



大 会

Distr.  
GENERAL

A/51/283  
13 August 1996  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第五十一届会议

临时议程\* 项目113

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

秘书长谨按照大会1992年12月23日第47/211号决议,向大会成员递送审计委员会编制的关于1995年12月31日终了财政期间决算的审计报告(见附件)所载的主要调查结果、结论和建议的简明摘要。

---

\* A/51/150

送文函

纽约

联合国秘书长

秘书长先生：

谨依照大会第47/211号决议第18段的要求，递送审计委员会为大会第五十一届会议所编制报告内的主要调查结果、结论和建议的简明摘要。

顺致最崇高的敬意。

加纳审计长兼  
联合国审计委员会主席  
奥塞·图图·普伦佩(签名)

1996年7月31日

审计委员会为大会第五十一届会议编制的  
报告所载主要调查结果、结论和建议的简明摘要

1. 大会在1992年12月23日第47/211号决议中请审计委员会综合报告方案和财务管理的主要缺陷及资源使用不当或舞弊的案件,并说明联合国各组织在这方面采取的措施。本摘要中的调查结果、结论和建议仅是同审计委员会审计的各组织共同主题有关的特别重要事项。个别组织的详细调查结果请见有关报告。审计委员会报告了以下附录所列各组织的情况。

2. 本摘要包括的有关财政和管理问题的意见如下:

(a) 财政问题:

- (一) 审计委员会修正的审计意见;
- (二) 联合国系统会计标准的遵守情况;
- (三) 房地建筑合同中大量过多付款的情况;
- (四) 预算和支出间的巨大差异。

(b) 管理问题:

- (一) 采购改革、维持和平采购工作、缺少规划和没有确保竞争性投标等方面;
- (二) 在维持和平行动中不经济地转让资产;
- (三) 方案规划、监测和评价中的缺陷;
- (四) 没有充分评估国家政府管理或执行技术合作项目的能力和聘用及管理顾问中的弱点。

一、财政问题

修正的审计意见

3. 审计委员会修正了关于6个组织财务报表的审计意见。其中四项,(联合国

开发计划署、联合国人口基金、联合国国际药物管制规划署、联合国环境规划署), 由于审计委员会不能够以国家政府和非政府组织审计证书的形式获得足够的证据说明向国家政府和非政府组织提供的技术合作项目的资金用于所设想的目的, 它已限制了审计意见的范围。审计委员会注意到国家执行项目的支出大幅度增加, 建议改进这方面的审计安排。

4. 第五项, 审计委员会发现未付应收分摊会费(联合国维持和平行动)的估值中存在重大不定因素。审计委员会建议联合国行政部门对维持和平行动未付应收分摊会费的估值采取适当解决办法。

5. 第六项, 由于认捐数额的会计差错, 联合国生境和人类住区基金会(981 854美元)和联合国人类住区会议(生境二)(184 817美元)的财务报表中多报了收入。还有, 生境基金会没有把生境二的交易活动分别记入大会要求的两个信托基金帐户。

#### 联合国系统会计标准

6. 审计委员会证实各组织1994-1995两年期中普遍遵守了共同会计标准。然而, 要使财务报表完全符合这些标准, 在1996-1997两年期中还需要做进一步的工作。要注意的主要方面包括公开财产的估值、以不可兑换货币持有的现金和计算并公开服务终止时的解雇偿金须付款数额。

#### 决算和财务报告

7. 开发计划署为价值2 790万美元的固定价格房地建筑合同共支付了3930万美元。同一日期额外的未付债务达560万美元。这些款项都支付给房地建筑项目的承包人并且在根据建筑师的证明进行了核证, 但是没有充足和独立的单据。此外, 行使核证和核准官员的职能中也存在重大缺陷, 认可超过合同数额的增加额并没有得到合同委员会的核准。还有对于总价值128万美元的4项合同, 开发计划署根据实际建筑费用的百分比而不是合同规定的费用百分比向建筑师支付了约380万美元。开

发计划署已在内部管制中成立了处理分类帐目的工作组。审计委员会建议,开发计划署应确保支付给承包人、分包人或建筑师的任何款项是否超出合同条款的规定;如果是这种情况,应采取适当的追偿步骤(A/51/5/Add.1,第二节第87-103段)。

