



第七十八届会议

临时议程* 项目 134

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 2022 财政年度报告所载主要结果、结论和建议的
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 2022 年 12 月 31 日终了年度账户审计报告所载主要结果、结论和建议的简明摘要。

* [A/78/150](#)。



送文函

2023 年 7 月 26 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 2022 财政年度报告所载主要结果、结论和建议的简明摘要。

审计委员会主席
中华人民共和国审计长
侯凯(签名)

2023 年 7 月 26 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七十八届会议编写的报告所载主要审计结果、结论和建议的简明摘要。

审计委员会主席

中华人民共和国审计长

侯凯(签名)

目录

	页次
一. 范围和任务	8
二. 被审计实体的总体情况	8
A. 审计意见	8
B. 财务执行情况	8
C. 现金和投资管理	14
D. 应收款	16
E. 雇员福利负债	17
F. 收入	19
G. 费用	20
H. 欺诈和推定欺诈	21
三. 主要审计结果和建议	22
A. 联合国(第一卷).....	23
B. 国际贸易中心	29
C. 联合国资本发展基金	29
D. 联合国开发计划署	30
E. 联合国环境规划署	35
F. 联合国人口基金	36
G. 联合国人类住区规划署	37
H. 联合国儿童基金会	39
I. 联合国训练研究所	39
J. 联合国难民事务高级专员公署	40
K. 联合国合办工作人员养恤基金	43
L. 联合国毒品和犯罪问题办公室	44
M. 联合国大学	45
N. 联合国项目事务署	46
O. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处	47
P. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署	48
Q. 刑事法庭余留事项国际处理机制	49

四. 财务和预算管理	49
A. 调查结果	50
B. 各实体的预算执行情况	50
C. 财务和预算管理方面的调查结果	52
D. 前进方向	57
五. 尚未完成执行的建议的执行情况.....	58
六. 鸣谢	61
附件	
一. 本报告所述实体	62
二. 各类审计意见的定义	63

简称

通信技术	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
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 2022 财政年度报告所载主要结果、结论和建议的 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、结论和建议涉及审计委员会提交大会的关于 18 个实体中的 17 个实体(见附件一)的报告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报告的内容。

本报告概述提交大会的关于联合国实体的各份报告所述主要问题，包括业绩问题。本报告所载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。

审计委员会关于 2021 年 7 月 1 日至 2022 年 6 月 30 日 12 个月期间联合国维持和平行动的主要审计结果和建议未列入本报告，可在 [A/77/5 \(Vol. II\)](#) 第二章中查阅。

一. 范围和任务

1. 根据大会第 47/211 号 and 第 68/19 A 号决议规定的任务, 本报告载有审计委员会提交大会的关于联合国维持和平行动等 18 个实体中的 17 个实体(见附件一)的审计委员会 2022 年报告所述结果、结论和建议。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 日重申的要求, 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这方面的信息。

2. 为了更好地支持大会发挥治理作用, 审计委员会还在本报告中列入了联合国维持和平行动的财务数字, 以提供更全面的情况。审计委员会关于维持和平行动的主要审计结果和建议未列入本报告, 可查阅 A/77/5 (Vol. II)号文件第二章。大会第 77/253 B 号决议认可了这些建议。

3. 审计委员会继续在其实体一级的报告中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、应收款、雇员福利负债、收入、支出以及欺诈和推定欺诈的评论意见。并且, 审计委员会在本报告第五节中报告了未了建议的执行情况。此外, 本报告中有一个专门章节述及财务和预算管理(第四节)。该节从财政和预算政策框架的健全性及其实施的角度报告了相关结果。随后确定了五个需要进一步改进的重点领域。在今天的报告中, 审计委员会还特别关注风险管理, 特别是在维持和平行动、开发署和难民署。

二. 被审计实体的总体情况

A. 审计意见

4. 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 个实体的财务报表(见附件一), 并审查了其业务活动。

5. 所有 18 个实体都得到了无保留审计意见(关于审计意见类型的定义见附件二)。

6. 根据《联合国财务条例和细则》条例 7.5 和 7.11, 审计委员会出具了短式报告, 以反映审计意见, 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

财务概览

7. 审计委员会分析了 17 个已审计实体¹ 的财务报表, 注意到资产略有减少。在这些实体中, 有 10 个实体的资产出现减少, 其中项目署与上一年相比减少了 15 亿美元(29%), 主要原因是收到的项目现金预付款减少。同时, 难民署等 7 个实体的资产总额增加了 7.46 亿美元(16%), 主要原因是自愿捐款激增。

¹ 未列入养恤基金, 因为其财务报告采用《国际会计准则第 26 号》和公共部门会计准则。

8. 关于负债总额，所有 17 个被审计实体都有所减少，主要原因是雇员福利负债的精算收益。例如，联合国(第一卷)的负债大幅减少，与上一年相比减少了 13 亿美元(16%)，主要原因是雇员福利负债减少了 13 亿美元。

9. 收入总额方面，6 个实体出现增加，其余 11 个实体有所减少。值得注意的是，儿基会实现大幅增长，与上一年相比增加了 17.6 亿美元(21%)，这主要是由于专门用于应对乌克兰难民和支持儿基会在阿富汗活动的自愿捐款有所增加。由于对乌克兰危机的自愿捐助增加，难民署的收入总额增加了 8.184 亿美元(16%)。相反，联合国维持和平行动的收入总额有所减少，减少了 4.42 亿美元(6%)，主要是由于非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动 2022 年完成实际关闭和清理结束而造成摊款减少。

10. 2022 年，14 个实体的费用总额出现增加，其他 3 个实体的费用总额减少。儿基会的费用大幅增长，与上一年相比增加了 14 亿美元(20%)，主要原因是收入同步增长，以及应对乌克兰难民危机等紧急情况的方案执行和人道主义活动增加。难民署费用增加了 6.693 亿美元(14%)，原因是对受益人的现金援助、薪金和雇员福利、执行伙伴关系支出和差旅费方面的增加。但是，联合国维持和平行动的费用总额却有所减少，减少了 1.74 亿美元(2%)，主要是在雇员薪金、津贴和福利方面。

11. 总体而言，这些实体在 2022 年展现出良好的财务业绩。截至 2022 年 12 月 31 日，17 个实体的资产、负债、收入和费用情况见表 1。

表 1
不同实体的收入/费用和资产/负债比较

(千美元)

实体	收入总额		费用总额		资产总额		负债总额	
	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021
联合国(第一卷)	7 348 269	7 554 473	7 712 972	6 683 713	11 662 841	11 723 906	6 953 643	8 208 937
联合国维持和平行动	6 768 863	7 210 428	7 091 307	7 265 454	4 740 218	4 897 172	4 014 679	4 503 886
国贸中心	155 946	160 509	158 451	150 872	331 071	392 628	339 103	436 367
资发基金	202 001	136 621	116 211	97 105	417 342	333 038	19 448	23 606
开发署	5 322 106	5 636 865	5 347 552	5 384 859	14 822 233	15 150 882	3 072 740	3 574 301
环境署	954 159	750 110	651 319	592 373	3 145 273	2 833 780	486 539	555 393
人口基金 ^a	1 531 969	1 617 622	1 442 843	1 323 551	2 626 283	2 592 829	459 918	577 478
人居署	187 850	204 079	203 478	172 797	498 686	567 157	123 054	187 097
儿基会	10 329 055	8 569 586	8 541 219	7 135 931	18 980 615	19 031 685	6 619 188	8 703 836
训研所	43 873	56 813	41 361	40 129	76 919	73 784	21 966	26 848
难民署	6 072 558	5 254 206	5 484 401	4 789 738	5 339 704	4 593 653	1 466 015	1 770 529
毒品和犯罪问题办公室	430 649	417 775	405 585	356 520	1 324 009	1 277 198	376 300	395 659
项目署	1 224 424	1 208 734	1 222 875	1 145 198	3 676 678	5 172 954	3 352 641	4 812 586
近东救济工程处	1 190 227	1 283 676	1 312 390	1 206 677	888 862	971 638	902 272	1 073 125

实体	收入总额		费用总额		资产总额		负债总额	
	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021
联合国大学	54 187	107 005	146 107	78 154	521 509	612 801	66 836	70 681
妇女署	671 066	681 468	540 251	530 742	1 324 696	1 205 685	134 093	173 562
余留机制	80 243	87 742	85 716	92 147	225 092	230 370	136 299	173 055

资料来源：各实体的财务报表。

^a 2021 年简明摘要(A/77/240)报告的数字与本报告中 2021 年的这些数字之间存在差异，原因是管理当局进行了重报。

净结果

12. 审计委员会比较了 17 个被审计实体在 2021 年底和 2022 年底的财务执行情况净结果，如表 2 所示。审计委员会注意到 8 个实体在财政年度结束时有盈余，而 9 个实体报告有赤字。在这 9 个实体中，余留机制连续第四年出现赤字，而联合国维持和平行动连续第二年出现赤字。其余 7 个实体(联合国(第一卷)、国贸中心、开发署、人居署、近东救济工程处、项目署和联合国大学)在上一年出现盈余。

13. 联合国(第一卷)财务报表 2022 年的赤字为 3.65 亿美元，主要是由于赠款和其他转账增加，以及冠状病毒病(COVID-19)疫情恢复以来，与旅行和其他业务费用有关的费用增加。2022 年，联合国维持和平行动的赤字为 3.22 亿美元，原因是其他业务费用、用品和消耗品持续增长，以及摊款减少。开发署和国贸中心的赤字分别为 2 500 万美元和 250 万美元，原因都是自愿捐款减少。人居署记录了 1 600 万美元的赤字，主要原因是专用资金执行率较高以及收入确认的时间差异。近东救济工程处由于现金捐款收入减少产生了 1.22 亿美元的赤字。联合国大学方面，2022 年的赤字为 9 200 万美元，原因是联合国大学捐赠基金投资的公允价值发生不利变化，以及自愿捐款减少。项目署 2 900 万美元的赤字主要是由于确认了基础设施和创新可持续投资的投资减值以及净财务损失。余留机制报告了 547 万美元的赤字，主要原因是会员国取消前一年的承诺导致捐款减少，以及预算收入减少。

14. 总体而言，审计委员会注意到，13 个实体的盈余/赤字状况有所恶化，其余 4 个实体在这方面有所改善。这些实体各自的审计报告详细说明了这些变化的原因。

表 2

不同实体的盈余/赤字和净资产比较

(千美元)

实体	盈余或赤字		净资产	
	2022	2021	2022	2021
联合国(第一卷)	(364 703)	870 760	4 709 198	3 514 969
联合国维持和平行动	(322 444)	(55 026)	725 539	393 286
国贸中心	(2 505)	9 637	(8 032)	(43 739)
资发基金	85 790	39 516	397 894	309 432

实体	盈余或赤字		净资产	
	2022	2021	2022	2021
开发署	(25 446)	252 006	11 749 493	11 576 581
环境署	302 840	157 737	2 658 734	2 278 387
人口基金 ^a	89 126	294 071	2 166 365	2 015 351
人居署	(15 628)	31 282	375 632	380 060
儿基会	1 854 915	1 506 927	12 361 427	10 327 849
训研所	2 512	16 684	54 953	46 936
难民署	588 157	464 468	3 873 689	2 823 124
毒品和犯罪问题办公室	25 064	61 255	947 709	881 539
项目署	(28 780)	90 381	324 037	360 368
近东救济工程处	(122 163)	76 999	(13 410)	(101 487)
联合国大学	(91 920)	28 851	454 673	542 120
妇女署	130 815	150 726	1 190 603	1 032 123
余留机制	(5 473)	(4 405)	88 793	57 315

资料来源：各实体的财务报表。

^a 2021 年简明摘要(A/77/240)报告的数字与本报告中 2021 年的这些数字之间存在差异，原因是管理当局进行了重报。

15. 表 2 显示了 2021 年末和 2022 年末的净资产变化情况。截至 2022 年 12 月 31 日，15 个实体的净资产为正。国贸中心和近东救济工程处两个实体连续第四年出现负净资产。但是，与上一年相比，国贸中心的净资产增加了 3 570 万美元。这一增加主要是由于有条件安排的负债减少。与上一年相比，近东救济工程处的净资产增加了 8 810 万美元，原因是重估和其他准备金的大幅增加，这些准备金来自工作人员终止任用负债的精算收益。

16. 此外，审计委员会注意到，与上一年相比，人居署、联合国大学和项目署的净资产有所减少。人居署减少 443 万美元，原因是自愿捐款减少以及与索马里哈尔格萨项目有关的资产转让，该项目已经结束并移交政府。联合国大学净资产减少了 8 740 万美元，原因是非流动自愿捐款减少，以及投资公平市价贬值导致投资减少。项目署方面，净资产减少了 3 630 万美元，主要原因是基础设施和创新可持续投资的投资出现减值。

17. 相比之下，审计委员会还注意到，与前一年相比，联合国维持和平行动和余留机制的净资产大幅增加。与上一年相比，联合国维持和平行动的净资产增加了 3.3225 亿美元(84.48%)。这一增加主要是由于贴现率发生显著变化，雇员福利负债减少了 5.501 亿美元。余留机制的净资产比上一年增加了 3 148 万美元(54.92%)，主要原因是固定福利负债的精算收益为 2 547 万美元，法官养恤金的精算收益为 1 128 万美元。这些收益被当年业绩中 547 万美元的总赤字部分抵消。其余 12 个实体的净资产比上一年增加了 6%至 37%。净资产状况变化的详细原因在各实体的单独审计报告中讨论。

比率

18. 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，即偿付能力比率(资产总额/负债总额)、流动比率(流动资产/流动负债)、速动比率((现金+短期投资+应收款)/流动负债)和现金比率((现金+短期投资)/流动负债)。

19. 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 3)。一般认为，比率 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 3 附注中的说明。

20. 总体而言，所有实体的财务状况至少保持充足。大多数实体的流动性比率相当高，对于流动性比率接近或低于 1 的实体，其偿付能力没有直接威胁。

21. 比率高于 1 说明实体有能力偿还总体债务。在所有 17 个实体中，有 2 个实体的比率低于 1(近东救济工程处，0.99；国贸中心，0.98)。由于近东救济工程处和国贸中心负债的主要部分属于长期性质，主要由雇员福利负债组成，对偿付能力没有直接威胁，但需要加强长期资产状况。四个实体的偿付能力比率高于但接近 1(项目署，1.1；联合国维持和平行动，1.18；余留机制，1.65；联合国(第一卷)，1.68)。其余 11 个实体的偿付能力比率远远超过 1(在儿基会的 2.87 和资发基金的 21.46 之间)。

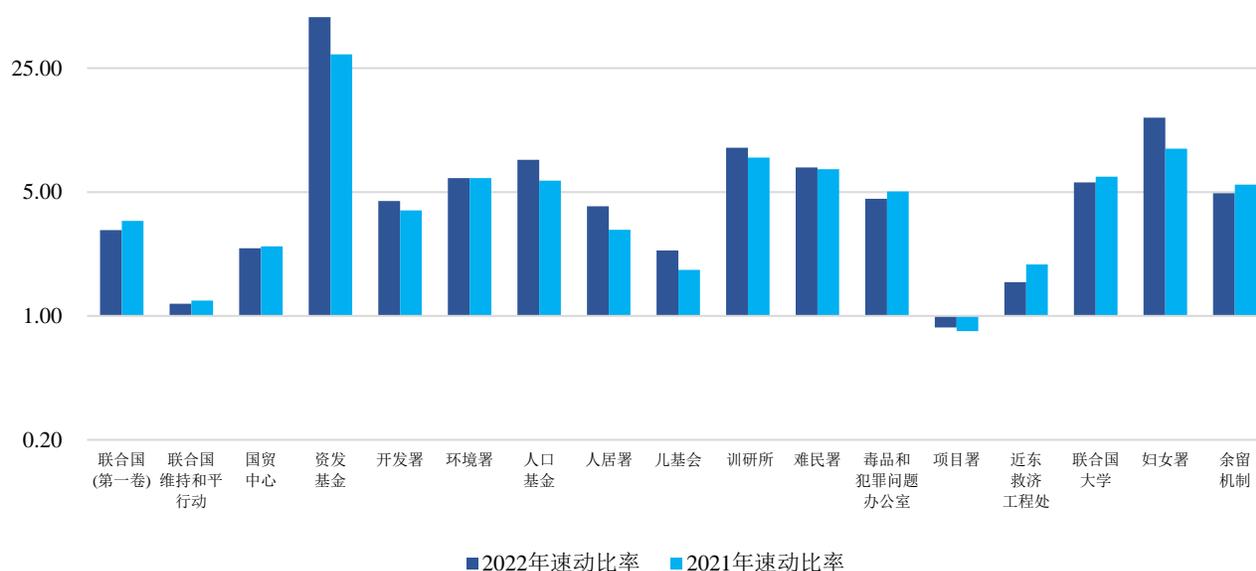
22. 审计委员会还注意到，联合国维持和平行动的现金比率仍低于 1，为 0.48(2021 年为 0.47)。不同维持和平特派团的现金比率差异很大；虽然一些特派团和支助活动的现金比率高于或接近 1，但截至 2022 年 6 月 30 日，其他特派团的现金比率接近零。

23. 项目署方面，审计委员会注意到，2022 年，流动比率(0.87)、速动比率(0.86)和现金比率(0.82)略有增加。但是必须强调，所有这些比率都低于 1。这些财务比率低于 1 的主要原因是，收到的所有项目现金预付款都被归类为流动资产，而总资金的一部分被投资于长期投资。在计算流动比率、速动比率和现金比率时，没有考虑这些长期投资。审计委员会还注意到，2023 年 2 月，项目署执行局批准从业务准备金中拨款 3 540 万美元，用于执行 2023 年全面应对计划。执行局还要求项目署根据支付实体在管理费中的比例份额，将其 1.238 亿美元的超额准备金迅速分配给支付实体。这一决定不影响项目署 2022 年的财务报表。

