



大会

Distr.: General
21 July 2014
Chinese
Original: English

第六十九届会议

临时议程* 项目 129

财务报告和已审计财务报表
以及审计委员会的报告

审计委员会关于联合国企业资源规划系统实施情况的第三次 年度进展报告

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递 2014 年 6 月 30 日审计委员会主席的信，其中转递审计委员会关于企业资源规划系统(“团结”项目)实施进展情况的报告。

* A/69/150。



目录

	页次
送文函	3
企业资源规划系统(“团结”项目): 重要事实	4
审计委员会关于联合国企业资源规划系统实施情况的第三次年度进展报告	5
摘要	5
一. 背景	11
A. 执行战略	12
B. 报告范围	13
二. 实施工作的开始	14
A. 基础部分试点	15
B. 基础部分的推出	17
三. 管理企业资源规划项目至成功交付	20
A. 现况	20
B. 借鉴从基础部分展开工作中获得的经验教训	26
四. 治理和管理	28
A. 管理效益	28
B. 项目的治理	29
C. 项目管理	30
五. 鸣谢	31
附件	
各项建议的执行情况	32

送文函

2014 年 6 月 30 日审计委员会主席给大会主席的信

谨向你转递审计委员会关于企业资源规划系统实施情况的第三次报告。

大不列颠及北爱尔兰联合王国主计长兼审计长
审计委员会主席
埃米阿斯·莫尔斯爵士(签名)

企业资源规划系统(“团结”项目)：重要事实**费用**

3.48 亿美元	直至 2015 年底的核定项目预算总额，用以支付基础部分和扩展部分 1 的所需费用
2.71 亿美元	截至 2014 年 3 月 31 日的项目支出(核定预算的 78%)
3.72 亿美元	直至 2015 年底时基础部分、扩展部分 1 和设计扩展部分 2 所需费用预计数
3 000 万美元	建设、测试和部署扩展部分 2 所需订约承办事务的估计费用

时间轴

2006 年	大会要求提出项目提案
2009 年	大会核准项目提案
2018 年	预定全面实施的日期(比原计划晚五年)

效益

1.4 亿美元至 2.2 亿美元	行政当局预测的每年经常效益
---------------------	---------------

审计委员会关于联合国企业资源规划系统实施情况的第三次年度进展报告

摘要

1. 在整个联合国秘书处实施新的企业资源规划系统(“团结”项目)是一个复杂、高价值的项目,目的是对本组织高效率和高实效运作所必需的一系列业务流程和系统进行现代化改造。

2. 2006 年 6 月,大会请秘书长提交一份关于新的企业资源规划系统的详细提案。2009 年 12 月,大会核准了提案。此后,项目经历了几次重大变更,影响到项目的原定办法、预期成本和规划实施时间。根据部署战略,将分三个运行阶段在本组织的不同部门(“群组”)推出系统:

(a) **基础部分:** 财务流程(资金管理和财务会计)、供应链、项目管理以及销售和分配。“团结”项目基础部分对于支持满足国际公共部门会计准则的各项要求至关重要;

(b) **扩展部分 1:** 人力资源管理流程,比如组织和职位管理、人事行政、应享权利、福利和时间管理。薪资、差旅启动、差旅支出和在线订票也包括在内;

(c) **扩展部分 2:** 其他重要的行政程序,比如预算编制、人员规划、方案管理、供应链规划、仓库管理以及会议和活动管理、全面赔款管理和商务活动。

3. 2011 年,大会第 66/246 号决议请审计委员会提交企业资源规划项目年度进展报告。审计委员会在其第一次报告(A/67/164)中强调指出,项目遇到了重大困难,建议行政当局从根本上重新评估项目,以确保风险得到管控。在第二次报告(A/68/151)中,审计委员会确认行政当局在消除若干薄弱环节方面取得了进展,但着重指出,实施方面的挑战会越来越大,需要更多地注重业务准备就绪情况和变革管理。

4. 审计委员会提交上次报告以后,联合国开始在维持和平行动和 38 个政治特派团中的 17 个推出项目基础部分。在本报告中,审计委员会阐述了截至 2014 年 5 月 31 日的项目情况,重点说明项目背景、项目实施开始、成功交付项目以及治理和管理。

总体结论

5. 企业资源规划项目如果得到成功实施,仍然是使联合国业务管理实现现代化的一个重要机会。考虑到项目的复杂性和启动时遇到的困难,其所达到的里程碑,即 2013 年 11 月开始在维和行动实施基础部分和 2014 年 3 月在政治特派团推出项目,都是重大成就。目前在 300 个地点的大约 4 000 名工作人员在使用该系统。显然这一技术解决方案是可行的,能够支持联合国庞大而复杂的一部分工作。不过,本组织在采用新的标准业务程序方面遇到了重大困难,主要原因是现有程序

千差万别，不仅在各组织单元之间如此，它们与新系统中设计和嵌入的现代流程也有差别，而且尚未做好转用新工作方法的业务准备。

6. 如同其他此类规模庞大的企业资源规划系统的推广过程一样，出现问题在所难免。管理当局计划在实施基础部分流程之后有一段稳定运行期。但是，问题的规模和深度不仅说明非常需要有一个新系统，也表明在工作人员和管理文化根深蒂固的高度联合式的组织中推行标准化的业务流程和新的工作方法是非常困难的。重要的是，高级管理层必须采取措施应对挑战。行政当局展现出了锲而不舍的精神和务实态度，着力解决可能削弱该系统的宗旨和目标的新出现的风险和问题。但是，问题尚未得到解决。高级管理部门必须继续共同努力，查明需要采取哪些措施使业务单位能做好实施系统的准备，并高效和适当地利用新的业务流程和辅助技术。不应低估为此所需投入的时间和资源。

7. 基础部分的初步推行过程表明，今后必须更有效地引入变化。要解决这些问题，需要整个组织作出协调一致的努力。虽然项目投资在中长期会带来效益，但不能不惜任何代价。本组织需要制定一个可实现的、有充足资金支持并有独立保证的部署计划，该计划应反映联合国工作的多样性和复杂性。审计委员会期望本组织继续借鉴在试点项目和初步推行过程中汲取的经验教训，在此基础上规划项目的剩余工作，包括评估项目的全部费用和可能的投资回报。

主要结论

项目实施开始

8. 2013年7月在联合国驻黎巴嫩临时部队试点实施项目基础部分，以测试系统的技术功能。测试揭示出一些重要问题，使行政当局能够更好地做好推出准备。但项目试点没有揭示出可能出现的问题的规模。在2013年7月1日启用基础部分之前及之后，向指导委员会提交的报告并未显示出在业务准备就绪、技术解决办法和工作人员使用新系统的能力等方面存在重大问题。虽然在试点中发现了若干问题，但基于单一特派团进行的试验不足以确定是否在更大范围做好了准备，也不足以揭示多个不同地点在工作方法层面的巨大差异。

9. 2013年8月，项目小组报告了涉及数据管理的两个重大问题，需要在开始全面推出基础部分之前加以解决。指导委员会决定推迟一个月推出基础部分，以便有时间来解决这些问题。

10. 对业务准备就绪情况做了深入分析，结论认为工作人员、业务流程和技术都已准备就绪。因此最后决定在维和行动和17个政治特派团推出项目基础部分。指导委员会意识到将会出现问题，但认为这些问题是可控的，而且总体上讲，开始推出工作是更适宜的做法，这样可以保证如期执行部署时间表。

11. 在维持和平行动和政治特派团推出项目基础部分后，本组织很快遇到了远远超出预期的大量问题。例如，工作人员没有采用新的业务流程，而是采用变通办

法，特别是在关键财务流程中。出现问题的主要原因是培训和技能水平不够，管理层对解决方案缺乏了解，以及各个地点的业务流程不一致。遇到的诸多问题表明，对参与签核技术、流程和业务准备就绪情况的所有利益攸关方而言，在接受程序(因而在问责)方面存在不足。

12. 鉴于出现的问题，指导委员会在 2014 年 2 月重新规划了部署时间表，以留出更多时间来解决业务准备就绪问题，并成立了实施后工作队，以解决在维持和平行动中出现的问题。这些决定是必要和务实的，特别是决定将在纽约各部门启用系统的时间从 2014 年 7 月推迟到 2015 年 6 月，原因是担心在范围广大的联合国秘书处内业务准备就绪程度不够，以及没有足够资源来支持在维和行动中稳定基础部分的运行。在审计之时，这些决定对项目费用、交付和效益的影响尚不确定。秘书长第六次年度进展报告将予以说明。

13. 为解决与维持和平行动中的财务事项有关的重大问题做出了大量的集体努力。在编写本报告时，行政当局无法完成银行往来调节、进行薪金对账或清算应付账款单据。截至 2014 年 4 月底，在企业资源规划系统上，联合国银行账户有 58 000 个未结项目，薪金整理账户上有 6 600 万美元不平衡资金，还有 27 000 多份未结应付账款单据。

14. 在银行往来调节、应付款和薪金方面存在大量未结和未调节会计事项，这可能影响到维持和平会计和财务记录的完整性，且可能表明在财政年度期间关键的内部控制措施失效。审计委员会在完成对 2014 年 6 月 30 日终了年度维持和平行动财务报表的审计时，将评估这些因素对其审计意见的影响。在编写本报告时，工作队仍在继续工作，尚未提出最终结果供审计委员会审查。也不清楚系统和新的业务模式何时能在维持和平行动中稳定运行。

15. 迄今的经验突出表明，实地准备就绪、迅速采用新的流程和系统以及从项目小组向业务部门的有效移交，对于成功和及时实施项目至关重要。基础部分的初步实施所用的时间、揭示出的问题和占用的资源都超出预期。处理出现的问题和努力稳定部署后阶段的实施占用了项目小组的大量时间和精力，影响到其筹备未来版本的系统。

成功交付项目

16. 由于在计划开支和计划交付成果之间没有任何明确联系，审计委员会不能保证迄今的支出产生了相应的实际交付成果。截至 2014 年 3 月 31 日，项目已经支出 2.71 亿美元，占到 2014-2015 两年期期末核定预算 3.48 亿美元的 78%。行政当局预测，完成基础部分和扩展部分 1 的设计、建设和实施以及扩展部分 2 的设计工作需要花费 3.72 亿美元，因此已知的资金缺口至少有 2 400 万美元。项目的预计最后费用不详，因为尚未充分确定扩展部分 2 的所需费用。

