于财务处，而整个信息技术系统的维护责任则由信息通信处承担。
- 11.7 工发组织正准备在 2009 年 5 月 1 日前使用企业资源规划系统 Agresso 的升级版本。这构成了同时进行“经营业务”和“改变业务”的双重挑战。由于会计系统从联合国系统会计准则转换到公共部门

会计准则，增加了情况的复杂性和严重性，工发组织更易面临更高风险。如果不能进行充分的管理和控制，企业资源规划系统的实施就不能达到预期的效果。正好及时提醒管理层注意由信息系统审计与监督协会信息系统审计指导方针列出的以下风险：

- “业务程序重新设计提出的改变可能要求受到影响的人以另一种不同的方式操作，可能在本组织内引来支持、担忧和/或甚至是反对。这可能会传递到企业资源规划的实施项目上来。
- 业务程序重新设计可能耗尽本组织实施企业资源规划的资源。
- 即使上述两项风险对企业资源规划的实施没有影响，因业务程序重新设计导致的对新程序不熟悉，可能会造成程序描述不充分以及企业资源规划构建不理想。
- 业务程序重新设计和企业资源规划也许不能很好地整合，至多会使业绩不理想，并引起不必要的支出。
- 利用企业资源规划作为一种‘改变途径’，可能会转移对业务程序重新设计的注意力。有了新的、更为强大的技术，会使人想仅采用一种程序，因为新技术‘能够做到’，而不是因为它是最佳的业务程序。”

建议

11.8 鉴于上述情况，建议：

- 一. 在迁移到新版本财务执行情况控制系统之前，不妨周密限定《公共部门会计准则》下的业务程序和系统需求，以回避第 11.7 段中所述的风险。
- 二. 为顺利迁移到新系统，不妨确保改善信息通信处与财务处之间的协调。
- 三. 为实现最佳利用信息技术系统，不妨明确界定信息通信处及其他实务部门在系统设计、开发、运转和维护方面的作用和职能。

管理层的答复：

管理层将对系统缺乏了解归因于工作人员资源有限。

管理层还称，编制年度财务报表所需的所有数据都是从财务执行情况控制系统中提取的。

在购买 Agresso 系统时，就决定将其主要用于财务目的。系统的升级将允许对一些程序进行重新设计，特别是与《公共部门会计准则》有关的。管理层声称，不能同时在 Agresso 系统上测试新的业务程序。新的业务程序有些正在测试，而有些正在开发。

外部审计坚持称，数据仍然必须要做成表格，以作为当前安排的补充，该系统不能直接生成财务报表。

为降低风险并确保新系统实现增值，需要对迁移到新系统的工作进行严密监督。

12. 房舍管理处外部承包

12.1 工发组织房舍管理处的任务是进行维也纳国际中心所有的民用、机械和电气作业。其预算由驻维也纳各国际组织根据预先制定好的费用分配表提供资金。而对大修重置基金来说，奥地利政府提供 50% 的筹资。

12.2 2008 年，共同事务委员会在与驻维也纳各国际组织协商下，雇佣了一个咨询公司，对维也纳国际中心的共同和联合事务进行评估。关于房舍管理处，咨询人建议采取一项双管齐下的战略；执行一项有效的项目管理和追踪系统，这将有助于提高效率，随后进行改组，从而最终导致服务外部承包。

- 12.3 咨询人的报告没有解决能够让管理层针对房舍管理处外部承包做出慎重决定的所有问题。咨询人没有计算成本要素，例如外部承包合同预期成本以及因外部承包导致雇员被解雇时的离职福利。
- 12.4 为就外部承包问题做出一个明达的决定，管理层需要一个以周全的任务规定为基础的中立、透明的建议。需要对相关问题有一个全盘看法。
- 12.5 房舍管理处外部承包提议需要根据 2000 年 12 月联合国第 55/232 号决议中有关外部采办做法的规定来加以衡量。该决议（参看第 1 段）要求秘书长继续确保方案管理人员遵循以下四项基本的外部承包理由：
- (a) 获得本组织未能轻而具有的技术技能，其中包括获取最新工艺水平的技术和专门知识，或者是获得必要的灵活性，以应付迅速变化的情况；
 - (b) 节省开支；
 - (c) 更加有效、高效和迅速地提供服务；以及
 - (d) 提供非长期需要的活动或服务。
- 12.6 应对联合国联合检查组的有关报告给予适当考虑，这些报告一贯强调，在就外部承包作出决定时，应将安全和安保、保持本组织的国际特色考虑在内。

