



大会

Distr.: General
23 July 2014
Chinese
Original: English

第六十九届会议

临时议程* 项目 131

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 2012-2013 两年期以及 2012 和 2013 财政年度
报告所载主要结果和结论的简明摘要

秘书长的说明

秘书长谨依照第 47/211 号决议向大会成员转递审计委员会 2012 年 12 月 31 日和 2013 年 12 月 31 日终了财政期间账户审计报告所载主要结果和结论的简明摘要。

* A/69/150。



送文函

2014 年 6 月 30 日审计委员会主席给大会主席的信

谨向你转递审计委员会 2012-2013 两年期以及 2012 年和 2013 年财政期间报告所载主要结果和结论的简明摘要。

审计委员会主席

大不列颠及北爱尔兰联合王国主计长
兼审计长

埃米亚斯·莫尔斯爵士(签名)

2014 年 6 月 30 日审计委员会主席给秘书长的信

谨向你转递审计委员会为大会第六十九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。

审计委员会主席

大不列颠及北爱尔兰联合王国主计长
兼审计长

埃米亚斯·莫尔斯爵士(签名)

简称

国贸中心	国际贸易中心
公共部门会计准则	国际公共部门会计准则
余留机制	国际刑事法庭余留机制
资发基金	联合国资本发展基金
开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境规划署
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员公署
儿基会	联合国儿童基金会
训研所	联合国训练研究所
养恤基金	联合国合办工作人员养恤基金
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
项目厅	联合国项目事务厅
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署

审计委员会 2012-2013 两年期以及 2012 年和 2013 年财政期间报告所载主要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管理方面的主要缺陷及资源使用不当和舞弊的案件，并说明各相关实体在这方面采取的措施。本报告所载结果和结论涉及提交大会的委员会关于所审计的 19 个组织加上联合国维和行动的报告中查明的共同主题和主要不足之处(见附件一)。审计委员会还借鉴了其同期单独专题报告。涉及各具体实体的详细审计结果和建议载于各组织的单独审计报告。

要点

总之，本报告的要点如下：

审计意见

- 审计委员会审计了 19 个组织和联合国维持和平行动的财务报表，并审查了其业务情况。没有出具任何有保留意见。2012 年报告了两个强调事项，但在 2013 年得到了解决。审计委员会注意到财务结算和财务报表编制程序得到持续改进。

国际公共部门会计准则的实施

- 审计委员会工作范围内的各实体自 2014 年 1 月 1 日起采用公共部门会计准则是一项重大成就。2014 年起启用新会计准则的实体仍然面临挑战，审计委员会只能在 2015 年报告它们是否已成功提交符合公共部门会计准则要求的财务报表。拟订结构化效益实现计划工作的初期进展十分缓慢，但 2013 年已取得了明显进展。公共部门会计准则的实施正在推动各级财务管理技能和能力的改进。

企业风险管理

- 审计委员会注意到，一些实体比另一些进展更快一些，但之前曾报告其关切，即联合国各实体不采用企业风险管理做法。审计委员会承认实施企业风险管理系统是一项具有挑战性的工作，但这方面进展一直十分缓慢。联合国管理委员会的相关工作仍在进行之中，并已取得了重大进展，查明了六个关键战略风险，拟定了风险管理安排，并设立了各部风险登记册。

管理全球分散的业务

- 审计委员会工作范围内的许多实体依靠庞大的外地办事处网络。审计委

员会继续注意到，在两个方面达成适当的平衡面临问题：一方面是为外地提供足够的灵活度和权力下放，另一方面是总部职能部门适当水平的监测、干预和监督。这个问题在本两年期内再次出现，出现这一问题的实体包括毒品和犯罪问题办公室、妇女署和维持和平行动。

预算

- 任何组织的预算都是决定如何分配资源以实现其战略目标的一个重要工具。联合国使用经常预算来约定本组织或每个部门或业务单位开展业务的资金总量。然而，预算在战略和业务一级作为管理工具的价值有限，相对于它给本组织带来的变革和战略价值，预算消耗的资源太多；而且它不是基于对实现目标的实际费用的准确了解。

财务管理

- 行政和方案费用之间的明确分类是有效的费用管理的基础。大多数实体目前没有按这种方式分析其总费用基础，即很难确定其用于提供一线活动的资源所占比例。
- 采用公共部门会计准则和企业资源规划系统提供了一个宝贵的机会，可以定期生成系统的财务执行情况信息供管理层使用。所有实体都在这方面取得了进展，许多实体还制定了继续改进和完善其财务管理报告的计划。
- 大多数实体的服务终了负债的价值继续增加（特别是离职后医疗保险费用），反映了精算估值使用的对预期寿命、医疗费用和折现率的最新管理假设。然而，只有少数几个实体制定了应对这些负债的计划，加剧了费用增加可能会对未来任务交付产生不利影响的风险。

执行伙伴

- 执行伙伴是许多联合国组织服务提供模式的关键部分。已在实体一级采取了一些行动，以加强与执行伙伴的合作管理系统。但仍有许多工作要做，以建立一个更注重风险的方法来甄选、监测和结束执行伙伴交付的项目。例如，不要求联合国各实体之间分享执行伙伴的执行情况信息。这使各实体无法将更多合同授予表现良好的执行伙伴，并激励表现不好的执行伙伴作出改进，同时避免聘用涉嫌或被证实从事欺诈活动的执行伙伴。

欺诈认识

- 鉴于许多实体开展的全球活动的规模和复杂性以及所进行的活动的高风险环境，所报告的欺诈不大可能反映所面临的欺诈风险的程度或性

质。

- 审计委员会注意到，所审查的 3 个实体中有两个(联合国和难民署)缺乏综合反欺诈战略，也没有评估其遭受欺诈的可能性。特别是联合国，现行政策、程序和指导意见的支离破碎可能会阻碍或拖延工作人员报告或处理欺诈。
- 多数实体具有调查单位，但它们在调查跨组织的系统性欺诈方面能力有限。调查能力的协调也很有限，因此，审计委员会鼓励联合国系统考虑设立一个全系统反欺诈股，为其提供装备和培训，以代表所有实体处理欺诈案件。

核心业务服务方面的技能

- 尽管不重要，审计委员会继续注意到重要的业务职能持续存在的不遵守规定问题。之所以存在合规问题，其中一个原因是各实体在人力资源管理、资产管理、采购和合同管理以及信息和通信技术的管理方面存在技能差距。这些都是对于以具有成本效益的方式交付有关实体的活动至关重要的重要业务职能。

联合国的业务转型

- 联合国正在开展一些重大业务转型活动，包括实施新的企业资源规划系统(团结项目)和公共部门会计准则。审计委员会认识到在联合国这一复杂、高度结盟和各不相同的环境中同时实施重大业务转型所面临的挑战，继续强调若干共同主题，如：需要有一个商定的明确的变革愿景；对联合国吸收变革和完成当前各项任务的能力进行现实和全面的评估。更有效的治理和问责制以及福利管理；改善方案和项目管理。

各项建议的执行情况

- 审计委员会认为，所有 19 个实体在报告 21 个月之后全面执行率达到 56%，表明管理层的坚定承诺，但比例低于 2008-2009 年(65%)。另外 40%的建议(2008-2009 两年期为 28%)正在执行中，管理层没有取得进展的建议为 2%，1%因时过境迁而不能执行。

A. 范围 and 任务

1. 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管理方面的主要缺陷及资源使用不当和舞弊的案件，并说明各相关实体在这方面采取的措施。本报告所载结果和结论涉及提交大会的审计委员会关于所审计的 19 个组织加上联合国维和行动的 2012 年和 2013 年报告中查明的共同主题和主要不足之处(附件一)。¹ 审计委员会还借鉴了其同期单独专题报告。涉及各具体实体的详细审计结果和建议载于各组织的单独审计报告。本报告不包括审计委员会提交安全理事会以及其他理事机构的报告的内容。

2. 自 2014 年起，按照大会在第 68/19 号决议中所商定的，审计委员会将每年编写简明摘要，以适应其工作范围内的所有实体将已实施公共部门会计准则，并将每年报告一次的情况。

3. 2014 年 1 月 27 日，行政和预算问题咨询委员会主席按照大会第 68/19 号决议的要求，请审计委员会在今后的报告中继续报告跨实体问题，即需要：

- 加强对执行伙伴的控制和监测，这是由于为联合国实体开展活动的第三方可能会有滥用行为；
- 提高工作人员技能，加强采购、合同管理、财务和预算管理等核心业务职能；
- 对分散在全球的业务加强监督和问责，在分权与由总部各部门适当监控之间实现最佳平衡。

