



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/47/315
20 August 1992
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十七届会议
临时议程·项目104

财务报告和审定财务报表以及审计委员会的报告

秘书长的说明

秘书长谨向大会各成员送上审计委员会在其依照大会1991年12月20日第46/183号决议的规定编制和提交大会的关于1991年12月31日终了的财政期间决算的审计报告内所载审计委员会的主要调查结果摘要和补救行动结论(见附件)。

* A/47/150。

附 件

审计委员会提交大会第四十七届会议的报告
所载按审计领域分类的共同关心的主要
调查结果、结论和建议的简明摘要

送文函

纽约

联合国秘书长：

谨依照大会第46/183号决议第25段的要求，送上审计委员会提交大会第四十七届会议的报告所载按审计领域分类的共同关心的主要调查结果、结论和建议的简明摘要。

顺致最崇高的敬意。

联合国审计委员会主席

加纳审计长

奥塞·图图·普雷姆佩赫(签名)

1992年6月30日

导 言

1. 大会1991年12月20日第46/183号决议第11段建议审计委员会继续向大会提交一份简明扼要的文件,按审计领域分类概述共同关心的主要调查结果、结论和建议,并酌情注明所审计的组织。

2. 在1990-1991两年期审计委员会决定进行三个主要领域,即:消耗性和非消耗性财产、内部审计、信托基金的横向研究。两年期的工作方案就是根据这项决定编写的。因此,除了经常审计的具体领域之外,审计委员会的三个成员还同时审查了在委员会管辖的大多数组织的这三个主要领域。这种作法有助于找出整个联合国系统在选定的领域的共同问题。在本两年期内委员会将指定其它领域进行横向检查,并且在未来的两年期也打算进行同样的工作。

3. 本报告载列比较重要的调查结果、结论和建议,并且指明有关组织,同时还指明相应报告中有详细说明的段落。至于受审计的这些组织共同关心的调查结果、结论和建议载于个别报告内。

4. 由于1991年是1990-1991两期的结束年度,审计委员会所编写的有关各组织的报告,既有按两年期财政期间也有按一年财政年度编写。各组织名称列出如下:

联合国 a

联合国开发计划署(开发计划署) b

联合国儿童基金会(儿童基金会) c

联合国难民事务高级专员(难民事务高级专员)所管理的自愿基金d

联合国人口基金(人口基金) e

联合国生境和人类住区基金 f

联合国环境规划署(环境规划署) g

国际贸易中心 h

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处) i

联合国训练研究所(训研所) j

联合国大学 k

5. 委员会还审查了联合国合办工作人员养恤基金的决算,有关的审计报告将列入联合国工作人员养恤金联合委员会报告内。

消耗性的和非消耗性的财产

6. 联合国所有财产都应该建立财务管制和会计责任制度(A/47/5.第一卷,第二节第259-274段)。

7. 在委员会审计的某些联合国组织一般都存在着无法定期进行清点盘存的工作的问题。行政当局的理由是工作人员不足。有人进一步建议,应该由工作组来进行这样的工作。委员会认为,工作人员不足这种标准的借口显示,某些联合国组织非常不重视非消耗性的财产。为了照顾到大会在其第46/183号决议第17(c)段中所表示的关切,委员会重申必须采取严格的程序,保证非消耗性财产获得适当的管制(A/47/5/Add.8,第二节,第39段)。

8. 开发计划署自1988年以来就没有适当的财产控制,并且缺乏有效的财产管理和资源经济使用的基本资料。在发生损失或损害的情况下也没有确保有适当的会计责任。因此应该立即采取适当的措施(A/47/5/Add.1,第二节,第111-134段)。

9. 人口基金委托实施和执行机构管制财产的办法必须大大加强,应该建立有关财产管制的适当规定和程序(A/47/5/Add.7,第二节,第74、77、79和84段)。

