



第六十五届会议

议程项目 127

财务报告和已审计财务报表
以及审计委员会的报告

2009 年 12 月 31 日终了期间的财务报告和已审计财务报表以
及审计委员会的报告

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 引言

1. 依照《联合国财务条例和细则》(ST/SGB/2003/7) 条例 7.12 的规定, 行政和预算问题咨询委员会收到了向大会提交的关于联合国系统 16 个组织 2009 年 12 月 31 日终了两年期的财务报告、已审计财务报表和审计委员会的报告, 其中有些为预发本。咨询委员会还收到了审计委员会关于 2009 年 12 月 31 日终了年度的联合国难民事务高级专员办事处经管的自愿基金以及关于基本建设总计划的报告。此外, 咨询委员会还收到了审计委员会为大会第六十五届会议编写的报告所载主要审计结果和结论的简明摘要的预发本 (A/65/169) 以及秘书长关于审计委员会关于 2009 年 12 月 31 日终了财政期间联合国、联合国各基金和方案以及卢旺达问题国际刑事法庭和前南斯拉夫问题国际法庭账目建议的执行情况的报告 (A/65/296 和 Add. 1)。咨询委员会将于 2011 年年初审议审计委员会关于联合国维持和平行动 2008 年 7 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日财政期间账目的报告 (A/65/5 (Vol. II), 第二章)。下文表 1 列有审计报告清单。

2. 在审议这些报告期间, 咨询委员会同审计委员会的审计事务委员会成员进行会晤, 他们提供了补充资料并作出澄清。咨询委员会还同秘书长代表进行了会晤, 讨论审计委员会建议的执行情况, 并同联合国人口基金(人口基金)代表举行了会晤, 讨论补救行动计划并处理造成有保留的审计意见的内在因素。



3. 审计委员会就九个实体(联合国、贸发会议/世贸组织国际贸易中心、联合国大学、联合国开发计划署(开发署)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国训练研究所(研训所)、联合国毒品和犯罪问题办公室、前南斯拉夫问题国际法庭和联合国项目事务厅(项目厅))发表了未经修订的意见。审计委员会就其他七个实体发表了经修订的审计报告,其中强调事项各有不同。这些实体是:联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国环境规划署(环境署)、联合国人类住区规划署(人居署)、卢旺达问题国际刑事法庭、联合国合办工作人员养恤基金(养恤基金)。一个实体,即人口基金,收到了有保留的审计意见(见下文第 38 至第 40 段)。

4. 这些报告载有上述各实体对审计委员会建议和意见的答复,并列有关于为执行审计委员会建议所采取措施的补充资料。各实体总体上同意审计委员会的各项建议,并在适当时着手执行了这些建议。各实体如不同意审计委员会的建议或认为某些建议无法开始执行,则说明了理由。

5. 经要求,审计委员会向咨询委员会提供了下表,表内列有审计委员会对每个实体的财务报表所出具的意见以及每个实体接受或不接受的建议数目。

被审计组织	就财务报表所出具意见的类型	建议		
		接受	不接受	共计
1. 联合国(A/65/5(Vol. I))	未经修订	68	4	72
2. 贸发会议/世贸组织国际贸易中心(A/65/5(Vol. III))	未经修订	7	2	9
3. 联合国大学(A/65/5(Vol. IV))	未经修订	15	1	16
4. 联合国开发计划署(A/65/5/Add. 1)	未经修订	89	—	89
5. 联合国儿童基金会(A/65/5/Add. 2)	未经修订	47	3	50
6. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(A/65/5/Add. 3)	经修订, 附有强调事项	60	1	61
7. 联合国训练研究所(A/65/5/Add. 4)	未经修订	5	—	5
8. 联合国难民事务高级专员办事处(A/65/5/Add. 5)	经修订, 附有强调事项	24	—	24
9. 联合国环境规划署(A/65/5/Add. 6)	经修订, 附有强调事项	27	—	27
10. 联合国人口基金(A/65/5/Add. 7)	经修订, 附有保留和强调事项	93	—	93
11. 联合国人类住区规划署(A/65/5/Add. 8)	经修订, 附有强调事项	16	—	16
12. 联合国毒品和犯罪问题办公室(A/65/5/Add. 9)	未经修订	12	3	15
13. 联合国项目事务厅(A/65/5/Add. 10)	未经修订	59	—	59

