



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务署
执行局

Distr.: General
28 November 2017
Chinese
Original: English

2018 年第一届常会

2018 年 1 月 22 日至 26 日，纽约

临时议程项目 9

审计委员会的建议

开发署和资发基金：关于联合国审计委员会 2016 年各项建议 执行情况的报告

摘要

2017 年 7 月，联合国审计委员会正式发表对开发署(A/72/5/Add.1)和联合国资本发展基金(资发基金)(A/71/5/Add.2)的审计报告，并对开发署和资发基金 2016 年 12 月 31 日终了年度提出无保留审计意见。这是根据《国际公共部门会计准则》(《公共部门会计准则》)编制报告的第 5 个完整年度，而该意见重申开发署和资发基金继续致力于遵守《公共部门会计准则》。这一成绩标志着开发署连续 12 年获得无保留审计意见。

署长希望强调，生产力、透明度和问责制仍是开发署的最优先事项。治理机制和问责框架确保各项资金通过适当信托问责得到管理，而这种问责由于致力于采取新工作方式得到了加强。开发署不断学习和执行其独立监督机构的各项建议，以帮助促进效率和效益。开发署通过提高其 2016 年发布的项目成果、财务数据和文件的质量及数量，连续第二年保持了其在“公布供资情况”援助透明度指数中的最高排名。

在开发署改善其组织生产力、透明度和问责制的标准时，与审计有关最优先事项的战略管理将得到密切监测，并由署长和协理署长直接参与。

本报告审查在处理 2016-2017 年与审计有关(在 DP/2017/11 号文件中列出并得到执行局在其第 2017/5 号决定中支持)的 7 个最优先管理事项方面取得的进展，并报告审计委员会关于 2016 年 12 月终了年度的各项建议的执行情况。根据第 2010/9 号决定，审计建议执行情况的细节和审计委员会报告的全文可在开发署执行局网



站上查阅。

决定要点

执行局不妨：(a) 注意到审计委员会为 2016 年发表的无保留审计意见；(b) 注意到开发署和资发基金在处理 2016-2017 年与审计有关 7 个最优先事项方面取得的进展；(c) 支持开发署和资发基金管理层在处理和执行审计委员会关于 2016 年 12 月 31 日终了年度的各项建议过程中持续作出的努力。

一. 引言

1. 开发署和资发基金收到了审计委员会对其 2016 年 12 月 31 日终了年度财务报表的无保留审计意见。就开发署而言，这标志着连续 12 年的无保留审计意见，是一项重要成绩，因为它再次说明开发署致力于不断加强财务管理、透明度和问责制。开发署将继续努力使其业务更大加卓越。署长在最高层定下的基调对开发署能够获得无保留审计意见发挥了促进作用。

2. 附件 1 开列了 2016-2017 年与审计有关的 7 个最优先管理事项。这些事项反映了在往年当初最优先事项上取得的进展。最优先审计事项数目自 2006-2007 年以来从 15 个减至 7 个，表明开发署各办事处在努力完成开发署任务方面业绩有所改善。为保持这一改善水平并实现更多收益，开发署将进一步加强其积极主动的监督和监测活动。

3. 当前所列与审计有关的 7 个最优先管理事项，是在与审计委员会、开发署审计和调查处以及审计和评价咨询委员会讨论之后确定的。本报告考虑到了行政和预算问题咨询委员会(A/69/386)和第五委员会各自在审查审计委员会报告(A/72/5/Add.1)时的评论意见，以及审计委员会 2016 财政年度报告(A/72/176)中所载主要结果和结论的简明摘要。

二. 审查在处理 2016-2017 年与审计有关 7 个最优先管理事项方面取得的进展

4. 虽然开发署根据《公共部门会计准则》进入了年度财务审计周期，但开发署认为有必要通过借鉴审计委员会此前两年基于《公共部门会计准则》的审计所得经验教训对两年期间的进展情况进行追踪。