17. 审计委员会对基础部分和扩展部分 1 的预计费用是否准确没有把握，但认为在现有预算范围内交付是极不可能的。按照目前的每月支出水平，并考虑到剩余

的推出工作可能需要比预期更多的支助，项目支出最迟在 2015 年 6 月就会超出核定预算。

18. **连带费用数额仍然不明。**尽管审计委员会以前提出了建议，但对产生的连带费用，比如数据清理和培训费用，仍没有做集中记录。因此，项目的全部费用以及项目实施所需要的额外工作和专用资源水平仍然不明。由于无法掌握试点项目和早期推出所涉及的连带费用数额，对今后的项目部署所能提供的经验教训有限，因而无法建议业务单位需要多少资源来准备推出并最终使用企业资源规划系统。

19. **鉴于已经出现的延迟以及可能还会进一步拖延，**审计委员会认为，2014 年 2 月商定的订正部署时间表不大可能实现。在初步推出基础部分时需要投入额外的时间和资源来稳定系统，这强烈表明本组织开始在广大秘书处范围全面推出系统时，将会遇到实施后挑战。一直没有独立保证这一部署时间表仍能实现。

从基础部分的推行工作中获得的经验教训

20. **本组织对为工作人员提供有关标准化业务流程和新工作方法的高质量培训没有给予足够重视和投入适当资源。**2008 年 4 月的培训费用最初估计数为 3 700 万美元，但 2011 年 9 月时减少到 740 万美元(项目总预算的 2%)。行政当局预期多出的费用将由人力资源和推出地点的业务预算匀支。没有证据表明已经分配了这些预算或已圈定资金。在实施后工作队成立后，行政当局加强了培训工作，并建立了“团结”项目学院，培训一批工作人员如何管理新的业务流程。

21. **虽然从原则上讲，用以评估业务准备就绪情况的标准是健全的，但在实践中采用这些标准却未能查明在开始推出前需要解决的各种问题的规模。**本组织尚未确定对业务准备就绪情况的评估方法需要做出哪些改进。为了在将来推出系统之前做好必要的业务准备和签核，需要做出这些改进。

22. **在维和行动中部署项目基础部分的工作证明，整个组织的集体努力是成功实施企业资源规划系统的一项基本要求。**流程所有人、项目小组和各业务单位负责人(在此系指主管外勤支助事务副秘书长)都起着重要作用，需要明确界定其各自的职责。虽然本组织为在维和特派团推出系统做了准备，但低估了所需做出的业务变革。对于今后的推出工作，高级领导人必须借助流程所有人和项目小组的指导和支助，清晰确定所需要的资源和技能。没有切实有效的合作与协调，是不可能履行这些责任的。

23. **缺乏明确的联合国目标业务模式，阻碍了充分实现项目的目标。**高级管理当局确认必须有一个目标业务模式，认为这对实现项目的目标非常重要。但是，审计委员会仍强调，如果没有这样一个模式，将来就可能出现对系统的实施进行改造的费用，并削弱对全面交付项目和实现相关效益的管理问责。管理人员应了解需要做出哪些改变以及他们在交付方面的作用。

治理和管理

24. 在对更有效率和更具成本效益的工作方法所能带来的效益进行量化说明方面正在取得进展，但尚未确立实现和衡量这些效益的计划和基准。流程所有人没有采用一致的效益量化方法。还需要开展更多工作，以开发和宣传在整个组织范围利用新的数据和信息所能带来效益。流程所有人在制订各部厅的效益实现计划时，可以利用迄今在实施过程中汲取的经验教训来完善有关潜在质量和数量效益的任何假设。

25. 尽管行政当局在 2014 年 2 月修订了部署办法，但它仍相信目前的效益实现时间表不会改变。没有可以审计的完备计划，审计委员会既无法就效益预测的可靠性得出结论，也无法就实现这些效益的时间表得出结论。行政当局告知审计委员会，秘书长第五次进展报告(A/68/375 and Add.1)所述效益预测和时间表保持不变，从 2017 年开始首先在维持和平行动中产生效益。审计委员会认为，考虑到项目在维和行动中稳定系统运行方面的现况，实现预期效益水平是一项具有挑战性的任务。

26. 指导委员会及时做出了必要决定，设立一个工作队来解决新出现的问题，并重新确定了项目部署时间表，但在做这些决定时没有适当了解对费用造成的影响。指导委员会在决策过程中应考虑到量化影响，进行情景规划，并评估(费用、时间、质量和效益)预测的不确定性水平，从而更好地审议风险及各种问题。

27. 在拟订项目计划方面取得了进展，可以更好地对照支出监测总体进展情况，并在计划中纳入了每个项目工作流的活动、里程碑和先决条件。项目小组现在按照重大里程碑目标的预期完成日期跟踪支出情况。

28. 项目变得越来越复杂且要求越来越高，但却没有相应采取行动来加强项目管理能力。必须兼顾规划工作和监测实际交付结果，但如不做出进一步改进，本组织不能有把握地预测全面交付项目所需要的费用，也不能预测为支持全面完成项目建设、实施和部署阶段所需要的资源。对于如此大规模和复杂程度的项目而言，管理办公室仍然太小。

建议

29. 审计委员会重申其先前提出的已部分执行或未予执行的 16 项建议(见附件)。为尽最大可能顺利完成项目并实现其目标，审计委员会向行政当局提出以下新的和追加建议：

(a) 借鉴从初步推行基础部分和扩展部分 1 的试点中获得的经验教训，重新评估 2014 年 2 月商定的预算和订正项目时间表的可行性。评估应考虑到已查明风险可能产生的影响和所需要的意外准备金数额。还应考虑对整个组织不同业务流程和目前业务成熟度的更多了解、在推出过程中为稳定系统运行所需投入的时间和费用的不确定性以及可靠预测在目前范围内完成项目所需要的费用和时间。新计划还应在推出之前的业务准备和培训活动以及在系统启用后支持采用新的工作方法提供更多时间和资金。计划须有独立保证，并应尽早向大会报告调查结果和建议；

(b) 业务单位、流程所有人和项目小组负责人应各自向管理委员会做出肯定确认，即成功推出系统所需要的一切必要因素都已到位。对开始推出基础部分的业务准备就绪情况予以签核表明业务部门已做好准备，但实际情况并非如此。保证业务准备就绪必须是一项集体责任；

(c) 通过加强与业务单位负责人的伙伴关系，继续强化流程自主权的概念。为此需要建立商定效益实现计划和解决流程所有人与业务单位负责人之间意见分歧的正式机制；

(d) 确保各业务单位负责人拥有成功实施标准业务流程和新工作方法所需要的资源和技能。实施企业资源规划系统需要对业务变革、培训和数据管理进行投资。对于今后的推出工作，高级领导人必须借助流程所有人和项目小组的指导和支持，清晰确定所需要的资源和技能，以便有效利用为他们提供的资源，或突出指明存在的差距；

(e) 流程所有人在制订各部厅的效益实现计划时，可以利用迄今在实施过程中汲取的经验教训来完善有关潜在质量和数量效益的任何假设。这将提高效益预测的准确性，支持业务单位负责人规划今后的拟议预算。

以往建议的后续跟踪

30. 审计委员会在前一次报告中提出的 13 项建议均被行政当局接受，但没有一项得到充分执行，6 项正在执行中，4 项未执行，3 项被审计委员会终止。审计委员会在第一次进展报告中提出了 13 项建议，其中 3 项在 2012 年得到执行。在未执行的 10 项建议中，另有 2 项已得到执行，5 项正在执行中，1 项没有执行，两项被审计委员会终止(见下表)。

以往建议的执行情况

	充分执行	正在执行	未执行	因时过境迁 而不能执行	被审计委 员会终止
共计(2012)	—	6	4	—	3
共计(2011)	2	5	1	—	2
共计	2	11	5	—	5
百分比	9	48	22	—	22

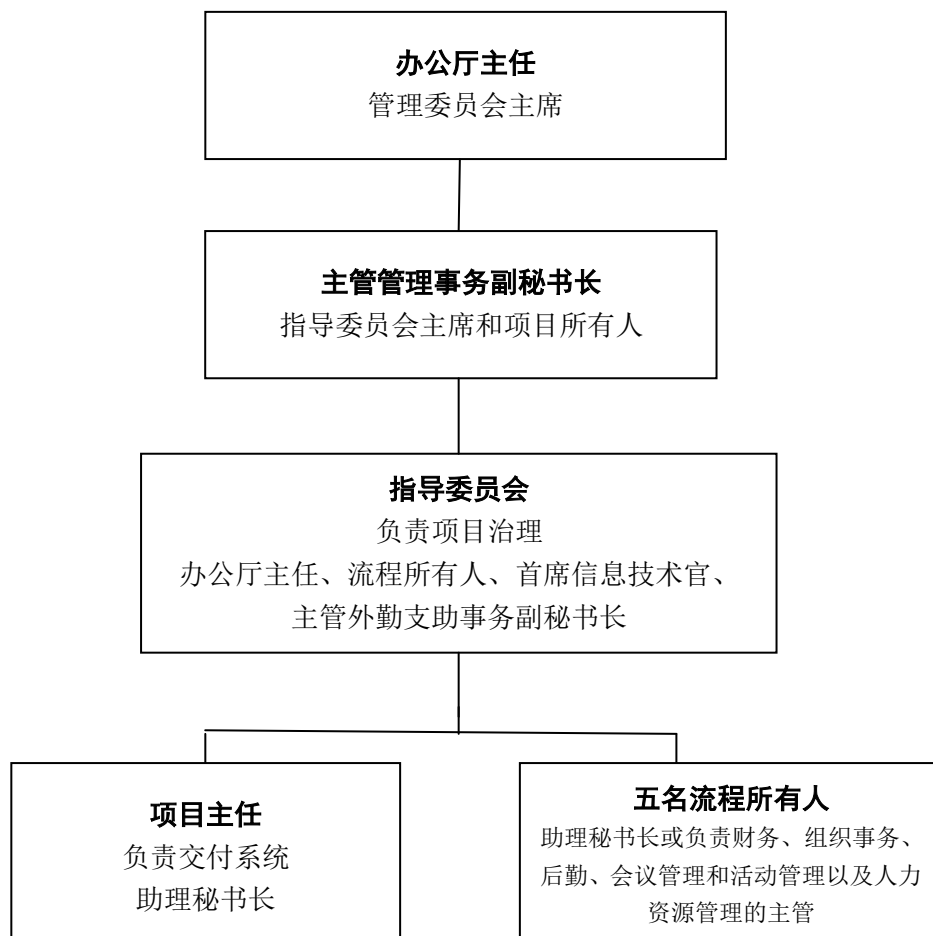
注：2011 年的总数不包括 2012 年执行的 3 项建议。

31. 审计委员会确认，从 2013 年第三季度开始，行政当局越来越多地将重点放在推行项目上，而不是加强各方面的项目管理；在某些情况下，愿望良好的行动没有带来期望的结果。但正如本报告所述，审计委员会感到关切的是，缺陷依然存在，这削弱了行政当局管理项目和就部署战略作出充分知情决定的能力。详细情况见附件。