被审计组织	就财务报表所出具意见的类型	建议		
		接受	不接受	共计
14. 卢旺达问题国际刑事法庭 (A/65/5/Add. 11)	经修订，附有强调事项	20	—	20
15. 前南斯拉夫问题国际法庭 (A/65/5/Add. 12)	未经修订	11	—	11
16. 联合国合办工作人员养恤基金 (A/65/9)	经修订，附有强调事项 ^a	41	—	41
17. 基本建设总计划(A/65/5(Vol. V))	不适用 ^b	20	—	20

^a 关于合办工作人员养恤基金账目的审计报告，列入联合国工作人员养恤基金联合委员会的报告。

^b 财务报表已并入联合国财务报表(A/65/5(Vol. I))。

6. 咨询委员会就审计委员会关于联合国合办工作人员养恤基金2009年12月31日终了两年期的报告的意见和建议(A/65/9, 附件九)将另行提交。同样，咨询委员会将在审议两法庭经费筹措问题时，就卢旺达问题国际刑事法庭审计报告(A/65/5/Add. 11, 第二章)、前南斯拉夫问题国际法庭审计报告(A/65/5/Add. 12, 第二章)发表意见。关于基本建设总计划(A/65/5(Vol. V))，咨询委员会将结合秘书长关于基本建设总计划的第八次进度报告发表意见。此外，审计委员会涉及的与联合国有关的许多问题与咨询委员会本届会议正在审议的其他报告也有关系。咨询委员会在审议这些报告时，将就这些事项发表意见，并参考审计委员会的有关意见。

7. 在与审计委员会举行听询会之前，咨询委员会会晤了难民署的代表，讨论有关审查其2010-2011年两年期订正预算方案事宜。咨询委员会给难民署执行委员会的报告(A/AC.96/1087/Add. 1)，载有与审计委员会报告有关的若干评论意见。咨询委员会打算必要时在委员会审查联合国其他实体下一个财政期的两年期预算时重新审议审计委员会的意见和建议。

二. 一般性意见和建议

8. 咨询委员会对审计委员会报告继续保持高质量表示欢迎，这些报告按优先次序排列意见和建议，而且结构合理，方便阅读。咨询委员会尤其对主要审计结果和结论简明摘要(A/65/169)表示欢迎，认为这对突出整个联合国及其各实体所关注的各项问题来说是一项有用的工具。咨询委员会还欢迎审计委员会采用了编写报告的统一模式，利用这种方法可以对所讨论的问题进行直接比较。随着联合国及其实体开始采取新的改革举措，包括实施新的会计准则(国际公共部门会计准则(公共部门会计准则))，整理对现有和正在出现的贯穿各领域的问题的调查结

果，就显得越发重要，在会员国审议执行改革所获进展时，就它们特别关心的问题提供文件。因此，咨询委员会欢迎在今后的简明摘要中加入参阅段次，便于对照索引。

9. 咨询委员会获悉，审计委员会在 2008-2009 两年期审计周期内使用的审计周超过 2 200 个，其中不包括审计委员会对维持和平行动的审计。在审计期间，审计委员会就方案和财务管理事项给各组织发出了 157 封致管理当局函。这些致管理当局函所载的一些重要意见，反映在审计委员会提交大会的报告内。

10. 审计委员会在报告内列有一个附件，列示审计委员会截至 2007 年 12 月 31 日各项建议的执行情况。经要求，审计委员会向咨询委员会提供了下表，其中列示了自 2000-2001 两年期以来的建议总数和执行情况：

建议执行情况

期间	建议数目	完全执行	百分比	部分执行	百分比	未执行 ^a	百分比
2000-2001	378	172	45.5	178	47.1	28	7.4
2002-2003	509	235	46.2	230	45.2	44	8.6
2004-2005	651	342	52.5	276	42.4	33	5.1
2006-2007	507	238	46.9	237	46.7	32	6.3
2008-2009 ^b	543	102	18.8	419	77.2	22	4.1

^a 由于受到某些事项的影响，建议未得到执行。

^b 数据来自 A/65/296 和 A/65/296/Add. 1；不包括联合国合办工作人员养恤基金、难民署和基本建设总计划。关于难民署和基本建设总计划的报告每年提交一次。

11. 审计委员会继续同联合国各基金和方案的内部监督事务单位和内部监督事务厅(监督厅)进行协调和协作，并酌情使用最新内部监督工作文件，作为自己审计审查的基础。审计委员会注意到监督厅的高空缺率影响了该厅完成其审计计划的能力(见下文第 34 和 35 段)。咨询委员会继续赞赏审计委员会同其他监督机构，包括内部监督事务厅和联合国各基金和方案的内部监督事务单位以及联合检查组进行协调和协作。咨询委员会认为这种办法有助于联合国及其各实体监督工作的相互补充。

