



第七十一届会议

议程项目 132

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 2015 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 2015 年 12 月 31 日终了年度账户审计报告所载主要结果和结论的简明摘要。



送文函

2016年10月20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为2015财政年度报告中所载主要审计结果和结论的
简明摘要。

坦桑尼亚联合共和国主计长兼审计长

审计委员会主席

穆萨·朱马·阿萨德(签名)

2016年10月20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七十一届会议编写的报告中所载主要审计结果、结论和建议的简明摘要。

坦桑尼亚联合共和国主计长兼审计长

审计委员会主席

穆萨·朱马·阿萨德(签名)

目录

	页次
一. 范围和任务	7
二. 联合国总体情况	7
A. 审计意见	7
B. 财政执行情况	8
C. 雇员福利负债	13
D. 国际公共部门会计准则的实施和惠益的实现	15
E. 管理全球分散业务和风险管理	17
F. 执行伙伴	19
G. 欺诈事件、提高认识和预防措施	21
H. 以具有成本效益的方式管理核心业务服务	25
I. 业务转型	32
三. 以往建议的执行情况	33
四. 鸣谢	34
附件	
一. 组织	35
二. 关于各类审计意见的说明	36
三. 以往建议的执行情况	37

简称	
ICT	信息和通信技术
ICTR	卢旺达问题国际法庭
ICTY	前南斯拉夫问题国际刑事法庭
IPSAS	国际公共部门会计准则
ITC	国际贸易中心
OIOS	内部监督事务厅
UNDP	联合国开发计划署
UNEP	联合国环境规划署
UNFPA	联合国人口基金
UN-Habitat	联合国人类住区规划署
UNHCR	联合国难民事务高级专员公署
UNICEF	联合国儿童基金会
UNIDO	联合国工业发展组织
UNITAR	联合国训练研究所
UNODC	联合国毒品和犯罪问题办公室
UNOPS	联合国项目事务署
UNRWA	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
UNU	联合国大学
UN-Women	联合国促进性别平等和增强妇女权能署

审计委员会 2015 财政年度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审计委员会提交大会的关于 20 个实体(包括联合国维持和平行动和联合国合办工作人员养恤基金)的报告中查明的共同主题和主要问题(见附件一)。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。

本报告汇总了提交大会的关于联合国各实体的单独报告中报告的重大问题，包括业绩问题。本报告所载大多数问题都是贯穿各领域的问题，涉及根据确定的审计风险以及行政和预算问题咨询委员会的特别要求预先确定的审计专题。

一. 范围和任务

1. 本报告载有审计委员会提交大会的关于 20 个实体(包括联合国维持和平行动和联合国合办工作人员养恤基金(合办工作人员养恤基金))的 2015 年报告得出的结果和结论(见附件一)。¹ 大会在第 70/238 A 号决议和第 70/248 A 号决议中强调, 审计委员会应该像对待其他联合国实体一样, 单独向大会提交关于养恤基金的报告, 并决定, 应继续将该报告作为附件列在联合国工作人员养恤金联合委员会报告之后。本报告还包括在同一期间编写的 4 份独立的调查报告的相关结果。²

2. 审计委员会依照行政和预算问题咨询委员会主席 2014 年 1 月 27 日提出并在 2015 年 2 月 19 日重申的请求, 并基于委员会仍然认为介绍是切实有用的谅解(见 A/70/380), 继续提供有关跨实体问题的资料。

3. 因此, 审计委员会继续在其实体一级报告中报告专题、主要趋势和跨实体问题, 并在本摘要报告中列入有关以下事项的评注: 雇员福利负债(第二.C 节)、实施公共部门会计准则和惠益的实现(第二.D 节)、管理全球分散业务和风险管理(第二.E 节)、执行伙伴(第二.F 节)、欺诈事件、提高认识和预防措施(第二.G 节)、核心业务服务的高成本效益管理(第二.H 节)和业务转型(第二.I 节)。

二. 联合国总体情况

A. 审计意见

4. 审计委员会按照 1946 年 12 月 7 日大会第 74(I)号决议的规定, 审计了包括联合国维和行动和联合国合办工作人员养恤基金在内的 20 个组织(见附件一)的财务报表并审查了其业务。

5. 所有 20 个实体都收到了无保留审计意见。在这些实体中, 卢旺达问题国际法庭收到了无保留意见, 意见中第二次强调应提请注意这样一个事实, 即它在 2015 年 12 月 31 日已经不再是持续经营的实体。法庭根据其任务规定审理完最后一案, 并侧重于处置资产及在此后与刑事法庭余留事项国际处理机制合并剩余活动, 该工作计划于 2017 年 1 月 1 日之前结束。

¹ 为了更好地支持大会的治理作用, 审计委员会将联合国维和行动也列入本报告, 以便更全面地反映审计委员会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 日结束, 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。

² 审计委员会关于“团结”项目、基本建设总计划、联合国日内瓦办事处的战略遗产计划和在秘书处处理信息和通信技术事务方面进展情况的年度报告。

6. 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解释)。

7. 在本年度的审计中，由于在联合国内实施新的企业资源规划系统(“团结”项目)的挑战，11个实体在2016年5月31日提交了财务报表(比正常日期延后两个月)。³ 由于提交财务报表方面的延迟，审计委员会在2016年9月和10月发表了有关财务报表的审计意见。

8. 自采用公共部门会计准则以来，越来越多的联合国实体继续改进财务报表的收尾和列报的编制工作，这表明联合国各实体致力于按照公共部门会计准则的框架履行各自的报告财政资源使用情况的责任。然而，在编制有关联合国业务活动(报告第一卷)以及毒品和犯罪问题办公室的基本正确的财务报表方面出现重大延误。秘书处需要在2016年实施一个经改进的编写这些财务报表的严格流程。仍有空间将公共部门会计准则进一步纳入工作中，并使秘书处各实体更好地利用“团结”项目支助账户编制工作。

B. 财政执行情况

产出

9. 在19个被审计实体中，10个实体(卢旺达问题国际法庭、前南问题国际法庭、环境署、人口基金、妇女署、联合国维持和平行动、训研所、联合国(第一卷)、难民署和项目厅)在本财政年度终了时有盈余，而9个实体(刑事法庭余留事项国际处理机制、联合国资本发展基金、近东救济工程处、儿基会、国际贸易中心和联合国毒品和犯罪问题办公室、人居署、开发署、联合国大学)显示有赤字。⁴ 在这些实体中，6个实体本年显示有赤字、而在上一个财政年度有盈余，原因包括捐款减少、由于采用国际公共部门会计准则在服务终了负债增加、在两年期第一年确认收入的主要部分，以及在2015年使用大量在2014年确认的资金结余。⁵ 在10个财政年度终了有盈余的实体中，5个实体(卢旺达问题国际法庭、前南问题国际法庭、联合国维和行动、联合国(第一卷)和难民署)显示有盈余，而在2014年显示有赤字。产生盈余有各种因素，如卢旺达问题国际法庭的业务结束，难民署较晚收到用于伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国紧急行动的收入。

³ 联合国(第一卷)、国际贸易中心、环境署、人居署、训研所、毒品和犯罪问题办公室、联合国大学、卢旺达问题国际法庭、前南问题国际法庭、刑事法庭余留事项国际处理机制和联合国合办工作人员养恤基金。

⁴ 联合国合办工作人员养恤基金没有包括在内，因为它在报告框架方面遵循国际会计准则第26号，并在会计处理方法方面遵循国际公共部门会计准则。

⁵ 刑事法庭余留事项国际处理机制、联合国资本发展基金、人居署、近东救济工程处、儿基会和国际贸易中心。

10. 表 1 显示 2014 年和 2015 年的净资产对比。审计委员会注意到，4 个实体的净资产与上一年相比有所增加。⁶ 例如，儿基会的净资产因准备金增加而增加，其主要原因是精算利得，而训研所净资产增加的原因是盈余的减少被雇员福利负债估值中的精算节余所抵销。在 11 个 2014 年准备金下降的实体中，8 个实体(卢旺达问题国际法庭、前南问题国际法庭、开发计划署、难民专员办事处、人口基金、毒品和犯罪问题办公室、项目厅和联合国(第一卷))在所审查年度报告净资产有所增加。增加的原因是负债减少，在年底收到的用于紧急情况的大量捐款，盈余增加和大量精算节余在雇员福利负债估值中的影响。

11. 然而，7 个实体显示净资产下降，其中 3 个实体(联合国维和行动、联合国大学及国际贸易中心)连续多年净资产下降。⁷ 如果不采取适当的措施，这一趋势可能会削弱财政准备金，这可能会对实体的总体财务状况以及偿付其负债的能力产生负面影响。2015 年记录的资产净额下降主要是由于负债总额增加、自愿捐款减少和上一年调整数等各种因素。

表 1
截至 2015 年 12 月 31 日的净资产

(千美元)

