



第六十五届会议

议程项目 127 和 143

财务报告和已审计财务报表以及审计委员会的报告

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

审计委员会关于 2010 年 6 月 30 日终了财政期间联合国维持和平行动账户的报告和秘书长关于审计委员会就联合国维持和平行动所提各项建议执行情况的报告

行政和预算问题咨询委员会的报告

1. 在审议审计委员会关于 2010 年 6 月 30 日终了财政期间联合国维持和平行动账户的报告(见 A/65/5(第二卷), 第二章)期间, 行政和预算问题咨询委员会会见了该委员会的审计事务委员会成员。咨询委员会还就秘书长关于审计委员会就 2010 年 6 月 30 日终了财政期间联合国维持和平行动所提各项建议执行情况的报告(A/65/719), 同秘书长的代表以及主管内部监督事务厅副秘书长讨论了审计委员会的审计结果。
2. 审计委员会审查了联合国总部、15 个在役外地特派团中的 14 个、26 个已结束特派团的维持和平账户和行动以及维持和平准备基金、维持和平行动支助账户、意大利布林迪西联合国后勤基地(后勤基地)和离职后健康保险方案这 4 个专用账户。
3. 审计工作是按照联合国《财务条例和细则》第七条以及国际审计准则进行的。这些准则要求审计委员会遵守道德操守要求, 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。审计委员会的报告指出, 这些准则已重新颁布, 适用于 2009 年 12 月 15 日或此后开始的会计时期。尽管这些准则不是必须遵守的准则, 但审计委员会选择采用订正准则, 对联合国维持和平行动 2009/10 财政期间形成审计意见。审计委员会还按照财务条例 7.5



审查了维持和平行动。该条要求审计委员会就财务程序、会计制度和内部财务控制以及维持和平行动总体行政和管理的效率问题提出意见。

4. 咨询委员会赞扬审计委员会继续提出高质量的报告，并欢迎在咨询委员会会议的早期阶段及时提交。咨询委员会还欢迎及时提交秘书长关于审计委员会各项建议执行情况的报告，并相信，行政部门今后将继续确保在审计委员会提交相关报告的同时提出报告供咨询委员会审议。

5. 咨询委员会注意到，审计委员会审计发现，特派团行政职能的总体控制和成效各不相同，特别是由于本报告所述期间许多特派团开展活动所处的业务条件动荡而变化迅速。虽然审计委员会警告说没有理由自满，但最后表示，与上一个财政期间相比，在维持和平行动的财政和行政管理方面总体上有所改善。咨询委员会注意到审计委员会指出的改善，期望这一趋势在即将到来的财政期间将得以持续。

6. 就 2009/10 财政期间而言，审计委员会就该审查期间的财务报表出具了未经修订的审计意见。咨询委员会注意到，审计委员会在不对审计意见表示保留的前提下，就本期间着重提到两个事项(即非消耗性财产和消耗性财产)，把这两个事项作为希望引起特别关注的关切领域。委员会记得，在前三个财政期间，审计委员会都曾出具经修改的审计意见，每次都重点提到与管理与控制非消耗性财产有关的事项；就 2007/08 和 2008/09 财政期间另外重点提到与消耗性财产有关的事项。

7. 审计委员会在报告中突出提到了其认为应提请大会注意的问题，而审计委员会的其它审计结果和建议则列入审计委员会的管理信函，提请行政部门注意。审计委员会就 2009/10 财政期间提出了 20 条主要建议，与此相比，2008/09 财政期间提出了 30 条主要建议。和以往一样，审计委员会重申了以前提出过的一些建议。审计委员会还发出了 15 份管理信函，这一数目同 2008/09 财政期间相同。

