



第六十三届会议

议程项目 116

财务报告和财务报表以及 审计委员会的报告

2007 年 12 月 31 日终了期间财务报告和财务报表以及审计委员会的报告

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 引言

1. 根据《联合国财务条例和细则》(ST/SGB/2003/7) 条例 7.12, 行政和预算问题咨询委员会收到了审计委员会提交大会的联合国系统 16 个实体 2007 年 12 月 31 日终了两年期以及联合国难民事务高级专员经管的自愿基金和基本建设总计划 2007 年 12 月 31 日终了年度的财务报告和已审计财务报表以及审计委员会有关报告, 其中包括一些预发本。审计报告清单列于下文表内。与往常一样, 咨询委员会将在 2009 年初审议审计委员会关于联合国维持和平行动 2007 年 12 月 31 日终了财政期间的报告(A/63/5(Vol. II))。此外, 委员会收到了审计委员会提交大会的报告所载的主要审计结果和结论简明摘要(A/63/169)以及秘书长关于审计委员会就联合国、联合国各基金和方案机构及卢旺达问题国际刑事法庭和前南斯拉夫问题国际法庭 2007 年 12 月 31 日终了财政期间所提建议执行情况的报告(A/63/327 和 Add. 1)。咨询委员会还审议了审计委员会关于采购问题工作队活动的报告和秘书长关于审计委员会在报告内所提建议执行情况的报告(A/63/167 和 Add. 1), 并将就此单独编写一份报告。

2. 审计委员会对 7 个实体(联合国、联合国开发计划署(开发署)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国训练研究所(训研所)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国合办工作



人员养恤基金)出具了无保留意见。审计委员会对 9 个实体(贸发组织/世贸组织国际贸易中心、联合国项目事务厅(项目厅)、前南斯拉夫问题国际法庭、卢旺达问题国际刑事法庭、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国环境规划署(环境署)、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国人口基金(人口基金)和联合国大学)出具了附有各种强调事项的经修正审计报告。这些报告载有上述各实体对审计委员会建议和意见的答复,并列有关于为执行审计委员会建议所采取措施的补充资料。各实体总体上同意审计委员会的各项建议,并在适当时着手执行了这些建议。各实体如不同意审计委员会的建议或认为某些建议无法开始执行,便说明了理由。经要求,审计委员会向咨询委员会提供了下表,表内列有审计委员会对每个实体的财务报表所出具意见的类型以及每个实体接受或不接受的建议数目。

被审计组织	就财务报表所出具 意见的类型	建议		
		接受	不接受	共计
1. 联合国(A/63/5(Vol. I))	无保留	63	3	66^a
2. 贸发会议/世贸组织国际贸易中心 (A/63/5(Vol. III))	无保留, 附有强调事项	3	1	4
3. 联合国大学(A/63/5(Vol. IV))	无保留, 附有强调事项	17	2	19
4. 联合国开发计划署(A/63/5/Add. 1)	无保留	74	8	82
5. 联合国儿童基金会(A/63/5/Add. 2)	无保留	42	—	42
6. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处 (A/63/5/Add. 3)	无保留	31	—	31
7. 联合国训练研究所(A/63/5/Add. 4)	无保留	10	2	12
8. 联合国难民事务高级专员办事处(A/63/5/Add. 5)	无保留, 附有强调事项	21	—	21
9. 联合国环境规划署(A/63/5/Add. 6)	无保留, 附有强调事项	11	—	11
10. 联合国人口基金(A/63/5/Add. 7)	无保留, 附有强调事项	58	2	60
11. 联合国人类住区规划署(A/63/5/Add. 8)	无保留, 附有强调事项	15	1	16
12. 联合国毒品和犯罪问题办事处(A/63/5/Add. 9)	无保留	18	1	19
13. 联合国项目事务厅(UNOPS)(A/63/5/Add. 10)	无保留, 附有强调事项	48	—	48
14. 卢旺达问题国际法庭(A/63/5/Add. 11)	无保留, 附有强调事项	18	1	19
15. 前南斯拉夫问题国际法庭(A/61/5/Add. 12)	无保留, 附有强调事项	6	1	7
16. 联合国合办工作人员养恤基金(A/63/9) ^c	无保留 ^b	27	—	27
17. 基本建设总计划(A/63/5(Vol. V))	不适用 ^{b, d}	9	—	9

