

联合国项目事务厅
1995 年 12 月 31 日终了的两年期
财务报告和审定财务报表以及
审计委员会的报告

大 会

正式记录：第五十一届会议
补编第 5J 号(A/51/5/Add.10)



联合国 · 1996 年，纽约

说 明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

〔原件：英文〕

〔1996年8月16日〕

目 录

	页次
送文和证明函.....	iv
一、1995年12月31日终了的年度财务报告	1
二、审计委员会的报告.....	8
三、审计意见.....	40
四、1995年12月31日终了的年度财务报表	41
<u>报表一</u> 、1995年12月31日终了的年度收支报表，附1994年12月31 日终了的年度比数数字	42
<u>报表二</u> 、截至1995年12月31日为止的资产负债表	43
帐目附表	
附表1. 1995年12月31日终了的年度项目支出和支助费用，附1994年 12月31日终了的年度比较数字	44
附表2. 1994—1995两年期订正概算和1995年12月31日终了的两年 期支出	45
附表3. 累积未动用收入	46
财务报表的说明.....	47

送文和证明函

纽约

联合国

审计委员会主席

阁下：

谨按照财务条例第 11.3 条的规定，送上经我们核可的联合国项目事务厅（项目事务厅）1995 年 12 月 31 日终了的年度财务报表。

这些财务报表的副本也同时递送行政和预算问题咨询委员会。

我们作为下列签署人确认：

—— 管理当局对本报告所载财务资料的完整性及客观性负责；

—— 财务报表是按照联合国系统会计标准编制的，并包括以管理部门的最佳估计与判断为依据的某些数额；

—— 既定的会计程序和有关的内部制度提供了合理的保证，保证资产得到保障，帐目和帐簿正确反映所有会计事务，并由具有适当职责分工的合格人员来执行政策和程序。项目事务厅的内部审计师不断审查会计和控制制度；

—— 管理部门为联合国审计委员会和项目事务厅内部审计师提供了充分和自由查阅全部会计帐册和财务记录的方便。

—— 管理部门审查了联合国审计委员会和项目事务厅内部审计师的建议。根据这些建议酌情实施或修订了控制程序。

我们各自证明，尽我们所知、所取得的资料 and 所坚持信念而言，所有实质性会计事项均已适当记入会计帐册并适当反映在所附财务报表内。

顺致最崇高的敬意。

联合国项目事务厅

执行主任

莱因哈特·赫姆基（签名）

财务及行政司

助理司长

内斯托尔·玛尔马尼约（签名）

1996 年 6 月 21 日

纽约

联合国大会主席

阁下：

我荣幸地向您递交由联合国项目事务厅执行主任提交的该厅 1995 年 12 月 31 日终了的年度财务报表。这些报表业经审核并附审计委员会的审计意见。

此外，谨奉上审计委员会审核上述决算的报告。

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

一、1995 年 12 月 31 日终了的年度财务报告

1. 执行主任荣幸地提交 1995 年 12 月 31 日终了的年度财务报告, 连同联合国项目事务厅 (项目事务厅) 1995 年 12 月 31 日终了的年度的审定财务报告和审计委员会的报告。这是依照项目事务厅财务条例的规定提交的。财务报表包括两个报表和三个附表, 附有作为财务报表组成部分的说明, 并涵盖由执行主任负责掌管的所有基金。

项目事务厅简史

2. 1994 年 12 月 31 日以前, 项目事务处 (项目处) 是联合国开发计划署 (开发计划署) 的一部分。按此, 1994 年 12 月 31 日以前各时期的项目事务处财务活动均由开发计划署报告。

3. 1994 年 6 月 9 日开发计划署执行局在其第 94/12 号决定中确认项目处需要自筹经费, 并建议大会以不建立新机构的形式将项目事务处变成一个独立可辨认的实体。

4. 在上述建议后, 大会在 1994 年 9 月 19 日第 48/501 号决定中决定联合国项目事务厅 (项目事务厅) 应成为一个独立可辨认的实体。随后并经执行局 1994 年 10 月 10 日第 94/32 号决定授权, 项目事务厅作为联合国发展系统内的一个自筹经费的实体于 1995 年 1 月 1 日开始运作。

5. 1995 年 1 月 10 日, 执行局在其第 95/1 号决定中, 核可了载于 DP/1995/7/Add.1 号文件作为开发计划署财务条例和细则附件的项目事务厅财务条例。项目事务厅按照其财务条例, 就以下方面保持单独的会计帐册和其他财务记录:

(a) 项目事务厅帐户, 项目事务厅的全部服务收入均贷记该帐户, 而项目事务厅的所有业务费用均从该帐户中支付;

(b) 项目事务厅活动所需的单独特别帐户以查明、经营和管理由供资来源委托项目事务厅负责的资金。

会计实务和政策

财务条例和细则

6. 如上所述,从1995年1月1日起项目事务厅成立生效。因此,这些报表是项目事务厅的第一批财务报表。它们是按照项目事务厅财务条例和经适当变通后适用于项目事务厅的开发计划署财务细则编制的。

财务报表的编排

7. 财务报表是按照联合国系统的共同会计准则编制的,并充分考虑到项目事务厅是个自筹经费的单位这一事实,即它的行政支出完全由它挣得的收入来支付。

8. 项目事务厅于1995年1月1日成立生效,在1994年既无资产也无负债。因此,无法编制财务状况变动表,也无法在资产负债表中提供与1994年的比较数字。今后的所有财务报表将提供这种资料。然而,在收入和支出表及有关附表中提供了1994年的比较数字,因为经执行局第95/31号决定核可的项目事务厅订正概算涵盖了1994—1995两年期。

会计政策

9. 财务报表说明一提供了编制财务报表所应用的重要会计政策提要。这些会计政策同往年项目事务处作为开发计划署一部分时所应用的会计政策是一致的。

项目事务厅帐户

10. 如报表一所示,在1995年12月31日终了的年度中,项目事务厅的各种来源收入共计30,425,868美元,其行政支出达27,688,064美元。因此,1995年收入超过支出2,737,804美元。1994年的对比数字如下:收入和行政支出总额分别达28,943,091美元和27,926,628美元。因此,收入超过支出1,016,463美元。1994—1995两年期的合计数字为收入总额59,368,959美元,行政支出总额55,614,692美元。因此,在此两年期间,总收入超过总支出3,754,267美元。

项目事务厅收入

11. 1995年总收入30,425,868美元来源如下:26,623,431美元即总额的

88%来自项目实施服务；3,068,710 美元，即总额的 10%来自向国际农业发展基金（农发基金）提供的服务；683,727 美元，即总额的 2%，为利息收入；50,000 美元为向援助巴勒斯坦人民方案（援助巴勒斯坦方案）收取的会计费。

12. 同 1994 年收入 28,943,091 美元相比，项目事务厅 1995 年收入增加了 1,482,777 美元。这一增加额中有很大部分属 683,727 美元的利息收入，这是项目事务厅第一次就其累积未动用收入赚取的利息收入。在过去，这笔收入计归项目处的母体组织开发计划署。

(a) 来自项目实施的收入

13. 财务报表附表 1 提供了与项目实施有关的收入（26,623,431 美元）来源。这是项目事务厅在 1995 年挣得的全部支助费用和管理费总额，计有：12,892,460 美元，占总额的 48%来自开发计划署供资项目；1,415,313 美元，占总额的 5%来自项目事务厅作为合作机构或联系机构所提供的服务；1,234,768 美元，占总额的 5%来自联合国国际药品管制规划署（药品管制署）供资项目；5,251,227 美元，占总额的 20%来自开发计划署管理的信托基金供资项目；5,829,663 美元，占总额的 22%来自根据管理事务协定方式供资的项目的管理费。

(b) 来自农发基金贷款管理和项目监督的收入

14. 1995 年作为提供同农发基金有关的服务所得的补偿，项目事务厅共挣得 3,068,710 美元的收入，其中：2,979,896 美元来自农发基金贷款管理和项目监督；88,814 美元是为农发基金贷款资助的政府执行项目提供服务的支助费用。

15. 对农发基金的服务是根据 1995 年 9 月 20 日项目事务厅同农发基金签订的一项合作协定提供的。此前，则根据开发计划署同农发基金签订的一项类似协定提供服务。协定规定，项目事务厅是农发基金的合作机构，因此负责监督农发基金项目的实施和管理联系贷款。作为贷款管理机构，项目事务厅审查并核可各国政府提交的从农发基金保持的贷款帐户中提取资金的提款申请；作为农发基金项目实施的监督机构，项目事务厅派出项目监督团去评估项目实施状况，查明运作问题并提出需采取的纠正行动。截止 1995 年 12 月 31 日为止，项目事务厅共监督了 93 个项目，管理了 12.91 亿美元的贷款总额。