4. 审计委员会继续在其实体一级报告中报告跨实体问题。审计委员会还在本简要报告中列入了关于全球分散的业务的问题问责制和治理(D 节)、关于执行伙伴(G 节)以及关于与核心业务职能有关的工作人员技能(第一节)的评论。

B. 审计意见

5. 审计委员会按照 1946 年 12 月 7 日大会第 74(I)号决议的规定，审计了 19 个组织加上联合国维和行动(见附件一)的财务报表并审查了其业务。审计委员会出具了短式报告，其中反映了审计委员会的审计意见，同时还出具了长式报告，其中载有审计委员会经过审计提出的详细结果和建议(附件二载有关于审计意见类型的描述)。

¹ 为了更好地支持大会的治理作用，审计委员会将各维和行动也列入报告，以便更全面地反映报告中所查明的主要不足之处。维和行动年度财政周期于 6 月 30 日终了，因此与维和行动有关的数字以该日期为截止日期，除非另有说明。从 2012 年起，审计委员会工作范围内的 9 个实体实施了公共部门会计准则，现每年编制财务报表。本报告概述 2012 年和 2013 年对这些实体的审计结果。

6. 审计委员会在 2012-2013 两年期发表了 30 项审计意见(见表 1)。应注意的要点是：

- 在 2012 年实施公共部门会计准则的所有八个实体在 2013 年都再次获得了无保留审计意见。
- 根据联合国系统会计准则每两年报告一次的所有 10 个实体 2012-2013 两年期均获得无保留审计意见。从 2014 年起，所有 10 个实体将根据公共部门会计准则每年报告一次。
- 根据联合国系统会计准则报告的维持和平行动在这两年都获得了无保留审计意见。维持和平行动 2014 年 6 月 30 日终了期间的财务报表将根据公共部门会计准则编写。

7. 审计委员会注意到财务结算和财务报表编制程序得到持续改进的趋势。

表 1
本报告所述期间与以往期间审计委员会发表的审计意见类型比较

组织	2013			2012			2010-2011		
	无保留意见	有保留意见	强调事项或 其他事项	无保留意见	有保留意见	强调事项或 其他事项	无保留意见	有保留意见	强调事项或 其他事项
联合国 ^a	X					—	X		
维持和平行动 ^b	X			X			X		
国贸中心 ^a	X					—	X		
余留机制 ^d	X					—			—
资发基金 ^d	X			X					—
开发署 ^c	X			X			X		
环境署 ^a	X					—	X		
人口基金 ^c	X			X			X		
人居署 ^a	X					—	X		
儿童基金会 ^c	X			X		X	X		
训研所	X					—	X		
难民署 ^c	X			X			X		
养恤基金 ^c	X			X			X		
毒品和犯罪问题办公室 ^a	X					—	X		
项目厅 ^c	X			X			X		
近东救济工程处 ^c	X			X		X	X		X
联合国大学 ^a	X					—	X		
妇女署 ^{c,d}	X			X					—
卢旺达问题国际刑事法庭 ^a	X					—	X		
前南问题国际法庭 ^a	X					—	X		
共计	20			10	0	2	17	0	1

^a 在实施公共部门会计准则后 2012 年 12 月 31 日终了期间和 2013 年 12 月 31 日终了期间年度报告。

^b 6 月 30 日终了的 12 个月期间。

^c 2013 年 12 月 31 日终了的两年报告期间。

^d 余留机制的第一个会计年度为 2013 年，妇女署和资发基金的第一个会计年度为 2012 年。

C. 国际公共部门会计准则的实施和效益

8. 依照大会第 61/233 号决议并考虑到行政和预算问题咨询委员会关于采用公共部门会计准则的评论(见 A/65/782, 第 18 和 19 段), 审计委员会继续在其实体一级报告和总体进度报告中对公共部门会计准则实施现状进行评估。第四次进度报告(A/69/155)将是最后一次此类报告, 因为自 2014 年起, 所有联合国实体都已实施公共部门会计准则。

9. 审计委员会工作范围内的所有实体采用公共部门会计准则是一项重大成就。这表明管理层致力于更全面、透明、及时和有效的财务报告工作, 并积极管理具有挑战性的改革方案。不过, 2014 年起启用新会计准则的实体仍然面临挑战, 审计委员会只能在 2015 年报告它们是否已成功提交符合公共部门会计准则要求的财务报表。

实现实施公共部门会计准则所产生的效益

10. 提交符合公共部门会计准则的财务报表将是一项令人瞩目的成就, 是否成功的最终考验将是落实预期效益。这就是审计委员会强调必须制订明确的效益实现计划的原因。虽然初步进展较为缓慢, 但 2013 年一些实体在制定和执行改进计划方面取得了实际进展。在向高级管理层提交财务报告(难民署、妇女署、儿基会、近东救济工程处)以及投资于财务和业务人员的财务管理技能(开发署、人口基金、难民署和儿基会)方面都实现了一定效益。联合国已经制订了一项经核准的公共部门会计准则效益计划, 联合国将与其提供支助的在 2014 年启用公共部门会计准则的其他实体一起使用该计划。另一些实体(难民署、儿基会、养恤基金、妇女署、开发署和资发基金)执行了效益实现计划, 建立了确定和跟踪效益实现情况的明确界定的机制。已建立的框架将能在今后 12 至 18 个月内报告切实的效益。

11. 审计委员会强调, 新的基于公共部门会计准则的信息将使重要业务职能得到改进。联合国基本建设战略审查² 就是一个例子, 为支持公共部门会计准则实施而编制的改进的资产信息, 使行政当局能够更有效地分析和规划涉及其全球财产的基建维修方案。

D. 财务管理

财务可持续性指标

12. 在能够获得有关信息的情况下, 审计委员会使用了资产和负债比率分析, 以评估联合国各实体的财务可持续性和流动性。总体而言, 1:1 的比例被认为是一个良好的财务可持续性指标。

² 基本建设战略审查的目的是了解未来所需基建资源和资产管理方法(A/68/733)。

13. 自 2012 年起按照公共部门会计准则报告的所有 7 个实体均显示了其财务可持续性，因为它们有足够的资产来应付其当前和长期负债(见表 2)。此外，7 个实体中有 6 个显示其流动性能够应对负债，因为其现金负债比率超过 1:1。近东救济工程处的现金比例不到 1:1。不过，审计委员会已确认，近东救济工程处能够应对其当前到期负债。难民署目前的比率足够，但需要进一步审查其维持远远高于其负债水平的资产额对于其业务需要是否合理。妇女署的流动性比率相对较高，因为它在年末得到了相当多的捐款，达 3 700 万美元，截至 2013 年 12 月 31 日这些款项以现金和投资形式持有。

表 2

比率分析：截至 2013 年 12 月 31 日按国际公共部门会计准则报告的实体

	项目厅	难民署	儿基会	开发署	近东救济 工程处	妇女署	人口基金
流动比率^a							
流动资产：流动负债	0.73	8.7	3.2	4.41	2.41	8.9	2.9
资产总额：							
负债总额 ^b	1.08	3.2	2.1	3.38	1.35	4.7	4.6
现金比率^c							
现金+短期投资/流动负债	1.09	3.5	1.79	3.86	0.42	7.2	4.2
速动比率^d							
现金+投资+应收款/流动负债	1.07	2.2	1.44	4.08	0.31	7.6	0.7

资料来源：审计委员会对财务报表的分析。

^a 高比率显示实体有能力偿付短期债务。

^b 高比率显示清偿能力良好。

^c 现金比率通过衡量现金数额来显示一个实体的流动性；其中现金等价物或已投资的资金是用来应对流动负债的流动资产。

^d 速动比率比流动比率更保守些，因为速动比率不包括较难变现的库存和其他流动资产。比率较高意味着流动财务状况流动性更高。

14. 审计委员会对仍按联合国系统会计准则报告的实体进行了一次类似的分析(见表 3)。这些实体不能直接与表 1 内各实体比较，因为它们不报告其所有资产和负债。不过，根据现有资产和负债信息，这四个实体可以证明有应对已报告负债的财政可持续性和流动性。其中每个实体的现金比率都大于 1: 1，表明它们有支付短期内产生的债务的流动资金。

