



大会

Distr.: General
16 July 2021
Chinese
Original: English

第七十六届会议

临时议程* 项目 135

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 2020 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 2020 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/76/150](#)。



送文函

2021 年 7 月 22 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 2020 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

智利共和国主计长

豪尔赫·贝穆德斯(签名)

2021 年 7 月 22 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七十六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

智利共和国主计长

豪尔赫·贝穆德斯(签名)

目录

	页次
一. 范围和任务	8
二. 关于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	12
D. 雇员福利负债	14
E. 应收款	15
F. 费用	16
G. 预算管理	18
三. 欺诈和推定欺诈	19
四. 主要审计结果和建议	21
A. 联合国(第一卷).....	21
B. 国际贸易中心	27
C. 联合国资本发展基金	28
D. 联合国开发计划署	29
E. 联合国环境规划署	33
F. 联合国人口基金	34
G. 联合国人类住区规划署	35
H. 联合国儿童基金会	36
I. 联合国训练研究所	37
J. 联合国难民事务高级专员公署	38
K. 联合国合办工作人员养恤基金	41
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	45
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
五. 有待执行的建议的执行情况	50
六. 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的影响	53
A. 战略框架	53
B. 可持续发展目标	54
C. 内部流程调整	55
D. 信息技术和网络安全	57
E. 财务影响	59
F. 方案 and 项目管理	61
G. 欺诈风险评估	62
七. 鸣谢	63
附件	
一. 本报告所述实体	64
二. 各类审计意见的定义	65

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
伙伴基金	联合国国际伙伴关系基金
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 2020 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. 根据大会第 47/211 号和第 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¹等 18 个实体(见附件一)的审计委员会 2020 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、雇员福利负债、应收款项、费用、预算管理以及欺诈和推定欺诈的评论。此外,审计委员会还列入了关于 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行在七个交叉领域对本报告所涵盖的联合国实体的影响的信息。审计委员会在本报告中汇编了从各实体收到的答复。

二. 关于被审计实体的总体情况

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 个实体(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)。人口基金和项目署这两个实体收到了有强调事项的无保留意见。“强调事项”意在提请用户注意审计人认为财务报表中列报或披露的某一事项极为重要,对用户理解财务报表必不可少。
5. 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 2019 年底和 2020 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 12 个实体³在财政年度结束时有盈余,5 个实体⁴有赤字。在这 5 个实体中,有两个(近东救济工程处和余留机制)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 3 个实体(国贸中心、资发基金和训研所)在上一财年有盈余。上一个财政年度结束时出现赤字的 4 个实体(联合国维持和平行动、开发署、人居署和难民署)2020 年出现盈余。

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数字列入本报告,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)、联合国维持和平行动、开发署、环境署、人口基金、人居署、儿基会、难民署、毒品和犯罪问题办公室、项目署、联合国大学和妇女署。

⁴ 国贸中心、资发基金、训研所、近东救济工程处和余留机制。

7. 2020 年近东救济工程处财务报表出现 1.45 亿美元赤字，主要原因是各国政府和政府间组织的捐助支持与前一年相比有所减少。现金捐献减少了 1 500 万美元。国贸中心 2020 年出现 1 077.8 万美元赤字，原因是自愿捐款减少了 400 万美元，支出增加了 1 200 万美元。资发基金 2020 年出现 590 万美元赤字，主要原因是收入减少、支出增加。训研所 2020 年出现 60.3 万美元赤字，是下列方面的综合影响造成的结果：会员国自愿捐款大幅减少、2020 年签署的供应协定减少和工作地点差价调整数导致薪金增加以及执行伙伴主要在 2020 年第四季度支付维持和平培训方案的款项增加。余留机制 2020 年出现 800 万美元的赤字，原因是给会员国的贷款的拨备(这笔钱被记为收入的减少)，以及投资收入的减少。

8. 审计委员会注意到，10 个实体⁵ 的盈余/赤字状况有所改善，而其余 7 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	
	2020	2019	2020	2019
联合国(第一卷)	74 537	250 157	2 171 758	2 428 204
联合国维持和平行动	3 626	(270 192)	502 698	290 282
国贸中心	(10 778)	6 301	(53 962)	(38 796)
资发基金	(5 954)	74 068	268 870	274 411
开发署	1 567 201	(94 543)	11 269 823	9 695 305
环境署	279 220	218 732	2 118 239	1 852 148
人口基金	88 811	279 001	1 520 144	1 432 856
人居署	43 249	(6 080)	356 807	318 986
儿基会	1 216 338	188 213	8 899 780	7 731 947
训研所	(603)	16 004	30 831	31 987
难民署	554 430	(75 134)	2 479 849	2 106 830
毒品和犯罪问题办公室	58 325	83 270	826 296	778 893
项目署	39 500	47 137	286 546	252 044
近东救济工程处	(145 103)	(172 357)	(217 898)	(775)
联合国大学	47 360	44 483	510 319	463 797
妇女署 ^a	96 187	41 578	875 839	786 197
余留机制	(8 004)	(8 186)	58 180	76 368

资料来源：各实体的财务报表。

^a 2019 年简明摘要中报告(A/75/177)的数字与本报告中 2019 年的这些数字之间存在差异，原因是管理当局进行了重报。

⁵ 联合国维持和平行动、开发署、环境署、人居署、儿基会、难民署、近东救济工程处、联合国大学、妇女署和余留机制。

9. 表 1 右边两栏列出了两年(2019 年和 2020 年)期间的净资产变化。2020 年, 15 个被审计实体的净资产为正数。有两个实体(国贸中心和近东救济工程处)连续第二年出现净资产负值, 主要原因是净资产中确认的营业亏损和雇员福利负债精算净损失。

10. 与上一年相比, 第一卷所报告的联合国净资产有所下降, 但仍有正余额。资产减少 2.56 亿美元, 主要原因是雇员福利负债出现了精算损失(3.2169 亿美元), 但被当年的盈余(7 454 万美元)部分抵消。

11. 审计委员会还注意到, 与上一年相比, 3 个实体的净资产大幅增加。如下文详述, 开发署和儿基会的净资产水平较高, 主要原因是多年捐款及其收入确认政策《公共部门会计准则第 23 号: 非交换交易收入(税收和转移)》。难民署净资产达 25 亿美元, 净资产变动为 3.73 亿美元, 主要原因是本期间的盈余。

12. 开发署净资产增加 16 亿美元, 达到 113 亿美元, 是下列因素综合作用的结果: (a) 盈余 15.67 亿美元; (b) 供出售投资公允价值的变动 7 950 万美元; (c) 精算损失 7 150 万美元; (d) 特定用途基金的价值变动为 80 万美元。出现盈余的原因是, 是开发署的资金是按周期收取的, 也就是说, 有时会与捐助方签署多年期协议, 并在满足某些标准的情况下先期全额记作收入。

13. 儿基会净资产增加了 12 亿美元, 达到 89 亿美元, 原因是盈余增加。盈余增加主要与指定用于特定活动的其他资源有关, 这些活动的捐款在 2020 年第四季度收到; 以及对多年方案的捐款, 而收入在签署协议时被全部确认。

14. 其余实体的净资产与上一年相比相对稳定或有所增加。这些净资产状况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

15. 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)。

16. 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 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 附注中的说明。

17. 在所有 17 个实体中,⁶ 有 2 个的资产负债比小于或等于 1(国贸中心为 0.88; 近东救济工程处为 0.80)。有 4 个实体的资产负债率高于但接近 1(联合国维持和平行动为 1.11; 联合国(第一卷)为 1.27; 项目署为 1.08; 余留机制为 1.34)。其余实体的比率大大高于 1(介于训研所的 2.19 和资发基金的 12.49 之间)。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。

18. 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, 为 0.47(2019 年为 0.49)。截至 2020 年 6 月 30 日, 有若干特派团和支助活动的现金比率高于

⁶ 由于业务性质不同, 养恤基金不包括在分析中。

或接近于 1，而其他特派团的现金比率则接近于零。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。

19. 就项目署而言，审计委员会注意到，2020 年，流动资金比率略有增加；然而，流动比率(0.88)、速动比率(0.87)和现金比率(0.85)都低于 1，与上一年一样。这些较低的比率通常会引起对实体的流动性的担忧；然而，这一趋势反映了一个持续的长期投资政策，这些投资也可以随时变现。这些长期投资没有反映在流动资金比率的计算中，但项目署能够很容易地将长期投资转换为现金或现金等价物。

20. 总体而言，所有实体的财务状况均保持至少充足。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 的实体其偿付能力也没有立即受到威胁。然而，审计委员会注意到，与上一年相比，11 个实体的流动资金比率有所下降，而其余 6 个实体的流动资金比率则有所上升。因此，如果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 2020 年 12 月 31 日的比率分析

实体	资产负债比率： 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	
	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019
联合国(第一卷)	1.27	1.33	3.79	4.11	3.51	3.78	2.48	2.73
联合国维持和平行动	1.11	1.07	1.25	1.27	1.11	1.12	0.47	0.49
国贸中心	0.88	0.90	3.24	2.98	3.16	2.88	1.74	1.57
资发基金	12.49	14.20	30.44	31.37	30.19	31.14	16.26	15.65
开发署	4.72	4.48	5.54	5.13	5.39	4.95	3.55	3.32
环境署	4.84	4.29	5.93	4.80	4.99	3.89	3.60	2.61
人口基金	3.55	3.68	5.91	6.38	5.20	5.78	4.20	4.68
人居署	2.73	3.10	2.60	3.12	2.41	2.83	1.32	1.68
儿基会	3.16	3.25	4.19	4.51	3.10	3.43	1.84	2.20
训研所	2.19	2.54	8.33	18.49	7.98	15.60	5.70	10.78
难民署	2.63	2.66	8.97	7.88	7.58	6.71	4.34	3.66
毒品和犯罪问题办公室	3.08	3.17	4.65	5.14	4.51	4.88	3.60	4.11
项目署	1.08	1.12	0.88	0.85	0.87	0.84	0.85	0.81
近东救济工程处	0.80	1.00	1.80	2.41	1.41	1.97	1.24	1.49
联合国大学	8.23	8.39	5.06	6.25	5.04	6.21	3.46	4.38
妇女署 ^e	6.04	6.29	12.67	12.57	11.83	11.64	8.59	7.34
余留机制	1.34	1.52	5.69	9.70	5.67	9.65	4.01	7.44

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。

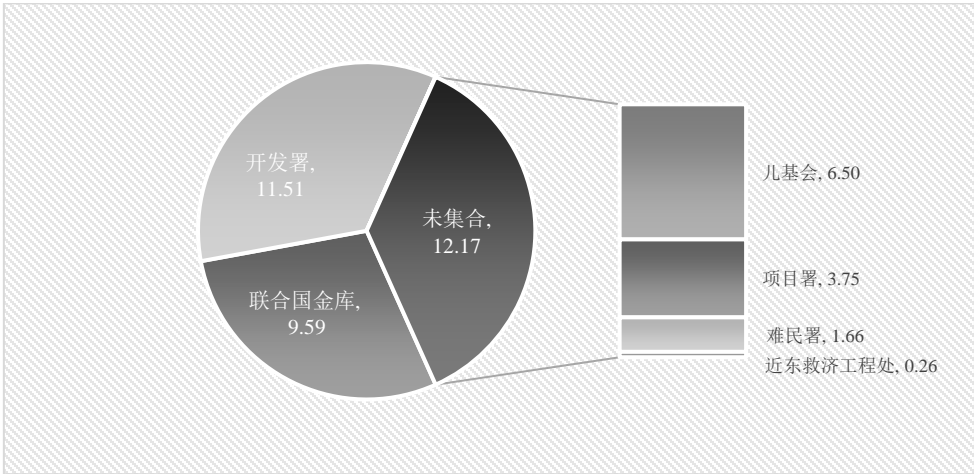
^e 2019 年简明摘要中报告的数字与本报告中的 2019 年的这些数字之间存在差异，原因是管理当局进行了重报。

C. 现金和投资管理

21. 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。

2020 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。

22. 截至 2020 年 12 月 31 日，被审计的实体中共有 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 95.9 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 121.7 亿美元，这些现金和投资没有纳入现金池或由第三方管理。

23. 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。

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。

24. 总体而言，投资(短期和长期投资，见表 3)正在增加；例如，与上一年相比，有 3 个实体增加了 10 亿美元以上。对于 9 个实体，此类资产加上现金和现金等价物，占总资产的一半以上。项目署和联合国大学的这一比例高于总资产的 75%。

25. 截至 2020 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。截至 2020 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 2020 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 (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？
	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	
联合国(第一卷)	544 417	1 110 997	4 097 201	3 051 873	10 270 078	9 714 921	45.20	42.85	联合国金库
联合国维持和平行动	139 462	78 719	1 529 911	1 229 521	5 096 554	4 751 593	32.75	27.53	联合国金库
国贸中心	18 983	36 663	154 605	100 266	412 027	362 365	42.13	37.79	联合国金库
资发基金	48 107	32 164	108 355	110 722	292 274	295 196	53.53	48.40	开发署
开发署 ^a	1 177 292	812 512	7 894 184	7 122 979	14 298 583	12 485 297	63.44	63.56	开发署
环境署	143 261	271 786	1 167 945	743 596	2 670 183	2 415 096	49.11	42.04	联合国金库
人口基金	278 246	189 481	1 235 536	1 248 592	2 116 041	1 967 625	71.54	73.09	开发署
人居署	30 446	63 579	246 143	173 742	562 516	471 165	49.17	50.37	联合国金库
儿基会	710 257	796 303	5 790 245	4 725 375	13 019 440	11 174 362	49.93	49.41	没有纳入现金池
训研所	11 181	6 735	26 820	21 836	56 632	52 784	67.10	54.13	开发署
难民署	1 125 255	983 466	534 000	330 000	4 004 257	3 375 886	41.44	38.91	没有纳入现金池
毒品和犯罪问题办公室	95 283	215 675	776 605	589 948	1 223 074	1 137 725	71.29	70.81	联合国金库
项目署 ^b	883 975	559 444	2 905 506	1 714 879	3 909 647	2 367 211	96.93	96.08	没有纳入现金池
近东救济工程处	260 686	268 522	—	—	862 400	934 265	30.23	28.74	没有纳入现金池
联合国大学 ^c	27 635	28 531	450 714	410 145	580 881	526 557	82.35	83.31	联合国金库
妇女署 ^d	164 785	145 360	567 395	423 036	1 049 462	934 895	69.77	60.80	开发署
余留机制	17 787	45 229	144 942	123 700	230 663	224 205	70.55	75.35	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 2019 年简明摘要中报告的数字与本报告中 2019 年的这些数字之间存在差异，原因是管理层进行了重新分类。

^c 在 4.7835 亿美元的现金和投资总额中，4.2570 亿美元(89.0%)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；3 044 万美元，即 6.4%，为纳入联合国金库的现金投资。

^d 2019 年简明摘要中报告的数字与本报告中 2019 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 除养恤基金外的所有实体。

D. 雇员福利负债

26. 雇员福利包括短期雇员福利、离职后福利、其他长期雇员福利和终止任用福利。

27. 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。

28. 不同实体的雇员福利负债(不包括养恤金福利)状况见表 4。

29. 17 个实体的雇员福利负债在这一年有所增加，1 个实体(联合国维持和平行动)的雇员福利负债有所减少，雇员福利负债占有所有实体负债的大部分。增加的主要原因是财务假设的变化，如精算估值工作中适用的贴现率降低，以及由于 COVID-19 大流行和旅行限制，工作人员在 2020 年没有按计划休假而导致年假负债增加。

30. 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 10 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%。

31. 离职后健康保险是为前工作人员及其受抚养人提供的一项健康保险计划，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。

32. 2020 年，联合国(第一卷)、联合国维持和平行动、开发署、儿基会和难民署的离职后健康保险负债金额最高(账户超过 10 亿美元)。

表 4

截至 2020 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	
	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019
联合国(第一卷)	6 588 144	6 039 033	8 098 320	7 286 717	81.35	82.88	5 891 198	5 390 483
联合国维持和平行动	2 002 174	2 092 580	4 593 856	4 461 311	43.58	46.91	1 576 645	1 679 413
国贸中心	180 239	170 132	465 989	401 161	38.68	42.41	164 795	155 948
资发基金	20 897	17 803	23 404	20 785	89.29	85.65	14 577	12 644
开发署	1 531 495	1 382 761	3 028 760	2 789 992	50.57	49.56	1 173 893	1 047 179
环境署	278 899	250 497	551 944	562 948	50.53	44.50	228 438	205 004
人口基金	426 877	370 292	595 897	534 769	71.64	69.24	352 844	307 443
人居署	45 346	37 846	205 709	152 179	22.04	24.87	32 907	26 092
儿基会 ^b	1 888 313	1 631 156	4 119 660	3 442 415	45.84	47.38	1 540 920	1 348 648 ^c
训研所	20 374	18 773	25 801	20 797	78.97	90.27	17 724	16 313
难民署	1 290 187	1 019 034	1 524 408	1 269 056	84.64	80.30	1 021 858	798 877
养恤基金	116 330	103 989	274 042	256 502	42.45	40.54	105 186	93 611

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	
	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019
毒品和犯罪问题办公室	135 068	117 027	396 778	358 832	34.04	32.61	96 133	80 623
项目署	143 230	117 378	3 623 101	2 115 167	3.95	5.55	84 064	71 954
近东救济工程处	951 059	843 569	1 080 298	935 040	88.04	90.22	788	851
联合国大学	15 131	13 110	70 562	62 760	21.44	20.89	9 572	8 204
妇女署 ^d	132 706	109 514	173 623	148 698	76.43	73.65	93 422	77 078
余留机制 ^e	98 600	88 212	172 483	147 837	57.17	59.67	81 717	73 623

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 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。

^c 由于察觉到与 2019 年简明摘要中报告的数字略有不同，因此重报了这一数字。

^d 2019 年简明摘要中报告的数字与本报告 2019 年的这些数字之间存在差异，原因是管理当局进行了重报。

^e 不包括法官的养恤金负债。

E. 应收款

33. 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。

34. 截至 2020 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 168.52 亿美元。一年或一年以上的未清应收款共计 9.09 亿美元，而应收联合国其他实体的款项为 10.17 亿美元。

