



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
27 May 2003
Chinese
Original: English

2003 年年度会议

6 月 6 日至 20 日，纽约

临时议程项目 10

内部审计和监督

内部审计和监督

署长的报告

摘要

本报告是根据执行局议定的安排提出的。报告详述了 2002 年 12 月 31 日终了年度审计和业绩审查处所提供的内部审计和监督服务。

执行局不妨注意到本报告并表示支持继续加强及重组内部审计和监督资源。



目录

章次	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 开发计划署监督和问责制框架的发展情况	4-9	3
三. 审查处的资源	10-12	4
四. 审查处提高效益和改进客户服务的倡议	13-23	4
五. 国家执行审计战略	24-26	6
六. 与联合国系统的监督机关的协调	27-28	6
七. 内部审计和有关事务	29-72	6
A. 概述	29	6
B. 咨询服务和管理审查	30-31	7
C. 职能和总部单位的内部审计	32-36	7
D. 开发计划署项目的内部审计和审查	37-43	8
E. 国家办事处的内部审计和审查	44-64	9
F. 审计建议的后续工作	65-66	13
G. 国家执行项目审计报告分析	67-70	14
H. 调查案件	71-72	14
附件		
一. 审查处：2002 年组织和资源		15
二. 审计处使用的标准审计意见评级的定义		16

一. 引言

1. 署长非常高兴向执行局提供第七次年度报告，其中汇报在 2002 年 12 月 31 日終了年度开发计划署审计和业绩审查处（审查处）提供的内部审计和监督服务。
2. 在 2002 年期间，审查处向联合国开发计划署（开发计划署）、联合国项目事务厅（项目厅）以及联合国人口基金（人口基金）提供内部审查和监督服务。报告第二章和附件一涉及所有这三个组织。不过，关于为项目厅和人口基金进行的内部审计和监督活动的详细讨论均另有报告，由人口基金执行主任（DP/FPA/2003/3）和项目厅主任（DP/2003/22）提交执行局本届会议。
3. 从 2003 年 1 月 1 日起，审查处不再向人口基金提供内部审计服务，改由该基金负责这一职能。

二. 开发计划署监督和问责制框架的发展情况

4. 除了审查处，监督和问责制框架的主要组织机构还有管理审查和监督委员会（审监委）和监督组。此外，法律和采购支助处在内部司法系统行政管理方面也起到关键作用。
5. 2002 年的两个主要发展包括进一步改进开发计划署内部司法系统以及设立防止欺诈行为委员会。下文将简要介绍这些进展情况，并概述开发计划署两个主要监督机构：审监委和监督组的状况。

内部司法系统的改进

6. 根据去年的报告，在 2001 年 3 月完成对开发计划署内部司法系统的审查之后，采取措施加强了该系统。法律和采购支助处率先订正并增补其纪律程序，规定了纪律案件调查和处理过程中工作人员和行政部门的权利和义务。起草了一份新政策，有待核准。下面的步骤包括：起草一项有关秘密汇报嫌疑犯罪案件的政策。

设立防止欺诈行为委员会

7. 如提交给执行局的 DP/2003/6 号文件所述，开发计划署已经设立了防止欺诈行为委员会。该委员会的主席为法律和采购支助处处长。为支助联合国的倡议并与人口基金和项目厅相配合，委员会正在开展工作，以求于 2003 年年底前为三个组织制订一项防止欺诈行为的战略。

监督组

8. 署长于 2000 年成立监督组，以便尽可能发挥并协调业务支助组及评估处的独特监督作用和审查处的作用。监督组的这三个组成单位将继续协调其工作以加强各种监督手段的联系。该监督组自 2001 年以来的一个关键产出就是参照三个单位各自监督活动的成果制订了一套国家办事处业绩指标。开发计划署高级管理人员采用这些指标来加强对优劣业绩的问责制。

管理审查和监督委员会

9. 设立审监委的目的是向署长保证开发计划署的问责制框架有效运行。监督组在业务一级开展工作，而审监委则是在战略一级开展业务。审监委主席由副署长担任，成员包括负责内部监督事务厅的副秘书长、助理署长兼管理局主任、法律和采购支助处处长、监督组负责人以及各区域局的代表。2002 年 11 月审监委开会审查了审查处重新定位工作的结果。

三. 审查处的资源

10. 审查处继续以分权方式开展工作，科室分布在总部及外地。外地机构包括三个区域审计事务中心和两个办事分处。在本年中，其中一个区域审计事务中心从津巴布韦迁到南非。