^a 不包括行政当局认为属于大会权限的 4 项建议。

^b 审计委员会建议执行情况报告尚未编写完毕。

^c 关于合办工作人员养恤基金账目的审计报告, 列入联合国工作人员养恤基金联合委员会的报告。

^d 财务报表已并入联合国财务报表(A/63/5(Vol. I))。

3. 咨询委员会就审计委员会关于联合国合办工作人员养恤基金 2007 年 12 月 31 日终了两年期的报告的意见和建议 (A/63/9, 附件九) 将另行提交。同样, 咨询委员会将在审议两法庭经费筹措问题和秘书长关于基本建设总计划的第六次进度报告时, 就卢旺达问题国际法庭审计报告 (A/63/5/Add. 11, 第二章)、前南斯拉夫问题国际法庭审计报告 (A/63/5/Add. 12, 第二章) 和基本建设总计划审计报告 (A/63/5 (Vol. V), 第二章) 发表意见。
4. 审计委员会论及的与联合国有关的许多问题, 特别是人力资源管理、包括企业资源规划系统在内的信息技术以及《国际公共部门会计准则》(《公共部门会计准则》) 等问题, 与咨询委员会本届会议正在审议的其他报告可能也有关系。咨询委员会在审议这些报告时, 将就这些事项发表意见, 并参考审计委员会的有关意见。
5. 咨询委员会在审查各实体下一个两年期的预算时, 也会视必要重新审视审计委员会的意见和建议以及审计委员会在关于各基金和方案机构的财务报表的报告中述及的其他问题。在与审计委员会举行听询会之前, 咨询委员会会晤了难民署的代表。咨询委员会给难民署执行委员会的报告 (A/AC. 96/1055/Add. 1), 载有与审计委员会报告有关的若干评论意见。咨询委员会也与项目厅代表交换了意见。
6. 在审议这些报告期间, 咨询委员会会晤了审计事务委员会成员。该委员会的成员提供了补充资料并作了说明。咨询委员会还会晤了秘书长代表, 以讨论审计委员会建议的执行情况。

二. 一般性意见和建议

7. 咨询委员会对审计委员会报告继续保持高质量表示欢迎, 并注意到, 审计委员会设法压缩审计结果并按优先次序加以排列, 以便使这些建议结构更规范, 更便于读者阅读。针对咨询委员会以往的建议 (A/61/350, 第 8 段), 审计委员会对其报告进行了简化, 并将其报告的结构与财务报表的结构相协调, 以便于相互参照。咨询委员会还对尤其是主要审计结果和结论简明摘要 (A/63/169) 的质量表示欢迎。该摘要对审计委员会的工作做了有益的概括。但是咨询委员会认为, 简明摘要的主题结构可以进一步完善, 与审计委员会的其他报告的主题结构相协调, 以便于查阅。
8. 咨询委员会获悉, 审计委员会在 2006-2007 两年期审计周期内使用的审计周超过 2 073 个。其中包括审计委员会对维持和平行动的审计, 但不包括高级管理层所花的时间、一般协调、协助和培训的时间。在审计期间, 审计委员会就方案和财务管理事项给各组织发出了致管理当局函。这些致管理当局函所载的一些重要意见, 反映在审计委员会提交大会的报告内。

9. 按照以往报告的惯例，审计委员会列入了关于若干共有问题的意见和建议。这些问题包括非消耗性财产；服务终了和退休后福利；方案支出、金库和先进管理；以及人力资源管理。在与审计事务委员会成员举行听询会期间，咨询委员会获悉，审计委员会打算在审查联合国 2008-2009 两年期财务报表时审议与成果预算制和成果管理制有关的问题。

10. 审计委员会在报告内列有一个附件，列示审计委员会截至 2005 年 12 月 31 日各项建议的执行情况。经要求，咨询委员会获得了下表，其中列示了自 2000-2001 两年期以来的建议总数和执行情况：

建议执行情况

期间	建议数目	完全执行	部分执行	未执行
2000-2001	378	172	178	28
2002-2003	545	282	229	34
2004-2005	788	505	250	33
2006-2007	500	481	19	—