16. 在项目事务厅授权后，农发基金在 1995 年向各国政府共支付了贷款收入 1.066 亿美元。农发基金的贷款拨付不经过开发计划署或项目事务厅的帐户；也就是说它们是直接付给贷款接受国政府的，因此它们并不构成项目事务厅执行额的一部分。

(c) 其它收入

17. 1995 年间项目事务厅还有以下的其它收入：累积未动用收入的投资利息，包括业务储备金共 683,727 美元；向援助巴勒斯坦人民方案提供会计服务所得 50,000 美元。而 1994 年项目事务处只从援助巴勒斯坦人民方案获得 50,000 美元；利息收入不归于项目事务处而归于它的母体组织开发计划署。

项目事务厅的行政预算和支出

18. 执行局 1995 年 9 月 15 日第三届常会第 95/31 号决定核准了 1994—1995 两年期项目事务厅订正概算总额 5,843.9 万美元。如财务报表的报表一所示并在附表 2 中进一步说明的，项目事务厅承担的行政支出共计 5561.5 万美元，其中：1994 年 2792.7 万美元，1995 年 2768.8 万美元，剩下“未支配余额”282.4 万美元。

19. 执行局核准的概算并非拨款，项目事务厅也并未把所核准预算当作授权花费。执行局核准的预算代表了对将发生支出的最佳概算，实际支出只有当预计到年底时可得到足够收入时才予以支付。

业务储备金

20. 如执行局所决定的，设立业务储备金的初始金额为 680 万美元。这一金额应由执行局根据执行主任提出的建议进行修订。1995 年未利用过业务储备金的任何资金。

惠赠款与注销现金和应收帐款

21. 1995 年无任何惠赠款，也未注销过现金或应收帐款。

特别帐户

22. 按财务条例规定，项目事务厅为识别、经营和管理委托给它负责的资金保

持单独的“特别帐户”，即记录委托给项目事务厅负责执行的项目预算（项目事务厅业务量）、项目支出（项目执行额）、以及从实施这类项目中获得的支助费用和管理费（项目事务厅收入）。

项目事务厅业务量

23. “项目事务厅业务量”由项目事务厅接受实施的所有项目和它们的预算总值组成。由于接受实施新的项目以及修订现有项目预算以使之反映实际年支出（强制性修订）或使之符合不断变化的情况所决定的现实水平，项目事务厅业务量的价值随之经常变化。

24. 项目预算按年度和按供资来源记录在资金管制系统中。为了识别和便于提出报告，现在把由开发计划署，或管理事务协定或其他方面（药品管制署和信托基金）供资的项目预算价值概列如下。

25. 截至 1996 年 3 月 31 日为止，项目事务厅的业务量包括：

表 1 项目事务厅业务量
(千美元)

资金来源	1995	1996	1997	将来年份	业务量 总额	所占总额 百分比
开发计划署	219 153	155 958	32 809	12 827	420 747	35.3
其它(药品管制署和 信托基金)	160 418	90 613	18 791	8 872	278 694	23.4
管理事务协定	197 615	204 441	41 569	49 199	492 824	41.3
共计	577 186 ^a	451 012	93 169	70 898	1 192 265	100.0

^a 在进行“强制性修订”以反映 1995 年实际支出之前。

26. 如上所示，根据管理事务协定方式供资的项目预算占总额的 41.3%，现居项目事务厅业务量的多数；开发计划署供资项目居第二位，而信托基金供资项目则居

第三位。这是个非常重要的趋势，而且在可预见的将来这种趋势似乎还会继续下去。由于开发计划署表示将每年逐步大量增加国家执行项目的支出，预计这一供资来源在项目事务厅业务量总额中所占百分比可能会进一步下降。在项目事务厅的业务量中，开发计划署供资项目的逐渐减少，已被信托基金供资的项目预算和根据管理事务协定方式供资的项目预算的增加所抵销。

项目支出（项目事务厅执行额）

27. 在1995年12月31日终了的年度中，项目事务厅的项目支出（扣除支助费用和管理费后净额）共计382,924,263美元。同1994年项目支出共计385,787,194美元相比，1995年项目事务厅执行额减少了2,862,931美元。然而，必须指出的是，由日本政府供资的管理事务协定项目有33份定购单，总金额21,834,428美元，是在1996年1月第一个星期发出的。如果这些定购单在1995年12月31日或之前发出，当时已完成了发出定购单的一切必要准备工作（指标、评价、提交采购审查和咨询委员会，由首席采购官核准等），则1995年12月31日终了的年度的项目支出总额就将是404,758,691美元，即比1994年多18,971,497美元。

项目事务厅业务量、行政支出和收入的预测

28. 在题为“1994—1995两年期订正概算和1996—1997两年期概算”的DP/1995/60号文件中，执行主任向执行局报告说1993和1994年底项目事务处的业务量价值达到约10亿美元，而且他认为，项目事务处已达到稳定水平。执行主任还说，他认为在可预见的将来不会有很大增长，也就是说，他预计1995、1996和1997年底项目事务厅的业务量也将达到大约10亿美元，而这一总数的约60%为当年预算。

29. 表1中提供的资料证实了执行主任关于1995年的预测。根据该同一资料，当前1996年的业务量如下：

	(千美元)
1995 年预算总额 (强制性修订之前)	577 186 美元
扣除: 项目执行额—1995 (根据财务报表附表 1)	<u>(382 924)</u>
未动用预算—1995 (重新安排到 1996 和 1997 年)	<u>194 262</u>
1996 年预算总额 (已被接受并记入资金管制系统)	451 012
加: 未动用 1995 年预算的 80% (194,262×0.80) ^a	<u>155 410</u>
1996 年 3 月 31 日已有可供使用的 1996 年预算总额	<u>606 422</u>

^a 根据往年的经验, 未动用资金的大约 80% “重新安排” 到下一年, 20% 则重新安排到再下一年。

30. 从上文可以看出, 1996 年的预算已足以维持项目事务厅目前的活动水平。已接受的项目预算加上那些预计将被项目事务厅接受在 1996 年 4 月到 1997 年 12 月间实施的项目预算 (约 5 亿美元) 表明 DP/1995/60 号文件中所作支持本两年期概算的预测仍然有效。

二、审计委员会的报告

导 言

1. 审计委员会按照大会 1946 年 12 月 7 日第 74 (I) 号决议和联合国项目事务厅（项目事务厅）财务条例第十二条，审计了联合国项目事务厅 1995 年 1 月 1 日至 1995 年 12 月 31 日期间的财务报表。委员会是按照联合国财务条例和细则第十二条及其附件以及联合国、各专门机构和国际原子能机构的外聘审计团所采用的共同审计标准进行审计的。这些标准要求审计委员会计划和进行审计，以对财务报表是否无重大虚报获得合理保证。

2. 项目事务厅是作为一个自筹经费的业务实体于 1995 年 1 月 1 日成立的。因此项目事务厅就这第一个报告期编制了 1995 年 12 月 31 日终了的一年期财务报表。项目事务厅 1994 年的业务活动结果则作为联合国开发计划署（开发计划署）财务报表的一部分予以报告。

审计目标和方法

3. 委员会的审计工作包括以抽查方式审查支持财务报表中的数额和表述的证据。委员会的审查是基于对项目事务厅会计制度 and 管理的评估以及一次抽查，在这次抽查中财务报表的所有方面都要接受直接对会计事项的实质性检查。审计工作还包括对管理部门所采用的会计原则和所作重要估计的评估，以及评价财务报表的整个编排方式。委员会在纽约项目事务厅总部进行审查，并认为它的审计方法为它的审计意见奠定了合理基础。财务报表由项目事务厅管理部门负责，而委员会的责任则是根据审计结果就财务报表是否适当地表述了项目事务厅截至 1995 年 12 月 31 日为止的财政状况提出意见。

4. 委员会的审查包括一项全面审查以及它认为当时情况下必要的对会计记录和其它支持性证据的抽查。这些审计程序主要是为了对项目事务厅的财务报表形成意见。

5. 除了审计帐目和财务事项外，委员会还根据联合国财务条例第 12 条第 5 款

进行了审查。审查主要涉及财务程序的效率、内部财务管制以及一般地涉及项目事务厅行政和管理工作。委员会审查以下方面：

- (a) 业务规划和发展；
- (b) 任用和管理咨询服务；及
- (c) 定价和成本控制。

6. 委员会的主要结论和建议见第 9 至 12 段。第 13 至 35 段概述了委员会通过工作得出的主要调查结果。详细的调查结果载于第 36 至 140 段。

就以前给大会报告中的建议所采取的行动

7. 作为对开发计划署 1993 年 12 月 31 日终了的两年期财务报表的审计结果，委员会提出了若干项有关当时作为开发计划署一部分的项目事务处活动的建议。委员会审查了项目事务厅为对这些建议作出反应根据大会 1992 年 12 月 23 日第 47/211 号决议的要求所采取的措施。虽然项目事务厅对委员会的建议作出了积极反应，项目事务厅仍然需要注意它的顾问名册，用文件记录对顾问的选择，并通过为采购审查和咨询委员会任用外部采购专家来加强该委员会。项目事务厅所采取行动的详情连同审计委员会的意见，载于本报告附件。