实体	净资产		差异: 增(减)		产生差异原因
	2015 年 12 月	2014 年 12 月(重报)	百分比	增加/减少	
联合国(第一卷)	2 498 804	1 683 657	48.42	有所增加	盈余增加和大量精算节余在雇员福利负债估值中的影响
联合国维持和平行动	933 026	954 507	(2.25)	有所减少	负债总额的增加超过总资产的增加
国际贸易中心	(414)	16 574	(102.50)	有所减少	本年赤字因自愿捐款减少产生，同时费用保持不变
联合国资本发展基金	107 091	109 870	(2.53)	有所减少	产生 830 万美元赤字的主要原因是使用了自前几年结转的非核心现金结余，以及拨付了数额达 130 万美元的特定用途资金，用于安保、信息和通信技术、学习和其他薪金扣减。这些资金来自薪金，并且从未支付
开发署	4 270 136	4 224 260	1.09	有所增加	净资产增加主要是由于负债减少和累计盈余(准备金)增加

⁶ 环境规划署、妇女署、儿基会和训研所。

⁷ 刑事法庭余留事项国际处理机制、联合国资本发展基金、人居署、近东救济工程处、联合国维持和平行动、联合国大学、国际贸易中心。

环境署	1 305 943	1 136 568	14.90	有所增加	工发组织报告的累计支出减少 3 080 万美元和本年度盈余
人口基金	794 372	727 430	9.20	有所增加	改善主要是由于应收捐款的增加和人口基金代表联合国其他组织持有的资金减少造成的负债减少。此外，离职后健康保险负债贴现率从 2014 年的 4.0% 增至 2015 年的 4.4%，以及非美国医疗计划保健成本趋势率从 2014 年的 5.0% 降至 2015 年的 4.0% 促进了改善
人居署	310 359	323 227	(3.98)	有所减少	前一年 1 330 万美元的调整数
儿基会	4 631 026	4 468 435	3.64	有所增加	净资产增加是主要因精算利得造成的准备金增加的结果
训研所	21 097	16012	31.76	有所增加	减少的盈余在雇员福利负债估值中的影响被精算节余抵销
难民署	1 456 148	1 116 624	30.41	有所增加	在年底收到的用于伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国紧急情况的大量捐款
毒品和犯罪问题办公室	453 005	433 726	4.44	有所增加	调整数对累计雇员福利负债的影响
项目署	99 191	83 031	19.46	有所增加	年度盈余
近东救济工程处	196 103	328 677	(40.34)	有所减少	下降的原因是由于在 2012 年采用国际公共部门会计准则，在财务报表中确认的工作人员任用终止负债(服务终了负债)增加
联合国大学	447 629	452 723	(1.13)	有所减少	净资产减少是由于资产、特别是投资的减少
妇女署	358 512	345 647	3.72	有所增加	资产增加和负债减少
卢旺达问题国际法庭	7 989	(24 712)	132.33	有所增加	累计盈余有所增加
前南问题国际法庭	29 108	6 287	362.99	有所增加	没有提供
刑事法庭余留事项国际处理机制	5 340	31 226	(82.90)	有所减少	没有提供

资料来源：2014 年和 2015 年联合国各组织财务报表。

比率

12. 比率分析提供了对联合国各实体的财务可持续性和流动性的评估(表 2)。总体而言，1:1 的比率被认为是一个财务可持续性良好的指标。

13. 所有 19 个实体都显示具有偿付能力,因为它们能够偿付其长期的负债。⁸ 但是,项目署、联合国维持和平行动和刑事法庭余留事项国际处理机制的流动性比率低于 1:1,这表明它们在财政可持续性方面略有不足。审计委员会注意到,项目署的流动比率(0.85)、速动比率(0.84)和现金比率(0.82)都低于 1。虽然这通常显示是一项财务弱点,该趋势反映可在任何时间变现的长期投资的一种持续政策。这些投资都没有反映在比率计算中,但提供足够的流动性,以在必要时满足其业务需要。

14. 下列实体的所有比率都高于上一个期间:人口基金、儿基会、难民署、联合国大学、训研所、联合国(第一卷)、人居署、前南问题国际法庭、卢旺达问题国际法庭和环境署。而近东救济工程处、妇女署、联合国资本发展基金、刑事法庭余留事项国际处理机制和国际贸易中心的大多数比率与 2014 年相比有所下降。与 2014 年相比,该比率总体略有下降的原因是离职后医疗保险经费增加,并且根据公共部门会计准则的要求,评估福利负债的价值应基于精算估值中使用的通货膨胀率和贴现率等外部因素。尽管有所下降,妇女署和联合国资本发展基金的比率仍然相对较高。

表 2
截至 2015 年 12 月 31 日的比率分析

实体	资产总额: 负债总额 ^a		流动比率 ^b 流动资产: 流动负债		速动比率 ^c 现金+短期投资+应收款: 流动负债		现金比率 ^d 现金+短期投资: 流动负债	
	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014
联合国(第一卷)	1.48	1.29	2.89	2.72	2.57	2.35	1.77	1.50
联合国维持和平行动	1.21	1.25	1.09	0.97	0.96	0.80	0.56	0.51
国际贸易中心	0.99	1.14	2.76	2.84	2.66	2.76	1.29	1.26
联合国资本发展基金	10.25	7.62	17.99	22.50	18.19	22.04	15.61	17.35
开发署	2.99	2.82	3.59	3.65	3.41	3.37	3.18	3.13
环境署	4.93	3.79	4.80	3.90	3.46	2.78	2.13	1.61
人口基金	2.88	2.30	4.47	2.50	3.79	2.10	2.59	1.70
人居署	4.35	3.89	5.58	4.72	4.90	3.40	2.26	1.03
儿基会	2.11	2.04	2.80	2.79	2.04	2.01	1.40	1.33
训研所	3.02	2.14	12.83	4.93	11.68	4.70	7.56	2.95
难民署	2.69	2.26	8.61	6.87	7.54	5.65	4.57	3.13
毒品和犯罪问题办公室	2.46	2.30	3.04	3.10	2.95	1.96	1.72	1.62
项目署	1.07	1.07	0.85	0.63	0.84	0.62	0.82	0.56

⁸ 没有将联合国合办工作人员养恤基金列入分析,原因是其业务性质的不同。

实体	资产总额： 负债总额 ^a		流动比率 ^b 流动资产： 流动负债		速动比率 ^c 现金+短期投资+应收款： 流动负债		现金比率 ^d 现金+短期投资： 流动负债	
	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014
联合国(第一卷)	1.48	1.29	2.89	2.72	2.57	2.35	1.77	1.50
近东救济工程处	1.24	1.48	2.63	3.10	1.74	2.09	1.56	1.83
联合国大学	7.43	6.63	8.83	7.47	8.75	7.43	7.35	7.16
妇女署	4.95	5.23	8.83	12.55	7.50	10.3	7.10	9.87
卢旺达问题国际法庭	1.12	0.69	5.16	2.34	5.05	2.16	2.35	1.45
前南问题国际法庭	1.36	1.07	7.11	5.30	7.06	5.20	4.27	3.30
刑事法庭余留事项国际处理机制	1.08	2.63	0.85	3.96	0.81	3.92	0.79	3.54

资料来源：审计委员会对财务报表的分析。

注：比率已四舍五入到小数点后的两个。

^a 比率高，说明偿付能力良好。

^b 比率高说明实体有能力偿付短期债务。

^c 速动比率比流动比率更加保守，因为速动比率不包括存货和其他较难变现的流动资产。速动比率越高，流动性就越强。

^d 现金比率是衡量实体流动性的指标，具体计量可以用于偿付流动负债的流动资产中现金、现金等价物和投资资金的数额。

15. 比率变动、资产状况和实体以盈余和赤字形式体现的业务结果在某种程度上是实体所维持的准备金的结果。在其以往报告中，行政和预算问题咨询委员会强调，它继续注意到，目前没有关于联合国各实体建议的准备金水平适当标准的明确指导方针。行预咨委会称，有必要采取保守办法，维持准备金水平，特别是那些主要是由自愿资源提供经费或有多年承付款项的实体，行预咨委会相信，今后将会多加注意，以迅速支用资金，确保其用于预定目的。

16. 审计委员会对各实体作出维持准备金决定所依据的基础和各实体在管理准备金方面的做法进行了普遍审查，并确认委员会报告中反映的状况没有改变。审计委员会指出了一些与准备金有关决定的依据和做法，具体介绍如下。

17. 人口基金根据其《财务条例和细则》和执行局的意见，将其业务准备金定为人口基金工作计划每年非专用资源捐款收入的 20%。业务准备金的目的是填补暂时的资金亏绌，确保在出现资源向下波动或短缺、现金流动不规则、实际费用意外增加或者出现其他意外情况时，方案能够继续得以执行。在 2015 年 12 月 31 日终了年度，由于捐款收入净额为 3.92 亿美元，业务准备金为 7 840 万美元。人口基金还为理事会在 1991 年设立的外地住房运作一个准备金。准备金在 1992-1993 两年期定为 500 万美元。执行主任有权从中提款，以支付人口基金应分摊的在政策问题联合协商小组主持下建造共同房地的费用。2015 年发生的外地