11. 截至 2002 年 12 月 31 日，审查处有 44 个核定员额，与上一年相同。附件一载有本年资源和人员配置详细情况。

12. 从 2003 年起执行的审查处重新定位工作将对审查处的机构和员额数目产生巨大影响。第 17-23 段详细介绍了重新定位工作的结果。

四. 审查处提高效益和改进客户服务的倡议

新的审计方法

13. 2001 年 8 月，开发计划署设立了一个任务组负责，审查内部监督职能。审查处根据任务组成员和国家办事处管理人员提出的意见和建议，提议大力改进审计方法。2002 年，审查处对新审计方法的某些方面进行了试验，其具体内容包括：

(a) 向国家办事处介绍审计标准，以便提高透明度，鼓励各国家办事处经常自我评估业绩；

(b) 在外地工作完成后四周内完成正式报告草案；

(c) 每次审计报告的建议数目限为 30 个；

(d) 订正评级办事处的标准系统；

(e) 更全面地评估业绩，而不是仅着重缺点；

(f) 将审计范围扩大至国家的全面活动，包括方案及财政和行政方面。

14. 在 2002 年进行的 42 项审计工作中，有八项试用了新审计方法的各方面内容。虽然总体而言，从国家办事处收到的反馈结果良好，但是人们仍然关切的是：需要更好地界定国家办事处审计工作的范围，而审查处某些审计工作人员的能力也不符合新审计方法的要求。

15. 为解决这些关切的问题并确保审查处在前进过程中获得必要的授权、组织和资源以便尽可能提高审查处对开发计划署的价值，审查处在 2002 年 8 月启动了一项重新定位工作。这项工作要对内部审计职能进行综合审查。下文介绍本项工作的关键结果并简要说明了过程。

重新定位工作

16. 独立于审查处的一个小组开展了重新定位工作。该小组由开发计划署的工作人员和联合国一个组织的一名内部审计主任组成。该审查小组完成了全面分析，包括与审查处的全体工作人员和审查处之外的关键利益有关者进行了面谈。

17. 该小组与审查处商定的关键建议包括：取消自我控制评估讲习班，增加组织风险评估职能，不再利用公共会计事务所对国家办事处进行内部审计，征聘经验更为丰富尤其是了解开发计划署方案活动的审计工作人员，以及加强调查、质量保证和信息通信技术审计职能。

18. 为了贯彻执行建议，将对组织结构进行大幅度改革。管理审查和分析科将改为调查科。将现有的管理审查员额（P-3 级）和现有的审计专家员额（P-4 级）改为调查人员员额，以加强调查资源。通过这些改革，将形成一个专门的调查科，由科长（P-5 级）、三名调查人员（P-4/P-3 级）和一名行政助理组成。其他重要的改革包括创建一个新员额，即质量保证干事（P-4 级），并将现有的一名审计专家员额改为信息通信技术审计专家员额，将现有的国家干事员额级别提高，以及以国家干事员额取代现有的限期合同活动。

19. 通过征聘具有管理和监测方案活动经验的开发计划署工作人员来加强审计专家的多学科特征。为此将在现有资源水平内共设立 6 个 P-4 级员额。这些员额将推行轮换制，以确保工作人员保持对开发计划署活动最新而深入的了解。

20. 将扩大国家办事处的审计范围，组织的新优先项目也将包括进来。对业绩将分成十二个领域进行评估：国家级方案、办事处管理、知识分享、伙伴关系和资源调集、对联合国协调的支助、咨询和宣传服务、发展服务、人力资源行政管理、采购、财务资源、一般管理，以及信息通信技术。审计将从经济和效益的角度评估资源的获取和利用程度，并且还要评估管理层是否落实到位能够准确监测并评估方案是否满足计划目标的机制。

21. 对上文所述的新员额的供资将主要来自区域审计事务中心搬迁而获得的节余、以往用于限期合同活动的可用经费，以及不再利用公共会计事务所进行国家办事处全部内部审计工作而节省的资金。

22. 不再利用公共会计事务所进行国家办事处全部内部审计工作的一个重要影响就是将降低审计工作的频率。不过，审查处认为提高质量和扩大审计范围将抵消频率降低所带来的影响。平均每个开发计划署办事处每 4-5 年进行一次综合内部审计。

23. 上文所述的结果由管理审查和监督委员会以及开发计划署高级管理层审查认可。需要执行局批准的改革将列入开发计划署为 2004-05 双年度提交的预算中。

五. 国家执行审计战略

24. 审查处已经采取关键措施解决审计委员会在其 1998-1999 和 2000-2001 两年期报告中所表示关切的问题。2002 年采取的措施包括：(一) 为国家办事处提供广泛的指导，帮助它们评估国家审计干事和(或)私营审计事务所的能力；(二) 提供有关审计工作范围的综合性指导，以及审计报告格式和审计意见；以及(三) 订正审计项目筛选标准，以便体现审计委员会有关采用风险审计方法的建议。对 2003 年国家执行开支进行审计时将充分体现这些指导的全面影响。

