



联合国开发计划署
和联合国人口基金
执行局

Distr.
GENERAL

DP/1998/26
23 March 1998
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1998 年年度会议

1998 年 6 月 8 日至 19 日,日内瓦

临时议程项目 16

开发计划署

内部监督

内部审计和监督活动

署长的报告

摘 要

本报告是根据 1998 年第二届常会所议定的安排提出的。其中详述了 1997 年 12 月 31 日终了年度期间开发计划署审计和业绩审查厅所提供的内部审计和监督服务。

供执行局采取行动的建议载于第六章。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言.....	1-2	3
二、 内部审计、监督和责任制.....	3-7	3
三、 组织和资源.....	8-11	4
四、 优质服务倡议.....	12-13	5
五、 内部审计和监督事务.....	14-51	6
A. 概况.....	14-15	6
B. 内部审计.....	16-32	6
C. 管理咨询.....	33-37	11
D. 国家执行.....	38-47	12
E. 特别审计和调查.....	48-50	14
六、 执行局的行动.....	51	14

一、 导言

1. 署长欣然向执行局提出第 2 次年度报告,其中涉及 1997 年 12 月 31 日终了年度期间开发计划署审计和业绩审查厅(审查厅)提供的内部审计和监督服务。

2. 除了开发计划署之外,审查厅还向联合国项目事务厅(项目厅)和联合国人口基金(人口基金)提供内部审计和监督服务。报告各章节涉及:内部审计、监督和责任制;组织和资源;同样适用于所有 3 个组织的优质服务倡议。不过,有关以人口基金和项目厅的名义所进行的审计和监督活动的详细讨论载于另外的报告,这些报告目前由项目厅执行主任(DP/1998/24/Add.1)以及由人口基金执行主任(DP/FPA/1998/7)提交执行局本届会议。

二、 内部审计、 监督和责任制

3. 署长完全支持在本组织中建立责任制文化,以确保开发计划署的工作能够经济地、 高效率和有效果地执行。此外,这种文化也会确保管理人员应用和确实执行最佳的管理标准,而各级工作人员都要为其工作表现和所用的资源负责。

4. 开发计划署为了提倡责任制并使其达到新的水平,根据执行局 DP/1996/35 号文件的讨论提出了新的责任制框架;执行局第 96/36 号决定支持该框架。执行局当记得,新的责任制框架有四个组成部分:开发计划署的职权、 任务和目标;共有的价值观;能力;监测和学习。审查厅已被指派负责协调实施和监督这个责任制框架。经费筹措目前已经确定,用于实施第一阶段,其中包括三个总部单位和一个区域局,以及与其有关的国别办事处。

5. 1996 年,署长已为开发计划署设立了管理审查和监督委员会,由协理署长主持,成员包括主管内部监督事务厅的联合国副秘书长和开发计划署的高级管理人员。该委员会就内部审查、 调查、 评价和与责任制有关的其他事务,提供咨询意见和监督。审查厅作为该委员会的秘书处,委员会在 1997 年期间开了 3 次会。

6. 该年底,开发计划署印发了首次责任制公报给所有工作人员。公报概述了因为在 1997 年期间已经处理的许多纪律和考绩案件而导致的决定。公报的目的是要向开发计划署工作人员,提供有关组织方面的价值、不能接受的行为和考绩方面的指导方针。

7. 署长很高兴告诉执行局,审查厅在这一年进行的审计和监督活动已经促进了大家对内部控制架构的认识,并且改善了整个组织的做法。

三、组织和资源

8. 审查厅在总部是由厅长办公室和 5 个科所组成的:内部审计事务科;管理审查和分析事务科;国家执行事务科;项目厅审计事务科;人口基金审计事务科。1997 年期间,审查厅通过将科长外调加强了两个区域审计事务中心,这些科长,向厅长汇报,并且征聘了更多的工作人员。截至 12 月 31 日,审查厅有 39 个核定员额(见下面表 1)。

表 1. 截至 1997 年 12 月 31 日核定员额

审查厅	厅长	科长	审计员	审计助理	支助	共计
开发计划署		-				
厅长办公室	1	-	-	-	1	2
内部审计事务科	-	1	5	-	2	8
管理审查和分析事务科	-	1	1	3		5
国家执行事务科	-	1	2	2	-	5
区域审计事务中心(津巴布韦)	-	1	3	-	2	6
区域审计事务中心(马来西亚)	-	1	2	-	-	3
开发计划署小计	1	5	13	5	5	29
项目厅审计事务科	-	1	4	1	1	7
人口基金审计事务科	-	1	1	-	1	3
总计	1	7	18	6	7	19

