



大会

Distr.: General
23 July 2010
Chinese
Original: English

第六十五届会议

临时议程* 项目 129

财务报告和已审计财务报表以及
审计委员会的报告

审计委员会为大会第六十五届会议编写的报告所载主要审计
结果和结论的简明摘要

秘书长的说明

秘书长谨根据大会第 47/211 号决议，向大会成员转递审计委员会编写的
2009 年 12 月 31 日终了财政期间决算的审计报告中所载主要审计结果和结论的简
明摘要。

* A/65/150。



送文函

纽约

联合国大会主席

谨向你转递审计委员会为大会第六十五届会议编写的报告中所载主要审计结果和结论的简明摘要。

联合国审计委员会主席

南非审计长

特伦斯·诺姆贝姆贝(签名)

2010年7月21日

纽约

联合国秘书长

谨向你转递审计委员会为大会第六十五届会议编写的报告中所载主要审计结果和结论的简明摘要。

联合国审计委员会主席

南非审计长

特伦斯·诺姆贝姆贝(签名)

2010 年 7 月 21 日

审计委员会为大会第六十五届会议编写的 2009 年 12 月 31 日 终了期间报告中所载主要审计结果和结论的简明摘要

摘要

大会在第 47/211 号决议中请审计委员会“综合报告方案和财务惯例的主要缺陷及资源使用不当和舞弊的案件，并说明联合国各组织在这方面采取的措施”。本摘要中所载的调查结果和结论主要涉及提交大会的关于委员会审计的 16 个组织的报告中所列的共同主题。委员会已将其他的报告提交安全理事会和其他理事机构，本报告未载有这些报告的细节。涉及某一组织的详细调查结果和相关结论，可查阅该组织个别的审计报告。委员会已审计的组织的名单载于附件一。

委员会在本报告中处理下列一般问题：审计报告和意见；各项建议的实施情况；国际公共部门会计准则的实施情况；与离职后医疗保险和服务终了有关的负债；财务条例和细则；国家执行模式；采购和合同管理；非消耗性财产；消耗性财产。委员会还在本报告中讨论了各单项报告所产生的涉及一系列审计主要领域的重大问题。

目录

	页次
一. 审计报告和委员会的意见	6
二. 各项建议的执行情况	10
A. 已执行建议	11
B. 正在执行的建议	11
C. 尚未执行的建议	11
D. 因事态发展而未能执行的建议	11
三. 普遍关注的事项	12
A. 《国际公共部门会计准则》的实施情况	12
B. 离职后医疗保险和服务终了负债	14
C. 财务条例和细则	16
D. 国家执行模式	17
E. 采购和合同管理	18
F. 非消耗性财产	19
G. 消耗性财产	20
四. 重大问题——委员会报告节录	21
A. 财务报表事项	21
B. 信托基金	21
C. 成果预算制和基于成果的管理	22
D. 金库和现金管理	22
E. 方案机构和项目管理	24
F. 人力资源管理	25
G. 信息技术	25
H. 运输和差旅管理	25
I. 内部审计职能	26
J. 同具体组织有关的其他事项	27
附件	
一. 2009 年 12 月 31 日终了财政期间业经审计的组织	28
二. 各组织对截至 2007 年 12 月 31 日提出的建议的实施状况	30

一. 审计报告和委员会的意见

1. 审计委员会已按照 1946 年 12 月 7 日大会第 74 (I) 号决议的规定，审计附件一 所列 16 个组织的财务报表并审查其业务。审计工作是依照《联合国财务条例和细则》第七条及其附件(ST/SGB/2003/7)和国际审计准则进行。根据这些准则规定，委员会必须遵守道德操守要求，并制定审计计划和进行审计，以便能够在判断财务报表是否存在重大误报方面，有合理的把握。
2. 审计的主要目的是使审计委员会能够根据联合国系统会计准则，就财务报表是否公允地反映了截至 2009 年 12 月 31 日的财务情况以及该日终了的两年期的行动结果和现金流动情况形成意见。审计中评估了财务报表所列支出是否为理事会核准用途支出；收入和支出是否按照各该组织的《财务条例和细则》进行了适当分类和记录。审计工作包括对财务制度和内部控制措施进行一般审查，以及对会计账目和委员会认为就财务报表提出意见所必需的其他证明材料进行抽查。
3. 除了进行决算和财务事项审计外，委员会还进行财务条例 7.5 规定的审查。这种审查主要集中于各组织的财政程序、会计制度、内部财政管制和一般行政和管理的效率。委员会的审计包括若干次实地访问。
4. 根据这些审计，委员会提出短式报告和长式报告，前者反映委员会的审计意见，后者反映每项审计的详细调查结果和建议。长式报告是编写这份简明报告及其中所载结论的依据。
5. 关于表 1 所列已审计的 16 个组织，委员会提出了：
 - (a) 关于 9 个实体(2007 年：7 个实体)的无保留审计意见；
 - (b) 关于 7 个实体(2007 年：9 个实体)的经过修改的审计报告，其中附载一个或一个以上强调特定问题的段落，包括一个实体还收到了有保留审计意见。

表 1
委员会对 2009 年 12 月 31 日终了财政期间财务报表所提意见的分类，与 2007 年 12 月 31 日终了期间相比

组织	2009 年			2007 年		
	经修改的意见			经修改的意见		
	无保留意见	有保留意见	强调事项	无保留意见	有保留意见	强调事项
联合国(第一卷)	×			×		
贸发会议/世贸组织国贸中心	×					×
联合国大学	×					×
联合国开发计划署(开发署)	×			×		

组织	2009 年			2007 年		
	经修改的意见			经修改的意见		
	无保留意见	有保留意见	强调事项	无保留意见	有保留意见	强调事项
联合国儿童基金会(儿童基金会)	×			×		
联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)			×	×		
联合国训练研究所(训研所)	×			×		
联合国难民事务高级专员办事处(难民署)(年度审计)			×		×	×
联合国环境规划署(环境署)			×			×
联合国人口基金(人口基金)		×	×			×
联合国人类住区规划署(人居署)			×			×
联合国毒品和犯罪问题办事处	×			×		
卢旺达问题国际刑事法庭			×			×
前南斯拉夫问题国际法庭	×					×
联合国合办工作人员养恤基金(养恤基金)			×	×		
联合国项目事务厅(项目厅)	×					×
共计	9	1	7	7	1	9

^a 难民署的上一次审计意见(2008 年)(A/64/5/Add. 1)在国家执行开支方面同样有保留意见。

^b 人口基金的上一次审计意见在国家执行开支方面同样有保留意见。

6. 虽然上表中的数据涉及各单独组织,但委员会能进一步就全面审计意见作了如下评论:

(a) 由于委员会组合中的组织尚未实施《国际公共部门会计准则》(《公共部门会计准则》),这些审计意见没有说明《公共部门会计准则》的实施取得了成功,或者各组织已准备就绪,能够立即实施《公共部门会计准则》;

(b) 看不出有共同审议所有经修改的审计意见的趋势,因为导致有保留的审计意见或强调特定问题的段落的挑战通常都十分独特;

(c) 在大小实体审计结果之间,以及在经费来自经常预算和来自自愿捐款的组织的审计结果之间,无法进行明确的区分。

7. 但委员会注意到,在载有经修改的意见的 7 份报告中,4 份报告因非消耗性财产管理存在不足而经修改。委员会认识到高价值所涉及的风险,在准备实施《公共部门会计准则》时,始终重点关注非消耗性财产的管理和披露。