24. 图一对 17 个实体 2022 年和 2021 年的速动比率进行了比较。

图一

2022 年和 2021 年的速动比率



25. 尽管这些比率总体上显示有足够的偿付能力，并且流动性比率充足(联合国维持和平行动除外)，但应不断监测流动性趋势，以管理流动性风险。

表 3

截至 2022 年 12 月 31 日的比率分析

实体	偿付能力比率：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)	
	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021
联合国(第一卷)	1.68	1.43	3.28	3.81	3.05	3.44	2.31	2.69
联合国维持和平行动	1.18	1.09	1.32	1.38	1.17	1.22	0.48	0.47
国贸中心	0.98	0.90	2.56	2.55	2.41	2.47	1.18	1.34
资发基金	21.46	14.11	48.90	30.19	48.46	29.89	27.56	12.40
开发署	4.82	4.24	4.60	4.10	4.45	3.94	2.70	2.57
环境署	6.50	5.10	7.03	6.88	5.99	5.99	4.42	4.66
人口基金 ^e	5.71	4.49	8.61	6.67	7.60	5.80	5.04	3.84
人居署	4.05	3.03	4.40	3.23	4.16	3.06	2.12	1.77
儿基会 ^f	2.87	2.19	2.72	2.06	2.34	1.82	1.56	1.37
训研所	3.50	2.75	10.20	8.54	8.90	7.83	5.81	4.37
难民署	3.64	2.59	8.35	8.01	6.88	6.73	4.45	4.16
毒品和犯罪问题办公室	3.52	3.23	4.77	5.17	4.58	5.04	3.55	4.19
项目署	1.10	1.07	0.87	0.83	0.86	0.82	0.82	0.80
近东救济工程处	0.99	0.91	2.00	2.36	1.55	1.95	1.31	1.68
联合国大学	7.80	8.67	5.71	6.14	5.66	6.11	3.08	3.99

实体	偿付能力比率：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	
	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021
妇女署	9.88	6.95	14.54	9.95	13.13	8.79	7.50	5.10
余留机制	1.65	1.33	4.95	5.55	4.92	5.51	3.37	4.00

资料来源：审计委员会的审计报告。

^a 比率高(1 或更高)说明实体有能力偿付整体债务。

^b 比率高(1 或更高)说明实体有能力偿还其流动负债。

^c 速动比率比流动比率保守，速动比率不包括较难变现的存货和其他流动资产。比率越高，当前财务状况的流动性就越高。

^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 2021 年简明摘要中报告的数字与本报告中 2021 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 儿基会为支付离职后健康保险福利(非流动负债)而持有的流动投资被排除在这一比率分析之外。

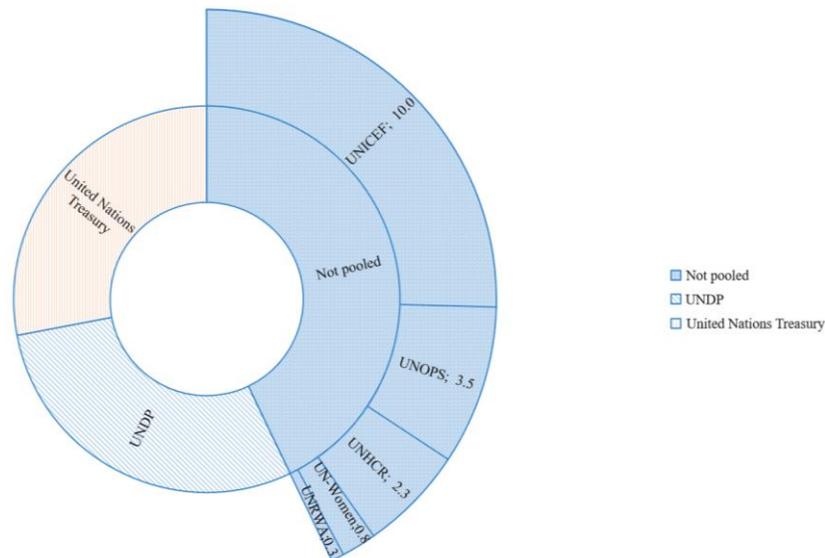
C. 现金和投资管理

26. 联合国及其数个基金和方案管理大量现金和投资。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”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，如图二所示，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。

图二

2022 年联合国现金和投资集合情况及其他^a

(十亿美元)



资料来源：各实体提供的财务报表和资料。

^a “未集合”是指未集合的资金或由另一联合国实体管理的资金。

27. 截至 2022 年 12 月 31 日, 8 个被审计实体² 参加了由联合国金库维持的投资池, 金库管理投资池中 109.8 亿美元的现金和投资。此外, 开发署根据涵盖本报告所列三个实体³ 的服务级协议, 为自己的方案和其他联合国实体管理共计 114.2 亿美元的投资。5 个实体(儿基会、难民署、项目署、近东救济工程处和妇女署)共有 168 亿美元的现金和投资, 未由其他实体集合或管理(见图二)。

28. 随着现金余额、交易量和支付货币的增加, 专业的现金管理变得至关重要。专业管理确保现金得到最佳利用, 降低风险, 提供准确的现金流预测, 确保合规性, 分散投资, 并利用技术高效管理财务运营。并且, 联合国及其基金和方案必须通过一项战略来管理资金, 以确保财务稳定、业务连续性、方案执行和财务问责。为了确保投资池的风险和回报得到适当管理, 联合国金库依靠一个专门的投资专业人员团队管理集合资金, 并向所有池参与者提供日常流动性。

29. 截至 2022 年 12 月 31 日, 17 个实体⁴ 的现金、现金等价物和投资情况见表 4。这类资产占有所有实体资产的大部分。13 个实体的资产占总资产的一半以上。项目署和联合国大学占总资产的 80%以上。

30. 总体而言, 投资(短期投资和长期投资, 见表 4)正在减少。例如, 项目署比上一年减少了 13.72 亿美元。截至 2022 年 12 月 31 日, 7 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、环境署、儿基会和项目署)的投资超过 10 亿美元。

表 4
截至 2022 年 12 月 31 日的现金、现金等价物和投资

(千美元)

实体	现金和 现金等价物		投资 (短期+长期)		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/ 在何处管理?
	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	
联合国(第一卷)	851 871	646 533	4 996 887	4 951 069	11 662 841	11 723 906	50.15	47.75	联合国金库
联合国维持和平行动	272 824	129 671	1 228 734	1 325 789	4 740 218	4 897 172	31.68	29.72	联合国金库
国贸中心	21 802	17 792	124 601	142 920	331 071	392 628	44.22	40.93	联合国金库
资发基金	63 668	15 618	175 353	163 930	417 342	333 038	57.27	53.91	开发署
开发署 ^a	867 595	963 660	8 542 427	8 954 366	14 822 233	15 150 882	63.49	65.46	开发署
环境署	243 628	167 354	1 450 620	1 357 750	3 145 273	2 833 780	53.87	53.82	联合国金库
人口基金 ^b	363 145	206 966	1 354 493	1 483 088	2 626 283	2 592 829	65.40	65.18	开发署
人居署	37 051	32 345	220 256	261 400	498 686	567 157	51.60	51.79	联合国金库
儿基会	1 008 802	604 378	8 958 688	9 281 138	18 980 615	19 031 685	52.51	51.94	未集合

² 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。

³ 资发基金、人口基金和训研所。所示投资余额还包括开发署外包给外部基金管理公司的投资。

⁴ 除养恤基金以外的所有实体。

实体	现金和 现金等价物		投资 (短期+长期)		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/ 在何处管理?
	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	
训研所	9 516	2 915	40 924	41 347	76 919	73 784	65.58	59.99	开发署
难民署	1 592 447	1 183 891	715 000	655 000	5 339 704	4 593 653	43.22	40.03	未集合
毒品和犯罪问题办公室	136 674	103 698	813 700	841 161	1 324 009	1 277 198	71.78	73.98	联合国金库
项目署	604 609	782 834	2 890 856	4 263 037	3 676 678	5 172 954	95.20	97.54	未集合
近东救济工程处	276 345	356 967	—	—	888 862	971 638	31.09	36.74	未集合
联合国大学 ^c	18 786	23 031	401 596	480 803	521 509	612 801	80.61	82.22	联合国金库
妇女署	122 040	101 227	638 398	644 328	1 324 696	1 205 685	57.40	61.84	未集合
余留机制	22 836	17 838	135 946	144 697	225 092	230 370	70.54	70.55	联合国金库

资料来源：各实体的财务报表。

^a 包括以信托余额形式持有的资金。

^b 2021 年简明摘要中报告的数字与本报告中 2021 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 在 4.2038 亿美元的现金和投资总额中，3.7608 亿美元(89.46%)为联合国大学捐赠基金，其投资由一家全球投资公司管理，并由养恤基金投资管理厅监督；3 243 万美元，即 7.71%，涉及与联合国金库集合的现金和投资。

D. 应收款

31. 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) 应收其他联合国实体的款项。

32. 截至 2022 年 12 月 31 日，表 5 所列 17 个联合国实体累计应收款总额(摊款、自愿捐助和其他应收款)为 194.85 亿美元(2021 年：182.81 亿美元)，一年或一年以上的未清应收款总额为 9.85 亿美元(2021 年：8.85 亿美元)，应收其他联合国实体款项为 12.20 亿美元(2021 年：10.63 亿美元)。

33. 审计委员会注意到，与上一年相比，8 个实体的应收款有所增加。应收款最多的实体是开发署，为 50.54 亿美元，原因是与供资伙伴的承诺和协议，包括对未来几年的承诺和协议。

34. 2022 年，环境署从其他联合国实体收到的应收款最多，为 6.75 亿美元。这是因为环境署、全球环境基金和世界银行之间的基本协议为期一年以上，而且这些资金由全球环境基金根据现金流需求，每两三个月向环境署支付 2 000 万美元。

35. 8 个实体的应收款超过 1 000 万美元，已拖欠一年或一年以上；1 个实体(余留机制)一年或一年以上的未清应收款占其应收款总额的 78%。

表 5
截至 2022 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		应收其他联合国实体的 款项	
	2022	2021	2022	2021	2022	2021
联合国(第一卷)	2 241 743	2 342 197	65 994	36 392	145 472	135 865
联合国维持和平行动	1 696 782	1 809 572	488 755	505 975	13 599	12 961
国贸中心	168 971	219 484	—	—	1 148	1 992
资发基金	174 050	149 148	246	215	1 917	16 333
开发署	5 053 938	4 800 232	28 980	25 291	32	312
环境署	1 095 099	979 527	234 936	236 666	674 646	646 449
人口基金 ^a	740 128	750 823	3 320	2 080	39 810	25 291
人居署	218 113	225 397	45 409	15 670	25 578	22 660
儿基会	4 979 354	4 125 847	37 485	13 694	206 238	155 246
训研所	19 885	25 635	10	—	4 929	2 236
难民署	2 010 391	1 947 432	9 346	3 873	78 816	20 538
毒品和犯罪问题办公室	326 404	289 944	9 095	1 047	7 865	5 928
项目署	145 798	87 003	15 721	2 946	18 387	5 479
近东救济工程处	31 028	39 516	2 765	2 166	154	1 209
联合国大学	44 963	55 021	1 598	87	95	44
妇女署	485 571	381 257	432	285	1 341	10 875
余留机制	52 444	52 956	40 811	39 038	—	75

资料来源：各实体提供的财务报表。

^a 2021 年简明摘要和本报告报告的 2021 年数字之间存在差异，原因是管理当局进行了重报。

E. 雇员福利负债

36. 雇员福利包括短期雇员福利、长期雇员福利、离职后福利和终止任用福利。

37. 离职后福利是指雇用结束后应付的福利，但不包括任用终止偿金。离职后福利包括养恤金计划、离职后医疗服务(离职后健康保险)、离职回国补助金以及在雇用结束时应付的其他整笔款项。养恤金福利通过养恤基金支付。

38. 不同实体的雇员福利负债状况(不包括养恤金福利)见表 6。14 个实体的此类负债占负债总额的四分之一(25%)以上；8 个实体超过负债总额的一半。资发基金、近东救济工程处、妇女署和训研所的雇员福利负债占负债总额的 80%以上。

39. 与上一年相比，所有 18 个被审计实体的雇员福利负债都有所减少。减少的主要原因是贴现率发生显著变化，降低了总负债的现值。

40. 离职后健康保险是为前工作人员及其受扶养人提供的一项健康保险计划，仅作为联合国缴费医疗保险计划原在职保险的延续提供，使在职期间和退休后的保险不出现中断。除近东救济工程处外，这种离职后医疗保健占有所有实体雇员福利负债的大部分。

41. 2022 年，离职后健康保险负债数额最高的是联合国(第一卷)、儿基会和联合国维持和平行动，这与这些实体工作人员众多的情况相符。

表 6
截至 2022 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	
	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021
联合国(第一卷)	5 017 102	6 337 567	6 953 643	8 208 937	72.15	77.20	4 341 145	5 503 890
联合国维持和平行动	1 629 713	2 189 350	4 014 679	4 503 886	40.59	48.61	1 208 980	1 731 936
国贸中心	154 165	186 189	339 103	436 367	45.46	42.67	138 043	167 077
资发基金	17 668	21 033	19 448	23 606	90.85	89.10	11 414	14 534
开发署	1 240 402	1 550 242	3 072 740	3 574 301	40.37	43.37	891 107	1 190 424
环境署	222 559	285 230	486 539	555 393	45.74	51.36	177 973	234 028
人口基金 ^b	348 005	445 665	459 918	577 478	75.67	77.17	278 368	367 082
人居署	38 073	47 513	123 054	187 097	30.94	25.39	27 712	34 845
儿基会 ^c	1 641 507	2 022 401	6 619 188	8 703 836	24.80	23.24	1 304 433	1 648 546
训研所	17 629	22 284	21 966	26 848	80.26	83.00	15 007	18 899
难民署	1 121 294	1 489 008	1 466 015	1 770 529	76.49	84.10	833 927	1 200 464
养恤基金	94 375	119 720	691 381	309 639	13.65	38.66	83 598	106 946
毒品和犯罪问题办公室	115 510	147 149	376 300	395 659	30.70	37.19	75 704	102 039
项目署	111 141	146 357	3 352 641	4 812 586	3.32	3.04	63 430	88 855
近东救济工程处	779 844	952 541	902 271	1 073 125	86.43	88.76	624	771
联合国大学	12 508	15 377	66 836	70 681	18.71	21.76	7 020	9 911
妇女署	108 093	135 097	134 093	173 562	80.61	77.84	77 196	103 506
余留机制	75 090	95 481	136 299	173 055	55.09	55.17	58 780	77 749

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 2021 年简明摘要中报告的数字与本报告中的 2021 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。

F. 收入

42. 表 7 显示 2022 年和 2021 年的收入总额。审计委员会注意到，在 17 个被审计实体⁵ 中，6 个实体显示 2022 年收入增加。增幅百分比从项目署的 1.24%到资发基金的 47.86%不等。

43. 在财政年度结束时，儿基会和联合国(第一卷)在 17 个被审计实体中收入最高。儿基会的总收入为 103.29 亿美元，比上一年增加约 17.59 亿美元(20.5%)。联合国(第一卷)报告的收入总额为 73.48 亿美元，显示减少 2.06 亿美元(2.7%)。

44. 资金来源方面，有 6 个实体在此期间收到了摊款。联合国维持和平行动收到会员国摊款的最大部分，这一期间的摊款收入达 63.43 亿美元，占收入总额的 93.7%。同时，联合国(第一卷)收入的 42.6%(31.31 亿美元)来自摊款，构成第二大部分。

表 7
2021 年和 2022 年收入总额比较

(千美元)

实体	收入总额		差异	占收入总额 百分比差异
	2022	2021		
联合国(第一卷)	7 348 269	7 554 473	(206 204)	(2.73)
联合国维持和平行动	6 768 863	7 210 428	(441 565)	(6.12)
国贸中心	155 946	160 509	(4 563)	(3.11)
资发基金	202 001	136 621	65 380	47.86
开发署	5 322 106	5 636 865	(314 759)	(5.58)
环境署	954 159	750 110	204 049	27.20
人口基金	1 531 969	1 617 622	(85 653)	(5.29)
人居署	187 850	204 079	(16 229)	(7.84)
儿基会	10 329 055	8 569 586	1 759 469	20.53
训研所	43 873	56 813	(12 940)	(22.81)
难民署	6 072 558	5 254 206	818 352	15.59
毒品和犯罪问题办公室	430 649	417 775	12 874	3.08
项目署	1 224 424	1 208 734	15 690	1.24
近东救济工程处	1 190 227	1 283 676	(93 449)	(7.28)
联合国大学	54 187	107 005	(52 818)	(49.53)
妇女署	671 066	681 468	(10 402)	(1.47)
余留机制	80 243	87 742	(7 499)	(9.09)

⁵ 除养恤基金以外的所有实体。

G. 费用

45. 表 8 列示两年(2022 年和 2021 年)的费用总额。审计委员会注意到, 被审计实体中, 14 个实体 2022 年的费用增加(增幅介于训研所的 0.01%至联合国大学的 86.95%之间)。

46. 在财政年度结束时, 在所有 18 个被审计实体中, 儿基会和联合国(第一卷)的费用最高。儿基会的费用总额为 85.41 亿美元, 比 2021 年增加了约 14.05 亿美元, 联合国(第一卷)费用总额为 77.13 亿美元, 增加了 10.29 亿美元。

表 8
2022 年和 2021 年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		人均工作人员费用	
	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021
联合国(第一卷)	7 712 972	6 683 713	3 096 451	2 930 515	19 250	18 138	160.85	161.57
联合国维持和平行动	7 091 307	7 265 454	1 726 293	1 839 459	11 631	11 800	148.42	155.89
国贸中心	158 451	150 872	76 251	76 202	424	426	179.84	178.88
资发基金	116 211	97 105	26 988	25 304	177	176	152.47	143.77
开发署	5 347 552	5 384 859	871 045	866 185	7486	7 689	116.36	112.65
环境署	651 319	592 373	207 823	201 926	1 330	1 287	156.26	156.90
人口基金 ^a	1 442 843	1 323 551	350 670	335 088	3 238	3 213	108.30	104.29
人居署	203 478	172 797	47 090	47 781	310	313	151.90	152.65
儿基会	8 541 219	7 135 931	1 792 064	1 716 192	16 729	15 905	107.12	107.90
训研所	40 361	40 129	14 092	13 346	91	96	154.86	139.02
难民署	5 484 401	4 789 738	1 411 292	1 260 716	15 707	14 097	89.85	89.45
养恤基金 ^b	83 040	99 010	56 779	54 903	363	345	156.42	159.14
毒品和犯罪问题办公室	405 585	356 520	150 571	147 520	936	903	160.87	163.37
项目署	1 222 875	1 145 198	121 940	135 691	620	720	196.68	188.46
近东救济工程处	1 312 390	1 206 677	736 251	741 890	27 768	28 031	26.51	26.47
联合国大学 ^c	146 107	78 154	19 607	18 170	142	137	138.07	132.63
妇女署	540 251	530 742	175 863	166 458	1 220	1 206	144.15	138.02
余留机制	85 716	92 147	64 686	70 316	439	488	147.35	144.09

