



联合国开发计划署和  
联合国人口基金  
执行局

Distr.: General  
5 December 2008  
Chinese  
Original: English

## 2009 年第一届常会

2009 年 1 月 19 日至 22 日，纽约

临时议程项目 4

### 审计委员会的建议

## 开发署：关于 2006-2007 两年期审计委员会各项建议执行情况 的报告<sup>\*</sup>

### 署长的报告

#### 摘要

联合国审计委员会在 A/63/5/Add. 1 号审计报告中对开发署 2007 年 12 月 31 日终了两年期发表了“无保留”审计意见。这证实开发署处理上一两年期三个重点事项以及所提其他审计问题的工作取得了重大突破。根据执行局第 2007/10 号决定，本报告介绍审计委员会对 2007 年 12 月 31 日终了两年期提出的 82 项审计建议的最新执行情况。本文件还审查(自 2008 年 1 月向执行局提交上次最新情况报告以来)在处理提交执行局的 DP/2007/14 号文件所确定的开发署 2006-2007 两年期 15 个最高优先审计事项方面取得的进展，并概要说明处理 2008-2009 两年期主要优先审计事项的管理计划，其中考虑到了审计委员会的审计报告(A/63/5/Add. 1)、2007 年审查和调查处给执行局的报告(DP/2008/20)中的主要审计结论、行政和预算问题咨询委员会给大会的关于审计委员会简明摘要报告(A/63/169)的报告(A/63/474)、开发署审计咨询委员会提供的指南以及执行局的各项决定(DP/2008/13)。

<sup>\*</sup> 因需汇编数据，向执行局提供最新资料，致使本报告迟交。



### 决定要点

执行局不妨注意到(a) 审计委员会对开发署 2007 年 12 月 31 日终了两年期发表了“无保留”审计意见；(b) 认可开发署在处理 2006-2007 两年期 15 个最高优先审计事项方面取得的进展。执行局不妨表示支持管理层做出具体努力，处理开发署 2008-2009 两年期的主要优先审计事项。

## 导言

1. 联合国审计委员会对开发署 2007 年 12 月 31 日终了两年期财务报表(A/63/5/Add. 1)发表了“无保留”审计意见。在审计的 16 个联合国组织中，共有 7 个组织获得“无保留”意见，开发署便是其中之一。其重要性在于 2004-2005 两年期内，审计委员会发表了“订正”审计意见，其中除其他问题外提及三个重点事项，即：对国家执行项目的审计管理；银行往来调节；以及 Atlas 系统的内部控制。最近取得的积极成果证实，几年来为解决审计委员会发现的主要审计问题及这些问题背后的体制问题所采取的许多管理举措都取得了重大突破。

2. 本报告介绍(自向执行局 2008 年第一届常会提交上次最新情况报告以来)在处理开发署 2006-2007 两年期 15 个最高优先审计事项方面取得的进展。审计工作于 2008 年 5 月完成，至编写本文件之日，5 项审计建议得到充分执行，另有 70 项得到部分执行(执行中)。两者共占建议总数的 91%。

3. 由于认识到挑战依然存在，本报告立足于所取得的进展，提出了处理 2008-2009 两年期主要优先审计事项的多项管理计划，其中考虑到审计委员会的报告(A/63/5/Add. 1)、行政和预算问题咨询委员会给大会的关于审计委员会简明摘要报告(A/63/169)的报告(A/63/474)、2007 年审查和调查处报告(DP/2008/20)中的主要审计结论、开发署审计咨询委员会提供的指南以及执行局的各项决定(DP/2008/13)。

## 一. 联合国审计委员会有关 2007 年 12 月 31 日终了两年期的主要意见和建议

4. 虽然 2006-2007 两年期审计的核心业务领域(财务、采购、人力资源和方案管理)依然与前几个两年期基本相同，但是该两年期的审计报告(A/63/5/Add. 1)表明审计委员会的期望有了重大变化，它更加注重开发署的特定领域。具体而言，开发署注意到下列情况：