总的结果

8. 委员会的审查表明没有发现任何被认为对整个财务报表的准确性或完整性有实质影响的缺点或错误。按照正常程序，委员会在给项目事务厅的管理信件中记录了重要的调查结果。所有这些事项都未影响委员会对项目事务厅这个期间的财务报表和附表的意见。

结论和建议

财务事项

9. 委员会查明了仍有改善财务管制余地的三个领域并建议项目的事务厅：

- (a) 向执行局报告关于最后完成其新的专用财务细则方面取得的进展情况并列出将该细则提交执行局核准的时间表（见第 39 段）；
- (b) 向核证人发出进一步的指导以说明只有在财务期间签署和发出的定购单或

合同才是该期间的有效债务（见第 41 段）；和

（c）严格按照预算来监督实际支出以避免超支的高发生率（见第 43 段）。

管理问题

业务规划和发展

10. 委员会认为，项目事务厅制订一项年度业务计划的首倡行动是建立新组织的一个重要步骤。然而，委员会查明了有改进业务计划余地的几个领域，并建议项目事务厅：

（a）在业务计划中确定现实的目标并考虑从事所计划任务的费用和利益（见第 56 段）；

（b）评估其业务是构成变化对其财务状况可能产生的潜在影响，并确定反映其差别收入率的财务指标（见第 59 段）；

（c）在今后的业务计划中，确定各项任务的优先次序以确保对这些任务按其各自对组织的重要性予以执行（第 61 段）；

（d）制定对取得成功的适当衡量尺度和现行活动业绩基准以评估其业务计划对服务质量和客户关系的影响（见第 67 段）；及

（e）编制一项评价战略（见第 70 段）。

任用和管理咨询服务

11. 委员会认为项目事务厅需要改善其任用和管理咨询服务和做法。委员会建议项目事务厅：

（a）定期审查重复聘用的范围以确保它在选定各个顾问和咨询公司方面进行了充分的选择（见第 84 段）；

（b）从事定期分析以查明最需要的专门技术和供应方面的任何不足，以便在可能分派任务之前预先登记拥有所需技术的个人与企业（见第 88 段）；

（c）甄选并酌情在顾问名册上登记那些其详细情况尚未登入名册的候选人；确保全体工作人员都受过使用名册的充分培训；调查向项目事务厅吉隆坡办事处提供名册的可能性（见第 102 段），及

(d) 审查咨询服务的现行市场费率以便用作规定收费的基准，颁布新的指导方针以确保工作人员在确定收费方面保持一致性和透明度（见第 103 段）。

定价和成本控制

12. 委员会认为项目事务厅必须加强和改进其定价和成本控制措施。委员会建议项目事务厅：

(a) 建立一项工作量评估和成本核算制度（见第 119 段）；

(b) 修订计算管理事务协定费用的基数以更准确地反映现行成本（见第 123 段）；

(c) 同开发计划署订立一项正式协定，由各国别办事处向项目事务厅提供其估计成本的细目以证明外地的管理事务协定活动（见第 128 段）；

(d) 作为项目接受过程的一部分，评估和用文件记录执行一个项目的成本是否可能由有关客户所规定或同意的费用或收费来偿付（见第 131 段）；

(e) 评估年盈余和累积未动用资金的水平以确定符合其业务目标的合理水平（见第 139 段）。

结论摘要

财务事项

财务条例和细则

13. 项目事务厅在其自己的财务细则定稿前，继续适用开发计划署的财务细则（见第 38 和 39 段）。

审查未清偿债务

14. 尽管开发计划署财务司作了阐明，有些核证人继续错误解释举债的标准（见第 40 和 41 段）。

项目的财务监督

15. 在 46 个项目中，项目事务厅超预算 50000 美元以上，而在另外 24 个项目中，超支 5000 美元而无任何核准的预算（见第 42 和 43 段）。

管理问题

业务规划和发展

16. 业务计划的规模。1995 年业务计划的规模一开始就是雄心勃勃的，这同其他因素加在一起，减少了项目事务厅全面执行计划的机会（见第 53 和 54 段）。

17. 项目事务厅并未确定执行最后计划所需资源水平。它未考虑获得这些资源可能性也未评估各项任务是否向组织提供了现金价值（第 55 和 56 段）。

18. 财务指标。项目事务厅为自己规定了审慎的 1995 年财务指标。然而，项目事务厅在它的业务计划或财务指标中并未反映出不同收入率的重要意义（见第 57—59 段）。

19. 业务计划的执行。项目事务厅并未为业务计划的各项任务确定优先次序（见第 60 和 61 段）。

20. 业务计划的监测。项目事务厅忽略了向管理协调委员会报告关于执行计划所规定某些主要任务方面的进展情况（见第 62 段）。

21. 进展和成就。虽然项目事务厅业务计划的许多任务到 1995 年 12 月已取得了进展，但是它仅完成了 57 项任务中的 9 项，有 22 项任务尚未开始工作（见第 63—66 段）。

22. 成就评价。中间产出例如行动计划和报告，并未为评价业务计划对项目事务厅服务质量或客户关系的影响奠定合适基础。项目事务厅没有制订出可据以衡量其成就的当前业绩基准（见第 67 和 68 段）。

23. 项目事务厅未制订评价战略以评估业务计划对项目事务厅业绩的影响（第 69—71 段）。

任用和管理咨询服务

24. 公开竞争的程度。1994 和 1995 年间，重复征聘顾问和咨询公司的数量很大。在所审查的全部案例中，没有证据表明项目处/项目事务厅鉴别和审议过各个顾问职务的备选候选人。然而，有明确证据表明对于委员会审查过的所有咨询公司的合同都已鉴别和审议过备选方案（见第 77—84 段）。

25. 评估对咨询专业特长的供求。顾问名册不包含能使项目事务厅根据顾问的

专业特长对其进行分类的编码系统。此外，项目事务厅未进行过需求分析以查明所需咨询专业特长类型（见第 85—88 段）。

26. 甄选顾问。甄选各顾问以便登记在顾问名册上的工作有不足之处（见第 89—92 段）。

27. 编制公司名册。在关于编制新的公司名册的合同和项目管理方面存在缺点，这就大大延误了名册的实施（见第 93—96 段）。

28. 顾问名册的利用。顾问名册利用不足，而且在实行了 18 个月之后，名册还没有形成制度（见第 97—102 段）。

29. 费用的确定。在如何确定咨询任务费用方面还需有更大的透明度（见第 103 段）。

30. 评价咨询业绩。在咨询评价中，项目事务厅并未把重点放在有关顾问业绩和对实现项目的贡献等重要问题上，也未系统地评价顾问的业绩。此外，项目事务厅未为咨询公司制订任何评价程序（见第 104—107 段）。

定价和成本控制

31. 工作量评估和成本核算制度。项目事务厅的工作量评估制度有缺陷。此外，在工作量和成本计算与项目事务厅服务的预计收费和费用之间没有明确联系（见第 113—121 段）。

32. 管理事务协定的费用。计算管理事务协定费用的基础需要更新。此外，项目事务厅为在外地提供的服务而付给开发计划署国别办事处的补偿款均无国别办事处预计提供这类援助所需费用细目加以证明（见第 122—129 段）。

33. 项目建议的财务审核。项目审批委员会的各次会议并未循例处理项目的预期收入能否偿付提供服务的费用问题（见第 130—132 段）。

34. 监督和控制费用。由于缺少一个记时系统，项目事务厅的成本控制安排只限于保证行政费用总额要与收入总额相当。项目事务厅未能明确证明它提供每项服务的全部成本已通过收费和费用予以收回（见第 133—137 段）。

35. 委员会指出项目事务厅未动用资金的继续积累可被视为不符合项目事务厅作为一个非盈利组织的地位及其提供有成本效益的优质服务的目标（见第 138 和

139 段)。

第一部分：财务报表

联合国系统会计标准

36. 1995 年 9 月，行政问题协商委员会代表行政协调委员会，通过了修订的联合国系统会计标准，采用了一致的财务报表编排方式。委员会同意应鼓励各组织在 1995 终了的财务期间应用这些标准。