资料来源: 各实体提供的财务报表和资料。

^a 2021 年简明摘要和本报告报告的 2021 年工作人员人数之间存在差异, 原因是管理当局进行了重报。

^b 费用总额数字仅代表行政费用, 因为养恤基金业务性质不同。

^c 根据公共部门会计准则的报告规定, 根据人员服务协议雇用的联合国大学订约人被视为雇员, 但根据《联合国工作人员条例和细则》的规定, 这些订约人不算工作人员。因此, 工作人员费用不包括人事服务协定的薪金。

H. 欺诈和推定欺诈

47. 联合国面临各种内部和外部欺诈风险。欺诈和腐败可能是个人的机会主义企图，如果不加以解决，累积起来可能会造成重大损失。如果犯罪人仅仅受到较轻或微不足道的惩罚，就可能会造成一种犯罪人似乎可以逍遥法外的文化。

48. 审计委员会承认，每个实体管理欺诈和推定欺诈信息的方式有所不同。但是，审计委员会试图统一各实体在本报告中披露的信息，但有一项谅解，即利用前几年的数据比较主要趋势是有帮助的。表 9 显示 2020 年至 2022 年连续三年各实体每年报告的欺诈和推定欺诈案件数，以及待决时间超过两年的案件数。各实体各自的审计报告载有详细说明。

表 9
过去三年报告的欺诈和推定欺诈案件数目

实体	欺诈或推定欺诈案件数目			待决时间超过两年的案件数目
	2022	2021	2020	
联合国(第一卷)	108	92	111	43
联合国维持和平行动	127	124	123	20
国贸中心	—	—	—	—
资发基金	1	1	—	1
开发署	42	35	65	24
环境署	3	7	8	4
人口基金	41	49	58	78
人居署	—	—	—	—
儿基会	193	152	107	31
训研所	—	—	—	—
难民署	52	97	102	1
养恤基金	—	—	—	—
毒品和犯罪问题办公室	11	30	12	4
项目署	99	56	66	—
近东救济工程处	34	47	48	10
联合国大学	—	—	—	—
妇女署	5	16	12	—
余留机制	1	—	—	—

资料来源：各实体提供的财务报表和资料。

49. 审计委员会注意到，过去两年 18 个实体中有 12 个报告了欺诈或推定欺诈案件。在这些实体中，5 个实体 2022 年的欺诈和推定欺诈案件比上一年有所减少，其余 6 个实体有所增加。资发基金在 2021 年和 2022 年各报告了一起案件。

50. 过去三年案件总数有所增加，从 2020 年的 712 起增加到 2022 年的 717 起。在这些案件中，涉及 10 个实体的 216 个案件未决时间超过两年。在这 216 个案例中，联合国(第一卷)、人口基金和儿基会分别占 20%、36%和 14%。

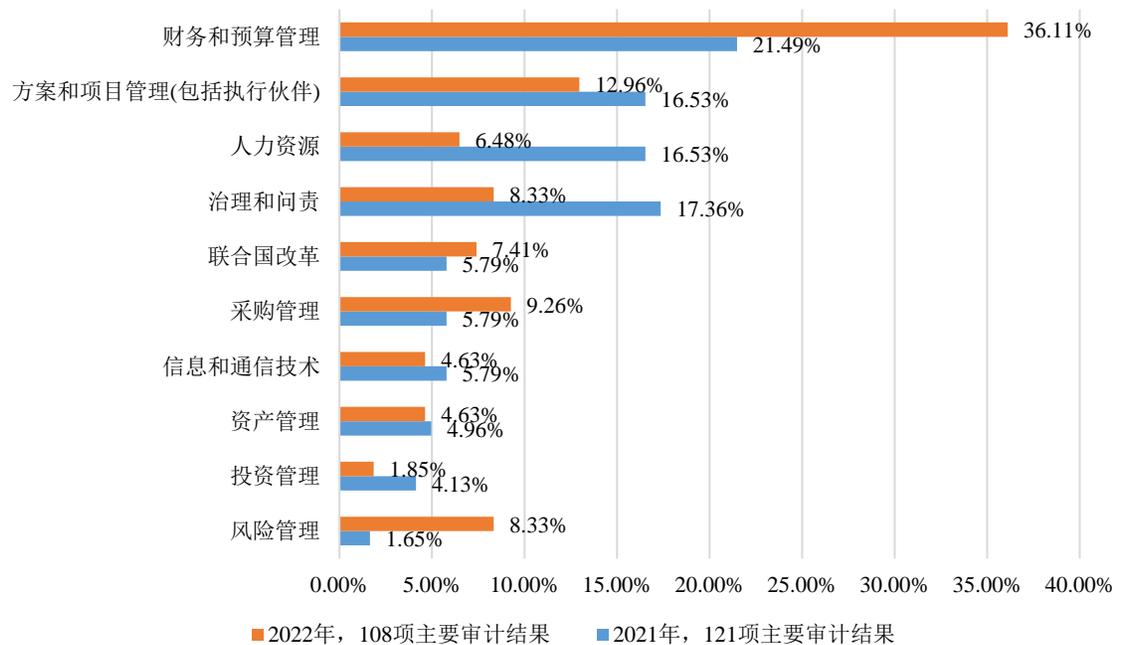
三. 主要审计结果和建议

51. 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。

52. 在此背景下，本报告按类别重点介绍了根据为 2021 年 12 月 31 日终了年度和 2022 年 12 月 31 日终了年度开展的审计，各实体的单独审计报告中提出的主要审计结果。图三列出了这些类别的详情。

图三

2021 年和 2022 年按类别列示的主要审计结果



53. 财务和预算管理、方案和项目管理、采购管理占 2022 年全部审计结果的 58%。

54. 在审计委员会 2022 年确定的主要审计结果中，39 项(36.11%)涉及财务和预算管理，而 2021 财政年度为 26 项(21.49%)，这两项都占最大部分。2022 年的财务和预算管理结果涉及费用回收、自愿捐助、不活动基金以及预算编制、执行和报告等。行政和预算问题咨询委员会在其关于 2021 年 12 月 31 日终了期间财务报告和已审计财务报表以及审计委员会报告的报告(A/77/574)中，对缺乏和不遵守预算管理条例和细则以至于削弱预算纪律和控制的情况提出了具体关切。例如，在这方面，审计委员会确定了五项主要审计结果，涉及拟议预算中预算外资源报告不足、由于资产分配规则不明确拟议预算不准确、以及家具和设备持续超支。

针对这些关切，并考虑到财务和预算管理的重要性及其对联合国各实体执行任务和管理资源的意义，本报告列入了一个专门章节，述及 17 个实体 2022 年的财务和预算管理(见下文第四节)。

55. 2022 年和 2021 年，与方案和项目管理有关的审计结果分别占主要审计结果总数的 12.96%和 16.53%。一些审计结果涉及赠款项目集中管理不足、项目提前终止和启动阶段准备不足。

56. 根据审计委员会对主要审计结果的分析，第三个最受关注和强调的类别是采购管理，在 2022 年和 2021 年分别占主要审计结果总数的 9.26%和 5.79%。影响公平竞争效力和采购总体效率的困难，以及优化供应商数据库的必要性，是 2022 年确定的涉及采购管理的一些主要审计结果。

57. 在以下各小节中，审计委员会介绍了对本报告所述 17 个联合国实体中每个实体进行的 2022 年 12 月 31 日终了年度财务和业绩审计的主要审计结果和建议。

A. 联合国(第一卷)

账户和财务报告

58. 2022 年的收入总额为 73.5 亿美元，比 2021 年的 75.5 亿美元略有减少，主要原因是自愿捐助减少了 4.1 亿美元。费用方面，2022 年的总额为 77.1 亿美元，比 2021 年的 66.8 亿美元增加 10.3 亿美元(15%)，这主要是由于赠款和其他转让增加了 6.3 亿美元，以及与差旅费和其他业务费用有关的费用自冠状病毒病疫情恢复以来大幅增加。

59. 2022 年的净资产增加了 12 亿美元(34%)，从截至 2021 年 12 月 31 日的 35.1 亿美元增加到截至 2022 年 12 月 31 日的 47.1 亿美元，这主要是由于雇员福利负债的精算收益(15.1 亿美元)。

60. 2022 年的整体财务状况相对健康。就经常预算和相关基金而言，2020 年、2021 年和 2022 年底的现金比率分别为 0.26、0.76 和 0.69，表明流动性状况相对较好，但仍存在周期性现金短缺。由于周期性现金短缺，2022 年经常预算继续从周转基金借款。2022 年底，没有从周转基金、特别账户或已结束的维持和平特派团借款。

61. 行政当局告知审计委员会，虽然年终欠款增加的趋势已经扭转，但经常预算收款的波动增加了不确定性和仓促年终支出的风险。因此，行政当局需要更加充足和可预测的流动性，确保经常预算业务的执行。

预算管理

62. 拟议方案预算中用于人道主义援助(第 27 款)的拟议经常资源和预算外资源总额仅包括人道主义事务协调厅直接执行的已获授权的方案活动的支出，2020 年至 2022 年的支出为 3.52 亿至 3.64 亿美元。根据相关财务报表，2020 年至 2022 年来自国家集合基金、中央应急基金和特别指定给执行伙伴的捐款的赠款和转账从 15.5 亿美元到 25.6 亿美元不等，不包括在拟议预算外资源内。这导致财务报表和

方案预算的列报方式不同。审计委员会注意到拟议方案预算政治事务款(第3款)也有类似情况,其中建设和平基金没有披露,其2022年的支出为1.9558亿美元。

63. 一些抽样特别政治任务的车辆和计算设备拟议预算不准确的情况极为严重。例如,在2020年年底编制2022年拟议预算时,13个特派团(19个抽样特派团中的68%)的现有乘用车保有量已经超过2022年车辆标准配置,19个特派团(共38个特派团中的50%)的现有计算设备保有量已经超过2022年标准配置和备件数量。

64. 截至2022年12月31日,15个特派团(19个抽样特派团的79%)的实际车辆保有量超过了2022年的标准分配数量,26个特派团(共38个特派团的68%)的实际计算设备保有量超过了2022年的标准分配和备件数量。

65. 审计委员会注意到,2019年至2022年,家具和设备超支呈上升趋势。2022年,所有36个款次的家具和设备支出共计4979万美元,超支率为71%,其中政治事务款次超支数额最大,为1648万美元。这可能表明这方面的总体内部控制机制需要进一步改进。例如,2022年,联合国苏丹综合过渡援助团在家具和设备方面超支34%,总支出为326万美元,其中130万美元用于45辆汽车,49万美元用于429台计算机设备。截至2022年12月31日,该特派团共有231名工作人员,持有149台车辆和594台计算设备(包括134台闲置设备)。

66. 2022年,在18个抽样特别政治任务中,47%的移动设备服务费用涉及非官方通信,30%的人员因私使用移动设备。2018年至2022年,在18个抽样特派团共计239万美元的私人通话费用中,143万美元(60%)没有收回,230万美元(96%)没有退还给经常预算相关基金。

67. 根据审计委员会关于财务执行情况报告中特别承付款披露不足的意见,关于2022年方案预算的财务执行情况报告(A/78/89)附件十和十一概述了2019年和2020年产生的特别承付款的设立、使用和注销情况。

费用回收服务

68. 截至2022年12月31日,10RCR基金(费用回收基金)下的费用回收服务累计盈余总额为4.5292亿美元,比2021年年底余额增加438万美元,表明2022年年度盈余管理有所改善,但累计盈余的上升趋势尚未逆转。与年度10RCR费用(即准备金率)相比,各实体的累计盈余百分比差异很大,从51%到321%不等。

创收活动

69. 过去七年(2016年至2022年),创收活动一直处于亏损状态,累计亏损总额达2350万美元,如果这些亏损不能从相关活动的净业务收入中弥补,可能会给会员国带来额外负担。例如,截至2022年12月31日,与餐饮业务有关的累计亏损总额为700万美元,比2016年底的数额增加了247倍。

基金管理

70. 截至 2022 年 12 月 31 日，第一卷实体管理着 139 个信托基金，现金余额为 27.5 亿美元，比 2020 年底增加了 11%。截至 2023 年 3 月 4 日，金额为 1.35 亿美元的 1 755 笔赠款(占现金余额总额的 4.8%)被列为“业务上正在结束/已经结束”，平均持续 24 个月处于业务上的结束阶段。此外，被列为已结束的 48 项赠款的未用余额共计 139 万美元。

71. 关于 64CFA 基金(建筑基金)，从 2016 年到 2022 年，现金余额总体呈上升趋势，截至 2022 年 12 月 31 日，现金余额总额为 1.4083 亿美元，比 2016 年底增加了 240%。增加的主要原因是拟议预算中的资源要求与项目实施的进展不匹配。行政当局解释称，这种情况受到冠状病毒疫情期间实施的限制以及随后的全球供应链中断和通货膨胀的严重影响，抑制了有效的采购和交付。

健康保险计划

72. 2018 年以来，总部以外指定工作地点的联合国当地征聘工作人员的医疗保险计划持续出现赤字，导致截至 2022 年 12 月 31 日准备金余额与每月平均费用用的比率为 0.72，远低于建议的 6 至 8 个月平均索赔费用的准备金水平。此外，联合国全球保险计划、Cigna 牙科保险计划和 Actna 保险计划的准备金水平高于平均 4 至 8 个月索赔费用的建议上限。

资产管理

73. 通过抽样实物核查和进一步调查，审计委员会注意到联合国总部遗产管理中的三个主要缺陷。第一，遗产项目的实际状况与其在“团结”项目中的记录存在一些差异。第二，联合国秘书处大楼下的仓库不是储存遗产物品的理想条件。第三，一些遗产项目没有得到适当管理，甚至位于危险的环境中。

74. 审计委员会发现了非洲厅翻新项目管理中的一些缺陷。首先，行政当局在承包商获得合格的二级供应商资格之前授予项目，因此没有完全遵守《联合国采购手册》的要求。第二，当承包商无法履行义务时，行政当局没有及时终止合同。第三，在合资企业对合同终止费用的责任方面缺乏行动。这些缺陷导致核准的项目时间表推迟了 42 个月，并因终止初始合同造成初步估计损失 369 万美元。

75. 战略遗产计划小组称，该项目的完工时间最初定于 2023 年底，现已延长至 2025 年 12 月，根据一项独立风险分析，完工时间可能推迟至 2026 年 7 月。这一延误需要延长审计委员会的审计工作，以在 2026 年提交单独的审计报告。

人力资源管理

76. 截至 2022 年 12 月 31 日，第一卷中报告的五个联合国业务实体雇用了开发署约聘的 1 398 名工作人员。这些工作人员由各实体的预算外资源供资，但由开发署通过服务级协议聘用。审计委员会注意到，人道主义事务协调厅设立超过一年的 10 个职位(2 个助理秘书长、5 个 D-2 和 3 个 D-1)没有寻求适当立法机构的批准，最早的职位(助理秘书长)是在 2012 年设立的。

77. 截至 2022 年 12 月 31 日，“T”公司通过分别于 2005 年、2009 年和 2020 年签署的三份合同聘用了 1 306 名人员，为联合国秘书处提供信通技术支持服务。这表明秘书处严重依赖 T 公司提供信通技术人员配置支持服务，而由经常预算供资的信通技术工作人员总数为 1 629 人。截至 2023 年 5 月 4 日，这些合同的实际支出总额为 10.1 亿美元。并且，1 013 名约聘人员(78%)为秘书处工作了一年以上，其中 145 人工作了 10 年以上，最长的工作了 17 年。此外，T 公司在最终获得合同时没有达到最初的强制性资格预审标准。另外，秘书处没有对招标过程进行足够的规划，导致错失机会，现有合同没有按照设想得到及时更换。此外，招标过程也存在缺陷，包括缺乏公平性和透明度。

78. 政治和建设和平事务部设立了一个 P-5 职等的职位，负责为安全理事会建设一个网站，已经为此选定了一人，为期三个月；然而，该部门没有发布临时职位空缺。在职位管理和甄选过程中发现了重大缺陷，需要进行审查，包括是否存在利益冲突风险。

供应链管理

79. 程序方面，采购过程组织良好。联合国全球采购网登记系统确保投标文件可以追踪。审计委员会对这一合同数据库进行了分析，并随机研究了总部采购司进行的 18 项采购活动。

80. 审计委员会发现，投标档案总体保存良好且完整。然而，审计委员会注意到一系列问题有可能阻碍公平竞争的有效性和采购的总体效率。本组织在动员最适合需求的供应商方面存在困难。这主要是由于：(a) 在合同前阶段对潜在申请人了解不足；(b) 招标过程缺乏竞争；(c) 合同时间框架时间较长；(d) 一些现有合同经常修改，而不是诉诸新的竞争阶段；(e) 公开竞争规则经常出现例外情况；(f) 存在所有可能降低采购过程效率的问题。

管理改革

81. 审计委员会审查了 16 个现有的主要业绩指标，并注意到以下情况：(a) 一些主要业绩指标与权力下放相关性不足，包括 120 天征聘目标、全体员工强制性学习、及时向服务提供商付款和旅行提前订票政策；(b) 目前的监测和分析没有系统地促进更细致和更有针对性的分析，无法确定哪些业绩不佳实体对一些关键业绩指标的业绩有更大的影响。

发展改革

82. 2022 年支出增加后，为驻地协调员系统供资的特别用途信托基金出现了 3 651 万美元的赤字，使基金的累计现金余额降至 4 086 万美元——比业务所需要的 4 200 万美元现金储备少 1 14 万美元。流动性下降是资金缺口以及承诺兑现延迟综合影响的结果。流动性挑战可能会妨碍驻地协调员系统充分执行任务和满足利益攸关方日益增加的加强协调努力的要求的能力。

