



---

第七十六届会议

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

## 2020 年 12 月 31 日终了期间财务报告和已审计财务报表以及 审计委员会的报告

### 行政和预算问题咨询委员会的报告

#### 一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了与 2020 年 12 月 31 日终了期间财务报告和已审计财务报表以及审计委员会报告有关的 20 份报告，情况如下：

(a) 审计委员会关于 2020 财政年度报告所载主要结果和结论的简明摘要；

(b) 与被审计实体有关的 17 份 2020 年 12 月 31 日终了期间财务报告和已审计财务报表以及审计委员会的报告；<sup>1</sup>

(c) 秘书长就审计委员会关于联合国以及关于联合国各基金和方案的 2020 年 12 月 31 日终了年度报告所载各项建议执行情况提交的两份报告。

本报告附件中列有咨询委员会审议的报告的详细清单。

---

<sup>1</sup> 刑事法庭国际余留事项国际处理机制、国际贸易中心(国贸中心)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国资本发展基金、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国开发计划署(开发署)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国环境规划署(环境署)、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国训练研究所(训研所)、联合国项目事务署(项目署)、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、联合国维持和平行动、联合国人口基金(人口基金)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、联合国和联合国大学。联合国合办工作人员养恤基金采用不同的会计准则，因而不在此列。



2. 行预咨委会将在单独报告中就某些专题提出评论和建议。行预咨委会在一份专门报告(A/75/829)中审议了审计委员会关于 2019 年 7 月 1 日至 2020 年 6 月 30 日期间联合国维持和平行动的报告。行预咨委会还在其关于企业资源规划项目最后进度报告的报告中审视了审计委员会关于联合国企业资源规划系统的报告(A/76/131)。此外,行预咨委会在关于联合国合办工作人员养恤基金的报告中讨论了审计委员会关于养恤基金的报告(A/76/5/Add.16)所载主要结论和建议。
3. 行预咨委会在审议这些报告期间以虚拟方式会晤了审计委员会审计事务委员会成员,他们提供了补充资料,作出了澄清,最后提出了于 2021 年 10 月 14 日收到的书面答复。行预咨委会还以虚拟方式会晤了秘书长的代表,他们提供了补充资料,作出了澄清,介绍了审计委员会建议的执行情况,最后提出了于 2021 年 11 月 15 日收到的书面答复。
4. 行预咨委会询问后获悉,由于冠状病毒病(COVID-19)大流行造成的限制,对联合国的审计(Vol. I)是通过远程审计和实地审计相结合的方式进行的,对其实体的审计则远程进行。行预咨委会还获悉,远程审计使沟通过程和审计证据收集工作复杂化,而且属于例外方式,不应视为今后的标准做法。
5. 审计委员会在其简明摘要中概述了 COVID-19 在跨部门领域的影响,包括财务影响、内部流程调整和欺诈风险评估,其依据是从审计委员会报告中收集的资料以及向各实体发出的调查问卷(A/76/173, 第 224-303 段)。
6. 行预咨委会赞赏审计委员会克服 COVID-19 大流行带来的各种困难,持续提出高质量报告。行预咨委会也再次表示赞赏简明摘要中载列宝贵跨部门资料,并欢迎列入关于 COVID-19 对联合国各实体所产生影响的资料(另见 A/75/539, 第 5 段)。行预咨委会注意到远程审计的特殊性质,鼓励审计委员会在情况允许时恢复现场审计。

## 二. 审计委员会的审计意见

7. 一如往年,审计委员会对所有被审计实体发表了无保留审计意见。行预咨委会注意到,联合国项目事务署(项目署)和联合国人口基金(人口基金)收到了无保留意见,但有强调事项。关于项目署的强调事项涉及其基础设施和创新可持续投资倡议的风险敞口,该倡议有 7 个特殊目的载体,全部隶属一个实体,预计将出现 2 219 万美元的相关信贷损失,这已反映在其 2020 年财务报表中(A/76/5/Add.11, 第一章及第 33 至 59 段;另见下文第 32 至 36 段)。关于人口基金,审计委员会 2019 年报告中列有一个强调事项,其原因是,在监测执行伙伴与 COVID-19 有关的保证活动方面存在缺陷。2020 年,审计意见没有修改(A/76/5/Add.8, 第 26 段;另见下文第 43 段)。行预咨委会虽注意到这些强调事项,但表示欢迎所有接受审查的实体再次收到审计委员会的无保留审计意见,尽管面临 COVID-19 疫情带来了挑战和不确定因素(另见 A/75/539, 第 6 段)。

### 三. 审计委员会的主要审计结果

#### A. 主要意见

##### 1. 被审计实体的财务状况

8. 审计委员会在其简明摘要中指出，在 17 个被审计实体中，有 12 个在财政年度结束时出现盈余，有 5 个实体<sup>2</sup> 出现赤字，其中两个实体(联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)和刑事法庭余留事项国际处理机制)在上一个财政年度也出现赤字(A/76/173, 第 6 段)。此外，有 15 个被审计实体净资产为正数，有 2 个实体(国际贸易中心(国贸中心)和近东救济工程处)净资产连续第二年为负数，主要原因是净资产中确认的业务亏损和雇员福利负债精算净损失(同上，第 9 段)。审计委员会指出，比率高于 1，表明一个实体有能力履行其总体义务。<sup>3</sup> 在被审计实体中，有 2 个的资产负债率小于或等于 1 (国贸中心为 0.88，近东救济工程处为 0.80)，其余实体的比率均高于 1 (同上，第 17 段)。

9. 审计委员会表示，整体而言，所有实体的财务状况仍然至少适度。大多数实体的偿付能力比率和流动比率相当高(联合国维持和平行动除外)。比率接近或低于 1 的实体的偿付能力也没有立即受到威胁。然而，审计委员会注意到，与前一年相比，11 个实体<sup>4</sup> 的流动比率有所下降，从短期来看，流动性方面有可能存在压力(同上，第 20 段)。审计委员会还表示，COVID-19 疫情在 2020 年没有对这些实体的财务状况产生重大影响，尽管由于其固有的风险，它有可能对这些实体未来的流动性风险产生影响。四个实体(联合国人类住区规划署(人居署)、联合国训练研究所(训研所)、联合国毒品和犯罪问题办公室和近东救济工程处)宣布，由于捐助方提前终止项目和(或)疫情造成捐助方改变优先事项，进而导致自愿捐助大幅减少，它们的收入遭受重大影响(同上，第 277 和 287 段；另见下文关于近东救济工程处流动性的第 13 和 14 段)。

10. 审计委员会注意到，联合国(Vol. I)收入总额为 68.5 亿美元，略低于 2019 年的 69 亿美元，主要原因是会员国分摊会费减少 5 721 万美元，自愿捐助减少 9 257 万美元，不过其他收入增加 1 亿美元，部分抵消了前述减少额。支出总额为 67.7 亿美元，与 2019 年的 66.5 亿美元相比，增加了约 2%，主要原因是赠款和其他转拨款从 2019 年的 19.8 亿美元增加到 2020 年的 22.2 亿美元。与上一年相比，净资产减少了 2.5645 亿美元(11%)，减至 2020 年 12 月 31 日的 21.7 亿