25. 上文提出的指导与经济合作与发展组织（经合发组织）发展援助委员会（发援会）任务组提出的建议连贯一致。审计处还在联合国协调任务组内开展工作，推进协调计划发展署、联合国人口基金（人口基金）、联合国儿童基金会（儿童基金会）和世界粮食计划署（粮食计划署）的审计惯例。

26. 最后，审计署继续加强对年度审计工作的监督作用。审查处利用审计报告是否及时收到、审计范围、审计计划的充分性以及国家办事处的后续行动是否充分等标准来正式评估每个国家办事处的业绩。

六. 与联合国系统的监督机关的协调

27. 审查处负责协调与联合国监督系统各成员开展的活动，包括审计委员会、联合检查组（联检组）、内部审计和监督事务厅（监督厅）以及联合国各组织内部审查处。正在开展的活动包括协调与审计委员会和内部审计和监督事务厅开展的审计工作，以及与内部审计和监督事务厅合作开展调查活动。此外，审查处还经常参加联合国各组织内部审查处和多边金融机构代表的年度会议。最近一次会议是在 2002 年 6 月举行的。

28. 2002 年的合作例子包括：(a) 就伊拉克北部项目审计的工作范围与监督厅进行磋商；(b) 参与对联合国合办工作人员养恤基金的联合审计。与监督厅合作确保开发计划署的关切问题在联合国全系统审计工作中得到解决。此外还加强了在两个组织之间有关最佳做法的交流和联络。

七. 内部审计和有关事务

A. 概述

29. 总体而言，内部审计和有关事务的产出水平同前一年相比相对没有变化。表一概括了审查处 2002 年的产出。

表 1

2002 年提供的内部审计和监督服务

	进行中截至 01/01/02	启动的 项目	印发的 报告	进行中截至 31/12/02
开发计划署 - 管理审查和咨询服务	1	1	2	-
开发计划署 - 内部审计/职能审查/总部单位	4	2	4	2
开发计划署 - 内部审计/项目审查	-	6	6	-
开发计划署 - 内部审计/国家办事处审查	9	42	44	7
小计：开发计划署审计/审查	14	51	56	9
开发计划署 - 控制自我评估会议	-	7	7	-
开发计划署 - 对国家执行情况审计报告的评估	-	1 662	1 662	-
人口基金 - 内部审计/审查	10	43	41	12
人口基金 - 对国家执行情况审计报告的评估	-	542	542	-
项目厅 - 内部审计/审查	5	16	18	3
调查案件	39	23	50	12

B. 咨询服务和管理审查

30. 审查处力求在其拥有相对优势的领域提供咨询服务，增加开发计划署的价值。不过，审查处也意识到，审计活动和咨询活动之间有可能出现利益冲突。2002 年开展的关键咨询服务包括参与联合国协调倡议、共同促进关于国家执行程序的讲习班，以及以顾问的身份参与开发计划署信息通信技术决策组。审查处处长也参加了开发计划署执行组的会议。

31. 2002 年发表的报告包括对一个区域局以及初级专业人员事务中心的管理审查。对区域局的审查目的是评估其对国家办事处的管理监督工作。审查结果表明，总体而言该区域局有效地履行了监督职能。对初级专业人员事务中心的审查目的是评估最近将中心从纽约迁到哥本哈根后的组织风险和系统充分性。总体而言审查结果表明对该中心的搬迁工作管理到位，没有发生任何明显的组织问题。

C. 职能和总部单位的内部审计

32. 2002 年发表的报告包括对机构间采购事务处(采购处)的一项采购审计以及对养恤基金、预防危机和复原局以及发展中国家间技术合作(技合)特别股的审计。

33. 针对首席采购干事关于将直接签订采购合同而无需咨询委员会审查的权力下放给机构间采购事务处处长的决定，对采购处进行了审计。此项审计由公共会计事务所进行，目的是评估风险管理是否充分、机构间采购事务处的采购做法是否符合开发计划署的财务条例和规则及相关的指令。虽然审计提出了一些有关加强程序的重要建议，但是总体上没有发现任何明显的不足。

34. 对养恤基金的审计由监督厅协调。审计的总体目标是查明养恤基金支付处理过程中的障碍并提出改进建议。审计中有关开发计划署部分的审计结果表明，虽然还有明显的拖延问题，但是在过去两年中工作人员离职的处理时间大幅缩短。审计提出的关键建议包括研究以电子方式提交离职文件的办法以及如何更好地监测工作人员离职的情况。