35. 审计委员会注意到，与上一年相比，14 个实体的应收账款有所增加。应收账款连续第三年最多的实体是开发署，有 48.62 亿美元，原因是与供货伙伴的承诺和协议，包括对未来几年的承诺和协议。

36. 环境署应收联合国其他实体的款项最多。2020 年，这些应收账款总额为 6.35 亿美元，占有此类应收账款的 64.3%，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。

37. 8 个实体一年或一年以上的未清应收款超过 500 万美元；对于一个实体(余留机制)，一年或一年以上的未清应收款超过其应收款总额的 80%。

¹⁰ 除养恤基金外的所有实体。

表 5
截至 2020 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 其他实体款项	
	2020	2019	2020	2019	2020	2019
联合国(第一卷)	2 140 381	2 037 955	58 446	16 756	120 539	104 169
联合国维持和平行动	1 701 661	1 534 121	359 751	388 242	15 646	18 346
国贸中心 ^a	227 801	215 213	—	—	1 621	1 384
资发基金	132 138	149 355	151	85	270	5 102
开发署 ^b	4 861 601	4 123 046	25 483	23 762	4 508	10 288
环境署	988 773	986 402	259 777	308 167	635 466	585 282
人口基金	439 083	405 386	3 102	810	4 286	3 863
人居署	234 453	182 038	58 196	48 197	28 037	29 582
儿基会	3 776 479	3 489 431	19 010	6 838	140 999	81 604
训研所 ^{ab}	16 332	15 953	91	—	3 170	1 849
难民署	1 562 955	1 412 265	4 662	—	19 171	60 523
毒品和犯罪问题办公室 ^a	308 792	272 851	9 032	4	11 839	14 956
项目署 ^b	85 705	57 851	2 747	961	1 090	13 722
近东救济工程处	20 809	64 202	2 065	2 805	698	255
联合国大学 ^a	47 685	36 509	297	1 521	20	9
妇女署 ^c	255 749	305 496	63 879	76 325	33 130	42 284
余留机制 ^a	52 426	41 401	42 878	38 635	9	1

资料来源：各实体提供的财务报表和资料。

^a 2019 年简明摘要中报告的数字与本报告 2019 年的这些数字之间存在差异，原因是使用统一标准重新计算了一年或一年以上的未付应收款。

^b 2019 年简明摘要中报告的数字与本报告 2019 年的这些数字之间存在差异，原因是管理层进行了重新分类。

^c 2019 年简明摘要中报告的数字与本报告 2019 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

38. 表 6 列出了两年(2019 年和 2020 年)的总费用。审计委员会注意到，被审计实体中有 10 个在 2020 年费用有所增加。在这方面，由于旅行禁令、封锁和限制，大多数实体的差旅费用大幅减少，而应对与 COVID-19 有关的计划外要求的支出则有所增加。

39. 截至 2020 年 6 月 30 日，在所有 18 个被审计实体中，联合国维持和平行动的费用最高。联合国维和行动费用总额为 73.37 亿美元，与 2019 年相比减少约 3.96 亿美元。联合国维持和平行动费用总额的 24.17%是工作人员费用，2020 年共计 17.73 亿美元，比 2019 年(18.97 亿美元)略低。

40. 审计委员会还注意到，余留机制是工作人员费用占费用总额的百分比最高的实体，截至 2020 年 12 月 31 日为 75.81%。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。

41. 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 2020 年 12 月 31 日，为 13.08%。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。

42. 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

2020 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	
	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019
联合国(第一卷)	6 773 095	6 646 401	2 774 272	2 704 825	17 518	17 659	40.96	40.70	158.37	153.17
联合国维持和平行动	7 336 867	7 732 739	1 773 350	1 896 592	13 183	13 203	24.17	24.53	134.52	143.65
国贸中心	131 295	118 952	68 573	55 592	404	352	52.23	46.73	169.74	157.93
资发基金	81 669	73 573	22 785	21 061	171	156	27.90	28.63	133.25	135.01
开发署	5 050 846	4 923 673	814 310	788 260	7 567	6 989	16.12	16.01	107.61	112.79
环境署	516 609	619 018	189 798	183 164	1 269	1 242	36.74	29.59	149.57	147.48
人口基金	1 228 103	1 130 203	320 774	303 676	3 072	2 935	26.12	26.87	104.42	103.47
人居署	150 858	178 412	46 714	47 132	303	302	30.97	26.42	154.17	156.07
儿基会 ^a	6 405 833	6 261 623	1 657 747	1 519 506	15 745	15 327	25.88	24.27	105.29	99.14
训研所 ^b	34 679	28 941	11 484	10 032	103	106	33.12	34.66	111.50	94.64
难民署	4 337 218	4 258 271	1 167 879	1 124 219	13 336	12 833	26.93	26.40	87.57	87.60
养恤基金 ^{b,c}	103 194	103 567	50 700	49 377	325	275	41.90	45.06	133.05	150.36
毒品和犯罪问题办公室	333 101	374 841	132 258	125 802	889	879	39.71	33.56	148.77	143.12
项目署	1 140 725	1 190 261	149 255	131 959	823	819	13.08	11.09	181.35	161.12
近东救济工程处	1 127 619	1 173 132	708 705	684 138	28 451	28 615	62.85	58.32	24.91	23.91
联合国大学 ^d	70 737	75 813	17 461	17 859	126	124	24.68	23.56	138.58	144.02
妇女署	439 510	420 890	156 738	141 833	1 161	1 088	35.66	33.70	135.00	130.36
余留机制	92 559	93 262	70 168	67 527	559	638	75.81	72.41	125.52	105.84

资料来源：各实体提供的财务报表和资料。

^a 由于察觉到与 2019 年简明摘要中报告的数字略有不同，因此重报了这些数字。

^b 2019 年简明摘要中报告的数字与本报告中 2019 年的这些数字之间存在差异，原因是管理层进行了重报或重新分类。

^c 费用总额的数字仅代表行政费用，因为养恤基金业务性质不同。

^d 人均工作人员费用未计入人员服务协议薪金。为反映这一情况，2019 年简明摘要中报告的数字与本报告中 2019 年的这些数字不同。

G. 预算管理

43. 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。

44. 审计委员会注意到，在 18 个被审计的实体中，有 15 个实体的预算支出没有超过预算批款，而有 3 个实体的预算支出略高于批款数。项目署是预算支出超过批款数 18% 以上的唯一实体。出现差异的主要原因是核销、拨备和应急盈余预算的支出增加。

45. 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。2020 年，可用资金为 54.04 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。

46. 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；COVID-19 大流行的影响。

47. 儿基会的预算支出总额为 64.6 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)2.2190 亿美元；其他资源(应急)9 549 万美元；机构部分 4 382 万美元。

表 7

2020 年 12 月 31 日终了年度各实体预算状况

(千美元)

实体	2020 年预算总额			差额占预算拨款总额的百分比
	批款数	支出数	差异	
联合国(第一卷) ^a	3 073 831	3 015 940	(57 891)	(1.88)
联合国维持和平行动	6 811 504	6 712 118	(99 386)	(1.46)
国贸中心	37 971	37 965	(6)	(0.02)
资发基金 ^a	11 177	10 420	(757)	(6.77)
开发署 ^a	699 002	706 859	7 857	1.12
环境署	102 853	93 166	(9 687)	(9.42)
人口基金 ^a	456 228	422 206	(34 022)	(7.46)
人居署	33 103	21 868	(11 235)	(33.94)
儿基会	6 842 201	6 458 943	(383 258)	(5.60)
训研所	32 519	35 013	2 494	7.66
难民署 ^b	9 131 348	4 837 666	(4 293 682)	(47.02)
养恤基金	100 681	89 395	(11 286)	(11.21)

实体	2020 年预算总额			差额占预算拨款总额的百分比
	批款数	支出数	差异	
毒品和犯罪问题办公室	319 955	311 155	(8 800)	(2.75)
项目署	70 006	83 015	13 009	18.58
近东救济工程处	1 057 115	833 298	(223 817)	(21.17)
联合国大学	50 885	47 260	(3 625)	(7.12)
妇女署	472 139	445 503	(26 636)	(5.64)
余留机制	96 925	93 414	(3 511)	(3.62)

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。

^b 为满足所有关注对象需要的所需预算估计数达 91.31 亿美元。可用资金总额为 54.04 亿美元，而难民署执行的活动总额为 48.38 亿美元。差额为 5.66 亿美元，占可用资金总额的 10.47%。

三. 欺诈和推定欺诈

48. 联合国及其各基金和各方案收取会员国的会费以及政府和非政府实体的捐款。秉诚处理所收款项，使联合国及其各基金和各方案更有义务、更有责任彰显一种善治和透明治理的文化，并且对欺诈和腐败实行零容忍政策。

49. 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，累加起来可能会造成重大损失。如果行为人以轻度或微不足道的惩罚逃脱，就会形成一种文化，使不法分子似乎可以不受惩罚地行事。

50. 审计委员会承认，每个实体在管理有关欺诈和推定欺诈的信息方面存在差异。然而，审计委员会试图协调各实体在本报告中披露的信息，但有一项理解是，利用前几年的数据来比较主要趋势是有帮助的。

51. 表 8 列示了各实体每年报告的欺诈或推定欺诈案件以及待决两年以上案件的数量。详细说明载于这些实体各自的审计报告中。

52. 在 18 个实体中，审计委员会注意到，在过去三年中，有 11 个实体每年都报告了欺诈或推定欺诈案件。在这些实体中，与上一年相比，有 4 个实体¹¹ 的欺诈和推定欺诈案件在 2020 年有所增加，而其余 7 个实体在这方面的案件有所减少。

53. 在这方面，一些实体估计了其一些案件的财务影响，而另一些实体没有提供这方面的信息和(或)宣布数额未定。例如，如第一卷所述，2020 年，联合国报告了 111 起欺诈或推定欺诈案件，27 起案件估计金额为 3 247 万美元。在向审计委员会提供的报告中，其余案件的金额估计数被归类为“不确定”或“不明”。

¹¹ 环境署、人口基金、毒品和犯罪问题办公室和妇女署。

54. 总体而言，除 5 个实体外，目前的欺诈或推定欺诈案件总数在过去两年中有所增加，特别是第一卷中报告的联合国案件，联合国有 32 起案件正在调查，时间已超过两年。

表 8

截至 2020 年 12 月 31 日的欺诈和推定欺诈案件状况

实体	欺诈和推定欺诈案件数目			待决两年以上的案件数目
	2020	2019	2018	
联合国(第一卷)	111	147	32	32
联合国维持和平行动	123	128	115	4
国贸中心	—	—	—	—
资发基金	—	2	—	—
开发署	65	100	58	8
环境署	8	7	3	—
人口基金	11	4	5	—
人居署	—	—	5	—
儿基会	107	142	58	2
训研所	—	—	—	—
难民署	102	106	102	2
养恤基金	—	—	—	—
毒品和犯罪问题办公室	12	10	8	—
项目署	66	79	41	—
近东救济工程处	48	58	20	6
联合国大学	—	—	—	—
妇女署	12	10	5	—
余留机制	—	—	—	—

资料来源：各实体提供的财务报表和资料。

55. 正如联合检查组在其关于联合国系统各组织内欺诈的预防、发现和应对的报告(JIU/REP/2016/4)中所强调的那样，各实体之间欺诈活动的性质千差万别，工作人员和(或)第三方人员行使欺诈的程度也差别很大。同样，每个实体提供的信息和详细程度也有很大不同。此外，联检组指出，“术语‘推定欺诈’缺乏清晰度以及各组织之间缺乏一个共同的理解，妨碍了欺诈案件向外部审计师的恰当报告。”(同上，第 31 段)。因此，审计委员会就表 8 所列信息向各实体进行了查询，试图以可比的方式列示数据，以促进对这一问题的概述。

四. 主要审计结果和建议

56. 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每个实体 2020 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 17 个联合国实体¹² 的主要审计结果和建议。

57. 由于 COVID-19 大流行, 审计委员会远程实施了审计, 包括对财务报表的最后审计。

A. 联合国(第一卷)

账目和提出财务报告

58. 第一卷报告的联合国总体财务状况比较健全。然而, 对于经常预算和相关基金, 2018 年底、2019 年底和 2020 年底的现金比率分别为 0.07、0.06 和 0.26, 表明存在某种流动性风险。通过对 10UNA 基金(经常预算的一个主要部分)2020 年现金流(进出)的动态分析, 审计委员会注意到年中现金严重短缺, 主要原因是分摊会费没有及时支付。近年来, 周转基金的大部分核定资金和联合国特别账户的可用资金都用于应对经常预算的流动性危机。

59. 审计委员会注意到费用回收基金(即 10RCR 基金)的累计盈余(或净资产)呈稳步增长趋势, 截至 2020 年 12 月 31 日为 4.0795 亿美元, 与 2016 年底相比增加 108%。截至 2020 年 12 月 31 日, 第一卷报告范围内的 33 个实体向各业务伙伴提供费用回收服务, 其中联合国总部累计盈余最大, 为 2.1988 亿美元。累计盈余的大部分计入联合国现金池。经常预算是 10RCR 基金的最大资金来源, 占其 2020 年总收入的 30%。

60. 人道主义事务协调厅等 10 个实体和联合国各信托基金管理的总共 5 212 个项目的财务有待结清, 截至 2020 年 12 月 31 日的未清偿金额为 5.2198 亿美元。在这些项目中, 有 2 790 个项目的总价值为 1.4327 亿美元, 这些项目等待结清已两年多。长期不结清项目的财务可能导致延迟退还未使用的赠款, 并影响基金结余的高效利用。

预算管理

61. 2020 年 12 月 31 日终了财政年度的尚未支付承付款项余额为 2.1953 亿美元, 其中 479 笔承付资金总额为 1.2285 亿美元(56%), 已于年底确定, 公布日期为 2020 年 12 月 30 日或 31 日。审计委员会注意到, 2020 年 12 月在没有证明文件的情况下确定了 23 笔承付资金, 余额为 1.1666 亿美元。此外, 设立上述 23 笔承付资金只有核签人, 没有核证人, 这不符合《联合国财务条例和细则》的要求。

¹² 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, 因为这些结果和建议已在单个审计报告(A/75/5(Vol.II)), 第一章和第二章)中讨论过。

62. 大会在第 74/262 号决议中重申，应把咨询人的使用保持在最低限度，并决定在 2020 年将咨询人拟议资源减少 10%。审计委员会注意到，有 11 个实体或方案用于咨询人和专家的实际支出高于原定批款，超支率从 13%到 429%不等。

63. 审计委员会注意到一些部门的计划预算外员额与实际预算外员额之间存在很大差异。例如，管理战略、政策和合规部的计划预算外员额在过去三年中保持稳定，而实际预算外员额约为计划员额的 170%。在政治和建设和平事务部也观察到了类似的情况。如此大的差异可能表明人员配置估计数没有适当考虑到实际需求。

现金和投资管理

64. 截至 2020 年 12 月 31 日，联合国财务处在“团结”系统上共管理 256 个开户行账户，其中 71 个账户(28%)是在一个国家开立的(包括在该国一家特定银行开立的 54 个账户)。此外，在这 256 个账户中，有近 10%的账户使用频率较低，在 2018 年至 2020 年期间很少承担收款和付款功能。在一个国家开设多个银行账户、而对其中一些账户几乎不使用的做法，不符合尽量减少每个国家的银行账户数量的开户行账户目标，并增加了不必要的行政费用。

65. 除《联合国投资管理准则》规定的最低要求外，确定合格银行和经纪商或交易商(即交易对手)时没有明确的甄选标准或程序。2020 年，有 194 家银行达到了最低要求，但其中只有 86 家银行(44%)被选为交易对手。其他银行没有被列入名单，但没有正式文件说明原因，尽管其中一些银行的评级高于最低评级要求，并且有一些银行的评级甚至高于名单上的一些交易对手的评级。

资产管理

66. 审计委员会审查了截至 2020 年 12 月 31 日第一卷中报告的联合国装备清单，注意到购置价值为 4 260 万美元的 1 306 件物品处于“装备闲置”状态，其数量占总数的 12%，价值占总数的 10%。这些资产中共有 2 900 万美元(69%)已经闲置超过一年，有 1 460 万美元资产自购置以来一直处于闲置状态。

与联合国基金会有关的问题

67. 联合国基金会成立于 1998 年，是一个非营利组织，目的是输送 10 亿美元捐款来支持联合国。根据《联合国和联合国基金会之间新修订并重申的关系协定》，基金会仅向联合国的慈善活动提供资金和其他支持，以促进联合国的目标和宗旨，并已获授权将联合国名称作为其公司名称的一部分。在合作的头八年(即 1999 年至 2006 年)，该基金会 84%的方案支出是通过伙伴基金账户支付的，该账户受到联合国的有效监督。近年来，伙伴基金账户的年度赠款大幅减少至 1 000 万美元左右(约占该基金会方案支出的 10%)。最近的支出细目显示，该基金会将其预算的 46%分配给自己托管的倡议；¹³ 在某些情况下，该基金会没有按要求提供足够信息，以证明这些倡议符合联合国的优先事项和可持续发展目标。

¹³ 托管倡议是由该基金会托管或孵化的多利益攸关方倡议，以补充联合国的努力并帮助推进联合国的优先事项。该基金会及其董事会作为托管方，负责最后的信托责任以及后台服务，以使这些倡议能够启动和运行，并迅速专注于结果。

68. 从 2018 年到 2020 年，该基金会报告了收到会员国捐款的 14 项倡议，其中 7 项是通过电子邮件而不是所要求的标准化模板报告的。此外，标准化模板不要求该基金会提供各项倡议的详细预算，因此不清楚资金将如何使用。审计委员会抽样审查了一项名为“数字影响联盟”的倡议，注意到该基金会没有按照模板的要求在倡议提案中报告所有必要信息，而且由于缺乏详细信息，尚不清楚会员国捐赠的 2 123 万美元(不包括转给执行伙伴的 142 万美元)是如何用于支持联合国的优先事项和可持续发展目标的。

69. 该基金会的董事会于 2006 年设立了一个储备基金，并从该基金会创始人 2006 年至 2013 年为联合国事业最初认捐的 10 亿美元捐款中预留 1.412 亿美元，主要用于投资。截至 2019 年 12 月 31 日，储备投资余额约为 1.871 亿美元，是 2019 年年度一般和行政费用(841 万美元)的 20 多倍。审计委员会注意到，一般慈善行业的基准建议非营利组织的储备金至少为 3 至 6 个月的一般业务费用，并认为，高储备金数额可能会对公众对该基金会财务能力的信心产生负面影响。