建议

- 12.7 鉴于上述情况，建议：
- (一) 进行全面的成本效益分析，这涉及包括一次性和经常性费用在内的所有成本要素。
 - (二) 为推进房舍管理处外部承包，不妨考虑联合国外部承包政策的关键要素以及在受益人（驻维也纳各国际组织）中分摊服务提供商费用的可行方案。

管理层的答复：

管理层注意到了外部审计的建议，并告知，目前正在请一名独立的外部承包专家进行更多的成本效益分析。

《国际公共部门会计准则》实施情况

活动	目标日期	截至 2009 年 2 月 16 日的现状	落后于计划的活动	管理层的答复
完成与固定资产相关的活动	2008 年 6 月	部分完成	<ul style="list-style-type: none"> 尚未就资产的初始估值方法作出最后决定。 	2008 年，财产厂房设备工作小组提出了一套有关财产、厂房和设备的会计政策，并经公共部门会计准则工作组批准。还通过了一项关于财产、厂房和设备初始估值的政策，亦即使用确认日的公允价值。然而，考虑到所涉费用，发现将购置日价格定为成本作为一个更具成本效益的方法更为切实可行。已收集了相关数据用于分析源文件的可用性，正在进行最后分析。该项活动预计将于 3 月中完成。
			<ul style="list-style-type: none"> 总部（经常预算）的财产、厂房和设备核实/记录工作尚未完成。 	经常预算总部资产的实物核实几近完成，房舍管理处除外因受到维也纳国际中心石棉清除项目的限制，但预计将于 2009 年第一季度完工。
			<ul style="list-style-type: none"> 总部经常预算的财产、厂房和设备流程尚未完成。 	已设计与《公共部门会计准则》相符的工作流程，正在系统内进行抽样测试以增强对从购置到处理的资产管理全部程序的监控。测试尚未完成，因为全盘系统测试将在 2009 年全年持续进行。
			<ul style="list-style-type: none"> 外地办事处资产（经常预算）的清查工作尚未完成。 	2008 年 12 月，作为年终结束工作的一部分，在外地办事处开展了对其从总部保存的固定资产登记册中提取的资产的清单进行确认的调查。此类确认每年开展一次。主要目的是再次从各外地办事处确认从固定资产登记册中提取的各项资产确实存在；获取有关未包含在列表内的资产的信息；获取有关实物捐赠和租赁的信息。截至目前，已收到来自 30 个外地办事处及投资和技术促进办事处的填写完成的调查表。已对调查结果进行了分析，并正在视必要对外地办事处的资产进行更新。

活动	目标日期	截至 2009 年 2 月 16 日的现状	落后于计划的活动	管理层的答复
			<ul style="list-style-type: none"> 尚未制定有关技术合作资产的政策/程序，工发组织打算使用五年过渡规定来简化有关技术合作资产的政策。 	<p>目前正在审查一套关于财产、厂房和设备的总体会计政策，包括初步审查技术合作财产、厂房和设备的政策，以及 2008 年拟订的拟议分类和使用寿命。目前正在制定技术合作资产流程，将于 2009 年完成。接受财产、厂房和设备标准（《公共部门会计准则》第 17 号）允许的过渡规定为实施工作提供了时间。</p>
			<ul style="list-style-type: none"> 包含维也纳国际中心房舍所占资产份额在内的方案尚未达成。 	<p>这项活动取决于联合国作为牵头机构开展的合并项目所提建议的最终确定情况。德勤负责此项工作。最近，联合国确认他们的报告已最终确定。已与原子能机构就与驻维也纳各国际组织共同事务相关的问题展开讨论，以在合并财务报表/合资经营利益方面制定协调一致的政策和业务程序。</p>
			<ul style="list-style-type: none"> 存货管理系统尚未最终确定。 	<p>对工发组织全部现有存货审查完毕后，已决定将出版物、图书馆和办公文具用品计作支出勾销，因为已证明它们的价值并无实质意义。因此，已于 2008 年将其从高优先事项活动降级。由于在房舍管理处和饮食服务方面的适用性有限，决定仅在 2009 年安装升级版 Agresso 系统（它包含一个存货模块）时予以处理。</p>
			<ul style="list-style-type: none"> 尚未制定/分析存货管理的业务程序。 	
			<ul style="list-style-type: none"> 尚未最终确定无形资产的政策文件。 	<p>2008 年在工发组织总部、各外地办事处、投资和技术促进办事处等开展的一项关于无形资产清查连同其确认参数和衡量标准的调查显示该类别资产非常有限。财务部门已经制定了主要用于清查和确认工发组织无形资产的政策，并将尽快最终敲定。</p>