8. 审计委员会跟踪了一些以往建议的落实情况，并注意到，在 2008/09 财政期间 86 项建议中，38 项(44%)已经执行，45 项(53%)得到部分执行，2 项(2%)未执行，1 项(1%)已因事态发展而过时。相比之下，就 2007/08 财政期间而言，有 40% 已经执行，53% 得到部分执行。审计委员会还评价了已部分执行或尚未执行的建议的年限，并注意到，在 45 项部分执行和 2 项尚未执行的建议中，16 项(34%)是就 2007/08 财政期间提出的，1 项(2%)是就 2006/07 财政期间提出的，2 项(4%)是就 2005/06 财政期间提出的，1 项(2%)是就 2003/04 财政期间提出的。关于 2008/09 财政期间 2 项未执行的建议，审计委员会的第一条建议是行政部门应加快筹备在财务报表和(或)财务报表附注中记录和披露消耗性财产的工作，并注意到，在 2009/10 财政期间，行政部门仍然没有披露尚未使用、估计价值达 4.02 亿美元的消耗性财产。审计委员会的第二项建议是，联合国组织刚果民主共和国

稳定特派团(联刚稳定团)和联合国中非共和国和乍得特派团(中乍特派团)对备用零件进行管理,以减少车辆等候时间(见 A/65/5(Vol. II),第二章,第 14 和 15 段)。

9. 在以下各段,咨询委员会谈到一些与审计委员会的审计结果相关的一般性问题,并就共有的问题提出各种看法、意见和建议。如果相关,咨询委员会将再次参照审计委员会在其关于有关特派团预算报告的报告中就具体维持和平行动提出的建议。同样,咨询委员会将在审议秘书长关于联合国空中行动的报告(A/65/738)时提出对联合国空中行动的看法(也见下文第 27 段)。

10. 咨询委员会注意到,审计委员会认为就正在进行的相关发展情况和外勤支助部执行全球外勤支助战略的进展情况发表意见为时过早,但打算在以后进行审计审查时这样做。在这方面,咨询委员会将在审议秘书长关于执行全球外勤支助战略的进展情况的报告(A/65/643)时向大会提出意见和建议。

11. 秘书长在其关于审计委员会各项建议执行情况的报告中指出,多数反复提出的审计建议的一些根本原因包括:空缺率高;系统陈旧;向新的会计标准过渡;向新过程和程序过渡;对程序和准则的解释不一致;以及培训不够(见 A/65/719,第 11 段)。咨询委员会认识到秘书长列举的这些问题都对维持和平行动的行政和业务活动产生影响,但同时认为,所列举的原因都是行政部门应该解决的。

12. 咨询委员会深感关切的是,在过去几个财政期间,审计委员会在继续发现系统性缺点以及反复出现、相互关联的问题。咨询委员会曾多次就审计委员会各项建议落实比例很低的问题表示严重关切,这表明管理层没有采取足够行动来解决根本原因(A/64/708,第 8 和第 9 段)。咨询委员会感到遗憾的是,审计委员会不得不重复几个领域的建议,其中包括消耗性和非消耗性财产、未清债务、采购和合同管理以及人力资源管理。咨询委员会指出,根据对维持和平投入的资源数额,维和行动的管理和行政方面存在审计委员会所查明的问题,使本组织面临着不必要的财政风险。因此,咨询委员会再次呼吁充分、迅速地执行审计委员会的各项建议。咨询委员会进一步强调,管理层就此事采取的行动同本组织为实现问责制而做出的总体努力密切相关。

消耗性和非消耗性财产

13. 上文第 12 段指出,咨询委员会感到关注的是,审计委员会突出提到的两个问题与非消耗性和消耗性财产有关,它们是审计委员会在前几个财政期间已提出的反复出现的问题。审计委员会指出,虽然同先前财政期相比已出现一些改进,但审计委员会长期关注的问题没有得到充分解决。未得到解决的缺陷包括:资产对账拖沓;资产下落不明;约 4.02 亿美元的消耗性资产未被披露;职责分工不够清楚;以及接收和检查程序不充分(A/65/5(第二卷),第 124-143 段)。在这方面,行政当局的答复是,披露消耗性财产需要投入大量行政资源,以获取、维护

