



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务厅
执行局

Distr.: General
27 November 2012
Chinese
Original: English

2013 年第一届常会

2013 年 1 月 28 日至 2 月 1 日，纽约

临时议程项目 9

审计委员会的建议

开发署：2010-2011 年审计委员会各项建议的实施情况报告

署长的报告

摘要

2012 年 7 月，联合国审计委员会对开发署 2011 年 12 月 31 日终了两年期财务报表发表了无保留的审计意见。虽然这是审计委员会连续第三个两年期对开发署发表无保留审计意见，但开发署管理当局认识到这是采用国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)的第一年，将努力确保往年的关键管理举措所取得的积极成果得到保护，并将全面处理潜在的系统性问题。开发署将继续密切进行监察并采取适当行动，保护积极成果。

本报告审查了处理 2010-2011 两年期 10 个最优先审计事项的进展情况，并扼要说明了处理 2012-2013 两年期现已修订为 9 个最优先审计管理事项的管理计划。9 个最优先事项清单开列了审计委员会在发表最初 15 个最优先清单(2006-2007)、11 个最优先事项修订清单(2008-2009)和 10 个最优先事项修订清单期间注意到的进展情况和积极成果。本报告已将行政和预算问题咨询委员会在审查开发署财务报表时提供的指导意见、开发署审计咨询委员会的意见和审计委员会的报告(A/65/5/Add. 1)考虑在内。审计委员会的审计报告也张贴在执行局秘书处网站。本报告又说明了审计委员会对 2011 年 12 月 31 日终了两年期提出的 33 项审计建议的最新实施情况。迄今为止，开发署已在目标完成日期或之前实施了 3 项建议，而且管理当局有信心，其余尚未实施的建议也将于各有关目标完成日期之前落实。根据执行局第 DP/2010/9 号决定，审计实施情况已贴在执行局秘书处网站。



开发署已实施了往年大部分的建议(占建议总数的 89%)。其余建议不是已被审计委员会撤销,就是要依靠第三方采取行动,或者是正在作出控制安排而被纳入 2010-2011 年的建议。

决定要点

执行局不妨:(a) 注意到联合国审计委员会发表的无保留的审计意见;(b) 注意到开发署在处理 2010-2011 年优先审计事项方面所取得的进展;(c) 支持开发署管理当局不断努力处理 2012-2013 两年期修订后 9 个最优先的审计管理事项。

一. 引言

1. 2012年7月,联合国审计委员会对开发署2011年12月终了两年期财务报表发表了无保留的审计意见。虽然这是审计委员会连续第三个两年期对开发署发表无保留审计意见,但开发署管理当局认识到这是采用国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)的第一年,将努力确保往年的关键管理举措所取得的积极成果得到保护,并将全面处理潜在的系统性问题。

2. 开发署重申,除其他外,它决心采用着重问责和顾及风险的方法来处理审计问题,这种做法符合开发署问责框架和监督政策(DP/2008/16/Rev. 1)扼要说明的问责原则。由署长主持的执行小组会议和由副署长主持的组织绩效小组对解决基本审计问题的进展情况进行了战略审查,确定了有关的基调。

3. 根据执行局第2010/9号决定,审计实施情况已贴在执行局秘书处网站。本报告审查了自上一次增订最新情况(第2012/6号决定)以来,开发署在处理2010-2011年10个最优先审计事项方面取得的进展,并概述了为处理修订后的2012-2013两年期9个最优先审计管理事项而制定的管理计划。管理当局为每个两年期制订最优先审计管理事项的做法,是为了查明内部和外部反复出现或新出现的重大审计风险,以及查明反复提出同样审计意见的根本原因。这使管理当局可以优先确保有足够的减少风险控制措施,可将任何剩余风险减至可接受的水平。在这方面,管理当局协同审计委员会及审计和调查处(审调处)对进展情况进行年度审查,结果产生了修订后2012-2013两年期9个最优先审计管理事项。9个最优先审计管理事项修订清单反映出从发表最初15个最优先事项(2006-2007两年期)、11个最优先事项(2008-2009年两年期)和10个最优先事项(2010-2011两年期)以来,审计委员会和审调处注意到的进展情况和积极成果。