12. 审计委员会告知咨询委员会，审计委员会的审计报告中的说明，无论其中审计意见如何，都提供了一种迹象，说明今后两年联合国及其实体所面临的各种风险。因此，鉴于所有实体将采用公共部门会计准则规定的统一会计框架，审计委员会提醒注意，任何相关风险都必须予以持续监测和解决。咨询委员会同意审计委员会的意见。

13. 审计委员会注意到根据公共部门会计准则，联合国及其实体将每年编写财务报告，而不是两年编写一次，这将对审计委员会所需资源产生影响，因为委员会将根据要求每年编写财务审计报告。咨询委员会认为，会员国根据公共部门会计准则而要求的报告模式以及这方面审计委员会的作用和资源，都需要在 2014 年公共部门会计准则计划实施之前予以审议，因此建议大会继续对这一事项进行审查。

14. 咨询委员会感到关切的是，审计委员会对一系列贯穿各领域问题不断提出的意见和建议仍未得到解决。委员会继续提醒注意，务必执行大会第 62/223 A 号决议第 10 和第 11 段的规定，其中大会再请秘书长在其报告中充分说明审计委员会就联合国账目及各基金和方案财务报表所提建议为何未及时执行（见 A/63/474，第 11 段）。咨询委员会深为关切的是有些问题反复出现，表明在解决这些问题方面采取的管理行动不力。这些问题反复出现表明在财务风险方面存在漏洞，问责制实施不力。

15. 咨询委员会还感到关切的是，公共部门会计准则的实施不断拖延，可能表明这一项目要比秘书长预测的更加复杂。再者，审计委员会提出的这些问题如果得不到及时解决，今后可能需要采取补救行动。

三. 联合国

16. 审计委员会关于联合国 2009 年 12 月 31 日终了财政期间账目的主要建议载于审计委员会报告 (A/65/5 (Vol. I)，第二章，摘要)。审计委员会对联合国财务报表出具了无保留意见。在以下各段中，咨询委员会重点讨论审计委员会提出的与联合国有关的一些主要问题。咨询委员会在本节内发表的许多意见和建议，特别是有关公共部门会计准则、离职后医疗保险以及非消耗性财产方面的意见和建议，也适用于审计委员会审计的其他组织实体。仅与其他组织实体有关的意见和建议载于下文第四节。

国际公共部门会计准则的实施

17. 咨询委员会打算在审议秘书长关于联合国采用国际公共部门会计准则情况的第三份进展报告 (A/65/308) 的过程中对公共部门会计准则的实施作进一步评论。因此，咨询委员会在下文各段中只就此问题作一般性评论。

18. 根据大会第 61/233 A 号决议，并针对咨询委员会的评论意见 (见 A/61/350)，审计委员会就各实体在其公共部门会计准则实施计划中所体现的准备情况进行差距分析。对于 2008-2009 两年期，审计委员会注意到所有实体均将公共部门会计准则的实施从 2010 年 1 月推迟到 2012 年 1 月，联合国及其各实体更是将其实施推迟到 2014 年 1 月 (A/65/169，第 37 段)。根据秘书长的说法，推迟的原因包括：需要根据相关的企业资源规划系统时间表调整公共部门会计准则的时间表；

在招聘和留住具有所需技能和专业知识的项目人员方面存在困难。尽管如此，审计委员会在其报告中指出，财务部门普遍重视《公共部门会计准则》，并且准备工作日趋完善。在这方面，咨询委员会回顾其评论，即联合国各实体对公共部门会计准则的准备情况参差不齐(A/63/474，第 20 段)，仍然存在一些挑战。联合国各实体应全力及时解决它们所确定的问题。

19. 审计委员会提出告诫，新的会计和信息技术系统，即公共部门会计准则和企业资源规划系统本身并不能解决联合国及其实体所面临的管理问题。这两个项目的准备和实施将会产生新的风险，出现新的挑战(见上文第 12 段)。咨询委员会敦促秘书长解决从联合国系统会计准则向公共部门会计准则过渡期间所产生的可能对联合国账目带来不利影响的相关问题，以确保管理层及时解决这些问题，而不是在例行审计复核中事后提出。鉴于这些问题的重要性，咨询委员会建议审计委员会每年向大会报告公共部门会计准则的实施进展情况。