37. 委员会评估了项目事务厅 1994—1995 两年期财务报表符合会计标准的程度。审查表明项目事务厅总的说来是符合会计标准的。

财务条例和细则

38. 1995 年 1 月，执行局核准了 DP/1995/7/Add.1 号文件所载项目事务厅财务条例。然而，项目事务厅尚未完成相关的财务细则的定稿工作，在此期间，经过适当变动后，适用开发计划署的财务细则。

39. 委员会关心的是，项目事务厅自 1995 年 1 月 1 日成为一个独立实体以来，一直在没有自己专用和全面的新财务细则的情况下运作。委员会建议项目事务厅向执行局报告财务细则的进展情况并列出将细则提交执行局核准的时间表。

审查未清偿债务

40. 重要的会计政策提要阐明了用以确定一项债务在该期间结束时是否仍然有效的标准。继委员会审查期间结束时记录的未清偿债务后，项目事务厅对一些高值债务重新分类，把它们列入它们恰当地与之有关的下一个财政期间。由于委员会在以前对项目处的审计中提出过类似的意见，开发计划署财务司阐明了它对举债的指导。虽然这已普遍地促成对举债的准则的更好了解，但是有些核证人仍然错误解释了这种指导。

41. 因此委员会建议项目事务厅向核证人发布进一步指导以阐明只有在财政期间签署和发出的定购单或合同才是该期间的有效债务。

项目的预算控制

42. 委员会注意到截至 1995 年 12 月 31 日为止，项目事务厅执行的 46 个项目，每个都超过预算 50,000 美元以上。另有 24 个项目每个超支 5000 美元，而无该年的任何核准预算。在 5 个实例中，超支是根据两年滚转预算概念在 20% 的伸缩范围内弥补的。项目事务厅解释说其余 65 个项目超支是由于预见不到的支出或应急支出造成的。

43. 委员会认为，在预算范围内执行项目是一项重要的业绩衡量尺度，特别在财政紧张时更是如此。因此委员会建议项目事务厅根据预算密切监督实际支出，以避免当前超支的高发生率。

注销现金、应收帐款和财产的损失以及惠赠款

44. 未向委员会报告任何实例。

第二部分：管理问题

业务规划和发展

导言

45. 作为一个自筹经费的组织，项目事务厅必须确保它能创造足够收入以支付其费用。这反过来又取决于项目事务厅能否对它的客户提供及时、高效和优质的服务。项目事务厅的管理部门认为新组织的长期兴盛和财政生命力应该从对该组织的迫切需要作出迅速有效的反应开始，因此制订了一项 1995 年的业务计划以便开始有关的行动。

业务优先事项和财务指标

46. 业务计划的重点主要放在预期 1995 年和 1996 年初的短期业务经营需求上。项目事务厅确定了 1995 年的三个优先事项：改进服务质量；建立和扩大与客户的关系；完成从项目处到项目事务厅的过渡。

47. 项目事务厅管理部门认为在把项目事务厅建成并保持作为能够提供其客户所期望的优质服务的财政上可行的组织方面这些优先事项是必不可少的内容。特

别是，项目事务厅把改进服务质量看作是业务战略的基石。项目事务厅也为自己确定了 1995 年的财政指标。

审查范围

48. 在这个背景下，委员会：

(a) 审查了业务计划的拟订，以评估它是否为新组织的发展提供了健全基础并找出今后应吸取的经验教训；

(b) 审查了项目事务厅如何执行计划和监测其进度；并

(c) 根据计划规定的时间表和衡量成功的尺度审查了项目事务厅取得的进展和成就。

业务计划的拟订

49. 委员会赞同项目事务厅制订一个年度业务计划的行动并认为这是新组织的一个重大前进步骤。特别是，1995 年业务计划提供了帮助项目事务厅改进它未来岁月的业务规划和发展工作的一个宝贵的参考基准。然而，委员会也查明了有关制订 1995 年计划的若干问题，这些问题是项目事务厅在未来规划活动中应予解决的。

50. 项目事务厅组织了一系列内部工作组并着手一项开发计划署驻地代表的调查以有助于查明它的服务和客户关系中最需改进的方面。工作组查明了组织、程序和人员配备方面的基本问题，而该项调查则强调了客户对项目事务厅的客户关系以及服务的及时性、质量和灵活性的关注。总之，这些活动结果证实了项目事务厅管理部门认为改进是必要的这种看法。

51. 然而，该项调查并未覆盖项目事务厅的全部客户。项目事务厅把调查表寄给开发计划署 132 名驻地代表中的 69 名。项目事务厅解释说这些国别办事处是项目事务厅在开发计划署范围内的主要客户。由于有 49 名驻地代表回答了调查表，项目事务厅获悉了 35% 的国别办事处的看法。

52. 此外，调查并未覆盖其他主要客户，诸如世界银行、国际农业发展基金（农发基金）和开发计划署的其他部分，如参与执行蒙特利尔议定书和全球环境融资的单位。由于预计今后交给项目事务厅的开发计划署主流项目的数目将会减少，项目事务厅将更加需要考虑其他客户的看法。因此，项目事务厅应继续监测它的客户基础

组成的变化并在必要时详细检查新出现的主要客户以确保未来的业务计划能处理它们所关心的问题。项目事务厅充分认识到必须使其业务计划切中客户的需要,并打算通过进行进一步的客户调查、继续并扩大它同主要客户的定期会议,并通过在它新任命的商务发展协调员的管理下改进客户关系战略,来实现这一点。

业务计划的规模

53. 1995 年业务计划的规模一开始就是雄心勃勃的,旨在处理以往多年来积压下来的问题,同时项目事务厅还谋求完成并巩固作为一个与开发计划署截然不同的新组织的地位。业务计划为它的三个优先事项分别制定了需要从事的任务的时间表。该计划共包括 57 项任务,其中 54 项任务计划于 1995 年 12 月以前完成。有些任务对该组织的运转有重大影响。项目事务厅认为有 16 项任务是必须承担的,因为它们涉及完成向项目事务厅的过渡。另外 41 项任务集中于预期的改善优质服务和建立并扩大项目事务厅同客户的关系。

54. 此外,在 1995 年期间,项目事务厅管理部门不得不把它的注意力从业务计划转向处理更为迫切的问题,诸如预测的项执行额下降。此外,项目事务厅告诉委员会组织结构改革的任务需要比计划所设想的付出更多努力,这就使得无力进行业务计划中的一些其他任务。项目事务厅认为它的结构改革是实现长期重大改进的必要基础,但是这一强调却减少了项目事务厅执行整个计划的机会。

55. 在编制业务计划过程中,项目事务厅工作人员编制了执行计划所需内部及外来资源数额的概算。他们估算计划的各部分将需要 49 个人月的内部资源和 435,000 美元的外来资源。然而,项目事务厅并未完成概算编制,也未确定执行最终计划所需资源数额。它未考虑这些资源可否获得,也未根据预期组织可得利益来评估各项任务是否提供现金价值。

56. 委员会建议项目事务厅在未来的业务计划中确定现实的目标并考虑从事业务计划任务的费用与利益以评估它们是否提供现金价值。项目事务厅同意委员会的关注,认为业务计划应该是一种生产性的有效工具,能说明所投入的资源是有正当理由的,因此已着手把这些经验教训纳入它的 1996 年业务计划中去。

财务指标

57. 项目事务厅的财政预测是基于其现有业务量结合对项目事务厅预期在1995年间吸引的业务所作预测。项目事务厅注意到,自1986年以来,项目预算和支出都呈现稳步年增长,但鉴于1993和1994年新项目价值逐步下降,它无法假设这种增长趋势会继续下去。因此,项目事务厅为1995年规定了同前几年实绩相比属审慎的财务指标,并指出指标的实现在很大程度上将取决于它在处理三项优先业务活动方面取得的成功。

58. 项目事务厅为1995年制定了七项财务指标,其中六项是相互依存的。一项指标是要实现执行总额8%的最低平均收入率,以使项目事务厅得以偿付其预计的行政费用。这是一种综合率,因为项目事务厅的收入率因不同客户和不同类型服务而异。项目事务厅就开发计划署项目收取最高费率,其收费是由开发计划署理事会核准的行政和业务事务费率所确定的。项目事务厅全部业务量的一半适用这种费率。

59. 项目事务厅在确定其全面财务指标时考虑了不同的收入率,但并未在计划中明确地把它反映出来。因此委员会建议在未来的业务计划中,项目事务厅评估其业务量构成的变化对它的财政状况可能产生的潜在影响并确定反映其差别收入率的财务指标。项目事务厅同意这项建议并告诉委员会它将在其业务计划和1996年财务指标中应用此项建议。