二. 审查处理2010-2011年最优先审计事项的进展情况

4. 必须指出,2010-2011年10个最优先审计管理事项是开发署管理当局在2006-2007两年期期间提出的最初15个最优先审计事项清单和在2008-2009两年期查明的11个最优先审计事项清单取得进展的一种反映。根据同审计委员会和审调处的讨论,10个最优先审计事项名单现已进一步向下修订,为2012-2013年两年期确定了9个最优先审计事项名单。详情见下文第三节。

5. 根据在前三个两年期开始采用的做法,开发署管理当局利用审计委员会和审调处的独立意见,评估开发署在处理10个最优先审计事项以及其他余下挑战方面所取得的进展。

6. 结论是,在所有10个最优先审计管理事项方面都取得了令人鼓舞的进展,尽管每个审计优先事项各项细节所取得的进展不尽相同。对于其中一个审计优先

事项(资产负债表清理-Atlas 和 Atlas 之前的余额),有关余额的审查及随后的调整已大致完成,现已注意到取得了相当不错的进展,其余所需内部程序和调整将于 2012 年结清业务时最终确定。不过,将继续密切加以监测,以确保不会出现倒退和重新出现重大审计风险。对于 7 个审计优先事项 - 国家实施制后续审计和现金转移统一办法的监测/支持;Atlas 用户安全及内部控制;休假记录和征聘管理;资产管理;管理高风险的方案组合;实施国际公共部门会计准则准备情况;长期未获实施的审计建议——已注意到取得了合理的改善,但还有更多的工作尚待完成。关于两个审计优先事项(方案/项目设计、监测和评价,以及国家办事处的采购管理),已得出的结论是,并非所有补救措施都得到全面落实,因此有关干预措施的实效还没有完全确定。由协理署长主持的组织绩效小组会议和由副署长主持的执行小组会议介绍并核可了内部评估的结果。2010-2011 两年期 10 个最优先审计事项的评估摘要见附件 1。

7. 去年实施的促使提出积极评估意见的主要管理举措包括,但不限于:

(a) 在及时提交国家实施制审计报告方面,情况已大为改善。审计处报告,截至 2012 年 9 月底,已收到 93%的计划支出审计报告,而在 2009 年只收到 77%。

(b) 有保留审计意见的净财务影响总额从 2010 年的 3 970 万美元降至 2011 年的 1 170 万美元,主要原因是出现了在埃及丢失文件这个特殊情况。

(c) 长期拖欠(超过 6 个月)各国政府的国家实施制项目预付款的总价值从 2010 年底的 570 万美元降至 2011 年底的 390 万美元。

(d) 已全面审查成果报告框架和指标,这是中期审查的一部分。已向执行委员会提出体制成果框架并获核准,将于 2012-2013 年落实,其中还推出了其他指标,以衡量开发署对发展的实质性贡献,还有新一类的指标,用以衡量发展实效。又重新设计了注重成果年度报告的汇报机制,以衡量新的成果。

(e) 向国家办事处提供了成果管理的培训。此外,成果管理已纳入能力发展和方案/项目管理的培训。最近已启用一个协助新任命和新调动的工作人员上岗和熟悉情况的工具,其中说明了各项成果应如何与机构优先事项保持一致。各局采用了不同的方法去跟进审计建议。一个有效的方法就是采用可跟进审计建议并可积极主动防止问题发生的企业情报仪表盘。

(f) 已实行根据采购能力评估将更多采购权下放给国家办事处的做法。为了缩短采购流程,已出台一项新的微采购政策和个体咨询人政策。咨询委员会在线采购系统也已增强。已为采购仪表盘开发了跟踪和报告管理的工具,以便按每一国家办事处或业务单位、局和整个开发署采购业务的各个方面,主动积极提供分析和报告。开发署已推出一个终止供应商资格政策,与联合国机构间供应商制裁示范政策框架取得一致。供应商抗议程序也已公布,供应商抗议跟踪系统业已启动。