11. 在审议审计委员会的各项报告时，咨询委员会注意到许多共有的问题，如财产管理、服务终了和退休后津贴、《公共部门会计准则》和非消耗性财产，审计委员会对这些问题均提出了建议和意见。咨询委员会指出，不执行和推迟执行这些建议会使得联合国及其基金和方案面临各种风险。尤其是，随着联合国开始采用和巩固风险管理文化和更好的问责机制，咨询委员会提请注意应当执行大会第 62/223 A 号决议第 10 和第 11 段的规定，其中大会再请秘书长在其关于审计委员会就联合国账目及各基金和方案财务报表所提建议执行情况的报告中，充分说明为何未及时执行各项建议，特别是历时两年或两年以上而未充分执行的建议；并在今后的报告中说明执行各项建议的预计时间期限，以及执行工作的优先次序和应承担责任的官员。**咨询委员会还建议，应当提供确定优先次序的依据。为此，咨询委员会鼓励秘书长指定各部厅的协调人，便利执行工作，确保对所需行动实行问责制。此外，咨询委员会认为，审计委员会应加强其验证工作，以提高其评价行政当局为执行审计委员会各项建议的努力所产生结果和影响的能力。**

12. **咨询委员会认为，秘书长关于审计委员会建议执行情况的报告 (A/63/327) 的格式可以更好地加以安排，以便利与审计委员会报告相互参照。例如，审计委员会所采用的标题彼此保持一致，可以使该文件更便于阅读。**

13. 咨询委员会忆及条例 7.5，其中规定，“审计委员会可就本组织的财务程序、会计制度、内部财务控制及一般行政与管理的效率，提出意见。”咨询委员会注意到，除了审计账目和财务事项，审计委员会进行了此种审查。审查的重点是各组织的财务程序、内部财务控制及一般行政与管理的效率(见 A/63/169，第 10 段)。**咨询委员会对审计委员会在该领域的工作表示欢迎。**

14. 咨询委员会赞赏审计委员会与其他监督机构，包括内部监督事务厅和联合国各基金和方案的内部审计事务处以及联合检查组进行协调和协作。咨询委员会认为，这种协调与协作加强了总体监督工作的效力，并有助于优化使用联合国各组织的审计资源，确保审计与审查相辅相成。为此，各基金和方案的理事机构不妨结合审计委员会的报告，并根据大会的立场审议咨询委员会的报告。

三. 联合国

15. 审计委员会关于联合国 2007 年 12 月 31 日终了财政期间账目的建议载于审计委员会报告第 10 段(A/63/5 (Vol. I), 第二章)。审计委员会对联合国财务报表出具了无保留意见。在以下各段中，咨询委员会重点讨论与审计委员会关于联合国的报告有关的一些主要问题。咨询委员会在本节内发表的许多意见和建议，也适用于审计委员会审计的其他实体。仅与其他实体有关的意见和建议载于下文第四节。

财务及相关事项

16. 审计委员会注意到，财务报表显示有净收入，资产超过负债，现金流量余额为正数。不过，尽管现金总量大幅增加，现金负债比率却急剧下降，这是因为首次记录了服务终了和退休后负债。截至 2007 年 12 月 31 日，该负债达 23.3 亿美元，其中离职后健康保险负债为 20.4 亿美元(87.5%)，离职回国福利负债 1.5 亿美元(6.5%)，积存休假日补偿为 1.4 亿美元(6%)。审计委员会指出，截至 2007 年 12 月 31 日，所有实体的服务终了和退休后津贴所引起的负债总额估计超过 41 亿美元(见 A/63/169, 第 29 段)。大会第 61/264 号决议决定在离职后健康保险应计负债得到验证和审计委员会进行审计之后，在大会第六十三届会议上再次审议该问题。经询问，咨询委员会获悉，事实上，41 亿美元估计数是一个低估数字，因为联合国公办工作人员养恤基金尚未披露其负债，报告所涉的其他实体披露了不同程度的负债。

17. 咨询委员会强调，所有相关实体应尽快披露这方面的负债，以便为执行《国际公共部门会计准则》作好准备。为此，咨询委员会忆及审计委员会的看法，即把服务终了和退休后引起的负债记入决算账目，需要一个全面、有效的供资战略，因为服务终了和退休后所引起的负债的全面核算过去大多数都是通过调整准备金和基金结余来进行，这并不是一种可持续的供资机制(见 A/63/169, 第 32 段)。因此，咨询委员会指出，大会第六十三届会议将再次讨论该问题(见第 61/264 号决议，第 16 段)。咨询委员会在下文第 20 至 23 段将进一步评论《公共部门会计准则》。

18. 审计委员会指出，截至 2007 年 12 月 31 日，联合国经常预算未缴摊款总额为 5.734 亿美元，而 2004-2005 两年期末为 3.611 亿美元，增加了 2.123 亿美元(58.8%)。这是一个累计数额，其中包括 2006-2007 两年期末缴摊款和前几个两年期末缴摊款。