授权

70. 审计委员会审查了用于监测授权执行情况的现有 16 个主要业绩指标，并注意到这些指标没有涵盖职能领域的一些关键风险，诸如不正确使用承付资金的风险和采购职责不分的风险，管理与客户委员会也将这些风险确定为新扩大的一套指标中要涵盖的重大风险。这种缺陷可能会导致不合规和不适当行使授权的行为得不到发现，并且无法及时采取纠正行动。

71. 需要改进各实体负责人行使授权的问责框架，原因是：(a) 高级管理人员契约中缺乏关于授权的业绩指标和具体目标，没有确定普遍接受的指标或具体目标来衡量授权方面的业绩，诸如对再次授权的管理、监测主要业绩指标的执行情况以及交付预算文件的预期成果；以及(b) 缺乏对一些实体负责人的问责机制。在授权框架下的 233 个实体中，有 134 个实体负责人的级别为 D-2 或以下，除非有具体规定，否则这些负责人不需要签署高级管理人员契约，也没有适当的机制对这些实体负责人实施问责。

人力资源管理

72. 审计委员会确定了审查和制定将与管理改革进行对接的人力资源政策方面的积压工作，这是确保人力资源管理做法清晰和一致的关键。截至 2021 年 4 月 23 日，有 6 项政策已经颁布，有 145 项政策仍在政策制定过程的不同阶段进行审查。行政当局解释说，这是因为必须重新确定资源的优先次序，以应付与制定 COVID-19 相关政策有关的迫切需要。

73. 对 Inspira 系统中保存的名册进行分析后显示，截至 2020 年 12 月 31 日，名册成员分布在 9 个职类和 47 个职系，有 55 087 个名册成员，其中 21 291 个(39%)是女性候选人，而 380 个名册成员是 65 岁以上的人，5 977 个名册成员已经超过 10 年。目前的政策主要侧重于名册编制而不是名册管理，导致在名册期限、类别以及地域和性别分布方面对名册编制和维护的指导有限。

74. 审计委员会注意到不遵守咨询人和个体订约人准则的情况，其中有 101 份咨询人合同在 36 个月期间内的超过了 24 个月；从养恤基金领取养恤金福利的 12 名退休人员被查明 2020 年收入超过了 22 000 美元，这导致聘用所得超过了既定上限 95 045 美元；两名咨询人和七名个体订约人在一个相互重叠的时期拥有一份以上的合同。

与发展事务有关的业务活动

75. 到 2020 年底，可持续发展目标 169 个具体目标中有 21 个已经到期，其中 18 个具体目标没有实现，并且 15 个指标的计算都采用了过时的数据。本次审计期间查明可持续发展目标的指标框架存在以下缺陷：四项指标被不适当地归类为第一级指标；支持最不发达国家的具体目标没有相应的指标；关于可持续发展目标监测的统计能力指标没有监管机构；以及关于基本服务政府总支出比例的指标的监管机构仍在讨论中。

76. 审计委员会审查了在总共 9 个国家落实共同后台办公室的进展情况，并注意到这些国家的所有这类办公室都没有达到修订以后的最后期限。只有一个国家完成了所有前六个阶段，而共同后台办公室的落实计划尚未制定，也不清楚何时可以制定这样的计划以便加以实质落实。有五个国家已经完成了第三阶段，而数据完整性检查仍在进行中，三个国家仍处于落实的早期阶段。到 2022 年为所有联合国国家工作队设立共同后台办公室的目标将很难实现。

77. 将联合国共同房地比例提高到 50%这一具体目标的时间表已修订为截至 2022 年 10 月底。目前共同房地的百分比为 22%，表明这一预期具体目标有达不到的风险。项目进度滞后包括缺乏资源调动计划和新的共同房地项目缺乏资金来源，缺乏影响和优先次序分析，以及需要制定国家共同房地计划，以指明关键里程碑、关键推动因素、主要风险和缓解风险措施等。

与和平和安全事务有关的业务活动

78. 对于和平与安全改革，目前还不清楚结束状态构想是什么，和平与安全改革活动将于何时完成，将引入什么样的持续改进机制，以及和平与安全改革活动和效益未来将如何报告。

79. 政治和建设和平事务部是联合国负责斡旋、政治分析、调解、选举援助、建设和平支助和政治指导的牵头实体，并维护安全理事会附属机构、国际选举专家和调解专家的专家名册。审计委员会查明了名册的规模以及名册成员的地域和性别代表性等方面的缺陷。例如，在安全理事会附属机构名册上的 871 名专家中，约有 100 名专家处于赋闲状态。在选举专家名册上总共 1 373 名专家中，33%是女性。在安全理事会附属机构名册上的 871 名专家(来自 99 个国家)中，有 457 名专家(53%)来自于任职人数最多的 10 个国家。

80. 专题审查是跨项目评价，目的是评估专门针对某一具体专题的建设和平基金项目的成效及其对建设和平的总体影响。委员会注意到可采用不同手段进行专题审查。例如，2020 年建设和平基金的最大捐助者为开展性别问题专题审查提供了

全额资金，并且专题审查的执行伙伴是由捐助者而不是政治和建设和平事务部签约的。执行伙伴由捐助者与建设和平支助办公室协商共同管理。此外，没有关于专题审查的书面政策能够说明各项活动的资金来源、审查的范围以及建设和平支助办公室和捐助者在管理审查方面的作用和责任。

人道主义事务

81. 2019 年 11 月，紧急救济协调员从中央应急基金的赠款部分向近东救济工程处发放 2 000 万美元贷款，这不严格符合大会第 66/119 号决议和秘书长 ST/SGB/2010/5 号公报。此外，在 2016-2020 年期间，总共向近东救济工程处提供了 1.35 亿美元贷款作为长期资金来源，这可能会对中央应急基金贷款部分作为现金流机制的灵活性产生负面影响。

82. 根据人道主义事务协调厅提供的数据，2020 年，在 310 个国家集合基金项目中，执行伙伴总共向次级执行伙伴提供了 1.0391 亿美元。审计委员会抽查后注意到，7 个执行伙伴在收取项目实际支出的 6.5% 或 7% 作为方案支助费用和一些其他管理费用后，把所有方案活动分包给了 16 个次级执行伙伴，价值共计 375 万美元。这 16 个次级执行伙伴中有 3 个目前被列为该厅的合格执行伙伴，涉及次级款项 138 万美元。在 22 个项目中，主要执行伙伴把总额达 469 万美元的款项分拨给了 20 个次级执行伙伴，而这些次级执行伙伴经评估被视为没有资格接受该厅的直接资助。

83. 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) 提高费用回收基金(10RCR)项下的资金利用绩效，以帮助改进任务执行情况；

(b) 确保实体负责人审查其内部控制和与执行伙伴的现有协议，包括适当的时间限制，并加强对逾期未进行财务结算项目的监督和指导，包括及时退款；

(c) 发布关于承付资金的创建和使用的指导意见；

(d) 继续集中监测并与有关实体定期审查承付资金，确保按照《联合国财务条例和细则》加以管理，包括为此保存适当的单据；

(e) 在财务执行情况报告和财务报表中更好地说明支出和批款之间存在重大差异的理由，特别是在咨询人和专家项下支出增加的情况下；

(f) 请各实体加强对咨询人和专家项下支出的监测，并按照大会的要求将其控制在最低限度；

(g) 披露有关利用预算外资源的员额资源的执行情况信息，以提高透明度；

(h) 加紧努力，更加严格地审查拟议方案预算中的估计预算外员额，以尽可能确保由预算外资源供资的估计预算的准确性；

(i) 定期检查每个账户的实际使用情况，找出那些不需要保留的账户，并进行必要的清理或合并，以更好地实现行政目标，降低管理费用；

- (j) 制定甄选交易对手的具体标准，并确保将决策过程记录在案；
- (k) 与有关部厅进行协调，分析资产保持闲置的原因，积极利用闲置资产和清退不能用的资产，并采取更加积极主动的措施，避免今后有更多资产被淘汰；
- (l) 继续通过联合协调委员会和联合国国际伙伴关系基金咨询委员会做出努力，敦促联合国基金会直接向联合国捐助更多资源，支持联合国的活动；
- (m) 与联合国基金会协调，通过联合协调委员会披露更多关于其支持联合国事业的方案倡议的信息，以便进一步保证这些活动符合并支持联合国的优先事项和可持续发展目标；
- (n) 请联合国基金会按照商定的框架，及时报告来自会员国的所有捐款的情况；
- (o) 与联合国基金会协调，以便确保该基金会按照关于基金会倡议报告工作的标准化模板，通过联合协调委员会提供更详细的预算信息；
- (p) 与联合国基金会协调，以确定关系协定各方如何就基金会的储备金政策进行协调，包括为此确定适当的储备金数额以及如何预留和使用储备金；
- (q) 及时推出一套范围扩大的主要业绩指标，并确保这些指标涵盖政策主导者在其不同职能领域行使授权时确定的所有风险；
- (r) 采取措施进一步完善高级管理人员契约中的指标，并考虑将契约中的主要业绩指标与下放权力的主要业绩指标进行对接，以加强高级管理人员契约作为问责工具的成效；
- (s) 考虑为 D-2 或以下级别的实体负责人制定适当的问责机制，以确保适当的领导层次并对他们实施问责；
- (t) 确保管理与客户委员会继续优先制定本组织的政策，并定期审查这类工作的进展情况，目的是加快颁布这些政策；
- (u) 审查关于名册的政策，同时考虑到地域多样性、性别均等和日落条款，以确保根据员工队伍规划预测保持适当的员工规模，明确维持名册的责任，并就甄选列入名册的候选人事宜为征聘管理人员制定指导；
- (v) 提供明确的业务指导，加强对咨询人和个体订约人的任命期限和适用的最高允许收入的监测，以确保妥善遵守对咨询人和个体订约人的要求，监测咨询人和个体订约人合同重叠的情况，并提醒各实体避免处理错误；
- (w) 就持续改进可持续发展目标指标框架的问题为可持续发展目标各项指标机构间专家组的工作提供支持；
- (x) 依靠促进创新、能力建设以及改进数据和元数据交换，通过加快关于期满指标的数据收集，促进实现可持续发展目标的各项具体目标；
- (y) 让业务创新小组参与决定经过简化的审批程序和修订以后的时间表，以确保共同后台办公室落实并产生所设想的效益；

(z) 采取一切必要措施加快在国家一级制定国家共同房地计划,并确保按业务创新小组年度工作计划的规划完成资源调动计划和影响力及优先次序分析;

(aa) 找出持续改进的机制,以及过渡后效益报告手段;

(bb) 审查调解专家名册以及安全理事会附属机构名册中赋闲专家的资格,以确定他们是否应继续列入名册中;

(cc) 加紧努力增加三个名册的性别和地域代表性;

(dd) 制定明确的专题审查政策,以期为更一致地开展专题审查提供明确的政策指导;

(ee) 严格遵守大会第 66/119 号决议和秘书长 ST/SGB/2010/5 号公报,将贷款部分的规模维持在 3 000 万美元,并在中央应急基金贷款部分可用现金总额范围内进行贷款;

(ff) 确保把中央应急基金贷款作为一个缓解临时现金流缺口的机制提供给联合国各机构,以确保对人道主义紧急情况作出迅速和协调一致的回应,而不是用于解决特定机构系统性现金流问题;

(gg) 作出努力,包括但不限于更新国别集合基金业务手册,进一步说明执行伙伴再次分包模式的理由,并继续就此提供持续保证。

B. 国际贸易中心

84. 根据主计长的财务授权,如果国贸中心证明合理的催收工作没有产生积极效果,进一步进行催收相对于应收账款价值而言不符合成本效益,那么单项价值大于 100 美元但低于 5 000 美元的应收账款可能会被核销。2020 年,一项核销七个涉及向与会者预付款项的长期未清账项的请求在没有进行合理催收的情况下获得了批准。

85. 根据关于咨询人和个体订约人的行政指示,国际咨询人和个体订约人的费率应在相应的区间内按照规定的日费率和月费率支付。在总共 1 410 份国际咨询人和个体订约人合同中,有 154 份的日费率从 565 美元到 618 美元不等,介于 C 级(390 美元到 560 美元)和 D 级(620 美元到 750 美元)之间。目前的每日收费区间不涵盖实际付款,可能无法有效监管国际咨询人和个体订约人的费用。

86. 根据关于咨询人和个体订约人的行政指示,如果合同期超过 6 个月,中期评价应由直接主管进行。2020 年,国贸中心没有对超过 6 个月的合同进行中期评价。

87. 由于 COVID-19 大流行,国贸中心的差旅总数从 2019 年的 4 497 次下降到 2020 年的 947 次。但是,2020 年不遵守提前 16 天购票政策的总比率居高不下,为 61%。在国贸中心工作人员中,这一比例为 53%;在编外人员中,这一比例为 64%。

88. 针对上述审计结果,审计委员会的主要建议是,国贸中心:

(a) 发布应收账款催收程序指南,以便确定责任,并让核证人提供清清楚楚的催收证据;

- (b) 修改有关费率区间结构的政策，以涵盖实际付款；
- (c) 对期限超过 6 个月的合同进行中期评价；
- (d) 采取整改措施，改善对提前购票政策的遵守情况。

C. 联合国资本发展基金

89. 审计委员会注意到，资发基金目前适用的内部控制框架的出台日期为 2015 年 6 月 8 日。资发基金没有进行该框架规定的年度审查。

90. 审计委员会承认，资发基金没有因开发署为监测内部控制的遵守情况而开发的各种看板和报告而受益。专门的监测制度可以加强内部控制，将员工从繁重的人工检查中解脱出来，并有助于防止人工错误。

91. 资发基金关于授权的政策和程序规定，所有授权必须以书面形式正式进行。在 2020 年 10 月之前，资发基金保存的已发布授权的文件不完整。除了书面授权外，资发基金还使用一个表格来管理授权，其中提到授权给职位而不是个人。

92. 工作人员可以授权的金额在书面授权和表格之间有所不同。审计委员会注意到几起案例，在这些案例中，工作人员在没有任何书面授权的情况下批准了交易，或者批准的金额超过了书面授权中规定的门槛，但低于表中规定的门槛。

93. 在资发基金，评估欺诈和腐败风险的工作被纳入了企业风险管理框架所详述的整体风险管理流程，而不是作为每个业务领域和流程的一个独立程序被纳入其中。

94. 资发基金在风险登记册平台上记录了方案和项目的风险。审计委员会发现，所记录的与欺诈风险和欺诈行为有关的风险份额仅占风险登记册平台中记录的所有风险的 2.7%。审计委员会还注意到，80%以上的方案没有记录任何与欺诈行为有关的风险。

95. 资发基金没有制定持续的尽职调查程序，例如根据最新的不合格名单定期筛选其供应商主文件中的不合格供应商。类似的尽职调查检查没有到位，如审查供应商主文件，以查明共享联系方式的不同供应商，或将供应商信息与工作人员信息进行比对，从而发现空壳公司。

96. 审计委员会欢迎资发基金立即采取行动，将有关内容列入供应商看板，作为审计和调查处的监测工具。然而，审计委员会认为，需要在总部定期实施和执行额外的持续尽职调查程序。

97. 关于上述审计结果，审计委员会建议资发基金：

- (a) 启动对内部控制框架的审查，以确保更新框架，使其满足资发基金的需要；
- (b) 完善内部控制框架以加强执行，并实施适当的监测制度，以确定其内部控制制度正在发挥作用；
- (c) 根据管理授权政策和程序的适用指导原则，进一步加强对授权的管理；

(d) 加强当前关于进行欺诈风险评估和关于查明潜在固有欺诈风险的指导意见，涵盖特别容易出现欺诈行为风险的各流程；

(e) 实施持续的尽职调查程序，定期审查其供应商主文件，以列入不合格的供应商，并发现欺诈风险危险信号。

D. 联合国开发计划署

98. 审计委员会注意到，2020 年，开发署全球共享服务股收到了 49 份前几年签署的与确认自愿捐款收入相关的文件，总额为 6 600 万美元。2021 年，截至 2021 年 6 月 28 日，全球共享服务股收到 44 份 2020 年签署的与确认自愿捐款收入相关的文件，总额为 8 100 万美元。开发署在 2020 年财务报表中调整了 5 份 2020 年签署的总额为 7 080 万美元的自愿捐款收入确认相关文件，以避免重大错报风险，并在正确时间段确认捐助者的自愿捐款。审计委员会认为，开发署应提高各国国家办事处和总部各单位的意识，以确保及时提交与确认自愿捐款收入相关的文件。

99. 审计委员会发现，开发署根据 2020 年 10 月底普查数据，决定结转 2020 年离职后健康保险负债，该数据没有超出其可接受的门槛。审计委员会审查了截止 2020 年 12 月 31 日的普查数据，并注意到 2020 年的工作人员变动超出了开发署设定的门槛。因此，审计委员会认为，开发署在作出全面核实决定时本应依据截止 2020 年 12 月 31 日的普查数据。与精算师修订后的计算结果对比，离职后健康保险负债多报了 1 390 万美元。

100. 审计委员会注意到，在数个手工记录的案例中，2020 年就国家办事处以往期间提供的服务记录了交换交易收入。审计委员会认为，国家办事处需要在提供服务的期间进行记录和开具账单，以确保按照《公共部门会计准则第 9 号（交换交易收入）》正确确认资产和收入。

101. 审计委员会注意到，2020 年期间，开发署在 10 个国家的驻地代表同时临时担任驻地协调员。在一个国家，开发署驻地代表在 2020 年全年兼任驻地协调员，并在 2021 年继续维持这一职能。审计委员会注意到，开发署没有从联合国秘书处收到开发署驻地代表兼任驻地协调员的费用回收款。审计委员会认为，开发署应与秘书处联络，评估为开发署驻地代表临时兼任驻地协调员设置费用偿还程序的可行性。

102. 审计委员会对其以前报告(A/74/5/Add.1 和 A/75/5/Add.1)中指出的不合规问题处理情况进行了跟踪。审计委员会注意到，根据审计委员会以前的调查结果，开发署加强了阿特拉斯角色生成和用户开通系统(ARGUS 系统)，以进一步提高预防性控制措施的自动化，防止将工作人员职能分配给编外人员。尽管根据开发署内部控制框架，不允许将工作人员职能分配给编外人员，但审计委员会发现，在 101 个案例中，编外人员履行与人力资源相关的内部控制职能。审计委员会发现，发生不合规情况的所有国家办事处均仍确认遵守了开发署内部控制框架下的相关要求。

