



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
19 November 2013
Chinese
Original: English

2014 年第一届常会

2014 年 1 月 27 日至 31 日

临时议程项目 8

审计委员会的建议

开发计划署：2012 年审计委员会建议的执行情况后续报告

摘要

2013 年 7 月，联合国审计委员会正式发表了对开发计划署的审计报告 (A/68/5/Add. 1)，提出了无保留审计意见，对于开发计划署第一次根据国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)编制 2012 年 12 月 31 日终了年度的财务报表并没有任何强调事项。这是重大的成就，因为 2012 年是开发计划署第一次全年执行公共部门会计准则的年度。此前，审计委员会在 2006-2007 年度以后的连续三个两年期内为开发计划署提出了无保留审计意见。

开发计划署署长在最高层所设定的基调，以及该组织对于战略性管理审计风险问题采取以风险为依据、以问责制为核心的监督方式，使开发计划署得以接近较高的组织透明度和责任制水平。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审议了所取得的进展以及存在的挑战。

本报告探讨在处理以下两项工作方面的进展：2012-2013 年九个最优先审计方面管理事项(在文件 DP/2013/8 中阐述，并得到审计委员会第 2013/7 号决定的核准)，以及审计委员会对 2012 年 12 月终了的年度所作建议的执行情况。根据审计委员会第 2011/9 号决定，审计建议的执行情况细节以及审计委员会的完整审计报告可在执行局网站上查看。

前九项优先事项名单体现了审计委员会注意到最初十五项优先事项名单(2006-2007 年)、修正后十一项优先事项名单(2008-2009)和修正后十项优先事项名单(2010-2011 年)的提出前后的进展和成果。报告参考了对于审计委员会审计



报告的审查评论(A/68/5/Add.1)分别来自行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)的意见(A/68/381)和大会第五委员会的意见，以及审计委员会提交大会的摘要报告(A/68/163)。

决定要点

执行局不妨：(a) 注意联合国审计委员会对 2012 年所发表的无保留审计意见；(b) 注意开发计划署在处理 2012-2013 两年期主要优先审计事项方面的进展；(c) 支持开发计划署在执行审计委员会对 2012 年 12 月 31 日终了的年度所提的建议方面开展的管理工作。

一. 导言

1. 对于开发计划署 2012 年 12 月 31 日终了年度的财务报表，开发计划署从审计委员会得到了无保留审计意见(无强调事项)。这是一项重要的成就，因为该年度是开发计划署完全执行国际公共部门会计准则的第一个年度。
2. 开发计划署并没有认为这不值得惊喜。开发计划署署长在最高层所设定的基调，以及该组织对于战略性管理审计风险问题采取风险为依据、以问责制为核心的监督方式，在帮助开发计划署战略性管控审计风险、并从 2006-2007 年以来连续三个两年期获得审计委员会无保留审计意见方面产生了促进作用。
3. 附件一载列开发计划署 2012-2013 两年期九个最优先审计方面管理事项(在文件 [DP/2013/8](#) 中阐述，得到审计委员会第 2013/7 号决定核准)。十分重要的是必须铭记，2010-2011 两年期的十个最优先审计方面管理事项体现出相对以下阶段管理事项而言取得的进展：最初开发计划署管理层在 2006-2007 两年期确定的十五个最优先审计方面管理事项、以及开发计划署管理层在 2008-2009 两年期确定的十一个最优先审计方面管理事项。目前的九个最优先审计方面管理事项是在与审计委员会和开发计划署审计和调查处商讨之后，根据同审计咨询委员会就取得的进展情况进行的对话所确定的。

二. 审查在处理 2012-2013 年间最优先审计管理事项方面取得的进展

4. 尽管开发计划署已经根据公共部门会计准则进入一年度的财务审计周期，但是开发计划署接受了审计委员会对第一年根据公共部门会计准则进行审计中得到的经验教训，认为仍有必要追踪了解两年期的进展情况。开发计划署管理层遵循过去三个两年期内开始的惯例，继续征询审计委员会以及审计和调查处的独立意见，评估开发计划署的进展情况，查明在处理最优先审计事项中存在的挑战。
5. 凭借审计委员会对 2012 年 12 月 31 日终了的期间所作的审计结论，依据审计和调查处以及审计咨询委员会的谈论观点，得出的总体共识是，所有九个最优先审计方面管理事项上都取得了令人高兴的进展，尽管每一最优先审计事项中的各种具体情况参差不齐。开发计划署预计在 2014 年第二季度账户最后决算前能在许多(如果不是所有)上述方面取得更大进展。
6. 开发计划署将在 2014 年第二季度的财务报表下一次正式最后决策之前继续加速在所有九个最优先审计方面管理事项方面取得进展，与此同时，开发计划署目前(根据审计委员会进行的国家办事处审计结果)的估测是，需要在总部和外地层面进一步多加注意，以解决三大最优先领域余留的挑战：(a) 及时提交国家执行情况项目审计、提交因收到保留的审计意见而产生重大净财政影响的国家执行