5. 基于审计委员会关于 2016 年 12 月 31 日终了期间的审计结果，并根据同审计和调查处以及审计和评价咨询委员会的讨论情况，所达成的总体共识是：在 2016-2017 年期间与审计有关的所有 7 个最优先事项上都取得了令人鼓舞的进展，尽管每个审计优先事项若干方面的进展情况表明还有更多工作要做。

6. 附件 1 载有 2016-2017 年期间与审计有关 7 个最优先管理事项的进展评估摘要。内部评估结果由协理署长主持的组织绩效组会议提交及认可，并得到了由署长主持的执行小组会议的审查。

7. 在 2016-2017 年与审计有关 7 个最优先管理事项中取得的进展摘要如下。

A. 执行伙伴信托和能力管理

8. 这个优先事项寻求处理与国家执行模式和通过非政府组织执行项目有关的独特问题的管理。开发署非常倚重定期项目监测和对统一现金转移方式的遵守，并辅之以对此类项目的年度财务审计，以就此类项目如何得到管理提供保证。

9. 为处理这个优先事项，管理层计划了以下行动：(a) 确保充分执行统一现金转移方式，并在查明有差距的地方结合能力建设举措，同时在执行伙伴反复出现负面审计评级的地方改变执行模式；(b) 在证实有欺诈行为的地方，根据为改善欺诈损失资金追回情况而设立的跨职能工作队提出的行动，致力于全数追回损失资金。

10. 截至 2017 年 7 月，有 89% 的国家办事处已进行了宏观评估，与截至 2015 年 12 月 31 日进行的 72% 相比有了显著增加。微观评估的数量也有所增加，截至 2017 年 11 月完成了对执行伙伴的 794 项微观评估，作为比对，截至 2017 年 3 月为 224 项。方案协议条款增补了信托风险管理及控制方面的欺诈条款。

B. 方案/项目管理和评价

11. 这个优先事项包括通过综合成果和资源框架以及项目级质量保证系统改善以成果为中心的方案及项目管理的质量；加强全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金(全球基金)高风险项目的风险管理；改善方案及项目的执行速度；及时结清项目财务和向捐助方退款。

12. 计划的管理行动包括：(a) 2016 年 3 月推出方案及项目管理改革，包括新的质量保证系统，并给予各国家办事处一年的合规宽限期；(b) 推出新战略以加强分散评价和编制指南；(c) 处理全球基金项目中级受惠方和采购及供应管理下反复出现的风险的工具、培训和流程；(d) 确保通过有效监督和监测及时结束项目，同时注意到有些挑战偶尔是由于尚待捐助方或执行伙伴等外部利益攸关方采取行动。

13. 截至 2017 年 7 月，有 155 个国家办事处对其 100% 的项目作出了质量保证；有 4 个的完成率高于 90%；还有 4 个的完成率低于 90%。虽然在这方面取得了进展，但 100% 合规的目标并未达成。执行局在其第 2016/17 号决定中通过的新评价政策，目的是在其支持问责和学习的机构使命中和在独立及分散评价的质量中都强化评价职能。开发署和独立评价办公室致力于改善分散评价职能的质量和效用并促进循证方案拟订。它们努力(a) 加强评价的规范性基础；(b) 支持监测及评价人员、流程和系统的能力发展；(c) 增强评价的实用性及有效使用以促进学习和成果；(d) 建立和支持国家评价能力。2016 年，评价办公室恢复了对分散评价进行质量评估的做法。该办公室在关于评价问题的 2016 年年度报告中指出，在被评估的评价中，有 75% 被评为“满意”或“中度满意”。这些评级表明，评价工作遵循了发展成果规划、监测和评价指导黄皮手册中所述最低评价标准。为更好地理解 and 进一步加强分散评价的实用性，2016 年注重成果的年度报告继续收

集国家办事处对评价建议的质量及其与未来方案拟订的相关性的反馈意见。综合评级表明，2016 年分散评价中有 78% 被认为“有用”或“中度有用”，比 2015 年的评级增加了 10%。正在进行的改革和对开发署关于方案及项目管理的规范性内容的改写，将根据 2017-2020 年四年度全面政策审查阐明和加强对分散评价的要求。