并验证基础数据，此项努力将耗费若干年时间。不过行政当局还说，它仍致力于在 2014 年 6 月前克服数据限制，因为它在准备实施新企业资源规划系统和执行《公共部门会计准则》(见 A/65/719，第 50 和 51 段)。至于非消耗性财产，行政当局不同意对非消耗性财产进行充分和彻底实物核查的建议，指出，鉴于实地的行动与安全条件，已制定 10% 的风险承受率(同上，见第 38 和 39 段)。

14. 虽有管理部门表达的观点，咨询委员会仍同意审计委员会的意见，即必须对持有的资产进行妥善管理并完全入账。上文第 11 段还指出，咨询委员会对行政当局做出的解释感到关切，即包括涉及财产管理建议在内的各项建议长期无法落实，主要是因为空缺率高、系统过时以及对准则或程序解释不一致等根本原因。咨询委员会感到遗憾的是，多年来，安装库存管理信息技术专业系统(包括“伽利略”系统)似乎没有对改进总体资产管理产生任何可见的影响。虽然普遍期望新企业资源规划系统将纠正大部分资产管理缺陷，但咨询委员会继续强调，只要系统性不足依然存在，采用新信息技术系统本身无法解决任何相关问责问题(又见 A/64/708，第 11 段)。此外，鉴于 2014 年将执行的《国际公共部门会计准则》有充分披露消耗性和非消耗性财产的规定，咨询委员会期望将尽一切努力，确保充分达到新准则规定的要求。

未清债务

15. 未清债务是指为尚未收到或交付的货物和服务记录的支出和负债。审计委员会指出，截至 2010 年 6 月 30 日，未清债务达到 13.8 亿美元，占总支出的 18%。审计委员会特别强调，联合国非索特派团支助办事处(非索特派团支助办)、联合国苏丹特派团(联苏特派团)和非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)有共计 2 661 万美元的未清债务没有遵守生成债务的标准。审计委员会进一步指出，大量债务是在接近财政年度终了时生成的，这引起了审计委员会的关注，即生成债务可能是为了储备本年度编入预算的资金，以便在下一个年度使用。这种做法可能会扭曲财务报表反映的支出(见 A/65/5(第二卷)，第 27-33 段)。咨询委员会同意审计委员会所表示的关切。此外，咨询委员会还关注的是，不按照《财务条例和细则》规定的标准生成债务，表明预算控制与管理不够充分，并可能造成财务报表显示的支出虚高。咨询委员会打算在审议具体维持和平行动的预算执行情况报告和拟议预算时酌情处理这一问题。

采购与合同管理

16. 咨询委员会感到关切的是，与采购有关的建议因未执行而反复提出，并回顾以前就这一问题发表的意见(A/64/708，第 17-19 段和 A/65/498，第 28 和 29 段)。审计委员会在其报告中提出了对采购与合同管理的意见，其中包括：招投标过程的缺陷(包括给予潜在供应商的投标时限比《采购手册》建议的时限短，以及接受误期标书的做法不一致)；以及与总部合同委员会程序有关的问题(例如没有追

踪合同委员会各项建议执行情况的机制)。审计委员会还对两份合同提出关切,这两份合同涉及在达尔富尔混合行动修建特派任务生活津贴房舍和总部办公房舍。审计委员会建议,鉴于两份合同的金额以及涉及的风险,外勤支助部应请内部监督事务厅进行一次审查。行政部门已接受建议,并已开始行动(见 A/65/5(第二卷),第二章,第 179-213 段)。咨询委员会同意审计委员会的意见,即需要尽快纠正这些缺陷,同时强调本组织采购与合同管理活动的高风险性质。咨询委员会还期望按照建议,由内部监督事务厅(监督厅)对达尔富尔混合行动的房舍合同进行审查,并就审查结果提出报告。