表 3

截至 2013 年 12 月 31 日按联合国系统会计准则报告的实体的财务比率分析

	联合国	毒品和犯罪问题办公室	人居署 ^a	国贸中心	环境署 ^b
流动比率					
流动资产：流动负债	2.14	4.8	—	3.44	—
资产总额：负债总额	1.27	3.6	3.1	0.85	1.96
现金比率					
现金+短期投资：流动负债	1.85	3.3	1.69	2.74	—
速动比率					
现金+投资+应收款：负债总额	0.78	2.5	1.94	0.70	1.59

资料来源：审计委员会的财务报表分析

^a 按照环境署和人居署的财务报表信息分类，无法进行流动比率比较计算。^b 按照环境署的财务报表信息分类，无法进行现金比率比较计算。

改进财务管理

15. 整个联合国实施公共部门会计准则的有关重新培训以及更新政策和程序文件已帮助所有实体改善财务管理技能、能力和工作人员的理解。各实体都在征聘全面掌握公共部门会计准则知识的工作人员方面面临挑战，需要考虑其培训和资源战略是否足以维持所需的会计专长水平。

16. 尚无迹象表明将采取更广泛的举措来改革财务职能的作用并使之现代化，但有令人鼓舞的迹象显示，在实施公共部门会计准则之后，所有实体都在加强财务管理，并持续不断地采取改进举措。特别值得注意的是，儿基会、人口基金和开发署正在与特许公共财务和会计协会结成伙伴关系，为大批工作人员提供国际公认的公共部门与公共部门会计准则方面的财务培训和证书方案。目的是促进财务工作人员或从事管理和监督财政资源的人员进一步发展财务管理知识和技能。第一批工作人员的培训方案已在 2014 年开始。其他实体也可考虑采取这一有益举措。

17. 与此同时，采用公共部门会计准则的实体有明显证据表明，公共部门会计准则加强了财务管理程序。例如：

- 妇女署推出了一系列新的财务程序和准则，将财务管理职能的责任和问责转给国家办事处，使总部能够发挥更加有效的监督和质量保证作用。这些做法正转变妇女署的财务管理和业务流程，从而改进管理和捐助者报告。

- 人口基金已采取自动化财务报表编制流程。这使管理层能够花更多时间审查财务报表，而不是编制财务报表。

为管理层提供更好的财务信息

18. 采用公共部门会计准则，以及由此产生的企业资源规划系统变化，为定期生成系统的财务执行情况信息供管理层使用提供了宝贵的机会。所有实体都在这方面取得了进展，几乎所有实体都每月和每季度向管理层提供某种形式的强化信息。许多实体有继续改进和完善提交管理层的财务管理报告的明确计划，如在难民署、近东救济工程处和儿基会。

19. 2014 年转向公共部门会计准则的实体尚未系统地编制年内财务信息，尽管联合国已开始为管理委员会提供现金和投资持有情况季度报告及主要财务执行比率分析。

透明的行政和方案费用报告

20. 虽然有一些良好做法的地方，但在许多实体更普遍的是，无论是财务报表还是基础财务报告数据，都没有分析一线活动预算内发生的行政支出数额。也没有办法确定交付预算外活动时发生的行政支出。

21. 联合国系统各实体需要有效的成本管理系统，以确保有效地执行任务。会员国提供的核心资金在绝对值和占各实体收入总额百分比两方面都在减少，以及更多使用限定用途自愿资金，增加了监测和控制行政费用的必要性。

22. 可靠和完整的财务和管理信息以及行政费用和方案费用之间明确的费用分类，是有效费用管理的依据。然而，大多数实体目前并不系统地分析方案和行政支出类别的总费用基数。例如：

- 联合国将经常预算费用分配给各种活动，包括共同支助服务和行政活动等行政职能。但联合国无法明确区分方案费用和行政费用。
- 项目厅没有全面的费用信息，也不总是把方案费用与记入项目的办公室租金、会计服务和其他支助等直接行政费用分开处理。对间接行政费用（“管理费用”）有监测，但行政费用的处理有可能不一致。
- 在儿基会，直接方案支助费用数额因国家办事处和方案/执行伙伴而异。需要更好地理解差异，因为差异说明有机会提高各种业务的效率。

23. 一些实体，如毒品和犯罪问题办公室和难民署在更明确地区分行政费用和方案费用方面取得了进展。由公共部门会计准则和新的企业资源规划系统推动的更全面的费用信息，可能有助于联合国各实体更好地了解其活动费用。这将是重要的，因为财政压力及筹资方法变化可能会持续，从而加大对尽量严格和透明地管理行政间接费用的压力。如果各实体不能获得关于行政和方案费用的更好的信

息，它们将无法向会员国保证它们使用所获资金的效率和效力。这将是审计委员会今后审计的重点领域。

服务终了负债

24. 如表 4 所示，审计委员会继续审查应计服务终了和退休后负债的精算估值，并监测在管理这些负债方面取得的进展。增加数总体上反映精算估值中使用的对预期寿命、保健费用和贴现率的最新管理假设。虽然更多实体完全披露其服务终了负债，从而普遍提高增长水平的能见度，但只有少数几个实体为这些负债制订了供资计划。如果没有这样的计划，各实体将面临不断攀升的费用给未来完成任务造成不利影响的风险。

表 4

联合国及其各基金和方案服务终了负债(在有可比数据的情况下)

(千美元)

组织	服务终了负债			包括离职后医疗保险			披露方法			缺乏筹资计划
	2013 年	2011 年	增长 (百分比)	2013 年	2011 年	增长 (百分比)	全部 ^a	部分 ^b	附注 ^c	
联合国	3 592 254	3 214 813	12	3 223 015	2 916 305	11	x			x
维持和平行动	1 183 133	958 431	23	896 991	768 750	17	x			x
国贸中心	62 146	60 116	3	55 922	54 839	2	x			x
资发基金 ^d	12 828	—	—	7 899	—	—				
开发署	954 622	984 687	-3	858 155	826 538	4		x	x	x
环境署	113 888	102 111	12	84 725	77 216	10	x			x
人口基金	259 331	195 132	33	209 399	163 289	28	x			
人居署	24 687	23 292	6	17 805	17 439	2	x			x
儿基会	922 569	921 563	0	816 022	783 172	4			x	
训研所	6 404	4 904	31	4 897	3 720	32	x			
难民署	530 053	482 918	10	417 590	350 773	19	x			
养恤基金	56 319	48 314	17	51 174	44 868	14	x			
毒品和犯罪问题办公室	43 870	42 232	4	29 109	30 178	-4	x			x
项目厅	66 570	57 027	17	50 427	39 900	26		x	x	
近东救济工程处 ^e	491 717	34 109	1 342	2 727	481	476		x		x
联合国大学	12 063	9 780	23	8 381	6 684	25	x			
妇女署	52 605	37 600	40	36 191	27 400	32		x	x	x

组织	服务终了负债			包括离职后医疗保险			披露方法			缺乏筹资计划
	2013 年	2011 年	增长 (百分比)	2013 年	2011 年	增长 (百分比)	全部 ^a	部分 ^b	附注 ^c	
卢旺达问题国际刑事法庭	74 943	86 574	-13	40 895	43 318	-6	x			x
前南斯拉夫问题国际法庭	71 703	69 739	3	28 544	26 959	6	x			x
共计	8 518 877	7 333 342	16	6 831 969	6 181 829	11	13	4	1	11

^a 在财务报表正文中全部列报。

^b 在财务报表正文中部分列报。

^c 在财务报表正文中没有全部列报，但是在附注中全部列报。

^d 资发基金没有编制 2011 年财务报表。

^e 近东救济工程处在 2011 年根据联合国系统会计准则进行报告，因此大多数服务终了负债没有在财务报表中报告。

E. 治理、问责制和风险管理

25. 为了实现一个组织的目标，管理层需要建立一个有效的治理和内部控制制度。必须查明和积极管理任何对实现目标构成威胁的问题，这就是为什么全组织风险管理方法至关重要。

企业风险管理

26. 企业风险管理是在整个组织制订战略时适用的一个程序，由高级管理人员领导，但每个工作人员都参加。这是一个系统程序，通过它查明、优先考虑并管理影响一个组织实现其目标的能力的风险与机遇。企业风险管理推动良好的内部控制和组织反应能力。实施企业风险管理系统是一项具有挑战性的工作，需要高级管理层发挥显著的领导作用。