103. 根据开发署内部控制框架，各办事处负责人均需全面负责编制整理其办事处内部控制程序文件。审计委员会注意到，各办事处负责人对办事处控制程序的文件编制要求有不同的解读，特别是在除所给予授权、所作指派和所批准阿特拉斯权限配置之外还需要哪些详细资料方面。

104. 开发署授权政策订立了开发署授权政策和程序应遵守的各种指导原则。审计委员会注意到，开发署在阿特拉斯角色生成和用户开通系统之外，以纸面形式管理企业资源规划系统中的授权和相关权限配置。审计委员会挑选了诸如审批管理员等用户权限配置范本，并要求提供其各自书面授权书。审计委员会收到了所要求的 172 份授权书中的 152 份，并注意到，收到的授权书中有 23% 不符合各自政策和开发署内部控制框架中概述的标准。

105. 开发署的企业风险管理政策规定，各局局长除其他外有责任确保在其监督下的国家办事处随时更新其风险登记册。这项政策中还规定，国家办事处主任对企业风险管理负最终责任，并向相关局局长负责，确保定期监测和更新该单位的风险登记册，确保风险得到管理。

106. 审计委员会根据新启用的项目风险看板，审查了所记录的项目风险和所列风险条目的完整性。审计委员会发现，2020 年 12 月，34% 的项目没有记录任何风险，而且 55% 的风险记录信息不完整。审计委员会注意到，各区域局对企业风险管理的监督成效参差不齐。审计委员会发现，有些国家办事处未编列风险条目的项目数最多，风险条目不完整的项目数也众多，但却仍然确认在阿特拉斯中维持并更新了项目风险记录。

107. 统一现金转移方式是一个向合作伙伴转移现金的共同业务(统一)框架。这个方式旨在提供一套简化的程序，以便以协调的方式有效管理风险、降低交易成本、促进可持续发展。

108. 审计委员会注意到，开发署一直在不断改进统一现金转移方式框架的 implementation 和相关的文件编制工作。但是，审计委员会也注意到一些不遵守有关要求的情况。其中包括：没有对伙伴财务管理能力进行有效评估，以及没有采取保证措施以确定转移的资金是否已根据工作计划用于预期目的。

109. 审计委员会还注意到，驻地代表在区域总部的监督和支持下，对在国家一级实施统一现金转移方式相关程序向署长负责。审计委员会注意到，各区域局主要是基于整体监测程序进行监督。审计委员会认为，所发现的不遵守该框架的案例表明有必要加强控制环境。

110. 审计委员会发现，累积年假结余非常高的开发署工作人员越来越多。审计委员会注意到，年假的目的是为了休养和保持工作人员生产率。管理层的一项关键任务是控制和监测一年中年假的适当使用，防止持续的压力以及工作人员长期或独自承担责任的情况，从而减轻欺诈风险。审计委员会认为，累积 60 天或 60 天以上年假的工作人员共有 2 842 人，表明开发署未能有效控制和监测其工作人员的年假使用。这将影响未来的预算，并可能给方案工作人员资源可用性带来风险。

111. 审计委员会认为，开发署应审查回籍假政策，以确保工作人员立即通知开发署已核准回籍假旅行的变化。为此，开发署需要设定符合资格工作人员的适用义务和时间表并给予有效提醒。审计委员会发现，开发署没有订立及时收回和扣款的有效程序。审计委员会认为，开发署应设定收回程序并实施有效约束机制，以确保及时结算和证据检查。

112. 审计委员会认为，只有在需要额外钱款的特殊或意想不到的情况下，开发署才应向工作人员预付薪金。审计委员会发现，在所审查的申请中，超过 50% 的申请人没有提供文件，证明他们曾试图从当地贷款机构或联合国联邦信用合作社借款但没有成功。此外，审计委员会注意到，12 个月内向同一工作人员多次预付薪金的做法不符合预付薪金的适用条例。审计委员会认为，开发署不应向同一工作人员多次预付薪金，因为累积预付可能会增加无法从工作人员足额收回款项或根本收不回款项的潜在风险。

113. 审计委员会注意到，供应商主文件中继续包含不合格的供应商。审计委员会发现，巴基斯坦国家办事处的供应商主文件中包含三个不合格的供应商。审计委员会发现，伊拉克国家办事处的供应商主文件中包含五个不合格的供应商。审计委员会注意到，所有这些不合格的供应商都已被开发署除名，并被列入开发署内联网名单。

114. 审计委员会审查了供应商主文件，注意到存在重复的供应商记录和重复的银行账户。在审计伊拉克、巴基斯坦和委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)国家办事处过程中，审计委员会注意到与供应商记录有关的各种数据质量问题，如地址数据不完整、城市名称拼写明显错误以及数据条目无效，例如地址字段中数字错误。审计委员会认为，准确、完整和可靠的供应商主数据不仅有助于高效处理与采购和支付有关的交易，而且也降低欺诈行为风险。审计委员会获悉，开发署打算启用一个新的供应商门户网站，其中将包括增强功能，以确保数据完整并确保适当和准确地获取所有基本的供应商信息。

115. 审计委员会注意到，开发署《方案和业务的政策和程序》要求每年为国家办事处制定项目采购计划和综合采购计划。审计委员会发现，伊拉克国家办事处没有使用为回应审计委员会早先关于采购规划的调查结果而建立的整体采购管理平台。审计委员会获悉，伊拉克国家办事处的最大项目在 2019 年或 2020 年均未提交强制性采购计划。

116. 审计委员会审查了伊拉克国家办事处 2020 年处理的采购事项，并注意到曾有几项合并采购的机会，例如与学校修复有关的小型建筑工程。审计委员会认为，更好地合并采购请求将会提高采购职能的效率，因为这减轻了进行多次招标所导致的行政负担。

117. 2020 年 3 月，开发署启动了新的信息技术战略，为实现开发署的数字化转型奠定业务基础。配套的基础设施与服务信息技术标准更新于 2021 年 3 月。在交付笔记本电脑和计算机方面，开发署使用与供应商签订的长期协议。审计委员会注意到，在所有采购中，只有三分之一是根据这些协议进行的，这些协议本可

以节省费用并有助于标准化。审计委员会认为，开发署应列入强制性规格，并强制要求对基础设施与服务使用带有新的信息技术标准的长期协议。

118. 关于上述审计结果，审计委员会建议开发署：

(a) 提高国家办事处和总部各单位的认识，确保及时提交与自愿捐款收入确认有关的文件，并继续监测此类文件的迟交情况，以确定是否需要提供进一步指导；

(b) 在为其关于结转或全额确认离职后健康保险福利债务的决定作出必要估计时，考虑到1月1日至12月31日整个期间符合资格人员的变化；

(c) 记录提供服务期间的交换交易收入，并评估企业资源规划系统可如何支持这一会计办法，以确保适当的流程以及交换交易收入的后续跟踪和完全收回；

(d) 与联合国秘书处联络，评估为开发署驻地代表临时兼任驻地协调员设置费用偿还程序以收回费用的可行性；

(e) 进一步提高防止将工作人员职能分配给编外人员的预防性控制机制自动化水平，并纳入所有必须由工作人员履行的最低限度控制职能；

(f) 简化国家办事处内部控制程序需要记录的细节和记录方式，并相应地向各办事处主任通报情况；

(g) 探讨将目前基于纸质文件的授权流程纳入其企业资源规划系统的可能性；

(h) 确保国家办事处为其所有项目记录与项目有关的风险，并确保风险条目完整；

(i) 分析是否有可能设立一个门槛，一旦超过这一门槛，各区域局将审查对单个伙伴的微观评估和保证活动；

(j) 加强监测工作人员休年假的情况以及年假结余，确保工作人员利用年假进行必要的休闲娱乐，并防止年假过期；

(k) 制定一项总体战略，在可预见的时期内将高额年假结余降至适当水平；

(l) 审查回籍假程序(包括条例)，明确确定符合资格工作人员的义务，启用载明截止日期和后果的有效提醒通知，并实施有效的款项收回程序；

(m) 在所有预支薪金申请中对所提供证据进行存档，证明申请人曾试图从当地贷款机构或联合国联邦信用合作社紧急借款但没有成功；

(n) 加强遵守有关因紧急情况或特殊情况而预支薪金的频率的政策；

(o) 加强努力，定期审查其供应商数据库，以排除已被开发署本身除名的不合格供应商；

(p) 探讨是否有可能对新的供应商门户网站实施强有力的数据输入控制和定期数据维护机制，以确保准确、完整和可靠的供应商主数据；

(q) 加强伊拉克国家办事处所有项目的采购规划，并将其纳入整体采购管理平台；

(r) 将强制使用长期协议和强制性采购规格纳入开发署信息技术基础设施和服务标准准则。

E. 联合国环境规划署

119. 制定可持续性计划并将其上传到方案信息管理系统并不是环境署方案和项目手册所要求的环境署常见做法。审计委员会随机检查了该系统中 10 个项目的记录，其计划预算总额为 6 530 万美元，并注意到没有为这些项目制定和上传任何可持续性计划。

120. 审计委员会注意到，由于资源投入不足，环境署的资源调动战略未得到充分执行，而且有些条款不适用。环境基金的预算和实际收入之间仍然存在缺口。

121. 审计委员会抽查了三份机构级协议，注意到其中两项协议的方案支助收费标准低于 13% 这一规定比例。此外，没有要求说明降低方案支助收费标准的理由，也没有文件显示批准降低该标准。

122. 审计委员会注意到，环境署在 2019 年和 2020 年与四个执行伙伴签署了 17 项新协议，而这些执行伙伴在 2018 年底的未清预付款项已达 228 782.31 美元。由于缺乏支出报告，其中有 8 项新签署的协议截至 2021 年 3 月仍有未清预付款项。在 2020 年前执行完毕的 6 项协议中，其中 3 项协议截至 2021 年 3 月有未结预付款。

123. 截至 2020 年 11 月 10 日，方案信息管理系统中有 31 个老化项目，计划预算为 1.9311 亿美元，其中一个项目的完成截止日期是三年多以前。审计委员会抽查了 7 个老化项目，发现负责的工作人员已向项目管理人发出了提醒信息，要求他们及时报告最新的项目状态。不过，一些项目管理人未能及时就项目提供反馈或上传实际状态信息，导致在完成项目的最后期限到期时确认项目状态改为“已完成”的工作滞后。

124. 截至 2020 年 10 月 26 日，方案信息管理系统中有 368 个项目的状态为“已完成”。审计委员会注意到，在这些项目中，330 个项目的结项程序不是在项目完成之日起 12 个月内完成的，超过关闭最后期限 3 个月至 223 个月。审计委员会还发现，368 个项目中有 26 个的完成日期没有记录。

125. 截至 2020 年 12 月 31 日，有 259 个全球环境基金项目正在实施中。审计委员会注意到，其中 46 个项目超过了计划的实施结束日期，其预算总额为 7 146 万美元。此外，在这 46 个项目中，有 11 个项目逾期未完成已超过一年。

126. 鉴于上述审计结果，审计委员会的主要建议是，环境署：

(a) 根据环境署方案和项目手册，为其所有项目制定包含具体和可追踪措施的可持续性计划；

(b) (一) 在审查过去供资情况的基础上,调整其供资战略,删除不切实际的条款,使之适用;

(二) 改善机制,确保筹资战略得到执行,包括确保必要的资源投入和定期监测;

(c) 每当捐助方要求例外处理标准方案支助收费标准时都要审查今后的协议,并将协议连同适当的理由和条件转交主计长批准,以确保透明度;

(d) 建立一个内部机制,对存在长期未清预付款余额的情况进行标记、报告和沟通,确保在与同一执行伙伴签署新协议之前的透明度;

(e) 加强对项目管理人的培训,并建立定期审查机制,及时提醒项目管理人员关注项目状态,并及时将相关信息上传到方案信息管理系统;

(f) 加快清理遗留事项,尽快完成滞后项目的关闭程序;

(g) 积极探索可行的替代措施,监测全球环境基金项目执行的及时性和视需要延期项目的情况。

F. 联合国人口基金

127. 由于对保证活动的监测不及时,人口基金不得不审查其计划中活动,并在计划推出时进行修改。这些修改是在 2020 年 6 月至 10 月期间作出的,原因是开展保证活动的执行伙伴进行的选择不准确且低效。此外,对有些执行伙伴尚未计划在 2020 年开展保证活动,尽管其目前的监测金额已超过强制性抽查或审计的设定门槛。最后,审计委员会注意到,在有些情况下,由于用户在上传报告时出错,执行伙伴风险评级没有准确反映在执行伙伴保证系统中。这些风险等级是制订保证活动计划的标准之一。

128. 审计委员会审查了 2020 年 1 月至 10 月期间向执行伙伴交付的用品的全球清单。分析的结果是,审计委员会注意到,在有些情况下,向执行伙伴移交用品后,货物追踪系统的更新延迟了一至八个月。在另一些情况下,向执行伙伴移交用品后,货物追踪系统的更新延迟了 1 至 29 天。还有些情况下,向执行伙伴移交用品后,货物追踪系统的更新延迟了 15 至 29 天。

129. 审计委员会发现,对长期协议的评价推迟了一年多,采购处已将 2018 年和 2019 年的评价合并成一份报告,包含 11 个案例。因此,没有每年向供应商提供履约情况反馈。此外,2018 年和 2019 年的 12 份长期协议评价报告在 2020 年 10 月和 11 月由供应商和人口基金签署。因此,没有及时向供应商提供报告的反馈意见。另外,所提供的长期协议评价报告侧重于采购处集中采购的核心商品,因此这一过程不涉及与车辆或信息和通信技术等其他类别有关的长期协议。

130. 针对上述审计结果,审计委员会建议人口基金:

(a) 加强其在所有治理层面(全球、区域和国家)的保证活动监测程序,目的是建立一个程序,对执行伙伴进行及时的抽查和(或)审计,以提供准确的概览;

(b) 及时准确地更新执行伙伴在执行伙伴保证系统中的风险评级，以便准确地计划保证活动；

(c) 将自动控制纳入新的企业资源规划系统，以便及时准确地确定需开展强制性保证活动的执行伙伴；

(d) 向第三方审计员提供关于使用执行伙伴保证系统的有效培训；

(e) 改进在区域和国家治理两级的供应监测程序，以便发现在及时准确维护关于实体用品和向执行伙伴交付存货的信息方面需要支持的业务单位；

(f) 将与存货信息有关的预防性控制纳入新的企业资源规划系统，以便在供应过程的每个阶段提供预警提示；

(g) 加强监测和内部控制，确保及时准确地向供应商提交所有长期协议评价报告；

(h) 将长期协议评价报告的范围逐步扩大到人口基金所有业务单位，以便更广泛地报告在核心商品以外的领域使用此类协议的情况。

G. 联合国人类住区规划署

131. 审计委员会注意到，13 项赠款没有在捐助方协议结束日期后的 90 天内完成财务结算，逾期天数从 52 天到 1 220 天不等，预付款期末结余总额为 26 万美元，占预付款的 1.15%。审计委员会还发现，截至 2020 年 12 月 31 日，28 笔结算状态赠款在应付款账户内仍有未结项目，未结时间超过一年，总金额为 23 万美元。

132. 审计委员会还审查了非洲区域办事处管理项目的财务结算情况，并注意到，截至 2020 年 11 月 9 日，在 46 项业务上已结束的赠款中，29 项没有在规定 12 个月内完成财务结算，29 项赠款中有 13 项尚未清理完毕未结承付款。

133. 审计委员会要求提供 2020 年头三个季度的进展报告，人居署没有提供。审计委员会感到关切的是，没有季度进展报告不仅会阻碍方案监测和成果交付，而且会破坏方案决策。

134. 审计委员会在项目应计和问责系统中抽查了非洲区域办事处在 2018 至 2019 年期间批准和管理的 10 个项目，并注意到，10 个项目中有 5 个是在签署供资协议后由项目咨询组批准的，1 个是在供资协议签署后得到豁免，不用项目咨询组批准。

135. 审计委员会还审查了埃及国家办事处管理的 13 个项目，并注意到，3 个项目的供资协议(总额为 186 万美元)是在项目咨询组批准之前签署的，超前的期限 15 天至 130 天不等。

136. 审计委员会审查了人居署 2020 年 10 月 5 日与两个省签署的两项合作协议，并注意到，在这两项合作协议中仍将 2019 年 11 月前完成的 23 个小型水利基础设施项目作为预期里程碑(2020-2021)。

137. 审计委员会审查了各次级方案截至 2020 年 12 月 31 日的预算执行情况，并注意到，人居署 2020-2023 年期间战略计划的两个次级方案从最初预算拨款请求到实际预算拨款的减少幅度很大。

138. 人居署没有充分执行总部合同委员会、主管中央支助事务厅助理秘书长和主管供应链管理助理秘书长的建议，在阿富汗执行两项合同时一再出现事后延期或提高不得超过限额的情况。

139. 针对上述审计结果，审计委员会建议人居署：

(a) 清理业务已结束赠款的未结项目和未结承付款，确保及时进行财务结算，以提高人居署的财务效力和财务报表的准确性；

(b) 按照 2020-2023 年期间战略计划的要求，编写季度进展报告，为决策和未来规划提供全面信息；

(c) 严格遵守人居署基于项目的管理政策，确保在项目咨询组审查和批准项目文件的实质和财务内容之后再签署供资协议；

(d) 改进由不同赠款资助但产出相似的合作协议的设计，以避免重复工作；

(e) 与捐助方保持密切沟通，以便积极调动资源，实现拟议预算中所列的预期成果；

(f) 在签署新合同之前，避免出现事后修改的情况。

H. 联合国儿童基金会

140. 审计委员会注意到收到现金后在 VISION(儿童基金会使用的企业资源规划系统)中记录的赠款。除其他外，在一些案例中，2019 年签署协议并于同年收到现金，但 2020 年才创建捐款，在另一个案例中，将一笔资金拨给另一个国家办事处后，花了几个月时间才在 VISION 系统中作出更正。