人力资源管理

17. 咨询委员会同样关注审计委员会报告中反复出现、一直没有得到充分执行的人力资源相关建议(A/64/708,第 30 段)。就 2009/10 年财政期间而言,审计委员会特别指出,空缺率高的问题依然令人关注,指出 15 个维持和平特派团的总空缺率为 16%,与上一年一样,新成立特派团的总体空缺率为 43%(与之相比,截至 2009 年 6 月 30 日这一比率为 35%)。审计委员会还提请注意一些维持和平特派团长期存在的空缺,例如联合国海地稳定特派团(联海稳定团)、联刚特派团、联合国利比里亚特派团(联利特派团)和达尔富尔混合行动以及后勤基地。这种情况可能表明已不再需要这些员额,应在未来的拟议预算中重新说明设立这些员额的理由(见 A/65/5(第二卷),第 216-220 段)。咨询委员会同意审计委员会关于人力资源管理的意见和建议,敦促行政部门确保毫不拖延地予以落实。咨询委员会尤感关切的是,虽然近年来采取了一系列举措,其中包括部署“老虎小组”,把征聘权下放给特派团以及在外勤支助部设立职业类主管,但空缺率高的问题依然存在。

执行《国际公共部门会计准则》

18. 审计委员会指出,维持和平行动执行《公共部门会计准则》将遵循秘书处的时间表,并且由于购置企业资源规划系统出现延误,预计将为 2014 年 6 月 30 日终了期间编制第一批符合《公共部门会计准则》的维持和平行动财务报表(A/65/5(第二卷),第二章,第 24-26 段)。审计委员会还注意到,行政部门曾表示,如果各维持和平特派团于 2013 年第二季度完成采用企业资源管理系统的工作,将考虑为 2013 年 6 月 30 日终了年度编制符合《公共部门会计准则》的财务报表。虽然审计委员会没有深入审查《公共部门会计准则》有关问题,但指出,需要适当考虑维持和平行动在这方面的特别需要,并对如何准确和公允地列报消耗性和非消耗性资产价值的问题表示关注。审计委员会告知咨询委员会,愿意非正式地就《国际公共部门会计准则》相关问题向行政部门提供指导,以推动采用进程,并避免稍后阶段可能出现的问题。咨询委员会继续鼓励审计委员会就《公共部门会计准则》提供此类建议和指导(又见 A/65/498,第 20 段)。

19. 咨询委员会指出，行政部门根据《公共部门会计准则》每年而不是每两年编制一次财务报表，将对审计委员会所需的资源产生影响，因为委员会届时将需要每年都进行财务审计。正如先前所强调的，需要在计划于 2014 年执行《国际公共部门会计准则》之前，审议审计委员会在这方面的作用和资源（见 A/65/498，第 13 段）。在这方面，咨询委员会得知，审计委员会打算将需要增加资源的要求同每年审查财务报表所增加的工作量挂钩。咨询委员会将在审查 2012–2013 两年期拟议方案预算时审查审计委员会的请求。

维持和平行动支助账户

20. 审计委员会对维持和平行动支助账户进行了审查，指出支助账户资源已经从 2000/01 财政期间的 6 000 万美元增至 2009/10 财政期间的 3.23 亿美元（包括为企业资源规划项目供资的 2 900 万美元），增加了 438%（A/65/5（第二卷），第 52–79 段）。审计委员会指出，确定由支助账户提供经费的员额的具体标准不清楚。审计委员会还发现，常常无法确定支助账户员额与维持和平行动的活动之间的关系，原因是工作人员的工作计划和电子考绩报告表述得很笼统。在由支助账户提供经费的 152 个抽样员额中，34 个员额的工作计划与维持和平无关，51 个员额没有提供工作计划，而 35 名工作人员的电子考绩报告没有表明与维持和平有任何关系，67 名工作人员没有提供电子考绩报告（A/65/5（第二卷），第二章，第 70–77 段）。审计委员会表示，因此无法就由支助账户提供经费的员额是否被用作支助维持和平行动的预期目的得出结论。

21. 咨询委员会认为，在确定由维持和平行动支助账户供资的员额方面必须使用明确和具体的标准。因此，咨询委员会十分关切审计委员会的审计结果，即由支助账户供资的工作人员的大量工作计划和电子考绩文件没有与支持维和行动的工作联系起来。咨询委员会承认特定职务的工作量统计也可以提供有关所需支助账户资源及其使用情况的可靠指标，但认为，行政当局必须能够证明支助账户的资源被用于预期目的。

