



Distr.: General
18 July 2013
Chinese
Original: English

第六十八届会议

暂定项目表* 项目 133

财务报告和已审计财务报表
以及审计委员会的报告

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递 2013 年 6 月 30 日审计委员会主席的信，其中转递审计委员会依照大会第 52/212 B 号决议提出的关于就其 2010-2011 两年期所提建议执行情况报告(见附件)。

* A/68/50。



附件

送文函

纽约
联合国
大会主席：

谨转递审计委员会关于就 2010-2011 两年期所提建议执行情况的报告。

大不列颠及北爱尔兰联合王国
主计长兼审计长

联合国审计委员会主席

阿姆亚斯·莫尔斯(签名)

2013 年 6 月 30 日

目录

	页次
摘要	4
一. 导言	6
A. 任务	6
B. 范围和方法	6
二. 审计委员会各项建议执行情况：总体意见	7
三. 按实体分列的审计委员会建议的执行情况	12
A. 联合国	12
B. 贸发会议-世贸组织国际贸易中心	14
C. 联合国大学	16
D. 联合国训练研究所	16
E. 联合国环境规划署	17
F. 联合国人类住区规划署	18
G. 联合国毒品和犯罪问题办公室	19
H. 卢旺达问题国际刑事法庭	20
I. 起诉应对 1991 年以来前南斯拉夫境内所犯严重违反国际人道主义法行为负责者 的国际法庭	21
附录	
一. 截至 2013 年 3 月 31 日审计委员会上一份报告就 2010-2011 两年期载列的有关十五个 组织的建议的执行情况	23
二. 截至 2011 年 3 月 31 日审计委员会就 2008-2009 两年期所提建议的执行情况	24

审计委员会关于其 2010-2011 两年期所提建议执行情况的报告

摘要

任务

本报告内容涉及截至 2013 年 3 月 31 日，大会第 67/235 号决议所核准审计委员会关于 2010-2011 两年期所提建议的执行情况。

范围和方法

本报告涉及审计委员会每两年向大会报告的 9 个组织，即联合国、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、联合国环境规划署(环境署)、联合国人类住区规划署(人居署)、国际贸易中心(国贸中心)、联合国大学、联合国训练研究所(训研所)、前南斯拉夫问题国际刑事法庭(前南问题国际法庭)和卢旺达问题国际刑事法庭(卢旺达问题国际法庭)。本报告不包括审计委员会每年报告的组织，例如国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)的执行情况。

对每个实体行政当局提供的关于审计委员会各项建议执行情况的统计数字，审计委员会都进行了验证。

总结论

审计委员会致力于提供明确客观、以事实为依据和可供采取行动并能给管理和业务带来附加值的建议。

审计委员会向 9 个组织所提建议的数量总体减少，从 2008-2009 年期间的 173 个减少为 2010-2011 年期间的 139 个(即减少 20%)。2010-2011 年期间，9 个实体全面执行的建议为 41%，与 2008-2009 年的执行率(46%)大致相同。另有 55%的建议正在执行中，2008-2009 年期间为 48%。剩下 4%的建议，管理方面没有任何进展，或因情况发生变化而不能执行(2008-2009 年为 6.0%)。

审计委员会认为，9 个有关组织认真考虑了审计委员会的建议，并正在采取具体步骤予以实施。

执行中的建议

尽管部分执行的建议总体比例相当高，超过三分之一涉及实施多年变革项目，例如国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)、或新的企业资源规划系统(“团结”项目)。总体而言，审计委员会满意的看到各组织对这些建议进行了实质性地工作，对提出的问题进行了适当处理。

这些建议对一些共同主题作了说明，这些共同主题有助于更有效地企业和方案管理，特别是需要：

- 加强治理、问责制和内部控制。
- 加强重要职能技能，例如采购和合同管理、人力资源管理、财务管理和报告以及业绩管理。
- 整合供应管理，以解决采购和资产管理方面的长期缺陷。
- 加强方案和项目管理。
- 加强财务管理，尤其是财务职能的作用。

一. 引言

A. 任务

1. 大会在其第 52/212 B 号决议中强调，执行审计委员会建议的主要管理责任和问责制在于各部门负责人和方案管理人员。大会第五委员会还重申请秘书长和联合国各基金和方案的行政首长确保充分执行审计委员会的各项建议。¹

2. 本报告涉及审计委员会在其 2010-2011 两年期报告中提出并经大会第 67/235 号决议第 2 段批准的各项建议。报告反映出截至 2013 年 3 月 31 日的执行情况，这些建议可分为：(a) 已执行；(b) 正在执行；(c) 尚未执行；(d) 或因情况变化而不能执行。

B. 范围和方法

3. 报告涵盖了审计委员会每两年报告一次的 9 个实体。² 在实施公共部门会计准则的实体中，我们关于建议执行情况的报告载于关于相关实体³ 的报告中。

4. 根据大会第 52/212 B 号决议，审计委员会每两年提交一份报告，报告它所审计的实体执行各项建议的情况。在未提交报告的年份中，审计委员会提交一份题为“两年期主要结果和结论的简明摘要”报告。报告载有一个总表，内有统计数据，说明各项建议的执行情况。审计委员会以这种方式提出统计概要，说明各项建议每年的执行情况。每隔一年提出深入的质量分析。

5. 鉴于所有实体定于 2014 年 1 月 1 日起实施公共部门会计准则，审计委员会认为，对大会来说，与其每隔一年交两份单独的报告，不如每年审查一份报告，把主要结果和结论与建议执行情况质量分析统计摘要合并在一起。

6. 如果大会核可这项提议，审计委员会将能从 2014 年起每年提出一份综合报告，其中载有“主要结果和结论简要摘要”和“各项建议执行情况”。新报告标题为“主要审计结果和结论简明摘要，包括各项建议的执行情况”。