(a) 对于国家办事处和总部银行往来调节以及国家执行项目预付款的管理，期望值更高。审查委员会已将标准提高。虽然正如其报告第 2 章所指出，审计委

员会承认“改善了银行往来调节和企业资源规划制度的管理，并且开发署管理层努力解决国家执行支出问题”，但是它要求开发署在若干关键领域为新的两年期采用更高标准。举例而言，审计委员会在第 357 段建议密切监测就国家执行项目向各国政府和非政府机构所提供超过 6 个月(而不是超过 12 个月)的未清偿预付款。由于按月进行银行往来调节已成为开发署许多国家办事处的常规做法，第 214 段建议在银行往来调节过程中注意外部表格中的无记录付款和存款。另外，第 173 段建议开发计划署不要使用估计数计算积存年假负债，而应进一步利用 Atlas 系统计算积存年假和离职回国补助金负债，以在财务报表中披露。因此，开发署改进了 Atlas 系统的“财务登记簿”，以跟踪外部银行往来调节情况，而且目前正在改进 Atlas 日渐过时的报告，以更有效地跟踪超过 6 个月的未清偿国家执行项目预付款。

(b) **国家能力建设与组织间协调**。审计委员会在第 430 段指出，它将重点审查国家办事处执行统一现金转移办法的情况。这是国家能力建设的主要内容之一，将使开发计划署能够与方案国政府共同挑选最适宜的支助方式，从而降低受托人的风险，建设可持续的能力。这也符合大会第 62/208 号决议的规定，该决议吁请联合国各组织采取措施，确保能力建设活动具有可持续性，并利用国家专门知识作为执行业务活动的规范。因此，开发署将重点支持在所在国执行统一现金转移办法遇到困难的国家办事处。迄今为止，有 13 个国家完全遵从该统一办法，另有许多国家部分遵从该办法。开发署和人口基金倡导并支持各专门机构、基金和方案采用该统一办法，特别是在“一体行动”试点国家实施该办法。此外，开发署还在与执行委员会的伙伴和联合国秘书处一道修订《财务条例和细则》，以便利于参加国家一级的直接预算支助及其他共同供资安排。执行局 2008 年第二届常会批准的几处修改使开发署得以开展直接预算支助，从而响应呼吁，支持各国提高利用各种发展筹资方式的能力。倘若采用该方式，开发署现已能在既定范围内，根据与各伙伴达成的协议，在核心任务领域汇集资金。

(c) **计划实施国际公共部门会计准则所带来的组织风险与挑战**。审计委员会从整个组织的角度重申了在采用国际公共部门会计准则之前需要处理的几个联合国全系统的关键问题。审计委员会给大会的简明摘要报告(A/63/169)重申的主要重点包括：(一) 为离职后医疗保险负债筹措资金并将其记入财务报表；(二) 需要改进非消耗性资产记录的质量和准确性，并以与国际公共部门会计准则相一致的方式制定项目资产管理政策；(三) 需要为本组织向采用这些准则过渡做准备。

5. 除与联合国秘书处及其他联合国组织密切合作统一会计政策、财务条例和细则外，开发署还制订了一项综合性的改革管理与交流计划，其实施对象为各种利益攸关者、高级管理人员和工作人员，内容涉及采用国际公共部门会计准则预计会对业务流程产生的影响以及给财务报表带来的变化。现正在对所有开发署国家办事处进行一项组织影响分析，以调整本组织的改革管理战略，实现主要职能专

业化并确保根据国际公共部门会计准则采用的新业务流程实现专门化。开发署将继续实施财务培训证书方案，以增强各办事处的能力。开发署将派出区域会计事务小组，为开发署的一些小型国家办事处提供依照该会计准则进行财务管理方面的各种专家资源。