20. 审计委员会指出，关于如何适用公共部门会计准则的解释有一定灵活度。行政当局在与咨询委员会的会谈中指出，行政当局因此不时需要在公共部门会计准则的解释方面得到指导，以确保全联合国系统采用一致的做法。行政当局希望审计委员会能够在需要时提供这类咨询意见。咨询委员会指出，这类咨询意见可以作为预防性审计措施，以确保全联合国一致性和避免事后产生代价高昂的问题，特别是考虑到上文所述可能产生的新的风险和挑战。因此，咨询委员会鼓励审计委员会应请求就公共部门会计准则的解释提供咨询和指导。

21. 行政当局应请求提供了公共部门会计准则预期里程碑时间表(见附件)。咨询委员会注意到，该时间表侧重于主要是总部的会计和信息技术里程碑。但是要想顺利实施，就需要在全组织采取行动，例如确保提供关于外地非消耗性和消耗性财产的符合公共部门会计准则的报告，因此还需要高级管理层在这些相关任务上发挥领导作用。任何方面的延误都会影响到按时实施。咨询委员会打算在其审议秘书长关于联合国采用国际公共部门会计准则情况的第三份进展报告(A/65/308)时处理这一问题。

离职后医疗保险负债和服务终了负债

22. 根据大会第 60/255 号和第 61/262 号决议的规定，行政当局被要求改变服务终了和退休后负债的列报方式，从在财务报表附注中进行披露，改为在财务报表内对其进行核算和列报。审计委员会报告，所有组织均已不同程度地提供或披露了其在这方面的负债。不过，联合国各组织继续不同程度地对这方面的负债进行簿记。截至 2009 年 12 月 31 日，联合国及其各实体的这类负债总额估计为 39 亿美元(不包括维和行动)。与截至 2007 年 12 月 31 日的数额相比有所减少，这主要是由于各组织所使用的会计政策和估值方法的变更。

23. 第 64/241 号决议请秘书长继续以经审计委员会审计的数字来验证离职后医疗保险应计负债，针对这一要求，审计委员会还审查了离职后医疗保险应计负债的精算估值。关于年假负债，审计委员会注意到，大多数组织变更了其会计政策，并根据一外聘咨询人进行的精算估值计算年假负债。审计委员会认为，所使用的方法不符合公共部门会计准则，提议各组织考虑在实施公共部门会计准则过程中修订其年假负债估值政策。

24. 审计委员会注意到，大多数组织尚未就其未来负债的供资问题作出决定。此外，在一些组织中，记录负债后导致储备金和基金余额成为负值，审计委员会感到关切的是，有可能这些组织在这类负债到期应付时其财务状况不足以支付这些负债。咨询委员会确认，这一问题将在大会第 64/241 号决议要求秘书长向大会第六十七届会议提交的关于管理离职后医疗保险负债的报告中加以讨论。

成果预算编制

25. 咨询委员会回顾，曾建议审计委员会继续把重点放在对成果预算编制和成果管理制的审查上(见 A/63/474, 第 39 段)。在 2008-2009 两年期方案预算中，审计委员会审查了联合国总部成果预算编制的集中管理及其在全秘书处的实施。审计委员会考虑到以往对成果预算编制和成果管制进行的审查，特别是内部监督事务厅(见 A/57/474、A/60/73 和 A/63/268)和联合检查组(见 A/60/709)对此进行的审查。审计委员会的结论与以往审计报告中所提出的意见和建议相比基本不变，即成果预算编制仍然是一项进行中的工作，联合国需要改进相关说明(即绩效指标和目标)。审计委员会仍然感到关切的是，有关指标仍然无法计量，不够准确，不具相关性，也无时限。

26. 审计委员会认为，全联合国在下列四个领域仍然存在问题：(a) 制定的目标有时不清晰；(b) 预期成绩与对应目标之间的联系有时难以辨认，甚至根本不存在；(c) 绩效指标往往有缺陷；(d) 外部因素的说明过于含混，以致失去作用(见 A/65/5 (Vol. I), 第 202 段)。审计委员会还指出，在编制拟议预算时，鼓励方案主管为确保最好地满足需要而调整资源，但报告结构及任何资源调动所需各种授权都十分繁琐并受到各种束缚，以至于方案主管更愿意让每年的支出用途保持不变(同上，第 206 段)。审计委员会认为，当前的程序距离提高本组织的效益和效率仍然相差很远，并认为，实施成果预算编制的决定所包含的期望与联合国内部实施的程序不相吻合。管理当局接受了审计委员会关于使成果预算编制更为精确的建议，并向咨询委员会保证，将应要求在 2012-2013 两年期拟议方案预算中采取补救行动。

