



大会

Distr.: General
17 July 2020
Chinese
Original: English

第七十五届会议

临时议程* 项目 138

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 2019 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

秘书长谨依照大会第 [47/211](#) 号决议，向大会成员转递审计委员会 2019 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。

* [A/74/150](#)。



送文函

2020 年 7 月 21 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 2019 财政年度报告所载主要结果和结论的简明摘要。

审计委员会主席
德国联邦审计院院长
凯·舍勒(签名)

2020 年 7 月 21 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七十五届会议编写的报告所载主要结果、结论和建议的简明摘要。

审计委员会主席
德国联邦审计院院长
凯·舍勒(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. 财务执行情况	7
C. 现金和投资管理	11
D. 雇员福利负债	13
E. 应收款	14
F. 费用	15
G. 预算管理	17
三. 审计结果和建议	18
A. 主要审计结果和建议	18
B. 有待执行的建议的执行情况	44
四. 秘书长改革议程的现况	47
A. 管理和联合国秘书处	47
B. 和平与安全	49
C. 发展	50
五. 大流行病疫情的影响	52
六. 鸣谢	53
附件	
一. 本报告所述组织	54
二. 各类审计意见的定义	55

简称

信通技术	信息和通信技术
公共部门会计准则	国际公共部门会计准则
余留机制	刑事法庭余留事项国际处理机制
国贸中心	国际贸易中心
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
项目署	联合国项目事务署
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
联合国大学	联合国大学
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 2019 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以及不当和欺诈使用资源的案件，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 18 个实体(见附件一)的报告中所述共同主题和主要问题。本报告不概述审计委员会提交安全理事会和其他理事机构的报告的内容。

本报告概述提交大会的关于联合国实体的各单独报告中所述的主要问题，包括业绩问题。本报告所载的大多数问题属于共有问题，涉及根据既有审计风险以及行政和预算问题咨询委员会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 18 个实体(包括联合国维持和平行动,¹ 见附件一)的审计委员会 2019 年报告所述结果和结论。根据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,并鉴于行预咨委会仍然认为有关跨实体问题的说明切实有用(见 A/70/380),审计委员会继续提供了这方面的信息。

2. 因此,审计委员在其实体一级的报告中,继续报告主要趋势和跨实体问题,并在本摘要报告中列入了关于财务执行情况、现金和投资管理、员工福利负债、应收款项、费用和预算管理的评论。此外,审计委员会还列入了有关联合国改革活动状况的信息。这方面的重点是改革的三大支柱(管理、安全和发展),因此侧重于审计委员会关于联合国秘书处(A/75/5(Vol.I))、联合国维持和平行动(A/75/5(Vol.II))和发展支柱开发计划署(A/75/5/Add.1)的报告。审计委员会汇编了对本报告审计的各主体的审计结果和建议。

二. 联合国总体情况

A. 审计意见

3. 审计委员会按照大会 1946 年 12 月 7 日第 74(I)号决议的规定,审计了 18 个组织(见附件一)的财务报表,并审查了其业务活动。

4. 所有 18 个实体都收到了无保留审计意见(关于审计意见类型的解释见附件二)。本摘要不包括审计委员会关于联合国维持和平行动的审计结果、结论和建议,但与秘书长改革有关的除外。人口基金和难民署这两个实体收到了有强调事项的无保留意见(见下文第五章)。“强调事项”意在提请用户注意审计人认为财务报告中所列报或披露的某一事项极为重要,对用户理解财务报告必不可少。

5. 审计委员会出具了短式报告反映审计意见,同时出具了长式报告,其中载有每一审计的详细结果和提出的建议。

B. 财务执行情况

净结果

6. 表 1 列示被审计实体 2018 年底和 2019 年底的财务执行情况净结果比较。审计委员会分析了 17 个被审计实体² 的财务报表,注意到 11 个实体³ 在财政年度

¹ 为了更好地支持大会的治理作用,审计委员会把联合国维持和平行动的财务数据列入本报告,以更全面地反映情况。维持和平行动的年度财政周期截至 6 月 30 日;因此,除非另有说明,与维和行动有关的数字均为截至该日的数字。

² 养恤基金未包括在内,因为该实体的财务报告遵循《国际会计准则第 26 号》和公共部门会计准则。

³ 联合国(第一卷)、国贸中心、资发基金、环境署、人口基金、儿基会、训研所、毒品和犯罪问题办公室、项目署、联合国大学和妇女署。

结束时有盈余，6 个实体⁴ 有赤字。在这 6 个实体中，有 2 个实体(联合国维持和平行动和人居署)在上一个财政年度出现赤字。本财政年度结束时出现赤字的 4 个实体(开发署、难民署、近东救济工程处和余留机制)在上一年有盈余。上一财政年度结束时出现赤字的 2 个实体(训研所和联合国大学)2019 年录得盈余。

7. 2019 年联合国维持和平行动财务报表出现 2.70 亿美元赤字的主要原因是摊款减少。就开发署而言，从 2018 年的盈余减少到 2019 年的赤字 9 500 万美元，减少了 6.89 亿美元，这主要是由于收入确认政策的变化(《公共部门会计准则第 23 号：非交换交易收入》)以及该方案的资金是周期性收到的这一情况的共同影响，即使是在与捐助方签署了多年期协议，而且这些协议的收入预先入账(前提是符合某些标准)的情况下。就难民署而言，2018 年盈余与 2019 年赤字 7 500 万美元之间的差额为 3.31 亿美元，主要原因是自愿捐助收入减少，雇员薪金和福利以及对受益人的现金援助费用增加。对近东救济工程处而言，减少 2.77 亿美元至 2019 年赤字 1.72 亿美元，是由于各国政府和政府间组织的捐助减少。

8. 审计委员会注意到，9 个实体⁵ 的盈余/赤字状况有所改善，而其余 8 个实体在这方面有所退步。这些实体各自的审计报告详细说明了这些变化的原因。

表 1

不同实体的盈余/赤字和净资产比较

(千美元)

实体	盈余(赤字)		净资产	
	2019	2018	2019	2018
联合国(第一卷)	250 157	523 110	2 428 204	3 213 895
联合国维持和平行动	(270 192)	(229 281)	290 282	782 436
国贸中心	6 301	21 424	(38 796)	32 856
资发基金 ^a	74 068	33 266	274 411	198 128
开发署 ^a	(94 543)	594 781	9 695 305	9 629 040
环境署	218 732	183 217	1 852 148	1 658 045
人口基金	279 001	204 300	1 432 856	1 080 323
人居署	(6 080)	(7 004)	318 986	315 250
儿基会	188 213	722 676	7 731 947	7 465 448
训研所	16 004	(2 591)	31 987	23 498
难民署	(75 134)	255 775	2 106 830	2 319 125
毒品和犯罪问题办公室	83 270	76 875	778 893	687 038
项目署	47 137	38 427	252 044	192 915
近东救济工程处	(172 357)	105 014	(775)	239 274

⁴ 联合国维持和平行动、开发署、人居署、难民署、近东救济工程处和余留机制。

⁵ 资发基金、环境署、人口基金、人居署、训研所、禁毒办、项目厅、联合国大学和妇女署。

实体	盈余(赤字)		净资产	
	2019	2018	2019	2018
联合国大学 ^a	44 483	(32 109)	463 797	415 191
妇女署	106 512	24 458	514 166	413 477
余留机制	(8 186)	11 979	76 368	53 990

资料来源：各实体的财务报表。

^a 2018 年简明摘要中报告的数字与本报告中 2018 年的这些数字之间存在差异，原因是管理当局进行了重报。

9. 表 1 右边两栏列出了两年(2018 年和 2019 年)期间的净资产变化。2019 年，本报告涵盖的 15 个实体显示净资产为正数。两个实体(国贸中心和近东救济工程处)出现负资产，主要原因是净资产中确认的雇员福利负债精算净损失。

10. 与上一年相比，联合国维持和平行动的净资产有所下降，但仍有正余额。资产减少 4.92 亿美元是由于根据审计结果(人口普查数据中的错误)以及贴现率的变化调整了离职后健康保险负债。人口基金净资产从 3.52 亿美元增加到 14.3 亿美元，主要是由于当年盈余和直接计入累计盈余的离职后福利精算利得的共同影响。就开发署而言，其净资产/权益增加了 6 600 万美元，达到 97 亿美元，这是以下因素共同作用的结果：(a) 赤字 9 500 万美元；(b) 持有待售投资的公允价值变化，数额为 9 200 万美元；(c) 精算利得 4 400 万美元；(d) 特定用途资金价值变动 2 400 万美元。

11. 其余实体的净资产与上一年基本持平或略有增加。这些净资产变动的原因在有关实体各自的审计报告中作了详细讨论。

比率

12. 比率分析是对财务报表提供的资料进行定量分析。本报告讨论 4 个主要比率：资产负债率(资产总额与负债总额比)、流动比率(流动资产与流动负债比)、速动比率(现金+短期投资+应收款与流动负债比)和现金比率(现金+短期投资与流动负债比)。

13. 比率分析是为了评估联合国各实体的财务可持续性和流动性(见表 2(比率分析))。一般认为，比率 1:1 是财务可持续性和(或)流动性良好的指标。每个比率的详细解释见表 2 脚注中的说明。

14. 在所有 17 个实体⁶ 中，有 2 个的资产负债比小于等于 1(国贸中心为 0.90；近东救济工程处为 1.00)。3 个实体(联合国维持和平行动为 1.07；项目署为 1.12；余留机制为 1.52)的资产负债比大于但接近 1。其余实体的比率大大高于 1(训研所为 2.54，资发基金为 14.20)。比率高于 1 说明实体有能力偿还总体债务。由于资产负债率接近 1 的实体负债的主要部分是长期负债(雇员福利负债)，因此不立即威胁其偿付能力，但长期而言，这些实体需要改善其资产状况。

15. 审计委员会还注意到，联合国维持和平行动的现金比率低于 1:1，表明流动性存在压力。联合国维持和平行动的比率大大低于 1，为 0.49(2018 年为 0.45)。

⁶ 由于业务性质不同，养恤基金不包括在分析中。

其现金比率低的主要原因是摊款未缴纳，从而导致流动性方面的压力以及低现金比率。此外，审计委员会注意到，2019 年项目署的流动比率(0.85)、速动比率(0.84)和现金比率(0.81)均低于 1。

16. 对项目署而言，这些低比率通常会引发对实体流动性的关注，但这一趋势反映了继续奉行可随时兑现的长期投资的政策。因此，项目署的盈余和净资产增加(见表 1)，但流动比率下降。这些长期投资不反映在流动比率的计算中，但可视为准备金，为必要时满足业务需要提供足够的流动性。

17. 总体而言，所有实体的财务状况均保持至少适足。大多数实体的偿付能力比率和流动比率相当高。比率接近或低于 1:1 的实体其偿付能力也没有立即受到威胁。然而，即使总体而言比率显示出足够的偿债能力，而且流动比率也足够(联合国维持和平行动除外)，但从短期来看，流动性方面可能存在压力。

表 2

截至 2019 年 12 月 31 日的比率分析

实体	资产与负债比率：资产 总额/负债总额 ^a		流动比率：流动资产/ 流动负债 ^b		速动比率：(现金+短期 投资+应收款)/流动负债 ^c		现金比率：(现金+短期 投资)/流动负债 ^d	
	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018
联合国(第一卷) ^e	1.33	1.54	4.11	4.24	3.78	3.85	2.73	2.84
联合国维持和平行动 ^e	1.07	1.19	1.27	1.23	1.12	1.08	0.49	0.45
国贸中心	0.90	1.14	2.98	3.52	2.88	3.43	1.57	1.86
资发基金 ^e	14.20	9.13	31.37	13.96	31.14	13.84	15.65	6.69
开发署 ^e	4.48	4.74	5.13	4.99	4.95	4.83	3.32	3.37
环境署	4.29	4.88	4.80	6.07	3.89	4.80	2.61	3.24
人口基金	3.68	3.04	6.38	5.31	5.78	4.77	4.68	3.69
人居署	3.10	3.17	3.12	3.88	2.83	3.52	1.68	2.01
儿基会	3.25	3.46	4.51	5.45	3.43	4.29	2.20	2.90
训研所	2.54	2.88	18.49	11.93	15.60	11.63	10.78	7.30
难民署	2.66	3.35	7.88	9.53	6.71	8.10	3.66	4.03
毒品和犯罪问题办公室	3.17	3.03	5.14	5.44	4.88	5.24	4.11	4.30
项目署	1.12	1.09	0.85	0.96	0.84	0.95	0.81	0.91
近东救济工程处	1.00	1.29	2.41	3.06	1.97	2.52	1.49	2.00
联合国大学	8.39	6.72	6.25	3.96	6.21	3.92	4.38	2.13
妇女署	4.59	4.23	9.72	6.60	8.70	5.80	8.12	5.42
余留机制	1.52	1.32	9.70	13.85	9.65	13.77	7.44	10.25

资料来源：审计委员会的审计报告。

^a 比率高(至少为 1 或超过 1)表明实体有能力偿付总体债务。

^b 比率高(至少为 1 或超过 1)表明实体有能力偿付流动负债。

^c 速动比率比流动比率保守，因为速动比率不包括较难转为现金的存货和其他流动资产。比率越高说明当前财务状况的流动性越高。

^d 现金比率是实体流动性的一个指标；该比率衡量流动资产中可用于偿付流动负债的现金、现金等价物或投资资金数额。

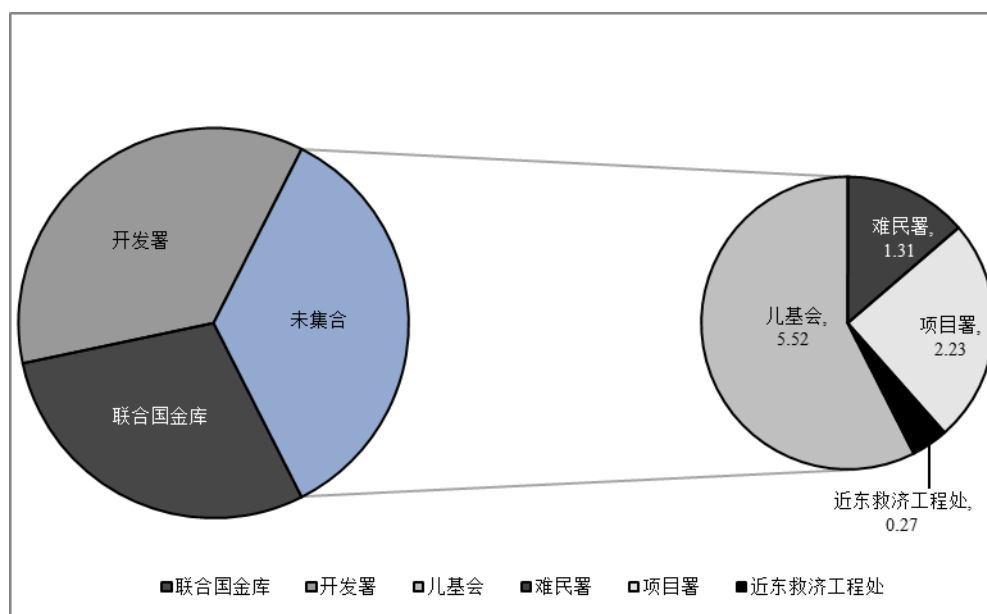
^e 2018 年简明摘要中报告的数字与本报告中 2018 年的这些数字之间存在差异，原因是管理当局进行了重报。

C. 现金和投资管理

18. 联合国及其数个基金和方案管理着大量现金和投资。某些实体的行政部门设置了专门的金库职能支持各自的需要，有些实体还向其他组织提供现金管理服务。“团结”这一企业资源规划系统实施后，联合国采用了开户行系统，银行账户不再与具体实体挂钩。在开户行系统中，银行账户按货币和国家开设，所有参与实体均用这些账户处理资金往来。同样，联合国金库维持一个投资池，对参与实体的集合资金进行投资。

2019 年联合国现金和投资池及其他

(十亿美元)



