



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/46/510
1 October 1991
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1991 1000 00

SEP 4 1991

UNION OF SOVIET SOCIALIST REPUBLICS

第四十六届会议
议程项目104

财务报告和审定财务报表 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

1. 行政和预算问题咨询委员会于1991年9月与审计事务委员会的成员开会讨论审计委员会向大会提出的下列报告:1990年12月31日终了的联合国近东巴勒斯坦难民经济和工程处¹、联合国训练研究所(训研所)²和联合国难民事务高级专员(难民事务高级专员)经管的自愿基金³的财政决算此外,咨询委员会也讨论了审计委员会关于国际贸易中心⁴、联合国开发计划署(开发计划署)⁵和联合国人口基金(人口基金)⁶ 1990-1991两年期头一年的中期报告。咨询委员会将另行向大会第四十六届会议提出咨询委员会对审计委员会关于1990年12月31日终了年度联合国合办工作人员养恤基金决算的报告⁷所提出的意见和作出的评论。该报告还将包括咨询委员会对联合国工作人员养恤金联合委员会的报告所提出的建议。

2. 咨询委员会还收到一份秘书长的说明(A/46/298),其中转递审计委员会根据大会1990年12月21日第45/235号决议第25段编写的,关于审计委员会各项报告内所载的主要调查结果摘要和补救行动结论。咨询委员会本身根据审计委员会的主要报告作出评论和提出建议。

3. 咨询委员会也收到了秘书长、开发计划署署长和联合国难民事务高级专员就审计委员会各项建议的执行情况提出的报告(A/46/299; DP/1991/48; 和A/AC.96/773)。有关审计委员会以前就本系统内两年一审的各实体提出的各项建议的执行情况的资料载见A/46/299号文件。不过,就国际贸易中心而言,如上文第1段所述,审计委员会也编写了一份中期报告。咨询委员会注意到审计委员会的若干建议已获有关行政当局执行。咨询委员会相信审计委员会将在今后的审计工作中继续落实、尚未获执行的那些建议。

4. 咨询委员会回顾,它曾要求审计委员会今后应以标准的格式提供关于各机构和方案周转情况的资料(A/45/570,第24段)。咨询委员会喜见审计委员会为此目的在最近各审计报告中采用新的格式。

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

5. 咨询委员会从审计委员会关于近东救济和工程处的报告第5段满意地注意到“行政当局按照审计委员会在其1989年12月31日终了年度审计报告内的所有建议予以执行。”咨询委员会注意到审计委员会特别赞赏对改进地区工作人员节约储金组织结构采取的措施。不过咨询委员会同意审计委员会的意见,即对这些措施的效能进行评价将须作为将来的审计主题。

6. 关于审计委员会报告第67段内提及的表明解雇补助金数额的问题,咨询委员会认为,这个问题应在正在就会计原则标准化进行讨论的范围内审议。咨询委员会回顾,尽管呼吁进行一次专门研究来处理这类问题,但它已向大会指出,“会员国拖欠会费和将离职福利金作为或有负债充分公布的问题与拟定联合国系统的公认会计原则的问题密切相关”(A/45/570,第10段)。

7. 咨询委员会极为关切审计委员会报告第78至81段内关于人事管理问题的结论,并同意审计委员会的意见,即“工程处决不能以机密为理由任意将若干业务不包括在外部审计之列。”在这方面,咨询委员会提请注意财务条例附件第3段,其中指

出：

审计委员会认为进行审计工作所必需的一切帐簿、记录和其他文件，可由审计委员会及所属工作人员在方便时自由调阅。列为机密的资料，如经申请，准予调阅。审计委员会及所属工作应尊重调阅的此类资料的机密性质，除与进行审计工作有直接关系的情形外，不得利用此类资料。委员会如认为进行审计工作所必需的机密资料有不准调阅的情事，可以促请大会注意。

8. 具体地说，关于审计委员会引述的案例，即不让审计委员会调阅有关向某一工作人员支付离职偿金的资料及离职原因的情事，咨询委员会赞同审计委员会的意见，即“需要（向审计委员会）透露全部事实，以便审计委员会能够适当地了解和评价工程处的决定”（第81段）。咨询委员会已促请审计委员会要求近东救济工程处透露这个案例的全部事实，包括支付款额，并向咨询委员会报告其评价结果。