6. 关于离职后医疗保险，开发署同意审计委员会的意见，即全部负债均应记入财务报表。作为执行国际公共部门会计准则的一部分，开发署将自 2010 年起这样做。关于非消耗性资产，开发署已正式制定资产管理方针并修订了内部控制框架，目前正在进行半年期资产核查，以为 2008-2009 两年期期中审计做准备。这项工作的结果令人鼓舞，2008 年的认证率超过 96%。这有望确保提高资产数据质量，减少年底时仓促进行资产更正的情况。

## 二. 目前的执行情况以及充分执行 2007 年 12 月 31 日终了两年期审计建议的计划

7. 截至 2008 年 10 月 31 日，5 项审计建议得到充分执行，另有 70 项建议得到部分执行(执行中)。两者共占建议总数的 91%。开发署的目标是，到 2009 年第四季度，充分执行 82 项建议中的至少 80%，余下建议在 2010 年第二季度之前充分执行，以赶上 2008-2009 两年期账户结算(见下表)。

### 按优先程度和预定完成日期分列的执行情况

优先程度	充分执行(a)	部分执行(b)	未执行(c)	共计(a)至(c)
高	5	32	1	38
中	0	38	6	44
低	0	0	0	0
<b>共计</b>	<b>5%</b>	<b>70%</b>	<b>7%</b>	<b>82%</b>
<b>占总数的百分比</b>	<b>6%</b>	<b>85%</b>	<b>9%</b>	<b>100%</b>
		<b>91%</b>	<b>9%</b>	<b>10%</b>

8. 几项审计建议的执行计划考虑到了最近批准的开发署人力资源战略和 2008-2011 年开发署信息管理战略执行计划。开发署采购战略即将制定完成。它将涉及继任规划的实施、法定采购规划和对于主要采购人员的强制性专业认证。随着新升级的 Atlas 系统在 2009 年初稳定后，有关 2008 年财务账户中期结算的审计建议有望在 2009 年第二季度之前得到充分执行。这包括组织间账户调节、资产负债表账户调节和清理、以及资产核查。

9. 由于在该期间同时进行了几项活动，预计直到 2009 年第四季度，大量建议才能得到充分执行。这些活动包括：(a) 为开发署在 2010 年采用国际公共部门会计准则做准备工作，例如制定项目资产政策、重新评估外地住房储备金以及降低向采用该准则过渡的风险；(b) 监测呆滞信托基金，执行共同事务方案和支持国家办事处执行统一现金转移办法；(c) 审查向国家执行项目和业务已结束项目支付的未清偿预付款等年终活动。

10. 一些建议可望在 2010 年第二季度之前得到充分执行，正好赶上开发署 2008-2009 两年期财务报表的最后完成。这些建议包括记录离职后医疗保险负债录、计算积存年假负债和重新评估外地住房储备金。

11. 同上个两年期一样，开发署自审计委员会发表最后审计报告(A/63/5/Add. 1)后，便着手确定报告所载 82 项建议(包括 38 项高度优先建议和 44 项中度优先建议)的预定完成日期。为加强问责制，在“审计跟踪板”上公布了负责充分执行这些建议的部门和主管。这符合大会关于在执行审计建议方面加强问责制的第 62/223 号决议的要求。2006-2007 两年期，开发署形成一个制度，即管理层在协理署长主持的业务组会议和与区域局举行的季度审查会议上定期审查(DP/2007/14 号文件所述)15 个最高优先审计事项。

12. 按照行政和预算问题咨询委员会的建议(A/63/474)，开发署正在与审计委员会协商建立验证审计建议执行情况的程序，以及用以核查建议是否得到充分执行的具体完成标准。对于需要不断执行的建议、能否充分执行取决于开发署外部方面的建议、或者预计需要经过多个时期才能充分执行的建议，这尤其重要。

### 三. 在处理 15 个最高优先审计事项方面取得的进展及旨在应对剩余主要风险的行动计划

13. 依照执行局第 2007/29 号和第 2007/10 号决定，开发署于 2006-2007 两年期采取具体措施，处理了开发署的 15 个最高优先审计事项，包括审计委员会强调的三个重点事项。