资料来源：各实体提供的财务报表和资料。

19. 截至 2019 年 12 月 31 日，本报告所述的实体中共有 8 个⁷ 参加联合国金库维持的投资基金池。联合国金库管理的投资池的现金和投资总额为 93.4 亿美元 (见上图)。此外，开发署管理该署自己的投资，并根据服务级别协议，为其他联合国实体管理投资，其中包括本报告所述的 4 个实体。⁸ 4 个实体(难民署、儿基会、项目署和近东救济工程处)共有现金和投资 93.3 亿美元，这些现金和投资没有纳入现金池或由第三方管理。

20. 随着现金结存以及账户、财务事项和付款货币数目增加，对现金和投资进行专业化管理的需求增强，以确保妥善管理风险和收益。此外，联合国及其基金和

⁷ 联合国(第一卷)、联合国维持和平行动、国贸中心、环境署、人居署、毒品和犯罪问题办公室、联合国大学和余留机制。

⁸ 资发基金、人口基金、训研所和妇女署。所示投资余额还包括开发署外包给外部基金管理人的投资。

方案管理公共资金的战略旨在帮助确保持续提供维持业务活动所需的现金，并确保将投资维持在支持开展各项活动的最佳水平。

21. 总体而言，投资(短期和长期投资，见表 3)正在增加。6 个实体(联合国(第一卷)、联合国维持和平行动、开发署、人口基金、儿基会和项目署)的投资超过 10 亿美元。截至 2019 年 12 月 31 日，17 个实体⁹ 的现金、现金等价物和投资状况见表 3。

表 3

截至 2019 年 12 月 31 日的现金、现金等价物和投资

(千美元)

实体	现金及现金等价物		投资(长期+短期)		资产总额		现金和投资占资产总额的百分比		资源集合在何处?
	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	
联合国(第一卷)	1 110 997	366 242	3 051 873	3 187 391	9 714 921	9 182 108	42.85	38.70	联合国金库
联合国维持和平行动 ^a	78 719	88 754	1 229 521	1 326 517	4 751 593	5 009 167	27.53	28.25	联合国金库
国贸中心	36 663	8 960	100 266	82 661	362 365	273 562	37.79	33.49	联合国金库
资发基金 ^a	32 164	5 274	110 722	107 307	295 196	222 494	48.40	50.60	开发署
开发署 ^{a, b}	812 512	1 066 555	7 122 979	6 237 157	12 485 297	12 204 062	63.56	59.85	开发署
环境署	271 786	81 626	743 596	753 953	2 415 096	2 085 355	42.04	40.07	联合国金库
人口基金	189 481	150 877	1 248 592	1 001 147	1 967 625	1 609 481	73.09	71.58	开发署
人居署	63 579	21 613	173 742	198 848	471 165	460 502	50.37	47.87	联合国金库
儿基会	796 303	995 259	4 725 375	4 114 670	11 174 362	10 505 168	49.41	48.64	未集合
训研所	6 735	2 381	21 836	21 424	52 784	36 004	54.13	66.12	开发署
难民署	983 466	965 055	330 000	250 000	3 375 886	3 304 669	38.91	36.77	未集合
毒品和犯罪问题办公室	215 675	70 276	589 948	648 913	1 137 725	1 026 126	70.81	70.09	联合国金库
项目署	559 444	537 888	1 673 356	1 663 480	2 367 211	2 317 458	94.32	94.99	未集合
近东救济工程处	268 522	362 625	—	—	934 265	1 062 456	28.74	34.13	未集合
联合国大学 ^c	28 531	21 851	410 145	369 279	526 557	487 781	83.31	80.19	联合国金库
妇女署	145 360	57 295	423 036	413 270	657 519	541 481	86.45	86.90	开发署
余留机制	45 229	15 367	123 700	141 825	224 205	223 669	75.35	70.28	联合国金库

资料来源：各实体的财务报表。

^a 2018 年简明摘要中报告的数字与本报告中 2018 年的这些数字之间存在差异，原因是管理当局进行了重报。

^b 包括以信托余额形式持有的资金。

^c 在 4.387 亿美元的现金和投资总额中，3.874 亿美元(88.3%)为联合国大学捐赠基金，该基金由一家全球投资公司管理，由养恤基金投资管理处监管；3 430 万美元，即 7.8%，为纳入联合国金库的现金投资。

⁹ 除养恤基金外的所有实体。

D. 雇员福利负债

22. 离职后福利是指雇用结束后应支付的福利，但不包括解雇偿金。离职后福利包括养恤金计划、离职后健康保险、离职回国补助金和雇用结束后应支付的其他一次总付款项。养恤金福利通过养恤基金支付。

23. 不同实体的雇员福利负债(不包括养恤金福利)状况见表 4。

24. 13 个实体的雇员福利负债在这一年有所增加，5 个实体(资发基金、人口基金、人居署、联合国大学和余留机制)的雇员福利负债有所减少，雇员福利负债占所有实体负债的大部分。增加的主要原因是精算假设和计算的变化。就 15 个实体而言，此类负债占负债总额的四分之一(25%)以上；就 8 个实体而言，它们占负债总额的一半以上。就联合国(第一卷)、资发基金、训研所、难民署、近东救济工程处和妇女署而言，雇员福利负债高于负债总额的 75%，训研所和近东救济工程处均超过 90%。

25. 离职后健康保险是为原工作人员及其家属制定的健康保险计划。离职后健康保险在联合国缴费医疗保险计划中只作为原在职保险的延续，使在职和退休两者间不出现中断。

26. 2019 年，联合国(第一卷)、联合国维持和平行动、开发署和儿基会的离职后健康保险金额最高(账户超过 10 亿美元)。

表 4
截至 2019 年 12 月 31 日各实体的雇员福利负债状况
(千美元)

实体	雇员福利负债总额 ^a		负债总额		雇员福利负债总额占负债总额的百分比		离职后健康保险	
	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018
联合国(第一卷)	6 039 033	4 820 748	7 286 717	5 968 213	82.88	80.77	5 390 483	4 274 895
联合国维持和平行动	2 092 580	1 730 184	4 461 311	4 226 731	46.91	40.93	1 679 413	1 367 178
国贸中心	170 132	88 898	401 161	240 706	42.41	36.93	155 948	78 117
资发基金 ^b	17 803	17 902	20 785	24 366	85.65	73.47	12 644	13 146
开发署 ^b	1 382 761	1 325 518	2 789 992	2 575 022	49.56	51.48	1 047 179	1 036 847
环境署	250 497	194 520	562 948	427 310	44.50	45.52	205 004	155 897
人口基金	370 292	387 261	534 769	529 158	69.24	73.18	307 443	332 798
人居署	37 846	45 247	152 179	145 252	24.87	31.15	26 092	34 707
儿基会 ^c	1 631 156	1 532 289	3 442 415	3 039 720	47.38	50.41	1 348 650	1 287 169
训研所	18 773	10 556	20 797	12 506	90.27	84.41	16 313	8 351
难民署	1 019 034	776 675	1 269 056	985 545	80.30	78.81	798 877	588 581
养恤基金	103 989	87 891	256 502	362 889	40.54	24.22	93 611	80 477
毒品和犯罪问题办公室	117 027	116 597	358 832	339 088	32.61	34.39	80 623	87 962
项目署	117 378	109 292	2 115 167	2 124 543	5.55	5.14	71 954	67 631

实体	雇员福利负债总额 ^a		负债总额		雇员福利负债总额占负债总额的百分比		离职后健康保险	
	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018
近东救济工程处	843 569	725 850	935 040	823 182	90.22	88.18	851	585
联合国大学	13 110	16 173	62 760	72 590	20.89	22.28	8 204	11 191
妇女署	109 514	90 018	143 353	128 004	76.39	70.32	77 078	64 238
余留机制 ^d	88 212	122 784	147 837	169 679	59.67	72.36	73 623	105 359

资料来源：各实体提供的财务报表和资料。

^a 不包括养恤金负债。

^b 2018 年简明摘要中报告的数字与本报告 2018 年的这些数字之间存在差异，原因是管理当局进行了重报。

^c 儿基会的离职后健康保险余额包括其离职后健康保险医疗保险计划。

^d 不包括法官的养恤金负债。

E. 应收款

27. 应收款是另一方欠当事组织的现金或其他资产。应收款在有约束力的转让安排已建立但尚未收到现金或其他资产时确认。审计委员会将应收款分为三类：

- (a) 应收款总额(摊款、自愿捐助和其他应收款)；
- (b) 一年或一年以上的未清应收款；
- (c) 应收联合国其他实体的款项。

28. 截至 2019 年 12 月 31 日，表 5 所列的 17 个联合国实体¹⁰ 累计应收款(摊款、自愿捐助和其他应收款)共计 150.34 亿美元。一年或一年以上的未清应收款共计 18.48 亿美元，而应收联合国其他实体的款项为 8.59 亿美元。

29. 应收款最多的实体是开发署，有 41.21 亿美元，是由于与供资合作伙伴的承诺和协议，包括未来几年的承诺和协议。

30. 环境署应收联合国其他实体的款项最多。2019 年，这些应收款总额为 5.85 亿美元，是其他 16 个实体总和的两倍多。这是因为环境署、全球环境基金和世界银行之间订有为期一年以上的协议，视现金流需要，基金每 2 至 3 个月分批向环境署支付资金，每批 2 000 万美元。

31. 10 个实体一年或一年以上的未清应收款超过 500 万美元；就 4 个实体(国贸中心、毒品和犯罪问题办公室、联合国大学和余留机制)而言，其一年或一年以上的未清应收款超过其应收款总额的 30%。就这 4 个组织而言，一年或一年以上的未清应收款总额为 3.11 亿美元。

¹⁰ 除养恤基金外的所有实体。

表 5
截至 2019 年 12 月 31 日的应收款

(千美元)

实体	应收款总额(摊款、自愿捐助和其他应收款)		一年或一年以上的未清应收款		应收联合国其他实体的款项	
	2019	2018	2019	2018	2019	2018
联合国(第一卷) ^a	2 037 955	2 043 124	16 756	23 990	104 169	103 371
联合国维持和平行动	1 534 121	1 600 325	388 242	384 922	18 346	17 805
国际贸易中心 ^a	215 213	174 562	120 115	102 477	1 384	2 195
资发基金 ^a	149 355	107 451	85	53	5 102	7 920
开发署 ^a	4 121 374	4 518 401	5 855	4 561	10 288	22 164
环境署	986 402	819 591	308 167	217 439	585 282	566 199
人口基金 ^a	405 386	350 615	810	772	3 863	1 547
人居署	182 038	184 682	48 197	29 185	29 582	10 923
儿基会	3 489 431	3 398 522	6 838	1 461	81 604	48 013
训研所	15 953	11 508	4 132	1 561	72	—
难民署	1 412 265	1 457 323	—	39 226	60 523	33 075
毒品和犯罪问题办公室	272 851	260 552	135 850	113 513	14 956	6 979
项目署	57 904	81 913	961	1 465	13 722	11 335
近东救济工程处	64 202	66 585	2 805	3 588	255	609
联合国大学 ^a	36 509	46 041	16 622	2 212	9	9
妇女署	28 120	19 504	2 600	25	15 593	3 831
余留机制	41 401	50 579	38 730	34 153	1	27

资料来源：各实体提供的财务报表和资料。

^a 2018 年简明摘要中报告的数字与本报告中 2018 年的这些数字之间存在差异，原因是管理当局进行了重报。

F. 费用

32. 下表 6 显示，截至 2019 年 6 月 30 日，在所有 18 个实体中，联合国维持和平行动的费用数额最高。联合国维和行动费用总额为 77.33 亿美元，比 2018 年减少约 2.41 亿美元。联合国维持和平行动费用总额的 24.53%是工作人员费用，2019 年共计 18.97 亿美元，比 2018 年(19.35 亿美元)略低。2019 年，工作人员人数显著减少，降至 13 203 人，而 2018 年为 15 048 人。

33. 审计委员会注意到，近东救济工程处的工作人员众多。截至 2019 年 12 月 31 日，共有 28 615 名工作人员，是本报告所述的所有 18 个实体中人数最多的。审计委员会认为，这主要是因为近东救济工程处是一个工程机构。

34. 审计委员会还注意到，余留机制的工作人员费用占其费用总额的百分比最高，截至 2019 年 12 月 31 日为 72.41%。余留机制工作人员费用占费用总额的比

率较高不是因为余留机制工作人员的费用高，而是因为非工作人员费用低。即使编外人员履行与工作人员相同的职能，他们仍被视为订约人，因此他们的费用计入非工作人员专家组项下。

35. 相比之下，项目署的工作人员费用占其费用总额的百分比最低。截至 2019 年 12 月 31 日，为 11.09%。审计委员会认为，这是因为项目署是一个侧重于为联合国系统及其合作伙伴支持和管理项目实施工作的联合国实体。

36. 根据人员服务协议聘用的联合国大学订约人按公共部门会计准则的报告规定是雇员，但根据工作人员条例和细则不算工作人员。因此，表 6 在计算人均工作人员费用时没有包括人员服务协议薪金。

表 6

2019 年 12 月 31 日终了年度费用总额及工作人员费用

(千美元和工作人员人数)

实体	费用总额		工作人员费用(雇员薪金、福利和津贴)		工作人员人数		工作人员费用占费用总额的百分比		人均工作人员费用	
	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018
联合国(第一卷) ^a	6 646 401	6 267 316	2 704 825	2 543 154	17 659	17 067	40.70	40.58	153.17	149.01
联合国维持和平行动 ^a	7 732 739	7 973 580	1 896 592	1 935 390	13 203	15 048	24.53	24.27	143.65	128.61
国贸中心	118 952	98 687	55 592	51 726	352	323	46.73	52.41	157.93	160.14
资发基金	73 573	60 855	21 061	20 915	156	144	28.63	34.37	135.01	145.24
开发署	4 923 673	5 096 827	788 260	865 059	6 989	7 011	16.01	16.97	112.79	123.39
环境署	619 018	558 532	183 164	177 816	1 242	1 276	29.59	31.84	147.48	139.35
人口基金	1 130 203	1 086 020	303 676	290 046	2 935	2 785	26.87	26.71	103.47	104.15
人居署	178 412	185 748	47 132	45 868	302	293	26.42	24.69	156.07	156.55
儿基会 ^a	6 261 620	5 969 757	1 519 510	1 416 290	15 327	14 396	24.27	23.72	99.14	98.38
训研所 ^a	28 941	28 584	10 032	10 678	95	92	34.66	37.36	105.60	116.06
难民署	4 258 271	4 082 519	1 124 219	996 364	12 833	12 240	26.40	24.41	87.60	81.40
养恤基金 ^a	91 765	70 119	41 348	36 124	275	275	45.06	51.52	150.36	131.36
毒品和犯罪问题办公室	374 841	332 270	125 802	120 018	879	840	33.56	36.12	143.12	142.88
项目署	1 190 261	923 668	131 959	123 977	819	756	11.09	13.42	161.12	163.99
近东救济工程处 ^a	1 173 132	1 190 223	684 138	673 816	28 615	29 817	58.32	56.61	23.91	22.60
联合国大学 ^{a, b}	75 813	90 538	27 255	26 711	124	121	35.95	29.50	219.80	220.75
妇女署	420 890	380 260	141 833	126 584	1 088	992	33.70	33.29	130.36	127.60
余留机制	93 262	89 912	67 527	66 918	638	501	72.41	74.43	105.84	133.57

资料来源：各实体提供的财务报表和资料。

^a 2018 年简明摘要中报告的数字与本报告中 2018 年的这些数字之间存在差异，原因是管理当局进行了重报。

^b 人均工作人员费用未计入人员服务协议薪金。

G. 预算管理

37. 在每个组织，预算都是决定如何分配资源以实现战略目标的关键工具。预算应反映一个组织的目标和优先重点，并体现管理层对实现这些目标所需的资源的看法。

38. 审计委员会注意到，在所审计的 18 个实体中，有 17 个实体的预算支出不高于预算批款。国贸中心是预算支出略高于批款的唯一实体。主要原因是现金池的利息收入高于预期。难民署、儿基会和近东救济工程处的支出比预算批款少 1 亿多美元。

39. 难民署的总预算是在评估全球需求的方法基础上编制的。在难民署，对关注人员进行需求评估是编制方案预算估计数的依据；这一估计数可能与实际支出偏离。2019 年，可用资金为 44.15 亿美元。难民署是少数几个使用需求导向型预算编制方法的机构之一。这种方法不能直接与其他机构的方法进行比较。难民署是应其成员国的要求使用这一预算编制方法的。