10. 环境规划署总部应该编纂一份所有的非消耗性财产,包括各区域办事处所有的非消耗性财产的盘存清单(A/47/5/Add.6,第二节,第54段)。

11. 难民事务高级专员办事处通过捐赠处置财产的办法应该遵循现在的程序,同时应该严格注意已经核可加以处置的盘存,以便确保这些财产能够及时从盘存中删除(A/47/5/Add.5,第一节,第68段)。

12. 联合国生境和人类住区基金应该采用严格的程序,确保非消耗性财产获得适当的管制(A/47/5/Add.8,第二节,第39段)。

13. 联合国大学应该通过定期清点盘存和订正盘存情况,反应盘存所在的实际地点,新的采购情况以及从盘存清单上删除的情况,来改善盘存(A/47/5/Add.3,第二节,第40-42段)。

14. 近东救济工程处在所有地区所拥有的设备记录,尤其是电子数据处理设备,应该加以审查。应该在所有的外地办事处进行全面调查,以便确定和处理多余或过时的设备。对于丢失或损害工程处财产的工作人员,应该建立一贯的处理政策(A/47/5/Add.3,第二节,第82段)。

内部审计

15. 纽约和日内瓦的内部审计因为人员不足和计划有缺陷而无法圆满进行。审计的范围,尤其是设在日内瓦的各个组织以及在日内瓦进行的各项活动,很不充分。内部审计司的人力资源的数量和质量都应该予以加强,才能够确保适当的审计范围。审计规划应该予以改善。内部审计调查结果建议应该获得适当的回应(A/47/5第一卷,第一节,第288-310段)。

16. 开发计划署整个组织的审计范围必须加以改善。内部审计任务应该加以订正,以便提供履行审计责任的适当法律基础,审计和管理审查司不应承担任何的业务责任。相当大部分的初步年度审计计划没有按照预期的日程加以执行,并且也没有确定优先顺序的中期审计计划(A/47/5/Add.1,第二节,第212-225段)。

17. 人口基金对由开发计划署审计和管理审查司进行的内部审计业务并没有正式的职责或执行范围规定。审计的范围,尤其是有关总部业务的审计范围并不充分。高级管理人员几乎不参与审计规划进程,对于审计调查结果也没有适当的评价和回应。应该立即执行理事会关于设立一个单独的内部审计单位的决定(A/47/5/Add.7,第二节,第85-95段)。

18. 儿童基金会除了填补内部审计处现有的空缺以外,还应该采取及时和有效的行动,来弥补内部审计员所报告的经常发生内部管制缺点(A/47/5/Add.2,第二节,

第136和141段)。

19. 内部审计司对于难民专员办事处的各项方案和有关活动的审计范围不够充分,尤其是考虑到新的活动水平。目前正在审查所需的资源以及组织安排,以便更圆满地进行审计工作。难民专员办事处向内部审计司提出设立一个难民专员办事处日内瓦审计股的请求应该加以落实(A/47/5/Add.5,第一节,第77-79段)。

20. 在两年期内,国际贸易中心只获得了内部审计司非常有限的审计。由于国际贸易中心和内部审计司在选择一名应征人员方面存在着不同意见,内部审计司一名由国际贸易中心资助的员额出缺已经超过三年,这个员额应该立即加以填补(A/47/5,第二卷,第二节,第52-54段)。

21. 近东救济工程处在总部的若干单位多年都没有进行内部审计工作。近东救济工程处内部审计处应该定期进行总部若干办事处和若干部门的审计,工程处应该避免使用内部审计员执行日常业务(A/47/5/Add.3,第二节,第107-113段)。

信托基金

22. 联合国一般和技术合作信托基金的预算控制和相应的方案支助费用的控制应该加以改善,并且应该按照有关的行政指示来执行(A/47/5,第一卷,第二节,第107-111和第130-134段)。

23. 联合国阿富汗人道主义和经济援助方案协调专员办事处(联阿协调专员办事处)并没有建立适当的实物捐献会计制度,因此,财务报表XXIV表24.1.1脚注所载的相关数额无法核查。联阿协调专员办事处应该立即执行《对萨拉姆行动的实物捐献的接受、评价、保存、使用和可能变现的准则》。此外,联阿协调专员办事处对于怎样才能构成坚决的承诺,以便用来记录肯定的认捐的理解也不明确(同上,第99-106段)。

