



大会

Distr.: General
29 October 2012
Chinese
Original: English

第五委员会

第 7 次会议简要记录

2012 年 10 月 12 日星期五上午 10 时在纽约总部举行

主席： 伯杰先生 (德国)

行政和预算问题咨询委员会主席：凯拉皮尔先生

目录

议程项目 128：财务报告和已审计财务报表以及审计委员会的报告

本记录可以更正。更正请在有关记录的印本上作出，由代表团成员一人署名，在印发之日
后一星期内送交正式记录编辑科科长(DC2-750, 2 United Nations Plaza)。

更正将按委员会分别汇编成册，在届会结束后印发。

12-54575 (C)



请回收 



上午 10 时 10 分开会。

议程项目 128: 财务报告和已审计财务报表以及审计委员会的报告(A/67/5(Vols. I 和 Corr. 1, III 和 IV) 和 Add. 1-5 和 Add. 6/Corr. 1 和 Add. 7 和 Add. 8 和 Add. 8/Corr. 1 和 Add. 9 和 Add. 9/Corr. 1 和 Add. 10-13、A/67/173、A/67/319 和 Add. 1 和 A/67/381)

1. 刘宇先生(联合国审计委员会审计事务委员会主席)向大会第六十七届会议介绍审计委员会的报告。他说, 17 个已审计的实体几乎全都收到了明确的审计意见, 仅有 2 个机构除外, 即联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)。妇女署的报告中“强调事项”段和“其他事项”段所述情况的部分起因是, 由于是第一年运作, 该机构没有充分的内部控制。此外, 截至 2011 年 1 月 1 日, 合并为妇女署的四个实体中有三个移交了资产, 而第四个即联合国妇女发展基金(妇发基金)的资产也于 2010 年 7 月 2 日移交。因此, 妇发基金 2010 年 7 月 2 日至 12 月 31 日期间的业务活动列入了妇女署财务报表附件。近东救济工程处报告中的其他事项段涉及该机构截至 2011 年 12 月 31 日的财务状况。段落强调了该机构的财政压力, 包括未指定用途经常经费存在 33 670 000 美元的赤字, 储备金数量偏低和现金有限, 这些情况既影响其业务活动, 又影响其内部控制。

2. 委员会在 2010-2011 年期间提出了 338 项建议。2008-2009 年期间提出的 546 项建议中, 有 69% 得到充分执行, 24% 在执行中, 7% 尚未执行。委员会总体上对执行率感到满意。

3. 委员会提出了一些重要的审计结果, 体现出各实体的共同主题。大多数实体没有提供足够的透明度和管理信息来解释现金持有总额的原因, 也没有对现金余额变动作出切实的披露。大多数实体的财务报表对于服务终了负债情况没有统一的披露方式, 而且没有关于筹资偿还负债的明确计划。

4. 许多实体正在如期实施《国际公共部门会计准则》(《公共部门会计准则》)的过程中, 但是联合国维持和平行动截止 2013 年 7 月、联合国其他部门截止 2014 年 1 月仍不能实施标准的风险还是很大, 主要原因是往来业务十分复杂, 而实施《准则》的战略发生了变化, 它现在十分依赖传统的综合管理信息系统。即使对于那些正在成功实施《准则》中的实体, 委员会仍着重指出, 物业、厂房及设备、库存及休假结余方面存在特定风险。而且也缺乏能保证成功实施《公共部门会计准则》这一重大业务改革的全面的效益实现计划和变革管理计划。

5. 需要对一些领域加强预算管理。尤其是, 委员会观察到数个组织的拟议预算的预算假设与相关历史数据之间存在重大不应有的差距; 执行预算时的纪律不够严明; 而且很少依照财务执行情况的信息来审议方案执行情况的信息。消耗性和非消耗性财产的资产管理也有不足之处。管制没有适当保障财产价值评定的准确性和完整性, 这是《公共部门会计准则》的一个主要风险, 准则要求对资产进行全面审计。未使用的非消耗性财产遭受损失或浪费的风险也很大。