住房费用为 40 万美元。截至 2015 年 12 月 31 日，已从未用资源转入 40 万美元，以补充外地住房准备金。

18. 联合国资本发展基金业务准备金是理事会(现为执行局)于 1979 年设立的，目的是确保该基金保持充足流动性，其数额维持在项目承付款的 20% 水平。2015 年年底项目承付款为 6 196 万美元，因此预留业务准备金 1 239 万美元，即承付款的 20%。此外，管理层还使用预算外资源设立了一个 200 万美元的准备金，用于在资源变动情况下支付工作人员费用。

19. 开发署在 2015 年实现了经常资源至少保持 3 个月流动资金的要求，维持了相当于 3.6 个月平均支出的周转准备金，达到了执行局对最低流动资金门槛的要求。

20. 项目署保持经执行局决定的相当于四个月的过去三年业务平均行政开支的业务准备金。2015 年 12 月 31 日终了期间所需业务准备金为 2 010 万美元。项目署同期的实际业务准备金为 1.024 亿美元。业务准备金的主要用途是填补暂时的资源亏绌、波动或短缺，应对现金流动不均匀情况，支付意外增加的费用或任何其他意外支出，并确保项目署能持续不断地执行承办的项目。

21. 在业务准备金不能完全满足新需求时，联合国难民问题高级专员可在两年期方案预算下核准追加预算，并向常设委员会此后举行的每次会议报告这些调整数。业务准备金用于为执行委员会核定方案和项目中未拨备资金的难民、回归者和流离失所者提供援助。准备金维持不少于 1 000 万美元的金额，由周转金和担保基金补足。与授权任务有关新活动和额外活动准备金用于为难民署提供预算能力，以从事未列入难民署预算但符合其核定年度方案预算所列各项活动和战略且符合难民署所负责任务的活动。该准备金在两年期方案预算每个财政期间的金额都是 5 000 万美元，执行委员会也可设定不同的数额。2015 年财务期间，执行委员会将新的或额外活动的水平——与任务有关的准备金设定为 2 000 万美元。管理层告知审计委员会，在 2015 年保持了 5 000 万美元的周转基金。此外，2016 年 10 月，执行委员会批准将周转基金的上限增至 1 亿美元，目前的资金为 7 500 万美元。

22. 审计委员会了解到，大多数决定和做法基于实体的任务及其业务性质，但是，它将继续审查准备金，以确保准备金被迅速用于实现预定目的。

C. 雇员福利负债

23. 联合国及其各基金和方案在财务报表中充分披露了雇员福利负债。审计委员会对 20 个实体的应计服务终了和包括离职后医疗保险和未休/未使用假期在内的离职后负债的精算估值的分析汇总于下文表 3。

表 3
联合国及其各基金和方案的雇员福利负债
(千美元)

实体	雇员福利负债 ^a			离职后健康保险			未休/未使用假期			有供资计划
	2015	2014	增/(减)百分比	2015	2014	增/(减)百分比	2015	2014	增/(减)百分比	
联合国(第一卷)	4 180 325	4 786 176	(13)	3 626 616	4 178 673	(13)	188 256	252 348	(25)	否
联合国维持和平行动	1 587 254	1 420 431	12	1 192 338	1 036 607	15	134 073	130 998	2	否
国际贸易中心	78 767	90 272	(13)	63 711	79 845	(20)	8 810	4 610	91	否
联合国资本发展基金	9 749	16 075	(39)	5 208	10 948	(52)	1 963	1 866	5	是
开发署	1 254 611	1 413 106	(11)	954 121	1 141 510	(16)	88 759	86 808	2	是
环境署	137 300	165 877	(17)	92 329	121 186	(24)	16 142	20 917	(23)	否
人口基金	302 663	332 084	(9)	246 966	282 022	(12)	25 815	25 206	2	是
联合国人类住区规划署	38 533	35 857	7	25 226	24 750	2	5 297	5 389	(2)	否
儿基会	1 136 241	1 298 294	(12)	928 440	1 081 082	(14)	93 835	94 535	(1)	是
训研所	8 574	10 564	(19)	6 450	7 838	(18)	1 016	1 293	21	是
难民署	701 905	710 518	(1)	546 485	545 477	0.2	61 601	62 485	1	是
联合国合办工作人员养恤基金	70 358	76 992	(9)	63 138	68 717	(8)	3 958	5 175		是
毒品和犯罪问题办公室	101 904	119 065	(14)	74 831	94 221	(21)	6 879	8 218	(16)	是 ^b
项目署	89 068	87 069	2	54 432	52 308	4	17 806	16 442	8	是
近东救济工程处	697 437	560 268	24	不适用	不适用	不适用	43 617	32 869	33	否
联合国大学	13 312	18 107	(26)	7 671	11 799	(35)	2 652	2 866	(7)	是
联合国促进性别平等和增强妇女权能署	74 461	73 161	2	46 691	53 204	(12)	8 843	7 158	24	是
卢旺达问题国际法庭	37 720	55 281	(32)	33 748	41 153	(18)	0	3 835	(100)	否
前南问题国际法庭	45 456	54 255	(16)	31 327	36 684	(15)	3 919	6 586	(40)	否
刑事法庭余留事项国际处理机制	14 535	12 196	19	9 178	7 798	18	1 844	1 870	(1)	否
共计	10 580 173	11 335 648		8 008 906	8 875 822		715 093	771 474		

资料来源：2014 年和 2015 年财务报表。

^a 包括离职后健康保险。

^b 这只适用于预算外供资的工作人员。

24. 分析表明，2015 年累计雇员福利负债减少了 7%，从截至 2014 年 12 月 31 日的 113.4 亿美元减至截至 2015 年 12 月 31 日的 105.8 亿美元。所需经费减少被广泛归因于精算估值中使用的通货膨胀率和贴现率的变动。

25. 在审查年度，贴现率、通货膨胀率和保健趋势费率仍然是大多数实体在计算离职后负债时的关键精算假设。审计委员会注意到，由于不断变化的精算假设，特别是贴现率、通货膨胀率和医疗保健费用的影响，14 个实体 2015 年报告的离职后健康保险负债与 2014 年相比已呈下降趋势。⁹ 例如，人口基金的离职后健康保险减少的主要因素是财务假设的变化，其中包括将离职后健康保险负债的贴现率从 2014 年的 4.0% 增至 2015 年的 4.4%，以及将非美国医疗计划医疗费用的预计增长率从 2014 年的 5.0% 降至 2015 年的 4.0%。联合国合办工作人员养恤基金等其他实体提供了类似的理由。审计委员会还指出，累计未休/未使用假期从 2014 年的 7.7061 亿美元降至 2015 年的 7.1429 亿美元(下降 7%)。审计委员会认为，下降趋势并不减少对负债供资适当计划的需要，因为精算假设是根据市场数据更新的，并且在市场不利时将存在一种风险，即负债能够增长和变得不可持续。随着时间的推移，这些负债也将开始消耗越来越多的资源，并且如果一个实体要大幅减少其方案或将其关闭，则很难使用现有资源偿付这些债务。

26. 此外，审计委员会注意到，6 个实体¹⁰ 显示其雇员福利负债增加。近东救济工程处解释说，不断增加的趋势主要是由于将贴现率从 4.75% 修订为 4.32%，以反映美国政府债券和公司债券长期利率的下降。

27. 审计委员会知悉大会于 2015 年 12 月 23 日通过第 70/244 号决议，其中大会核准国际公务员制度委员会建议的联合国共同制度各组织所有工作人员服务条件和应享权利的某些变动。影响计算其他长期和服务终了雇员福利负债的其中一些变动为：法定离职年龄的提高；统一薪金结构；取消单身薪率和有受抚养人薪率。受抚养人薪率将由按照《联合国工作人员细则和条例》有确认受养人的工作人员津贴取代。大会此后将未来雇员离职回国补助金的资格从一年改为五年(而当前雇员仍是一年)。这一变动将影响今后雇员福利负债的计算。

D. 实施国际公共部门会计准则和实现的惠益

28. 审计委员会评估了公共部门会计准则的实施，注意到令人满意的改进，几乎所有实体都有符合公共部门会计准则的高质量会计政策，大多数实体现在都编制高质量的财务报表，使用公共部门会计准则所产生的数据进行决策，并能向利

⁹ 儿基会、人口基金、妇女署、开发署、联合国资本发展基金、联合国大学、训研所、前南问题国际法庭、卢旺达问题国际法庭、联合国环境规划署、国际贸易中心、联合国(第一卷)、毒品和犯罪问题办公室和联合国合办工作人员养恤基金。

¹⁰ 近东救济工程处、难民署、项目署、联合国维持和平行动、人居署、刑事法庭余留事项国际处理机制。

益攸关方显示采用公共部门会计准则在质量上和数量上的效益(见表 4)。尽管取得了成就,但一些实体显示有几个领域需要改进,例如关于如何采用公共部门会计准则来估量存货,以及未曾建立一个机制或进程来囊括内部开发软件系统的所有相关费用以利作为无形资产资本化。其他实施“团结”系统的实体需要进一步制定程序,确保该系统能够充分支持及时制作财务报表,留下足以佐证的审计线索。毒品和犯罪问题办公室等组织和报告第一卷所述的联合国业务活动仍然大量依赖手工编制电子表格和日记账来汇编所需信息,导致财务团队颇受压力。