40. 对近东救济工程处而言，不同预算费用构成部分的使用情况差异是由多个因素造成的，例如：减少现金短缺的管理行动；社会安全网方案的现金和食品分配；其他预算准备金。

41. 儿基会的预算支出总额为 65.0 亿美元。就儿基会而言，最终预算与实际支出之间的差异主要是由以下预算项目的差异造成的：其他资源——经常 1.7384 亿美元；其他资源——应急 7 171 万美元；机构部分 3 597 万美元。

表 7

2019 年 12 月 31 日终了年度各实体预算状况

(千美元)

实体	2019 年预算总额		
	批款数	支出数	差异
联合国(第一卷) ^a	3 061 301	3 061 301	—
联合国维持和平行动	7 158 917	7 117 880	(41 037)
国贸中心	36 946	37 423	477
资发基金 ^a	10 141	9 335	(806)
开发署 ^a	696 205	665 722	(30 483)
环境署	94 947	94 078	(869)
人口基金 ^a	402 208	390 278	(11 930)
人居署	26 977	19 330	(7 648)
儿基会	6 500 201	6 189 010	(311 191)
训研所	29 489	25 866	(3 623)
难民署	8 635 927	4 415 291	(4 220 636)
养恤基金	93 023	81 614	(11 409)

实体	2019 年预算总额		
	批款数	支出数	差异
毒品和犯罪问题办公室	388 752	369 451	(19 301)
项目署	71 119	70 975	(144)
近东救济工程处	1 066 804	846 361	(220 443)
联合国大学	56 057	51 257	(4 800)
妇女署	442 510	427 710	(14 800)
余留机制	98 912	95 684	(3 228)

资料来源：各实体提供的资料。

^a 联合国(第一卷)、资发基金、开发署和人口基金显示的数字反映的不是预算总额，而是正式核定的经常资源预算。

三. 审计结果和建议

A. 主要审计结果和建议

42. 审计委员会的审计任务源自《联合国财务条例和细则》第七条。根据条例 7.5，审计委员会可就本组织的财务程序、会计制度、内部财务控制及其总体行政和管理的效率提出意见。因此，在下一节中，审计委员会介绍其对 2019 年 12 月 31 日终了年度进行的财务审计和绩效审计得出的主要结果和建议。审计委员会重点指出有关本报告所述的 18 个联合国实体的主要审计结果和建议。

43. 自 2020 年 3 月以来，由于冠状病毒病(COVID-19)大流行，审计委员会远程实施了大部分审计，包括对大多数财务报表的最后审计。

联合国(第一卷)

44. 第一卷报告的联合国业务的财务比率整体良好。然而，在 41.6287 亿美元现金和投资余额中，有近 64.80%受到限制，因为这是信托基金和自我保险基金余额，因而不能用来清偿经常预算负债。由于经常预算可用流动资金不足，2019 年向周转基金借的款项无法偿还。此外，向特别账户借的 2.028 亿美元款项在年底仍未偿还。

45. 审计委员会从行政当局提供的资料中注意到，截至 2019 年底，未缴会费为 7.118 亿美元，是过去五年中的最高额。此外，截至年底时的本年度未缴会费占本年度应付会费的比例和截至年底时的未缴会费总额占应付会费总额的比例在 2019 年也都达到最高程度。

46. 经常预算摊款基金组(包括经常预算基金、周转基金和特别账户)的余额在年底时很低，而且在过去四年里一直在稳步下降。如果将衡平征税基金(64TEA)和联合国发展账户(64ROA)的余额考虑在内，年末的流动性状况就非常不一样。如果还考虑到共同支助基金的余额，年终现金余额状况则进一步改观。审计委员会认为，有必要审查目前正在使用以及考虑将用于管理流动性问题的基金余额。

47. 现金池中的费用回收基金(10RCR)余额从 1.529 亿美元(2016 年)增加到 2.524 亿美元(2019 年)。2019 年 12 月目录费率中类似活动类型的费率在各实体之间存在很大差异。一些成本中心年与年之间以及可消耗预算与实际消耗预算之间的数额差异也很大。审计委员会还注意到列入费用计划的工作人员人数有很大差异。确定哪些工作人员的费用将计入费用计划,从而作为费用回收的一部分回收这些费用,依据并不清楚。秘书处各实体在确定编制费用计划的费用要素方面做法不一致。

48. 在方案支助费用方面,费用计划没有标准模板,也不够详细。在计算应列入费用计划的工作人员费用的基础方面,各实体缺乏共识,也没有明确规定。没有向审计委员会提供详细信息,说明 2018 年和 2019 年期间自愿捐助的方案支助费用费率低于规定费率的协定细节。

49. “团结”系统记录财务交易,并按费用性质记录支出。预算则按不同支出类别编排。如果预算代码与财务报告类别不能完全对接,则需要重新编排预算,以便进行比较。因此,无法直接比较核定批款和已发生的支出。

50. 一般而言,“团结”项目扩展部分二期预算编制解决方案用于编制方案和次级方案的所需员额资源和非员额资源。不过,预算是用 EXCEL 和 WORD 编制的,然后将数字输入预算编制解决方案。此外,还发现系统运行缓慢,一些用户指出了输入数据时遇到的一些系统问题。

51. 无法根据取得的成绩或交付的成果直接跟踪预算支出。需要制定一个有时限的计划,落实和利用计划的解决方案,以便能够将支出与成果联系起来并进行监测。

52. 在服务终了时,工作人员及其受扶养人可选择参加设定受益健康保险计划,前提是他们已满足某些资格要求,包括在联合国系统的服务年限。行政当局采用养恤基金的在职工作人员入职日期数据,因为这些数据被认为更准确。然而,审计委员会注意到这些入职日期中有很大一部分是错误的。审计委员会认为,在没有适当核实日期的情况下,使用养恤基金数据进行精算估值不是长期解决办法。

53. 提交建议书的说明规定,提交建议书,即表明提交建议书人已阅读、理解、同意并接受联合国合同总则和合同草案。只有联合国才能够在评估建议书阶段酌情考虑修改合同总则和(或)合同草案。审计委员会发现,采购司没有考虑在评估建议书阶段提议的改动。审计委员会认为,这种改动应反映在评分中。如果在评估建议书时不考虑此类偏离情况,那么,相对于接受这些规定的投标人,不接受这些规定的投标人将获得优惠待遇。

54. 中央应急基金秘书处批准免费延长了 29 个项目,而延长项目的请求是在原定项目完成日期之后提出的。

55. 在 5 个联合国机构的 185 个中央应急基金项目中,有 46 个项目的中期财务报告迟交,迟交的时间最长达 24 天。125 个快速反应项目中,有 14 个项目也迟交中期财务报告。

56. “团结”项目扩展部分二期赠款-国家集合基金赠款管理系统模块桥已经测试过，并于 2020 年 2 月最后敲定，数据桥将把信息连同所需的协议数据一起输入“团结”系统赠款模块。这一过程将避免任何人工输入数据。人道主义事务协调厅和“团结”项目小组正在密切合作，以最后敲定数据桥这一阶段的推出计划。数据桥旨在使国家集合基金和中央应急基金都受益，不过，实际使用程度可能有所不同。据称“团结”系统筹资模块尚未准备就绪，没有涵盖人道主义事务协调厅的基本需求。

57. 审计委员会在报告各处提出了建议。主要建议是，行政当局应：

(a) 审查衡平征税、费用回收和其他共同支助事务基金的权力、基础和结构，以找出使其合理化的机会，并考虑动用这些基金的余额，管理经常预算的流动性状况；

(b) 彻底审查费用回收基金(10RCR)的费用回收情况，以确保其合理性；

(c) 在限定时间内完成统一工作，并审查关于费用回收的现有方法和指示，包括用费用回收的收入聘用工作人员的方法和指示，以确保运用一致的基础，确定用于计算目录费率和列入费用计划的费用；

(d) 与各实体协商，审查方案支助费用框架和相关指示，以确保透明和及时地提供收入和费用信息，并确保各实体在编制费用计划时采取统一做法；

(e) 在合理的时限内完成使“团结”系统支出用途与预算支出用途对接的工作；

(f) 继续在“团结”系统内寻找机会，开发工具和应用程序，以支持更好地预算编制，并审查做法，加强现有工具，以便对照成果更好地追踪预算利用情况；

(g) 确保入职日期参数正确，以确保普查数据和依据普查进行的估值的可靠性；

(h) 在联合国考虑修改联合国合同总则和(或)合同草案的采购中，在评估建议书期间对这些修改要求进行评分；

(i) 与执行机构接触，尽量减少延期请求，仔细审查延期请求，只有在真正特殊的情况下才同意延期；

(j) 争取及时完成财务报告并退还未使用的资金；

(k) 加快推出“团结”项目扩展部分二期赠款模块-国家集合基金赠款管理系统桥，探讨其效用，并探讨专门为中央应急基金定制某些功能，以便在记录财务交易和编制试算表时减少人工操作。

国际贸易中心

58. 在合同总价值为 522 万美元(22%)的 419 份合同中，咨询人和个体订约人的聘用过程不是竞争性的，这与国贸中心关于咨询人和个体订约人的行政指示不符。

一些咨询人在 2019 年获得数份同时执行、期限相同的合同。甄选过程并不严格，即使是高价值的合同也是如此。

59. 国贸中心一直严重依赖低价值购置，其采购流程并不严格。2019 年此类购置的总价值为 711 万美元，占采购总额的 34%。有一些案例被拆分，以规避采购流程。有些采购可能是根据系统合同进行的。

60. 项目在业务结束后未在规定的三个月内提交项目完成报告，延误情况往往很严重。没有在一定时限内针对独立评价股就报告和项目评价提出的建议采取行动。

61. 项目从业务结束之日起进行财务结算所用的时间很长，在一些情况下超过 12 个月。项目管理准则没有包含项目在业务结束后进行财务结算的具体时间表。

62. 存在偏离与受赠方所签署的赠款谅解备忘录标准模板的情况。纳入标准规定对于确保向培训方案和讲习班参与者所支付款项的真实性、报告实物捐助以遵守“联合国国际公共部门会计准则政策框架”中有关财务报表披露内容的规定至关重要。

63. 鉴于上述审计结果，审计委员会向国贸中心提出了下列主要建议：

(a) 通过竞争性流程甄选咨询人，为年度咨询费超过适当门槛的咨询人和个体订约人建立更严格的正式甄选流程，并由国贸中心管理当局对所有情况下的合同进行年度事后审查；

(b) 考虑制定由中央支助事务处进行正式事后审查的标准作业程序，以监督低价值采购组织规则的遵守情况，并采取后续行动。在事后审查中，应考虑为完成任务而采购的服务是否具有成本效益；

(c) 在各个级别实行问责制，以便在规定的三个月内及时完成高质量的项目完成报告，并根据管理层答复中反映的商定时间表及时执行评价和年度评价综合报告所载建议；

(d) 将具体的时间表纳入其项目管理准则，以便在项目业务结束后完成财务结算；

(e) 遵守赠款谅解备忘录模板中的规定，特别是在包含培训组成部分的项目备忘录中规定付款条件。

联合国资本发展基金

64. 资发基金企业风险管理政策规定，风险登记册作为风险管理工具，记录部门确定的所有风险。对于确定的每个风险，风险登记册都应记录发生可能性、后果和处理选项等信息。

65. 审计委员会注意到，资发基金风险管理平台为其风险登记册。该平台列入了方案一级的风险。对于全球和区域方案，风险管理平台未列入在实施这些方案的国家确定的风险。审计委员会认为，这种做法限制了资发基金对有关风险作出全面判断。

66. 审计委员会还注意到，风险管理平台未对不同方案层级(如全球和地方层级)的风险加以区分。审计委员会认为，风险管理平台划分层级可以促进方案管理人员和方案地区单位(实践部门)的风险管理。划分层级还可以促进整合和汇总在地方一级确定的风险。

67. 责任管理人须定期评价和监测个体订约人的工作和业绩，确保充分履行合同义务。此类监测的关键要素是交付成果、时限和成本。审计委员会发现，企业资源规划系统阿特拉斯中的订购单设置不利于开展这种监测。在某些情况下，交付成果以合并方式输入到阿特拉斯系统所载的订购单中。在这些情况下，要对交付成果进行高效监测，就需要相关合同和职权范围。审计委员会认为，将各交付成果分别录入阿特拉斯系统所载订购单将有助于监测交付成果。

68. 当个体合同的期限延长至初始合同期之后和(或)合同条款有细微变化时，可以对合同进行修订。因不可预见的情况或事件而延误完工，或按照初始职权范围增加了活动，可以对合同进行修订。应提供理由说明为什么通过修订合同而不是另签一份合同来执行增加的工作。对职权范围作出任何实质性修订和(或)修订交付成果，都需启动新的竞争性流程。

69. 审计委员会从选定的个体合同样本中注意到，一些合同被修改，最多延期三次。在这些合同中，审计委员会发现资发基金在有些情况下大幅提高了原合同价值，最高达 177%。审计委员会还注意到，在这些情况下，修订内容增加了交付成果和产出，或改变了合同和(或)职权范围中规定的交付成果和产出。根据个体合同政策，在这两种情况下，资发基金本应将这些修订视为实质性合同修订，需要启动新的竞争性流程。

70. 关于上述审计结果，审计委员会建议资发基金：

(a) 审查和界定其风险管理平台，规范整个组织的安排和风险记录系统，以遵守资发基金的企业风险管理政策，并记录已确定的风险；

(b) 评估是否可就如何将合同转为订购单提供更多的指导，以此促进对照合同监测旅费和交付成果；

(c) 在出现实质性合同修订的情况下启动新的竞争性流程，以加强个体合同政策的合规情况，或适当说明直接订约的理由并加强采购规划工具。

联合国开发计划署

71. 审计委员会欢迎开发署努力进一步审查其捐助协议，依据此审查的结果完善其政策和程序，并充分执行审计委员会的相应建议。审计委员会注意到，供资伙伴通过不同方案向开发署提供与工作人员有关的资源，而这些方案中的一些工作人员被分配到驻地协调员系统。自 2019 年 1 月 1 日起，驻地协调员系统与开发署分离。开发署负责启动付款程序，以便支付与这些工作人员有关的费用，但最终并不承担这些费用。审计委员会认为开发署在经济利益上没有流入也没有减少。

72. 审计委员会注意到，随着开发署企业风险管理政策的修订，开发署的风险管理和治理已开始采用三道防线模式，而审计委员会等外部监督机构被列入第三道防线。根据有关三道防线模式的国际标准，外部监督机构属于该模式以外的范畴。审计委员会认为，不应将外部监督机构视为内部防线的替代机制，因为管理风险是组织自身的责任，而非独立第三方的责任。

73. 审计委员会注意到，欺诈和腐败风险评估已纳入开发署的总体企业风险管理流程。审计委员会还注意到，考虑到国家办事处开展业务的环境，国家办事处查明并记录在风险登记册中的欺诈风险数量较少，往往不太可信。因此，在欺诈和腐败风险评估是否以及如何纳入开发署总体企业风险评估流程方面，审计委员会仅取得了有限证据。

74. 审计委员会审查了开发署关于欺诈和其他腐败行为的政策(开发署反欺诈政策)，并认为该政策适用于就开发署如何力求预防、发现和解决欺诈行为提供指导。审计委员会注意到，尽管有相关的监督建议，但在接受审计时，开发署没有单独的战略文件，为其反欺诈政策的执行工作提供补充。但开发署表示目前正在编写单独的战略文件。

75. 审计委员会了解到开发署在以下五个领域采取的行动详情：银行行动；财务证明；信托风险管理和现金转移统一办法；采购行动；人力资源、人员和能力。此外，审计委员会注意到，开发署在 2016 年制定了欺诈风险管理框架行动计划，并查明了其业务环境中的 19 个关切领域。开发署最初打算在 2 年内执行该计划，并定期向组织绩效组报告。审计委员会注意到，开发署在接受审计时正在执行这项行动计划，但并未注意到关于定期向组织绩效组报告执行现况的记录。