7. 因此，审计委员会希望大会批准自 2014 年起不再提交各项建议的执行情况报告，只需在年度摘要简报中说明各项建议执行情况的概览分析。

8. 我们的审计工作组已着手验证行政当局对本报告所述 9 个组织提出的意见。关于其内容，前次报告所列 15 个组织各项建议执行情况摘要(2008-2009

¹ 大会第 67/235 号决议，第 8 段。

² 联合国、毒品和犯罪问题办公室、环境署、人居署、国贸中心、联合国大学、训研所、前南斯拉夫问题国际法庭和卢旺达问题国际法庭。

³ 联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)、联合国项目事务厅(项目厅)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国工作人员养恤金联合委员会、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)和联合国资本发展基金。

两年期)载于附录一。其中包括现在每年报告的6个组织,因此不在本报告范围之内。⁴

9. 2011年3月31日至2011年5月31日期间,只要审计小组在总部,他们就会对提交的数据进行验证。在大多数情况下,如果审计委员会认为,派遣专门小组去审查和验证所提供的数据不具备成本效益,它就会通过案头审查或外地审计来验证客户提供的数据。倘若所提供证据并不支持行政当局的评估,审计委员会就会在报告中对所验证数据进行评估。

二. 审计委员会各项建议执行情况: 总体意见

审计建议的性质

10. 我们提出的建议借鉴了我们工作人员的专业知识以及我们作为联合国及其各基金和方案外聘审计员的独特视角。他们向管理层强调我们的主要关切领域,以及我们看到的利用现有良好作法推动进一步改进的机遇。

11. 外聘审计员不负责执行建议,这是管理部门的责任。然而,我们负责提出理由充分、务实和能对管理和业务带来增值作用的建议。我们与管理部门合作,确保人们理解我们的关切,同时指出适用各种广泛经验中的良好做法,帮助管理部门探讨各种备选办法,决定如何应对。审计委员会认真对待这些责任,尤其是因为要根据高级管理人员契约对其执行我们建议的情况进行评估。

12. 在有明确证据表明充分执行建议或管理部门能够表明以下方面时,我们停止执行建议:(a) 建议已得到考虑,但已因情况变化而过时;(b) 执行建议带来的好处不能证明有理由利用稀少资源;或(c) 已有新证据证明有理由重新考虑最初的理由。我们有责任重申能够解决多年或长期存在问题的建议。

13. 某些建议具有战略意义,这意味着可能需要数年时间才能充分执行这些建议,因为它们依赖实施多年业务转型方案。例如,139个建议中的23个建议(即17%),依赖于顺利实施公共部门会计准则。另一些建议则依赖实施联合国新的企业资源规划系统(“团结”)。我们还认识到,在现有的治理和问责制结构中,一些建议可能难以执行,或甚至需要分配执行自主权,但我们仍要发挥作用,在这些问题对本组织构成明确危险或机遇时则要突出强调这些问题。

建议的数目

14. 审计委员会向9个组织所提建议总数减少,从2008-2009两年期的173个建议减少到2010-2011两年期的139(即减少20%)。⁵ 建议减少并不反映委员会

⁴ 开发署、儿基会、近东救济工程处、人口基金、联合国合办工作人员养恤基金和项目厅。

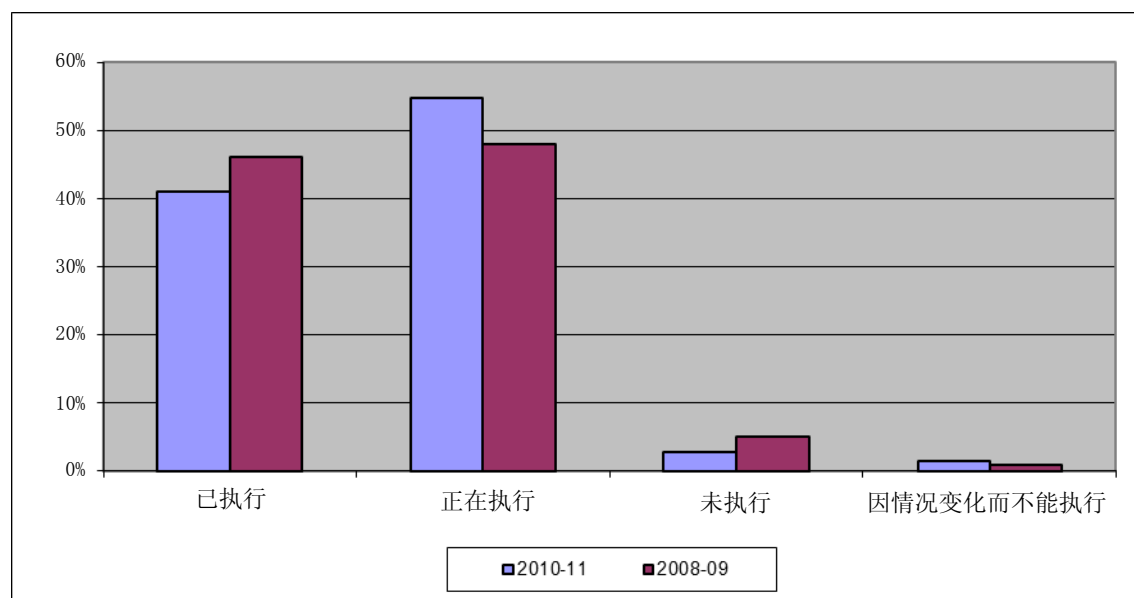
⁵ 如果本报告列入2008-2009两年期已报告的相同的15个组织,那么与上一个两年期相比,建议减少的百分比可能更大,从590个减少到318个(即减少46%)(见附件一)。

认为管理控制是否有所改善。对建议数目的分析也没有考虑到个别建议的相对重要性以及执行建议的管理。它并不反映委员会持续承诺强调更重要的战略建议。审计委员会继续在给管理部门的信件中针对我们访问的个别地点提出详细建议。

建议执行的总情况

15. 下图显示了截至 2013 年 3 月 31 日为 2010-2011 两年期和 2008-2009 年所提建议的总体执行情况。9 个实体全面执行建议的总比例在 2010-2011 年期为 41%，与 2008-2009 两年期的执行率(即 46%)大致相当。⁶ 另外 55%的建议(即 2008-2009 两年期的 48%)正在执行中，剩下关于管理的 4%的建议没有取得进展，或因情况发生变化而未能执行。按实体分列的执行情况详情见表 1。