83. 截至 2022 年 12 月 31 日，在 113 名驻地协调员中，42 名(37%)来自西欧和其他国家集团的 8 个国家，10 名(9%)来自 3 个非洲国家。同时，驻地协调员人才库

中的 189 个人来自 69 个国家, 仅占 193 个会员国总数的 36%, 其中 92 人(49%) 来自西欧和其他国家集团。

与和平与安全事务有关的业务活动

84. 应“I”会员国政府的请求, 联合国伊拉克援助团于 2011 年与会员国 I 签署了一份谅解备忘录, 以便在“M”组织被许多会员国列为外国恐怖组织时转移该组织的成员。政治事务部(现为政治和建设和平事务部)在 2016 年和 2021 年分别从会员国“ A ”收到 1 800 万美元和 341 000 美元的自愿捐助, 用于支持 M 组织的成员迁移到会员国“ B ”, 并支持后者向 M 组织的成员提供永久居民身份。考虑到这些案件的敏感性, 审计委员会认为, 需要向相关理事机构进行正式报告, 以确保透明度。

85. 政治和建设和平事务部-和平行动部共享组织结构, 是和平与安全改革的关键举措之一, 但没有在拟议预算文件中得到适当反映。此外, 协调和共享服务主任办公室没有制订综合工作计划来确保这两个部的任务适当纳入这两个部的工作计划和成果框架。

人道主义事务

86. 截至 2022 年 12 月 31 日, 13 个国家和一个专题领域(霍乱)被选定为预期行动的试点国家或领域。关于最初选择 43 个国家的信息, 包括与外部人道主义机构和主要捐助者的协商, 没有记录在案, 也没有记录将 43 个国家的范围缩小到 15 个可能候选国家的具体详细理由。此外, 没有提供关于内部协商进程的书面记录, 该进程产生了由 13 个国家和一个专题领域组成的拟议组合, 供紧急救济协调员作出最后决定。

信息和通信技术

87. 审计委员会注意到, 没有明确界定的指南详细说明哪些信通技术活动应由中央决定和监测, 哪些活动需要下放给实体负责人以获得业务自由, 也没有指南规定信息和通信技术厅与各实体之间的制衡。审计委员会还注意到, 架构审查委员会、信通技术政策委员会、信息安全委员会和技术创新治理委员会成员的代表性和业绩不符合其职权范围的要求。

88. 审计委员会在整个报告中提出了建议。主要建议是行政当局:

- (a) 在预算文件中适当披露收到的资金, 以确保透明度;
- (b) 更新《标准费用和比率手册》中的车辆持有比率和相关指南以及计算设备分配“比率”, 帮助特派团提高今后车辆和计算设备拟议预算的透明度和质量;
- (c) 根据大会确定的参数, 继续监测预算执行情况, 特别是家具和设备方面持续超支的实体的预算执行情况;
- (d) 通知各实体实施移动通信服务回收和退款机制, 以确保及时回收非官方移动通信服务费用并将其退还给经常预算;

(e) 根据相关政策和指南，加快审查费用回收基金(10RCR)余额和相关准备金水平，以确保能够以更高效和有效的方式利用该基金，并将总体基金余额维持在适当水平；

(f) 请业务支助部、全球传播部和其他负责实体，继续审查其创收活动，并采取适当措施尽量减少损失，避免给会员国带来潜在的财政负担；

(g) 继续支持各办事处和部门加强自我监测，制定关键业绩指标，说明需要根据捐助方协议进行财务结算的业务上已完成的赠款、闲置赠款的赠款主数据状况以及相应的未用项目余额和现金余额；

(h) 根据实际项目执行情况和订正项目时间表，改进多年基本建设预算所需资源的编制，以限制每个预算期结束时项目的未用余额；

(i) 建立联合国管理医疗保险计划的体制机制，以便定期审查计划的执行情况，提出费率调整建议，并密切监测计划的准备金余额以确保其可持续性；

(j) 对联合国总部仓库的环境进行专业评估，并采取必要措施确保遗产资产的安全储存；

(k) 对非洲厅翻修项目的采购流程进行彻底审查，以确保完全符合相关条例；

(l) 确保人道主义事务协调厅与机构间常设委员会和开发署合作，加强对这些高级职位的管理，以确保他们受到充分监督；

(m) 对信通技术人员配置支助处进行彻底的员工队伍审查，并避免过度依赖第三方订约人员；

(n) 审查以前招标中出现的采购问题，以确保吸取的经验教训纳入新的采购流程，并符合同样的要求，以确保采购流程符合联合国采购原则；

(o) P-5 职位的管理和甄选过程进行审查，包括确定可能出现的任何缺陷以及是否存在利益冲突的风险，并根据这次审查的结果考虑采取进一步的适当行政行动；

(p) 审查后在总部合同委员会一级发布年度报告，重点是应广泛分享的关键改进领域和良好做法；

(q) 探讨如何系统地审查和更新供应商数据库以及被选定授予合同的供应商的财务信息；

(r) 加强与联合国系统其他机构、基金和方案在供应商制裁方面的协调，以评估在中期建立一个供应商联合委员会以协调程序和行动的可行性和利益；

(s) 对现有关键业绩指标进行审查，确保在转向“团结”项目分析之前仅把衡量决策影响的关键业绩指标用于监测权力下放，并对权力下放监测的优先结果进行更加细化和更有针对性的分析；

(t) 采取措施确保流动性充足，为短期业务需求提供资金，包括确保采取措施及时收回未清应收款，并制定涵盖短期、中期和长期计划的全面情景分析，以应对潜在的流动性挑战；

(u) 确保在尽可能广泛的地域基础上征聘驻地协调员和驻地协调员人才库成员；

(v) 确保透明度，并向相关理事机构报告这种性质的活动；

(w) 在相关次级方案下提及共享结构，以更好地反映改革结构，并在相关工作计划和相关执行情况报告中反映共享结构及其任务；

(x) 详细记录紧急救济协调员关于选择预期行动国家的最后决定的理由；

(y) 在拟议的信通技术问责框架中澄清中央控制和业务自由之间的平衡，并在指定实体获得信通技术认证时建立标准和评估方法。

B. 国际贸易中心

89. 截至 2022 年 12 月 31 日，国贸中心的开放承付款总额为 2 890 万美元，其中 14 338 美元(0.05%)、71 万美元(2%)和 474 万美元(16%)分别在 2019 年、2020 年和 2021 年产生。

90. 国贸中心 2022 年对优先国家的交付率为 73%，低于其 2022-2025 年战略计划中 80% 的目标。两项成果指标(A4、C4)没有达到 2022 年的整体目标(110、4 000)，实际完成结果分别为 76(69%)和 3 141(79%)。

91. 国贸中心没有实现 2022 年的目标空缺率，19 个征聘案例(35%)耗时超过 80 天。包括 D-1 和 P-4 员额在内的几个关键职位(经常预算员额)长期空缺。

92. 审计委员会提出以下主要建议，即国贸中心：

(a) 加强对开放承付款的审查，遵守《联合国财务条例和细则》规定的有效期和相关行政程序；

(b) 加大努力在优先国家实现交付目标，并在项目和部门一级加强目标设定和报告的问责；

(c) 根据年度业务目标，加强空缺管理，并采取措施改进招聘时间表，特别是关键领导职位的招聘时间表。

C. 联合国资本发展基金

93. 资发基金目前在预算和实际金额对比报表(报表五)中提供的预算信息完全符合《公共部门会计准则第 24 号：财务报表中预算信息的列报》。但在附注 7 中，《公共部门会计准则第 24 号》第 47 段要求的实际金额和净现金流量之间的对账应予以修改。

94. 如《2022-2025 年期间新战略框架》所示，资发基金面临多种风险，主要受资发基金针对最不发达国家的核心任务和资发基金优先领域扩大的影响，这可能使该组织偏离最初任务。资发基金与开发署的关系也往往会产生特定风险。

95. 资发基金企业风险管理政策的架构和内容在很大程度上依赖于开发署政策中规定的方法和流程，该政策提供了一致性，但也意味着资发基金业务模式和干预手段的具体特征可以得到更好的体现。此外，该政策于最近出台，需要加以改进，以建立一个更成熟的系统，加强风险登记册方法的准确性，制定适合的风险偏好声明，并按照开发署的做法任命一名首席风险官。最后，资发基金需要充分利用 Quantum+过渡进行风险管理。

96. 审计委员会在审计的基础上建议资发基金：

(a) 更准确地衡量偏离《公共部门会计准则》的影响，并尽快为实施新标准——《公共部门会计准则第 48 号》做好准备；

(b) 核对财务报表的预算和现金流动状况；

(c) 在考虑从加强一体化到加强隔离的各种可能选择之后，与开发署合作重新界定与开发署的机构和业务关系；

(d) 审查风险管理政策，以更好地适应需求；

(e) 制定自己的风险偏好声明；

(f) 将首席风险官的职责分配给一位现任高级行政人员；

(g) 到 2023 年底完成风险登记册向 Quantum+的过渡。

D. 联合国开发计划署

97. 开发署错误地预先记录了由国际金融机构资助的政府费用分摊合同的收入，而不是根据对某些存在信用风险的捐助者的现行收入确认政策以现金为基础，这将导致 2022 年收入大幅高估。因此，在财务报表的最终版本中作出了 5.18 亿美元的调整。

98. 开发署根据《公共部门会计准则第 26 号：现金产出资产的减值》进行了应收款账龄分析，但没有全面进行。根据审计委员会的调查结果，在财务报表的最终版本中，对全球环境基金应收款记录了 3 100 万美元的减值调整。

99. 审计委员会审查了截至 2022 年 12 月 31 日的雇员福利负债，注意到开发署医疗保险计划 1.337 亿美元的资金需求没有通过系统中的专门基金进行跟踪，这可能会妨碍开发署的监测和监督能力，从而影响其解决任何可预见的资金困难的能力。

100. 开发署目前在报表五中提供的预算信息完全符合《公共部门会计准则第 24 号：财务报表中预算信息的列报》。但在财务报表附注 6 中，《公共部门会计准则第 24 号》第 47 段要求的实际金额和净现金流量之间的对账应在更具可比性的基础上进行。

101. 审计委员会审计了开发署将联合国驻地协调员职能与开发署驻地代表职能脱钩的实施情况。

102. 按照大会和联合国开发计划署执行局的要求，开发署在短时间内预见并实施了复杂的过渡。实施改革取得了成功，新的驻地协调员办事处从 2019 年初开始投入有效工作和运作，并且没有对开发署的运作及其方案的实施造成过度干扰。

103. 人力资源管理是一个关键问题。开发计划署成功地及时征聘、任命和培训了新的驻地代表。改革还对开发署外地国家办事处的管理产生了深远影响。

104. 审计委员会适当注意到对开发计划署脱钩的预算后果进行明确和全面评估的困难。造成这一困难的部分原因是脱钩进程的渐进性质，以及协调职能长期以来一直被纳入方案的核心结构。开发署每年可能节省的费用估计在 1 400 万至 3 400 万美元之间。

105. 关于后台职能，脱钩进程对开发署历来作为联合国系统的服务提供者和支柱所发挥作用的影响不大。开发计划署甚至作出战略承诺，继续在国家一级发挥“促进者”的作用。但问题仍然存在：开发署今后应在多大程度上重视这种后台职能。

106. 关于开发署在发展领域的核心活动，大会第 72/279 号决议重申了最初为开发署设想的整合者作用。提供综合解决方案是开发署的 DNA。但在驻地协调员和开发署驻地代表之间职责的业务划分方面，进一步澄清可能有助于减少与客户和利益攸关方发生误解的风险。脱钩进程似乎是强化和巩固开发署在联合国发展议程中的核心作用的一个独特机会，其依据是，与其他多边或双边发展行为体相比，开发署的关键资产之一是它能够与其他联合国实体建立特殊的伙伴关系。

107. 从本质上来说，发展业务介入了一个充满风险的世界。开发署面临的风险首先来自发展工作的风险性质。风险也可能产生于内部或外部原因，经常发生或者由于其或多或少的独特性而更难预测，并威胁到开发计划署战略或业务活动的完成。开发署似乎正处于一个转折点，因为该组织今天面临的若干战略风险，特别是与资源和声誉有关的风险，具有关键性质，构成了具体挑战。

108. 早在首次出台企业风险管理政策之前，开发署就一直在管理日常业务的风险。确实有各种各样的风险管理工具，企业风险管理政策构成了这些工具的总体框架，开发署审计和调查处在其中发挥重要作用，并在实践中超出了第三道防线的范围。

109. 审计委员会研究了两个具体案例研究，分析开发署在具体和高影响领域的风险管理——企业资源规划从 Atlas 过渡到 Quantum，以及全球环境基金 2020 年内部审计。可以从这些案例中吸取经验教训，包括需要确保将与重大企业项目相关的高风险提升到适当的级别，以及需要更好地了解实地执行工作的主要挑战。

110. 实施企业风险管理政策是开发署的高度优先事项，已经经历了一系列渐进的改进，特别是通过逐步但仍未完成的整合各种要素、开发适当信息技术工具和平台以及最近通过风险偏好声明。审计和调查处在为这一改进途径提供关键指导

方面发挥了关键作用。仍然可以强调一些要素，特别是关于风险管理框架的成熟度，包括在操作层面使用最近通过的风险偏好声明，以及在识别、评估和减轻风险方面执行该声明。

111. 最终，开发署的风险管理将受益于与更广泛的问责制度的进一步挂钩，特别是在内部控制、方案规划和预算以及成果和业绩领域。

112. 开发署目前在发展政策方面面临特殊挑战，包括：(a) 一些捐助者倾向于强调对危机的紧急人道主义反应，而不是预防和解决影响长期发展的结构性因素；(b) 暴露环境中行动的政治敏感性；(c) 难以确保利益攸关方在实地的一致和协调。

113. 在此背景下，开发署开展大量活动，以实现关于促进公正、和平和包容性社会(治理)的可持续发展目标 16。截至审计之日，开发署管理近 1 400 个项目，是 2022 年每个可持续发展目标的第二大支出项目(8.78 亿美元)。但是，这种支出几年来一直在下降，主要原因是阿富汗法律和秩序信托基金等大型多方捐助者举措逐渐减少和终止。

114. 根据开发署与 2018-2021 年战略计划一起制定的任何标志性解决方案，五分之二的可持续发展目标 16 项目产出没有得到重视。此外，大量涉及“治理”活动的项目没有明确记录，与目标 16 和开发署标志性解决方案 2(加强有效、包容和问责的治理)都不相关。然而，开发署强调，与治理和目标 16 相关的项目之间不应有直接联系，因为环境、贫困和卫生等领域的治理活动可以与更直接涉及这些领域的目标挂钩。

115. 由于活动标记方面的缺陷和不一致，开发署参与可持续发展目标 16 议程的努力并非总能通过战略计划的成果框架得到充分体现。这主要是因为开发署 2022-2025 年战略计划的综合成果和资源框架旨在根据商定的成果和产出，而非具体的目标来衡量交付情况。

116. 对于某些项目，审计委员会注意到开发署使用的不同信息和技术应用程序之间报告的数据存在差异。开发署用于输入和使用实物和财务数据的各种软件应用程序有不同的用途，但没有框架文件来澄清这些数据的用途、记录方式以及与项目有关的结果。

117. 用于将项目产出与国家方案文件和战略计划挂钩以及用于选择可持续发展目标具体目标的整体规划系统平台，可在 2022 年之前修改所有数据条目，无需任何安全检查。虽然目前使用 Quantum，但项目产出和国家方案文件产出之间的联系仍然存在这种脆弱性，尽管 Quantum 增加了一道安全保护，防止对国家方案文件成果目标和指标的任何未经授权的更改。

118. 通过实践社区，开发署在内联网上有大量与治理相关的实质性知识产品，并可依赖可持续发展目标 16 中心等平台。这种分散的信息可以集中于一个虚拟图书馆，以便于识别所产生的知识，并更好地展示开发署的成就。全球政策网络旨在确定和汇集开发署工作人员的治理专门知识，作为正在进行的利用人工智能平台的能力摸底工作的一部分。但是，验证平台成员技能的程序仍未完成，资金

也得不到保障。应更好地规划和调动由开发署人员技能组成的全球治理专门知识，无论是在内部还是为各国政府和公共当局等关键利益攸关方。在完成内部能力和概况更新和审查后，应建立一个机制，以更加动态的方式提供和部署专门知识。其后，除传统的项目执行之外，还可以建立一个治理相关专门知识的综合供应，并与潜在的受益者和捐助者共同利用，这种供应甚至可以成为开发署的创新收入来源。

119. 总部一级的五个区域局，包括区域内的五个中心，监督国家办事处的活动。它们在从实地反馈问题，特别是向奥斯陆治理中心反馈问题方面的作用可以得到加强。他们的支助活动没有具体审查，也不包括监测作用。特别是，监督项目和可持续发展目标 16 之间的联系过程不属于他们的任务范围。

120. 虽然开发署和国际伙伴之间开展了联合项目，但在全球和国家两级对可持续发展目标 16 的参与协调不够，没有充分利用开发署在实地的存在，特别是在脆弱环境中，以加强当地的联合办法。

121. 除了标准的报告流程之外，向捐助者的报告是临时进行的，但通过一个统一的框架。审计委员会注意到，一方面，与开发计划署的承诺有关的抽样项目的现有文件严重偏离了整体指导方针，另一方面，一些捐助者又表示不满。受益者没有以质量保证的形式提供正式反馈，特别是衡量每个项目在执行国的效果。

122. 开发署在“治理”项目结束时衡量成果，而不是衡量有效的长期可行性和可持续性。根据内部审计的建议，向每个项目提供分析影响和利用结果的手段，特别是财政手段，将是有益的。

123. 开发署作为可持续发展目标 16 的 24 项指标中的 4 项指标的管理机构，正在提高会员国这些指标的报告能力。它还利用这些数据报告《2030 年可持续发展议程》的进展情况，但没有一个集中和综合的统计功能，无法对目标 16 进行更详细的分析。