活动	目标日期	截至 2009 年 2 月 16 日的现状	落后于计划的活动	管理层的答复
债务、支助费用和职工福利的核算	2008 年 9 月	部分完成	<ul style="list-style-type: none"> 核算债务的政策和程序尚未最终确定。 	债务核算会对《公共部门会计准则》的多数准则产生影响。在考虑各项准则的同时也在制定恰当的政策。比如在财产、厂房和设备方面，已经制定了与《公共部门会计准则》相符的流程来获取货物收讫及发票匹配情况。只有在完成所有相关程序的测试后，才能最终确定债务核算的政策。
			<ul style="list-style-type: none"> 职工福利一般政策文件尚未最终确定。 	在职工福利方面，已对所有级类工作人员的所有应享权利进行了一次全面分析，包括计算方法以及记录权利的现有程序。工发组织关于职工福利的特定政策，包括关于积存年假、离职回国补助金和离职后健康保险的政策，已经制定并经工作小组审查。2009 年 2 月，收到咨询顾问在确认三个问题（派任津贴、初始搬运和年假）的反馈信息后，随即起草了一般政策文件。
			<ul style="list-style-type: none"> 职工福利流程尚未最终确定。 	正在审查现有的程序/体系和建议对业务程序及做法进行必要的变更。
			<ul style="list-style-type: none"> 支助费用收入政策/核算尚未最终确定。 	支助费用收入在收入确认审查期间已被确认为非交换式收入。相关现金资金的转移是一个内部决定，与《公共部门会计准则》无直接关联。
核算及向捐助方报告	2008 年 9 月	完成	<ul style="list-style-type: none"> 鉴于将不会对捐助方报告模式做出任何更改，遂认定该项任务已经完成。 	
对财务系统的变更	2008 年 9 月	部分完成	<ul style="list-style-type: none"> AGRESSO 升级（5.5 版本）尚未完成。 	Agresso 升级(5.5 版本) 尚未全部完成，目前仍在进行当中。

活动	目标日期	截至 2009 年 2 月 16 日的现状	落后于计划的活动	管理层的答复
			<ul style="list-style-type: none"> • 变更尚未显现效果。 • 财务执行情况控制系统和系统变更的影响尚未显现。 	Agresso 升级 (5.5 版本) 目前正在进行当中。如之前提到的, 在起草初步工作方案以备编入 IDB.33/5-PBC. 23/5 号文件时, 假设是《公共部门会计准则》将在当时使用的 Agresso 5.4 版本上实施。因此, Agresso 系统升级的时限要求对系统变更和测试进程的时限进行调整。同时, 正在根据对《公共部门会计准则》各项关键准则 (如财产厂房设备准则、收入确认准则等) 的分析制订适当的系统变更和流程。
			<ul style="list-style-type: none"> • 财务执行情况控制系统存货单元尚未最终确定。 	见上文财产、厂房和设备分节。
在财务系统中测试新的业务程序	2008 年 12 月	部分完成	<ul style="list-style-type: none"> • 新业务程序的演练尚未完成。 • 由于 AGRESSO 升级的耽搁, 尚未进行新系统测试。 	关于财务部门的评论, 详见上文有关财务系统变更的分节。
财务条例的审查	2008 年 12 月	部分完成	<ul style="list-style-type: none"> • 需要修订的财务条例的最终确认工作尚未完成。 	联合国系统各组织财务条例和细则的协调统一工作正在进行中。这项协调统一倡议的主要目标是提供共同的、更简化、更灵活的条例和细则。考虑到该项联合国系统倡议, 已对工发组织的《财务条例》进行了一次初步期中审查, 这一阶段仅查明了那些因需要与《公共部门会计准则》相一致而进行修订的条例。正在向于 5 月初举行的方案预算委员会届会提交一份文件。
			<ul style="list-style-type: none"> • 2008 年没有修订任何条例 	现行条例根据现行会计框架截至 2009 年 12 月 31 日仍然有效, 对其进行修订是不恰当的。
2008 年年终测试	2008 年 12 月	未进行	<ul style="list-style-type: none"> • 因为购置 Agresso 升级版本和上述其他关键领域的耽搁未进行测试。 	