2010-2011 年和 2008-2009 两年期审计委员会各项建议总体执行情况比较



注 1: 截至 2011 年 3 月 31 日和 2013 年 3 月 31 日的状况。

⁶ 如果本报告列入 2008-2009 两年期已报告的相同的 15 个组织，则分布图会显示已执行建议数目略有增加(从 2008-2009 两年期的 46%增加为 47%)。

表 1
截至 2013 年 3 月 31 日执行审计委员会对 2010-2011 两年期的建议的执行情况

组织	建议数目	已执行		正在执行		未执行		因情况变化而不能执行	
		数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比
联合国秘书处	32	13	41	19	59				
贸发会议-世贸组织国际贸易中心	20	3	15	17	85				
联合国大学	8	2	25	6	75				
联合国训练研究所	3	1	33	1	34	1	33		
联合国环境规划署	16	7	44	9	56				
联合国人类住区规划署	16	9	56	4	25	2	13	1	6
联合国毒品和犯罪问题办公室	28	11	39	15	53	1	4	1	4
卢旺达问题国际刑事法庭	10	7	70	3	30				
前南斯拉夫问题国际法庭	6	4	67	2	33				
共计	139	57	41	76	55	4	3	2	1
2008-2009 两年期	590	272	46	283	48	32	5	3	1
2006-2007 两年期	507	238	47	237	46	19	4	13	3

已执行的建议

16. 审计委员会认为,报告 9 个月后全面执行率达到 41 %是坚定管理承诺的证据,我们与客户实体的持续互动就确认了这一点。

17. 此外,审计委员会还注意到随着时间的推移,所有组织全面执行的百分比都大幅增加。表 2 显示在首次提出 33 个月之后,有 82%的建议得到全面执行。例如,在 2008-2009 两年期里向联合国提出的 72 项建议中,据报截至 2011 年 3 月 31 日,执行率达到 40%,两年后增加为 79%。此外,行政当局指出,在仍在执行的 19 项建议中,14 项(即 19%)仍在执行,8 项(即 11%)将在 2015 年“团结”项目实施期间予以执行。现已商定,其他 5 个项目(即 7%)已因情况变化而不能执行。

表 2
对一段时间以来 2008-2009 两年期所提建议执行率的分析

组织	9 个月之后截至	21 个月之后截至	33 个月之后截至
	2011 年 3 月 31 日 (A/66/139)	2012 年 3 月 31 日 (A/67/173)	2012 年 3 月 31 日
联合国秘书处	40	60	79
贸发会议-世贸组织国际贸易中心	11	33	50
联合国大学	25	53	59

组织	9个月之后截至 2011年3月31日 (A/66/139)	21个月之后截至 2012年3月31日 (A/67/173)	33个月之后截至 2012年3月31日
联合国训练研究所	60	60	100
联合国环境规划署	38	62	95
联合国人类住区规划署	53	55	86
联合国毒品和犯罪问题办公室	7	33	73
卢旺达问题国际刑事法庭	32	86	100
前南斯拉夫问题国际法庭	64	90	100
平均执行率	37	59	82

注 1：审计委员会对 2008-2009 两年期建议的分析。

正在执行的建议

18. 2010-2011 两年期建议中正在执行的建议数量从上一年度的 48% 增加到 55%。在这 74 项建议中，23 项将通过实施公共部门会计准则予以解决。

19. 此外，42 项建议（即 30%）有多重内容，反映出不仅需要改善信息，而且还需要利用这些信息推动进一步的改进。我们看到，在大多数情况下，有关组织对这些建议进行了处理，但全面执行情况不能根据执行来判断，直到建议所有部分都得到解决。这对某些组织的影响大于其他组织，在两种情况下，审计委员会将近一半的建议有多重内容。

未执行的建议

20. 截至 2011 年 3 月 31 日，有 3% 的建议尚未执行（2008-2009 两年期为 5%）。未执行的原因各不相同，下文第三节在实体一级做了评论。一些建议未执行是有原因的。某些实体尚未开始采取行动。在某些情况下，已采取行动，但没有解决建议中提到的根本问题。另有 1% 的建议已因情况发生变化而不能执行。同样，审计委员会没有发现任何系统性关切。

新主题

21. 审计委员会一贯主张，由于我们的建议所涵盖的主题范围广泛，对于不同的实体各个时间段的风险评估不同、覆盖的范围和强度也各不相同，必须采用更加定性的分析来加强对数值趋势的分析。审计委员会意识到第五委员会在这方面有兴趣了解更多的见解，因此通过一次高层次分析确定了以下五个主题。

22. **改善治理、问责制和内部控制的需要。** 审计委员会继续提出建议，以解决交易层面的不合规行为，同时也突出加强高级控制的需要或不足，例如在向高级管理人员提交执行情况报告和财务报告方面。审计委员会还经常就以下问题发表意见

见：在授权上缺乏明确性或违规的行为，尤其是在全球各地分散开展业务的实体；资产控制方面的缺陷；从项目到整个组织都缺乏风险管理的结构化办法；改善透明度、问责制和隶属关系的必要性。这些结果也反映在我们的年度报告中。

23. 各实体往往采取地方化的行动，但审计委员会认为，各实体需要采取更为协调一致的行动，从整体上评估其系统及治理、问责制和内部控制的框架，并重新审查这些框架是否适当、切合目的、易于理解和如同设计构想一样开展运作。拥有有效的治理和问责制度的组织能够更好地对那些利用稀缺资源的决策者追究问责。一套完善合理的内部控制制度能够确保控制措施符合比例、切合目的，并能降低欺诈和失误的风险，或因控制措施未能提供保障或只能提供极少保障而造成成本上升的风险。

24. **改进重要职能领域相关技能的需要。**审计委员会继续向至少 4 个组织提出以下几个方面的建议：采购和合同管理；人力资源管理；财务管理；报告和绩效管理。许多建议所涉及的问题超出了简单不合规做法的范畴，而是指出了在这些重要职能领域增强专业性和改进相关技能的需要。这样做将能够：(a) 提高相关能力，针对整个组织所面临的挑战提供更具战略性的概览；(b) 更加注重提供服务的增值，更多地发挥咨询作用，更少承担行政和处理职能。