8. 联合国儿童基金会把19 520万美元列为应收捐款,但其中1410万美元没有支付已达5至10年;并且儿童基金会没有对可疑的应收款项预先采取措施。还有在预付资金时,把提供给国家政府的现金支助作为方案支出入帐的政策不符合儿童基金会的财务条例并违反了儿童基金会关于方案支出的定义。审计委员会注意到,在儿童基金会确定向20个国家提供资金的49 160万美元的补充资金项目中仅提供资金9 860万美元,这表明补充资金的预报过高。审计委员会建议儿童基金会应审查把提供给国家政府的现金支助作为方案支出入帐的政策。儿童基金会还应通过更实际的预算编制和筹资战略进一步提高没有获得资金的补充方案收入预测的准确性,另外应审议儿童基金会向国别方案分配一般资源的基础,因为其中没有考虑到5岁以下儿童死亡率和儿童人口统计数字最近的显著变化(A/51/5/Add.2,第二节,第35-37、60、63和65段)。

9. 审计委员会在儿童基金会一个外地办事处中注意到因不遵守儿童基金会关于采购、征聘和付款的既定财务程序造成内部管制停止运转的情况。明显管理不善的现象不是被忽视就是没有被儿童基金会总部有效地跟踪。审计委员会建议儿童基金会通过迅速有效地调查管理不善的现象加强监测外地办事处内部管制系统地运转状况(A/51/5/Add.2,第二节,第69至70段)。

10. 在联合国生境和人类住区基金会,从基金会资金和信托基金中借用的90万美元基金间调用款用于加强生境二的活动,这造成基金会非专用项目的冻结。审计委员会建议应优先为生境二筹集充足的非专用自愿捐款,以便向生境基金会归还借用的资金。还有,归还拖欠人道主义事务部中央应急循环基金的330万美元债务也没有公开(A/51/5/Add.8,第二节,第39段和第41-45段)。

11. 在联合国,创收活动中获得的收入净额不断减少,从1990-1991年的1 020万

美元减少到1994-1995年的50万美元。同上一个两年期相比,联合国邮政管理处的业务收入净额减少占了减少总额的大部分(640万美元)(A/51/5,第一卷,第二节,第124-126段)。

12. 在联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处,同上一个两年期产生的3 740万美元的赤字相比,普通基金 结果表明1995年12月31日终止的两年期盈余1 570万美元。各项基金的收入超过支出2 560万美元。然而,周转基金的财政状况却不稳定(A/51/5/Add.3,第二节,第21-25段)。

13. 在四个组织中,审计委员会注意到预算外活动筹资的弱点。贸发会议/贸易组织的贸易中心违反联合国程序,在收到资金前核准把款项分配给信托基金的项目。在联合国训练研究所,审计委员会建议管理机构更有效地控制专用补助基金的项目支出并在获得充足的捐赠资金前不应作出财政承诺。在近东救济工程处,鉴于对普通基金现金流动的影响,该机构应审查在收到捐款前向筹资前项目提前核准资金的政策。关于联合国生境和人类住区基金会的专用项目,本两年期中在没有捐赠者作出有效认捐的情况下支出了约448 000美元(A/51/5,第三卷),第二节,第35-37段;A/51/5/Add.4,第二节,第25段;A/51/5/Add.3,第二节,第68-69段;A/51/5/Add.8,第二节,第30段)。

14. 审计委员会指出,在本两年期结束时,联合国、儿童基金会、环境规划署、近东救济工程处和生境基金会周围情况减少。在联合国普通基金、周转基金和特别帐户中流动资产净额减少15 970万美元。儿童基金会的流动资产净额同1993年12月31日相比减少8 220万美元(34%)。环境规划署流动资产同流动债的比例同上一个两年期相比,从1:1.95减少到1:1.3。在近东救济工程处,1 020万美元的周转资金不足以支付其他基金总额达2 490万美元的累积收支赤字。生境基金会的速动比率(现金和类似现金同流动负债的比例)同上一个两年期相比从1.5:1下降为0.98:1。各个组织偿债能力降低都要求进行更有效的流动资金。此外,审计委员会指出,儿童基金会的支出超过收入540万美元;药物管制署超过690万美元和训研所超过111 585美元(A

/51/5)第一卷),第二节,第50段;A/51/5/Add.2,第二节,第45段;A/51/5/Add.6,第二节,第33段;A/51/5/Add.3,第二节,第22和25段;A/51/5/Add.8,第二节,第47段;A/51/5/Add.10,第二节,第20段)。

## 二、预算管制

15. 联合国总的预算管制已有改进。但是委员会建议,应当通过编制特别报告,进行密集复查,来改善负责中心一级的预算控制。由于未经拨款的支出案例太多,还必须对各基金的预算执行情况进行严格管制。此外,还应当修改预算执行情况定期报告的格式,以便能够对支出情况进行更有意义的审查(A/51/5(第一卷),第二节,第57-58段)。