8. 需要特别审议的有两个组织，即前南斯拉夫问题国际法庭和项目厅，这两个组织 2008-2009 两年期审计意见的情况出现了积极的变化，应予以保持。就长期以来审计意见一直经修改的项目厅而言，有必要作出重大努力，对行动实行体制改革和严明纪律，以便在这方面实现改进。其他审计意见经修改的组织可能需要重点关注各问题领域，使情况得以改观，重新回到无保留审计意见的情况。

9. 几个组织保持了无保留审计意见的极好趋势。但是，各组织详细的长式报告和本报告所作摘要，表明了每一组织面对正在出现的风险。为处理委员会的建议而正在采取的措施，将有助于确保正在出现的风险不会成为重大的风险，有助于确保保持无保留审计意见的趋势。然而，委员会告诫，根据《公共部门会计准则》，所有组织都将面临维持其审计意见的挑战(依照更严格的会计框架)，要做到这一点，就必须适当解决财务报表方面最重大的风险。

10. 通过长期性比较，委员会为 2007 年 12 月 31 日终了的财政期间提出了 9 份经修改的报告，其中附载若干强调特定问题的段落，而为 2005 年 12 月 31 日终了的财政期间提出了 3 份报告，其中附载若干强调特定问题的段落。

11. 委员会在以下各节里载列了每一含有经修改审计意见的审计报告的节录。

2009 年 12 月 31 日终了期间的附有强调事项段落的经修改的报告的节录

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

12. 委员会在近东救济工程处报告第二章中重点说明了近东救济工程处工作所处困难业务条件对于控制环境的影响。对于货物、服务、供应和人员进入加沙的自由行动的限制以及 2009 年 1 月的加沙战争，逐步削弱了近东救济工程处及其官员能够实行的掌控。近东救济工程处拥有一套控制、规则、程序和财务技术指示的制度，在战争和封锁的情况下，这些控制、规定、程序和财务技术指示没有得到全面或严格的遵守。

13. 近东救济工程处为这一处理办法提出的理由是需要继续依照其任务规定来提供服务。委员会担心的是，加沙现有的作业条件使某些内部控制的适当运作处于非常危险的境地。除通过了近东救济工程处报告第二章中我们的抽查所着重说明的事项外，还可能存在其他未发现的违规方面。

联合国难民事务高级专员

14. 除其他事项外，委员会在其关于难民署的上次报告¹中强调了其对非消耗性财产的记录和披露以及难民署必须解决其与服务终了有关的负债相关赤字的关切。在本年度，委员会再次就这些事项强调如下：

¹ 《大会正式记录，第六十四届会议，补编第 5 E 号》(A/64/5/Add. 5)。

15. 难民署财务报表附注 16 披露了非消耗性财产的价值。这些价值系基于某一数据库，而我们以往报告中曾着重提到过这一数据库存在的不足。尽管与过去的做法相比难民署作了重大的改进，但委员会注意到，在实地一级存在很多未决问题。作为对难民署外地办事处的访问的一部分，委员会发现，对实地资产的管理仍有可改进之处，非消耗性财产数据库仍未达到完全可靠。例如，难民署没有对其伙伴所使用的为难民署所有的资产进行对账。委员会所审计的外地办事处没有自各执行伙伴收到能够同资产数据库进行核对的盘存报告。

16. 由于在账目中为包括医疗保险负债在内的服务终止和退休后负债提取备抵，准备金和基金结余出现 1.599 亿美元的亏损。这种情况重点指出，难民署必须为偿付这些负债谋求经费。

联合国环境规划署

17. 环境署财务报表附注 13 显示，根据该组织进行的实物核实，对非消耗性财产的价值作了 790 万美元的调整。但是，没有提供这一数目的详细补充情况。在上一个两年期，委员会重点提到的问题同样涉及非消耗性财产。

联合国人口基金

18. 委员会修正对人口基金财务报表提出有保留的意见，因为国家执行支出的完整性、准确性和正确性均无法让委员会感到满意。政府和非政府组织在国家执行支出模式下产生了人口基金方案支出。在审查所述的两年期内，委员会对国家执行项目程序进行了审计，并在国家执行审计员所发表的审计报告中反映了有关结果。就 2008 年而言，这些审计报告反映了若干缺陷，特别是在国家执行支出模式下产生的方案开支中，很大一部分没有充足的证明材料。此外，没有适当的控制确保记录审计报告的数据准确并完整。

19. 人口基金嗣后同各国家执行伙伴采取行动以取得必要的资料，但在进行报告时，这一工作尚未完成。人口基金 2009 年还启用了监测能力更强的新数据库。但缺陷依然存在。因此，人口基金无法准确评估 2009 年审计报告所反映的国家执行方面的开支。这实际上限制了委员会在审计国家执行开支方面的程序。委员会在上一个两年期同样提到了这一事项。

20. 委员会随后强调了其对人口基金的意见，指出人口基金是分散运作的组织，它在 2008-2009 两年期内进一步采取措施加强其区域化和实地存在。分散运作的同时，通常还将权力下放给实地的委员会和官员，并通过横向制度以及由各地点的所有办事处实施的标准政策给以支助。

21. 作为两年期内对 4 个国家办事处访问的一部分，委员会查出了违规程序以及横向制度使用不彻底的案例。但正如委员会人口基金长式报告中通篇提到的违规所表明的，两个国家办事处的控制尤其不力。

22. 高度分散运作的组织存在较高的风险和犯错误的可能性，委员会报告所述情况说明，紧急加强基于实地的控制和进行区域和总部的审查，对于管理人口基金所面临的风险而言是必要的。人口基金的内部审计员(监督事务司)根据对国家办事处进行的审计，还对超过 25%受审计国家办事处作出“不满意”评级，而有 50%受审计国家办事处得到“部分满意”的评级。

联合国人类住区规划署

23. 人居署财务报表附注 15 显示，根据该组织进行的实物核实，对非消耗性财产的价值作了 160 万美元的调整。但是，没有提供这一数目的详细补充情况。在上一个两年期，委员会重点提到的问题同样涉及非消耗性财产。

卢旺达问题国际刑事法庭

24. 对卢旺达国际刑事法庭，委员会重点说明了以下同非消耗性财产管理质量有关的事项：

(a) 根据该法庭进行的实物清点，1 625 件资产在非消耗性财产数据库中记录的地点不正确，而价值 465 279 美元的 339 件资产无法确定记录的地点；

(b) 根据财务报表附注 7，在列为非消耗性财产的 2 002 万美元中，115 万美元属于已批准核销但尚未处置的资产，127 万美元属于待批准核销的资产；

(c) 在资产数据库记录的总共 11 665 件非消耗性财产中，3 323 件没有说明现状，而 557 件资产没有条形码标志。

联合国合办工作人员养恤基金

25. 在金融市场动荡和全球经济衰退的当头，各项主要指数和基准下滑，某些情况下回报率呈现负数。基金的全部投资组合出现下滑，产生大量实现和未实现的损失。一些投资资金大部分丧失殆尽，同时仍有大量未实现损失的投资头寸。这些损失的实现将给基金的资金带来负面的影响。

26. 委员会参照基金的投资总目标，对减少损失的投资战略的必要性提出了评论意见。基金披露，本两年期出售投资净得利润为 4.12 亿美元。委员会对财务报表中需要加强对基本的已实现增益和损失以及未实现的头寸的说明和披露提出了评论意见。

27. 基金为应对市场波动实施了多样化和资产分配战略。基金还忙于实施风险管理手册和开发风险管理软件工具。

二. 各项建议的执行情况

28. 根据每项审计，委员会发表意见，审议根本原因和可能的影响，然后提出建议解决发现的差距。每一组织自己主动采取措施回应委员会作出的结论，有时候

将之与高级管理层的业绩目标联系起来，安装内部数据库来追踪进展情况，通过各自的内部审计组成部分核实其努力，并定期地向内部审计委员会、并最终向各理事机构报告进展情况。在其两年期(或年度)审计周期期间，委员会接着审议管理层为处理各项建议所做的努力。