6. 为了有效进行方案和项目管理, 各组织必须建立可衡量的目标和可实施的工作计划, 对此设定相应的资源需求, 并监督工作计划和资源, 以达到预期目标。委员会察觉到一项缺陷是, 各组织未能明确地使结果、投入和指标与其战略保持一致。例如在联合国秘书处, 委员会审议的 85 个绩效指标都不注重结果。只有 21% 的指标涉及希望实现的预期成绩。联合国儿童基金(儿基会)59 个业绩指标中有 37 个不能与儿基会国家方案活动直接挂钩。另一个缺陷是未能适当监测和评估项目和方案以保证资金用于其预期目的, 保证开支能带来价值, 尤其是对分发给执行伙伴的资金而言。例如, 在审查联合国人权事务高级专员办事处 2010-2011 年的在用应急基金管理情况时, 委员会发现对付给非政府组织款项的控制水平较低。非政府组织严重拖延提交财务和进展报告, 该办事处的实地考察和现场检查也不够充分。

7. 最后，委员会发现，目前为联合国现代化进行的主要业务改革项目(即基本建设总计划、“团结”项目和公共部门会计准则实施)存在问题。对本组织的管理变革能力分析不足。对于预期效益还未达成明确共识之时，便批准了资金、开展了项目。未能制定效益实现计划，也没有对项目的业绩规定明确的责任追究方式和职责。未能有效地进行项目实施治理，包括指导委员会的工作不力，缺乏为监测和评估进展情况而获得信息的有效机制，以及缺乏透明和慎密的进度报告。总的来说，委员会的结论认为，高级管理层应对业务改革方案的方向和项目的效益作更综合的总体管控。

8. 关于采购和合同管理，委员会指出，货物和服务的供应方式往往缺乏竞争。经常免用竞争性招标、而且经常采用分割授标和事后批准(对此没有提供充分的依据、或者导致了采购流程不当)。申购计划和采购管理不善，使各组织面临紧急核准、事后批准以及申购前对存货考虑不足等风险。

9. 在资金和方案方面，有必要保障严格监督权力下放模式，以确保《财务条例和细则》以及相关的政策和程序得到遵守。执行伙伴对资金利用情况的控制也应得到适当监测。由于国家委员会为儿基会开展的募捐活动不妥当，导致募捐所获的效益没有完全认定。一些国家委员会自行保留的比率超过了 25%的目标比率。归根结底，儿基会对国家委员会的活动缺乏有效监督。

10. 委员会在 2010-2011 年两年期发现的所有不足之处都牵涉到管控不力，涉及面包括组织范围内的问责制、内部控制框架和风险管理。

11. **Ramanathan 先生**(副主计长)介绍秘书长关于审计委员会在关于 2011 年 12 月 31 日终了两年期联合国和各基金和方案的报告所载建议的执行情况的报告(A/67/319 和 Add. 1)。他说，A/67/319 号文件载有关于联合国和基本建设总计划的信息，而文件增编(A/67/319/Add. 1)载有关于联合国其他实体的信息。

12. 业已竭尽所能遵循大会的要求，列出工作的轻重缓急、时限、负责执行建议的任职官员以及前期推迟执行建议的原因。正如审计委员会指出的，2009 年 12 月 31 日以前提出的建议中有 65%已得到实施，这与前一个两年期中 59%的执行率相比有所改进。关于到 2012 年 7 月尚未执行的建议，秘书长的报告提出了原因。虽然已接受的所有建议都将得到及时执行，但委员会归为主要建议类的最重要的建议将定为优先执行的建议。

13. **Kelapile 先生**(行政和预算问题咨询委员会主席)介绍咨询委员会的有关报告(A/67/381)。他说，审计委员会关于基本建设总计划、“团结”项目和公共部门会计准则实施的各报告(文号分别为 A/67/5 (Vol. V)、A/67/164 和 A/67/168)强调指出了管理整个组织业务改革过程中的进展和挑战。会员国将特别关注这些报告。委员会没有对任何受审计的实体提出有保留审计意见(尽管提请注意了近东救济工程处和妇女署令人关注的具体问题)，这比上一个两年期有所进步，部分原因是采用了修订《国际审计准则》规定的更严格的标准。咨询委员会重申必须全面迅速地执行委员会的各项建议，管理层必须更注意解决问题的根源。特别是，委员会对跨越各方面的悬而未决的问题，如服务终了负债处理方式的非一致和非消耗性财产控制不佳，反复提出了意见。