业务计划的执行

60. 项目事务厅于1995年1月开始执行计划草案,尽管直到1995年6月计划才最后定稿。委员会高兴地注意到项目事务厅已发给它的每个工作人员一份最后计划以便他们对本组织的目标和优先事项以及项目事务厅打算如何处理它们有一个明确看法。

61. 项目事务厅未按例如任务是否关键、重要或可取来确定任务的优先次序。这种次序排列将使工作人员可以确定自己工作的优先次序并首先处理最重要的工作。委员会建议在未来的业务计划中,项目事务厅确定任务优先次序以确保它按照其各自对本组织的重要性来执行各项任务。项目事务厅认识到了确定任务的优先次序是业务计划的一个重要部分,并将使用在1995年规划过程中临时草拟的准则来确定

1996 年业务计划各项任务的优先次序。

监督业务计划

62. 项目事务厅向管理协调委员会报告了计划执行进展情况。虽然该委员会 1995 年 10 月 30 日的进度报告集中谈了计划的主要成就,但它并未考虑项目事务厅在执行原计划于 1995 年 9 月完成的 26 项任务中的 15 项任务方面所取得的进展。特别是,报告并没有包括项目事务厅在六项关键任务上取得的进展,这些任务旨在改善项目事务厅的支付、招聘和采购过程,具体形成和阐明项目事务厅与开发计划署的关系,并同开发计划署订立一项中央服务协定。项目事务厅指出了它正把它的业务计划同各个组织单位的工作计划更紧密地联系在一起,而密切监测这些工作计划反过来将改进对业务计划的监测。项目事务厅还认为监测工作应因任命一名行动主任而得到改进。

进展和成就

63. 到 1995 年 12 月为止,项目事务厅推动了许多业务计划任务的进展。特别是,项目事务厅已着手自身的改组,把主要服务职能交给各个业务司,以改进服务质量。截至 1995 年 12 月止,项目事务厅只完成了 57 项任务中的 9 项,还有 22 项任务没有着手工作,虽然项目事务厅报告说它自该时以来已开始或完成了更多的任务。以下方面存在着重大缺陷:

(a) 提高服务质量。项目事务厅在这方面没有多少进展,特别在处理支付招聘和采购过程方面的执行问题更是如此。鉴于项目事务厅认识到改进服务是它的业务战略的基石,这是一个重大的差距。

(b) 增进客户关系。项目事务厅把 18 项客户关系任务中的 8 项交给了一名销售协调员。然而,由于项目事务厅关注它的资源水平,而把一名协调员的任命推迟到 1996 年。结果,项目事务厅并未执行这些任务。此外,缺少一名销售协调员限制或妨碍了其它四项任务取得进展。

(c) 完成向项目事务厅的过渡。项目事务厅还没有完成有关起草同开发计划署的一份谅解备忘录和联系协定的关键任务。这些任务旨在就人员配备程序、人员离职应有的权利和义务以及开发计划署提供中央服务建立正式安排。1995 年 11 月,管理

协调委员会建议应不遗余力在 1995 年 12 月以前完成这些事项。项目事务厅和开发计划署尚未完成这些协定,但正密切协同工作将其作为优先事项来进行最后定稿。其他关键任务,诸如完成一项风险分析研究和成立一个用户咨询组,也留待 1996 年去作。

64. 委员会对迟延完成同开发计划署的谅解备忘录的最后定稿工作表示关注。项目事务厅已在缺乏为完成和支持它脱离开发计划署所必要的关于若干关键问题的任何正式规定的情况下运作了整整一年。因此委员会赞同项目事务厅努力把这一重要协定作为优先事项来完成。委员会还认为必须尽早完成风险分析研究以便在必要时项目事务厅可及时采取行动以保障其财政和业务地位。

65. 此外,委员会建议项目事务厅用一项更新的战略来代替 1993 年 11 月的临时资料系统战略。项目事务厅使用一系列管理资料系统并计划实施联合国制定的资料管理综合系统的一些部分。

66. 项目事务厅把缺乏进展归咎于一系列因素,其中包括 1995 年下半年需要工作人员集中力量改进项目执行,并归咎于同开发计划署缔结协定的拖延。此外,项目事务厅还推迟了一些任务,等待完成改组工作,而改组是影响到项目事务厅业务许多方面的一项重要活动。其他因素,包括资金不足和各种需求相互争夺工作人员的时间,也促使了缺乏进展。

对成就的评价

67. 在业务计划中,项目事务厅确定了每项任务取得成功的衡量尺度。然而,许多衡量尺度涉及编写行动计划和报告,或制订管理工具和过程。这类中间产品并未为评价业务计划对项目事务厅的服务质量或客户关系所产生影响提供合适依据。在对成功的衡量尺度较为合适的地方,项目事务厅未制订出可据以对比实绩的基准。因此委员会建议项目事务厅制订合适的衡量成功尺度和当前业绩的基准,以评估它的业务计划对服务质量和客户关系所产生的影响。

68. 项目事务厅接受了这一建议。它认为制定业绩的质量和数量基准对评估其业务计划的影响和服务质量都是个关键因素。项目事务厅正在调查应用国际标准于其业务的适宜性,例如国际标准化组织 9000 标准系列,并将继续定期对客户进行调查。

查，以便获得客户所表示的对它的业绩的看法。

69. 业务计划中的有些任务包含有评价内容，另一些任务则没有。项目事务厅并未制订评价战略来评估业务计划对它的业绩的影响。鉴于业务计划的规模，如有这样一项评价战略就可把评价工作集中在可望使项目事务厅的服务质量和客户关系取得最重大改善的关键任务上。

70. 计划执行的不足和项目事务厅评价方法的缺点意味着项目事务厅无法证明它由于业务计划而取得了改进。因此委员会建议项目事务厅编制一项评价战略。作为这项工作的一部分，项目事务厅特别应该评价与在吉隆坡设立外地办事处有关的服务改进情况费用和节省额。

71. 项目事务厅通知委员会，为确保业务计划成为一项生产性的有效工具，它的规划及资料司将对改进规划过程和制订计划本身以及全面监督执行情况承担责任。除了加强业务计划同各个单位计划之间的联系外，项目事务厅还打算把评价业绩改善情况的责任交给它计划在1996年成立的财务、控制和行政司。此外，项目事务厅在1996年4月完成了对吉隆坡办事处的临时评价，重点放在改进服务和业务问题上。项目事务厅还要对办事处的费用、节省额和收支相抵临界点进行一次分析以完成其评价。

任用和管理咨询服务

导言

72. 项目事务厅的主要服务之一涉及同咨询公司及各顾问订立合同，为成功的发展方案和项目提供必要的专门知识。

73. 委员会在其关于开发计划署1992—1993两年期财务报表的报告¹中查明了项目处在选择和征聘顾问方面的缺点。委员会特别谈到缺少正式确定供最后挑选的缩减候选人名单程序的文件记录证据以表明对市场的审查，以及缺少正式记录以表明所运用的选择准则、所采取的评估程序和最后选择的正当理由。委员会还认为项目处的咨询公司名册的效用有限。

¹ 大会正式记录，第四十九届会议，补编第5A号（A/49/5/Add.1），第二章。

74. 委员会指出尚有余地来改进选择和征聘顾问所用程序以确保充分检验潜在市场。委员会建议应保存经过适当签字和审查的正式记录以记载下经考虑聘任某一职务的顾问的详细情况，应用的选择准则和最后选择的理由。

75. 1994 年期间，项目处、开发计划署、联合国人口基金（人口基金）为制订一种通用顾问名册 RESTRAC 投入了大量资金。1994 年 7 月项目处实行了这种名册。RESTRAC 应使项目事务厅能迅速而独立地查明担任项目委派任务的候选人。项目事务厅还计划在 1995 年期间制订和实行新的咨询公司名册以替代和改进它于 1995 年 4 月停止使用的现行名册。

审查范围

76. 在此背景下，委员会审查了：

- (a) 项目事务厅征聘顾问和咨询公司方面的公开竞争程度；
- (b) 编制和利用名册方面取得的进展；和
- (c) 管理和评价咨询服务。

公开竞争程度

77. 许多顾问就同一项目连续签订了四到七期合同。一个顾接受过 15 项委任，其中包括接受三个项目的每一项目连续四次委任。

78. 委员会审查了自项目处 1994 年 7 月实行 RESTRAC 以来项目处/项目事务厅授予顾问的 14 份合同。委员会找不到任何证据表明项目处/项目事务厅曾查明并考虑过其中任何一项委任的备选候选人。有四项合同超出了 30,000 美元，因此本应已经编制缩减的最后候选人名单。

79. 有四份合同，在委任的职权范围里指名提到了被任用的顾问。另外 10 份合同，没有任何证据表明顾问人选是如何确定的。没有任何合同档案载有根据 RESTRAC 产生的缩减的最后候选人名单。