29. 审计建议的执行情况显示一个组织实行改进的能力(人事、制度、资金、同服务提供者的关系)。管理层重视审计建议，内部审计员嗣后采取行动，以及立法机构给予关注，这是转变那些查明需要改进的控制和程序的一个至关重要周期。

30. 因此，委员会在其关于每个组织的报告中，分别强调它为 2007 年 12 月 31 日终了财政期间和更早提出但截至 2010 年初至年中尚未充分实施的建议。本报告中所汇报并列在附件一名单中的所有 16 个组织，都有一些建议尚未实施或有些仍在实施中。

31. 委员会在每份报告的附件中概述，委员会 2010 年进行审计时，每个组织对委员会为 2007 年 12 月 31 日终了财政期间提出的建议的实施状况。按组织开列的建议实施状况简表载于本报告附件二。

A. 已执行建议

32. 2006-2007 两年期总共提出 518 项建议(2004-2005 两年期提出 788 项建议)，其中有 305 项(59%)已经充分执行。这说明同上一个两年期 2004-2005 年相比，执行率有所下降，在该两年期内，64%的建议得到充分执行。附件二提及的一些组织实现的执行率相对较高。

B. 正在执行的建议

33. 169 项建议(33%)部分得到执行，而上一个两年期为 250 项建议(32%)。委员会在每一报告中对管理层所做的努力以及它所重申的建议提出了评论意见。

C. 尚未执行的建议

34. 16 项建议(3%)尚未执行，而上一个两年期为 19 项建议(2%)。关于这类建议的具体评论意见(根据情况)载于每一报告。

D. 因事态发展而未能执行的建议

35. 28 项建议(5%)因事态发展而未能执行，而上一个两年期为 14 项建议(2%)。激增的主要原因是项目厅，该组织的结构改革导致委员会将 18 项建议重新归类为因事态发展而未能执行的建议。

36. 委员会注意到其建议的整体执行情况没有变化，并鼓励各组织采取行动充分执行所有尚未执行的建议。在各单项报告中，委员会视情况重点说明了同某些建议执行出现延误相关的具体原因和挑战。委员会请各个行政当局把执行所有建议

的具体责任分配给个别人员或部门，并按照大会第 47/211 号决议，在预定的时限内作此分配。

三. 普遍关注的事项

A. 《国际公共部门会计准则》的实施情况

37. 依照大会关于采用《国际公共部门会计准则》的第 61/233 A 号决议，委员会评估了这些会计准则的实施情况。委员会注意到，所有实体均将采用《国际公共部门会计准则》的时间由 2010 年 1 月推迟至 2012 年 1 月，而联合国(及相关实体)更将执行时间推迟至 2014 年 1 月。委员会对这种推迟以及大力改善财务报告工作的效益迟迟不能显现感到失望。

38. 依照大会第 61/233 A 号决议，并针对行政和预算问题咨询委员会报告(A/61/350)中提出的评论意见，委员会就《公共部门会计准则》以及新的或升级的企业资源规划系统的实施情况进行了一次差距分析。行预咨委会充分考虑到《公共部门会计准则》的详细要求，就这些系统的适当性作出了评论。

39. 关于《财务条例和细则》的一节中也讨论过，委员会强调，《公共部门会计准则》的主要好处之一是可比较的财务信息用户将要获得的益处。遵守一套严格的标准，同时让联合国财务和预算网在提供政策立场和指导方面继续发挥作用，将有助于确保能够从《公共部门会计准则》的实施中充分受益。

40. 作为其对实施《公共部门会计准则》项目的审议的一部分，委员会审议了各用户组织的《公共部门会计准则》计划中所反映出的这些组织的准备情况。委员会发现，各财务单位普遍都有很清楚的认识，对《公共部门会计准则》的准备日臻成熟。强调有技能的工作人员、改革管理、培训、企业资源规划以及高层支持，都是执行工作取得成功的关键因素。

41. 《公共部门会计准则》带来了重大的机会，但如果不恰当地实施，也会给各组织带来很大的风险。在遵守方面，《联合国系统会计准则》现有的那种灵活性将被更严格的《公共部门会计准则》细则所取代，可能的灵活性将减少，并要求更多地注意记录的保存、会计政策的选择以及为披露而进行数据收集。对于各组织今后保持或改进对其财务报表所发表的审计意见来说，这些问题都将成为挑战。

42. 《公共部门会计准则》的确是一项重大的改革举措，将有助于解决各组织的财务报告需要。在一些情况下，《公共部门会计准则》还可能预示将要实行企业资源规划系统，从而为改进或重新设计各种各样内部程序带来机会。但委员会提出告诫说：(a) 仅是及时实施《公共部门会计准则》和企业资源规划不能够解决各组织面对的众多管理困难；(b) 项目本身的执行将引发重大的管理难题。在以

下各段，委员会对一些具体结论作重点说明，并将继续审查这一事项，在适当时还将提供委员会的建议。

个别实体有关事项

43. 在联合国，委员会注意到：

(a) 该组织提出的推迟实施《公共部门会计准则》的主要原因是：获得必要拨款方面出现延误；需要协调《公共部门会计准则》时间表和相关的企业资源规划系统项目时间表；秘书处的有关系统预期于 2013 年期间部署；在完成所需的程序和制度变更分析后，对所涉及的工作的规模和复杂性有了新的认识；征聘和保留项目工作人员方面出现问题；竞争性改革措施限制了工作人员处理《公共部门会计准则》问题的能力；

(b) 在委员会审计期间(2010 年 4 月)，一些重要的执行措施未生效。特别是《公共部门会计准则》项目小组没有满员，8 名人员只招聘了 6 人；

(c) 执行《公共部门会计准则》的详细时间表和项目计划尚未编制和得到项目指导委员会的批准；为采用《公共部门会计准则》所需要的企业资源规划更新时间表尚未获得批准。

44. 在开发署，委员会注意到制定了《公共部门会计准则》执行计划，在实施《公共部门会计准则》方面正在取得进展，例如，成立了专门负责实施《公共部门会计准则》的一个新的小组。2010 年期间，开发署决定所有主要的《公共部门会计准则》的相关总体决定目前都将由协理署长所主持的业务组的高层主管予以审议。

45. 在儿童基金会，委员会注意到，成立了项目执行小组和编制了详细的政策发展计划。但没有根据为全面采用《公共部门会计准则》而规定的新时间表更新《公共部门会计准则》的沟通和培训计划。

46. 在难民署，委员会注意到，业已制定《公共部门会计准则》实施计划。但为该计划制定的进度指标没有完成。难民署承认，难民署的工作组原来并非由具有恰当技能的人组成，而最初对于为准备转向采用《公共部门会计准则》所需要完成的任务范围的估计也不正确。

47. 委员会注意到，环境署和人居署还没有为准备采用《公共部门会计准则》，制定专门的计划，且没有特别考虑到它们在内罗毕所使用的具体功能。

48. 联合国大学解释说，它参与同开发署的合作，实施一项综合性全球企业资源规划系统(Atlas)。这一系统从 2009 年 1 月 1 日生效，取代其财务、预算和人事管理系统。但联合国大学还没有制定自己的《公共部门会计准则》实施计划，并解释说，联合国大学将依照开发署 2012 年的最后期限实施《公共部门会计准则》。