141. 审计委员会审查了一个包含 61 个执行伙伴的样本，这些伙伴报告的 2020 年支出为 8 299 万美元。在上述样本中，对费用超过 50 000 美元的高风险执行伙伴进行了审查。审计委员会注意到，在 61 个执行伙伴中，28 个伙伴在费用入账后执行保证活动方面平均延误 340 天。同样，在发现延误的 28 个案例中，17 个案例的财务保证被推迟到 2021 年。

142. 审计委员会审查了行动要点模块，特别是中西部非洲区域办事处各国家办事处提出的行动要点。2016 年到 2020 年，eTools 的财务保证模块所载 290 个高度优先行动要点截至 2020 年 12 月 31 日尚未落实。此外，其中 61%，即 178 个行动要点，已逾期超过 6 个月。

143. 审计委员会修订了供应公司及国家和(或)区域办事处协调的截至 2020 年 12 月 31 日的年度预测流程。对 96 个国家的疫苗、80 个国家的疫苗接种设备、81 个国家的治疗性即食食品和 32 个国家的长效驱虫蚊帐的预测进行了分析，发现预测与交付之间存在显著差异。

144. 审计委员会注意到，儿基会没有针对 1 级紧急情况制定专门的监管框架，就其正式启用和停用机制提供全组织指导意见。此外，审计委员会注意到，儿基会没有关于当前和历史 1 级紧急情况的最新综合信息。

145. 根据审计结果，审计委员会建议儿基会：

(a) 更新关于联合方案会计核算的收入确认政策，并界定其控制与信托基金或联合方案安排有关的非交换资产的时间点；

(b) 将没有满足资产确认标准的联合方案拟订协议在财务报表中作为或有资产披露；

(c) 制定一个跟踪已签署协议提交情况的解决方案，并加强对及时登记协议的监测；

(d) 建立启动和完成不同保证活动的明确时限，以确保及时执行这些活动，并在供资授权和支出核证表获得核准后将费用入账时，用作参考；

(e) 制定工作计划，以确保及时审查执行伙伴报告的费用，并确保在向儿基会报告费用后至迟于次年第一季度完成所需的财务保证；

(f) 确保中西部非洲区域办事处查明统一现金转移方式财务保证活动所述逾期行动要点的履行延误原因，并与国家办事处一道采取纠正行动，确保在 2021 年完成确定的 290 个高度优先待决项目；

(g) 确保中西部非洲区域办事处采取预防措施，以保证与执行伙伴关系管理有关的高度优先行动要点在创建后一年内得到履行；

(h) 确保数据、分析、规划和监测司与各区域办事处一道，制定一种方法，高效监督结束现金转移方式框架保证活动的统一办法产生的高度优先事项，并加强 eTools 平台以支持国家办事处有效履行逾期行动要点；

(i) 确保供应司与国家和区域办事处协调，加强预测程序并考虑及时调整预测，以反映可能出现的重大差异；

(j) 确保纽约总部办事处正式确定新的紧急情况程序，其中必须包括应对 1 级紧急情况的条例，以加强紧急情况系统的治理，并就启动步骤、解除标准、责任、问责和决策提供明确的指导；

(k) 建立一个正式的 1 级紧急情况储存资料库或清单，以便儿基会各级人员获取关于上述紧急情况的信息。

I. 联合国训练研究所

146. 审计委员会发现，用于审查金融和非金融协议的“跟踪工具审查”制度存在缺陷。由于没有唯一的查询标识，审计委员会无法在跟踪工具审查中查找协议。跟踪工具审查中不能看到管理人员根据财务和预算股以及伙伴关系和资源调动股的建议对协议草案所作的增补和(或)修改；在跟踪工具审查中也无法确定任何协议的最后版本。

147. 在访问期间，审计委员会注意到，训研所方案预算所载成果框架没有对其指标和目标进行核查的手段。审计委员会还注意到，成果管理制因果链的若干要素没有按照训研所各司各单位年度工作计划中的定义加以适用。此外，审计委员会注意到，大多数年度工作计划都没有包括成果交付的时间表或指定的负责成果交付的工作人员。

148. 审计委员会注意到，训研所关于接受特定用途捐款(“接受赠款”)协议的政策准则载有核准项目协议非费用修正案应遵循的正式要求。然而，训研所在 4 个案例中没有遵守这些正式要求，修正案只通过电子邮件获得批准。

149. 鉴于上述调查结果，审计委员会对训研所的主要建议是：

(a) 为其所有管理系统中的每个项目分配和使用唯一的标识号，以确保训研所使用的所有工具和(或)文件具有可追溯性；

(b) 在跟踪工具审查中保留协议文件的版本历史，以确保跟踪伙伴关系和资源调动股、财务和预算股以及方案主管在审查过程中所做的更改和(或)修改；

(c) 确定方案预算指标和目标的核查手段；

(d) 采取措施，确保每个方案单位根据训研所成果管理制框架的规定，充分应用其工作计划中包括的成果管理制因果链的这些要素；

(e) 披露各单位和办事处年度工作计划中规定的产出和活动的及时性和负责交付的人员；

(f) 在项目修正案正规化方面，遵守接受特定用途捐款(“接受赠款”)协议的政策指导方针的要求。

J. 联合国难民事务高级专员公署

150. COVID-19 大流行是一场史无前例的世界性卫生危机，也导致在保护难民署关注人员方面出现危机。难民署宣布进入 2 级紧急状态，以应对大流行，并呼吁提供 7.5 亿美元的额外资金。

151. 难民署除开展其他活动外，还发现对卫生和某些医疗用品、特别是对个人防护装备的需求增加。审计委员会发现，在所审查的大多数情况中，需求评估、物品的接收和分发都对不上。审计委员会注意到，一些国家行动没有使用分发计划，而且在所审查的大多数情况下，无法提供已分发、计划分发和库存物品概览。

152. 继 2020 年审计后，审计委员会发现，对角色、问责和权力框架的审查仍在继续。难民署确认有必要重新审查三道防线模式。审计委员会注意到，难民署原则上核可了指导权力下放和区域化进程的路线图草案，但没有遵守路线图规定的日期，也没有采取路线图规定的步骤，调整总部各司的主要任务尚未列入路线图。

153. 10 多年来，各个支柱构成了难民署全面成果预算和会计结构的最高层级。难民署财务细则界定了这些支柱。支柱 1 是全球难民方案，支柱 2 是全球无国籍方案，支柱 3 是全球重返社会项目，支柱 4 是全球境内流离失所者项目。

154. 为实施成果管理制改革项目，难民署提议用影响领域取代支柱结构。执行委员会确认了替代方案，核可修订财务细则，修订细则自 2022 年 1 月 1 日起生效，执行委员会请高级专员确保预算信息的质量。审计委员会同意理事机构提出的关切，即修改预算结构和财务细则后，需要保证拟议的新影响领域满足透明度和质量要求，特别是在财务报告方面。

155. 难民署规定对归入七个区域局的国家行动进行费用差异分析，这是其内部控制制度的一部分。审计委员会发现，关于大约 130 个国家业务的细小信息对分析难民署总体账户结余的帮助有限。审计委员会认为，可以通过纳入基准和分析总部一级积累的财务信息，进一步加强差异分析。

156. 审计委员会发现，与项目署签订的付款协议中的大量应收款在一年多的时间里是作为未结清项目结转的。各国家行动没有提出退款要求或关闭这些项目。审计委员会指出，难民署现行流程导致以不经济的方式预先提供了这些资金。

157. 审计委员会审查了各国家行动在向金融服务提供商发送现金支付清单之前进行的数据质量检查。审计委员会注意到，数据质量检查文件存在缺陷。审计委员会认为，难民署应对所有得到支助的家庭使用独有识别号码，并应加强对此类检查的书面记录。

158. 审计委员会确定需要改进难民署现金支助管理系统(现金支助系统)的端到端数据管理。这些问题主要涉及的是，没有通过应用程序编程接口综合处理向金融服务提供商提供的现金支付清单。审计委员会发现，一些交易已经顺利处理，但金融服务提供商显示的却是支付失败的状态，这导致两次、甚至三次尝试付款。

159. 审计委员会发现，确定现金转移价值的适用指南存在缺陷。各国家行动向接收支助家庭一次总付现金，这导致了因家庭人口数目不同而产生的不公平情况。该指导意见没有涵盖难民署的组织细节，也没有界定在国家行动中确定现金转移价值的责任。审计委员会发现，各区域局可以发挥作用，传播和支持其区域内的市场价格信息，分析各个国家行动。

160. 审计委员会注意到，难民署没有编制关于执行伙伴关系管理进程的合编全面指导材料。在审计时，与伙伴关系有关的指示分布在若干文件中。审计委员会认为，合编一套指导材料，将多年的现有伙伴关系管理规章汇总在一个地方，并以简明的方式进行总结，将使这个进程更加透明，并将简化日常操作。

161. 合作伙伴的人员构成执行伙伴总体费用的重要组成部分，需要适当降低固有风险。审计委员会发现，新的成果管理制程序需要修订难民署的人事监测和报告机制，这将提供一个机会，可将改进后的工具纳入即将出版的指导材料中。

162. 有效的员工管理是财务规划的对立面，可确保以符合成本效益的方式使用人员。审计委员会审查了难民署与员工规划有关的工作，并确定了难民署今后需要加强的关键领域。

163. 审计委员会发现，新开发的难民署员工规划看板人力资源规划功能在适用性方面存在缺陷。审计委员会认为，看板的功能不能完全满足所有涉及的行动的

需要。例如，看板没有用于确定基准的关键指标，无法评估一些行动与其他行动相比是否有足够人员配置。

164. 审计委员会注意到，难民署尚未发布员工规划战略框架，而这个框架应概述难民署员工规划的战略方针。审计委员会认为，员工规划战略对于一个组织将系统的员工规划进程正规化和标准化至关重要。

165. 审计委员会查明，一些国家行动没有对员工供应和未来员工需求进行任何分析。审计委员会认为，国家行动必须进行这种分析，以便了解完成其工作需要多少人。审计委员会认为，难民署应对其各个国家行动进行更广泛的供需分析指导。

166. 为了提高车辆效率和可操作性，全球车队管理引入了数据捕获工具，并引入了结构化的数据监控和分析方法。记录的数据是确定适合各行动需求的车辆尺寸的基础。因此，业务数据分析的目的是找出该处置或更换的车辆以及确定需要增加的车辆。要正确执行从数据分析得出的措施，捕获的数据就必须完整，并且质量必须足够好。

167. 审计委员会发现，在相当数量的车队管理数据集中，总体数据质量较差或者条目缺失。因此，审计委员会认为，难民署应改进数据记录，并且需要优化数据捕获工具。新的 2021-2025 年车队战略必须明确界定在业务数据质量和数量方面取得的进展程度。

168. 在业务转型方案下，难民署开始探索和引入使用云技术等现代工具支持后台流程的新方式。业务转型方案是难民署更大转型战略的一部分，是一项多年期方案。

169. 审计委员会发现，该方案的预算在 2021 年第一季度增加了约 14%，从约 8 200 万美元增至 9 500 万美元。审计委员会注意到，实施的是一流解决方案，有许多外部供应商参与，因而需要协调，因此，该方案十分复杂。审计委员会认为，方案即将进入规划阶段和执行阶段，这些阶段的工作重点应该是以协调一致的方式纵观方案预算。

170. 审计委员会注意到，业务和战略风险登记册没有充分考虑到与业务转型方案有关的风险。审计委员会认为，应更彻底地分析、评估和考虑这些风险。

171. 主要建议是，难民署应：

(a) 让总部和区域局在 COVID-19 大流行等紧急情况下更好地以协调一致的方式支持各国家行动根据需要采购和分配存货物品；

(b) 优先考虑重新界定和协调各区域局和总部实体的作用和责任，并确保重新界定的结构的作用酌情反映在监管框架中；

(c) 继续审查预算结构变动对管理效率的影响，分析拟议变动的益处，并保证拟议预算结构符合透明度和质量要求；

(d) 在财务执行情况表和财务状况表的汇总财务报表一级进行全组织差异分析，并参照各区域局的投入和确定的重大差异的相关基准；

(e) 设计其新的企业资源规划系统以及财务和供应链管理系统，以简化记录项目署交易的工作，便利及时调节未结项目，并尽量减少为项目署协议预先提供大量资金的必要性；

(f) 在支付清单中使用独有识别号码，改进关注人员基础数据的质量控制，以提高清单的清晰度，避免重复；

(g) 制定技术支持解决方案，以改善金融服务提供商与现金支助系统之间的连通性，并确保能够较早发现并较容易改正现金支助系统应用程序编程接口中的重大系统错误；

(h) 发布现金转移价值计算准则，使各行动能够在各区域局的参与下，灵活地根据其行动背景确定计算现金转移价值的最佳办法；

(i) 将关于执行伙伴关系管理进程的指导材料合并到一个综合储存库中并进行补充，其中应包括各区域局批准延长执行期/清理结束期的明确责任；

(j) 在即将出版的全面指导材料中，强化向方案和项目控制工作人员提供的关于减轻与合作伙伴人员有关的财务风险的指导和培训；

(k) 进一步改进对增强型数据分析工具的使用，从而提出更多看板报告和数据分析工具，并确定关键指标，以评估与其他行动相比，相关行动是否配备了足够的人员；

(l) 制定一个员工规划战略，将其纳入全面员工规划框架，优先改进员工规划；

(m) 鼓励各个国家行动进行供需分析，并开发人员配置审查工具包，以支持各行动审查其人员配置需求；

(n) 采取措施，确保各行动定期核查 FleetWave 数据录入数量和质量，找出出现偏差的原因，纠正错误数据；

(o) 优化 FleetWave 工具，避免数据记录错误，增强可用性；

(p) 集中精力，以协调方式监督和监测业务转型方案预算，在即将到来的规划阶段和执行阶段控制费用；

(q) 对整个业务转型方案进行全面的财务和技术风险评估，并将这些风险纳入战略风险登记册。

K. 联合国合办工作人员养恤基金

172. 审计委员会审查了载有顾问精算师用来确定精算估值的普查数据的 5 个 Microsoft Excel 文件，发现关于在职参与人、在职参与人应计养恤金薪酬率、所办离职、在职受益人和终止定期福利的数据有若干不一致或出入之处。在这方面，发现的问题包括：参与人的识别信息字段含有两条以上记录，不同子女的出生日期记录相同，各参与人的登记子女数量记录可能存在错误，已故参与人的记录没有死亡日期，已故参与人的记录含空值，在职人员和非已故人员最后一个缴费日期的记录含空值、应计养恤金薪酬率信息的记录含空值以及其他数据不一致之处。

173. 审计委员会注意到，为了验证人数的合理性，养恤基金使用数据分析和法律事务科运行的查询工具对普查数据进行了审查。在征询养恤基金的意见后核实，这一验证对该实体而言非常耗时，特别是在需要合并多个数据集的情况下。即使对流程稍作修改，也要在很久以后才能看到更新的结果。此外，这一流程无法检测数据中的每个不一致之处。关于财务处对普查数据进行的审计流程，经核实，在普查数据的核对流程中，查询期间新增了一栏，以确定每个成员的状况。审计委员会发现，该程序包括期初结余与期末结余间的对账，并在核对年终人数期间就例外情况作出了调整，审计委员会在过去三个审计期间都注意到了这一做法。

174. 审计委员会注意到，用于养恤基金离职后健康保险估值的普查数据是秘书处健康和人寿保险科从“团结”系统中提取的。此外据查，联合国提供的普查数据包括养恤基金截至 2019 年 10 月 31 日在职参与人和退休人员详情，以供审查。在这方面，养恤基金指出，根据与健康 and 人寿保险科的沟通，对数据进行了审查以核实其合理性。尽管如此，审计委员会无法确定养恤基金进行了哪些审查，或为可能发现的任何偏差确定了哪些阈值。

175. 审计委员会注意到，ComplySci 系统包括一个用于个人交易预先许可的自动流程；但是，该系统缺少相关配置，以验证工作人员是否在首次购买证券后 60 个日历日(强制持股期)内买卖了相同证券，或工作人员是否每月进行了 10 次以上交易，因为这部分流程仍然手动进行，而且系统不发通知来提醒合规小组注意上述问题。另据查，仅针对交易模块启用了当前系统配置；因此，用于自动传输经纪账户结单的经纪人资料(经纪人账户模块)、外部活动以及礼品和招待不在最初实施范围之内。

176. 审计委员会注意到，声誉风险政策和框架没有作出详细规定，说明投资管理厅工作人员在发生声誉风险事件时应采取的实际做法，以及在出现声誉风险之前就此问题采取行动时应权衡的机制和标准。据查，该厅在 2020 年延长了一个外部管理人员合同，而该合同在 2019 年 10 月出现过声誉风险状况。此外，没有明确的程序或证据表明该厅如何持续衡量供应商、外部管理人员、顾问和其他第三方的声誉风险，或是使用哪些工具或系统来监测上述问题以及在出现声誉风险之前就此问题采取行动时应权衡哪些标准。此外，虽然该厅实施了“RepRisk”工具以查明养恤基金所投资公司的声誉风险问题，但该厅没有明确的程序来说明如何利用了这一工具提供的信息以及考虑上述信息后作出了哪些决定。

177. 审计委员会注意到，没有就外部管理人员根据其合同附件 B 向投资管理厅进行报告一事作出标准化规定。此外，该厅没有提供证据，表明按照外部管理人员政策的要求，在 2020 年对外部管理人员进行了月度考绩。另外，两份外部管理人员合同被迫延长，因为该厅未能找到负责在美利坚合众国和欧洲进行小盘股投资的外部管理人员。最后，注意到没有明确的程序，规定对外部管理人员进行尽职调查程序的步骤。

178. 审计委员会建议养恤金行政管理局：

(a) 设计、制定和实施一个控制机制，在必要时与养恤基金成员组织和受益人一起对数据质量进行定期审查，以便维护数据、防止养恤金综合管理系统所录信息可能存在不一致并确保提供给用户的信息的可靠性；

(b) 进行一次分析，以确定精算估值所用关键数据中的不一致之处在何种情况下会成为重大问题，并确定容差阈值，以便在今后审查中使用透明的标准；

(c) 在截至 2021 年 12 月 31 日的精算估值之前，考虑到 COVID-19 大流行疫情的最终影响，对参与人和受益人状况进行一次审查；

(d) 开发或实施符合行业数据分析最佳标准和做法的工具，以简化普查数据的核对流程并促进优化整个流程，保证数据分析和法律事务科以及财务处验证流程的可靠性；

(e) 制定和实施一项正式程序，对养恤基金和联合国审查离职后健康保险普查数据作出具体规定，其中包括验证和(或)控制、任何偏差的容差阈值、与审查有关的负责官员和截止日期以及养恤基金与联合国的沟通细节；

