



工业发展理事会
第三十三届会议
2007年6月25日至27日，维也纳
临时议程项目4(a)
2006-2007 两年期外聘审计员中期报告，包括
2004-2005 两年期外聘审计员各项建议
执行情况；财务执行情况报告和
方案执行情况报告

方案预算委员会
第二十三届会议
2007年5月2日至4日，维也纳
临时议程项目3
2006-2007 两年期外聘审计员中期报告，包括
2004-2005 两年期外聘审计员各项建议
执行情况；财务执行情况报告和
方案执行情况报告

外聘审计员中期报告

目录

	段次	页次
信函		3
一. 导言	1-3	4
二. 范围	4-5	4
三. 审计计划/进展情况	6-8	4
四. 建议的执行情况	9	4
五. 按成果管理	10-24	5
A. 导言	10-11	5
B. 按成查管理的制度化	12-16	5
C. 方案规划、预算编制、监测和评价	17-21	6
D. 外地办事处执行按成果管理的情况	22-23	7
E. 按成果管理的可持续执行	24	7

为节约起见，本文件仅作少量印发。敬请各位代表自带所发文件与会。



六.	治理事项	25-33	7
	A. 内部监督事务厅（监督厅）	25-31	7
	B. 国际公共部门会计准则的执行情况	32-33	8
七.	结论	34	9
附件 A	对以前外聘审计员报告所提建议的后续行动	35	10

2007年3月16日

维也纳 A-1400
邮政信箱：300
维也纳国际中心
联合国工业发展组织
工业发展理事会主席

先生/女士

外聘审计员关于联合国工业发展组织
2006年1月1日至12月31日期间决算情况的中期报告

我荣幸地通过方案预算委员会第二十三届会议，向工业发展理事会第三十三届会议提交关于联合国工业发展组织2006年1月1日至12月31日期间决算情况的中期报告。2006年12月31日终了的2006-2007两年期12个月期间的财务报表未经审计，因而未就其提出审计意见。

我想说明，在送出本报告时，我曾按照《联合国工业发展组织财务条例》，请总干事对我的报告提出意见。

谨启
南非共和国审计长
外聘审计员
Terence Nombeme
[签字]

一. 引言

1. 大会第十一届常会通过的 GC.11/Dec.16 号决议指定南非共和国审计长进行联合国工业发展组织（工发组织）2006-2007 年财政期的审计工作。我很荣幸通过方案预算委员会第二十三届会议，向工业发展理事会（工发理事会）第三十三届会议提交中期报告，说明在外部审计中发现的突出问题。
2. 2002-2003 年财政期首次采用了在中间年份提交报告的做法。这种做法不是要对 2006 年 12 月 31 日终了的 12 个月期间的财务报表发表审计意见，而是报告外聘审计员开展的活动及随之提出的任何建议。
3. 本报告分为几个部分，将我的意见大致归为以下几个方面：引言事项和审计进展情况、财务概况、我以前建议的执行情况、治理事项和按成果管理。

二. 范围

4. 审计是根据《工发组织财务条例》第十一条及其附件中关于外部审计的补充任务规定以及联合国、各专门机构和国际原子能机构《外聘审计团共同审计标准》进行的，而且遵循了《国际审计标准》。
5. 采用了将财务、合规性和增值各个方面结合起来的综合审计办法。这使外聘审计员有机会增加履责过程的价值，协助工发组织以经济、高效和有效的方式完成任务。

三. 审计计划/进展情况

6. 外聘审计员小组在 2006 年 9 月期间进行了旨在制定两年期审计战略的战略规划访问，最近又进行了详细的规划，以增进对工发组织业务和有关制度的了解。
7. 关于合规性审计，已完成详细的风险评估，确保在开展财务和合规性审计工作时，适当突出重点地安排审计资源。与此同时，还跟踪了外部审计建议的执行情况。2007 年内将进行一次最终前审计，2008 年本财政期结束后将进行一次最终审计，这两项工作将推动合规性审计。
8. 反过来，我们的增值工作安排在审计的各个阶段。在进行本报告所提及的期中访问时，我们审查了在执行按成果管理方面取得的进展。我们打算在进行外地办事处、最终前和最终审计访问期间推动这项重点工作，届时我们还计划评价按成果管理对方案和项目管理的影响。