9. 根据已提供的资料，咨询委员会怀疑近东救济工程处是否有理由向有关工作人员支付最大限额的解雇偿金和其他款额共\$120 000，特别是在它已对该工作人员履行其属地办事处职责的能力“失去信心”而该人员又拒绝接受向他提供的其他任派之后。

联合国训练研究所

10. 咨询委员会赞同审计委员会在第28和29段内的意见，即，1990年后今后各年的未付认捐款以及来自政府捐款的收入增加额应根据收入认算方面的新会计政策在财务报表内反映出来。

11. 训研所的财政状况和今后的活力引起咨询委员会和大会的关切，大会在1990年12月21日第45/219号决议内请秘书长任命一名具适当资格的高级独立顾问，请他提交一份报告，就以下各点提出建议：

(a) 训研所的任务是否仍然有现实意义，要考虑到大会有关决议和联合国系统的其他研究和训练活动，审查和评价训研所当前活动的各方

面及其对联合国及各会员国在维持和平与安全以及促进经济和社会发展方面的益处，并评价那些有关活动是否能够更有效地由训研所还是由联合国系统其他机构执行；

- (b) 训研所为满意地满足联合国及其会员国的需要所需的员额总数，包括工作人员的人数和级别；
- (c) 根据调查结果，满足这些需要的财政资源；
- (d) 利用训研所设施训练维持和平行动人员的可行性；

12. 咨询委员会认为，审计委员会的一些建议可能会受顾问提出的各种结论和建议的影响。此时，咨询委员会注意到训研所普通基金的周转情况很不利，而且训研所还一而再地向联合国普通基金求救。咨询委员会注意到，有关偿债能力的资料并没有完全显示出研究所拖欠联合国的情况。在这方面，委员会回顾它在审查研究所1991年概算时提出的意见：

“委员会特别关切地注意到需要从联合国获得\$955 323的垫付款来“平衡预算”。这显示出，每年需要从联合国获得的垫付款剧增，而训研所拖欠联合国的债款也不断大量增加，再加上购买土地所需预支总额，预期会在1991年超过\$930万。”

13. 委员会也赞同审计委员会在第37段内的意见，即，如果训研所的特别用途补助金仍然保持高周转数额的话，则训研所行政当局应作短期投资以赚取收入。

14. 咨询委员会从第48至50段内注意到，管制和使用储备金帐户方面没有足够的准则。它同意审计委员会在第51段内的建议，即，训研所行政当局与方案规划预算和财务厅磋商拟订管理和利用储备金帐户遵循的条件和程序。

15. 咨询委员会要求获得更多关于设立储备金帐户、该帐户的管制及运作方面的资料，委员会打算等到下一个审计周期才恢复审计这个问题。

16. 委员会注意到训研所总部和日内瓦办事处都普遍采用了尚未收到分拨款项前就已承担支出的做法(第38段)在这方面,咨询委员会同意审计委员会的意见,即,就已审核的交易而言,尽管训研所未蒙受任何损失,但违反了预算管制的现行规则和条例(第42段)。咨询委员会建议训研所和开发计划署应在考虑及审计委员会在第43至45段内所提各项建议的情况下审查这个问题。

联合国难民事务高级专员

17. 咨询委员会注意到,由于行政当局的意见很晚才提出,审计委员会不可能评价对于审计委员会以往的建议所设想或者已经采取的措施的效用。但是,在最后审计期间,审计委员会审查范围内的一些建议都已经加以审查,而那些需要进一步采取行动的提议也已经列入本报告内。关于所采取措施的效用的评价,将在审计委员会下一次审计时进行(第6段)。

18. 审计委员会在报告第51至56段以及第65至71段内汇报了个人在不同程度上出现行政和财政违规行为的情况。咨询委员会同意审计委员会的建议,即应该加强外地办事处现金资源管理方面的现有组织安排和程序,并且再强调个人对于损失的责任(第7(b)段)。

19. 第57至64段内报告了一个执行机构的工作人员盗用现款的详情,而第93至100段内则报告了执行伙伴利用资源的效率不高的各种情事;第101至108段介绍了非消耗性财产被窃和失踪以及现金和非消耗性财产被窃的情况。咨询委员会极为关切审计委员会的审查结果,特别是关于执行伙伴——不管是各国政府或是非政府组织——的作用,并认为难民事务高级专员办事处执行委员会必须迫切注意这个问题。