14. 作为经常性风险方面进展情况的一个衡量标准，审计和调查处在采购和次级受惠方管理下关于全球基金的审计建议数目大幅度减少，从 2015 年的 52 项减至 2016 年的 23 项。国家办事处在关闭无活动项目方面显示出改善，截至 2017 年 10 月无活动项目比 2016 年 12 月减少了 67%。不过，在关闭无活动信托基金方面业绩却有所恶化，截至 2017 年 10 月比 2016 年 12 月增加了 26%。管理层正通过与国家办事处的定期沟通持续对此加以处理。

15. 由于外部利益攸关方在关闭项目或信托基金的规定流程中要发挥作用，因此无活动项目和信托基金的关闭仍是一个反复出现和具有挑战性的领域。在这个领域中需要进一步的进展，通过与外部利益攸关方互动协作确保及时关闭无活动项目和信托基金。本组织各局都积极采取后续行动，以确保通过财务主任与所有办事处的季度沟通采取所需行动。此外，财政资源管理处/管理事务局每月与所有国家办事处和各局分享一份情况报告。由于各局制定有时限行动计划以不迟于 2018 年第二季度处理这个问题，预计会有进一步进展。

C. 采购监督和减少欺诈战略

16. 这个优先事项包括增强采购合规和风险管理(规划、认证、能力评估)以及加强基于类别的综合采购，并积极开展调查以减少与采购有关欺诈的风险。

17. 计划采取的管理行动是：(a) 当某个办事处的采购能力被评估为偏低时，把高风险/大批量采购合并和集中至区域中心和全球共享服务股；(b) 制定一项行动计划以依据根本原因分析改善欺诈损失追回工作；(c) 制定和推出反欺诈培训；(d) 推出电子招标平台，以改善投标流程中的合规性。

18. 为在实地层面提高能力，开发署正向各区域中心分派更多采购专家以促进国家办事处支助，并确保集中的高风险采购获得最高度的重视。开发署已在一个区域集中了财务职能，以改善监督和财务控制。

19. 为处理审计和调查处关于供应商管理问题的报告中所提建议的执行，设立了一个“有关供应商”项目。该项目处理涉及以下方面建议的执行：供应商集中化；监测和监督；供应商管理阿特拉斯流程自动化。在此项目下已完成下列工作：(a) 推出供应商管理看板以利于监测供应商数据库；(b) 在创建、批准和监测供应商的过程中引入强制信息栏，以避免供应商重复；(c) 供应商归档自动化，以落实供应商管理审计。供应商审查委员会现在定期开会并使结案数目翻了一番。

20. 开发署启动了一系列加强采购职能的机构工具。它们包括：(a) “有关供应商”项目的若干工作台和一个看板，利用微软“Power BI”数据可视化软件识别和协助纠正收款人的问题；(b) 采购管理和规划平台(“PROMPT”)2.0，这是一

件取代静态请购计划的机构采购规划工具。截至 2017 年 11 月，5 个区域局有 38 个国家办事处在使用电子招标。

21. 在这个审计优先事项中需要进一步进展，而开发署继续优先执行与经常性采购问题有关的审计建议。目前在就监督机制开展工作，正审查在阿特拉斯(供应商模块)中创建受款人记录的新标准作业程序。包括新的受款人分类和风险评估措施的这项程序计划于 2018 年第一季度推出。截至 2017 年 10 月，对供应商记录的一次审查促成了 426 213 个受款人中有 269 506 个被归档，还剩 156 707 个。采购“风险雷达”正在开发中并将不迟于 2017 年底启动。该风险雷达利用内部及外部指标为增多的采购授权决定提供信息和对当地市场进行评估。一个附有明确里程碑的有时限行动计划加速了进展，以确保审计建议按照同审计人员商定的方式得到执行。

D. 人力资源管理和适当组织结构

22. 在这个优先事项下，开发署寻求确保有效的人力资源管理；根据其战略方向调整结构；减轻欺诈风险；改善与工作人员和服务承包商欺诈有关损失的追回。

23. 为处理这些关切而计划采取的关键管理行动是：(a) 设立一个机构合规委员会，以评估需要就已查明的工作人员和服务承包商欺诈采取的行动；(b) 开发各种看板及工具，以监测关键风险领域下的合规情况；(c) 推出人力资源工作者培训。