24. 环境规划署目前采取分别记录和管理许多小型技术合作信托基金项目的办法并不见得经济有效。目前技术合作信托基金的组成应该加以审查,以便将它们之

中的一些信托基金加以合并,确保进一步改善管理(A/47/5/Add.6,第二节,第38-41段)。

25. 同样在环境规划署收入盈余共计5 210万美元,这些盈余并没有用来执行信托基金项目,其中包括尚未支付的认捐款额共计4 520万美元。应该加速执行信托基金项目,以保证适当利用现有的资金(同上,第21和23段)。

26. 开发计划署信托基金只有在筹足资金的情况下才应该加以接受。如果信托基金筹资不足署长应该修订或停止其活动。再者,结束联合国资本发展基金(资发基金)项目的基本规定,也没有获得遵守。因为及时和适当地完成项目筹资的问题并不仅限于资发基金,因此,开发计划署应该有系统地广泛针对这个问题(A/47/5/Add.1,第二节,第93-94段和第229-232段)。

27. 国际贸易中心大体上忽视了行政指示ST/SGB/188和ST/AI/285号文件中所载的信托基金管理程序,但是,总部和国际贸易中心目前正在进行一项审查来解决这个问题(A/47/5,第二卷,第二节,第92-94段)。

28. 人口活动基金多边和双边信托基金活动的赤字有所增加。在这两个信托基金中,项目开支大大超过现有的资金,在很多情况下受援国政府和捐助者之间并没有签订正式的协定。应该更密切监督这些活动以便避免赤字。再者,协定应该载有保障人口基金免于承担意外的财政负担的规定(A/47/5/Add.7,第二节,第111-119段)。

帐目和财务报告

29. 开发计划署必须更进一步努力,及时获得各执行机构各项开支的审计报表。没有及时获得审计证明的开支的比例仍然太高,因此无法取消审计意见的保留意见(A/47/5/Add.1,第二节,第63-66段)。同样的情况也是用于人口基金,人口基金支付给各实施机构的方案开支之中有17.7%没有附上审计财务报表(A/47/5/Add.7,第二节,第44-50段)。

30. 国际贸易中心处理未变现的外汇利润和损失的办法既不符合财务规则111.6的规定也不符合稳健原则和一般接受的会计原则(A/47/5,第二卷,第二节,第48-50段)。

31. 儿童基金会非消耗性财产的价值、儿童基金会仍然拥有的非消耗性财产应该根据目前联合国的作法,作为财务报表的一项说明加以公布。再者,应该提供必要的援助,以便加速彻底清理工作人员个人的帐目(A/47/5/Add.2,第二节,第41和46及47段)。

32. 难民专员办事处应该加速处理执行报告的程序,以便确保财务报表反映尚未兑现的实物认捐的真实情况。还应该加速对捐助者提出报告的程序,以便它们能够尽快偿付尚未缴付给难民专员办事处的认捐。此外,应该定期订正盘存情况,以保证在财政期间结束时充分公布盘存情况(A/47/5/Add.5,第31和35段)。

33. 环境规划署应该与执行伙伴制定一项提出《蒙特利尔议定书》项目的项目开支报告的方便办法(A/47/5/Add.6,第二节,第25-26段)。

预算控制

34. 联合国的执行预算开支超过最后拨款的净额共计\$11 971 200,这项超支必须经大会事后追认。在25个开支用途之中有21项开支超过分配款额,这是违反目前的规定的。必须更密切监督各项开支,以便确保这些开支在投票核可的拨款和分配的款额之内(A/47/5,第一卷,第二节,第77-81段)。

35. 为了确保儿童基金会大大降低儿童基金会支助的项目过度开支,必须进一步改善总部和外地办事处之间的财务资料流动,以便尽快核对项目开支;全球外地支助系统应该加以扩大,以便列入自动“锁起”办法,加强外地办事处的开支监督(A/47/5/Add.2,第59段)。