<sup>2</sup> 国贸中心、刑事法庭余留事项国际处理机制、联合国资本发展基金、训研所和近东救济工程处。

<sup>3</sup> 审计委员会讨论了国际公共部门会计准则的财务比率：资产负债比率(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)；现金比率(现金+短期投资与流动负债比)。资产负债比率和流动比率是偿付能力比率，速动比率和现金比率是流动性比率。

<sup>4</sup> 刑事法庭余留事项国际处理机制、人口基金、人居署、儿基会、训研所、毒品和犯罪问题办公室、近东救济工程处、联合国大学、联合国(Vol. I)、联合国资本发展基金和联合国维持和平行动。

美元，主要原因是雇员福利负债出现精算净损失(3.2169 亿美元)，但被当年盈余(7 454 万美元)部分抵消(A/76/5 (Vol. I)，第 16 和 17 段；另见下文第 12 段)。

11. 行预咨委会知悉审计委员会的结论，即截至 2020 年 12 月 31 日，各被审计实体的总体财务状况仍然适足。委员会重申赞赏审计委员会的财务分析，并鼓励审计委员会在其今后报告中提供比较数据和分析(另见 A/75/539，第 9 段)。

## 2. 流动性管理

12. 在第一卷中，审计委员会注意到，2020 年联合国的总体财务状况相对良好，审计委员会没有太大的担忧(A/76/5 (Vol. I)，第 19 段)。然而，关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，这显示存在一定的流动性风险。2020 年 5 月至 11 月出现现金短缺，主要原因是分摊会费的缴纳存在延迟。行政当局针对流动性限制采取了措施，包括根据预测的现金流入逐步发放预算，仔细管理征聘和空缺率，推迟非员额支出，谈判推迟向联合国系统各实体支付现金，延迟组织内部现金结算，以及从周转基金和联合国特别账户借款。2018 年、2019 年和 2020 年从特别账户借款的经常预算数额分别为 1.7276 亿美元、2.0276 亿美元和 5 600 万美元(同上，第 20-25 段)。咨询委员会在其关于 2020 年方案预算财务执行情况报告的报告(A/76/7/Add.16)和关于改善联合国财政情况的报告(A/76/429)中讨论了与流动性有关的事项。

向联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处提供的中央应急基金贷款

13. 审计委员会在第一卷中指出，2019 年 11 月，主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员从中央应急基金赠款部分向近东救济工程处发放了 2 000 万美元贷款，审计委员会认为这种做法没有严格遵守大会第 66/119 号决议和关于该基金设立和运作的秘书长公报(ST/SGB/2010/5)的规定。审计委员会还注意到，在 2016-2020 年期间向近东救济工程处提供了 1.35 亿美元贷款(占该基金贷款的 77%)，作为长期资金来源，这将影响该基金贷款部分作为现金流机制的灵活性。因此，审计委员会建议更严格遵守第 66/119 号决议和 ST/SGB/2010/5，并建议将该基金的贷款作为一个机制，用于减少临时现金流缺口，以确保对人道主义紧急情况作出迅速和协调的反应，而不是用来解决特定机构的系统性现金流问题(A/76/5 (Vol. I)，第 656-663 段)。

14. 行预咨委会询问后从行政当局获悉，这些建议虽然是针对联合国的，但直接影响到了近东救济工程处。在过去几年中，工程处面临严重的资金不足和现金流问题，如果没有中央应急基金贷款给予现金流支持，它就无法在没有严重中断的情况下维持其人道主义活动。行预咨委会还获悉，近东救济工程处继续采取风险缓解措施，如控制成本和努力使其捐助方群体多元化，而且该基金的所有贷款都已全额偿还。行预咨委会注意到审计委员会关于中央应急基金贷款的建议，并认为，由于近东救济工程处供资严重不足，如果没有来自贷款的现金流支持，其人道主义业务活动将受到负面影响。行预咨委会相信审计委员会在大会审议本报告时将向大会作出进一步说明。

### 3. 费用回收服务产生的盈余

15. 关于联合国(Vol. I), 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)稳步增长, 截至 2020 年 12 月 31 日为 4.0795 亿美元, 与 2016 年底相比, 增加 108%。经常预算是 10RCR 基金的最大资金来源, 占其 2020 年收入总额的 30%。联合国总部的累计盈余最大, 为 2.1988 亿美元, 占累计盈余总额的 54%。累计盈余的大部分计入联合国现金池。审计委员会认为, 成本回收服务率应保持在最低水平, 以支付相关支出, 并建议行政当局提高费用回收基金项下的资金利用绩效(A/76/173, 第 59 段; A/76/5 (Vol. I), 第 26-31 段)。行预咨委会询问后从行政当局获悉, 预计到 2021 年底将制定一项全面的费用回收政策。行预咨委会同意审计委员会的意见, 即费用回收服务率应保持在最低水平, 以支付相关支出, 并认同审计委员会的看法, 即应提高费用回收基金项下的资金利用绩效。此外, 行预咨委会认为, 通过费用回收服务产生的累计盈余稳步增加, 值得进一步分析, 包括分析其根本原因、服务费率的适当性以及这些数额是否可能构成应贷记会员国账下的收入。行预咨委会期待在下次审议方案预算文件时审查关于费用回收的全面政策, 并获得进一步澄清, 包括关于回收资源的使用情况。行预咨委会相信, 审计委员会将继续审查这一事项。

16. 审计委员会还在其关于项目署的报告中讨论了来自费用回收服务的盈余。审计委员会注意到, 项目署在业务上继续实现总体盈余, 项目署是一个自筹资金的实体, 通过向客户收取所提供服务的费用, 在全额费用回收的基础上开展运作。2020 年盈余数额为 3 950 万美元(包含来自业务盈余的 2 850 万美元和来自净财务收入的 1 100 万美元), 2019 年盈余数额为 4 714 万美元(A/76/5/add.11, 第 10 段)。年度净盈余也导致项目署业务准备金大幅增长, 超过既定水平(另见下文第 30 段)。审计委员会发现在项目署管理费用和费用增量方面存在问题, 包括如下: 与谅解备忘录有关的聘约费用回收模式的政策不具体; 风险增量计算过程中标准不清, 理由不充分; 无准许例外情况下的聘约定价偏差(同上, 第 60-80 段)。行预咨委会询问后获悉, 项目署执行局已要求该实体重估和确定管理费, 使累积盈余不会超过按实际情况评估的业务准备金(另见下文第 30 段)。行预咨委会同意审计委员会关于项目署客户费用管理的建议。

### 4. 在确立资金承付款项方面存在的不足

17. 审计委员会在其关于联合国(Vol. I)的报告中指出, 2020 年 12 月 31 日终了财政年度的未付承付款余额为 2.1953 亿美元, 其中总额为 1.2285 亿美元(56%)的 479 笔资金承付款项是在年底确定的, 公布日期为 2020 年 12 月 30 日或 12 月 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 项资金承付款项, 余额总数为 1.1666 亿美元, 而且只有核准人、没有核证人参与了这些承付款项的确立, 这不符合《联合国财务条例和细则》的要求。2019 年财务报表中也提出了类似的资金承付款项(A/76/5 (Vol. I), 第 59-60 段)。行预咨委会询问后收到下表, 其中载有特别资金承付款项清单。



