



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
28 November 2012
Chinese
Original: English

2013 年第一届常会

2013 年 1 月 28 日至 2 月 1 日，纽约

临时议程项目 9

人口基金-联合国审计委员会的建议

联合国人口基金

对联合国审计委员会 2010-2011 年报告的后续行动：各项建
议的执行情况

执行主任的报告

摘要

根据执行局第 97/2 号决定，人口基金执行主任欣然提交关于联合国审计委员会在 2011 年 12 月 31 日终了两年期报告 (A/67/5/Add. 7) 所提各项建议执行情况的最后报告。

人口基金执行局网页 (<http://www.unfpa.org/public/home/exbrd/pid/12129>) 上有一个表列出各项审计建议执行情况的最新资料。人口基金又在其提交执行局 2012 年年度会议的关于 2011 年内部审计和监督活动的报告 (DP/FPA/2012/9) 中述及审计问题。

人口基金欣然注意到联合国审计委员会对 2011 年 12 月 31 日终了两年期财务报表提出标准审计意见。自审计委员会先前提出非标准审计意见以来，人口基金的最高优先事项是解决审计委员会和人口基金内部审计员关注的问题。审计委员会的报告 (A/67/5/Add. 7) 承认人口基金主管改进了对所有建议，特别是有关国家执行的各项建议执行情况的监督。



一. 引言

1. 根据执行局第 97/2 号决定，人口基金执行主任欣然提交关于联合国审计委员会(下称审计委员会)对 2011 年 12 月 31 日终了两年期所提建议(A/67/5/Add. 7)的执行情况报告。在 A/67/381 号文件中，行政和预算问题咨询委员会审查了审计委员会的主要审计发现和结论及秘书长的相应报告(A/67/173)。咨询委员会强调，有必要建立一个专门的后续机制，从根源上解决审计委员会指出的问题。

2. 自审计委员会先前提出非标准审计意见以来，人口基金的最高优先事项是解决审计委员会关注的问题。审计委员会承认人口基金主管改进了对所有建议，特别是有关国家执行的各项建议执行情况的监督。

3. 人口基金设立了一个专门监测机制以实施外部和内部审计的各项建议。由执行主任担任主席的审计监测委员会，定期审查各项审计建议的执行情况。在聘用一个全球性审计师事务所及每月向审计监测委员会提出报告后，对由国家执行的活动进行的监测得到加强。人口基金向审计咨询委员会和人口基金执行委员会提供全球审计公司的报告。

4. 人口基金致力于解决审计委员会列出的所有问题。人口基金：要么(a) 已完成就有关建议采取的行动；要么(b) 计划在 2013 年底或更早完成所有建议的执行。人口基金认为有些建议是持续性的，因此本身是不能完成的。人口基金采取一种加强控制并确保遵照建议的全面和系统方法来增强其对建议的回应。

5. 本报告提供了最新资料来说明人口基金为执行 A/67/5/Add. 7 号文件所载审计委员会各项建议而采取的行动。秘书长关于审计委员会所提建议的报告(A/67/319/Add. 1)中也载有进一步的最新资料与待执行的建议的目标日期。此外，人口基金在提交执行局 2012 年年度会议的关于 2011 年内部审计和监督活动的报告(DP/FPA/2012/9)中以及在管理层对该报告的回应中述及审计问题。人口基金执行局网页 <http://www.unfpa.org/public/home/exbrd/pid/12129> 上载有 A/67/5/Add. 7 号文件所载建议执行情况的最新资料。

6. 本报告包括以下几个部分：

- (一) 引言
- (二) 审计建议执行情况
- (三) 结论
- (四) 建议

二. 审计建议执行情况

7. 在 2011 年 12 月 31 日终了两年期，审计委员会提出 34 项建议。截至 2012 年 10 月 15 日：(a) 人口基金已执行七项建议(21%)，但审计委员会尚未核查其执行情况；(b) 人口基金正在执行其余 23 项建议(68%)；(c) 人口基金主管不接受三项建议(9%)。一项建议已不再相关。

8. 在 2009 年 12 月 31 日终了两年期的审计报告(A/65/5/Add. 7)中，审计委员会提出 93 项建议。人口基金执行了 64 项建议(69%)，审计委员会核查了这些建议的执行情况。人口基金在 29 个未执行的以往期间的建议中，执行了 11 个建议(12%)，但审计委员会尚未核查其执行情况。审计委员会在最近的报告(A/67/5/Add. 7)中重申其余 17 项建议(18%)。人口基金主管不接受其中一项建议(1%)。人口基金相信，目前各项建议的实施将导致全面实施几乎所有以前未落实的建议。