35. 对预防危机和复原局的审计表明，该局规模最近大幅增长，造成了对现有系统和工作人员的压力。还有一个影响是许多工作人员是新员工，不熟悉开发计划署的规则和程序。因此，审计发现在人力资源和采购做法方面存在不足，在满足评估要求方面存在不足，而且有几次没有经过正式项目评估就直接批准项目。审计还注意到该局由于过分依赖非核心资源，有时同意捐助方有关开展并不与该局任务规定直接相关的项目并且使用捐助方建议的分包商。预防危机和复原局最近采取措施提高其运作能力，包括与国家支助专家及人力资源和方案助理设建一个运作支助股。同时还设立一个地方合同委员会和一个特别服务协定审查委员会。

36. 对技合特别股的审计表明，由于该股负责的任务范围广泛，因此对将南南合作纳入开发计划署主流的问题重视不够。审计发现的运作问题包括：在几个由项目厅执行的项目中缺乏明确的项目管理责任，以及几个由佩雷斯-格雷罗信托基金供资的项目没有遵守开发计划署常规方案程序。审计还发现特别股没有充分实现创造预算外收入的机会。特别股的管理层同意采取行动解决审计所发现的问题。

D. 开发计划署项目的内部审计和审查

37. 审查处只在特殊的情况下才进行项目审计。一般而言，对于开发计划署直接执行的项目，审查处的做法是将项目开支审计作为更大范围国家办事处活动审计的一环。不过，对于开支数额很高的项目，或在发现问题时，审查处将直接或聘用公共会计事务所进行专门项目审查。2002 年发表的三份审计报告涉及柬埔寨的两个项目、东帝汶的九个项目以及伊拉克北部的 32 个项目。此外，应有关的开发计划署办事处及政府的要求对五个国家执行的项目进行了审计。

38. 伊拉克北部的项目称为电力网重建方案。2002 年审查处与一家公共会计事务所签约开展对项目的财务审计（审计范围是 2001 年的开支以及 2002 年 3 月 31 日的库存和现金余额），以及对运作开展内部审计。

39. 审计报告表明，方案管理层面临的一个关键挑战是允许进入伊拉克的国际工作人员数目受限。在审计时到达的 57 名工作人员——其中 48 名是技术专家——都需要等待入境签证。审计报告还重点指出由于大量的资产没有保险而存在财务损失的风险。方案管理层意识到这一风险，但是认为与之相比更大的风险是在需要的时候设备不能够运到现场，这会造成项目活动的突然中止。不过为了降低可能的损失影响，管理层已经将设备分散到几个地方。

40. 审计提出了若干个有关加强采购进程透明度和公平性的建议，其中包括：确保连贯一致地处理未完成的竞标表，制定接受合同的时间框架，用文件记录多次邀请某些公司参加相关项目的情况，以及确保只发出一份采购订单并且在短时间内从同一供应商采购货物。此外，审计还建议，鉴于零部件管理具有战略重要地位，应该聘用一名具有丰富业界经验的库存管理人员。管理层提议接受这些建议。

41. 2002 年审查处与一家公共会计事务所签约对开发计划署国家办事处在东帝汶直接执行的九个项目进行财务审计（审计范围是 2001 年的开支以及 2002 年 8 月 31 日的库存余额）。审计表明，在财务和库存方面存在各种运作方面的不足，办事处管理层同意紧急处理这些问题。

42. 审查处还与一家公共会计事务所签约对开发计划署国家办事处在柬埔寨直接执行的两个项目进行财务审计（审计范围是 2001 年的开支以及 2002 年 3 月 31 日的现金和库存余额），并且对执行机构——柬埔寨排雷行动中心——进行了内部审计。审计表明，对上一年提出的建议的后续工作令人满意。一项直接针对柬埔寨排雷行动中心的关键性新建议是加强内部质量审计职能以及设备库存的管理。

43. 审查处在特殊情况下应开发计划署国家办事处的要求并在有关政府的同意下对五个国家执行的项目进行了审计。审计的目标是核证 2000 年 1 月 1 日至 2001 年 9 月 30 日期间的项目财务报告，并审查项目管理结构和内部控制系统。审查发现实施，国家执行项目时缺乏对控制框架的共识，造成管理和控制真空，在没有政府政策或开发计划署政策管理的情况下达成交易。另外，在项目活动开始之前没有对执行机构进行能力评估。审计提出的建议包括编写一份手册，确立对控制框架的共识；定期召开政府与开发计划署办事处之间的会议，监测并对各种问题开展后续工作；重新评估正在开展的项目组合，确保这些项目符合国家方案的目标。政府和开发计划署办事处同意执行这些建议。

