

计划和预算委员会

第三十三届会议

2021年9月13日至17日，日内瓦

外聘审计员的报告

秘书处编拟

1. 本文件由以下部分组成：

(i) 独立审计员的报告，其中载有外聘审计员关于世界知识产权组织（产权组织）在2020年12月31日截止年度的财务报表的意见；

(ii) 外聘审计员向产权组织成员国大会第六十二届系列会议提交的2020财政年度的报告（亦称“长式报告”）。该报告载有外聘审计员在2020年开展的审计工作所产生的建议。

2. 提议决定段落措辞如下。

3. 计划和预算委员会（PBC）建议产权组织各大会各自就其所涉事宜，注意“外聘审计员的报告”（文件 WO/PBC/33/5）。

[后接外聘审计员的报告]

独立审计员的报告 呈交世界知识产权组织大会

关于财务报表的意见

我已审计了世界知识产权组织在 2020 年 12 月 31 日截止年度的财务报表，包括财务状况表、财务执行情况表、净资产变动表、现金流量表、在该截止年度的预算和实际金额对比表，以及含重大会计政策在内的相关附注。

我认为，所附具的财务报表依照国际公共部门会计标准（IPSAS），在所有重大方面公正地呈现了世界知识产权组织截至 2020 年 12 月 31 日的财务状况以及在该截止年度的财务执行情况和现金流动。

关于规范的意见

我认为，收入和支出在所有重大方面都符合大会既定的目的，财务交易也遵守产权组织的《财务条例与细则》。

意见的依据

我按照国际审计准则和产权组织的财务条例进行了审计。在本报告的“审计员审计财务报表的责任”中描述了根据这些标准我要承担的责任。

国际审计准则要求我和我的员工遵守财务报告委员会修订的“道德标准 2016”。我按照与我审计财务报表相关的道德要求，独立于世界知识产权组织。我的员工和我按照这些要求履行了其他的道德责任。

我相信我所获得的审计证据为作出审计意见提供了充分和恰当的依据。

其他信息

管理层负责其他信息。这些信息包括年度财务报告和内部控制说明中的信息。我对财务报表的意见不涵盖上述其他信息，也不对这些信息作出任何形式的保证结论。就我对财务报表的审计而言，我的责任是阅读这些其他信息，同时考虑这些信息是否与财务报表或我从审计中或其他方面了解的情况存在严重的不一致，或看起来存在重大误报。如果我根据开展的工作认为上述其他信息中存在重大误报，我需要报告这个事实。在这方面我没有要报告的内容。

管理层和财务报表管理人员的责任

管理层有责任依照 IPSAS 编制和公正呈现财务报表，并制定为支持编制没有重大误报（不论是出于欺诈或错误）的财务报表而认为有必要的内部控制。

在编制财务报表时，管理层有责任评估世界知识产权组织持续经营的能力，酌情披露与持续经营相关的事项，并使用持续经营作为会计基础，除非管理层打算把产权组织清盘或停业，或出于没有其他的现实选择而不得不这么做。

负有治理责任者负责监督世界知识产权组织的财务报告流程。

审计员对审计财务报表的责任

我的责任是对财务报表作为一个整体是否没有重大误报（无论是由于欺诈还是错误）获得合理保证，并发布包含我意见的审计报告。合理的保证是高度的保证，但不能确保按照国际审计准则进行的

审计一定能发现存在的重大误报。误报可能来自欺诈或错误。如果可以合理预期（单个或整体）误报影响用户在这些财务报表的基础上做出的经济决策，则视为重大误报。

作为根据国际会计准则进行审计的一部分，我在整个审计过程中进行专业判断并保持专业的怀疑。我也：

- 确定和评估财务报表重大误报的风险（无论是由于欺诈或错误），设计和执行对这些风险作出反应的审计程序，并获得足够和适当的审计证据，为我的意见提供依据。未发现由欺诈造成重大误报的风险高于错误导致的风险，因为欺诈可能涉及串通、伪造、故意遗漏、虚假陈述或无视内部控制；
- 了解与审计相关的内部控制，以设计适合实际情况的审计程序，而不是要对世界知识产权组织内部控制的有效性发表意见；
- 评估所使用会计政策的恰当性以及管理层所作会计概算和相关披露的合理性；
- 判定管理层使用持续经营作为会计基础的恰当性，并根据所获得的审计证据，判定是否存在与可能对世界知识产权组织持续经营能力造成重大疑问的事件或条件有关的重大不确定性。如果我断定存在重大不确定性，我需要在审计报告中提请注意财务报表中的相关披露，或在此种披露不足的情况下，修改我的意见。我们的结论是基于截至审计报告之日的审计证据。然而，未来的事件或条件可能导致世界知识产权组织不再持续经营；
- 评估财务报表的整体呈现、结构和内容，包括披露情况以及财务报表是否以实现公允呈现的方式代表所基于的交易和事件。

此外，我还被要求获取足够的证据，以合理保证财务报表中报告的收入和开支已被用于大会预期的目的，并且财务交易遵守规范它们的财务条例。

我与负有治理责任者沟通，除其他事项外涉及本次审计所计划的范围和时间以及重大的审计结果，包括我在审计过程中确定的内部控制重大缺陷。

报告

我还发布了关于审计结果的长式审计报告。

主计长兼审计长

加雷思·戴维斯（签字）

国家审计署
157-197 白金汉宫路
维多利亚
伦敦 SW1W 9SP
联合王国

日期：2021 年 6 月 21 日

2020 年 6 月

世界知识产权组织

关于 2020 年产权组织财务报表的
外聘审计员报告

审计的目的是向成员国提供独立保证；为产权组织的财务管理和治理增加价值；并通过外部审计流程支持您的目标。

主计长兼审计长是联合王国最高审计机构国家审计署的负责人。主计长兼审计长和国家审计署独立于联合王国政府，职责是确保公共资金得到适当和高效的使用，并接受联合王国议会问责。国家审计署向多个国际组织提供外聘审计服务，以独立于其作为联合王国最高审计机构的身份开展工作。

目录

引言	7
主要观点	7
第一部分	13
财务管理	13
治理和内部控制	20
第二部分	26
储备金供资项目	26
第三部分	34
领导机构的其他事宜	34
此前的建议	34
致谢	35
附录一	36
此前年度建议的跟进	36

引言

1. 世界知识产权组织（产权组织）依据 1967 年《产权组织公约》于 1970 年成立。产权组织的历史可以追溯到 1883 年的《保护工业产权巴黎公约》。产权组织的宗旨是领导发展一个兼顾各方利益、有效的国际知识产权体系。截至 2021 年 5 月，产权组织已有 193 个成员国，资金主要来自通过各条约联盟，特别是《专利合作条约》、马德里和海牙联盟收取的费用。此外，产权组织也接受分摊会费和自愿捐助。
2. 除了我们关于产权组织财务报表的意见，本报告还陈述了我们的主要审计发现和建议，包括我们关于财务管理和治理的观点。我们还根据正在发生的疫情考虑了产权组织的业务连续性安排。我们主要关注的实质性内容是储备金供资项目（特别项目）的管理。我们还跟进了之前所提建议的落实进展。
3. 本报告用英文起草，英文版是权威文本。

主要观点

财务报表审计意见

4. 审计工作包括审查 2020 年财务报表以及本年度内的相关交易和事件。我们根据《国际审计准则》和《财务条例》执行了审计工作。这些标准要求主计长兼审计长及其员工遵守道德操守规定，规划并实施审计，以合理确认财务报表无重大误报。我们对财务报表出具了未经修改的无保留审计意见。财务报表质量很高，得益于健全的内部控制和报告系统的支持。在应对 2019 冠状病毒病的工作方式下，这体现出了良好的组织适应性。
5. 由于 2019 冠状病毒病的影响，2020 年审计是通过远程办公完成的。在面临诸多挑战的情况下，财务司和国家审计署团队付出了更多努力，为支持我们的审计意见获得了充分适当的证据。

财务管理

财务业绩

6. 2020 年，产权组织实现留存盈余 1.359 亿瑞郎（2019 年：9,770 万瑞郎），约占收入的 29.0%。加上财务报表内的其他变动，净资产增至 3.871 亿瑞郎（2019 年：3.642 亿瑞郎）。收入增长 1,120 万瑞郎（涨幅 2.5%），达到 4.683 亿瑞郎，原因是已公布申请的数量有所增长，主要是通过 PCT 联盟进行的申请。在同一时期，支出减少 3,560 万瑞郎（降幅 8.9%），降至 3.658 亿瑞郎。支出减少的原因是大流行病造成的限制缩减了差旅和会议支出。作为一个以技术为主导的组织，产权组织必须考虑如何将大流行病的经验纳入其关于未来工作方式的战略。

7. 本年度总体成果实现了进一步改善，投资净收益为 3,340 万瑞郎（2019 年：4,210 万瑞郎）。尽管在大流行病的最初影响下，投资价值出现了一些波动，但产权组织的投资在年底前已经恢复，并产生了未实现的净收益。

8. 由于本组织雇员福利负债估值增加，产权组织报告了 1.149 亿瑞郎的精算损失（2019 年收益：390 万瑞郎）。雇员福利是产权组织财务健康的最大风险领域，对此我们将在后文提出评论意见。在发生以上所有变动的情况下，净资产持续增长，从 2019 年 12 月 31 日的 3.642 亿瑞郎增至 2020 年 12 月 31 日的 3.871 亿瑞郎。

9. 本年度的初步预算收入估计为 4.339 亿瑞郎，后修订为 4.483 亿瑞郎（+3.3%），支出预算为 3.811 亿瑞郎，后修订为 3.698 亿瑞郎（-3.0%）。但是，由于大流行病对支出的影响以及申请量大于预期，最终的预算情况有很大差异。产权组织在预算制上报告的收入和支出分别为 4.629 亿瑞郎和 3.279 亿瑞郎。

10. 由于申请管道继续保持强劲趋势、储备金状况良好、现金和其他流动投资水平相对较高，我们的结论是管理层关于产权组织持续经营的主张仍然恰当。产权组织完全有能力应对持续的全球经济不确定性。各联盟的财务执行情况和状况显示出，本组织对 PCT 和马德里联盟的依赖程度很高，特别是 PCT 弥补了海牙和里斯本联盟报告的赤字。

11. 我们要强调雇员福利负债的持续增长。其中主要包括工作人员的离职后健康保险、回国补助金和累计假期负债。2020 年期间，工作人员福利的总负债已从 3.562 亿瑞郎增至 4.953 亿瑞郎。如果目前的假设保持不变，产权组织预测，到 2024 年 12 月 31 日，离职后健康保险的负债预计将增至 5.801 亿瑞郎——增幅 28.1%。这些福利将消耗产权组织未来收入中越来越大的比例。有鉴于此，我们强调需要继续关注如何控制未来成本。

12. 产权组织的年度财务报告提供了一份详细的财务评论，作为其财务报表的补充。重要的是，所有组织都应定期对如何使用随附的财务评论提出质疑，从报表用户处获得反馈。产权组织仍有通过纳入更多关于其业务活动成果的关键绩效信息等资源来进一步补充现有交流的空间，以提供相关洞察和对已交付内容的更全面的看法。与此同时，还应扩充对关键财务风险的评论。关于未来离职后健康保险负债的趋势分析，是产权组织进行此类重点关注的一个好例子。

治理与内部控制

13. 有效的治理和内部控制是产权组织向成员国提供资源使用保证的机制的组成部分。我们仍对产权组织在制定内部控制框架方面采取的积极主动的做法印象深刻，并报告了在制定第二道防线方面的

进展；内部控制说明；以及内部监督司（监督司）的外部质量评估。我们还审议了产权组织的业务连续性计划在大流行病情况下的有效性。

14. 自 2020 年初以来，产权组织工作人员主要以远程方式工作。产权组织的行政信息管理系统（AIMS）提供了许多核心行政系统，工作人员配备了笔记本电脑，可以远程访问关键系统。AIMS 的工作流程确保事务和其他活动得到适当的处理、授权和审查。对系统进行适当的只读远程访问也为我们的工作提供了便利，使我们能够确认我们没有出现任何重大的控制缺陷或发现控制环境的退化。

15. 产权组织继续加强第二道防线的运行方式，在 2020 年扩大了控制措施的覆盖面，现在整个组织共有 381 项控制措施，其中 91% 被认为至少是部署得宜和可靠的，控制措施运行的应然和实然之间不存在矛盾。产权组织持续围绕这些管理评估进行更多的验证检查和测试，现已经正式确定了其数据分析战略，以指导未来几年的进一步提升。我们计划在放宽限制后在此领域开展更多的实质性工作。

16. 产权组织的内部控制说明符合其问责制框架的七个构件，使成员国对控制程序具有良好信心。在编制本报告时，总干事适当考虑了前任总干事提供的临时保证说明。2020 年说明中的重要亮点包括：详细介绍了本年所面临的主要风险以及如何减缓这些风险，特别是产权组织所面临的计划交付和财务风险，以及上述控制活动的进展。总干事还强调，随着本组织在大流行病期间基本转入虚拟工作环境，业务连续性安排已有效发挥作用。我们注意到，把重点放在监督司的工作成果上，可以进一步增进该说明。我们认为监督司的参与至关重要，因为监督司应是总干事对内部控制程序有效性有所保证的主要来源。

