



第六十七届会议

议程项目 128 和 146

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 2012 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

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了审计委员会关于 2012 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(A/67/5(Vol. II), 第二章)和下文第二节所载审计委员会关于这些账户的意见和建议。咨询委员会在审议该报告期间会晤了审计委员会的审计事务委员会成员, 他们提供了补充资料和说明。委员会还在讨论秘书长关于审计委员会建议执行情况的有关报告(A/67/741)时, 与秘书长的代表讨论了审计委员会的审计结果。秘书长的代表提供了补充资料和说明, 最后于 2013 年 3 月 20 日提供了书面答复。

二. 审计委员会关于 2012 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

A. 一般意见和建议

2. 审计委员会审查了 2012 年 6 月 30 日终了期间联合国维持和平行动的工作并审计了该期间的账户。为此, 审计委员会对联合国总部和 16 个在役外地特派团



进行了实地访问，并审查了 27 个已结束特派团的账户和 4 个专用账户，即维持和平准备基金、维持和平行动支助账户、意大利布林迪西联合国后勤基地和维持和平行动离职后医疗保险方案。

3. 审计委员会表示，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。审计委员会还表示，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 2012 年 6 月 30 日的联合国维持和平行动的财务情况以及该日终了的这一期间的行动结果和现金流动情况形成意见。审计还对财务制度和内部控制措施进行了一般审查，并审查了会计记录和审计委员会认为就财务报表形成意见所必需的其他证明材料。

4. 咨询委员会赞扬审计委员会的报告继续保持高质量，并欣见审计委员会及时提交报告，使咨询委员会能在其届会初期审查报告。咨询委员会认为，审计委员会的意见和建议对维持和平行动的有关资源和管理问题提供了重要的见解。在这方面，咨询委员会在审议各维持和平行动的有关拟议预算和共有的问题时，继续参考审计委员会的审计结果。咨询委员会还赞赏秘书长及时提交其关于审计委员会建议执行情况的报告。

5. 咨询委员会注意到，审计委员会认识到行政当局努力解决审计委员会在以往报告中提出的关切问题并加强财务控制和管理。然而，审计委员会仍发现了下列方面的不足：全球外勤支助战略的治理；执行《国际公共部门会计准则》；资产管理；以及采购。咨询委员会就审计委员会的具体审计结果和建议提出的意见载于下文第二节。尽管咨询委员会对审计委员会报告中指出的资产管理继续存在缺陷一事依然感到关切，但注意到这一领域的改善，并期望这一趋势在即将到来的财务期间能够保持下去(另见下文第 12 至 15 段)。

6. 秘书长在其关于审计委员会各项建议执行情况的报告中，注意到大会第 66/232 B 号决议对以下问题表示的具体关切：(a) 上期债务的注销额较大，财政期间最后一个月生成的债务额居高不下；(b) 采购监督不力；(c) 所有尚未执行的审计委员会建议未及时得到执行；(d) 有些问题的一再出现有其根本原因以及将采取哪些措施。他在报告第 8 至第 12 段概述了为处理那些关切所采取的一些措施。

7. 咨询委员会注意到，审计委员会在其报告(A/67/5(Vol. II)，第二章)中表达的关切涉及到以往报告中已经提到的经常性问题。咨询委员会询问造成此类不足的责任，审计委员会的代表告知，这些经常性问题的根本原因是：

(a) 各特派团和各部门之间的协调不够。例如，由于一些申购部门不进行供应商绩效评估，采购司就无法更新供应商绩效资料；

(b) 监测不够。例如，外勤支助部一方面发出明确指示，要求各特派团在采购之前检查自己的资产库存，一方面却没有对各特派团遵守指示的情况进行足够监测(另见下文第 13 段)；

(c) 问责不足。关于落实各项建议的责任，审计委员会注意到，秘书长的报告中仅仅确定由哪个部门负责。审计委员会认为，问责应该规定到具体的单位和个人，同时制定具体指标，对每个人的业绩进行评估。

