



联合国



气候变化框架公约

Distr.
GENERAL

FCCC/SBI/2004/12
13 August 2004
CHINESE
Original: ENGLISH

附属履行机构

第二十一届会议

2004 年 12 月 6 日至 14 日，布宜诺斯艾利斯

临时议程项目 9(a)

行政和财务事项：

2002-2003 两年期审定财务报表

联合国审计委员会的报告

执行秘书的说明

1. 《公约》的财务程序要求，“在财政期结账后应尽快向缔约方会议提出关于整个财政期的最后审定决算表。”还规定：“适用本财政程序的所有基金的决算和财务管理均应接受联合国的内部和外部审计”(FCCC/CP/1995/7/Add.1, 第 15/CP.1 号决定，附件一，第 18-19 段)。

2. 联合国审议委员会审计了 2002-2003 两年期的财务报表。秘书处 2004 年 7 月 30 日收到审计委员会的报告，报告未经编辑全文附后。秘书处对审计建议的反应以及审定财务报表分别作为本文件增编一和增编二印发。

3. 请附属履行机构注意审定财务报表和审计员的报告中所载的资料。履行机构也不妨提议适当的行动，供列入有待缔约方会议第十届会议通过的关于行政和财务事项的决定草案。

审计委员会向缔约方会议提交的关于
《联合国气候变化框架公约》
2003 年 12 月 31 日终了
两年期财务报表的报告

目 录

| | <u>段 次</u> | <u>页次</u> [*] |
|--------------------------|------------|------------------------|
| 一、送文函..... | | 4 |
| 二、审计委员会的报告..... | | 5 |
| 摘要..... | | 5 |
| A. 导 言..... | | 6 |
| 1. 尚未充分执行的以前的建议..... | 7 - 9 | 7 |
| 2. 主要建议..... | 10 - 11 | 7 |
| B. 财务问题..... | | 8 |
| 1. 财务概况..... | 12 - 30 | 8 |
| 2. 联合国系统会计准则..... | 31 | 12 |
| 3. 财务报表列报方式..... | 32 - 43 | 12 |
| 4. 应付帐款..... | 44 - 50 | 13 |
| 5. 年假、服务终了和退休后津贴的负债..... | 51 - 53 | 14 |
| 6. 其他应收帐款..... | 54 - 55 | 15 |
| 7. 未清偿债务..... | 56 - 58 | 15 |
| 8. 递延费用..... | 59 - 60 | 15 |
| 9. 注销、现金损失、应收款项和财产..... | 61 | 15 |
| 10. 惠给金..... | 62 | 16 |

^{*} 页次有所改动，不同于原报告，按本文件编页。

目 录(续)

| | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|---|------------|------------|
| C. 管理问题 | | 16 |
| 1. 财务事项和银行业务事项职责不分 | 63 - 67 | 16 |
| 2. 人力资源管理 | 68 - 81 | 17 |
| 3. 内部审计 | 82 - 83 | 19 |
| 4. 欺诈和涉嫌舞弊案 | 84 - 86 | 19 |
| D. 致谢 | 87 | 20 |
| <u>附 件</u> | | |
| 为落实审计委员会在 2001 年 12 月 31 日终了两年期报告中的建 议而采取的后续行动 | | 21 |
| 三、审计意见 | | 22 |

第 一 章

送 文 函



德国波恩

《联合国气候变化框架公约》

缔约方会议主席

先生，

兹转交执行秘书提交的《联合国气候变化框架公约》2003 年 12 月 31 日终了的 2002-2003 两年期财务报表。财务报表业经审查，并附有审计委员会的审计意见。

此外，另送上审计委员会审核上述账目的报告。

顺致崇高敬意！

南非共和国审计长兼
联合国审计委员会主席
肖凯特·法基 (签名)

2004 年 7 月 9 日

第 二 章

审计委员会的报告

摘 要

审计委员会审计了设在波恩的《联合国气候变化框架公约》(《气候公约》) 2003 年 12 月 31 日终了两年期的财务报表并审查了运作情况。

委员会的主要结论如下：

- (a) 每一届在波恩以外举行的缔约方会议及其附属机构会议，都有一个临时账户，记录东道国政府特别捐款的收支情况。财务报表中没有披露这些账户的收支款额，应付账款余额除外，而有关款额占基金开支的一半以上；
- (b) 一年以上应向捐赠国支付的应付未付款占总余额的 57%；
- (c) 《气候公约》年假、服务终了和退休后津贴估计负债为 700 多万美元，但尚未为此目的拨款；
- (d) 综合管理信息系统的实施表明在新分配承付、核证和核准功能方面有风险，需要额外的培训；
- (e) 没有详细的反舞弊计划。

