



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  
29 November 2011  
Chinese  
Original: English

2012 年第一届常会

2012 年 2 月 1 日至 3 日，纽约

临时议程项目 9

审计委员会的建议

联合国开发计划署：关于 2008-2009 两年期审计委员会各项  
建议执行情况的报告

署长的报告

摘要

联合国审计委员会对开发署 2009 年 12 月终了两年期财务报表发表了关于本审计期的无保留(即“干净”)的审计意见(A/65/5. Add. 1)。这是审计委员会连续第二个两年期发布对开发计划署的无保留审计意见。审计委员会的下次审计报告，即 2010-2011 两年期报告，订于 2012 年 7 月左右发布。

本报告说明了审计委员会对 2009 年 12 月 31 日终了两年期提出的 89 条审计建议的最新执行情况。截至 2011 年 10 月，开发署执行了预定 2011 年第三季度完成的 90% 的建议。开发计划署预计，在账目财务结算时充分执行大多数审计建议(如果不是全部的话)。根据执行局 DP/2010/9 号决定，执行局秘书处网站上有用表格编列的审计执行情况。根据执行局第 2011/9 号决定，本报告还审查了处理 2010-2011 两年期 10 个最高优先审计事项的进展情况，包括筹备采用国际公共部门会计标准(公共部门会计准则)方面的进展。

报告参考了 2011 年 10 月审计咨询委员会会议的评论和审计委员会给大会的报告(A/66/139)，以及行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)就审计委员会报告针对开发署提出的具体评论(A/66/377)。



### 决定要点

执行局不妨：(a) 注意到开发署 2010-2011 年在处理优先审计事项方面取得的进展；(b) 注意到开发署计划 2012 年 1 月过渡到国际公共部门会计标准(公共部门会计准则)方面的进展。

## 一. 引言

1. 开发署运用问责制为基础、防范风险的方法，根据开发署的问责制框架和监督政策(DP/2008/16/Rev. 1)概述的问责制原则，处理经常出现的关键审计问题。执行小组由署长主持，奠定工作基调，从战略上审查处理 10 个最优先审计事项的进展。进展情况在协理署长主持的组织绩效组会议上监测讨论。

2. 根据执行局第 DP/2010/9 号决定，执行局秘书处网站上有用表格形式编列的审计执行情况。本报告审查了自上一份最新情况报告(DP/2011/14)以来，开发署在处理 2010-2011 年 10 个最高优先审计事项方面取得的进展，及有关管理行动。10 个最高优先审计(从 2006-2007 两年期最初的 15 个和 2008-2009 两年期的 11 个清单减至如今 10 个)反映了与联合国审计委员会、开发署审计和调查处商定了余下的审计风险和新出现的问题，这些都需要在 2010-2011 年落实具体管理重点，筹备 2012 年 1 月采用公共部门会计准则。

## 二. 联合国审计委员会对 2009 年 12 月 31 日终了两年期提出的审计建议的状况

3. 审计委员会在报告(A/65/5/Add. 1)中对 2009 年 12 月 31 日终了两年期提出了 89 项审计建议。审计委员会将其中 35 项建议列为主要建议，其余 54 条列为其他建议。

4. 开发署与审计委员会协商后，采用分阶段方法执行各项审计建议。在管理层评估充分执行审计建议需要开展的工作及其复杂性的基础上，为不同的建议规定了预定完成日期。分阶段方法在高峰期尽可能减少对总部和国家办事处工作的干扰，并让审计委员会逐步验证执行情况。执行率是根据预定完成日期衡量的，并与审计委员会商谈，制定指定的审计行动计划。

5. 2011 年，开发署采取具体步骤，推出实时网络审计追踪系统，加强审计委员会建议的管理、报告和监测。该系统扩展了最初为跟踪内部审计建议执行情况而开发的系统，除其他外具有电子邮件提醒功能。因此，可提醒审计委员会审查负责单位输入的意见，预审对其执行审计建议的证据的审计线索，以便加以验证。

审计委员会在 A/66/139 号文件所载报告(第 38 段)以及行预咨委会在 A/66/377 号文件(第 16 段)所载的报告中,都将此系统和加强进程引为良好做法。