(f) 每年发布一次正式报告，说明审查结果和离职后健康保险普查数据调整结果，以支持在编制财务报表期间进行合理性审查。

179. 此外，审计委员会建议投资管理厅：

(a) 在系统中纳入一项注释，解释拒绝预先许可请求的原因，例如 60 天强制持股期或每月最多 10 笔交易；

(b) 启用经纪人账户模块并纳入直接经纪人资料，用于核实工作人员经纪账户，以充分遵守行业最佳做法，并帮助减轻与养恤基金活动潜在利益冲突有关的风险；

(c) 启用礼品和娱乐模块并纳入合规规则，以有效处理礼品、招待和外部活动政策，避免与养恤基金活动有关的任何潜在利益冲突；

(d) 加强在声誉风险领域开展的努力并建立一个有效机制，以确保声誉风险政策和框架涵盖可能造成声誉风险问题的该厅权限范围内所有活动；

(e) 制定一个程序，确定在声誉风险事件发生时应权衡的标准，以便该厅工作人员在声誉风险出现之前采取必要措施；

(f) 针对该厅管理范围内所有活动(包括供应商、外部管理人员、顾问和其他第三方)，就当年评估的声誉风险以及就此采取的相应行动保留永久和最新记录；

(g) 加强对国际声誉风险准则的承诺，并确定一个机制和程序，以便根据国际准则将声誉风险视角纳入投资决策流程；

(h) 建立一份物色管理人员的候选人名册，确保不会仅因没有可用候选人而延长合同；

(i) 界定外部管理人员小盘股投资合同中要求提交的报告，并根据外部管理人员政策调整监测活动，从而使该厅能够更有效及时地进行审查；

(j) 加强并评价现有控制机制，以确保持续地对外部管理人员的管理情况进行全面有效的监测，从而减轻潜在的投资、业务和声誉风险；

(k) 在外部管理人员政策中提供关于外部管理人员尽职调查程序的详细规定，包括尽职调查所涉方面、时间和频率、审查产生的报告和结果以及负责人等信息。

L. 联合国毒品和犯罪问题办公室

180. 审计委员会注意到，作为一种趋势，在 2018 年、2019 年和 2020 年期间，毒品和犯罪问题办公室驻阿富汗国家办事处的全额费用回收晴雨表呈现“令人关切”和“危险”级别，该晴雨表是作为风险管理工具开发的，旨在向高级管理层定期提供有关方案执行、供资前景和现有费用结构的最新情况，在 2020 年 11 月期间，该办事处的全额费用回收率是毒品和犯罪问题办公室各外地办事处中最高的。

181. 审计委员会审查了毒品和犯罪问题办公室 2020 财政年度的风险评估，并确定，未制定与道德行为、信息资源和信息技术、法律、监管、会计和报告问题有关的全面风险处理计划，也未制定应对计划。此外，也无法确定是否处理欺诈性财务和非财务报告中的欺诈、腐败、挪用无形资产和其他非法行为等风险。风险登记册的上一次更新是在 2019 年，2020 年没有适当反映新出现的风险，诸如与 COVID-19 大流行相关的风险。

182. 审计委员会注意到，关于毒品和犯罪问题办公室外地网络结构的指导说明已经过时，没有适当反映过去八年的重大变化。例如，指导说明没有针对各联络处以及联络和伙伴关系办公室作出说明或提供进一步详情，也没有提供地域覆盖范围，以反映大多数区域办事处多年来的变化。

183. 审计委员会评估了毒品和犯罪问题办公室迄今开展的所有项目和方案对评价政策的遵守情况，并注意到在截至 2020 年 12 月 31 日正在进行的 57 个项目中，有 20 个项目没有在规定的最后期限内进行评价。

184. 毒品和犯罪问题办公室信息技术处的报告显示，报告的垃圾邮件、网络钓鱼和社会工程事件数目日益增多，在该报告印发后，审计委员会审查了信息安全意识课程的完成情况。审计委员会还注意到，在总共 703 名工作人员中，有 99 人未在入职后三个月内完成该必修课程。

185. 鉴于上述调查结果，审计委员会对毒品和犯罪问题办公室的主要建议是：

(a) 与毒品和犯罪问题办公室驻阿富汗国家办事处一道，继续采取与该国家办事处面临的危险全额费用回收级别有关的措施，并管理倾向于接近适宜或可控全额费用回收水平的行动；

(b) 对秘书处风险全域内所列的战略、治理、合规、业务和财务支柱进行风险评估，并相应更新风险登记册及风险应对和处理计划；

(c) 更新风险登记册和风险简介上的风险领域和(或)类别, 作为新出现的风险审议工作的成果;

(d) 通过一份正式文件, 全面界定其外地网络结构的形式、职责、责任、预期成果和地域覆盖范围;

(e) 按照现行评价政策的要求进行强制性评价, 特别是那些在其生命周期内没有进行任何评价的项目;

(f) 评估方案和(或)项目评价的现有最后期限是否仍然适用, 以便在方案和(或)项目的生命周期内以更现实和更可实现的方式建立这一进程。如最后期限不适用, 则应更新评价政策, 并使其符合毒品和犯罪问题办公室的具体需要;

(g) 作出必要努力, 确保其工作人员完成必修的信息安全意识课程;

(h) 定期提醒其工作人员注意必修课程以及他们有义务遵守这一规定。

M. 联合国大学

186. 审计委员会要求联合国大学提供每个交易所交易基金的投资组合, 以便分析其构成。在分析期间查明, 交易所交易基金共有 1 038 万美元(2.45%)与涉足烟草、有争议武器以及动力煤和油砂的公司有关。

187. 此外据称, 联合国代表其附属机构(联合国大学捐赠基金)与一家投资管理公司签署的投资管理协议没有就合格资产设立定制战略基准, 以排除或限制对烟草和有争议武器行业的投资。

188. 审计委员会要求联合国大学提供 2020 年灾后恢复演习(演练)的资料。在这方面, 联合国大学表示, 上一次开展这项活动是在 2019 年 4 月。联合国大学补充说, 在正常情况下, 每年进行一次演练; 然而, 由于 COVID-19 大流行, 联合国大学无法进行 2020 年的演习。

189. 根据审计结果, 审计委员会建议联合国大学:

(a) 修订联合国大学捐赠基金政策和程序中的投资限制, 纳入联合国对有争议行业的立场;

(b) 作出安排, 将定制战略基准纳入其投资管理协议, 特别是涵盖合格资产, 与联合国的不同倡议保持一致;

(c) 根据联合国秘书处关于灾后恢复规划的信息和通信技术技术程序中的规定, 每年至少进行一次灾后恢复演习。

N. 联合国项目事务署

190. 2019 年 11 月, 项目署设立了增长和创新准备金。截至 2020 年底, 准备金价值为 1.243 亿美元。但是, 截至 2021 年 3 月 31 日, 准备金没有单独账户。

191. 项目署通过与 7 个特殊目的实体签订协议, 投资了所有 7 个可持续基础设施影响力投资倡议项目(总额 5 880 万美元), 所有这些实体都隶属于一个单一的

私人控股集团。2020 年，项目署从两个 S3I 项目撤资，要求偿还共计 2 548 万美元。然而，截至 2021 年 3 月底，项目署尚未收到逾期付款。S3I 倡议投资预计总计 2 219 万美元的信贷损失反映在其 2020 年的财务报表中。伙伴关系多元化方面的不足可能进一步使 S3I 倡议投资面临风险。

192. 项目署为两个撤资的 S3I 项目计提了坏账备抵。其中一个 2020 年应计金额的 100%，这表明，预计未来现金流的现值将接近于零。关于另一个项目，项目署将坏账备抵定为账面价值的 50%，因为其基础资产为发电厂性质。然而，没有对基础资产的状况或公允价值进行专业评估。有关坏账备抵的政策不能作为充足的基础，因为它们没有具体说明 S3I 倡议投资估计不可收回金额备抵的计量方法。

193. 在续签一项全球协议时，定价模式将作为与谅解备忘录有关的聘约定价表的参考。然而，项目署关于审查全球协议财务方面的现行政策在考虑确定收费以平衡费用过高和费用过低的聘约时，没有解释具体组成部分，如所涉及的服务和与这些服务相关的风险。

194. 审计委员会审查了项目署一体化系统(项目署企业资源规划系统)中关于若干聘约风险评估和风险收费增量计算流程的文件，发现没有说明增加风险收费的理由。此外，复杂性的计算标准也不够明确，该标准的增量最高可达最低收费的 40%。

195. 项目署 2020-2021 两年期预算估计数中的战略投资预算为 2 000 万美元，没有提出编制预算的基础。截至 2020 年 12 月 31 日，2020 年预算执行率为 25%，36%的预算(600 万美元)未分配。此外，战略投资活动与预期影响、产出和结果之间的联系没有很好地阐明。

196. 现行请求、修订、发放和分配授权的过程是手工完成的。项目署一体化系统的授权记录没有提供授权人和被授权人的姓名、数额门槛、范围、主管人员、特别指示或职责分工监测等细节。此外，在合同、职位编号或工作地点发生变化时，项目署使用人工流程审查所有角色和授权分配。

197. 项目署将数字工具部署到项目署一体化系统，以进行业务层级和组织层级的风险管理，该系统可供所有项目使用。然而，组织一级的风险管理并没有包含在项目署一体化系统中，无法统一。

198. 审计委员会建议项目署：

(a) 及时为增长和创新准备金设立单独账户，制定相关政策，妥善遵守法规，以确保审慎管理准备金；

(b) 对现有投资进行彻底的风险重新评估，并建立衡量和控制风险集中度的机制，避免因依赖任何单一合作伙伴而过度承担风险；

(c) 审查其关于 S3I 倡议投资坏账备抵的政策，并考虑补充估计不可收回金额备抵的具体计量方法；

(d) 在将现有定价模式应用于谅解备忘录时，加强对提供的服务和相关风险等具体组成部分的评价指导，以平衡费用过高的聘约和费用过低的聘约；

(e) 更新指南，以补充必要文件，说明为什么在计算管理收费时需要计算风险增量，并制定关于此类理由的适当审查机制，以保证定价模型适用于聘约接受流程；

(f) 根据预期费用编制战略投资预算估计数，并将战略投资预算与相应的成果和绩效指标挂钩；

(g) 采取有效措施，将关于授权的完整分派信息纳入项目署一体化系统，并建立自动化机制，确保在授权范围内处理各项交易；

(h) 评估将组织风险纳入项目署一体化系统的可行性，并核实风险管理业务指示是否反映项目署在这一问题上的战略指导。

O. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

199. 审计委员会审查了 2019-2021 年期间资源调动战略监测框架的指标，并注意到在为 2020 年设定的 15 个目标中，有 7 个目标(47%)在 2020 年年底没有完全实现。

200. 审计委员会确定工作人员甄选过程出现延迟：在近东救济工程处总部 2020 年征聘的工作人员员额中，16 个国际员额中有 9 个(56.25%)超过了目标期限(120 天)，19 个地区工作人员员额中有 13 个(68.42%)超过了目标期限(90 天)。在约旦外地办事处，29 个地区工作人员员额的平均征聘期为 196 天，最长为 358 天。在黎巴嫩外地办事处，32 个地区工作人员员额的平均征聘期为 251 天，有 30 个(93.75%)超过了 90 天的目标期限。

201. 审计委员会注意到，在 2019 和 2020 年电子考绩周期，考绩制度遵守率低。例如，就非教学人员的 2019 年周期而言，2020 年 1 月至 6 月，总部遵守率仅为 46%，而三个部的遵守率为零；就非教学人员的 2020 年周期而言，2020 年 7 月至 9 月，提交周期中期考绩的遵守率仅为 12%，19 个部中有 9 个部的遵守率为零。

202. 审计委员会注意到，近东救济工程处总部没有为 2020 年编制订有战略的总采购计划。

203. 审计委员会审查了社会安全网方案分配清单，注意到 2020 年有 47 名近东救济工程处工作人员(不包括日薪工人)参加了该方案并获得了服务。其中 7 人是加沙外地办事处的长期工作人员，另外 40 人是黎巴嫩和加沙外地办事处的定期雇员。

204. 审计委员会审查了近东救济工程处的两项灾后恢复计划，注意到这两项计划自 2015 年以来都没有得到更新，而信息管理和技术部已进行两次改组，这两项计划已不再适用。除了这两项计划外，没有提供其他灾后恢复测试计划。

205. 审计委员会注意到，尽管投资组合总额在减少，但截至 2020 年 12 月 31 日，风险组合却达 22.14%。对过去四年的进一步审查表明，风险投资组合已从 2016 年的 6.70%增加到 2019 年的 7.25%，而区域基准为 5.85%。

206. 审计委员会根据其审计提出若干建议。主要建议是，近东救济工程处应：

(a) 密切注意资源调动战略监测框架中的关键指标，进一步努力实现工程处设定的年度目标；

(b) 根据国际工作人员人事指令和地区工作人员人事指令，制定明确的计划和程序，对征聘期加以控制；

(c) 确保针对总部和外地办事处两级非教学人员和教学人员的考绩制度得到遵守，并将电子考绩制度与奖励制度挂钩，确保实现既定目标；

(d) 就主要采购活动制定一项年度总采购计划；

(e) 酌情采取纠正措施，收回发给工作人员的社会安全网方案下的补贴，加强对难民加入该方案情况的核查，将不符合所需标准者排除在外，确保真正需要援助的难民能够加入；

(f) 更新灾后恢复计划，以符合最新的组织结构和服务，并定期审查灾后恢复计划，使其适应不断发展的信息技术环境；

(g) 对贷款申请人和担保人进行全面的资格分析，努力减少风险投资组合。

P. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署

207. 审计委员会注意到，妇女署企业风险管理框架中界定的风险偏好和风险承受能力没有相关政策中予以实施或陈述。此外，审计委员会注意到，妇女署在其政策中对风险偏好和风险承受能力的定义没有被纳入与其风险缓解行动有关的决策过程。此外，审计委员会无法确定风险责任人用来保留风险的风险承受水平。

208. 审计委员会审查了中西部非洲区域办事处项目和总部联合国支持采取行动消除暴力侵害妇女行为信托基金项目的证明文件。审计委员会找不到支出核证确认书，该确认书用于确认和记录对执行伙伴和(或)责任方提交并经方案管理人审查的预付款清算所产生支出的方法审查。此外，供资授权和支出核证表没有根据现行政策进行充分更新。

209. 审计委员会审查了 2020 年 1 月至 8 月期间与执行伙伴的往来事项，发现与 5 个伙伴的往来事项在与 2018 年对应的审计中得到有保留意见。在这 5 个合作伙伴中，有 3 个是为在保证服务公司发布各自的审计报告后开始的项目选定的。

210. 管理当局决定不向二级办事处收取任何编辑叙述式报告的费用。但是，这一决定没有反映在目前的程序中，该程序仍然规定二级办事处应支付费用。

211. 审计委员会审查了妇女署关于处理非交换交易的会计政策和做法，注意到有必要完善非交换交易应收款政策，特别是源于多年期协议的应收款政策。

212. 审计委员会建议妇女署：

(a) 在确定风险类型和数量的说明中构建风险偏好，以实现以数量和(或)质量表示的战略目标；

(b) 设定并纳入风险承受能力水平，以指导风险评估过程，以便在实施新的缓解措施时纳入风险承受能力，将风险评级或严重程度降至可接受的水平；

(c) 确保按照现行政策，遵守提交支出核证确认书的规定，证明为对伙伴预付款清算支出的有记录审查分配了适当的百分比；

(d) 对合作伙伴进行最后评估，以便在新项目中考虑其执行情况；

(e) 在妇女署登记并在各办事处之间分享合作伙伴取得的积极或消极成果；

(f) 更新其捐助方报告的编写程序，以反映所有办事处在编写捐助方报告并对其进行质量控制期间应实施的实际流程；

(g) 根据公共部门会计准则，继续完善其会计政策，修订其捐款确认程序，特别是多年期捐助方协议，并在必要时增加应收款和收入，建立更好的确认非交换交易的决策标准。

Q. 刑事法庭余留事项国际处理机制

213. 2015 年 1 月 1 日，余留机制阿鲁沙分支机构从卢旺达问题国际刑事法庭接管了重新安置被该法庭宣判无罪和释放的人员的责任。审计委员会审查后注意到，余留机制为在短期内重新安置刑满释放和无罪释放人员而采取的行动不在正式行动计划的框架内，该计划将包括定期活动、负责人员以及后续行动和监测行动，以便核查有效履行这一责任的情况。

214. 审计委员会审查了 2020 年预算的编制和列报情况、随后与审查有关的文件以及秘书处方案规划和预算司以及行政和预算问题咨询委员会的问题，并注意到该实体预算中预计的职位数目与“团结”系统中目前报告的在职位数目之间存在差异。还注意到与职位预计有关的文件存在缺陷。

215. 审计委员会分析了 2020 年 3 月至 8 月在“团结”系统 COVID-19 远程办公报告中记录的工作日，并注意到，在总共 3 227 条记录中，有 791 条没有按日或按周登记工作日。此外，审计委员会注意到，共有 20 条记录是在两个月后记录工作日的，2 条记录中的工作日超过 90 天。有一个案例是，到 2020 年 11 月，记录的工作日为 2020 年 8 月 10 日至 12 月 31 日，尽管尚未进行远程办公。最后，在总共 556 名工作人员中，204 人在因 COVID-19 而远程办公期间没有在“团结”系统中记录任何远程工作日。

216. 审计委员会评估了余留机制如何编制与 2020 年采购和需求计划有关的表格，并审查了阿鲁沙和海牙分支机构各单位编制的表格。审计委员会没有获得载有申购人和采购官员之间的会议记录的需求计划表的证据，以便按季度审查和更新购置计划。此外，需求计划表没有包含审查和批准每一份表格的过程中涉及的人员。还注意到，海牙分支机构采购科代理科长于 2020 年 1 月 20 日向全球服务中心提交的 2020 年余留机制购置计划和需求计划都没有按照《联合国采购手册》的要求上传到秘书处采购司的网站。