36. 联合国大学订正核可的预算,应该根据稳定的投资安排,利用额外的资源支付预定的目的开支能力(A/47/5,第三卷,第3节,第22段)。

37. 联合国生境和人类住区基金由于缺乏有效的监督,发给目前以及前一个两年期的承办订约事务的分配款额都出现超支情况。再者,还注意到存在着未能及时审查尚未付清的债务(A/47/5/Add.8,第二卷,第25和21段)。

38. 训研所一般和特殊目的捐赠基金的开支超出预算水平。行政当局应该使开支保持在核可的水平之内(A/47/5/Add.4,第二节,第24段)。

39. 联合国一般基金过去十年来给训研所预垫的款额应该经大会核可(A/47/5,第一卷,第2节,第82-84段A/47/5/Add.4,第二卷,第32段)。

现金管理

40. 联合国对于供日常业务使用的存在银行的现款数额以及过多的现款投资造成过多的现款余额,没有一定的政策,这些多余的现款本来可以放在短期投资上面获取更高的利润。应该采取更有效的现款管理程序,尤其是关于投资、存在银行的现款、以及汇给各执行机构的款额方面A/47/5,第一卷,第2节,第92-98段)。

41. 近东救济工程处应该考虑将总部以奥地利先令和德国马克支付的预计的相等的款额以上两种货币和其他货币存放在银行作为投资,以便获取更高的利息,在投资于美元之前,工程处应该检查把美元变成其他货币及期货合同是否更为有利(A/47/5/Add.3,第51-56段)。

42. 除非捐助者对儿童基金会明确表示,否则收到所有的多年捐款都应按照捐助者在支付时间表中具体说明的意图,作为补充基金的收入(A/47/5/Add.2,第2节,第79段)。

43. 联合国大学由于迟迟未获得捐助者捐款的有关资料,从而丧失了估计约达\$ 50 000的投资收入。管理人员应该立即作出投资决定,以便预防可以避免的利息收入损失(A/47/5,第三卷,第2节,第32段)。

顾问、专家和临时助理人员

44. 开发计划署特别管理事务合同的类别并没有任何法律根据,顾问合同并没有根据规定提交给委员会。顾问根据连续的合同从事若干年的工作,这种作法是违反联合国的有关规定的。有一个顾问将他的部分工作派给工作人员,并且没有进行考绩审查。一个特别顾问的合同安排,在若干方面违反了有关规定。开发计划署应该遵守关于聘用顾问的有关指示(A/47/5/Add.1,第2节,第144-161段)。

45. 人口基金没有关于获得顾问服务的全盘规定。顾问合同常常事后追认。这种作法应该立即停止,(A/47/5/Add.7,第2节,第96-102段)。

46. 国际贸易中心在顾问将指派负责的项目明确以前以及保证充分筹资以前,已经签订或者给予顾问合同。项目人员以短期合同获得类似长期雇用,这种作法引起财政和组织问题。以上作法应该终止。再者,在任命顾问/专家时,意外的开支,如旅费、每日津贴都应考虑在内(A/47/5,第二卷,第2节,第55-57段、第60-62段和第70-72段)。

47. 联合国生境和人类住区基金的所有单位系统地使用顾问中央名单应该予以加强,以便保证在雇用顾问方面有统一的作法(A/47/5/Add.8,第35段)。

48. 总部、难民专员办事处、非洲经济委员会(非洲经委会)、拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)和联合国贸易和发展会议(贸发会议)的特别服务合同都是事后签订和核可的。并没有对专家和顾问进行考绩审查,征聘的程序也不妥当。再者,给予联合国救灾协调专员办事处(救灾专员办事处)和西亚经济及社会委员会(西亚经社会)的顾问报酬也太高。关于专家和顾问的聘雇、薪酬和考绩的行政指示应该获得严格遵守(A/47/5,第一卷,第2节,第205-218段)。