6. 截至 2011 年 10 月 31 日(本报告截止日期),开发署实施了 60 项审计建议。45 项建议(90%)截至 2011 年第三季度的预定完成日期完成,15 项建议提前完成。截至 2011 年 6 月,审计委员会验证了 46 项审计建议的充分执行情况。本报告编写时,审计委员会正在验证其余的建议。

表 1  
截至预定完成日期的执行情况

预定完成日期	已执行	进展中	因事态发展 而过时	总计	执行百分比
2010 年第三季度	19			19	
2010 年第四季度	22	1		23	
2011 年第一季度	2			2	
2011 年第二季度	1	4		5	
2011 年第三季度	1				
<b>2011 年第三季度 或更早时应完成 共计</b>	<b>45</b>	<b>5</b>		<b>50</b>	<b>90</b>
2011 年第四季度	15	17		32	
2012 年第一季度		6		6	
因事态发展而过时			1	1	
<b>总计</b>	<b>60</b>	<b>28</b>	<b>1</b>	<b>89</b>	<b>68</b>

7. 余下的 29 项审计建议中,17 项涉及年底活动,因而将在 2011 年第四季度完成。6 项公共部门会计准则的相关建议,将在该准则全面采用后,于 2012 年第一季度全面执行。一项建议(涉及工作人员绩效考核的中期审查)已事过境迁,因为新的成果能力评估不需要中期审查。实施情况详情及本报告见执行局秘书处网站登载的文件。

### 三. 处理 2010-2011 年优先审计事项方面的进展

8. 开发署致力于处理所有审计建议,特别是审计委员会和审计调查处确定的重点和经常性的审计风险。为评估在 2010-2011 年 10 项最高优先审计事项方面的进展情况(见附件一),管理层已决定,在大多数情况下,对照前一个两年期的成果评估目前的进展,并酌情对照内部目标评估进展。这是对照截至 2011 年 6 月(或

之后)的成果进行的初步管理自我评估。2012 年将进行另一次审查, 届时审计委员会将发布 2010-2011 两年期审计报告。

9. 目前的评估是, 8 个方面进展良好, 缓解审计风险计划进展顺利(“等级 4”)。注意到两个方面出现一些改进, 但仍需更加努力(“等级 3”), 以实现计划管理措施的预期影响。因此, 对余下的风险必须相应加以管理。下文各段讨论了 10 项最高优先审计事项的进展和挑战的细节。

表 2

10 项最高优先审计事项进展概况

1. 国家实施项目后续审计和现金转移统一办法	4	4. Atlas 用户安全及内部控制	4	8. 清理资产负债表数据	4
2. 方案/项目的设计、监测及评价	3	5. 休假记录和招聘管理	4	9. 做好采用公共部门会计准则的准备	4
3. 采购管理	3	6. 资产管理	4	10. 长期未执行的审计建议	4
		7. 高风险的方案组合	4		

  

所用图例	颜色代码	所用图例	颜色代码
情况得到有效解决	5	并未全面采取所有补救措施, 或干预措施的有效性还未充分显现	2
有显著改善。顺利	4	情况恶化	1
有所改善。仍需更多工作	3		

10. 国家执行项目的审计后续行动和现金转移统一办法的监测/支持。管理的重点是及时提交国家执行项目年度审计报告; 追踪合格审计意见相关具有显著净财务影响的项目; 监测国家执行方式项目的预付款; 对各国提供监督和支持, 帮助其遵守统一的现金转移方式的要求。

(a) 国家执行项目审计报告提交得更加及时。审计和调查处报告, 截至 2011 年 6 月底, 收到了涵盖国家执行项目计划支出总额 93% 的审计报告 (2009 财政年为 90%)。截至 2011 年 10 月底, 提交率进一步提高到 98%。

(b) 2010 年审计周期合格审计意见的净财务影响降低。审计和调查处报告, 截至 2011 年 10 月底, 2010 年审计的净财务影响为 3 900 万美元, 占经审计的支出的 1.8% (2009 年为 4 820 万美元即 2.7%)。国家办事处已被告知, 化解有关净财务影响的信用风险和/或与执行伙伴审查备用现金转移方式, 即包括经常提出的合格审计意见 (两年或两年以上) 的方式。

(c) 加强了对时间过长的国家执行方式项目预付款的监督和监测。调整了 Atlas 显示表, 按照审计委员会建议, 追踪项目超过六个月的预付款。信贷余额从 2009 年 12 月的 500 万美元下降到 2010 年 12 月的 80 万美元。下降幅度为 84%。截至 2010 年 12 月, 借方余额从 1 380 万美元下降到 580 万美元。