表 4
实施国际公共部门会计准则和实现的惠益

实体	会计政策的质量	及时编制高质量财务报表的能力	制定了惠益实现计划	使用国际公共部门会计准则产生的资料进行决策	
				其他事项/发现的弱点	
联合国(第一卷)	满意	不满意(由于受实施“团结”项目影响和未及时收到佐证材料)	有	无	无
维持和平行动	满意	满意	无	有	无
国际贸易中心	满意	不满意(主要是由于实施“团结”项目)	有,但很有限	无	有,大量使用电子表格和手工编制日记账(非自动程序)
联合国资本发展基金	满意	满意	有	有	无
开发署	满意	满意	有	有	2015年1月1日起,开发署将2015年所有项目资产资本化。开发署2012年采用公共部门会计准则时,推迟了项目资产资本化。此举将账面价值为2 260万美元的2 800项资产列入2015年12月31日终了年度的财务报表
环境署	满意	满意	无 ^a	无	无
人口基金	满意	满意	有	有	未建立机制或流程来囊括内部开发软件系统的所有相关费用以利作为无形资产资本化
人居署	满意	满意	无 ^a	无	无
儿基会	满意	满意	有	有	无

实体	会计政策的质量	及时编制高质量财务报表的能力	制定了惠益实现计划	使用国际公共部门会计准则产生的资料进行决策	其他事项/发现的弱点
训研所	满意	满意	无	无	缺乏内部资源编制财务报表
难民署	满意	满意	有	有	无
毒品和犯罪问题办公室	满意	不满意(由于受实施“团结”项目和方案延误提供佐证数据影响)	无 ^a	无	虽然国际公共部门会计准则现已进入实施的第二年, 却未充分融入会计系统。实施新系统的要求揭示了一些程序有弱点, 加上遗留系统踪迹复杂, 这使自愿捐款和应计项目等账项仍用手功操作, 往往有错, 而且用作审计线索效率不彰
项目署	满意	满意	有	无	无
近东救济工程处	满意	满意	有	有	如年底估量存货和估价金融衍生工具等方面需要改进
联合国大学	满意	满意	有	有	无
妇女署	满意	满意	有	有	无
卢旺达问题国际法庭	满意	不满意(主要由于实施“团结”项目)	无 ^a	有	该实体于 2015 年 12 月 31 日结束业务, 已不再是一个持续经营的机构
前南问题国际法庭	满意	满意	无 ^a	有	无
余留机制	满意	满意	无 ^a	有	无

资料来源：审计委员会 2015 年的报告。

关键字：

满意：财务报表细列项目和列报格式都没有发现实质性缺失。

不满意：发现数处重大误报或缺失，审计后纠正。

^a 管理层告知审计委员会，公共部门会计准则惠益的实现情况不在实体一级测报，实现的效益直接上传到联合国总部综合列报。

E. 管理全球分散业务和管理风险

29. 审计委员会继续评估联合国各组织如何管理分散全球的业务活动和为实现目标而承担的相关风险。审计委员会认为这是确保实体成功完成任务的重要方面。

管理全球分散业务

30. 联合国及其基金和方案继续转变为权力下放的组织，因此在分散全球的业务活动中仍然面临在监督、问责和治理方面的挑战。虽然各实体在这一领域取得了进展，但审计委员会继续注意到有必要加强控制框架，以管理不同业务领域的风险。例如难民署开展欺诈风险评估继续取得良好进展，新的企业资源规划系统升级计划十分妥善。它正在采取一系列新的举措提供服务，从现金援助到全球车队管理和生物识别登记。然而，审计委员会注意到，要评价这些举措成功与否尚有许多工作可做，其成本效益也应更好地评估。同样，审计委员会支持难民署利用数据收集系统新的升级，以改善难民及关注对象数据的可信程度。再加上提高重视增强预算程序的效率和针对性，难民署将能够更好地确保更加有效率和有效地专注使用资源。

31. 随着全额成本回收的进一步发展，毒品和犯罪问题办公室在其业务中执行了变革举措，以更好地评估项目活动的费用，并利用这些数据改进决策。审计委员会注意到，虽然“团结”项目的实施将增强数据以支持决策，但全面实施全额成本回收进程已推迟到 2018 年。实施“团结”项目后的早期迹象显示，“团结”系统增强了外地行动的能见度，这将改善外地行动的监督和守规情况，最终解决审计委员会就其旧有遗留系统提出的关切问题。虽然审计委员会注意到毒品和犯罪问题办公室继续信守外方参与框架，但该办公室已经认识到有必要审查其作业，在确保适当守规框架的同时，确保最好地满足整个业务的需要。

32. 在项目署，每个外地办事处向区域办事处负责，区域办事处则向总部负责。主任/管理人员每季度提供最新保证，向总部提供反馈。高级管理层检查区域办事处一级的材料。批准拟议聘约的现行安排不够健全。项目署应更有效地利用其高级别论坛(接受聘约问题委员会)，就是否批准拟议聘约问题向执行主任提出咨询意见，以便在早期阶段评估对项目署风险最大的聘约。在这种情况下，审计委员会发现，有时新聘约获得授权以前就签署了法律协议，虽然这并不影响审计委员会对资金使用情况合规与否的评估。

33. 开发署在总部和区域两级实行了重组。这些举措涉及改进服务提供模式和重新设计所有区域局内的业务流程。一些职能，如财政资源管理处的会计、行政、交易和分析职能，已移交给吉隆坡的全球共享服务中心，全球共享服务中心也设立了一些采购类别的全球采购职能。

34. 人口基金 2014 年 11 月采用了全球方案编制系统来管理工作计划，藉以简化监测，并采用了货物跟踪软件监测库存，这两项在实体的采购中占很大比例。审计委员会在这些方面发现了一些问题，如信息错位，以及非财务信息没有纳入系统等。然而这些举措仍然对该组织管理全球分散的业务至关重要。此外人口基金正在下放业务活动，为此需要一个企划案，权力下放办事处也需要一套指导方针，

明确界定和说明权力下放的安排。此外还需要在国家办事处里列入权力下放办事处的结构。

35. 儿基会还同 34 个国家委员会结为伙伴，为儿基会作宣传和筹集资源。国家委员会(独立的非政府组织)与儿基会的关系受儿基会与各国家委员会签订的合作协定制约。国家委员会储备金指导意见援引儿基会与国家委员会之间的合作协定，其中规定，国家委员会应根据国家立法和国家委员会章程设立储备金政策，这类储备金的数额应当合理，要考虑到为支持儿基会的活动和方案而须转拨资金。

36. 然而，审计委员会注意到，有 10 个¹¹ 国家委员会的储备金提留额(不包括法定储备金和指定用途/受限的非法定储备金)超出各自储备金政策的规定，审计委员会认为，提留的储备金高于规定的水平，等于国家委员会剥夺了儿基会用于儿童方案的必要资金。

企业风险管理

37. 企业风险管理是一个系统程序，用以查清和管理影响到某一组织及其实现目标能力的风险和机会并排出轻重缓急。

38. 审计委员会继续把企业风险管理看作一项基本战略管理进程，注意到联合国各实体正处于不同的执行阶段。例如项目署制定了一项新的风险管理模式和执行计划，只是尚待全面推出；人口基金需要书面记录其风险评估程序，为对抗战略风险和欺诈风险而建立全面的风险评估计划。此外，人口基金还需要制定处理既定风险的长期方法、标准、风险矩阵和时限。妇女署的方法正在试行，并制订了风险登记册，但仍在为风险报告开发模块。难民署、近东救济工程处和儿基会已实施了企业风险管理，但挑战依然存在。难民署制订了战略和企业风险登记册，但两者现在需要更密切地协调，并用来影响决策。国家办事处需要更好地利用登记册，良好做法需要更广泛地分享。

39. 关于训研所，审计委员会发现企业风险管理未显效果，关于第一卷中报告的联合国行动，审计委员会注意到联合国秘书处取得的进展放缓，而且没有计划按大会规定把企业风险管理融入整个组织。毒品和犯罪问题办公室制定全面的风险管理系统已经取得了进展，完成了对外地业务的调查进程。然而各司、区域和国家办事处的风险登记册尚需统合。另外还需要开展进一步的工作，确保定期审查风险和有关的缓解措施，以确保它们仍然有效。

F. 执行伙伴

40. 管理执行伙伴在联合国系统各实体内至关重要，因为主要出于后勤、地理、行政或其他原因，执行伙伴是大多数实体服务提供模式中一个关键部分。因为业

¹¹ 6 个国家委员会提取储备金过量，儿基会可以接受这种做法的原因。

务性质等各种因素，或因为包括非政府组织、各国政府和联合国机构在内的伙伴类型不同，联合国这一安排一直面临若干挑战。因为各机构必须向包括自己的理事机构、会员国和捐助者在内的主要利益攸关方证明，提供的资金确实用于预定用途，欺诈和失误的风险很小，资金以具有成本效益的方式取得了理想的结果，所以妥善管理执行伙伴就变得更加重要。