27. 在注意到一些实体比其他实体进展更快的同时，审计委员会曾报告其关切，即联合国的一些实体没有采用企业风险管理方法。审计委员会建议联合国、人居署、妇女署、环境署、毒品和犯罪问题办公室、项目厅和难民署等组织实行这种制度。

28. 毒品和犯罪问题办公室与联合国密切合作，在制订一种地方企业风险管理方法方面取得了积极进展。它正在制订一个企业风险管理框架。风险管理目前是管理协调委员会的一个经常性议程项目，该委员会由整个组织的主任和高级管理人员组成。毒品和犯罪问题办公室正在进一步完善企业风险登记册，拟订其风险报告安排，包括风险仪表板。

29. 联合国管理委员会还在确定六个主要战略风险、管理风险的治理安排及建立具体部门风险登记册方面取得了重大进展。虽然这项工作还在进行中，但企业风险是开发一个可以很容易与组织战略目标及正常业务程序相结合的重要战略性管理工具的依据。

30. 项目厅为一个良好的风险管理系统制定了理论框架，但现在必须建立在实践中实施企业风险管理的明确程序。项目厅目前正在拟订订正实体风险管理指示和企业风险登记册，以帮助评估和监测实现其目标所面临的风险。

31. 改善难民署企业风险管理框架的进展令人失望，尽管该组织面临风险，并在2011年针对审计委员会以往的建议试图制订一个风险管理办法。审计委员会认为高级管理人员没有对此问题给予适当注意。

管理全球分散业务

32. 联合国及其各基金和方案已演变成权力下放的组织。许多组织将权力下放到外地网络，并依靠第三方完成大部分任务，工作环境往往是世界上最具挑战性的环境。随着时间的推移，形成了一个复杂的组织、报告线和关系网络，往往责任不清。

33. 为了完成重要任务，并确保日益稀缺的公共资源的使用物有所值，联合国及其各基金和方案必须按照现代治理、问责和透明度的最高标准运作。

34. 审计委员会以前曾指出在为外地提供足够的灵活性、应对和授权与总部职能部门适当水平的监督、干预和监督之间达成适当平衡的问题。这一问题在本两年期内再次出现，例如，毒品和犯罪问题办公室、妇女署和维持和平行动中即有此问题。

35. 尽管问题不大，但审计委员会继续注意到在工资、人力资源和采购等领域的不遵守例子(如在人口基金、开发署和妇女署)。其中许多例子是在外地一级发现的。这便产生了以下问题：(1) 工作人员是否具备有效发挥作用的必要技能；(2) 地方管理层是否充分负起监督和管制责任；(3) 总部职能部门是否需要加强控制。

36. 与管理全球分散业务有关的困难还表现在初步实施联合国企业资源规划系统时遇到严重困难。其主要原因是联合国现有的流程多种多样，差别很大，在各组织单元之间以及在新系统中设计和嵌入的现代流程之间都是如此，而且尚未做好转用新工作方法的业务准备。

37. 在这种情况下，强化控制环境是降低财务风险和增加实现性价比机会的明智方式。管理人员所面临的挑战是重新审视和重新调整治理和问责系统，消除责任与权力之间的不匹配，减少对具体财务事项的控制的过分依赖，建立有意义和务实的风险办法，以确保对在复杂交付链中使用公共资金的管理保证，创建注重结果的综合财务和执行情况报告，并对风险管理实施全组织结构化办法。

38. 在更具战略性的层面上，行政部门需要更系统地记录其内部控制框架，以评估框架与目标的相适性，并确定框架是否按预期运作。审计委员会将在即将发布的 2012-2013 两年期报告(A/69/5(Vol.I))中再次评论这一主题。

F. 预算编制

39. 在任何组织，预算都是决定如何分配资源以实现战略目标的一个关键工具。预算应阐明一个组织的优先事项和愿望，并表达管理层对实现这些目标所需资源的看法。

40. 由于以前报告的将成果与资源联系起来、将资源与活动并最终与成果联系起来方面存在的问题，大多数实体发现实施成果预算制具有挑战性。预算提供一个组织及每个部门或业务单位必须在其中运作的商定财务框架。但是，如果预算不基于对提供服务的实际费用的准确了解，它作为一个战略和业务管理工具的实际价值是有限的。例如：

- 在儿基会，审计委员会发现宣传和方案预算理由不充分。此外，一些预算不是合并编列，使理事机构无法全面了解应实现的目标或所需财政资源。
- 在联合国，预算采取一种渐进式的“自下而上”办法，通过依据过去实际花费而不是可能所需费用来编制预算，加强现有的结构和系统。而且联合国经常预算编制过程十分漫长(核准需要 16 个月)，消耗大量的时间和精力，而各两年期之间变化并不大。
- 在近东救济工程处，虽然外地和总部执行计划说明了实施每一项目标所需的财政资源，但一些目标没有分配到所需资金。
- 在维持和平行动中，在注意到一些改进的同时，审计委员会发现：预算编制方法不一致、不现实；主要预算假设的适用不一致；对主要假设所依据的历史趋势考虑不充分。审计委员会还注意到有改善特派团和总部两级的预算审查过程和预算调配管理的余地。

41. 审计委员会还认为，预算除了作为财务管理和控制的一部分外，行政部门还可以下列方式增加预算作为管理工具的战略价值：

- 建立综合业绩和财务报告，以改善问责制和透明度以及各组织表明其以具有成本效益的方式利用资源的能力。
- 利用预算过程作为纳入新工作方法的手段。例如，通过减少或增加整个组织、组织的一些部分或一些支出类别(如信息和通信技术、财产或工作人员费用)的预算额。

- 利用预算过程促进和奖励各部门努力减少行政和后台支助费用，将资源重新分配给一线活动。

G. 执行伙伴

42. 执行伙伴是联合国系统各实体服务提供模式的一个关键部分。执行伙伴在规模和作用方面的差异很大，从东道国政府到联合国其他实体，从大规模多国非政府组织到较小的地方非政府组织。执行伙伴交付的各类项目和方案的规模、持续时间和费用也各不相同。

43. 审计委员会以前就对执行伙伴的管理表示了关切，并继续关注这一重要领域。联合检查组³以及若干内部审计和监督单位同意审计委员会的关切。尽管分配给执行伙伴的资金数据不完整，定义各不相同，但审计委员会估计，至少有 100 亿美元支出是执行伙伴经手的。对于一些组织来说，越来越大的支出总额比例由执行伙伴经手。例如，在儿基会，这个数字为支出总额的 32%，在难民署是 40%。

44. 问责制的一个核心原则是，当管理层将资金交给另一个组织时，不论伙伴的类型如何，它都应实行一种有效的治理机制，以保证：资金用于原定用途；欺诈和错误的风险已降到最低程度；资金已经以符合成本效益的方式实现预期成果。需要向捐助者客观地展示有效的治理，让他们相信，资金正在得到适当使用并产生了良好效果。

制订更加一致的工作方式方面的进展

45. 审计委员会同意联合检查组的评价，即联合国许多组织缺乏关于伙伴关系的战略框架，在与执行伙伴协作互动方面采用了不连贯的临时做法。不过，各组织正在努力为管理执行伙伴制定体制框架、政策、程序和指导方针。

46. 在本两年期期间，一些联合国实体在选择、监测和结束通过执行伙伴交付的项目方面取得了进展。例如，儿基会、难民署、人道主义事务协调厅、毒品和犯罪问题办公室和妇女署已经制定或正在制定指南，以确保对全球分散国家办事处网络采取更加一致的办法。所有实体仍不同程度地需要将这些办法纳入运作中的管理系统，并使工作人员掌握项目保证和监测、商业和合同、财务和数据分析、业务管理等领域的技能。虽然有一些分享最佳做法的实例，但审计委员会认为，在统一和协调不同实体的控制活动方面还有很多要做，特别是在它们在相同的环境中与相同的执行伙伴合作的情况下。

现金转移统一办法

47. 为了降低执行伙伴交易成本并加强财务管理能力，由开发署、人口基金、儿基会和项目厅组成的联合国发展集团于 2005 年采用了现金转移统一办法(现金统

³ 对联合国系统各组织执行伙伴的管理情况的审查(JIU/REP/2013/4)。

转)。2012 年 11 月，发展集团收到联合审计审查结果，⁴ 结论为不满意，其中指出内部控制和治理安排或未建立，或运作不良。

48. 在上一次摘要报告中，审计委员会在具体实体报告中指出了现金统转的缺陷，强调需要采取以下三项行动：审查现金统转框架；审查各实体支持现金转统的结构；对转移给执行伙伴的资金采取一致做法和保障措施。