49. 在人口基金，委员会注意到，《公共部门会计准则》实施计划没有协助对计划进行监测的进度指标。委员会查出了计划需要改进的方面，包括确定人口基金内部单位的作用，而该计划应充分考虑实施《公共部门会计准则》后的培训需要。

50. 在近东救济工程处，委员会注意到，可通过与负责实施《公共部门会计准则》的各部进行协调和沟通以及让内部监督事务部进行参与，来改善《公共部门会计准则》的执行进度。

B. 离职后医疗保险和服务终了负债

51. 大会第 60/255 号决议和第 61/264 号决议规定，行政当局应改变服务终了负债和离职后负债的列报方式，由通过财务报表附注披露情况改变为通过财务报表的正文予以列报。

52. 本报告中所汇报的各个组织，都在不同程度上开列或披露它们有资格领取各种福利的工作人员所引起的负债，包括在服务终了时(领取未用假期日数补偿金、离职回国津贴等)或在退休后(享受离职后医疗保险)。截至 2009 年 12 月 31 日，这些负债总额估计为 39 亿美元(2007 年为 41 亿美元)。这包括：离职后医疗保险 31 亿美元，年假负债 2.25 亿美元，离职回国津贴 3.56 亿美元。这些数额较截至 2007 年 12 月 31 日的数额有所减少，主要原因是各组织改变了会计政策和估算办法。

离职后医疗保险

53. 在第 64/241 号决议中，大会请秘书长继续采用经委员会审计的数字验证离职后医疗保险应计负债，并将这一信息和验证结果列入提交大会第六十七届会议的报告。

54. 根据大会的要求，委员会审查了对离职后医疗保险应记负债的精算估值。委员会根据《国际审计准则》，在《联合国财务条例和细则》第七条及其附件为其规定的任务的范围内满足了这一要求。因此，委员会的审查包括核查：

- (a) 精算估值所使用专家的适当性；
- (b) 各组织提交给精算师的数据的准确性和详尽性；
- (c) 估算办法是否符合大会有关决议的规定；
- (d) 负债和相关信息的披露对于公正地反映该组织财务状况这一目标是否充分。

披露和供资

55. 在负债记录导致准备金和基金结余为负数的组织，委员会担心的是，鉴于没有核定的供资计划，在服务终了负债和离职后福利到期时，各组织有可能没有资

金充分支付它们在这些方面的债务。更普遍的是，委员会注意到大多数组织尚未就本组织今后对其雇员所欠债务的资金筹措问题作出决定。

56. 开发署的应计离职后医疗保险仅为 3.73 亿美元，比最新精算估值估算的 4.3 亿美元减少 5 700 万美元。如果开发署完全支付了 4.3 亿美元的债务，那么，2009 年 12 月 31 日 2.22 亿美元的业务准备金余额将减少至 1.65 亿美元(减少 26%)。此外，除了离职后医疗保险外，开发署也没有支付任何服务终了负债。

57. 儿童基金会继续在其财务报表的附注而不是在报表的正文中披露其服务终了负债。此外，计算儿童基金会服务终了负债所使用的普查数据部分地已经过时。

精算假设

58. 用来估算离职后医疗保险负债的价值时所使用的很多精算假设发生了变化。特别是，在以往估算离职后医疗保险负债的价值时，多数组织使用了 5.5%的贴现率。多数组织对截至 2009 年 12 月 31 日的离职后医疗保险负债的估值根据的是 6.0%的贴现率。

59. 贴现率是一种作为通用财务做法的利率，用于估计未来日期所赚取或损失金额的现值。换句话说，它代表了金额的时间价值。由于离职后医疗保险负债由各组织未来付给退休人员的福利组成，《公共部门会计准则》和大多数其他会计框架一样，要求对这些金额进行“贴现”，以便报告实体用未来福利的现值作为债务估计数。

60. 鉴于上述，贴现率越高(相对越低)，未来款额的现值就越低(相对越高)。因此，在所有条件都相同的情况下，组织因采用的贴现率提高使离职后医疗保险负债少于上一个财政期间。在此方面，多数组织的财务报表的附注都指出，贴现率提高 1%将导致离职后医疗保险负债显著降低。

61. 与离职后医疗保险负债精算估值所用大多数方法的要素一样，贴现率由联合国为所有参加相同医疗保险计划并由其协调估值工作的各实体选定。联合国指出，在估价服务终了负债福利时选择贴现率的目的是，计算若把一笔资金投资于高质量的债券组合，是否能够为支付到期的应计福利提供必要的未来现金流量。联合国在建立贴现率假设时，一直参照的是现有高质量固定收入投资的收益率，这些投资的现金流量在时间和数额上须与预计福利支付的相匹配。联合国用来作为参照的收益率一直是高质量公司债券的收益率。

62. 委员会承认这一办法符合《公共部门会计准则 25》，但提出下列意见，供讨论如何为这些负债供资时考虑：

(a) 贴现率上调不反映利率的趋势，在最近一段时期，利率的趋势总体呈现下降。这一上调使联合国决定不调高先前估值使用的贴现率，尽管若适用上文描述的方法，当时应将贴现率从 5.5%调高至 6.5%。考虑到《会计准则》规定方面

的不确定性(《公共部门会计准则 25》尚未获得通过),联合国于 2006-2007 年保守地决定维持 5.5%的贴现率。假如联合国当时决定将贴现率上调到 6.5%,对于最近一次估值,同一贴现率会下降而不是上升,这与经济环境是相符的;

(b) 贴现率仅是说明对负债进行的精算估值本身存在高度不确定性的例子之一。这种估值办法虽然符合会计准则,但只是对负债实际价值的估计。因此,联合国也许不应将其作为绝对参考。基于会计准则以外的其他准则进行的估值可能产生不同的结果。在这方面,委员会谨强调,对供资需求进行财务估值(或称“供资估值”)的结果可能与会计估值所确定的结果不同,会计估值由于设计,通常更加保守。联合国告称,离职后医疗保险和其他服务终了负债的资金需求,只是根据会计标准估值的本组织负债的一部分,原因之一就在于此。

年假负债

63. 以往估算年假负债时,使用的是当期成本方法,但多数组织已改变会计政策,以精算估值为基础计算年假负债,由一名外部顾问负责估值工作。各组织援引《公共部门会计准则 25》,证明年假估值方法的变动是合理的,但在财务报表中没有提到《公共部门会计准则》。各组织认为这一变动增进了财务信息,符合《联合国系统会计准则》,也是朝着全面实施《公共部门会计准则》迈出的一步。委员会考虑了这一事实,还核查了这种新估值办法一旦在各组织全面适用,是否符合《公共部门会计准则》的问题。

64. 委员会认为,通过精算估值计算的年假负债不符合《公共部门会计准则 25》,因为这一款项(a)包括了未来将要积存的天数;(b)是贴现后的款额。因此,委员会建议,各组织在实施《国际公共部门会计准则》时考虑修订其对假期负债的估值政策。

C. 财务条例和细则

65. 2007 年,在其关于联合国系统发展方面的业务活动三年期全面政策审查的第 62/208 号决议中,大会明确鼓励:继续制定统一办法,如采用《国际公共部门会计准则》,实现审计定义和评级的标准化,采取统一的现金转账办法,吁请各基金、方案机构和专门机构进一步协调和简化其业务做法,认识到统一人力资源管理、企业资源规划系统、财务、行政、采购、安保、信息技术、电信、差旅和银行业务的重要性。

66. 尽管可在其他一些领域统一联合国系统各组织的业务做法、进程和程序,但委员会注意到,在影响各组织财务报表的事项上存在不一致之处,这些不一致又因各实体的财务条例和细则而变得根深蒂固,或没有受到任何质疑。除其他外,委员会还注意到:

(a) 《联合国系统会计准则》第 7 和第 8 款规定了联合国各实体财务报表的格式和版面编排。但委员会注意到，联合国各实体财务报表的版面编排之间因实体不同而各异；

(b) 委员会注意到，联合国各实体在处理类似交易时实行的政策不一致。例如，依照同一会计框架进行报告的组织处理盘存、土地和建筑及收入的办法截然相反。在报告其他部分，委员会注意到给予执行伙伴的垫款被视为未缴业务基金（例如人口基金和开发署），但儿童基金会和难民署视之为开支，因此，处理办法不一致；

(c) 联合国各实体提交供审计的财务报表的日期不同。这些日期从三到四个月不等，因此，影响年终结算和对账程序以及可用于审计的时间；

(d) 联合国各实体收到用于支持业务和执行方案的捐款。委员会注意到，联合国各实体对相同的捐款，有些情况下对来自同一捐助方的条件相同的捐款，实行不同的会计处理办法。例如，开发署只在收到现金后方承认捐款，而联合国、近东救济工程处、人口基金和难民署等其他实体则在同捐助方签署协议时便在账户中承认捐助方的一些捐款。

67. 委员会担心，不一致的影响是，无法通过比较联合国各实体的财务报表得出重要的相同之处。同样，不同的规则有可能导致各实体为取得比较优势而在向捐助方募集资金时采取区别对待。

68. 委员会了解当前为协调联合国某些实体的规则和条例所开展的工作以及为今后二至四年所规划的《公共部门会计准则》项目的执行工作。委员会认为，规则和条例的不一致的问题应与《公共部门会计准则》的新会计标准一并考虑。

D. 国家执行模式

69. 依照大会第 62/208 号决议，国家执行开支是一种模式，根据这一模式向各执行伙伴（政府和非政府组织）预支资金，而执行伙伴须向联合国组织提交开支报告和审计报告，说明资金的用途。

70. 联合国的几项基金和方案机构，例如开发署、人口基金和难民署，利用了国家执行开支的模式，因此，根据国家方案，执行伙伴和受援国产生了方案开支。委员会注意到，儿童基金会实行类似于国家执行开支的模式，儿童基金会据此向各国政府提供直接的财政支助，称为给政府的现金支助。

71. 委员会注意到各实体之间在运用国家执行开支模式的方式上有所不同，各实体实行不同的规则和程序来管理国家执行开支审计程序，包括须经第三方审计员进行国家执行开支审计的开支，以及收到国家执行开支审计报告的时限。

72. 在儿童基金会，给政府的现金支助毋需进行类似国家执行开支审计程序的强制性审计。同样，儿童基金会把给政府的现金支助视为转移资金时的开支，而国家执行开支预付款只是在执行伙伴提交证明资金使用情况的报告时才承认其为开支。因此，仅仅通过这种程序所提供的保证，要小于通过审计程序提供的保证。

73. 根据儿童基金会同各政府的《基本合作协定》，要求政府合作伙伴向儿童基金会提交经审计的年度财务报表。在 15 个抽查的国家办事处中，没有迹象显示本报告所述期间收到了经审计的财务报表。

74. 委员会注意到人口基金国家执行开支审计进程和结果中存在重大的薄弱环节。在难民署，委员会就为 2008 年 12 月 31 日终了的一年出具的国家执行情况审计证明书比率很低的情况提出了有保留的审计意见。¹ 但是，在本财务期间内，委员会记录了有所改善的情况。

75. 委员会关于国家执行开支和给政府的现金支助模式的结论说明，有必要确保做法的一致性。委员会注意到关于执行现金转移统一办法的举措，将对这一举措进行经常性的审查。

E. 采购和合同管理

治理

76. 在联合国，委员会发现涉及规模不大的政治特派团采购事务的几个问题。这些问题多数产生于秘书处总部适用于政治特派团支助的不确切的法律和程序框架。因此，这些特派团没有适当的采购授权，但却从事采购活动。在这方面，它们从秘书处总部得到的支助很有限，因为有关部门之间在协调上存在差距。

采购规则的遵守情况

77. 在人居署、联合国大学和环境署，委员会注意到干事所下定购单的价值超过了他们的采购授权。

78. 在人口基金，委员会注意到，存在着若干投标不符合人口基金关于投标程序和保存证明采购活动的单据的政策和程序的情况。

79. 在近东救济工程处，有两项合同不符合该工程处的政策和程序。

80. 在儿童基金会，委员会注意到在竞标方面存在着一些缺陷。特别是只向两家供应商发出邀约文件，这不符合《儿童基金会供应手册》的要求。此外，若干采购案未遵守最低投标原则，也没有提出充分的理由。

81. 在开发署，委员会注意到，在所审计的少数国家办事处，这些办事处没有按照安全理事会所禁止的供应商名单，系统地核对可能的供应商，虽然开发署按照

安全理事会第 1267(1999) 号决议明令禁止的供应商名单拟定了评估和监测潜在的供应商的管制措施。

采购规划

82. 在开发署，委员会注意到并非所有国家办事处都编制了采购计划。

83. 在近东救济工程处，委员会注意到采购程序的准备时间过长，且没有审查和跟踪长期未决的采购单的程序。

84. 在卢旺达问题国际刑事法庭，注意到采购活动中的若干缺陷，包括：(a) 总部合同委员会的三项核准中就有两项属于事后批准；(b) 购置计划不及时和不完整；(c) 未及时对进行供应商业绩评估；(d) 在没有评估供应商业绩的情况下即延长若干合同。

85. 在前南斯拉夫问题国际法庭，注意到采购活动中的若干缺陷，包括：(a) 地方合同委员会会议记录迟迟得不到批准；(b) 缺少适当的证明文件，包括登记当地供应商所用的评价表；(c) 合同终止条款方面的监测不足。

供应商数据库的管理

86. 在人口基金，委员会注意到：(a) 一些国家办事处没有充分地保存供应商登记文件；(b) 一些供应商的身份号有重叠。人口基金后来将供应商的登记工作予以外部承包。

87. 在项目厅，委员会注意到：(a) 项目厅供应商数据库中接收和评价供应商申请和供应商登记的职责区分不足；(b) 供应商审查委员会于 2009 年初建立，但截至 2009 年 11 月 11 日，委员会没有开过会或履行职能；(c) 收到供应商申请表与审查申请及在数据库登记供应商之间的筹备时间存在延误。

88. 在人居署和环境署，供应商数据库中的大多数供应商没有正式进行登记。

F. 非消耗性财产

89. 联合国各单位、基金和方案机构给非消耗性财产所下的定义各有不同。但是，委员会根据它审查联合国及其各基金和方案机构的财务报表的附注的结果，估计截至 2009 年 12 月 31 日，各机构界定的非消耗性财产的总价值大约合计 14 亿美元(2007 年为 12 亿美元)。由于很多组织在编制《公共部门会计准则》时进行了实物核对和估值，披露金额有可能有实质性变化。

90. 委员会审查了各实体现有的非消耗性财产安排，并注意到下列各种缺陷的实例：(a) 盘存报告中开列的某些物品已经不知下落，或者已经过时；(b) 没有足够的实物盘点程序或者没有始终如一地进行实物清点；(c) 实物清点的物品与固定资产登记册中的物品之间存在出入；(d) 某些实体保持人工固定资产登记册，容易出错，其数据的进出因设计而变得难以操控；(e) 在没有证明文件的情况下