## 特别资金承付款项一览表

### A20 特别资金承付款项

承付款项编号	数额
3100026738	27 553 370.00
3100026739	43 573 301.00
3100026740	3 800 000.00
3100026741	1 599 500.00
3100026794	4 041 101.00
3100026796	2 299 500.00
3100026797	8 063 220.00
3100026918	5 631 116.00
3100027225	677 100.00
3100027242	434 000.00
3100027390	200 000.00
3100027391	1 200 000.00
3100027392	200 000.00
3100027393	4 875 000.00
3100027394	600 000.00
3100027588	692 219.34
3100027589	295 000.00
3100027590	315 000.00
3100027591	3 650 000.00
3100027592	4 885 000.00
3100027593	1 640 000.00
3100027594	340 000.00
3100027610	100 000.00
<b>共计</b>	<b>116 664 427.34</b>

18. 行预咨委会询问后获悉，行政当局没有向审计委员会提供所要求的 23 个资金承付款项详细清单、记录决策过程和相关支出的证明文件。

19. 行政当局向审计委员会表示，通过引入特殊程序来提高 2019 年和 2020 年资金承付款的决定除其他外是考虑到流动性环境需要、报告时限紧迫以及因流动性限制和 COVID-19 疫情导致预算执行滞后(同上，第 60 段)。

20. 审计委员会对年终通过采用新程序作出大量资金承付以及决策过程记录不足表示关切。因此，审计委员会建议行政当局发布关于确立和使用资金承付款项的指导意见，集中监测并定期审查资金承付款项，以确保按照《联合国财务条例和细则》管理这些承付款项(同上，第 62-63 段)。行预咨委会同意审计委员会的

建议,并在其关于 2020 年方案预算财务执行情况报告(A/76/7/Add.16)的报告中提出进一步评论。

## 5. 计划预算外员额与实际预算外员额之间存在重大差异,而且预算外资源披露不足

21. 关于联合国(Vol. I), 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重大差异。例如, 在过去三年中, 管理战略、政策和合规部的实际预算外员额约为计划预算外员额的 170%。同样, 在政治和建设和平事务部, 实际预算外员额大约为计划预算外员额的 135% (A/76/5 (Vol. I), 第 86-91 段)。行预咨委会要求行政当局提供截至 2021 年 4 月管理战略、政策和合规部现有 193 个预算外员额的完整清单, 但行政当局没有提供。

22. 此外, 审计委员会注意到, 在 2020 年拟议方案预算中, 每个次级方案只披露和列述了由经常预算供资的财政资源和员额, 而且没有披露由预算外捐款供资的财政资源和员额(同上, 第 66 段)。行预咨委会询问后获悉, 审计委员会对 2022 年方案预算进行了初步审查, 认为预算外资源披露仍然不足, 因而将在其 2021 年审计期间审查此事。

23. 审计委员会建议行政当局加紧努力, 更严格地审查拟议方案预算中估计的预算外员额, 并充分披露预算外资源, 以强化监督、提高透明度和加强问责(同上, 第 68 和 89 至 90 段)。行预咨委会回顾大会一再强调指出, 所有预算外员额应与经常预算员额一样严格管理, 预算外资源的使用应符合本组织的政策、目标和活动。大会还请秘书长在下一拟议方案预算中提供资料, 说明本组织使用预算外资源所涉财政和人力资源问题(见第 75/252 号决议, 第 13-14 段)。行预咨委会同意审计委员会的建议, 并再次强调需要提高透明度, 更全面地了解方案预算每个次级方案的预算外资源(另见 A/76/7, 第 81 段)。行预咨委会将结合秘书长关于改善联合国财政情况的报告(A/76/429)提出进一步意见。

## 6. 现金和投资管理

24. 截至 2021 年 12 月 31 日, 联合国金库在一个由 8 个被审计实体组成的投资池中管理着 95.9 亿美元现金和投资。<sup>5</sup> 此外, 联合国开发计划署(开发署)为其自身方案以及为联合国资本发展基金、人口基金、训研所和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)管理了 115.1 亿美元的投资。4 个实体(联合国难民事务高级专员公署、联合国儿童基金会(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其他方面管理。总体而言, 投资在增加。现金和投资占 9 个实体<sup>6</sup> 总资产的一半以上 (A/76/173, 第 21-25 段)。

<sup>5</sup> 国贸中心、刑事法庭余留事项国际处理机制、环境署、人居署、毒品和犯罪问题办公室、联合国大学、联合国(Vol. I)和联合国维持和平行动。

<sup>6</sup> 刑事法庭余留事项国际处理机制、开发署、人口基金、训研所、毒品和犯罪问题办公室、项目署、联合国大学、妇女署和联合国资本发展基金。

#### 中央金库投资管理和业务准备金基准

25. 大会在其第 75/242 号决议中认可行预咨委会的建议，请秘书长以联合国系统行政首长协调理事会(首协会)主席的身份，为联合国系统中央金库投资管理职能提出可行的备选方案，促进制定业务准备金最低和最高数额的合理基准，供联合国系统使用。此外，下次财务报表中应提供这方面的最新资料(另见 A/75/539，第 18 段)。行预咨委会感到关切的是，秘书长没有执行大会第 75/242、74/249 和 73/268 号决议中关于这些问题的决定，也没有在财务报表中提供最新资料。

26. 行预咨委会询问后获悉，行政当局打算在秘书长未来报告中提供有关这两个问题的最新资料。

27. 关于中央金库投资管理职能，行预咨委会询问后从行政当局获悉，2021 年 11 月，管理问题高级别委员会的财务和预算网在审议了共同财务服务工作组建议后得出结论，根据对现有投资活动的调查结果以及对各组织在关键投资标准和风险管理、战略资产配置及投资回报方面所存在差异的技术考虑，对金库投资管理职能进行中央管理并不是一个可行的选项。不过，该工作组仍将继续评估和审查投资管理方面的最佳做法，并运用各种协作办法来促成全系统效率和节约(见下文第 29 段)。

28. 行预咨委会询问后进一步获悉，2021 年 11 月，财务和预算网还认可了世界粮食计划署和项目署共同领导的跨实体业务准备金问题工作组报告草稿中所载关于联合国系统各实体业务准备金最低和最高数额合理基准的结论和建议。行预咨委会获悉，该报告就建立和审查业务准备金及目标数额的总体办法提供了指南。该指南对各实体并不具规范性，希望使用该指南的实体应仔细考虑其自身独特的风险格局、现行体制和治理安排以及其他方面。行预咨委会没有收到关于业务准备金实际基准和数额的详细资料(见下文第 29 段)。

29. 在收到秘书长关于这些事项的报告(见上文第 26 段)之前，行预咨委会重申其建议，即大会请秘书长以首协会主席的身份，为联合国系统中央金库投资管理职能提出可行的备选方案，促进制定业务准备金最低和最高数额的合理基准，供联合国系统使用。行预咨委会期待下一期次财务报表中介绍这方面的最新情况(另见 A/75/539，第 18 段；A/74/528，第 14 和 16 段；A/73/430，第 16 和 18 段；A/72/537，第 11 段)。