24. 2016 年为人力资源界举行了 8 次虚拟会议，还举办了 3 个区域讲习班。所有 160 个办事处都在使用“电子征聘”平台，从而改善了征聘效率。2017 年启动的一套新的领导才能发展课程对领导能力的发展采取了一种全面观点。就调整工作人员能力以实施新战略计划的业务模式而开展的工作，包括技能培训和新技能，将为对工作人员发展的要求提供信息。

25. 在这个审计优先事项下需要采取进一步行动，以处理根据 2018-2021 年战略计划调整工作人员能力的问题。

E. 国家办事处的财务管理和可持续性

26. 财务问责是本组织寻求应对下列挑战时的一个主要优先事项：(a) 国家办事处的财务可持续性；(b) 预付款的管理；(c) 银行风险的管理；(d) 支出的准确记录；(e) 财务交易的文件管理；(f) 减少欺诈风险和改善与欺诈有关损失的追回。

27. 为处理财务管理问题而计划采取的关键管理行动是：(a) 加强费用回收战略(一般管理支助费、政府地方办事处捐款收取、直接项目收费落实、从联合国其他组织费用回收的加强)；(b) 集中银行关系和扩大使用电子资金转账进行当地支付以减少银行数目；(c) 对造成净财务影响(支出记录不准确和证明文件缺乏)主要原因的各个因素进行一次根源分析并制定战略予以处理；(d) 设立一个机构合规委员会以评估需要就查明的欺诈行为采取的行动；(e) 减少完成调查和改善欺诈损失资金追回而花费的时间；(f) 改善规划及预算编制。

28. 含有综合资源计划和综合预算的 2018-2021 年战略计划寻求通过以下办法改善财务管理：精简业务流程、采购和在业务运作、工具及流程中扩大创新规模从而以更好成本效益交付可持续发展目标，并注重预算中机构组成部分方面的可持续性。这些目标将通过业务模式举措得到进一步支持。

29. 通过分阶段实施当地支付安全电子资金转帐，在降低银行风险方面取得了进展，而且截至 2017 年 11 月，已有 10 个国家办事处开始启用。2018 年将会就该项目继续开展工作。国家办事处使用的银行数目已经减少，而总部使用的银行数目仍与先前年度持平。

30. 审计和调查处在审计中查明的无凭据或凭据不足开支和预付款或支出记录不正确的百分比有所下降，从 2015 年的 880 万美元降至 2016 年的 615 万美元。

31. 2016 年设立了由管理事务局主持的一个工作队，以评价近年来欺诈及盗窃损失资产的追回情况。该工作队探讨了资产追回方面的挑战以及最佳做法和解决方案，以求提高追回率。2016 年从往年报告的 7 宗案件中追回约 223 万美元。截至 2017 年 6 月，开发署已在 2016 年查明的 140 万美元损失中追回了约 42 000 美元 (2.9%)。一宗涉及欺诈的案件占了该损失的大部分。开发署使用了一切可能的手段，包括获得该工作人员自愿交出养恤金，以改善追回工作，而这项工作需要联合国系统实体和国家当局就可能的起诉开展协作。

32. 2017 年初，开发署推出了“自我认定”(证明)举措，要求所有办事处负责人核证其办事处主要控制措施的执行情况。2017 年 5 月向所有工作人员分发了一份概述道德操守问题方面指导意见的综合道德守则。所有工作人员都被要求完成道德操守培训，而这种培训已帮助提高了认识。目前正在加强和制定强制性反欺诈培训材料，准备在 2018 年初向工作人员推出。

33. 在这个领域中需要进一步进展，特别是充分落实用于当地支付安全电子资金转账的主机到主机银行业务平台，并设立一个机构合规委员会以接管目前正由工作队履行的职能。管理层正开展工作以使这些行动不迟于 2018 年第二季度完成。