22. 审计委员会注意到，迄今为止已开展三个咨询项目来审查支助账户的沿革及其未来发展的方式。行政当局告知咨询委员会，第一个咨询项目耗资 50 000 美元，审查了维持和平行动所需的支助要求，但其结果被认为太过理论化，因此未被采用。第二个咨询项目耗资 160 798 美元，旨在报告支助账户的演变情况，并提出一个人员配置需求模型提案和相关方法论。不过，行政当局表示虽然这项研究提供了对支助账户演变的全面分析，但没有提出确定支助账户人员配置需求的准确公式。第三个也是最近一个研究项目耗资 145 000 美元，旨在制定一个人员配置模型，以便将支助账户的人员配置需求与维和行动的规模和性质挂钩。咨询委员会获悉，这一最新研究目前已接近尾声，其结果将被纳入 2011 年 7 月 1 日至 2012 年 6 月 30 日期间维持和平行动支助账户拟议预算。咨询委员会注意到，

正如审计委员会的报告中所指出的，行政当局预计第三项研究的结果将有助于会员国就与支助账户有关的资源作出充分知情的决定。

23. 咨询委员会关切的是，尽管累计费用约 210 000 美元，但行政当局认为外部咨询人开展的前两次研究工作不能满足其需要。尽管咨询委员会希望最新的研究能够提供有关专题事项的真知灼见，但相信最终应由秘书处承担起责任，利用内部机构知识和现有资源开发有关支助账户人员配置模型的具体和可行建议。咨询委员会将在审议其关于 2011 年 7 月 1 日至 2012 年 6 月 30 日期间维持和平行动支助账户的报告时，就研究得出的提议发表观点。

成果预算编制和管理

24. 与以往财政期间一样，审计委员会继续强调，成果预算编制框架要取得成功，必须包括明确的成绩和产出指标。审计委员会在报告中指出，联合国脱离接触观察员部队(观察员部队)、联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)和联合国科特迪瓦行动(联科行动)的财政资源没有与成果预算编制框架挂钩(A/65/5(第二卷)，第二章，第 80-88 段)。审计委员会还指出，几个特派团的指标和产出不够具体和可衡量。审计委员会确定培训不足是持续发现缺陷的主要原因之一，例如非索特派团支助办没有为工作人员提供正式的成果预算编制培训，联苏特派团在 2007/08 年期间也没有开展有关这一专题的培训课程。审计委员会注意到，行政当局认为有必要改善并继续进行对外地工作人员的成果预算编制培训，目前正在研究最为有效的培训方法，包括通过“培训员培训”以及开发网上培训教材。

25. 咨询委员会继续重申，审计委员会和其它监督机构对成果预算编制的意见以及咨询委员会自己的意见，对于成果预算编制框架的提出和实施影响很小或没有影响。咨询委员会还对秘书长一直未能实施全面成果预算编制框架继续表示关切，特别是考虑到已经计划转向成果管理制这一情况(A/65/498，第 27 段和第 A/64/708，第 16 段)。鉴于自 2001 年采用成果预算编制框架以来取得的进展有限以及多次指出的缺点，咨询委员会建议应彻底评估该框架的可行性，特别是对于维和行动的可行性。在这方面，咨询委员会回顾大会第 64/259 号决议第 23 段，其中大会请秘书长采取适当措施，加速执行成果管理制，并期待收到成果管理工作队将向大会第六十六届会议提出的提议。

速效项目

26. 审计委员会再一次重申他们对达尔富尔混合行动、联海稳定团、联利特派团、中乍特派团和联刚稳定团速效项目的完成率和经费支付较低等问题的关切；行政当局告知审计委员会，已采取措施解决这一问题(见 A/65/5(第二卷)，第二章，第 100-103 段)。咨询委员会在听证会上获悉，针对这一领域反复出现的问题，将在 2011 年第二季度提交一个经验教训研究报告供会员国审议，以便修订速效项目指南，实现更好的管理。咨询委员会同意审计委员会的意见，即行政当局应

确保提高速效项目的执行率。咨询委员会相信，经验教训研究的成果将被用于显著改善速效项目的及时完成和支付率，以确保其作为增进特派团和当地社区关系的工具得到最大化利用。