20. 咨询委员会注意到,审计委员会在审查项目活动时发现在项目报告和执行、救济物品储存和财政资源利用等领域的业务上的弱点(第79段)。在这方面,咨询委员会认为,精简报告程序不但使进程更符合经济效益,而且也使执行伙伴更易于充分遵行这种程序。

21. 第87至92段介绍一个东道国被指称没收价值达\$294 401的救济品的情事。咨询委员会与审计委员会同样关切的是：“救济品据称被没收了一年多(1990年5月)之后,总部仍然无法确切知道这些物品究竟如何处理。”咨询委员会相信难民专员办事处将会进行调查,以确定这批物品是否真的被没收,如果是的话,则会寻求适当的办法归还,此外还要采取适当的措施充分规划今后的储存设施。

国际贸易中心

22. 审计委员会在以往各份报告⁸内曾反复指出,国际贸易中心的某些行政措施偏离联合国的行政指示。审计委员会在1987年12月31日终了年度的审计报告⁹中指出,贸易中心同意在与联合国协商下审查其行政政策和做法,并在1990-1991两年期期末完成这项审查工作。

23. 咨询委员会从审计委员会报告第3段内注意到,报告的主要目的在于“就国际贸易中心的行政做法提供最新的资料,以便督促在这方面采取迅速行动和确保审查工作及时完成。”

24. 咨询委员会回顾,在其提交大会第四十三届会议的上述报告内⁹,审计委员会特别就有关拨款程序和业务储备金方面的一些行政做法提出意见。咨询委员会关切地注意到,审计委员会报告第10和11段内指出,这些问题仍未获满意解决。

25. 此外,审计委员会在其报告第12和13段内讨论了国际贸易中心在雇用项目人员时没有充分尊重联合国行政指示的问题以及在常设办事处内利用项目人员执行实质性工作方案的问题。审计委员会向咨询委员会提供的更多资料内显示,国际贸易中心目前在这方面所采用的程序是临时性的,不符合经济效益,因此必须迫切采取补救措施。

26. 咨询委员会赞同审计委员会在其报告第14和15段内所表示的关切,并认为国际贸易中心没有理由漠视联合国的行政指示。委员会打算在1992年春季届会上审查国际贸易中心的研究结果时恢复审议这个问题。

联合国开发计划署

27. 咨询委员会注意到,审计委员会对开发计划署临时报告的审查结果基本上集中于三个主要管理问题:机构责任、项目事务处的行政和管理方法、经济学家为非洲服务方案的发展和管理。

28. 审计委员会在第22至34段讨论有关机构责任的各种缺点。这个问题有一个方面一直受到咨询委员会的关注,并且是审计委员会1986年以来作出保留意见的对象,那就是执行机构迟迟才提交关于其方案开支的审定资料。在这方面,咨询委员会相信两年一次审核开发计划署帐户的新程序将解决这个情况。委员会指出它也曾曾在A/45/570号报告内表示此意见。

29. 委员会对审计委员会报告第31段的审查结果感到关注。审计委员会指出,除了各执行机构迟提交审定资料外,当这些机构在较后时间提交其审定财务报表时,这些报表“没有提供充分资料说明开发计划署的资金是否按照大会决议(1970年12月11日第2688(XXV)号决议)的要求‘以最大效率及效力’加以运用”。

30. 委员会也充分赞同审计委员会的意见,即为了维持第2688(XXV)号决议所提出的充分责任制概念,必须要求各执行机构同开发计划署一样,对交托给它们的资源的运用承担同等程度的责任。理事会几项决定一再重申此项原则。此外还备有财务条例和程序,包括基本执行机构标准协定供各执行机构签署。但委员会从审计委员会报告第26至29段注意到,在列为执行机构的33个组织中,仅有16个签署了此种协定,另外7个通过换文承认协定的条件。有6个没有签署协定的机构以前与开发计划署的前身特别基金签署了协定或交换了备忘录。但咨询委员会同意审计委员会的看法,认为这些文件不能视为等同于标准协定。四个机构没有任何书面安排,其中一个适用1989年的一项换文,另外两个的协定已最后拟定等待签署。