以往外部审计报告所提建议的落实情况
(2006-2007 财政期外部审计报告)

编号	建议	参考 PBC.24/3	秘书处的评论	审计员的评论
1	<p>内部控制框架:</p> <p>管理层承诺在 2008-2009 年期间在企业风险管理范围内对内部控制框架进行审查。</p>	9	<p>管理层已经通过业务协调委员会制订的行动计划以及总干事发起的业务程序重新设计倡议采取了一些举措。</p> <p>总干事邀请常驻代表团和若干联合国系统组织参加 2008 年 11 月举行的关于工发组织通过采用企业资源规划系统和业务程序重新设计将可实现的潜在业务效率的情况通报会。</p> <p>此次介绍后, 成立了一个工作组研究变更管理的关键方面以及继续推进内部程序合理化工作。</p>	<p>管理层已建立了两个论坛, 亦即业务协调委员会和一个确定及监管业务程序重新设计要求的工作组。</p> <p>审查完业务协调委员会和工作组的行动计划后, 建议管理层或可考虑将这些小组的工作与企业风险管理的工作保持一致, 并制定一个将所需更制度化的附有时限的计划。</p> <p>管理层的答复:</p> <p>3 月底是根据全球环境基金标准 B.1 和 B.3 最终确定关于精简项目周期的提案以备提交执行局的日期。如果最终确定该程序即意味执行局做出决定, 则这将晚于 3 月底完成。</p>
2	<p>内部控制框架:</p> <p>对全球环境基金信托标准关于风险项目监测的要求进行了审查, 已经执行了项目周期中的项目监测差距分析。推进该倡议的进一步工作将参照企业风险管理于 2008 年展开。</p>	9(c)	<p>鉴于风险项目与项目管理的紧密联系及对其的重大影响, 一直都将风险项目问题 (全球环境基金信托准则 B.3 的一项要求) 作为 2008 年下半年发起的工发组织技术合作周期总体审查的一部分来处理, 旨在加强评估和监管职能, 及引入一套从“保质进来”到“保质交付”的协调一致的质量保证制度。</p>	<p>工作组审查的最终结果将提交执行局批准。管理层希望可于 2009 年 3 月底最终确定程序。管理层已最终确定了大部分工作。</p>

编号	建议	参考 PBC.24/3	秘书处的评论	审计员的评论
			<p>为审查现有程序以及提出精简方案和项目周期建议而设立的处间工作组的任务之一是界定以企业风险管理方法为基础，在工发组织技术合作活动框架内确定和监测风险的参考。</p> <p>为达成此目的，对已经在实施企业风险管理或相关风险管理系统的其他联合国实体（包括世界银行）的经验进行了分析，也已确定了看起来适宜工发组织采用的潜在措施。</p> <p>已经为工发组织开展的项目的主要类别（如体制建立、企业援助、会议/讲习班、培训、全球论坛）界定了主要风险类别（亦即体制、财务、行政管理和技术），有关项目周期不同阶段适当的风险监测机制/工具的建议也已最终确定。</p> <p>精简工发组织技术合作周期及加强质量保证制度（包括风险监测部分）的总体建议将于 2 月提交执行局审查和批准。</p>	
3	<p>内部控制框架：</p> <p>方案开发和技术合作司正在进一步澄清其中间管理层如处长和科长的管理和行政职责，这样就能在司内恰当层级建立必要的问责制。</p>	9©	<p>方案开发和技术合作司目前正在研究一项年度工作计划拟订系统，使每个处和科都能以标准化的在线格式拟订、监测和报告其各项活动计划，处长和科长对必要的行动负责。</p>	<p>外部审计将继续审查该事项。</p>
4	<p>内部控制框架：</p> <p>处/科长的职权范围将由人力资源管理处公布，该处还应在未来协助明确界定处/科长的职责。</p>	9©	<p>人力资源管理处已公布了方案开发和技术合作司以及方案支助和一般管理司处/科长的职权范围。职权范围界定了处/科长的各项义务和责任。</p>	<p>审计小组核实已经公布了两个司的职权范围，方案协调和外地业务司 9 个处/科长的职权范围草案一直在等待核可。</p>