项目、并提交连续几年得到有保留的审计意见的项目；(b) 项目/方案管理(特别是解决执行中出现严重拖延问题的项目监督)、预算管理，以及对已经结束业务的项目进行最后财务结算；(c) 资产管理，具体就是记录并适当处置开发计划署办事处所拥有的无法使用的资产，以便遵守较严格的公共部门会计准则的政策要求。

7. 附件二概述了 2012-2013 两年期九个最优先审计事项的初步评估。2013 年 10 月，由副署长主持的组织绩效小组核准了内部评估的结果，这一结果又得到了署长主持的执行小组的审查。

8. 按照审计委员会给行预咨委会的报告(A/68/163)中的意见，开发计划署始终关注跨部门的问题和挑战，包括涉及以下方面的问题：(a) 在财务管理系统或相关能力一贯低劣或薄弱的方案国中国家执行项目的执行伙伴；(b) 若干开发计划署办事处内本国工作人员力量的质量，尤其是核心业务职能方面；(c) 对分散的办事处进行监督和监测，同时由各自总部办事处对权力下放和管制保持适当的平衡。

9. 以下综述九个最优先审计事项方面的进展，为减少实施公共部门会计准则第二年中的这些挑战，已经计划或正在开展特定的优先管理行动：

(a) 国家实施制后续审计和现金转移统一办法(现金统转)的框架/监测/支持。开发计划署在这方面取得了良好进展。例如，区域局和国家办事处齐心协力，致使 97% 的国家实施制后续审计报告得到审调处的审查和接受(955 份报告占总开支为 19.1 亿美元的项目之 98%)，与此相比，2011 年和 2010 年同期国家实施制审计工作分别占 94% 和 97%。由于许多国家实施制审计报告的新的最后提交日期向前挪了一个月，以便根据公共部门会计准则对财务账目最后阶段，因此这一进展具有重大意义。

开发计划署认为，国家实施制审计报告是评估方案国内执行伙伴带来的障碍和委托管理风险的重要管理工具。管理层继续加强下一个国家实施制审计周期的国家实施制审计报告的及时提交工作(除非安全和其他政治事件阻止报告的提交)。此外，这些国家实施制报告的结果也是实用的管理工具，可以借此根据地方实情，就备选的管理安排和/或现金转移统一办法与国家实施制执行伙伴进行必要的商讨。

此外，开发计划署继续通过其现金统转咨询委员会对发展业务协调办公室目前率领的工作作出积极贡献，对 2005 年以来一直采用的目前现金统转框架作出必要的修改。修改(一旦完成)将以参与这项工作的联合国组织所积累的经验教训为依据。预计这样将能更加明确联合国组织及其国家工作队的责任制和义务，并且对保障业务和财务活动及报告采取更具成本效率的方式。

(b) 方案/项目的设计、监测和评估。从组织改革的议程方面看，开发计划署在这方面取得了良好进展，而且目前正值开发计划署准备落实获得审计委员会

第 2013/27 号决定批准的 2014-2017 年新的战略计划。开发计划署设置了新的、更加健全的国家方案文件，目前正得到组织绩效小组的审查，定于 2013 年 12 月推出。对方案和管理周期提出的整体重新设计已于 2012 年 12 月得到组织绩效组批准，其中的一些关键内容目前正在最后确定，以便纳入方案与业务政策和程序之中。开发计划署并开始设计一个方案质量保证程序，程序将包括修改总部方案评估委员会的职权范围和指导方针，把方案质量评估设定在高级管理人员的工作范围之内。开发计划署已经制定、目前并正在测试一个项目质量保证系统，定于 2014 年开始普遍启动。

开发计划署并预计在 2013 年底推出强化的业务战略规划工作以及成果管理制和在线平台。管理制和在线平台将包含切实的成果管理制所需的综合方案和项目空间，而且还将带有业务分析能力及功能，以便支持国家办事处对业绩和成果的审查。区域局将利用业务平台，与国家办事处一起定期审查方案/项目的进展。