调整固定资产登记册；(f) 没有始终如一地对实物盘存和固定资产登记册进行对账；(g) 有些物品并未一贯列入盘存报告；(h) 资产管理程序不够充分，例如给各项资产加标签以及固定资产登记册中适当记录资产的详细情况。

91. 大多数这些缺陷业经委员会在几个两年期指出，必须予以解决，因为考虑到资产的保管是官员的重要职责，且考虑到采用《公共部门会计准则》后，资产的会计处理方法将有重大的改变。

92. 《公共部门会计准则》的采用也应该是给各组织一个机会，对非消耗性财产的管理和会计工作采用统一的规则。委员会的确发现，现行的规则因组织而不同。

G. 消耗性财产

93. 在本两年期内，根据以往审计结果，委员会认识到消耗性财产有时会产生大笔开支以及预期《公共部门会计准则》所规定的会计和披露需要，对消耗性财产进行了审查，并在下文中强调了其中的几项结果。

94. 在人口基金，全球避孕商品方案消耗性财产货存的价值没有按照《财务条例和细则》的规定在财务报表的正文中披露，虽然财务报表附注中作了披露。人口基金披露的消耗性财产的价值被低报，因为这一价值并未包括区域/次区域中心和国家办事处所拥有的货存。

95. 近东救济工程处第一次在资产负债表中确认了消耗性财产。委员会注意到近东救济工程处所做努力；但这种努力需要在《国际公共部门会计准则》适用后加以完善和改进。委员会注意到在没有证明文件的情况下发放货存、盘存管理不当以及实物盘存与系统所记录盘存之间存在出入的情况。

96. 在儿童基金会，委员会注意到未及时向财产调查委员会提交几近到期的活贷存报告；货存物品长达六个月到五年之久；一些库房的储藏条件不能令人满意，影响方案供应品质量的情况。

97. 几个实体未在财务报表的正文和财务报表的附注中披露消耗性财产的价值。但是，已利用或库存消耗性财产的价值对一些组织来说并非总是重要的。

98. 委员会提出了解决这些缺陷的建议，同时顾及消耗性财产的估值及其会计处理方法将随着《公共部门会计准则》的实施而发生变化。

99. 《公共部门会计准则》的采用还应该让各组织有机会采用消耗性财产管理和会计统一规则。委员会的确发现，现行的规则因组织而不同。

四. 重大问题——委员会报告节录

A. 财务报表事项

100. 财务报表事项包括对收支报表进行审计发现的缺陷；资产、负债和储备金及余额报表；现金流量表；财务报表的披露。

未清债务

101. 委员会注意到未清债务管理方面的几种非常规做法：(a) 存在过多核销上期未清债务的情况；(b) 存在在缺乏有效证明文件的情况下提出承付款项的情况；(c) 存在没有根据《财务条例和细则》审查或核实未清债务的情况。

长期应收未收款项和长期未偿应付款项

102. 委员会注意到存在长期应收未收款项和长期未偿应付款项的情况，其中有些情况同遗留系统问题有关。在一些情况下，这是因为缺乏成熟的数据以采取适当的后续行动。在某些情况下，没有规定政策或机制以考虑长期应收未收款项造成的损害。

103. 在环境署，向多边基金的未缴认捐款金额为 1.839 亿美元，相当于 2008-2009 年认捐款金额(2.545 亿美元)的 72%。超过 1.17 亿美元的未缴认捐款时间已超过五年。委员会建议环境署考虑制定处理长期未缴认捐款问题的会计政策。

总分类账与分类账的对账

104. 在养恤基金，委员会注意到该基金没有在该基金付给联合国的款项与联合国代表该基金支付的款项之间定期进行对账。此外，委员会还注意到总分类账和应付款项分类账之间存在出入，也没有在这两种模式之间定期进行对账。

来自经常性预算的捐款

105. 在联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)、环境署和人居署，收支报表没有列入来自联合国经常预算的资金。委员会认为，应将此种资金列入收支报表中。

B. 信托基金

106. 在联合国、开发署、环境署和人口基金，委员会强调了有余额、但在整个两年期内开支极少或没有开支的信托基金的情况。委员会担心，可能存在影响上述组织声誉的风险，将这些组织视为无法交付答应捐助方交付的项目，或者可能违反向捐助方作出的承诺。

C. 成果预算制和基于成果的管理

107. 行预咨委会在其报告 A/63/474 中请委员会继续强调审查对成果预算制和基于成果的管理。

108. 委员会注意到各组织存在各种各样的问题。这些问题是：(a) 未能始终如一地及时提交管理工作计划并获得核准；(b) 成绩指标不具体、无法衡量、不实际和不及时；(c) 委员会无法核实若干成就，因为业绩报告中并非所有信息都附有证明文件；(d) 预期成就与相应目标之间的关系有时候不明确。

109. 关于联合国(第一卷)，委员会认为，现有程序在提高效力和效益方面尚待努力。对成果预算制的决定寄予的期望，看来同联合国内部执行的程序不相称。

D. 金库和现金管理

110. 联合国及其数个基金和方案机构(包括养恤基金)管理实质性短期或中期金融资产。截至 2009 年 12 月 31 日的投资余额，包括现金和现金公库，大约为 180 亿美元，而截至 2007 年 12 月 31 日为 150 亿美元(增加 20%)。加上养恤基金，截至 2009 年 12 月 31 日的投资结余，包括现金和现金公库，总额是 510 亿美元，而截至 2007 年 12 月 31 日为 450 亿美元(增加 13%)。

表. 2

联合国及其基金和方案机构的现金和投资股份

(单位：千美元)

组织	现金和定期存款		投资		现金公库		共计	
	2009 年	2007 年	2009 年	2007 年	2009 年	2007 年	2009 年	2007 年
联合国(第一卷)	53 525	72 311	76 773	68 129	3 899 224	2 730 863	4 029 522	2 871 303
贸发会议/世贸组织	9	4	—	—	55 417	44 938	55 426	44 942
联合国大学	41 566	35 902	274 091	321 131	14 491	8 759	330 148	365 792
开发署	1 465 631	1 205 175	6 345 020	5 575 648	—	—	7 810 651	6 780 823
儿童基金会	2 138 491	2 229 829	838 952	445 000	—	—	2 977 443	2 674 829
近东救济工程处	337 082	212 046	—	—	—	—	337 082	212 046
研训所	9	10	—	—	14 053	12 896	14 062	12 906
难民署	382 615	342 127	—	—	—	—	382 615	342 127
环境署	6 786	35 032	—	—	368 560	255 514	375 346	290 546
人口基金	12 358	820	578 423	593 742	—	—	590 781	594 562
人居署	1 888	22 858	—	—	207 726	151 301	209 614	174 159
联合国毒品和犯罪问题办公室	29 568	18 153	245 824	195 722	—	—	275 392	213 875

组织	现金和定期存款		投资		现金公库		共计	
	2009 年	2007 年	2009 年	2007 年	2009 年	2007 年	2009 年	2007 年
项目厅	444 070	50 118	—	—	—	—	444 070	50 118
卢旺达问题国际 刑事法庭	1 544	1 118	—	—	53 170	19 202	54 714	20 320
前南斯拉夫问题 国际法庭	9 636	3 202	—	—	50 067	34 991	59 703	38 193
共计	4 924 778	4 228 705	8 359 083	7 199 372	4 662 708	3 258 464	17 946 569	14 686 541

111. 上文所述现金和投资股份不包括养恤基金大量的投资组合资源(大约 330 亿美元),也不包括联合国代管账户、联合国赔偿委员会、《联合国气候变化框架公约》、《联合国防治荒漠化公约》和近东救济工程处工作人员节约储金等其他组织的余额,这些余额不属于本报告的范畴。