217. 审计委员会根据上述审计结果提出若干建议。对余留机制的主要建议是：

(a) 精简其重新安置刑满释放和无罪释放人员的活动，起草和批准一项行动计划，其中包括要开展的活动及其负责人员和时间安排，使余留机制能够安排这些活动，监测其进展情况并跟踪其成效，从而促进有效实现其目标；

(b) 通过适当记录一般临时人员职位所需资源和改进现有文件，加强有关职位事项的预算规划进程，并确定这些职位随后的所需资源；

(c) 采取措施，使其工作人员更好地遵守关于因 COVID-19 大流行而实施的替代工作安排的弹性工作安排的指导，以反映工作人员的工作日，并每周在“团结”系统中更新这一资料；

(d) 记录购置计划和需求计划表格的规划和编制并使其正规化，以充分遵守《联合国采购手册》的规定；

(e) 精简流程，在短期内填补首席采购经理职位。

五. 有待执行的建议的执行情况

218. 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。在行政和预算问题咨询委员会的报告(A/75/539)中，行预咨委会再次请秘书长以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各项建议。

219. 审计委员会审查了以往建议的状况(见表 9)，注意到这些建议上一年的总体执行率从 2019 年的 41%提高到了 2020 年的 48%。

表 9

过去三年以往审计建议的执行状况对比

实体	按各财政期间结束时的执行状况列示的审计建议														
	各财政期间结束时的 以往审计建议总数			完全执行			正在执行			未执行			因时过境迁 而不必执行		
	2020	2019	2018	2020	2019	2018	2020	2019	2018	2020	2019	2018	2020	2019	2018
联合国(第一卷)	279	224	167	96	49	13	150	153	149	2	13	4	31	9	1
联合国维持和平行动	116	103	110	42	24	56	52	59	49	7	14	2	15	6	3
国贸中心	23	17	17	7	4	8	12	13	9	—	—	—	4	—	—
资发基金	9	8	9	9	8	8	—	—	1	—	—	—	—	—	—
开发署	57	51	49	40	29	17	13	20	23	1	—	3	3	2	6
环境署	84	35	17	35	11	3	47	21	13	1	3	—	1	—	1
人口基金 ^a	33	27	26	26	22	13	6	5	12	—	—	—	1	—	1
人居署	66	38	20	3	3	4	63	34	14	—	—	2	—	1	—
儿基会	96	80	66	72	33	34	22	40	32	—	1	—	2	6	—
训研所	17	9	10	14	7	8	3	2	2	—	—	—	—	—	—
难民署	100	96	67	56	48	35	35	43	32	1	2	—	8	3	—
养恤基金 ^a	44	45	38	30	33	12	13	12	22	—	—	—	1	—	4
毒品和犯罪问题办公室	41	50	65	25	21 ^b	27	15	28	38	—	—	—	1	1	—
项目署	39	48	51	13	32	31	24	15	19	—	1	—	2	—	1
近东救济工程处	47	46	54	25	27	32	19	17	20	1	—	2	2	2	—

实体	按各财政期间结束时的执行状况列示的审计建议														
	各财政期间结束时的 以往审计建议总数			完全执行			正在执行			未执行			因时过境迁 而不必执行		
	2020	2019	2018	2020	2019	2018	2020	2019	2018	2020	2019	2018	2020	2019	2018
联合国大学	37	32	55	31	17	22	4	15	29	—	—	—	2	—	4
妇女署	17	22	16	9	15	6	6	6	10	—	—	—	2	1	—
余留机制	29	19	18	8	7	7	12	7	9	9	2	1	—	3	1
共计^{a, b}	1 134	950	855	541	390	336	496	490	483	22	36	14	75	34	22
百分比^{a, b}				48	41	39	44	52	56	2	4	2	6	4	3

资料来源：审计委员会的审计报告。

^a 2018 年简明摘要(A/74/202)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。

^b 2019 年简明摘要(A/75/177)中报告的数字与本报告所列 2019 年的这些数字之间存在差异，是因为对 2019 年已完成的建议进行了重新评估。2019 年简明摘要中报告的这一数字为 22。

220. 如上文表 9 所示，截至 2020 年 12 月 31 日，在 1 134 项以往审计建议中，除去已执行和因时过境迁而不必执行的建议，18 个实体共累积了 518 项未执行的建议。审计委员会注意到，这些建议有 44%是在两年前或更早的时间发布的。就此而言，两个实体(联合国(第一卷)和人居署)有 35 项以上的建议没有完全执行，时间已达两年或更久，另 3 个实体(联合国维持和平行动、环境署和项目署)则有 10 多项建议尚未执行，拖延时间相同。有关实体的各自审计报告对每项建议作出了详细解释。

221. 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，使该实体可分步执行。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。

222. 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，但并不是所有。若是这种情况，则相关建议的整体状态被列为“正在执行”。

223. 表 10 以表 9 中提供的数字为基础，按实体列示了 2018、2019 和 2020 年已完全执行的建议的百分比。有七个实体¹⁴ 的执行率为 50%或更低。其中 5 个实体(联合国(第一卷)、国贸中心、环境署、余留机制和人居署)过去三年的执行率均低于 50%。人居署的执行率非常低，不到 5%。审计委员会注意到以下实体的执行率大幅下降：项目署(2020 年为 33%，而 2019 年为 67%)；妇女署(2020 年为 53%，而 2019 年为 68%)；人居署(2020 年为 5%，而 2019 年为 8%)；余留机制(2020 年为 28%，而 2019 年为 37%)。

¹⁴ 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、项目署和余留机制。

表 10
按实体列示的过去三年审计建议执行率

实体	各财政期间结束时的 审计建议总数			各财政期间结束时已完全执行的审计建议					
				2020		2019		2018	
	2020	2019	2018	(数目)	(百分比)	(数目)	(百分比)	(数目)	(百分比)
联合国(第一卷)	279	224	167	96	34.41	49	21.88	13	7.78
联合国维持和平行动	116	103	110	42	36.21	24	23.30	56	50.91
国贸中心	23	17	17	7	30.43	4	23.53	8	47.06
资发基金	9	8	9	9	100.0	8	100.00	8	88.89
开发署	57	51	49	40	70.18	29	57.00	17	34.69
环境署	84	35	17	35	41.67	11	31.43	3	17.65
人口基金	33	27	26	26	78.79	22	81.48	13 ^a	50.00
人居署	66	38	20	3	4.55	3	7.89	4	20.00
儿基会	96	80	66	72	75.00	33	41.25	34	51.52
训研所	17	9	10	14	82.35	7	77.78	8	80.00
难民署	100	96	67	56	56.00	48	50.00	35	52.24
养恤基金	44	45	38	30	68.18	33	73.33	12 ^b	31.58
毒品和犯罪问题办公室	41	50	65	25	60.98	21 ^c	42.00	27	41.54
项目署	39	48	51	13	33.33	32	66.67	31	60.78
近东救济工程处	47	46	54	25	53.19	27	58.70	32	59.26
联合国大学	37	32	55	31	83.78	17	53.13	22	40.00
妇女署	17	22	16	9	52.94	15	68.18	6	37.50
余留机制	29	19	18	8	27.59	7	36.84	7	38.89
总数	1 134	950	855	541		390		336	
总百分比					47.71		41.05		39.30

资料来源：审计委员会的审计报告。

^a 2018 年简明摘要(A/74/202)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。

^c 2019 年简明摘要(A/75/177)中报告的数字与本报告所列 2019 年的这些数字之间存在差异，是因为对 2019 年已完成的建议进行了重新评估。2019 年简明摘要中报告的这一数字为 22。

六. 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的影响

224. 2020 年期间, COVID-19 大流行成为所有联合国实体在行政、财政和业务方面面临的挑战, 既要适应新形势的要求, 又要确保执行任务。

225. 为了评估疫情的影响程度和受影响最严重的领域, 审计委员会审查了本报告所列 18 个实体的以下共有领域: (a) 战略框架; (b) 可持续发展目标; (c) 内部流程调整; (d) 信息技术和网络安全; (e) 财务影响; (f) 方案和项目管理; (g) 欺诈风险评估。

226. 本章相关资料是从审计委员会报告和向各实体发出的调查问卷中收集的。下文概述了主要结果。审计委员会没有就各实体提供的资料执行任何审计程序, 也不会对此发表审计意见; 不过, 本章酌情提到了审计报告中关于 COVID-19 大流行影响的审计结果。

A. 战略框架

227. 联合国系统所有组织都使用战略计划来确定其在某一特定时间框架内的工作, 以根据各自的任务规定实现各项目标, 尽管可能有不同的名称, 并使用不同的工具和规划周期。规划过程在不同层面进行, 许多实体制定周期超过一年的战略计划, 然后将其转化为年度业务计划(工作计划)。

228. 18 个实体均宣布 2020 年其战略计划已到位。例如, 开发署、资发基金、儿基会、人口基金、训研所、国贸中心和项目署从 2018 年开始实施四年战略计划(2018-2021 年); 难民署从 2017 年开始实施五年计划(2017-2021 年); 人居署目前正在执行 2020-2023 年计划; 联合国大学制定了 2020-2024 年五年战略计划; 毒品和犯罪问题办公室及联合国(第一卷)则根据年度方案计划开展工作, 2020 年的计划是大会于 2019 年 12 月批准的。

229. 因此, 89%的实体表示在制定 2020 年战略计划时没有涉及 COVID-19 大流行的影响问题, 因为这些计划是在疫情暴发之前编制和批准的。不过, 余留机制在制定书记官处战略优先事项时恰逢疫情开始。这些战略优先事项明确涉及了 COVID-19 对余留机制工作计划的影响, 以及在疫情背景下开展业务连续性活动的必要性。

230. 鉴于这种情况, 一些实体报告说, 它们在 2020 年对战略计划进行了中期审查, 以根据新的情况对计划进行调整。例如, 环境署表示在 2020 年对计划交付成果和活动进行了调整, 以支持会员国处理与 COVID-19 疫情有关的问题。例如, 通过转拨对气候战略的财政刺激(如国家自主贡献和国家适应计划), 倡导可持续的 COVID-19 后复苏。同样, 儿基会和人口基金也表示, 它们已对自己的战略计划进行了中期审查, 使其能够反映疫情的初步影响。

231. 关于在 COVID-19 大流行背景下战略计划的遵守情况, 72%的实体表示, 战略计划在 2020 年期间因疫情而受到影响。其中, 92%的实体表示在遵守计划方面受到了延误, 因此计划活动虽已实现, 但有所延误; 30%的实体报告暂停了计

划的某些方面，将这些活动推迟到将来的期间；30%的实体表示取消了计划的某些部分和(或)项目，这意味着这些部分和(或)项目将不会实施。

232. 例如，联合国(第一卷)指出，COVID-19 大流行对其年度方案计划的一些方案内容产生了重大影响。疫情减缓了政策制定领域的进展，因为必须将大量资源转用于支持各实体在制定和发布行政指导方面的需要。同样，联合国维持和平行动表示，由于与疫情有关的封锁、边界关闭和旅行限制，一些计划活动必须重新设计，以尽可能利用虚拟电信能力；而其他一些则不得不推迟，以优先处理更重要的 COVID-19 应对工作。

233. 关于下一阶段的预期情况，61%的实体表示，它们正在努力制定新的战略计划。与此同时，39%的实体继续执行现有计划，因为它们认为，尽管对大多数计划交付成果和活动进行了重新排序和调整，但由于任务规定和服务交付的总体范围没有改变，计划中确定的目标和具体战略目标仍然非常符合现实需要。

234. 最后，一个相关的主题是风险评估，即支持战略计划设计和预算分配的风险识别、风险分析和风险评估整个流程。大会第 61/245 号决议核可在联合国系统实行企业风险管理，以加强治理和监督。从欺诈和腐败到声誉风险和网络犯罪，再到政治性风险、管理不善以及自然和人为灾难，联合国系统各组织在履行任务时面临着多种风险。

235. 在这方面，77%的实体表示，它们已经根据 COVID-19 大流行疫情更新了风险评估。更多的实体(83%)则表示没有发现重大问题，例如在发生疫情的情况下应用风险评估标准和获取相关信息方面的困难。

结论

236. 总体而言，尽管 COVID-19 大流行对 72%的实体实现其战略规划产生了影响，迫使它们调整此类规划的范围以实现成果，但这些实体通过调整流程实现各项具体目标，得以继续根据其任务规定履行职能。

B. 可持续发展目标

237. 大会第 71/243 号决议促请联合国各基金、方案和专门机构在其战略计划和类似规划文件中反映它们对执行《2030 年可持续发展议程》的贡献，并详细说明它们计划如何按照《2030 年议程》的要求进一步协调一致统筹提供支持。

238. 因此，审计委员会在 2016 年简明摘要(A/72/176)中审查了各实体是否就其在执行可持续发展目标方面的作用制定了长期战略。审计委员会注意到，15 个被审计实体中有 7 个(47%)没有制定战略。目前，在这些实体中，只有余留机制仍然没有长期战略，94%的实体宣布它们也已将可持续发展目标纳入其战略规划。

239. 余留机制解释说，虽然它本身没有就实现可持续发展目标制定具体战略，但其工作为实现目标 16 作出了贡献。值得一提的是，尽管联合国(第一卷)对关于联合国总部的调查给出了统一的答复，但联合国维也纳办事处和联合国日内瓦办事处都表示，它们既没有制定关于其在执行可持续发展目标方面作用的长期战略，

也没有将这种战略列入其战略计划。两办事处称，这是基于这样一种观点，即它们的战略计划已通过提供支持使客户能够实现可持续发展目标而与目标保持一致。总体而言，41%的被调查实体表示 COVID-19 疫情影响了其实施可持续发展目标战略。

240. 最后，关于目标 16(和平、正义与强大机构)，83%的实体报告说，它们在 COVID-19 大流行期间采取了特别措施确保问责制和透明度，特别是为此加强远程工作中的控制和沟通。例如，毒品和犯罪问题办公室设立了两个 COVID-19 工作队，以指导该组织的风险缓解和应对工作，确保对会员国和捐助方负责，并启动了一个捐助者看板，以提供有关自愿捐助的最新信息。

241. 第 240 段强调了可持续发展目标 16+的相关性，这是一个催化促进剂，囊括了目标 16 与其他目标之间在充分实现《2030 年议程》方面的相互联系，以及为实现这些目标而建立伙伴关系的极端重要性，特别是在 COVID-19 大流行的背景下。

结论

242. 目前，几乎所有实体都确认，已就自己在实现可持续发展目标方面的作用制定了一项长期战略，并已将其纳入自己的战略计划。但是，近一半的实体表示 COVID-19 疫情影响了其实施可持续发展目标战略。审计委员会认识到联合国各实体在根据任务规定支持和协助各国政府实现具体可持续发展目标方面的关键作用。因此，可能需要进一步监测 COVID-19 大流行在这一问题上的影响。

C. 内部流程调整

指导、指示和建议

243. 联合国(第一卷)指出，管理战略、政策和合规部和业务支助部发布了关于 COVID-19 大流行各种专题的行政指导。自 COVID-19 危机暴发以来，秘书处各实体定期召开全球会议以及跨部门危机小组会议，以支持协调一致地应对危机。与全球人力资源界的定期交流为制定关于如何应对 COVID-19 疫情的人力资源政策、指导和建议提供了参考，内容涉及一系列广泛问题，包括但不限于变通工作安排、重返工作场所、入职和公务旅行。

244. 关于第 243 段所述联合国总部发布的有关缓解 COVID-19 问题的指导意见、指示或建议，88%的实体表示它们收到了总部提供的此类指导意见、指示或建议。不过，下列实体指出了特殊情况。难民署表示，其外地业务的有关指导、指示或建议是由难民署日内瓦总部制定并发布的，其中适当考虑到了与联合国发布的类似指导意见酌情保持协调和一致。就训研所而言，指导、指示或建议是通过联合国日内瓦办事处收到的，该办事处与训研所安保小组定期举行会议，为该机构的疫情管理提供必要的咨询意见。

245. 值得一提的是，联合国日内瓦办事处先于联合国总部受到疫情的冲击和封锁。因此，该办事处开始针对当地情况和挑战制定指导意见。疫情全球化后，办事处收到了总部的几份指导文件。

246. 从联合国总部收到指导、指示或建议的实体都证实能够遵循这些指导、指示或建议，但在某些情况下，由于国家和(或)方案的具体背景，特别是如果国家办事处是在复杂环境中运作而 COVID-19 疫情加剧了当地局势的话，并非所有指导、指示或建议都能得到执行。

247. 最后，94%的实体表示它们也制定了自己关于缓解 COVID-19 疫情的指导、指示或建议。

内部控制

248. 2020 年 12 月 31 日终了年度，难民署、儿基会和养恤基金在其内部控制说明和财务报表中表示要致力于解决该年度注意到的任何内部控制问题，并确保不断改进内部控制。三实体表示，它们有有效的内部控制制度，财务报告的内部控制没有重大缺陷。2021 年 5 月 26 日，联合国(第一卷)发布了内部控制说明，其中也包括环境署、人居署、毒品和犯罪问题办公室及余留机制。

249. 关于如何执行需要到现场(例如库存)的内部控制程序问题，78%的实体表示已经实施大多数替代性程序，44%的实体表示它们像往常一样实施了一些程序，17%的实体解释说有一些程序没有执行。

250. 例如，联合国维持和平行动表示，内部控制作了一些修改，对于与 COVID-19 有关的采购案件启动了紧急采购程序。这意味着，与紧急采购有关的特别程序(包括事后向总部合同委员会报告与 COVID-19 有关的合同授予情况)，在过去一年里一直在继续。项目署也描述了类似的情况，该署也启动了 COVID-19 相关项目的紧急采购程序，成立了一个由采购、法律和技术专家组成的全球工作队，自 2020 年 3 月以来一直在为这些项目提供支持和指导。

251. 人居署称，无法进行现场项目评估，包括对执行伙伴进行实际监测，开发署表示，在有些情况下，让第三方参与了对执行伙伴的监督或对项目活动的检查。难民署表示，在某些情况下已允许执行伙伴延长一些项目，对更多项目执行了远程审计和监测程序，并通过替代手段进行了资产核查。