25. **综合供应管理的需要。**我们向 9 个组织中的 5 个提出了改善资产管理和采购的建议。在许多情况下，这些建议都是经常性的。我们提出这些建议是出于多种关切，它反映出这些组织缺乏一套规划和实施采购的统筹方法，未能将其与外地或仓库中可用资产的可靠和及时的信息联系在一起。审计委员会认为，必须认真思考在改进后的信息系统支持下采用现代综合供应管理的程度。审计委员会编写的多份年度报告中也重点提及了这个问题，例如有关维和行动与联合国难民事务高级专员公署的年度报告。审计委员会一贯强调，必须使用根据公共部门会计准则编写的新资料，并加强企业资源规划系统，以更全面地解决这个问题。在良好的信息和专业技能基础上实行综合供应管理，能够让一个组织具有这样的能力，即只有在确实需要时才能采购所需物品，以及以低成本高效的方式提供和存储这些物品的更大信心。

26. **改进方案和项目管理的需要。**审计委员会继续指出以下方面的不足：(a) 方案、项目成果和业绩指标的界定方式及其与各实体战略目标挂钩的方式；(b) 项目执行、成本和进度的监控(指出在实施有效的项目管理系统方面存在的弱点和挑战)；(c) 向管理层和利益攸关方报告执行情况。运转良好的方案和项目能够把时间和费用超支的风险降到最低，更有可能实现最初设计交付的成果或预期的改进。

27. **改善财务管理的需要。**审计委员会继续就改进预算编制、更好地监测开支情况、改善编制财务报表流程的需要以及各实体的财务职能(如现金管理)部门必须

更好地处理的其他一系列问题提出了诸多建议。审计委员会还一贯强调必须改进财务职能的相关技能，这既是为了实施公共部门会计准则，也是为了管理此后出现的新信息和流程。总体而言，这表明各财务职能部门不够重视预算、交易控制额和会计，必须加强为各个组织开展监督、应对挑战和提供支持的能力。实际上，审计委员会认为财务职能部门还有很大空间，能够改进自身作用，以可持续的方式解决审计委员会诸多建议所指出的根本问题。在各实体持续面临财政掣肘的情况下，这一点尤显重要，因为它能够让各实体就如何降低成本和向何处调配资源作出更有效的决策，以利于更好地管控金融风险，对于依赖自愿基金供资的实体尤其如此。

执行伙伴

28. 审计委员会在建议中强调指出了执行伙伴在控制和管理中的弱点，以及与此相应增加的欺诈、失误和资金效益低下的风险。审计委员会承认与合作伙伴携手合作的必要性，但考虑到许多实体的业务环境，这种做法具有固有的危险性，而且随着我们持续发现不一致的做法和设计或执行控制不力的实例，这种危险性也在与日俱增。长期以来，审计委员会在规划和执行外部审计的过程中，一直认为这是一个高风险领域。我们认为管理层还有很大的空间可以改善利用执行伙伴方面的控制和监督，改进欺诈风险评估，并采取更加协调的行动，在各个实体之间共享信息和做法。这是审计委员会 2012-2013 两年期的重点横向关注领域。

三. 按实体分列的审计委员会建议的执行情况

A. 联合国

29. 在审计委员会就联合国 2010-2011 两年期账目所提的 32 项建议(2008-2009 年为 72 项建议)中，联合国已执行 13 项(41%)，19 项(59%)正在执行。2010-2011 两年期的建议执行率(41%)与 2008-2009 年(40%)大致相似，但与 2006-2007 两年期相比则有了显著改善。如表 3 所示，仍在执行中的 6 项建议仍有多重组成部分，行政当局已提供了充分的证据满足部分建议(但并非全部建议)的要求。

表 3

审计委员会就联合国 2010-2011 两年期所提建议的执行情况

领域	建议数	已执行		执行中		未执行		因情况变化而不能执行	
		数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比
财务报表的列报和披露	2	1	50	1	50	—	—	—	—
收入和支出报表	1	1	100	—	—	—	—	—	—
公共部门会计准则实施进展	2	—	—	2	100	—	—	—	—
成果管理制/成果预算编制	2	1	50	1	50	—	—	—	—

领域	建议数	已执行		执行中		未执行		因情况变化而不能执行	
		数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比
金库管理	2	2	100	—	—	—	—	—	—
采购与合同管理	8	2	25	6	75	—	—	—	—
人力资源管理	2	1	50	1	50	—	—	—	—
内部审计	2	2	100	—	—	—	—	—	—
库存管理	2	2	100	—	—	—	—	—	—
风险管理	2	—	—	2	100	—	—	—	—
内部控制	2	1	50	1	50	—	—	—	—
执行伙伴	3	—	—	3	100	—	—	—	—
商业转型	2	—	—	2	100	—	—	—	—
共计	32	13	41	19	59	0	0	0	0
2008-2009 年	72	29	40	37	51	4	6	2	3

30. 一些建议(如实施企业风险管理)的战略性质涉及到联合国管理体制的根本性改革,因此,这些建议完全可能需要花费若干年的时间才能全面落实。审计委员会认为,本两年期截至目前的执行率进展情况良好。

31. 审计委员会认为与行政当局就可能实现的目标产生一些分歧是不可避免的,并认为有必要继续围绕那些未被接受的建议保持对话。例如,在 32 项建议中,有 6 项被视为已执行或执行中的建议最初并没有被行政当局完全接受。

32. 在 2010-2011 两年期,行政当局没有接受 8 项建议,而上一个两年期仅有 4 项。2011 年 12 月 31 日终了的两年期财政报告和已审计财务报表及审计委员会的报告(A/67/5 (Vol. I))注意到行政当局的理由和审计委员会的回应。我们认为这些建议现已处理完毕,但计划在今后的审计中审查我们所发现的重大问题是否仍然存在,如有必要还将提出新的建议。

33. 例如,未被接受的一项建议是行政当局应在“团结”项目实施前改进其关于编制财务报表的内部文件。行政当局表示,由于采用了公共部门会计准则和实施了“团结”项目,没必要投入资源,根据联合国系统会计标准进一步制订准则。我们接受这种观点,但在下一次审计中,我们将重新提出我们的重大关注:行政当局依赖于少数经验丰富的工作人员的知识,而不是一整套详细记录的指导方针。