编号	建议	参考 PBC.24/3	秘书处的评论	审计员的评论
				人力资源管理处或可继续与有关司落实该事项以尽早核可职权范围。
5	<p>内部控制框架:</p> <p>将首先探讨为“定额备用金”账户实施以电子方式记录经由“定额备用金”账户发生的支出的可能性，随后，可能的话扩大至外地部门间转账凭单。</p>	9(d)	<p>当前的 Agresso 5.4 版本有存储定额备用金交易文件的功能，但需要先激活。Agresso 5.5 版还有一个扩展的文件管理系统可供使用。然而，预计 5.5 版于年内 5 月份升级完成之时，信息通信处需要在为定额备用金和外地部门间转账凭单实施文件管理系统方面投入更多的时间。</p>	<p>如信息通信处在讨论期间提及的，Agresso 5.5 版的启用目标日期为 2009 年 5 月 1 日。预计随后即将其功能投入使用。</p> <p>与此同时，管理层可能需要为总部及外地办事处工作人员开展的在线培训编制一项培训计划和培训材料。</p>
6	<p>内部控制框架:</p> <p>至于项目一级的业绩评估，管理层一致同意可在进行项目审查时更深入地处理管理和行政事宜，并承诺对其予以更多重视。</p>	9(g)	<p>根据工发组织评价政策，工发组织的独立评价（由评价组负责）遵从联合国各项标准，使用经合组织/发援会评价标准；相关性、效率、效果、可持续性及其影响。因此它们不同于审计，也并非出于管理控制目的而为之。同时，评价也是出于问责制、提高业绩及学习的目的，当发现将管理问题纳入评价之中具有相关性时，也会这样做。比如，对意大利和法国投资和技术促进办事处的评价、对通过工业发展对付边缘化贫困的评价、对中国持久性有机污染物的评价以及对工发组织/开发计划署合作协议的评价就是若干例子。</p> <p>然而，根据成果管理议程，工发组织想维持目前对正接受评价的实体的成果的关注。</p>	将在后续审计中处理该事项。

编号	建议	参考 PBC.24/3	秘书处的评论	审计员的评论
7	<p>内部控制框架:</p> <p>管理层还提请注意工发组织联合咨询委员会最近成立的一个工作组，该工作组将调整现有的个人考绩制度，以更好反映成果管理制原则，并使各司的做法协调一致，如此一来就可根据司级和处级业绩目标清楚制定个人业绩目标。还将在这种背景下处理团队工作。</p>	9(g)	<p>联合咨委会重新改组的一个小组正在努力处理这个问题，并且定期向联合咨委会报告。有关该问题的进一步发展将取决于资源及充足的信息技术能力的提供情况。</p>	<p>将继续接受外部审计的审查。</p>
8	<p>非消耗性财产:</p> <p>尚未将库存记录与会计系统作系统的核对，以确保其完整性和准确性。</p>	16	<p>固定资产单元目前作为一个独立系统使用，未融入会计系统。</p> <p>信息通信处能够提供显示债务和付款的核对报告，该报告随即可经核实用来定期更新现有固定资产系统。</p> <p>方案支助和一般管理司/业务支助处与方案支助和一般管理司/财务处及信息通信处合作，继续进行其在库存记录系统人工核对方面的工作。</p> <p>方案支助和一般管理司/业务支助处/一般支助股，方案支助和一般管理司/财务处和信息通信处继续利用近期升级的 AGRESSO 的各项功能开发和落实库存及会计记录核对机制。这项工作是由工发组织引入《公共部门会计准则》的努力的一部分。</p> <p>随着 Agresso5.5 版固定资产和总分类账两个单元的整合，财产价值将从会计交易中自动加入新的固定资产系统。这将省去手工核对的需要。</p>	<p>如管理层在讨论期间透露的，AGRESSO 5.5 版的启用目标日期是 2009 年 5 月 1 日。该功能预计将随即投入使用。</p> <p>与此同时，管理层或可为总部和外地员工开展的在线培训编制培训计划和培训材料。</p>