80. 委员会审查了授予咨询公司的 12 份合同，并高兴地指出，有 11 份合同有明确证据表明曾查明和考虑了备选方案，通常是通过国际公开招标进行的。有一份合同，经采购审查和咨询委员会核准了合适的放弃竞争。所有高价值的合同都曾提交合同委员会或采购审查和咨询委员会经核准。

81. 某些合同，在资格审定前阶段，开发计划署国别办事处或委托国政府提出了合适的候选公司或提供了经预选选定的缩减的最后候选人名单。12份合同中有7份是在1995年4月项目事务厅停止使用它的公司名册以前承包出去的。只有一份合同是项目事务厅考虑过了名册上所记载的公司后确定的。此外，在这12份合同中，有7份未考虑已向项目事务厅登记的任何公司。这些调查结果说明公司名册在项目事务厅将其撤消以前就利用不足，而项目事务厅以文件为基础的大型公司登记簿也没有得到充分利用。

82. 委员会承认，对某些任务，例如需要一定程度连续性的任务来说，项目事务厅授予一个人或一家公司关于该同一项目的后续合同可能是合理的。项目事务厅需要在授予合同前逐个举出授予后续合同的理由。然而，委员会担心重复招聘的做法不适当地限制了项目事务厅对提供咨询服务市场进行检验的程度。

83. 项目事务厅保证实行公正和公开的查明并挑选顾问过程，这一过程为雇用合格的个人及公司提供了平等机会。它也充分认识到这种过程提高了项目事务厅向它的客户提供较高价值服务的能力。此外，项目事务厅了解到它必须能够通过文件记录招聘过程来表明它的责任。

84. 委员会欢迎项目事务厅的保证，建议它定期审查重复招聘的程度以确保它在挑选顾问和咨询公司方面能有足够的选择余地。委员会还重申项目事务厅有必要用文件详尽记录挑选和招聘全过程，以便使之具有透明性而项目事务厅也能明确地表明责任。

评估咨询专业特长的需求和供应情况

85. 项目事务厅及时提供优质咨询服务的目标取决于能否取得相关可靠和最新的信息来源。从1994年7月到1995年10月，项目处/项目事务厅登记入RES-TRAC1400名顾问。然而，项目事务厅并未进行需求分析以查明所需咨询专业特长的类别。

86. 项目事务厅同意说它无法立即按专业特长进行供求对比以查明短缺情况并预测未来的需求。有了这种信息，项目事务厅就能够在可能委派的任务以前预先通过广告征询填补任何此类短缺以改进服务。目前，项目事务厅只能在招聘阶段查明短

缺情况，这就有拖延任命的风险。

87. 作为编制和实行一部新的公司名册项目的一部分，项目事务厅计划向它目前合同档案里的所有 6000 家公司寄送计算机软盘，请它们在新名册上登记。需求分析可以使项目事务厅把登记工作的目标针对最需要的专业特长，而没有进行需求分析，就会有很大风险，名册尽管篇幅很大，将不能完全满足项目事务厅的需要。

88. 委员会建议项目事务厅进行定期分析，以查明最需要的专业特长和任何供应缺口，以便在可能的任务委派以前预先登记具有所需技术的个人和公司。项目事务厅认识到它应对已登记顾问和公司的专门知识进行一次审查以确保合格候选人的人数平衡和充足。项目事务厅预期到 1996 年 12 月完成其审查，并设想对外广告征求有特定专长的顾问以填补它查明的任何缺口。

顾问的甄选

89. 项目处在 1994 年 7 月实行 RESTRAC 时，设计了一种甄选过程，旨在确保只登记那些具有合适专门知识和经验的顾问。自那时以来收到的 1800 份履历书中，已接受了 1400 份（78%）并列入了 RESTRAC 名册。

90. 项目事务厅有一名工作人员负责甄选履历书，虽然在有些情况下项目管理干事协助这一工作。项目处编制了一种标准甄选表格来评估要求列入 RESTRAC 的顾问的技术、资格和经验。甄选工作涉及按候选人提供的情况根据 10 项标准打分，并规定可登记的顾问的最低分数线。委员会查明了甄选过程的几个缺点：

(a) 委员会挑选了被授予合同的 14 名顾问，发现其中有 8 名登记在 RESTRAC 中但却没有为他们填写过甄选表；

(b) 占现有总分 75% 的五项主要甄选标准涉及对候选人的专门知识和经验的主观评估，但对如何进行这种评估却指导不足；

(c) 甄选表并未考虑到候选人先前执行项目事务厅任务的业绩；和

(d) 对甄选过程没有任何正式监测和监督来确保其以健全和一贯的方式进行。

91. 因此项目事务厅无法证明它对顾问的登记行使了适宜的质量管理。委员会建议项目事务厅提供适宜指导和对甄选过程进行有效的监测和监督以改进对顾问的甄选工作。

92. 项目事务厅长时间以来就认为应把公司名册和顾问名册均置于一个管理人的监督之下。1995 年 12 月,项目事务厅把这个职责交给了行动主任。项目事务厅计划在 1996 年 6 月以前完成对 RESTRAC 资料的审查,以确保信息得到补充更新和已载入该系统的履历书经过适当甄选。项目事务厅将考虑如何响应委员会的建议加强甄选过程。

编制公司名册

93. 1994 年 2 月,项目处包出一项 85000 美元的合同编制一份新的公司名册,作为综合的合同管理系统的一部分。预定该系统的完成日期为 1995 年 1 月。然而实施该系统的时间表却后移了很久。此外,1995 年 4 月,项目事务厅停止使用它的现行公司名册。委员会查明无论项目管理还是合同都有重大缺陷,这促使了该系统实施的迟延。

94. 委员会认为项目事务厅本应对项目确立了有效管理和监督以确保其按计划进行。然而,管理项目的职责却一直不稳定:1994 和 1995 年间,这一职责共经过了三名工作人员之手,无所成效。合同方面也有很大缺点:对系统的每个组织部分并无任何完成时间表,只有一个总的目标日期;对承包组主要成员,例如项目经理的投入并无任何具体规定;也无条款规定承包商如未能按时和按规定标准交付系统时应付的合同罚款。这些缺点妨碍了项目事务厅有效监测项目进度并妨碍了项目事务厅在承包商未能提供合适的工作人员和未能按时交付时获得补偿。

95. 在任命新的行动主任之前,由项目事务厅执行主任的特别助理负责项目管理。1996 年 1 月,供应商交付了名册登记系统,项目事务厅现正在对其进行检验。项目事务厅计划于 1996 年 9 月在新名册上登记 6000 家公司,这比原计划晚了 21 个月。

96. 虽然该合同值不大,委员会认为该项目对改进合同管理、提高服务效率和质量有重要潜力。此外,项目管理和合同条款方面的缺陷为未来的项目着重提示了重要教训。委员会建议项目事务厅确保今后合同中应加入详细的具体规格要求和适当的罚款条款以使项目事务厅在承包商未履行合同义务时能获得补偿。

使用顾问名册

97. 1995 年 11 月，委员会对负责查明可承担项目任务的顾问和公司的项目事务厅工作人员进行了一次调查。调查结果表明对 RESTRAC 的利用严重不足，并证实了项目事务厅管理部门的看法，即在实施 RESTRAC 18 个月之后，该系统仍未形成一种制度。

98. 项目事务厅工作人员并未经常和系统地使用该系统。大多数答复者使用了其他资料来源，包括项目事务厅其他工作人员、他们自己了解的情况或“微型名册”和诸如开发计划署、各国政府和世界银行等外部组织。委员会对 RESTRAC 的利用不足感到关切，因为对它的开发已投入了大量资源而它的潜力未能实现。系统地使用名册应确保项目事务厅从可供整个组织随时使用的共同专门知识库中获得好处。

99. 委员会认为项目事务厅必须确保该系统保持最新资料。例如，委员会挑选出来进行审查的 14 名顾问中有 6 名在授予合同后并未登记入 RESTRAC。因此他们的详细情况便无法自动提供给正在考虑任务候选人的本组织工作人员。项目事务厅必须充分利用它所能支配的一切资料以便在业务经营方面从中获得最大限度好处。系统使用和增订名册应对此有帮助。

100. 通过调查，委员会查明了 RESTRAC 利用不足的主要原因。半数工作人员未就使用该系统接受过指导或参加过培训。在其他因素中，最重要的因素是工作人员认为使用其他来源更快，名册中未载有合适的个人详细情况，而且设在吉隆坡的外地办事处也无法使用该系统。