一. 背景

1. 在整个联合国秘书处实施新的企业资源规划系统(“团结”项目)是一个复杂、高价值的项目，目的是对本组织高效率和高实效运作所必需的一系列业务流程和系统进行现代化改造。新系统覆盖本组织大部分行政和支持职能，包括财务、供应链和采购、人力资源、中央支助事务及方案和项目管理。该系统涵盖核心秘书处之外更广泛的联合国系统内的许多实体，其中很多实体有其他的治理和问责制结构、供资来源和工作方式。
2. 2006 年，大会第 [60/283](#) 号决议核准了项目。在秘书长第一次进展情况报告 ([A/64/380](#)) 中，行政当局明确指出，实施企业资源规划系统的高级目标是，通过改进信息、问责制和更好地确定资源使用方向来支持管理改革；通过改进系统和流程，提高工作方法的效率和成效。行政当局预测，项目每年将产生 1.4 亿至 2.2 亿美元的经常性财政效益。
3. 2009 年，联合国设立了企业资源规划项目小组，并任命了一名项目主任。随着时间的推移，项目的治理结构得到加强。目前，项目主任向主管管理事务副秘书长报告，后者是项目所有人和项目指导委员会主席。指导委员会成员还包括办公厅主任、主管外勤支助事务副秘书长、主计长、首席信息技术官和 5 名业务流程所有人(图 1)。主管内部监督事务副秘书长和主管法律事务副秘书长拥有观察员地位。
4. 2013 年，行政当局采取积极步骤，设立了五名高级流程所有人，担任其各自职能部门的变革推动者，包括负责做好业务准备，将他们所领导的流程与本组织的未来服务交付模式整合起来，签核表明预期质量和数量效益的企划案。五名流程所有人是指定助理秘书长或负责财务、组织事务、后勤、会议管理和活动管理以及人力资源管理的主管。

图一
交付企业资源规划项目的关键角色



5. 项目的客户是业务单位负责人和工作人员，他们将借助该项目更有效地履行任务。他们在成功实施新系统所体现的经改进的工作方法方面越来越多地需要发挥根本作用。大会还期望项目能带来巨大效益，包括更有效地完成任务，通过实行更有效率和成效的工作方式而释放出资源，改善信息和透明度以支持决策。

A. 执行战略

6. 执行战略长时间来经过多次修订。十分重要的是，原定于 2011 年初的完成日期将无法实现，委员会在其第一次进度报告(A/67/164)中提出了原因。经修订之后，预期完工日期已从 2013 年改至 2018 年，而预计费用则从 2.48 亿美元增加到 3.48 亿美元。

7. 2011 年, 指导委员会决定通过一项分阶段执行战略, 使该项目更为切合实际, 并从 2013 年 7 月在维持和平行动中以及从 2014 年 1 月起在整个联合国, 尽可能协助实施国际公共部门会计准则。企业资源规划系统将分三个职能阶段在联合国各部、厅和实体按五个组群或五批来部署:

(a) **基础部分:** 财务程序(资金管理和财务会计)、供应链、项目管理以及销售和分销。“团结”项目是协助满足《公共部门会计准则》要求的必要环节;

(b) **扩展部分 1:** 人力资源管理进程, 例如组织和职位管理、人事管理、应享待遇、福利和时间管理。薪金、差旅启动费和差旅费、在线预订也包括在内;

(c) **扩展部分 2:** 其他重要行政流程, 诸如预算编制、人员规划、方案管理、供应链规划、仓库管理、会议和活动管理、全面赠款管理和商务活动。

8. 自审计委员会上次报告以来, 项目经过一个初步试点之后, 进入了全面执行阶段, 于 2013 年 11 月在维持和平行动中推出基础部分, 并于 2014 年 3 月在 38 个政治特派团中的 17 个推出。扩展部分出现一些重要问题, 以致组建了一个跨职能工作队, 负责主导积极的纠正行动, 并因此修订了部署计划。这些事态发展对项目预算、完成日期和成功交付的影响及其预期效益都构成本报告的重点内容。

B. 报告范围

9. 大会在第 66/246 号决议中请审计委员会提出企业资源规划项目年度进展报告。审计委员会在其第一次报告(A/67/164)中强调指出, 该项目困难很大, 而且项目计划的覆盖范围、预算和时间表都非常乐观, 却不够严谨。审计委员会无法保证该项目按照费用规定和具体要求按时交付项目。许多问题都显示出项目治理和管理不力, 暴露了联合国在治理和管理业务转型活动方面存在的更广泛和更深层的薄弱环节。

10. 审计委员会在其第二次报告(A/68/151)确认, 行政当局在消除某些薄弱环节方面已取得进展, 并加强了该项目的基础。但审计委员会强调指出, 随着项目进入分阶段、多地点的实施进程, 使用多个供应商, 并横跨维持和平行动和更广范围的秘书处, 在执行中所面临挑战程度将会增加, 所以必须作出重大努力才能确保联合国随时准备进行部署。特别是, 审计委员会指出需要解决的系统问题, 包括本组织管理这一项目变革和雄心勃勃的项目规划假设的能力。

11. 审计委员会在第三次进度报告的重点是:

(a) **项目开始执行:** 在维持和平行动和特别政治特派团方面推出基础部分; 所出现的问题; 行政当局的对应效率;

(b) **管理项目的成功交付:** 该项目的现状, 以及为借鉴推行基础部分的经验教训和为实现联合国的业务管理现代化的机会而采取的必要行动;

(c) **治理和管理：**行政当局针对审计委员会以往关于惠益实现、项目治理和风险管理、综合项目计划及其商业战略，所采取的行动；

12. 审计委员会继续与内部监督事务厅(监督厅)密切协作，利用其执行企业资源规划系统工作方案的成果，包括基础部分试点的审计。审计委员会注意到，这一项目所面临的各种问题在结果和视角共同性方面都比较吻合。

二. 实施工作的开始

13. 审计委员会在这一部分审视了联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)作为试点初步推行基础部分，然后在维持和平和特别政治特派团推行所出现的这些问题。基础部分的实施涉及到推行重要的财务和其他进程(见表 1)：

(a) 试点场地：2013 年 7 月向联黎部队和联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处(联黎协调办)，及其在纽约支助部门的 370 名职员；

(b) 2013 年 11 月在第 1 组群(维持和平特派团)；

(c) 2014 年 3 月在第 2 组群(38 个特别政治特派团中的 17 个)。

表 1
纳入基础部分的业务程序

中央支助事务	服务公众与职员
	销售(第三方采购事务和向客户收费)
	设施管理
	房地产行政
	房地产规划
方案和项目管理	项目启动
	项目规划
	项目执行
财务和预算	财务管理
	预算执行情况
	赠款管理
	成本和管理核算
	具体活动的核算：内部指令
	间接成本核算
	中心的会计
	财政核算
	资产核算

	总分类账
	应付款
	应收款
	税费和保险
	现金管理和财政
	银行管理
	现金和流动资金管理
	投资会计
	财务和风险管理：投资
供应链/采购/后勤	采购来源
	请购订购单
	低价值采购
	合同管理
	供应商协作
	验收
	进货处理
	出货处理
	仓库和储存
	设备维修
	设备分派与管理
	设备维护和运行
	退役和处置
人力资源	—

资料来源：项目网站

A. 基础部分试点

14. 审计委员会曾强调指出，基础部分试点工作要测试的是该系统的技术功能和推广战略，而不是如何采取更有效工作方法。审计委员会还强调说，向试点项目提供的高水平支助在更广泛推广过程中将是不可持续的，而且从试点到向维持和平特派团的扩大部署只有三个月，解决所出现的任何问题，都时间有限。

15. 在 7 月 1 日实施项目成立启用之前和之后，向指导委员会提交的报告并未显示出在业务准备就绪、技术解决办法以及工作人员使用新系统的能力等方面存在重大问题。例如，作为财务流程所有人，主计长于 2013 年 5 月和 7 月报告说在 11 个类别中有 10 个进展正常(绿色)；¹ 但 2013 年 6 月则凸显了可能出现的延误，

¹ 沟通和联系、培训、程序改变、政策、管理作用、组织调整、数据管理、测试、福利案例、业务情报以及服务交付模式。

原因是编写有关商业伙伴的主数据，² 以及在现有的和新的应收账款、应付账款和总分类账余额系统之间的转账问题。这些问题在一个月后被评为“进展正常”。同样其他三个流程所有人(公司服务、人力资源和物流)也就数据状况表示关切。

16. 在 2013 年 8 月，项目小组报告说，出现了一些重大问题，包括如何使用该系统的问题、“卡”在项目业务流程中的项目以及供应商数据不完整的问题，和银行信息缺失问题。这些问题的根本性质，以及由此导致的 512 起报告事件，显示出实施系统所面临的挑战规模。

17. 企业资源规划系统在各方面的实施都有问题，在试验阶段则尤为如此。本组织将试点项目和为筹备所有其他维持和平特派团的活动作为一个机会，对其假定与系统的运作现实加以比较。在 2013 年 8 月，行政当局提出以下经验教训：