16. 在1993年至1995年期间,联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)的实际支出同概算有很大的差距。许多外地办事处在概算与实际支出之间的差距超过了25%。有几个案例的概算和实际支出的差距高达96-350%。还出现经费利用不足的情况,范围从600-706%不等。委员会建议对于在最初的和订正的预算同实际支出之间出现差距的原因及预算的有关方案组成部分进行分析,每年将分析结果和建议提交执行委员会(A/51/5/Add.1,第一节,第50-54段)。

17. 在联合国大学,很多方案/项目在预算经费和拨款之间以及拨款与实际支出之间存在很大的差距。同样,在联合国大学一个区域机构,其设想的特定方案捐款为110万美元,但实际上只收到93 919美元,这说明概算不精确,以及预算控制系统有缺陷(A/51/5(第四卷),第二节,第36段)。

18. 此外,环境规划署执行的59个项目的支出超过了拨款。在联合国项目事务厅,委员会指出有46个项目都超过了各自的预算50 000美元以上(A/51/5/Add.6,第二节,第53段;A/51/5/Add.10,第二节,第42段)。

19. 委员会建议审查概算和预算控制的系统和程序,以确保财政拨款和实际支出与经费密切相关,并且将收入,包括结转的现有基金节余和特定方案捐款的估算程

序加以系统化。

### 采购

20. 按照委员会1992-1993两年期的报告所提建议,并参照1994年12月23日大会第49/216 C号决议,联合国行政当局采取了一些改善采购程序的措施。委员会审查了执行其有关建议的进展情况,以及行政当局就采购问题高级别专家组的报告采取的行动。

21. 在联合国,根据商品为主的制度来改组采购和运输司。委员会建议行政当局对改变结构所需采取的内部控制措施展开进一步研究,包括充分的授权,监督和责任制。此后行政当局已经决定将该司重新分为两个处,并减少组的数目,以改进监督。

22. 委员会指出,采购和运输司尚未全面建立统一的管理资料系统,没有建立关于超过500 000美元,无需采用投标程序的采购案例的综合数据资料。此外,虽然委员会以前曾建议,超过500 000美元的重要采购应当公开投标,但在采购程序中很少应用。委员会还指出,一般都不进行预先采购规划工作,但是对于高价值采购需求,有一些申购人和采购运输司正在为达到这个目标而努力(A/51/5(第一卷),第二节,第80-89段和101-103段)。

23. 委员会关切的是,从1995年7月1日至1996年4月30日,在追溯或部分追溯的基础上,总部合同委员会(合同委员会)审查了57%与维持和平行动部有关的合同以及23%与联合国总部有关的合同(A/51/5(第一卷),第二节,第96-97段)。

24. 委员会建议采取行动,建立一套可靠的统一的管理资料系统和综合数据库,包括无需通过投标程序的高价值采购案例;制定关于邀请就采购的各个方面进行投标的方法的详细准则;通过改善采购规划,预先鉴定各项系统合同所包括的物品和服务的需求量及适当类别(A/51/5(第一卷),第二节,第87-89和100段)。

25. 关于为维持和平行动进行国际采购的问题,委员会指出,8个维持和平特派



团对于采购规划的专业知识利用不足,这些特派团包括联合国保护部队(联保部队)和联合国索马里行动(联索行动),这些特派团未动用的飞机服务经费,估计联合国安哥拉核查团(联安核查团)达240万美元,联合国利比里亚观察团(联利观察团)达40万美元。此外,也未采用登广告征求投标的作法,只邀请事先合格的供应商参加投标。关于联合国莫桑比克行动(联莫行动),不实行投标,而采用扩大或延期的方法签订合同,即使已有案例表明采用竞争性投标可以节省大量的经费(A/51/5(第二卷),第二节,第78和86-89段)。

26. 在1993年5月1日至1994年3月31日期间,未根据协助通知书的条件进行投标,而将第二期联索行动后勤事务合同颁发给政府,数额达5 810万美元。没有竞争性报价,总部合同委员会就无法确定所报价格是否合理(A/51/5(第二卷),第二节,第197-204段)。

27. 第二期联索行动有同样性质的另一项合同,这种合同是根据费用偿还条件签订的,没有充分的鼓励措施来促使合同承包商控制向各特派团提供后勤服务的费用(A/51/5(第二卷),第二节,第205-206段)。