14. 总体而言，咨询委员会强调了五个令人关切的问题。首先，委员会继续就联合国及其各基金和方案实施《公共部门会计准则》的筹备情况提出意见。虽然有 7 个基金和方案正处于准备实施《准则》的过程中，但联合国秘书处、维和行动、妇女署和联合国大学很有可能错过编纂符合《公共部门会计准则》的财务报表的截止日期。咨询委员会建议被审计委员会发现存在问题的各机构加紧努力。

15. 第二，审计委员会评论说，联合国正在同时实施一些大规模的业务改革项目，包括基本建设总计划、“团结”项目和实施公共部门会计准则。所有这些项目的规模都大、很难应付，但对于本组织的现代化至

关重要。委员会强调指出有必要现实地评估本组织吸收这些根本性变革、同时继续完成眼下任务的能力。委员会还指出，这种性质的项目需要一个明确的“结束状态”改革设想，同时有从一开始就更全面和更透明的成本报告，以及更有效的内部治理机制。咨询委员会期望从这些经验中吸取的教训将被纳入当前和未来类似性质的项目。

16. 第三，委员会再次发现在实施成果预算和成果管理方面存在严重问题。尤其是，委员会发现，工作计划没有与本组织的战略目标切实地保持一致，绩效指标没有注重结果。已经错过了改进 2014-2015 战略框架的机会，使人关注秘书长 2011 年为制定成果管理概念框架而设立的工作队会有怎样的用途和价值。咨询委员会预计，2016-2017 年的战略框架将会显示改进的情况。

17. 第四，审计委员会感到关切是，人道主义事务协调厅对给付第三方的资金控制不力，项目监督存在漏洞，这种情况让人联想起对于过去有大量驻地人员的基金和方案下国家执行项目所提出的意见。鉴于委员会注意到在本报告所述两年期联合国人口基金(人口基金)和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的项目管理有所改进，咨询委员会建议，从这些经验中吸取的教训适用于所有外地业务。

18. 最后，委员会对难民署、联合国大学、联合国训练研究所(训研所)的内部审计安排的适当性所提的意见可能反映一个更根本性的问题。咨询委员会期待着依据大会第 48/218 号决议规定的内部监督事务厅(监督厅)职权，审查对于为提高各机构内部审计能力而设置的备选办法所作分析的结果。咨询委员会并同意审计委员会的意见：认为监督厅应及时完成关于其调查能力最佳结构和资源来源的报告。

19. 有些机构最早将在 2013 年便出台新《公共部门会计准则》系统，这将大大增加审计委员会要审查的报告；政府间机构将需要更多时间来审查这些报告。咨询委员会认为，这是需要紧急关注的问题。

20. Mihoubi 先生(阿尔及利亚)代表 77 国集团和中国发言。他说，该集团欢迎审计委员会简明扼要的主要审计结果。各监督机制的意见和建议对于改进联合国的工作至关重要。该集团将审查收到强调事项段和其他事项段的两个实体的情况，以确保大会作出适当决定，减少其它它们风险。他指出报告所述期间没有任何一个实体收到保留审计意见。他表示希望这一积极的趋势得以持续。

21. 尽管 2008-2009 两年期委员会建议得到充分执行的比率有所提高，但该集团关切地注意到，还在执行中的建议的数量也从 3%增至 6%。需要一个后续机制解决所发现的问题的根源。另外，委员会将继续发现公共部门会计准则在实施、财务和资产管理、采购和合同管理以及业绩和财务报告方面的不足之处。