编号	建议	参考 PBC.24/3	秘书处的评论	审计员的评论
9	<p>非消耗性财产：</p> <p>业务支助处与财务处及信息通信处合作，将继续通过 AGRESSO 账户与固定资产单元的进一步整合进行库存记录与会计系统的系统核对工作。</p>	17	<p>如上文第 8 点所述，Agresso 固定资产与总分类账单元的整合是《公共部门会计准则》实施工作规划中的。</p>	<p>同上文第 8 点的评论。</p>
10	<p>成果管理制数据收集系统：</p> <p>一项针对工发组织各主题和执行模式特定需要的影响评价方法正在制订之中。</p>	28	<p>于 2007 年建立和试验的成果报告制（试行）没有在 2008 年继续进行。作为成果管理制落实计划的一部分，决定在正式将成果报告制作为工发组织成果管理制数据收集系统之前，对不同的监测工具及其增效作用和一致性进行分析。这项分析仍在进行当中。</p> <p>2007 年开展了一项覆盖影响评价当前趋势的文献研究。工发组织在 2009 年开展两项影响评价：即斯里兰卡的标准、计量、测试和质量项目和乌干达的经济生计项目（掌握技能、促进和平和提高收入）。将为这两项评价制定影响评价方法，并进行测试。</p> <p>工发组织还通过积极加入国际网络参与了影响评价方法和工具的制定工作；网络影响评价网络、联合国评价小组和企业发展捐助者委员会。此外，工发组织还发起了一项关于“工发组织做了哪些事情减少贫困——来自工发组织评价的证据”的研究，并且与全球环境基金就环境项目的影响评价方法开展合作。</p>	<p>管理层正在努力制定一个针对其方案/项目影响评估的方法。</p> <p>将在后续审计中处理该事项。</p>

编号	建议	参考 PBC.24/3	秘书处的评论	审计员的评论
11	<p>外地办事处的按成果管理的情况：</p> <p>基准信息尚有待决定，以供根据实现基准成果和超过或未达到目标等类别对外地办事处的业绩进行评级。</p>	30	<p>在 2007 年 12 月 3-7 日大会第十二届会议之际，工发组织总部于 2007 年 12 月 10-11 日在维也纳为大多数工发组织代表和区域办事处主管以及一些工发组织国家办事处的代表组织了一次成果管理制培训讲习班。</p> <p>区域和外地业务处的各区域方案根据成果管理制原则编制了年度工作计划，几乎在所有国家的外地办事处也都这样做了。已在内联网以改进的 Excel 格式上传了 108 份工作计划（103 份外地，5 份区域方案）。</p> <p>亚洲和太平洋方案根据各外地办事处于 2008 年初开始提交的报告，编制了一份成果管理制综合季度报告，提交管理层供参考。根据成果管理制工作计划，提供了 2008 年 4-6 月和 2008 年 7-9 月外地办事处季度报告的要点。亚洲和太平洋方案分析了来自外地办事处的报告，并向其提供反馈意见。</p> <p>在拉丁美洲和加勒比方案中，半年期报告尚缺。除了一个工发组织服务台外，外地办事处的年度报告将于 2008 年底编制，但尚缺。已为外地办事处和区域办事处编制了以成果管理管制为基础的工作计划。</p>	该事项将继续接受外部审计的审查。

编号	建议	参考 PBC.24/3	秘书处的评论	审计员的评论
12	<p>内部监督事务:</p> <p>热线和举报工具现在需要制度化以实现有效的举报。</p>	附件 1	<p>监督办和信息通信处开发的网络举报工具自 2007 年 9 月起就已准备好启用。</p> <p>启用一再耽搁，正在等待高级管理层对不同类别的指控（即欺诈/不当行为（监督办职责）、性骚扰/工作骚扰以及权力滥用（人力资源管理处）、对举报者实施报复（伦理道德功能——安置待定））的单独或联合举报机制以及举报工具的准入性（仅在内联网或也可在互联网上（监督办的倾向性的选择，同时也遵守信托标准）做出澄清。</p> <p>一旦澄清（预期很快即可），监督办在政府间移民委员会的支持下将继续进行修改（如果有的话），启用该工具。</p>	<p>这项功能已经等待了 17 个月。管理层或可迅速做出关键决定，这样举报工具就可投入使用。</p> <p>管理层的回应：</p> <p>管理层已做出所需决定，并授权监督办采取行动。工具已随即进行了修改。它已经可以通过内联网监督办网页以及互联网的诈骗警示网页进入。它将在未来几天内与工发组织网站“主页”链接（取决于可用的资源），一旦实现，将由通过电子邮件在整个组织宣布。</p> <p>该事项将继续接受外部审计的审查。</p>
13	<p>内部监督事务:</p> <p>根据内部审计员协会标准，需要至少每五年对监督办进行一次独立的外部质量评估。外部质量评价现已延误仍令人担忧。</p>	附件 1	<p>针对监督办内部审计活动的外部质量评估已于 2008 年 11 月完成结束。根据内部审计员协会标准和可接受的方法，它作为一项由外部机构（亦即外部审计员协会自身）确认有效的自我评估进行。成果与高级管理层分享。</p> <p>对调查活动（也是监督办职责的一部分）采取类似做法问题正在调查员会议上进行讨论，一旦最终确定，将由监督办考虑。</p>	<p>内部审计的外部质量评估已经核实。</p> <p>鉴于调查活动的外部质量评估已经延误，遂亟需及时关注。</p> <p>管理层的回应：</p> <p>内部审计员协会标准及其五年的要求适用于监督办的内部审计方面工作。</p>