9. 本报告说明审计委员会就下列问题所提各项建议的执行情况及其执行计划：
(a) 国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)；(b) 现金转移统一办法；(c) 信托基金；(d) 国家执行；(e) 重组；(f) 采购；(g) 资产管理；(h) 人力资源管理；(i) 业务资金预付款；和(j) 欺诈。

A. 国际公共部门会计准则

10. 2012 年 1 月，人口基金开始实施公共部门会计准则。审计委员会报告(A/67/5/Add. 7)及其以前报告(A/65/6/Add. 7 和 A/67/168)中指出，人口基金正按期实施公共部门会计准则。它已完成该项目的主要阶段，包括：(a) 制定会计政策；(b) 修改财务条例和规则；和(c) 根据本身需要修改 Atlas 系统(企业资源规划系统)。

B. 现金转移统一办法

11. 审计委员会在对人口基金等组织实施现金转移统一办法的情况进行审查后发现一些系统性问题，其中包括：(a) 联合国系统在实施现金转移统一办法的框架方面缺乏进展；(b) 没有明确的企业所有者监督现金转移统一办法的执行情况；(c) 该框架在实地的执行情况参差不齐。联合国发展集团在对该框架审查后也发现缺陷。这些缺陷表明，现有框架运作不如预期，需要进一步修改。

12. 审计委员会认识到实施现金转移统一办法是联合国全系统的问题，人口基金在其中发挥的作用有限。审计委员会进一步指出，人口基金各国家办事处尚未一致实施现金转移统一办法。行政和预算问题咨询委员会在审查审计委员会的报告(A/67/381)时进一步指出，联合国各基金和方案在采取这一举措时缺乏明确的领导者。

C. 信托基金

13. 审计委员会重申其关注的是：(a) 捐款必须有效地加以利用，并在捐助协议期满后及时归还；(b) 必须根据捐助协定提交进度报告；和(c) 应监测进度报告的提交。在捐助者没有对人口基金作出回应时，人口基金有一个跟进系统。通过每年提交捐助者财务报表，人口基金将信托基金未用余额告知捐助者。最近的协议说明人口基金应如何利用的未用的余额。

14. 人口基金经常与有未用余额的捐助者通信。它现在将在此种通信中包括一个回应的框架，在过了这段时间之后人口基金将把未用余额转到普通基金。人口基金还建立了一个全球监测系统来跟踪进度报告的提交。人口基金将关于执行率的最新信息转发给所有国家和区域办事处和总部各单位，同时要求及时采取纠正行动。

D. 国家执行

15. 在上一个两年期(2008-2009年)，审计委员会对人口基金财务报表提出非标准审计意见，以反映国家执行模式的审计过程和审计结果存在弱点。在管理监督得到改进后，审计委员会对总部管理和监测国家执行工作的改善感到满意。这些改进包括给予国家办事处工作人员更详细的指示和更多的培训、加强用于审计报告的数据库、修订审计职权范围以及聘用一个全球性审计师事务所对90%以上国家执行的支出进行审计。然而，审计委员会指出，实地的监督仍然未能有效运作。国家办事处的内部控制和风险管理做法运作不良，需要改进。

E. 重组

16. 审计委员会建议人口基金：(a) 说明各区域办事处应对国家办事处进行监督的程度；(b) 使区域办事处能够履行监督职能；及(c) 设计和实施衡量地区办事处成效和绩效的绩效系统。审计委员会还建议人口基金解决其区域办事处架构的弱点，2011年9月14日监督事务司关于国家办事处方案执行治理安排的审计报告指出了这些弱点。人口基金必须解决的问题包括各区域办事处到底是应该发展自己的区域专门知识还是应起交换所的作用。行政和预算问题咨询委员会在A/67/381号文件中就“继续不清楚[人口基金]区域办事处应在何种程度上监督国家办事处”一事提出问题。

17. 监督事务司的审计报告进一步指出，重组的结果之一是各区域办事处的技术咨询能力减少。这使人对各区域办事处在为人口基金国家办事处提供技术支助方面所能起的作用产生了疑问。