F. 伙伴关系和资源调动

34. 在这个优先事项下，开发署继续使其经常资源供资来源多样化、加强伙伴互动协作和改善捐助方对组织优先事项的知情及通晓。

35. 计划为这个优先事项采取的关键管理行动是：(a) 制定国别资源调动行动计划；(b) 把纳入行动计划的机构及国家办事处资源调动努力列为优先事项。

36. 2016 年对经常资源的捐款为 6.18 亿美元，而预计 2017 年为 6 亿美元，来自 64 个伙伴。所有各局都已完成资源调动摸底，并且所有国家办事处都有资源调动战略。

37. 在供资伙伴支持下，开发署将致力于改变资源组合及质量，目标是从供资被严格指定用途过渡至不太严格指定用途并为在 2018-2021 年期间应对发展和危机局势提供更多灵活性。

38. 开发署认识到发展格局在不断变化，将扩大其金融工具目录，以帮助方案国获得发展融资机会，并为各个伙伴提供投资于《2030 年可持续发展议程》的不同方式。

39. 在这个领域中需要进一步进展，以将战略计划中所列目标转化为可行活动，从而扭转核心资源的下降和鼓励从供资被严格指定用途过渡至不太严格指定用途。供资伙伴的支持对于在这个优先事项上取得重大进展将必不可少。

G. 整合及实施企业风险管理

40. 在这个优先事项下，为处理这些风险而计划采取的管理行动是：(a) 向所有区域推出企业风险管理培训；(b) 为所有办事处主要高级管理人员正式授权；(c) 证明和核实内部控制措施；(d) 定期监测规划进程期间风险管理委员会确定的企业风险。

41. 2016 年和 2017 年初向所有区域提供了企业风险管理培训。所有办事处的年度工作计划现在都含有风险日志。出于报告和监测目的，所有办事处的各种风险都已填充到机构规划系统中。开发署每季度编写一份关于机构风险的报告，这些风险由协理署长主持的风险管理委员会审议。

42. 需要进一步进展以将风险管理做法纳入开发署开展的所有活动中以及本组织的日常运作中。这包括伴有稳健风险管理行动、风险升级和风险敞口管理的有效冒险。目前正在风险管理委员会指导和领导下采取进一步措施改善风险管理。

三. 审计委员会关于 2016 年 12 月 31 日终了年度的审计建议执行情况

43. 就 2016 年 12 月 31 日终了年度而言，审计委员会在其关于开发署的审计报告(A/72/5/Add.1)中发表了 32 项审计建议(2015 年：33 项建议)。其中有 12 项被列为“高度优先”，而其余 20 项被归为“中度优先”评级。管理层同意所有发表的建议。

44. 在发表的 32 项建议中，有 16% 涉及项目设计、管理和评价。执行这些建议将要求开发署管理层持续努力解决根本问题，主要是需要项目一级的质量保证；监测和评价；监测通过执行伙伴开展的活动；监测合规情况。

45. 按照往年采取的做法，并根据审计委员会的同意，开发署有一个分阶段执行审计建议的办法，包括落实每项建议的明确问责措施和预定完成日期。分阶段办法是基于每个问题的复杂性以及解决和与审计委员会讨论该问题所需要的时间。必须指出，只有在审计委员会最后报告于 2017 年 7 月印发之后，才能开始执行 2016 年建议。

46. 截至 2017 年 11 月底，在审计委员会报告正式公布 4 个月后，开发署欣慰地指出，关于全部 32 项审计建议的管理行动都已开始，以确保不迟于预定完成日期充分执行。根据第 2010/9 号决定，执行局网页上提供了审计建议执行情况的一份列表清单。

47. 审计委员会所发关于 2016 财政年度的 32 项审计建议，预定完成日期是在 2018 年第一和第二季度。这些建议中有 5 项被审计委员会评估为在预定完成日期之前已得到执行。其余 27 项建议正在执行中。

表 1. 按预定完成日期分列的执行情况——开发署

预定完成日期	数目	已执行或请求审结	执行中	待开始	共计
2018 年第一季度	12	2	10	0	12
2018 年第二季度	20	3	17	0	20
总计	32	5	27	0	32
百分比	100%	15%	85%	0	100%