编号	建议	参考 PBC.24/3	秘书处的评论	审计员的评论
				<p>调查活动遵循不同的标准，亦即联合国系统调查指导原则（2003 年第三次国际调查员会议通过，成员为联合国系统各组织、多边金融机构及其他公共部门组织）。现行指导原则不包括强制性外部质量评估。一个调查指导原则的修订版本目前正在国际调查员会议上进行讨论，其中包括一项同行审评准则。一旦新的指导原则最终确定并获通过（下届会议定于 2009 年 6 月召开），监督办将对该事项进行审议，从三个已经或正在执行/试行此类同行审评的组织中汲取经验。因此，调查活动的外部质量评估并未延误。</p> <p>该事项将继续接受外部审计的审查。</p>
14	<p>非消耗性财产：</p> <p>需要对外地办事处非消耗性财产的管理进行一些改进。外地办事处改进财产管理的手册的效果仍有待评估。</p>	附件 1	<p>方案支助和一般管理司/业务支助处在实物库存/记录核实方面经常督促工发组织外地办事处，为其提供必要的援助，同时强调定期对资产进行实地核查的重要性。还是在这方面，为提高外地办事处的认识，方案支助和一般管理司/业务支助处于 2007 年对负责财产管理的外地工作人员提供了培训，编制了所有必要的指导原则和参考文献，这些文献可从内联网 http://intranet.unido.org/intra/Inventory_Control 上获得，所有外地办事处工作人员都可准入。</p>	<p>有关外地办事处采购和存货管理知识共享的定量影响是值得称赞的。但是，管理层或可对外地办事处提交的年度盘存册作一次质量审查。</p>

编号	建议	参考 PBC.24/3	秘书处的评论	审计员的评论
			<p>应当指出的是，总的来看，我们见证了该领域的积极变革。2008 年，全部在运作的外地办事处及工发组织服务台都在 2008 年 12 月月底前向方案支助和一般管理司/业务支助处提交了他们经过核实的盘存册。这已是连续第二年遵守了 12 月这个最后期限，这证明这一积极的趋势已经成为可持续的（需要指出的是，2007 年以前，盘存册都要等到次年第一季度末才能收到）。</p> <p>尽管如上所述，方案支助和一般管理司/业务支助处在高级管理层，特别是在方案协调和外地业务司的支持下，继续努力，争取完全遵守工发组织财产管理的各项规定和程序。为达成此目的，方案支助和一般管理司/业务支助处与方案协调和外地业务司保持经常联系，以保障他们在确保外地办事处遵守各项资产管理规定和程序方面的支持，重点关注定期实物盘存和保持可靠的资产识别（标志）系统。鉴于只有通过这一联合、协调一致的努力才能实现工发组织财产管理的整体改进，必须在评价外地办事处的业绩时考虑此种遵守情况。</p> <p>方案支助和一般管理司/业务支助处提议方案协调和外地业务司与方案开发和技术合作司指示新任工作人员就关于财产管理的培训问题直接咨询方案支助和一般管理司/业务支助处/业务支助处/一般支助股。重点应当放在借助内联网方案支助和一般管理司/业务支助处/一般支助股网页上的参考文件和演示对外地办事处和技术合作工作人员自我培训上。</p>	