28. 行政当局没有按照联合国的有关规则和程序发出协助通知书。在一份总价值达5 250万美元的协助通知书样本中,原来的申购单列的不够详细,因此无法据以核查外地特派团是否已经实际得到服务以及是否已经交货。支付总额达2 860万美元,其中2 070万美元为签证付款,所有这些都没有对照索引有关的协助通知书号码。在外地行政和后勤司与外地特派团之间没有制定正式的程序来核查是否继续需要履行尚未履行的协助通知书义务以及若协助通知书已经过期,如何协调交货事宜,以确定帐户中的债款是否仍然有效(A/51/5(第二卷),第二节,第105-122段)。

29. 委员会提出了一些建议,以改善对通过协助通知书进行的采购加以控制和监测,包括改善对协助通知书发放情况的监测,并执行下列规定:应当取得收货和检查报告,以作为在签证支付协助通知书索款以前的交货证明(A/51/5(第二卷),第二节,第105-122段)。

30. 委员会还指出,自从1993年10月以来,联保部队一面抗议一面支付了采购石油、机油和燃料的消费税,这种税违反了部队地位协定的规定。在1996年3月31日以前,这项税款估计大约为3 700万美元(A/51/5(第二卷),第二节,第129-132段)。

31. 维持和平行动部有一种作法是利用特派团预算来订购和支付不属于预定受益者物品的某些采购费用。尚未制订进行必要调整的程序,无法确保特派团精确地汇报其采购支付情况。委员会建议制定一项程序,对于由特派团支付费用并且不属于预定项目使用者的采购进行适当调整(A/51/5(第二卷),第二节,第123-128段)。

32. 委员会指出,缺乏规划导致联合国大学、环境规划署和生境基金会零星采购物品,并在竞争性投标程序上出现缺点。委员会进一步指出,在难民专员办事处117个外地办事处中只收到52个办事处的1995年度采购计划。在一个案例中,由于采购规划不足又未清楚列明所需规格,在预定为某一外地办事处采购、重新部署和转销消毒剂方面,在财政上损失了大约303.7万美元(A/51/5(第二卷),第二节,第63-62段,A/51/5/Add.5,第一节,第109-121段)。

33. 委员会建议各组织编制年度采购计划,以促使将各种采购予以合并,利用规模经济的好处,在采购行动中增强总的竞争力,避免零星采购共同使用的商品(A/51/5/Add.6,第二节,第69-80段)。

34. 此外,委员会还建议生境基金会调查关于将筹资合同给予一个与第二次生境会议有关的私营机构因而不必要地多支付了248 698美元的情况,以免这类事件再度发生(A/51/5/Add.8,第二节,第74-78段)。

35. 委员会还指出,难民专员办事处各外地办事处大约还有1 035份收货情况报告未交,所涉期间从6个月至超过4年不等。缺乏这些报告,就无法确知根据合同购买和已付款的货物是否已经完好无缺地送抵目的地(A/51/5/Add.5,第二节,第102-105段)。

36. 委员会建议难民专员办事处外地办事处应按规定提交收货情况报告,在一个设定的期间内,完整详细地交待难民专员办事处代表他们所总共订购的货物(A/51

/5/Add.5, 第一节, 第102-105段)。

### 维持和平行动的清理结束

#### 清理结束任务

37. 尽管到1995年12月底, 联莫行动清理结束程序进行已近一年, 到1996年6月, 几项残余任务仍未完成。委员会建议行政部门更重视在确定时期内管理和完成特派团清理结束任务, 分派清理结束后各项职务的具体责任, 直至完成所有任务(A/51/5(第二卷), 第二节, 第234-235段)。

#### 清理结束后资产的转移

38. 委员会注意到, 截至1996年3月31日, 接收特派团确认已收到从第二期联索行动转移给它们的设备4 460项, 价值2 020万美元。在一些情况下, 未经旨在确定接收特派团对有关项目需要的全面评估, 便把清理结束特派团的财产转移给正在开展活动的特派团。例如, 截至1995年11月, 联保部队从柬埔寨过渡时期联合国权力机构(联柬权力机构)和其他来源获得的发电机大约就有3 500台。其中1 700台正在使用, 而950台正等待运往布林迪西的联合国后勤基地, 其余的价值约为1 200万美元, 正在进行维修或作为库存储备。此外, 从其他特派团转移给联合国卢旺达援助团(联卢援助团)或被返回的特遣队丢弃的破旧无法使用的车辆共142台。委员会建议, 从清理结束特派团向正在开展活动的特派团转移财产之前进行适当的评价, 以避免转移无法使用的财产, 给本组织造成额外支出(A/51/5(第二卷), 第二节, 第187—191、227-228和254段)。