49. 2012-2013 两年期间，发展集团审查了现金统转框架。现已开始修订该框架，并且正在制定一项加强该框架的执行和管理的全球战略。审计委员会注意到，儿基会和人口基金在国家一级执行现金统转方面仍然存在问题，并告诫不要指望修订后的框架在实践中会更容易执行。

信息的使用

50. 在审批项目或选择项目执行伙伴时，良好的信息对于管理层作出正确的决定至关重要。在人道主义事务协调厅、难民署和儿基会，甄选过程没有一贯利用管理层现有的信息。更广泛而言，联合国各实体常常在同一区域开展业务，很多实体使用同一第三方，但没有正式的规定或机制使其彼此分享关于伙伴以往业绩的信息。审计委员会认识到，东道国执行伙伴的业绩可能涉及一些敏感性，但审计委员会认为，如不分享信息，联合国各实体就无法向业绩良好者授予更多合同，同时激励业绩不佳的执行伙伴表现出改进。不分享信息还会增加与涉嫌或参与欺诈的伙伴订立合作安排的风险。

处理执行伙伴的欺诈行为

51. 本两年期间值得注意的是：人道主义事务协调厅对审计委员会先前提出的关切问题采取了行动；索马里共同人道主义基金发生了一系列涉嫌欺诈行为(载于审计委员会的报告 A/69/5(Vol.I))。人道协调厅已制定基于风险的执行伙伴管理办法，包括审查伙伴的风险程度，以减少向高风险伙伴提供项目的可能性。被视为风险较高的项目或伙伴如获批准，将对其采取更严密的监测安排。

52. 欺诈案件是在人道主义事务协调厅管理下的基金中发生的，所涉基金是一个索马里多机构集合基金安排的一部分。案件涉及由非政府组织执行的人道主义项目。这些案件是通过以下综合途径查明的：(a) 创新风险管理股所作的分析，该股是为支持在索马里提供支助和实施方案的 24 个联合国实体改进风险评估和决策而设立的；(b) 内部支助事务处对已知风险进行的预防性调查。所查明的欺诈行为不仅影响到人道主义事务协调厅，而且可能影响到联合国其他实体和捐助者，这说明有意欺诈者可能造成跨组织性质的威胁。审计委员会强调亟需评估其他高风险国家的风险情况，并注意到在阿富汗设立了一个风险管理股。

⁴ 审计是通过联合国儿童基金会(儿基会)内部审计和调查办公室、人口基金监督事务司(作为审计组长)以及开发署审计和调查处进行的。

53. 审计委员会注意到，联合国和难民署都很少分享关于执行伙伴的信息，其中很多伙伴与多个联合国实体订有合同。在涉嫌欺诈人道主义事务协调厅而被调查的索马里执行伙伴中，至少有一个伙伴以前曾被另一个联合国实体发现涉嫌挪用资金。

54. 开发署向审计委员会报告了若干欺诈和推定欺诈案件，包括一起国家执行模式采购程序涉嫌违规案件，该案影响到一个拉丁美洲国家的四个项目。该案细节仍在国家当局调查中，审计委员会将继续与开发署密切协商，监测该案发展情况。由于所涉项目的资金几乎完全来自本国政府的捐款，预计开发署不会发生重大损失。

行政当局应汲取的教训

55. 审计委员会确认，实体一级已采取行动加强与执行伙伴合作的管理系统，但指出仍有更多工作要做。主要教训是，联合国各组织应设法利用各种机会开展集体努力和协作，以更具成本效益的方式向受益者提供关键服务，例如通过下列办法：

- 采用基于风险的办法管理执行伙伴；
- 分享关于执行伙伴业绩的信息，并在项目甄选过程中利用这些信息；
- 各实体之间分享甚至合并有关导则，用于管理基本相同的业务流程和程序，即使项目差异很大也可以这样做；
- 认识到欺诈风险，集体创造一种环境，使联合国及其基金和方案不容易成为欺诈的对象。

H. 对欺诈的认识

56. 许多联合国实体在高风险环境中运作，内部和外部都面临各种不同的欺诈风险。欺诈可能是个人的投机尝试，也可能是有系统、有组织、有预谋的行为。欺诈不仅使重要服务的公共资金流失，而且可能破坏向有关组织提供支持和资助者的信任。因此，欺诈应被视为一种主要的业务风险。2012-2013 年期间，审计委员会已开始审查各实体反欺诈办法是否完备，具体审查了难民署、项目厅和联合国的情况。

反欺诈政策和战略

57. 所有公共组织都有责任制定反欺诈政策和战略，向那些企图欺骗者表明，这种行为是不可接受的，也不会得到容忍。迄今已审查的实体中，只有项目厅制定了一项针对所有各类欺诈行为(内部和外部)的综合反欺诈战略。

58. 内部监督事务厅关于财务报表中报告欺诈或推定欺诈案件的报告(2014/051)对联合国各部门关于欺诈问题的现有政策、程序和指导各行其是、缺乏统一的问题提出了关切，这与审计委员会对联合国反欺诈政策和指导的评估是一致的。

欺诈风险评估

59. 虽然不可能查出所有的欺诈行为，但要了解一个组织是否存在问题，评估潜在风险、损失规模和欺诈潜在影响面是重要的第一步。评估有助于制定适当和适度的对策，并确定应对欺诈行为应考虑哪些相对优先事项。

60. 在索马里和阿富汗等高风险国家的业务活动中设立的风险管理股近期开展了一些工作，但除此以外，没有证据表明联合国系统各实体已慎重考虑如何更好地了解自身面临的总体欺诈威胁。例如，联合国、难民署和项目厅没有对各自面临的欺诈风险进行彻底评估。如不进行这种评估，这些组织就无法了解现有控制措施的效力，减轻或有的问题，确定自身对各类欺诈风险的承受力，或确保反欺诈控制措施力度适当。

报告欺诈行为

61. 联合国、难民署和项目厅同几乎所有其他实体一样，近年来报告的欺诈事件相对于支出而言数目很少。鉴于这些实体开展的全球活动规模较大，复杂程度高，而且是在高风险环境中开展活动，所报告的欺诈数目不大可能反映所面临的欺诈风险的程度或性质。

62. 例如，过去十年来，联合国向审计委员会报告了共计 69 起欺诈案，价值 1 330 万美元。这相当于同一时期支出的 0.03%略高。另外，由于对外部欺诈风险缺乏指导或了解，往往只在内部发现工作人员的轻度欺诈行为。联合国在全球各地的业务活动面临欺诈的情况没有得到完全了解，可能多于已报告的案件。

调查能力

63. 本两年期间，由索马里共同人道主义基金资助非政府组织执行的项目发生了 7 起欺诈案。该基金由人道主义事务协调厅管理，但涉及多个联合国实体。对此，人道协调厅已改进索马里业务活动中的甄选和监测程序，例如对所有执行伙伴进行风险评估，并开发一个数据库，利用其中的信息评估有关提案因项目类型、地点和参与执行伙伴而涉及的内在风险。这些控制仍有待在索马里充分实施，但已经走出了积极的一步。

64. 联合检查组对联合国系统调查职能进行的审查(见 A/67/140 和 Add.1)发现，整个联合国系统没有一个报告欺诈案件的单一联络点，这意味着没有共享情报，对有关指控也没有进行一致的评估。此外，没有一个主管机构负责监测和跟进调查报告，以确定是否采取了行动，所采取的行动是否适度。联合检查组的结论认为，应该设立一个协调中心，为整个组织履行这一责任。

65. 审计委员会基本上同意这一观点，但也认识到，联合国系统各实体调查部门的运作受到很多限制，无论是在分享信息和处理对多个实体有影响的欺诈行为的职权范围和能力方面，还是在分析欺诈风险和调查更复杂、更有系统的欺诈案件的技能方面。审计委员会还认识到，在某些情况下确实进行了信息分享和转交处理。

66. 审计委员会认为，对外部组织严重欺诈联合国行为的调查工作可能需要合并或协调进行。索马里的例子证明，如果很多机构或调查机构同时追查同一个外部方的涉嫌欺诈行为，追查工作的效力会减弱。此外，很多调查团队被派到同一个高风险环境中，会给调查人员自身安全造成危险，后来的调查也会越来越难发现重要证据。联合国系统某些调查机构并没有追查外部方欺诈行为的授权或技能。