(a) 管理层和工作人员的及早参与和对现场活动的持续评估，对于将必要重点放在关键活动上是必要的，诸如数据收集和转换；

(b) 主数据的充分准备和出入控制都十分重要；

(c) 业务程序的重新设计是方案设计和执行的一个必要部分；

(d) 一个人的移徙道路应由各实体制定，以支助其实施，因为每个实体根据现有程序流量、遗留系统和治理结构的情况都有着不同起点。

18. 虽然其中的经验教训成立，但在企业资源规划系统的许多实施过程中却属常见。审计委员感到关切的是，本组织在认识到需要采取什么行动的同时，又无法及时借此改进实施方法。此外，虽然基础部分试点显示了问题和可能出现问题的指标，其范围却很有限，不能表明全面推出时的环境，也不能充分反映出潜在的问题。因此，本组织未能充分了解不同地点在工作方法上的差异以及随后出现问题的规模。

19. 监督厅对联黎部队的试点实施做了审计，重点放在系统和数据问题以及遵守情况。审计结论是，所审查的治理、风险管理和控制程序在提供有关联黎部队团结项目的有效组合与执行的合理保证方面部分令人满意。审计中提出了严重关切，包括没有发挥月底银行往来调节的功能这样一个事实；大量未处理文件“积压”；作用和授权之间的不符现象；以及新的和遗留系统之间的对接问题。监督厅还强调，行政当局本可以就业务准备工作进展情况更有效地提出报告。监督厅在结论中确认了管理部门对新出现问题的关注。

20. 2013 年 8 月，指导委员会决定将向维持和平特派团和政治特派团的进一步推广工作推迟一个月时间(分别到 2013 年 11 月和 2014 年 2 月)，原因是没有实现两个关键的里程碑：完整数据的月底模拟没有完成，而且总数据还没有准备就绪。

² “商业伙伴”是指与本组织的商业关系中任何内部或外部实体或个人。

这一推迟为特派团的准备工作，特别是将数据迁移到企业资源规划系统的准备工作提供了更多时间。维持和平特派团、外勤支助部、主计长办公室和项目小组的工作人员为特派团筹备工作所需做出的积极努力，都说明了行政当局所面临各种问题的庞大规模。2013 年 11 月，指导委员会决定将向政治特派团的推广工作再推迟一个月(到 2014 年 3 月)。

21. 行政当局意识到如果进一步拖延到 2013 年 11 月之后，向维持和平行动的推广工作会拖延一年时间，因为这样就会错过协助实施公共部门会计准则的机会。因此，加强项目管理纪律，包括业务领域、项目小组和流程所有人之间举行的每周会议，并加强监测安排，以针对任何偏离订正时间表 48 小时以上的情况更迅速做出反应。

B. 基础部分的推出

22. 2013 年 10 月底，行政当局认为所有九个准备领域³ 都评为绿色，通过了全部 76 项标准。在此基础上，流程所有人和项目主任按计划签署了项目启动，并于 2013 年 11 月 1 日在维和行动中部署。该系统在四个大陆启用，在地方、区域和中央各级提供支助的服务台安排帮助下，向 300 个地点的 4 000 名工作人员提供服务。在庞大和复杂的联合国部署一个可行的技术解决办法，这是一个重大里程碑。

推出之后出现的以下问题和行政部门的对策

23. 本组织认为，与整个秘书处相比较，在维持和平特派团的推出工作将不太复杂，因为其观点是特派团在构成上相对单一，而且更愿意采取指挥和控制的方式。然而在维持和平特派团试点和启用筹备阶段，这一假定却并不正确。早在 2013 年 8 月，项目小组就向指导委员会提出由于维持和平特派团的工作方式上的差异而造成的重大问题。这些差异突出了确保企业资源规划系统能够制定标准化业务流程并采取新型工作方法的重要性。

24. 2014 年 2 月，项目小组向指导委员会提出了联科行动绕开“团结”项目解决方案的多个案例，并指出“财务报表的完整性可能受到损害”。这些问题的规模、范围和复杂性大大超出预期。针对工作人员未能经过充分培训达到他们在执行任务时所需程度，以及未能在确保在所有地点的工作程序都符合系统设计的问题，项目小组在评估中提出了主要症结。

25. 2014 年 2 月，行政当局设立了一个实施后审查工作队，由主计长作为流程所有人，目的是了解和解决问题的根源。指导委员会核准了高级别工作队关于 24 项关键问题的评估(见表 2)和纠正计划。

³ 行动准备状态报告在以下 9 个准备领域做出评估：管理、企业、组织、对外商业伙伴、用户、应用、基础设施、支助和数据。

表 2
按类别分列的高级别问题，以及案例和潜在影响

关键问题数目	类别	实例	委员会提出的潜在影响
6	问责制和自主处置权	没有明确说明月底结算的作用、责任和程序	月终程序，如银行往来账目的核对工作，将无法进行或将无法统一进行
5	政策	政策和标准作业程序与“团结”项目解决方案不一致	新程序未经过合规/现行政策检查造成不必要的工作量
4	培训与知识共享	最终用户不充分熟悉“团结”项目的功能	工作人员会犯错误/提出询问/采取变通办法
4	技术方面	银行对账单和银行报表上传故障	月终程序，如银行往来账目的核对工作，将无法进行；工作人员为继续日常运作将在系统外采取变通办法
2	改变管理和宣传	业务进程和治理不符合新的解决办法	新流程和业务需要间的不协调——要求每个特派团改进工作流程
1	进程	为咨询人和个体订约人设计的端对端程序不支持所需业务要求	工作人员为继续日常运作将在系统外采取变通办法
1	业务情报和报告	商业情报和报告能力没有达到业务要求	职能不到位
1	支助	现有支助安排失灵	职能不到位

资料来源：审计委员会向指导委员会提供的分析资料。

26. 已提出的问题和所致影响十分严重。因此，解决问题涉及到短时间内作出广泛和高级别努力，包括澄清政策、业务程序和报告责任；采取行动改变公开支持项目，特别是银行账目核对、应付款和薪金支付清理；解决与当地开发的关键应用程序的接口问题；并增进工作人员和管理层对新业务模式和业务流程的了解。然而，该工作队的工作，虽然是一种务实对策，但对未来推广相关问题却并非是一种可扩展和可持续的对策，因为这要求具备大量专家资源。例如，有 20 名专家参与了银行账目核对工作，而他们本应为今后推出这一系统进行筹备的。

27. 工作队注意到在解决问题方面所取得进展一直落后于计划。重大的财政问题在提出几个月后仍未得到解决，而 2014 年 3 月的最初期限已过。在编写本报告时，似乎不可能在维持和平财政年度年底之前解决这些问题，从而增加了推迟关闭会计账簿的可能性。截至 2014 年 4 月，主要问题有：

(a) 银行对账方面有关公开文件的积压已增加到 58 000 件，而在 2014 年 1 月首次提出这一问题时的基数还不过是 30 000 件左右；

(b) 27 000 多应付账款文件仍然未结；

(c) 大约有 359 000 起未结薪资文件和在薪资结算账户中 6 600 万美元失衡数额。在 5 月份发放薪金并采取补救行动之后这一数额已减少到 4 200 万美元。

28. 行政当局告知审计委员会，截至 2014 年 7 月 11 日状况有所改善。其数字还未经审计，但审计委员会将在审计维持和平行动期间再处理此事。根据行政当局判断，其中包括：

- (a) 联合国银行账户中共有 8 579 项待结款项；
- (b) 共有 17 322 应付账款文件仍未了结；
- (c) 共有 49 662 起未结薪资文件和在薪资结算账户中 2 100 万美元失衡数额。

29. 现在的问题表明未能遵守规定，缺乏内部控制和财务管理薄弱。他们还指出，审计委员会在表 2 提到的一些可能问题已经出现，特别是工作人员为继续日常运作在系统外工作的情况。审计委员会认为，采用工作队所提出的解决办法看来不可能有效实施必要财务控制，这通常应由综合企业资源规划系统提供。审计委员会期望能在改变业务流程、系统或当局所发挥的作用方面有着更为有力的行动。

委员会对维持和平财务报表所作审计的影响

30. 所提出的问题，如果不加以解决，可能影响到审计委员会采用第一套公共部门会计准则完成了对 2014 年 6 月 30 日终了年度维持和平行动财务报表的审计。在银行账目核对、应付款和薪金方面存在大量未结和未调节交易，这可能影响到维持和平会计和财务记录的完整性。同样明显的是，关键内部控制，主要是银行账目核对在整个或部分财政年度可能已经无法运作。如上文所述，由于解决这些问题花费时间较长，这同样增加了推迟关闭会计总账簿的可能性，并推迟了编写维持和平行动的财务报表。

31. 在清理会计记录方面和编制财务报表草案的任何延误将对审计和报告维持和平行动的严格时间表产生不利影响。审计委员会将继续与当局密切合作，监测解决实施企业资源规划项目中的大规模会计问题进展情况，并将评估对其审计意见的影响，而审计委员会则完成了对 2014 年 6 月 30 日终了的维持和平行动财务报表期间的审计。

未解决的积压事件

32. 在执行任何企业资源规划系统过程中，至关重要的是工作人员能够继续履行其日常职责。各种质疑是无法避免的，因此在任何支助系统推出过程中一个关键形式是从地方到区域和全球各级提高、升级和解决问题的一项十分确定的程序。在基础部分推出之后，日益积压未决事件的报告和目前用于解决问题的时间都在增加。截至 2014 年 3 月 31 日，地方或区域的工作人员仍有 1 300 起事件有待解决。因此，项目小组正在解决的问题(如客户援助事项)，本应该由地方或意大利布林迪西区域服务台处理。

33. 除影响到业务交付之外，如甚至不能解决低度优先问题则可能造成当地使用者的不满，导致用户将所有问题提高到严重级别，或完全回避服务台，并提出地方变通办法。当地工作人员的问题不断升级，以致影响到项目小组成员为今后推广进行筹备所需时间。截至 2014 年 6 月 30 日，行政当局报告指出，仍有 933 起事件尚未得到解决，而解决的速度正在加快。