E. 国家办事处的内部审计和审查

44. 2002 年，审查处共发表了 44 份有关国家办事处的内部审计报告（29 次全面报告和 15 次局部报告）。审查处与一家公共会计事务所签约进行了局部审计，重点是审计在采购、招聘和财务方面是否遵守开发计划署的政策和程序。44 份内部审计报告包含 1 336 项建议。管理层接受了其中 1 264 项（95%），并且已经或正在执行。审查处正在审查其余的 72 项建议（5%），并在合适的情况下提请开发计划署高级管理层注意，以便开展后续活动。

45. 审查处按照三评级制度对每个办事处的业绩进行了评估。由于审查处采取了新的审计方法，从 2002 年起评级标准五点改为三点。（见附件二：新标准审计评级的定义和业绩的新定义）表 2 将 2002 年发表的 44 份内部审计报告按区域和总体评定的等级开列。

表 2

2000 年间印发的内部审计报告，按区域和等级划分

区域	满意	稍有不足	不足	共计
非洲 - 全面审计	-	8	2	10
阿拉伯国家 - 局部审计	3	3	-	6
阿拉伯国家 - 全面审计	-	-	1	1
亚洲及太平洋 - 局部审计	6	3	-	9
亚洲及太平洋 - 全面审计	1	-	1	2
欧洲和独立国家联合体 - 全面审计	6	1	-	7
拉丁美洲及加勒比 - 全面审计	2	5	2	9
共计	18	20	6	44

46. 关于被评为不足的办事处，其数量从 2001 年的十个下降到 2002 年的六个。审查处分析了造成评级结果不佳的主要因素，并发现没有证据表明出现系统性问题。反之，其中许多办事处是在困难情况下开展工作的，需要有一个组织机制解决审计发现的问题。按照去年的报告，管理局已经采取措施提供这一组织机制。例如，2002 年管理局向国家办事处组织派遣了数个由总部和国家办事处工作人员组成的特派团，提供专门援助。

47. 国家办事处审计报告中发现的许多问题和前几年发现的问题类似。开发计划署继续采取行动，从根本上解决这些问题。开发计划署采取的关键行动包括实际使用一个新的组织软件包，提高开发计划署工作人员对内部控制的意识，以及全面审查开发计划署的政策和程序。下文将详细说明这些行动。

48. DP/2001/21 号文件向管理局提交了开发计划署信息通信技术战略，包括实际使用一个新的组织软件。2002 年在落实此项战略方面取得了显著进展，其中包括选择 PeopleSoft 的企业资源规划软件作为新的组织软件。开发计划署采用“快速路”办法布署 PeopleSoft 的企业资源规划软件，并预计 2004 年 1 月 1 日开始实际使用几个关键模块，包括分类总帐、应付款、应收账、采购、财务处和资产，以及人力资源（本地工作人员）。其他的模块将在 2004 年至 2005 年之间实际使用，包括人力资源（国际工作人员）、侧重活动的管理以及全面积分卡。当启动工作完成后，PeopleSoft 软件将支持开发计划署所有主要的业务进程，包括注重成效的管理和项目管理。该软件将改善三个方面的内部控制情况。首先，该软件将引入对这些进程的系统驱动控制。其次，该软件将提高审查处和其他总部单位监测国家办事处运作并追究业绩差的管理人员责任的能力。第三，预计对业务进程的附带重新设计将有助于简化开发计划署的政策和程序，更易于遵照执行。

49. 在本年中，审查处通过在网站上公布新的国家办事处审计指导方针并鼓励办事处利用这些新的指导方针进行自我评估，以及通过共同协调举办有关国家执行

程序的区域讲习班，提高了对内部控制的认识。下面关键一步将是引入为期一天的讲习班制度，由审查处在每次审计工作开始时举办，籍此与工作人员讨论内部控制的重要性并帮助解决工作人员提出的问题。审查处希望在 2003 年年底启动此类讲习班。

50. 此外，利用新的管理做法网络也提高了对内部控制的认识。该网络是一个电子论坛，整个开发计划署的工作人员都能够从网络上更方便地获得解决运作问题的指导，从而改善内部控制。2002 年，工作人员利用此论坛获取有关外汇风险、国家顾问薪级表以及电子银行程序等方面问题的指导。