19. 审计委员会注意到，管理部会费事务处对会费的管理是一个手工过程，依赖电子表格来计算摊款、发出缴款通知以及编写定期报告。具体数据以纸面形式保存，现金收讫凭单也是手工发放。尽管没有发现任何错误，审计委员会发现只发放现金收讫凭单、将付款与相应的摊款相匹配以及对缴款情况定期报告的编辑方面存在延迟现象。审计委员会还发现正在实施新的自动化系统，并建议加快该进程。行政当局在其执行情况报告中答复说，审计委员会的建议是一个“高度优先事项”，完成目标日期应在 2008 年第四季度。经询问，委员会获悉，正在测试新的自动化系统，并将在 2008 年年底分阶段实施该系统。**咨询委员会遗憾地注意到，摊款管理方面缺乏自动化，并赞同审计委员会的建议。**

《国际公共部门会计准则》的执行情况

20. 根据大会第 61/233 A 号决议并针对咨询委员会的意见(见 A/61/350)，审计委员会对《公共部门会计准则》和新的即升级的企业资源规划系统的实施情况进行了差距分析。审计委员会注意到，联合国各实体执行《公共部门会计准则》的准备工作处于不同阶段并且还存在若干挑战。例如，开发署的《公共部门会计准则》执行计划还没有得到批准；人居署还没有开始筹备进程；项目厅需要一套定制的系统，以确保与商业伙伴使用的 Atlas 系统兼容。关于联合国，企业资源规划系统所需资金不能及时到位，将直接影响《公共部门会计准则》的执行工作，并且可能造成执行工作最早要推迟到 2011 年，而不是原计划的 2010 年进行(见 A/63/169，第 68(a)段)。

21. 咨询委员会获悉，对如何适用《公共部门会计准则》有关标准的解释具有一定程度的灵活性。**咨询委员会认为，各项标准的适用情况将需要加以密切监测，以确保联合国系统内部保持一致性。咨询委员会认为，联合国系统行政首长理事会应当继续发挥关键作用。为此咨询委员会邀请审计委员会继续关注这个问题。**

22. 审计委员会在报告中指出财务报表存在前后不一的现象，这些报表并没有覆盖联合国这个整体(见 A/63/169，第 5 和 6 段)。联合国各实体所有财务报表中都没有适当地说明关于基金间和机构间的往来业务、资金结存和相互关系，并且一直存在往来业务和资产双重计算的情况。审计委员会还指出，尽管《联合国系统会计准则》并不要求编写合并财务报表，但是《公共部门会计准则》规定，“统制实体……须提出汇总所控制实体情况的合并财务报表”。咨询委员会询问后获悉，由于联合国系统与各机构、基金、方案和其他各种实体的关系复杂，采用《公共部门会计准则》后，不会自动产生全系统合并财务报表的现象。另一方面，咨询委员会获悉，《公共部门会计准则》能够作为一种比较和分析联合国系统内各实体活动的工具。咨询委员会获悉，已经如何处理合并的问题征求法律事务厅意见，以便编制一个法律框架，确定哪些实体可合法控制其他实体。**咨询委员会赞同审计委员会的建议(见 A/63/5(Vol. I)，第二章，第 27 段)。它还建议大会在本组织向《公共部门会计准则》过渡期间不断审查联合国财务报表合并/汇总的问题。**

23. 咨询委员会将在对秘书长关于联合国采用《国际公共部门会计准则》的第一次进度报告(A/62/806)时就《公共部门会计准则》问题发表进一步意见。在这方面，咨询委员会注意到联检组正在审查联合国系统各组织执行《国际公共部门会计准则》的准备情况。

企业资源规划系统

24. 审计委员会认为，企业资源规划系统是促使行政当局的通盘管理更加现代化、更加统一的主要推动力之一。审计委员会还认为，秘书长的报告(A/62/510/Rev. 1)是大会对企业资源规划系统尽早作出决定的坚实基础。它建议对这些提议(A/63/5(Vol. I)，第二章，第 136 段)作出决定。咨询委员会赞同审计委员会的意见。咨询委员会自己的建议列于一份单独的报告。