四. 建议的执行情况

9. 在 2004-2005 年财政期内，我发出了四封致管理层函，其中载有大量建议。秘书处已发表意见，这些意见在此次中期审计期间已予以核实。我高兴地注意到，尽管有些事项需花一年多的时间来处理，但绝大多数建议已得到实施。其中包括加强内部监督职能，改进绩效管理，核对总部和外地办事处的非消耗性财产，以及改进采购职能及信息和通信技术控制大环境。我以图表形式编写了一份清单，作为附件 A 附于本报告之后，其中列出仍处于不同实施阶段的主要建议。

五. 按成果管理

A. 引言

10. 我审查了工发组织总部和外地办事处执行按成果管理的情况，涉及我在2002-2003 两年期中期报告（IDB.27/6-PBC19/6）中第一次报告此事以后的这段时间。审查工作以工发组织关于进一步执行按成果管理的项目建议为背景，并包括调阅有关文件和约谈有关干事。该项目的目的是改进方案拟订和预算编制、绩效监测和评价，并圆满地执行中期方案框架。

11. 按成果管理在 2003 年和 2004 年首次实施，随后工发组织逐步在各项活动中落实，将此作为管理手段，除其他以外，目的是更加注重成果，并改进绩效成果的报告情况。在这方面，总干事在多个场合重申工发组织对执行按成果管理的承诺，继续率先在工发组织采取改革措施。以下段落较为详细地概要介绍了调查结论，并提出了建议，以便在当前执行按成果管理方法时考虑。

B. 按成果管理的制度化

12. 通过审查正式文件，发现工发组织已为执行按成果管理奠定了坚实的基础。发布了各种准则，促进在工发组织内采取共同办法执行按成果管理并对其概念和原则达成共识。工发组织将执行按成果管理¹作为提高工发组织绩效的管理手段，目前这项工作已取得一些重大进展。不过，仍需要制订一个关于将按成果管理制度化的统一政策框架，作为一项综合管理战略。这项政策尤其可作为制订执行按成果管理的有时限的综合战略的基础。令人高兴地注意到，工发组织已经认识到需要制订这样一个统一政策框架。已就此事进行初步审议，工发组织认为制订这项政策可能需要大量资源，并且需要与整个联合国系统的按成果管理原则相一致。

13. 工发组织引进和进一步实施按成果管理，这项工作主要利用国际开发部提供的资金和工发组织的少量资源。为了持续落实按成果管理，包括工作人员培训以及建立监测、评价和报告系统，工发组织强调需要经常预算资源投入资金。工发组织在这方面已取得很大进展，征聘了一名 P-3 级干事，这名干事将把一半时间用于与按成果管理有关的活动，另一半用于评价。我注意到持续执行按成果管理可能需要大量额外资源，但认为其成功执行可带来效率节余，而效率节余又可用来进一步为按成果管理活动提供资金。

14. 联合国其他组织执行按成果管理的经验表明，将按成果管理融入各自组织的各项活动中是一项重大挑战，特别是在确保所有工作人员对按成果管理的概念和原则形成共识、改革管理问题和能力建设等方面。工发组织也不例外。除其他事情以外，工发组织认识到，按成果管理的成功执行取决于高级管理层的坚定承诺。为确保协调一致地执行按成果管理，组织战略和学习处在按成果管理问题指导委员会和各联络人的支持下负责监督这项工作。

15. 如上所述，重要的是确保所有工作人员对接成果管理及其对工作的影响形成共识。有趣的是，在我与各联络人交流时，注意到他们对按成果管理的概念和原则的认识存在分歧。因此，要确保成功执行按成果管理，适当、及时和低

¹ 《工发组织进一步执行按成果管理的项目建议》于 2006 年 5 月 24 日提交联合国国际开发部，2006 年 9 月 26 日得到批准，为此收到大约 200 000 美元的拨款。

成本、高效益的培训是一个关键因素。工发组织认识到培训的重要性，正在对工发组织按成果管理问题联络人和各种工作人员进行培训，特别是从事技术合作方案和财务工作的人员。工发组织认识到需要进行更广泛的培训和能力建设，正在针对各类工作人员制订全面的培训计划，包括司长、高级管理者、项目干事、按成果管理问题联络人、有关的一般事务工作人员和外勤人员。我已建议工发组织加快制订培训计划的进度，培训计划的国际开发部资助项目下征聘的按成果管理高级顾问应提供的主要成果之一。