9. 除了内部工作人员资源之外,审查厅还以订约承办方式,聘用了两家公共会计公司,对非洲和阿拉伯国家区域的国家办事处的业务,进行审计。

10. 1998-1999 两年期预算批准了更多的资源以便该能够开办另外两个区域审计事务中心(1 个于 1998 年在拉丁美洲和加勒比区域,1 个于 1999 年在阿拉伯国家区域)。此外,为了扩大国家办事处订约承办的审计工作,也拨出了经费。1999 年将建立一种制度,以便每两年提供国家办事处订约承办的审计工作。

11. 按照外聘审计委员会提出的建议,审查厅已于 1997 年 2 月,把协调印发开发计划署手册的责任,转交给政策和方案支助局(政策局)的业务政策和程序司(业务政策司)。这种转移也包括,把审查厅参与活动的 3 名员额重新分配到业务政策司/政策局(目前为业务政策司/业务支助小组)。

四、优质服务倡议

12. 为了提高其服务和做法的质量,审查厅继续推动了 1996 年开始的优质服务倡议方案,同时举办为期 3 天的“集体协作创新讲习班”,训练总部全体工作人员。该方案强调要使服务对象和利害攸关者满意,强调员工的参与和创新;审查厅通过该方案,设法成为:(a)服务对象的学习以及控制和监督的工具;(b)利害攸关者改善工作效果和加强责任制的工具。这个进程的结果之一是,指派一支创新协调队,以便协调优质服务倡议的工作,以及发挥集体协作训练的成果。

13. 9 支优质服务倡议队伍已经成立,也已经为分层负责管理、合同、行政支助、人力资源、办公室自动化、信息分享、审计技术、专业做法、汇报和传播,规定了任务范围。1997 年,这个进程的产出包括:批准有关核心能力要求、工作文件、独立审查的准则。1997 年底优质服务倡议的所有队伍已经开始编制 1998 年工作计划,以便支助厅长同署长的密切关系。

五、内部审计和监督事务

A. 概况

14. 表 2 中的资料总结了审查厅 1997 年的产出。总的来说,审查厅 1997 年期间印发了 141 份报告。特别有关的是,同外聘审计委员会进行了 3 次联合审计,同联合国儿童基金会的内部审计员联合审查了一个国家办事处的某些方面。已经计划将来作出更多的联合努力。

表 2. 1997 年提供的审计和监督服务

	进行中 (01/01/97)	启动的 项目	印发的 报告	进行中 (31/12/97)
开发计划署内部审计事务	36	69	48	57
国家执行项目审计事务	5	6	8	3
联合国项目事务厅审计事务	5	24	25	4
人口基金审计事务	33	39	43	29
特别审计/调查	5	24	17	12
共计	84	162	141	105

15. 1997 年期间,审查厅为其大多数专业工作人员,举办了为期 5 天的调查训练班。联合国系统内其他组织的许多参与者也参加了训练班。此外,人力资源厅为向审查厅驻在纽约的全体工作人员举办了为期两天的根据风险进行审计规划问题讲习班和为期 3 天的成立队伍问题培训班。

B. 内部审计

16. 1997 年期间,审查厅向 132 个国家办事处中的 69 个提供了内部审计服务,印发了 48 份内部审计报告,其中载有 1 255 项建议。在这 1 255 项建议中,935 项

(75%)获得了审计对象的接受,并已经或正在实施。正在贯彻其余的 320 项建议 (25%)。以下是各项建议按职务划分的情况:

组织和财政业务	188
方案事项	306
一般行政	275
人事管理	345
办公室自动化	<u>141</u>
共计	<u>1255</u>

17. 内部审计发现了以下问题,可影响全组织。

1. 组织和财政业务

18. 支助联合国驻地协调员。过去,开发计划署驻地代表/联合国驻地协调员花了许多时间,有时候占他们的时间的 50%或更多,以便对付驻地协调员更多的职务。虽然其他来源提供了临时助理人员,但是,并不一定有定期工作人员来协助驻地代表/驻地协调员履行和贯彻驻地协调员的职务。因此驻地代表/驻地协调员必须“牺牲”自己的晚上和周末,或者“麻烦”开发计划署国家办事处的同事。如果在驻地协调员办公室内设立一、二名工作人员的小单位,就会大大便利驻地代表/驻地协调员有系统地履行和贯彻驻地协调员的职务。经济有效的办法是,由联合国志愿人员方案的专家或者适当时由国家干事担任该单位的工作人员。

