



第七十四届会议

议程项目 132(b)和 148

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

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 2019 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 2019 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/74/5(Vol.II))。在审议该报告期间，行预咨委会会见了审计委员会审计事务委员会成员，他们提供了补充资料和说明，最后提出了 2020 年 3 月 10 日收到的书面答复。行预咨委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/74/709)时，与秘书长的代表会面并讨论了审计委员会的审计结果。代表们提供了补充资料和说明，最后于 2020 年 4 月 1 日提出了书面答复。

2. 行预咨委会还在关于联合国维持和平行动共有问题的报告(A/74/737)中对审计委员会对一些一般事项的审计结果提出了评论意见。¹

¹ 本报告根据第 73/268B 号决议印发，大会在该决议中请行预咨委会在相关议程项目下单独提交其关于审计委员会的报告。



二. 审计委员会就 2019 年 6 月 30 日终了期间所提意见和建议

A. 主要意见和建议

军事部分

3. 审计委员会就军事部分和部队派遣管理提出了一系列意见和建议(A/74/5(Vol.II)), 第二章, 第 101-181 段)。虽然行预咨委会认为应执行审计委员会关于行政和预算相关事项的某些意见和建议, 但它注意到, 除其他事项外, 与军事部队和资产的评估、战术部署和运用有关的某些意见和建议属于会员国和联合国相关机构的职权范围(另见 A/73/755, 第 22 段)。

人力资源管理

4. 审计委员会就人力资源管理提出了一系列意见和建议。其结论可概括如下: (a) 住所安保措施付款方面的缺陷; (b) 错误支付安置费和搬迁补助金计算的缺陷; (c) 未根据工作人员缺勤情况调整危险津贴的支付; (d) 缺乏内部控制来确保适当支付抚养津贴; (e) 对权力下放的监测薄弱, 与新的授权相关的“团结”系统角色配置不足; (f) 工作人员档案缺乏必要的文件记录, 并且没有全面的工作人员档案电子管理系统; (g) 在工作人员甄选和临时任命方面, 文件记录不充分, 遵守人力资源政策的程度低(A/74/5(Vol.II)), 第二章, 第 57、59、70、77、83、201、202、216、217、231、261、269、283、294 和 311 段)。

5. 行预咨委会同意审计委员会关于人力资源管理的建议。此外, 行预咨委会回顾审计委员会以前就人力资源事项提出的建议, 并认为需要作出更多努力来应对相关挑战(另见 A/73/497)。

B. 其他意见和建议

离职后健康保险

6. 关于离职后健康保险负债, 审计委员会发现, 提供给联合国合办工作人员养恤基金精算师的普查数据存在弱点, 该精算师负责确定养恤基金的现有资产和未来估计资产是否足以支付其负债。所提供的数据只显示了联合国系统各实体不间断服务的最新任命情况, 却没有反映以往累积符合参加联合国保健计划的期间。审计委员会抽样审查了总部 25 份人事档案, 以评估提交给精算师的在职工作人员的入职日期是否准确。在 25 个抽样档案中, 不正确的有 15 个, 正确的有 6 个, 不确定的有 4 个(A/74/5(Vol.II)), 第二章, 第 46 段, 以及第五章, 第 111 段)。

7. 审计委员会建议行政当局更正已报给精算师用于离职后健康保险负债估值的错误的工作人员任职和参保数据, 并更正财务报表中的雇员福利负债。行政当局接受了这项建议。为了尽快解决新增合格期限方面的不足, 行政当局审查了联合国合办工作人员养恤基金内在职工作人员的初始入职日期, 确认每名工作人员的平均服务期限多出 1.65 年。因此, 对新增合格期限进行调整, 使负债增加了 1 亿美元, 这反映在财务报表中。截至 2019 年 6 月 30 日, 离职后健康保险负债价值 16 亿美元(同上, 第二章, 第 42 和 49-50 段)。

8. 行预咨委会询问审计委员会后获悉，关于退休人员的负债，秘书处无法区分经常预算人员、预算外资源人员和维持和平行动人员。精算师确定了整个联合国的退休人员负债，其中 77% 分摊给经常预算人员，15% 分摊给维持和平人员，8% 分摊给预算外资源人员。这一分摊的依据是 2009 年在职雇员的组成情况。审计委员会指出，过去 10 年维持和平行动在职雇员与其他联合国雇员比例的变化表明，这两个类别的退休人员的比例按合理预计也已发生变化。审计委员会建议修订分摊的基础，以反映离职后健康保险雇员福利负债的适当比例(A/74/5(Vol.I)，第二章，第 82-89 段)。

9. 行预咨委会对用于评估与离职后健康保险有关的负债的数据不准确以及这一事项缺乏明确性表示关切。

10. 关于 2018/19 年度维持和平行动离职后健康保险的支出，行预咨委会询问后获悉，由于薪金费用项下所需经费增加，支助账户无法支付其在 2019 年 1 月至 6 月期间的缴款份额。5 312 000 美元的所需经费由 9 个维持和平行动² 的未支配余额按支助账户应分的比例分摊费用支付一部分(2 809 700 美元)，其余部分递延至 2019/20 年度由支助账户支付(2 502 300 美元)。行预咨委会在其关于支助账户的相关报告(A/74/809)中进一步讨论了这一问题。