8. 关于上文第 7 段(c)项中提到的问责问题，审计委员会表示，除非在特殊情况下，否则审计委员会不认为自己应负责确定对具体问题承担问责的个人，或者应负责在建议中规定行政部门针对某些个人不遵守既定法规的问题需采取哪些行动。咨询委员会重申，确保针对这种不足采取适当行动是有效问责框架的一个组成部分。咨询委员会在其关于问责制的报告(A/67/776)中提出了具体的意见和建议，在关于联合国维持和平行动相关共有问题的报告(A/67/780)中就这一问题进一步提出了意见。

B. 审计意见

9. 审计委员会认为，财务报表在所有重大方面都公允列报了截至 2012 年 6 月 30 日联合国维持和平行动的财务状况以及该日终了年度的财政执行情况和现金流流转情况，财务报表是按照联合国系统会计准则适当编制的。审计委员会在不对审计意见提出保留的情况下，提请注意财务报表附注 14，其中首次披露 8.89 亿美元的已发生费用，这属于维和特派团修建各种建筑(即“自建”资产)的费用。

10. 咨询委员会经询问获悉，所修建的资产包括建筑物以及道路、停车场和简易机场等基础设施资产。咨询委员会还获悉，非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)已经花费大约 3 132 万美元用于修建办公楼，花费 8 740 万美元用于修建工作人员宿舍。虽然那些款项是已经发生的资产修建费用，但审计委员会的代表表示，《国际公共部门会计准则》要求在财务报表中按“公允价值”披露这些资产。为此，咨询委员会获悉，外勤支助部正在制定一个方法，以确定维和行动中所有自建资产的公允价值。

11. 咨询委员会注意到秘书长为确定自建资产的公允价值而正在作出的努力。委员会期望将尽一切努力完成这项工作，以便能够赶上在 2013 年 7 月 1 日实行《国际公共部门会计准则》。

C. 审计委员会的主要结论和建议

资产管理

12. 审计委员会在其报告第 28 段中，审计委员会注意到财产管理和库存准确性方面的改善，特别是已经核查的非消耗性财产的百分比增加，以及“尚未找到”类别下非消耗性财产的百分比降低。然而审计委员会注意到，缺少一个统一的标

准机制记录自建房屋的费用，不能充分保证非消耗性财产和消耗性财产的价值，未使用的非消耗性财产存在损失/浪费的风险高，以及已清理结束的特派团在资产处置活动方面存在缺陷。

13. 审计委员会的报告表二.3 提供了一张表，列示 13 个特派团中截至 2012 年 6 月 30 日超过一年从未使用过的非消耗性财产库存，总价值为 8 350 万美元。审计委员会表示，在那些非消耗性财产中，有价值 997 万美元的财产状况差或正在等待注销和处置，有价值 1 353 万美元的财产超过三年从来没有使用过，这表明有很高的损失或浪费风险。审计委员会发现，特派团持有从未使用过的资产的一个主要原因是，总部和特派团在进行申购时都没有充分考虑到已经库存的资产。秘书长在其关于审计委员会各项建议执行情况的报告中表示，截至 2012 年 6 月 30 日，从未使用过的非消耗性财产的价值已经从上一个财政期间的 1.37 亿美元降至 8 400 万美元，下降比例为 39% (A/67/741, 第 34 段)。除其他措施外，他表示将在全球服务中心设立一个资产管理科，负责监督和协调非消耗性财产的购置规划和特派团间转让此类财产的活动 (另见咨询委员会关于联合国维持和平行动相关共有问题的报告 (A/67/780) 第四节)。

14. 咨询委员会虽然注意到资产管理以及用于准备实行《国际公共部门会计准则》的资产数据可靠性据报已经改善，但对审计委员会观察到的这方面的不足仍然感到关切，并敦促秘书长加紧努力，制定措施解决这些问题。

15. 秘书长在其关于审计委员会各项建议执行情况的报告第 32 段中表示，根据行业最佳做法并依照《公共部门会计准则政策框架》，外勤支助部还计划采用“A-B-C 分析”办法，以加强对消耗性财产的管理。咨询委员会经询问获悉，“A-B-C 分析”办法是周期盘点方面的一种做法。按照这一办法，根据往来频率、往来量或价值等具体动因，将所有项目列为 A、B 或 C 三类。列为 A 类的物项的盘点频率高于 B 类，列为 B 类的物项的盘点频率高于 C 类。另外还表示，这种做法不意味着对资产的实物核查将停止，而是对某些高价值、高周转率的物项进行更频繁的盘点。咨询委员会进一步询问为什么仅仅计划将这一办法适用于维和特派团，而不是整个秘书处，委员会获悉，尽管秘书处所有实体均可采用“A-B-C 分析”办法，但采用该办法需要有力的信息技术支持工具的支持，诸如基于特派团的伽利略库存管理系统。咨询委员会欢迎采用“A-B-C 分析”办法，以便更好地管理维和特派团中大量而且非常复杂的消耗性财产库存。委员会建议请秘书长在其以后关于审计委员会各项建议执行情况的报告中汇报这一举措的成果。