执行伙伴可信保证框架

41. 在审查年度内审计委员会注意到，训研所、开发署、难民署、毒品和犯罪问题办公室和人口基金等大多数实体已制定了健全的程序在进程的每一步管理执行伙伴，包括能力评估、甄选、执行情况监测和评价。然而，审计委员会在方案和管理上，特别是在由执行伙伴交付的项目的甄选、监测和了结方面，查出有待改进之处；2014年在联合国各基金和方案重新实施的统一现金转移方式框架必须深化。在开发署，审计委员会发现，从2015年1月1日起，所有的国家办事处都必须遵守经修订的统一现金转移方式框架。虽然国家办事处执行修订后的统一现金转移方式框架取得了积极的进展，但审计委员会查明了一些不足之处，例如没有进行宏观评估或列入联合国发展援助框架(联发援框架)审查，微观评估计划拖延或未曾制订，统一现金转移方式的可信保证活动计划拖延提交或提交的信息不完整。

42. 就儿基会而言，审计委员会发现，所有国家办事处都有可信保证计划。尽管儿基会报告说，2015年执行保证计划成就重大，但西非和中部非洲区域收到资金为4.83亿美元(占给执行伙伴直接现金转移的29%)，经方案访问、现场检查和定时审计，却发现成果不能令人满意，仅分别达到60%、63%和42%。

43. 此外，审计委员会还发现，秘书处人道主义事务协调厅尽管制定了一项精心设计的全面的执行伙伴可信保证框架，却未充分融入实体。特别是人道协调厅需要改进总部对各种现行可信保证机制报出结果的集中监督和核对，以证明计划中对执行伙伴活动的可信保证程度已经达到。

项目财务结算

44. 审计委员会注意到，开发署、联合国资本发展基金(资发基金)、人口基金和妇女署在业务上已关闭的项目屡屡出现项目财务结算延误。例如妇女署的项目关闭业务后拖延竟有长达12个月。对于已结算的项目，审计委员会发现，有些项目缺乏条例规定的最后综合交付情况报告和项目完成核对清单。这些缺陷限制了管理层和审计员对已结算项目的支出表示信心。

管理成本效率的余地

45. 在毒品和犯罪问题办公室，管理层承诺审查其2014年启动的外部方参与框架，以提高与政府合作伙伴互动协作的可操作性。此外，审计委员会查明联合国

各实体更好地管理执行伙伴成本效率的余地，并具体建议难民署更具体地质疑和明示在与执行伙伴的讨论中获取的成本效益。

信息的使用

46. 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。在上一次摘要报告中，审计委员会表示关切，一些联合国实体在同一区域活动，使用相同的第三方，却没有正式的机制分享关于这些伙伴表现如何的信息。尽管联合国发展集团和联合国系统行政首长协调理事会高级别管理委员会在规划方面取得了一些进展，但仍然没有正式要求分享关于执行伙伴表现的信息。因此这仍然是一个令人关切的领域。

G. 欺诈活动、提高认识和预防措施

47. 审计委员会继续利用管理层提供的数据(表 5)，审查了联合国各实体反欺诈方法的力度。审计委员会还与联合国各组织合作，以确保有一个一致的报告方法。举例来说，审计委员会注意到，反欺诈政策框架工作组没有按照审计委员会的期望考虑到推定欺诈的定义，它只告诉审计委员会的代表(审计事务委员会)，秘书处将在争取法律事务厅核准秘书处反欺诈政策指导进程的同时，与内部监督事务厅(监督厅)合作达成推定欺诈的定义。

48. 分析下表可以看出，联合国维持和平行动、开发署、人口基金、难民署、项目署、近东救济工程处和妇女署 2015 年报告的欺诈和推定欺诈案件高于 2014 年。然而，报告所涉年度接报欺诈案件的金额(464 万美元)是这些实体 2015 年所报支出总额(349.45 亿美元)的 0.01%，审计委员会认为很微小。因此，审计委员会赞同联检组的报告(JIU/REP/2016/4)的看法，认为联合国系统规模庞大业务复杂，业务环境风险高企，而联合国系统报出的欺诈程度却异常低下。有鉴于此，联合国系统对欺诈报告不足和/或不加察觉的可能性很大，流为弊端。

49. 此外，联合国维持和平行动、人口基金、近东救济工程处和妇女署说不出是否成功追回任何欺诈损失，妇女署在财务报表中无法具体给出欺诈案件的金额。这意味着联合国实体及各基金和方案需要加强现有的欺诈报告和监测机制。

50. 审计委员会还注意到，项目署、毒品和犯罪问题办公室、妇女署、联合国(第一卷)、联合国合办工作人员养恤基金(投资管理司)、前南问题国际法庭和刑事法庭余留事项国际处理机制没有足够的反欺诈执行战略，尽管它们制定了反欺诈政策，开展了提高对欺诈认识的培训，以及设有报告和监测机制。审计委员会注意到，难民署正在积极主动地评估欺诈风险和规划工作人员培训。

51. 国际贸易中心、环境署、毒品和犯罪问题办公室、人居署、联合国大学、训研所、卢旺达问题国际法庭，前南问题国际法庭和刑事法庭余留事项国际处理机制表明，它们依靠监督厅调查欺诈案件。

52. 尽管所有受检查的实体显示设有报告和监测机制，但审计委员会注意到，有12个实体¹² (60%)没有给反欺诈措施和活动分配资源。审计委员会认为，给反欺诈措施和活动分配资源可能定下正确的基调，表明该组织致力于对付欺诈，而且支持反欺诈政策和相关的反欺诈活动。审计委员会还注意到，联合国系统各组织从欺诈者手中追回的资金相对较少，各实体很少采取法律行动，使地方执法机构提诉。

¹² 联合国维持和平行动、国际贸易中心、人口基金、人居署、儿基会、训研所、联合国合办工作人员养恤基金、毒品和犯罪问题办公室、联合国大学、卢旺达问题国际法庭、前南问题国际法庭和刑事法庭余留事项国际处理机制。

表 5
 欺诈活动、提高认识和预防措施

(千美元)

实体	欺诈和推定 欺诈案件数		欺诈案件 金额	费用总额	追回欺诈 损失金额	设有反 欺诈政策	提高对欺诈的 认识和培训	设有报告和 监测机制	给反欺诈 措施和活动 分配资源	拥有调查 能力	设有追索损害、 损失和资产机制	有适当的 战略
	2015	2014	2015	2015	2015							
联合国(第一卷)	—	2	不详	5 613 140	—	有	有	有	有	有	有	无
联合国维持和平行动	52	39	338	8759 159	未报	有	有	有	无	有	有	有
国际贸易中心	—	—	不详	102 654	不详	有	有限(鉴于 风险程度)	有	无	有 ^a	有	有
联合国资本发展基金	—	—	不详	66 730	不详	有	有	有	有	有	有	有
开发署	56	7	2 900	5 057 414	56	有	有	有	有	有	有	有
环境署	0	2	19	559 703	不详	有	有			有 ^a	无	有
人口基金	26	9	120	977 376	未报	有	有	有	无	有	有	有
人居署	1	1	243	167 062	3	有	无	有	无	有 ^a	无	有
儿基会	16	38	790	5 095 649	25	有	有	有	无	有	有	有
训研所	0	0	不详	23 473	不详	有	无	有	无	有 ^a	有	有
难民署	12	6	200	3 278 872	—	有	有	有	有	有	有	有
联合国合办工作人员养恤基金	—	—	—	2 423 874	—	无 ^b	有	有	无	有	有	无
毒品和犯罪问题办公室	1	1	—	278 919	18	有	无	有	无	有 ^a	有	无
项目署	47 ^c	34 ^c	32	671 526	5	有	有	有	有	有	有	无
近东救济工程处	41	11	未提供	1 333 775	未报	有	有	有	有	有	无	有
联合国大学	—	—	不详	74 632	不详	有	有	有	无	有 ^a	有	有
妇女署	10	4	未报	314 974	未报	有	有	有	有	有	有	无
卢旺达问题国际法庭	—	—	不详	30 594	不详	无	无	有		有 ^a	无	无
前南问题国际法庭	—	—	不详	80 059	不详	有	有	有	无	有 ^a	有	无

实体	欺诈和推定 欺诈案件数		欺诈案件 金额	费用总额	追回欺诈 损失金额	设有反 欺诈政策	提高对欺诈的 认识和培训	设有报告和 监测机制	给反欺诈 措施和活动 分配资源	拥有调查 能力	设有追索损害、 损失和资产机制	有适当 的战略
	2015	2014	2015	2015	2015							
刑事法庭余留事项国际 处理机制	—	—	不详	35 506	不详	有	有	有	无	有 ^a	有	无
共计			4 642	34 945 091	107							

资料来源：审计委员会关于各实体的报告。

^a 使用监督厅的服务。

^b 仅关于投资管理司。

^c 82%至 89%的欺诈案件涉及医疗保险。

H. 以具有成本效益的方式管理核心业务

53. 审计委员会继续突显受审计实体各种业务职能中的缺陷，以期提供明确、客观、实事求是和可供行动的建议，给管理和业务带来增值。审查的业务职能包括人力资源管理、资产管理、采购和合同管理的信息、通信技术、差旅管理和房地产管理，这些职能对有关实体以具有成本效益的方式开展活动至关重要。