(g) 60 个与审调处在 2008 年提出的审计建议有关的 Atlas 风险和控制措施已得到全面落实。此外,管理局的财务资源管理厅还抽查关键的 Atlas 业务。Atlas 用户账户和访问权限每年均与企业主共同进行审查,确保内部控制框架的任何例外情况均参照财务主任适当授权的任何例外情况进行审查。

(h) 在风险大的国家,开发署一般被选为全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金赠款的临时主要接受者。截至 2012 年 6 月,开发署在 29 个国家和地区充当全球基金赠款的临时主要接受者,签约赠款金额达 14 亿美元,其中 84% 的赠款业绩良好或尚可。到目前为止,38 个全球基金项目审计有 35 个被评为部分满意或更好,要强调的是,这是在高风险环境中进行的。

(i) 开发署已在马来西亚建立了一个全球共享服务中心,支持国际公共部门会计准则的相关功能。这个中心目前已全面运作,向各国家办事处提供援助,处理国际公共部门会计准则制度的复杂业务,包括记录来自捐助协议的收入和与资产管理有关的业务。

(j) 管理当局作出了重大努力,参与筹备于 2012 年 1 月 1 日采用国际公共部门会计准则。又协同审计委员会和审计咨询委员会制定了符合国际公共部门会计准则的财务政策和程序,于采用国际公共部门会计准则之前公布。工作人员通过区域研讨会、网络研讨会和在线培训课程接受培训。企业资源规划系统也作了更改,以符合国际公共部门会计准则。国际公共部门会计准则仪表盘也已启动,以监测遵行国际公共部门会计准则各项政策和相关程序的情况。

(k) 作为筹备实施国际公共部门会计准则的一部分,在将管理资产数据转移至国际公共部门会计准则配置系统之前,管理当局进行了深入的数据清理工作。资产管理方案和业务政策和程序也进行了更新,以实行有效的控制。

(l) 缺勤管理过程使用 Atlas 的企业资源规划功能(电子服务)。此外,随着合规情况审查小组(当地工作人员)及合规情况审查委员会(国际专业工作人员)的成立,征聘过程的质量控制已经落实。

(m) 截至 2011 年 12 月 31 日,各信托基金的会计赤字余额已减至 330 万美元(2010 年 12 月 31 日为 750 万美元),其中包括以欧元计价的 320 万美元。这些结余现已按季进行监测与跟进,并包括在季度财务审查中。

(n) 审查长期未偿还账户余额及随后的调整已大致完成,因此清理这些余额的工作已取得成绩。2012 年结清业务时,将最后确定其余的必要内部程序和调整。账户关闭程序已修改,这是国际公共部门会计准则筹备工作的一部分。

8. 如上所述,管理当局已同意,还需要对两个有关审计优先事项做更多的工作,然后才能说在解决基本能力和管理问题方面取得了进展。这些领域是:(a) 方案/项目设计、监测和评价,以及(b) 开发署办事处的采购管理。

三. 处理 2012-2013 两年期 9 个最优先审计事项的管理计划

9. 根据审计委员会和审调处的联合评估结果，2012-2013 两年期 9 个最优先审计管理事项修订清单业已确定，并得到由协理署长主持的组织绩效小组会议和由署长主持的执行小组会议的核可。

10. 关于先前 10 个最优先事项清单中的一个最优先审计事项——清理资产负债表(Atlas 和 Atlas 之前的余额)，由于有关这些余额的审查及随后的调整已大致完成，其余所需内部程序和调整将于 2012 年结清业务时最终确定。将继续密切监测这些领域，以确保不会出现倒退和重新出现重大审计风险。

11. 虽然 9 个最优先事项修订清单中的若干重点领域依然与先前的 10 个最优先事项清单中的重点领域类似，但是已经调整或修订了若干职能领域的相关情况，以列出查明的新风险。关于 2012-2013 两年期 9 个最优先审计管理事项的概况见附件 2。

12. 下文介绍了 2012-2013 两年期的 9 个最优先审计管理事项，并论述了开发署管理当局打算如何处理审计风险和基本系统性问题。开发署认识到当前全球金融危机后续影响带来的财政危机，并认识到需要厉行节约、提高效率与加强实效。9 个最优先审计管理事项修订清单表明开发署管理当局决心重点关注主要审计风险，同时加强内部能力：