空中业务

27. 在 2009/10 年财政期间，审计委员会注意到，除其他外，某些维和特派团飞机使用不足的程度很高，尤其在达尔富尔混合行动、联合国东帝汶综合特派团(东帝汶综合团)、联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)和联科行动。审计委员会还注意到空中业务数据管理、特别航班程序以及为联合国机构和其它实体提供航空服务的飞行成本回收方面等方面存在问题(A/65/5(第二卷)，第二章，第 236-254 段)。咨询委员会打算在审议秘书长关于联合国空中业务的报告(A/65/738)时处理审计委员会的意见和建议。

内部审计职能

28. 审计委员会审查了内部监督厅的内部审计职能，并注意到已完成内部审计的比例上升；在本报告所述期间，计划审计完成率为 72%，而上一期的完成率为 62%。不过，审计委员会建议，驻地审计工作计划应及时开展并完成，并且审计报告的发布也应更快(A/65/5(第二卷)，第二章，第 294 至 337 段)。咨询委员会之前已经探讨过这个问题，并将酌情跟进审计委员会在审查监督厅 2011/12 期间所需支助账户资源过程中提出的问题。

调查能力

29. 根据大会第 63/287 号决议，审计委员会还审查了最近发起的试点项目，其中指定了 2009 年 7 月 1 日至 2012 年 6 月 30 日在内罗毕、维也纳和纽约的调查中心或中心站。正如其报告中所指出的，委员会得出结论认为，中心站结构在成本效益方面有优点，但需要解决某些风险。例如，派驻在中心站的调查员一般仅为特定任务前往各地，因而不能依赖驻地调查员可以动用的指定行政和翻译支持。此外，调查员们可能对某个特派团的非正式动态发展认识不足，这可能影响信息收集活动。

30. 审计委员会还注意到，内部监督厅没有定期收集有关其调查成本和时间的资料，因此没有足够或可靠的管理信息来客观表明在这方面部署的资源具有成本效益，或能够使其作出关于资源调拨的以证据为基础的决策。审计委员会指出，缺乏类似信息限制了其评估试点项目影响和成本效益的能力。审计委员会建议内部监督厅紧急建立评估试点项目的基准和标准，以及收集必要数据的机制。主管内部监督厅副秘书长告知咨询委员会，目前正在收集所需信息，并将用于评估正在进行的试点项目。咨询委员会欢迎这一进展。

31. 此外审计委员会还注意到，自试点方案开始以来空缺率并没有得到改善，调查员员额平均空缺率从 2008/09 年度的 45.3% 上升至 2009/10 年度的 53.3%。审计委员会建议内部监督厅与人力资源管理厅合作解决那些员额空缺的问题。关于两个 D-2 职等职位长期空缺的问题，内部监督厅告知咨询委员会正在进行面试过程，在外部专家公司的协助下对候选人的领导潜力进行评估。咨询委员会同意审计委员会的意见，即应迅速解决空缺问题 (A/65/5 (第二卷)，第二章，第 332 段)，并打算在审议有关报告时继续跟进该事项。

其他事项

32. 在听证会期间，审计委员会表示愿意开展绩效审计，它认为这将改善为大会和行政当局提供的审计服务。在给咨询委员会的一份非正式说明中，审计委员会介绍了绩效审计的定义及其目的和好处。审计委员会指出，除其他外，对任何给定专题开展绩效审计的目标是判断是否实现物有所值。审计委员会还表示，这种审计与现代公共部门审计实践相一致。

33. 咨询委员会认为，为了澄清审计委员会关于增加权限以开展绩效审计的理由，审计委员会除了与行政当局和内部监督厅正在进行的协商之外，还将与各会员国进行接洽。审计委员会表示，如允许其开展绩效审计，应通过修正《财务条例和细则》条例 7.5 等做法明确其职能。鉴于审计委员会正在进行的进一步协商，并根据大会的指导，如那些协商产生正式建议，咨询委员会将在适当时候审查这一问题。