截至 2004 年 7 月，行政部门计划采取各项适当的补救措施。

本报告第 8 段载有审计委员会主要建议清单。这些建议是：《气候公约》应当改善对其特别账户的会计责任，向捐赠国报告会议开支情况，并及时向其退款，加强预算和内部控制，安排精算估值并为退休后津贴安排储备金，加强顾问的招聘和管理，并实施反舞弊计划。

A. 导 言

1. 按照缔约方会议第 15/CP.1 号决定(1995 年 4 月 7 日), 审计委员会审议了《联合国气候变化框架公约》(《气候公约》)2003 年 12 月终了两年期的财务报表并审查了运作情况。审计工作是按照《联合国财务条例和细则》第七条及其附件, 以及联合国、各专门机构和国际原子能机构的外聘审计团所采用的共同审计准则和国际审计准则进行的。这些准则要求审计委员会计划并执行审计, 以获得关于财务报表是否无重大失实陈述的合理保证。

2. 审计主要是为了使委员会能就下列事项提出意见: 2003 年 12 月 31 日终了两年期财务报表所列支出是否为理事机构所核准的用途而支付; 收入和支出是否按《联合国财务条例和细则》适当分类和入账; 《气候公约》财务报表是否很好地反映了其截至 2003 年 12 月 31 日的财务状况和有关时期的业务结果。审计包括对财务制度和内部控制的一般审查, 以及在委员会认为对财务报表提出意见有必要时对会计记录及其他有关证据进行的抽查。

3. 委员会除了审计帐目和财务交易外, 还按照《联合国财务条例》第 7.5 条的规定进行了审查。审查主要重点在于人力资源管理、信息和通信技术, 旅行管理和财务事项权力下放。

4. 委员会继续按照一贯做法, 以管理信件向行政部门报告具体审计结果, 详细论述其意见和建议。这种做法使其能够同行政部门进行持续的对话。

5. 本报告论述委员会认为应提请缔约方会议注意的事项。委员会的意见和结论已与秘书处讨论, 秘书处的意见在本报告中得到了适当反映。

6. 委员会的主要建议摘要载于下文第 9 段。第 12 至第 86 段讨论了详细的调查结果。

1. 尚未充分执行的以前的建议

1999 年 12 月 31 日终了的两年期¹

7. 审计委员会审查了行政部门为落实其在 1999 年 12 月 31 日终了时期的报告中所作建议而采取的措施。没有重大遗留问题。

2001 年 12 月 31 日终了的两年期²

8. 审计委员会还审查了行政部门为落实其在 2001 年 12 月 31 日终了两年期的报告中所作建议而采取的措施。在共计 17 项建议中,10 项(59%)得到落实,7 项(41%)正在落实(见本报告附件)。

9. 审计委员会在本报告第 22、29、53 和第 70 段中重申了尚未得到落实的先前的建议。委员会请行政部门分配落实这些建议的具体责任,并确定完成的时间框架。

2. 本报告中所载审计委员会的主要建议

10. 审计委员会的主要建议是,《气候公约》应当:

- (a) 在财务报表中,以与其他信托基金相同的方式,披露为缔约方会议所设特别账户的收支情况(第 35 段);
- (b) 向捐赠国报告会议开支情况,并及时退还多余的资金(第 47 段);
- (c) 同联合国秘书处一道审查服务终了和退休后津贴负债的筹资问题(第 53 段);
- (d) 严格遵守有关职责分离的规则(第 67 段);
- (e) 就招聘之时职等过高或过低工作人员的应享权利作出决定(第 70 段);
- (f) 就会计问题实施一项持续的政策,为会计工作人员提供适当的培训,并确保在有关培训课程之前将会计程序载入文件(第 75 段);
- (g) 制定并实施反舞弊计划(第 86 段)。

11. 审计委员会的其他建议载于第 20、22、29、43、50、55、58、60、72 和第 83 段。

¹ 报告, FCCC/SBI/2000/9。

² 报告, FCCC/SBI/2002/10。

B. 财务问题

1. 财务概况

总体状况

12. 委员会分析了《气候公约》截至 2003 年 12 月 31 日的财务状况。以下表 1 载列了一些关键财务指标的结果：

表 1

| 比率说明 | 2000/2001 年 | 2002/2003 年 |
|------------------------------|-------------|-------------|
| 未缴摊款/资产总额 ⁽¹⁾ | 0.15 | 0.08 |
| 现金资产/负债 ⁽²⁾ | 2.59 | 2.93 |
| 现金和现有储备金总额/负债 ⁽²⁾ | 4.98 | 5.37 |
| 未清偿债务/负债 ⁽³⁾ | 0.44 | 0.28 |
| 未缴摊款/摊款总收入 | 0.15 | 0.07 |
| 自愿捐款收入/捐款总收入 | 0.39 | 0.34 |