开发计划署将继续特别关注关闭暂停不用的信托基金，和/或经资金提供国政府的同意对未使用的经费重新编排方案。同样，开发计划预计将进一步加强对上业务上已经关闭的项目进行的财务最终结算。目前正在设计从评估报告中收集、整合并分析经验教训的新的综合系统，并于 2013 年 6 月推出，这项工作所需的成套数据已经到位，并正在输入业务决策过程。

在国家工作队一级，开发计划署继续为联合国发展集团层面的举措出力，找到办法，在方案国加强监督和评估以及基于成果的管理惯例。开发计划署预计，得到组织业绩小组批准的国家办事处支助倡议(支助倡议)将能在一段时间后加强对方案的成果管理，尤其是支持定于 2014 年 1 月开始的 2014-2017 年间的战略计划。开发计划署将推出在线平台，帮助了解发展成果管理制，以此作为支助倡议的一个部分，其中关于指标的第一项内容将于 2013 年 12 月推出。

(c) 开发计划署国家办事处的采购管理。开发计划署取得了良好的进展。例如，开发计划署鼓励采购业务工作人员完成由英国皇家采购与供应学会核证的不同水平的采购认证方案，以此继续投资于采购业务常规程序的专业化。预计按这一方式将能帮助开发计划署采购工作产生实际价值，从而促动方案产生影响。目前已更加注重在开发计划署国家办事处鼓励采购规划方面的好的做法，通过对预计的方案需求进行妥善的规划和协调，挖掘节省开支的潜力。

除了确保工作人员能通过各种渠道利用机密、匿名的机制举报欺诈或腐败案情之外，开发计划署并采取步骤制止有失职业道德的采购做法，要求所有采购方面从业人员/专家接受有关采购方面职业道德和行为准则的义务性培训，培训由管理局采购支持办公室和道德操守办公室联合举办。遵循其对欺诈和腐败做法的零容忍政策，向一般公众分发了《署长关于针对欺诈、腐败、不端的和其他的行为而采取的纪律措施年度报告》，并提供资料，介绍对于工作人员，及前工作人员和其他人员(例如承包商)采取处分措施的案例。

此外，于 2012 年全面运作的供应商审查委员会对于认为供应商和第三方损害了开发计划署的违禁做法，经审调处开展的调查证实之后采取了行动。

(d) Atlas 系统改革控制。开发计划署在这方面取得了良好进展，包括建立了业务职能齐全的信息和通信技术管控小组，由得到副署长从全组织各部门指定的关键业务代表组成。信息和通信技术管控小组对于信息和通信技术资源分配、投资和落实方面的信息和通信技术举措积极从事审查及轻重缓急的安排工作。开发计划署修改并更新了 Atlas 系统改革控制手册，以便显示目前变革过程和相关控制过程中采用的切实方法。开发计划署预计将依据由审调处委托外部专家对 Atlas 控制程序进行审计后提出的建议，进一步加强 Atlas 改革控制和内部控制设置。

(e) 休假记录和征聘管理。Atlas 缺勤管理功能(电子服务)目前全面运作，其工作人员申请、上司批准休假/缺勤功能得到所有开发计划署办公室使用。在总部和国家办事处建立的合规情况审查小组/委员会继续对被选中的候选人的征聘和选人过程进行独立的审查。此外，对休假管理情况的审计目前已纳入审调处的工作计划。

开发计划署认为，目前已经设置了必要的程序，使之能够对离职后健康保险和积存年假负债遵循公共部门会计准则的规定作出更加完整、精确的估算。开发计划署将根据审计委员会的建议，在可能于 2014 年进行的下一次精算估值之时审查对离职后健康保险的供资计划，这项工作将由联合国秘书处集中统一协调。

(f) 管理高风险方案组合。开发计划署在这方面取得了良好进展。由副署长主持的组织业绩小组在各局层面开展一年两次的进度审查仍然是重要的监督机制，以此可主动地、战略性地管理高风险的方案组合。迄今已经落实的进一步风险管理措施包括在三个试点国家试点性地启动自我风险控制评估工具，采用这一工具的方案组合涉及全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金。自我风险控制评估工具是与发展政策局和审调局合作研发的，它帮助三个试点国家运用自我风险控制评估。自我风险控制评估的方式使开发计划署得以对风险管理采用更加系统、全面和多方参与的方式。自我风险控制评估工具并使国家办事处对风险管理有更加全面的视角，帮助国家办事处对各种风险作出轻重缓急的设定、确定来自业务程序的职能风险、确定属于其影响力范围内的风险，并为主动管控风险制定行动计划。开发计划署还将在下一次更新工具版本之时吸收从实施自我风险控制评估中汲取的经验教训，预计新版本将会得到更广泛的应用。