67. 从其他国际和国内环境中的情况看来，在一个由各不同组织构成的复杂系统中，调查工作必须并案进行才能有效，理想情况下应该由一个配备适当、训练有素的专门单位代表所有相关组织开展调查工作。这类单位通常应该制定通用制裁措施和跨部门程序，这样，当一个实体查出可信的外部方欺诈行为时，其他实体不会继续与该外部方开展业务或通过该外部方支付资金。

68. 因此，审计委员会建议，联合国系统行政首长协调理事会应该考虑是否需要为联合国系统设立一个反欺诈单位。该单位可以利用诸如数据匹配等现代分析技术评估整个系统面临的欺诈风险，并且应该有能力(授权和技能)在跨组织范围内对较严重的系统性的欺诈风险进行威慑、侦察和调查。

制裁和威慑

69. 所审查的实体很少针对欺诈行为寻求法律救济。过去虽然有过一些引人注目的起诉案件，但大多数犯下欺诈行为的工作人员和外部方通常不会被诉诸法院。没有明确的政策规定在何种情况下应该考虑采取法律行动，也没有证据表明实际上考虑了法律行动，向潜在欺诈者发出了明确的信息。

I. 对核心业务服务进行具有成本效益的管理

70. 同所有组织一样，联合国各实体也是在高度竞争性环境中物色技能和专业工作人员，因此，持续改善人力资源管理势在必行。但审计委员会强调，各实体在人力资源管理、资产管理、采购与合同管理以及信息和通信技术管理方面仍然存在各种各样的缺陷。这些都是重要的业务职能，对于以具有成本效益的方式执行有关实体的活动十分关键。

人力资源管理

71. 为了履行承诺和有效满足不断变化的业务需求，各组织需要一支有活力、适应性强和具有流动性的员工队伍。

72. 针对审计委员会先前提出的关切问题，各维和行动已经降低了空缺率，缩短了平均征聘时间，但在更大的联合国范围内，本两年期一直存在空缺率居高和征聘人员填补空缺员额耗时太长这两个问题。联合国、人口基金和养恤基金的征聘过程经常超过目标时间。

73. 其他常见问题与使用承包商服务有关。例如，审计委员会关于妇女署、人口基金、儿基会和开发署的报告指出，某些核心工作人员职能(业务支助、行政和财务助理)或本应由具有联合国工作人员地位的人承担的职责是用承包商来履行的。在儿基会，咨询人和个体订约人承付款常常在合同期满之后仍未结清，这样可能会对现有资金的使用造成不利影响。

74. 本两年期间，大会核准了联合国关于人员流动的提案。这是一项影响到许多实体的重要发展。但是，要解决联合国员工队伍管理方面的系统性问题，这只是走出了一步。例如，审计委员会在联合国发现，很少有工作人员被归类为未达到预期业绩，也很少有证据证明正在采取什么行动来查明和处理不良业绩。审计委员会还发现，一些工作人员没有得到年度评估。在养恤基金和各维和行动也发现这一问题。

75. 员工队伍规划可为管理部门提供一种按业务计划配备人力、预期变革以及处理当前和未来人力问题的方式。但审计委员会发现，在联合国，员工队伍规划并未反映组织需要和优先事项，因为规划是在大会核准预算编列的员额之后进行的。这就意味着工作人员数目并不反映组织的战略和任务，也没有预计各部门的未来趋势和人力需求。同样，审计委员会关于维和行动的报告结论也认为，文职人员的部署没有与履行特派团的任务和业务要求充分挂钩。

76. 各组织应该为工作人员提供学习和发展技能的机会，以适应其职业发展和组织优先事项的变化。但审计委员会发现，联合国缺乏集中的技能战略，各部门内部和部门之间也没有建立正式的学习和职业发展协调机制。审计委员会在近东救济工程处也发现与此相关的问题，工程处工作人员很少参与确定培训需求，因此很难查明有哪些技能差距妨碍员工取得有效业绩。

资产管理

77. 审计委员会注意到，资产管理方面仍然存在问题，例如资产和库存估值不确定，以及大量资产未使用。审计委员会注意到，资产信息有所改善，有越来越多证据证明利用了这一信息来改善业务绩效，但仍然需要提高资产管理技能。

78. 实施公共部门会计准则后，记录了大量库存资产价值，这些资产以前不大可能入账，或者会被减值。审计委员会在其实体一级报告中还特别指出了初期效益，例如难民署改进了对库存及不动产、厂场和设备的管理，人口基金改进了对在途库存的管理。

79. 2012 和 2013 年期间，联合国秘书处外勤支助部继续加强财产管理，在几个重要领域，包括在非消耗性财产实物核查率方面有明显改善。但是，资产管理仍有一些缺陷，例如资产长期未用和拖延处置过程。审计委员会还发现，需要提高可用库存量的能见度，并改善关于可用库存的信息，以便更好地了解对细列物品的需求，并提高采购的准确性和适时性。

80. 审计委员会在训研所也注意到资产管理方面的缺陷。例如在进行实物盘存时，训研所总部全部非消耗性财产的 28% 没有找到，也没有进行有力的调查。非消耗性财产还出现了分类错误。在近东救济工程处也发现库存物品分类方面的缺陷。

采购与合同管理

81. 联合国各实体订立货物和服务采购合同，是因为它们确定这些货物和服务对于成功实现其目标是必不可少的。如果采购不以公平和透明方式进行，或者订购的货物和服务不按期按规格交付，那么不仅会损失采购的价值，而且可能会拖延实现相关业务目标。

82. 审计委员会发现了下列问题：采购活动不合规；购置规划不力；经常使用竞争豁免；合同管理不善；普遍缺乏采购和商业专门知识。例如：

- 在近东救济工程处、卢旺达问题国际刑事法庭和联合国大学，由于缺乏采购计划，无法通过将类似物项并入一份合同或标书来确定和实现规模经济。
- 各维和行动有很大一部分商品(2012 年比例为 77.7%)是通过系统合同采购的，但没有证据证明制定了核心采购战略，以最大限度地利用集中采购的机会。在特派团一级发现仍有很多这样的机会。
- 经常使用竞争豁免(近东救济工程处、联合国大学、维和行动)往往导致招标期缩短。而投标时限短又导致作出回应的供应商较少，因为供应商没有充裕的时间为投标过程进行适当准备并按时提交。这就限制了供应商之间的竞争范围，可能导致资金价值减少，欺诈和腐败风险增加。
- 供应商执行情况评价报告未得到充分利用(维和行动)，国家办事处的供应商评估存在缺陷(人口基金)。
- 与批准合同变动有关的采购活动不合规(近东救济工程处)。
- 掌握必要技能的采购工作人员人数不足，导致采购职能由非熟练工作人员代为履行(妇女署)。

83. 难民署正在改进供应链管理，这对于难民署的有效行动能力至关重要。为解决审计委员会上一次审查采购和车队管理情况时提出的所有问题，还有很多工作要做。

84. 项目厅正在改进对采购活动(包括“交易”采购和项目内采购)的管理方法，但是，如果要扩大采购业务，还需要开展更多工作，将价格竞争力和增值置于该厅战略的核心。项目厅需要提供更完整的信息来证明已实现资金效益。例如，该厅没有足够的键数据，无法对照基准衡量该厅在服务价格和质量方面的成果并与联合国其他实体进行比较。

85. 总体而言，审计委员会的调查结果表明，需要：提高采购技能和商业技能，以便从商业关系中获得最大价值；建立关于采购执行情况的更完整信息；以采购、后勤和库存综合方式管理供应链。

信息和通信技术

86. 本两年期间，审计委员会发现，围绕信息和通信技术(信通技术)的控制环境存在缺陷。例如在妇女署，一些休眠用户账户没有关闭。不活动用户迟迟不撤销，会增加未经授权交易的风险，进而可能影响财务数据的完整性，并增加网络攻击的风险。在开发署和卢旺达问题国际刑事法庭，也发现对用户作用和用户准入的适当控制问题。在各维和特派团，审计委员会也不时注意到类似的缺陷。

87. 2012 年 12 月，审计委员会发布了关于秘书处信息和通信技术事务处理情况的报告(A/67/651)。审计委员会认为，联合国信通技术战略的实施办法不成功，并就本组织的信息环境安全提出了一些关切问题。联合国预期将在 2014 年 9 月发布一项新的秘书处信通技术战略，目前已采取步骤改善信通技术安全环境。经修订的信通技术战略获得核准并落实之后，审计委员会将适时审查其进展情况。