30. 关于项目署，审计委员会注意到，由于该实体近年来实现了年度净盈余，其业务准备金的实际数额增长大大超过了执行局确定的水平(见上文第 16 段)。审计委员会之前曾建议项目署审查必需的最低数额业务准备金，并遵循全额费用回收政策，以便有效应对业务风险，并使累计盈余不超过切合实际评估的业务准备金(A/75/5/Add.11，第 23 段)。行预咨委会询问后获悉，在 2021 年第二届常会期间，项目署执行局要求项目署处理行预咨委会先前提出的建议(DP/OPS/2021/7)，包括提供审慎的预算估计数及关于其计算的详细信息，重新评估管理费并将其确定为不累积超过合理评估的业务准备金的水平，并在 2022 年向执行局报告，同时在 2024-2025 年预算估计数中反映任何变化。行预咨委会期待项目署执行局的决定得到执行。



## 联合国缺乏投资策略

31. 在第一卷中, 审计委员会注意到, 24.7 亿美元的长期或中期信托基金以及 2.34 亿美元的储备基金没有具体的投资战略或准则, 这些资金大多投资于期限不到一年的短期资产。审计委员会认为, 这可能会妨碍联合国获得潜在的经济回报, 并建议行政当局对参与主资金池的资金进行全面分析, 以便为与长期负债有关的资金制定量身定制的投资战略和准则(A/76/5 (Vol.I), 第 109-120 段)。行预咨委会同意审计委员会的建议, 相信审计委员会将在其下一份报告中提供最新信息。行预咨委会建议大会请秘书长为与长期负债相关的资金制定量身定制的投资战略和准则, 并相信将根据既定框架和为监测和缓释风险而建立的监督机制进行投资, 以确保联合国各实体的投资获得可持续和适当的回报。

## 联合国项目事务署基础设施和创新可持续投资倡议投资

32. 审计委员会对项目署基础设施和创新可持续投资倡议表示关切, 该倡议引发了对该实体的一个强调事项。审计委员会指出, 项目署已从其增长和创新准备金中投资 5 880 万美元, 与 7 个特殊目的载体签订了协议, 这些载体都隶属于一个私人控股集团, 以开展 7 个与可再生能源和负担得起的住房有关的项目。行预咨委会询问后从行政当局获悉, 项目署在发行债务时签署的所有投资协议的年利率为 10%。这一利率高于现行市场利率(通常在 6%至 8%之间), 这是因为承认项目署很早就达成交易, 并考虑到投资新兴市场的风险。

33. 审计委员会指出, 2020 年 10 月, 项目署从两个项目(880 万美元的风车发电项目和投资达 1 500 万美元的可再生能源项目)撤资, 并要求退还以前共计 2 548 万美元的付款。但是截至 2021 年 3 月底, 项目署尚未收到逾期付款。项目署针对这项违约计提了坏账备抵。基础设施和创新可持续投资倡议投资预计信贷损失总计 2 219 万美元, 已反映在 2020 年财务报表中(A/76/5/Add.11, 第 33 和 35 段)。行预咨委会询问后从行政当局获悉, 项目署预计将在 2021 年底收到未清款项, 尚未发生任何与基础设施和创新可持续投资有关的信贷损失。

34. 关于剩余的正在进行的 5 个基础设施和创新可持续投资经济适用房项目, 该项目投资 3 500 万美元, 行预咨委会从行政当局获悉, 截至 2021 年 9 月 30 日, 项目署已按时全额收到到期付款, 没有坏账备抵, 尽管经济适用房项目的复杂性因 COVID-19 而加剧, 但还是取得了进展。目前, 审计委员会无法在没有进一步审查的情况下评估与这些项目有关的任何风险。

35. 审计委员会告知行预咨委会, 其主要关切涉及: (a) 由于项目署贷款的风险高度集中在一个在正式政策框架之外选定的伙伴身上, 并且不是以严格控制风险的方式选定的, 因此存在敞口风险; (b) 项目署在整个伙伴关系中对投资的监测不足; (c) 坏账拨备对盈余的重大影响; (d) 有关基础设施和创新可持续投资项目借款人的因素, 包括他们最近成立的公司、有限的记录和值得怀疑的运营重大项目的的能力(另见 A/76/5/Add.11, 第 33-59 段; A/75/5/Add.11, 第 33-64 段)。不过, 行预咨委会还获悉, 自 2020 年 1 月以来, 项目署没有与相同或相关伙伴签订任何新项目, 基础设施和创新可持续投资业务准则已经发布, 并于 2020 年 11 月生

效。此外，据项目署称，该实体大力扩大合作伙伴基础，吸纳新的大规模机构投资者，并仔细登记、监测和减轻每个项目的风险。

36. 行预咨委会同意审计委员会的关切，并同意其关于基础设施和创新可持续投资倡议投资管理的建议。行预咨委会相信，审计委员会将继续跟进基础设施和创新可持续投资倡议投资。

## 7. 闲置资产积累

37. 关于联合国(Vol. I)，审计委员会注意到 1 306 件、购置价值为 4 260 万美元的物品处于“设备闲置”状态，占设备总数的 12%，占设备总价值的 10%。这些资产中，共有 2 300 万美元(54%)的资产闲置一至三年，1 460 万美元的资产自购置后就一直处于闲置状态。闲置资产的两个主要类别是(信息和通信技术)信通技术设备(占总价值的 47%；占总数量的 69%)及车辆(占总价值的 40%；占总数量的 17%)。鉴于数额巨大、浪费、过时和损失的风险以及管理和储存费用，审计委员会认为，行政当局应系统地解决这一问题，并建议行政当局与负责的部厅协调，分析闲置资产的根本原因，并采取适当的更积极的措施(A/76/5 (Vol. I)，第 153-159 段)。行预咨委会同意审计委员会关于闲置资产的建议，强调必须采取协调一致的积极措施，避免造成更多浪费、过时和额外费用。

## 8. 与联合国基金会有关的问题

38. 应行预咨委会的要求，审计委员会审查了与联合国基金会有关的事项，除其他外，注意到下列问题，并提出了相关建议：

(a) 自 2007 年以来，联合国基金会通过联合国国际伙伴关系基金账户提供的年度赠款大幅减少，2020 年降至 1 000 万美元以下，占基金会方案费用的 10%(相比之下，从 1999 年至 2006 年，年度赠款占其费用的 84%)(A/76/5 (vol. I)，第 291-299 段)。行预咨委会询问后从行政当局获悉，除年度赠款外，2020 年，基金会调动了约 1.977 亿美元的私人自愿捐款，以支助世界卫生组织 COVID-19 团结应对基金。

(b) 尽管 2014 年 10 月 23 日联合国与联合国基金会之间的关系协定中有规定，但基金会没有充分报告会员国对所资助的方案倡议的捐款情况，用于联合国优先事项和可持续发展目标的支出缺乏透明度(同上，第 300-308 段)。此外，基金会没有就其投资政策与联合国进行充分协商(同上，第 323-329 段)。