(1) 《气候公约》使用“指示性捐款”一词，捐款分摊。指数低，表示财务状况良好。

(2) 指数高，表示可用于结清债务的现金数量多。

(3) 比率高，表示两年期终了结账时，很大部分记为开支的负债没有结清。

13. 截至 2003 年底，储备金和基金余额为 1,640 万美元(报表一)。其中包括核心预算 623 万美元(38%)，补充活动信托基金 712 万美元(43.4%)，项目支助费用特别账户 168 万美元(10.2%)。1,640 万美元的总额比 2001 年底的余额低 10 万美元。这一减少是由于下列趋势造成的：

- (a) 核心预算收入不敷支出，短缺 170 万美元，核心预算信托基金储备金从 720 万美元减到 620 万美元。根据缔约方会议的决定(FCCC/CP/2001/13/Add.4 号文件)，动用以往财务期所结转未支余额或摊款，抵补 2002-2003 两年期的部分预算；
- (b) 由联合国国际伙伴关系基金(伙伴基金)供资的“清洁发展机制项目”技术合作特别账户收入不敷支出，短缺 80 万美元；
- (c) 方案支助费用收支相抵短缺 80 万美元，特别账户(ZRB)储备金从 240 万美元减为 170 万美元；
- (d) 相反，补充活动信托基金收入净超出支出 270 万美元。

14. 2002-2003 年报告的收入为 4,700 万美元。其中包括《气候公约》核心预算信托基金(FCA)28,815,000 美元；参与《公约》进程信托基金(FER)2,035,000 美元；补充活动信托基金(FRA)7,371,000 美元；德国政府特别年度捐款信托基金(FQA)3,661,000 美元；《公约》技术合作信托基金(FUA)12,000 美元；支助费用特别账户(ZRB)4,991,000 美元。

15. 《气候公约》没有报告实物捐助。联合国经常预算提供会议服务。如下文第 36 段所述，与缔约方会议相关的收入没有披露，通过对东道国的“其他应付帐款”间接披露的除外。

16. 如报表二所示，截至 2003 年 12 月 31 日，资产为 2,310 万美元(2001 年底为 2,340 万美元)，负债为 670 万美元(2001 年底为 690 万美元)。现金和定期存款增加了 180 万美元，从 2001 年 12 月 31 日的 1,780 万美元增加到 2003 年 12 月 31 日的 1,960 万美元。

应收未收摊款和收到的预付摊款

17. 在每年第四季度之前，在数额最高的 10 笔摊款中，收到的款项不到 70%。在两年期末，101 个缔约方的 185 万美元记为应收摊款(在两年期开始之时为 117 个缔约方，340 万美元)。截止两年期末，6 个分摊款额在 5 万美元以上的缔约国欠款总额为 132 万美元(在两年期开始之时为 7 个缔约国，277 万美元)。

18. 截至 2003 年 12 月 31 日，收到的预付摊款为 267 万美元，在 623 万美元核心预算储备金总额和基金余额中占 42.9%。为上一个两年期末的十倍。这是由于在确定分摊款额中列入了会议服务的一项应急预算；对于 2002-2003 年，该项预算为 5,661,800 美元，占核心预算的很大部分。缔约方会议核可了这项预算(第 38/CP.7 号决定第 6 段)，以备联合国大会决定不由联合国经常预算为会议服务提供资金时使用。

19. 审计委员会注意到，从未作出此种不提供会议服务资金的决定。未用于既定目的预收摊款实际上有助于《气候公约》良好的现金状况。未支用余额在两年期结束之前退还缔约方。

20. 审计委员会建议，《气候公约》与联合国秘书处协调，重新评估会议服务应急预算摊款的需求。

21. 47 个缔约方在 2002-2003 年未缴付其摊款。截至 2003 年底，这些缔约方欠款 356,378 美元(2001 年底为 183,214 美元，增加了 64%)。截至 2003 年 12 月 31 日，这些应收款占应收摊款的 19.3%(上一个两年期末为 10.0%)。

22. 审计委员会重申其建议：《气候公约》继续努力从所有缔约方获得分摊款额的全额付款。

核心预算执行情况

23. 缔约方会议第七届会议核可 2002-2003 两年期方案预算，预算总额 3,280 万美元(方案开支 2,880 万美元，间接费用 370 万美元，周转金储备 30 万美元)。

24. 缔约方会议还核可“从以往财务期所结转未支余额或摊款中提出 500 万美元用于抵补 2002-2003 两年期的部分预算”。如果没有这笔结转款，要求的分摊款额本来会更高。