(d) 现在, 更多的开发署国家办事处遵守现金转移统一办法。<sup>1</sup> 截至 2011 年 3 月, 先前要求实施延期的 61 个国家办事处, 已有 52 个进展到下一阶段。截至 2011 年 6 月, 61 个国家办事处遵守了开发署现金转移统一办法(2009 年是 19 个国家办事处)。联合国发展集团的现金转移统一办法咨询组启动了对现金转移统一办法框架的全球审查。此举包括评估治理机制, 在不同的现金转移统一办法利益攸关方之间分工。

**11. 方案/项目的设计、监测和评价。**管理的重点是更好地支助国家办事处编制其联合国发展援助框架和国家方案文件, 继续加强方案/项目的设计、监测和评价中成果管理制能力、问责制和质量保证。这些措施的综合效果, 将是逐步提高联发援框架、国家方案和综合工作计划的质量, 明显使用相关指标(与国家合作伙伴商定)。目标是促进发展成果链, 加强开发署在方案国家的方案措施的效益。

(a) 成果报告框架和指标的全面审查已经完成, 这是战略规划中期审查的一环。审计委员会提出和批准了发展和体制成果框架, 并在 2012-2013 年落实。还推出了其他指标, 以衡量开发署对发展的实质性贡献, 还有新类型的指标, 用以衡量发展成效。重新设计了注重成果的年度报告的报告格式, 以衡量新的成果。

(b) 2010 年推出了增强的成果管理制平台。这个平台纳入了一个综合工作计划: 包括发展工作计划、管理工作计划、资源规划、平衡计分牌目标设定和风险管理。开发署培训了 500 多名从业人员, 教其有效使用修改过的工具和系统。做了具体的设计变更, 以便利用性别平等标码监测性别平等情况。

(c) 协理署长成立的方案/项目管理工作队启动了所需进程, 大幅度改善全周期方案支助和项目管理, 以及质量保证和考核安排。Atlas 项目管理模块已经增强, 以更好地衡量作为成果链结构一部分的发展成果和产出, 监测报告也正在作相应调整。开发署评价政策在 2011 年进行了修订, 并得到了批准, 使国家方案文件评价计划更注重成果和战略。出台了新的平衡计分牌指标, 以衡量监测过程的质量。

**12. 开发署各办事处的采购管理。**开发署的采购路线图得到组织绩效小组的批准, 管理按照这一路线图侧重减缓潜在的采购舞弊风险, 加强监督和监测能力, 执行预防措施管理被禁止的供应商。

<sup>1</sup> 现金转移统一办法是向政府和非政府执行伙伴转移现金的通用业务框架, 借以减少执行伙伴要遵从的联合国程序。

(a) 调查能力和反舞弊的报告机制得到了进一步加强。依照审计咨询委员会的建议，署长于 2010 年底批准了经修订的审计和调查处章程。该章程除其他外，扩大了调查职能的任务范畴，列入了评估和调查对承包商、执行伙伴和其他第三方的欺诈行为和其他财务违规行为提出的指控，并在易出现欺诈、腐败和其他不法行为的高风险领域进行积极主动的调查。反舞弊热线得到增强，以支持多种语言的网络举报、免费电话举报和增强的匿名举报。

(b) 反舞弊政策和供应商管理政策得到了进一步加强。开发署反舞弊政策已更新并颁布。政策重申，开发署对不符合联合国行为标准、或涉及造成开发署资金损失，包括开发署管理的基金和方案损失的欺诈和其他腐败行为，采取零容忍政策。采购职业道德被列为区域采购研讨会的主要议题之一。组织绩效小组批准的开发署终止供应商资格政策现已生效。

(c) 采购管理和监督能力逐步增强。开发署现在实施了三级采购认证方案。三级和二级采购认证方案分别在 2011 年和 2010 年推出，得到英国特许采购及供应学会认证。这增强了 2006 年以来推出的一级(基本)认证方案。此外，正在积极建设高度专业化的采购专业知识和能力，用于危机反应/恢复、制药、建筑和土建工程，以及选举支助专用设备等领域。