17. 在这一年中，对监督司进行了一次外部质量评估。这是一种良好做法，并且根据监督司在其章程中认同的专业标准，需要定期进行评估。评估发现，监督司目前具备高标准的熟练程度。总的来说，认为其总体上符合国际专业实务框架和内部监督章程的强制性内容，并制定了行动计划来解决评估人员所发现的差距，其中包括支持内部控制说明的年度意见的范围和覆盖面，这将为总干事和成员国提供积极保证。

18. 我们审议了产权组织整个组织应对大流行的情况。与许多其他组织一样，产权组织具有将其准备工作和复原力规划的主要组成部分结合起来的文件化框架。该框架借鉴了其他组织，包括世界卫生组织（世卫组织）和更广泛的联合国网络的良好做法和指导。产权组织的风险登记簿显示，在 2019 冠状病毒病疫情爆发之前，已经发现了由灾难性事件、外部危害、经济波动或大流行病导致的一些关键服务和投资发生业务严重中断的风险。组织业务连续性计划结合了在总部运行的关键职能部门的各自行动计划。产权组织在大流行病发生之前便已经制定了危机管理和大流行病计划。虽然很少有人预测到会发生如此严重的影响，但在我们看来，与其他机构相比，产权组织的准备程度是强有力的。

19. 在大流行之前，每个关键职能部门的业务连续性计划处于不同的成熟阶段。一些关键的业务职能部门，如海牙和马德里注册部门，在大流行病开始时尚未制定出全面计划，而且并非所有计划都得到了计划管理人的签字。针对地产和信息技术等关键支持性部门的计划往往更加完善，这反映出它们是关键的业务助力部门。总的来说，虽然我们发现了可供改进之处，但本组织成功转向了远程业务，对其继续向用户提供关键服务仅造成了有限干扰。产权组织还显示出，它基本上具备了业务复原力的关键要素。产权组织预计将在 2021 年完成对从产权组织业务连续性应对情况中所获经验教训的全面审查。

储备金供资项目

20. 产权组织现行的储备金政策于 2015 年获得批准，并确立了使用储备金的主要原则。我们审查了在基本建设总计划（基建总计划）背景下使用储备金的战略，以及其与更广泛的战略和选择及报告其所包含项目的决策过程之间的联系。我们注意到，基建总计划并未被纳入整体战略计划中。我们的审查研究了基建总计划的变化和整体治理，包括项目的选择和监督。

21. 随着时间的推移，专门用于基建总计划的资金一直在增加，项目组合也变得越来越雄心勃勃。与许多其他国际组织不同的是，产权组织没有同样的动机或压力来证明优先次序或成本效益的必要性。这就更加需要基建总计划和单个项目的业务论证透明而有力，受到有效质疑程序的制约，并确保对结果进行评估，以反馈到基建总计划和项目管理程序中。

22. 我们无法明确目前的项目是如何与其他潜在计划进行优先级排序的，也无法确定基建总计划中各个作为其组成部分的项目之间的相对需求。投资决定应以需求为导向，明确找出与产权组织目标相关的机会。重要的是，产权组织在考虑专门用于项目的资金水平的同时，还要考虑其他投资机会，如加强技术合作计划，通过减少雇员福利负债或审查其收费结构来尽量减少本组织的财务风险。

23. 良好的治理对于项目的成功至关重要。基建总计划由单个项目组成，每个项目都有项目简介，供成员国在审批过程中考虑。我们注意到，在早期定义中，特殊项目必须是“非常的”，强调投资独特性的重要性。成员国扩大了这一定义的范围，使其更加广泛，这意味着项目可以为一般目的提供资金，如房地产维护。我们发现，在某些情况下，所提议的项目有充分理由作为基建总计划的一部分获得供资，但在其他情况下理由就显得不那么充分，特别是维护设施和系统的项目，这些通常是组织常规供资战略的一部分。

24. 在基建总计划中混合战略项目和日常维护项目具有失去战略重点的风险，并对基建总计划是建立在特殊和重大项目的连贯组合上的概念构成了挑战。我们还注意到，目前的安排并未区分极大规模的投资和规模相对很小的投资。成员国不妨考虑一些标准，要求提供更多信息和数据，以便在项目超过一定的门槛时为决策提供依据，并要求在项目具有重大成本或声誉风险时提供里程碑报告或保证的各方面内容。

25. 编写业务论证对任何项目来说都是一个重要步骤，目的是确认项目与组织的优先事项和目标相一致，量化资源的总量和时间，并设定预期结果。好的业务计划使决策者能够对项目是否应进行下去做出明智的判断。业务论证是以项目启动文件（PID）的形式呈现的，我们审查了其中一些关键领域，认为可以增强具体细节和分析，从而为项目的批准提供更有力的基础。我们认为，对各个选项的考虑应该更加详细，而且应该更充分地考虑实现成果的其他方式。项目启动文件并非总是具有明确的基准，每个选项可衡量的变化程度是有限的，而且并不具体。如果不详细说明目标和衡量标准，产权组织将很难证明实现了项目的总体目标以及资金效益。

26. 我们发现，项目预算是高层次的，几乎没有细化，而且最初的项目启动文件中关于整个周期成本的信息有限。由于特殊项目在主流活动之外，它们可能比较重要，且具有不确定性和风险。我们发现，许多风险是一般性风险，而且归档文件不一定针对具体项目。我们认为，可以增进项目启动文件，以便更清楚地阐述业务论证，并为项目的管理及其成果提供更明确的重点。这将使产权组织能够更好地在项目开始时衡量投资的预期效益，以支持排位过程。

27. 《2018/19 年绩效报告》列出了 2019 年 1 月至 12 月期间基建总计划项目活动的进展，其中包括 20 个正在进行的项目所达到的关键里程碑和资源利用率。这些项目的总预算为 8,380 万瑞郎，到当时

为止的相关费用为 4,420 万瑞郎。我们发现，我们在评论项目启动文件时所指出的许多特征，在详细的项目进展概览中也有所体现。我们注意到，与最初的建议相比，风险和预算情况发生了重大变化，而且情况报告并未衡量真正的影响。在我们看来，虽然情况报告清楚地强调了项目的属性，但它其实可以为成员国提供更多对于项目增值的估量。

28. 我们认为，通过实现这些改进，产权组织将能更好地说明储备金使用带来的影响，以及其如何符合产权组织的目标，提高资金使用的透明度和问责制。在答复我们的报告草案时，产权组织告知我们，其认为这些建议很有价值，并表示打算通过今年正在为 PBC 制定的基建总计划提案立即解决其中的一些问题。因此，虽然该提案将与计划和预算一起在 7 月的 PBC 会议上提交，但秘书处将在 9 月的会议上提交基建总计划。这将使基建总计划提案与我们的建议结合得更为紧密，增强基建总计划的战略性质，并将其纳入产权组织更广泛的目标之中。

此前的建议

29. 截至 2021 年 5 月，在 2019 年和之前几年的 20 项仍未落实的建议中，我们认为六项（30%）已经落实。13 项建议（65%）仍在实施中，这些建议主要涉及我们 2018 年关于人力资源管理的建议和我们去年提出的关于驻外办事处的建议，其实施日期均在将来，因此我们并不期望其在过去一年内得到充分实施。由于人员编制的限制和大流行病的影响，人力资源部对三项建议的实施日期进行了修订。有一项建议未得到实施。

30. 鉴于人力资源管理对本组织的重要性，我们打算在 2021 年的审计中对这些建议进行实质性跟踪，并审查产权组织人事战略的状况。附录一载有对以往建议状况的更详细的评论。

第一部分

财务管理

总体审计结果

1.1 外聘审计员审计了产权组织在 2020 年 12 月 31 日截止年度的财务报表，包括财务状况表、财务执行情况表、现金流量表、净资产变动表、预算和实际金额对比表以及相关附注。审计意见确认，财务报表在所有重大方面均公允反映了产权组织截至 2020 年 12 月 31 日的财务状况以及该财政年度内的财务执行情况和现金流量，并确认财务报表根据《国际公共部门会计准则》进行了合乎规则的编制，财务报表所依据的交易在所有重要方面均根据《财务条例》进行，并应用于成员国的预期目的。

1.2 在 2019 冠状病毒病大流行的情况下，能够继续及时为领导机构的会议提供无保留的审计意见，堪称一项成就，特别是在情况发生变化的情况下，例如居家办公。这是所有闭门和外部审计活动均在远程进行的第一年。这意味着在确保提供信息来编制高质量的财务报表和使审计人员能够获取所有必要记录方面做出了大量工作。审计工作进展顺利，我们在不影响审计证据质量的情况下对所有审计问题作出了答复，使审计工作能够及时完成，以满足领导机构的要求。

财务执行情况

1.3 2020 年，产权组织报告的年度总盈余为 1.359 亿瑞郎（2019 年：9,770 万瑞郎），加上本组织新楼土地 180 万瑞郎估值的重估收益，并计入被产权组织离职后负债的精算损失 1.149 亿瑞郎所抵消的部分，截至 2020 年 12 月的净资产增至 3.871 亿瑞郎（2019 年：3.642 亿瑞郎）。这一盈余约占收入的 29.0%（2019 年：21.4%）。2020 年的收入为 4.683 亿瑞郎（2019 年：4.57 亿瑞郎），比前一年增长 2.5%。尽管受到大流行病的影响，本组织各主要联盟收到的申请仍然态势强劲，已公布的申请费用从 2019 年的 4.203 亿瑞郎增至 4.414 亿瑞郎，增长 2,120 万瑞郎。

1.4 2020 年，产权组织同样受益于其投资组合的表现。在大流行病的最初影响下，产权组织第一季度的未实现损失为 3,210 万瑞郎。之后，随着市场的好转，产权组织的投资有所恢复，因此全年未实现的总体投资收益为 3,340 万瑞郎（2019 年：收益为 4,210 万瑞郎）。

1.5 产权组织的支出为 3.658 亿瑞郎，比 2019 年报告的 4.015 亿瑞郎支出减少了 3,560 万瑞郎（8.9%）。正如随附的财务报告中所讨论的，对移动和集会的限制极大地影响了这一年的差旅和集会。差旅、培训和补助金支出减少了 90.0%，从 2019 年的 1,750 万瑞郎减少到 2020 年的 180 万瑞郎，包括会议和翻译费用在内的订约承办事务减少了 7.8%，从 9,610 万瑞郎减少到 8,860 万瑞郎。

1.6 支出的减少主要是由于会议和活动的强制取消和虚拟举办。作为一个技术驱动的组织，重要的是，产权组织应正式考虑大流行病的经验如何能够为其未来工作方式的战略提供参考。许多组织正在寻求利用更有效的工作方法，以尽量减少旅行的费用和负面影响，同时认识到对于有些互动而言，当面对触更好，并且依然合宜。

建议 1：产权组织应当对工作方式进行评估，以确定从大流行病工作实践中汲取的经验教训如何有助于在当面对触不能为成果带来重大好处的情况下尽量减少不必要的旅行。

财务状况

1.7 由于净投资收益和运营盈余，产权组织截至 2020 年 12 月 31 日的总资产增长 13.5%，达到 13.909 亿瑞郎（2019 年：12.259 亿瑞郎）。这主要是由于抵消现金和现金等价物减少的 6,250 万瑞郎后，本组织投资的价值净增长 2.404 亿瑞郎。2020 年期间，总负债增长 16.5%，达到 10.038 亿瑞郎（2019 年：8.616 亿瑞郎）。这主要是由于本组织的雇员福利从 2019 年 12 月 31 日的 3.562 亿瑞郎增至 2020 年 12 月 31 日的 4.953 亿瑞郎。这一增长主要是由于离职后负债背后的假设发生了变化，在本报告后文对此作出了进一步探讨。综合起来，截至 2020 年 12 月，净资产增至 3.871 亿瑞郎（2019 年：3.642 亿瑞郎）。离职后健康保险负债的变化对产权组织财务状况的重大影响，因有助于投资资产增长的持续大量盈余而得到缓解。

财务健康

1.8 在所有国际审计中，我们使用组织财务状况比率分析法来显示财务状况如何随时间变化（图 1）。比率分析可表明不同会计科目之间的关系。例如，每 1 瑞郎流动负债对应的流动资产为 0.63 瑞郎，正常情况下这种比例可能会令人担忧，但高额预收款（达 3.215 亿瑞郎）表明未来有大量工作要做，可以缓解这一较低比率所引致的担忧。虽然可能性不大，但如果需要，产权组织可以清算其长期投资，以获得现金流。

图 1：产权组织 2017–2020 关键财务比率

比率	2020	2019	2018	2017
总资产:总负债 资产:负债	1.39	1.42	1.32	1.25
流动比率 流动资产:流动负债	0.63	0.56	0.60	0.68
现金比率 现金及现金等价物:流动负债	0.28	0.38	0.44	0.53

注：

1. 高流动比率表明该实体有能力偿还其短期债务。
2. 高资产负债率是表明偿付能力良好的指标。
3. 现金比率是表明某实体流动性的指标，衡量的是流动资产中可用于弥补流动负债的现金和现金等价物金额。