18. 人口基金致力于解决这些问题，它评估了其重组的问题，将重点特别放在区域办事处的架构和各区域办事处的技术能力。人口基金将设法在2014年1月在

下一个战略规划开始时实施评估工作所产生的各项建议。计划于 2013 年进行评估，届时各地区办事处将已运作至少两年。

F. 采购

19. 审计委员会指出采购方面的一些缺陷，包括：(a) 没有为一些竞争性招标的例外情况提供适当理由；(b) 招标过程的弱点；(c) 缺乏对供应商的评估。

20. 人口基金过去的采购政策没有规定评估供应商。然而在 2009 年，采购事务处开始对参与长期协定竞标的供应商进行评估。人口基金于 2011 年 3 月推出了一个初步的、基于互联网的供应商评估工具；但是该系统需要改进。修订后的供应商业绩评价系统将于 2012 年 11 月开始运转。这标志着人口基金充分符合修订后的采购政策和评价供应商业绩的程序。

21. 人口基金还建立了在联合国全球采购网网站 www.ungm.org 上发布所有招标的程序规定。也规定了紧急采购程序。自 2012 年 10 月起，修订后的采购程序开始生效。联合国采购人员手册阐述了采购周期中的各个步骤。

22. 人口基金已加强监测各项关于豁免竞标的要求。这些程序提供了关于为此种豁免提供理由的明确指示和要求。合同审查委员会的一个网上工具将确保请求者提交其他文件，为豁免提供充分理由。

G. 资产管理

23. 审计委员会指出，人口基金应对外地资产的登记册进行全面核查。行政和预算问题咨询委员会也表示关注“非消耗性财产继续没有得到适当核算，这特别有损于基金和方案机构的声誉”(A/67/381)。审计委员会建议人口基金执行下列有重点的举措：(a) 资产核查/认证程序；(b) 资产识别；及(c) 准确记录购置物。人口基金将通过审查资产管理的指导方针和进行提高实地资产管理能力的培训来实施这些举措。维持准确和完整的全机构资产登记册对实施公共部门会计准则将是至关重要的。

24. 2011 年，人口基金聘用专业会计事务所对 16 个被列为在记录不正确方面具有“高风险”的国家办事处的资产进行实物核查。核查结果导致调整这些办事处的会计记录。为了确保准确披露资产，人口基金将在 2012 年底在选定的国家办事处进行第二次独立的资产核查。

25. 此外，人口基金将在 2012 年底推出经修订的资产政策，以反映与公共部门会计准则有关的变化。将在 2012 年底提供如何正确地在资产管理单元记录资产的培训课程。年度资产认证过程定于 2012 年 11 月进行。

H. 人力资源管理

26. 审计委员会再次建议人口基金：(a) 处理出缺问题；(b) 缩短填补空缺所需时间；及(c) 确保有足够资源实现其方案目标。

27. 人口基金已采取措施减少填补空缺所需时间。这些措施包括：(a) 扩大外出招聘任务；(b) 建立申请人名册；(c) 开发新的职业生涯管理网站；和(d) 使用社交媒体。人口基金还聘用外部猎头公司协助确定高级职位的候选人。在 2011 年，招聘所需时间平均为 3.4 个月，没有超出四个月征聘时间的目标。

28. 审计委员会继续注意到节假日结余管理能力较弱的问题，人工记录的节假日结余与 Atlas 系统记录的结余不一致。审计委员会关注的是，这些差异可能会使按照公共部门会计准则记录的与节假日有关的负债出现错误的机会增加。

29. 人口基金已采取措施以解决节假日管理，包括：(a) 开始用 Atlas 缺勤管理单元来管理所有工作人员；(b) 发布关于如何在 Atlas 进行缺勤管理的自我学习和使用指南；(c) 发布缺勤管理政策；(d) 为所有业务主管提供用 Atlas 管理缺勤的培训；(e) 在 Atlas 中推出一个关于各种福利和应享权利的题为“电子服务”的员工自助服务单元，其中包括一个在线请假/核准单元；(f) 关于使用电子服务单元的网络研讨会；和(g) 为缺勤事务管理员和主管提供培训。

I. 业务资金预付款

30. 审计委员会重申其先前的建议，建议人口基金：(a) 及时跟踪处理长期悬而未决的业务资金预付款；(b) 确保业务资金预付款用于预期目的；(c) 将业务资金预付款中的贷方余额转为应付款。