审调处实施的基于风险的分析和结构严谨的审计制度专门用于减少伴随着直接执行方案/项目的风险，尤其是过渡阶段的或处于危机的国家内存在的风险。

开发计划署继续积极主动地管理、指导和支持相关的国家办事处应对以欧元为计算单位的信托基金而带来的风险，这些基金受到货币波动的影响，该署同时还管理、指导和支持在处于特别发展状况的国家内开展的方案。

(g) 资产管理。尽管开发计划署已采取一些步骤审计这方面的风险，但根据审计委员会在国家办事处审计任务的审计调查结果，这一风险依然存在。除了经常的使用者培训、网络研讨会和国家办事处咨询支助之外，开发计划署采取的其他步骤包括：对管理局财政资源管理处支出项目和高价值/高数额资本化资产进行例外审查，以便确保资产得到适当资本化；改进 Atlas 资产报告，使之在审查资产记录时更便于使用；推出改善的资产核证书来对非资本化的资产进行财务处理。开发计划署预计，对资产数据的实物核对、按顺序整理与查证核实过程中得到的经验教训能有力地帮助开发计划署在过渡阶段(根据公共部门会计准则第 17 号)过后上载发展项目资产数据工作。但是，由于财产、厂房和设备的余额达 9 291 万美元，十分巨大，开发计划署面临的审计风险也依然很高，审计委员会提到了国家办事处资产数据质量方面的进一步改善。预计，进一步的纠正行动所产生的全面影响将在账户关闭之时得到更充分地认识，因此仍然是需要管控的主要审计风险。

(h) 公共部门会计准则的实施。实施公共部门会计准则不仅是采用新的会计准则角度的一个重大组织性变革举措，而且也是业务过程和惯例的一项改革。在实施公共部门会计准则第一年过程中得到的主要经验教训包括，认识到工作人员需要持续地得到具体领域的温故知新的培训和补习培训；找出有效办法，根据审计委员会的要求，因应开发计划署资产折旧政策的调整作出资产负债表的调整；在压缩的时间范围内对编制和最后审定符合公共部门会计准则的财务报表(即相关的会计附表)工作精简步骤。开发计划署预计将能够对其符合公共部门会计准则的政策、程序和过程实施定期更新，并随着根据公共部门会计准则实施的会计准则的逐步改变，对 Atlas 系统的设置也作出必要的更改。开发计划署预计能够在审计委员会规定的最后期限之前如期最终完成 2013 年 12 月 31 日终了年度的财务报表工作。

因应审计委员会的建议，开发计划署目前正在制定一项公共部门会计准则效益实现计划，这项计划应当能够指引管理层审查公共部门会计准则的实施如何加强了组织的透明度和问责制，以及管理层的机构总体决策。

(i) 长期未获执行的审计建议。开发计划署依然关注积极地(根据执行局第 2009/19 号决定)解决长达 18 个月以上未获执行的审计建议问题，并将其作为平衡记分卡上的关键单元业绩指标计入。截至 2013 年 9 月底，共有 58 项建议仍然长期未获执行。开发计划署预计能够进一步减少长期未获执行的审计建议数量，尤其是属于开发计划署国家办事处管控范围内的建议。

三. 联合国审计委员会对 2012 年 12 月 31 日终了的年度提出的审计建议执行状况

10. 2013 年 7 月，审计委员会正式对 2012 年 12 月 31 日终了的年度发表了开发计划署审计报告(A/68/5/Add. 1)。审计委员会在报告中提出了 20 项审计建议(2010-2011 年为 33 项建议)。其中，审计委员会确定了九项主要的建议，据此管

理层将其作为高度优先建议。其余 11 项建议被定为中度优先建议。管理层赞同所提出的所有建议。

11. 尽管提出的总共 20 项建议数量上低于前一审计期间的建议数量，但是预计全面执行这些建议却要艰巨得多，并将需要开发计划署管理层协调一致的持续努力来解决受影响的开发计划署办事处内的深层问题。