34. 我们承认,要在联合国这么复杂多样的组织全面执行某些建议,可能确有困难;在现有的治理和问责制结构下,甚至就连分配执行建议的权属都很困难。在 2010-2011 两年期未被接受的 8 项建议中,有 5 项属于此类。另外,被归为正在

执行的 7 项建议也属于这一类。但我们认为，突出强调联合国当前组织结构中可能存在的问题，是我们的职责所在。

35. 特别是有三项建议与采购和合约管理有关：(a) 明确合同管理人承担的合同风险责任；(b) 对全部合同的风险概况进行全面监督；(c) 与高级管理人员就重大合同风险确定明确的升级流程。行政当局表示，关于第一项建议，采购手册已明确规定了各类责任；其他两项建议则是申购部门的责任。审计委员会承认，目前的问责制和治理结构可能使得核心职能很难采用一致的工作方式。但我们认为，现代化的采购职能不仅需要制定政策，也需要执行政策合规和促进整个联合国的工作方式实现一致。审计委员会还认为，涉及到重大合同的重大商业和声誉风险确实需要管理层集中控制，而不是简单地交由申购部门或办公室负责。

36. 行政当局没有接受的两项建议涉及到内部监督事务厅(监督厅)的调查职能，特别是(a)对整个联合国的总体调查费用(而不仅仅是监督厅)进行成本效益分析；(b)考虑到其他机构的调查能力。监督厅同意这些建议，并开展了成本效益分析，但表示没有权限考察更广泛范围内的联合国系统的调查能力。我们同意这确为实情，重新分配调查资源的试点工作亦已完成。因此，我们的审计建议现已处理完毕。但我们认为，如果行政当局打算建立一个有效的内部调查整体系统的话，那么我们的主要关切点仍然是合理的——对更广泛的联合国系统内的调查能力缺乏全面了解。

37. 行政当局没有接受的最后两项建议涉及到向大会提交简化方案规划流程的提案，并在方案执行情况报告中提供执行摘要，对重大问题做简要介绍。我们尊重行政当局在这两项建议上的立场，但认为这些建议仍是值得提出的有效问题。

B. 贸发会议-世贸组织国际贸易中心

38. 在审计委员会就国贸中心 2010-2011 两年期账目所提的 20 项建议(2008-2009 年为 9 项建议)中，国贸中心已执行 3 项(15%)，17 项(85%)正在执行，如表 4 所示。

表 4

审计委员会就贸发会议-世贸组织国际贸易中心 2010-2011 两年期所提建议的执行情况

领域	建议数	已执行		执行中		未执行		因情况变化而不能执行	
		数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比
财务报表	3	—	—	3	100	—	—	—	—
审查管理事项	12	3	25	9	75	—	—	—	—
公共部门会计准则实施进展	5	—	—	5	100	—	—	—	—
共计	20	3	15	17	85	—	—	—	—
2008-2009 年	9	1	11	8	89	—	—	—	—

39. 表 4 表明, 2010-2011 年两年期的执行率为 15%, 与 2008-2009 年(11%)相比有所上升。审计委员会对这一趋势表示欣慰。然而, 这部分是由于 2010-2011 两年期的建议取代了 2008-2009 两年期的建议。一些建议的全面执行取决于联合国内更广泛的变革方案, 特别是公共部门会计准则的实施和“团结”项目的完成。审计委员会还指出, 在 17 项执行中的建议里, 有 3 项有多个组成部分, 其中大部分已获得本组织解决, 但在建议的所有部分都得到解决之前, 不能认为整个建议均已执行。

40. 2010-2011 两年期建议数增长的原因是, 2010-2011 两年期总共 20 项建议中有 12 项(60%)是对管理进程进行初步审查的结果。2008-2009 两年期没有此类可供比较的建议。

41. 100%的建议要么已经执行, 要么正在执行中且业已产生一些有益的变化。审计委员会对此表示欣慰。例如, 审计委员会建议国贸中心在“执行——监测阶段”对各项目关键项目管理文件的任何重大修改(如预算、范围和产出的变动)进行督查, 由至少一名高级管理人员、质量审议人或一名项目主办人以事实为依据进行审查。

42. 对此, 国贸中心在实施阶段已采用管理项目变更的新程序。需要在范围、预算或持续时间上引入有重大变化的项目, 现在必须获得高级管理委员会自上至下适当结构的分级权限的具体核准。审计委员会指出, 实施新的变更控制文件和程序, 原则上应防止未经授权的费用变动和时间延误。就以往的安排而言, 缺乏此类正规控制是一个严重的弱点, 而新程序是向前迈出的有益的一步。

43. 审计委员会还建议国贸中心的项目管理员和项目质量保证小组的审计人具体考虑:

- (a) 风险是否已得到充分评估, 包括其影响是否已经以货币形式量化;

(b) 所确定风险在多大程度上已经通过缓解/应变安排得到处理；

(c) 是否明确分配所确定风险的管理责任和问责要求。

44. 国贸中心报告说，风险是其新项目设计阶段的重要特征之一，受到多层次的质量保证进程监控，以确保风险是适当和现实的，且采取了化解行动来把风险的严重性降低到可以接受的水平。审计委员会注意到，风险模板是作为项目计划的一部分实施的，并辅以培训，因此，该模板应当能够比以往更清楚地发现风险，并设计出降低风险的更佳安排。考虑到国贸中心采用新系统的经验，国贸中心向前迈进的进一步改善可以在降低风险后将风险分成不同等级，以便让残余风险更加一目了然。

C. 联合国大学

45. 在审计委员会就联合国大学 2010-2011 两年期账目所提的 8 项建议(2008-2009 年为 16 项建议)中，联合国大学已执行 2 项(25%)，6 项(75%)正在执行，如表 5 所示。