人力资源管理

考绩

54. 雇员考绩¹³ 是一个组织可以利用的重要交流工具，因为它提供反馈意见，承认高质量的业绩，并定下对未来工作业绩的期望。

55. 2015 年，审计委员会查明有些实体考绩或是拖延或是根本没做，因此很难确定聘任的需要和目标是否实现。例如在联合国(第一卷)，审计委员会审查了 2015 年周期期中人力资源管理计分卡，发现管理委员会监测 41 个非外地和 39 个外地实体，这些实体的高级管理人员契约已经签署。其余 10 个非外地和 12 个外地实体不由委员会监测。同样，近东救济工程处对安曼总部各部门 16 份合同中的 15 份合同的个体咨询人和订约人没有进行评价，对约旦外地办事处各部门 15 份合同中的 5 份合同的个体咨询人和订约人也未作评价。此外，开发署的一些国家办事处推延评价服务合同持有人。¹⁴

56. 注意到妇女署受访的一些国家办事处工作人员考绩中有缺陷，业绩规划、年中审查和最后审查或是没做，或是拖延后才做。

57. 在开发署的 4 个国家办事处检查了 262 位工作人员，其中 32% 尚未完成业绩计划，也未做业绩年中审查。审计委员会认为，开发署的国家办事处需要执行业绩管理发展，以确保管理人员及时完成年中审查、记录和核准和最后审查。

由服务合同履行的核心职能和空缺问题

58. 审计委员会继续注意到，人口基金和妇女署使用服务合同持有人履行核心工作人员职能(如业务支助、行政和财政援助)或担任原应由拥有联合国工作人员地位的个人承担的职责。审计委员会认为，这些实体应当让长期工作人员担任这些职位，以加强内部员工队伍和保存机构记忆。

59. 关于联合国合办工作人员养恤基金，审计委员会注意到，投资管理司专业人员职等职位出缺超过 6 个月者总计达 25% 以上。例如，审计委员会注意到，副主任(风险与合规)职位 2015 年 10 月以来一直空缺，风险和合规科 1 个合规干事职

¹³ 定期任用工作人员、个体咨询人和承包商以及服务合同持有人。

¹⁴ 包括临时工作人员和咨询人。

位 2015 年已获核准，至今尚未填补。审计委员会认为，高级职位长期空缺可能不利地影响到该组织的业绩，并可能导致责任集中，使现有的专业人员负担过重，并可能打破职责分工，造成效率低下。

60. 审计委员会出访了开发署的 6 个国家办事处，其中 4 个国家办事处 104 份服务合同中的 80 份合同到期之前 2 至 40 天才做评价，违反合同用户指南第 4.39 节，该指南要求合同期满两个月前作出评价。

工作人员管理

61. 在分析管理员工队伍时，审计委员会评估了(a) 员工队伍规划；(b) 权力下放；(c) 业绩管理；并认为难民署正在通过更有效地部署和使用工作人员，推动提高效率。难民署致力于减少 5% 的常设员额和有关工作人员，但还需要做更多的工作，以确定方案支助类工作人员费用。审计委员会注意到，2014 至 2015 年期间，方案支助费用增加了 23%，而方案支出减少了 5%。

62. 2014 年，审计委员会将毒品和犯罪问题办公室与联合国其他实体比较，比较数据显示，毒品和犯罪问题办公室需要审查其人员配置结构，并向高级管理层汇报结果。毒品和犯罪问题办公室正在与联合国其他组织联络，并正在评估现有职等结构，以解决职等游离倾向，实现高级和初级工作人员之间的平衡，同时解决该组织目前的人员配置需要和今后所需的技能。

63. 关于联合国(第一卷)，审计委员会先前建议制定中长期员工队伍战略和员工队伍业务计划。应对本组织战略进行审查，以发现人员数量、级别、知识和技能等方面的任何缺口(A/69/5(Vol I)，第 164 段)，而行政当局执行该建议进展有限。明白工作人员在何时根据业务需要流动是有效执行工作人员流动的根本。

资产管理

64. 在审查年度内，审计委员会注意到，大多数联合国实体和各基金和方案建立了有效的资产管理制度，有资产的保障、记录、估值和注销等程序，实质上加强了资产的管理和控制。

65. 然而，审计委员会注意到，一些实体的资产管理尚有可改进之处如下：

- 委员会注意到，人口基金没有更新目前库存政策和程序手册，在名为“货运跟踪系统”的新库存系统实施后没有纳入相关的库存处理和管理程序。审计委员会认为，所有系统推出后都应确保有相关政策跟进，使推出的预期目标得以实现。
- 审计委员会发现，由儿基会持有的库存流动缓慢，在 2015 年 12 月 31 日，供应司哥本哈根仓库以及中国上海、巴拿马和阿拉伯联合酋长国迪拜仓库中心的库存总合价值为 5 846 万美元。审计委员会关切的是，库存长期积压不得利用，可能导致资源的占据。

- 此外，审计委员会注意到，儿基会批准核销的时间过长，在 2015 年 12 月 31 日，申报价值为 69 万美元的 18 件物品已提交财产调查委员会，该委员会也已建议采取进一步行动，却尚在等待主计长批准，等待时间已历 1 个月至 11 个月不等。物品存放过长，会增加储存费用，而且这一拖延会缩减库存的保质期，可能影响方案的执行。
- 审计委员会注意到，联合国大学没有审查 139 份资产的使用寿命(1982 年至 2011 年购置)，资产的账面净值 26 万美元(原值 259 万美元)，这些资产已超过使用寿命，却违反公共部门会计准则第 17 号的规定仍然使用。

采购与合同管理

66. 采购和合同管理活动理应有有效管理，因为它们的程序需要有足够的竞争力，才能确保节省经费，提高所得货物和服务的数量和(或)质量，更好地管理货物和服务采购方面的风险。

67. 审计委员会审查了整个联合国及其各基金和方案的采购和合同管理活动，注意到以下不足：

- 监督厅在其报告中指出，难民署亟需加强执行伙伴的采购程序，即必须改进当地的监督，并考虑让执行伙伴预先获得资格自行采购而不是通过难民署采购这种做法是否能通过成本/效益分析。此外，儿基会、¹⁵ 刑事法庭余留事项国际处理机制和近东救济工程处还发生货物或工程延迟交付却不收取违约赔偿金的情形。例如，审计委员会注意到，近东救济工程处(加沙外地办事处)货物和服务(269 万美元)自合同规定到货日期延迟交付 30 至 110 天不等，但没有要供应商支付延迟交货违约赔偿金。
- 近东救济工程处有豁免竞标理由不足的情况，其中涉及的问题有缩短投标期限，没有及时指明采购需要，没有向采购和后勤部门通报结果。
- 审计委员会注意到在人口基金，订购单是在货物和服务交付后才发的，这实际上意味着这种订购单违反了人口基金的采购程序以及内部控制框架的规定，没有用作主要的定约工具和支配资金的工具。
- 审计委员会发现开发署有 84 个重复的活跃供应商和 33 个银行账户号码和细节相似的核准供应商，带来了与不当供应商进行交易的风险，尽管审计中没有发现的这样的事例。
- 在联合国合办工作人员养恤基金，审计委员会注意到，养恤基金在 2011 年决定将甄选外部管理人员一事作为投资决定而不是采购活动，甄选和评价外部资金管理人员(全权投资经理)另有单独的准则。然而，即使在

¹⁵ 审计委员会前一次简明摘要报告(A/70/322)中报告，儿基会所有外地办事处都经历了货物和服务的延迟交付。

四年多以后，该准则尚未定稿，养恤基金因而失去机会雇用更好的外部管理人员和谈判更有利的条款和条件。

- 在联合国(第一卷)，审计委员会注意到，旨在提高资金效益的采购进程执行不一致，这是指合同并未全部经历适当的竞争或受到业绩管理。
- 审计委员会审查了联合国日内瓦办事处战略遗产计划正在执行的合同，发现在数份方案管理服务合同以及土木和结构工程服务合同延迟交付成果，一份调查危险材料合同下咨询人提交最后报告也出现推延。但是，在这些合同中都没有规定因承包商出现延误而收取违约赔偿金。

信息和通信技术

68. 审计委员会继续审查联合国及其各基金和方案信息和通信技术的管理，因为各实体开展的各项活动都是由信通技术支持的。审计委员会查出了需要管理层干预的动向和缺陷如下：

信息和通信技术的费用管理

69. 审计委员会审查了联合国各实体和各基金和方案的信息和通信技术费用管理情况，以确定是否设有既定指标监测信通技术费用的动向，有无规定阈值，使信通技术项目由经审核的委员会审查，并检查各实体信通技术投资的一般趋势(信通技术设备费用管理分析见下文表 6)。