19. 开发计划署经管的基金有权签署联合筹资协定。按照《开发计划署财务条例和细则》,开发计划署署长除了正式授权以外,有权同捐助者签署信托基金协定。不过,许多这种协定,是在开发计划署署长没有事先授权之前由志愿人员方案管理当局所签署的。鉴于开发计划署经管的其他基金可能出现同样的情况,必须向所有基金管理人员重申这些细则。财务和行政局(财行局)目前正在编制有关开发计划署经

管的基金有权签署完全资助协定和分摊费用的安排。

20. 开发计划署核证人代表其他联合国组织作出付款的职务。除了儿童基金和世界粮食计划署有自己的核证程序以外,开发计划署国家办事处则根据其他联合国组织的授权代表这些组织作出付款。在一些国家办事处,这些付款占了总付款的75%。对于这些交易,国家办事处内指定的工作人员作为核证人在付款凭单上签字。各国家办事处已经要求修改《开发计划署财务手册》,以便明文说明开发计划署国家办事处在核证付款凭单时,只作为付款者,核证职务属于批准付款的组织。财行局目前正在审查《开发计划署财务手册》中可适用的条款。

21. 追察各国政府对国家办事处费用的缴款。截至1997年年底,许多国家政府对国家办事处费用的缴款尚未支付。虽然各国政府拖延缴款的理由各有不同,但是,这个问题影响了开发计划署的现款管理。已经要求国家办事处积极监督各国政府,确保它们准时付款。

22. 供应商名单。已经注意到供应商多次列入几个国家办事处的外地办事处自动化会计系统的名单。这样可能产生发票双重付款,尤其是当依靠该会计系统的资料来决定是否已经付款,也可能导致内部失控所造成的欺诈。已经要求各国家办事处定期检查供应商名单。

23. 特别服务协定持有者作为核签人和银行签字者。按照特别服务协定聘用执行业务经理职责的个人有权在国家办事处内作为核签人和银行签字者。由于按照特别服务协定聘用的个人不必遵守《联合国工作人员细则》,目前标准的特别服务协定合同也没有载列签署人责任的条款,因此,如果签署人由于滥用财政权而导致本组织的损失,那么,开发计划署无权在合同的基础上要求签署人承担责任。这是重要的问题,因为财政权已经交给“人员”,而非象过去那样,只交给“官员”。财行局正在同人力资源厅的法律科进行协商,以便制订一个条款特别列入特别服务协定合同中。

2. 方案事项

24. 方案财务管理。由于方案方法有所改变,老的方案和项目管理系统在许多方面已经不适合。在实施财务资料管理系统之前,许多国家办事处建立了各种系统(大部分利用电子表格软件),以便管理方案预算和支出。在这方面,查出许多问题。例如,某个国家办事处使用“Lotus”软件来管制支出,它从下个方案拟定期间借了400万美元,后来注意到在目前的方案拟定期间内,节省了410万美元。由于实施1997年开始的财务资料管理系统,这个问题应当得到解决。

25. 方案执行率降低。尽管开发计划署总部和各国家办事处作出大量努力,但是,某些国家内的方案执行率仍然比承诺的方案率要低。其中理由包括:需要很长的时间来编制方案和项目;在国家执行工作中,某些国家的政府采购和征聘程序及规定十分复杂并且很受限制。开发计划署总部和各国家办事处目前正在作出进一步努力,以便提高方案执行率。

26. 监测正在进行的方案和项目。为了确保适当实施正在进行的方案和项目活动以及保证活动质量,应当及时监测这些活动。按照《开发计划署方案和项目手册》,三方审查会议和项目执行情况评价报告是已经建立的监测机制的一部分。已经注意到,没有及时举行许多三方审查会议,也没有及时提交许多项目执行情况评价报告。