(c) 联合国基金会拥有大量准备金。截至 2019 年 12 月 31 日，基金会保留的准备金为 1.871 亿美元，是其 2019 年一般行政费用的 20 多倍(同上，第 315-322 段)。

(d) 联合国基金会的行政费用也很高，而且多年来持续上升，2019 年达到 841 万美元，占当年总支出的 9%，而 2006 年之前保持在 2%以内。此外，基金会高级管理人员的薪酬高出慈善行业的平均水平。最高薪酬雇员的年薪为 518 940 美元，是该行业平均水平的 2.17 倍，比同行业、同地点且规模类似的慈善机构的平均水平高 28%(同上，第 330-336 段)。

39. 行预咨委会询问后获悉，在审计期间，联合国基金会没有提供审计委员会索要的一些信息，如主要捐助方的捐款数额、捐款的用途和限制，尽管根据 2014 年的关系协定，联合国基金会被要求这样做。行政当局告知行预咨委会，联合国无权决定基金会如何为其方案和准备金分配资源。

40. 行预咨委会赞同审计委员会对联合国基金会的关切，并同意其建议。行预咨委会相信，将采取措施解决通过联合国国际伙伴关系基金账户提供的基金会赠款大幅减少以及行政费用和准备金不断增加的问题。行预咨委会鼓励提高透明度，加强与基金会的协调和对话，并相信在大会审议本报告时，同时考虑到关系协定将于 2024 年到期，在关于联合国伙伴关系办公室的下一份报告中，将向大会提供最新信息。

## 9. 执行伙伴

41. 审计委员会发现，包括联合国(Vol. I)、人口基金、儿基会、联合国环境规划署、妇女署和联合国难民事务高级专员公署在内的多个实体的执行伙伴的管理和监督存在缺陷。行预咨委会询问后获悉，审计委员会的审计结果可以系统地分为如下几类：

(a) 管理问题：执行伙伴的选择不公开或不透明，没有识别和避免使用高风险伙伴的机制；

(b) 项目信息和管理问题：对合作伙伴实施的项目的跟踪和记录不及时或不完整；

(c) 项目执行问题：在项目执行和结束期间，执行伙伴没有及时提交费用报告。此外，项目里程碑没有达到或被推迟；

(d) 项目财务管理问题：已执行项目的财务结算不完整或不及时；

此外，审计委员会的一些审计结果表明，COVID-19 大流行加剧了与执行伙伴有关的风险，特别是因为行动限制制约了保证活动的完成。

42. 关于联合国(Vol. I)，审计委员会注意到，由人道主义事务协调厅、联合国信托基金等 10 个实体管理的总共 5 212 个项目已在业务上结案，但财务上尚未结案，截至 2020 年 12 月 31 日，未清金额为 5.2198 亿美元。在这些项目中，2 422 个项目(价值 3.7871 亿美元)财务上待结清不到两年；2 649 个项目(价值 1.4266 亿美元)未清已有二至五年；其余 141 个项目(价值 610 776 美元)逾期超过 5 年。审计委员会担心，这种情况可能导致财务记录不准确和资金利用效率低下(A/76/5 (Vol.I)，第 39-44 段)。

43. 与 2019 年审计一样，人口基金的重点事项涉及执行伙伴管理方面的缺陷，包括 COVID-19 造成对保证活动的监测不及时(见 A/76/5/Add.8，第 16-54 段)。审计委员会注意到，除其他问题外，2020 年期间，人口基金计划开展保证活动，涵盖 3.5563 亿美元的支出。但是，截至 2021 年 6 月 25 日，人口基金对 2.9422 亿美元的总支出开展了保证活动，尚有 6 140 万美元的计划中保证活动没有实施(同

上，第 51-54 段)。行预咨委会询问后从行政当局获悉，人口基金开展了 2020 年未完成的保证活动，并采取措施确保及时完成 2021 年的保证活动。

44. 行预咨委会询问后获悉，行政当局正在采取一些举措，旨在加强联合国各实体在执行伙伴方面的合作和一致性，这些举措包括：(a) 联合国伙伴门户网站，这是一个在线机构间协作工具，到 2021 年 9 月，几个联合国实体都在使用，有近 20 000 个民间社会组织在上面注册，每天新增 15-20 个民间社会组织；(b) 开发署、儿基会、人口基金和世界粮食计划署使用的联合国发展集团现金转移统一方式准则，是一个评估执行伙伴财务管理能力的机构间工具；(c) 为执行伙伴的微观评估创建一个统一的工具而正在实施的举措，并为联合国秘书处所有实体的执行伙伴制定一个标准协议模板。行预咨委会还获悉，正在刚果民主共和国试行一项联合国执行伙伴预防和应对性剥削和性虐待组织能力共同评估，预计到 2022 年初将在全球推广。此外，各实体尽可能并根据需要交流与执行伙伴有关的信息、最佳做法和政策。

45. 尽管采取了这些举措，行预咨委会还获悉，审计委员会和行政当局都认为，鉴于执行伙伴群体的规模越来越大，需要进一步努力加强流程和减轻风险。建议的措施包括：加强各级治理的监督；明确的政策和全面的指导，包括通过工具和培训实现这一点；加强协调以提高效率，减少重复；加强机构间协调，分享最佳做法和信息。

46. 行预咨委会关切地注意到审计委员会强调的与执行伙伴有关的广泛问题和大量相关风险，这些问题和风险因 COVID-19 大流行而加剧。行预咨委会承认联合国各实体为加强合作和协调正在采取的举措，但认为需要采取更协调一致的办法并加大努力，以确保更严格的监督，提高一致性，减少效率低下和风险。因此，行预咨委会建议大会请秘书长以首协会主席的身份，制定一个有效、具体和统一的执行伙伴管理办法，以期以全面、系统的方式解决相关问题和风险，并在下一次报告中提供关于审计委员会建议的最新执行情况。

#### 10. 审计委员会建议的执行情况

47. 审计委员会在其简明摘要中指出，上一期间现有建议的总体执行率在过去三年中有所提高，从 2018 年的 39% 提高到 2019 年的 41% 和 2020 年的 48%，但仍低于 50% (见 A/76/173，表 9 和 10)。审计委员会还注意到，人居署的执行率很低，不到 5%，项目署、妇女署、人居署和刑事法庭余留事项国际处理机制的执行率与上一年相比大幅下降 (同上，第 223 段)。行预咨委会注意到所取得的进展，但认为总体执行率低于 50% 仍然不够，需要进一步改进。行预咨委会回顾，大会第 75/242 号决议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以及行预咨委会的有关建议，继续追究方案主管不执行建议的责任。



### 执行时间表

48. 行预咨委会从审计委员会提供的信息中注意到，有 230 项建议尚未落实达到两年或两年以上，包括针对联合国(Vol.I)的 87 项建议。<sup>7</sup> 审计委员会注意到，时间限制、需要执行的建议的多个要素以及涉及一个以上审计期、资源稀缺、优先事项的变化以及由于 COVID-19 而对可行活动的限制，都可能在执行的水平和及时性方面产生影响(同上，第 221-222 段)。关于以往各期间提出的建议，行预咨委会再次建议大会请秘书长提高审计委员会建议的执行率和执行及时性(另见 A/75/539，第 24 段)。行预咨委会还回顾，大会曾多次要求秘书长充分说明为何未及时执行审计委员会的建议，特别是为何未充分执行提出时间已达到或已超过两年的建议(第 75/242 号决议，第 9 段)。

