



第六十六届会议

议程项目 131

财务报告和已审计财务报表
以及审计委员会的报告

2010年12月31日终了期间的财务报告和已审计财务报表以及
审计委员会的报告以及 2008-2009 两年期各项建议的执行
情况

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 导言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了审计委员会关于联合国难民事务高级专员经管的自愿基金 2010 年 12 月 31 日终了年度财务报表的报告 (A/66/5/Add. 5)，还审议了审计委员会关于其就 2008-2009 两年期所提各项建议执行情况的报告 (A/66/139)。咨询委员会在审议这些报告期间，会晤了审计事务委员会的成员，后者提供了补充资料和进一步说明。

2. 咨询委员会在开始审议秘书长关于基本建设总计划执行情况第九次年度进展报告时，将审议审计委员会关于 2010 年 12 月 31 日终了年度基本建设总计划的报告 (A/66/5 (Vol. V))。同样，在审议秘书长关于联合国采用国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)情况的第四次进展报告时，将一并审议审计委员会关于执行该准则的进度报告 (A/66/151)。

* 2011 年 10 月 3 日由于技术原因重新印发。



二. 联合国难民事务高级专员经管的自愿基金

3. 审计委员会在关于联合国难民事务高级专员经管的自愿基金 2010 年 12 月 31 日终了年度财务报表的报告中,出具了未经修订的意见(见 A/66/5/Add. 5)。此外,审计委员会还回顾,在 2009 年报告中,审计委员会在出具无保留意见的情况下强调了两个重点事项:非消耗性财产记录不可靠的问题,以及储备金和基金余额在为支付服务终了和退休后负债留出经费后存在 1.599 亿美元赤字的问题。审计委员会同一份报告还指出,就 2010 年出具未经修订的意见的理由是,联合国难民事务高级专员办事处(难民署)在解决非消耗性财产登记册问题方面取得了进展,而且审计委员会认为 2010 年年底 7 230 万美元净负债这一赤字并不表示基本财务状况不稳定。审计委员会指出,形成赤字的原因是难民署认列了服务终了和退休后负债,但未认列其固定资产和存货,这一差额造成了负资产净值。咨询委员会强调解决审计委员会在 2010 年 12 月 31 日终了年度报告中所提问题的重要性,同时也注意到财务报表中未发现实质性错误,并欢迎难民署取得进展从而使审计委员会就该期间出具未经修订的意见。

4. 审计委员会报告指出,在 2009 年 12 月 31 日终了年度提出的 24 项建议中,3 项(13%)已充分执行,14 项(58%)正在执行,7 项(29%)未执行。这说明执行率低于审计委员会 2009 年报告所述的执行率,即 2008 年提出的建议中有 8 项(42%)已执行。审计委员会指出,2009 年报告再次提出了原先在 2007 和 2008 年提出但尚未执行的建议。在这方面,正在执行或尚未执行的 21 项建议中,64%涉及 2009 年,0%涉及 2008 年,26%涉及 2007 年(A/66/5/Add. 5, 第 12 和 13 段)。

5. 关于正在执行的 14 项建议中的 7 项,审计委员会注意到,其充分执行取决于目前的中期项目,例如难民署非消耗性财产管理电子数据库升级。在未执行的 7 项建议中,审计委员会尤其表示关切的是 2009 年提出的一项建议,即难民署应进行详尽的银行对账并解决与总分类账之间的所有差异(同上,第 17 和 49 段)。

6. 审计委员会就 2010 年 12 月 31 日终了年度出具未经修订意见的同时,还针对难民署财务、风险和业绩管理领域的重要方面提出一些严重关切事项,指出难民署如不处理这些事项,就无法充分和客观地显示其在从事重要难民工作方面以符合成本效益的方式使用了资源。

7. 审计委员会的主要调查结果如下:

(a) 难民署严重依赖自愿筹资,因此存在不确定性,给资源管理和决策带来问题,可能导致注重可快速花钱而且不太依赖未来供资的短期活动。审计委员会还感到关切的是,供资和支出情况不均衡,可能会导致加快年终支出,从而增大控制与合规方面的风险(同上,第 22 段);