31. 人口基金已调动更多资源用于分析截至 2011 年 12 月 31 日所有账龄较久的业务资金预付款结余。根据分析结果，如果资金被视为无法收回，人口基金将注销该款。在 2012 年下半年，人口基金为涉及所有国家办事处的业务资金预付款进行了新的对账。财务处为如何处理业务资金预付款问题提供了进一步的指导。截至 2011 年 12 月 31 日账龄超过一年并且业务资金预付款结余最多的 10 个业务单位将被要求完成对账。管理事务司将监督差异处理工作。

J. 欺诈

32. 在 2010-2011 两年期，人口基金有 9 宗欺诈案，低于 2009-2010 年的 20 宗。在 9 宗案件中：(a) 两名工作人员辞职；(b) 人口基金开除了一名工作人员；(c) 指责了两名工作人员；(d) 终止了一名工作人员的合同；(e) 两名工作人员受到纪律处分；(f) 一个案件由于调查过程不合规定而不作处理。

截至 2012 年 10 月 15 日按职责单位分列的审计委员会报告 (A/67/5/Add. 7) 中各项审计建议执行情况

司/国家办事处	建议数目	尚未执行	已执行*	执行中	优先次序	
					高	中
管理事务司	15	0	3	12	11	4
人力资源司	4	0	1	3	2	2
信息和对外关系司	2	0	2	0	0	2
采购事务处	7	0	2	5	5	2
执行主任办公室	3	0	0	3	3	0
国家办事处	3	0	3	0	0	3
共计	34	0	11	23	21	13

* 包括没有被管理层接受的建议和/或已时过境迁的建议。

截至 2012 年 10 月 15 日按议题和所涉段次分列的审计委员会报告 (A/67/5/Add. 7) 中各项审计建议执行情况

	2011 年 12 月 31 日终了两年期报告中的建议 (A/67/5/Add. 7)				截至 2009 年 12 月 31 日的前两年期报告中的建议 (A/67/5/Add. 7 附件 1)			
	执行中		已执行	小计*	执行中		已执行	小计*
	优先次序(高)	优先次序(中)			优先次序(高)	优先次序(中)		
国际公共部门会计准则	25, 30, 134	-	120, 133	5	-	309, 313, 314	-	3
现金转移统一办法	64, 66	65	-	3	-	-	-	0
信托基金	-	- [39], [42], [46]	-	3	-	-	[68]	1
重组	83, 84, 147	-	-	3	-	-	-	0
采购	91, 92, 99, 104	95	103, 106	7	232, 346, 370, 379	-	-	4
国家办事处	-	-	[69], 108, 110	3	-	215	58, 65, 90, 114, 116	6
资产管理	115, 116	-	-	2	256, 262, 267, 273, 281, 291	-	-	7
人力资源管理	126	33, 144	124	4	-	49, 50	296, 300	4
Payroll	129	-	-	1	-	53	-	1
业务资金预付款	74, 76	75	-	3	-	-	197, 198	2
其他	-	-	-	-	-	-	90	1
共计	18	5	11**	34	10	7	12**	29

* 数字表示每个议题领域的建议总数。

** 截至 2012 年 10 月 15 日审计委员会尚未核查的执行情况

方括号内的段数是指那些没有被管理层接受的建议和/或已时过境迁的建议。

三. 结论

33. 人口基金将继续：(a) 加强监督国家办事处；(b) 解决出缺率；(c) 确保其区域结构能够更好地支持国家办事处。为了实现这些目标，人口基金已经在过去两年实施了一些新的及经修订的政策、程序和工具。

34. 人口基金注意到审计委员会对上一个两年期的建议尚未执行表示关注，这些建议为：(a) 资产管理；(b) 休假日管理；(c) 采购。人口基金为解决这些问题而在进行的工作的两个例子是：(a) 核对人工记录的休假日和 Atlas 记录的休假日；(b) 进行独立评估，以确保资产登记册的准确性和完整性。审计委员会及行政和预算问题咨询委员会指出，这些问题是全系统问题，在公共部门会计准则全面实施后会得到解决。审计委员会强调人口基金在如期实施公共部门会计准则，并注意到人口基金为这些会计准则所进行的培训工作。

35. 最近的审计报告 (A/67/5/Add. 7) 重申了上期的其余 17 项建议 (18%)。因此在实施目前的建议后，人口基金将完成所有先前的建议。

四. 建议

36. 执行局不妨注意到关于人口基金为执行联合国审计委员会有关 2010-2011 两年期的建议而采取的并计划进一步采取的行动的本报告 (DP/FPA/2013/1)。