76. 审计委员会检查了对上一次报告(A/74/5/Add.1)中发现的开发署内部控制框架方面的不合规问题的处理情况。审计委员会注意到，开发署曾试图通过 2019 年 10 月发布的部门间备忘录解决这些问题。根据该备忘录，所有国家办事处都必须审查自身的内部控制框架。但在发现的合规问题中，有一项问题仅靠部门间备忘录未得到彻底解决。直到开发署在交易一级采取自动控制措施，在第一轮和第二轮审批之间强制实行职责分离后，问题才彻底解决。由于采取这项自动控制措施，自 2019 年 12 月起，请购单和订购单不能再由同一人审批。审计委员会还获悉，开发署打算更换其目前的企业资源规划系统。审计委员会对这一计划表示欢迎，因为可以借此机会加强有效控制和分析能力。

77. 审计委员会发现，一些银行签字人同时也是供应商审批人，这种安排与业务指南不符。在这方面，审计委员会注意到可将与某一专题相关的所有信息集中在一处提供，从而就银行签字人职责分离方面的规则提供更好的指导。

78. 尽管开发署内部控制框架禁止此类做法，但审计委员会发现有 44 名服务合同持有者和联合国志愿人员在履行内部控制职能。此外，审计委员会还发现一名服务合同持有者在企业资源规划系统中被授予了辅助角色，可强制解除匹配异常情况。根据开发署的内部控制框架，考虑到相关风险，这是一个敏感的角色。

79. 在实地访问期间，审计委员会还发现国家办事处实行了各种额外控制措施，例如在所有招标中强制使用电子投标办法，或降低强制创建订购单的门槛值。审计委员会注意到国家办事处实施了专门用于降低欺诈活动风险的额外控制措施。审计委员会还注意到大多数受访工作人员不知道一些行之有效、具有成本效益的反欺诈控制措施，如轮换任务或组合以及强制休假。

80. 此外，审计委员会在访问一个国家办事处时还发现，该办事处拥有和使用的一些车辆没有记录在企业资源规划系统中。审计委员会注意到审计和调查处报告过一起类似情况，另一个国家办事处也有一些车辆没有记录在企业资源规划系统中。根据开发署的政策，所有车辆至少每年要接受实物核查，包括在实物核查结果与记录之间进行核对。审计委员会认为这项必要的举措不仅是为了确保会计记录完整，也是为了将与处置车辆有关的风险降至最低。

81. 审计委员会还注意到国家办事处的供应商总档案包含不合格的供应商。尽管开发计划署取消了一个供应商的资格，但至少有一个国家办事处仍在继续与该供应商保持业务关系。审计委员会认为这一情况是由供应商管理政策和程序导致，表明有改进空间。可能的改进方法包括更加严格地要求业务单位持续开展尽职调查和资格筛查。

82. 审计委员会获悉，由于 2017 年至 2019 年 3 月期间工作人员短缺，开发署供应商审查委员会没有满员运作。开会的频率与往年相比也有所降低。审计委员会注意到提交给供应商审查委员会的 66 起个案尚待处理。

83. 关于上述审计结果，审计委员会建议开发署：

(a) 在下一份财务报表中，针对由供资伙伴提供资源并被分配到驻地协调员系统的工作人员，终止确认与这部分工作人员费用有关的收入和费用；

(b) 修订企业风险管理政策，将审计委员会等外部监督机构排除在第三道防线之外；

(c) 使国家办事处和其他单位对如何以综合方式开展欺诈风险评估提高认识，例如在区域或年度务虚会上向管理人员介绍良好做法；

(d) 增加一项肯定表述，即相关办事处已根据反欺诈政策和企业风险管理政策的规定采取综合方式评估欺诈和腐败风险，从而使相关认定更加严谨；

(e) 制定专门针对开发署的反欺诈战略，界定本组织的优先事项，其中应纳入现行良好做法；

(f) 继续执行欺诈风险管理框架行动计划，定期向风险委员会介绍该计划的最新情况，并在会议记录中予以记录；

(g) 进一步完善内部控制框架，以加强该框架的执行工作；

(h) 评估在查明存在较高欺诈行为风险的情况下采用轮换任务等良好做法的情况；

(i) 对于经查明存在记录偏差的国家办事处,使其更深刻认识到必须充分遵守车辆管理规定,即实际核查车辆的存在和完整性,并在企业资源规划系统中完整记录所有车辆;

(j) 执行最近确立的程序,定期审查供应商数据库,将不合格的供应商排除在外。

联合国环境规划署

84. 审计委员会注意到,环境署总部没有对其全球各地办事处(例如区域、国家和项目办事处以及多边环境协定秘书处)的财务和项目信息进行统一管理,因此总部工作人员为编写报告不得不手动向每个外地办事处索取资料。此外,审计委员会还注意到,外地办事处一级在工作规划、绩效衡量、报告和预算编制等领域存在共有问题,而总部在制定指导整个环境署管理工作的程序时对这些问题的缺乏重视。

85. 审计委员会认为,《生物多样性公约》具体规定了公约秘书处职能的第24条,已被缔约方大会各项决定形成的现实情况所取代,在现阶段不是一个明确的监管框架,不能作为生物多样性公约秘书处应履行的职责的参照。此外,公约秘书处与环境署总部之间签署的一项行政安排——该安排考虑到秘书处承担的几项行政职能——也已被现实情况所超越,因为所获得的非行政职能(例如方案职能)不在该安排的涵盖范围之内。

86. 审计委员会抽样审查了拉丁美洲和加勒比区域办事处的8个进行中项目和非洲区域办事处的2个进行中项目(共有3个)。所分析的全部项目在执行时都出现了延误。项目延期时间从5个月到16个月不等。

87. 关于环境署的伙伴政策和程序,该政策规定,在选择非营利执行伙伴之前,应首先开展至少有3个候选组织参与的比较审查进程。审计委员会从抽取的6个非营利执行伙伴中注意到,有5个案例没有按照规定进行比较,或者环境署对候选组织的比较没有得到充分认可。此外,用于甄选执行伙伴的评价过程没有以可计量的标准或评分要素作为支撑,因此无法从量化角度作出决定。

88. 审计委员会了解到,环境署没有考虑到公共部门会计准则中规定的“实质重于形式”标准,确定协议是否包含限制或条件,以确认相应的负债。这些情况不符合《联合国国际公共部门会计准则政策框架》中有关非交换交易的内容。

89. 审计委员会分析了2019年生物多样性公约秘书处聘用咨询人和个体订约人的所有过程。除其他问题外,在一些甄选过程中,未获推荐的申请人被视为候选人。关于个体订约人,在一些甄选过程中,在甄选过程的前一步中未获推荐的候选人被视为候选人。此外,关于对那些因其技术技能而获推荐的申请人的考虑,审计委员会发现,总体而言,没有遵守要求在甄选过程中考虑3名候选人的规则。此外,审计委员会发现,在工作范围中载有关于申请人持有加拿大工作许可的要求的情况下,没有在进行技术评估时对申请人是否持有这一许可进行分析。

90. 鉴于上述审计结果,审计委员会的主要建议是,环境署:

(a) 建立一个及时更新的看板，显示各区域存在和秘书处的财务和项目综合数据，列明所有预算内和预算外资金的来源、收入和费用以及项目和(或)活动相关信息，以确保全面了解环境署的全球存在情况；

(b) 就各区域办事处和多边环境协定秘书处提交的工作计划建立监测和控制机制，以保证实现环境署工作方案所列目标，确保履行环境署的秘书处职能；

(c) 在区域和秘书处一级实施成果预算编制办法；

(d) 在其总部与生物多样性公约及其各项议定书执行秘书之间建立适当的联系，以便商定每个实体在向生物多样性公约缔约方大会提供秘书处服务方面应遵循的程序和应承担的责任，包括与非行政职能有关的方面；

(e) 与生物多样性公约执行秘书联络，提议生物多样性公约及其各项议定书缔约方大会通过一项谅解备忘录。如获商定，这份文书应包括环境署提供秘书处职能的安排，目的是建立一个监管框架，规定缔约方与成员国之间的明确责任、透明度、指导和问责；

(f) 与拉丁美洲和加勒比区域办事处及非洲区域办事处协调，以便对参与项目执行的外部机构采取联络措施，目的是提高项目执行进程的效率；

(g) 将项目协调员的征聘列为主要优先事项，加快征聘进程，并随后加快征聘项目执行支助人员，同时考虑到承诺的启动日期；

(h) 与拉丁美洲和加勒比区域办事处联络，及时协调和举办启动工作会议，从项目审查开始，之后再着手执行；

(i) 及时协调预算拨款，以遵守项目工作计划中的执行时间表；

(j) 建立一个控制机制，确保遵守伙伴关系政策和程序中关于至少比较 3 个候选组织的规定。该机制应包括对比较工作执行情况的正确文件记录；

(k) 在对候选组织的评价过程中，列入这些组织是否符合成为环境署执行伙伴的各项要求的记录，此外，还对所评价的因素实行加权或评分制度，以确保提高甄选过程的透明度；

(l) 在环境署评价候选组织时考虑的各项要求范围内，确定捐助方提出的要求，以使这一过程更加透明，并在不同利益攸关方之间为环境署甄选执行伙伴的进程创造信任氛围；

(m) 与联合国秘书处和联合国内罗毕办事处协调，评估并拟订一项新的会计政策，以便根据《公共部门会计准则第 23 号》，为确认非交换交易制订更好的决策依据；

(n) 实施适当的控制，以衡量捐助协议的完成程度，并在年度结束之前对预算和工作方案作出必要调整；

(o) 实施一项机制，确保在“团结”系统中上传的捐助协议有适当的证明文件；

(p) 加强环境署在生物多样性公约秘书处的控制机制，以确保咨询人和个体订约人的甄选过程具有竞争性和透明度，并至少考虑 3 名获推荐的申请人；

(q) 在生物多样性公约秘书处建立一个初始控制机制并正确进行记录，以便在工作范围包含相关要求的情况下核实咨询人和个体订约人的申请人是否持有该国的工作许可，作为开始对候选人进行任何评价之前的第一步筛选。

联合国人口基金

91. 审计委员会发现，人口基金的企业资源规划系统阿特拉斯存在缺陷，妨碍了采购流程和内部条例的遵守；除其他外，《采购程序》规定的不同门槛值未设定为系统参数，系统不会自动生成订购请求，订购请求也不会与具体国家办事处相关联。关于第三方采购，审计委员会发现，采购处未通过人工或自动预防性控制来核实第三方已预付全额采购金，就可代表第三方在阿特拉斯系统生成订购单。

92. 此外，关于每个采购流程的可追溯性，审计委员会注意到，阿特拉斯系统不会自动将订购单与对应的长期协议相关联。审计委员会还发现，采购处使用 Excel 电子表格作为监测工具，支持采购协调人执行任务。电子表格存在多个版本和副本，没有集中管理。

93. 最后，审计委员会注意到，阿特拉斯系统缺乏对采购流程中交易环节进行预防性监测的功能。

94. 审计委员会在审查埃塞俄比亚、莫桑比克和缅甸国家办事处的方案管理时注意到，国家办事处通过出资授权和支出证明表核准了相应工作计划签署之日前各期的支出。此外，代表执行伙伴支付的一些发票对应人口基金和执行伙伴签署协议之前的年份。

95. 另外，虽然工作计划没有为某一期间规划任何活动，但却批准了该期间预付款和报告的费用。

96. 审计委员会在审计过程中注意到，莫桑比克和缅甸国家办事处未根据向执行伙伴移交用品情况，更新阿特拉斯系统采购模块中的货物追踪系统。审计委员会认为，如果不就此更新货物追踪系统，可能导致在财务报表中，费用和存货记录在错误期间，进而影响管理决策。此外，审计委员会注意到，货物跟踪系统中缺乏证明文件，除其他外，缺乏实际检查证据，没有提货单或空运单，以及未提供验收表。

97. 针对上述审计结果，审计委员会建议人口基金：

(a) 改善预防性控制，以确保人口基金所有业务单位按采购程序中(从招标方法和采购权角度)确定的门槛值开展采购流程，并使用基于企业资源规划系统的工具进行招标和合同管理；

(b) 确保采购处与每个采购流程用户进行协调，以使采购处的业务分析小组了解用户要求，主要目标是为用户创建标准化、及时和有用的监测工具和报告；

(c) 与国家办事处协调，正确确认执行伙伴支出，以避免不符合工作计划的支出或无资格按照双方签署的协议进行的支出；

(d) 与总部协调，按照政策和适用条例，建设能力，并向国家办事处工作人员提供培训，以确保遵守接受支出的标准；

(e) 与莫桑比克和缅甸国家办事处协调，及时更新存货交易并准确记录，以避免为管理决策提供的财务报告不准确；

(f) 与埃塞俄比亚和莫桑比克国家办事处协调，及时执行《方案用品管理政策和程序》规定的所有程序，不断更新业务流程，并在货物追踪系统中记录相应文件。

联合国人类住区规划署

98. 关于自愿捐助，审计委员会注意到，2018 年签署了五项非交换协议，总额为 2 425 145 美元，但其收入确认的入账时间为 2019 年。同样，2019 年签署了五项非交换协议，总额为 954 788 美元，但其收入确认的入账时间为 2020 年。所暴露的情况不符合《公共部门会计准则第 1 号(财务报表的列报)》规定的权责发生制的含义。

99. 关于通过执行伙伴执行项目的问题，审计委员会注意到，三项合作协议(及其相关修正案)的日期在后续修正案生效前到期，显示在有效期方面分别存在大约四个半月、三个月和三周的间隔。这种情况不符合人居署的执行伙伴政策，根据该政策，项目经理需要监测合作协议的有效性，确保及时提前延长协议。

100. 关于执行社区制定的项目，审计委员会注意到，社区协议的金额超过了题为“人居署协议和法律文书使用准则”的文件规定的最高数额。

101. 关于在阿富汗国家办事处任职的编外人员，审计委员会注意到，其中 98% 的人是通过非联合国实体约聘的。在这方面，审计委员会注意到，没有用以规范通过这一模式约聘人员的正式指示。

102. 关于通过非联合国实体进行的征聘流程，审计委员会注意到，在职权范围、职位公告、个体订约人姓名、小组成员、申请人评价结果、健康良好证明、个体订约人合同和合同延长方面存在若干不足之处。

103. 审计委员会注意到 120 多例违反 UNON/IC/2015/07 号情况通报错误计算加班的情况，既涉及应予以补假的加班，也涉及应予以加班费的加班。

104. 针对上述审计结果，审计委员会建议人居署：

(a) 对在法律上可以强制执行的协议制订充分的控制措施，以便在协议产生约束力的当年对自愿捐助进行正确的会计核算；

(b) 遵守执行伙伴政策，在到期日前延长合作协议及其修正案，从而避免协议出现空档期；

(c) 采取必要措施，确保审查并在正式文书中明确规定社区协议的最高金额；

(d) 发布一份正式文件，提供非联合国实体约聘人员准则，以确保这些实体执行恰当的招聘流程；

(e) 对非联合国实体进行监测，确保其执行恰当的招聘程序；

(f) 确保遵守内罗毕工作地点制定的正式工作时间表，按照 UNON/IC/2015/07 号情况通报和其他适用指示计算应予补假和应付加班费的加班。

联合国儿童基金会

105. 截至 2019 年 12 月 31 日，儿基会已投入 6.4074 亿美元(毛额)，为离职后健康保险负债供资。5.4235 亿美元的离职后健康保险投资组合被归为流动投资，而 9 838 万美元的债券投资被归为非流动资产。离职后健康保险资金的投资目标是在投资期限内实现可为此类福利提供充足资金的回报，而非产生短期利润。因此，该投资组合在性质上是具有与长期负债相匹配的长期期限的非流动投资。审计委员会认为，不宜将离职后健康保险投资组合中的 85%归为流动资产。

106. 儿基会正在实施预算编制工具，这一网络应用程序旨在帮助提高儿基会将成果与资源挂钩的能力。该项目于 2014-2015 年完成构想，于 2016 年启动。由于数据处理任务繁重，系统性能已降低至不可接受的水平。到 2019 年 7 月中旬及之后，该工具已经下线，以便加以改进。该工具对于开展适当规划、合并预算以及将计划支出与实际支出适当挂钩至关重要。