49. 行预咨委会注意到，目前格式的审计委员会建议执行情况报告没有充分说明与原定目标日期相比的延迟执行情况。此外，在要求审结的情况下，执行目标日期被归类为“不适用”。行预咨委会建议大会请秘书长在其关于审计委员会建议执行情况的下一次报告中系统地列入执行建议的原定目标日期和任何修订目标日期。

### 加强合作

50. 审计委员会提供的信息显示，<sup>8</sup> 2020 年审计提出的建议中共有 18 项未被行政当局接受。行政当局还向行预咨委会提供了一份被审计实体和审计委员会存在分歧的 11 项建议的清单。<sup>9</sup> 行预咨委会还获悉，在审计过程中，审计委员会要求有关实体提供一些与联合国基金会、未清承付款、预算外员额和通信技术有关的信息，但没有收到这些信息。行预咨委会再次建议大会请秘书长与审计委员会充分合作，就行政当局请求审结的完全接受或部分接受或未接受的建议加强协作(另见 A/74/539，第 23 段)。

### 有效执行

51. 行预咨委会注意到，多个实体接受了审计委员会在其 2020 年审计中提出的建议，并随后要求审结这些建议。例如，对联合国(Vol. I)提出的 68 项建议就是这种情况。<sup>10</sup> 行预咨委会认为，在一些要求审结的情况下，行政当局没有提供足够的信息，说明所采取的行动将有效和切实地执行该建议。这在涉及提供指导或监测的建议中尤为明显。例如，行政当局认为，审计委员会关于加强对咨询人和专家支出

<sup>7</sup> 国贸中心：5 项；刑事法庭余留事项国际处理机制：6 项；开发署：2 项；环境署：15 项；人口基金：2 项；难民署：10 项；人居署：38 项；儿基会：8 项；训研所：1 项；毒品和犯罪问题办公室：10 项；项目署：11 项；近东救济工程处：10 项；联合国大学：3 项；妇女署：2 项；联合国(第一卷)：87 项；联合国(第二卷)：14 项；联合国合办工作人员养恤基金：6 项。

<sup>8</sup> 未被接受的建议如下：联合国(第一卷)2 项；联合国(第二卷)7 项；刑事法庭余留事项国际处理机制 5 项；人居署、儿基会、项目署和联合国大学各 1 项。

<sup>9</sup> 存在分歧的建议如下：人居署 4 项；刑事法庭余留事项国际处理机制和儿基会各 2 项；联合国(第一卷)、难民署和近东救济工程处各 1 项建议。

<sup>10</sup> 此外，联合国大学要求审结 4 项建议，儿基会和近东救济工程处各 7 项建议，训研所 4 项，环境署 3 项，人居署 38 项，毒品和犯罪问题办公室 9 项，项目署 13 项，妇女署 11 项，刑事法庭余留事项国际处理机制 10 项。



的监测的建议已经得到执行，因为主计长的预算指导提醒各实体注意大会关于将支出保持在最低水平的要求，并且主计长鼓励它们相应编列经费(见 A/76/307，第 35 段；另见下文第 61 段)。行预咨委会回顾，大会要求秘书长和联合国各基金和方案的行政首长有效处理审计委员会强调的各种问题的根源(第 75/242 号决议，第 8 段)，并对一种新的趋势感到关切，即行政当局接受审计委员会的建议，但在没有充分理由或没有切实执行努力的情况下，立即寻求审结这些建议。因此，行预咨委会建议大会请秘书长确保审计委员会的建议得到有效和必要的彻底执行，并在其下一份报告中提供关于计划和已采取的执行措施的更详细信息。

## B. 其他事项

### 1. 授权和内部控制

当前一套关键绩效指标所涵盖的风险的差距

52. 在第一卷中，审计委员会注意到，联合国目前用于监测授权行使情况的一套 16 项关键业绩指标没有涵盖重大风险，包括承付资金使用不当、采购职责缺乏分离、过度使用非正式招标方法以及征聘过程中的延误等风险。审计委员会感到关切的是，这些差距可能导致不合规行为、未被察觉的不当授权行使以及缺乏及时的纠正行动。因此，审计委员会建议及时推出一套涵盖所有适当确定的风险的扩大指标(A/76/5 (Vol. I)，第 339-343 段)。行预咨委会询问后获悉，行政当局正在编制一套扩大的 26 项关键业绩指标，并将在 2021 年和 2022 年分阶段推出。行预咨委会同意审计委员会的关切，同意其建议，并期待及时推出一套扩大的关键业绩指标，以加强对下放权力行使情况的监测。

缺乏对一些实体负责人的问责机制

53. 审计委员会在第一卷中指出，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 或以下级别，除非有具体规定，否则他们不需要签署高级管理人员契约。此外，也没有适当的机制来追究这些实体负责人的责任(A/76/5 (Vol. I)，第 353-356 段)。行预咨委会同意审计委员会的建议，即行政当局应考虑为 D-2 或以下级别的实体负责人制定一个更强有力的问责机制。

联合国开发计划署内部控制方面的弱点

54. 审计委员会发现开发署在控制方面存在许多弱点，包括：(a) 101 起非工作人员履行与人力资源有关的内部控制职能的案件(A/76/5/Add.1，第 110-120 段)；(b) 35 项授权不符合规定标准，授权过程(目前是纸质的)没有纳入企业资源规划系统(同上，第 131-143 段)；(c) 与自愿捐款收入确认有关的文件迟交，包括在 2020 年提交但在前几年签署的 49 份文件，总额为 6 600 万美元，以及截至 2021 年 6 月收到但在 2020 年签署的 44 份文件，数额为 8 100 万美元(同上，第 51-59 段)；(d) 18 笔交易的凭单审核人与接受付款的供应商完全相同(同上，第 144-149 段)。行预咨委会同意审计委员会关于开发署内部控制的建议。考虑到审计委员会指出的一些问题似乎具有系统性，行预咨委会强调，开发署必须彻底分析根本原因，采取具体措施改进监督，确保加强管理层问责，并在行预咨委会下次审查开发署预算时提供最新信息。

与联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处社会安全网方案有关的问题

55. 审计委员会发现, 47 名近东救济工程处工作人员加入了社会安全网方案分配名单, 并在 2020 年从该方案获得了价值相当于 24 472.85 美元的服务。审计委员会建议酌情采取纠正行动, 收回发放给工作人员的补贴, 因为近东救济工程处工作人员没有资格享受社会安全网方案提供的服务(A/76/5/Add.4, 第 180-187 段)。行预咨委会询问后获悉, 在审计结果之后, 已将这些工作人员从现金和食物援助分配名单中剔除。然而, 由于他们生活贫困, 决定不从他们薪水中扣回这笔钱, 否则会对他们的家庭造成严重影响。行预咨委会注意到审计委员会的建议, 承认所面临的挑战, 以及如果收回根据社会安全网方案给予工作人员的补贴, 对他们各自家庭产生的影响。行预咨委会相信, 审计委员会将在大会审议本报告时向大会进一步说明理由。