25. 鉴于企业资源规划系统的重要性及所涉经费数额巨大，咨询委员会认为，企业资源规划系统的执行工作需要认真地加以监测。因此，应当让大会随时了解这方面的事态发展。咨询委员会期待审计委员会将来对企业资源规划系统以及《公共部门会计准则》的筹备进程进行审查。

技术合作活动

26. 审计委员会审查了技术合作方面的成果预算编制制度。审计委员会注意到，由于缺少明确的目标和实际可行的指标，对从事的活动难以进行客观的评估，仅仅局限于审查进展情况的所附说明。审计委员会还注意到，发展账户的监测模式是这种审计结果的一个例外。为项目筹备工作和以后的编制工作起草的文件以及提出预期监测指标的文件，都使项目管理人员能够在项目结束时评估取得的成果。咨询委员会欢迎发展账户在这方面遵循的程序，因而赞同审计委员会的建议，即行政当局应当为所有技术合作活动设立可发展账户供资项目衡量机制相仿的成果衡量机制。

非消耗性财产

27. 审计委员会再次注意到纽约总部的存货记录不完备(A/63/5(Vol. I)，第 179 段)。审计委员会还注意到联合国维也纳办事处、拉丁美洲和加勒比经济委员会及联合国内罗毕办事处的实际存货和计算机记录不一致。咨询委员会指出，非消耗性财产会计核算不当是外部和内部审计报告一再提到的问题，它认为这个问题亟需加以解决，特别是考虑到将采用《公共部门会计准则》。咨询委员会赞同审计委员会的建议，即行政当局应制订并实施针对非消耗性财产的正式内部控制程序，它鼓励审计委员会协助指导本组织的这方面工作。

建筑物和空间管理

28. 咨询委员会关注地注意到审计委员会的关切，即在总部对其工作区域的实际使用和配置情况了解不够，缺乏一套空间使用的总体战略，空间是根据紧急要求

进行管理的。咨询委员会赞同审计委员会的建议，即行政当局制定空间管理书面程序，并确保在规划需求、分配场所与对各种请求进行调解、收回楼面空间和限制紧急请求等方面运用这些程序，以便优化空间的使用。

29. 审计委员会还强调，必须制定强有力的长期、正规的维修计划，特别是本组织的各总部地点的维修计划，以避免问题累积，从而导致费用昂贵和规模巨大的修理和装修。审计委员会对建造和维修项目提出了若干意见，其中重申了咨询委员会长期持有的观点，即纽约秘书处应当在规划、管理和监测建筑和主要维修项目方面发挥协调作用。咨询委员会赞同审计委员会的意见和方式。咨询委员会关于亚的斯亚贝巴、维也纳和内罗毕建造/维修项目的报告(A/63/465)都涉及这些问题。

30. 关于内罗毕的建造项目，咨询委员会赞同审计委员会的建议，即行政当局确保联合国内罗毕办事处全面分析 29 个联合国机构及其工作人员在吉吉里大院以外地点办公所产生的费用(不是 A/62/794 号文件附件一所列的 19 个)。咨询委员会的确认为，早就应该进行这样的分析并把分析结果列入秘书长关于建造问题的报告中。在这方面，咨询委员会经查询后获悉，在大院以外地点办公的机构可能共达 29 个，不过其中若干机构已经在现有的办公地点扎根，因此可能无意搬回内罗毕办事处的吉吉里大院。咨询委员会还赞同审计委员会的建议，即行政当局确保内罗毕办事处维持向其他联合国实体提供公共服务的能力并且获得提供这些服务的公正补偿。

人力资源管理

31. 咨询委员会注意到审计委员会对人力资源管理领域的一些关切问题进行了广泛审查。咨询委员会将在本届会议期间审议人力资源管理问题时作进一步评论，并参考审计委员会的意见和建议。

咨询人和专家

32. ST/AI/1999/7 号行政指示提到需要依靠一个集中管理的咨询人和专家候选人名册的问题。审计委员会指出，经济和社会事务部没有一个各司可以依靠的共同咨询人名册。审计委员会注意到，该部各司均表示咨询人是根据客观信息聘用的，以考虑到候选人是否有足够的技能和专业经验。审计委员会还指出，该部门有重复聘用同样的咨询人而不聘用新咨询人的趋势，并注意到在 2004 年至 2007 年期间，咨询人大多来自于三个欧洲国家。同一份行政指示还规定，只有在内部专才不敷使用的情况下才能采取聘用外部咨询人的办法。咨询委员会在与审计事务委员会举行听证会过程中获悉，到目前为止，审计委员会还没有审查经济和社会事务部和其他部门在聘用外部咨询人以前是否寻找过内部专才。咨询委员会回顾大会第 53/221 号决议和其他有关决议，并在这方面鼓励审计委员会进一步审查这一事项。