31. 咨询委员会深感关注的是,关于在执行机构开支之中约占25%的两大专门机构,“谈判陷入僵局,短期内不可能达成协定”。委员会注意到审计委员会认为“一

个机构不同开发计划署签署标准协定以表现其合作的意愿,即为不遵守大会第2688 (XXV)号决议的规定,从而丧失了作为开发计划署活动执行机构的资格。”鉴于开发计划署署长对开发计划署所收到的资金负有首要责任,与执行机构签定具有约束力的协定是绝对必要的。

32. 审计委员会发现项目事务处在管理能力方面有若干缺陷。例如,报告第36至39段讨论了项目预算管理的问题。在这方面,审计委员会说:“开发计划署财务细则110.1和110.2要求项目事务处这类执行机构确保项目支出在任一年度内不超过该年拨款的4%或\$20 000,以较高数字作准”。提及的51个个案中31个违反了这些规则。

33. 关于项目财务结束的问题,委员会从审计委员会的审查结果注意到,这方面也存在着多项违规问题和缺陷(第42至47段)。审计委员会说,“开发计划署财务细则110.5要求在项目业务完毕后12个月内结束项目财务,但至少有91个违反这一规定的案例。”在旨在改善项目管理的技术设施方面,审计委员会着重指出一些费用高昂但收益低的程序(第48至55段)。

34. 第56至62段讨论项目管理干事的工作量和项目接受委员会的作用。咨询委员会充分同意审计委员会的意见,即“顾及有限的能力,须作出不懈的努力,以便严格控制新项目的数目。”委员会也同意,这将需要一个可靠的机制来鉴定最适合项目事务处执行的项目,并通过精简程序,最恰当地分配工作量和充分利用信息系统以及及时提供报告来提高行政效率。

35. 审计委员会在第63至68段讨论代表政府进行的采购服务。项目事务处提供各项管理服务,如为捐助国政府资助的受援国政府采购物品。审计委员会的审查发现,在若干情况下,项目事务处未与捐助国签订正式合同,以保护自己,避免资金被操纵。存在的只有捐助国和受援国之间的“初步谅解”和“换文”及受援国和开发计划署之间的“管理事务协定”。此外,项目事务处甚至超越能力,在开发计划署帐户没有足够资金的情况下,发出近\$300万的定货单。

36. 咨询委员会同意审计委员会的意见,认为初步谅解不足以构成每年超过\$4000万的活动健全法律根据。应该在资金捐助国和项目服务处提供的服务的接受国之间建立可靠的合约关系。尽管署长说开发计划署从来没有因现行安排而遭受任何损失,但委员会认为开发计划署应迫切注意审计委员会的建议,并就在下一个审计周期期间的执行情况提出报告。

37. 咨询委员会对审计委员会报告第82至114段就经济学家为非洲服务方案所揭露的严重缺陷感到关注。鉴于这些缺点,审计委员会表示,“看不出有任何合理基础可以对经济学家方案进行有效评价,证明有必要将其范围扩大到目前的规模,造成其后的预算影响。”委员会认为开发计划署应认真考虑审计员的建议,特别是在今后考虑任何扩大这个方案的提议时。

审计费用

38. 根据大会第45/235号决议第9段的规定,咨询委员会收到秘书长就经常预算和预算外资源下的审计委员会审计费用所提交的资料。咨询委员会同意秘书长就此作出的提议,并将在审查审计工作任务时利用提供的资料。委员会建议审计委员会在拟订审计工作方案时适当注意以具有成本效益的方式动用经常预算资源及预算外资源。

注

¹ 《大会正式记录,第四十六届会议,补编第5C号》(A/46/5/Add.3)。

² 《同上,补编第5D号》(A/46/5/Add.4)。

³ 《同上,补编第5E号》(A/46/5/Add.5)。

⁴ 《同上,补编第5号》(A/46/5)。

⁵ 《同上,补编第5A号》(A/46/5/Add.1)。

⁶ 《同上,补编第5G号》(A/46/5/Add.7)。

⁷ 《同上,补编第9号》(A/46/9)。

⁸ 《同上,第四十三届会议,补编第5号》(A/43/5),第二卷和《同上,第四十五届会议,补编第5号》(A/45/5),第二卷。

⁹ 《同上,第四十三届会议,补编第5号》(A/43/5),第二卷。

- - - - -