112. 表 2 显示大约有 180 亿美元的作为投资或现金持有的可动用现金资源。产生这些余额有各种各样的原因,例如:预收(即在开展活动之前)的捐款、周转基金、执行活动开展当中持有的现金和(或)前个阶段未动用(现金)资源和(或)盈余。

113. 现金资源的管理是行政当局的重要职责。行政当局在一些情况下制定了专门的财务职能以支持它们的各种需要,甚至支持其他组织的现金管理。随着现金余额的增加,账户、交易和支付货币的数量有所增加,对于系统和经过培训人员的需求也在增加,因此,风险得到了很好的管理,并极大地增加了现金资源的回报。委员会利用这一机会提出此份对现金余额的全面分析,并在今后的任务中对这方面情况进行经常性的审查。

114. 委员会注意到,现金和定期存款、投资及现金公库的金额系依据不同的会计细则和惯例,因此,只应被视作对于总值的一种估算。

现金管理

115. 在联合国,委员会注意到,对经授权投资工具的技术特性作了说明,但没有详细说明投资组合的构成、其流动性、其赢利性及其所面临的已确定的诸多风险之间的联系。此外,委员会还发现,行政当局仅对规定同某一对应方共同进行的投资最高总金额的限额进行了监测。《联合国投资管理导则》所确定的所有其他限额都不经过其他的监测程序。因此,存在着超过限额和不遵守风险管理政策的危险。

116. 在开发署,委员会计算了开发署以往五个两年期现金和现金等价物的余额,并注意到,从 2000-2001 年到 2008-2009 年,现金和投资余额增加了 267%,由 19 亿美元增加到 70 亿美元。在这一期间,库存现金在方案支出中的百分比由

47%增加到 81%，而库存现金在捐款总额中的百分比由 39%增加到 68%。委员会认为这一数据意味着：(a) 方案开支的速度没有跟上捐款流入的速度；(b) 当前现金和投资都在增长，几乎是开发署两年的方案开支的数额；(c) 由于现金捐款业已到位且在增加，开发署对未来活动的资金情况有了更大的把握。

117. 在项目厅，委员会发现零用金票券管理方面存在缺陷，在关闭遗留的定额备用金账户时，一些款项没有完全对账调节。

118. 在人居署的一个区域办事处，委员会发现未遵守关于提取现金以及在银行单据上签字的规定的情况。

119. 截至 2009 年 12 月 31 日，联合国毒品和犯罪问题办公室一个国家办事处的银行账户上出现 2 700 万美元的余额，相当于该办公室的 92%的现金和定期存款。为证明建立该银行账户以及该账户使用的条件而提出的官方文件，并没有充分证明该办公室遵守了联合国关于使用和管理这一账户的细则，特别是在保护自身免遭同经济条件有关的金融风险及东道国实行的立法限制方面。

120. 在儿童基金会，总额 5.0786 亿美元的现金转移截至 2009 年 12 月 31 日仍未结账，其中共计 451 万美元未结超过 9 个月。此外，在若干外地办事处，没有收到执行伙伴出具的现金转账收款确认书。

银行对账程序

121. 在开发署，委员会访问国家办事处时注意到每月银行对账工作的绩效有所提高。但一些国家办事处存在长期未结清的对账项目，在若干国家办事处，在进行银行对账时没有将责任分开。

122. 在近东救济工程处，18 个银行 2009 年 12 月的账户没有经过高级管理人员的审查。

123. 在人口基金，未对一家本地货币银行账户进行银行对账，同时还存在长期未结清的对账项目和未定用途存款。

124. 在难民署，委员会注意到，难民署有 12 个账户截至 2009 年 12 月 31 日的银行确认报表与总分类账的期终结余之间达 38 100 美元的差额原因不明或未经改正。

E. 方案机构和项目管理

125. 在环境署，委员会注意到向执行伙伴支付款项使用了不同的会计方法。委员会认为应将这些方法加以统一。

126. 在联合国毒品和犯罪问题办公室，委员会注意到，总共向开发署支付了 1.39 亿美元，用于代表该办公室实施国家执行项目。但是，对开发署记录进行的对账表明存在 250 万美元的出入。委员会建议该办公室立即着手解决这一问题。

127. 在联合国大学，委员会注意到没有制定项目管理手册对项目执行情况进行监测，若干项目工作计划没有具体说明排定的活动和工作人员差旅计划。

128. 在开发署，委员会注意到，为未清时间超过 6 个月的项目垫付了 1 380 万美元，说明清算垫款进度缓慢。

129. 薪资成本占用联合国很大一部分资源。人力资源是联合国工作和方案得以实施的机制。委员会继续审查了人力资源管理的一些相关方面，详细情况见每一实体的审计报告。

F. 人力资源管理

130. 委员会继续注意到，没有始终及时地填补空缺。这一审计结果相当普遍，委员会在对维持和平的审计中也得出过这样的审计结果。

131. 委员会还注意到，没有始终如一地按时编制和完成工作人员业绩评价报告。

132. 在开发署、人口基金和项目厅，委员会注意到对于休假管理的管控和进程(例如保持人工请假记录)存在若干缺陷。

G. 信息技术

133. 委员会对开发署、近东救济工程处和养恤基金实行了信息技术一般控制审查。由于开发署、人口基金和项目厅共用机构资源规划系统(Atlas)，对开发署进行的信息技术一般控制审查涵盖了对所有三个实体的测试。

134. 在开发署，委员会注意到信息技术安全政策目前是草稿，未经核准，开发署的控制变化程序以及用户账户管理程序均存在缺陷。委员会还注意到，国家办事处服务器室实际进出和环境的控制均不够充分。开发署通知委员会其已采取几项补救行动。

135. 在养恤基金，委员会对养恤金给付(养恤金管理系统)及总分类账(Lawson)系统实行的信息技术控制进行了一般控制审查，并注意到该基金的用户账户管理程序和改变控制程序出现缺陷。

136. 在近东救济工程处，委员会注意到：(a) 信息系统安全政策尚未获得核准；(b) 信息技术部门职责分工不足，在这一部门，程序设计员不受控制地接触生产环境，可以在生产环境中对方案作出改动，而改动又得不到独立的审查；(c) 近东救济工程处没有全面实施委员会提出的建议，即：制定全面的灾后恢复和业务连续性规划，并将规划通知所有人员和对灾后恢复计划进行测试、审查和更新；(d) 委员会就用户账户管理以及服务器室的管控问题提出了几项意见。

H. 运输和差旅管理

137. 联合国及其基金和方案机构之间在差旅管理上实行不同的规则。委员会注意到各实体间在差旅管理方面存在以下薄弱环节：(a) 没有始终在差旅前按规定

时间提交旅行申请，有时是差旅日期后才提交；(b) 没有始终在旅行日结束后提交旅行报销申请；(c) 在某些情况下，对预支旅费的监测不足，导致高额의长期应收未收款项。

I. 内部审计职能

138. 联合国和相关实体的内部审计职能由内部监督事务厅(监督厅)进行，大多数基金和方案机构拥有自身的内部审计职能。

协调

139. 为了扩大审计范围和避免审计工作重复，委员会同联合国及其基金和方案机构的各个内部审计职能单位进行了协调，以确保有效使用审计资源。以开发署和养恤基金为例，这导致委员会根据其各自内部审计职能单位进行的某些工作，对它们的范围和计划开展的审计活动进行了审查。特别是，就养恤基金而言，委员会通过审查对投资管理/遵守内部政策和财务报告程序的情况的结果，力求扩大对于风险领域的覆盖面。就开发署而言，由于审计和调查处进行审计的结果(开发署全球发薪、福利和补助金职能)，委员会限制了开发署在全球发薪(哥本哈根)领域的程序。