内部审计

33. 咨询委员会注意到审计委员会的意见，即内部监督事务厅(监督厅)内部审计司的运作和组织已经取得重大进展，但该公司基于风险的方法框架仍然是一个再建工程。此外，咨询委员会注意到，监督厅正在重组其调查职能，并且该厅已经建立一个信息技术审计能力。咨询委员会从审计委员会的报告中注意到，该公司工作计划中已纳入规划的审计工作，2006年和2007年的完成率相当低，实际已进行的审计不到已纳入规划的审计工作的一半。审计委员会认为原因有两个，一是方案的规模相当大，二是审计程序的管理问题。审计委员会表示，如果考勤单制度得到充分应用，内部审计员工作的管理和监督本来可以得到改善。审计委员会还观察到，开展已纳入规划的审计工作方面的延误经常是由审查主管报告草案、被审计实体做出反应和报告定稿等方面的延误造成的。

34. 咨询委员会注意到审计委员会重点提到的内部审计司工作的进展，但咨询委员会关切的问题是，该公司基于风险的方法框架尚不完善。此外，咨询委员会还关切，已纳入规划的审计任务的完成率很低，并强调需要扭转这种局面。咨询委员会同意审计委员会的建议，并鼓励审计委员会继续跟进这些事项。咨询委员会建议大会要求内部监督事务厅完善内部审计司基于风险的办法，并随时向大会通报为提高整体审计业绩正在采取的措施。

欺诈和推定欺诈

35. 行政当局向审计委员会提供了一份2006-2007两年期间欺诈和推定欺诈案件报告，其中共列出14个欺诈和推定欺诈案件，而2004-2005两年期间有7个此类案件。2006-2007两年期间，这些欺诈和推定欺诈案件所涉及的金额为644 505美元。审计委员会指出，行政当局提交给它的欺诈案件清单中，没有列入监督厅及其特别调查司对欺诈以及滥用联合国采购程序和所采购物资的调查情况。咨询委员会同意审计委员会的意见，即行政当局应在转递审计委员会的欺诈和推定欺诈案件中，列入监督厅调查司以及采购问题工作队已经发现并进行过调查的案件。

四. 基金和方案机构

财务及相关事项

36. 关于金库管理，审计委员会注意到，一些基金和方案机构在财务记录方面存在问题，其中包括银行对账调节工作。审计委员会注意到，开发署的银行对账调节工作并不总是每月进行一次，调节表没有署名，并且其中有长期未结清的项目，部分原因可能是由于开发署的人员对Atlas系统中编制银行对账调节表的程序比较生疏。咨询委员会在听询会过程中获悉，由于这一原因，尽管银行账户中有足够资金，仍然出现了银行账户透支问题。在儿童基金会也发现有类似问题。此外在儿童基金会，与2004-2005两年期有关的未清偿债务被核销，但之后却不当地

记录在 2006-2007 两年期杂项收入项下，从而虚报了这一时期的收入。咨询委员会经询问后获悉，这种记录财务事项的方式在联合国系统会计准则的框架内是可能的，但在《国际公共部门会计准则》的框架内是不可能的。

37. 审计委员会在关于 2004-2005 两年期项目厅的报告中，出具了附有七个强调事项的有保留审计意见。在 2006-2007 两年期，审计委员会出具了一份附有三个强调事项的经修正审计意见。三个强调事项涉及与开发署的基金间结余、资产管理方面存在的不足以及对 Atlas 项目的控制不够。关于未结清的基金间结余，审计委员会无法证实及核查与开发署和人口基金的基金间结余，以及与联合国其他实体的 21 项结余。**咨询委员会同意审计委员会的意见，即任何尚未结清的基金间结余必须迅速结清。咨询委员会注意到，虽然审计委员会的意见显示项目厅的业务有整体改善，但还需要采取进一步措施。咨询委员会注意到这一令人鼓舞的趋势，但强调审计委员会必须继续审查，特别要审查项目厅最近与机构间采购事务处部分合并一事。**