### 方案管理

39. 在联合国, 次级方案自我评价次数一直在减少, 而与前一时期相比, 本中期

计划期间深入评价次数预期不会大幅度增加,尽管评价周期已经缩短。1992--1993年和1994--1995年期间,一些部未对其次级方案进行任何正式自我评价。委员会就提高联合国组织的方案规划、监测和评价的质量提出了建议(A/51/5(第一卷),第二节,第269-272段)。

40. 在难民专员办事处一些情况下,由于对可供使用的资金、难民人数及其需求估计不准,方案规划有缺陷。例如,几个外地办事处执行的方案和项目,选择执行项目的筹备工作和计划不充分,选择受益人的根据未适当整理成文,工作计划未编写。同样,与执行伙伴签署的副协定未列执行情况指标的情况也很普遍。在一些情况下,外地办事处与执行伙伴签署副协定方面总是拖延,而在另外一些情况下,向受益人提供援助受到拖延。委员会注意到,坦桑尼亚联合共和国的一个执行伙伴的项目执行有几个缺陷,导致方案执行没有效率,而且1995年期间可能向难民专员办事处多支付大约400 000美元(A/51/5/Add.5,第一节,第72-74和 85-94段)。

41. 委员会建议难民专员办事处审查项目的拟订和执行方面资金提供不平衡的影响。难民专员办事处还应采取步骤,改善方案规划、监测和评价,包括确定选择受益者的适当标准。此外,应对执行伙伴在执行坦桑尼亚联合共和国一个项目中的缺陷进行调查并采取补救措施,包括收回多付的款额(A/ 51/5/Add.5,第一节,第74、77和 94段)。

42. 在环境规划署,政策框架尚未清楚地确定,以说明环境规划署与执行伙伴在项目拟订和方案管理中的作用。此外,区域办事处的作用也没有清楚地界定。方案规划的拖延已造成1994—1995两年期项目的起动相应拖延。委员会还指出项目支出总体情况不平衡,相当数量的项目被认可在接近两年期期末时执行。环境规划署项目的监测程序完善,但项目评价制度需大大改进。委员会建议改善环境规划署项目拟订、方案规划、监测和执行,包括有必要审查目前自上而下的规划制度的利弊及其对项目执行的影响(A/51/5/Add.6,第二节,第41-47段)。

43. 近东救济工程处格勒巴灌溉技术项目的执行未遵循工程处方案管理程序,

结果项目在项目设计、支出监测与控制、捐助者报告方面存在若干缺陷。由于近东救济工程处、受益者和主要捐助者之间在项目规划中协商和协调不够,因此造成一些缺点,例如高估或低估了资源,可行性研究不充分,某些执行中项目的未来可持续性令人怀疑。工作人员更替频繁,执行时间表不现实,以及征地方面遇到困难等因素对项目执行效率造成不利影响。此外,与一个主要捐助者达成的协议要求近东救济工程处在支付认捐款之前垫付项目资金,主要由于拖延执行造成偿还过程缓慢,这可能会对普通基金的现金流动产生严重影响(A/51/5/Add.3,第二节,第67-70段)。

44. 委员会建议近东救济工程处保证严格遵守有关接受、付款和项目资金报告的管理程序,使捐助者确信能够有效利用其捐款。此外,对于通过双边合作正在拟订的项目,近东救济工程处应从一开始就参与规划过程,在拟订可行的项目计划和现实的执行时间表方面提供必要的专门知识,以加速项目执行的速度。为改进规划,充分考虑可持续性,工程处应在工程处、受益者和主要捐助者之间建立不断协商和协调的有效制度(A/51/5/Add.3,第二节,第54和63段)。

45. 在联合国生境和人类住区基金会,项目规划和项目设计的缺陷造成工期拖延和超支。这些缺陷包括对项目投入的估计不准,对项目各构成部分的预算拨款不平衡,没有清楚地确定项目目标,对技术援助工作方案的估计不现实。项目协调效率低,工作计划不充分,拖延签署项目协定,技术援助与国内工作人员的能力不配套,这些都造成项目执行的拖延。委员会建议改进方案规划、项目设计和项目执行(A/51/5/Add.8,第二节,第60-65和69段)。

46. 联合国大学尚未采用正式和得到广泛理解的项目选择和批准制度。项目完成方面也有拖延。此外,现有评价程序不适当,因为不能在目标、及时性、专业人力资源的利用和预算费用方面充分评价项目的产出(A/51/5(第四卷),第二节,第39和43-47段)。