51. 2002 年，开发计划署开始对其政策和程序进行全面审查。结果普遍认识到，审计工作发现的许多问题都是由政策和程序的查找工作复杂、不明确、困难而引发的。造成这一局面的原因是开发计划署近几年变化快并且逐渐用电子邮件的方式而不是采用更改基本手册的方式对政策和程序进行订正。为解决这些问题并且为开发计划署做好实际使用 PeopleSoft 软件的准备工作，开发计划署最近宣布了一项有关规范性内容管理的新政策。此新政策的关键方面包括将全部现有文档转移到一个单一电子平台上，并制定出一个有关审批修改规范性内容的新工作流程。

人力资源、采购、方案、一般行政管理和办公室自动化审计结果摘要

52. 总体而言，国家办事处审计发现人力资源管理妥当。不过，在审计过的大多数办事处内，特别服务协定和服务合同的行政管理仍有问题，其中包括招聘工作缺少竞争，不评估业绩便付款、以及没有体检。这些问题的解决在很大部分上将凭借对人员招聘政策框架进行全面修订，向国家办事处提供更明确的指导来解决主要风险问题。

53. 前几年曾注意到，开发计划署缺少记录人事合同和计算工资的全组织系统。结果，付款必须是人工操作，因而可能出现错误，无视控制。此外，开发计划署很难履行向联合国系统汇报工作的义务。这些问题将通过从 2004 年 1 月 1 日起实际使用 PeopleSoft 软件来加以处理解决。同样，PeopleSoft 软件还将解决审计意见指出的有关采购订单（缺乏事先编号）以及没有货物收据记录就付款等无视内部控制的问题。最后，审计还发现，有些办事处没有系统地记录供货商的业绩，造成某些业绩差的供货商被重新选上的可能性加大。评估供货商的指导方针最新被收入开发计划署采购手册。此外，目前正在将供货商业绩数据库作为 PeopleSoft 软件布署的一环加以处理。

54. 许多国家办事处还没有充分贯彻落实开发计划署 2000 年引入的执行干事和核查干事的新概念。同样，许多办事处未能恰当地下放有关签订合同包括供货合同、特别服务协定、服务合同和限期活动合同的权力。审计查明的的问题包括：未能正式公布执行干事和核查干事的责任，未能指派恰当的工作人员担任执行干

事和核查干事，未能以书面形式公布权力下放，以及缺乏确保下放权力得以贯彻执行的后续工作。为了解决这些问题，开发计划署应向国家办事处提供运作一级上的详细指导方针。预计 PeopleSoft 软件的实际使用同样将对开发计划署内部控制框架产生良好的影响。

55. 在很大程度上，审计发现国家办事处开展竞标采购进程。不过，在某些办事处还是发现了涉及 30 000 美元以下采购工作以及违规批准 100 000 美元以下采购弃权等个别问题。造成这些问题是由于缺乏对开发计划署程序的理解。开发计划署的程序要求 30 000 美元以下采购工作必须执行正式的竞标进程，虽然此进程不需要地方合同委员会正式审查。同样，许多办事处没有认识到所有 30 000 美元以上竞标采购的弃权必须得到首席采购干事的核可。预计 PeopleSoft 软件实际使用后将有助于法律和采购支助处监测采购活动。此外，从 2003 年 3 月 4 日起由新的地方委员会取代现有的地方合同委员会、特别服务协定委员会和本地财产调查委员会，来加强对采购政策的认识。新委员会的职权范围已经向开发计划署工作人员公布。

56. 方案管理也基本上符合开发计划署的程序。虽然某些问题仍然存在，例如很难从执行机构那里得到信息（包括最后开支报告、年度库存报告和季度财务报告），但是与往年相比这些问题都在某种程度上减轻。PeopleSoft 软件的某些模块将有助于解决这些问题，例如项目库存模块将有助于总部监督项目库存记录。

57. 关于办公自动化，一再出现的问题包括备份资料没有另地保存，灾后恢复计划没有经过测试或是根本没有这种计划，服务器机房随便进入等。虽然这些问题都具有潜在风险，但总体而言，在 2003 年没有给国家办事处工作带来影响。

开发计划署直接执行项目的项目办事处的行政管理

58. 去年曾注意到，直接执行项目的这些国家办事处将从受益于新提出的关于开设项目银行账户和租用项目办事处问题的组织指导。虽然开发计划署已经编写了有关直接执行的指导方针，但是需要订正这些指导方针，以体现汲取的教训并全面涵盖运作问题。开发计划署将在更大范围对规范性内容进行的审计工作中订正这些指导方针。