38. 审计委员会指出，一些基金和方案机构积累的准备金不足。例如，联合国训练研究所(训研所)的准备金和基金结余从 2004-2005 两年期的 1 280 万美元下降到 2006-2007 两年期的 950 万美元。训研所向审计委员会解释说，其资金筹措的性质要求它花掉所收到的捐助者捐款，而不是建立准备金。咨询委员会询问后获悉，其他基金和方案机构的情况也是这样，即捐助者指定资金用于特定的项目，因此不能用来建设现金储备。**咨询委员会在以前的报告(A/61/350，第 53 段)中处理过这个问题，其中指出所有组织都必须制定全面的筹资战略和原则，用以指导自己的筹资政策，以便实现各自理事机构确定的目标，并表示，咨询委员会同意审计委员会的观点，即联合国系统各组织应该制定切实有效的筹资战略，并酌情使资金来源多样化。**

39. 关于成果预算编制和成果管理模式，审计委员会指出，总的来说，绩效指标和相关说明需要进一步完善。审计委员会指出，切实可行的绩效指标必须具体、可计量、可实现、相关和有时限，并指出包括开发署和训研所在内的一些基金和方案机构在这方面的缺陷。**例如在开发署，审计委员会注意到绩效指标不符合开发署准则的例子。咨询委员会认为，制定适当的绩效指标必不可少。咨询委员会在今后与各基金和方案机构举行的听证会上将继续跟进此事，并建议审计委员会在今后的审计中继续把重点放在对成果预算编制和成果管理模式的审查上。**

项目实施情况

40. 审计委员会指出，开发计划署在 2007 年针对国家执行项目引入了基于风险的评估模式，并列举了国家执行项目支出模式在流程和结果等方面仍然存在的弱点，包括对项目的财务管理控制较弱等。审计委员会列举了人口基金国家执行项目审计过程中发现的缺陷，以及在甄选和任命审计员的过程中存在的弱点，以及

国家执行项目审计结果日志和数据库的不一致现象。审计委员会还注意到，儿童基金会、人口基金、近东救济工程处和难民署的国家执行项目都存在控制较弱的问题。咨询委员会欣见开发计划署采用基于风险的国家执行项目支出评估模式，但也同意审计委员会的意见，认为必须实施包括正常运作的监督过程在内的充分控制，以确保该模式能够成功。咨询委员会相信，开发计划署在引入基于风险的评估模式方面所积累的经验教训将与其他基金和方案分享。

41. 审计委员会指出，开发计划署在实施项目方面采用直接执行的比例从 2001 年的 2% 提高到了 2007 年的 33%。咨询委员会在审计事务委员会的听询会中获悉，出现这种增长的原因是因为捐助者的缴款组合发生了变化。审计委员会指出了国家执行项目审计过程中存在的缺陷，并对于此类项目的某些财务报告所反映出的在财务管理控制方面的弱点表示关注。经询问，咨询委员会获悉，审计委员会认为开发计划署应对国家执行项目审计过程的频率和程度加以审查。咨询委员会认为，开发署应继续改进对国家执行项目审计过程的监测，并启动定期审查，尤其在考虑到大量的财政资源与国家执行项目相关联。咨询委员会还鼓励审计委员会继续审查此事，并在下一次审计时提供最新资料。

创收活动

42. 审计委员会指出，儿童基金会的某些国家委员会保留了出售贺卡产品所产生的全部收益，而联合国儿童基金会的特别补充财务规则 9.04 规定，国家委员会仅可以最多保留此类销售收益的 25%。咨询委员会同意审计委员会的意见，认为儿童基金会应确保 25% 的保留限额得到落实，如有必要，儿童基金会还应评价和正式拟订此类规则的例外情况。

机构间协调和共同事务

43. 咨询委员会指出，联合国系统各组织之间已建立起各类共同事务。咨询委员会强调，此类安排可能需要定期审查。咨询委员会强调，共同事务安排应避免职能重叠及向有关实体征收额外费用。

灾后恢复和业务连续性

44. 审计委员会重申其意见，即近东救济工程处尚未制定一项灾后恢复或业务连续性计划。审计委员会注意到，近东救济工程处已聘请一名咨询人制定灾后恢复计划草案，并与外勤支助部签署了谅解备忘录，将意大利布林迪西的数据中心用于这一目的。咨询委员会同意审计委员会的建议，即近东救济工程处应制定一项全面的计划，并欢迎该处在这方面开展努力。咨询委员会将在今后与近东救济工程处举行的听询会中跟进此事，并相信审计委员会将在下次审计中审查业已取得的进展。