14. 开发署开展的主要行动包括：署长、协理署长及区域局和总部局局长均坚定、明确地承诺致力于解决与那些建议有关的系统性审计和分析问题。开发署还采用了审计和调查处(审调处)向业务组提交的半年期报告，以积极应对通过国家办事处和总部审计确定的审计风险。另外，开发署还在协理署长主持的业务组会议上，把对战略举措和在处理 15 个最高优先审计事项方面取得的进展进行定期管理审查确定为一项制度。

15. 开发署还采取了多种长期解决办法，如开发署五个核心业务领域的工作人员专业认证方案，并尝试利用区域共同事务会计小组，作为一种在工作人员能力(临



时或长期)有限的办事处进行长期可持续能力建设的办法。在正式确定 15 个最高优先审计事项的过程中,开发署通过与区域局一起对财务和审计事项进行季度审查,以及利用 Atlas 财务登记簿尽早针对审计问题采取行动,成功运作了其审计问责和职责矩阵。

#### A. 2006-2007 两年期取得的重大进展

16. 对国家执行项目相关信托风险及审计成果的管理得以改善。2007 年国家执行项目财务审计意见附带申明所涉净财务影响已从 2005 年的 2 410 万美元(国家执行项目总支出的 1.5%)骤减到 2007 年的 515 万美元(总支出的 0.3%)。实行了“账龄报告”,以更好地跟踪付给政府和非政府组织以开展国家执行项目的预付款的账龄。这种做法已使开发署减少了付给国家执行项目的长期未清偿(超过 12 个月)预付款,从 2005 年的净额 2 930 万美元减少到了 2007 年的 1 500 万美元。由于自 2007 年起采用注重风险的办法规划国家执行项目的审计工作,到审计时,收到国家执行项目审计报告的百分比从 2005 年的 74%提高到了 2007 年的 96%。2007 年,获得“否定”或“拒绝表示”审计意见的国家执行项目数减少到了 19 个(共计 1 004 个项目),相比而言,2005 年获得“否定”或“拒绝表示”审计意见的项目有 37 个;与这些审计意见有关的净财务影响也有所减少。

17. 所有的总部和国家办事处银行账户得以调节,目前,这已成为一项定期执行的**任务**。2006-2007 两年期,对总部所有 67 个银行账户和国家办事处的 553 个银行账户进行了及时调节,相比之下,对 2004-2005 两年期的审计中,涉及 49 个国家办事处的 258 个账户未进行银行调节。在向银行调节工作遇到难题的国家办事处提供针对性支助的过程中,特别工作队小组特派团发挥了有益作用。另外,对工作人员能力有限的少数办事处而言,银行调节工作暂时在管理局的财务和行政办公室集中开展。

18. 通过加强 Atlas 的内部控制措施和实行特殊交易监测,主要风险得以减轻。开发署利用 2006 年推出的审计追踪功能,加强了 Atlas 系统的内部控制,得以能够跟踪供应商记录、银行账户及外汇单据的变化。此外,开发署针对索取忘记密码启用了安全提问功能,以防止未经授权便进入 Atlas;它还实行了经过行业测试的监督制度,以追踪 Atlas 中可能有问题的交易及违反内部控制框架准则的情况。

19. 一项真正的全球性财务和人力资源管理制度在开发署的所有办事处、包括开发署巴西办事处得到普及。随着 2008 年初开发署巴西办事处使用 Atlas 进行人力和财务资源管理,开发署建立了真正的全球性企业资源规划系统。2008 年起,国际专业工作人员的人力资源和薪金管理由“传统的”综合管理信息系统转为 Atlas;现在,开发署已经拥有一个真正的全球性劳动力系统,它将能够借此来落实其人力资源战略,进而进行人才管理和继任规划。

## B. 旨在 2008-2009 两年期应对剩余主要审计风险的行动计划

20. 与审调处协商开展的审查工作表明, 15 个优先事项领域中, 有 8 个取得了一些进展。尽管这不一定表示问题已经得到完全解决, 但它意味着那些已经启动的举措正在产生积极影响。有必要继续关注和重视下列已确定的领域, 它们若非可能带来重大风险, 就是含有一些残余风险, 必须在 2008-2009 两年期加以解决(见附件)。