表 5

审计委员会就联合国大学 2010-2011 两年期所提建议的执行情况

领域	建议数	已执行		执行中		未执行		因情况变化而不能执行	
		数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比
财务管理	1	1	100	—	—	—	—	—	—
方案和项目管理	1	—	—	1	100	—	—	—	—
人力资源管理	2	1	50	1	50	—	—	—	—
采购与合约管理	2	—	—	2	100	—	—	—	—
公共部门会计准则实施进展	2	—	—	2	100	—	—	—	—
共计	8	2	25	6	75	—	—	—	—
2008-2009 年	16	4	25	9	56	3	19	—	—

46. 2010-2011 两年期正在执行的 6 项建议中，有 2 项的目标执行日期为 2013 年 10 月之前，届时审计委员会将在 2012-2013 两年期审计报告中进一步更新状况。如果这 2 项建议能在目标日期之前执行，执行率将提高至 50%。

47. 2010-2011 两年期正在执行的 6 项建议中，有 2 项(33%)的全面执行有赖于联合国内部更广泛的政策和变革管理方案定稿，亦即实施公共部门会计准则和修订 Atlas 企业资源规划系统，使其符合公共部门会计准则的要求。

48. 目前执行中的一项建议涉及到制订一项服务终了负债供资计划，供联合国大学理事会(2008-2009年)审议和核准。截至2012年12月31日，联合国大学的服务终了负债和退休后负债达到1 070万美元，目前尚未得到供资。行政当局认为对该债务继续采用“现收现付”办法是不可持续的，必须引入一项供资机制应对这一状况。2013年11月将向联合国大学理事会提交一份建议，通过2014年1月1日起生效的薪金费用收费为该债务提供资金。

D. 联合国训练研究所

49. 在审计委员会就训研所2010-2011两年期账目所提的3项建议中，1项建议(即33.3%)得到完全执行，1项建议(即33.3%)正在执行，1项建议(即33.3%)没有执行。下文表6所述审计委员会建议的执行情况业经审计委员会验证。

表6

审计委员会就联合国训练研究所2010-2011两年期所提建议的执行情况

领域	建议数目	已执行		正在执行		未执行		因情况变化而不能执行	
		数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比
财务报告	2	1	50	—	—	1	50	—	—
采用公共部门会计准则	1	—	—	1	100	—	—	—	—
共计	3	1	33.3	1	33.3	1	33.3	—	—
2008-2009 两年期	5	3	60	2	40	—	—	—	—

50. 完全执行的建议涉及清楚说明方案支助费用和行政费用的定义、范围和百分比，以加强财务报表的透明度和可读性。训研所管理当局已发布有关新的成本回收法的行政通告，以帮助澄清这一问题。

51. 部分执行的建议涉及加强努力以确保及时实施公共部门会计准则。

52. 目前未执行的建议涉及在财务报表附注中披露有关方案支助收入的信息，包括定义、范围和计算方法。训研所管理当局指出，联合国总部负责编制训研所的财务报表及相关附注。经协商后，联合国总部表示不应接受该审计建议。在下次审计中，我们将检查该建议的落实情况。

E. 联合国环境规划署

53. 如表7所示，在审计委员会就环境署2010-2011两年期账目提出的16项建议中，7项建议(即44%)已执行，9项建议(即56%)正在执行。同2008-2009两年期的执行率(即38%)相比，2010-2011两年期的执行率(44%)有所提高。

表 7
审计委员会就联合国环境规划署 2010-2011 两年期所提建议的执行情况

领域	建议数目	已执行		正在执行		未执行		因情况变化而不能执行	
		数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比
财务管理和报告	6	2	33	4	67				
通过伙伴的经常资源支用额	1	—	—	1	100	—	—		
资产管理	1	—	—	1	100	—	—	—	—
风险管理	1	—	—	1	100	—	—	—	—
采购管理	1	—	—	1	100	—	—	—	—
公共部门会计准则实施项目	2	2	100	—	—	—	—	—	—
执行情况和报告制度	4	3	75	1	25	—	—	—	—
共计	16	7	44	9	56			—	—
2008-2009 两年期	26	10	38	13	50	3	12	—	—

F. 联合国人类住区规划署

54. 在审计委员会就 2010-2011 两年期提出的 16 项建议中，人居署已执行 9 项建议(即 56%)，4 项建议(即 25%)正在执行，2 项建议(即 13%)未执行，1 项建议(即 6%)因事态发展而不能执行(见表 8)。同 2008-2009 两年期的执行率(即 53%)相比，2010-2011 两年期的执行率(即 56%)大体没有变化。

55. 因情况变化而不能执行的建议是，要求人居署请联合国内罗毕办事处在今后的财务报表内改进披露，在报表一中插入一个脚注，说明核销仍在进行的项目先前各期间的债务所造成的负账项的数值。内罗毕办事处没有接受这一建议，该建议将通过适用国际公共部门会计准则得以执行。

表 8
审计委员会就联合国人类住区规划署 2010-2011 两年期所提建议的执行情况

领域	建议数目	已执行		正在执行		未执行		因情况变化而不能执行	
		数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比
财务管理	1	—	—	1	100	—	—	—	—
收文明细表	1	—	—	—	—	—	—	1	100
负债：服务终了负债	1	—	—	—	—	1	100	—	—
资产：无凭据银行余额	1	—	—	1	100	—	—	—	—
非消耗性资产	1	1	100	—	—	—	—	—	—
风险管理	1	—	—	1	100	—	—	—	—

领域	建议数目	已执行		正在执行		未执行		因情况变化而不能执行	
		数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比
采购	1	1	100	—	—	—	—	—	—
实施公共部门会计准则的进展	2	2	100	—	—	—	—	—	—
方案制定和执行情况报告	7	5	71	1	15	1	14	—	—
共计	16	9	56	4	25	2	13	1	6
2008-2009 两年期	19	10	53	7	37	2	10	—	—

56. 在 2 项未执行的建议中，第一项建议要求人居署为与服务终了福利和退休后福利有关的负债供资事宜做出具体安排，供理事会和大会审议核准。这也是审计委员会就 2008-2009 两年期提出的建议，但该建议未得到执行，因此，审计委员会就 2010-2011 两年期再次提出这一建议。人居署表示它正寻求联合国总部的指导，并由可能视得到的咨询意见，寻求大会及人居署理事会的相关授权。这一建议仍未执行，因为迄今为止未发布明确的指导。