25. 如下表所示，方案开支占核定预算的 94.1%。只有一项方案超支，达 3.6%；在执行秘书的授权范围之内，即在各项拨款之间作 15% 范围内的调拨，每项拨款的调出数额以不超过 25% 为限。三项方案(行政领导和管理、政府间和会议事务及合作机制)支出大量结余。

表 2
2002-2003 两年期方案预算执行情况
(千美元)

| 开支 | 预 算 | 截至 2003 年 12 月 31 日的开支 | |
|----------------|-----------------|------------------------|-------------|
| | | 款 额 | 百分比 |
| 一. <u>行政领导</u> | | | |
| 行政领导和管理 | 3,349.0 | 2,828 | 84.4 |
| 政府间和会议事务 | 1,386.9 | 1,181 | 85.2 |
| 二. <u>技术方案</u> | | | |
| 方法、清单和科学 | 5,711.8 | 5,466 | 95.7 |
| 可持续发展 | 2,464.7 | 2,553 | 103.6 |
| 合作机制 | 1,925.6 | 1,520 | 79.0 |
| 执行 | 5,086.0 | 4,969 | 97.7 |
| 三. <u>支助服务</u> | | | |
| 会议事务处 | 2,171.6 | 2,075 | 95.5 |
| 信息服务处 | 3,698.8 | 3,620 | 97.9 |
| 行政事务处和支助费用 | 3,030.0 | 2,910 | 96.0 |
| 小计(一+二+三)方案活动 | 28,824.4 | 27,122 | 94.1 |

参与《公约》进程信托基金(FIA)补充活动信托基金(FRA)

26. 除了 2,710 万美元的方案预算开支以外，完全由自愿捐款供资的两个信托基金的开支分别为 250 万美元和 490 万美元：

表 3
2002-2003 两年期信托基金执行所需经费估计数
(千美元)

| | 参与《公约》进程信托基金 | 补充活动信托基金 |
|------------|--------------|-------------|
| 所需经费估计数(a) | 3,356 | 7,299 |
| 收入 | 2,035 | 7,373 |
| 占估计数百分比 | 60.6 | 101 |
| 开支(b) | 2,499 | 4,869 |
| 占估计数百分比 | 74.5 | 66.7 |
| 净盈(亏)额(c) | (444) | 2,673 |
| 占估计数百分比 | 13.2 | 36.6 |

- (a) 这些信托基金没有核定的“预算”，只有通知缔约方的“所需经费估计数”。
- (b) 根据报表一。
- (c) 收支之间的差额用以前时期的调整数弥补。

27. “补充活动信托基金”为《气候变化公约》(讲习会、温室气体信息系统)和《京都议定书》(清洁发展机制)实施活动提供资金。其收入超过最初预定目标 1%，支出仅达预算的 66.7%。捐款收入从 5,456,000 美元增加到 6,930,000 美元，利息收入为 425,536 美元。信托基金的其他资源达 357,412 美元，其中 307,412 美元为在《京都议定书》清洁发展机制之下从业界收取的认可费。收入超过支出净额为 270 万美元，增加了储备金和基金余额，有助于保持秘书处的总的财务状况。

28. “参与《公约》进程信托基金”(FIA)为参加每届缔约方会议的大约 200 名与会者和参加附属机构会议的 100 多名与会者提供旅费和津贴。2,035,000 美元的捐款收入明显低于有关目标(68.6%)，同时支出超过收入 444,000 美元。

29. 审计委员会重申其建议：《气候公约》进一步改善有关参与《公约》进程信托基金的筹资，或根据实际资源状况调整开支。

现金流动

30. 报表三表明,《气候公约》在两年期结束时有 1,960 万美元的现金和定期存款,比上一个两年期增加了 10%。170 万美元的净增加额为上一个两年期的一半。

2. 联合国系统会计准则

31. 审计委员会评估了《气候公约》2003 年 12 月 31 日终了两年期财务报表符合联合国系统会计准则的情况。审查表明,财务报表符合准则。

3. 财务报表列报方式

32. 大会 2000 年 12 月 23 日第 55/220 号决议请“秘书长及联合国各基金和方案的行政首长同审计委员会一道,继续按照联合国的会计准则,评估哪些财务资料应列入财务报表和附表,哪些资料应列入报表的附件”。

33. 审计委员会继续按照联合国的会计准则,评估列入财务报表、附表和报表附件的财务资料。

34. 自 1996-1997 年以来,联合国日内瓦办事处保持了一个《气候公约》特别账户(“ZZB”后为“ZGA”),记录在波恩工作地点以外举行的缔约方会议及其附属机构两周届会的收支情况。收入(2002-2003 年为 930 万美元)和支出(840 万美元)未列入报表二,但在财务报表注 8 和 14 中提到。仅在核心预算信托基金项下反映了应付还东道国政府的应付余款,在补充活动信托基金项下反映了第三届缔约方会议的有关款项。此种列报方式不符合报表一至三中有关信托基金的方式。