(a) 国家实施制的审计后续行动和统一现金转移办法的框架/检测/支持。开发署管理当局高兴地注意到，在审调处审查过的国家实施制审计报告中，有 82% 获得了“满意”评级(相比之下，2010 年为 76%)，虽然如此，它仍然集中注意国家实施制审计总评级为“不满意”的国家实施制项目，包括重点注意那些因审计附有保留意见以及由于过期很久还没有提交国家实施制审计报告的办事处而有巨大财务影响的项目。各区域局将继续予以密切监察，以确保有纾缓措施可解决潜在的能力问题，以及克服实施伙伴财务管理系统的薄弱环节。

按照联合国发展集团高级别管理委员会高级别评估团报告的建议，对统一现金转移办法进行了全球评估，结果修改了统一现金转移办法框架的重点。修订工作由发展集团/发展业务协调办公室统筹，由参与统一现金转移办法的联合国组织提供投入。目的是提高框架的实效，简化做法，制定更多的导则，修订统一现金转移办法的适用性和遵行准则、问责制框架、国家办事处为落实全球评估的建议而使用的程序和工具。预料修订统一现金转移办法框架一经推出，将解决关键的审计问题。开发署正在积极参与这项机构间的努力。实施统一现金转移办法的最终责任在于联合国国家工作队，其中要考虑到每个方案国家的独特背景。此外，有需提高发展集团区域小组的业绩。在开发署，业务监督委员会将积极参与监测各国家办事处实施统一现金转移办法的情况。

(b) 方案/项目设计、监测和评价。如前所述，所有补救行动的全面实施仍有待完成，因此这些干预措施的实效尚未完全确定。根据组织改革议程，已设立国家办事处业务模式工作队，负责制订新的国家办事处业务模式，以应对三个相互关联的主要挑战：提高业务效率，加强关键功能，提高国家办事处应变的灵活度。这项工作的目的之一是拟订一个系统，以加强开发署国家办事处规划、监督、监测和评价的能力。作为这项工作的一部分，正在协助一些选定的国家办事处通过更好的规划、监测和评价，有系统地加强项目质量。这项工作是修订开发署成果管理做法以筹备下一个开发署战略计划的基础。已在一个选定国家办事处的进行实地工作，并已取得成果和企业的经验教训，目前正在进行的工作是界定新的企业监测和评价的最低标准。

此外，作为发展集团倡议的一部分，正在讨论如何与联合国其他机构合作，在联合国国家工作队一级改善监测、评价和成果管理。组织绩效小组已核准国家办事处支助倡议，以改善各方案的成果管理，其目的是在下一个战略计划于 2014 年 1 月开始时达到成果管理制最佳可能的标准。

(c) 项目财务结算。认识到这方面的积极趋势，最新一轮国际公共部门会计准则区域培训讲习班一直强调项目财务结算问题。正在考虑通过修改后的财务仪表盘检测财务结算工作。

(d) 开发署办事处的采购管理。管理当局将继续在按照组织改革议程框架内开发署采购路线图实施关键干预措施所取得进展的基础上再接再厉，但它知道还需要更多的改进。根据该议程，通过正在实施的国家办事处业务模式倡议，开发署继续追求效率，并确保符合规定，如果是国际采购，尽可能通过集群采购活动进行，如果是当地采购，则通过区域或从总部提供进一步的增援力量，以弥补各国家办事处能力上的差距。在采购能力方面，开发署已建立了一个正式的采购专业化方案，其中有不同级别的认证系统。这些方案获英国皇家采购与供应学会认可。

(e) Atlas 系统改革控制。开发计划署管理当局同意审计咨询委员会的观点，认为信息和通信技术是非常重要的，以确保资本投资决定都以对信息和通信技术系统的企业观点和在关键企业系统生命周期中所涉费用问题(包括一次过和经常性费用)的分析为依据。信息和通信技术治理小组最近已重新建立，其任务职权范围业已修订。这个小组有适当的权力可作出所有单位的业务信息和通信技术决定。它又每两年向开发署的高级管理人员提供咨询意见，说明开发署信息和通信技术资源分配、投资和实施的优先次序，其中认识到信息和通信技术资源目前还包括其他非开发署的机构间方面。