来源：产权组织审定财务报表

1.9 总体而言，产权组织继续保持良好的财务状况，拥有以现金和投资为强劲支撑的健康储备金。产权组织预留了约 2.112 亿瑞郎的资金（战略性现金与投资），用于累计的工作人员福利负债，特别是向已退休工作人员提供离职后健康保险，目前总额为 4.528 亿瑞郎。在本报告后文，我们进一步探讨了本组织的离职后福利。通过为这些负债预留资金，产权组织最大程度地减少了在收入下降时必须通过成员国摊款以弥补负债的长期风险。

1.10 正如财务报告中所探讨的，除现金和投资外，财务报表还报告了总额为 3.825 亿瑞郎的固定资产（2019 年：3.88 亿瑞郎）。产权组织保留的储备金为 3.871 亿瑞郎，其中包括我们在报告第二部分讨论的特别项目储备金 2,820 万瑞郎。总的来说，由于产权组织产生现金的业务模式，它对其财产进行了大量投资，并持有大量留存储备金，足以满足总负债的需要。

2020-2021 年计划和预算执行情况

1.11 《产权组织计划和预算》是在修正的权责发生制基础上按两年期编制。在两年期的第一年，财务报表的“报表五”列示了 2020 年预算与实际金额的对比。对预算执行情况与执行情况表中报告的收支数字之间的对账，详见财务报表附注 17。

1.12 2020-2021 两年期的原始预算由大会批准，2020 年收入和支出批款分别为 4.339 亿瑞郎和 3.811 亿瑞郎¹。计入投资损益后，预算盈余为 5,200 万瑞郎。年中预算修订后的最终预算盈余预计为 7,770 万瑞郎。

图 2：产权组织 2020 年预算执行情况（百万瑞郎）

	原始预算	修订后预算	结算	(超额) / 盈余
收入	433.9	448.3	462.9	14.6
支出	(381.1)	(369.8)	(327.9)	41.9
投资收益/损失	(0.8)	(0.8)	33.4	34.2
结果净额	52.0	77.7	168.5	90.7

来源：产权组织审定财务报表

1.13 2020 年期间，产权组织的收入为 4.629 亿瑞郎，报告的净投资收益为 3,340 万瑞郎。报告的预算制支出为 3.279 亿瑞郎，盈余为 1.685 亿瑞郎。与预算制盈余相比，按 IPSAS 列报的盈余为 1.359 亿瑞郎。IPSAS 列报盈余与预算制盈余之间的对账详见财务报表附注 17，主要是由于折旧、雇员福利负债的增加和储备金供资项目的支出。产权组织对调剂使用后原始预算和最终预算的变动以及《2020 年产权组织绩效报告》中预算与实际金额之间的重大差额进行了解释。

1.14 收入预算的变化与产权组织统计司为 PCT、马德里和海牙联盟编制的最新预测有关。批准的支出变化包括人事预算减少 230 万瑞郎，非人事预算减少 900 万瑞郎。人事预算的减少主要是由于员额方面的节约，非人事预算的减少主要是由于将活动推迟至 2021 年。对预算差异的解释见《2020 年产权组织绩效报告》。

图 3：预算与结算的对照（百万瑞郎）

收费收入	2020	2019	2018	2017	2016
原始预算	412.7	399.6	386.6	362.3	352.6
结算	441.4	420.3	400.6	391.6	361.6
差额	28.7 (7.0%)	20.6 (5.2%)	14.0 (3.6%)	29.3 (8.1%)	9.0 (2.5%)
支出					
原始预算	381.1	366.4	359.4	356.7	350.4
结算	327.9	366.9	339.4	366.5	322.2
差额	53.2 (14%)	-0.5 (0%)	20.0 (6%)	-9.9 (-3%)	28.2 (8%)

¹ 2020/21 年计划和预算——附件七。

收费收入	2020	2019	2018	2017	2016
预算盈余²					
计划	52.0	54.9	48.9	26.4	22.9
实际	168.5	122.3	74.6	56.3	62.5

来源：产权组织审定财务报表。

1.15 如图 3 所示，产权组织每年都超过了其收费收入目标。在每个两年预算期的第一年和整个两年期内，产权组织的支出一直小于预算。因此，每年的总体预算盈余都远超最初预期。产权组织告知我们，其对预期的收费收入水平进行建模，并以此来确定支出预算。在制定计划预算时，产权组织首席经济学家找出一系列活动水平，并使用较低的基数来确立其假设。我们已与产权组织商定，明年对此进行更详细的审查。

1.16 财务报表的附注 22 提供了各联盟的财务情况。这显示出了本组织对 PCT 和马德里联盟的依赖程度，尤其是 PCT，它弥补了海牙和里斯本联盟分别报告的 1,100 万瑞郎和 130 万瑞郎赤字。根据 2019 年第五十九届系列会议的一项决定，PCT 联盟承担了对这部分赤字的供资。海牙和里斯本联盟作为负净资产报告的累计赤字总额分别为 6,470 万瑞郎和 490 万瑞郎。2020 年，海牙的收费收入水平为 670 万瑞郎（2019 年：530 万瑞郎），里斯本为 7,000 瑞郎（2019 年：14,000 瑞郎），这些联盟能够解决其累计赤字的可能性不大。

1.17 我们认为，必须考虑如何以最佳方式利用产权组织产生的盈余来推进本组织和成员国的目标，并管理风险。我们今年的报告考虑了关于雇员福利和产权组织通过基本建设总计划使用储备金的财务影响和风险。这些是目前部署盈余资金的主要领域。重要的是，在使用这些累计盈余时，本组织应保持对持续效率的关注，并确保储备金有的放矢，用于促进目标的实现。

雇员福利

1.18 2020 年，财务报表中报告的人事支出总额为 2.337 亿瑞郎（2019 年：2.425 亿瑞郎），占此期间所有支出的 63.9%（2019 年：60.4%）。《产权组织工作人员条例》规定了产权组织工作人员的服务条件和基本权利、职责和义务。这包括薪金和相关津贴以及社会福利保障，包括加入联合国合办工作人员养恤基金和离职后健康保险。

离职后福利

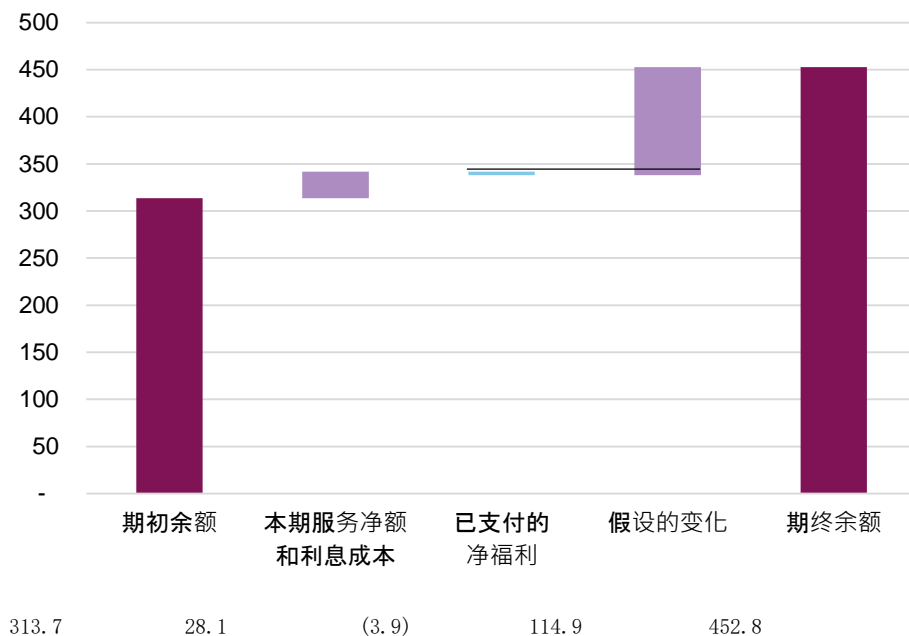
1.19 产权组织最主要的负债是其雇员福利。如财务报表附注 10 所述，这些福利最主要包括工作人员的离职后健康保险、回国待遇和累计假期负债。2020 年期间，这些工作人员福利的总负债已从 3.562 亿瑞郎增加到 4.953 亿瑞郎。根据 2014 年批准的产权组织投资政策，产权组织持有 2.112 亿瑞郎的战略现金和投资，专门用于为这些负债中的某些提供部分资金，剩下的无供资负债为 2.416 亿瑞郎（2019 年：1.235 亿瑞郎）。

1.20 离职后健康保险负债总额为 4.528 亿瑞郎，由一名独立精算师根据基本数据和假设计算得出。它们反映了截至 2020 年 12 月 31 日对工作人员合同义务的价值，但没有认识到，该计划的持续性将导致在未来几年内累计更多负债。如同许多类似计划，年轻成员将使用较少的服务，以平衡年长成员和退休人员将产生的更多消耗。2020 年报告的增长主要与离职后健康保险负债有关，原因是包括与年龄有关的假设在内的精算假设的变化。精算因素的影响旨在提供以今天的货币来满足未来相关费用的当

² 基于报表五中列出的总收入，表中只显示了收费收入。

前义务的最佳估算，最终得出整体增长 1.149 亿瑞郎。虽然精算影响已直接计入净资产，但仍就此说明，这一增长相当于 2020 年所实现总盈余的 85%，对产权组织意义重大。

图 4：2019 年至 2020 年间离职后健康保险负债的变化（百万瑞郎）



本期服务净额： 本组织雇员通过在本年内提供的服务而获得的额外权利所引起的负债增长；

利息成本： 确认已获得权利现值的额外成本；

已支付的净福利： 产权组织向福利受益人支付的款项；

计划修订： 由于 2020 年期间允许的年假增加而产生的变化；以及

假设的变化： 由于在估值中所使用的其他因素而产生的变化。

来源：产权组织审定财务报表。

1.21 影响负债估值的最主要因素是与精算假设有关的部分，其总额为 1.149 亿瑞郎（图 4）。这些因素包括：

- 1.023 亿瑞郎的**人口学假设**变化，包括对人员变更、死亡与残疾、退休和与年龄有关的医疗费用报销调整的新的假设。
- 1,040 万瑞郎的**财务假设**变化，包括对贴现率、通货膨胀、医疗趋势和工资增长的新的假设。
- 240 万瑞郎的**经验**变化，包括由于所作假设和实际结果之间的差异而需进行的调整。

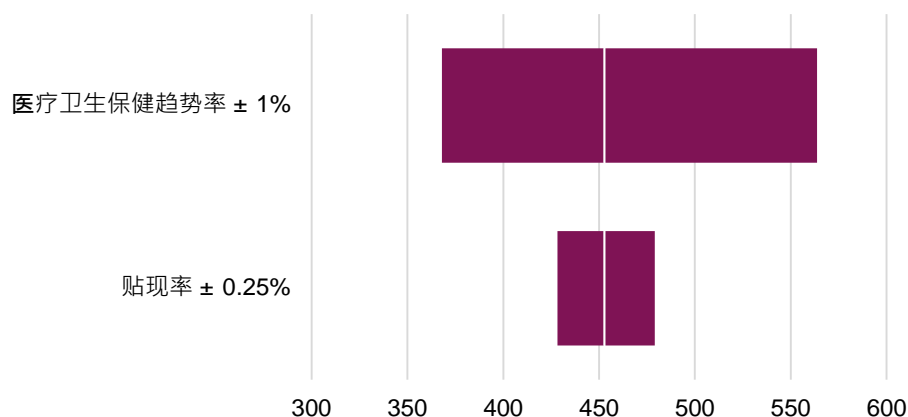
1.22 如财务报表附注 10 中所述，2020 年负债的增加主要是由于与年龄相关的假定未来医疗费用的变化。用保费的年龄分级费率来反映现有工作人员、现有退休人员及其家属的预期未来离职后医疗费用。该方法与上一年一致。产权组织 2020 年计算年龄分级费率的依据是对四年期报销数据的分析，该分析显示退休人员的报销费用大幅增加。并未针对大流行病产生的任何影响进行调整，因为目前没有足够的趋势信息可供作出任何调整。我们与产权组织合作加强在此概算不确定的关键领域的披露，以确保这一重大变化的原因清晰可见。

负债的未来影响

1.23 本组织的负债价值随着时间的推移而变化，其依据是人口和其他经济因素的变化。产权组织收到了当前假设保持不变的情况下对未来四年负债价值的预测，这是产权组织专家所进行的年度评估的一部分。产权组织在年度财务报告中通过对负债的分析介绍了该评估结果。我们认为，鉴于其对本组织的重要性，对离职后健康保险趋势风险的这一额外披露，是产权组织承诺向成员国提供透明报告的重要内容。预测强调，当前的假设对负债的影响将导致其在 2024 年 12 月 31 日预计增至 5.801 亿瑞郎，增幅为 28.1%。

1.24 除了基于支付时间和累计福利的负债估值变化之外，对负债的估值还受到基本假设变化的影响，例如贴现率和医疗卫生保健趋势。这些影响已在财务报表的附注 10 中列出，并且可以在下文图 5 中查看。总体负债对假设十分敏感，医疗费用或贴现率的预期增长趋势可能对本组织产生重大影响。如果医疗费用趋势从 2.9% 增至 3.9%，负债将因此增加 1.109 亿瑞郎或 24.5%。相反，如果医疗费用趋势降至 1.9%，负债将减少 8,480 万瑞郎或 18.7%。