16. 已经作为管理手段执行按成果管理的许多组织一致认为，应当有一个执行按成果管理的有时限的战略。有关该问题的大量文献也支持这一观点。工发组织已认识到这一点，但指出由于各种外部因素的影响，为实现逻辑框架所列五个主要成果指定确切的时限是不可能的。相反，它的做法是针对与具体成果联系在一起的生产规定了某种时限。列入时限是一项关键因素，有助于确保工发组织实现根据其优先事项得出的指定目标。确保时限与各级工作计划系统地联系起来也非常重要，因为各单位实现的成果影响到整个组织实现的成果。

C. 方案规划、预算编制、监测和评价

17. 学习和问责制是按成果管理的主要目的。为实现这些目的，必须在与规划和方案周期联系起来的适当时间收集、分析和报告有关信息。²此外，重要的是要明确界定目标、绩效指标和实现目标所需资源。确定绩效指标的根本是建立据以衡量绩效的基准和指标。这是有效监测和评价以及报告目标实现情况的基础。

18. 工发组织在界定明确的目标和绩效指标方面已经取得一些进展，但是我要指出，这些方面需要进一步改进。例如，绩效目标并非总是具体、可计量、可实现、相关和有时限。与此相关，结果和产出也需要某种改进。其原因可能是实施按成果管理有一个陡曲线，以及工发组织仍然正在建立和重新制订基准和指标，以促进更加有效的监测和报告。

19. 从 2006-2007 年基于按成果管理的方案和预算开始实施以来，工发组织已经考虑了建立适当报告机制的必要性。工发组织自己对报告进行了评价，评估了每个方案和方案组成部分的预期结果和产出在多大程度上得以实现，得出的结论是报告在形式和内容两方面仍存在差距和欠缺。此外，工发组织断定，各方案组成部分只有 10% 似乎落实了监测制度。我本人通过审查确认这一结论，审查发现编写绩效报告的答复率也较低，占 37%（52 个方案组成部分中有 19 个答复）。

20. 目前，正在各联络人的帮助下，协调一致地努力进一步改进结果、产出和绩效指标的界定工作。工发组织还采取措施，改进报告要求的落实。工发组织计划在编制 2008-2009 年方案和预算时，利用 2006-2007 年方案和预算编制过程中吸取的经验教训。

21. 按成果管理需要有适当的管理信息系统支持，以将预算与预期结果联系起来并跟踪绩效情况。我发现就 2006-2007 年方案和预算提交的报告没有这类信息或证据组合予以支持。工发组织充分理解需要适当的证据组合，但指出建立

² 联合检查组，JIU/REP/2005/6。

这样的系统以在工发组织内各个级别和对所有活动提供全面的审计轨迹需要大量资源，由于缺乏资源，其实施在短期可能受到限制。

D. 外地办事处执行按成果管理的情况

22. 如上所述，重要的是工发组织各级工作人员熟悉按成果管理的概念和原则。这种管理手段既涉及总部又涉及工发组织外地办事处。工发组织实施了2007年外地办事处注重成果的工作计划，目的是改进方案拟订和管理以及实现成果的有效性和问责制。为增进工作人员对按成果管理的认识，工发组织编写了关于按成果管理的原则以及预期在拟订外地工作计划时适用这些原则的全面准则。

23. 据报告，在2007年1月31日截止日期之前，有9个外地办事处提交工作计划。一些外地办事处反馈说，需要增加有关按成果管理的培训。工发组织已经采取措施，为系统培训外地工作人员作好准备，并针对将部署到外地的工作人员，在简介培训中增加了按成果管理单元。正考虑可否为工发组织代表和工发组织西非区域业务负责人举办一次按成果管理试点培训班，以便在培训成功之后推广到其他地理区域。我建议工发组织采取措施，通过当前的培训工作，确保外地办事处级别在执行按成果管理时采取统一办法。