### 国家执行项目的审计管理

21. 尽管已取得一些进展, 国家执行项目的审计管理依然是开发署的一个最高优先审计事项。开发署将保证依照审计委员会的建议, 及时提交审计报告和后续审计计划, 并加强对超过 6 个月的未清偿国家执行项目预付款的控制。此外, 开发署将通过发展业务和协调办公室, 并与各区域局合作, 协助有困难的国家办事处实行现金转移协调方式。

22. 国家能力建设仍将是方案干预措施的核心目标, 不过, 我们可与各方案国政府一起, 采用替代支付方式(如直接支付), 以按要求减少信托风险, 同时建设财务管理方面的国家能力。开发署正在增强 Atlas 的报告能力, 以更好地对支付给国家执行项目的超过 6 个月的预付款进行账龄分析。除非通过区域主任获得协理署长的特别核准, 在解决已超过 12 个月的未清预付款之前, 不会再向国家执行项目提供任何新的预付款。开发署已将国家执行项目的审计管理作为开发署国家办事处“执行人员记分卡”上的一项业绩指标。

### 项目的质量保证

23. 由于对执行局和方案国政府负有建设所需能力和促进国家发展优先事项的方案责任, 开发署将逐步增加在项目监测、改善项目设计机制和确保定期项目评估等方面的工作。项目风险管理是开发署为履行其在 2008-2011 年战略计划中所做承诺而制定的更广泛企业风险管理战略不可或缺的一部分。这也符合开发署审计咨询委员会提供的指南。

24. 开发署将采用最近加强了的成果管理制度, 以更有效地规划、监测和报告开发署各办事处的重要成果领域。还将特别重视确定 SMART(具体、可计量、准确、相关、有时限)指标, 并依照审计委员会的建议, 尽快对业务上已结束的项目进行财务结算。

### 国家办事处的采购管理

25. 针对审调处和审计委员会提出的关切事项, 开发署将(作为其采购战略的一部分)采取特别措施, 加强国家办事处合同和资产采购委员会的采购能力。开发署的采购认证方案已被联合国确认为一种“最佳做法”及建设能力和专业水准的

方法，与此同时，开发署正在努力确保每个开发署办事处至少有一个经采购认证的采购员。

26. 作为采购战略的一部分，开发署正在制订国家办事处和总部的采购规划流程。开发署还会把采购权的下放与法定采购计划、表现出的能力及业绩联系起来。开发署预计将于 2009 年推出一种在线电子工具，以帮助各业务单位把有计划的采购与风险和价值因素联系起来。通过在区域采购问题讲习班进行有针对性的培训以及最终派驻五名区域首席采购干事，开发署预期将在区域和总部一级，改进提交给采购咨询委员会的采购文件的质量，并对不同类型的豁免申请和委员会核准的豁免进行定期审查和分析。

#### Atlas 的用户权限管理和内部控制

27. 为减轻风险和加强 Atlas 系统的内部控制，开发署在其方案及业务政策和程序中，正式规定了信息和通信技术的使用和安保政策。开发署正在对 Atlas 的用户权限和用户账号进行简化，以更好地管理没有任何活动的用户账号。此外，开发署还将根据经订正的内部控制框架准则，简化用户权限规范，以便对 Atlas 中的其他重要业务程序进行控制。

28. 开发署的首席信息安全干事正在与财务和行政办公室及人力资源办公室合作，对 Atlas 的安保系统进行定期审查。开发署将通过加强对其他业务程序中不规则、不合逻辑的交易及潜在欺诈的监测和报告能力，继续改进其经过行业检验的监督制度。