56. 审计委员会还注意到, 100 岁或以上的人被纳入社会安全网方案(同上, 第 190 段)。行预咨委会询问后获悉, 648 名 100 岁及以上老人已从名单中剔除。2020 年的相关支出为 50 208 美元。行预咨委会还获悉, 近东救济工程处每一两年访问所有社会安全网方案家庭, 以确定其获得服务的资格, 但在 COVID-19 大流行期间无法这么做, 而前几年可能有疏忽的情况。近东救济工程处正在努力在 2022 年引入一种替代办法, 以加强身份核查。行预咨委会期待在近东救济工程处下次预算报告中收到关于建立强化机制以监测通过社会安全网方案提供援助的最新信息。

## 2. 名册管理

57. 审计委员会在第一卷中分析了 Inspira 维护的联合国候选人名册, 并注意到, 截至 2020 年 12 月 31 日, 候选人名册上共有 55 087 人, 其中女性 21 291 人(39%), 65 岁以上候选人 380 人, 5 977 人在名册上已超过 10 年(A/76/5 (Vol. I), 第 416 段)。审计委员会还注意到, 现行政策主要侧重于名册创立, 而不是名册管理, 导致在名册持续期限、类别以及地域和性别分布等方面对名册编制和维护的指导有限。此外, 维护名册的权限超出了业务支助部或授权使用名册式征聘的任何实体的范围(同上, 第 417-418 段)。行预咨委会询问后获悉, 没有一个机制来确定与名册管理有关的成本效益。

58. 审计委员会建议行政当局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, 确保根据员工队伍规划预测确定合适的规模, 明确维护名册的责任, 并为征聘管理人挑选名册上候选人制定指导意见(同上, 第 419 段)。审计委员会还建议行政当局进一步澄清名册式征聘的条件和标准, 并确保所有候选人得到适当通知, 特别是在职位空缺截止日前选定名册上候选人时(同上, 第 408-414 段)。行预咨委会强调, 需要就名册管理和建立名册的明确所有权和问责制提供更全面的指导, 欢迎审计委员会的建议, 并相信审计委员会将提供这方面的最新情况。行预咨委会建议大会请秘书长在其关于人力资源管理概览的下次报告中提供全面信息, 包括地域代表性和不同部门实际使用名册的情况, 并详细说明名册式征聘的费用(另见 A/75/765, 第 32 段)。

59. 考虑到名册中性别和地域代表性对总体性别和地域代表性的潜在影响，行预咨委会欢迎审计委员会建议行政当局向各实体发布指导意见，以加强它们对改善公平地域代表性的重视(A/76/5 (Vol. I)，第 424 段)。行预咨委会还重申其建议，即加强具体努力，提高所有部门的总体地域代表性，包括来自无人任职或任职人数不足的会员国的代表性，并在某些级别实现性别平衡(见 A/76/7，第 58 和 61 段；A/76/7/Add.1，第 65 段)。

### 3. 咨询人和个体订约人

60. 关于联合国(Vol. I)，审计委员会注意到若干不遵守 2020 年咨询人和个体订约人管理框架的情况。例如，有 101 份咨询人合同在 36 个月内超过 24 个月；12 名从联合国合办工作人员养恤基金领取养恤金福利的退休人员 2020 年的报酬超过 22 000 美元；2 名咨询人和 7 名个体订约人在重叠的时间段内有一份以上合同。审计委员会建议，提供明确的业务指导并加强监测(A/76/5 (Vol. I)，第 451-456 段)。行预咨委会询问后获悉，审计委员会将在其 2021 年审计中审查，由咨询人和订约人履行的职能是否应由内部资源承担，以及是否最大限度地利用工作人员，以符合大会的一再要求。行预咨委会期待在下次审计报告中收到关于咨询人和内部资源使用情况的信息。

61. 审计委员会还报告说，联合国(Vol. I)项下被审计的实体或方案中，有 11 个实体或方案的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。例如，管理战略、政策和合规部超支 680 165 美元，即 429%，信息和通信技术厅超支 307 983 美元，即 242%(A/76/5 (Vol. I)，第 82 段和表二.11)。审计委员会建议加强监测咨询人和专家项下的支出，并在财务执行情况报告和财务报表中更好地说明支出与批款之间存在重大差异的理由(同上，第 83-84 段)。

62. 行预咨委会同意审计委员会关于咨询人和个体订约人的建议。行预咨委会回顾，大会一再要求将咨询人和个体订约人的使用减至最低(例如见第 74/262 号决议，第 23 段)，并建议大会请秘书长加强对使用和管理咨询人和个体订约人的内部控制，以免超支并确保充分遵守监管框架。

### 4. 信息和通信技术

63. 审计委员会在第一卷中指出，信通技术预算仍然呈碎片化(另见 A/75/156，第 244 段)。审计委员会获悉，2016-2020 年期间，尽管要求所有秘书处实体和维持和平特派团按照大会第 69/262 号决议和 ST/SGB/2016/11 号秘书长公报向信息和通信技术厅提交新的信通技术投资提案供审查和批准，但只有 10 个实体这样做，没有提交的实体并没有被追究责任。审计委员会感到关切的是，信通技术资源的碎片化将导致整个联合国的信通技术职能重叠、脱节和冗余(A/76/5(Vol. I)，第 733-738 段)。

64. 行预咨委会同意审计委员会的意见，并一再对持续不遵守与审查信通技术预算有关的大会第 69/262 号决议和 ST/SGB/2016/11 号秘书长公报的情况表示关切。行预咨委会再次强调，秘书长需要采取更多的具体措施，包括制定主要业绩指标，毫不拖延地解决信通技术预算碎片化的长期问题。行预咨委会还重申其期望，即

提交大会第七十七届会议的全面信通技术投资计划将提供信通技术举措的全面、详细、透明和准确的信息，包括全系统的共同举措、相关所需资源以及所有资金来源的预计费用和增效(另见 A/76/7，第八.61 和八.62 段)。

65. 审计委员会还继续指出，信息和通信技术厅各综合司之间存在重复和职责界定不清的情况，这可能导致该厅内部问责模糊以及重复和碎片化(A/76/5 (Vol. I)，第 716-722 段)。此外，审计委员会报告说，近年来，该厅已将几项职能，如信通技术基础设施服务、平台服务、应用服务、数据管理、培训管理和技术支持，外包给联合国国际电子计算中心、项目厅和其他服务提供商。审计委员会注意到，该厅已与这些业务伙伴签署了超过 100 份合同，但没有制定任何正式政策。审计委员会担心，缺乏政策可能会削弱标准和程序的一致性(同上，第 725-726(a)段和第 729-730 段)。行预咨委会同意审计委员会的建议，并相信在下次方案预算以及秘书长下一个信通技术战略中还将提供最新情况。

#### 5. 发展改革与共同业务活动执行工作的积压情况

66. 审计委员会审查了发展改革所取得的进展，着重指出了重振驻地协调员制度的资金缺口、可持续目标指标方面需要进一步改进的领域、实施与共同业务活动有关的增效措施方面的延误等问题。行预咨委会强调，有必要对发展改革的挑战和好处进行监测，并期待在审计委员会的下次报告中获得最新消息。