252. COVID-19 大流行造成的正常重大内部控制的详细变化和(或)减少，促使审计委员会提出了一些建议。例如，联合国(第一卷)据报没有进行财务抽查和实地监测。审计委员会建议行政当局根据业务手册以可持续方式及时进行项目监测和财务抽查。

253. 上述情况还导致审计委员会连续第二年在人口基金报告中列入强调事项，因为对执行伙伴的审计没有完成。

人力资源

254. 总体而言，78%的被调查实体表示，一些人事相关流程(如招聘程序、年假、回籍假和培训)因 COVID-19 大流行而受到影响。

255. 特别是年假，据指出，一些实体根据联合国总部人力资源厅的决定，将 2021-2022 年周期的 60 天年度应计上限提高到了 75 天。这对各实体的年假管理产生

了影响。例如，如第四章所述，审计委员会注意到，开发署 2019 年已经面临较高年假结余，2020 年积存年假天数又额外增加，主要原因就是 COVID-19 大流行和给予的例外。这源于审计委员会向开发署提出的一项建议，即加强监测工作人员休年假的情况以及年假结余，确保工作人员利用年假进行必要的休闲娱乐，并防止年假过期。审计委员会还建议开发署制定一项总体战略，在可预见的时期内将高额年假结余降至适当水平。

256. 关于 COVID-19 大流行期间的人员配置，41%的实体表示发生了减员或缺员。其中，86%的实体表示缺员主要是因为病假和劳累过度，其次是因为疫情的另一后果，如暂停或减少项目。

257. 例如，环境署指出，该署人员减少的原因包括病假、工作人员劳累过度以及工作人员花费更长时间休年假探望家人和(或)亲友。此外，许多工作人员在弹性工作安排期间离开内罗毕总部，去往世界各地的国家和(或)时区，有些人至今仍然没有回来。在这方面，虽然人员仍在远程工作，但时差可能是疫情所致的一个挑战。

258. 难民署解释说，COVID-19 大流行对其工作人员队伍的影响很大。主要受影响的流程涉及聘用和调任(体检合格证明，在许多情况下，相关同事通过答复医疗问卷进行自我评估，完成体检合格证明；培训活动，这些活动被重新设计并改为在线活动；以及年假的管理)。

259. 近东救济工程处指出，由于 COVID-19 大流行和其他原因，一些工作人员去世，或被安排休长期病假。疫情的最初阶段非常关键，因为大多数工作人员不习惯远程工作，一些工作人员的工作条件不太理想。例如，家里有孩子和配偶的工作人员必须想方设法保持专注和高效。远程工作对女性同事来说尤其具有挑战性，因为有些女同事不得不同时承担家庭责任和工作需求。由于旅行限制，工作人员的征聘和入职速度明显放缓。此外，由于紧急状况、旅行限制和人员短缺，工作人员无法休年假。

260. 在余留机制方面，2020 年应裁减的工作人员的离职被推迟，原因是法院审理程序延误，这本身是 COVID-19 引起的，还有个原因是工作人员在服务结束后无法启程回国。这在一定程度上被一些工作人员延迟入职抵消。

结论

261. 关于内部流程调整，发现 COVID-19 大流行的主要影响体现在内部控制和人力资源领域。具体而言，疫情造成的主要后果是延误或缺乏现场核查、年假管理问题以及人员短缺。

D. 信息技术和网络安全

262. 关于信息技术和网络安全支出，78%的实体表示 2020 年这类支出因疫情而受到影响。例如，关于网络安全，联合国(第一卷)在回答调查问卷时解释说，信息和通信技术厅已花费 15 000 美元为高级管理人员增加 Office 365(Office 365 高级威胁防护)的安全能力。COVID-19 大流行增加了为总部和总部以外办事处的政

府间机构和秘书处机构混合形式的会议提供广播和视频会议服务的需要，而且需要多语种支持。因此，秘书处确定了在纽约、联合国日内瓦办事处、维也纳办事处和内罗毕办事处以及在非洲、亚洲和太平洋、拉丁美洲和加勒比及西亚的各区域委员会提供远程同声传译平台的需求。因此，据秘书处称，目前与三家供应商签订了合同，为远程口译解决方案提供符合联合国标准的平台。在批量折扣后，2020 年这三个平台在全球所有联合国工作地点的额外支出为 150 万美元。

263. 最后，各实体就是否需要采购笔记本电脑、移动电话、用户识别卡、互联网订阅费和信息技术配件以支持远程工作提供的答案相同。例如，难民署称，已收到 140 万美元的直接拨款，为总部用户完全配备远程办公的能力。这笔款项用于购买设备，还用于增加视频会议能力和虚拟专用网络网关。接近年底时，又收到了 1 500 万美元的现金注入，用于更换难民署在世界各地业务部门的陈旧信息技术设备(主要是用笔记本电脑替换台式电脑，但也有一些服务器和网络设备)。同样，国贸中心表示，该中心已转向仅使用笔记本电脑的政策，在台式电脑生命周期结束时予以淘汰，并在总部投资了更多的视频会议设施，包括移动设备。采购了基于云的视频会议解决方案、协作工具和存储解决方案，并投入使用。难民署、人口基金、妇女署、儿基会和联合国大学实施了数字签名解决方案。环境署、人居署和人口基金表示，已投资于通过企业版 Cisco Webex 或 Zoom 网络会议额外许可证提供的虚拟会议解决方案。

264. 关于网络安全，18 个实体中有 15 个宣布已采取特别措施。其中，60%的实体申明只采取了预防措施，33%的实体表示同时采取了预防和侦测措施，7%的实体表示只采取了侦测措施。

265. 在重大信息技术项目的执行方面，56%的实体声称受到了影响。其中，尽管采取了暂停等行动，但仍发生了信息技术项目的取消和增加，90%的实体受到的主要影响是 COVID-19 大流行导致信息技术项目延误。

266. 因此，83%的实体表示，这对未来三至五年的信息技术战略和网络安全规划产生了影响。

267. 例如，据联合国(第一卷)称，已加快了将系统迁移到云计算环境、加强认证机制和采用零信任架构(在这种架构下，所有设备、用户和请求都必须经过认证)的现有计划。作为秘书长目前正在审议的“下一常态”提案的一部分，预计会产生影响，该提案可能涉及将电子通勤等弹性工作安排纳入主流。将需要支持混合工作安排和远程电话会议。

268. 另一方面，由于网络安全威胁日益增加，国贸中心正在与联合国和其他组织的数字技术网络协作，协调应对措施，并评估和升级其最佳做法，以保护面向内部和外部的信息技术资产。同样，开发署正在调查如何进一步提高移动电话、平板电脑和(或)个人设备等终端设备的安全性，以确保安全访问开发署企业数据资产。

269. 最后，据指出，根据从疫情中吸取的经验教训，71%的实体一直在计划采用更多的远程办公。联合国(第一卷)和联合国维持和平行动补充说，秘书长正在审议的关于 COVID-19 后“下一常态”的提案设想将弹性工作安排纳入主流，包括根据工作要求、个人喜好和服务需要，每周有若干天进行电子通勤。在 COVID-19 大流行期间，人们发现电子通勤非常有效，因此需要确定混合安排的效率和有效性。

结论

270. 报告指出了 COVID-19 大流行对信息技术和网络安全的影响。在支出方面，78%的实体表示在 2020 年受到影响，主要是因为需要采购信息技术设备和配件来支持远程工作。在网络安全方面，83%的实体承认，由于 COVID-19 大流行，它们需要采取特别措施。

E. 财务影响

对主要财务指标的重大影响

271. 关于财务影响，所有 18 个实体都提供了补充信息，说明 COVID-19 大流行对各自的影响及其相关应对措施。大多数实体(89%)决定在财务报表的相关附注中披露若干领域的信息，例如雇员福利、投资收入、费用和财务工具以及风险管理。在这些实体中，有 4 家在财务报表的单独附注中披露了 COVID-19 大流行的财务影响。有两家实体没有在财务报表中披露这一信息，而在财务概览中提及。

272. 审计委员会注意到，除了性质和职能特殊的养恤基金外，17 个实体中有 7 个没有受到相关的财务影响，这与过去观察到的趋势相反。至于其余 10 个实体，90%表示对支出有重大影响，70%提到对收入有影响。其中一小部分(40%)表示对投资和短期流动性有影响。

273. 联合国(第一卷)指出，尽管无法可靠地估算影响的确切数额，因为无法将 COVID-19 大流行的财务影响单独分开，但由于医疗后送和通过一个机构间医疗服务工作队加强当地能力，相关费用有所增加。此外，还在软件许可证、笔记本电脑和企业网络升级方面进行了额外投资，以支持远程工作安排。另一方面，由于旅行限制以及一些计划的活动推迟或由虚拟会议取代，差旅费减少。

274. 在联合国总部建筑群，由于使用率低和对游客关闭，创收活动尤其受到 COVID-19 大流行的影响。车库业务暂停收费几个月，以支持必要人员的通勤，停车服务使用量减少，预计收入损失约 400 000 美元。大楼对游客关闭导致礼品店关闭，导致收入减少约 600 000 美元。联合国邮政管理处也受到影响，因为联合国大楼对游客关闭，使得其零售场所也关闭。与此同时，由于 COVID-19 疫情，邮票展览会等活动被取消。据估计，疫情对邮政管理处的影响约为 400 000 美元。

275. 在联合国内罗毕办事处，由于活动减少，该办事处提供的支助工作(差旅、商店等)减少，导致收入减少。

276. 最后，摊款的征收可能会受到影响，因为会员国的资金到位延迟。这在支出和流动性方面也产生了连锁反应。还应指出的是，方案规划、财务和预算厅开始制定一项政策，涉及与 COVID-19 有关的索偿。

277. 人居署、训研所、毒品和犯罪问题办公室及近东救济工程处均表示，由于捐助方提前终止项目和(或)因 COVID-19 大流行改变捐资优先事项而削减预算，它们的收入大受影响。

278. 关于节余, 65%的实体表示在疫情发生后总预算产生节余。据预算拨款超过预算支出的实体称, 这主要是由于差旅、培训、燃料、办公用品和维护费用减少。没有产生节余的 35%实体解释说, 差旅和咨询等某些领域的支出节余被其他领域所需经费增加(如额外的信息技术设备和资源)所抵消。

自愿捐助和其他筹资机制

279. 大多数实体都表示, 现有协议没有因 COVID-19 出现重大减少或延迟, 18 个实体中只有 4 个表示 COVID-19 大流行导致自愿捐助减少。

280. 2020 年 3 月 31 日, 联合国秘书长启动了 COVID-19 应对和恢复多伙伴信托基金, 该基金为期两年, 是联合国机构间筹资机制, 旨在支持中低收入方案国家克服 COVID-19 大流行造成的卫生和发展危机。

281. 关于追加资金, 50%的实体表示, 由于 COVID-19 疫情, 它们至少收到了一笔追加资金。

282. 据联合国(第一卷)解释, 在预算外资金项下, 有两个主要供资机制为与 COVID-19 大流行有关的活动提供了额外资金。首先, 由于设立了 COVID-19 应对和恢复多伙伴信托基金, 7 630 万美元的总收入和 6 370 万美元的总支出全部合并到第一卷财务报表中。第二, 通过现有的集合基金, 中央应急基金和国家集合基金分别拨付了 1.67 亿美元和 1.57 亿美元与 COVID-19 疫情活动有关的资金。据联合国(第一卷)解释, 其他一些信托基金也通过单独赠款提供了资金; 但与上述两个筹资机制相比, 这些数额微不足道。

283. 关于资产减值评估结果, 95%的实体没有发现由于 COVID-19 疫情的影响导致资产减值特别增加。

284. 审计委员会注意到, 虽然 COVID-19 大流行对全球金融市场产生了严重影响, 但对实体的投资影响取决于投资组合构成及其风险敞口等因素。

285. 只有 28%的实体表示, COVID-19 疫情引发了其投资组合资产构成的变化。不过, 有 7 家实体称, 它们重新评估了其投资组合敞口的风险规避情况。其他实体解释说, 没有必要重新评估风险规避情况, 因为它们的投资战略使其能够像疫情之前那样继续维持当前的投资组合。

286. 例如, 联合国(第一卷)在审议其投资组合后解释说, 不出所料, 由于经营和经济条件更加困难、低利率环境以及对贷款资产质量可能恶化的担忧, 信用评级机构已下调评级或降低了对几家公司的展望。联合国继续积极监测所持投资和投资对应方的所有评级。对发行、发行者和产品集中程度限制的持续监测也在继续。以养恤基金为例, 避险评估是在每四年进行一次的资产负债管理全面研究期间进行的。不过, 由于 COVID-19 疫情, 投资管理厅请一名独立顾问审查了战略资产配置和基准。

结论

287. COVID-19 大流行似乎没有对这些实体 2020 年的财务状况产生重大影响，但由于其固有风险，可能会对这些实体未来流动性风险产生影响，需要进行监测。

F. 方案 and 项目管理

288. 考虑到从各实体的战略规划和捐助方的角度均重新调整了优先事项，审计委员会注意到，78%的实体重新调拨了资金，以满足与 COVID-19 大流行有关的需求和(或)新的方案目标。

289. 例如，联合国(第一卷)指出，秘书处几个实体为满足与 COVID-19 有关的需求进行了有限的资金调拨。例如，会员国要求提供及时分类数据，以监测 COVID-19 疫情的蔓延情况，并为短期缓解和长期恢复政策提供参考，以使国家统计系统能够有效实施创新的数据源、技术和方法，以应对 COVID-19 对数据和信息的需求。

290. 另一方面，资发基金、开发署和环境署表示，在捐助方与各实体开展对话后，已重新调配资金(特别是在国家一级)，以满足与 COVID-19 大流行有关的需求。

291. 关于哪些现有方案受调配影响最大，人居署和儿基会表示，几乎所有全球方案和几个国家方案都受到了影响。例如，人居署调整了参与式贫民窟改造方案和城市基本服务信托基金的活动目标，将目标转向缺乏水和环境卫生等基本服务的非正规住区的弱势群体。此外，在现有国家方案中增加了更多内容，包括 13 笔紧急赠款，以支持所有区域的此类方案应对疫情。例子包括玻利维亚、肯尼亚、黎巴嫩和菲律宾。最后，城市实践社区专门安排工作人员发布最新的规范性指导说明，并组织关于 COVID-19 大流行对城市和国土规划、公共空间、城市流动性、非正规住区、住房权、水和环境卫生等专题领域的影响的网络研讨会。

292. 同样，儿基会表示，已调整全球方案指导意见并制定新的导则，以应对 COVID-19 大流行的直接影响和社会经济影响。已将现有资金用于应对疫情，并将专门提供新的资金来应对。儿基会指出，国家一级的方案已进行了调整，以应对疫情；各国家方案有责任与各国政府合作实施其国家方案，其中大多数已调整了合作，以帮助各国应对疫情。

293. 就训研所而言，资金的重新调配主要体现在一个维持和平培训方案、一个绿色气候和化学废物管理方案以及某种程度上的一些多边外交方案上。大多数调配导致与差旅以及面对面活动有关的项目资金被转用于数字和模拟培训和互动机会。

294. 近东救济工程处表示，随着 COVID-19 大流行在其业务区暴发，该机构迅速调整其应急和常规行动，以确保在难民和工作人员安全的条件下继续向巴勒斯坦难民提供服务。近东救济工程处还推出了一些方案，以减轻危机对贫穷难民的社会经济影响。

295. 项目署是一个以项目为基础的组织，主要提供管理或采购服务，为其合作伙伴交付产出。根据与供资来源达成的协议，17 个项目的 6 100 万美元被重新分

配给与 COVID-19 有关的活动。难民署 2020 年 COVID-19 大流行所需资源总额为 7.45 亿美元，其中 4.04 亿美元通过补充呼吁供资，3.41 亿美元从难民署现有资源中调拨，重新确定轻重缓急并分配给与 COVID-19 相关的活动。

296. 关于项目管理，89%的实体表示，COVID-19 大流行影响了现有项目。其中，88%的实体认为现有项目的延误是主要影响之一，75%的实体认为增加新项目是另一个主要影响。最后，31%的实体表示现有项目遭到暂停，25%的实体表示这些项目遭到取消。

结论

297. 总体而言，COVID-19 大流行改变了优先事项，影响了联合国各实体的方案 and 项目管理。总的来说，78%的实体表示，它们已重新调拨资金，以满足与 COVID-19 大流行有关的需求和(或)新的方案目标，89%的实体表示，疫情影响了现有项目，主要原因是延误。

G. 欺诈风险评估

298. 2016 年，《联合国秘书处反欺诈反腐败框架》([ST/IC/2016/25](#))出台，就秘书处如何采取行动预防、发现、阻止、应对和报告欺诈和腐败为工作人员和其他联合国秘书处人员提供指导和参考信息。

299. 由于暴发 COVID-19 疫情，59%的实体表示出现了新的欺诈和推定欺诈风险。其中，41%的实体表示，采购风险和网络安全风险是所发现的主要新威胁，29%的实体提到承包商风险，18%的实体表示，与付款、赠款和贷款有关的风险是所发现的新的主要欺诈风险。

300. 例如，联合国维也纳办事处和毒品和犯罪问题办公室解释说，发现越来越多的网络攻击、欺诈性使用垃圾邮件地址和网络钓鱼企图。同样，开发署也注意到，越来越多的与支付有关的欺诈以窃取业务电邮的形式出现。

301. 另一方面，人口基金和项目署指出，主要风险来自雇用新供应商供应个人防护设备。人口基金补充说，与儿基会和其他联合国机构进行联合招标，降低了国际采购风险，这些招标遵循严格的尽职调查程序。

302. 最后，审计委员会注意到，只有 59%的实体根据与 COVID-19 大流行有关的新风险更新了欺诈和推定欺诈风险评估。

结论

303. COVID-19 大流行引发的新风险对欺诈和推定欺诈产生了重要影响。近 60%的实体表示，网络攻击、黑客攻击以及信息技术设备的丢失或损坏，以及采购和承包商风险等更有害的威胁，导致了这些风险。

七. 鸣谢

304. 审计委员会谨对联合国秘书处及各基金和方案向审计委员会及审计委员会工作人员提供的合作与协助表示感谢。

审计委员会主席

智利共和国主计长

豪尔赫·贝穆德斯(签名)

德国联邦审计院院长

凯·舍勒(签名)

中华人民共和国审计长

侯凯(签名)

2021 年 7 月 22 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	德国
国际贸易中心	中国
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	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	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	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

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。