图 5：离职后健康保险负债对重大假设变化的敏感度（百万瑞郎）



注：2020年12月31日的离职健康保险负债值为4.528亿瑞郎（白线）。

来源：产权组织审定财务报表。

1.25 鉴于这些负债的重要性及其带来的风险，我们认为产权组织有必要制定一项明确的政策来管理这些风险。与联合国系统其他组织不同，产权组织产生盈余，因此有可能通过持续产生盈余来加速抵消这些负债。根据现行政策，应由总干事通过指定现金作为战略储备来确定离职后健康保险负债的供资水平。虽然这达到了类似结果，但许多组织正式指定用计划资产来抵消和减少所报告的负债。这样做还有一个好处，就是可以提高长期净负债的透明度。产权组织告知我们，成员国从前没有接受为离职后健康保险相关的资产建立单独实体的建议。

1.26 产权组织以商业医疗保险计划为其工作人员、符合条件的前工作人员及其受益人提供健康保护。在职工作人员每月支付的保费是按坡度比例计算的，职级最低的工作人员支付 25% 的保费，产权组织为其支付 75%。职级最高的工作人员保费则与产权组织组织对半分摊。对于退休人员，本组织承担 65% 的保费，成人为 596 瑞郎，未成年受益人为 265 瑞郎。产权组织告知我们，其积极参加了离职后健康保险工作组，该工作组是联合国财务和预算网络的一个分组。该小组存在的主要目的是找出可以控制和/或减少费用的方法。管理层向成员国通报了工作组的进展情况，产权组织继续审查其他联合国组织在该领域的进一步发展。

1.27 虽然工作组认为联合国系统因提供共同工作人员福利而存在财务风险，但产权组织财务状况使其成员国能够确定适合产权组织具体情况的安排。鉴于管理层对离职后健康保险趋势的预测，成员国必须考虑如何控制未来费用，例如更多地采用产权组织部分业务外包的方式，或改变计划规则和缴费率。

建议 2：我们建议产权组织：a) 与成员国协商，确定离职后健康保险负债专用资金的目标水平；b) 考虑将离职后健康保险专用投资正式指定为计划资产以提高净负债透明度的风险和益处；c) 考虑并与成员国共同探讨缓解离职后健康保险负债潜在未来增长的方案。

联合国合办工作人员养恤基金

1.28 产权组织通过其雇员，作为成员组织加入了联合国合办工作人员养恤基金。然而，由于养恤金计划无法准确地对每个参与组织所承担的相应风险作出可靠估算，因此产权组织的财务报表中没有出现养恤金计划的精算负债。

1.29 联合国养恤金计划的特点在财务报表附注 10 中进行了概述，许多参与组织都对此进行了披露。在最近的精算日期，即 2019 年 12 月 31 日，养恤基金得出结论，根据《基金条例》第 26 条，无需进行差额支付。如果这种情况在未来发生变化，将要求产权组织支付差额。这种情况对本组织来说是潜在的未来财务风险，需要继续跟踪和管理。

年度财务报告

1.30 与联合国系统许多其他实体不同的是，产权组织提交了一份详细的财务评论，作为其财务报表的补充。管理层对我们 2018 年关于改进财务评论构成的建议作出了积极回应，删除了报告和财务报表之间的大部分历史对比和重复内容。我们同意国际公共部门会计准则委员会关于提高财务报表可及性的倡议，其重要方法是通过随附评论让财务报表的读者关注关键风险，并利用财务报表来强调资源是如何带来有益结果的。

1.31 重要的是，所有组织都应从报表用户处获得反馈，定期对如何使用随附的财务评论提出质疑。产权组织应考虑如何更好地利用财务执行情况部分来补充现有交流，通过其中报告的资源，来提供相关洞察以及对所取得成果的更全面的看法。我们在附表 1 中列出了对报告最佳做法的看法，并且将向产权组织及成员国强调这些做法是提高透明度的一种手段。产权组织已经吸纳了其中的许多方面，但如果能纳入更多关于其业务活动成果的关键绩效信息，可能会有更多收获。与此同时，关键财务风险也应被放大。对未来离职后健康保险负债的趋势分析，就是这类重点关注的绝佳例证。我们已经与秘书处分享了更多良好做法指南，如果秘书处想编写财务报告，我们很乐于进一步参与。

附表 1：国家审计署年度报告的良好实践原则——清晰透明的报告加强了问责制，提高了利益相关者的信心

良好做法的原则分为以下几类：



支持问责

- 以公平平衡的方式介绍本组织；
- 遵守相关报告要求；以及
- 明确推进的行动要点。



透明度

- 坦诚的分析；
- 考虑组织所面临的挑战；
- 适当利用数据；以及
- 对风险和绩效措施进行量化。



可及性

- 突出财务报表中的关键趋势；
- 对要点作出简明摘要；
- 考虑本组织如何与主要利益攸关方接触并满足其需求。



易理解

- 使用：
- 平实的语言来解释复杂概念；
 - 使用信息图和图表来传播重要信息；以及
 - 清楚的结构，帮助用户有效浏览。

来源：国家审计署

治理和内部控制

1.32 总干事负责根据《财务条例》确保本组织的有效财务管理。总干事建立并保持了内部控制和授权系统，这对于提供一个供成员国依赖的保证框架非常重要。正如我们之前所报告的，有效的治理和内部控制是本组织向成员国保证资源使用情况的机制的一部分。虽然我们在该领域的更多工作在 2020 年受到了限制，但我们概述了产权组织在关键领域的发展，即：通过第二道防线、内部控制说明和内部审计师协会对内部监督的外部质量评估来监督控制环境。我们还审查了产权组织在大流行病情况下的业务连续性规划的有效性。

1.33 产权组织在制定内部控制框架时采取了积极主动的态度，这给我们留下了深刻印象。由于持续的大流行病限制，我们无法按照我们的计划对产权组织的流程进行更详细的审查，但我们总结了在审计中发现的一些发展领域。我们打算在下次到产权组织总部时更详细地审查这些领域。

内部控制

1.34 自 2020 年初以来，产权组织的工作人员主要以远程方式工作。产权组织的行政信息管理系统（AIMS）提供了许多核心行政系统，包括财务、会计、采购、人力资源、工资和风险管理。为产权组织工作人员配备了笔记本电脑，使其能够访问 AIMS 和其他关键系统。AIMS 的工作流程确保业务和其他活动得到适当的处理、授权和审查。至于支持关键联盟的系统，可以用所提供的设备直接进行安全访问，或通过虚拟专用网络访问所需的关键应用程序和流程。作为外聘审计员，我们对 AIMS 中的财务、

会计和采购功能有适当的远程只读访问权，以方便我们的工作，并能够确保我们所审查的业务得到适当记录。

1.35 总的来说，我们的审计结果没有发现任何重大控制缺陷，也没有证据说明控制环境出现了任何明显恶化。管理层没有向我们报告过这种性质的问题，也没有在内部控制说明中或通过内部监督事务办公室的工作发现过这种问题。在大流行的环境中保持控制是一项显著成就，突出了大力投资信息系统的好处。但是，控制环境可能会发生变化，因此产权组织仍须制定强有力的程序，为管理层的审查程序提供保证，并提供确保证明其有效性的来源。

1.36 我们继续注意到本组织已建立的内部控制力度，以及对发展和加强这些控制的承诺。产权组织继续加强其第二道防线的运行方式，在 2020 年，为信息和通信技术、信息安全、企业解决方案和人力资源绩效与发展确定的流程层面控制措施大幅增加，使控制措施的覆盖面更为广泛，目前整个组织共有 381 项控制措施，其中 91% 被认为至少成熟度为 3 级或以上，即被认为是已部署完成的可靠措施，在控制措施应如何运作和实际如何运作之间不存在不一致。

1.37 正如我们在 2018 年首次强调的那样，产权组织的一个重点是围绕所进行的评估开展更多验证检查和测试。产权组织已将 106 项已确定的风险记录在案，将其与基本控制措施建立对应关系，并且有证据表明支持其中 90 项控制措施的运行来应对已确定的风险。此外，产权组织还报告称其利用数据分析加强特定流程层面控制（PLC）的倡议现已正式制定为战略文件，以指导未来几年的提升。我们以前曾报告过，数据分析十分重要，能够提供更系统性的自动化流程来识别趋势和异常值，从而支持异常报告，并且我们注意到秘书处对我们 2018 年建议的回应（2018：建议 3）。我们计划在冠状病毒病的相关限制放宽后，在该领域开展更多实质性工作。

内部控制说明

1.38 内部控制说明被用作重要的问责文件，为各组织的控制环境和所面临的风险提供透明的报告。产权组织的声明涉及产权组织问责制框架的七个构件，即：成果管理制；绩效和风险管理；监测、监督、投诉和回应机制；管控活动；信息和通报；道德操守标准；以及管控氛围。正如我们之前所作出的评论，产权组织的这一说明立足于十分明确和全面的框架，我们认为这让成员国对控制程序富有信心。

1.39 在编写本说明时，根据良好做法，总干事适当考虑了前任总干事提供的截至 2020 年 9 月期间的临时保证声明。2020 年声明中的重要亮点包括，这一年中所面临的主要具体风险以及如何减缓这些风险，特别是产权组织所面临的计划交付和财务风险以及上述控制活动的发展。总干事还强调，随着本组织在大流行病期间基本转入虚拟工作环境，业务连续性安排已有效发挥作用。这些观察与我们在审计过程中的观察意见完全一致。

1.40 内部控制说明提供了将一系列保证汇集起来的关键纪律，以证明总干事履行了内部控制方面的责任。我们认为可以进一步加强的领域，是由内部监督事务办公室提供的保证。在描述内部监督司（监督司）作用的同时，说明还应该关注其工作成果，以及这将如何为控制框架的改进提供信息。我们认为监督司的参与至关重要，因为该部门是总干事确保内部控制程序有效性的主要源头。本着充分透明的精神，该声明应反映出已确定的内部控制薄弱环节以及为解决这些薄弱之处而计划采取的行动。

内部监督司的外部质量评估

1.41 2020 年期间，内部审计师协会对产权组织监督司进行了一次外部质量评估。这是一种良好做法，根据监督司章程中认同的专业标准，需要定期开展这种评估。作为审查的一部分，内部审计师协会采访了各利益攸关方，包括来自秘书处、咨监委和外部审计方的代表。总的来说，监督司被认为总体符合³国际专业实务框架和内部监督章程的强制性要求。虽然监督司的评估记分卡上显示有些元素仅部分符合或不符合要求，但在大多数领域内，监督司被认为是符合要求的，并且已经制定了行动计划来解决评估人员所发现的差距。

1.42 评估发现，监督司展现了高标准的熟练程度。从记录在案的政策，到利用技术实现自动化和扩大审计范围，该团队对内部审计师协会所制定的专业标准的遵守，对于一个规模相对较小的团队来说是可圈可点的。审计对象的利益攸关方承认监督司完全独立开展工作，并向审计对象和管理层提供了合理的审计挑战。它认为该团队具有良好资质，并致力于持续的培训与发展，以紧跟最佳做法，并且考虑了道德标准和审查水平，以确保他们具有并保持完全的客观性，不存在任何潜在利益冲突。

1.43 在内部审计师协会看来，内部监督可以通过以下方式在全组织和审计对象层面上提升价值：

- 加强其审计计划、治理工作和单独审计范围与产权组织战略目标和预期成果的最大威胁之间的一致性，从而提高其战略风险关注；
- 在进行审计现场工作时与审计对象分享过程中的发现，并在报告中加入更多正式的根本原因分析；以及
- 采取措施，加大对其他主要外部保证提供方工作的获取和利用，以便能够提出年度总体审计意见。

1.44 监督司完全接受了外部质量评估的建议，并制定了一项行动计划来实施商定的行动。监督司还承诺制定一份路线图，以便在 2025 年底前提出总体意见。目前正在考虑年度意见的范围和覆盖面，以及这是否应该超出内部控制说明中的治理、成果管理和风险管理内容。

1.45 在对其规划和报告周期进行调整之后，监督司能够更好地制定年度工作计划来支持这种意见。这将为总干事和成员国提供积极保证。我们认为，这样的年度保证意见十分重要，应尽早考虑这一建议。

1.46 监督司告知我们，进行外部质量评估之后，其正在与咨监委和成员国对其章程进行审查，这次审查也将纳入对产权组织内部司法系统的审查结果。

建议 3：产权组织应加快监督司对产权组织治理、风险管理和控制环境提出年度意见的时间表，以便为成员国在这些关键监督领域提供更多保证，并支持总干事编写内部控制说明。

欺诈和道德问题

1.47 产权组织工作人员的行为和行动必须始终遵守《产权组织道德准则》中规定的最高道德标准。人们对公职人员的要求很高，各组织必须表明其致力于促进和提高对预期行为的认识。产权组织通过道德操守办公室向大多数产权组织工作人员推行的道德操守培训计划，以及超过 96%的工作人员完成的欺诈意识培训，证明了这一承诺。