(b) 对财务审计准备不足，具体表现是审计踪迹不完整，有大量错误以及所附表格不足；审计委员会认为这些问题表明在系统以及流程的监督和自主管理质量方面存在重大缺陷(同上，第 24-29 段)；

(c) 财务管理和控制上存在弱点，尤其是在以下方面：银行往来账目核对(同上，第 46-50 段)、消耗性财产管理(同上，第 59-63 段)、外地财务管理能力(同上，第 30-33 段)；

(d) 在 2012 年圆满执行公共部门会计准则方面存在风险，包括难民署能否及时和准确编制年终账目，以及难民署能否充分获得执行公共部门会计准则的好处(同上，第 65-88 段)；

(e) 该组织在执行改进的业绩报告方式和成果管理制方面进展缓慢(同上，第 89-104 段)；

(f) 难民署缺乏正式、系统性的风险管理方式(同上，第 105-107 段)；

(g) 对实施伙伴的管理存在弱点，尤其是挑选实施伙伴以及监督伙伴财务和业绩的过程存在弱点。审计委员会强调指出，难民署严重依赖执行伙伴在全世界实施约 1 600 个项目以及管理其开支的大约三分之一(2010 年约为 6.77 亿美元)。审计委员会认为难民署的伙伴挑选过程不严谨，不透明，并注意到实施伙伴的更替率很低，大约三分之一已与难民署协作十年以上(同上，第 108-138 段)；

(h) 处理持久难民情况问题采取了零敲碎打方式，给难民署造成严重的资源管理问题。审计委员会强调指出，难民署所服务的难民半数以上已处在持久难民情况达五年以上，2010 年用于此类情况的开支预计将增至 3 亿美元(同上，第 139-158 段)。

8. 咨询委员会从审计委员会获悉，难民署接受审计委员会的所有结论和建议，而且本身也查明和确认了报告所提出的许多缺点。咨询委员会提出询问后，获得一份关于针对审计委员会给大会的关于难民署经管的自愿基金 2010 年 12 月 31 日终了年度账户的报告所载建议已采取或拟采取的措施的文件(A/AC.96/1099/Add.1)，其中包含难民署回应审计委员会所提建议的概要计划。咨询委员会认识到难民署开展业务活动的环境有种种要求，包括要求难民署迅速回应紧急情况，因而给财务管理和控制带来挑战。尽管如此，咨询委员会仍强调有必要充分遵守该组织的财务条例和细则，并希望难民署采取适当措施确保充分执行审计委员会的建议。在这方面，咨询委员会希望难民署尽一切努力遵守上述文件列出的执行这些建议的最后期限。该文件已提交给联合国难民事务高级专员方案执行委员会。

9. 咨询委员会感到关切的是，审计委员会所提出的财务管理和控制方面的弱点，加上所报告的外地财务管理能力低下问题，使难民署编制符合公共部门会计准则的财务报表的能力受到重大挑战。咨询委员会相信，该问题将由高级管理层列为优先事项并获得其必要的重视，以确保 2012 年圆满执行公共部门会计准则。

三. 审计委员会就 2008-2009 两年期所提建议的执行情况

10. 审计委员会就 2008-2009 两年期所提建议执行情况的报告(A/66/139)涵盖 15 个联合国实体,¹ 审计委员会每两年向大会提出关于这些实体的报告。咨询委员会在审议卢旺达问题国际刑事法庭、前南斯拉夫问题国际法庭和联合国合办工作人员养恤基金提交大会第六十六届会议的拟议预算时,将一并审议审计委员会对这三个实体的调查结果。