编号	建议	参考 PBC.24/3	秘书处的评论	审计员的评论
			<p>应方案支助和一般管理司/业务支助处处长的要求，区域和外地业务处/处长办公室在 2008 年 5 月 22 日的一封电子邮件中建议所有区域办事处主管、工发组织代表和工发组织业务部门主管确保遵守工发组织外地办事处财产管理规定，特别是工发组织财产管理手册各项规定，该手册可在工发组织内联网存货控制网址上获取，同时随附一份工发组织外地办事处财产管理的相关 PowerPoint 展示。</p>	
15	<p>采购：</p> <p>采购计划并不完整，工发组织可以加强其作为管理和监测工具的用途。采购计划已最终确定。然而，在从所有使用者处收集必要信息以期有效利用这些计划作为管理和监测工具方面仍然存在困难。从对采购的有效管理和监测中获益尚有待实现。</p>	附件 1	<p>方案开发和技术合作司的项目管理人员提供了采购计划所需信息，作为其 2008 年年度工作计划编制的一部分。2009 年继续实行该做法。要使它成为一个有效的管理和监测工具，还需要采购部门关于该计划的反馈信息和与相关人员的进一步沟通。</p> <p>方案开发和技术合作司与方案支助和一般管理司/业务支助处合作，已开始采用内联网采购规划单元监测工发组织 2007 年以来技术合作的执行情况。监测工作涉及到方案开发和技术合作司编制年度采购计划/预测以及采购和请购工作人员定期举行会议讨论其实施情况。2008 年 2 月发布了工发组织《采购手册》，引入了详细的采购规划程序。上述措施都积极呈现在了 2008 年技术合作的实施工作中，并避免了最后时刻的请购。然而，采购规划尚未成为一项必做事项，为此还需要方案开发和技术合作司的进一步努力。提交总干事审议的 2008 年 10 月业管中心总表就反映了这一点。在采购规划改进的同时，应当借助近期升级的 AGRESSO 扩大的功能实现程序的进一步电脑化。</p>	<p>虽然已初步取得了积极进展，有效的采购管理的效益尚有待完全实现。</p> <p>该事项将继续接受外部审计的审查。</p>

编号	建议	参考 PBC.24/3	秘书处的评论	审计员的评论
			<p>2008 年发起了有关采购的在线培训，2009 年还将开展一项更高级的培训。</p> <p>已要求方案协调和外地业务司参与采购的工作人员（包括外地工作人员）根据《采购手册》（手册解释了为编制采购计划需要从拨款持有者那里获得的必要信息）进行采购方面的自学/自我培训和在线采购测试。为了改进信息的收集，可以考虑由方案支助和一般管理司/业务支助处/采购科给拨款持有者发一特殊函件，强调为采购计划提供投入的重要性。</p>	
16	<p>环境政策和管理战略：</p> <p>工发组织尚未制定和实施一项正式的环境政策和管理战略。该事项仍需接受审查，直至工发组织正式制订和实施一项全面的环境政策和管理战略。</p>	附件 1	<p>虽然工发组织尚未制定一项全面的环境政策和管理战略，但它深刻意识到环境和气候问题，不仅因其在外地的广泛的技术合作活动，还有任命总干事为联合国能源组主席。因此，工发组织已采取了一系列步骤减少其活动对环境的影响，其中包括建立一项战略减少其碳足迹以及采取相关措施提高其在采购活动方面的环境意识。工发组织完全接受外部审计员关于需要制定和采取一项全面的环境政策和管理战略的建议，然而，还打算在不远的将来发起一项旨在实现该目的的倡议。（组织战略和学习办公室/业务管制中心）</p>	<p>管理层充分意识到需要制定一项全面的环境政策，并打算为此发起一个倡议。</p> <p>该事项将继续接受外部审计的审查。</p>

编号	建议	参考 PBC.24/3	秘书处的评论	审计员的评论
17	<p>服务终了及离职后健康保险债务：</p> <p>对于工作人员服务终了或有负债的估计费用，并未在预算中安排预留款。同样，离职后健康保险费负债所需资金也有缺口。该事项仍有待审查。尚无任何进展。</p>	附件 1	<p>随着决定在联合国系统各组织采用《公共部门会计准则》，服务终了福利和离职后健康保险负债已成为一个越来越关键的问题。联合国作为关于该问题的牵头机构，正在从联合国大会处获取相关指导。</p> <p>有关工发组织离职后健康保险负债的精算研究已经进行，结果已在 2006-2007 两年期财务报表上披露。</p> <p>作为在 2010 年 1 月实施《国际公共部门会计准则》工作的一部分，一个涉及各处的工作组正在研究应采取哪些切实措施，以便在确认相关负债方面，使服务终了和离职后健康保险福利与《公共部门会计准则》相符。</p>	该事项仍将继续接受外部审计的审查。