70. 审计委员会从管理层提供的数据中注意到，联合国资本发展基金、开发署、联合国大学和联合国(第一卷)都建立了指标，便于监测信通技术费用的动向。信通厅正在使联合国(第一卷)更好地了解信通技术的费用，包括向会员国提出整个秘书处经修订的五年预测。今年的预测将包括去年不曾包括的外勤支助部。总体而言，自审计委员会上次报告以来，行政当局取得了某些积极进展。特别值得注意的是，信息和通信技术厅同外勤支助部改善了工作关系，变得更为合作，一同执行信息和通信技术战略。审计委员会重申必须更清晰地展现整个秘书处包括维持和平行动的信通技术资产的实际支出，信通技术资产的地位必须提高。没有这一资料，行政当局不能制定经得起检验的规划假设，无法就进一步投资于信通技术向会员国提出各种充分知情的备选方案。

71. 审计委员会发现，人居署、近东救济工程处、妇女署和人口基金没有制定指标监测信通技术费用的起伏。例如人口基金没有建立机制或程序来累记和核算开发内部生成的软件/应用程序的费用。由于无力评估费用是否低于阈值，所以无法断定费用是否应资本化。

72. 此外，审计委员会注意到，大多数联合国实体和各基金和方案信息和通信技术设备的账面净值普遍降低(从 2014 年的 2.7687 亿美元降至 2015 年的 2.6543 亿美元)。账面净值下降的主要原因是年度折旧和年内处置造成的变动。

73. 但是，审计委员会注意到软件(无形资产)账面净值普遍上升，软件的账面净值从 2014 年的 7 317 万美元升至 2015 年 8 918 万美元。

74. 此外，审计委员会发现，大多数联合国实体和各基金和方案确立了阈值，使各级信通技术委员会得以审查和核准一定规模以上的信通技术项目。例如，开发署和联合国资本发展基金要求所有信通技术项目不论费用多少均由信通技术委员会核准，不过核准的层次取决于项目的规模，大型项目和超大型项目需要信通技术委员会核准，中小型项目仅须信息管理和技术办公室和业务所有人核准。

表 6
信通技术设备费用管理分析

(千美元)

实体	有无指标监测信通技术费用? (如每个雇员的信通技术费用)	设定阈值, 阈值以上信通技术项目须受委员会审查和核准	截至 2015 年 12 月 31 日费用	增置	处置	2015 年 账面净值	2014 年 账面净值
联合国(第一卷)	有	有	159 584	14 415	12 980	53 059	59 239
联合国维持和平行动	不明	不明	370 801	41 068	4 760	120 820	125 213
国际贸易中心	无	无	777	92	36	166	171
联合国资本发展基金	有	有	119	37	3	55	26
开发署	有	有	57 649	7 186	5 034	28 332	27 050
环境署	无	无	1 718	—	150	249	357
人口基金	无	有	18 109	2 231	1 676	7 517	7 188
人居署	无	无	777	320	—	396	184
儿基会	不明	不明	17 697	3 088	2 666	6 953	10 744
训研所	不详	不详	—	—	—	33	40
难民署	无	有	25 654	1 151	168	11 654	13 840
联合国合办工作人员养恤基金	不明	不明	1 333	无	3 452	247	529
毒品和犯罪问题办公室	无	不明 ^a	1 146	121	425	456	924
项目署	不详 ^a	有	—	1 803	854	15 343	13 984
近东救济工程处	无	有	39 927	3 747	321	10 426	9 196
联合国大学	有	有	3 068	212	81	562	570
妇女署	无	有	7 423	1 771	511	3 478	2 732
卢旺达问题国际法庭	不详	不详	2 321	28	2 305	365	748
前南问题国际法庭	不详	有	7 126	60	—	1 810	2 349
刑事法庭余留事项国际处理机制	不详	有	5 423	3 045	—	3 505	1 785
共计			720 652	80 375	35 422	265 426	276 869

^a 没有开展具体的工作或没有重大的信通技术活动。

管理信息安全和灾后恢复计划

75. 在保护组织信息免遭未经授权的获取、使用、破坏、销毁、修改、检查、记录或泄漏方面，信息安全至关重要。考虑到联合国及其各基金和方案的业务在全球分散，审计委员会认为需要加强信息安全系统，以降低滥用信息的风险。

76. 然而，审计委员会注意到，开发署有 155 名工作人员登记参加信息安全意识培训，但其中只有 68 人成功完成了培训，这实际上意味着，未完成培训的工作人员会加剧风险，如不当处理敏感信息，不安全使用信通技术系统和(或)可能轻易成为有针对性袭击的受害者。

77. 审计委员会还发现，近东救济工程处未设立信息和通信技术指导委员会，安全责任分属各类信通技术人员，而非集中到信通技术安全人员手中，因此无法在开展信息安全方案下的活动时实现所需的注重程度。

78. 此外，审计委员会注意到，人口基金没有按照其信通技术安全政策的要求，对 15 项政策中的 13 项政策进行审查(自 2012 年以来)，审计委员会认为，必须进行审查，因为信通技术环境的变化常常促使需要定期审查信通技术政策，以消除这些变化的相关风险。

79. 审计委员会还注意到，人口基金既没有把信通技术灾后恢复计划形成文件，也没有对其进行测试，以确保不断更新计划。这可能影响人口基金的业务连续性，因为在发生灾害情况下，系统的连续性和数据的迅速恢复要依靠灾后恢复计划。

80. 审计委员会还注意到，前南问题国际法庭仍未确定灾后恢复站点所在地，异地数据备份站点也没有搬迁，这使法庭面临发生灾害时丢失宝贵信息的风险。

信息和通信技术战略

81. 在确定和控制成本，发展适当的人力资本管理，适当购置硬件和软件，管理信通技术供应商和制订总体风险管理战略方面，各组织需要制订信通技术战略，为管理信通技术确定愿景。

82. 然而，审计委员会注意到，这一领域的进展有限。例如，近东救济工程处仍未制订信通技术战略，实际上使工程处面临风险，不能加强支持其战略意图并及时应对组织变革所需的信通技术能力。此外，妇女署的“信通技术战略计划(2012-2015 年)”没有纳入一些关键要素，如实现预期成果的时间表，衡量成功标准，或重大风险以及如何减少重大风险的说明，结果可能导致信通技术战略得不到适当实施，原因是在实现计划目标方面不能充分监测和评价信通技术战略。

差旅管理

83. 审计委员会在上一次简明摘要报告(A/70/322)中强调，仍有必要继续审查公务差旅的实际需求，各实体应采取步骤加强公务差旅的预算规划，以确保资源的

最佳分配和使用。此外，审计委员会指出，需要采取这些有效步骤，执行和监测对提前购买政策的遵守，并应鼓励工作人员和管理层尽可能使用远程会议和视频会议。

84. 审计委员会对管理层提供的数据的审查显示，在本报告所述期间，联合国实体及基金和方案已制定有效措施，最大限度地减少差旅费，为此使用各种替代方法，如预购机票政策以及利用远程会议和视频会议。

85. 然而，审计委员会发现了一些需要改进的不足之处，详见下文：

- 近东救济工程处没有制订指导和简化差旅管理核准流程的预购机票差旅政策，最终导致大部分机票在旅行日期前很短的时间内订购。在儿基会，审计委员会建议，儿基会根据旅行业务的变化审查其预订政策在全球的适用性，并对有关战略作出相应修订，因为审计委员会发现，只有35%的旅行是提前14天预购机票。¹⁶
- 此外，审计委员会在儿基会发现，在结清工作人员的差旅费预支款方面存在拖延，使儿基会不能确信所涉人员按计划(期限/时间表)进行了旅行以及旅行目的得以实现。例如，在10个旅行费用超过1 000美元的未结清旅行核准书抽样案例中，9个案例显示旅行结清手续出现拖延，拖延时间从31天至170天不等。

房地产管理

86. 审计委员会利用管理层提供的数据，审查联合国实体及基金和方案的房地产管理活动，以评估以下内容：是否制订建筑物资产管理战略并在其中纳入计划的持续维修；采用什么战略来支付维修和升级(一种维修活动的组织方式)费用；是否存在管理房地产资产的适当的盘存系统。

87. 审计委员会注意到，大多数联合国实体及基金和方案没有制订纳入计划持续维修的建筑物资产管理战略。审计委员会的分析显示，只有近东救济工程处、开发署、人口基金、妇女署和联合国大学制定了资产管理战略，并在其中纳入了维修投资计划。此外，审计委员会注意到，秘书处正不断推动收集数据，以便能够制订房地产管理战略，但这些举措仍处于早期阶段。

88. 审计委员会注意到，近东救济工程处和人口基金设立了偿债基金，但其他联合国实体及基金和方案没有制订使它们能够支付维修和升级费用的具体战略。

89. 此外，审计委员会注意到，大多数联合国实体及基金和方案拥有适当的盘存管理系统，能够对房地产资产进行有效管理。

¹⁶ 儿基会管理层表示，北美洲航空公司库存管理发生了变化，让原先那种认为提前订票可以买到便宜机票的想法变成错误的了。

90. 关于第一卷报告的联合国业务，秘书处已开始采用更具战略性的办法管理其全球房地产。最近的举措包括：开展基本建设战略审查；实施“团结”系统房地产管理模块；在纽约引入灵活工作场所概念；编制管理基本建设项目的准则。现在的挑战是确保业绩和效率因此得到提高。要确保房地产有恰当的规模、分布和构成，需要消除一些重大差距，例如，依然没有商定全球房地产战略并形成文件，缺乏关于占用率的关键业绩基准和数据。