11. 行预咨委会打算请审计委员会对离职后健康保险支出进行一次审查，以提高透明度，确保遵守《联合国财务条例和细则》，并在大会第七十五届会议期间就此事项提交一份报告。

银行账户管理

12. 审计委员会就银行账户管理提出了一些意见(A/74/5(Vol.II))，第二章，第 86-95 段)。审计委员会表示，它收到了多个账户清单：一份清单包含属于和不属于维持和平行动的 262 个开户行账户；第二份清单包含 9 个未列入“团结”系统、没有参加现金和投资池的账户；一份经修订的清单载有 311 个账户，其中有 263 个被确定为“未结清账户”，44 个为“已结清账户”，4 个为“联合国现金和联合国资本基金付款虚拟银行”。审计委员会注意到，有两个账户分别自 2016 年 12 月和 2017 年 2 月以来处于非活跃状态。此外，2017 年 9 月开立了两个账户，但没有记录任何交易。审计委员会还发现另一个未结清账户是以一种货币开立的，而银行对账单却显示另一种货币的期末余额。此外，审计委员会发现，同一银行的两个账户存在结清问题，“团结”系统和行政当局为这两个账户只提供了一个期末余额。行预咨委会询问后获悉，审计委员会发现 14 个银行账户存在问题，余额共计 386 万美元。

² 联合国海地司法支助特派团、联合国西撒哈拉全民投票特派团、联合国中非共和国多层次综合稳定团、非洲联盟—联合国达尔富尔混合行动、联合国脱离接触观察员部队、联合国驻塞浦路斯维持和平部队、联合国阿卜耶伊临时安全部队、联合国科索沃临时行政当局特派团和联合国索马里支助办公室。

13. 审计委员会建议行政当局关闭不活跃的银行账户，在定期核查期间纳入所有银行余额和币种，并要求提供银行对账单用于每月对账(同上，第 94 段)。行预咨委会询问后获悉，行政当局将关闭 6 个账户。

14. 行预咨委会相信，审计委员会关于银行账户管理的建议将得到迅速执行。

维持和平支助活动的经费筹措

15. 审计委员会注意到，在管理改革后，向维持和平特派团提供服务的意大利布林迪西联合国后勤基地和乌干达恩德培区域服务中心隶属于新的业务支助部，该部为整个秘书处提供服务。审计委员会还注意到以下情况：(a) 区域服务中心由单独的预算供资，该预算由使用区域服务中心服务的在役特派团按比例分摊，并从特别政治任务的经常预算中支出；(b) 联合国后勤基地也由单独的预算供资，但没有从特别政治任务的经费中支出；(c) 参与维持和平的部门由经常预算和按比例分摊给所有在役特派团的维持和平支助账户供资(同上，第 233-236 段)。审计委员会建议行政当局为维持和平支助部门(即总部各部门、区域服务中心和后勤基地)提出新的筹资安排，以反映区域服务中心和后勤基地隶属于业务支助部(同上，第 242 段)。秘书长表示，行政当局将向大会第七十四届会议续会第二期会议提交一份提案，根据实施全秘书处办法获得的初步经验，制定更加明确和一致的办法，用支助账户和经常预算为管理战略、政策和合规部和业务支助部供资(A/74/709，第 65 段，以及 A/72/492/Add.2，第 66 段)。

16. 行预咨委会回顾，意大利布林迪西联合国后勤基地和乌干达恩德培区域服务中心的经费筹措安排反映了大会作出的决定，特别是大会第 52/1B 和 69/307 号决议中的决定。

供应链管理

17. 审计委员会就供应链管理提出了一系列意见和建议(A/74/5(Vol.II))，第二章，第 314-365 段)。审计委员会注意到，除其他外，没有就卫星通信服务举行竞标。它注意到，自 1980 年代中期以来，联合国一直使用一个政府间组织提供的服务，2001 年，该组织被私有化。联合国根据 2002 年 7 月 1 日签署的一项非排他性大宗客户协议继续保持商业关系，协议的初始期限为五年，此后多次延长，最近一次延长至 2021 年。据审计委员会称，该协议的目标值为 2.74 亿美元。审计委员会建议行政当局进行互联网容量服务招标，从而确保国际竞争，并认为行政当局必须尽快启动招标进程(同上，第 348-355 段)。行预咨委会询问后获悉，卫星服务的招标工作已经开始，信息和通信技术厅正在编制工作说明书，将于 2020 年 3 月底完成。在收到最终工作说明书后，采购司将启动正式招标程序，招标程序预计将于 2021 年 3 月完成。