非消耗性财产

45. 在整体资产管理方面，审计委员会注意到，实物盘存和电脑记录之间仍然有出入。例如，审计委员会指出，难民署购买非消耗性财产的记录虽然在定货时已记账，但要到收货时才会将其输入财产数据库。审计委员会注意到，这一做法导致购置的资产和存货资产之间存在出入。难民署回应说，该署对已采购但未记入系统的资产开展了后续行动，出现不正确记录的原因是技术系统出现了问题。咨询委员会在其最近提交难民署执行委员会的报告(A/AC.96/1055/Add.1)中就此发表了进一步的意见。

46. 咨询委员会同意审计委员会的意见和建议。自审计委员会进行上一次审查以来，总体上没有作出任何重大的变动，咨询委员会对此表示遗憾。咨询委员会特别关切的是，鉴于即将采用《国际公共部门会计准则》，非消耗性财产的管理必须实现正规化。在这方面，咨询委员会回顾了其上一份报告(A/61/350)第41段的内容，咨询委员会在该段中提醒说，在采用《国际公共部门会计准则》和完全的权责发生会计制以后，非消耗性财产和盘存将作为资产列入财务报表，并且必须作为资本资产入账。咨询委员会进一步指出，把非消耗性财产纳入会计制度，需要在总部和外地办事处把这类设备系统、全面、精确地记入信息系统。咨询委员会重申其建议，即每个组织都应制定可操作的程序，并在这方面采取有力的内部控制措施。

内部审计职能

47. 审计委员会认为，各基金和方案的内部审计职能部门表现令人满意，但仍指出了需要改进的领域。项目厅于2007年9月设立了内部的审计办公室，从而结束了其与开发计划署签订的内部审计协议。审计委员会建议，项目厅应采取措施执行审计工作计划，并增加区域办事处和总部的覆盖范围。审计委员会指出，开发计划署的审计工作计划到截止日期时仅完成了70%的审计工作，并指出，开发计划署需要理顺其内部审计资源，以使审计职能部门能够实现其保证质量的功能。开发计划署就后者作出回复说，资源的分配是受风险驱动的。咨询委员会还注意到，开发计划署委托进行了一次对其内部审计活动的独立质量评估，评估的结论是开发计划署部分符合《国际内部审计执业准则》和总体上符合内部审计师协会《道德守则》的标准。但是，还有许多事项需要得到解决。特别是，有关审计职能部门的独立性受到了质疑，因为它从开发计划署的管理部门获得经费，而后者同时也是审计对象。咨询委员会注意到，开发计划署同意审计委员会的建议，将处理质量评估报告中列举的问题。在这方面，咨询委员会指出，必须有一个有效的内部审计职能部门能够不受任何限制地开展工作，并建议开发计划署毫不拖延地确保其审计职能部门享有完全的独立。

附件

有关无保留意见、保留意见和经修正报告的背景资料^a

国际审计准则第 700 号第 39 段规定：“如果审计员得出结论认为财务报表根据适用的财务报告框架真实和公允地反映了情况，或在所有重要方面公正地反映了情况，审计员应发表无保留意见。”

国际审计准则第 701 号介绍了出具经修正审计报告的两类情形：

- 第一种情形涉及到不影响审计员意见的事项，在这种情形下，审计员将提出强调事项。国际审计准则第 701 号第 5 段规定：“在某些情况下，可以添加一段强调事项的段落以突出某一影响到财务报表的事项，将其列入更详尽讨论该事项的财务报表附注中。添加此类强调事项的段落并不影响审计员的意见……强调事项的段落通常表明审计员在这方面持有无保留的意见。”
- 第二种情形涉及到对审计员的意见构成影响的事项。第 701 号《国际审计准则》第 11 段规定：“如果下列情形均不存在，且审计员判断该事项对财务报表已构成或者可能构成实质性的影响，审计员可能无法发表无保留意见：

(a) 审计员的工作范围受到了限制，或

(b) 在选定的审计政策、其适用方法或财务报表的信息披露不足等方面，审计员与管理部门的意见存在分歧。

情形(a)可能导致保留意见或拒绝表示意见书。情形(b)可能导致保留意见或否定意见。

国际审计准则第 701 号第 12 段规定：“如果审计员得出结论认为审计范围所受的限制或与管理部门的意见分歧所造成的实质性或普遍影响不足以使其发表否定意见或拒绝表示意见书，则审计员应发表无保留意见。”

^a 由审计委员会提供。