124. 2019 年以来，开发署是可持续发展目标 16+与民间社会互动的全球联盟的一部分。但是，开发署可以进一步提高其在可持续发展目标 16 领域工作的能见度。目标 16 指标的监管机构没有联合报告，这将使开发署的治理工作更加引人注目，尽管开发署目前正与毒品和犯罪问题办公室和联合国人权事务高级专员办事处合作编写 2023 年联合报告，署长的年度报告中也没有明确提到这一重大活动。衡量并报告影响和结果对于确保充分调动资源至关重要，但向捐助者报告以及捐助者提供反馈的能力仍然不足。开发署可以通过几种方式加强其在衡量和报告治理影响和成果方面的领导作用，包括加强监测治理方案长期影响的能力，以及加强统计职能，以更好地分析治理数据，并在全球舞台上更好地交流和报告治理情况。

125. 审计委员会提出以下主要建议，即开发署：

- (a) 对所有间接融资的供应协定进行全面审查；

(b) (一) 对未开票应收款进行年度减值审查, (二) 注销全球环境基金应收款, 并相应调整已关闭或已取消项目的全球环境基金相关收入, (三) 按项目记录全球环境基金捐助和现金收入;

(c) 在会计系统中设立专门的内部基金, 监测医疗保险计划的资金需求并加强监督;

(d) 在财务报表附注中, 在可比基础上核对预算和净现金流量状况;

(e) 对开发署脱钩改革的人力资源和财务后果进行全面分析;

(f) 探讨各种可能的情况, 同时考虑到开发署脱钩改革的影响和其他行为者日益增加的作用, 并就其与联合国系统其他实体共享或向其提供后台服务的中期作用制定一项战略;

(g) 就其作为整合者的作用制定一项战略, 以便在发展议程方面相对于驻地协调员和联合国发展系统重新进行定位, 并更好地与联合国的其他优先事项相结合, 包括在维持和平行动和人道主义事务领域;

(h) 定期向执行局通报具有战略重要性的关键风险, 并确保在企业风险框架下管理这些风险;

(i) 根据本组织面临的最严重风险分析目前的传播做法, 调整战略以积极应对风险, 特别是声誉和供资风险, 并在关键利益攸关方面前更好地进行自我定位;

(j) 审查开发署拥有的现有风险管理工具, 以便(一) 利用这些工具的附加值、一致性和互补性简化环境; (二) 强调与执行伙伴相关的特定风险; (三) 在这些工具有此要求时, 与审计和调查处接触, 确保其作为第三道防线的独特地位;

(k) 充分利用现有的风险偏好声明, 在更精细的层面实施风险管理;

(l) 明确界定首席风险官和机构风险委员会主席的职能范围, 以及他们与区域局的职能关系;

(m) 更新企业风险管理政策, 以(一) 制定方便用户的风险评估方法; (二) 确保优先处理最关键的的风险; (三) 加强对风险处理措施的监测和报告;

(n) 在经更新的问责框架中将风险管理置于核心位置, 以便更好地将风险管理与内部控制、战略规划和预算编制以及成果和业绩系统挂钩;

(o) 确保与可持续发展目标 16 和标志解决方案 2 相关的治理项目的标记更加连贯一致, 并利用向 Quantum 的过渡, 确保各种数据平台的一致性和安全访问;

(p) 制定一项行动计划, 加大治理专门知识的业务影响, 特别是通过内部和外部的技能调动和知识传播;

(q) 加强区域局在治理方案和项目监测方面的作用, 以及区域局和奥斯陆治理中心之间的联系;

(r) 加强关于治理相关方案和项目成果的交流，提高所提供信息的质量，并确保向捐助者提供更好的反馈；

(s) 加强监测与治理相关方案和项目的长期影响方面的领导作用，主要目标是启动关于可持续发展目标 16 执行情况的全球报告。

E. 联合国环境规划署

126. 2022 年，环境署成为 15 项多边环境协定的秘书处托管机构。这 15 项协定中，有 3 项协定部分采用了成果预算编制方法，其他 12 项协定的拟议预算没有完全采用这一方法编制，预算资源和计划产出没有与 2022 年 1.1081 亿美元的消耗预算总额明确挂钩。

127. 环境署南南和三方合作战略在以下方面没有完全执行：(a) 为南南和三方合作分配的财政、组织和人力资源不足；(b) 系统监测和报告南南和三方合作的工具不足。

128. 从 2021 年 1 月 1 日至 2022 年 9 月 30 日，环境署与 8 家被评估为具有重大风险的私营实体进行了合作。这些经核准的合作伙伴声誉风险很高，因为据称它们参与或资助军事和(或)武器工业，并受到侵犯劳工和(或)人权、欺诈、腐败、贿赂、洗钱指控，特别是在不同程度上有破坏环境的行为。环境署解释了审查这些合作伙伴所遵循的程序以及符合适用程序的适当风险处理计划，并解释了与这些伙伴接触的理由，因为环境署在努力实现转型变革。

129. 本组织关于联合国秘书处评价工作的行政指示(ST/AI/2021/3)和环境署评价政策都强调了在 6 年期间实现对所有 7 个次级方案的评价覆盖的要求。审计委员会注意到，对次级方案 1(气候行动)的评价工作未按要求在 2022 年底完成。此外，在过去 6 年中，只披露了 3 份次级方案评价报告。

130. 审计委员会注意到，有 32 名任务经理参与了全球环境基金的项目组合，其中 5 名经理负责监测 106 个项目(占 283 个进行中项目的 37%)，核定预算为 3.0476 亿美元(占 10 亿美元进行中项目预算的 30%)。审计委员会进一步注意到，截至 2022 年 9 月 30 日，有 28 个全球环境基金项目超过计划完成日期，其中 17 个项目(61%)由上述 5 名任务经理负责。

131. 审计委员会注意到，数字化治理框架的发布推迟，因为截至 2023 年 4 月，该框架仍处于草案阶段，而应受该框架约束的关于数字化转型的次级方案 2 已于 2022 年正式启动。此外，审计委员会对信通技术治理提出了关切，因为信通技术委员会在 2017 至 2022 年期间未能有效履行职能。

132. 环境署根据预先选定的供应商要求项目署提供采购服务。审计委员会注意到，项目署为环境署提供了 3 份预选订单，收到的总金额为 109 345.19 美元。环境署和项目署都无法提供相关证据，证明这些采购符合采购流程要求，而“团结”系统中也没有任何预选订单记录。

133. 鉴于上述审计结果，审计委员会的主要建议是，环境署：

(a) 与各多边环境协定秘书处联络，就采用基于成果的方法编制各自预算的适用性进行单独分析；

(b) 制定南南和三方合作战略执行计划，提供充足的资金和人力资源，并酌情加强项目执行情况报告工作；

(c) 根据更新的方案和项目管理手册以及修订的伙伴关系政策和程序的规定，加强对被评估为具有重大风险的实体的审查程序，并根据尽职调查和风险评估的结果严格组建伙伴关系，以减少对环境署造成声誉风险的可能性；

(d) 优先考虑次级方案评价，并采取积极措施实现 [ST/AI/2021/3](#) 规定的覆盖目标；

(e) 评估全球环境基金项目现任任务经理的工作量，制定应对计划，减轻可能出现的项目拨款不平衡的问题；

(f) 批准和发布数字治理框架并设立新的信通技术委员会，加强信通技术治理和管理；

(g) 制定预选供应商模式监测计划。

F. 联合国人口基金

134. 人口基金没有编写项目文件，介绍各种变化并对信通技术转型项目未来阶段作出界定。在项目实施时，人口基金也没有内部项目管理框架。该项目根据甲骨文统一方法编制，仅侧重开发信通技术解决方案。

135. 信通技术转型项目计划于 2021 年 1 月正式运行，人口基金的预计成本为 2 420 万美元，但人口基金并没有实施这个项目。由于项目设计和执行的延误，人口基金在启动企业资源规划方面遇挫，之后决定改变行动方针，加入由开发署牵头的量子联合体。自 2018 年以来，人口基金总支出估计数为 3 920 万美元，其中 3 100 万美元用于信通技术转型项目，820 万美元用于量子项目(到 2023 年 12 月)。截至 2023 年 5 月，人口基金的职责模块，如库存货物追踪系统、第三方采购和全球方案编制系统，尚未纳入量子项目。

136. 人口基金制定了供应链管理股执行活动，作为该股的初步执行计划。审计委员会发现，这一计划中包含的活动尚未开始，自 2022 年 8 月以来一直逾期，其他活动也出现拖延，其中 73% 自 2022 年 4 月以来一直逾期。关于供应链管理股职权范围规定的 4 项职能，审计委员会发现，该股没有采取行动或发布应对措施，以履行这 4 个领域的职能。此外，与外地办事处支助和监督职能有关的活动尚未确定和执行。因此在区域一级还没有建立监督职能，故也没有支持国家办事处监测供应链和后勤状况，也没有执行当地采购的监管政策和纠正行动。

137. 审计委员会注意到，审计和调查处的审计手册自 2015 年以来一直没有更新，因此没有涵盖目前的内部审计模式。此外审计委员会注意到，上传到审计和调查处网站的审计报告平均在实地工作完成 13 个月后才发布。关于该处 2022 年工作计划，计划在 2022 年第三季度之前完成审计工作并提出报告；然而截至审

查之日，只印发了 4 份审计活动报告。审计委员会注意到，工作手册没有规定完成调查的时限，也没有反映有关调查的细则和条例的更新情况。简而言之，报复调查案件的立案时间平均为 140 天，结案时间平均为 295 天，尽管防范报复政策规定的结案时间为 120 天。其他案件完成调查结案平均为 20 个月。

138. 根据审计结果，审计委员会建议人口基金：

(a) 将现有企业资源规划项目文件正规化，并确保文件更新，以加强适当的项目治理及适当分配问责和责任；

(b) 制定一个框架，监测信通技术项目执行和资源管理情况，确定明确路线，包括时间表、责任、要达到的里程碑、风险评估和各个阶段，以全面执行项目；

(c) 监测项目支出并制定基准，作为潜在资源耗竭的早期指标，这对有效的资源管理至关重要；

(d) 加快采取行动确定在阿特拉斯系统上开发的模块，直至这些模块纳入量子企业资源规划系统；

(e) 制定和发布供应链管理政策，以便在基金内部对供应链和物流采取协调一致的办法；

(f) 对供应链管理股职权范围所列职能的履行情况进行评估，确保有明确的执行时间表和问责制，从而完成该股的任务；

(g) 采取必要行动，完成供应链管理股的初步执行活动；

(h) 审查和批准新版审计和个案工作手册，加强内部审计和调查；

(i) 遵守审计报告和调查的时限，并建立机制，定期审查遵守情况；

(j) 确定完成调查的合理时限。

G. 联合国人类住区规划署

139. 审计委员会注意到，项目的详细预算仅由项目管理干事核准，管理咨询和合规事务司没有按照方案审查委员会的要求履行监督 2022 年项目预算的职责。

140. 审计委员会注意到，人居署设立了“未指定用途赠款”，用于累积捐助方剩余捐款以及在捐助方没有指示情况下的指定用途资金的利息收入。审计委员会抽样调查了 2022 年底现金结余总额为 1 779 万美元(2021 年：1 610 万美元)的 3 项未指定用途捐款，进一步注意到，截至 2022 年底，这些款项主要用于支持 13 笔内部贷款，共计 378 万美元。在这 13 笔贷款中，总额为 211 万美元的 10 笔贷款不符合人居署现金管理政策，影响了未指定用途赠款的流动性。

141. 有 22 项赠款未经核准适用了 25%、10%、8.5%、0%的方案支助费率，不符合联合国方案支助费用政策。

142. 审计委员会注意到，所有豁免请求均由项目管理干事提出，未经方案审查委员会审查通过而直接送交核准人。因此，部分获豁免的项目并无正式的豁免请

求及审批纪录，而部分豁免理由不足甚至毫无根据。审计委员会还注意到，在方案/项目审查和核准准则中，方案审查委员会审查豁免请求的机制不明确。

143. 根据一组预算超过 500 万美元的正在进行的项目以及免于方案审查委员会审查的前 5 个最大预算项目的样本，审计委员会注意到，到 2022 年底，有 3 个项目进展缓慢，发生了实质性变化，方案审查委员会既没有重新评估，也没有进行监测。审计委员会还注意到，2022 年经方案审查委员会审查和批准的 115 个项目中，有 70 个项目符合被选定在实施期间进行监测的标准。然而，截至 2023 年 3 月 31 日，该委员会未对这些项目进行实施情况监测。

144. 审计委员会注意到，应用程序的托管和维护完全由人居署总部信息和通信技术股负责，应用程序开发管理不足。由于信通技术管理分散，缺乏整合信通技术需求的正式机制，人居署存在部门各自开发特定应用程序的问题。审计委员会咨询了每项应用程序的业务所有人，截至 2023 年 5 月 7 日，仍无法收集到人居署开发的 34 项应用中 22 项的开发费用信息。在 12 项提供了开发费用信息的应用程序中，有 5 项是在没有应用程序提案或需求评估的情况下开发的，有 7 项没有应用程序完成报告。

145. 审计委员会抽查了 14 个区域和国家办事处开展的 25 个项目，注意到 4 个项目的文件或报告由 3 名咨询人或个体订约人代表人居署签署，尽管他们没有核证和核准权。

146. 针对上述审计结果，审计委员会建议人居署：

(a) 加强方案审查委员会在项目预算和财务审查方面的职能，确保管理咨询和合规事务司作为委员会成员履行审查项目预算和财务部分的职责；

(b) (一) 制定未指定用途赠款指导意见，确保资金的高效有效管理；

(二) 遵守现金管理政策，落实过期贷款还款计划，确保内部贷款及时偿还；

(c) 制定政策并建立机制，确保方案支助费率符合联合国的政策，并适当审查和批准标准费率例外情况；

(d) 进一步规范方案审查委员会审查豁免标准。豁免请求经方案审查委员会审查通过后，应由授权核准人核准，以避免利益冲突，促进项目的风险控制；

(e) 加强方案审查委员会对项目监测和评价的参与，包括明确相关工作职责，确定项目在不同阶段的首要关键任务；

(f) 确保在开发应用程序时有效协调并合并各司室、办事处的信通技术需求；

(g) 加强对咨询人和个体订约人的管理，进一步明确界定其在机构层级中的作用、责任和授权级别，确保他们不超越授权。

H. 联合国儿童基金会

147. 审计委员会发现，儿基会在 2022 年未对一些执行伙伴进行财务抽查。至于被抽查的其他执行伙伴，儿基会报告指出，所审查的支出发生在以往财政年度。

148. 审计委员会注意到，儿基会在漏洞管理程序中所要求的信通技术安全措施存在缺陷。这些不足包括：在处理报告的漏洞方面合规性较低，未能处理若干高度或中度严重性的警报。审计委员会还注意到，在儿基会的系统迁移过程中，无法监测和减轻已发现的漏洞所产生的风险，例如发布安全补丁。最后审计委员会指出，儿基会自 2019 年以来一直没有进行渗透测试，因此妨碍了对监管这一过程的控制措施的运作情况进行全面完整的分析。

149. 审计委员会审查儿基会的风险管理政策后指出，没有明确定义或正式文件规定理事机构在这方面的责任。

150. 审计委员会注意到，儿基会很难为工作人员分配一个可涵盖其整个合同期的供资来源。

151. 根据审计结果，审计委员会建议儿基会：

(a) 采取措施，缩短执行伙伴报告支出时间与儿基会抽查时间之间的差距，确保这一保证活动的效力；

(b) 找出抽查延误的根本原因，并主动采取具体措施加以解决；

(c) 通过分析安全工具发出的主动漏洞警报并根据相关风险迅速处理警报，加强对漏洞管理过程的控制；

(d) 让地方信通技术办公室更积极地参与解决已查明的漏洞；

(e) 完成 Ivanti 推出工作，确保在员工工作站上部署操作系统补丁和安全更新的验证；

(f) 尽快进行渗透测试，然后按程序要求每年继续测试；

(g) 在企业风险管理政策中明确说明执行局、法律办公室、评价办公室和道德操守办公室的作用和责任；

(h) 修订现有员额管理程序，充分反映各办事处在资金分配上面临的挑战，并确保及时分派员额；

(i) 实施工作人员供资情况监测制度。

I. 联合国训练研究所

152. 审计委员会注意到，2022 年期间向执行伙伴的预付款未被确认为支出，在相应财政期间金额为 287 万美元，尽管执行伙伴先前已向训研所提供经方案管理人核证的相关财务报告。未确认支出的问题是有关各方之间缺乏适当沟通造成的。

153. 训研所没有主动要求就 2021 和 2022 年期间训研所转给执行伙伴的赠款提交任何审计报告，是因为报告这些事项的责任下放给了执行伙伴。此外，截至本次审查之日，训研所尚未制定关键标准，使管理层能够确定将开展何种保证活动，或何时、如何、在何种情况下开展这些活动。

154. 通过分析 2016-2017 两年期和 2020-2021 两年期发布的方案执行情况报告以及 2022 年从活动管理系统提取的信息后，经核实，只有 25% 的训研所学习方案参与者取得了结业证书。这表明获颁结业证书的人数呈下降趋势，从 2016-2017 两年期的 42% 降至 2020-2021 两年期的 21%，与这些时期学习活动参与人数增加的情况相反。这一点对训研所这样的组织来说尤其重要，因为训研所的主要目标之一是向受益人传授和协助交流知识、技能和态度。

155. 根据审计结果，审计委员会建议训研所：

(a) 制定有效的控制措施，确保及时确认和记录执行伙伴报告的支出；

(b) 根据赠款协议的规定，要求执行伙伴提交所有逾期未交的财务报告并对其进行监测，以改善项目管理；

(c) 制定关于保证活动的明确指导，包括但不限于：设定 200 000 美元的门槛值，就何时应对执行伙伴报告的支出适用保证活动作出明确定义和全面指导，就何时在内部或外部执行活动设立具体标准，为员工在适用时正确开展保证活动制定明确导则；

(d) 确定保证活动时间表，以便在合理的时间框架内对执行伙伴进行审查；

(e) 对与学习有关的方案拟订工作进行评价，以期更好地了解促使学员完成学业的因素，以及今后为进一步提高总体结业率可以采取的行动；

(f) 根据所开展的工作，为 2023 年的结业率制定一个现实的目标，并衡量绩效，以提高未来的结业率。

J. 联合国难民事务高级专员公署

财务和预算

156. 难民署的财务状况表(报表一)偏离了《公共部门会计准则第 1 号(财务报表的列报)》第 95 段和《公共部门会计准则第 39 号(雇员福利)》第 8 和 65 段的规定，雇员福利资金结余抵销相关负债，而不是显示现金状况。审计委员会在 2019 年关于 2018 年 12 月 31 日终了年度的报告(A/74/5/Add.6)中指出了这一问题。针对审计意见并根据《公共部门会计准则第 1 号》第 31 和 32 段，难民署决定在 2022 年财务报表中说明，作为例外，难民署未遵守《公共部门会计准则第 1 号》第 95 段和《公共部门会计准则第 39 号》第 8 和 65 段的要求，原因是为了遵守偏离这些准则的内部财务细则。