J. 联合国的业务转型

88. 同许多国际组织一样，联合国需要找到开展各项活动更具有成本效益的方式，以使它能够腾出资源，重新部署到会员国的优先事项上。它正在开展若干重大的业务转型活动，审计委员会继续单独报告其中三个主要项目：基本建设总计划；新的企业资源规划系统(“团结”项目)；《公共部门会计准则》的实施。审计委员会在最近关于维持和平行动的报告中还报告了全球外勤支助战略的执行情况。

89. 特别是，新的企业资源规划系统正处于一个重要关头。审计委员会在最近的报告(A/69/158)中着重指出，项目基础阶段在各维持和平行动和特别政治任务的推出取得重大成就，但还迫切需要从部署后出现的远远大于预期的挑战中汲取经验教训，特别是需要更加注重业务准备活动和业务单位负责人对这一工作承担责

任，需要更多可实现的计划(预算和时间表)，其中包括对风险和不确定性足够的应急准备。

90. 审计委员会认识到在联合国这一复杂、高度结盟和各不相同的环境中同时实施重大业务转型所面临的巨大挑战，继续向高级管理当局强调若干共同主题，如：需要有一个商定和明确的变革愿景；对联合国吸收变革和完成当前各项任务的能力进行现实和全面的评估；需要更有效的治理和问责制、效益管理以及改进方案和项目管理。

91. 审计委员会在其报告(A/69/5(Vol.I))中注意到管理委员会在改善业务转型的总体工作重点方面采取的积极步骤，其中包括：改进进度报告；改进高级管理当局的决策进程；确定业务转型作为企业一级的一项主要风险。在项目一级，尽管承认每个项目在不同程度上都要应对以往决定遗留的问题，而且目前存在风险和重大挑战，但自上次报告以来，审计委员会看到了对以往建议的积极回应和取得良好进展的实例。

92. 在联合国转型的通盘管理方面，审计委员会强调以下今后必须解决的几点问题：

- 在项目管理能力方面，我们看到对项目技术交付的大力重视(以及大量的技能和力量)；但对实现效益的重视较弱。
- 考虑到以往的问题，审计委员会认为有充分的理由拟订一个独立提供项目保证的长期综合办法。应从一开始就适用这一办法，确保项目尽可能有最好的起步，向高级管理人员提供详尽的专家保证，以协助其进行监督，同时在项目生命周期各个关键阶段也继续适用这一办法。否则同样的问题将会反复出现。
- 在更广泛的层次上，有证据表明高级管理当局对转型总体方案各个组成部分的领导和执行有了更具战略性的集体控制。但转型方案仍存在很多各自为政的方面，需要改进战略管理和协调，以整合转型活动的各个组成部分，并逐步调整做法。
- 利用和维持各种转型可能产生的效益，需要管理复杂活动和组织变革方面丰富的专门知识以及对信通技术、商业、人力资源和资产高度熟练的综合管理。
- 联合国的治理、管理和问责结构需要促进转型，纳入新的工作方法。尽管审计委员会注意到取得了一些改进，特别是新的企业资源规划系统正迫使全组织管理层通力合作，但仍不清楚高级管理当局能否充分调动对集中推动的方案的配合，或引导各附属机构和相关机构之间开展有效合作。

- 在业务一级，拟订一个不断改进业务流程的组织办法，将有助于确保通过了解所面临的实际困难的一线工作人员，将各种转型举措转化为协调一致和连贯的工作方法。

93. 审计委员会继续认为有必要进一步明确目的在于协助和支持的转型项目，特别是新的企业资源规划系统的目标业务模式，以促进工作人员和会员国的认同。它至少应在较高级别阐明最佳的组织结构，包括：进行什么工作，在哪里进行，由谁进行，使用什么规定进程、商定的政策和业务规则。这是一个具有挑战性的问题，但这方面的进展将支持企业资源规划系统的实施以及新的信通技术战略等其他全系统活动。它还将加强本组织的能力，以确保效益，减少实施后花费巨大的倒适应风险，并加强执行的问责。

94. 开发计划署正在规划一项重大的业务转型，包括将职能和工作人员调动到不同的工作地点和区域。改组的目标包括提高体制效力，以实现战略规划目标，通过加强开发署的区域存在、合并政策职能、支助管理合理化和改进管理人员-工作人员比率，促进职能和地域上更好的整合。审计委员会将考虑是否需要在今后的报告中对这一重要举措成果和经验教训的管理作出评论。

K. 以往各项建议的执行情况

95. 审计委员会在每次报告中都说明了上一财政期间建议的执行情况，将这些建议分为：(a) 已执行；(b) 正在执行；(c) 未执行；或(d) 因时过境迁而不能执行。本报告所列 19 个实体的总体情况摘要载于附件三。

96. 全面实施《公共部门会计准则》后，从 2015 年起，审计委员会将每年对所有实体进行报告。本报告是在一个过渡年份中编写的，其中有 10 个实体⁵ 每年报告一次，9 个实体⁶ 每两年报告一次。这给执行率的同类比较带来问题，原因在于下列差异：

- 对 9 个每两年报告一次的实体而言，审计委员会在 2010-2011 两年期报告中提出的建议反映截至 2014 年 3 月 31 日的执行情况。
- 对 10 个每年报告一次的实体而言，审计委员会在 2010-2011 年度报告中提出的建议反映截至 2013 年 3 月 31 日的执行情况。

⁵ 维持和平行动、儿基会、开发署、近东救济工程处、人口基金、养恤基金、项目厅、难民署、妇女署、资发基金。

⁶ 联合国、国贸中心、联合国大学、训研所、环境署、人居署、毒品和犯罪问题办公室、卢旺达问题国际刑事法庭、前南斯拉夫问题国际刑事法庭。

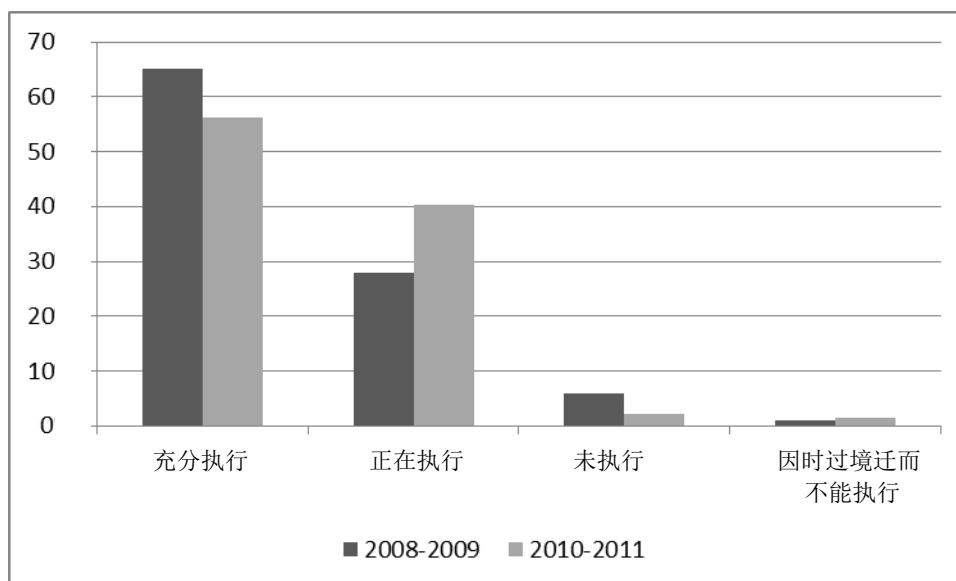
各项建议的总体执行情况

97. 审计委员会致力于提供明确客观、循证、可供采取行动并能给管理和业务带来附加值的建议。图 1 显示了截至 2014 年 3 月 31 日⁷ 为 2010-2011 两年期所提建议的总体执行情况和 2008-2009 两年期的比较结果。2010-2011 两年期 19 个实体充分执行建议的总比例为 56%(2008-2009 两年期: 65%)。另外 40%的建议(2008-2009 两年期: 28%)正在执行; 剩下的 2%管理当局没有取得进展, 1%因时过境迁而不能执行。详见附件三。

图 1

2010-2011 和 2008-2009 两年期各项建议总体执行情况比较

(百分比)