107. 《儿基会 2018-2021 年战略计划》载有 5 个相互关联的目标领域，这些目标领域有助于执行《2030 年可持续发展议程》。目标领域 2“每个儿童都能学习”与可持续发展目标 4 对接。审计委员会注意到，需要加快努力才能达成目标领域 2 的 3 项产出指标，因为这些指标的实际实现情况落后于 2019 年的目标。在另外 5 项产出指标方面，一些国家在各项维度的实现情况并不令人满意。

108. 审计委员会在审查埃塞俄比亚国家办事处方案执行情况时注意到，在针对 6 个方案构成部分制定的 31 项成果指标当中，该办事处在达成为 13 项指标设定的目标方面存在业绩差距，另有 4 项指标没有设定 2019 年目标。成果评估模块给出的评分与 9 项成果指标的实际达成情况不符，该模块中关于 4 项成果指标状况的数据不完整。此外，模块使用的一些成果指标并未完全涵盖国家计划文件的要求。审计委员会还注意到模块所用的基线数字存在差距。考虑到各方案构成部分的资金拨款总额是计划资源的 1.6 倍，且实际使用率超过拨款额的 84%，不同成果指标的目标达成度表明，实现国家计划目标的工作面临重大风险。

109. 现金转移占儿基会支出的很大一部分，是实现其战略目标的主要方案执行模式。儿基会于 2014 年 2 月采用统一现金转移方式框架。审计委员会注意到，8 个国家办事处没有完成所有方案访问，17 个国家办事处没有完成所有抽查。

110. 供应司采购了价值 22.6 亿美元的 10 289 种标准材料，其中价值 1.055 亿美元的 818 种物资(占所采购标准物资的 8%)不是根据长期协议购买。在 34 次无此类协议的采购当中，所购物资的成本高于 2019 年经协议购买的同种物资的成本。

此外，还在无长期协议的情况下，通过 705 份采购订单订购了总价值为 2 975 万美元的 182 种标准物资。

111. 价值 5 440 万美元的存货(占总库存的 28%)在国家仓库的存放时间超过 6 个月，其中有 2 899 万美元存货的存放时间超过 12 个月，2 121 万美元存货的存放时间超过 18 个月。由“其他资源-应急资源”方案供资的 1 491 万美元存货的存放时间超过 12 个月，其中 1 213 万美元存货的存放时间超过 18 个月。超过 18 个月的存货包括规定保质期有限的医疗用品和药品。

112. 审计委员会注意到，应从供应商处收到的物资中有 18%延迟交货。“资产/消耗品”类和“直接订购”类采购订单的延迟问题尤为显著。与一些采购团体有关的物资也被认为存在延迟交货现象。审计委员会注意到，一半以上的延迟交货现象是由 6 家主要供应商导致。但其中只有一家供应商在一份采购订单中被要求支付违约赔偿金；而对于其他延迟交货的情况，审计委员会没有注意到有相关资料就适用任何其他合同补救办法作出详细说明，或解释为何不适用任何合同补救办法。

113. 共有 25.5%的紧急订单没有按时交货。尽管快速回应订单的处理和交付时间平均为 2.5 天，短于规定的周转时间 72 小时，但紧急订单和其他紧急订单的处理和交付时间分别为 34.2 天和 97.3 天，超过规定的 14 天和 60 天周转时间。

114. 根据信息和通信技术司 2018-2021 年期间办公室管理计划，信息安全残余风险被归为高风险级别，风险评估被确定为减轻此类风险的重要措施之一。但正式的信息安全风险评估尚未开展。

115. 人力资源主数据库中的用户名数据没有与虚拟集成信息系统的用户名数据自动关联。审计委员会在比较这两个数据集中的数据时，注意到不匹配的现象。发现的问题包括在一个数据集中找不到另一个数据集的用户，虚拟集成信息系统用户名的有效期超过用户的合同到期日。审计委员会注意到用户名即使在离职后仍然有效以及一人有多个用户名的情况。

116. 2013 年之后没有正式审查和更新业务连续性计划，自 2016 年 9 月以来也没有更新灾后恢复计划。2018 年 12 月之后没有召开危机管理小组会议，也没有正式跟进未决问题。主用数据中心、灾后恢复站点及其数据备份位于同一地理区域。此外，审计委员会还注意到主用数据中心和备份服务的合同管理存在薄弱环节。

117. 许多个案被退回有关办事处，此类个案的数量在 2019 年 9 月至 12 月期间逐渐增加。薪资方面的个案退回比例最高(47.71%)，其次是人力资源管理(23.11%)。单据缺失/不准确/难以辨认和信息缺失/不准确是个案被退回的主要原因。

118. 审计委员会注意到单据日期、计划日期和付款基准日期有误的现象，还发现过账日期、付款基准日期和结算日期早于所处理发票中单据日期的情况。存在处理旧发票、付款延迟和提前付款的现象。审计委员会还注意到，某些工作人员预支款长期未结清，其中一些预支款涉及的工作人员已经离职。

119. 根据审计结果，审计委员会建议儿基会：

- (a) 考虑将离职后健康保险投资组合中的长期部分归类为非流动投资；
- (b) 采用任务模式的做法，确保成功并加快实施预算编制工具；
- (c) 为提高组织效率并保持一致性，审查各国家办事处的产出指标及其适用和评估情况；
- (d) 审查和加强其方案监测系统，确保有效实现计划成果；
- (e) 分析埃塞俄比亚国家办事处在实现国家计划目标方面存在差距的原因，并确定必要的补救措施，使该国家办事处能够更好地实现国家计划的总体和具体目标；
- (f) 探讨如何加强评价和内部保证程序，使埃塞俄比亚国家办事处能够更加准确地报告基线和成绩；
- (g) 查明在落实最低限度保证措施方面存在差距的原因，并采取紧急行动，确保至少及时为东部和南部非洲区域所有执行伙伴开展最低限度保证措施；审计委员会在这方面重申其建议(A/74/5/Add.3，第 79 段)，即儿基会应审查其他国家和区域办事处的保证状况，并采取必要措施填补差距；
- (h) 继续加强也门紧急现金转移项目的执行和监测工作，同时考虑到当地不断变化的情况和在当地实施该项目的经验教训；
- (i) 每次在相关长期协议之外发出采购订单时，都记录具体原因和理由；
- (j) 探讨如何进一步加强存货管理系统，以解决存货周转和老化问题；
- (k) 确保在交货延迟时一致适用相关的合同补救办法，特别是在决定是否对所有供应商每次延迟交货都适用合同补救办法时，记录所作决定的依据；
- (l) 采取步骤，对关键应用程序和用于访问这些程序的网络进行适当程度的渗透测试，这将有助于查明并采取紧急行动填补安全漏洞；
- (m) 采取步骤，在创建用户名时强制输入账号/人员编号，从而确保人力资源主数据与虚拟集成信息系统用户名证书之间实现自动数据同步。审计委员会还建议在所有此类情况下更新数据库中的账号/人员编号；
- (n) 考虑在任何用户已获得新用户名情况下，停用并锁定其旧用户名，并按照儿基会关于信息安全(权限控制)的标准所作的详细说明，执行密码修改政策；
- (o) 起草政策，禁止非活跃用户在事先确定的期限过后访问虚拟集成信息系统；
- (p) 采取行动，正式审查并更新总部关于最优先事项和其他领域的业务连续性计划，这些领域包括在企业风险管理中查明的信通技术风险以及 SAPHANA 等信息技术系统的发展/变化；

(q) 确保在审查和更新工作中遵守联合国组织复原力管理系统的要求，确保危机管理机构依照该管理系统的规定定期开会，并确保及时采取行动处理查明的风险；

(r) 考虑确保总部主用数据中心与灾后恢复数据中心之间保持安全距离，同时避免对生产力和获取实时数据造成重大影响；

(s) 确保定期检查总部数据中心和备份站点，定期监测相关供应商的履约情况并予以适当记录，以便为环境和安全措施等控制措施以及供应商履行协议的情况提供适当保证；

(t) 与有关办事处合作，分析大量个案被退回的原因，并采取行动改进个案提交程序，最大限度地减少全球共享服务中心退回个案的现象；

(u) 针对与处理发票有关的所有重要参数，在虚拟集成信息系统中纳入必要的输入控制功能并改进验证检查功能；

(v) 规划并实施促进所有办事处及时提交发票的机制；

(w) 编写行动计划，以便清理尚未解决的旧案，并由全球共享服务中心审查关于偿还/追回预支款/多付款项的现行政策和程序，制定管理此类款项的标准化准则，确保偿还计划得到遵守。

联合国训练研究所

120. 审计委员会发现，对标准全额费用回收率例外处理的审批程序存在缺陷。

121. 审计委员会在访问期间注意到，向训研所相关方案发放的贷款不符合 AC/UNITAR/2016/12 号行政通告规定的标准和条件。此外，训研所还不得不核销了训研所公共财政和贸易方案逾期未还的无法收回贷款 235 575.20 美元，其平均账龄达 679 天。

122. 审计委员会注意到采购申请程序系手工办理。审计委员会还注意到接收货物和(或)服务的是与采购流程无关的工作人员。

123. 训研所未经适当评估风险即与“战胜非传染性疾病伙伴关系”签署了业务协议。审计委员会还注意到训研所对于机构代管协议执行情况没有监管框架。

124. 审计委员会注意到未就训研所利益冲突风险评估采取后续行动。

125. 鉴于上述调查结果，审计委员会对训研所的主要建议是：

(a) 加强对例外实行标准全额费用回收的审批标准，签署协议前要考虑训研所财务和预算股对所涉经费问题所做的分析，以免今后的费用回收差距为负；

(b) 使循环贷款基金审批标准更符合 AC/UNITAR/2016/12 号行政通告中确立的标准；

(c) 评估可否借助阿特拉斯系统或别的替代工具自动提出货物和服务采购申请；

(d) 通过把请购人纳入阿特拉斯系统，改善货物和(或)服务的接收程序；

(e) 在签署新的机构代管协议之前适当评估风险；

(f) 制定政策或准则，明确规定代管协议的要求、条件、义务；

(g) 就利益冲突风险评估采取后续行动，审查并监测训研所风险登记册上注明的减轻风险措施。

联合国难民事务高级专员公署

126. 根据审计委员会上一份审计报告的审计结果，2019 年，难民署进行了重新计算，将与离职后健康保险有关的负债上调了 2 110 万美元。之所以需要重新计算，是因为难民署没有关于工作人员参加服务和健康保险计划历史情况的全面资料。在 2019 年的计算中，难民署使用了另外一个数据来源，并从养恤基金获得了额外数据，用以核对估计数。然而，普查数据的现有构成元素仍不太切合这一目的。离职后健康保险资格取决于服务时间长短，是根据入职日期确定的。入职日期从时序的角度上来看，也许是正确的，但不适于估算离职后健康保险负债。就离职后健康保险估值而言，可使用“符合资格的参保累积月数”等数据字段。

127. 审计委员会提出了一些意见，表示库存流程有改进的余地。审计委员会发现，除其他外，“在途”账户上记录的 1 660 万美元存货下落不明，只得进行核查，过程繁琐而且费时。在几起案例中，对存货项目的处理完全游离于企业资源规划系统库存模块之外。在没有强制性的物料库存请求的情况下，来自供应商的在途存货业已被分配，而且实物库存核查流程显示不出实际数量与系统数量之间的出入。审计委员会认为，需要采取额外措施，确保控制机制有效运作，避免库存流程中出现薄弱环节。

128. 审计委员会注意到，采购到支付过程中的角色更新流程、角色冲突的审查工作靠手工操作，繁琐且有出错的风险。审计委员会认为，使用电子化、系统化工具能帮助简化流程，节约时间和资源，借助系统综合控制来加大保证力度，并且改善监督。

129. 2019 年，权力下放和区域化进程的重点是区域局的重组。2019 年 8 月，难民署推出了新的资源分配程序，用于区域化组织设计中的资源规划和管理。2019 年 10 月，难民署发布了三份文件，概述国家办事处、区域局和总部司室的角色、责任和权力。2020 年 1 月以来，已有 7 个区域局开始运作。

130. 审计委员会对照“三道防线”模式审查了新的架构，发现有的地方可能需要澄清。审计委员会注意到，某些方面的责任既分配给国家行动，也分配给区域局，而国家行动属于第一道防线，区域局属于第二道防线。此外，某些职能既分配给区域局，也分配给总部司室，而两者均属于第二道防线。审计委员会认为，难民署需要修订这些领域的角色、责任和权力，消除重叠的地方，明确各自的角色。

131. 随着新区域局的组建，新职位业已设立。审计委员会发现，在这些新职位具体角色和责任的界定上，既不清晰、也不透明。

132. 评价对于任何改革或变革项目来说，都是一个重要方面。组织需要一种机制来衡量进展和改变、成本和效益。只有这样，组织才能对工作人员、理事机构和其他利益攸关方负责，说明取得了哪些成绩、花了哪些钱。审计委员会发现，难民署仅监测了权力下放和区域化项目的进展情况。难民署尚未开始进行全面评价。

133. 2019 年，在执行伙伴关系费用中，总共有 7.847 亿美元(58%)与合作伙伴采购货物和服务有关。在委托执行伙伴开展采购活动前，国家办事处需要分析交由执行伙伴采购是否具备比较优势。审计委员会审查了分析材料样本，注意到国家行动没有对比较优势进行量化。在执行伙伴不能享受增值税豁免的情况下，国家行动依然没有量化财务影响。

134. 伙伴关系协议中的项目说明内含关于待实施项目、待实施项目与业务计划之间联系的详细信息。说明内包括带有基线数值的影响指标、目标和带有业绩指标和业绩目标的相关产出，以衡量项目的进展情况和影响。审计委员会审查了伙伴关系协议样本，发现在对指标和产出进行界定方面存在不足。例如，没有以一以贯之地界定基线和(或)目标。在一项协议中，虽然项目预算业已增加，但产出却未调整。

135. 全球车队管理拟作为一个基金运作，因此，预算不限于一个预算周期，但资源可以结转。审计委员会发现，目前全球车队管理没有作为基金运作。该股更像在作为一个方案运行，要依赖方案预算处和(或)预算委员会掌握的繁琐的预算分配程序。因此，该股在一个流动性不确定的环境中运作。审计委员会发现，目前的收入分配程序既不符合相关的内部指示，也不符合全球车队的中央供资要素，而全球车队管理股是根据中央供资要素组建的。从 2016 年到 2019 年，大约 900 万美元的轻型车辆租售收入没有分配给全球车队管理预算。这对该股的业务效率产生了负面影响。审计委员会认为，需要简化预算程序，使之与相关指示以及全球车队的中央供资要素一致。

136. 审计委员会发现，在 50%以上的案例中，各行动未经事先规划，临时通知订购新的轻型车辆。没有进行可靠的需求评估。这导致泰国车辆中心储存的轻型车辆数量过高、不经济。截至 2020 年 3 月，现有库存为 688 辆，占用资金约 1 500 万美元。审计委员会认为，难民署应当尽一切可能改进对于轻型车辆的需求评估，制定切实的总体采购计划。

137. 难民署根据与项目署达成的协议，聘请个体订约人。2018 年和 2019 年，难民署分别斥资 6 240 万美元和 8 780 万美元用于购买服务。审计委员会注意到，难民署未在企业资源规划系统中记录所有必要数据，以供报告和监测这些协议。因此，难民署没有关于这些协议的可靠数据。由于数据不一致，结果导致存在风险，即当前的数据处理方式既麻烦，又容易出错，还需要大量的手工干预。

138. 难民署用订购单为交给项目署的合同任务承付预算资金。审计委员会注意到，难民署并不总是能在结清项目署的发票后，清算订购单的余款。妥善支付款项是必须的。审计委员会认为，难民署必须定期监测订购单的承付余额，确保遵守准确确认费用的要求。

139. 据难民署称，2019 年签有 3 063 项订约人协议。审计委员会注意到，难民署的框架没有为根据项目署协议使用订约人的服务设定足够的先决条件。通过项目署聘用订约人，应当依据对于外部服务质量和数量要求的明确构想。难民署应当更加清楚地确定在何种情况下，聘用此类订约人对其业务来说是合理和必要的。