三. 管理企业资源规划项目至成功交付

34. 报告的这一部分概述企业资源规划项目的现状，并根据行政当局在基础部分试点阶段和展开阶段的经验，总结对企业资源规划项目——管理工作的意义。报告参考了指导委员会的会议记录和文件、项目风险登记册以及与主要利益攸关方的访谈。

A. 现况

项目支出

35. 截至 2014 年 3 月 31 日，行政当局已在该项目上花费 2.71 亿美元(见表 3)，约占 2015 年 12 月前可用核定预算的 78%。由于仍然缺少一个将预算和支出与交付成果挂钩的可靠办法(审计委员会在第四节对此作了评论)，委员会无法保证该项目相对于所消耗的资源数额能正常地交付成果。而可能出现的情况是，项目的进度和就绪情况低于按照目前的支出数额而应有的状况(见表 4)。

36. 按类别分列的费用细目(见表 3)显示，2015 年每月平均支出(“现金消耗率”)为 420 万美元(2015 年预计支出除以 12 个月)。照此计算，并假设现金消耗率保持稳定，企业资源规划项目到 2015 年 6 月中旬就会耗尽核定预算，比两年期结束约早六个月。如果由于要对时间表进行任何修订或需要更多资源实施矫正工作而需要更多资金，则该项目可能会更早耗尽预算。

表 3

至 2015 年 12 月按类别分列的支出和预期费用细目

支出用途	2012 年 4 月 30 日实际支出	2013 年 3 月 31 日实际支出	2014 年 3 月 31 日实际支出	2014 年 12 月 预计支出	2015 年 12 月 预计支出	说明
工作人员费用	20.5	33.3	49.2	61.9	76.8	项目小组费用。
其他工作人员费用	10.9	15.5	24.1	31.7	38.9	一般临时人员和专题专家等临时工作人员费用。
咨询人和专家	0.9	1.6	1.9	2.4	2.9	项目管理、采购和法律方面的咨询服务。
差旅	2.0	2.7	3.3	4.6	5.9	涉及变革管理和现场准备状态的现场访问。
订约承办事务	54.5	101.8	132.1	154.9	170.6	包括向基础部分和扩展部分 1 的设计和建构供应商支付的费用。
一般业务费用	9.0	13.2	15.6	16.5	19.4	包括办公房地和通信的支出。
办公用品及材料	0.8	0.8	0.9	0.9	1.0	办公用品和设备。
家具和设备	24.6	39.9	44.0	49.0	56.3	包括软件许可证和维护费支出。
共计	123.2	208.8	271.1	321.9	371.8	

资料来源：审计委员会对企业资源规划项目数据的分析。

表 4

截至 2014 年 5 月项目设计、建构和展开阶段完成情况

(百分比)

阶段	基础部分	扩展部分 1	扩展部分 2
设计	91	84	40
建构	86	74	—
展开	50		—

资料来源：项目小组估计数

预计最后费用和项目预算

37. 审计委员会以前报告过该项目在启动阶段的问题和延误，这些问题和延误随着时间的推移导致了最后估计费用的大幅增加。行政当局预测，到 2014-2015 两年期末将花费 3.718 亿美元来完成基础部分和扩展部分 1 的设计、建构和实施以及扩展部分 2 的设计。这将导致目前 3.48 亿美元的核定预算出现 2 380 万美元的资金缺口(见表 5)。

38. 行政当局曾向大会报告，将至少还需 3 000 万美元，用于在 2016 年至 2018 年期间构建、测试和部署扩展部分 2 的订约承办事务。但这一数额并没有得到大会的核准，如果也列入此项费用，则当前预计最后费用为 4.018 亿美元。行政当局尚未提供部署扩展部分 2 的任何其他费用的估计数，就是说这一数字可能会更高。

表 5

项目预算和估计最后费用

(百万美元)

2014-2015 两年期估计费用(基础部分和扩展部分 1)	371.8
2016-2017 两年期估计所需费用(扩展部分 2)	30
估计费用共计	401.8
2014-2015 两年期核定预算(基础部分和扩展部分 1)	348
扩展部分 2 所需预算(仅订约承办事务)	30
所需预算共计	378
估计费用总额与核定预算之间的差异(2014-2015)	(23.8)

资料来源：审计委员会对项目数据的分析

注：行政当局原先估计至 2014-2015 两年期末的预算为 2.483 亿美元。随着时间的推移，核定预算增加到 3.48 亿美元，提高 29%。

有关扩展部分 2 的工作已推迟至 2016-2017 年以后。行政当局报告了构建、测试和部署扩展部分 2 所需订约承办事务所需要的估计费用 3 000 万美元，但这一预算尚未得到批准。这一数字只包括订约承办事务，因此扩展部分 2 的全部费用很可能要更高。

39. 考虑到项目费用上升的历史、目前的现金消耗率以及仍然存在的重大挑战，该项目不大可能会在目前的费用预测范围内全面交付。管理当局可能需要请求增加项目预算，或更多地要求使用部门预算来支助实施。

连带费用

40. 如以前所报告的那样，项目预算和相关部门预算均未包括实施企业资源规划系统的连带费用，如数据清理、培训、用户测试和更改流程。审计委员会在注意到先前为界定确定连带费用的原则而开展的工作的同时，建议行政当局对这些费用进行可靠的估算，澄清将如何筹措这些费用，并制定按照业务领域管理和跟踪这些连带费用的指导原则。这项建议尚未执行，限制了行政当局预测为实现业务准备就绪和在未来部署阶段资助实施后活动所可能需要的资源的能力。

41. 2013 年初，主计长向各部厅发出指示，澄清指出，2014-2015 两年期连带费用将由各部门预算承担。虽然连带费用可能很多，但由于是从现有部门预算匀支，其结果是挪用其他支出而不是实际增加预算。此外，也没有分拨预算用于工作人员为从事业务变革活动而花费的时间。尽管所作努力不会导致财务成本，但所花费的时间要么会对工作人员造成负担，要么会挤掉其他工作。

42. 由于目前的管理资料有限，联合国在信通技术方面的总体支出很难跟踪(见 A/67/651)，但行政当局估计该项支出在 2012-2013 两年期超过 2.5 亿美元(A/68/6(导言))。行政当局还估计 2014-2015 两年期为支助各维持和平特派团企业资源规划项目而需要的信通技术连带费用达 3 820 万美元。这包括在 15 个维持和平特派团购置设备、服务和许可证以支持企业资源规划系统的推出而需要的 2 000 多万美元的预算。另有 1 710 万美元与系统实施有关的经费编入预算，用于差旅费(120 万美元)和通信设备(1 590 万美元)。目前没有联合国其他地点的估计数。

43. 培训费用将在现有的部门培训预算外作为连带费用列支。但仍然没有证据显示进行了培训需求分析、划拨了预算或“圈定”了资金，也没有证据显示已对现有培训预算是否充足进行过任何评估。审计委员会建议人力资源管理厅确认目前的培训预算将可为必要数量工作人员适当水平的培训供资，但没有证据显示已作过这一分析。

项目时间表

44. 企业资源规划项目目前预测在 2018 年完成，大约比预期时间晚五年。自该项目启动以来项目的时间表一直受到大幅修改，这一趋势在过去一年仍在继续(见表 6)。

表 6

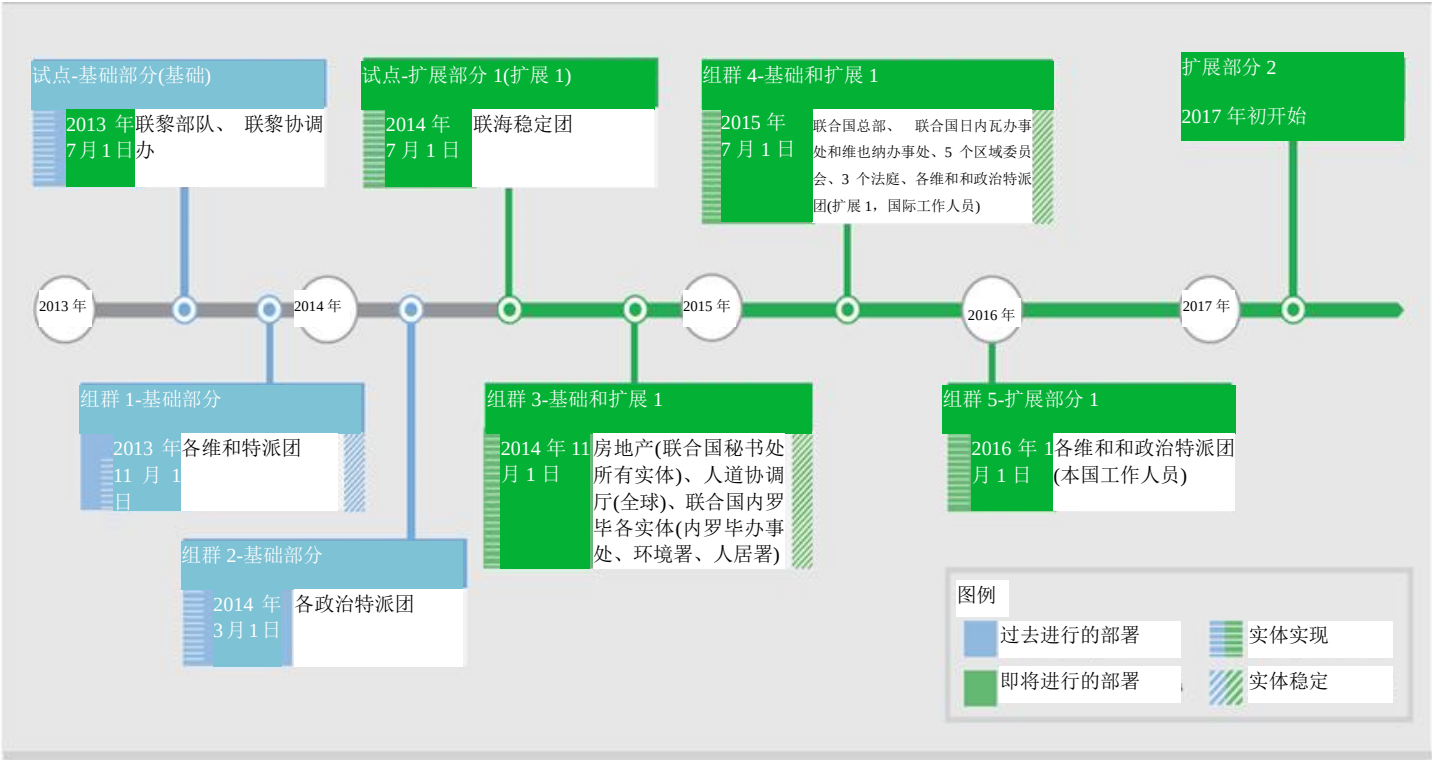
2013 年 7 月至 2014 年 2 月间“团结”项目部署时间表的变更

目标日期	实际日期	阶段
2013 年 7 月	2013 年 7 月	完成在联黎部队和联黎协调办试行基础部分的工作
2013 年 10 月	2013 年 11 月	完成在各维持和平特派团(组群 1)实施基础部分的工作
2014 年 1 月	2014 年 3 月	完成在各政治特派团(组群 2)实施基础部分的工作
2014 年 2 月	2014 年 7 月	试行扩展部分 1