(d) 目前正在加强采购咨询委员会的管理系统，以在国家，区域中心和总部各级更有效地提交和有效地监控采购合同的批准。(目前正在处理)的主要挑战之一，是实施特定的大批量采购规划。我们的目标是，确保方案/项目的规划和采购规划之间的联系更明确，以实现更大的成本效益和节省更多费用，同时不给国家办事处增加负担。

**13. Atlas 用户的安全性和内部控制。**管理的重点是加强系统监控功能，让 Atlas 和相关业务进程建立的关键内部控制政策更清晰。

(a) 开发署内部控制框架已经修订，现已与国际标准接轨。作为向公共部门会计标准过渡的一部分，相关的《方案和业务政策和程序》已修改，以反映内部控制和国际公共部门会计准则的其他要求。

(b) 审计和调查处发布的所有 Atlas 相关审计建议都得到充分落实，监测能力得到了加强。截至 2011 年 5 月，审计和调查处 2008 年发布的全部 60 项涉及 Atlas 风险和控制的审计建议都得到全面落实。此外，管理局财务和行政处还现场审查关键的 Atlas 往来业务。

(c) 正在积极和定期地监测 Atlas 用户账户和访问权利，并每年都与企业所有者对其进行共同审查，检查内部控制框架的例外情况，包括财务主任正式授权的情况。正在计划评估 Atlas 系统的脆弱性，以提高这一系统的安全性和完整性。

14. **资产管理。**为筹备向公共部门会计标准过渡，管理的重点是确保及时、准确地认证管理资产，建立 Atlas 资产数据的质量保证过程。

(a) 所有开发署办事处都完成了 2010 年的管理资产认证。截至 2011 年 8 月，90% 以上的开发署办事处已经完成 2011 年半年度认证。预计在 2012 年第一季度，这有助于 2011 年的年底认证更顺畅。

(b) 资产质量的战略已付诸实施。开发署已开始以下行动：在年底认证前，预检现有的 Atlas 资产数据，找出明显的错误(如过度值)；审查采购订单，确定可能标记不妥的资产；审查可能或已经超出使用寿命的资产。

15. **做好过渡到公共部门会计准则的准备。**开发署预计根据执行局第 2009/15 号决定，按时在 2012 年 1 月采用公共部门会计准则。管理部门的重点是加紧努力，让各组织、利益攸关方、工作人员、Atlas 系统和数据做好准备，与审计委员会和审计咨询委员会协商，最后落实公共部门会计准则的相关政策。

(a) 与马来西亚政府签署了谅解备忘录，以在吉隆坡建立一个全球共享服务中心，支持公共部门会计准则的相关职能。包括负责人和副负责人在内的全球共享服务中心的核心成员已招募，并参加在纽约举行的公共部门会计准则培训。

(b) 所有 34 项公共部门会计准则政策都进行了审查，获得审计委员会核准。仍在进行中的最后一项，是共用房地政策，要求确认所有共用房地。执行局于 2011 年 9 月批准了订正财务条例和细则。公共部门会计准则所有有关方案和业务政策和程序，也进行了修改，得到组织效绩小组的批准。

(c) 公共部门会计准则培训正在按计划实施，并逐步铺开。它包括一系列为国家办事处开办的网络研讨会。在 2011 年最后一个季度开办了培训师培训班以及区域讲习班。正在为捐助者和方案国政府筹备外部信息包，为国家办事处使用。

(d) 公共部门会计准则的系统配置和测试按计划进行。其中包括推出合同模块、采购目录和文件管理系统，以支持开发署办事处签署的捐助协议的上传和检索，促进全球共享服务中心和国家办事处之间的沟通。20 份管理报告中的 18 份已经完成。

16. **休假记录和招聘管理。**在筹备公共部门会计准则规定的记录实际休假积累工作过程中，管理部门的重点是逐步推出 Atlas 中的请假管理(休假)模块、相关的政策指导，并建立休假管理的保证程序、更新休假记录及监测有关休假和招聘政策的遵守情况。

(a) 落实了有效管理休假和准确记录请假的有利制度和政策。Atlas 的请假管理模块，至 2010 年 10 月已充分实施，向国家和总部的办事处提供了培训支助。过去两年，该系统已逐步完善，减少了先前大量的手工更新，并保证数据的完整。新的电子服务功能，如自动请假和自动审批系统，已在 2011 年 4 月开始分阶段