29. **月度银行往来调节中的外部表格。**尽管月度银行往来调节正在成为国家办事处的常规做法，开发署审计咨询委员会和审计委员会仍建议要格外关注银行往来调节程序外部表格中的无记录付款和存款。这主要是在 Atlas 系统之外支付的款项，可能会成为欺诈或滥用的源头。开发署已开始在 Atlas 的“财务登记簿”中追踪这些外部项目，并将在季度会议上，与各区域局一起对登记簿进行审查。

30. **资产管理。**开发署已正式将其资产管理准则作为最新内部控制框架的一部分，并将进行半年一次的资产核查活动，以便为 2008-2009 两年期的期中审计做准备。这方面工作已经取得了令人鼓舞的成果，认证率超过 96%。预计这方面的工作将确保提高资产数据的质量和减少年底最后一刻对资产的更正。依照审计委员会的建议，开发署将根据《国际公共部门会计准则》的要求，处置无法使用的资产，并正式制定妥善登记和管理项目资产的政策。

#### 信托基金的管理

31. 依照开发署审计咨询委员会和审计委员会的指示，开发署将特别关注 2008-2009 年信托基金的管理。在 2006-2007 两年期结束时，开发署的 647 个信托基金中，有 93 个(或 14%)出现赤字，额度共计 1 480 万美元。由欧洲联盟委员



会资助的信托基金中的赤字仍然令人关注。虽然这些赤字可能是由从开发署美元储备金中预先提供资金的活动等因素导致的外汇损失以及全部套期保值支付方面的限制造成的，但开发署仍需给予进一步关注。

32. 开发署将密切关注加强对多方捐助者信托基金的管理和监督。它起草了标准法律协议(谅解备忘录和标准管理安排)订正案，以便利用简化程序的基金管理办法，建立多方捐助者信托基金和联合方案。

33. **工作人员招聘流程的完整性。**开发署正在正式制定其招聘工作管理框架，以澄清雇用工作管理人员的责任和问责，并加强已规定的招聘政策和准则。这是最近核准的开发署人力资源战略的一部分。开发署将继续利用其在线职位空缺追踪工具，监测监督工作，并将在审计和调查处所开展实地工作的基础上，解决不遵守情事、基本能力不足或审计报告强调的其他一些问题。

## 四. 结论

34. 开发署致力于在其整体问责制内，加强问责及本组织对审计建议的应对能力。开发署正在订正其 15 个最高优先审计事项，以更好地反映审计委员会强调的剩余风险及各种新风险和正在出现的风险。它们还将反映开发署审计咨询委员会提供的指南，即应当如何管理与《国际公共部门会计准则》执行情况及执行委员会执行情况有关、特别是与超过 18 个月仍未得到解决的审计建议有关的变动。

35. 开发署在处理 2006-2007 两年期 15 个最高优先审计事项方面，取得了重大进展。这反映了在过去三四年间，为实行具体管理战略而作出的重大投资，也意味着开发署的审计管理工作正不断走向成熟。在这种情况下，我们设想，开发署将朝着为 2008-2009 两年期剩余“10 个最高”优先审计事项的方向努力。

36. 开发署将推进工作人员的能力建设和专业化方案，并将制定更具可持续性的替代措施，如区域共同事务小组，以支持银行往来调节和其他核心业务领域。联合国审计委员会对 2006-2007 两年期发表“无保留”审计意见这一事实肯定了管理措施取得的重大突破，不过，开发署打算在已取得进展的基础上，让利益攸关方、管理层和工作人员为于 2010 年底前执行《国际公共部门会计标准》做好准备。

附件. 2006-2007 年的 15 个最高优先审计事项和审计问责框架

A 类优先事项			B 类优先事项	
① 国家执行	② 银行往来调节	③ 内部控制	⑨ 项目厅项目交付报告	⑩ 机构账户
④ 资产	⑤ ATLAS	⑥ 采购透明度	⑪ 信托基金	⑫ 共同事务
⑦ 成本回收	⑧ 项目设计和监测		⑬ 人力资源透明度	⑭ 薪金预支
			⑮ 巴西的系统、应用和产品数据处理	