E. 按成果管理的可持续执行

24. 我经过审查发现，一方面，工发组织的按成果管理工作虽然正在落实中，但似乎已有牢固的基础，并采取了很好做法，另一方面，仍有改进的余地。我促请工发组织进一步利用从自身经历和联合国其他组织的经历中吸取的经验教训，促使在所有活动中持续实施按成果管理，具体措施包括持续开展突出重点的培训、加强注重成果的文化并改进监测、评价和报告机制。

六. 治理事项

A. 内部监督事务厅（监督厅）

25. 在与规划有关的访问期间，我审查了内部监督事务厅（监督厅）编写的审计风险评估报告，其中涵盖总部、外地办事处、工业技术和促进办事处和各个项目。监督厅是在按照自身与内部审计员协会标准一致的审计风险评估方法编写本评估报告的。我还审查了2006-2007年监督厅工作计划，其中考虑到在该单位获得预算资源拨款限度内进行的上述审计风险评估的结果。此外，我与监督厅讨论了确保监督活动的协调以加强工发组织内部控制框架、避免重复工作并共同对付审计风险等事宜。最近已取得一些进展，以下段落将予详述，可能需要考虑它们对工发组织内部控制框架的潜在影响。

26. 工发组织的审计范围可以说非常广泛，涉及总部包括外地办事处、工发组织办公室和工业技术和促进办事处的业务活动。工发组织已大幅增加其外地代表机构，用地点数目表示的外地代表机构总数已超过70个，其中不包括国家洁净生产中心及分包合同和伙伴关系情报交换所。³ 监督厅应在考虑到可支配划拨资源的情况下，考虑这种增加对其工作有何影响，以及对其涵盖不断扩大的审

³ 联合检查组报告，JIU/REP/2005/6。

计范围和相关风险的应对能力有何影响，以确定它需要提供哪种性质和何种程度的保证。

27. 联合国系统的组织是各种捐助者提供的自愿捐款的接收者。一些捐助者越来越多地在向组织提供资金的同时提出附加附件，要求提供高于现有监督职能提供的保障安排，如内部和外部审计。工发组织核准了单一审计原则并遵循自身的财务条例和细则，其中规定工发组织的业务全部接受内部和外部审计。因此，这些额外的保证由工发组织的内部和外部审计提供。

28. 我在期中访问期间，审查了监督厅 2006 年的活动。审查工作包括将实际活动与监督厅工作计划中规划的活动进行比较，分析其活动的性质，以及该单位的出勤记录。审查表明，该单位大体上圆满执行了工作计划，只有以下几点例外：计划在规划的初步阶段对采购事务单位进行的审查，内部审计员协会标准所要求的监督厅外部质量评估，以及正式跟踪监督厅建议的执行情况。

29. 至于监督厅所开展活动的性质，我高兴地注意到，以重要性为序，监督厅重视业务和合规性审计（47%）、调查和实况调查事项（13%）以及咨询活动（7%）。我还注意到，监督厅自 2006 年以来担任联合国系统联合检查组在工发组织的联络人。为防止在向管理层提供咨询服务时损害其独立性，监督厅应当注意不要参与工发组织的业务工作，除非如其章程所规定。

30. 我对该单位过去三年即 2004-2006 年的出勤记录进行了审查，发现该单位工作时间始终超过可工作时间的 100%，2006 年有显著增长。造成出勤率如此之高的原因除其他以外，包括需要应对无以计数的特别要求，同时仍须履行其工作计划，以及存在空缺。我还审查了 2002-2003 两年期以来拨给监督厅的预算资源。通过审查发现，编入预算的人事和公务旅行费用似乎没有因工发组织预算和方案产生的可审计和有关活动增多而出现相应的增长，而预算和方案则比同期增加了。

B. 国际公共部门会计准则的执行情况

32. 我注意到工业发展理事会第三十二届会议有关采用国际公共部门会计准则的决定。在这方面，理事会原则上同意工发组织采用国际公共部门会计准则，作为联合国全系统到 2010 年 1 月 1 日采用这项准则的一部分。此外，理事会请总干事评估、规划和估计其项目成本，以列入 2008-2009 两年期方案和预算建议中，并请向会员国通报采用国际公共部门会计准则的进展情况。