采购与合同管理

16. 审计委员会在其报告第 70-94 段中注意到采购与合同管理方面的各种弱点，诸如缺乏邀请供应商的明确标准 (第 78 段 (a) 项)，提交标书的给定时间不足 (第 78 段 (c) 项)，以及滥用“八个月规则” (第 82 段 (a) 项)。关于提交标书的给定时间不足的意见，秘书长在其报告第 49 段中强调，招标时间表仅是《采购手册》

提出的一项建议，海运和空运等某些市场上的采购是当场进行的。咨询委员会经询问获悉，采购司后勤和运输科发出的短期包机、货运及运送特遣队所属装备的招标只允许很短的时限，因为投标人不会允许船舶或飞机等这样昂贵的资产在完成正常招标所需的时间内闲置。咨询委员会注意到行政部门就招标时限短给出的理由，并要求对《采购手册》做出适当修改，以便涵盖这类情况。

17. 秘书长在其报告中提到区域采购办公室可发挥作用，与申购部门合作制定联合购置计划。咨询委员会经询问获悉，采购司已经在恩德培成立一个区域采购办公室，以此作为一个试点项目，集中处理东部和中部非洲的外地特派团¹以及特别政治任务的各种需求。委员会还获悉，该办公室的服务范围最近已扩大至西部非洲的外地特派团。² 咨询委员会就区域采购办公室提出的意见和建议载于委员会关于联合国采购活动的报告第 10 至 15 段(A/67/801)。

预算编制和管理

18. 审计委员会在其报告第 95 至 136 段中讨论了预算编制和管理问题。在所审查的期间，审计委员会继续审查各特派团的预算编制过程，以确定各特派团是否以切合实际的方式编制了 2011/12 年预算并充分说明了理由，同时充分考虑了历史趋势和可预见因素，以及当前预算编制过程是否还有可改进之处。审计委员会在审查中发现了一些不足之处，如：(a) 在编制预算时没有考虑若干关键因素，如在确定航空机队保障价位时没有计入非值勤日以及在特遣队所属装备费用中没有计入未接受因素；(b) 某些预算假设没有适当考虑历史趋势，包括航空费用中的预算飞行时数；(c) 需要在某些领域提供更好的指导，例如选择外包或内部施工办法的明确标准。总之，审计委员会指出，由于预算编制和管理的这些不足之处，可能造成 2011/12 年度预算被高估了约 1.445 亿美元，汇总资料载于本报告表二.4。

19. 咨询委员会注意到，审计委员会所述的 1.445 亿美元的可能高估数额几乎完全从非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)预算中得出。审计委员会宣称，有关达尔富尔混合行动的结果反映了大多数特派团的情况，而咨询委员会则认为，以更多维持和平特派团为例进行此类分析会更好。咨询委员会在

¹ 非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)、联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)、联合国非索特派团支助办事处(非索特派团支助办)、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)、联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)、联合国中非共和国建设和平综合办事处(中非建和办)、联合国布隆迪综合办事处(联布综合办)和联合国中非共和国和乍得特派团(中乍特派团)。

² 联合国利比亚特派团(联利特派团)、联合国科特迪瓦行动(联科行动)、联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)、联合国几内亚比绍建设和平综合办事处(联几建和处)、联合国塞拉利昂建设和平综合办事处(联塞建和处)、联合国阿富汗人道主义和经济援助方案协调员办事处(联阿协调办)和负责西非问题秘书长特别代表办事处(西非处)。