67. 秘书长将增效议程的目标定为等值于 3.1 亿美元，由联合国系统内的一系列举措制定和执行，包括业务活动战略、共同后台办公室和共同房地。审计委员会审查了所取得的进展，并对照既定战略和计划查明了延误和积压情况(同上，第 540-559 段)。行预咨委会询问后获悉，业务活动战略的推出已于 2021 年 7 月完成。然而，关于到 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，截至 2021 年 10 月，只有 17 个国家处于推出阶段。此外，共用房地的实际比例为 23%，而预期目标是，到订正截止日期 2022 年 10 月前达到 50%。

68. 审计委员会认为，积压原因包括：共同业务活动授权框架的批准出现延误，缺乏扩大共同后台办公室的简化批准程序，没有共同房地的资源调动计划和资本供资以及对有关费用和增效的分析(同上，第 541、548 和 556 段)。行预咨委会获悉，由于没有机制来捕捉已实现的效益，审计委员会无法对延迟所涉经费问题作出估计。

69. 行预咨委会关切地注意到，共同业务活动的实施取得缓慢进展，并认为秘书处应采取更加一致、系统和有时限的办法，加快共同后台办公室和共同房地的完工。行预咨委会还强调，必须建立一个机制来监测和量化一段时间内实现的效益，并相信在下次提交预算时，将提供所取得的进展的最新情况、相关费用和增效的详细信息，以及它们对所需预算的影响(另见 A/76/7，第一.35 段)

70. 行预咨委会还回顾，2022 年拟议方案预算没有按照行预咨委会此前的要求(A/76/7，第 85 段；A/75/7，第 77 段)列入关于旨在巩固增效和改善协调的全系统举措的信息。行预咨委会重申其建议，即大会请秘书长在今后的拟议方案预算中详细介绍涉及行政和预算事项、旨在巩固增效和改善协调，包括费用回收和费用分摊安排的全系统举措(见 A/76/7，第 85 段)。行预咨委会还建议大会请秘书长以行政首长协调理事会主席的身份，尽早提交一份单独报告，说明全系统举措以及



业务和费用分摊安排，以及任何潜在的合作机会，包括行政和预算事项、特别是采购和信通技术的合作机会。

71. 行预咨委会索要后得到行政当局提供的联合国驻地协调员和开发署驻地代表及其级别和驻在国的名单表。行预咨委会相信，在下次提交方案预算时，将提供按工作地点分列的联合国驻地协调员和开发署驻地代表的综合名单。

## 6. 和平与安全改革

72. 审计委员会在第一卷中指出，联合国对和平与安全改革结束状态的愿景并不明确。特别是，对于何时完成和平与安全改革活动，将引入何种类型的持续改进机制，以及今后如何报告和平与安全改革活动和效益，都没有明确规定。审计委员会因此建议，确定一个报告持续改进和效益的机制(A/76/5 (Vol. I)，第 573-577 段)。此外，审计委员会注意到，计划中的业务流程重新设计工作出现积压，可能导致责任和程序不明确、效率低下和碎片化，因此建议及时完成待决进程(同上，第 578-581 段)。行预咨委会同意审计委员会关于和平与安全改革的建议，并相信在下次联合国维持和平行动经费筹措概览报告及其关于特别政治任务估计数的主要报告中将提供最新情况。

## 7. 管理改革

73. 2020 年，审计委员会就授权等与管理改革有关的关键问题进行审计并提出建议。行预咨委会询问后获悉，鉴于改革的广泛性和复杂性，以及审计资源有限，加上 COVID-19 造成的额外限制，审计委员会无法在 2020 年审计期间对管理改革进行全面分析。行预咨委会认为，审计委员会对管理改革，包括分别将管理事务部、外勤支助部改组为管理战略、政策和合规部、业务支助部进行分析将非常有益。行预咨委会建议将这一分析列入审计委员会的下一份报告中。

## 8. 欺诈和推定欺诈

74. 审计委员会在其简明摘要中概述了被审计实体在 2018、2019 和 2020 年报告的欺诈或推定欺诈案件。案件总数从 2019 年的 793 起减至 2020 年的 665 起，联合国环境规划署、人口基金、联合国毒品和犯罪问题办公室、妇女署四个实体报告的案件数量增加(大多为一两起案件)(A/76/173，第 52 段和表 8)。审计委员会承认，各实体收到的包括关于欺诈的财务影响在内的信息和详细程度差异很大，各实体对“推定欺诈”的定义也各不相同(同上，第 53 和 55 段)。此外，审计委员会表示，59%的实体声称，出现了与 COVID-19 大流行有关的新的欺诈和推定欺诈风险，这些风险主要涉及采购和网络安全(同上，第 299 段)。行预咨委会强调，必须预防、监测和处理欺诈和推定欺诈的情况，包括酌情采取问责措施(另见 A/75/539，第 42 段)。鉴于出现了与 COVID-19 大流行有关的新风险，行预咨委会认为，各实体应更新其欺诈和推定欺诈风险评估。行预咨委会还指出，在报告欺诈相关事项方面存在碎片化和缺乏一致性的情况，强调提供可比、详细和透明信息的重要性，并建议大会请秘书长确保以透明和一致的方式报告所有欺诈和推定欺诈案件，包括发布全面指导、报告结构和问责措施。行预咨委会相信，审计委员会将在今后报告中对欺诈相关事项采取后续行动。



## 附件

### 行政和预算问题咨询委员会审议的 2020 年 12 月 31 日终了财政期间财务报告、已审计财务报表和审计委员会的报告以及相关报告

#### 审计委员会的报告

1. 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([A/76/173](#))
2. 联合国([A/76/5 \(Vol. I\)](#))
3. 国际贸易中心([A/76/5 \(Vol. III\)](#))
4. 联合国大学([A/76/5 \(Vol. IV\)](#))
5. 联合国开发署([A/76/5/Add.1](#))
6. 联合国资本发展基金([A/76/5/Add.2](#))
7. 联合国儿童基金会([A/76/5/Add.3](#))
8. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处([A/76/5/Add.4](#))
9. 联合国训练研究所([A/76/5/Add.5](#))
10. 联合国难民事务高级专员经管的自愿基金([A/76/5/Add.6](#))
11. 联合国环境规划署基金([A/76/5/Add.7](#))
12. 联合国人口基金([A/76/5/Add.8](#))
13. 联合国人类住区规划署([A/76/5/Add.9](#))
14. 联合国毒品和犯罪问题办公室([A/76/5/Add.10](#))
15. 联合国项目事务署([A/76/5/Add.11](#))
16. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署([A/76/5/Add.12](#))
17. 刑事法庭余留事项国际处理机制([A/76/5/Add.15](#))
18. 联合国合办工作人员养恤基金([A/76/5/Add.16](#))

#### 相关报告

19. 审计委员会关于联合国 2020 年 12 月 31 日终了年度的报告所载各项建议的执行情况：秘书长的报告([A/76/307](#))
20. 审计委员会关于联合国各基金和方案 2020 年 12 月 31 日终了年度的报告所载建议执行情况：秘书长的报告([A/76/307/Add.1](#))