I. 业务转型

91. 联合国一直在开展业务转型项目，在实现联合国现代化和不断发挥相关作用方面，这些项目是至关重要的动力。审计委员会继续单独报告“基本建设总计划”、新的企业资源规划系统(“团结”系统)等重大项目。

92. 审计委员会注意到，考虑到“团结”系统十分复杂和起步艰难，在 400 个地点对 33 000 多名工作人员部署秘书处新的企业资源规划系统解决方案(“团结”系统)是一项重大成就。“团结”项目依然是联合国行政管理成功改革和现代化的核心，可为联合国和会员国带来重大效益。实施重大企业资源规划系统普遍会遇到问题，秘书处正在努力应对大量实施问题，但审计委员会认为，业务单位和项目团队需要开展建设性合作，以解决这些问题。行政当局也需要证明，它可以控制不断增长的项目费用，实现所承诺的财务效益和服务提供效益，以便提出可行的企划案，证明会员国为全面交付项目进行进一步投资是合理的。

93. 在近 14 年和进行 23 亿美元投资后，翻修纽约总部大院并实现其现代化的“基本建设总计划”已处于最后阶段。所有重大采购行动已经最终确定，主要建筑工程已经完成，剩余工程正在推进，已执行合同的行政收尾工作继续进行。在项目周期内，出现了重大费用和时间超支，但行政当局应至 2016 年 12 月 31 日在预算范围内完成剩余活动，最终完工和行政收尾工作可能在 2017 年进行。行政部门需要围绕项目管理剩余风险，维持项目管理纪律，以确保项目在目前的时间表和预算内顺利完成。特别是，行政当局需要确保制订可信的维修计划，以保护翻修后大院的全部价值，并把充分实现会员国重大投资惠益的工作放在优先地位。

94. 关于第一卷报告的联合国业务，审计委员会看到有证据表明，联合国坚定致力于改革，并在执行集中推动举措方面取得重大进展，例如公共部门会计准则、“团结”项目、全球外勤支助战略以及信通技术、采购、人力资源、房地产的修订的管理战略和方法。这些举措常常起步艰难，时间上落后并超出预算，需要高级管理当局采取重大干预措施才能重回正轨。现在，有机会利用这些举措提供的新系统和能力，把秘书处转变为更加现代化和更具成本效益的业务管理机构。秘书处仍需发展技能、能力和方法，以最好地利用新系统和工具，包括制定当前业务业绩的基线，并采用实现持续改进的正式方法。

95. 近东救济工程处实施了新的企业资源规划系统(REACH)，系统在 2015 年启用。然而，审计委员会注意到，截至 2016 年 3 月，工程处仍未制定效益实现计划，在指导管理层监测已确定的效益并确保以最佳水平实现项目的预期机会方面，效益实现计划至关重要。

96. 在毒品和犯罪问题办公室，“团结”项目是主要业务转型，仍需做许多工作，使新流程融入该实体的文化，以确保交付业务效益，以及改进的数据被用来支持决策。

97. 2016 年 1 月，项目署依照订正计划，部署了新的企业资源规划系统——“项目署一体化系统”。虽然系统在 2016 年 1 月成功推出，但审计委员会确认，对系统和欺诈风险的审查是在部署后进行的。项目署在初期遇到了供应商和承包商数据是否完整的问题，导致银行拒付约 220 万美元的款项。审计委员会在上一次报告中建议，项目署聘请独立外部人士，保证实施该系统；项目署聘请了一名外部咨询人，但这是在实施系统后进行的。

98. 项目署确认了运行“项目署一体化系统”的预期节省，但可能难以完全量化系统的效益，这同在近东救济工程处发现的问题类似。项目署确认，运行自己的系统后，每年将节省 150 万美元，但由于现有里程碑和活动数据的质量问题，可能很难根据先前的基线成本，量化确定新系统的全部效益。此外，虽然现有系统提供了详细的管理信息，但在审计委员会进行审计时，项目署仍未确定用户对新系统信息的全部要求。

三. 以往建议的执行情况

99. 审计委员会继续提供审计建议，力求大幅解决在审计中查明的缺陷或问题。因此，审计委员会跟进在先前报告中提出的建议，以确保各组织已经采取行动实施建议，或可酌情为其没有实施或接受建议提出正当理由。

100. 就本报告所述期间而言，审计委员会在每份报告的附件中总结了有关组织实施审计委员会关于 2014 年 12 月 31 日终了财政期间建议的情况。本报告附件三载有各组织建议执行情况汇总表。

101. 在 2014 年(联合国维持和平行动截止到 2015 年 6 月)共 515 项建议中，210 项建议(41%)已充分执行。同上一年度相比，执行率有所下降，在上一年度中，49.6%的此前的建议得到充分执行。其余建议的情况如下：

- 217 项建议(42%)正在执行
- 42 项建议(8%)未执行
- 20 项建议(4%)因情况变化过时

- 17 项建议(3%)被重申
- 9 项建议(2%)被终结

102. 审计委员会的分析显示，同上一期间相比，未执行建议的比率有所上升。未执行建议呈不断上升趋势，所涉原因各不相同，这些原因已被纳入单独报告，但包括需要改变政策或在系统中采取控制措施等因素。审计委员会重申行政当局在执行建议方面汲取的重要教训：

- 行政当局须设立专门的后续机制或职能，将执行所有建议的具体责任分配给有关各司，并在预定的时限内追究它们的责任。
- 管理层必须进一步将执行建议以有效解决审计委员会所查明问题的根源作为己任。

四. 鸣谢

103. 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。

坦桑尼亚联合共和国主计长兼审计长

审计委员会主席

穆萨·朱马·阿萨德(签名)

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(签名)

印度主计长兼审计长

沙希·坎特·夏尔马(签名)

附件一

组织

组织	审计组长
联合国(第一卷)	联合王国
联合国维持和平行动	印度
国际贸易中心	联合王国
联合国资本发展基金	坦桑尼亚联合共和国
联合国开发计划署	坦桑尼亚联合共和国
联合国环境规划署	坦桑尼亚联合共和国
联合国人口基金	坦桑尼亚联合共和国
联合国人类住区规划署	坦桑尼亚联合共和国
联合国儿童基金会	印度
联合国训练研究所	联合王国
联合国难民事务高级专员公署	联合王国
联合国合办工作人员养恤基金	印度
联合国毒品和犯罪问题办公室	联合王国
联合国项目事务署	联合王国
联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处	坦桑尼亚联合共和国
联合国大学	印度
联合国促进性别平等和增强妇女权能署	坦桑尼亚联合共和国
卢旺达问题国际刑事法庭	坦桑尼亚联合共和国
前南问题国际法庭	坦桑尼亚联合共和国
刑事法庭余留事项国际处理机制	坦桑尼亚联合共和国

附件二

关于各类审计意见的说明

无保留	非无保留意见		
	有保留	否定	无法表示
<p>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，即联合国及其各基金和方案采用的国际公共部门会计准则。</p>	<p>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在具体方面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。因此，审计员就财务报表的公允列报发表意见，但其没有得到足够审计证据的方面例外。</p>	<p>否定意见意味着，根据足够适当的审计证据，个别或总体的错报对财务报表来说既重大又普遍。</p>	<p>如果审计员通常由于范围限制，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。</p> <p>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。</p>

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

先前提出的现有建议的执行情况

组织	建议数	完全执行	执行中	未执行	因情况 变化过时	重申	被审计 委员会终结
联合国(第一卷)	63	6	22	32	1	—	2
联合国维持和平行动	63	33	25	2	3	—	—
国际贸易中心	18	10	4	—	1	—	3
联合国资本发展基金	16	12	3	—	1	—	—
联合国开发计划署	31	15	7	2	—	7	—
联合国环境规划署	14	4	9	—	—	1	—
联合国人口基金	20	14	6	—	—	—	—
联合国人类住区规划署	20	16	3	—	—	1	—
联合国儿童基金会	23	9	14	—	—	—	—
联合国训练研究所	13	2	10	1	—	—	—
联合国难民事务高级专员公署	34	6	25	—	3	—	—
联合国合办工作人员养恤基金	12	3	7	2	—	—	—
联合国毒品和犯罪问题办公室	27	6	11	1	7	—	2
联合国项目事务署	43	22	18	1	—	—	2
联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处	71	25	37	1	1	7	—
联合国大学	14	10	4	—	—	—	—
联合国促进性别平等和增强妇女权能署	19	6	12	—	—	—	—
卢旺达问题国际刑事法庭	7	5	—	—	2	—	—
前南问题国际法庭	7	6	—	—	1	—	—
刑事法庭余留事项国际处理机制	—	—	—	—	—	—	—
共计	515	210	217	42	20	17	9
百分比	100	41	42	8	4	3	2
共计(2014年)	526	261	206	29	23	2	5
百分比(2014年)	100	49.6	39.3	5.5	4.4	0.4	1.0

资料来源：审计委员会 2015 年报告。

注：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 2015 年 6 月 30 日提出的建议数目。