27. 正如上文第 25 段所述，审计委员会和其他监督机构关于成果预算编制的结论以及咨询委员会的评论对如何列示成果预算编制框架影响甚微。咨询委员会感到关切的是，秘书长尚未能实施一个全面的成果预算编制框架，特别是考虑到计

划中向成果管理制的转变，并且联合国所有监督机构都一再研究了成果预算编制并提供了重要指导。咨询委员会回顾大会第 64/259 号决议 H 节第 23 段，其中大会请秘书长采取适当措施，加速实施成果管理，同时考虑到行政和预算问题咨询委员会报告(A/64/683 和 Corr. 1)第 43 段。

采购与合同管理

28. 审计委员会查明了中等规模政治特派团在采购事项上的一些问题。这些问题中大部分源于适用于秘书处为政治特派团提供支助的法律和程序框架不够准确，特别是缺少采购授权。因此，这些特派团没有正当的采购授权，却从事采购活动。由于各有关部门之间存在协调问题，这些特派团在这些方面获得了秘书处的有限支助。尤其是，审计委员会引用内部监督事务厅的一份内部审计报告，该报告认为，联合国西非办事处在采购方面存在一些违规行为，最严重的问题是没有得到采购授权。审计委员会建议，行政当局确保政治事务部与管理事务部和外勤支助部在对政治特派团的行政支助，特别是在采购方面的行政支助问题上商定操作上的明确职责划分。行政当局接受该建议，并指出，正在讨论对政治特派团的支助职责，特别是在采购方面的支助职责(A/65/296，第 99 段)。

29. 行政当局应询问告知咨询委员会，正在采取措施解决这一问题。咨询委员会敦促秘书长在大会审议秘书长关于特别政治任务、斡旋和其他政治举措费用估计数的报告(A/65/328)时向大会说明所采取的措施。

非消耗性财产

30. 审计委员会根据联合国及其各基金和方案机构的财务报表附注估算，截至 2009 年 12 月 31 日，各实体披露的非消耗性财产的总合价值共计约 14 亿美元(截至 2007 年 12 月 31 日为 12 亿美元)。审计委员会审查了联合国及其各实体的现行非消耗性财产安排，并注意到下列方面缺陷的实例：(a) 盘存报告中开列的某些物品已经不知下落，或者已经过时；(b) 没有始终如一地进行实物清点，有些物项没有计入；(c) 实物清点与登记数字存在出入；(d) 一些人工固定资产登记容易出错；(e) 在没有凭证的情况下调整固定资产登记册；(f) 没有始终如一地对实物盘存和固定资产登记册进行核对；(g) 有些资产未妥善加贴标签。审计委员会注意到，这些缺陷中有许多在若干两年期中已经指出，在一些情况下甚至导致出具经修订的审计报告。审计委员会强调，考虑到资产的保管是官员的重要职责，且采用公共部门会计准则后，资产的会计处理方法将有重大变化，因此必须解决这些缺陷问题。

31. 咨询委员会重申其关切，即非消耗性财产会计核算不当是外部和内部审计报告一再提到的问题，它仍然认为这个问题亟需加以解决，特别是考虑到在采用公共部门会计准则后，资产的核算方法将发生变更(见 A/63/474，第 27 段)。委员会还强调，在各基金和方案机构的审计中也发现类似缺陷(见下文第 49 段)。委

员会感到关切的是，非消耗性财产的不正确核算将给本组织带来财务风险和名誉风险。咨询委员会重申其建议，请秘书长应在各级管理层迅速采取行动以解决这一关切问题，并拟订列有基准的时间表，以监测改进记录维护的进展情况。

人力资源管理

32. 咨询委员会打算在审议秘书长关于人力资源管理改革的概览报告(A/65/305)过程中就人力资源管理所涉更为广泛的问题作出评论

33. 审计委员会指出，秘书处目前所使用的工作人员能力构成是 1999 年拟订的，自那以来，本组织经历了重大变化(A/65/5 (Vol. I)，第 362-366 段)。行政当局同意审计委员会关于更新现有工作人员能力描述的建议(A/65/296，第 117 段)。咨询委员会经询问了解到，行政当局实施了一项咨询程序，以重新评估各项能力，预期将在 2011 年第二季度提出一份初稿。咨询委员会期待着重新评估工作人员能力构成的结果。