12. 遵循以前两年期采取的做法，开发计划署与审计委员会协商采取了分阶段的方式执行审计建议。开发计划署对执行每项建议都确定了明确的问责汇总表和掌管责任的指派。管理层已根据对全面执行审计建议所需要努力和涉及的复杂性所作评估，对不同的建议确定了目标完成日期。分阶段的方式尽量减少了高峰期间对开发计划署总部和国家办事处工作的阻断。因此，进展情况是按与审计委员会商定的目标完成日期和完成标准来衡量的。

13. 截至 2013 年 9 月底(提交本报告截止日期)，亦即审计委员会审计报告正式发表后约三个月，开发计划署高兴地指出，管理层已经对 20 项审计建议中的许多项开展了行动，以确保在目标完成日期之前全面执行。根据执行局第 2010/9 号决定，在执行其网站上提供了关于审计建议执行状况的表单。

表 1. 按目标完成日期载列的执行状况

目标完成日期	有待执行	已执行	执行中	尚未开始	总数
2014 年第一季度	3	0	3	0	3
2014 年第二季度	6	0	6	0	6
2014 年第三季度	5	0	5	0	5
2014 年第四季度	6	0	6	0	6
共计	20	0	20	0	20
百分比	100%	0	100	0	100

表 2. 按优先地位载列的执行情况

优先地位	已执行	执行中	尚未开始	总数
高	0	9	0	9
中	0	11	0	11
低	0	0	0	0
共计	0	20	0	20
占总数百分比	9	100	0	100

四. 联合国审计委员会对 2011 年 12 月 31 日終了的前一个两年期提出的审计建议执行状况

14. 在对于 2010-2011 两年期提出的 33 项审计建议中, 审计委员会认为 8 项 (24%) 已全面执行, 25 项 (76%) 正在执行之中, 包括在审计委员会报告 (A/67/5/Add. 1) 中指出的涉及联合国资本发展基金的两项建议。在本报告编写之时, 已有 16 项建议得到执行 (包括管理层要求执行局完成的另 11 项审计建议)。以下的各种因素导致 23 项有待执行的审计建议在全面执行中受到拖延 (不包括联合国资本发展基金的两项建议):

- (a) 最近已经取得进展, 因此管理层请执行局完成 (11 项建议);
- (b) 预计将持续地在一段时间之后取得进展 (五项建议);
- (c) 管理层出于资源和其他原因重新调整优先排列位置 (三项建议);
- (d) 全面执行需要第三方的及时、对等行动 (两项建议);
- (e) 审计局对完成标准设定较高期望 (两项建议)。

五. 结论

15. 开发计划署对执行公共部门会计准则的第一年就得到审计委员会的无保留审计意见感到高兴。但是, 该署并不认为这一成就不值得惊喜, 也没有轻视其中内在或残余的风险。迄今为止在所有九个最优先审计管理事项中取得的进展令人鼓舞, 尽管在每一优先审计领域的细节层面进展参差不齐。开发计划署正在不同层面积极参与行动, 确保 2014 年第二季度审计委员会审计报告最终完成之前能在其中许多 (如果不是所有) 领域取得更大进展。署长继续确定基调, 而副署长率领组织业绩小组, 密切监测处理优先审计事项和减少相关业务风险方面取得的进步。

附件一

2012-2013 两年期开发计划署九大优先审计管理事项

国家实施制后续审计和现金转移统一办法的监测/支持	方案/项目设计、监测和评价	开发计划署办事处采购管理
Atlas 系统改革控制	休假记录和征聘管理	
高风险的方案组合管理	资产和存货管理	
公共部门会计准则的实施	长期未获执行的审计建议	

附件二

进展情况的初步评估，2012-2013 两年期开发计划署九个最优先审计方面管理事项

1. 国家实施制后续审计和现金转移统一办法的监测和支持	2	5. 休假记录和征聘管理	4
2. 方案/项目设计、监测和评价	2	6. 资产和存货管理	2
3. 开发计划署国家办事处采购管理	3	7. 高风险的方案组合管理	3
4. Atlas 系统改革控制	3	8. 长期未获执行的审计建议	3
		9. 公共部门会计准则的实施	3

所用图例	颜色编码	所用图例	颜色编码
状况得到有效解决。	5	尚需采取补救行动、行动期待的收效尚未充分实现，或内在风险尚未减少	2
注意到良好的改进。按目标如期进行	4	状况恶化。	1
注意到进展，仍有更多工作要做	3		