47. 在儿童基金会,许多受援国不能履行基本工作协定规定的基本义务,使人对能否实现可持续性和能力建设的目标产生怀疑。儿童基金会可以考虑开展合作研

究,特别是在不同地理区域的方案部门,以确定十年目标中完成的项目有多少证实具有可持续性并促进了能力建设(A/51/5/Add.2,第二节,第58段)。

### 技术合作项目的管理

48. 关于开发计划署在技术合作项目管理中的作用,委员会建议开发计划署确定关于政府管理和交付国家执行项目的标准。国别办事处应与各国政府一起,对照这些标准,评估各国政府的现有能力。此外,开发计划署应经政府同意,拟订旨在消除政府能力上存在的差距或缺陷的项目,以使之达到标准。开发计划署还应再次强调有必要评估政府进行国家执行项目的能力,并确定一项评价战略,以全面评估国家执行项目的进展和成就(A/51/5/Add.1,第二节,第150-159段)。

49. 人口基金没有全面评估需要采取什么措施,以帮助国家机构实现自足,并能有效地执行项目。此外,人口基金也没有制定采取国家执行比率战略指标,其执行将仍是有选择和渐进的。委员会发现,外地办事处没有适当评估国家执行机关的行政、财政和技术能力,拟定项目时也没有考虑存在的任何缺陷。一些得到审查的项目没有清楚地说明这些项目如何实现人口基金的总体目标或区域间方案的目标。大多数受到审查的项目没有清楚订定可测量的产出,因此难以确定是否正在实现目标。委员会注意到人口基金正在解决这些问题(A/51/5/Add.7,第二节,第112-122段)。

50. 发展支助和管理事务部现有的资源数额继续在下降,部分原因是国家执行迅速增加。由于项目活动执行率下降,方案支助收入水平也下降了。项目执行率低,部分原因是项目活动规划和监测不善,缺乏实地工作,工作方法和程序效率低。发展支管部不能迅速缩小规模突出表明,将来需要更具灵活性的工作人员资源。没有什么证据表明缩小规模得到明确的战略管理。因此,加上技术工作人员大幅度削减,发展支管部改善方案执行和开创新业务的能力受到影响(A/51/5(第一卷),第二节,第240-243段)。

## 人力资源管理

### 顾问

51. 聘用顾问的职权范围并非一向得到充分详细的说明(联合国日内瓦办事处、发展支助和管理事务部、人口基金和联合国国际药物管制规划署)。这有损于本组织控制和监测合同的能力,以及确定顾问是否已实现在质量和费用方面的目标的能力。委员会建议更准确地拟订顾问的职权范围,包括各项目标、指标和提交产出的日期,以提高获得良好费用效率的可能性(A/51/5(第一卷),第二节,第158-161段;A/51/5/Add.7,第二节,第127-128段;A/51/5/Add.9,第二节,第25段)。

52. 在联合国总部,受雇的顾问中近80%来自12个发达国家。大约4个发达国家占发展支管部1994年签发的所有合同的47%。在环境规划署,两个国家占了两年期内任命的顾问的27%。联合国大学也没有采取有效措施,按照其《章程》以及理事会通过的政策,从发展中国家吸引更多的应聘人员和研究人员。此外,在联合国总部、联合国日内瓦办事处、联合国维也纳办事处和环境规划署进行考查的很多情况下,仅有一名应聘人员获得考虑。委员会建议确定适当的准则,用以从更广的地理基础上选用顾问,在考虑单一应聘人员的基础上进行选用工作的做法不应鼓励(A/51/5(第一卷)),第二节,第162-166段以及第173-174段;A/51/5/Add.6,第二节,第83段;A/51/5(第四卷)第二节,第59-61段)。

53. 发展支管部支付给顾问的报酬水平比类似的组织所支付的高30%至35%。环境规划署确定顾问报酬的依据也不透明。委员会建议使征聘干事获得更好的机会查阅有关顾问费用的类似资料,并建议记录确定顾问报酬的依据(A/51/5(第一卷)),第二节,第185段(A/51/5/Add.6,第二节,第84段)。

54. 委员会注意到顾问名册没有得到妥善维持也没有经常使用。例如在人口基金,委员会发现1994-1995两年期使用的顾问中有77%没有列入名册,也没有维持名册

的正式指导方针。在贸易中心,没有不断地更新顾问名册以显示以前的评估和经验以及诸如技术技能和使用语言等关键资料;并将一贯不提供最新个人简历的那些顾问从记录上除名。环境规划署也存在类似的情况。委员会建议更多地使用顾问名册,并以最新资料维持这些名册(A/51/5/Add.6,第二节,第81-83段;A/51/5(第三卷),第二节,第62-64段;A/51/5/Add.7,第二节,第130-132段)。