关于联合国维持和平行动相关共有问题的报告(A/67/780)中,就预算编制和管理提出了更多意见。

20. 关于标准燃料消耗率(每小时的燃料使用量),审计委员会对 23 架飞机 2011/12 年度的分析结果显示,2011/12 年实际燃料消耗量与总部规定的标准燃料消耗率差异很大。审计委员会认为,这么大的差异说明标准消耗率没有反映当地的具体情况。审计委员会还发现,一些特派团(标准使用率与实际消耗之间)的这种差异所产生的影响可能被其他特派团的差异部分抵销,从而减少了对维持和平行动总预算的影响。例如,审计委员会对 10 个特派团 2010/11 年度的情况作了分析,发现 4 个特派团的消耗量超过预算 3 120 万公升,而 6 个特派团的消耗量低于预算 2 290 万公升,部分抵销了前者的超额消耗量(A/67/5(Vol. II),第二章,第 107 段)。因此,审计委员会建议行政部门参照每个特派团的历史趋势,考虑采用各特派团特定燃料消耗率的可行性。咨询委员会关于燃料消耗率的意见载于下文第 28 段(另见咨询委员会关于联合国维持和平行动相关共有问题的报告(A/67/780))。

未清债务

21. 审计委员会关于未清偿债务的评论意见和看法载于其报告第 13 至 16 段。审计委员会对 3 个特派团——达尔富尔混合行动、联合国南苏丹共和国特派团(南苏丹特派团)和联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)——的抽样分析显示,42%的未清债务是在财政期的最后一个月产生的。审计委员会还注意到,在 2011/12 年期间,上期所有未清债务平均有 12.9%被注销。不过,秘书长在其关于审计委员会各项建议执行情况的报告第 9 段中指出,年底债务的生成经常与完成复杂的采购过程所需时间长度一致,并且偿还部队派遣国的费用等项目的费用有意推迟到年底支付,以确保本预算期间的最后债务的准确性。咨询委员会注意到,就维持和平行动总体而言,截至 2012 年 6 月 30 日的未清债务金额为 10.2 亿美元,占支出总额的 13.5%,低于上期末的 11.5 亿美元,占支出金额的 15.2%。

22. 咨询委员会注意到未清债务总体的积极趋势,但重申对上期债务的注销额和在财政期间最后一个月继续生成大量债务感到关切(A/66/719,第 14 段)。咨询委员会同意审计委员会的看法,即这种做法表明预算管理不足。此外,咨询委员会指出,未清债务是目前所用的《联合国系统会计准则》的一个项目,在采用《国际公共部门会计准则》后会停止使用,因为该项目将按照“交付原则”被作为支出。咨询委员会还指出,按照《联合国系统会计准则》,付款和未清债务都被看作为支出,但《国际公共部门会计准则》采用更严格的“交付原则”,其中规定,只有在所涉货物和服务交付之后才被看作是支出。咨询委员会相信,秘书长对这一变化对本组织财务报告的影响已有准备(另见下文第 23 段)。

《国际公共部门会计准则》执行情况

23. 审计委员会在其报告第 19 至 26 段中对《国际公共部门会计准则》的执行进展情况表示关切。秘书长在其报告第 20 段中指出，目前正在恩德培区域服务中心启动一个《公共部门会计准则》实地实施监测组，以监测《公共部门会计准则》各项活动的进展并向各外地特派团提供支助。咨询委员会在关于联合国维持和平行动相关共有问题的报告(A/67/780)中，就《公共部门会计准则》的执行进展情况提出了更多评论意见。

全球外勤支助战略执行情况

24. 审计委员会在其报告 C 节中讨论了对全球外勤支助战略执行情况的审计。审计委员会指出，已经根据其建议作出积极努力来加强项目管理，并且正在拟订战略层面的终局构想、总体传播战略、风险管理框架和绩效框架。审计委员会还指出，在本报告所述期间，委员会继续根据下列五个关键因素评估该战略的执行情况：远见、治理、项目管理、效益管理和成本管理。审计委员会关于各种弱点和不足之处的详细意见载于报告第 169 至 227 段。审计委员会最后指出，如果不适当而迅速地克服这些不足之处，将会导致进一步的延误或甚至不能最大程度地发挥全球外勤支助战略的预期效益。咨询委员会对全球外勤支助战略执行情况看法和评论意见载于其关于联合国维持和平行动相关共有问题的报告(A/67/780)。