140. 2015 年，难民署开始向国家行动推出个人信息全球登记系统第四版(proGres v4)。每个国家办事处负责维护和更新当地的信通技术系统，包括旧的登记系统，还要负责备份自有数据。审计委员会注意到，难民署对系统停用进程、对哪些数据已从旧的登记系统中彻底删除、哪些数据仍在使用，并不了解总体情况。

141. 若设计的新系统、项目或政策可能对保护关注人员的个人数据产生负面影响，则难民署需要实施数据保护影响评估。虽然 2015 年已经部署了 proGres v4，但从未开展过数据保护影响评估。审计委员会认为，数据保护影响评估有助于在早期阶段查出数据保护方面的困难，设计和确立保障措施。数据保护政策没有规定如必须在全球或区域层面上开展数据保护影响评估时，由哪个职能或组织实体担任数据控制员。

142. 审计委员会根据其审计提出了若干建议，这些建议载于报告主体。主要建议是，难民署应：

(a) 利用强化的数据字段，获取和维护关于工作人员参加服务和健康保险计划历史情况的准确数据；

(b) 采取额外措施，确保关键控制措施在库存流程中发挥作用；

(c) 探讨选用电子授权程序这一备选方案，该程序是企业资源规划系统的组成部分，囊括该系统所有模块；

(d) 在新的角色、责任和权力框架中，更加明确地划分第一道和第二道防线；

(e) 明确地划分区域局和总部司室作为第二道防线承担的角色和责任；

(f) 明确、透明地确定区域局内新职能部门的作用和责任；

(g) 衡量、跟踪、评价实现权力下放和区域化方面的预期成果和成本；

(h) 审查委托执行伙伴进行采购的模板，从而确保开展切实的分析、计算成本、作出合理的决定。这应当包括，凡遇执行伙伴不享受增值税豁免时，都要计算成本；

(i) 分析在选择/界定影响指标、产出和业绩指标方面的薄弱之处，并探讨用来更好地支持国家行动编写伙伴关系协议的各种备选方案；

(j) 简化全球车队管理的预算流程，遵守相关内部指示和全球车队中央供资要素(其中规定全球车队产生的租售收入应当交给自给自足的全球车队管理基金)；

(k) 采取措施根据每个行动的需求评估和处置计划，制定切实的轻型车辆总体采购计划；

(l) 实行合规控制措施，确保工作人员把可靠的数据录入企业资源规划系统，以报告和监测项目署的协议，防止数据有任何不一致；

(m) 采取措施，确保定期监测和跟进订购单中承付的预算，特别要在处理项目署的发票后，立即清偿订购单的余款；

(n) 更加明确地确定在何种情况下，根据项目署协议使用个体订约人对其业务来说是合理和必要的；

(o) 继续充实关于停用旧的登记系统的临时指南，确立向总部确认停用的程序，以便总部能够监测停用进程；

(p) 在早期阶段开展数据保护影响评估，以确保在规划和设计新的信通技术系统、增强现有信通技术系统的主要功能时，能考虑到该评估的结果，并确保各系统在处理个人数据方面具有互操作性；

(q) 在数据保护政策中，指定全球和区域层面的数据控制员。

联合国合办工作人员养恤基金

143. 审计委员会评价了特雷德韦委员会赞助组织委员会与信息通信以及监测和监督有关的内部控制综合框架组成部分，以及这些组成部分在养恤基金秘书处纽约办事处和日内瓦办事处的设置情况。审计委员会注意到，这两个办事处执行的与工作方案有关的业务和程序(包括业务活动、客户服务和外联科以及财务处)相同。然而，日内瓦办事处负责执行这些程序的员工人数比秘书处纽约办事处的人数要少，尽管这两个办事处管理和服务的受益人数量大致相同。

144. 此外，审计委员会注意到，日内瓦办事处的工作人员在没有具体准则的情况下执行任务。此外，在制定养恤基金的风险控制矩阵时，没有正确确定日内瓦办事处的风险。此外，审计委员会注意到，日内瓦办事处有自己的业绩指标，而秘书处纽约办事处不了解这些指标。

145. 审计委员会注意到，在养恤金福利科处理一项福利时，无论在核心文件被视为无效还是需要补充文件的情况下，处理福利的流程都将暂停，同时衡量所提供服务的基准(该科应在 15 个工作日内处理 75%的离职)停止。一旦收到所要求的文件，就恢复案件的处理流程；但是，为该流程分配了 15 个工作日的新期限。如果没有适当的程序来跟进缺失或无效的文件，不断推迟提供补充文件要求的基准的做法，可能会妨碍受益人和养恤基金以可接受的确定性确定完成福利办理的实际时间。

146. 审计委员会确定，目前的监测无法跟踪和评估所有工作人员在其个人证券交易方面的活动可能导致个人利益(无论是直接或间接)与养恤基金利益之间冲突的影响。审计委员会还注意到，除了组织结构图和授权外，没有一份正式文件明确规定哪些工作人员直接负责投资决定和管理。没有对工作人员的交易事项进行登记、以检查关于这一问题的内部政策规定的遵守情况的管制措施。此外，没有自动跟踪所有工作人员的个人证券交易以避免与养恤基金的活动发生冲突的系统。

147. 审计委员会确定，养恤基金秘书处内不属于投资管理厅的那些工作人员可以通过不同方式参与投资管理厅的投资业务；然而，目前，个人证券政策和程序仅适用于投资管理厅的雇员，而不适用于可能参与投资管理厅交易的属于养恤基金秘书处的人员或任何其他雇员。

148. 审计委员会注意到，投资管理厅在甲骨文电子商务套件系统中将截至 2019 年 12 月 31 日的投资公允价值调整记为借方分录，而不是贷方分录，还提供了四份涉及投资的不同报告的不准确数据，在这些报告中，投资管理厅提到了版本控制问题和 Excel 公式问题。因此，投资管理厅不得不重新处理整套文件，撤销日记帐分录的三次变动，并记录新的手动调整分录，随后重新发布财务报表，以便更新财务报表的几个附注。

149. 审计委员会指出，投资管理厅没有关于外部咨询人的具体政策和正式程序，以帮助查明各种订约承办服务的性质，规范外部咨询人所处理信息的保密性，查明可能存在的利益冲突，并协助就核查订约承办服务的提供情况采取后续行动。

150. 审计委员会建议联合国合办工作人员养恤基金：

(a) 在养恤金行政管理结构内明确建立日内瓦办事处的管理问责结构，这反过来又应使日内瓦办事处的财务和客户服务部门与纽约养恤金行政管理局之间能够及时和完整地交流信息；

(b) 仅在文件缺失或无效的情况下暂停养恤金综合管理系统中的 15 个工作日的期限，一旦收到必要文件就恢复这一期限；

(c) 向所有工作人员发布一份正式文件，规定哪些官员应回答交易订单预先许可表格中所述的问题；

(d) 审查、澄清和调整投资管理厅关于个人过度交易和任何投资最短持有期为 60 天等事项方面的个人证券交易政策，以使工作人员更好地了解该政策；

(e) 开发和实施一个系统，以便跟踪投资管理厅所有工作人员的个人交易账户，以及那些与投资管理厅工作人员有明确上下级关系的养恤基金雇员的个人交易账户，以防止与养恤基金活动的潜在利益冲突；

(f) 监督和控制雇员可能存在的利益冲突，并采取必要措施处理发现存在冲突的情况；

(g) 重新界定个人证券政策和程序的适用性，目的是将其适用于养恤基金参与投资管理厅工作的任何工作人员，包括养恤基金秘书处的人员；

(h) 评估当前控制措施的设计和运行情况，并制定一种方法用以检测与财务报表结账流程有关的不准确之处，以确保控制措施按设计有效运行；

(i) 制定一项针对外部咨询人的特殊政策，除其他事项外，解决利益冲突、信息保密以及对订约服务提供商的业绩审查和监测等；

(j) 审查当前关于利益冲突的准则，设计一个程序，使投资管理厅工作人员能够及时了解当前的外部咨询人名单，以便工作人员能够披露雇员和外部咨询人之间的潜在冲突。

联合国毒品和犯罪问题办公室

151. 审计委员会在审查了与公务差旅和订购单有关的案例样本后注意到，如有关所涉授权问题所证明的那样，若干差旅和订购单的批准是由要么没有获得授权或要么没有接受授权的工作人员作出的。此外，审计还发现，关于毒品和犯罪问题办公室总部、东南亚和太平洋区域办事处以及东非区域办事处，“团结”系统中关于工作人员角色的信息与工作人员角色的授权信息不一致。因此，一些工作人员能够在“团结”系统中批准差旅或订购单，尽管他们没有这样做的必要授权。

152. 审计委员会审查了毒品和犯罪问题办公室固定资产终止确认工作和核销程序的处理方式，发现有一定数量的固定资产已转让给了接受者，但没有从系统中注销，而另一些固定资产则在未经当地财产调查委员会/总部财产调查委员会批准的情况下转让给了受益人。

153. 在审查了毒品和犯罪问题办公室总部与货物和服务有关的 30 份文件和东南亚和太平洋区域办事处的 30 份服务记录单之后，注意到毒品和犯罪问题办公室总部和区域办事处在“团结”系统中均未提供必要信息，以作为交付服务确切日期的证明文件。

154. 在审计期间，与帐务科和预算科举行了数次会议，以获取关于毒品和犯罪问题办公室总部在计算全额费用回收过程中所遵循程序的信息。发现，没有说明毒品和犯罪问题办公室总部在计算全额费用回收时必须遵循的会计步骤和程序的正式指南。

155. 鉴于上述审计结果，审计委员会的主要建议是，毒品和犯罪问题办公室：

(a) 审查包括外地办事处在内的整个实体的授权情况，确保按照新的授权框架的要求，通过授权门户网站授予各项权力；

(b) 对“团结”系统中与现有授权有关的角色进行全面检查，并纠正那些与规定的授权不一致的用户角色（另见下文关于联合国改革议程的第四章）；

(c) 作出必要努力，确保从财务报表中及时删除必须在每个财政年度终止确认的该实体所有固定资产，并确保未经当地财产调查委员会/总部财产调查委员会酌情批准，不将任何资产转让予受益方；

(d) 改进服务收讫流程方面的内部控制，确保为每项服务提供适当的收讫证据；

(e) 制定标准程序，为在“团结”系统中通过服务记录单确认费用规定专门标准；

(f) 编写内部会计指南，以记录确认全额费用回收工作流程的会计步骤和程序。

联合国大学

156. 审计委员会发现了葡萄牙政府的一封信，信中表示打算继续资助设在葡萄牙的联合国大学政策驱动电子政务业务部(电子政务部)。联合国大学的接受函和葡萄牙政府向联合国大学捐赠基金的转款均未正式确定。
157. 审计委员会发现一些资产变动与 2019 年期间的资产增置或转移情况不符；上述资产被误认为是另一个研究所的资产而未予列报，或者干脆被漏报。
158. 此外，审计委员会发现一个内部开发的无形资产的价值从一期到另一期发生变动。另外，无法获得标准作业程序所述、人员为维护资产所作调整的证据。考虑到联合国大学的主要资产是信息和通信技术，资产减值或损失的固有风险高，因此对这些资产进行维护和控制非常重要。
159. 经核实，支持项目初步申请、规划和评价的信息不完整；此外，注意到批准项目的一份正式文件缺失。
160. 另外，无法核实涉及项目变更、预算偏差分析、定期进度分析、项目延期和项目影响评估的证明资料。
161. 无法确定应该在初始阶段进行的评价。若干项目的工作计划没有登记，已登记的工作计划不符合标准。审计委员会发现有一个项目在获批后被取消；但取消原因未记录在案。此外，若干项目的资料未在 **Pelikan** 项目管理网络系统内存储。
162. 最后，审计委员会发现系统显示某些项目仍在进行，但这些项目已到期或其费用总额估计数未确定。很多项目并无得到所长核准的项目评估，或者记录显示已结束的项目仍在执行。
163. 根据审计结果，审计委员会建议联合国大学：
- (a) 采取积极主动的措施，加快与葡萄牙政府签署协定，以确保电子政务部的业务获得资源；
 - (b) 更新不动产、厂场和设备的标准作业程序，以反映对联合国大学不动产、厂场和设备以及无形资产的当前责任和控制；
 - (c) 分析以下做法的成本效益，即按照不动产、厂场和设备标准作业程序所述，每月核查阿特拉斯报告是否准确反映资产实际所在地；
 - (d) 对其不动产、厂场和设备进行周期短于一年的审查；
 - (e) 在项目经理拟订的工作计划中规定最低要求，以便为完成项目提供必要信息；
 - (f) 加强 **Pelikan** 项目管理系统的储存库功能，以便提供有关项目的合同、捐助方报告和产出的完整信息；

(g) 调整联合国大学物质通量与资源综合管理研究所(物通所)的现有组织结构,目的是确定一名负责项目管理的官员,并及时向所长通报项目执行情况和现况,以便在必要时支持所长的决策进程;

(h) 调整办公室的现有组织结构,目的是确定一名负责官员,为 Pelikan 项目管理系统和物通所网站提供连续性和信息学方面的支持。

联合国项目事务署

164. 按照净收入为零的目标,项目署 2018 年和 2019 年预算编列的准备金(净盈余)冻结在现有数值水平。然而,2018 年和 2019 年的准备金实际数大幅增加,上述两年均出现可观的净盈余。准备金从 2018 年的 1.929 亿美元增加到 2019 年的 2.52 亿美元。

165. 项目署在可持续基础设施影响力投资倡议下授权投资(2018 年为 880 万美元,2019 年为 3 000 万美元,2020 年 2 月为 2 000 万美元),但没有建立任何正式治理结构或框架。该署正式确定并发布了与该倡议有关的以下三份文件:管理和流程框架、办事处伙伴关系政策和投资后尽职调查程序。可能需要更具体的指导意见,以保障采用这一框架所需的客观性。

166. 项目署根据可持续基础设施影响力投资倡议,在直接甄选的基础上与一个伙伴(私营实体)缔结了一项谅解备忘录,以正式确定就设计和开发可持续社会住房、可再生能源和卫生基础设施项目开展的协作。项目署表示,没有考虑竞争性招标,因为这一伙伴关系不在采购框架范围之内。

167. 2014 年建立的项目署节约储金投资组合中的资产业绩低于基准,2014 至 2019 年的平均业绩以及 2019 年 12 月终了年度的业绩都是如此。投资原则声明直到 2020 年 1 月才定稿,成为向投资经理提出审慎基金管理方面知情问题的依据。

168. 项目署在其 72%的工程合同和仅 9%的非工程合同中规定了履约担保。合同价值超过 100 万美元的 26 份非工程合同中有 20 份未列入履约担保条款。此外,该署 81.55%的非工程合同未列入违约赔偿金条款。项目署财务条例建议在合同中列入履约担保和违约赔偿金条款,将其作为一种降低风险的工具,确保合同的质量和及时履行。

169. 注意到在项目的业务结束和财务结算方面出现严重延误,有 200 个项目尚待结束业务,其中 5 个项目自 2017 年以来待决,49 个项目自 2018 年以来待决。在 500 个结束业务的项目中,43 个项目(8.6%)仍需财务结算,即便 18 个月法定期限已过。

170. 曼谷共享服务中心为 2020 年及嗣后各期提出了七个新服务线,但其中一些仍处于规划和讨论的试点阶段。项目署合作伙伴对曼谷中心的使用多限于个体订约人的行政管理,就百分比而言,交易增长很小。

171. 需要加强项目署的治理机制，确定可考虑从项目署内部转至曼谷中心的服务，以及可向项目署业务伙伴提供共享服务的服务线。迄今为止，曼谷中心指导小组的审议尚未促成制定将服务线转至曼谷中心的提议。

172. 共享交易服务在很大程度上依赖有效的信通技术应用程序。战略计划及两年期预算确认需要制定曼谷中心提供综合共享服务的路线图，信通技术在此类服务交付方面的作用也得到了确认。审计委员会注意到，需要根据扩大曼谷中心共享服务的路线图，制定一项记录在案的信息技术战略。