内部审计

34. 审计委员会重申其对内部审计任务完成率较低问题的关切，2006-2007 两年期期间完成率低于 50%。审计委员会注意到，完成率从 2008 年的 71.9% 上升到 2009 年的 72.5%，但是指出，仍然有提高的空间。例如，难民署 2008 年的审计完成率为 68%(19 项计划中审计完成 13 项)，而 2009 年为 69%(48 项计划中审计完成 33 项)。环境署 2008-2009 年期间计划中的 8 项监督厅审计的完成率为 25%(完成两项审计)。审计委员会重申其关切，即高空缺率是审计完成率较低的一个重要原因。截至 2009 年 12 月 31 日，在内部审计司的 273 个员额中，有 57 个员额(21%)空缺；日内瓦办事处(31%)和内罗毕办事处(50%)的空缺率尤高。

35. 咨询委员会同意审计委员会的意见，敦促监督厅加大努力，以提高审计计划的完成率。咨询委员会认为，审计委员会和咨询委员会已系统地强调了监督厅的高空缺率所涉风险。

欺诈和推定欺诈

36. 行政当局根据《联合国财务条例和细则》向审计委员会提供了 2008-2009 两年期期间欺诈和推定欺诈的案例报告。共报告了 21 个案件，而 2006-2007 两年期期间为 14 个。2008-2009 年期间欺诈和推定欺诈涉案金额为 730 049 美元，2006-2007 年期间为 644 505 美元。

四. 基金和方案

一般性意见

37. 如上文第 3 段所述, 审计委员会对几个联合国实体(国际贸易中心贸发会议/世贸组织、联合国大学、开发署、儿童基金会、训研所、联合国毒品和犯罪问题办公室、前南斯拉夫问题国际法庭和项目厅)出具 8 项无保留意见。对 6 个实体(近东救济工程处、难民署、环境署、人居署、卢旺达问题国际刑事法庭和联合国合办工作人员养恤基金)出具经修订的审计意见, 并对 1 个实体(人口基金)出具一项保留意见和一个强调事项。咨询委员会欢迎项目厅和前南斯拉夫问题国际法庭这次获得无保留审计意见。咨询委员会特别欢迎项目厅采取纠正措施, 使它自 1999-2000 两年期以来第一次获得无保留审计意见。

38. 审计委员会对人口基金出具了经修订的审计报告, 对报告所述期间的财务报表提出一项保留和一个强调事项。修订内容涉及国家执行支出方法审计流程的弱点和相关结果(见下文第 46 段)。关于国家执行支出, 审计委员会在国家执行审计员发表的报告中发现若干缺点, 其中包括大量支出没有适当证明文件。强调事项则涉及审计委员会访问的人口基金分散国家办事处没有遵守程序规定。审计委员会表示, 亟需加强外地监管以及区域和总部审查, 以管理人口基金可能遇到的风险。审计委员会还指出, 在人口基金的内部审计职能的 34 份报告中, 仍有超过四分之一的报告将这些国家办事处的评分定为“不满意”, 有一半的报告将这些办事处的评分定为“部分满意”。

39. 咨询委员会与人口基金进行了会晤以讨论审计结果, 并获悉, 人口基金已着手处理审计委员会提出的重大问题。关于分散国家办事处监控不力和没有遵守人口基金程序问题, 人口基金表示, 它已于 2009 年着手解决这些问题, 对内部监管框架进行了修订, 并制订了企业风险管理框架, 2011 年会充分显现效果。关于国家执行问题, 人口基金表示, 它正在与各国政府和非政府组织进行合作, 以便落实各项方案和取得成果, 但国家执行支出方法的复杂程度远远超过人口基金的直接执行能力。人口基金还指出, 自 2008 年以来, 加强国家执行工作和方案执行工作一直是该基金的主要优先。

40. 咨询委员会注意到, 人口基金已着手采取补救措施, 相信审计委员会 2010-2011 两年期的审计结果将反映基金整体业务的改善。

41. 审计委员会对近东救济工程处出具了未经修订的意见, 但对加沙的工作条件给某些内部监控职能的适当运作造成很大风险表示关切。咨询委员会认识到近东救济工程处的工作条件。不过, 咨询委员会注意到, 由于这些条件, 需要尽可能地更加重视内部监管措施。