³ 内部审计师协会有三个总体等级：基本符合；部分符合；不符合。

1.48 产权组织继续报告了强有力的反欺诈安排，包括其欺诈风险评估和其他相应控制。通过按计划使用数据分析工具和其他机制来加强第二道防线，使这些措施得到了进一步加强。产权组织仍充分展示出其致力于欺诈预防、检测、应对和数据收集程序，上述方面共同提供了一个明确的框架。

1.49 自 2018 年以来，与欺诈有关的案件定期向风险管理小组报告，并且分享给外部审计。我们的审计没有发现经过测试的业务中有任何欺诈迹象。

业务连续性和对大流行病的应对

1.50 由于大流行病的影响，产权组织在 2020 年期间面临重大挑战。2019 冠状病毒病对所有国际组织都产生了重大影响，改变了工作方法，并影响到业务交付的性质和范围。由于业务主要基于总部，大多数工作人员在封锁期间不得不在家中远程工作。这些措施由瑞士当局和本组织实施，希望将员工的风险降至最低。业务中断的规模和影响可谓在当代前所未有的，整个系统几乎没有为应对这种程度的挑战而制定的防备计划。

1.51 作为 2020 年审计工作的一部分，我们考虑了产权组织针对冠状病毒（2019 冠状病毒病）大流行的备灾工作。针对破坏性事件的备灾计划体现了业务连续性、应急和危机管理的相关行为准则。有效的备灾计划包括：

识别有可能严重影响业务正常运行的组织威胁和情况。

为如何处理这些威胁或情况制定详细的计划，以减缓和平衡其后果，同时对其可能性进行评估，并考虑组织所面临的其他风险。

制定危机管理计划，规定组织将如何处理紧急情况的直接后果。

从演习和真实事件中吸取教训，为今后的规划提供参考。

1.52 防备计划不充分可能会对组织及其人员产生严重后果。我们考虑了产权组织是否充分识别出可能影响其业务以及其办公场所和人员可及性的破坏性事件风险；是否作出充分计划来减轻此类事件的影响；以及根据大流行病的经验采取了哪些步骤来巩固相关知识，以改进日后的备灾工作。在此次事件中，应对这一破坏性事件的关键缓解措施，是在 2020 年的大部分时间里将秘书处的主要工作模式转为居家办公。

评估产权组织的方法

1.53 产权组织有一个成文的组织框架，汇集了其备灾和复原力规划的主要组成部分，其中涵盖业务连续性、危机管理、灾后恢复、安全和安保，旨在与风险管理政策保持一致。该框架始于 2015 年 2 月，并于 2019 年 10 月进行了更新，有益借鉴了其他组织的良好做法和指南，包括世界卫生组织（世卫组织）和更广泛的联合国网络。

1.54 我们对产权组织企业风险登记簿的审查表明，在 2019 冠状病毒病爆发之前，产权组织已经确定了灾难性事件、外部危害、经济波动或大流行病对其某些关键服务和投资造成重大业务中断的风险。为减少这些风险的影响而采取的缓解措施，通常是业务连续性计划发挥的作用。

1.55 产权组织在 2019 年期间为日内瓦制定了业务连续性计划，并在 2019 年 11 月中旬制定了公司业务连续性计划综合完整草案（1.0 版）。据我们了解，公司业务连续性计划将在总部运作的关键职能部门单独行动计划与产权组织较大型驻外办事处的单独计划结合起来。在大流行病发生之前，产权组织也制定了危机管理和大流行病计划，但其危机管理计划在 2020 年 3 月 11 日世卫组织宣布之前一

周才得到总干事的批准。在其迅速投入使用后，秘书处在 2020 年 3 月期间将关键职能部门的成文应急计划添加到公司业务连续性计划中。虽然很少有人预测到会有如此严重的影响，但产权组织的备灾和风险管理水平是我们所见到的最强之一。

1.56 这场大流行病使产权组织能够适当地测试其业务连续性安排，并实施其危机管理计划。我们认为，秘书处在大流行病发生之前已经有了一个结构合理的备灾计划框架，基本要素已经到位，包括确定关键职能、不同角色（包括关键供应商）和人员的计划；关键治理和责任；以及通信、测试和审查安排。产权组织随后采取的应对措施积极特点包括：

- 由总干事主持的风险管理小组定期审查风险，该小组在 2020 年召开了五次会议，并在 2020 年 6 月对大流行病引发的风险进行了特别审查。
- 向成员国报告，秘书处 (a) 从 2020 年 4 月起推出危机管理看板，显示产权组织在大流行病期间的业务表现，尽管没有严格按照风险管理小组确定的大流行病关键风险来制作；(b) 在 2020 年 9 月向第三十一届计划和预算委员会和第六十一届成员国大会正式提供最新情况。
- 灵活地更新关键业务领域的常规流程，使业务得以继续，例如决定海牙和马德里系统从邮政通信转向电子邮件通信，并将在这些领域进行更为可观的数字投资。
- 对危机计划的持续审查——例如，在我们开展审查时，危机管理计划是最新的，在 2021 年 1 月 13 日刚刚得到更新和总干事的批准。

1.57 虽然产权组织在逆境中应对得当，继续开展业务，我们还是发现了一些程序可供加强和考虑的领域。我们注意到，在大流行病前的产权组织风险登记簿中，重大破坏性风险归在单独计划之中，尽管其有可能对整个组织产生影响。例如，大流行病的风险是由人力资源部部长负责的，对业务的影响被描述为很小，但随着 2020 年初事件的发展，这一说法被修正为“灾难性的”。产权组织可以在对业务中断风险进行分类的方式上更加一致。2020 年期间，发现了更多的全组织风险，并对一些早期计划风险进行了重新分类。产权组织认为其所采用的方法是实用的，对风险作出了适当分配。我们将在 2021 年的审计中更仔细地研究产权组织企业风险管理流程及其发展。

1.58 在大流行之前，各关键职能部门的业务连续性计划处于不同的成熟阶段。一些关键业务职能部门，如海牙和马德里注册部门，在大流行病开始时还没有制定出全面计划，而且并非所有计划都得到了计划管理人的签字。房地产和信息技术等关键支持性职能部门的计划往往更成熟，这反映出它们对业务的关键推动作用。即便关键职能部门的计划已经到位，在我们审查时仍发现了一些重大差距，包括替代性工作人员的名称和对医疗应急计划等关键因素的测试。秘书处承认有必要在今后的工作中让更多关键业务职能部门拥有全面业务连续性计划。

1.59 在世卫组织于 2020 年 3 月 11 日宣布发生全球大流行病之后，关键职能部门收到通知，需在 24 小时内制定应急计划，确定如何在产权组织办公室以外实施远程工作。而世卫组织在 2020 年 1 月 30 日宣布国际关注的突发公共卫生事件时，已经确定了 2019 冠状病毒病构成的可信威胁。在某些情况下，这些应急计划在很大程度上复制了公司业务连续性计划中关于关键职能计划的内容；在其他情况下，由于缺乏对关键职能计划的预先准备，因而不能采取这一方法。

1.60 宣布全球大流行病后，业务连续性行动规划工作基本暂停。这一暂停业务连续性规划工作的决定，自然反映了应对当前危机的需要，但尽管关键职能计划存在差距，这一暂停在整个 2020 年持续始终。总的来说，虽然发现了需要改进的领域，但产权组织还是成功转向远程运行，对其继续向用户提供关键服务的干扰有限。产权组织还表明，其在很大程度上具备了业务复原力的关键构件。

1.61 虽然随着时间的推移，秘书处调整了对不断发展的大流行病的应对措施，但它尚未完成对由此经验所获教训的全面审查。这在一定程度上反映了大流行病的持续性质。秘书处告知我们，其预计将在 2021 年完成对产权组织业务连续性应对措施所获经验教训的全面审查。此外，我们了解到，联合检查组正在对业务连续性进行全系统审查，这可能会为产权组织提供更广泛的经验和启示。

建议 4：产权组织应全面、系统地评估为应对大流行病部署备灾计划所取得的经验教训，为制定业务连续性程序提供参考。

第二部分

储备金供资项目

背景介绍

2.1 产权组织在创造超出成本的收入方面拥有良好记录，其盈余是由不断增长的知识产权服务需求推动的。持续产生的盈余使产权组织能够增加其储备金，使其能够为其长期负债提供部分资金，以及对维持和继续这种增长所需的基础设施和技术进行投资。关于使用储备金资源的决定是产权组织财务战略的关键部分，我们已将此作为今年工作的重点领域。产权组织目前的储备金政策是由成员国大会在 2015 年批准的，该政策确立了使用储备金的主要原则。

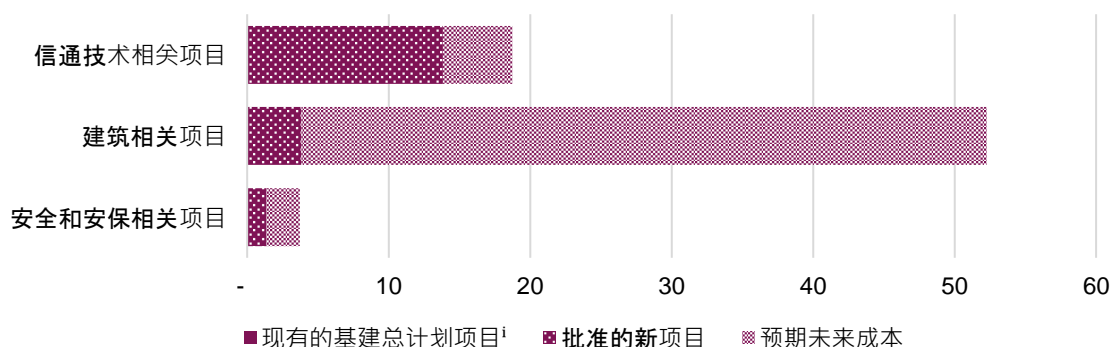
2.2 根据已批准的政策，制定了基本建设总计划（基建总计划），以根据这些原则商定投资重点，并将其作为两年期预算分配的基础。我们的工作重点关注基建总计划如何利用储备金，以及该过程如何与更广泛的战略和决策相联系。我们的审查着眼于基建总计划的演变和整体治理，包括项目选择和监督。虽然审查研究了一些项目活动，但我们并没有审查项目本身的管理和交付。

基本建设总计划的演变

2.3 2013 年，成员国批准了 2014–19 年基建总计划，其中体现了七项由储备金供资并符合储备金政策的基本建设投资关键项目。总预算为 1,120 万瑞郎。2017 年，2018–27 年基建总计划获得批准，总额为 2,550 万瑞郎，该计划认识到将出现其他优先事项，特别是在信息技术方面。在基建总计划的最新迭代中，计划项目的价值因此而大幅增加，在 2020–2029 年的十年期间将增加 7,480 万瑞郎（图 6）。

图 6——2020–2029 年基建总计划

百万瑞郎



注：

¹ 现有的基建总计划项目余额包括截至 2018 年 12 月 31 日的剩余预算，减去将返还给累计盈余的金额和截至 2019 年 6 月 17 日（2020–2029 年基建总计划文件日期）的实际支出。

来源：国家计划署对基本建设总计划的审查

2.4 在提交给 2020 年 9 月 PBC 的报告中，秘书处报告称，已批准的项目预算总额为 8,380 万瑞郎，截至 2020 年 12 月，这些项目的未用余额为 2,820 万瑞郎，如财务报表的报表三所示。在为保持其房舍和信通技术基础设施适用性而进行投资的已确定需求和产权组织战略的推动下，基建总计划专门资金一直在随着基建总计划的雄心而增加。

2.5 产权组织 2016-2021 年中期战略计划（MTSP）提供了实施九项战略目标的背景，概述了知识产权和产权组织工作面临的挑战和机遇，并确定了在 2016-2021 这六年期间应对这些挑战的广泛战略。中期战略计划没有涉及产权组织的资本和其他投资需求，也没有被纳入当前的战略计划。

2.6 存在大量可供投资的资金盈余意味着，与许多其他国际组织不同，产权组织并没有证明优先次序或成本效率必要性的动机或压力。基建总计划和单独项目因此更需要拥有透明而有力的业务论证，接受有效的质疑程序，并确保对结果进行评估，以反馈到基建总计划和项目管理程序中。我们无法明确目前的项目是如何与其他潜在计划进行优先排序的，也无法确定基建总计划中各个组成项目的相对需求。

2.7 我们认为，可以通过排出项目的优先次序以及进一步明确与产权组织目标的关联来加强基建总计划。这将使项目建议与产权组织的核心目标和战略计划之间建立更清晰的对应关系。投资决定应以需求为导向，并明确指出对产权组织目标至关重要的机会。

2.8 由于本组织已在特别项目上持续投入大量资金，因此必须确保适宜继续保持这种投资水平。产权组织应结合其他投资机会来考虑项目活动，如加强其技术合作计划，通过减少工作人员福利负债或审查收费结构来尽量减少本组织的财务风险。重要的是，要减少公共部门项目的常见风险，即这些项目可能会扩大和增长而导致超出最初所需，并且由于更容易获得基础建设供资而造成低效“镀金”。我们的审计工作没有对项目的效率或范围展开单独研究，但我们认为这些是所有项目都需要减缓的普遍风险。