资料来源：审计委员会对项目数据的分析

45. 2014 年 3 月，指导委员会根据各维持和平行动展开之后出现的问题规模以及解决这些问题的努力程度，重新修订了部署时间表；系统中需要解决的技术问题以及对于整个秘书处特别是设在纽约的业务单位准备情况的担忧。整个秘书处的筹备工作已经滞后，但由于本该用来支持各业务单位的资源被挪用于处理各维持和平行动的问题而进一步受到影响。图 2 显示了行政当局修订后的部署时间表。该表没有说明在项目向每一业务单位展开方面出现的延误，而这一点审计委员会认为很重要，应该报告。

图 2
企业资源规划项目订正部署办法[括号中为延误]



“团结”项目基础部分(基础)
财务(资金管理和财务核算)、供应链(房地产、设备维护、后勤执行以及采购)、项目管理、销售和分配(第三方采购服务和开票)

“团结”项目扩展部分 1(扩展 1)
组织和职位管理、人事行政、应享待遇、福利、时间管理、薪金、差旅启动、差旅费用和网上订购。

“团结”项目扩展部分 2
预算编报、力量规划、方案管理、供应链规划、仓储管理、会议和活动管理、全面拨款管理和商务活动

实现阶段
启用前的一个为期六个月的阶段，包括配置、测试、质量保证和培训

实体稳定
在组群 1、3、4 启动后的一个为期 12 个月的阶段，在此期间相关实体估算当前流程与即将实施流程之间有多少变动

46. 订正部署办法涉及更改项目展开的时机和顺序，以及从 2014 年 7 月起转为基础部分和扩展部分 1 合并部署。订正部署办法包括比原计划提前向人道主义事务协调厅部署企业资源规划系统，以及提早于 2014 年底之前在整个秘书处展开房地产管理模块。扩展部分 1 在其他实体的展开从 2014 年 7 月推迟到 2015 年 6 月(见表 7)。

表 7

订正部署办法的主要内容

试行扩展部分 1 (2014 年 7 月)	扩展部分 1(人力资源、差旅和应享待遇)的试部署，将在海地的联海稳定团进行。这将可以测试系统与 Inspira 及新人力资源门户网站的整合，以及系统用于工作人员的员工和管理人员自助服务门户的首次部署。
组群 3 (2014 年 11 月)	基础部分(采购、财务、供应链、后勤)和扩展部分 1(人力资源、差旅和应享待遇)的合并部署，在联合国驻内罗毕各办事处(联合国驻内罗毕办事处、联合国环境规划署、联合国人类住区规划署)和人道主义事务协调厅纽约和日内瓦的业务部门进行。
组群 4 (2015 年 6 月)	基础部分(采购、财务、供应链、后勤)和扩展部分 1(人力资源、差旅和应享待遇)合并部署，在纽约和亚的斯亚贝巴(原组群 3)的所有联合国办事处、总部以外的所有办事处、联合国秘书处其余各实体进行，并扩大扩展部分 1，以涵盖各维持和平行动和政治特派团已在使用基础部分的国际工作人员。

资料来源：审计委员会对项目数据的分析

47. 鉴于所产生的延误，以及进一步拖延的可能性，审计委员会认为，2014 年 2 月核准的订正部署时间表不大可能实现。基础部分在维持和平行动初步展开的经验(这本来预计没有整个秘书处复杂)，以及自那时起为稳定系统需要花费的额外时间和资源，有力地表明了行政当局在实施后将会面临的各种挑战，在基础部分和扩展部分 1 在纽约和整个秘书处展开期间尤为如此。

48. 审计委员会在摘要第 29 (a) 段提出了关于项目时间表和预算的建议。

49. 行政当局仍然认为当前实现效益的时间表将保持不变。没有可靠的效益计划来进行审计(如在第四节中所评论的)，审计委员会既无法就效益预测的可靠性得出结论，也无法就实现这些效益的时间表得出结论。尽管运作当前效率低下的业务流程所消耗的资源数额之多提供了实现大量节约的可能性，但秘书长第五次进展报告所报告的关于从 2017 年起将会开始在各维持和平行动积累可观效益的立场似乎面临很大的挑战。

50. 审计委员会仍然感到关切的是，尽管以往提过建议，但项目仍无系统性的独立保证。⁴ 审计委员会曾强调指出，行政当局必须制订并实施适当的安排，以确保指导委员会和大会充分了解并能以可能影响当前业绩和未来成果交付的场景来检验该项目(例如由联合国其他实体在项目的关键节点对项目状况或成本和时限假设进行审查)。这项建议仍然有效，尤其是考虑到有必要对基础部分的展开对项目成本和时限的影响和教训进行一次实事求是的评估。

B. 借鉴从基础部分展开工作中获得的经验教训

51. 必须将从基础部分的试行和初步展开中获得的经验教训转化为实施未来展开工作的更好办法。审计委员会在下文列出了它认为需要采取行动的关键领域。

培训

52. 审计委员会曾着重表示对削减培训预算感到关切，而削减恰好发生在该项目面临财务压力之际，并关切这对项目未来成功展开的潜在影响。从初步展开中获得的一个主要教训就是，本组织为参与实施和采用新工作方法的工作人员的高质量培训提供的资源和重视不足。为解决这一问题，行政当局加强了培训努力，并设立了一所培训学院来培训 50 名专家，以帮助纳入新的工作方式，让工作人员有能力管理新的业务流程。

53. 成立项目学院是一个积极的行动，但通过学院培训专家目前正处于对未来发布至关重要的步骤上，并且取决于是否正在提供适当数额和能力的资源。应对“团结项目专家”的岗位发布和总体人才保留进行积极的管理，因为任何短缺或延误都会影响未来实施时的稳定努力。

54. 培训成本由各部门培训预算承担。联合国的人均培训预算为每年 1 778 美元(不包括语文和安全培训)，这意味着企业资源规划系统方面的任何培训投入都必须仔细确定优先次序。不论来自哪个预算，鉴于与技能相关的问题的规模以及解决这些问题所需要的大量资源，审计委员会认为，培训是企业资源规划系统实施方面“投入有回报”的一项关键投入，理应优先。

准备情况评估

55. 用来评估业务准备情况的标准是全面的，原则上也是可靠的，但在实践中，这一办法却未能揭示项目展开所需要解决的各种问题的规模。应当对各项评估进行审查，以确定是否可以作出改进，例如改为确定工作人员是否已准备好采用新的工作方法，而不是确定是否开展了培训等活动。就在基础部分展开之前，行政当局定义为“……所有主要用户和一般用户获得适当培训和启用认证”的用户准备状况被评为通过。而工作队所查明的后续问题证明，这是不可能的。把重点

⁴ 独立的项目保证是项目有效交付的一个常见组成部分。它为项目的管理和资助者提供一个由不参与项目交付的专家进行的独立评估，评估对项目成功交付至关重要的要素是否到位并在有效运作。

转为确定培训是否给工作人员提供了开展工作所需要的技能，同时考虑到现有的技能和经验，也许可以避免将来出现问题。

56. 审计委员会在摘要第 29 (b) 段提出了关于准备情况评估的建议。

变革管理的集体责任

57. 在维持和平行动中部署基础部分的经验证明，整个组织的集体努力是成功实施企业资源规划系统的一项基本要求。审计委员会先前曾强调指出在其内采用一种流程所有人办法可能面临的挑战，特别是有必要在流程所有人与各业务单位主管之间建立有效的合作伙伴关系。审计委员会鼓励行政当局确立一个商定流程，用于解决展开前和展开期间的各种分歧。这样的正式流程并未建立，但审计委员会注意到，项目所有人、流程所有人、业务单位主管和企业资源规划项目小组在通过指导委员会进行集体决策方面有所改善。

58. 流程所有人的作用包括确保转型活动及时有效进行，确保其所负责的流程的变革所影响的领域能够实现业务准备就绪。没有与各业务单位主管的有效伙伴关系和协调，这些职责就不可能实现。业务单位主管本身必须有在其负责的部门实现新工作方式的手段并为此承担责任。虽然本组织已经历了在各维持和平特派团筹备实施项目展开的过程，但低估了培训、数据清理、数据管理以及变革管理和通信等活动所需要的业务变革的程度。对于今后的展开工作，高级领导人必须利用流程所有人、业务单位主管和项目小组的指导和支助，明确所需要的资源和技能。

59. 审计委员会在摘要第 29 (c) 段提出了关于流程所有人的建议。

60. 审计委员会先前曾报告指出，在联合国管理和改进业务流程方面缺乏一种标准办法以及相关的技能和专门知识。这一项目顾名思义，是一个周期有限的流程变革举措，因此，各业务单位主管需要建立可落实和不断改进工作方法的能力和力量。审计委员会注意到目前对维和特派团实施后问题的反应，认为其先前关于行政当局要制订一项管理和不断改进业务流程的正式办法的建议在短期内显得更加重要。

61. 审计委员会在摘要第 29 (d) 段提出了关于变革管理的建议。

变革疲劳

62. 存在这样一种风险，即：本组织没有能力实施目前分阶段实施办法所要求的多个展开工作，本已压力巨大的项目小组所面临的需求也是不可持续的。调用项目工作人员帮助稳定维持和平特派团的项目展开工作只会加重压力。项目小组的疲劳在过去六个月一直是向指导委员会报告的最高风险之一。