实施。开发署将在 2012 年 1 月 1 日公共部门会计准则开始之前合理保障开发署工作人员请假记录的准确度。

(b) 若干机制已经到位，以保证请假记录的质量及符合招聘政策。这些机制包括：在工作人员工资单上显示年假累积情况；薪金财务股随机抽样检查国家办事处的请假记录，作为监测和监督的一部分；2011 年底前计划推出休假管理制度；各办事处高级管理人员按规定认证假期累积，以编制符合公共部门会计标准规定的第一份年假负债应计数。征聘过程中的质量控制已经落实，成立了合规情况审查小组(当地工作人员)及合规情况审查委员会(国际专业工作人员)。

17. **Atlas 中资产负债表数据的清理。**这是根据审计委员会的建议为向公共部门会计标准过渡而确定的另一个新的重点领域。虽然审计委员会注意到 2008-2009 年为清理 Atlas 中的长期未清账户余额做出了重大努力，但开发署自此做出更大努力，解决有关从传统会计制度迁移资料不足和不准确或未经核实的结余的问题。开发署于 2011 年 10 月结束了对所有传统余额的审查。审查结论是，开发署可能无法收回所有应收款额。

18. **管理高风险方案组合。**这是 2010-2011 年的新重点领域。开发署管理层按照其基于风险的方法来管理审计问题，认识到需要从战略角度管理具有潜在高风险的组合。这些方案组合包括全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金，以及可能受货币波动影响的各种欧元信托基金。

(a) 对于全球基金，实施了明确的监督机制和风险缓解战略，证明颇有成效。除了管理组合的规模和推广外(30 个国家的 63 项流动赠款，在目前签署的协议中达 13 亿美元)，曾要求开发署在困难情况下，或在地方执行能力有限情况下(如脆弱国家赠款)担任主要收款者。一些机制已经制度化，用以解决组合的风险。这些机制包括：(a) 每半年由协理署长领导的组织效绩小组审查全球基金项目的组合和风险管理情况；(b) 各区域办公室高级管理人员亲自参与并进行国家能力评估审查；(c) 方案国明确的能力建设战略。我们与全球基金的战略伙伴关系中的最新发展包括，执行局把内部审计报告披露政策的应用推广到全球基金，发布了 2011 年全球基金成果报告。这份报告评估了开发署的信用控制、监督机制和风险管理能力。<sup>2</sup>

(b) 关于受货币波动影响的欧元信托基金的管理，截至 2010 年 12 月，基金会会计赤字余额已减少到 750 万美元(2009 年为 1 590 万美元)。截至 2011 年 6 月，欧元信托基金的会计赤字再降至 620 万美元，其中 510 万美元(81%)涉及到欧洲联盟委员会。

<sup>2</sup> 《2011 年全球基金成果报告》表示，开发署经管的 77%的赠款，被全球基金评为 A1(超出预期)或 A2(达到预期)或 B1(妥当)。

19. **长期未获执行的审计建议。**根据执行局第 2006/19 号决定，开发署管理层一直在采取积极措施，以充分落实截至 2011 年 12 月已经 18 个月或更长时间未获执行的所有审计建议。截至 2011 年 6 月，初步清单中的 157 项建议中，只有 35 项尚未充分实施。这仅占 2006 年和 2009 年之间提出的所有建议总数的不足 1%。除去 11 项依赖第三方互等行动的建议，4 项要建议根据公共部门会计准则实施（只能在 2012 年实施），另外 7 项具体涉及到目前受政治动荡影响的开发署的一个国别办事处，故还剩 13 项建议未实施。开发署预计 2011 年余下几个月中将取得进一步的进展。

### 三. 结论

20. 开发署管理层坚定地致力于以问责制为基础、防范风险的办法来处理 2010-2011 年 10 项最高优先审计事项。它将加大前两个两年期开始的管理力度，解决潜在的审计问题。目前的评估是，10 个领域中，有 8 个取得良好进展。两个领域(方案/项目管理和采购管理)仍有更多工作要做，因为需要评估已经到位或正在进行的管理举措的全面影响。管理层看好计划于 2012 年 1 月向公共部门会计准则的过渡工作。它仍然致力于做出有针对性的努力，缓解余下风险，保护迄今取得的成就，同时警惕新出现的风险。

## 附件一 2010-2011 年 10 项有关审计管理的最高优先事项