101. 在项目事务厅内部也有人认为由开发计划署管理的 RESTRAC 的可靠性以及对项目事务厅未能控制由开发计划署和联合国人口基金输入该系统的数据感到担忧。项目事务厅管理部门也对共享资料可能与项目事务厅的新身分不相符表示关注，因为项目事务厅的很大一部分业务优势在于它拥有的资料质量。项目事务厅认为它必须解决这些问题以确保 RESTRAC 继续成为支助项目事务厅业务的一个中肯工具。项目事务厅指出，它将调查把它的候选人同该系统里的其他候选人分开来以及不依靠开发计划署和人口基金而独立操作 RESTRAC 的方法。项目事务厅期望在 1996 年 10 月阐明这些问题。

102. 委员会认为，项目事务厅还可采取其他步骤来更好地利用该系统。委员会

建议项目事务厅甄选并酌情登记入该系统在 RESTRAC 以外查明的顾问，确保所有工作人员都接受过使用该系统的充分培训，并调查使项目事务厅吉隆坡办事处能利用 RESTRAC 的机会。项目事务厅接受了这些建议并计划在 1996 年 12 月前开发出一种方法来用工作人员独立查明的候选人详细情况更新 RESTRAC，提供关于 RESTRAC 的补充培训，并制订出监督和利用该系统的方法。项目事务厅预期它计划于 1996 年成立的财务、控制和行政司将监督和审查各业务司遵守有关名册使用及候选人挑选标准的情况。此外，项目事务厅已把向项目事务厅所有外地办事处提供充分利用 RESTRAC 的机会这一目标列入了项目事务厅资料股 1996 年工作计划。

确定收费

103. 项目处最后一次颁布确定收费准则是在 1992 年 7 月。自那时起，项目事务厅工作人员就对于如何确定咨询任务收费需要有更大透明度表示关注。因此委员会建议项目事务厅审查当前市场的咨询服务费率以用作确定收费的基准，并颁布新的准则以确保其工作人员以一致和透明的方式确定收费。项目事务厅接受了这些建议，正在考虑如何实现它们。

评价咨询实绩

104. 为确保向其客户提供优质咨询服务，项目事务厅必须有一项关于在顾问个人和公司一旦完成任务后即行评价其实绩的制度。这种评价应该有文件记录证明，以建立起业绩档案，作为吸取经验教训和安排未来工作的依据。委员会查明了项目事务厅的做法有重大缺陷。

105. 项目事务厅关于顾问个人的标准实绩评价表提到了顾问的特征；它并不着重于有关顾问实际成绩和对实现项目的贡献等更重要的问题。此外，项目事务厅并未系统地评价顾问的实绩；它没有评价委员会挑选出来进行审查的 14 名顾问中的 6 名顾问的实绩。在 1994 和 1995 年间授予这 14 名顾问的 57 项合同中，只有 25 项经过评价。在填了评价表的大多数情况下，业绩评定均为优良或杰出。但是，没有任何明确证据来支持所作出的结论。

106. 项目事务厅 1995 年业务计划提出的任务之一是制定和建立评审项目人员实绩的程序。然而，项目事务厅尚未制订关于咨询公司的任何评价程序。委员会建

议项目事务厅修订顾问个人的实绩评价表,并为咨询公司制订一种表格,重点集中于评估实际业绩。它还应制订明确规定的评价程序,包括正式审查和来自最有资格进行实绩评价的开发计划署国别办事处和政府官员的反馈。

107. 项目事务厅还应考虑把评价结果载入 RESTRAC 和新的公司名册,以供工作人员检索。项目事务厅已证实 RESTRAC 系统的确可让工作人员把实绩评价附在候选人档案上,它还将把这种评价结果列入候选人挑选过程。项目事务厅还将调查把业绩评价措施列入新的公司名册的可行性。

定价和成本控制

导言

108. 项目事务厅的收入依据开发计划署理事会核准的费率或与各客户协商收取。然而,项目事务厅就每一项服务而言都应保证其收入将能偿付它提供服务所将付出的一切费用,包括适当比例的管理费。此外,项目事务厅在定价时还要考虑到其它因素:

(a) 为改进服务提供资金。虽然人们期望项目事务厅是个非营利组织,但是项目事务厅不得不创造盈余以便为改进其服务提供资金;

(b) 确保项目事务厅的经费有保障。项目事务厅作为脱离了开发计划署的一个自筹经费的组织,需要保持适当储备金以应付潜在负债并确保本组织的经费有保障;

(c) 提供高效益服务。项目事务厅必须确保具有同其它提供类似服务的组织进行竞争的能力;

(d) 收回管理事务协定的全部成本。开发计划署财务细则第 114.27 (b) 条要求项目事务厅确保管理事务协定规定全额偿还项目事务厅和开发计划署在提供有关服务方面承担的任何费用。

109. 1995 年,项目事务厅创造了 270 万美元的盈余。加上 1994 年结转的累积未动用收入 1030 万美元,项目事务厅在 1995 年年底拥有可供其支配的未动用资金总额 1300 万美元。

110. 不过,项目事务厅认识到,作为一个自筹经费的组织,它必须保持一笔业务储备金,用于偿付潜在的例如由于收入不足或现金流量减少而产生的财务负债,以

及同项目有关的专业责任和合同义务。以开发计划署的做法作为指南,并经执行局核准,项目事务厅于1995年12月将其未动用收入680万美元转为业务储备金,留下620万美元作为待用于业务目的的累积未动用收入。

111. 1990至1991年,审计委员会审查了项目处关于确定管理事务协定收费的制度。委员会认为,计算收费的方法存在严重缺陷,有可能损害计算结果的有效性。对此,项目处于1992年12月采用了旨在克服所查明缺陷的订正安排。

审查范围

112. 根据这一背景,委员会审查了项目事务厅如何有效地进行了以下活动:

- (a) 估计提供项目服务的可能成本;
- (b) 仔细审查项目建议的财务可行性;和
- (c) 监测和控制成本。

工作量评估和成本核算制度

113. 1988年,项目处采用了以计算机为基础的项目管理干事工作量系统,旨在帮助项目管理干事估计他们在各自项目上可能花费的时间总量和计算其成本。不过,项目处关注该系统所提供数据的可靠性。管理顾问在1994年1月的报告中指出了该系统的明显缺陷。特别是,该系统没有准确反映所有各类项目的工作量,而且没有提供足够精确的资料供计算管理事务协定的收费。

114. 管理顾问建议,项目处用一种以标准工作单位或定额为基础的系统替代其项目管理干事工作量系统。1994年2月由第二个管理顾问随后进行的审查就选定的部分项目检验了所建议的方法,并且认为它既切实可行,又比现有的安排有所改进。不过,项目处没有进一步进行这项工作,原因是它更为迫切地需要为过渡到项目事务厅作准备。

115. 委员会选择了两个项目抽样进行审查:

(a) 1995年为项目事务厅创收的共25个项目,检验原建议是否得到了工作量评估和成本核算的适当证明;和

(b) 由项目审批委员会于1995年批准的另30个项目。

116. 委员会与部分项目管理干事和两名司长进行了面谈,以弄清项目事务厅

工作人员在多大程度上仍然使用项目管理干事工作量系统、该系统的适当性和可信性如何、以及工作人员是否使用任何替代方法计算项目工作量和成本。

117. 在第一个抽样中,对其中8个项目(占32%)没有任何工作量评估予以证明。而且,就作了工作量评估的17个项目而言,也没有任何文件记录来核对通过评估计算的成本与项目事务厅可从项目收取的费用之间的巨大差异。

118. 第二个抽样的结果进一步证明了这些调查结论。它们表明,项目事务厅工作人员仍在使用项目管理干事工作量系统:所审查的30个项目中有23个(占77%)登录在该系统中。不过,其中没有一个表明,该系统的工作量和成本计算与根据项目预计的收取费用之间存在着明显的联系。也没有任何证据表明二者的一致。工作人员指出,他们机械地使用该系统以满足项目事务厅关于所有项目建议均应有工作量评估作为证明的要求。项目管理干事常常将基于他们先前项目经验所作的较为主观的评估视为更加适合。

119. 委员会认为,项目事务厅现在迫切需要一个工作量评估和成本核算系统来提供可靠的工作量和成本计算以同项目建议的预期收取费用作比较。因此,委员会建议项目事务厅开发一个工作量评估和成本核算系统。

120. 项目事务厅同意,工作量评估、成本核算和收费估计数必须有一个明确的定义及其相互关系。不过,项目事务厅并不认为委员会建议的精确水平在目前是必要的或可负担得起的。项目事务厅的目标是达到某种精度,足以使自己的客户确信,成本与收费之间的关系是合乎逻辑和合理的。项目事务厅告知委员会说,某些项目,特别是规模很小的项目的收费也许并不总能偿付成本。项目事务厅认为,这是向所有各类客户提供服务的一个有关部分,受到覆盖特定客户项目投资总额的整个费用结构的限制。