173. 审计委员会建议项目署：

(a) 审查所需的最低数额业务准备金，并遵循全额费用回收政策，以便有效应对业务过程中产生的风险，并使累计盈余不超过切合实际评估的业务准备金；

(b) 就框架、准则、程序和政策问题发布后续的具体指示，以加强和规范由增长和创新准备金供资的项目的处理和文件工作；

(c) 按照 2020 年 1 月投资原则声明的正式规定，定期审查和记录投资经理的业绩；

(d) 在考虑进一步延长与投资经理的协议时，对照投资原则声明的目标审议投资经理的业绩；

(e) 评估列入履约担保条款的做法，特别是对价值高、数量大或复杂的非工程合同而言，以确保供应商认真对待合同以及合同得到履行；

(f) 评估列入违约赔偿金条款的做法，特别是对高价值合同而言，以减轻给项目署及其合作伙伴造成财务损失的潜在不及时履约风险；

(g) 确保遵守关于项目业务结束的项目署财务条例和细则，并进行适当的检查，在项目活动停止后立即变更项目状态；

(h) 根据设立曼谷共享服务中心的目标以及项目署 2018-2021 年战略计划，推动将新业务领域转至曼谷中心，并促进开展可扩缩业务；

(i) 精简曼谷共享服务中心指导小组的运作，包括系统地记录指导小组的建议及其后续行动，以便指导小组推动引入新服务线，然后由中心或共享服务中心集团开展后续行动；

(j) 与相关利益攸关方协商，确定对曼谷共享服务中心工作至关重要的信通技术措施并进行优先排序，从而实现以经济、高效、有效和可扩缩的方式提供全球共享业务事项服务的战略目标。

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

174. 审计委员会发现，未得到任何指示或授权的工作人员能够更新 REACH 系统中的联合国汇率。

175. 2019 年 1 月至 8 月，审计委员会对人事行动核准流程进行了审查，发现职责分离方面存在不足之处，主要是因为仅由 8 名用户负责更改、审查和核准 779 个案例的整套行动程序。
176. 审计委员会在审查期间注意到，2019 年的订购单是根据第 4116000003 号长期协议签发的，该协议在签发订购单时已经失效。审计委员会在举例说明时指出了 2019 年 3 月 28 日的第 6019000266 号订购单。与上述协议相关的所有 2019 年订购单均为无效。
177. 在审查采购流程期间，审计委员会向工程处索要 2019 年签发的订购单样本，以供分析。审计委员会指出，经审查发现，在一些情况下，订购单是在发票以及货物或服务已收到或已提供之后才签发的。
178. 审计委员会审查了为难民登记系统工作人员分配用户账户的流程控制情况，发现不再属于工程处的人员拥有用户账户。
179. 审计委员会在约旦外地办事处管理的中央药房进行了实物审查，发现实物库存盘点与 REACH 系统中可用信息存在出入。审计委员会还注意到，供应批次为随机分发，对供应批次没有控制。
180. 审计委员会审查了活动目录和 REACH 系统，以测试用户账户的有效性以及控制措施，发现有属于退休人员的活跃用户账户。这种情况涉及缺乏控制，特别是在删除账户的流程中。审计委员会注意到的一个风险是未经授权的用户得以进入内部系统，即使用第三方账户的用户可对整套操作拥有权限，这说明存在职责分离问题。
181. 审计委员会根据审计情况提出了若干建议，建议载于本报告正文。主要建议是，近东救济工程处应：
- (a) 将有权更新系统的人员与仅有浏览权限的人员分开，确保只有获授权人员才能修改汇率；
 - (b) 审查拥有人事行动核准流程角色的所有用户，并进行相应调整，实现适当的职责分离；
 - (c) 确保严格遵守长期协议，核实所有此类协议在签发订购单时均为有效；
 - (d) 确保在供应商开具发票之前完成采购授权；
 - (e) 改进对安曼中央药房仓库和 REACH 系统实物库存盘点的控制流程，使库存信息准确无误；
 - (f) 收到货物时按批次分拣归类并确保产品在 REACH 系统中易于追踪，从而保持对用品的适当控制；
 - (g) 清理系统、加强人力资源部与信息管理部之间的沟通并定期审核系统中的用户名单，以此加强对访问证书的控制；
 - (h) 将 REACH 系统中的人员帐户与人力资源部登记的人员进行关联比照。

联合国促进性别平等和增强妇女权能署

182. 审计委员会对妇女署的各种办事处类别进行了分析，发现各类办事处没有正式定义或最新登记册。

183. 审计委员会对比分析了 6 个项目的预付款分录日期与清算分录日期。审计委员会注意到，有 42 个案例存在不规范之处，其出资授权和支出证明表在规定的报告周期之后提交和记录。

184. 审计委员会注意到，在 1 个项目中，为记录项目支出而编制的应付款分录在项目管理人审查出资授权和支出证明表之前的一到两天在阿特拉斯系统中过账，且未妥善签署出资授权和支出证明表；另有 2 个项目在编制应付款分录账目方面存在明显延迟，分录在最长 20 天的规定时限之后过账。

185. 根据审计结果，审计委员会建议妇女署对其办事处进行正式分类，界定每一类存在类型的职能设置，包括驻地和非驻地模式的职能、职位和资源的最低配置，以及它们提供的各类服务，并保留一份准确、最新的各办事处登记册。

186. 审计委员会还建议妇女署驻斐济多国办事处：

(a) 密切监测执行伙伴或责任方，以确保按时收到出资授权和支出证明表，妥善记录项目支出，并履行监测其活动的作用；

(b) 根据妇女署关于在项目管理人批准出资授权和支出证明表之后向伙伴合理及时预付现金和转拨其他现金款项的政策规定，及时编制相应的应付款分录凭单并及时进行过账，确保妥善记录项目支出；

(c) 确保经适当授权的官员首先签署经过审查的项目支出和向伙伴预付款的请求，这会促使出资授权和支出证明表得到批准，并在会计系统中适当记录支出。

刑事法庭余留事项国际处理机制

187. 发现了一些问题，例如一些资本化资产没有分配功能地点或负责用户；一些非资本化资产没有功能地点和(或)负责用户；有些资产的负责用户不再为余留机制工作。

188. 抽查了 55 件物品进行实物核查，审计委员会无法核实是否存在 3 件无法追查的资产，另有 8 件被发现运行状况较差(其中 4 件处于“未使用”状态，另外 4 件处于“良好并在使用”状态)，9 件没有识别号码标签。

189. 选择了 30 份订购单样本进行审查，其中有在发票日期后的 5 至 100 天在“团结”系统中获得批准的订购单。

190. 在 17 个案例的分析样本中，发现有 14 个年假案例没有在“团结”系统登记，既没有证据表明其申请或批准日期，也没有证据表明何人批准了年假。与此同时，在审查的 22 个回籍假案例中，有 9 个案例的批准没有在“团结”系统登记。同样，“团结”系统的各项报告之间也发现不一致之处，例如缺少记录、记录错误和模块之间不一致。

191. 审计委员会在审查每月超过 40 小时的 13 项加班申请后发现，其中 10 项没有履行规定的程序。在 2 个案例中，没有就每月超过 40 小时的加班提供所需理由，另有 2 个案例没有提供加班申请表，而在 6 个案例中，加班申请表是在加班工作完成后发出的。

192. 审查了 2019 年 30 个旅行申请样本。审计委员会注意到，在 19 个案例中，“团结”系统没有登记旅行天数所需缺勤的申请和批准，这与相应规范中的规定相违。

193. 通过对“团结”系统旅行数据库的分析，审计委员会发现，420 个案例(51%) 在旅行开始前不到 21 天提交，其中 74%提前不到 16 天获得批准。在这些案例中，203 个案例(48.33%)提供的理由是“其他”，没有具体说明延迟申请的原因。此外，还审查了 2019 年 30 个旅行申请样本，审计委员会发现，在 17 个案例中，差旅自动化系统文件的提前发出时间低于“团结”系统差旅指南的要求。最后，在购票方面，余留机制没有关于购票选择的书面证据，因此无法核实所购票是最佳选择或最经济的选择。

194. 鉴于上述审计结果，审计委员会对余留机制的主要建议是：

(a) 在“团结”系统内更新资本化资产的信息，包括在“团结”系统不动产管理模块中登记将资产分配给余留机制各用户和适当功能地点的情况；

(b) 用各自的标签号和适当说明识别其所有资产，并在“团结”系统中不断更新此类信息；

(c) 加强对发出订购单整个流程的审查和监督，以保证及时发出；

(d) 审查和评价余留机制使用的订购单报告，将发现的差异通知 iNeed，以确保在“团结”系统中适当登记信息；

(e) 改进和加强对工作人员及其主管的年假和回籍假控制机制，以便更好地遵守相应条例；

(f) 改进和加强关于加班申请和批准程序的控制机制，以便遵守相应的条例；

(g) 采取行动，以在“团结”系统中登记与差旅天数对应的所有缺勤；

(h) 采取行动，改善其最终差旅安排，以按照 [ST/IC/2019/16](#) 号情况通报要求的时间提前安排，并在出现违例时提供适当理由；

(i) 备有关于选择最经济报价的证明文件，以确保在购票时满足购买最经济机票的要求。

B. 有待执行的建议的执行情况

195. 在每一份审计报告中，审计委员会都会分析审计过程中发现的各种问题并提出建议。行政和预算问题咨询委员会和第五委员会对审计委员会的建议执行进度缓慢表示关切，并请联合国秘书长及各基金和方案行政首长确保充分执行这些

建议。审计委员会审查了以往建议的现况(见表 8)，注意到这些建议去年的总体执行率略有上升，从 2018 年的 39%提高到了 2019 的 41%。

表 8

截至 2019 年 12 月 31 日以往审计建议的执行情况

实体	在财政期间结束时的 以往审计建议数目		本期已完全执行		本期正在执行		本期未执行		本期因时过境 迁而不必执行	
	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018
联合国(第一卷)	224	167	49	13	153	149	13	4	9	1
联合国维持和平行动	103	110	24	56	59	49	14	2	6	3
国贸中心	17	17	4	8	13	9	—	—	—	—
资发基金	8	9	8	8	—	1	—	—	—	—
开发署	51	49	29	17	20	23	—	3	2	6
环境署	35	17	11	3	21	13	3	—	—	1
人口基金 ^a	27	26	22	13	5	12	—	—	—	1
人居署	38	20	3	4	34	14	—	2	1	—
儿基会	80	66	33	34	40	32	1	—	6	—
训研所	9	10	7	8	2	2	—	—	—	—
难民署	96	67	48	35	43	32	2	—	3	—
养恤基金 ^a	45	38	33	12	12	22	—	—	—	4
毒品和犯罪问题办公室	50	65	22	27	27	38	—	—	1	—
项目署	48	51	32	31	15	19	1	—	—	1
近东救济工程处	46	54	27	32	17	20	—	2	2	—
联合国大学	32	55	17	22	15	29	—	—	—	4
妇女署	22	16	15	6	6	10	—	—	1	—
余留机制	19	18	7	7	7	9	2	1	3	1
共计^a	950	855	391	336	489	483	36	14	34	22
百分比^a			41	39	51	56	4	2	4	3

资料来源：审计委员会的审计报告。

^a 2018 年简明摘要中报告的数字与本报告所列 2018 年的这些数字之间存在差异，是因为对 2018 年已完成的建议进行了重新评估。

196. 一些实体的执行率下降可能是由若干因素造成，其中一个因素可能是实体自身设定的合规截止时限，可能涵盖一个以上审计期，使得该实体能够循序渐进。因此，对一些实体来说，执行水平较低的主要原因可能是存在执行期较长的建议。

197. 第二个因素是建议可能包括若干要点，这些要点共同解决某项审计结果提出的问题。因此，在某些情况下，实体显示大多数要点都有切实改进，但并非所有要点都有改进。若是这种情况，则相关建议的整体状态被列为“正在执行中”。

198. 表 9 以各实体提供并在表 8 中列示的数字为基础，显示了 2018 和 2019 年按实体分列的已充分执行建议的百分比。有 9 个实体¹¹ 的执行率为 50%或更低。人居署的执行率非常低，不到 8%。审计委员会注意到下列实体的执行率出现大幅下降：联合国维持和平行动(2019 年为 23%，而 2018 年为 51%)、国贸中心(2019 年为 24%，而 2018 年为 47%)、人居署(2019 年为 8%，而 2018 年为 20%)和儿基会(2019 年为 41%，而 2018 年为 52%)。

表 9

截至 2019 年 12 月 31 日按实体分列的审计建议执行率

实体	在财政期间结束时的 审计建议数目		本期已完全执行的审计建议			
	2019	2018	2019		2018	
			(数目)	(百分比)	(数目)	(百分比)
联合国(第一卷)	224	167	49	21.88	13	7.78
联合国维持和平行动	103	110	24	23.30	56	50.91
国贸中心	17	17	4	23.53	8	47.06
资发基金	8	9	8	100.00	8	88.89
开发署	51	49	29	57.00	17	34.69
环境署	35	17	11	31.43	3	17.65
人口基金	27	26	22	81.48	13 ^a	50.00
人居署	38	20	3	7.89	4	20.00
儿基会	80	66	33	41.25	34	51.52
训研所	9	10	7	77.78	8	80.00
难民署	96	67	48	50.00	35	52.24
养恤基金	45	38	33	73.33	12 ^b	31.58
毒品和犯罪问题办公室	50	65	22	44.00	27	41.54
项目署	48	51	32	66.67	31	60.78
近东救济工程处	46	54	27	58.70	32	59.26
联合国大学	32	55	17	53.13	22	40.00
妇女署	22	16	15	68.18	6	37.50
余留机制	19	18	7	36.84	7	38.89
总数	950	855	391		336	
总体百分比				41		39

资料来源：审计委员会的审计报告。

^a 2018 年简明摘要中报告的数字与本报告所列 2018 年的这些数字之间存在差异，是因为对 2018 年已完成的建议进行了重新评估。2018 年简明摘要中报告的这一数字为 24。

^b 见脚注 a；2018 年简明摘要中报告的这一数字为 13。

¹¹ 联合国(第一卷)、联合国维持和平行动、国贸中心、环境署、人居署、儿基会、难民署、毒品和犯罪问题办公室和余留机制。

四. 秘书长改革议程的现状

199. 秘书长自 2017 年 1 月上任以来,就提议对联合国进行改革。改革涉及改进三大改革支柱:

- 管理。秘书处必须采取全新的管理模式。联合国必须增强管理人员和工作人员的权能,简化流程,提高透明度,改进任务交付。
- 和平与安全。改革的首要目标是将预防和保持和平列为优先事项;提高维持和平行动和特别政治任务的成效和一致性;形成一个一体化的和平与安全支柱。改革的一项核心内容是设立政治和建设和平事务部及和平行动部。
- 发展。要实现《2030 年可持续发展议程》,就必须对联合国发展系统进行大胆变革,创建新一代的国家工作队,以战略性的联合国发展援助框架为核心,由公正、独立、权能增强的驻地协调员领导。

200. 秘书长认识到如此雄心勃勃的改革议程存在固有风险,为此设立了改革协调结构,由常务副秘书长和办公厅主任共同领导,以确保所有三大改革支柱都有统一而且连贯的变革管理方案,为每个工作流配备专门的工作队。秘书长还任命了一名改革事务特别顾问,负责确保三个改革工作流(可持续发展、和平与安全和管理)的总体协调。

201. 审计委员会在本报告中对秘书长关于联合国秘书处、联合国维持和平行动¹²和开发署改革议程的现状提出了审计意见。

A. 管理和联合国秘书处

202. 关于实施管理改革后的联合国秘书处组织结构的行政通知尚未颁布。秘书长报告中的管理改革建议包含管理战略、政策和合规部与业务支助部之间的高度分工,需要作出明确规范,划分微观和流程层面的角色和责任,特别是考虑到这两个部门的职能在某些领域并不明确而且/或者可能存在重叠。管理与客户委员会秘书处没有制定、记录或向委员会成员分发确保委员会及时受理问题的程序,管理与客户委员会会议日期也没有提前很长时间通知。

203. 作为管理改革的一部分,秘书长公报(ST/SGB/2019/2)概述了新的授权框架。该框架没有界定列入框架的实体资格。而且,授权文书没有具体说明为授权提供的资源。由于能力不足,有大量实体被指派接受服务提供方的支持。鉴于加强授权后可能增加的工作量,有必要评估服务提供方的能力。