表 2. 按优先次序分列的执行情况——开发署

优先次序	已执行或请求审结	执行中	待开始	共计
高	2	10	0	12
中	3	17	0	20
共计	5	27	0	32
占总数百分比	15%	85%	0	100%

48. 就资发基金而言，审计委员会发表了关于 2016 财政年度的 8 项审计建议，预定完成日期在 2018 年第一和第二季度。其中，有 3 项被审计委员评估为在预定执行日期之前已得到执行。其余 5 项建议正在执行中。

表 3. 按预定完成日期分列的执行情况——资发基金

预定完成日期	数目	已执行或请求审结	执行中	待开始	共计
2018 年第一季度	2	1	1	0	2
2018 年第二季度	6	2	4	0	6
总计	8	3	5	0	8
百分比	100%	15%	85%	0	100%

表 4. 按优先次序分列的执行情况——资发基金

优先次序	已执行或请求审结	执行中	待开始	共计
高	1	1	0	2
中	2	4	0	6
共计	3	5	0	8
占总数百分比	38%	62%	0	100%

四. 联合国审计委员会关于 2015 年 12 月 31 日终了年度及往年的审计建议执行情况

49. 截至 2017 年 11 月，在向开发署提出的关于 2015 财政年度的 33 项审计建议中，有 23 项(70%)被审计委员会评估为已充分执行；有 6 项(21%)被审计委员会重申；有 3 项(9%)正在执行中，而管理行动已经落实；还有 1 项因时过境迁而不必执行。2014 年和 2013 年年度审计留下的所有 7 项建议都被评估为已在 2016 年充分执行。

50. 作为审计委员会 2016 年 12 月 31 日报告的一部分，那 6 项被重申的建议正在执行中。这些重复出现的问题在 7 个审计最优先事项的下列 2 个中被列为重点：(a) 执行伙伴信托和能力管理；(b) 方案/项目管理和评价优先事项。如第 13、第 16 和第 17 段所解释，这些被重申的建议正在得到执行和处理。

表 5. 往年建议的执行情况——开发署

建议执行情况	建议数目	占总数百分比
已执行	23	70%
因时过境迁而不必执行	1	3%
已重申	6	18%
执行中	3	9%
共计	33	100

51. 就资发基金而言，截至 2016 年 11 月，被报未获执行出自往年报告的 16 项建议中，有 94%被评估为“已充分执行”或“因时过境迁而不必执行”并就此审结，还有 6%(1 项建议)正在执行中。

表 6. 往年建议的执行情况——资发基金

建议执行情况	建议数目	占总数百分比
已执行	14	88%
因时过境迁而不必执行	1	6%
已重申	0	0
执行中	1	6%
共计	16	100

五. 结论

52. 开发署和资发基金欣慰地收到审计委员会的无保留审计意见。这是开发署和资发基金全球各办事处所有工作人员辛勤工作的良好证明。2016-2017 年与审计有关的 7 个最优先管理事项和解决这些问题所需要的行动，为开发署管理层应对当前及新出现挑战确立了一个框架。执行小组和组织绩效组将密切监测在处理与

审计有关优先管理事项方面取得的进展，以期确保开发署在作出一切努力及时完成审计委员会各项建议的同时，继续增强生产力、问责制、透明度和工作业绩。

附件 1

2016-2017 年期间开发署与审计有关的 7 个最优先管理事项
和进展评估

1. 执行伙伴信托和能力管理	
2. 采购监督和减少欺诈战略	
3. 国家办事处的财务管理和可持续性	
4. 整合与实施企业风险管理	

5. 方案/项目管理和评价	
6. 人力资源管理和适当组织结构	
7. 伙伴关系和资源调动	

使用的图例	色彩 代码
情况得到有效处理	5
看到良好改善。如期进行	4
看到改善。有待更多工作	3
纠正行动尚待充分采取、行动尚待充分实现 预计效果或固有风险尚待减轻	2
情况恶化	1