35. 审计委员会建议,《气候公约》在财务报表中,以与其他信托基金相同的方式,披露为缔约方会议所设特别账户的收支情况。

36. 大会 A/RES/57/278 号决议第 6 段请“秘书长和联合国各基金和方案的行政首长审查整个联合国系统的施政结构、原则和问责制”。

37. 关于问责制,《气候公约》提供了一份有关“两年期财务执行情况”的单独报告、一份收支报告、关于方案执行和人力资源的数据。但是,没有提供载列资产和负债信息的财务报告(相当于通常与审定财务报表一道提出的“第一章”)、现金流动和相对于拨款的业绩报告。而且,《气候公约》既未提出财务报表摘要,又

未提出关键指标或比率，如按总负债百分比计的当前负债率，在上述财务业绩报告或另外的文件中均未提出。

业绩报告和非财务资料

38. 非财务资料很少。没有提到关键的目标和有关业绩。这种资料和其他非财务资料的披露可能对利益相关者很有价值。

“社会会计”问题

39. “社会会计”包括：环境报告；人力资源报告(工作人员构成情况、相对于所需技能的现有技能情况；未来工作人员需求情况，包括连续性计划和轮换政策)；卫生和安全问题；和社会报告，即该组织的外部影响或对社会问题的影响等问题。《气候公约》未将此类数据列入其“财务业绩”报告。

风险管理、连续性和内部控制

40. 除其他外，持续的执行取决于不断地查明各种风险，发展有关制度和控制，应付这些风险。因此，风险信息披露与财务报表用户的需求相关：现行各种对付财政风险、保障资产和财务记录、以及在灾害事件时确保连续性的措施。《气候公约》未将此种数据列入其财务报告或相关文件。

41. 在内部审计职能和监督、职业道德保险机制和用以保障管理及财务信息完整性的措施方面，报告也将很有用处。

42. 其中有些问题作为通常报告程序的一部分，列入了印发给缔约方会议的其他文件。

43. 审计委员会建议，《气候公约》考虑披露与监督、业绩报告、社会会计问题、风险管理、连续性和内部控制问题相关的最佳管理原则方面的信息。

4. 应付帐款

44. 从 2001 年底至 2003 年底，“其他应付帐款”中负债从 2,636,383 美元减为 1,988,389 美元(减少 32.6%)。这主要是由于应退还给会议东道国的款额减少，从 1,314,036 美元减为 815,159 美元，如财务报表注 8 所述。

45. 注 8(其他应付帐款)和 14(其他所涉经费问题)均未提供账龄分析资料。注 8 报告了 1997 年 12 月第三届缔约方会议未支用的 908,804 美元余额,自 1998 年底起应付给东道国。《气候公约》未能提供一份适当的备查文件:如审计委员会当时所指出,与会者未签署的现金收据共计 15,003 美元;付款凭单缺失,包括一张数额为 188,751 美元每日生活津贴的付款凭单;核证人和签核人均未签字确认交易事项。

《气候公约》确实在 2003 年 4 月向东道国提交了一份所发生开支的细目,但报告格式不同于最初费用估计的格式,也没有解释所报告的相当于最初估计数 62%的开支结余。

46. 《气候公约》改进了对最近几次会议账目的处理。但是,注 14 提到应付其他三个东道国的余额,共计 815,159 美元,其中 28%一年前就应支付。这一数字尚须与有关应付款额(715,792)调整核对。

47. 审计委员会建议《气候公约》:(一)及时并以与初步预算相符的格式向捐赠国报告会议开支;和(二)按照所签协议规定的时限处理退款。

48. 注 14 没有提到德国政府供资的搬迁预算截至 2003 年 12 月 31 日的净余额(应付德国 99,367 美元)。

49. 注 8 和 14 没有披露上述应付款项涉及哪些信托基金。应付东道国的负债余额计入 FCA 核心预算信托基金,第三届缔约方会议的余额除外,有关余额计入 FRA 补充活动信托基金。一年以上应付捐赠国的未付款占总余额的 57%。

50. 审计委员会建议《气候公约》:(一)审查应付帐款的处理情况,和(二)将注 8 和 14 合并为关于应付款的一个单一和全面的说明。

5. 年假、服务终了和退休后津贴的负债

51. 注 12 首次表明了年假、服务终了、遣返和退休后医疗保险津贴的负债。估价为 700 万美元。其中包括退休后医疗保险津贴累积负债(截至 2003 年 12 月 31 日报告为 500 万美元,联合国总部最近计算的预计总额为 1,090 万美元),未使用年假(100 万美元),和遣返费(100 万美元)。