157. 然而审计委员会认为，除了在公共部门会计准则合规方面的技术因素外，目前的列报方式没有在报表一中反映以下两个主要事实，而只是在财务报表附注中有所反映：

(a) 截至 2022 年 12 月 31 日，工作人员福利基金有 7.377 亿美元正准备金(而非 3.512 亿美元“负准备金”)，相应地，累计盈余为 27.651 亿美元(而非 38.541 亿美元)；

(b) 工作人员福利基金的资产没有与难民署的其他资产“隔离”，因为工作人员福利基金不是《公共部门会计准则第 39 号》第 8 段定义的法律上单独的“长期雇员福利基金”。决定设立这一基金，并不意味着该基金只能用于为雇员福利供资，因为报告实体本身的债权人仍然可以使用这些资金。

158. 审计委员会认为，难民署进一步改进了预算和实际数额的比较(报表五和附注 7)，满足了《公共部门会计准则第 24 号(财务报表中预算信息的列报)》的所有要求。在以往的财务报表中，没有按照《公共部门会计准则第 24 号》的要求，对可用预算资源和实际支出进行比较，而是对“经核准的基于需求的评估”和实际支出进行比较，其中“经核准的基于需求的评估”是根据经联合国难民事务高级专员方案执行委员会审查和核准的难民署需求估计数作出的。管理层采用该年度可用资金的最后估计数符合《公共部门会计准则第 24 号》第 7 段中“核定预算”的定义。

159. 在库存、存货和消耗品的会计核算方面发现了一些薄弱点。审计委员会特别注意到：(a) 资本化运费的计算方法存在一些缺陷；(b) 对有时性质不同的物项使用相同的识别标志，因此无法对平均成本进行可靠的估价。

160. 审计委员会注意到，需要对难民署及其外部精算师各自在对假设、普查数据和敏感性分析等复杂参数进行关键控制方面的责任进行明确界定。与离职后福利有关的财务数额很大，需要采取更有条理的监测办法。

161. 审计委员会认为，有些资产可能估值过高：应在年终对在发出前长期存放在全球库存仓库的车辆(“长期在途”状态)进行减值评估，以遵守《公共部门会计准则第 21 号(非现金产出资产减值)》。

162. 关于内部控制程序说明，审计委员会认为，各国家办事处发布的自我评估在提交总部前，应先由区域局审查通过，因为区域局对其监督下实体的长处和弱点有深入的了解。

163. 审计委员会还认为，加强协调和信息共享有助于内部控制声明和企业风险管理政策进程，以便将重点放在监督和问责方面最有用的需求上，并减轻管理人员的负担。

164. 难民署没有彻底进行管理制度、资源和人力信息技术系统用户访问权限配置、取消权限配置和定期审查。审计委员会认为，应对这些流程实施关键控制。

风险管理

165. 难民署的风险管理已达到高度成熟，但仍有很大的改进余地，特别是在外地风险管理的有效性和一致性方面，具体如下：

(a) 在线风险登记册工具不断升级，现已成为风险管理的一个宝贵工具，但能否有效管理最低风险尚不确定；

(b) 可通过多国或区域报告提高区域局在风险管理方面的附加值；

(c) 将风险管理纳入业务周期的关键目标尚未完全实现；

(d) 各行动在确定风险优先次序和风险上报做法方面也需要更加一致。

166. 除了正在编制机构风险偏好说明外，在国家一级试行推出和实施这类工具还需要一种适应不同环境的强有力的方法。

采购

167. 难民署的采购工作由一套最近合并更新的细则进行监测，但仍需处理一些缺陷，以增强效果、提高效率。这些缺陷主要涉及：

(a) 在正常情况下，正式招标的门槛大大提高，增加了不遵守最高性价比和公平竞争原则以及欺诈和腐败的风险；

(b) 在紧急情况下，将合同授予情况提交区域合同委员会审查。

168. 采购管理超出日常的技术性考虑，涉及最高一级的战略领导。

169. 难民署还需要加强采购专门知识，确保总部、区域和国家各级管理层准确确定与采购有关的职能需要，并提供恰当的初步培训和继续培训。

170. 难民署的采购规划做法似乎一方面受到对现有工具、特别是国家一级“合并采购计划”监测不力的影响，另一方面也受到缺乏更全面的采购规划的影响，无法预测每个实体的需求，也无法开发工具来监测这些实体，以更好地与预算流程保持一致。

171. 难民署仍需对采购似乎最为相关和有效的层级(全球、区域或国家一级)的定义进行微调。

172. 难民署在充分利用库存、避免不必要的采购或浪费方面遇到困难。需要更加系统化、自动化的检查，来确保在采购和存货管理之间建立有效联系。

173. 难民署最近澄清了区域局的监督职能。现在的一个决定性步骤是实施这一新框架，有效赋予区域局权力，使其成为采购风险管理的第二道“防线”。除其他外，区域局将对国家办事处一级采购规划和管理质量报告承担全部责任，并采取一切相关措施，帮助减轻已查明的重大风险。同时，国家办事处还需要加强“第一道防线”的内部风险控制，特别是对其合同委员会未涵盖的采购的风险控制。

174. 在难民署的采购做法是否符合适用规则方面，已查明一些薄弱点，涉及：没有订购单管理，付款证明文件不足，授标程序背离公平、透明、最高性价比和组织利益原则，向合同委员会成员提供的信息不完整。

175. 根据审计结果，审计委员会建议难民署：

- (a) 对性质不同的物项采用特定库存识别标志，而不是通用的识别标志；
- (b) 利用新的云企业资源规划系统提高运费计算的质量；
- (c) 发布雇员福利负债估值政策，说明分别由难民署及其精算师负责的控制措施；
- (d) 通过对所有超过一年的资产进行年度审查，记录所有必要的减值，特别是对存放在 3 个仓库(泰国春武里、阿拉伯联合酋长国迪拜和荷兰王国鹿特丹)的车辆进行审查；
- (e) 加强区域局在内部控制流程中的作用；
- (f) 在考虑职责分离和雇员职位变动的情况下，确保新企业资源规划系统所有访问权的安全性；
- (g) 确保区域局一级审查和上报风险的方式更加一致，并重新评估不太重大的风险所需的监测程度；
- (h) 作为对发布机构风险偏好声明的补充，采用一致的方法，在内部确定对外地一级业务风险的容忍度；
- (i) 修订 2021 年采购框架，方法是：(一) 降低正式招标门槛，确保有效监测和监督采购行动；(二) 填补关键性漏洞，特别是在规划、培训和员工资格方面；
- (j) 加强最高一级对采购的战略领导，尽可能高效、有效地分配国家行动、区域局和总部各级的采购活动；
- (k) 为每个实体确定和执行优先的供需计划，并确定全年监测采购的工具和其他机制；
- (l) 制定更系统的办法，将采购与存货管理联系起来；
- (m) 加强第二道“防线”在对采购流程进行关键内部控制方面的作用，包括在区域一级；
- (n) 定期审查相关采购审查机构查明的采购中最常见的违规情况，采取适当措施解决造成这些弱点的根源，以改善对各级采购流程的监督。

K. 联合国合办工作人员养恤基金

176. 审计委员会审查了气候相关财务披露工作队建议的执行情况，注意到内部投资委员会没有处理可持续投资办法。此外，可持续投资小组设计了一项处理可持续投资战略的工作计划，但没有详细说明具体活动、负责人员、目标、基准、遵守 2022-2023 年战略计划确定的广泛专题和建议的最后期限以及小组承诺的目标。投资管理局提供了已承诺在 2025 年前关闭的业务活动清单，但没有时间轴说明如何关闭这些业务活动以及在这方面的战略是什么。

177. 审计委员会抽样审查了投资采购，注意到有些交易没有由投资管理局完成关于环境、社会和治理事项的投资理由分析。关于固定收入交易样本，审计委员

会注意到，该厅没有使用环境、社会和治理看板，没有提出投资建议，也没有对环境、社会和治理事项进行投资理由分析。

178. 此外，审计委员会审查了投资管理厅 2022 年第一季度和第二季度已发行股票的环境、社会和治理报告，其中有证券的报告显示其碳排放量最高、摩根士丹利资本国际的环境、社会和治理评级较低，一些公司在第一季度出现红色或橙色旗标高影响争议。

179. 根据审计结果，审计委员会建议投资管理厅：

(a) 加强内部投资委员会的作用，以监督投资管理厅的可持续投资方法；

(b) 制定并实施工作计划，处理和完成承诺的 70 项业务活动，并纳入实现到 2025 年减少其他资产类别融资排放目标的各项指标和具体目标，以遵守承诺的净零碳足迹资产所有者联盟时间表；

(c) 修订和调整现行可持续投资实施准则，确保拟考虑的活动符合投资的性质和每一资产类别目前的运作；

(d) 加强和评估现有监测机制，确保将环境、社会和治理指标有效纳入投资决策进程，以遵守投资政策声明及环境、社会和治理准则。

L. 联合国毒品和犯罪问题办公室

180. 审计委员会在审查毒品和犯罪问题办公室被确认为不动产、厂场和设备的资产时注意到，有几个物项不符合被确认为不动产、厂场和设备的标准。

181. 审计委员会注意到，“64DCR”基金的收入为 2 232 万美元，约为截至 2022 年 12 月 31 日登记支出的 3 倍，导致同期富余收入 1 559 万美元。

182. 在分析毒品和犯罪问题办公室风险登记册后，审计委员会注意到，有些内容没有适当更新。此外还注意到风险管理流程出现延误，该流程已延长一年多。审计委员会还注意到，2021 年 12 月向毒品和犯罪问题办公室执行委员会提交的报告中确定的一些行动没有纳入风险处理和应对计划，一些风险处理行动没有包括关于缓解措施影响的足够信息。

183. 对“团结”系统中登记赠款的审查显示，截至 2022 年 12 月 31 日，大量已过期的赠款等待业务关闭，拖延时间超过 6 个月。

184. 根据审计结果，审计委员会建议毒品和犯罪问题办公室：

(a) 对不动产、厂场和设备确认标准进行全面评估，评价改变这一办法是否能更好地反映目前在毒品和犯罪问题办公室财务报表中归类为不动产、厂场和设备的建筑资产的性质，以及这一可能的办法改变所带来的财务影响；

(b) 采取必要行动，进一步确保“64 DCR”基金的余额根据相关政策和指导意见保持在适当水平；

(c) 更新风险登记册以及风险应对和处理计划，其中还应包括具体、可衡量的风险处理行动，确保风险管理进程的结果准确记录在这两份文件中并协调一致；

(d) 进一步执行有效措施和时间表，如在外地办事处执行的措施和时间表，以便有效管理业务关闭状态延长的赠款。

M. 联合国大学

185. 审计委员会注意到，有些人员的职位不是联合国大学马斯特里赫特创新与技术问题经济和社会研究所订约雇用的。此外，该研究所还任命了组织结构图中未包含的其他咨询人。截至 2022 年 10 月 31 日，合作协议尚未就待制定的方案及其参与者进行正式更新，这导致了各种行政问题。

186. 审计委员会将 2022 年风险登记册与 2021 年版本进行了比较，注意到这两个年度的风险登记册存在相同的不足之处，例如缺乏风险责任人或指定风险责任人不正确，以及遗漏风险。此外，审计委员会没有发现任何证据表明讨论了风险评估程序或各研究所查明的重大风险。最后，审计委员会注意到，参与这一进程的关键人员没有接受过与风险管理有关的培训。

187. 审计委员会审查了风险登记册，注意到一个研究所在 2022 年未完成风险登记册。此外，只有 64% 的风险得到了评估，其余 36% 的风险没有任何解释。此外，审计委员会发现残余风险评分存在计算错误，并注意衡量财务影响相关风险的影响和可能性的评分标准使用了与联合国秘书处方法相同的数值，而没有根据联合国大学预算进行调整。

188. 审计委员会审查了从新企业资源规划系统量子系统中提取的发票数据库中的交易，这些发票是在 2023 年 1 月至 3 月收到的。审计委员会注意到，联合国大学没有应计一些与 2022 财政年度有关的交易，共计 80 459 美元。

189. 根据审计结果，审计委员会建议联合国大学：

(a) 确保联合国大学马斯特里赫特创新与技术问题经济和社会研究所根据方案的期限，定期修订和修正 2007 年 5 月 1 日签署的合作协议，明确规定各方开展活动的范围；

(b) 确保联合国大学马斯特里赫特创新与技术问题经济和社会研究所与马斯特里赫特大学一道，正式确定适用于参与研究所活动的所有人员的准则，确保遵守联合国大学的标准；

(c) 确保管理层彻底审查风险登记册，以便发现风险评估程序中的错误和不一致之处，并根据风险政策予以纠正；

(d) 保存管理小组会议中讨论的与企业风险管理流程有关的主要问题和建议的记录；

(e) 对参与风险管理流程的关键人员进行培训；

(f) 确保所有研究所使用风险登记册记录风险评估过程；

- (g) 每当联合国大学风险全域的某项风险不适用时，在风险登记册中说明理由；
- (h) 更新列入风险登记册的风险，供整个联合国大学的风险评估流程使用；
- (i) 根据预算情况调整评分标准表中的财务影响参考值；
- (j) 采取措施，确保各研究所在评估风险的影响和可能性以及计算风险分数时使用联合国大学采用的评分表；
- (k) 正式查明应付款流程中未记录交易的原因，并在此基础上，设计和实施应付款应计项目年终结算流程控制机制，使联合国大学能够跟踪、审查和核对任何未记录的负债。

N. 联合国项目事务署

190. 项目署为 2012-2013 年至 2022-2023 年两年期预算估计数设定了零净收入目标，该目标得到了执行局的核准。然而项目署在这些两年期内均未实现目标，实际收入总是高于预算估计数。审计委员会注意到，项目署现有的定价模式没有考虑到今后几年的管理预算支出和净收入目标。定价与预算编制之间缺乏联系，可能会对有效控制盈余积累和降低财政风险产生负面影响。

191. 截至 2022 年 12 月底，项目署投资组合的未实现亏损为 6 000 万美元。这些损失大部分(数额为 4 667 万美元)来自周转资本组合。此外审计委员会注意到，投资咨询委员会举行的会议少于要求，而一些投资风险没有得到很好的确认和处理。

192. 项目署在与合作伙伴签署的协议中没有明确说明将收到的项目现金预付款用于投资，只有少数协议明确规定了利息条款。审计委员会向 97 个伙伴寻求确认，涉及预付款资金总额为 18 亿美元。审计委员会收到了 12 个伙伴的答复，对应总金额为 1.3775 亿美元。大多数作出答复的合作伙伴不知道项目署将收到的预付款用于投资，并表示不同意项目署这样做，或认为项目署没有得到授权这样做。此外，一个伙伴不知道有投资回报，也没有收到任何投资回报。

193. 项目署政府客户于 2022 年 8 月要求提前终止合同总价值为 61 亿美元的药品和医疗用品合并采购，这增加了项目署的声誉风险。该项目于 2022 年 10 月获得联合国采购奖。项目署没有对提前终止的原因进行彻底审查，导致无法明确项目署的责任，妨碍了学习和今后分享宝贵的经验教训，以改进项目署的程序、工具和系统。

194. 截至 2022 年底，与基础设施和创新可持续投资项目相关的所有违约贷款均已全额减值，减值总额为 5 880 万美元。项目署表示不了解资金追回的进展情况，因为已将追回任务移交给法律事务厅。

195. 根据审计结果，审计委员会建议项目署：

- (a) 审查预算和定价做法，采取措施确保成本回收/费率确定算法以项目署的需要为基础，以便为预算期间的管理费用提供资金；

(b) 彻底查明和评估投资组合的潜在风险，确保风险得到缓解；

(c) 在与合作伙伴签订的所有法律协议中，详细说明如何处理合作伙伴预付款所收利息，并明确说明项目署的投资原则，确保合作伙伴充分了解项目署将预付款用于投资的情况；

(d) 对药品和医疗用品合并采购进行全面审查和分析，重点查明提前终止的原因，以改进项目管理；

(e) 在职权范围内采取一切必要措施，收回与基础设施和创新可持续投资相关的资金损失。

O. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

196. 审计委员会注意到，资源分配咨询委员会在 2022 年没有按照近东救济工程处第 31 号组织指令的授权召开会议，讨论预算分配并向主任专员提出建议。因此，2022 年的年度预算在没有咨询委员会建议的情况下直接提交给了执行咨询小组。此外，也没有按照第 31 号组织指令的要求，制定年度工作计划和日历，以安排咨询委员会的会议。咨询委员会的业绩不佳引起了对预算资源分配效率低下的潜在风险的关切。

197. 审计委员会注意到，已核准的选择性现金援助付款的分配出现重大延误，截至 2022 年底，有 376 笔未付款项(48%)未分配。选择性现金援助方案旨在向面临极端困难的家庭和个人及时提供紧急支助，而这些延误令人担心该方案的主要目标可能受到损害。

198. 审计委员会注意到，近东救济工程处雇用的包括教师和护士在内的按日计酬工中有很大大一部分(41%)超过了规定的两年期限，这违反了规定他们从事严格临时任务的准则。这表明长期职位有可能被取代，专业发展受到阻碍，并可能影响到向难民提供的教育和医疗服务的质量。

199. 审计委员会注意到，近东救济工程处学校的累计辍学率大幅上升，2021/22 年度小学辍学率达到 0.86%，为 2017/18 年度以来的最高水平，同年预科辍学率上升至 2.83%。与此同时，全面数据和统一指导的缺失，阻碍了采取有效措施解决这一问题，也与近东救济工程处 2016-2021 年中期战略(延长至 2022 年)所述的近东救济工程处强调向处境不利的学生提供有针对性的干预措施相矛盾。