依赖非核心资源产生的问题

59. 开发计划署已经发展成为一个有若干来源资助的多方资金来源组织。虽然多方资金来源组织有很多好处，但是内部审计表明还是存在一些过渡性问题，下文简要说明了其中最突出的问题。

60. 越来越依赖非核心资源，这给传统的组织系统带来很大压力，使开发计划署很难准确监测国家办事处的业务费用，以及国家办事处所用人力资源水平和类别；很难编写捐助方报告，因为各捐助方有各种不同的报告要求；很难用美元以

外的货币报告财务情况。开发计划署预期实际使用 PeopleSoft 软件将有助于更好地解决其中的某些要求。

61. 由于预算外资源流入情况难以预测，办事处管理层必须严格监测预算外活动的财务状况，按照预算外收入水平的变化来提高或降低预算外活动的水平。虽然绝大多数的办事处做到了这点并确保承付款不超过可用收入，但是预算外资源流入的反复无常还是加大了工作人员的不确定性，并更难以制定长期规划。

62. 内部审计注意到有时办事处在没有得到捐助但相关捐助者承诺提供支助的情况下启动项目活动。虽然如果捐助者未能兑现自己承诺将会出现开发计划署遭受财物损失的一定风险，但是相关的办事处还是认为有必要具备这种灵活性，以鼓励相关捐助者与开发计划署合作。为了尽可能减少财物损失的风险，开发计划署已经开始建立正式的非核心储备金。最近为欧洲联盟资助的项目设立了非核心储备金。

63. 非核心活动成本回收仍是一个主要问题。虽然开发计划署认识到关于核心资源不得补贴非核心资源的原则，但是总是由于缺乏良好的成本计算系统而不能准确追踪核心和非核心活动的成本，使得实施工作更加复杂。开发计划署曾经试图确定一个新成本回收政策，能够充分回收非核心活动的成本，同时保证成本回收费处于非核心捐助者可以接受的水平。目前的政策是应将每笔非核心捐助的 3-5% 算作相关的非核心活动的成本。但是，这一政策并不适用于开发计划署在向非核心资助项目提供实施支助中产生的成本回收。因为目前政策有些过时，并未涵盖成本回收的全部方面，因此许多办事处不清楚回收其非核心活动成本的恰当机制为何。目前正在审议一份反映联检组最近成本回收报告意见的政策草案，预计该政策将于 2003 年获得正式批准。

64. 要求接受捐助者特别条件的压力已经成为一个明显的组织问题。虽然开发计划署极力鼓励捐助者利用其标准的成本分摊和信托基金模式，但是捐助者要求对自己作例外处理的情况日益增多。开发计划署对这些例外要求表示理解，并与捐助者一道寻找解决方案。但是经常导致开发计划署产生额外交易费用。例如，某些捐助者坚持进行自我评估并对自己资助的活动进行审计，这就给国家办事处造成负担，因为办事处按照开发计划署的政策也必须进行这些评估和审计。另外，最近与全球防治艾滋病、肺结核和疟疾基金达成的一项协定规定全球基金的代表对开发计划署国家办事处的财务管理系统进行审查。此外，在某些情况下，国家办事处同意捐助者有关不经过竞标进程就聘用某一顾问或承包商的要求。

F. 审计建议的后续工作

65. 审查处要求所有办事处就建议的执行情况进行系统汇报。审查处下一次对办事处进行审计时理当核实这些自我评估。对于那些被发现严重不足的办事处，审查处通过后续审计或者对有关文件进行案头审查核实关键建议已经在合理的时间范围内得以执行。

66. 2000 年, 审查处采用了一个网络工具, 称为审计和建议数据综合数据库系统, 能够便利审计报告和建议的追踪和监测。开始时, 照办的不多, 但是最近这一系统有所改善, 更加方便用户, 更容易后续跟踪, 因此照办的增多。2002 年对国家办事处进行了 40 次审计, 共有 32 次审计使用该系统汇报建议的执行情况。

G. 国家执行项目审计报告分析

67. 2002 年内, 审查处收到并审查了 1 662 份关于 2001 年国家和非政府组织开支项目的审计报告。审查评估了 118 个国家办事处, 并向驻地代表发出信件, 概述审计结果, 同时抄送区域局、秘书长直辖厅处和会计司。

68. 审查处按照六项标准评估了审计工作, 每个标准都按满意、稍有不足、或不足评定等级。各项评级结果加在一起得出总分数。在接受评估的 118 个办事处中, 只有九个被评为不足。主要原因是审计报告提交很迟, 或者没有按照前一年审计结果提交行动计划。这与上一年共有 12 个办事处评为不足相比稍有改善。九个评为不足的办事处的总开支约为 700 万美元 (全部总开支约为 15 亿美元)。