27. 业务上已完成的项目。几乎所有国家办事处都有许多业务上已完成的项目,但财务上却没有及时结束。其中理由包括:延期收到最后的方案执行工作报告和从各执行机构采购的设备的清单;各国政府延期完成正式的设备转移手续;各国家办事处没有注意业务上已完成的项目。因此,最后的三方审查会议无法及时举行,这些项目的最后报告也无法及时最后审定,从而没有完成最后的项目订正工作,也没有报告项目的成就。

3. 一般行政

28. 保持和更新外地办事处盘存制度记录。审计结果指出,由于物品没有正确记录,该盘存制度记录出现许多错误,所列出的费用也出现错误。也注意到,几年以来,某些国家办事处没有进行实地盘点,各办事处和开发计划署总部保持的盘存记录并不统一。此外,各国家办事处需要争取得适当地保持和更新项目盘存。

29. 办公室车辆过剩。开发计划署利用 1996 年 7 月 15 日发出的通知,规定了这项准则和标准,以便决定每个国家办事处核定的车辆数目,就是驻地代表有一部车,每 3 名专业人员有一部车。不过,已经注意到,某些国家办事处仍然拥有超过应享权利的车辆。

4. 人事行政和管理

30. 工作人员训练和组织要求。每年,各国家办事处的许多工作人员都有机会在当地或国外接受训练。其他许多工作人员也参加了语言和电脑硬软件讲习班及训练班。不过,已经注意到没有努力评价这些训练方案的影响。也注意到,需要正式使训练方案和讲习班结合各办事处的要求。人力资源厅已经提出一个程序,旨在评价训练班的影响。

5. 办公室自动化

31. 总部盘存制度。在该年的第二季度,曾经对总部盘存制度,进行了应用制度审查工作。总的意见是,在数据的完整性和正确性及例行纠正方面,应用工作存在重大的控制弱点。虽然审查厅建议,对审计工作查明了 12 种控制弱点,进行短期纠正行动,但是,审查厅认为,更加有效的解决办法是,考虑用同自动化采购或购买制度相连的自动化应用,代替总部盘存制度。行政和新闻事务司已经同意审查厅这方面的报告,正在考虑几种选择,以便新的盘存制度可以连到一种采购制度,从而能够记录本组织

购买的每种资产。

32. 综合管理资料系统-2000年。1997年第二季度,审查厅参加了联合国所发展的综合资料管理系统的示范活动。审查厅根据这次示范和同曾经参与发展的咨询公司的讨论,编制了有关该系统内需要进一步分析的弱点的详细意见。这些意见已经提交该系统的项目工作组。审查厅正在计划与1998年指派全职的信息系统审计员到该系统2000年工作组,原因是,如果联合国和开发计划署的财务资料系统赶不上截止日期2000年,这种系统的发展工作就会面临极大的风险。

C. 管理咨询

33. 随着开发计划署目前的2001年改革进程,并于1997年遵循主动的预防性办法,审查厅已经再度动用大量资源,提供咨询服务以协助开发计划署管理人员。

34. 审查厅的某些咨询服务可以帮助评价内部管制框架,这些服务包括:参与综合方案管理和方案管理监督委员会;审查由具体捐助者供资而由开发计划署执行的活动的审计规定;对于私营部门与开发计划署之间相互作用,制订风险评估准则;就同民间社会组织进行重大合作时开发计划署应当考虑到的可能问题,向高级管理人员提供咨询意见;就纪律程序,向高级管理人员提供咨询意见。

35. 类似上述服务,审查厅也履行重要的职务,其目的是提高开发计划署对责任制的认识和作法。这些咨询服务的范围是广泛的,包括向驻地代表和经理群体(例如副驻地代表和业务经理)提供关于内部管制框架的咨询意见。

36. 审查厅也参与有助于提高责任制和业绩的工作队。审查厅继续参与财行局领导的关于审查整个开发计划署基本内部管制应用的关键工作队,所强调的是核证人和核准人的职能。

37. 审查厅提供有关发展资料系统的咨询意见,尤其是有关财务资料管理系统和电子文件管理系统。审查厅同项目工作队合作审查内部管制、安全及审计追踪,以及将内部管制分析结果直接通知项目工作队成员,以便列入项目设计。