18. 行预咨委会对卫星通信服务长期没有竞标表示关切，并建议大会请秘书长迅速执行审计委员会的有关建议。行预咨委会相信，审计委员会关于供应链管理的其他建议将得到执行。

欺诈和推定欺诈案件

19. 审计委员会指出,在本报告所述期间,主计长办公室向审计委员会报告了 26 起欺诈案件,涉及金额 80 000 美元,还报告了 102 起推定欺诈案件,涉及金额 12 740 000 美元。审计委员会还指出,不应依赖审计委员会的审计来发现所有错报和不符合规定之处,因为防止和发现欺诈行为的首要责任在于管理当局(同上,第 400 和 402 段)。行预咨委会询问后获悉,行政当局实施了新的对账方法,以确保向审计委员会正确报告所有欺诈和推定欺诈案件。内部监督事务厅将每季度向方案规划、财务和预算厅内部控制科报告已完成的欺诈和推定欺诈调查以及移交各实体采取行动的案件。根据内部监督事务厅提交的材料,该科将维持一项欺诈追踪记录,并在其中更新案件的当前状况。

20. 关于多付住所安保措施的相关问题,行预咨委会询问后获悉,2018 年 7 月 1 日至 2019 年 12 月 31 日期间多付的款项为 63 497 美元。其中 45 688 美元已在 2020 年 2 月底收回,余额 17 809 美元计划在 2020 年 3 月的工资单上收回。行预咨委会打算在关于维持和平行动共有问题的报告(A/74/737)中审议这一事项。

21. 行预咨委会注意到行政当局实施了新的对账方法。然而,行预咨委会对欺诈和推定欺诈案件的持续趋势表示关切,重申秘书长需要更加重视提高对欺诈的认识和预防欺诈,并在审计委员会今后的报告中进一步审议。

三. 审计委员会各项建议的执行情况

2018/19 年度的建议

22. 审计委员会在其关于 2019 年 6 月 30 日终了期间的报告中指出,在审计过程中,行政当局对审计请求和意见反应迟缓。审计委员会难以确立评估所依据的事实。在某些情况下,其审计结论要么得不到评论,要么是在最后期限过了很久之后才得到评论。在其他情况下,审计结论在没有实质性证据的情况下被驳回,有时行政当局会撤回之前的评论意见(A/74/5(Vol.II),第二章,第 16 段)。行预咨委会建议大会请秘书长与审计委员会充分合作。

23. 关于行政当局未接受或行政当局要求审结的审计委员会建议,审计委员会的报告和秘书长的报告存在差异。行预咨委会询问后获悉,在关于 2019 年 6 月 30 日终了期间的 43 项建议中,审计委员会认为有 9 项行政当局不予接受(同上,第 39、125、131、141、242、345 和 395 段),包括行政当局同意但要求审结的两项(同上,第 294 和 311 段)。秘书长在其报告中表示,截至 2020 年 2 月 20 日,有 38 项建议正在执行,有 5 项建议已请求审结(A/74/709,表 2 及第 25、72、74、76 和 80 段)。

24. 行预咨委会相信,行政当局将继续就行政当局已接受或未接受的建议以及行政当局要求审结的建议状况,加强与审计委员会的协作。

以往各期的建议

25. 关于大会核可的往年建议，审计委员会发现，行政当局对这些建议的执行进展非常缓慢，未执行建议的数量大幅上涨(A/74/5(Vol.II)，第二章，第 13 和 18 段)。审计委员会认为，在 2017/18 年度所提 52 项建议中，11 项(21%)已执行，24 项(46%)正在执行，14 项(27%)未执行，3 项(6%)因时过境迁而不必执行(同上，第 9 段)。行政当局告知行预咨委会，审计委员会认为“未执行”的 14 项建议包括大会第 73/268B 号决议要求秘书长不执行的 8 项和行政当局认为执行中或正在执行的 6 项。

26. 在此前 5 个财政年度(2012/13 年度至 2016/17 年度)，审计委员会提出共计 273 项建议，其中 18 项因时过境迁而不必执行。在其余 255 项建议中，220 项(86%)已经执行，35 项(14%)仍在执行(同上，第 10 段)。

27. 行预咨委会重申，应尽一切努力，提高审计委员会建议的执行率和执行的及时性。行预咨委会还强调，作为一个原则问题，建议的执行状况应由审计委员会决定，大会在其第 73/268B 号决议中要求秘书长不执行的建议应予审结(另见 A/72/789，第 26 段，以及 A/71/845，第 5 段)。

四. 结论

28. 行预咨委会欢迎审计委员会努力确保遵守《联合国财务条例和细则》，提高维持和平行动的效率和效力，并重申审计委员会每年在其审计报告中提出的审计结果是本组织监督框架的重要支柱。为了向会员国介绍所有维持和平行动的有关业务、管理和行政事项的综合情况，行预咨委会认为，最好将其对审计委员会审计结果的评论意见与其对影响所有维持和平行动的共有问题的意见结合起来考虑。