52. 这些负债没有为任何储备金所涵盖,尽管其数额低于累积盈余额。象《气候公约》这样依靠自愿捐款的组织,很容易受到收入减少风险的影响,从而可能导致这方面的大量开支,而又没有留出资金来支付这些开支。

53. 审计委员会重申其建议：《气候公约》同联合国秘书处一道审查年假、服务终了和退休后津贴负债的筹资问题。

6. 其他应收帐款

54. 在注 7 详细列出的 321,881 美元的其他应收帐款中,14,766 美元(4.6%)1997 年就应收回,包括预支旅费和工资,分别为 1,354 美元和 5,107 美元。

55. 审计委员会建议,《气候公约》及时结清其应收帐款。

7. 未清偿债务

56. 根据《联合国财务细则》第 105.9 条,“债务须以正式合同、协议、订购单或其他承诺方式为依据,或以联合国承认的责任为依据。所有债务均需附有适当的债务证件”。有少数债务仅以内部文件为依据。这些债务数额为 151,000 美元(占核心预算短缺的 9%)。

57. 这一数额相应于对开发署的预期应付款,开发署管理联合国在波恩的房舍,负责加强安全和后勤安排。相应的债务仅得到初步费用估计数的支持,而没有一份适当的债务证件,诸如商定价格的订购单,如《联合国财务细则》第 105.9 条所要求。

58. 审计委员会重申其建议：《气候公约》(一)彻底审查年终未清偿债务,和(二)仅在适当的债务证件时才承担债务。

8. 递延费用

59. 递延费用(227,635 美元)仅包括向工作人员预支的教育补助金。联合国日内瓦办事处直接从事的两项业务没有单据,数额为 56,449 美元。

60. 审计委员会建议,《气候公约》及时获得联合国日内瓦办事处转交的充分的佐证单据。

9. 注销、现金损失、应收款项和财产

61. 《气候公约》报告注销长期应收未收款 67.04 美元。

10. 惠给金

62. 由于重新安排 2001 年的会议，波恩的一家旅馆索赔 179,000 欧元的“取消消费”，随后将数额减半，并索赔约 32,000 欧元的“技术费用”。《气候公约》于 2003 年 2 月支付了 60,000 欧元(65,862 美元)，作为对“所有索赔全部和最终的解决”。

C. 管理问题

1. 财务程序和银行业务程序职责不分

63. 2003 年 6 月，FCCC/B/2003/1 号公报正式将财务权力下放给“方案预算核签人”、核证人及候补核证人，但没有按《联合国财务细则》第 105.6 条所述规定核签人的职责。“方案预算核签人”的职责主要是具有核准预算的能力，这不符合《联合国财务细则》第 105.6 条。批核人应当被指定，负责在核实与合同、协议、订购单和其他承诺方式有关的债务和支出符合规定并已得到正式指定的核证人核证后，核准这些债务和支出。在审计之后，《气候公约》打算就这一问题咨询联合国秘书处。

64. 核证人有界定明确的个人化的职责。他们经过培训，但没有为其提供工作程序和指示。

65. 2001 年，在联合国日内瓦办事处授权之下设立了一个定额备用基金，联合国总部将其款额定为 450,000 美元。2003 年 11 月开立了一个临时银行账户，在米兰第九届缔约方会议期间提供银行服务。基金付款的权力下放给了 14 位核证人和 9 位核签人，没有任何集中控制。内部控制系统中的这一缺陷引起了风险，如未经核证的 5 张总额为 2,382 美元的付款凭单所表明。

66. 在两个情况中，核证人与银行签字人为相同的人。一位核签人也是银行付款签字人。这不符合《联合国财务细则》第 104.5 条(“银行签字权和责任是指定给具体个人的，不能委托别人代行。银行签字人不能履行根据细则 105.6 指定的核准职能”)。

67. 审计委员会建议《气候公约》：(一)审查其内部控制并备案；(二)更新其银行签字小组人员；和(三)确保所有要求和下放的权力符合职责分离的原则。

2. 人力资源管理

工作人员选拔和管理制度

68. 截至 2004 年 4 月,《气候公约》尚未完全执行有关新工作人员选拔制度的行政指示 ST/AI/2002/4(2002 年 5 月 1 日),关于改进工作人员流动性的措施仍有待采取。由于其性质和规模,《气候公约》选择不完全执行这项指示。在委员会审计之时,正在审查内部准则。

职等过低和过高的工作人员

69. 截至 2003 年 10 月,在 3 年的时期内,10 名职等过高的工作人员累计超支估计为 112,461 美元。《气候公约》认为,无须采取行政行动(既不降低职等,也不冻结工作人员的工资),不因一项行政失误处罚工作人员。关于 29 名职等过低的工作人员,秘书处估计,截至 2003 年 10 月的同一时期,应向其支付的款额为 187,749 美元。为此,已承付 200,000 美元,但尚未支付。