### 训练

55. 委员会注意到必须改善训练的一些情况。例如,外地特派团和军事特遣队的某些总行政干事没有遵守规定的采购程序。此外在联保部队,由于训练有素的人员短缺,一些工作人员被安置在他们没有什么经验的职位上;类似的情况是对联合国程序和政策没有充分的训练和知识的当地工作人员有时也被安置在负责的职位上。为了提高由采购问题高级别专家组建议的训练方案的效率,委员会建议扩大该方案,使其包括特派团涉及采购程序的军事后勤人员和其它人员(A/51/5(第二卷),第二节,第158-159段)。

56. 在难民专员办事处,虽然政府和非政府组织进行的训练方案的数目以及受训人员的人数有了大量的增加,但在与难民专员办事处业务需求密切有关的领域内仍然有着增加训练项目数目的余地(A/51/5/Add.5,第二节,第122段)。

57. 联合国大学/世界发展经济学研究所没有按照其规约的要求,充分重视特别是来自发展中国家的青年学者的训练工作。联合国大学及其各研究所应制订长期的训练战略,向来自发展中国家的青年学者提供适当的训练(A/51/5(第四卷),第二节,第52段)。

## 预算假设和执行情况报告

### 预算假设

58. 在联合国方案预算编制工作中,每年年底使用各种货币的最新可用汇率计



算标准费用表;但用以预测业务汇率的平均法(曾使用在1992-1993年初步概率和1990-1991年订正概算之中)已证明更为准确。此外,反映在用于非员额项目的消费价格指数之中的预测通货膨胀率的做法具有某些局限性,因为诸如电子数据处理设备的主要项目的需求/供应参数与用以衡量消费价格指数的项目不同。此外,由于不同工作地点的实际出缺率变化范围很广,而且每名员额的标准费用就其工作地点差价调整数和可归属一般人事费的百分数而言各不相同,委员会认为采用统一的出缺率来编制人事费用的概算可能会造成很高的不准确性(A/51/5(第一卷),第二节,第109-112段)。

59. 委员会建议有关业务汇率的预算假设以平均法为基础,而非员额项目的通货膨胀率的依据应为与通常由工作地点采购的一整套货物和服务有关的价格趋势(A/51/5(第一卷),第二节,第109-112段)。

60. 在开发计划署,委员会建议对国别办事处的活动进行工作计量,以协助开发计划署加强其在地方一级的预算编制进程,为国别办事处提供基准数据,并协助编制标准的执行情况指标(A/51/5/Add.1,第二节,第168段)。

61. 难民专员办事处采用的预算编制程序没有规定在外地办事处预算方面重新计算用于通货膨胀和汇率的费用。计算出缺系数的方法也不准确。委员会建议通货膨胀增值系数和汇率变化列入主要支出中心的外地办事处预算方面。此外,计算出缺系数的方法也需加以改进;财务和管理资料系统应加以修改,以便分别存录一般事务人员和专业工作人员的一般人事费的百分比(A/51/5/Add.5,第一节,第58-65段)。

62. 委员会认为,对环境规划署从捐助获得的收入的估计数并不实际,并认为为编制预算目的而对汇率变化和出缺系数的估计需加以改进。委员会建议环境规划署对自愿捐助作出较为实际的估计。此外,应改进预算假设,采用平均法来估计汇率和不同地方的出缺率(A/51/5/Add.6,第二节,第36-39段)。

63. 在儿童基金会,执行情况报告中可用于在预算拨款和订正资源的具体时期

内的汇率造成了少报资源需求的情况。委员会建议可根据上一年的平均实际汇率进行汇率预测(A/51/5/Add.2, 第二节, 第81段)。

#### 预算执行情况报告

64. 在联合国,委员会认为为了向有关的立法机构提供更为准确更为可靠的资料,应修改向大会提交的预算执行情况报告,以便将更接近于两年期末的实际开支趋势和执行情况包括在内。委员会还建议第二份预算执行情况报告载列两年期前21个月的实际开支数字以及剩余三个月的开支预测(A/51/5(第一卷), 第二节, 第121-123段)。

65. 委员会建议药物管制署考虑提交一份执行情况报告,其中表明两年期内在其活动方面的实际工作量,并包括一份以数量表示的在所有活动的任务和目标方面所取得的成绩摘要(A/51/5/Add.9, 第二节, 第33段)。

#### 内部审计

66. 委员会根据大会1995年12月23日第50/204A号决议第7段的要求在若干组织内对内部审计进行了横向审查,该决议请委员会采取后续行动,并就委员会先前在其1990-1991两年期的报告中汇报的内部审计工作中的缺点提出报告。