57. 第二项被视为未执行的建议涉及方案制定和执行情况报告。审计委员会建议人居署高级管理当局对照两年期工作方案和预算，定期(至少每 6 个月)审查执行情况和进展，并把审议情况和将采取的任何行动记录在案。人居署说已在执行建议方面取得进展，并改进了收集执行情况证据的工作，现已将其纳入综合监测和文件信息系统(监文信息系统)，高级管理当局已承诺对照两年期工作方案和预算审查执行情况和进展。审计委员会对此表示欢迎，但我们无法确定任何支持性证据，并将在今后的审计中再次关注这项建议。

G. 联合国毒品和犯罪问题办公室

58. 如表 9 所示，在审计委员会就毒品和犯罪问题办公室 2010-2011 两年期账目提出的 28 项建议中，11 项建议(即 39%)得到完全执行，15 项建议(即 53%)正在执行，1 项建议(即 4%)未执行，1 项建议(即 4%)因情况变化而不能执行。2008-2009 两年期有 6 项待执行的建议，其中 2 项建议在 2012 年得到执行，剩下 4 项建议同公共部门会计准则有关并在持续执行中。

表 9

审计委员会就联合国毒品和犯罪问题办公室 2010-2011 两年期所提建议的执行情况

领域	建议数目	已执行		正在执行		未执行		因情况变化而不能执行	
		数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比
财务概览和财务管理	11	8	73	2	18	1	9	—	—
服务终了负债	1	1	100	—	—	—	—	—	—

领域	建议数目	已执行		正在执行		未执行		因情况变化而不能执行	
		数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比
资产管理	4	1	25	3	75	—	—	—	—
采购	2	—	—	2	100	—	—	—	—
实施公共部门会计准则的进展	1	1	100	—	—	—	—	—	—
战略规划和预算编制	2	—	—	1	50	—	—	1	50
执行情况报告和管理	7	—	—	7	100	—	—	—	—
共计	28	11	39	15	53	1	4	1	4
2008-2009 两年期	15	1	7	9	60	5	33	—	—

59. 表 9 说明, 尽管同 2008-2009 两年期相比, 就 2010-2011 两年期所提建议的数目几乎翻了一番, 但毒品和犯罪问题办公室设法完全执行了 11 项建议(即 39%)。同上一个两年期仅执行 1 项建议(即 7%)相比, 这是一个巨大进步, 同时表明毒品和犯罪问题办公室已执行或正在执行的建议的比率已增至 92%, 仅有 1 项建议未执行。

60. 未执行的建议涉及机构的风险管理。毒品和犯罪问题办公室同意审计委员会关于采取一致的组织做法进行风险管理规划的建议, 并表示正在拟订机构风险减缓方法。不过, 在进行期中审计时, 拟订该方法的工作仍未启动。毒品和犯罪问题办公室向审计委员表示, 这项工作处于早期阶段并将逐步展开。

61. 审查提交的 2 项已完成但审计委员会发现仍在执行中的建议的情况如下。第一项建议涉及收入的处理。毒品和犯罪问题办公室同意审计委员会的建议, 即应以一致方式并按照联合国的条例和细则将捐助入账, 任何违背章程的情况将予以记录并在收到认捐时说明理由。审计委员会确认, 在确保共同资助和伙伴关系科以一致方式记录供资协定方面正取得进展, 联合国维也纳办事处财政资源管理处已同意实施内部程序, 即在共同资助和伙伴关系科许可以及财政资源管理处接受的基础上记录此类协定。

62. 此外, 通过对自愿捐款收入进行审查, 审计委员会确定系统的单据仍存在一些不一致的地方。因此, 我们对自上一个两年期以来出现的改进感到满意, 但感到要完全执行这项建议仍要做进一步的工作。

63. 第二项建议涉及改进采购业绩数据。联合国维也纳办事处同意审计委员会的建议, 即确定自己的信息需求, 采取系统增强措施, 以强化采购业绩数据。维也纳办事处表示, 截至 2013 年 3 月已采取了加强系统措施, 并对系统进行了重大改进, 但审计委员会注意到一些系统加强措施仍在执行中, 而不是已执行完毕。

64. 1 项建议因情况变化而不能执行。毒品和犯罪问题办公室同意审计委员会的建议，即应确定如何衡量战略规划和预算编制新办法是否成功，包括评估实施费用。毒品和犯罪问题办公室 2012 年完成对新办法的评价，但没有对费用进行评估，毒品和犯罪问题办公室表示这么做极为困难，其价值也可能有限。审计委员会确认评价结果确实为改进规划、启动项目和持续进行方案管理打下坚实的基础，也承认现阶段对费用进行进一步分析不太可能产生有价值的成果。

65. 管理当局认为，由于部分执行了有关增强采购系统的建议，采购小组能够更有效地监测并管理自己的业务。此外，完成对预算编制和规划新办法的评价为毒品和犯罪问题办公室改进规划、启动项目和持续进行方案管理打下了坚实的基础。

H. 卢旺达问题国际刑事法庭

66. 如表 10 所示，在审计委员会就卢旺达问题国际刑事法庭 2010-2011 两年期账目提出的 10 项建议中，法庭执行了 7 项建议(即 70%)，3 项建议(即 30%)正在执行之中。

表 10

审计委员会就卢旺达问题国际刑事法庭 2010-2011 两年期所提建议的执行情况

	建议数目	已执行		正在执行		未执行		因情况变化而不能执行	
		数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比
财务报表的列报和披露	1	1	100	—	—	—	—	—	—
实施公共部门会计准则的进展	1	—	—	1	100	—	—	—	—
战略规划和预算编制	2	1	50	1	50	—	—	—	—
非消耗性财产管理	1	1	100	—	—	—	—	—	—
人力资源管理	1	1	100	—	—	—	—	—	—
信息技术	1	—	—	1	100	—	—	—	—
运输和旅行管理	1	1	100	—	—	—	—	—	—
执行情况管理和报告	2	2	100	—	—	—	—	—	—
共计	10	7	70	3	30	—	—	—	—
2008-2009 两年期	22	7	32	14	64	1	4		