D. 国家执行

38. 《开发计划署财务条例》 17.2 规定各国政府提交各国执行的项目和方案的审定财务报告。审查厅的国家执行科的职能是,管理和监测审计程序。

39. 几年以来,审查厅一直同审计委员会密切合作,负责制订各项措施,以便从联合国审计委员会的报告中,取消对审定国家执行开支的限制。外聘审计员并不满意审计范围,审查厅一直同他们就如何扩大范围,进行协作。

40. 审查厅在与各国家办事处的协商下,一直编制符合订正的《财务条例》 17.2 的国家执行审计计划,该条例规定,每一项目在其操作期限内至少应该审计一次。关于 1996 年和 1997 年审计,并在与外聘审计员的协商下,已经查明具有某一支出数额的大型项目,同时铭记一生一次这种构想,这种构想规定,每年 6 月 15 日之前至少收到 65%的审定支出报告。

41. 1997 年期间,审查厅继续争取达到有关政府执行的理事会第 88/18 号决定中的目标。审查厅进行了 6 次新的审计工作,完成了 1996 年指定的 5 次审计工作。到了年底,8 份报告已经印发。不过,当编写本报告时,审查厅无法证明各项建议的实施率,因为审查厅无法对已经印发的审计报告,采取后续行动。

42. 1997 年国家执行审计特派团所发现的大部分主要问题是同 1996 年相似的,摘述如下:

- (a) 在从事国家执行办法之前,国家办事处没有一贯地进行能力评估,造成管理能力不足或项目管理不妥和效率不佳;
- (b) 缺乏关于开发计划署政策和程序的指示以及指示不明确;
- (c) 所有有关各方在早期阶段未能熟悉国家执行财务会计系统,包括预算管理、监测和评价程序及需要,造成失误和遗漏;
- (d) 开发计划署推迟提交年终财务报表,其中一些报表有许多错误;
- (e) 未将开发计划署工作人员的专门知识转移到项目管理,一些国家办事处没

有对项目业务,进行充分的财务和管理监督;

(f) 方案国政府所设立的责任制系列没有列入自制机构所实施的项目。

43. 1997 年编制订正的国家执行准则期间,已经审议了上述问题。该厅将在今后同办事处人员、各国政府官员、审计员和项目经理进行讨论时,密切加以注意。

44. 各国是否及时提交审计报告,仍然是个重大难题。尽管多次提醒各国家办事处审计报告的提交截止日期是 4 月 30 日,但是,只有 50 个国家在截止日期之前提交了审计报告,其审定支出为 4.56 亿美元。关于 1996 年终了财政年度,1997 年期间审查厅总共收到了 106 个国家的审计报告,其审定支出为 6.32 亿美元,列报的支出总共为 8.97 亿。

45. 1997 年期间,由于审查厅审查了提交的审计报告,总共编写了 100 份评价书:33 份关于 1995 年审计,34 份关于 1996 年审计报告。其余的 29 份评价书正在编写中,将于 1998 年 2 月递交各国家办事处。

46. 审查厅案头审计了政府审计员所编写的审计报告,目的是要评估项目和方案的运作情况;项目和方案管理运作情况;审计员是否遵守审计范围,其中包括财政业务、管理结构和内部控制、监测、评价和报导以及设备管理。

47. 案头审计结果如下:

(a) 没有含盖全部的审计范围。虽然评论和意见一般面向财政业务和设备管理,但是,对于监测、评价和报导作出的评论是有限的;

(b) 对于含蓄的范围所提出的评论或建议是不足的,从而限制了对项目管理的评估;

(c) 内部控制程序和项目管理结构存在弱点,包括员额编制不足、辅助文件不足、存案制度不良、设备管理不佳;

(d) 项目经费或非消耗性设备的用途不当或不妥。

E. 特别审计和调查

48. 1997 年,特别审计和调查数目增加惊人,这大为影响了审查厅完成定期计划的审计和审查工作的能力。

49. 除了有关外地办公房地储备金的活动之外(1997 年,该储备金继续使用了大量资源),同年期间,审查厅总共经手了 20 宗新案件。此外,同联合国内部监督事务厅合作展开了两宗案件,已经用合同方式的资源进行了两次特别审计。

50. 第一年度的责任制公报已于 1997 年底印发给开发计划署全体工作人员。责任制公报概述了许多行为和纪律案件的结果。

六、执行局的行动

51. 执行局不妨:

1. 注意到署长关于内部审计和监督活动的报告(DP/1998/24);
2. 表示支持继续增强开发计划署的内部审计和监督资源。