200. 鉴于上述审计结果，审计委员会的主要建议是，近东救济工程处：

(a) 充分澄清资源分配咨询委员会和执行咨询小组各自的作用和相互关系，以便进一步改进预算分配审查程序；

(b) 为现金分配流程设定合理的时间框架，精简行政程序，利用技术为支付提供便利，确保及时分配选择性现金援助；

(c) 采取有效措施，逐步减少对按日计酬工的依赖，特别是在教育和医疗保健方面，减少按日计酬工比例高可能引起的人员不稳定和相关管理风险；

(d) 继续定期审查辍学的模式和原因，协同努力促进分享良好做法，从更统一的角度加强学生的学术参与，逐步降低辍学率。

P. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署

201. 审计委员会审查了 2018-2021 年和 2022-2025 年战略计划，注意到有些资金没有分配用于实现可持续发展目标，也没有对照可持续发展目标跟踪资金使用情况。此外，有些项目一级的成果没有登记，年度规划、季度监测和年度报告也出现延误。

202. 审计委员会发现，在全组织方案事项环境可持续性政策方面进展有限。同样，国家办事处也没有在促进可持续发展目标 13 的职能中适用环境标准。

203. 审计委员会审查了对一个私营部门伙伴进行的伙伴关系评估，注意到评估进程是建立在不准确的风险信息基础上的，因此，所提供的结论没有明确考虑到收集到的有关该伙伴的若干背景事实。

204. 根据审计结果，审计委员会建议妇女署：

(a) 加强可持续发展目标所用资金的可追溯性程序，以便有一个客观的流程能够监测多年来的成果；

(b) 使项目一级取得的成果与妇女署战略说明和战略计划中开展的所有进程保持一致，以便获得关于其有限资源使用情况的准确信息；

(c) 加强与其战略计划有关的规划、监测和报告进程，以便准确及时地了解所有业务单位的情况，从而加强与遵守和推进战略计划有关的问责制和成绩；

(d) 加速颁布一项全组织范围的政策，指导方案领域的环境举措，目的是让与执行方案有关的所有利益攸关方参与实现环境标准；

(e) 提供支持，使各办事处能够实施有助于改善战略计划中环境指标的具体行动；

(f) 为来自不同治理级别的所有人员开展提高认识活动，强调掌握准确严谨信息的重要性，这些信息将被视为与私营部门建立伙伴关系的风险知情决策进程的基础；

(g) 在作为最新组织一级风险分类投入的文件之间建立明确的相互联系，从而为基于与私营部门伙伴关系风险的决策提供信息；

(h) 加强私营部门伙伴评估流程，明确界定决策方面及其应遵循的行动、关键概念以及事件发生和可能影响妇女署的频率，以便能够更有效、更精确地对组织风险进行分类。

Q. 刑事法庭余留事项国际处理机制

205. 审计委员会注意到，在“团结”系统中，有资产显示为“未找到设备”状态。尽管这些资产已充分折旧，但尚未在“团结”系统中进行处置。此外审计委员会注意到，没有找到这些资产，其损失的原因和责任尚未确定。

206. 根据审计结果，审计委员会建议余留机制：

(a) 根据现行指示，采取行动，启动“未找到设备”资产的处置程序；

(b) 执行责任分配程序，以便及时有效地确定最终义务和资产损失的根本原因。

四. 财务和预算管理

207. 预算是确保财务和人力资源分配符合组织战略和方案目标的一个关键工具。因此，预算应反映一个组织的长期和短期目标和优先事项，并传达管理层对实现这些目标和优先事项所需资源的看法，这将促进问责和善治文化。

208. 一个全面、总括性财务和预算政策框架为财务和预算管理搭建结构性框架，确保财政资源的适当收集分配、有效高效使用及适当衡量和报告。高效率、有成效的预算管理有助于完成任务，协助行政部门作出知情的财务决定，保持自律以实现预定目标，并促进系统的总体业绩和问责。

209. 回顾这方面的决议，可以看出大会对加强联合国(第一卷)财务和预算管理的重视及在这方面作出的努力。大会第 55/231 号决议提出了成果预算编制框架，作为 2002-2005 年中期计划的一部分。大会第 62/236 号决议要求列入其他资金来源的资源。大会第 72/266 A 号决议核准试行的经常预算年度方案预算，并决定拟议方案预算由三编组成，第一和第二编应提交方案和协调委员会，第三编提交行政和预算问题咨询委员会，供大会审议，目的是加强财务和预算纪律。大会第 77/267 号决议请秘书长继续按年度周期提交方案预算。

210. 财务和预算管理也被纳入管理委员会 2020 年 7 月批准的全秘书处风险登记册中确定的 16 个关键战略和业务风险领域，例如战略规划和预算编制以及预算分配领域；预算外供资、捐助资金管理和执行伙伴。在这方面，审计委员会注意到，在 2021 年 12 月 31 日终了年度的审计中，与财务和预算管理有关的审计结果是所有 18 个实体的主要审计结果中最重要的部分。就联合国(第一卷)而言，行政和预算问题咨询委员会关切地注意到审计委员会关于 2021 年 12 月 31 日终了年度联合国财务报表的报告中所载的意见，即缺乏和不遵守预算管理条例和细则，削弱了预算纪律和控制(见 A/77/574)。

211. 针对这些关切，并鉴于财务和预算管理的重要性及其对联合国各实体执行任务和管理资源的重要意义，本报告列入了一个专门章节，介绍 17 个实体 2022 财政年度的财务和预算管理。

A. 调查结果

212. 为了解各实体对预算管理的看法，审计委员会对 15 个实体进行了调查。⁶ 调查结果总结如下。

213. 关于预算在治理和问责方面的作用，14 个实体答复说：(a) 实体预算管理政策框架被认为是健全和完整的；(b) 任务、目标、预期成果、业绩指标和资源概算被视为在预算文件中得到适当报告；(c) 他们正密切、适当监测开支情况，并对照预算所载目标，监测目标落实情况。

214. 在财务和预算管理结构方面，调查结果显示，高级领导层感到对财务和预算管理作出了应有的承诺，并高度重视财务和预算管理。11 个实体表示已建立高级别财务和预算管理机制，如预算指导委员会、行政领导小组或资源管理执行小组或同等机构，提供指导，决定资金分配，监测预算执行情况等。

215. 关于预算编制做法，调查结果表明，各实体的做法各不相同。在预算编制方法方面，13 个实体宣布采用了成果预算编制框架，该框架由若干要素组成，这些要素将借鉴和加强现有的方案规划、预算编制、监测和评价框架和程序。一个实体说，它使用了基于活动的预算编制；另一个实体说，它使用了自然增长预算编制。在预算指南方面，13 个实体答复说，它们自行发布了预算指南，2 个实体遵循联合国秘书处提供的预算指南。已为维持和平特派团和特别政治任务发布了关于标准费用比率的具体准则。在预算编制工具方面，调查证实，在“团结”项目推出后，业务规划与整合模块被认为在 6 个实体的经常预算中得到广泛使用，而在预算外资源方面，据说采用了基于 Excel 的成本计算表或其他内部开发的在线提交预算工具。

216. 这些陈述代表各实体对政策框架的健全性及其执行情况的看法，并不表明审计委员会的主张。相反，审计委员会在承认各实体努力改善预算管理的同时，也注意到这方面的一些弱点(见下文“C”分节)。

B. 各实体的预算执行情况

217. 如表 10 所示，审计委员会对预算和实际支出报表进行了分析，并注意到，在 18 个被审计实体中，有 17 个设法保持在分配给它们的预算内。项目署 2022 年的支出超出预算批款 2 373 万美元(22.75%)，这主要是由于基础设施和创新可持续投资减值，以及项目署内部没有为核销、拨备或应急款盈余编制预算。

218. 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。难民署的预算是根据成员国要求根据全球需求评估方法编制的。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；因此，这一估计数可能与实际支出不同。2022 年，实际可用资金为 61.8 亿美元，而预计批款为 107.1 亿美元。由于

⁶ 联合国(第一卷)、联合国维持和平行动、国贸中心、环境署、人口基金、人居署、儿基会、训研所、养恤基金、毒品和犯罪问题办公室、项目署、近东救济工程处、联合国大学、妇女署和余留机制。

难民署采用基于需求的预算编制方法，其预算估计数无法直接与其他实体的预算估计数进行比较。

219. 就中东救济工程处而言，支出和批款之间出现 1.62 亿美元的重大差异，这是由各种因素造成的，包括管理层为减少现金短缺而采取的行动、社会安全网方案的现金和粮食分配以及其他预算储备。

220. 儿基会的预算支出总额为 91.6 亿美元，而批款为 97.2 亿美元。“其他资源”预算由捐助方对国家方案和人道主义行动的捐款决定。捐款全年接收，包括财政年度最后三个月。在达成协议时，这些捐款列入最终预算。方案在该年最后一个季度和今后几年执行，因此造成最终预算和实际支出之间出现 5.5731 亿美元差异。

表 10
2022 年 12 月 31 日终了年度各实体预算状况

(千美元)

实体	2022 年预算总额			
	预算批款	支出	支出与批款 差异	差额占预算批款 百分比
联合国(第一卷) ^a	3 257 755	3 236 269	21 486	0.66
联合国维持和平行动	6 446 287	6 394 211	52 076	0.81
国贸中心	39 725	38 349	1 376	3.46
资发基金 ^a	13 514	13 168	346	2.56
开发署 ^a	774 353	746 973	27 380	3.54
环境署	121 925	97 162	24 763	20.31
人口基金 ^a	523 503	482 866	40 637	7.76
人居署 ^a	251 720	203 478	48 242	19.16
儿基会	9 716 260	9 158 947	557 313	5.74
训研所	41 876	41 397	479	1.14
难民署	10 714 003	5 607 083	5 106 920	47.67
养恤基金	121 819	112 922	8 897	7.30
毒品和犯罪问题办公室	394 733	389 340	5 393	1.37
项目署	104 303	128 028	(23 725)	(22.75)
中东救济工程处	1 046 790	884 268	162 522	15.53
联合国大学	68 213	57 223	10 990	16.11
妇女署	556 532	546 689	9 843	1.77
余留机制	89 690	82 708	6 982	7.78

资料来源：各实体提供的财务报表和资料。

^a 联合国(第一卷)、资发基金、开发署、人居署和人口基金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。

221. 表 11 为 2022 年 12 月 31 日终了年度核定预算与总收入的比较。审计委员会分析了 17 个被审计实体的财务报表，注意到一些差异。详情见下文段落。

表 11
2022 年 12 月 31 日终了年度核定预算和总收入

(百万美元)

实体	核定预算	总收入
联合国(第一卷) ^a	4 848.20	7 348.27
联合国维持和平行动	6 370.98	6 768.86
国贸中心	39.73	155.95
资发基金	13.51	202.00
开发署	774.35	5 834.48
环境署	121.93	954.16
人口基金	523.50	1 531.97
人居署	257.74	187.85
儿基会	9 716.26	10 329.06
训研所	47.12	43.87
难民署	10 714.00	6 072.56
毒品和犯罪问题办公室	375.13	430.65
项目署 ^b	104.30	1 224.42
近东救济工程处	1 046.79	1 190.22
联合国大学	68.21	57.22
妇女署	556.53	671.07
余留机制	89.69	80.24

^a 核定预算包括大会决议核准的批款、承付款和收入估计数。总收入包括自愿捐款和其他来源的收入。

^b 项目署的核定预算仅包括管理预算，而财务报表所列的总收入除管理预算外，还包括该年度由项目署作为主管执行的项目的总收入。

222. 17 个实体中，有 12 个实体的总收入超过核定预算，超出总额为 120.3 亿美元。联合国(第一卷)、项目署和人口基金的差额分别为 25 亿美元、11.2 亿美元和 10.1 亿美元。这种差异可能表明，有些资源可能没有在预算中充分列报。

223. 5 个实体的总收入比核定预算少 47.4 亿美元。难民署的缺口最大，核定预算为 107.1 亿美元，而总收入为 60.7 亿美元，这表明 46.4 亿美元的预算数额没有实现。

C. 财务和预算管理方面的调查结果

224. 健全的政策框架提供明确的指导，确保清晰、一致和透明，有助于提高任务完成效率和效果。审计委员会特别关注财务和预算相关政策框架的健全性及其

在 2022 年在一些实体的执行情况，并注意到一些薄弱点，这些弱点可能导致不一致、缺乏清晰度、模棱两可和财务效率低下等问题以及下文详述的不遵守规定的情况。在今后几个月里，审计委员会打算特别深化对几个实体的财务和预算管理的分析。

1. 部分领域条例细则缺失

225. 项目署在共享服务费用回收方面，截至 2022 年底，预收项目现金账户中本地管理的直接费用余额为 2 069 万美元，显示项目共享服务费用回收超额。这主要是因为所有办事处都没有统一的预算编制和当地管理的直接费用回收机制。

226. 人居署设立了“未指定用途赠款”，以累积捐助方的剩余捐款以及在尽职调查后或在捐助方未作指示情况下专用资金的利息收入。审计委员会注意到，截至 2022 年底，3 项抽样的未指定用途赠款的现金余额为 1 779 万美元。然而在这方面没有发布任何指导意见，这可能对资金的高效有效管理产生负面影响。

227. 关于联合国(第一卷)在预算管理方面，由于缺乏关于审查各实体所提交通信技术拟议预算的信息和方法的正式准则，也缺乏有效的后续措施来确保各实体执行信息和通信技术厅的要求和建议，信通厅没有适当对通信技术拟议预算进行中央审查。

228. 需要明确界定难民署及其外部精算师在对假设、普查数据和敏感性分析等复杂参数进行关键控制方面的各自责任。缺乏明确的责任定义可能对监测与离职后福利有关的巨额资金产生负面影响。需要制定雇员福利负债估值政策，说明分别由难民署及其精算师负责的控制措施。

2. 改进某些条例、细则和准则的机会

229. 关于联合国(第一卷)，审计委员会注意到，截至 2022 年 12 月 31 日，方案支助费用基金的净资产总额为 2.1541 亿美元(现金及现金等价物 2.0789 亿美元)，而 2017 年年底的净资产为 1.3932 亿美元。在 2017 至 2022 年期间，方案支助费用基金的总体业务准备金水平在 1.31 倍至 1.63 倍之间，据行政当局称，尚未达到被认为足以支付未来大额无准备金负债和应急储备金的水平。这表明，1982 年关于方案支助账户的行政指示(ST/AI/286)中规定的 20%业务准备金政策已经过时，需要更新，以反映 2012 年发布的备忘录中提供的额外政策指导以及主计长随后发布的指导，包括反映因加强授权而产生的变化。

230. 由于目前有关乘用车和计算设备的分配细则含糊不清，一些抽样的特别政治任务的车辆和计算设备拟议预算并非尽可能准确。截至 2022 年 12 月 31 日，15 个特派团的车辆实际保有量、26 个特派团的计算设备实际保有量已超过其 2022 年标准配置数量。

231. 同样，由于在编制多年期基本建设预算所需资源方面需要改进，建设基金的现金余额从 2016 年到 2022 年总体呈上升趋势。因此，截至 2022 年 12 月 31 日，现金余额总额达到 1.4083 亿美元，比 2016 年底的余额大幅增加了 240%。增加的主要原因是拟议预算中的所需资源与项目实施的实际进展不匹配。

232. 关于联合国(第一卷)现金和投资管理,部分预先设定的投资组合集中度限制未明确界定,可能导致不同的解读和不同的投资控制金额。

233. 审计委员会注意到,项目署在与合作伙伴签署的协议中没有明确说明将收到的项目现金预付款用于投资,只有少数协议明确规定了利息条款。然而,根据从 12 个合作伙伴收到的有效答复(总额为 1.3775 亿美元),大多数作出答复的合作伙伴不知道项目署将收到的预付款用于投资,并表示不同意项目署这样做,或认为项目署没有得到授权这样做。一个伙伴不知道有投资回报,也没有收到任何投资回报。

234. 审计委员会注意到,儿基会难以为工作人员分配一个可涵盖其整个合同期或至少一个历年来的资金来源。这些困难表明,工作人员预算规划不足,征聘过程管理不善,可能导致资金分配不当,资源使用不当,偏离原定用途。需要修订现有员额管理程序,充分反映儿基会各办事处在资金分配上面临的挑战,并确保及时分派员额。此外,审计委员会查明了 2013 至 2020 年的闲置赠款,其中登记了 1 383 万美元用于支付第三方。这种做法不符合采购服务的主要目标,即:使合作伙伴能够为儿童及其家庭提供基本用品和相关服务,并为他们获得这些用品和服务提供便利。在这方面,需要制定一个有记录的透明的办法来管理合作伙伴的余额。

3. 在遵守现有条例、细则和准则方面的弱点

235. 遵守既定的财务和预算条例和细则对于加强组织治理和实施问责制至关重要。不遵守或不充分遵守现行条例细则可能导致财务和预算纪律和控制被削弱、资源管理不当、任务执行情况令人不满意。在这方面,审计委员会注意到以下不足之处。

236. 关于联合国(第一卷),审计委员会注意到,就人道主义事务协调厅而言,2020 至 2022 年期间来自国家集合基金、中央应急基金和特别指定给执行伙伴的捐款的赠款和转账,从 15.5 亿美元到 25.6 亿美元不等,未列入拟议预算外资源。建设和平基金也有类似情况,2022 年支出为 1.9558 亿美元。行政当局将酌情在人道主义事务协调厅拟议方案预算所列预算外资源估计数的脚注中披露中央应急基金、国家集合基金和特别指定捐款的资源估计数。同样,建设和平基金的估计数将在建设和平支助办公室拟议方案预算所列预算外资源估计数的脚注中披露。

237. 在费用回收服务方面,有几个没有很好地遵守资金管理准则、包括费用回收政策和准则的例子。截至 2022 年 12 月 31 日,成本回收服务累计盈余高达 4.5292 亿美元(现金及现金等价物 3.7244 亿美元),较 2021 年年末结余增加 438 万美元,表明行政服务收费超过了回收实际服务成本所需的金额。此外,2015 至 2022 年期间,从 10RCR 基金向 10JFA 基金借入 1.92 亿元,而截至 2022 年 12 月 31 日,3 700 万美元的未清余额尚未偿还。行政当局已采取行动,根据审计意见向 10RCR 归还未偿贷款。