为了应对潜在的审计风险，Atlas 变动控制手册正在更新，以反映当前在变动过程和相关控制方面采取的实用方法。数据校正标准也正在审查中，同时正在明确界定不同类型的变动和每类变动应采用的控制措施。

(f) 休假记录和征聘管理。缺勤管理过程现使用Atlas企业资源规划功能(电子服务), 工作人员可用它请假, 由管理人员电子批准。各区域局需要进行监控, 务使各国家办事处以最佳方式利用电子服务。请假仪表盘正在测试中, 以便在2012年年底之前实施, 跟踪使用情况。此外, 休假管理审计现已是审调处工作计划的一部分。已计划由每个开发署国家办事处和总部各单位全面核证累积休假日数, 作为2012年年终财务结算活动的一部分。

(g) 管理高风险方案组合。开发署管理当局按照其顾及风险的方法来管理审计问题, 认识到需要对具有潜在高风险的组合进行战略管理。这包括全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金、以欧元计价受货币波动影响的信托基金、以及特殊情况国家的方案。

已经有一个处理审计风险的既定战略。高级管理人员的任务是密切监督和监测全球基金赠款。开发署组织绩效小组(主席为副署长)每半年审查整个投资组合的实施问题和风险管理方面的关切事项。同时又经常进行审查, 以克服实施瓶颈, 加强风险管理, 支持及时实施各项审计建议。已制订共用工具和准则, 确保各国家办事处一致和透明地管理全球基金赠款。

(h) 资产和库存管理。2012年总部单位和国家办事处年终资产实物核查已计划在2013年第一季度进行。此外, 开发署2011年12月以来已进行了两次半年度项目资产实物核查, 这是国际公共部门会计准则实施计划的一部分, 以准备在过渡阶段结束后上载发展项目的资产数据(按照国际公共部门会计准则17)。已计划访问各国或聘请咨询人支持各办事处为这个最后阶段编制它们的记录。第二轮培训研讨会和网络研讨会正在进行中, 在资产管理领域培训国家办事处的工作人员。库存管理也需要密切关注, 因为采用国际公共部门会计准则之后, 这个领域已获得更高的重视和关注。然而, 与其他联合国组织相比, 库存在开发署的资产负债表中并不是一个重大组成部分, 因此它被视为不够重要, 无须设置中央库存模块。管理当局一直专注于向国家办事处提供详细的库存管理指导意见, 加强各国家办事处在当地使用的现有库存系统。已通过区域研讨会和网络研讨会进行培训。鼓励各区域局, 适当时联同各中央局, 以及各信托基金管理人员(例如, 全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金), 继续通过访问各国家办事处提供支持。

(i) 国际公共部门会计准则实施情况。根据执行局第2009/15号决定, 开发署于2012年1月1日采用国际公共部门会计准则。管理当局协同审计委员会和审计咨询委员会, 作出了重大努力, 让各组织、利益攸关方、工作人员、Atlas系统和数据做好准备, 与审计委员会和审计咨询委员会协商, 最后落实公共部门会计准则的相关政策, 取得了很大的进展。然而, 开发署管理当局认识到, 2012年1月1日在开发署各办事处顺利推出国际公共部门会计准则后, 必须监察国际公共部门会计准则的相关活动。管理当局也充分认识到, 国际公共部门会计准则在不断发展, 需要定期更新国际公共部门会计准则的政策、程序、流程和系统,

以及所涉费用问题。管理当局的目标是确保符合国际公共部门会计准则的财务报表均获得无保留审计意见。管理当局也正在拟订国际公共部门会计准则的效益实现计划。

(j) 长期未获实施的审计建议。根据执行局第 2006/19 号决定，开发署管理当局一直在采取积极措施，以全面处理截至 2012 年 12 月已有 18 个月或更长时间未获实施的所有审计建议。经与审调处讨论，管理当局正在区分哪些审计建议在开发署各办事处掌控范围内，哪些审计建议要靠其他各方采取对应行动才能实施。