2.9 总的来说，我们认为有必要对基建总计划进行改进，以确保其更具战略重点，并且更加明确地与产权组织的中期战略和目标保持一致。

建议 5：产权组织应考虑将各个项目与产权组织的核心目标相对应，并对其进行排序，使成员国能够更好地了解投资的优先领域。

建议 6：产权组织应考虑将基建总计划与中期战略进一步结合。

基建总计划的治理

2.10 良好治理对项目的成功至关重要。基建总计划使用了本组织的大量资源，这一点从产权组织要求成员国批准基建总计划可以见得。这些治理程序必须在明确的权力框架内运行，而且作为批准程序的一部分所提供的信息必须是作出知情决定的充分透明依据。

2.11 基建总计划由单个项目组成，每个项目都有项目简介供成员国在审批过程中考虑。作为两年期计划和预算程序的一部分，基建总计划的组成项目由产权组织各业务领域提出。纳入基建总计划投资的各个项目都必须符合成员国制定的特定标准。主要原则是，各项目应该：

- 是有限的一次性基础建设改进项目和特殊情况。基本建设项目通常在长期基本建设总计划中进行确定，可定义为与建筑/翻修和与信通技术有关的项目，通过重大扩建或增建来保持本组织的设施和系统符合使用需要。

- 以全面的方式进行筹备，其中包括提供项目整个生命周期的成本、概算效益（可能是财务和质量方面的）、本组织将致力于将其作为今后两年期经常预算的一部分进行预算的经常性支出，以及对现金流和储备金流动性水平的影响等信息。
- 在本组织的两年财政期之外，可能跨越或持续超过一个两年期。

2.12 我们注意到，在早期定义中，特殊项目必须是“非常的”，这强调了投资独特性的重要性。成员国扩大了这一定义的范围，使其更加广泛，这意味着项目可以为一般性目的获得供资，如房地产维护。我们对一些项目进行了抽样审查，以确定它们是否符合特殊项目的列入和供资标准。我们发现，在某些情况下，理由十分有力，但在其他情况下，并不太清楚为什么以此方式为该项目供资。

2.13 例如，我们可以清楚地看到投资产权组织知识产权门户、海牙外部化项目和企业内容管理实施项目的可取之处，这是对核心平台的投资。这些项目改善了内部和外部客户对服务的获取，引入了自动化，整合了现有的信息技术流程，改善了对企业知识的获取和管理。其他项目，如减少停电项目和电梯电机系统现代化项目，则确保产权组织的设施和系统通过扩建和增减而持续符合需要，这些类型的项目通常归在核心资金维修和更新计划下，是组织常规资金战略的组成部分。

2.14 将战略投资与维持现有资产的投资混在一起，有可能使基建总计划失去其战略重点，并对基建总计划建立在具有一致性的特殊和重要项目上的概念提出挑战。可能会造成的风险是，基建总计划失去作为增值项目组合的重要性。我们认为，这种基建项目应被纳入主流战略规划和两年期预算过程。

建议 7：产权组织应与成员国协商，重新考虑特别项目的投资标准，以对其特殊性和重要性保持关注，并通过正常的预算编程序为更广泛的一般性更新投资和较小型倡议提供预算经费。

2.15 自从制定了特别项目的标准以来，项目活动的水平和规模显著提高。成员国可能希望重新审视这些标准，以确保它们反映成员国希望利用盈余资金的方式。我们注意到，目前的安排并未区分大额投资（如 600 万瑞郎的马德里知识产权门户投资）和相较而言规模小得多的投资（如 25 万瑞郎的财政管理系统投资，或拟议 32.5 万瑞郎的为加强安保而加固大门的投资）。

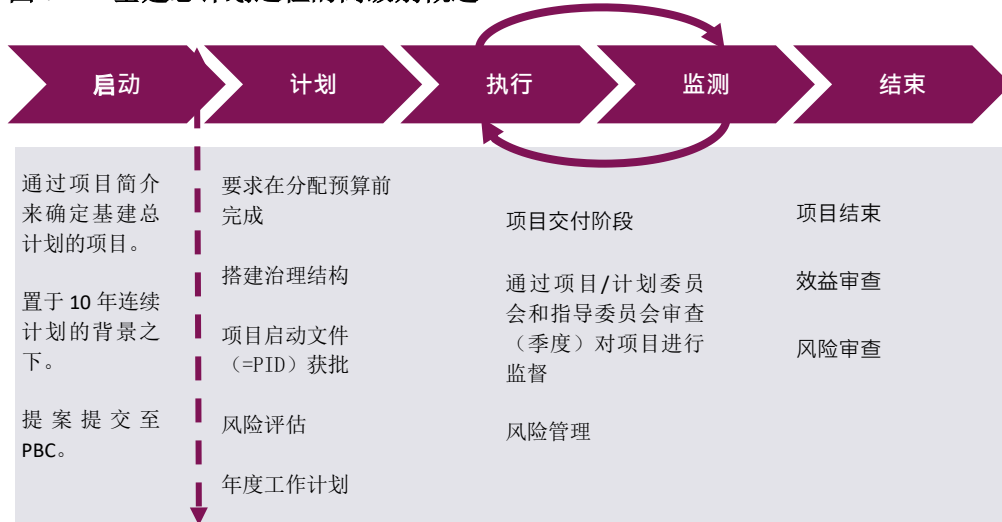
2.16 成员国不妨考虑采取一些标准来要求提供更多的信息和数据，以便在项目超过一定门槛时为决策提供依据，并要求在显示出重大成本或声誉风险时提供各种里程碑报告或保证。我们认为，这种关注是对重大基建项目进行良好治理的基本要素，并能够最大限度地减少通过基建总计划过程管理更多常规资本支出的额外成本。

建议 8：成员国不妨为列入基建总计划中的项目设立门槛，以使该计划保持效率和将重点集中在主要战略投资举措上，并设立不同的保证和报告要求，以反映项目的比例和规模。

基建总计划项目的生命周期

2.17 如图 7 所示，产权组织遵循五个步骤来指导基建总计划过程。为了支持我们对基建总计划过程战略审查，我们对项目的启动和通过产权组织绩效报告向成员国进行的报告进行了高级别审查。我们意识到监督司计划在 2021 年审查基建总计划的治理情况，因此为避免可能的重复，我们没有详细审查计划和项目的治理安排。

图 7——基建总计划过程的高级别概述



基建总计划由成员国大会批准

项目选择

2.18 编写业务论证是所有项目的重要步骤，以阐明预期实现的目标、所需资源的数量和时间以及项目与组织优先事项和目标的一致性。好的业务计划使决策者能够对是否应进行该项目作出明智判断。

2.19 自 2018 年以来，产权组织选择纳入基建总计划的项目的过程已经正规化。基建总计划项目的业务论证以项目启动文件（PID）的形式提出。这些文件包括对当前状况、目标、高级别可交付成果、风险、成本和效益以及高级别时间尺度的考虑。提案和业务论证得到计划委员会和总干事的批准，才能列入基建总计划。在 2018 年之前，仅为基建总计划编写摘要信息，并没有一致或全面的项目简介作为支持信息。

2.20 产权组织有一套项目管理程序，遵循 PRINCE2 框架的公认原则。其中包括的方法应为以下方面提供工具：提出结构化的业务理由论证；汲取经验教训；阐明的角色和责任；以及分阶段的项目管理和控制。产权组织的《基本建设总计划项目管理指南》体现了这些原则，以支持其基本建设项目采取合理的项目管理方法。

项目规划

2.21 我们审查了部分项目启动文件，发现所有项目都使用标准模板涵盖了产权组织《基建总计划项目管理指南》中所规定方法的主要特征。虽然我们认识到项目启动文件是动态文件，但还是发现一些关键领域的原始细节和分析可以得到加强，以便为项目审批提供更有力的依据，并体现项目的整体目的和对产权组织的价值。

2.22 关于**方案评估**，我们认为对方案的考虑没有达到应有的广度和深度。并非在所有情况下都充分考虑了实现成果的替代方法，并且在一些情况下并未充分制定所提出的方案。我们所审查的业务论证提出的可选方案有限，可能导致成果产生偏差。例如：

多媒体工作室项目假定产权组织需要内部专业设施，然而并未对实现这一点与最低限度选项之间的差距作出定义。此外，也不清楚产权组织是否考虑过必要时使用可获得的商业设施或日内瓦其他联合国实体的设施。

企业内容管理项目的性质意味着，除了开展第二阶段的工作以实现现有投资的效益外，没有其他现实的选择。

2.23 在**效益实现**方面，我们所审议的项目启动文件中并不总是包括明确的基准线，而且每个方案可衡量的变化程度和目标都很有限，也并不具体。如果不对目标和衡量标准进行详细阐述，产权组织将很难轻易证明项目已经实现了总体目标，并取得了资金效益。

2.24 关于**预算**，储备金利用原则的关键要求是，项目提案应明确项目生命周期的全部费用。我们发现一些例子，在最初的项目启动文件中，预算水平很高，几乎没有颗粒度，关于整个生命周期成本的信息也很有限，不过我们注意到 2018 年以来启动的项目有些许改进。电子内容管理项目的成本分析相当明确，但缺乏关于项目整个生命周期成本的信息，特别是考虑到所用资金的不同来源。同样，在初始投资和项目启动文件更新版本之前，多媒体项目最初并未体现专门技术人员的需求或替换和更新技术的必要计划。我们还注意到，这个项目的预算从 170 万瑞郎演变为 240 万瑞郎，最近纳入了与贵宾等候室费用相关的 20 万瑞郎，这些费用被列入随后提交给成员国的提案中。严格控制成本变化是避免成本和范围蔓延的重要机制，同时还能够在投资开始前更好地了解成本。

2.25 不清楚是否考虑到了由经常预算供资项目的间接项目费用，也不清楚是否将更广泛的管理和工作人员时间这些间接费用纳入了项目费用。在没有具体确定间接成本的情况下，更难评估活动的真正成本效益，或监测在管理和交付特别项目时分流人员的机会成本损失。体现全部成本是有意义的，它是成员国制定的项目标准之一，在决策过程中十分重要，有助于更好地评估成本效益。当项目价值巨大并在较长的时间内交付时，这一点尤其重要。

2.26 在**风险管理**方面，由于特殊项目处于主流活动之外，它们可能更受关注，并且蕴含着不确定性和风险。在许多组织中，这种性质的项目交付可能会导致成本和时间超支，因为其交付需要依赖其他方面的支持。项目启动文件提供了一个框架，以供考虑风险管理策略、风险评估和应对、风险管理活动的时间和主要风险的识别。我们发现，许多风险具有普遍性，而且文件不一定是针对单个项目的，例如，已确定的 15 项马德里信息技术系统风险并未根据文件规定的风险偏好进行评估，而超出风险偏好的三项风险也没有得到进一步讨论。

2.27 我们注意到，已确定的风险主要与潜在供应商和内部资源配置风险有关，同时还有组织政策的影响。在识别出这些风险后，我们注意到项目启动文件没有列出拟议缓解措施和项目剩余风险。因此，没有什么信息可供评估这些风险在审批初始阶段对项目的影响。