49. 审计委员会注意到联合国大学利用临时助理人员从事大学中心财务和预算事务处的工作,而不是使用经常工作人员来执行一些日常的工作,作为减低费用的一种手段。联合国大学应该审查目前的工作人员是否足够,并且斟酌情况予以加强(A/

47/5, 第三卷, 第2节, 第38和39段)。

人事管理、薪金和人事费

50. 人权中心不顾预算紧缩的情况, 根据口头协议让个人一再从事工作, 然后才签订正式合同而合同上的日期却是杜撰的。在总部, 长期合同的法定审查以及定期合同的改变有很大的拖延, 并且常常蓄意拖延。未经核可或必要的聘雇应该立即停止, 工作人员的考绩应该立即进行(A/46/5, 第一卷, 第二节, 第162-168段, 第180-186段)。

51. 在总部员额表系统所存在的缺点应该加以评价并且进行改善。应该对所需的人力进行定期的评估(同上, 第169-171段和第175-177段)。

52. 非洲经济委员会(非经委会)的组织结构应该加以精简(同上, 第178和179段)。

53. 开发计划署给于工作人员全薪的特别假, 这种做法是违反有关指示的。额外的人常常被指派从事没有核可常设员额的各种工作, 或者借调给其他组织而没有获得偿付。有关的决定, 及其理由和有关的核可都没有适当的文件纪录。开发计划署应该通过适当的文件纪录就有关的人事问题决定保留适当的帐目。再者, 各项决定应该符合有关的指示(A/47/5/Add.1, 第2节, 第173-179段)。

54. 国际贸易中心由于负责重要业务的员额长期出缺, 以致有长期影响的极其重要的迫切决定有所拖延。这些空缺应该立即加以填补(A/47/5, 第二卷, 第二节, 第41-47段)。

采 购

55. 在联合国竞标已经成为签发合同和订购单的例外作法而非一般规则。竞标所需的项目规格不够明确, 造成可能的承包商所提出的各种计划无法比较, 签发和核可合同所存在的各种缺点表明有限的资源并没有获得有效和经济的使用。有关采

购、竞标和非消耗性的财产的政策应该予以审查以便改进各项业务(A/47/5, 第一卷, 第二节, 第227-276段)。

56. 人口基金将采购事务委托给一个政府代表一个联合国机构来进行, 而未有签署协议。这些事务应该在健全的法律基础上来进行。再者, 人口基金在没有国别主任或其他人口基金国际工作人员的外地办事处也有公务用车。人口基金必须制定明确规定作为采购和使用外地办事处的公务用车准则(A/47/5/Add.7, 第二节, 第120-123段和第130-132段)。

57. 联合国生境和人类住区中心应该鼓励经过鉴定的当地出版商参予出版物合同竞标(A/47/5/Add.8, 第二节, 第26段)。

58. 为了使儿童基金会的采购事务能够自给自足, 由采购事务支付的人事费应该加以审查并且作出适当的削减。将来负责采购事务的工作人员人数必须与预计的采购事务数量相符, 并且应该加强开支监督, 以便降低业务费用, 目前的手续费费率应加以审查以便反映业务费用(A/47/5/Add.2, 第二节, 第72段)。

方案管理

59. 人口基金必须尽力防止业务费用和方案开支之间比例的进一步恶化, 因为这项比例过去历年来持续增长(A/47/5/Add.7, 第二节, 第69和70段)。

60. 开发计划署应该在现有资金的基础上以及进一步筹资的合理希望范围内来执行各种项目以便减少因为资金困难必须修订项目的意外情况。方案干事和基金管理干事的各项活动应该适当协调, 以便加强开支监督。再者, 应该采取适当的措施, 获得必要报告, 以便及时结束已经完成的各个项目(A/47/5/Add.5, 第二节, 第30、31、33、35、36和43段)。

61. 联合国生境和人类住区基金由于缺乏适当的协调, 项目纪录并没有迅速订正, 从而拖延了已经完成的项目的业务结束。应该通过适当的保持纪录和及时结束已经完成的项目进一步改善项目的执行情况(A/47/5/Add.8, 第二节, 第29至31段)。