63. 基础部分在维持和平特派团的展开情况也说明了试图管理多个同时进行的转型项目的影响的那些业务领域所面临的挑战。例如，维持和平行动中的财务工作人员正在照常处理业务的同时应付公共部门会计准则、全球外勤支助战略和企业资源规划系统的实施。

目标业务模式

64. 目标业务模式可以阐明本组织将如何组织资源来实现各项战略目标，详细说明将由哪些工作人员在何处执行什么工作。联合国尚无一个明确的商定目标业务模式，这一模式的必要性已被指导委员会确定为业务变革方面减少风险因素的一个关键。存在这样的风险，即：企业资源规划项目等单个转型举措的交付方式将无法为联合国将来的任何组织设计提供支持。在更实际层面，企业资源规划项目小组正在处理确定不同地点的个人应当开展什么工作等问题。在提供有效技术方案的同时解决这些更广泛的战略变革问题，这大大扩大了工作范围，将不可避免地项目小组带来风险和问题。

管理组织变革

65. 审计委员会先前曾强调，系统的实施工作需要作为更大的业务转型工作的一部分来管理，目的是在成功交付技术解决方案之后，实现联合国行政工作的现代化。行政当局期望在实施系统的同时改变管理框架(见 A/67/651，第 57-59 段和图三)，包括改革本组织的目标业务模式并调整问责制和责任制框架。项目已到了一个关键时刻。实现落实系统的各项目标将需要高级管理层以三种主要方式加紧努力：阐明项目与联合国更大范围的行政改革包括一个确定的目标业务模式之间的关系；把改进项目作为一个组合来管理，包括明确排序；共同努力，通过确保必要的资源和活动确实到位来实现未来的展开工作，同时以明确和一致的讯息及支持行加强这一工作。

四. 治理和管理

66. 审计委员会先前肯定行政当局在加强效益管理以及项目理和管理方面已取得进展，但强调还需要做更多的工作，特别是考虑到不断增挑战。审计委员会在报告这一部分提出了去年取得进一步进展的最新情况。

A. 管理效益

67. 审计委员会以前曾谈到在实现效益方面取得的进展。这些效益包括改进处理速度和简化程序，利用更好的及时的综合财务和业绩信息，并采用更高效、更经济合算的工作方法。

利用更好的信息

68. 管理层承认，需要做更多工作，宣传利用数据和资料等途径提高质量效益的重要性。这取决于对数据机会的了解、利用数据的能力以及组织对根据数据分析的见解采取行动的接受和支持。审计委员会注意到，由于缺乏可用资源，行政当局关于让 60 个超级用户引领这项工作并改进管理层业务情报的计划尚未落实。行政当局最近将所需超级用户数量改为 50 个。对这一角色的培训始于 2014 年 5 月。

量化更高效、更经济合算的工作方法产生的效益

69. 审计委员会先前建议行政当局通过一致途径来实现效益，并制定有效办法查明每个业务单位在时间、成本和质量方面的业务业绩的现状；企业资源规划系统实施后实现的未来业绩水平；实现未来业绩目标的方法和投资；如何计量和报告实现的效益。行政当局已采用更一致的方法来估算效益，如规定如何计算效益类别。然而，截至本报告编写之时，行政当局还没有完成效益报表和效益实现计划，也没有确定用以衡量进展的基准。

70. 人力资源管理厅在制定用于估算企业资源规划系统对某一实体的影响的实际方法方面，进展最大。该方法已在四个地点进行了测试，提供了利用工作人员数目和职等以及任何地点或实体要处理的业务量计算效益实现计划的模式。该模式将用于计算驻纽约所有实体的效益，以准备在 2015 年中部署，并应扩大适用范围。

71. 行政当局还将编制一份经修订的旨在量化预期该项目能够切实提供的年度效益的文件。流程所有人在制订各部厅的效益实现计划时，可以利用迄今在实施过程中汲取的经验教训来完善有关潜在的定性和量化效益的任何假设。行政当局有责任制定明确的基准和适当的衡量方法，以客观地显示，比照执行费用，效益如何能够转化为预算核减数(可供会员国使用的现金或转入其他增值活动的资源)。这是实施企业资源规划系统的不可分割的一部分。与此同时，行政当局仍然致力于从项目中获得每年经常性量化效益，到 2019 年价值为 1.4 亿至 2.23 亿美元，具体来自完善业务流程、自动化、减少重复和精简行政程序。

72. 审计委员会在摘要第 29(e) 段提出了关于效益实现计划的建议。

B. 项目的治理

指导委员会

73. 审计委员会注意到，提交给指导委员会的信息质量有了稳步改善，但审计委员会强调，需要在一些领域加强委员会的监督作用，并认为仍然需要做更多的工作，例如通过综合计划，更好地跟踪对应项目交付成果的支出，并改进有关风险的成本和情况分析。

74. 审计委员会确认，在基础部分启动后不久，指导委员会迅速回应了正在出现的问题和困难，如作出重要、务实的决定，以调整项目部署时间表并设立执行后审查工作队。然而，随着项目面临的财政压力加大，需要更多地注意到决定的财政影响。例如，委员会商定了工作队于 2014 年 3 月提出的一系列行动，但未计算费用。此外，最初作出调整执行阶段的决定，并未考虑费用增加以及对效益实现的影响。另外，审计委员会没有看到任何证据，显示委员会审查了长期问题，如规划和测试关于今后推出工作和 2015 年后发布功能的假设以及旨在处理和解决阻碍成功的中期障碍的前景和风险扫描。

风险管理

75. 对风险管理程序的监督和管理有所改善。项目管理办公室定期审查和更新风险登记册。重复的款目已被清除，并且有证据表明，应对升级的风险和问题的速度有所加快，因此，风险登记册上“开口”款目的数量大幅减少(见表 8)。行政当局现在还跟踪尚未解决且尚未缓解的项目风险以及尚未解决但得到积极缓解的项目风险的平均年龄，相比仅仅测量风险未获解除的时间，前者能更好地衡量进展，因为不可避免地有些风险将永远无法解决。

表 8
开放风险和问题数量减少

款目类型	截至 2013 年 4 月的数量	截至 2014 年 3 月的数量
风险	199	38
问题	491	41
共计	690	79

资料来源：项目风险登记册。

76. 指导委员会每月收到关于最紧迫风险的热图和资料，但没有获得任何关于风险的潜在费用影响的资料。这类资料将有助于作出更有效的关于确定优先次序和缓解措施的决策。随着项目的部署，出现了更多关于业务领域准备的风险，只能通过分担业务领域风险管理的责任和问责来加以缓解。

C. 项目管理

综合项目规划

77. 审计委员会强调需要有明确的关于用于供资各种项目任务的预算的项目时间表和执行计划，包括用于任何可能风险的备抵，以及用于明确确定的关键路径和审查点的备抵，以帮助管理主要项目中不可避免的费用增加和常见的延迟。审计委员会感到特别关切的是，2013 年下半年项目日益复杂，需要制定综合计划，涵盖项目小组、承包商和行政当局要开展的所有活动。

78. 项目小组已开始使用更详细和综合的总项目计划，汇集了关于联合国海地稳定特派团推广试点(2014 年 7 月应提交)、不动产(2014 年 7 月应提交)以及第 3 群组(2014 年 11 月应提交)的计划，细分为各项工作任务，表明已完成工作的百分比和目标日期。然而，这并未与所需资源水平相挂钩，也未表明项目总体工作计划，也就是说，这并非审计委员会建议的综合方式。例如，它并未表明正在开展的其他工作，如执行后支助、主流化培训和后续部署阶段的支助工作。

对比进展和交付成果，监测支出

79. 该项目仍无法准确确定支出某一比例的预算后本应交付哪些成果。项目小组并未按照审计委员会之前的建议，在工作中最终建立预算、里程碑和交付成果之间的联系。项目小组告知审计委员会，它仍然无法准确地确定用于交付成果和里程碑的费用和预算，因为它无法准确地确定具体交付成果占用的工作人员的工作时间，因此它认为无法建立努力、价值和交付之间的联系。也没有专门的业务分析证据表明，其余资源将如何用于完成项目的技术方面，或更广泛的联合国资源将如何用于实现业务准备工作。该项目的预算预测是基于工作人员人数，但其他预测未基于任何具体标准，因为没有历史数据来计算估计数，或任何自下而上或工作细分结构来表明可能需要的资源。

商业战略

80. 审计委员会先前建议行政当局为该项目编写商业总战略，以最大限度地发挥主要供应商的价值，同时平衡成本、风险和交付成果。行政当局尚未编写商业总战略，但有证据表明其考虑采取商业做法开展所需其余采购。2014年2月10日，本组织决定，在一项合同下整合旨在支助该项目的维护和一体化/实施服务的长期需求，预计将在2014年第三季度执行。在此期间，现有的系统设置公司的现有合同继续提供核心服务。行政当局计划是，扩展部分2今后所有所需资源以及当前部署引起的任何其他所需资源和改进将由新的供应商设计、建立、测试和支持。

五. 鸣谢

81. 审计委员会对主管管理事务副秘书长和项目主任及其工作人员向审计委员会工作人员提供的合作和协助表示感谢。

大不列颠及北爱尔兰联合王国主计长兼审计长
审计委员会主席

(审计组长)

埃米阿斯·莫尔斯爵士(签名)

中国审计长

刘家义(签名)

坦桑尼亚联合共和国主计长兼审计长
路多维克·乌图(签名)