67. 同 2008-2009 两年期的执行率(32%)相比，2010-2011 两年期的执行率(70%)出现大幅增长。审计委员会对这一趋势感到鼓舞，并注意到法庭目前正在缩编。

68. 审计委员会目前对正在执行的 3 项建议没有任何关切，因为目标执行期是在 2014 年前。我们将在今后的审计中检查建议的落实情况。

I. 起诉应对 1991 年以来前南斯拉夫境内所犯严重违反国际人道主义法行为负责者的国际法庭

69. 在审计委员会就 2010-2011 两年期提出的 6 项建议中，前南问题国际法庭执行了 4 项建议(即 67%)，略高于 2008-2009 两年期的执行率(即 64%)。如表 11 所示，剩下的 2 项建议(即 33%)正在执行中。

表 11

审计委员会就前南问题国际法庭 2010-2011 两年期所提建议的执行情况

领域	建议数目	已执行		正在执行		未执行		因情况变化而不能执行	
		数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比
实施公共部门会计准则的进展	1	1	100	—	—	—	—	—	—
战略规划和预算编制	1	1	100	—	—	—	—	—	—
资产管理	1	—	—	1	100	—	—	—	—
执行情况管理和报告	1	1	100	—	—	—	—	—	—
信息技术	1	—	—	1	100	—	—	—	—
人力资源管理	1	1	100	—	—	—	—	—	—
共计	6	4	67	2	33	—	—	—	—
2008-2009 两年期	10	10	100			—	—	—	—

70. 有关 2010-2011 两年期的 4 项建议(即 67%)得到执行，法庭通过缩编、实施公共部门会计准则以及拟定综合结束工作计划裁撤了员额(包括临时和一般临时人员职位)。此外，管理当局加强了档案和记录管理库的管理，改进了电子邮件规定并拟定了实物记录的灾害恢复计划，从而加快了处理审判和上诉的速度。

四. 鸣谢

71. 审计委员会感谢联合国各组织及其工作人员在审计委员会各小组编写本报告过程中给予的合作和协助。

大不列颠及北爱尔兰联合王国主计长兼审计长
埃米亚斯·莫尔斯(审计组长)(签名)

中华人民共和国审计长
刘家义(签名)

坦桑尼亚联合共和国主计长兼审计长
路多维克·乌图(签名)

2013 年 6 月 30 日

附录一

截至 2013 年 3 月 31 日审计委员会上一份报告就 2010-2011
两年期载列的有关十五个组织的建议的执行情况

组织	建议数目	已执行		正在执行		未执行		因情况变化而不能执行	
		数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比
联合国秘书处	32	13	41	19	59				
贸发会议——世贸组织国际贸易中心	20	3	15	17	85				
联合国大学	8	2	25	6	75				
联合国训练研究所	3	1	33	1	34	1	33		
联合国环境规划署	16	7	44	9	56				
联合国人类住区规划署	16	9	56	4	25	2	13	1	6
联合国毒品和犯罪问题办公室	28	11	39	15	53	1	4	1	4
卢旺达问题国际刑事法庭	10	7	70	3	30				
前南斯拉夫问题国际法庭	6	4	67	2	33				
联合国开发计划署	33	8	24	25	76				
联合国儿童基金会	29	19	66	8	27			2	7
联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处	36	29	81	7	19				
联合国人口基金	33	10	30	19	58	3	9	1	3
联合国合办工作人员养恤基金	28	20	71	8	29				
联合国项目事务厅	20	7	35	13	65				
共计	318	150	47	156	49	7	2	5	2
2008-2009 两年期(百分比)	590	272	46	283	48	32	5	3	1
2006-2007 两年期(百分比)	507	238	47	237	46	19	4	13	3

注 1. 为说明背景情况，加入了开发署、人口基金、项目厅、儿基会、联合国合办工作人员养恤基金和近东救济工程处。

注 2. 最新简明摘要报告(A/67/173)载列的 676 项建议同 2008-2009 两年期报告(A/66/139)载列的 590 项建议的区别是 52 项有关维持和平行动的建议、33 项有关难民署的建议、就前南斯拉夫问题国际法庭增加的 1 项建议以及分别就联合国大学和人居署减少的 1 项建议。

附录二

截至 2011 年 3 月 31 日审计委员会就 2008–2009 两年期所提
建议的执行情况

组织	建议数目	已执行		正在执行		未执行		因情况变化而不能执行	
		数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比
联合国秘书处	72	29	40	37	51	4	6	2	3
贸发会议——世贸组织国际贸易中心	9	1	11	8	89	—	—	—	—
联合国大学	16	4	25	9	56	3	19	—	—
联合国开发计划署	89	46	52	43	48	—	—	—	—
联合国儿童基金会	50	6	12	42	84	2	4	—	0
联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处	61	31	51	25	41	4	7	1	1
联合国训练研究所	5	3	60	2	40	—	—	—	—
联合国环境规划署	26	10	38	13	50	3	12	—	—
联合国人口基金	93	61	66	31	33	1	1	—	—
联合国人类住区规划署	19	10	53	7	37	2	11	—	—
联合国毒品和犯罪问题办公室	15	1	7	9	60	5	33	—	—
卢旺达问题国际刑事法庭	22	7	32	14	64	1	5	—	—
前南斯拉夫问题国际法庭	11	7	64	4	36	—	—	—	—
联合国合办工作人员养恤基金	43	17	40	19	44	7	16	—	—
联合国项目事务厅	59	39	66	20	34	—	—	—	—
共计	590	272	46	283	48	32	5	3	1
2006–2007 两年期(百分比)	507	238	47	237	46	19	4	13	3
2004–2005 两年期(百分比)	651	342	52	276	43	28	4	5	1

注 1. 最新简明摘要报告(A/67/173)载列的 676 项建议同 2008–2009 两年期报告(A/66/139)载列的 590 项建议的区别是 52 项有关维持和平行动的建议、33 项有关难民署的建议、就前南斯拉夫问题国际法庭增加的 1 项建议以及分别就联合国大学和人居署减少的 1 项建议。