33. 自那时起，我一直通过与管理层的深入讨论监测进展情况。我还审议了秘书处起草的关于国际公共部门会计准则的说明（PBC.23/8），并检查了 2008-2009 两年期方案和预算建议草案，其中在“主要方案 G：支助事务和一般管理”中列入了国际公共部门会计准则倡议。

七. 结论

34. 我高兴地报告，在我履行工发组织外聘审计员的职责时，继续得到管理层的充分合作与支助。我期待着审查建议的执行情况并监测未来影响工发组织的事态发展。

南非共和国审计长
外聘审计员
Terence Nombembe
[签字]

南非比勒陀利亚
2007年3月16日

附件 A

对以前外聘审计员报告所提建议的后续行动

35. 以下是以表格形式列出的清单，反映了我关于工发组织 2004-2005 年财政期决算情况的报告中提出的主要建议。这些建议正处于不同的实施阶段。已经以令我满意的方式予以处理的建议没有在此列出。

建议	PBC.22/3 参考内容	秘书处的意见	审计员的意见
内部监督事务：			
监督厅热线于 1999 年开通，作为工作人员就可能存在欺诈活动、浪费、滥用权力或其他不合规定现象进行投诉或传递信息的一种手段。但其开通一段时期以来未显示有任何活动。	16	监督厅正在建立一个热线电话电子邮件地址，其使用的名称独立于组织单位首字母缩略词。一旦有了资源，将与方案支助和行政司/信息和通信管理处合作实施一个基于网络的报告工具。	外聘审计员将继续审查此事。
根据内部审计员协会的标准，要求监督厅至少每五年进行一次独立的外部质量评估。	18	评估需要该单位投入大量时间，计划外的和迫切的优先事项因其对工发组织的潜在影响而被放在优先地位，因此评估已被推迟到 2007 年上半年。	外聘审计员将继续审查此事。
非消耗性财产： 外地非消耗性财产的管理需要做些改进。	30	2006 年外地非消耗性财产实地盘存工作正在完成中，盘存记录将相应更新。预计程序性文件加上方案支助和行政司/业务支助事务处/一般支助事务股所提供指导意见的分发将促使这方面得到改进。	外聘审计员将继续审查此事。
采购：			
采购准则为草案形式。	34	预计工发组织采购手册将在 2007 年上半年印发。	外聘审计员将继续审查此事。
采购计划不完整，工发组织可以将采购计划作为管理和监测手段加强对其利用。	36	尽管 2006 年 10 月实施了一个新的采购规划系统，但拨款持有人对估计 2007 年采购所需费用的答复率较低。	外聘审计员将继续审查此事。
并未要求参加采购活动的工作人员就其履行职责过程中可能出现的利益冲突作出声明。	39	尽管采购准则草案已将此事列入，但下一次采购讲习班将进一步审议此事。	外聘审计员将继续审查此事。

建议	PBC.22/3 参考内容	秘书处的意见	审计员的意见
信息和通信技术：			
网络：工发组织尚未实施一个记录并报告违反网络安全行为或网络安全事故的安全工具。	46	2005 年购置了 LFX 处理台，目前正在调整。其实施工作完成的最新估计时间是 2007 年 6 月。	外聘审计员将继续审查此事。
操作系统和逻辑安全：在 NT 服务器的操作系统和逻辑准入控制，特别是安全设置方面发现了许多弱点。	47	预计到 2007 年 6 月，自动系统日志收集和分析工具将充分启用，作为输入 LFX 处理台的关键警报。	外聘审计员将继续审查此事。
环境政策和管理战略： 工发组织未拟订和实施正式的环境政策与管理战略。	附件一	不存在一项联合国全系统政策。方案支助和行政司/司长办公室已对此进行研究，并从联合国系统内外收集信息，以确保采用最佳做法。	外聘审计员将继续审查此事。
服务终了费和离职后健康保险费负债： 对于工作人员服务终了费或有负债的估计费用支付，并未在预算中安排预留款。同样，离职后健康保险费负债所需资金也有缺口。	附件一	正寻求联合国全系统范围内资金无着落的负债问题的解决办法。工发组织参加了联合国目前进行的共同精算研究，还请联合检查组找到一个在全系统范围内解决这一问题的办法。	外聘审计员将继续审查此事。