四. 联合国审计委员会对 2011 年 12 月 31 日终了两年期的审计建议实施情况

13. 审计委员会在其报告(A/65/5/Add. 1)对 2011 年 12 月 31 日终了两年期发表了 33 项审计建议。审计委员会将其中 23 项建议列为主要或高优先建议，其他 10 项列为中优先建议。开发署管理当局赞赏审计委员会确认已取得的主要进展，并鼓励开发署从 2012 年 1 月 1 日采用国际公共部门会计准则开始，不断提高组织业绩卓越标准。开发署管理当局同意审计委员会的所有 33 项建议，并继续努力提高标准。

14. 与以往各两年期的做法一样，开发署协同审计委员会，采用分阶段方法实施各项审计建议。在管理当局评估充分实施审计建议所需开展的工作及其复杂性的基础上，为不同建议分别规定了目标完成日期。采用分阶段方法也可以尽量减少在高峰期打乱总部和国家办事处的工作。将协同审计委员会，根据目标完成日期，衡量和监测进展情况。

15. 截至 2012 年 10 月 31 日(本报告截止日期)的实施情况如下：

表 1：截至目标完成日期的实施情况

目标完成日期	已实施	在实施	总计
2012 年第四季度	1	1	2
2013 年第一季度		2	2
2013 年第二季度		17	17
2013 年第三季度	1	3	4
2013 年第四季度	1	7	8
总计	3	30	33
百分比	9	91	100

16. 所有审计建议都已实施或正在全面实施。目标完成日期为 2012 年第四季度的两项建议中，有一项业已实施。管理当局有信心，第二项建议也将会在 2012

年年底之前实施。管理当局还指出，另外两项建议已于目标完成日期之前实施。实施情况，包括行动计划的细节，见贴在执行局秘书处网站的文件及本报告。

表 2：按优先程度分列的实施情况

按优先程度和实施情况分列的建议	已实施 (a)	在实施 (b)	总数 (a)至(b)
高	3	20	23
中		10	10
低	0	0	0
总数	3	30	33
占总数百分比	9	91	100

17. 总体来说，往年所有的建议均已实施或被审计委员会撤销、或要依靠第三方采取对应行动才能取得成果，或者是正在作出控制安排而已纳入 2010-2011 年的建议。对于 14 项已实施的建议，管理当局已要求审计委员会将这些建议结案。

建议实施情况	建议数目	占总数百分比
已实施	79	89
被审计委员会撤销	3	4
要靠第三方采取行动	2	2
纳入 2010-2011 年的建议	5	5
总数	89	100

五. 结论

18. 开发署将确保往年通过采取重大管理措施而取得的积极成果在中长期不会出现倒退。修订后的 2012-2013 两年期 9 个最优先审计管理事项在企业一级定下了基调，说明了管理当局应对现有风险和新出现风险的措施。此外，正提请协理署长主持的企业风险管理委员会关注那些可能影响开发署执行任务和战略计划能力的审计风险。因此，正在密切监测和降低源自审计的企业风险。按照开发署目前的做法，将不断定期进行监督和监测，以降低重大的审计风险或企业风险。

附件 1：2010-2011 两年期 10 个最优先管理事项的评估摘要

国家实施项目制审计后续行动和现金转移统一办法的监测/支持	方案/项目的设计、监测及评价	国家办事处采购管理
Atlas 用户安全及内部控制	休假记录和招聘管理	资产管理
管理高风险的方案组合	清理资产负债表数据 (Atlas 和 Atlas 之前的余额)	
实施国际公共部门会计准则准备情况	长期未获实施的审计建议	

图例

有显著改善，控制措施有效	有所改善，但还需做更多工作	并未全面采取所有补救措施，或干预措施的实效尚未充分确定
--------------	---------------	-----------------------------

附件 2：2012-2013 年 9 个最优先审计管理事项

国家实施项目制审计后续行动和现金转移统一办法的监测/支持	方案/项目的设计、监测及评价	国家办事处采购管理
Atlas 变动控制	休假记录和招聘管理	
管理高风险的方案组合	资产和库存管理	
国际公共部门会计准则实施情况	长期未获实施的审计建议	

所有项目均结转自先前 10 个最优先事项清单