140. 这些实例说明，委员会继续注意到，在各内部审计部门提供的服务、应用《国际审计准则》规定外部审计员的评估和最后依靠内部审计员的工作方面的改进，带来了切实的好处。

内部审计覆盖范围

141. 在环境署、联合国毒品和犯罪问题办公室、前南斯拉夫问题国际法庭、卢旺达问题国际刑事法庭、人居署、难民署和近东救济工程处，委员会注意到，内部审计计划尚未完全制定，原因主要是各自内部审计单位存在空缺。委员会担心，这种情况将减少对于各自内部审计单位所确定的高风险领域审计的覆盖范围。

142. 委员会注意到，联合国大学和训研所本身没有内部审计职能，而是依靠监督厅进行这一工作。但委员会注意到，监督厅没有对本报告所述期间进行任何审计。在联合国大学，这是因为联合国大学与监督厅尚未制定关于内部审计事务的资助协议。委员会得知，监督厅建议通过设置一个由联合国大学和其他联合国培训机构共同资助的职位，对供资机制作出改变。

对《公共部门会计准则》实施情况的审计

143. 委员会强调，在今后《公共部门会计准则》实施的几年里，可以动员内部审计员对各组织掌握的特殊知识。《公共部门会计准则》项目面临执行方面的风险，因此，对内部审计开展的项目风险管理活动进行适当的审查将是非常重要的。

此外，在各组织作出同企业资源规划相关的设计决定，或者考虑会计政策选择时，内部审计员能够为管理层发挥重要的内部探测板的作用。

J. 同具体组织有关的其他事项

前南斯拉夫问题国际法庭

144. 法庭未能实现安全理事会第 1503 (2003) 号决议所载完成工作战略的目标，即到 2008 年底完成所有一审工作，在 2010 年完成所有工作。不过，安理会第 1877 (2009) 号和第 1900 (2009) 号决议注意到法庭提出的关于其无法在 2010 年内完成所有工作的评估意见。根据财务报表附注 8，预计到 2012 年 9 月完成所有审判工作，并预计到 2013 年年中基本完成所有上诉工作。此外，根据法庭在 2010 年 3 月更新的最新审案日程表，有望在 2014 年 6 月前完成所有上诉工作。

卢旺达问题国际刑事法庭

145. 法庭未能实现安全理事会第 1503 (2003) 号决议所载《完成工作战略》的目标，即到 2008 年底完成所有一审工作，在 2010 年完成所有工作。根据关于卢旺达问题国际刑事法庭完成工作战略的最新报告 (S/2009/587)，预期大多数审判工作将于 2010 年底完成，有些工作会延续到 2011 年。此外，根据法庭 2010 年 3 月更新的最新审案日程表，有望于 2013 年底完成所有上诉工作。

准备金和基金结余赤字

146. 在卢旺达问题国际刑事法庭，本报告所述期间的准备金和基金结余出现 879 万美元的赤字，而上一个两年期的赤字为 3 848 万美元，同比赤字减少 2 969 万美元。

南非审计长兼

联合国审计委员会主席

特伦斯·诺姆贝姆贝(签名)

中国审计长

刘家义(签名)

法国审计院第一院长

迪迪埃·米戈(签名)

2010 年 6 月 30 日

附件一

2009 年 12 月 31 日终了财政期间业经审计的组织

两年期报告	审计组长
联合国 ^a	法国
贸发会议/世贸组织国际贸易中心 ^b	法国
联合国大学 ^c	中国
联合国开发计划署 ^d	南非
联合国儿童基金会 ^e	中国
联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处 ^f	南非
联合国训练研究所 ^g	中国
联合国环境规划署 ^h	法国
联合国人口基金 ⁱ	南非
联合国人类住区规划署 ^j	法国
联合国毒品和犯罪问题办事处 ^k	法国
联合国项目事务厅 ^l	南非
起诉应对 1994 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间在卢旺达境内的种族灭绝和其他严重违反国际人道主义法行为负责者和应对这一期间邻国境内种族灭绝和其他这类违法行为负责的卢旺达公民的国际刑事法庭 ^m	中国
起诉应对 1991 年以来前南斯拉夫境内所犯严重违反国际人道主义法行为负责者的国际法庭 ⁿ	中国
委员会还审查了联合国合办工作人员养恤基金的账目,其有关的审计报告将包括在联合国工作人员养恤金联合委员会的报告 ^o 之中	南非
年度报告	
联合国难民事务高级专员经管的基金 ^p	法国

^a 大会正式记录,第六十五届会议,补编第 5 号》(A/65/5(Vol. I))。此外,委员会还提出了关于基本建设总计划的报告,同上,《补编第 5 号》(A/65/5(Vol. V))。

^b 同上,《补编第 5 号》(A/65/5(Vol. III))。

^c 同上,《补编第 5 号》(A/65/5(Vol. IV))。

^d 同上,《补编第 5 A 号》(A/65/5/Add. 1)。

^e 同上,《补编第 5 B 号》(A/65/5/Add. 2)。

^f 同上,《补编第 5 C 号》(A/65/5/Add. 3)。

^g 同上，《补编第 5 D 号》(A/65/5/Add. 4)。

^h 同上，《补编第 5 F 号》(A/65/5/Add. 6)。

ⁱ 同上，《补编第 5 G 号》(A/65/5/Add. 7)。

^j 同上，《补编第 5 H 号》(A/65/5/Add. 8)。

^k 同上，《补编第 5 I 号》(A/65/5/Add. 9)。委员会对联合国国际药物管制规划署基金进行审计并提出报告，该基金由联合国毒品和犯罪问题办公室管理。

^l 同上，《补编第 5 J 号》(A/65/5/Add. 10)。

^m 同上，《补编第 5 K 号》(A/65/5/Add. 11)。

ⁿ 同上，《补编第 5 F 号》(A/65/5/Add. 12)。

^o 同上，《补编第 9 号》(A/65/9)。

^p 同上，《补编第 5 E 号》(A/65/5/Add. 5)。

附件二

各组织对截至 2007 年 12 月 31 日提出的建议的实施状况

组织	建议数目	充分实施	实施中		未实施		因事态发展 而过时
			2006-2007 年 以前	2006-2007 年 期间	2006-2007 年以前	2006-2007 年 期间	
联合国	70	38	2	24	0	3	3
贸发会议/世贸组织国际贸易中心	4	1	1	2	0	0	0
联合国大学	19	11	0	5	0	2	1
联合国开发计划署	82	53	4	21	0	2	2
联合国儿童基金会	38	26	0	12	0	0	0
联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处	31	12	9	9	0	0	1
联合国训练研究所	12	10	0	1	0	0	1
联合国难民事务高级专员办事处 ^a	19	8	1	10	0	1	0
联合国环境规划署	11	7	1	3	0	0	0
联合国人口基金	59	29	4	23	0	3	0
联合国人类住区规划署	17	13	0	3	1	0	0
联合国毒品和犯罪问题办公室	19	11	0	5	0	3	0
卢旺达问题国际刑事法庭	8	5	1	2	0	0	0
前南斯拉夫问题国际法庭	7	4	0	2	0	0	1
联合国合办工作人员养恤基金	27	10	2	13	1	0	1
联合国项目事务厅	95	67	4	6	0	0	18
共计	518	305	28	141	2	14	28
占总数百分比	100	59	5	27	1	3	5

^a 联合国难民事务高级专员办事处采用年度财政周期，因此，报告中所列数字是截至 2008 年 12 月 31 日提出的建议。