资料来源: 审计委员会。

注: 截至 2014 年 3 月 31 日的情况。

98. 审计委员会认为, 所有 19 个实体在报告 21 个月之后充分执行率达到 56%, 表明管理层的坚定承诺。我们与各客户实体的持续接触也证明了这一点。此外, 随着时间的推移, 有 9 个组织充分执行的百分比大幅增加。

99. 表 5 表明, 9 个仅每两年报告一次的实体的情况是, 平均 62%的建议在首次提出 21 个月后得到充分执行。这比 2008-2009 两年期提出的建议在同一时间点(21 个月之后)59%的执行率有所增加。例如, 在 2010-2011 两年期向联合国提出的 32

⁷ 每年报告一次的 10 个实体截至 2013 年 3 月 31 日。

项建议中，据报截至 2013 年 3 月 31 日(提出建议 9 个月后)执行率为 41%，一年后增至 63%。

表 5

随时间推移 2010-2011 两年期所提建议执行率分析^a

组织	9 个月之后 截至 2013 年 3 月 31 日 (A/68/163)	21 个月之后 截至 2014 年 3 月 31 日(A/69/)	2008-2009 两年期 建议在 21 个月 之后(供比较)
联合国秘书处	41	63	60
贸发会议-世贸组织	15	55	33
联合国大学	25	63	53
训研所	33	0	60
环境署	44	92	62
人署	56	56	55
毒品和犯罪问题办公室	39	54	33
卢旺达问题国际刑事法庭	70	90	86
前南斯拉夫问题国际法庭	67	83	90
平均执行率	43	62	59

资料来源：审计委员会对 2010-2011 两年期建议的分析。

^a 本表仅列出每两年编制一次财务报表的 9 个实体，以便于进行同类比较。

^b 向训研所提出的三项建议之一(33%)在 2013 年 3 月期中审计阶段被判定已执行。期末审计发现这项建议未充分执行，执行情况被改为正在执行。

贯串各领域的新主题

100. 审计委员会一贯认为，由于其建议所涵盖的主题范围广泛，对于不同的实体各个时间段的风险评估不同、覆盖的范围和强度也各不相同，对数值趋势的分析会产生误导。审计委员会意识到第五委员会在这方面有兴趣了解更多的见解，在 2013 年 7 月关于建议执行情况的报告(A/68/163)中进行了一次高层次的分析，以确定贯串各领域的新主题。分析侧重于与本报告相同的一组建议(2010-2011 两年期)，但只涵盖 9 个每两年报告一次的实体。审计委员会对本报告涵盖的所有 19 个实体建议的各个领域再次进行了这一分析，发现关键主题仍然适切，并在本报告相关部分对此加以评论：

- 改善治理、问责制和内部控制的需要(E 节)；
- 加强重要职能领域相关技能的需要(I 节)；
- 综合供应管理的需要(I 节)；

- 改进方案和项目管理的需要(J 节);
- 加强财务管理的需要(D 节);
- 执行伙伴的管理(G 节)。

L. 鸣谢

101. 审计委员会谨对联合国秘书处以及各基金和方案对审计委员会及其工作人员给予的合作和协助表示感谢。

审计委员会主席

大不列颠及北爱尔兰联合王国主计长兼审计长

埃米阿斯·莫尔斯爵士(审计组长)(签名)

中国审计长

q 刘家义(签名)

坦桑尼亚联合共和国主计长兼审计长

路多维克·乌图(签名)

附件一

已审计的组织或专题

组织	审计组长
联合国(A/69/5(Vol.I))	联合王国
联合国维持和平行动(A/68/5(Vol.II))	中国
联合国新的企业资源规划系统(团结项目)(A/69/158)	联合王国
基本建设总计划(A/69/5(Vol.V))	联合王国
公共部门会计准则实施进展情况(A/69/155)	联合王国
国贸中心(A/69/5(Vol.III))	联合王国
联合国大学(A/69/5(Vol.IV))	中国
开发署(A/69/5/Add.1)	坦桑尼亚
资发基金(A/69/5/Add.2)	坦桑尼亚
儿基会(A/69/5/Add.3)	中国
近东救济工程处(A/69/5/Add.4)	坦桑尼亚
训研所(A/69/5/Add.5)	中国
环境署(A/69/5/Add.7)	坦桑尼亚
人口基金(A/69/5/Add.8)	坦桑尼亚
人居署(A/69/5/Add.9)	坦桑尼亚
毒品和犯罪问题办公室(A/69/5/Add.10)	联合王国
项目厅(A/69/5/Add.11)	联合王国
起诉应对 1994 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间在卢旺达境内的灭绝种族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灭绝种族和其他这类违法行为负责的卢旺达公民的国际刑事法庭(A/69/5/Add.13)	坦桑尼亚
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(A/69/5/Add.14)	坦桑尼亚
刑事法庭余留事项国际处理机制(余留机制) http://undocs.org/ch/A/RES/69/5	坦桑尼亚
妇女署(A/69/5/Add.12)	坦桑尼亚
养恤基金(A/69/，附件__)	中国
联合国难民事务高级专员经管的自愿基金(A/69/5/Add.6)	联合王国

附件二

关于各类审计意见的说明

非无保留意见			
无保留	有保留	否定	无法表示
无保留意见意味着，审计对象财务报表的编制在所有重大方面均符合适用的财务报告框架，对联合国及其各基金和方案而言，符合联合国系统会计准则。	有保留意见意味着，审计员在获得足够的适当审计证据后，得出结论认为，个别或总体的错报对财务报表来说是重大但不是普遍的；或者审计员无法获得可作为其意见依据的足够的适当审计证据，但得出结论认为，未发现的错报如果存在，对财务报表可以具有重大但不是普遍的影响。	否定意见意味着，根据足够适当的审计数据，个别或总体的错报对财务报表来说既重大又普遍。	如果审计员无法获得可作为其意见依据的足够的适当审计证据，但得出结论认为，未发现的错报如果存在，对财务报表可以具有既重大又普遍的可能影响，则发布无法表示意见。 在极罕见的涉及多种不确定因素的情况下，如果审计员得出结论认为，尽管对每一单独的不确定因素已经获得足够适当的审计证据，但由于不确定因素之间的潜在互动及其对财务报表可能造成的累积影响，无法形成对财务报表的意见，也应发布无法表示意见。

注：“强调事项”是为了提请用户注意财务报表中列报或披露的那些被审计员认为非常重要的问题，是用户理解财务报表所必不可少的。

“其他事项”是提请注意与用户理解审计、审计员的责任或审计报告有关的任何其他问题。

附件三

截至 2014 年 3 月 31 日审计委员会就 2010–2011 两年期所提建议的执行情况

组织	建议数目	充分执行	正在执行	未执行	
联合国	32	20	11	0	1
维和行动 ^a	38	18	20	0	0
国贸中心	20	11	7	1	1
资发基金 ^b	28	23	5	0	0
开发署 ^b	33	8	25	0	0
环境署	24	22	2	0	0
人口基金 ^b	33	10	19	3	1
人居署	16	9	4	2	1
儿基会 ^b	26	18	7	0	1
训研所	3	0	1	1	1
难民署 ^b	52	12	38	2	0
养恤基金 ^b	28	20	8	0	0
毒品和犯罪问题办公室	26	14	11	1	0
项目厅 ^b	20	7	13	0	0
近东救济工程处 ^b	36	29	7	0	0
联合国大学	8	5	3	0	0
妇女署 ^b	28	23	5	0	0
卢旺达问题国际刑事法庭	10	9	1	0	0
前南斯拉夫问题国际法庭	6	5	1	0	0
共计	467	263	188	10	6
百分比	100	56	40	2	1
共计 (2008–2009 年)	676	437	54	6	10
百分比 (2008–2009 年)	100	65	8	1	1

注：总数 470 项建议同关于建议执行情况的最新报告(A/68/163)载列的 318 项建议之所以有差异，是因为有 38 项有关维持和平行动的建议、52 项有关难民署的建议、28 项有关妇女署的建议、就环境署增加的 8 项建议以及就毒品和犯罪问题办公室减少的 2 项建议。

^a 联合国维持和平行动的年度财政周期于 6 月 30 日结束；因此报告中所列数字是截至 2012 年 6 月 30 日提出的建议数目。

^b 这些实体采用年度财政周期；因此，报告中所列数字是截至并包括 2012 年 12 月 31 日提出的建议数目。从明年起所有实体将按年度周期报告。