11. 正如报告(A/66/139)第 6 段和表 1 所述,审计委员会所提建议数增至 590 项,比上个两年期增加 16%。到 2011 年 3 月 31 日,执行率为 46%,与上个两年期相比稍有减少。2009 年 3 月底的执行率为 47%(同上,第 8 段和图 1)。在审计委员会就 2008-2009 两年期提出的 590 项建议中,到 2011 年 3 月 31 日,272 项(46%)已执行,283 项(48%)正在执行,32 项(5%)未执行,3 项(1%)因事态发展而过时。审计委员会强调指出,其建议包含许多组织的广泛主题,而且各组织在执行率上也存在差异。因此,审计委员会表示未能确定任何需要评论的规律或趋势(同上,第 11 段)。

12. 为了比较,下面的表 1 列出前后三个两年期在执行审计委员会建议方面的相对速度。

表 1

审计委员会就 2008-2009、2006-2007 和 2004-2005 两年期所提建议的执行状况

两年期	建议数	已执行		在执行		未执行		因事态发展而过时	
		数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比
2008-2009 两年期,截至 2011 年 3 月 31 日	590	272	46	283	48	32	5	3	1
2006-2007 两年期,截至 2009 年 3 月 31 日	507	238	47	237	46	19	4	13	3
2004-2005 两年期,截至 2007 年 5 月 31 日 ^a	651	342	52	276	43	28	4	5	1

^a 不包括就联合国项目事务厅提出的 43 项建议。

13. 审计委员会表示,它对 2008-2009 年建议中有 48%仅获得部分执行并不感到严重关切,因为审计委员会发现大多数实体确定了目标执行日期,而且一些建议

¹ 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、联合国儿童基金会、联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处、联合国训练研究所、联合国环境规划署、联合国人口基金、联合国人类住区规划署、联合国毒品和犯罪问题办事处、卢旺达问题国际刑事法庭、前南斯拉夫问题国际法庭、联合国合办工作人员养恤基金和联合国项目事务厅。

仅可通过执行公共部门会计准则、建立新型或改进型企业资源规划系统或实施其他业务改革流程才能充分执行。但是，审计委员会指出一些实体有必要设立专门后续行动机制，并指出处理其查明的问题的根本原因十分重要。作为例证，审计委员会着重提出非消耗性财产管理问题，审计委员会以前各年度曾就此问题向几个组织提出过建议。审计委员会指出，在许多情况下，行政当局采取的补救措施仅为向外地办事处发出指示，却未监督指示的执行情况。审计委员会感到问题的根本原因未得到处理(同上，第 13 段)。

14. 咨询委员会再次要求充分、迅速执行审计委员会的建议，并强调高级管理层非常有必要给予重视并采取后续行动，以确保有系统地处理问题的根本原因。在这方面，咨询委员会进一步回顾，大会第 64/268 号决议请求在管理人员业绩评价机制中确定优先事项，制定明确时限和评估在这方面采取的行动，以确保管理人员在执行审计委员会建议方面有效接受问责。

15. 审计委员会在鼓励加强执行努力的同时还指出，一般而言，行政当局认真考虑了其建议，并在增强后续行动方面制定了一系列良好做法。这些做法包括：(a) 高层管理团队利用委员会的报告和建议确定优先行动和监测的领域；(b) 查明反复出现同样审计意见的根本原因，并制定处理这些原因的行动计划；(c) 在需要进行机构间合作与共同努力的领域作出改进，以期解决涉及多个机构的问题；(d) 就执行审计委员会的建议确定明确的目标日期和完成标准，以及(e) 由内部审计员对执行情况进行验证和跟踪(同上，第 10 段)。

16. 咨询委员会注意到，作为良好做法的一个例子，审计委员会赞扬联合国开发计划署通过采用实时网络跟踪数据库，使方案主管在改动执行状态时能上载附加文件，从而加强了其审计跟踪数据库。一旦进行了这种修订，将自动给内部审计员发送提示消息，使其能审查附加文件，并相应地对状况重新进行评估(同上，第 38 段)。咨询委员会确认，要处理审计委员会所提出问题的根本原因，不仅需要高级管理层持续承诺，而且需要设立有效的监督和后续行动机制。咨询委员会相信，各实体在设立此类机制时，将吸取审计委员会所提出的最佳做法。