204. 应使用授权门户记录正式授权和转授权。等待接受的转授权在系统中保留了很长时间;注意到授权门户在没有进行核证检查的情况下就允许输入核准数额

¹² 除与秘书长改革有关的审计结果和建议外,本简明摘要不包括审计委员会关于联合国维持和平行动的审计结果和建议,这些审计结果和建议已在审计委员会关于联合国维持和平行动的审计报告(A/75/5(Vol.II))中予以讨论。维持和平行动的年度财政周期截至 6 月 30 日;因此,除非另有说明,与维和行动有关的内容均为截至该日的情况。

和记录长期有效授权。初步提出了 16 项主要业绩指标，作为监督行使获授决策权情况的问责框架的一部分，需要审查和扩大这一框架。需要改进指标的基线和目标定义，以提高监测框架的效用。

205. 加强落实成果管理制的工作被确定为问责框架的一项重要内容。秘书处内部有几份关于成果管理制相关领域的成果管理制手册、指南和说明。此外，目前正在编写一份关于成果管理制的综合手册。现已确定，应加强自我评价能力，以更好地为方案规划和报告方案执行情况提供信息，这是解决问责框架落实漏洞的重要步骤，但在最终确定评价政策方面存在延误。本应于 2019 年第四季度完成的全秘书处风险登记册尚未获得批准，而要进一步采取步骤，例如，编制减轻已确定风险的行动计划，却要仰赖该登记册。

206. 主要建议是，行政当局应：

(a) 迅速采取行动，修订和颁布秘书长公报，以指明管理战略、政策和合规部和业务支助部的角色和责任，使其更加清晰；

(b) 制订并记录正式程序，以便管理与客户委员会及时受理议题，加强机制和渠道，以便委员会成员听取其服务群体的意见，使委员会成为一个有效的反馈和咨询机制；

(c) 界定“实体”地位的标准，并澄清哪些实体包括在秘书长公报 [ST/SGB/2019/2](#) 授权框架内；

(d) 探索如何指定和记录授权和转授权的资源；

(e) 开展一项全面工作，以确定可对授权门户进行哪些改进，以便纳入更多检查，使其更加稳健、透明、方便用户以及便于监测；

(f) 在目标日期之前完成主要业绩指标审查，以增强现有的整套主要业绩指标；

(g) 加快执行评价工作计划的优先事项，包括最后确定评价政策、开发自我评价工具包和采取其他相关能力建设措施，以避免进一步拖延交付评价成果，因为交付这些成果取决于这些措施；

(h) 确保遵守实施成果管理制行动计划中规定的活动时间表；

(i) 采取措施优先编制秘书处所有实体的最新风险登记册以及风险应对和处理计划，并遵循在各级嵌入三道防线模式的有时限计划。

联合国维持和平行动

207. 内部控制的一个关键要素是下放、行使和监督权力。作为管理改革的一部分，秘书长公报 [ST/SGB/2019/2](#) 概述了新的授权框架。根据该框架，以前的所有授权均被撤销，并指定了新的授权。过渡期于 2019 年 6 月 30 日结束。审计委员会审查了新授权框架的概念以及如何落实和监测授权。

208. “团结”系统中配置和监测用户角色也是内部控制的关键要素。权力大的角色需要根据“团结”系统准则进行授权。审计委员会发现，“团结”系统的角色配置和监测存在严重缺点，特别是缺少授权。

209. 除了门户网站之外，服务中心和特派团还使用单独的授权系统来限制和指定授权。此外，还指定门户管理员代表实际授权人员授权。虽然提升了门户网站性能以跟踪这一信息，但审计委员会发现，在门户管理员分配给乌干达恩德培区域服务中心(业务支助部内的一个服务中心)工作人员的 54 项授权中，门户网站上仅显示了 1 项授权的信息。

210. 审计委员会认为，实体的定义和可执行授权的范围(例如按“预算分册”或“基金中心”等“团结”系统类别划分)并不清晰。审计委员会还认为，服务中心得到的授权并不完整。对于工作人员个人而言，授权的范围以及所授予权力指的是自我管理还是提供服务，这些在门户中并不透明。此外，审计委员会还发现，明确要求某些角色要获得授权的“团结”系统指南没有得到遵守。鉴于可能会增设服务中心，审计委员会认为有必要审查这些问题。

211. 审计委员会发现，存在多个未下放所需权力的情况。此外，还存在许多相互冲突或范围过于宽泛的角色。一些工作人员即使因离职或休特别假而停止工作，也还保留了“团结”系统的角色。

212. 监督行使获授决策权情况的问责框架界定了人力资源、财务、采购、差旅和财产管理领域的各项指标。审计委员会注意到，所提出的指标并不全面。

213. 审计委员会审查了业务支助部、和平行动部和管理战略、政策和合规部如何记录征聘决定。征聘程序主要记录在 Inspira 中。审计委员会发现，这些部门没有遵循统一的做法。

214. 主要建议是，行政当局应：

(a) 确保门户网站准确反映授权，并向服务中心工作人员提供为客户服务的必要授权；

(b) 与总部和特派团协作，对“团结”系统中分配的角色进行全面审查，并确保总部各部门支持各实体建立“团结”系统角色控制机制；

(c) 尽快确定更多指标，以便全面监测授权的行使情况。此外，审计委员会认为，以可分析和监测的方式记录行使授权情况十分重要；

(d) 分析全面监测授权行使情况需要哪些数据，评估这些方面目前得到记录的情况，并确定需要作出哪些调整。

B. 和平与安全

联合国维持和平行动

215. 秘书长在他的报告(A/72/772)中表示，和平与安全支柱的改革有四个主要目标。第一个目标是将预防和保持和平当作优先工作。第二个目标是提高维持和平

行动和特别政治任务的成效和一致性。第三个目标是使和平与安全支柱更加一致、反应更快、更有成效。第四个目标是更紧密地衔接和平与安全支柱与发展支柱和人权支柱。

216. 审计委员会询问秘书长改革问题特别顾问，联合国制定了哪些指标，以监测和核实改革是否正在实现这些目标，特别是第二个目标，即提高维持和平行动和特别政治任务的成效和一致性。

217. 行政当局表示，为准备秘书长向大会第七十五届会议提交的和平与安全支柱改革执行情况报告，政治和建设和平事务部与和平行动部正在通过在线效益管理追踪工具追踪所有三个改革工作流取得的成果。该追踪工具于 2020 年第一季度上线运作。

218. 审计委员会认为，和平与安全支柱改革的全面实施需要时间。两个新部门必须确定实现秘书长所定目标的方式。行政当局的答复并不令人信服。提高维持和平行动成效的目标如此重要，仅有效益管理追踪工具是不够的。需要使用可衡量的标准、指标和里程碑来密切监测执行情况。

219. 主要建议是，行政当局应设定指标，监测和核实和平与安全支柱改革的执行情况，以实现秘书长报告(A/72/772)中设定的目标，特别是提高维持和平行动和特别政治任务成效和一致性的目标。

政治和建设和平事务部

220. 通过合并区域司并为政治和建设和平事务部以及和平行动部这两个新部门设立一个单一的执行办公室，腾出了四个员额和资源，加强了建设和平支助办公室的能力。不过，即使建设和平支助办公室增加了这些资源，其具体预期产出却没有变化。

221. 建设和平基金 2017-2019 年期间战略计划预计在此期间为 40 多个国家支出 5 亿美元。从上一个周期结转了 1.16 亿美元，除此之外，实际获得的资金为 3.558 亿美元。建设和平基金不得不通过推迟一些投资和缩减其他投资，将 2019 年的初始规划目标减少近 6 000 万美元。

222. 主要建议是，行政当局应：

(a) 根据关于振兴建设和平支助办公室的大会第 70/262 号决议和安全理事会第 2282(2016)号决议的愿望，制定相关标准，以评估由于在建设和平支助办公室部署额外资源而增加的产出；

(b) 继续努力增加建设和平基金的财政资源。

C. 发展

223. 2019 年 1 月 1 日，联合国发展系统开始转型，以应对《2030 年议程》的进一步需求。改革的核心是创建“新一代联合国国家工作队”，并为各国在实现可持续发展目标的道路上前进提供更加连贯、有效、可问责的全系统支助。

联合国发展系统和发展协调办公室

224. 由作用得到强化的驻地协调员领导的重振驻地协调员系统是重新定位的联合国发展系统的核心。据估计，重振的驻地协调员系统每年的财政费用为 2.81 亿元。2019 年得到的资金是 5 700 万美元，低于前述数额，而且对照协调收费估计数，缺口非常大。截至 2019 年 12 月，82% 的驻地协调员员额已填补，其余 18% 的员额处于招聘过程的不同阶段。发展协调办公室、区域办事处和驻地协调员办事处的其他员额空缺分别为 16%、33% 和 23%。

225. 管理和问责框架是重振驻地协调员系统的基础。2019 年 4 月确立了国家管理和问责框架，但区域和全球管理和问责框架却尚未确立。2019 年没有对驻地协调员的业绩进行评估。

226. 联合国可持续发展合作框架是在国家一级规划和实施联合国发展活动的重要工具。在制定合作框架时运用了共同国家分析。45 个国家的共同国家分析已经开始，34 个国家已经完成。

227. 相互承认政策和程序的原则是公认的共同业务活动先决条件。相互承认声明于 2018 年 11 月拟定，已有 19 个实体签署了该声明。可能需要建立一个实施相互承认原则的框架，以支持和指导始终如一地适用这项原则。只有两个机构认可衡量客户对所有后台服务满意度的原则以及费用计算和定价原则。业务活动战略 2.0 指南于 2019 年 10 月推出，但该平台只能在 2020 年第一季度推出。79 个联合国国家工作队正在制定其业务活动战略或正在向业务活动战略过渡。

228. 共同后台办公室是国家级服务中心，由各个专职工作人员团队组成，他们负责实施业务活动战略体现的部分或全部共同事务。共同后台办公室方法仍在设计中，可能的移交日期是 2020 年 6 月。在共同房地目标方面，仍在开发新的机构间房地数据库。到 2020 年 4 月，在六个确定的国家中，有四个国家完成了试点，其余两个处于完成这项工作的最后阶段。试点的结果是国家工作队批准一项整合计划，但没有任何国家完成整合计划。需要澄清业务创新小组项目团队和联合国可持续发展小组共同房地和设施服务工作队的作用和分工。

229. 主要建议是，行政当局应：

(a) 采取步骤，解决没有参与费用分担安排的各机构的资金缺口问题，并鼓励它们成为联合国发展系统的一部分；

(b) 努力尽早完成区域和全球两级的问责框架，以有效确定相关的联合国发展系统成员以及成员的作用、责任和相互关系，并提供全面的问责框架；

(c) 继续与国家工作队接触，以确保及时编制新的共同国家分析和更新现有的共同国家分析；

(d) 积极主动地支持管理问题高级别委员会，促使所有联合国可持续发展小组成员遵守相互承认原则，并加强跟踪这一原则执行进展情况的能力；

(e) 采取步骤，明确客户满意度以及费用计算和定价原则，确定由哪方负责这些原则并负责采取进一步行动，推动采用这些原则；

(f) 与联合国国家工作队互动，实施业务活动战略 2.0，并探讨制定切合实际的过渡和实施时间表；

(g) 制定推出共同后台办公室的具体时间表，规定中期目标和里程碑，并监测遵守情况。

联合国开发计划署

230. 审计委员会注意到开发署已建立起向驻地协调员系统供资的机制和程序，而且开始采取步骤按供资契约下的承诺提供资金，并监测和报告相关情况。

231. 审计委员会注意到，开发署管理并协助开展了驻地协调员与开发署驻地代表的职能分离工作，而且自 2019 年 1 月 1 日起担任了驻地协调员系统的业务服务提供方。审计委员会还注意到，开发署已完成与分离进程有关的相关业务领域内的大部分行动，并在 2019 年全年继续实施一些过渡安排。

232. 审计委员会注意到，开发署坚定致力于与联合国发展系统改革有关的所有机构间工作流，并大力参与其中。审计委员会认为，开发署有效地管理其对改革进程所作的贡献，在整个组织内开展协调；署长和高级管理层为开发署发挥了强有力的领导作用。

233. 关于上述审计结果，审计委员会建议开发署：

(a) 继续就收取 1% 费用的问题提供反馈(包括在国家一级观察到的挑战和在如何解读联合国秘书处指导意见方面遇到的问题)，并就此与发展协调办公室接触；

(b) 根据与发展协调办公室开展的联合调查的结果，评估并在必要时完善向驻地协调员系统提供的服务和对国家办事处的业务支持；

(c) 考虑进一步精简对开发署为联合国发展系统改革进程所作贡献进行的评估，并继续大力参与联合国发展系统改革的所有机构间工作流。

五. 大流行病疫情的影响

234. 2019 冠状病毒病大流行，既影响了联合国的运作，也影响了审计委员会的审计工作，波及联合国所有实体的日常事务，并可能使各实体的财务状况受损。联合国维持和平行动的财政年度于 6 月 30 日结束，因此本分析不包括上述疫情影响。

235. 2019 年，本简明摘要所述组织中没有任何组织因此次疫情遭受重大财务或非财务影响。后来，随着疫情在全球蔓延，实施了保持物理距离的措施和旅行限制，这些实体在 2020 年开始面临业务挑战。为尽量减少对自身活动的干扰，同时保护联合国人员、代表和公众的健康，这些组织采取了远程工作安排。这一举措保证了各实体总部和国家办事处核心职能的业务连续性。

236. 由于此次疫情直到 2020 年才开始对各组织产生影响, 2019 年财务报表中报告的数据不受影响。有 10 个实体¹³ 决定在其财务报表附注中将此次疫情作为报告日后不予调整的重大事项予以披露, 其影响无法可靠衡量或评估。在这些实体中, 有 9 个实体表示, 截至财务报表日, 无法可靠估计此次疫情的影响。联合国大学披露, 截至 2020 年 3 月 24 日, 其捐赠基金投资组合的市场价值出现下降。

237. 由于保持物理距离的措施和旅行限制, 审计委员会远程完成了财务及其他审计工作, 但之前已进行了几次实地访问。远程审计的时间和范围披露于各审计人报告之中。为了开展远程审计工作, 审计委员会调整了流程, 采用了替代审计程序, 以达到所需的保证水平。

238. 审计委员会在两份报告中载有强调事项。在第一个报告中, 审计委员会强调了执行伙伴费用领域的替代审计程序(另见上文第二章 A 节)。在难民署和人口基金, 执行伙伴费用由独立的第三方审计师定期审计。由于此次疫情, 审计师的部分现场稽核工作无法按计划开展, 因此审计委员会获取了替代审计证据。这包括对国别业务进行的额外分析和确认, 以及第三方审计师提供的中期最新情况。第二个强调事项载于难民署报告, 涉及 COVID-19 大流行的影响。难民署严重依赖少数最大捐助方提供的自愿捐款, 而其中很大一部分捐款的缴款日要到几年之后。因此, 此次全球经济衰退, 可能会导致人道主义援助方案面临资金紧张和不确定因素。

六. 鸣谢

239. 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

德国联邦审计院院长

凯·舍勒(签名)

印度主计审计长

拉吉夫·梅赫里希(签名)

智利共和国主计长

豪尔赫·贝穆德斯(签名)

2020 年 7 月 21 日

¹³ 资发基金、开发署、人口基金、儿基会、难民署、养恤基金、毒品和犯罪问题办公室、项目署、联合国大学和妇女署。

附件一

本报告所述组织

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

附件二

各类审计意见的定义

非无保留意见			
无保留意见	有保留意见	否定意见	无法表示意见
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。	有保留意见意味着，审计员在获得足够且适当的审计证据后，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且适当的审计证据，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，但其未获足够审计证据的方面例外。	否定意见意味着，根据足够且适当的审计证据，个别或总体的错报对财务报表来说既重大又普遍。	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且适当的审计证据，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的声明。 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，尽管他/她已经获得关于每一单独不确定因素的足够且适当审计证据，但由于不确定因素之间的潜在互动以及它们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，则也应发布无法表示意见的声明。

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某个事项，审计人认为该事项极为重要，对用户理解财务报告必不可少。

“其他事项”是提请注意与用户理解审计、审计人责任或审计报告相关的任何其他事项。