2.28 我们认为可以改进项目启动文件，以便更好地阐述业务论证，并为项目及其结果的管理提供更明确的重点，从而能够在项目开始时更好地衡量投资效益。

建议 9：产权组织应考虑是否可以改进项目启动文件的内容，以提供：

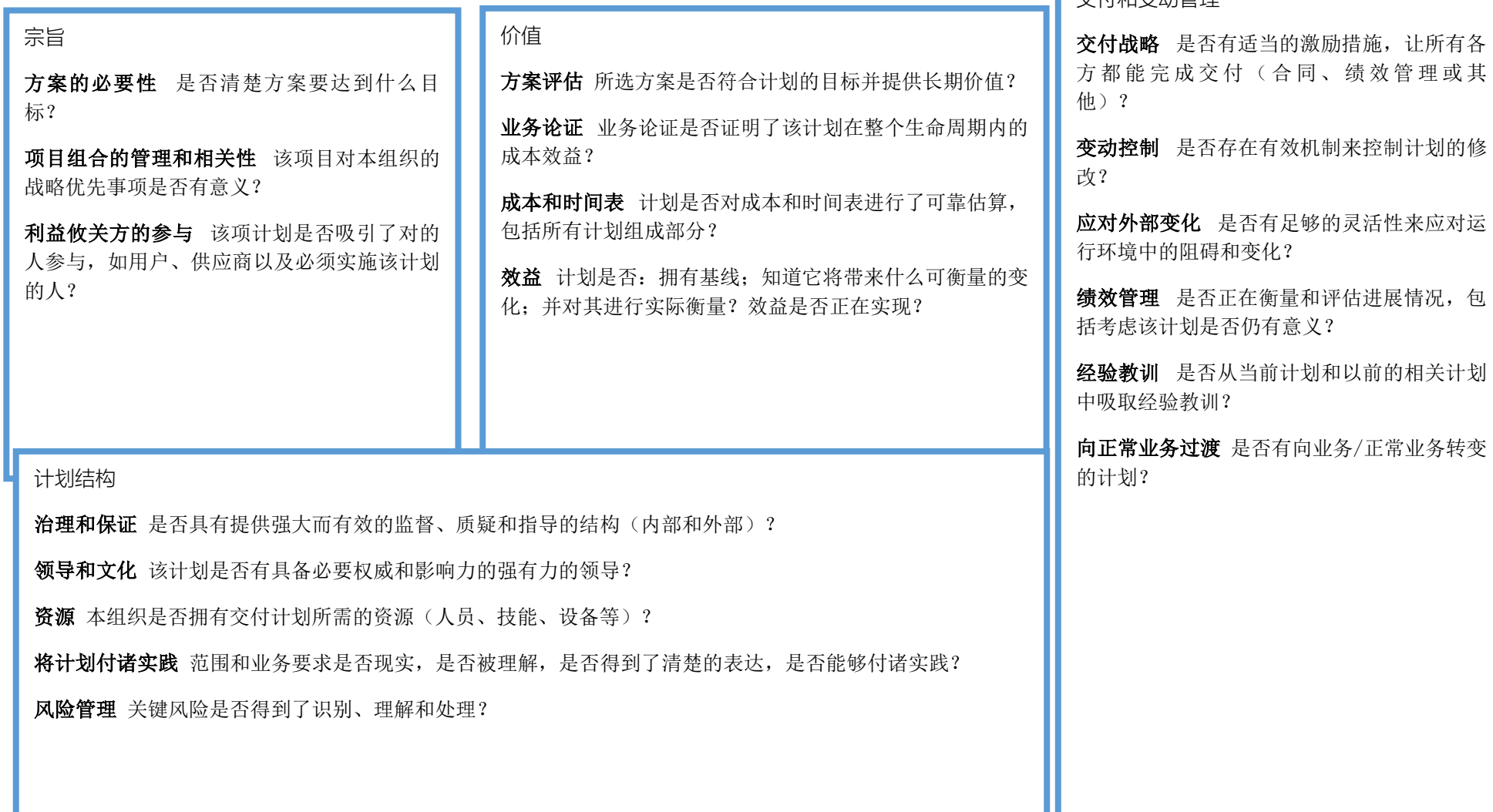
- a) 更好的方案评估分析，包括在相关情况下的外包方案；
- b) 对基线状况和目标成果的明确阐述，以便进行后续评估，并帮助衡量成本效益的实现；
- c) 对全部成本的阐述，包括项目的生命周期成本；以及
- d) 实现项目目标的适当风险以及现实的缓解行动，以确定剩余风险的真实水平。

项目挑战

2.29 项目启动文件为在一致的基础上编制项目简介提供了良好框架。我们的审查工作注意到，我们所审查的每份项目启动文件的深度和具体程度都不一致。项目评估的质量和完整性可以通过强有力的质疑和审查过程来确保。虽然项目启动文件是一份内部文件，但该框架构成了提交给计划和预算委员会的基建总计划提案中的业务论证的基础。我们认为，向成员国提供的拟议项目启动信息的质量尚有提高空间。PBC 不妨考虑如何对这些信息提出质疑，我们为此提供了框架，如图 8 所示，以帮助他们对项目文件进行审查。

2.30 2016 年，监督司报告了信息技术项目管理办公室（PMO）的发展情况。它认为，产权组织将通过扩大诸如项目管理办公室这样的支持机构的范围，使其涵盖整个组织的其他类型的项目，来进一步提高管理项目的一致性和效率。

图 8：为良好项目治理提供依据的关键问题



来源：<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/Framework-to-review-programmes-2019-update.pdf>

计划和项目监督

2.31 健全的项目治理对于确保明确的问责制、提升和监督至关重要。管理项目，必须要有与项目风险相称的报告和监督水平。这会提高项目按计划交付的可能性，而且新出现的问题也能得到及时回应。产权组织的项目有一个共同管理结构，经批准的项目由指导委员会监督，相关利益攸关方也参与其中。

2.32 准确的定期项目报告是基建总计划和其中单个项目交付情况问责过程的重要部分。从报告中可以看出项目是否达到了交付和成本目标，有助于提供信息以供评估项目是否达到其目标。该报告对项目委员会和指导委员会的工作至关重要。项目监督的结果反映在产权组织向成员国提交的绩效报告中，该报告为每个正在进行的项目列出了其当年的状况和进展，并作出了展望。

2.33 2018/19 年度绩效报告列出了 2019 年 1 月至 12 月期间基建总计划项目活动的进展，包括 20 个正在进行的项目所达到的关键里程碑和资源利用率。这些项目的总预算为 8,380 万瑞郎，截至该日的相关支出为 4,420 万瑞郎。我们在审查项目启动文件时发现的许多特征在详细的项目进展概览中也有体现。我们注意到在许多情况下风险和预算都发生了变化，并认为状态报告缺乏对影响的真正衡量，这也体现了我们认为在此方面并未充分制定最初项目启动文件的前述意见。我们认为，虽然状态报告清楚地强调了项目的属性，但它可以为成员国提供更多对于项目增值的衡量。

2.34 我们认为，应该对基建总计划过程进行审查，以确保它能体现项目的真正全部成本，并对增值进行切实衡量。这一点这可以通过在基建总计划中加大关注更具战略性和价值的项目来实现，并且可以更好地利用现有的合理框架，对更少的项目作出更深入的分析 and 质疑。这种方法可以得到项目管理办公室重点关注的支持，它既是一项挑战，也是对从事项目的工作人员的支持。可以通过培训和质疑，由基建总计划项目管理的主题开展更广泛的学习，以此来改善和加强这一过程。

2.35 我们认为，通过实现这些改进，产权组织将能够更好地展示储备金使用产生的影响，以及其如何实现本组织的目标，并提高资金使用的透明度和问责制。在答复我们的报告草案时，产权组织告诉我们，它认为这些建议很有价值，并表示打算通过今年正在为 PBC 制定的基建总计划提案立即解决其中的一些问题。因此，虽然该提案将与计划和预算一起提交给 PBC 的 7 月份会议，但秘书处将在 9 月的会上提交基建总计划。这将有助于基建总计划提案更多地吸取我们的建议，我们认为管理层的决定十分重要，它将开始更好地解决我们报告中确定的需要改进的领域。

第三部分

领导机构的其他事宜

4.1 《外部审计职责范围》要求总干事向我们报告2020年期间支付的任何惠给金或业已证实的欺诈案例。正如在报告前文所指出的，我们没有收到任何有关惠给金给付的报告。在审计测试过程中我们未发现任何欺诈案例，总干事也未向我们报告任何欺诈或与欺诈活动有关的冲销案例。

此前的建议

4.2 在本节中，我们总结了产权组织在实施此前建议方面的进展。附录一基于2021年5月31日产权组织TeamCentral中保存的数据，对此前年度建议的跟进情况进行了更详细的评估。

4.3 截至2021年5月，在2019年和此前的20项仍未落实的建议中，我们认为有6项（30%）已经落实。13项建议（65%）仍在实施中，这些建议主要涉及我们2018年关于人力资源管理的建议和我们去年提出的关于驻外办事处的建议，其实施日期均在将来，因此我们并不期待它们在过去一年内充分落实。由于人员编制限制和2019冠状病毒病大流行的影响，人力资源部对三项建议的实施日期进行了修订。有一项建议未得到实施：

我们的前任关于马德里联盟收费结构的建议（2017 年的建议 9）：虽然体现在供领导机构未来审议的路线图上，但还未被审议。

4.4 鉴于人力资源管理对本组织的重要性，我们打算在 2021 年的审计中对这些建议进行实质性的跟踪，并审查产权组织人事战略的状况。附录一载有对以往建议状况的更详细评论。

致谢

4.5 我们谨在此对总干事及其工作人员表示感谢，他们的合作使我们的审计工作更为顺畅。由于需要继续远程工作，2020 年的审计更具挑战性，感谢工作人员为支持审计所做的努力，使我们能够确保按时完成工作，为产权组织领导机构提供支持。

原始签名

联合王国主计长兼审计长——外聘审计员

加雷思·戴维斯

2020 年 6 月 21 日

附录一

此前年度建议的跟进

(来源: 产权组织 TEAMCENTRAL 报告, 截至 2021 年 5 月)

此前的编号	建议摘要	行政管理层就落实状况的意见: 2021 年 5 月	外聘审计员的观点	状况
2017 年 (WO/PBC/28/4) 建议 9	审查当前规费结构, 以期使马德里联盟实现自给自足, 但在此之前, 需先谨慎权衡规费结构修订对新成员加入马德里体系和用户使用马德里体系的影响。	此事项已纳入路线图, 可能由成员国工作组在未来某个时间点进行审议。	我们注意到行政部门的意见, 并注意到没有提供实施日期。我们将在明年的审计中审查其状况。 我们在今年的报告中也提到了里斯本联盟和海牙联盟的累计赤字。	仍在落实——未提供预计实施日期。
2018 年 (WO/PBC/30/4) 建议 3	制定战略, 利用分析工具的力量加强对核心业务流程的监控并使其自动化, 并将其整合到控制环境中, 作为支持《内部控制说明》的证据。	制定了通过使用数据分析加强和简化内部控制的战略和路线图, 以确保产权组织在未来的两年期内拥有相应的欺诈预防和检测能力。	我们注意到路线图的制定, 正如今年的报告所强调的, 我们之后将在任务授权内重新审视这一领域。	已完成。

此前的编号	建议摘要	行政管理层就落实状况的意见： 2021 年 5 月	外聘审计员的观点	状况
2018 年 (WO/PBC/30/4) 建议 5	评估成果管理制与内部报告框架匹配的程度，确保在内部报告机制中采用成果管理制流程的指标。关联内部监控与绩效优先项和计划与预算中确定的指标，并系统性记录工作计划的落实进度。	适当考虑到外聘审计员的建议，对 2020/21 年计划和预算中计划 23 的关键绩效指标进行了修订。	我们注意到 2020/21 年计划和预算中纳入的计划 23 的经修订绩效指标。 然而，我们注意到，没有为预期成果九.1（向内部客户和外部利益攸关方提供便捷、高效、优质、面向客户的支助服务）确定基线和目标，并鼓励在今后的计划与预算迭代中充分制定关键绩效指标。	已完成。
2018 年 (WO/PBC/30/4) 建议 6	确保每项计划的关键绩效指标体现活动与战略目标关联措施之间的适当均衡。	该建议将在 2022/23 年计划和预算中处理，为战略目标制定活动和措施。目前正在制定 2022/23 年计划和预算，将在 2021 年的 PBC 会议上由成员国审查和批准。	我们注意到，在 2022/23 年计划和预算中，产权组织正在采取行动解决这一问题，其预期实施日期为 2021 年 12 月。我们将在下一年度审计中审查实施状况。	仍在落实——产权组织的预计实施日期：2021 年 12 月 31 日。
2018 年 (WO/PBC/30/4) 建议 7	在指标设计阶段考虑将用于证明绩效的数据系统是否实际，确保这些系统能够在 2020 - 2021 年计划和预算启动时对关键绩效指标进行稳定的整理和测评。	作为 2020 年上半年完成的 2020/21 年基线/目标更新工作的一部分，已明确了计划和预算的所有关键绩效指标在相关情况下的数据系统，以收集所需绩效数据。	我们注意到管理层采取的行动，认为该建议已得到落实。	已完成。

此前的编号	建议摘要	行政管理层就落实状况的意见： 2021 年 5 月	外聘审计员的观点	状况
2018 年 (WO/PBC/30/4) 建议 8	今后向成员国报告绩效时，目标价值实现程度至少达到 100%才列入为“完全实现”的类别。	秘书处正在分阶段实施该建议。在 2018/19 年的产权组织绩效报告中，门槛从 80%提高到 90%。在 2020/21 年的产权组织绩效报告中，目标阈值将提高到 100%。	我们注意到秘书处的答复以及对 2020/21 年产权组织绩效报告的目标阈值提出的修改。	仍在落实。
2018 年 (WO/PBC/30/4) 建议 9	评估现有绩效指标充分衡量 2017-2021 年人力资源战略所确定四项优先工作进展情况的程度，以期在存在重大差距或重视程度不成比例的领域制定新的或替代指标。	管理层已接受该建议。制定替代指标的问题只能在编制两年期计划和预算时解决。2020-21 年计划和预算已经在 2019 年产权组织成员国大会期间得到成员国的批准。因此，只有在编制下一个两年期（2022-23 年）计划和预算时，即大约在 2021 年初，才能提出新指标。	我们注意到，在 2022/23 年计划和预算中，产权组织正在采取行动解决这一问题，其预期实施日期为 2021 年 12 月。我们将在明年的审计中审查针对该建议的行动。	仍在落实——产权组织的预计实施日期：2021 年 12 月 31 日。
2018 年 (WO/PBC/30/4) 建议 11	监测《2018 年性别均等行动计划》的落实情况，在未来的人力资源报告中汇报进展情况（以及由此产生影响的早期迹象）。	在广泛征求相关内部利益攸关方和新任管理层的意见后，将于 2021 年对产权组织的性别平等政策进行修订（由于 2019 年冠状病毒病大流行和新上任管理层的原因，这项工作被推迟了），届时性别平等行动计划将与产权组织的性别平等政策保持一致并加以整合。将在 2022 年《人力资源年度报告》中报告进展情况。	我们注意到并理解延迟落实该建议的原因。我们将在下一年度审计中审查实施状况。	仍在落实——产权组织经修订的实施日期：2021 年 12 月 31 日。
2018 年 (WO/PBC/30/4) 建议 12	与成员国开展合作，解决人才队伍中地域代表不清晰的问题。	成员国在上一届产权组织成员国大会上没有就地域分布和 1975 年协议作出任何决定。秘书处将应要求协助成员国，并将落实成员国在未来任何一届	我们注意到这是成员国的问题，并已通过我们的报告提请注意。我们认为秘书处的答复是适当的。	已完成。