70. 审计委员会重申其建议:《气候公约》就招聘之时职等过高和过低工作人员的应享权利作出决定。

空缺职位

71. 截至 2004 年 4 月,财务科没有高级会计,具有会计经验的唯一一位工作人员也已辞职。考虑到《气候公约》的规模,考虑到最近通过实施综合管理信息系统将会计管理从联合国日内瓦办事处转入会计科,在专业会计一级,会计科显然人手不足。缺乏技能和专门知识的风险是,不能确保对行政和财务工作的适当控制。

72. 《气候公约》同意审计委员会的建议:招聘合格的工作人员,填补财务科的空缺职位。

培 训

73. 在综合管理信息系统中培训财务科工作人员所涉的一些培训员没有被告知《气候公约》财务和会计程序。《气候公约》没有对所作的培训进行评价,因此无法评估培训的效率和受训者的满意程度。

74. 在委员会审计之时，负责开支处理和会计的工作人员尚未得到有关使用综合管理信息系统会计问题方面的适当培训。

75. 《气候公约》同意审计委员会的建议，(一)培训课程以其实际需要和程序为基础；(二)将会计和财务问题列入培训计划；和(三)进行培训后评价。

顾 问

76. 《气候公约》在一份截至 2003 年 6 月关于“行政和财务事项 — 2002-2003 两年期期中财务执行情况”的报告中提供了有关顾问的资料。就一份 2003 年签署的 45 天的合同向一位顾问支付了 25,000 美元，为发展环境交易日志编写一份“提案请求”。同期，就 22 天同一主题的工作向另一位顾问支付了 14,000 美元。

77. 1998 年签订了一项专家合同，涉及排放量贸易及其可能应用于温室气体的问题，每年工作约 20 天。六年来，没有作任何竞争性选拔。根据 ST/AI/1999/7 号指示，通常的最高工资(D1 级)每个工作日不超过 500 美元。自 1998 年以来，上述顾问得到了 167,100 美元的酬金，每天平均 668 美元，外加 81,726 美元的旅费和每日津贴。

78. 《气候公约》在审计委员会审计之后设立了一项程序，根据这项程序，在核准之前监督顾问选拔、相应职责范围、酬金和要求的产出。

旅 费

79. 旅费大约占信托基金和特别账户总开支的 30%。与会者参加会议的旅费约占开支的 2/3。由于最近采用综合管理信息系统，以及由于行政职能下放到各个方案，关于这一问题的标准业务程序在(2003 年 5 月)草拟一年之后尚未得到核准。除少数几件外，先前积压的预支旅费已经结清。

80. 在几桩案件中，同意参加会议的允许到达日期为会议开始日期之前三天，离开日期为会议结束之后四天，而在旅行授权书和核准计划中却没有任何解释。

81. 仅以一笔总付的方式提到每日生活津贴，而通常应当以每日津贴额乘以天数的方式提出。《气候公约》在审计委员会审计后表示，将就旅行程序培训工作人员，并在旅行授权书中列入所有相关信息。

3. 内部审计

82. 上一次内部审计由内部监督事务厅在 1997 年进行。内部监督事务厅将《气候公约》列入了其 2004 年审计计划。

83. 审计委员会建议，《气候公约》和内部监督事务厅商定一个多年的定期内部审计框架。

4. 欺诈和涉嫌舞弊案

84. 《气候公约》没有报告 2002-2003 两年期中的任何欺诈和涉嫌舞弊案。《气候公约》将权力下放给核签人，规定了防止舞弊的政策，但《气候公约》确立的有关欺诈意识的政策有限。特别是，《气候公约》既没有一个全面的内部反舞弊和反腐败的基础设施，又没有一项主动的反舞弊和反腐败战略和计划，意味着内部风险也许不能得到很好处理。由于缺乏一个全面的反舞弊计划，《气候公约》：

- (a) 没有有效的内部防止、发现、解决和报告舞弊问题的框架；
- (b) 没有正规的内部腐败和舞弊风险评估机制；没有内部防止腐败和舞弊委员会；
- (c) 没有报告在两年期内举行过任何有关道德、反腐败和反舞弊意识培训班和讲习会；
- (d) 关于报告的和发现的内部腐败和舞弊的事件和指称，没有具体的解决机制(尽管该组织依靠内部监督事务厅从事这项工作)。

85. 审计委员会还注意到，内部监督事务厅没有请《气候公约》对大会关于审查方案管理人员参与调查过程做法的要求(2003 年 1 月 29 日第 57/282 号决议)作出反应。