67. 在其最近的审查之后,委员会建议在审计和管理咨询司的内部监督事务厅中扩大难民专员办事处国别方案的内部审计范围,以期缩短审计周期,并更经常地将风险率高的活动包括在内。此外,应使审计活动的数据基更为全面,以确保将所有审计以及有关的活动和可得资源包括在内,并应制订一项适当的中期审计计划。委员会进一步建议审查前一个时期所有的审计建议,以查明更为重要和有关的问题,并对其采取后续行动(A/51/5(第一卷), 第二节, 第65、73和75-78段)。

68. 在开发计划署的审计和管理审查司,所有的审计部门都应编制长期审计计划,明确涉及其审计领域的建议,以及任何因此引起的必要的资源变化。在制订其计划时,审计和管理审查司应评估和记录建议中的工作所涉资源问题和所需的技能,同

时考虑到各种特别的要求,并应明确地以文件记载用以选择审查议定主题的标准,它应包括建议的审计的实质性,已知和潜在的危险以及及时性。审计和管理审查司还应建立标准的文件资料,明确规定所进行的审计程序,以及各项调查结果和结论;它还应更新其载有受审计者基本资料的永久性档案。此外,审计和管理审查司应编制一些程序,对开发计划署和项目事务厅回应内部审计建议的行动采取后续行动(A/51/5/Add.1,第二节,第223-230和第235-237段)。

69. 委员会注意到在儿童基金会,内部审计仍然缺乏足够的工作人员资源来实现其三年滚进工作计划及其1995年计划的审计范围。委员会注意到执行局现已核准内部审计处的额外专业人员员额。此外,审计建议的执行工作遭到了延误。委员会建议内部审计委员会为审计建议的执行工作确定时间范围(A/51/5/Add.2,第二节,第100和103段)。

#### 舞弊和认定舞弊的案件

70. 委员会获得了1994-1995年期间为六个组织所查知的148个舞弊或认定舞弊的案件的资料,这些案件涉及的总额为3 171 869美元。在这一金额中,已收回约612 544美元;这些案件涉及工作人员和非工作人员。对一些工作人员采取了立即开除的纪律惩罚行动,另一些案件则尚在调查之中。

加纳审计长

奥塞·图图·普伦佩(签名)

大不列颠及北爱尔兰联合王国

主计长兼审计长

约翰·布恩爵士(签名)

印度主计长兼审计长

维贾伊·克里希纳·什安格鲁(签名)

## 附录

### 1995年12月31日终了的财政期间

#### 提出报告的组织名单

联合国<sup>a</sup>

联合国维持和平行动<sup>b</sup>

国际贸易中心<sup>c</sup>

联合国大学<sup>d</sup>

联合国开发计划署<sup>e</sup>

联合国儿童基金会<sup>f</sup>

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处<sup>g</sup>

联合国训练研究所<sup>h</sup>

由联合国难民事务高级专员管理的自愿基金<sup>i</sup>

联合国环境规划署<sup>j</sup>

联合国人口基金<sup>k</sup>

联合国生境和人类住区基金会(生境基金会)包括联合国人类住区会议<sup>l</sup>

联合国药物管制规划署<sup>m</sup>

联合国项目事务厅<sup>n</sup>

委员会还审查了联合国合办工作人员养恤基金的帐目,对其进行的审计报告将纳入联合国工作人员养恤基金委员会的报告之中。

---

注

- <sup>a</sup> 《大会正式记录,第五十一届会议,补编第5号》(A/51/5),第一卷。
- <sup>b</sup> 同上,《补编第5号》(A/51/5),第二卷。
- <sup>c</sup> 同上,《补编第5号》(A/51/5),第三卷。
- <sup>d</sup> 同上,《补编第5号》(A/51/5),第四卷。
- <sup>e</sup> 同上,《补编第5A号》(A/51/5/Add.1)。
- <sup>f</sup> 同上,《补编第5B号》(A/51/5/Add.2)。
- <sup>g</sup> 同上,《补编第5C号》(A/51/5/Add.3)。
- <sup>h</sup> 同上,《补编第5D号》(A/51/5/Add.4)。
- <sup>i</sup> 同上,《补编第5E号》(A/51/5/Add.5)。
- <sup>j</sup> 同上,《补编第5F号》(A/51/5/Add.6)。
- <sup>k</sup> 同上,《补编第5G号》(A/51/5/Add.7)。
- <sup>l</sup> 同上,《补编第5H号》(A/51/5/Add.8)。
- <sup>m</sup> 同上,《补编第5I号》(A/51/5/Add.9)。
- <sup>n</sup> 同上,《补编第5J号》(A/51/5/Add.10)。

- - - - -