此前的编号	建议摘要	行政管理层就落实状况的意见： 2021 年 5 月	外聘审计员的观点	状况
		大会上就地域分布问题作出的任何决定。		
2018 年 (WO/PBC/30/4) 建议 13	考虑对所提供培训的有效性进行审查，确保培训满足当前的业务需求并符合人才管理战略优先事项；	将制定评估所提供培训效果的方法。	我们注意到产权组织的答复。我们将在下一年度审计中审查实施状况。	仍在落实。
2018 年 (WO/PBC/30/4) 建议 14	确保采用全方位的绩效评估打分，作为针对培训和识别业绩欠佳人员的方法；	<p>人力资源部已经开展了一些工作，以确保全面绩效评级得到利用，并确保绩效管理和工作人员发展系统（PMSDS）的发展方面得到应用，如：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 向部门领导、管理人员和工作人员介绍 PMSDS，包括概述 PMSDS 的目的及其目标（PMSDS 作为发展工具和与发展有关的目标）、评级以及主管与工作人员之间持续对话的重要性，以认可良好的业绩表现并积极主动地解决业绩不佳的问题。 • 为与人力资源管理部门联系的管理人员和/或在发现业绩不佳的情况下提供指导、程序建议和支持。 • 用电子邮件宣布 PMSDS 年度评估，包括提醒注意良好业绩表现和解决业绩不佳的重要性。 	我们注意到管理层采取的行动，认为该建议已得到落实。	已完成。

此前的编号	建议摘要	行政管理层就落实状况的意见： 2021 年 5 月	外聘审计员的观点	状况
		2021 年将对工作人员的绩效管理进行审计，之后将通过全组织的协商过程制定新的绩效管理办法。让管理人员和工作人员参与这一过程，将是对新方法产生认同的一个重要因素，新方法的实施将得到广泛的培训支持。鉴于上述努力和即将发生的绩效管理方法的改变（细节至今尚不清楚），本建议已在目前的限制条件下得到处理。		
2018 年 (WO/PBC/30/4) 建议 15	考虑能降低工作人员平均缺勤水平的方法，引入良好做法以加强对病假的责任，包括考虑复工面谈。	管理层已接受此项建议，正在制定措施以降低缺勤水平。自 2019 年 1 月在 AIMS 系统中引进缺勤管理模块之后，目前正在开发新的病假报告工具以增强问责制。起草了关于复工的内部准则，并自 2019 年第三季度起进入试点运行。	我们注意到产权组织对本建议的回应和计划的未来行动，以及延后的目标实施日期。我们将在下一年度审计中审查实施状况。	仍在落实——产权组织经修订的实施日期：2021 年 12 月 31 日。
2018 年 (WO/PBC/30/4) 建议 16	开展工作人员年度调查，为测评工作人员关于支持战略目标的广泛人力资源问题的看法，以及人力资源政策的有效性和落实情况设定基准。调查可涉及动机、发展、福利、工作场所骚扰、管理和透明度等主题，并测评工作人员关于人力资源等	将每隔一年进行一次参与度调查，以便在调查之间留出充分时间来分析结果和实施行动。首次参与度调查计划在 2021 年进行。	我们注意到产权组织关于该项建议的未来实施日期，我们将在下一年度审计中审查实施状况。	仍在落实——产权组织的预计实施日期：2021 年 12 月 31 日。

此前的编号	建议摘要	行政管理层就落实状况的意见： 2021 年 5 月	外聘审计员的观点	状况
	职能部门所提供支持的看法。			
2019 年 (WO/PBC/31/3) 建议 1	对财务报告和财务报表的内容进行年度审查，并在编制年度财务报表之前，在咨监委相关会议上讨论拟议的修改。	在 2020 年 12 月的咨监委会议上，向其介绍了拟议的变化和会计政策更新。管理层将继续在咨监委未来的会议上介绍这些信息。咨监委在其 2021 年 3 月的会议上审查了年度财务报表。因此，认为该建议已得到落实。	我们注意到在 2020 年期间与咨监委的接触，以及在 2021 年 3 月提交的财务报表草案。我们鼓励将此作为常规做法。	已完成。
2019 年 (WO/PBC/31/3) 建议 2	考虑为日内瓦以外的办事处制定更明确的战略，充分考虑到下一项战略规划中确定的业务和运营优先事项，并制定更明确的标准来支持决策过程。	该建议将在 2022/23 年计划和预算中得到处理。目前正在制定 2022/23 年计划和预算，将由成员国审查和批准。	我们注意到产权组织关于该项建议的未来实施日期，我们将在下一年度审计中审查实施状况。	仍在落实——产权组织的预计实施日期：2021 年 12 月 31 日。
2019 年 (WO/PBC/31/3) 建议 3	在制定了更明确的战略后，考虑改变成员国和秘书处之间关于驻外办事处决策的责任平衡。	所提出的建议已提交 PBC 供成员国审议。	我们注意到产权组织关于该项建议的未来实施日期，我们将在下一年度审计中审查实施状况。	仍在落实——产权组织的预计实施日期：2021 年 12 月 31 日。
2019 年 (WO/PBC/31/3) 建议 4	考虑采取以下措施来改善驻外办事处编制的活动报告和计划： 确保这些措施紧跟计划和预算工作计划中商定的活动，从而有助于更清楚地评估驻外办事处的进展。	随着对产权组织新的中期战略规划以及 2022/2023 年计划和预算的阐述，秘书处将在 2021 年第三季度实施这一新的报告格式。	我们注意到产权组织关于该项建议的未来实施日期，我们将在下一年度审计中审查实施状况。	仍在落实——产权组织的预计实施日期：2021 年 6 月 30 日。

此前的编号	建议摘要	行政管理层就落实状况的意见： 2021 年 5 月	外聘审计员的观点	状况
	<p>对其活动报告采取“计划提要呈现”原则，记录关键指标、活动和参与度，并记录符合商定工作计划的关键后续步骤。</p> <p>若有其他常规化交流活动作为补充，应审查驻外办事处活动的正式报告频率。</p>			
<p>2019 年 (WO/PBC/31/3) 建议 5</p>	<p>考虑监督司对驻外办事处的运作和办事处与总部之间的信息流动进行审计的价值。</p>	<p>监督司审查驻外办事处的时间表将取决于，PBC 在计划于 2021 年 7 月举行的第三十二届会议期间，就其想对驻外办事处进行的评价的职权范围和计划时间表作出的决定，以避免任何重复工作。</p>	<p>我们注意到产权组织关于该项建议的未来实施日期，我们将在下一年度审计中审查实施状况。</p>	<p>仍在落实——产权组织的预计实施日期：2021 年 12 月 31 日。</p>
<p>2019 年 (WO/PBC/31/3) 建议 6</p>	<p>除现有指标和衡量方式外，还应考虑建立与每个驻外办事处相关的具体成果领域和绩效指标，以反映其优先实施事项的独特情况和当地环境。</p>	<p>秘书处将在编制 2022/2023 年计划和预算时适当考虑到这一点。</p>	<p>我们注意到产权组织关于该项建议的未来实施日期，我们将在下一年度审计中审查实施状况。</p>	<p>仍在落实——产权组织的预计实施日期：2021 年 9 月 31 日。</p>
<p>2019 年 (WO/PBC/31/3) 建议 7</p>	<p>考虑对东道国利益攸关方开展定期独立调查，以衡量其对驻外办事处所作贡献的看法，确定趋势和动向，并确保驻外办事处始终注重产权</p>	<p>计划在 2022 年初对驻外办事处责任领域利益攸关方的意见进行评估，并在该年上半年提供高水平结果。</p>	<p>我们注意到产权组织关于该项建议的未来实施日期，我们将在下一年度审计中审查实施状况。</p>	<p>仍在落实——产权组织的预计实施日期：2021 年 12 月 31 日。</p>

此前的编号	建议摘要	行政管理层就落实状况的意见： 2021 年 5 月	外聘审计员的观点	状况
	组织核心目标并与其保持相 关。			

管理层对外聘审计员所提建议的答复

财务管理

建议 1

产权组织应当对工作进行评估，以确定从大流行病工作实践中汲取的经验教训如何有助于在当面接触不能为成果带来重大好处的情况下尽量减少不必要的旅行。

答复

该建议已得到落实。在编制 2022/23 年工作计划和预算的背景下，各部门都对下一个两年期的实施方式进行了评估，并适当考虑了在 2019 冠状病毒病大流行病期间获得的经验教训。这导致与 2020/21 年计划和预算相比，差旅费预计减少 20%。

建议 2

我们建议产权组织：a) 与成员国协商，确定离职后健康保险负债专用资金的目标水平；b) 考虑将离职后健康保险专用投资正式指定为计划资产以提高净负债透明度的风险和益处；c) 考虑并与成员国共同探讨缓解离职后健康保险负债潜在未来增长的方案。

答复

- a) 根据产权组织投资政策，将在 2022 年委托进行一项资产和负债管理研究，以更新对离职后健康保险方面的资产和负债匹配程度的评估。这项研究将有助于确定专用资金的目标水平，以供之后与成员国讨论。
- b) 过去曾全面分析过将离职后健康保险专项投资正式指定为计划资产的风险和好处，并向成员国提交了相应提案。所提出的建议都没有被成员国接受。作为我们有关建议 a) 的工作的一部分，我们将再次提出这一想法，作为一种可能性加以考虑，以衡量成员国对建立计划资产的兴趣。
- c) 产权组织秘书处积极参与了离职后健康保险工作组的工作，该工作组是财务和预算网络中的一个小组委员会，已存在了几年时间，其唯一任务是提出和分析有可能减少未来离职后健康保险负债增长的措施。定期向成员国提供工作组的最新进展。离职后健康保险工作组在其任务结束时提出了若干建议，产权组织继续跟踪这些建议在多大程度上得到了联合国其他组织的落实及产生了何种影响，以便向成员国报告这些情况。

治理和内部控制

建议 3

产权组织应加快监督司对产权组织治理、风险管理和控制环境提出年度意见的时间表，以便为成员国在这些关键监督领域提供更多保证，并支持总干事编写内部控制说明。

答复

监督司已经制定了路线图，由此提供关于风险管理和内部控制的总体意见，包括完成临时任务，以建立全面运行的数据分析和持续审计活动，加强与二线职能部门的合作，并通过数据科学家和信息技术审计人员来增强工作人员的技能。

该路线图旨在为 2024 年 12 月 31 日结束的年度期间提供 2025 年的首个总体意见。

建议 4

产权组织应全面、系统地评估为应对大流行病部署备灾计划所取得的经验教训，为制定业务连续性程序提供参考。

答复

产权组织内部监督司（监督司）正在对本组织的 2019 冠状病毒病大流行危机应对进行全面评估，其中重点关注产权组织业务连续性计划的准备和执行情况。关于这项广泛工作，一旦大流行病减退，将系统地开展更新业务连续性计划的程序，并将从上述内部监督司的评估和计划所涉及的具体职能领域的管理人员处汲取经验教训。

储备金供资项目

建议 5

产权组织应考虑将各个项目与产权组织的核心目标相对应，并对其进行排序，使成员国能够更好地了解投资的优先领域。

答复

将各个项目与产权组织的核心目标相对应，将在提交给 PBC 第三十三届会议的基建总计划提案中得到落实。

接受关于项目排序的建议，并将在未来的基建总计划周期中进行落实。

建议 6

产权组织应考虑将基建总计划与中期战略进一步结合。

答复

该建议将通过在提交给 PBC 第三十三届会议的基建总计划提案中将项目与 2022-2026 年中期战略计划相关联得到落实。

建议 7

产权组织应与成员国协商，重新考虑特别项目的投资标准，以对其特殊性和重要性保持关注，并通过正常的预算编制程序为更广泛的一般性更新投资和较小型倡议提供预算经费。

答复

接受该建议，并将在未来的基建总计划和两年期预算周期中进行落实。

秘书处将审查储备金使用政策中的标准，并进行相应更新。这些标准将成为未来周期内基建总计划提案的基础。

建议 8

成员国不妨为列入基建总计划中的项目设立门槛，以使该计划保持效率并将重点集中在主要战略投资举措上，并设立不同的保证和报告要求，以反映项目的比例和规模。

答复

接受该建议。门槛将在未来的基建总计划和两年期预算周期中进行落实。在产权组织绩效报告中，将对正在进行的和未来的项目作出不同的报告要求。

建议 9

产权组织应考虑是否可以改进项目启动文件的内容，以提供：

- a) 更好的方案评估分析，包括在相关情况下的外包方案；
- b) 对基线状况和目标成果的明确阐述，以便进行后续评估，并帮助衡量成本效益的实现；
- c) 对全部成本的阐述，包括项目的生命周期成本；以及
- d) 实现项目目标的适当风险以及现实的缓解行动，以确定剩余风险的真实水平。

答复

接受该建议，并将在成员国批准的任何未来基建总计划项目中进行落实。