86. 审计委员会建议，《气候公约》与联合国行政部门及其他基金和方案协调，制订一项防止内部腐败和舞弊风险的计划，备案并加以执行，包括风险意识主动行动，以便借鉴现有各项最佳做法。

D. 致 谢

87. 审计委员会感谢《气候公约》执行秘书及其工作人员和联合国秘书处对委员会工作人员的合作。

南非共和国审计长

肖凯特·法基(签名)

菲律宾审计委员会主席

吉列尔莫·卡拉格(签名)

法国审计法院第一院长

弗朗索瓦·洛热罗(签名)

2004 年 7 月 9 日

注：审计委员会成员只在报告英文本上签了名。

附 件

为落实审计委员会在 2001 年 12 月 31 日终了两年期报告中的建议采取的后续行动

| 标 题 | 已执行 | 正在执行 | 尚未执行 | 合 计 | 本 报 告 |
|---|--------|--------|------|------|-----------|
| 3. 波恩定额备用金账户利息 | 第 14 段 | | | 1 | |
| 7. 缔约方未付摊款/不可靠应收款准备 | | 第 15 段 | | 1 | 第 22 段 |
| 8. 改善筹资或根据实际资源状况调整开支(参与《公约》进程/信托基金) | 第 21 段 | | | 1 | 第 26-29 段 |
| 9. 披露服务终了负债 | 第 24 段 | | | 1 | 第 51-53 段 |
| 10. 注销非消耗性财产 | | 第 26 段 | | 1 | |
| 11. 改善会计和内部控制 | 第 29 段 | | | 1 | |
| 12. 审查未清偿债务 | | 第 31 段 | | 1 | 第 56-58 段 |
| 13. 结清预支旅费 | 第 33 段 | | | 1 | |
| | | | | | |
| 14. 重新谈判波恩定额备用金账户的银行条件 | 第 37 段 | | | 1 | |
| 15. 审查行政安排 | 第 42 段 | | | 1 | |
| 16. 与《荒漠化公约》合作 | | 第 48 段 | | 1 | |
| 17. 采用一种长期的信息技术战略 | | 第 51 段 | | 1 | |
| 18. 落实总部外后备程序并制定一项灾后恢复计划 | | 第 53 段 | | 1 | |
| 19. 改进登记、追踪和控制基于联合国日内瓦办事处的业务的程序 | 第 55 段 | | | 1 | |
| 20. 采用综合管理信息系统的财务模块 | 第 58 段 | | | 1 | |
| 21. 改善与联合国日内瓦办事处的交流, 确保联合国日内瓦办事处确切执行有关人力资源的行动 | 第 62 段 | | | 1 | |
| 22. 确切估计职等过高工作人员方面发生的费用, 采取措施防止超支 | | 第 66 段 | | 1 | 第 69-70 段 |
| 合 计 | 10 | 7 | | 17 | |
| 合 计 % | 59% | 41% | | 100% | |

第三章 审 计 意 见

我们审计了所附《联合国气候变化框架公约》(《气候公约》)财务报表,其中包括 2003 年 12 月 31 日终了两年期编号一至四的报表、编号 1.1 至 1.2 的附表和附注。这些财务报表由执行秘书负责。我们的责任是对这些财务报表发表审计意见。

我们的审计是根据联合国、各专门机构和国际原子能机构外聘审计团的共同审计准则进行的,符合国际审计准则。这些准则要求我们制定审计计划和进行审计,以便能够在判断这些财务报表是否存在重大误报方面,有合理的把握。审计工作包括在抽查的基础上对支持财务报表金额和所披露情况的证据进行审计委员会斟酌情况后认为必要的检查。审计中还评估了执行秘书所用的会计原则和所作的重大估计,并对财务报表的列报方式做了总体评价。我们相信我们的审计为发表审计意见提供了合理的基础。

我们认为,各项财务报表按照财务报表附注 2 中《联合国气候变化框架公约》申明的会计政策,适用与前一财务期间一致的会计基础,在所有方面公允列报了 2003 年 12 月 31 日的财务状况以及该日终了两年期的营运结果和现金流量。

此外,我们认为,我们所注意到和审计中抽查的《联合国气候变化框架公约》的财务交易事项,在所有重大方面均符合《财务条例》和立法授权。

按照《财务条例》第七条,我们还提供了我们关于《联合国气候变化框架公约》财务报表的长格式审计报告。

南非共和国审计长

肖凯特·法基(签名)

菲律宾审计委员会主席

吉列尔莫·卡拉格(签名)

法国审计法院第一院长

弗朗索瓦·洛热罗(签名)

2004 年 7 月 9 日

注: 审计委员会成员只在审计意见的英文本上签了名。

-- -- -- -- --