审计委员会各项建议的执行情况

25. 关于审计委员会以往建议的执行情况，委员会在其报告第 8 段中指出，在所审查的期间，2010/11 年度的 40 项建议中，18 项(45%)已完全执行，22 项(55%)已部分执行。执行率保持在前一年(2009/10 年度)几乎一样的水平，而在该年度，44%的建议得到完全执行，56%得到部分执行。此外审计委员会注意到，行政部门对各项建议执行情况的监测有了改进，并且就有关问题加强了对特派团的指导。审计委员会还注意到，人事方面尤其有了改进，委员会这方面的大部分建议已得到执行。咨询委员会注意到审计委员会所述的改进，并期待这一趋势在以后的财政期保持下去。

26. 秘书长在其关于审计委员会各项建议执行情况的报告第 5 段中指出，2011/12 年期间，审计委员会提出了 47 项建议，其中 9 项已执行，2 项未被接受，36 项尚在执行之中。咨询委员会注意到，尚未就正在执行中的 6 项建议确定目标日期，其中一项建议是行政部门应采取紧急措施，填补各维持和平行动特派团的空缺。秘书长表示，这项建议是持续性的，行政部门不断作出努力，把空缺率降到预算范围内。因此，不能确定目标日期，而且也不清楚审计委员会何时会认为该建议已得到执行。不过，秘书长在其报告第 6 段中指出，将继续与审计委员会讨论，以就确保全面执行这些建议所需的具体措施达成共识。咨询委员会鼓励审计委员会与行政部门对话，以利于就尚在执行中的各项建议确定目标日期。

27. 如上段所述，审计委员会在 2011/12 年度审计后提出的建议中有 2 项未被秘书长接受。关于在估计航空费用时应适当考虑非值勤日的建议(A/67/5(Vol. II)，第二章，第 105 段)，秘书长指出，由于维修期长和机组人员生病而无法预测飞机的不部署或不出勤，而且各特派团的情况不一致，无法据此作出有用的估计(A/67/741，第 64 段)。

28. 关于行政部门参照每个特派团的历史趋势，考虑采用各特派团特定燃料消耗率的可行性(A/67/5(Vol. II)，第二章，第 111 段)的建议，秘书长解释说，当前采用飞机燃料标准消耗率来编制航空燃料预算，这对联合国空中业务复杂性而言是最适合的。他还指出，外勤支助部认为，使用标准平均消耗率是最适当的方法，因为该方法考虑到了联合国当前机队各种类和型号的飞机在世界各地活动的丰富经验(A/67/741，第 66 段)。咨询委员会确认标准消耗率对预算编制的用处，并期望将尽一切努力定期审查燃料标准，以确保这些标准考虑到对标准产生影响的所有相关因素和历史趋势(另见咨询委员会关于联合国维持和平行动相关共有问题的报告(A/67/780))。

公务差旅

29. 审计委员会在其报告第 156 段中注意到为更多利用视频和远程会议服务所作的努力，但还注意到，没有正式的差旅政策来鼓励工作人员利用这些技术，将其作为差旅的低成本替代办法。审计委员会还注意到，大多数特派团在批准旅行申请之前没有正式考虑视频会议的潜力。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，他已建议在关于公务差旅的订正行政指示中列入一条规定，要求方案主管证明在批准任何公务差旅之前已按要求考虑了是否可通过替代方法，如视频和远程会议或网播来达到特定旅行目的(A/66/676，第 11 段)。他还指出，大会正在审议这一建议。

30. 咨询委员会经询问获悉，尽管正在尽一切努力尽量减少公务差旅并依靠更具成本效益的视频和远程会议服务，但差旅仍然是业务需要，维持和平行动部和外勤支助部不出差就不能履行其支助维和行动的授权任务。

31. 咨询委员会注意到，已更多地依靠更具成本效益的其他办法来减少公务差旅所需经费。咨询委员会承认，差旅对执行本组织的维持和平任务仍有必要，但仍然认为，应继续严密审查这方面的所需经费，并应尽量利用信息和通信技术方面的进步和其他宣讲方法，以减少旅行需要(另见咨询委员会关于联合国维持和平行动相关共有问题的报告(A/67/780))。