2014年6月30日

附件

各项建议的执行情况

建议概述(A/67/164)	段次	首次提出建议 的财政期间	完全 执行	正在 执行	未执行	因时过境迁 而不能执行	被审计委 员会终止	委员会对情况的评论 意见——2014年6月
1 审计委员会建议行政当局在每个业务领域内均设计、传播和落实一项计划，以利用企业资源规划系统的最新综合数据所带来的确定效益，包括说明行政当局打算如何实现信息改善的定性和量化效益。	16	2012		X				行政当局计划培训超级用户进行数据分析，但尚未举行培训，因此，该计划未执行。行政当局还设立了一个“团结”项目培训学院。
2 审计委员会建议行政当局采用一项实现效益的统一办法，其中包括：(a) 定性和量化效益的明确类别；(b) 计量不同类别效益的方式；(c) 实现不同效益的计划；以及(d) 监测和核可已实现效益的流程。	19	2012		X				行政当局已确定定性和量化效益的可能类别及其计量方式。它们尚未经流程所有者商定和通过，审计委员会没有看到任何旨在监测和核可效益的计划。
3 审计委员会建议行政当局继续嵌入流程责任的概念，包括确立一个商定进程，以便在企业资源规划项目实施之前和之后解决流程所有人和各部厅主管之间的分歧。	21	2012					X	审计委员会终止了这项建议，因为本报告一项新的建议包含了这一建议(摘要，第 29 (d)段)。
4 审计委员会建议行政当局设计一种可靠的方法，明确界定：每个业务单位在时间、费用和质量方面的业务表现的当前状况；(b) 企业资源规划系统实施后实现的未来业绩水平；(c) 实现未来业绩目标的办法和投资；以及(d) 如何计量和报告实现的效益。	26	2012			X			审计委员会没有看到任何证据表明这一方法已经制定。
5 审计委员会建议财务流程所有人在制订各部厅的效益实现计划时，利用联黎部队试点的结果来完善有关潜在的定性和量化效益的任何假设。	32	2012					X	审计委员会终止了这项建议，在本报告中提出了一项新的建议(摘要，第 29 (e)段)。
6 审计委员会还建议，其他流程所有人在各自的业务流程试点期间制订效益实现计划时也采用这种办法。	33	2012					X	审计委员会终止了这项建议，在本报告中提出了一项新的建议(摘要，第 29 (e)段)。
7 审计委员会建议人力资源管理厅确认目前的培训预算将为所需人数的工作人员的适当水平培训供资。	44	2012		X				人力资源管理厅无法确认目前的培训预算将为所需人数的工作人员的适当水平培训供资。人力资源管理厅制定并修订了学习和职业支助战略，2014 年 3 月提交并经管理委员会核准。

建议概述(A/67/164)	段次	首次提出建议 的财政期间	完全 执行	正在 执行	未执行	因时过境迁 而不能执行	被审计委 员会终止	委员会对情况的评论 意见——2014年6月
8 审计委员会建议行政当局向各部厅发布指导意见,说明如何量化、管理和跟踪企业资源规划项目的连带费用。	64	2012			X			本报告第三节指出,没有关于该项建议的行动。行政当局认为,“准备这一信息需要更多的人工程序和努力,行政当局认为,这些程序和努力如果用于业务准备和培训活动可能更好”。
9 审计委员会建议项目小组编写商业总战略,力求: (a) 实现企业资源规划项目主要供应商价值的最优化,同时平衡费用和交付风险;和(b) 设定今后所有采购应依据的参数。	81	2012		X				行政当局尚未制定了关于“团结”项目的商业总战略。但有证据表明其考虑采取商业做法开展其余采购。
10 审计委员会还建议行政当局审查更广泛地发展其支持主要项目的商业技能和能力的需要。	82	2012		X				审计委员会在关于联合国的报告(A/69/5(Vol. 1))中指出,行政当局已采取步骤,改进对一些领域的采购人员的培训。
11 审计委员会建议,企业资源规划项目小组作为紧急事项完成以下工作:(a) 拟订全面整合的详细项目计划;(b) 显著改善项目管理安排,以便于作出更详细的费用和时间表预测,控制风险,包括作出适当的设想情况规划和应急规划。	84	2012		X				这一项目计划的某些阶段相互结合,但总的来说,这并未为所需的所有工作提供关键路径。在监测对比支出的进展情况方面,取得了一些进展。
12 审计委员会建议行政当局设计和实施保证机制,使指导委员会能够就可能影响目前执行情况和未来交付的假想情况对项目提出质疑。	105	2012			X			行政当局尚未成立独立的保证制度,以质疑项目执行方(流程所有者和项目小组)提供的信息。 如上次报告所述,项目小组已安排一家专业服务公司提供同行审查和技术保证。
13 审计委员会建议,为了支持做出更好的知情决策,项目小组应向指导委员会提交最新情况,并在其中反映出有关费用、时间和质量预测的不确定程度(例如,在其中列入最好、最坏以及可能的假想情况)。	112	2012			X			审计委员会注意到向指导委员会提供的资料有所改进,但没有证据表明,指导委员会经常要求获得关于不确定程度或范围预测的信息,包括最好、最坏以及可能的假想情况。
14 审计委员会建议项目主任:(a) 考虑审计委员会查出的漏洞,在此基础上与流程所有人协商,重新评估企业资源规划系统的效益模式;(b) 商定每个流程所有人应实现的可识别效益基线数字;(c) 确定实际可兑	19	2011					X	审计委员会认为这项建议已经终止,因为如前所述,行政当局已执行建议的(a)和(b)部分。(d)部分已经执行。(c)和(e)被认为已经终止,因为审计委员

建议概述(A/67/164)	段次	首次提出建议 的财政期间	完全 执行	正在 执行	未执行	因时过境迁 而不能执行	被审计委 员会终止	委员会对情况的评论 意见——2014年6月
现节余数字；(d) 指明流程所有人应就实现商定节余和效益以及制定实现节余和效益的计划接受问责；以及(e) 向大会说明，为实现拟从该项目获得的年度效益，建议本组织实行哪些变革。								会将跟踪效益实现方面(摘要，第 16、19、21 和 26 段)。
15 审计委员会建议，为了就实现实施企业资源规划系统的预期效益进行透明的规划和报告，并清楚确定实现效益是否需要腾出或调动员额，行政当局应与大会协商其效益实现计划。	21	2011		X				只有在最后敲定详细的效益实现计划之后，才能执行这一建议。 行政当局目前正在编写这些计划，打算在第六次进展报告中向大会报告最新情况。
16 委员会还建议行政当局：(a) 针对与制定通过改变服务提供方法实现更大效益的提案有关的所有任务明确分配责任；和(b) 公布制定这些提案的时间表。	23	2011		X				主管管理事务副秘书长已被指定负责未来服务交付模式。
17 审计委员会建议行政当局：(a) 明确阐述行政当局将如何管理变革并在全组织范围采用效率更高的标准化工作方法；和(b) 就如何支持工作人员发展采用不同工作方法的技能和能力问题制定计划。	31	2011		X				行政当局取得了进展，但需要重新评估培训方法。 这一建议的终止取决于，各业务单位主管与人力资源管理厅、项目小组和流程所有人利用基础部分启动的知识，评估当前培训需求，并计划如何使工作人员采用简化的标准化工作做法并将其纳入整个组织。与之相关联的是上文的建议(A/68/151，第 44 段)和本报告摘要第 29(b)、(c)和(d)段中提出的新建议。
18 审计委员会还建议行政当局确定管理和改进业务流程的正式做法，便于在实施企业资源规划系统后持续改革和改进。	32	2011			X			没有供业务单位采用的关于持续改革和改进的正式做法。然而，审计委员会注意到，真正的持续改进系统将需要几年时间才能充分到位。
19 审计委员会建议行政当局：(a) 制定详细的项目计划，将预算与各项里程碑和交付成果挂钩；(b) 列明预算每一部分由谁主管，负责交付什么成果；(c) 确定掌握支出和进展情况的安排，以便更有效地监测进展、更严密地控制费用并改进关于未来支出的决策。	52	2011		X				项目小组并未按照审计委员会之前的建议，在工作中最终建立预算、里程碑和交付成果之间的联系。项目小组告知审计委员会，它仍然无法准确地确定用于交付成果和里程碑的费用和预算，因为它无法准确地确定具体交付成果占用的工作人员的工作时间，

建议概述(A/67/164)	段次	首次提出建议 的财政期间	完全 执行	正在 执行	未执行	因时过境迁 而不能执行	被审计委 员会终止	委员会对情况的评论 意见——2014 年 6 月
20 审计委员会建议指导委员会评估行政当局是否拥有人数充足并具备适当的商业及合同管理技能的工作人员，他们需要有这些技能来管理与负责交付项目中相互依赖的不同部分的多个参与方订立的合同。	57	2011	X					因此它认为无法建立努力、价值和交付之间的联系。 审计委员会看到的证据表明，指导委员会考虑了审计委员会这一问题。
21 审计委员会建议项目主任和指导委员会：(a) 考虑到存在乐观偏差的可能性以及确定的风险的影响，重新评估项目时间表和预算的可行性，并对在项目目前范围下完成项目制定一个可靠的费用和时间预测；和 (b) 尽早向大会报告审查结果，并就如何解决确认的费用增加和时间延长问题提出建议。	72	2011					X	审计委员会认为这项建议已终止。 行政当局在第四次和第五次进展报告中向大会报告了订正项目时间表和预算，审计委员会期待在第六份进展报告中看到类似的最新情况。 审计委员会认为，目前的预算编制方法并不包含对乐观偏差或风险的有力和明确的定价作为全面预测的一部分。 审计委员会已终止这一建议，在本报告中重申了关键要素。
22 行政当局同意审计委员会的建议，即高级管理层应实施适当的控制措施，以便可以清楚地向大会表明，报告的时间表以及企业资源规划项目的实际和预计费用是可以保证的。	75	2011		X				目前的费用预测办法意味着这一建议不应被视为已完全执行。
23 审计委员会建议指导委员会主席和项目主任：(a) 指明项目风险由有权处理这些风险的人承担责任；(b) 评估和记录每项风险的发生概率，包括用数字说明其影响；(c) 建立常规风险监测，作为持续进行的预算编制和资源安排工作的一部分。	80	2011		X				审计委员会确认改善项目风险管理方面继续取得积极进展，但也强调指出，风险没有得到量化、审议和成为制定预算的一部分。
共计(2012 年)			—	6	4	—	3	2013 年提出的三项建议(A/68/151，第 46、60 和 101 段)未列入本表，因为它们是完全或部分重申以前提出的建议。
共计(2011 年)			2	5	1	—	2	这不包括 2012 年落实的三项建议。
共计			2	11	5	—	5	
在建议总数中所占百分比			9	48	22	—	22	