22. 有必要现实地评估本组织能否吸收“团结”企业资源规划项目、《公共部门会计准则》实施、基本建设总计划和全球外勤支助战略，同时并完成任务。会员国还应了解每一个项目的“结束状态”设想以及实施这些设想的行动计划。在非正式磋商期间，该集团将要求秘书处提出具体建议，让相关委员会采取行动，避免目前基本建设总计划超支 4.3 亿美元的情况，并加快巩固“团结”项目。

23. 该集团一致认为，联合国各实体可能无法偿付服务终了负债，而且自愿捐款供资实体的筹资不可预测，并可能对未来的负债筹资安排带来障碍，使联合国工作人员或退休人员在兢兢业业的工作多年之后却面临风险。

24. 他注意到，审计委员会的报告(A/67/5(Vol. I))所述的成果预算和成果管理审计结果十分严重，包括：尽管大会第 64/259 号决议规定了任务，但秘书长未能为指定高级管理团队的一名成员负责开展成果管理；工作计划不符合本组织的战略目标而带来资源配置不当的风险；以及业绩指标未强调结果。此外，咨询委员会发现，多年来，监督机构的意见并未转变提出成果预算编制框架的方式。77 国集团不知道秘书处为什么推迟一项执行大会授权的任务，而且没有报告此事。

25. 该集团感到关切的是，采购和合同管理的缺点损害联合国组织声誉的风险，并可能导致采购工作缺乏问责制和透明度。集团还同意审计委员会和咨询委员会有关非消耗性财产核算存在误差的结论。

26. 77 国集团要求了解关于为难民署设立内部审计处的最新情况。看来，由于这方面没有遵守大会第 66/232 号决议，带来了一些风险。

27. 他注意到《公共部门会计准则》要求编制年度的而不是双年度的财务报告。他想知道联合国组织审计委员会、第五委员会、咨询委员会和其他政府机构工作方案如何应对由此产生的挑战。大会应将解决这一问题列为第六十七届会议主要部分的紧急事项。

28. **Norman 女士** (美利坚合众国) 说，美国代表团支持审计委员会和咨询委员会的结论。第五委员会也应接受这项结论。她赞扬自 2009 年以来联合国组织提出无保留审计意见的数量减少了，而充分执行建议的数量增加了。一些组织自上次财务报表审计以来有了改善，包括难民署、联合国环境规划署 (环境署)、人口基金、人居署和卢旺达问题国际刑事法庭。她敦促联合国各组织迅速处理部分执行和未执行的建议。

29. 美国代表团关注到，有关近东救济工程处和妇女署的审计结果使委员会特别注意审计意见中的特定事项。近东救济工程处应制订一项使之能偿还服务終了负债的筹资战略。美国代表团将就内部控制框架及其他管理事宜与妇女署进一步接触。此外，难民署尽

管在某些领域取得了进展，但却尚未对风险管理采取一项全组织对策，对此她表示关注。

30. 她欢迎各基金和方案在编制 2012 年符合《公共部门会计准则》的财务报表方面取得了进展。一个令人关注的问题是，维和行动和联合国可能无法遵守实施《公共部门会计准则》的截止日期规定，特别是如果是否能做到准时首先有赖于“团结”项目是否取得令人满意的进度。她敦促各机构完成遵守公共部门会计准则所需的工作，以提高透明度并鼓励成本低效益高的决策方式。

31. 《公共部门会计准则》将使服务終了负债得到更妥善的报告。不存在处理这项负债的供资计划并不说明联合国系统各组织就将无法偿还当前的负债。鉴于目前的经济环境和会员国的财政局限，向全额负债提供资金在可预见的未来将会很困难的。

32. 美国代表团将继续监测消耗性和非消耗性财产管理、联合国系统各实体持有的高额现金及投资结余，以及采购和合同管理上缺陷等问题。美国长期以来对十分担忧这后一个问题。她敦促联合国各组织首先重视执行委员会的建议。

33. 最后，她表示关注的是，委员会得出结论：所发现的缺陷起源于营运和管制各组织运作和管制的规则和条例制度存在着弱点。这些组织的问责制和内部控制框架必须改进；审计委员会在这方面行使着重要职能。

上午 10 时 55 分散会。