62. 难民专员办事处应该继续努力与东道国的政府部门和执行伙伴签订三方分包协议,以期项目资金能够直接交给实际实施项目的伙伴,以便加速项目的执行(A/47/5/Add.5,第一节,第54段)。

63. 难民专员办事处应该接受自愿捐款,并且以符合《联合国财务条例》的方式来利用这些捐款,并且在适当的情况下必须符合《财务细则》来使用这些自愿捐款。再者,外地办事处的食品控制应该通过有效储存和收发的适当监督来加以改善(同上,第51和67段)。

64. 儿童基金会应该重新致力于确保其各外地办事处充分遵守只有在已经偿付先前的垫款的情况下才对各国政府发放新的现金垫款的规定。各外地办事处应该提供在一年内支付给各国政府所需的现金的垫款的年度估计数。应该采用一项单独的投入代号以便纪录支付给各国政府的现金垫款,以便取得全球数据,进行管制监督。再者,在适用于全世界的一贯适当政策制定之前,支付给参与执行儿童基金会援助的方案和政府雇员的薪金津贴和其他现金奖励应该终止(A/47/5/Add.2,第二节,第86、102和104段)。

65. 国际贸易中心技术合作项目的目标过于庞大,并且没有根据缩减的资金以及紧张的时间表加以调整。项目规划应该更加实际,尤其是关于项目指标和项目期间,并且技术合作项目应该尽可能根据捐助者当年投资承诺来议定以便改善项目规划和执行(A/47/5,第二节,第80-86段)。

66. 国际贸易中心促进技术合作综合方案的规划和执行并没有与联合国组织进行适当的协调。应该加紧与各个相辅相成的项目活动进行合作(同上,D87-89段)。

67. 国际贸易中心并没有确保被选定参加技术合作项目的各个公司真正适合该项目并且信守该项目的各项目标。应该根据书面协议,协议应该具体表明双方的任务和贡献(同上,90-91段)。

68. 开发计划署提交给项目评价委员会的许多项目并没根据需要情况编写。项目评价委员会所提供的大多数投入,有若干关于项目评价的规定并没有获得遵守,总

部的这些程序应该大大精简(A/47/5/Add.1, 第二节, 第192-199段)。

69. 开发计划署关于在某种情况下应该进行项目评价导致自动进行评价不管是否实际有用。评价视察团通常没有充分准备,评价建议的材料也没有适当的落实(同上,第201-209段)。

维持和平行动

70. 外地业务司的作用、职务和责任及与维持和平程序的其他办事处的职务关系应该根据越来越多的维持和平行动需要,明确界定(A/47/5, 第一节, 第二节, 第331-315)。

71. 将未偿付的债务保留在财务条例4.3和4.4例举的各项帐户中,应该按照每一个外地代表团的会计期间而不是按照两年期来开列(同上,第316-325段)。

72. 参与为维持和平活动采购物品的所有办事处的工作应该充分协调以便加速采购的程序(同上,第326-335段)。

73. 应该采取适当的措施,以便确保所有外地的代表团所拥有的非消耗性的财产保有适当的记录、监督和报告(同上,第336-350段)。

注

- a 《大会正式记录,第47届会议,补编第5号》(A/47/5/Add.1), 第一卷, 第二节。
- b 《同上,补编第5A号》(A/47/5/Add.1), 第二节。
- c 《同上,补编第5B号》(A/47/5/Add.2), 第二节。
- d 《同上,补编第5E号》(A/47/5/Add.5), 第一节。
- e 《同上,补编第5G号》(A/47/5/Add.7), 第二节。
- f 《同上,补编第5H号》(A/47/5/Add.8), 第二节。
- g 《同上,补编第5F号》(A/47/5/Add.6), 第二节。

- h 《同上,补编第5号》(A/47/5),第二卷,第二节。
- i 《同上,补编第5C号》(A/47/5/Add.3),第二节。
- j 《同上,补编第5D号》(A/47/5/Add.4),第二节。
- k 《同上,补编第5号》(A/47/5),第三卷,第二节。