69. 在对项目审计报告审查的基础上, 审查处按照逐个项目和逐个国家办事处归纳了重大审计结果。这些审计结果对国家办事处和区域局公布, 供其参考及开展后续工作。大多数的负面审计结果都是有关招聘和采购缺少竞争、记录不完善、没有遵守法定监测要求。

70. 有一份审计报告查明了一项欺诈行为。这项价值约为 45 000 美元的欺诈行为是一个项目顾问模仿项目协调人在支票上签名。审计时, 该名项目顾问已经被地方当局拘留。

H. 调查案件

71. 2002 年年初共有 39 起案件正在调查中, 这一年内已全部结案。年内又新立 23 起案件, 其中有四起案件审查因经过简短调查后未能确定指控基础而销案。其余的 19 起案件概述如下。

(a) 五起案件涉及高级干事滥用职权、行为不检、项目管理不善和(或)违规使用方案资源;

(b) 八起案件涉及各种欺诈或欺诈未遂, 包括医疗保险方案和租金补助;

(c) 两起案件涉及签证欺诈;

(d) 四起案件涉及采购或签约中的违规现象。

72. 上述 19 起案件中, 截至 2002 年年底时 12 起仍在审理中。

附件一

审查处：2002 年组织和资源

73. 总体而言，2002 年的组织和资源数额同 2001 年相比基本没有变化。表 3 按各部门开列了核定员额。

表 3

2002 年 12 月 31 日核定员额表

	共计	主任	科长	审计员	审计员助理	文助
厅长办公室	3	1	—	—	—	2
内部审计科	9	—	1	5	2	1
管理审查和分析科	5	—	1	2	2	—
审计中心-马来西亚	4	—	1	2	—	1
审计中心-巴拿马	4	—	1	2	—	1
审计中心-津巴布韦	6	—	1	3	1	1
小计	31	1	5	14	5	6
人口基金审计科	6	—	1	3	—	2
项目厅审计科	7	—	1	5	—	1
共计	44	1	7	21	5	9

74. 年初只有两个项目厅审计科的审查处员额空缺。2002 年上半年填补了这两个员额空缺。

75. 内部审计科的三个审计职位和马来西亚区域审计中心的一个审计职位在 2002 年大部分时间内处于空缺状态。由于等待审查处重新定位工作的结果，因此推迟了这些员额空缺的征聘工作。此外，从 2002 年 12 月 1 日起，由于非洲区域审计中心从津巴布韦搬迁到南非，因此出现五个员额空缺。2002 年年底这些员额仍然空缺。

76. 由于现任项目厅审计科科长于 2002 年 8 月退休，因此出现员额空缺，在年底仍然空缺。

77. 和 2001 年一样，2002 年期间审计工作人员资源仍然由两个区域（亚太和阿拉伯国家）的公共会计事务所以及其他三个区域的限期活动合同人员补充。在 12 名限期活动合同人员中，共有七名在区域审计中心，五名外派到斯洛伐克和科特迪瓦的办事分处。限期活动合同人员中有 10 人同时给开发计划署和人口基金提供审计服务，有两人只给开发计划署提供审计服务。

78. 如上文所指出的那样，2003 年审查处将进行重大的组织改革。这包括不再使用公共会计事务所进行内部审计，以及将人口基金审计科转给人口基金。人口基金审计科在审查处处长指导下开展业务，直至 2002 年 12 月。2003 年 1 月，审计科加入新的人口基金监督事务司，现在称为审计事务处。

附件二

审计处使用的标准审计意见评级的定义

业绩的定义

79. 在业务审计范围内，业绩指管理控制下运作的节约、效率和效果。业务审计从节约和效率角度评估获取及利用资源的程度，并且评估管理层是否落实能够准确监测和评估方案是否满足规划目标的机制。业务审计不汇报审计结果的实现情况。

80. 业绩还指开展活动的方式——例如，活动是否按照开发计划署的价值标准开展。开发计划署的价值标准包括审慎、正直以及必须承担可接受风险。

评级	定义
满意	总体而言，控制手段到位，能够确保实现节约、高效和有效的运作；在充分尊重开发计划署价值标准的基础上开展活动。虽然查出一些弱点，但这些弱点不算严重，不足于危害整体业绩和控制环境。要求管理层采取纠偏行动的范围不大。
稍有不足	大多数的主要控制手段都付诸实施，可是仍然查出某些重大的控制缺点。管理层仍需要采取及时的纠偏行动。
不足	查明普遍存在重大的控制缺点，会对业绩造成负面影响。管理层需要立即采取纠偏行动，改善控制环境。