238. 审计委员会还注意到一些不遵守健康保险方案条例和细则的情况,具体如下:(a) 医疗保险计划自 2018 年起持续亏损,截至 2022 年 12 月 31 日,准备金

余额与每月平均开支的比率为 0.72，远低于建议的准备金水平；(b) 联合国全球计划、信诺牙科计划和安泰计划的准备金水平高于建议的 4 个月或 8 个月平均索赔费用的最高限额。审计委员会注意到，联合国工作人员疾病和意外相互保险协会新设立的准备金没有正式核准的书面程序。

239. 同样，在预算执行、执行情况报告和赠款管理方面也发现了以下不遵守规定的情况：

(a) 关于预算执行，2022 年家具和设备支出共计 4 979 万美元，超支率为 71%，不符合大会第 76/245 号决议关于减少该类别资源的要求。此外，2018 至 2022 年，18 个抽样特别政治任务的私人通话费用共计 239 万美元，其中 143 万美元(60%)尚未收回，230 万美元(96%)尚未退还给经常预算相关基金。这不符合公务移动通信设备(ST/IC/2005/11)关于向用户回收私人通话费的规定；

(b) 就执行情况报告而言，没有按财务执行情况报告的要求披露有关 2022 年已支销的 1 420 万美元未结承付款、已注销的 2020 年所设特别承付款剩下的 354 万美元、2022 年注销的 2019 年所设特别承付款 141 万美元的相关资料。根据审计委员会的意见，2022 年方案预算财务执行情况报告附件十和十一概述了 2019 年和 2020 年设立的特别承付款设立、使用和注销的情况；

(c) 截至 2023 年 3 月 4 日，共计 1.35 亿美元的 1 755 笔自愿捐款赠款计为业务正在关闭/已关闭，业务关闭阶段平均持续时间为 24 个月。此外，计为已关闭的 48 项赠款的未用余额共计 139 万美元。

240. 就难民署而言，在库存、存货和消耗品的会计核算方面发现了若干弱点，不符合《公共部门会计准则第 12 号(存货)》。审计委员会特别注意到：(a) 资本化运费的计算方法存在一些缺陷；(b) 对有时性质或质量不同的物项使用相同的识别标志，因此无法对平均成本进行可靠的估价。此外，年终时没有对在发出前长期存放在全球库存仓库(“长期在途”状态)的车辆进行减值，这不符合《公共部门会计准则第 21 号(非现金产出资产减值)》，导致某些资产可能被高估。

241. 关于项目署，审计委员会注意到，项目署没有将所有潜在收入来源充分纳入预算编制过程。具体而言，收入估算过程仅侧重于从项目中收回的管理费，而忽略了已经赚取或可能赚取的其他收入。这种做法不符合项目署财务条例和细则的要求。审计委员会还注意到，项目署未能实现 2012-2013 至 2022-2023 两年期预算估计数零净收入的目标，实际收入总是高于预算估计数。这主要是由于现有定价模式没有考虑到对预算支出和未来几年净收入目标的管理，以及定价和预算编制之间缺乏联系。此外，审计委员会注意到，截至 2022 年底，与基础设施和创新可持续投资项目相关的所有违约贷款均已全额减值，减值总额为 5 880 万美元，本应采取更有效的措施收回与基础设施和创新可持续投资相关的资金，包括按要求收集有关贷款资金使用地点和使用方式的更全面信息。

242. 就开发署而言，审计委员会注意到：(a) 截至 2022 年 12 月 31 日，开发署 1.337 亿美元的医疗保险计划资产和负债没有通过系统中的专门基金进行跟踪，这可能会削弱开发署的监测和监督能力，从而妨碍其解决任何可预见的供资困难

的能力；(b) 虽然开发署目前在报表五中提供的预算信息符合《公共部门会计准则第 24 号》，但在财务报表附注 6 中，应在更具可比性的基础上列出《公共部门会计准则第 24 号》第 47 段要求的实际数额与净现金流对账；(c) 开发署错误地预先记录了国际金融机构供资的政府费用分摊合同的收入，而不是按照其收入确认政策按收付实现制记录，这导致其 2022 年收入严重高估。因此，在财务报表最终版中作了 5.18 亿美元的调整。

243. 关于近东救济工程处，审计委员会注意到，已核准的选择性现金援助款项的分发出现重大延误，到 2022 年底，有 376 笔未结款项(占 48%)未分发，总额为 180 329.79 美元，未能及时向面临极端困难的家庭和个人提供紧急支助。此外，资源分配咨询委员会在 2022 年没有按照近东救济工程处第 31 号组织指令的授权召开会议，讨论预算分配并向主任专员提出建议，这可能造成预算资源分配效率低下。

244. 就环境署而言，审计委员会注意到：(a) 没有建立机制来确定南南和三方合作预算分配的优先次序，也没有有效跟踪南南和三方合作活动核心供资的分配情况，这对环境署南南和三方合作战略的执行产生了负面影响；(b) 在由环境署作为其秘书处托管机构的 15 个多边环境协定中，有 3 个协定部分采用了成果预算编制方法，而其他 12 个协定的拟议预算没有完全采用该方法编制，预算资源和计划产出没有按照要求与 2022 年 1.1081 亿美元的可消耗预算总额明确挂钩；(c) 次级方案 1(气候行动)的评价工作在 2022 年底前尚未完成，过去六年仅披露了 3 份次级方案评价报告，这不符合联合国秘书处评价工作行政指示(ST/AI/2021/3)的要求。

245. 关于人居署，审计委员会注意到：(a) 预算指导委员会于 2021 年底成立，目的是促进人居署机构财务资源的有效高效管理，但委员会自成立以来仅召开过一次会议，且没有会议记录，这不符合委员会运作细则的要求，可能导致职责履行不充分；(b) 项目的详细预算仅由项目管理干事批准，管理咨询和合规处在 2022 年没有按照人居署方案审查委员会的要求履行监督项目预算的职责；(c) 22 项赠款未经核准适用了 25%、10%、8.5%、0% 的 4 个方案支助费率，这不符合联合国关于方案支助费用的政策。

246. 审计委员会注意到：(a) 对毒品和犯罪问题办公室确认为不动产、厂场和设备的资产的审查显示，总价值为 883 万美元的 5 个物项不符合联合国公共部门会计准则关于不动产、厂场和设备的机构指南所述的不动产、厂场和设备确认标准；(b) “64 DCR”基金(包括全额费用回收和汇兑交易)记录余额 1 559 万美元，收入 2 232 万美元，约为同期记录支出(674 万美元)的 3 倍，这不符合规定应保持适当水平的有关政策和准则；(c) 毒品和犯罪问题办公室在“团结”系统中有 585 笔赠款到期，现金余额共计 3 257 万美元，截至 2022 年 12 月 31 日，业务待关闭时间超过 6 个月，这不符合毒品和犯罪问题办公室“团结”系统赠款管理指南。

247. 关于养恤基金，审计委员会审查了投资管理办公室 2022 年第一季度和第二季度关于已发行股票的环境、社会和治理报告，并注意到有些证券的报告显示，它们的碳排放量最高，摩根士丹利资本国际的环境、社会和治理评级较低。此外，

一些公司在第一季度存在高影响争议，显示红色或橙色旗标，这不符合投资管理办公室的投资政策声明以及环境、社会和治理准则。

248. 人口基金 2018 至 2021 年期间信通技术转型项目总支出为 2 040 万美元。但人口基金在启动项目设计的一些关键组成部分时遇挫，而且执行工作出现延误，于是决定加入开发署牵头的量子联合体，这意味着人口基金实施新企业资源规划系统的机构努力出现重复，表明对财政资源的管理不足。

249. 妇女署没有在可持续发展目标指标一级分配或跟踪资金，成果管理系统也没有提供这一级的预算使用情况。这可能导致无法准确衡量旨在实现 2030 年可持续发展议程的组织资源投资，而这会影响未来分配给这些工作的资源的管理及其长期可持续性。

250. 关于训研所，审计委员会注意到，2022 年期间向执行伙伴的预付款未被确认为支出，在相应财政期间金额为 287 万美元，尽管执行伙伴先前已向该实体提供经方案管理人核证的相关财务报告。这种未确认的情况不符合关于执行伙伴赠款协议政策准则的 AC/UNITAR/2021/09 号行政通告的要求。

251. 截至 2022 年 12 月 31 日，国贸中心的未结承付款共计 2 890 万美元，其中 14 338 美元(0.05%)、71 万美元(2%)和 474 万美元(16%)分别是在 2019 年、2020 年和 2021 年产生的。承付款长时间处于未结清状态不符合《联合国财务条例和细则》。

D. 前进方向

252. 与上述审计结果有关的建议载于各审计报告。

253. 审计委员会希望利用这种对财务和预算管理的跨实体关注，就有待进一步改进的领域提出一些意见。

1. 可以更新与财务和预算管理有关的政策框架，根据需要处理薄弱环节

254. 财务和预算管理政策框架旨在为有效高效使用资源、遵守条例细则及在任务交付过程中实行问责、加强透明度奠定基础。2022 年财政年度审计发现的相关实体存在的不足之处包括某些领域缺乏条例细则，现有政策框架存在不足。除了努力制定或完善实体一级的相关条例和细则外，秘书长还可以联合国系统行政首长协调理事会主席的身份鼓励有关实体的负责人处理已查明的主要不足。

2. 需要改进监测并实行精简，促进合规和问责

255. 加强对政策框架遵守情况的监测，同时采取问责措施，对于确保及时发现潜在的资金管理不善和迅速采取补救行动至关重要。在这方面，审计委员会认为，对已发现不足的实体进行更细致、更有针对性的监测，有助于查明和解决根本原因。问责措施也可酌情简化和强制执行。⁷

⁷ 如审计委员会在维持和平行动领域已经提出的建议(特别见 A/77/5 (Vol.II), 第二章, 第 204 段)。

3. 可以优化使用闲置资金或未支配余额，提高效率，增强效果

256. 高效有效地利用闲置资金或酌情重新分配资源，可以表明负责任的财务管理，并通过确保资源得到有效利用而不是闲置来加强一个组织的公信力，有助于更高效地实现该组织的目标和任务，并使该组织能够更迅速、有效、灵活地应对新出现的挑战、危机和人道主义需求。在这方面，审计委员会注意到，到 2022 年底，联合国(第一卷)的资金使用效率极低，闲置或未支配余额共计 8.5616 亿美元，包括成本回收服务的 3.7244 亿美元现金余额、正在关闭/已关闭自愿捐款赠款 1.35 亿美元现金余额、建设基金 1.4083 亿美元现金余额、方案支助费用 2.0789 亿美元现金余额。审计委员会强调，必须主动采取措施，促进有效高效地利用这些资金。

4. 可以组织培训和讲习班，以改进财务和预算管理

257. 培训和讲习班对于改善财务和预算管理、确保所有利益攸关方了解其责任并能够采取举措以最佳方式完成任务来说十分重要。此外，培训和讲习班将有助于培养有效处理财务和预算流程以及最佳利用资源和资产所需的能力和技能。培训和讲习班还将促进一致性，加强对道德操守标准和原则的遵守，促进人们跟上变化，从而帮助各实体履行财务责任。行政当局应考虑在联合国系统职员学院、训研所和联合国大学的课程中列入有关财务和预算管理的课程，提高联合国工作人员在财务和预算管理方面的专业水平。

5. 必须充分及时地执行审计委员会的建议

258. 财务和预算管理是监督机构最重要的关注领域之一。审计、评估或评价提出的建议旨在改善合规、透明度、效率和效果。强调充分及时地执行这些建议，可确保一个组织继续对其财务活动负责，并表明该组织致力于解决已查明的弱点，使其财务管理做法与政策框架保持一致。这反过来又能更好地利用资源，并确保该组织的运作更有成效和效率。因此，审计委员会鼓励行政当局充分及时执行审计委员会关于财务和预算管理的建议，大会也在各项决议中加强和重申了这些建议。

五. 尚未完成执行的建议的执行情况

259. 在每份审计报告中，审计委员会分析了审计过程中发现的各种问题并提出建议。大会第 77/253 A 号决议再次请秘书长及联合国各基金和方案的行政首长确保迅速及时地充分执行审计委员会的建议。

260. 审计委员会审查了以往建议的状况(见表 12)，注意到 2022 年未完成执行建议的总体执行率为 52.49%，与 2021 年相似。总体执行率较 2020 年增长 5%。

表 12
过去三年的以往审计建议执行状况比较

实体	各财政期间结束时以往 审计建议总数			按各财政期间结束时执行状况列示的审计建议											
				完全执行			正在执行			未执行			因时过境迁而不必执行		
	2022	2021	2020	2022	2021	2020	2022	2021	2020	2022	2021	2020	2022	2021	2020
联合国(第一卷)	262	278	279	111	98	96	140	160	150	—	—	2	11	20	31
联合国维持和平行动	41	89	116	19	53	42	21	22	52	—	9	7	1	5	15
国贸中心	19	21	23	8	8	7	9	12	12	—	—	—	2	1	4
资发基金	7	7	9	7	7	9	—	—	—	—	—	—	—	—	—
开发署	50	56	57	36	38	40	11	16	13	—	1	1	3	1	3
环境署	52	85	84	22	58	35	27	25	47	1	2	1	2	—	1
人口基金	36	30	33	27	24	26	7	6	6	2	—	—	—	—	1
人居署	79	88	66	34	35	3	44	48	63	—	1	—	1	4	—
儿基会	28	44	96	23	37	72	1	5	22	2	—	—	2	2	2
训研所	13	11	17	9	8	14	2	2	3	—	—	—	2	1	—
难民署	77	80	100	31	43	56	41	23	35	—	1	1	5	13	8
养恤基金	35	41	44	29	26	30	6	14	13	—	—	—	—	1	1
毒品和犯罪问题办公室	33	29	41	22	13	25	9	12	15	—	—	—	2	4	1
项目署	45	45	39	25	24	13	12	19	24	—	—	—	8	2	2
近东救济工程处	49	51	47	31	29	25	18	21	19	—	—	1	—	1	2
联合国大学	27	11	37	16	7	31	10	4	4	—	—	—	1	—	2
妇女署	27	29	17	19	21	9	8	8	6	—	—	—	—	—	2
余留机制	25	32	29	6	13	8	7	10	12	12	5	9	—	4	—
共计	905	1 027	1 134	475	542	541	373	407	496	17	19	22	40	59	75
百分比				52.49	52.78	47.71	41.22	39.63	43.74	1.88	1.85	1.94	4.41	5.74	6.61

资料来源：审计委员会的审计报告。

261. 如表 12 所示，截至 2022 年 12 月 31 日，本报告涵盖的 18 个实体累计共有 390 项未完成执行的建议(373 项正在执行，17 项未执行)。对每项建议的详细解释见各实体各自的审计报告。一些实体的执行率下降以及迟迟不执行建议，是由若干因素造成的，其中一个因素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，这样可以让该实体循序渐进。因此，对一些实体来说，执行率低的原因可能是有些建议的执行期长。第二个因素是，建议可能包括几个要点，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列为“正在执行”。

262. 表 13 根据表 12 提供和列报的数字，按实体分列了 2020 年、2021 年和 2022 年完全执行的建议的百分比。11 个实体的执行率超过 50%。有 4 个实体(联合国

(第一卷)、国贸中心、余留机制、人居署)过去三年的执行率低于 50%。余留机制的执行率很低,为 24%。联合国(第一卷)、项目署、人居署、开发署在过去三年中执行率保持上升趋势,资发基金连续三年保持 100%的执行率。

表 13
过去三年按实体分列的审计建议执行率

实体	各财政期间结束时已完全执行的审计建议								
	各财政期间结束时审计建议总数			2022		2021		2020	
	2022	2021	2020	(数目)	(百分比)	(数目)	(百分比)	(数目)	(百分比)
联合国(第一卷)	262	278	279	111	42.37	98	35.25	96	34.41
联合国维持和平行动	41	89	116	19	46.34	53	59.55	42	36.21
国贸中心	19	21	23	8	42.11	8	38.10	7	30.43
资发基金	7	7	9	7	100.00	7	100.00	9	100.00
开发署	50	56	57	36	72.00	38	67.86	40	70.18
环境署	52	85	84	22	42.31	58	68.24	35	41.67
人口基金	36	30	33	27	75.00	24	80.00	26	78.79
人居署	79	88	66	34	43.04	35	39.77	3	4.55
儿基会	28	44	96	23	82.14	37	84.09	72	75.00
训研所	13	11	17	9	69.23	8	72.73	14	82.35
难民署	77	80	100	31	40.26	43	53.75	56	56.00
养恤基金	35	41	44	29	82.86	26	63.41	30	68.18
毒品和犯罪问题办公室	33	29	41	22	66.67	13	44.83	25	60.98
项目署	45	45	39	25	55.56	24	53.33	13	33.33
近东救济工程处	49	51	47	31	63.27	29	56.86	25	53.19
联合国大学	27	11	37	16	59.26	7	63.64	31	83.78
妇女署	27	29	17	19	70.37	21	72.41	9	52.94
余留机制	25	32	29	6	24.00	13	40.63	8	27.59
总数	905	1 027	1 134	475		542		541	
总百分比					52.49		52.78		47.71

资料来源:审计委员会的审计报告。

六. 鸣谢

263. 审计委员会谨向联合国秘书处和各基金和方案表示感谢，感谢他们与审计委员会及其工作人员合作并提供协助。

审计委员会主席

中华人民共和国审计长

侯凯(签名)

智利共和国主计长

豪尔赫·贝穆德斯(签名)

法国审计院第一院长

皮埃尔·莫斯科维奇(签名)

2023年7月26日

附件一

本报告所述实体

组织	审计组长
联合国(第一卷)	中国
联合国维持和平行动	法国
国际贸易中心	中国
联合国资本发展基金	法国
联合国开发计划署	法国
联合国环境规划署	中国
联合国人口基金	智利
联合国人类住区规划署(人居署)	中国
联合国儿童基金会	智利
联合国训练研究所	智利
联合国难民事务高级专员公署	法国
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	中国
联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处	中国
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

无保留意见	非无保留意见		
	有保留意见	否定意见	无法表示意见
<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。</p>	<p>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。</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。</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。</p>

注：“强调事项”是为了提请用户注意财务报表中列报或披露的某个事项，审计人认为该事项极为重要，对用户理解财务报表必不可少。

“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。