财务及相关事项

42. 审计委员会继续对各基金和方案的财务记录发布审计结论。例如，近东救济工程处、难民署和人口基金两个国家办事处的高级管理层没有定期核对和(或)审查银行往来调节表。审计委员会还指出，人口基金长期未决的交易事项没有记入总账，其中一些可追溯至 2008 年。此外，审计委员会仍在查找未清债务管理和记账中存在的缺点。例如，难民署的未清债务从 2008 年的 1.205 亿美元增加到 2009 年的 1.456 亿美元，增加了 20.8%。审计委员会建议难民署加快结清应付款列支的未清债务。环境署的未清债务从 4 620 万美元增加到 9 020 万美元，增加了 95.4%。审计委员会还注意到，在一些情况下，信托基金余额没有任何活动，没有使用这些资金，也没有将其归还捐助方。开发署的一些信托基金在整个两年期间很少或根本没有任何支出，104 个信托基金尚有赤字共计 1 590 万美元。人口基金共有 33 个信托基金显示没有任何活动也没有超支。审计委员会建议这些实体与捐助方一起采取后续行动，确保资金得到适当利用或退还给捐助方。咨询委员会同意审计委员会的意见，上述财务事项应尽快解决，因为它们将这些实体暴露于财务风险之下，而且就信托基金而言，也可能使其声誉受到影响，波及捐助方今后的供资意愿。

43. 审计委员会告知咨询委员会，根据财务报表，联合国大学捐赠基金的投资由一家财务咨询公司负责管理，由联合国合办工作人员养恤基金投资管理司和负责养恤基金投资的秘书长代表负责监督(见 A/65/5(Vol. IV)，第五章，财务报表附注，注 4)。咨询委员会从联合国大学收支报表中注意到，捐赠基金列报证券销售净亏损大约 4 600 万美元，联合国大学从捐赠基金向其各业务基金转款大约 3 300 万美元。

44. 关于按照联合国系统会计准则解释《联合国财务条例和细则》问题，审计委员会注意到应用会计方法中存在的¹不一致，并指出，虽然这些准则对配置和格式都作出规定，但各实体使用的财务报表和表格却不相同。咨询委员会还获悉，审计委员会担心，由于使用的标准不同，这些差异使得联合国实体的财务报表难以直接相互比较。审计委员会着重指出以下差异：(a) 财务报表配置不统一；(b) 会计政策各不相同，例如，如何处理给执行伙伴的预付款，其中包括将此类资金记作应付业务费的人口基金和开发署，也包括将其列为开支的儿童基金会和难民署；(c) 提交审计财务报表的日期不统一，可能影响现有审计时限。咨询委员会同意审计委员会的意见，即应在执行新的国际公共部门会计准则同时，审议《条例和细则》的不一致之处。

45. 审计委员会注意到，环境署、人居署和联合国毒品和犯罪问题办公室的收支报表没有披露从经常预算收到的财政资源。联合国 2008-2009 两年期经常预算拨给环境署的资源共计 1 690 万美元(占环境署收入的 2.3%)，人居署 2 400 万美元(占 7.7%)，联合国毒品和犯罪问题办公室 4 100 万美元(占 7.5%)。审计委员会建

议：(a) 修订财务报表的标题并在附注中说明列报内容仅限于自愿供资的活动；或(b) 各实体考虑在编制报表时列入经常预算供资活动。咨询委员会注意到，各实体正在处理审计委员会关切的问题。

项目执行

46. 审计委员会继续对国家执行项目发表意见和提出建议，包括需要统一对执行伙伴付款的会计方法，核对用于实施国家执行项目的付款，编制项目管理手册以及对长期未清偿的执行伙伴预付款进行管理。2008-2009 两年期，审计委员会注意到，各实体对国家执行项目支出采取的办法各有不同，在管理国家执行项目的审计流程时，采用的细则和程序五花八门。例如，儿童基金会对各国政府的现金援助不需要类似于国家执行项目审计流程的强制审计，对资金使用情况的保障程度较低。审计委员会着重指出国家执行项目审计流程中存在的缺点，例如，人口基金不能向审计委员会提供有关国家执行项目报告提交情况的准确数据(见上文第 38 段)。审计委员会指出，人口基金没有审查输入国家执行项目数据库的数据，其中存在一些差异。此外，难民署也因 2008 年 12 月 31 日终了年度国家执行项目审计证书比率偏低而收到有保留的审计意见。审计委员会还注意到适用于项目执行供资的《现金转移统一办法》举措，表示将对这个举措不断进行审查。咨询委员会强调务必加强国家执行项目的审计流程。

创收活动

47. 审计委员会发现，2008 年和 2009 年，贺卡和礼物销售留成率超过 25%的儿童基金会国家委员会分别为 29 个和 27 个。此外，还有 24 个国家委员会 2008 年和 2009 年总收入留成率(包括贺卡和礼物销售收益和私营部门筹资活动收入毛额)均超过 25%。审计委员会以前曾提出同样的意见(A/63/5, Add. 2 和 Corr. 1, 第二章, 第 185 至 188 段)，咨询委员会也同意采用留成限额和正式确定例外情况(见 A/63/474, 第 42 段)。2008-2009 两年期，审计委员会再次建议儿童基金会严格遵守其财务条例和细则规定的 25%限制。儿童基金会答复称，它正考虑对保留率作出评价，目前正在重新谈判。咨询委员会同意审计委员会的意见，即除非修改《财务条例和细则》规定的限制，否则儿童基金会应严格遵守国家委员会 25%的留成限制。

采购和合同管理

48. 委员会注意到未遵守采购细则的几个情况，着重指出以下问题：(a) 采购订单超出授权；(b) 投标不符合规定；(c) 采购计划不充分或不存在；(d) 供应商数据库管理不当，包括没有更新供应商登记资料。例如，人口基金的 2 个国家办事处除申请表格外没有供应商证明文件，至少 28 个供应商在一个国家办事处提供服务，但没有提交登记申请表。人口基金的 1 个国家办事处没有保存投标活动记录，审计委员会无法确定为了确保公平采购程序，是否也对所有收到的投标进

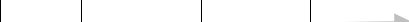
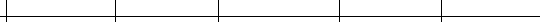
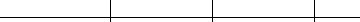
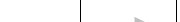
行了评价。国家办事处同意审计委员会的建议，即应根据采购政策和程序落实收取投标的程序。审计委员会指出，采购仍是一个高风险领域，如果管理不善，就有可能破坏联合国系统的廉正，因此务必充分、从速处理采购方面的缺陷，以尽量减少有关财务风险。咨询委员会同意审计委员会的意见。

非消耗性财产

49. 如审计委员会关于联合国的审计结论所述(见第 30 和 31 段)，审计委员会继续重申它对资产管理特别是非消耗性财产管理的意见和建议。例如，人口基金的一个国家办事处没有说明其 77% 的资产所处位置，还有一个国家办事处没有说明其 82% 的资产所处位置。难民署的 2 个国家办事处没有对难民署所属、但由其伙伴使用的资产进行核对。难民署的一个国家办事处有 4 辆汽车单价超过 24 000 美元，但估值为零，还有几辆汽车在资产报告中找不到。咨询委员会继续关注非消耗性财产会计仍然记录不当问题，这个问题可能对名誉造成风险，对那些在很大程度上依赖自愿资金的基金和方案尤为如此。

附件

2010-2014 年国际公共部门会计准则项目里程碑高级时间表

重大行动	2010	2011		2012		2013		2014	
	第4季度	第1、2季度	第3、4季度	第1、2季度	第3、4季度	第1、2季度	第3、4季度	第1、2季度	第3、4季度
1. 编写国际公共部门会计准则会计政策文件									
2. 就制订会计科目表事宜与“团结”项目协调									
3. 制订符合国际公共部门会计准则的财务报表格式									
4. 制订/部署国际公共部门会计准则宣传和理论培训									
5. 与“团结”项目协调，支持设计和建设企业资源规划阶段									
6. 管理数据编制项目，按国际公共部门会计准则列报固定资产库存									
7. 与“团结”项目协调，支持测试和部署阶段									
8. 确定国际公共部门会计准则财务报表的期初余额									
9. 与“团结”项目协调，支持SAP公司/国际公共部门会计准则培训									
10. 编写会计手册									
11. 编写并印发符合国际公共部门会计准则的财务报表，用于审计委员会的报告(第二卷)(联合国维持和平行动)									
12. 编写并印发符合国际公共部门会计准则的财务报表，用于审计委员会的报告(第一卷)(联合国)									

注：本时间表假定 SAP 公司及时部署以实现 2014 年采用国际公共部门会计准则的目标，“团结”项目的统一时间表保持不变；截至 2010 年 9 月的最新资料。