121. 项目事务厅目前正要成立综合事务司,其成本将与同各个客户谈判的收取费用更为密切相联系。项目事务厅认为,超过这一水平的精确度,逐个项目地达到收取费用和成本相配称,将会增加成本而不一定增值。不过,项目事务厅强调,在这一重要问题上它并不轻视备选方法,但它首先想完成其改组任务并且评价它预期通过改组而取得的改进和效益在实践上是否具体体现。

管理事务协定的成本

122. 1992年12月,当项目处采用计算管理事务协定费用的订正安排时,它分别为其各业务司和为日本采购方案计算了各自的服务单位成本。这些服务单位成本由项目管理干事人事费、管理和支助单位人事费分摊额和项目处总的一般业务费用分摊额组成。计算这些服务单位成本的依据现已过时,因为:

(a) 它反映的组织结构在1995年期间由于实行综合小组制和减少管理支助科而发生了重大变化;

(b) 它使用了1992年的在职工作人员数和人事费;自1992年以来,工作人员人数、类型和人事费都已发生了重大变化。不清楚的是由此计算得出的服务单位成本连续每年提高5%是否确切反映了这些变化;和

(c) 鉴于1992年以来发生了组织变化,没有证据表明管理支助单位成本和一般业务费用的分摊额依然可靠。

123. 项目事务厅完全认识到,它必须订正服务单位成本。项目事务厅于1996年10月完成其司级结构改组之前,把这种订正工作一直搁置了下来。因此,委员会建议,项目事务厅修订计算管理事务协定费用的基础,以便更精确地反映现行成本。作为这项工作的一部分,项目事务厅应用文件明确记录有关理论根据和证据以证明据以分摊管理和支助单位成本和一般业务费用的基础。委员会还建议,项目事务厅应每年一次或在工作人员配备人数职等、组织结构或其他有关因素发生任何重大变化时更新订正服务单位成本。项目事务厅同意这些建议并将相应采取行动致力于实行这些建议。

124. 除了管理事务协定的服务单位成本外,还望项目事务厅的工作人员:

(a) 估计与执行管理事务协定有关的旅差费和每日生活津贴费以及顾问费;和

(b) 按与驻地代表商定的意见,确定向开发计划署国别办事处偿付其代表项目事务厅在外地提供服务的费用。

125. 委员会选择了一份抽样,由六项在1995年为项目事务厅创收的管理事务协定组成。没有任何文件记录可以证明其中任何一项协定的旅差费、每日生活津贴和顾问费的估计数。

126. 项目事务厅同审计委员会一样,对这些估计数缺乏证明文件感到关切,并

指出,提高清晰度将符合项目事务厅及其客户的最大利益。项目事务厅告知审计委员会说,它通过与客户的讨论追求这种清晰度并力图记录估计数。不过,项目事务厅指出,估计数的精确度取决于客户自身对执行项目所处环境的了解,而在编制项目文件时,他们了解的情况常常很有限。此外,项目事务厅认为,在大多数情况下,缺乏明确文件佐证的估计数并不是影响项目执行的重大障碍,也不是为项目事务厅或其客户带来巨大风险的因素。

127. 委员会指出,没有任何一项商定的偿付国别办事处的款项附有国别办事处预期在向项目事务厅提供帮助时所产生费用的细目作为证明。在所有的情况下,项目事务厅工作人员都根据过去为类似项目商定的偿付额同国别办事处谈判偿付金额。这些费用常常构成管理事务协定费用总额的一个重大部分。1995年,项目事务厅偿付国别办事处的全部费用约达100万美元。委员会在审查其他30个项目期间发现了有一项管理事务协定,在此项协定中,有关的国别办事处应项目事务厅的具体要求,提供了协助项目事务厅执行管理事务协定的估计费用细目。委员会赞同这种做法。

128. 委员会认为,应当采用一种更正规、透明的方法来偿付国别办事处。这种方法将向项目事务厅提供更详细的数据,以便跟踪和比较不同国别办事处就类似类型和规模的项目所索取的费用。因此,委员会建议,项目事务厅应与开发计划署签订一份正式的协定,要求国别办事处向项目事务厅提供其在外地支助管理事务协定活动的估计费用细目。

129. 项目事务厅同意审计委员会关于项目事务厅应与开发计划署就向国别办事处偿付问题签订一项正式协定的建议,并且承诺与开发计划署落实这个问题。项目事务厅预计,如果它能与开发计划署缔结正式协定,则对于是否正在根据项目事务厅与国别办事处明确商定的标准收到现金价值就将变得较为容易确定了。

项目建议的财务审核

130. 自从1995年4月以来,项目事务厅的项目建议或者提交项目审批委员会核准,或者根据授权安排,分别提交各有关司长核准。项目审批委员会开会的目的之一是评估与项目相联系的潜在负债和风险,并确定对它们可如何进行管理或使其缩

减到最低限度。委员会审查了项目审批委员会关于 1995 年审批的 10 个项目的会议记录。其中没有任何记录涉及是否预计项目预期收入可支付提供服务的费用这一问题。项目事务厅指出,项目审批委员会一些会议审议了这一问题,但没有将这些审议情况记入文件。

131. 委员会通过审查提交项目审批委员会另 25 个项目的呈文,得出结论认为,缺少工作量评估和成本核算,使项目审批委员会无法对项目预期成本和收入进行严格和富有意义的审查。因此,委员会担心项目事务厅未经精确审核项目可能的财务收益和负债而接受项目。从而存在着这样一种风险:项目事务厅正在接受它将不能全部收回成本的项目。委员会建议,项目事务厅应要求项目审批委员会会议和司长们,作为项目审批过程的一个组成部分,评估并用文件记录执行一个项目的费用是否可能由有关客户规定的或同其商定的收取费用来支付。

132. 项目事务厅预计,经过改组,将使它能够在客户一级而不是项目一级收回成本。不过,项目事务厅通知审计委员会,一俟它任命了新的行动主任,它将立即重新审议关于项目建议的财务审核问题。

监测和控制成本

133. 项目事务厅不执行记录时间制,计时制可使它能够评估各个项目执行的实际成本。因此,项目事务厅的成本控制安排涉及确保行政费用与总的收入相匹配。这些因素连同服务成本估算和分摊方面的缺陷一起,意味着项目事务厅不可能清楚表明其通过各种收费收回了其提供每种服务的全部成本。

134. 管理顾问 1994 年 1 月的报告审议了实行计时制的选择方案。顾问们认为,根据花在项目上的实际时间向客户开帐单的计时制将难以管理,需要工作人员投入大量精力,而且需要大量投资发展计算机系统。不过,他们对这一选择方案的审查没有对实行计时制的成本和潜在效益进行量化。此外,自从那时以来,项目事务厅成为了一个单独的组织,就这样的组织而言,价格制定方面的完整性和透明度对于保证财务审核和满足客户需求都是极端重要的。

135. 因此委员会建议,项目事务厅进行一项投资评估,评价实行计时制的成本和效益,以支持项目事务厅的业务目标。

136. 项目事务厅指出,它对就委员会的这一建议采取行动持有保留意见,因为实行计时制的主要目标将是要帮助在项目一级鉴定和监测成本,与项目事务厅目前在客户一级确定费用的做法形成对照。项目事务厅告知委员会说,一俟它完成和评价了它的改组,它就立即重新审议这个问题。

137. 项目事务厅建立了一个财务管理模型以便按月跟踪和预测收入和支出。在连续的每月预测中预测潜在赤字,项目事务厅寻求在将行政支出维持在最低水平的同时提高项目执行率。因此,项目事务厅非但没有产生赤字,1995 年还创造盈余 270 万美元。

138. 项目事务厅通过设立一笔业务储备金 680 万美元,和截至 1995 年 12 月 31 日为止累积未动用资金 620 万美元,目前已加强了其财务保障基础。然而,委员会表示关注,项目事务厅的客户可能将持续累积资金的做法视为与项目事务厅作为非盈利组织的地位不相符。而且,如果项目事务厅通过节省工作人员或推迟旨在促进改善服务的倡议来创造盈余,则未动用资金的累积可能不符合项目事务厅提供高效益优质服务的目标。

139. 执行局已要求项目事务厅就它将如何决定利用其未动用资金制定一项计划。不过,执行局并未说明它认为对项目事务厅来说合理的年度盈余或未动用资金水平。这两个问题都与项目事务厅的用户咨询委员会特别有关。因此,委员会建议项目事务厅评估年度盈余和累积未动用资金的水平,以确定合理而符合其业务目标的水平。项目事务厅全盘接受了这一建议。一项风险分析研究定于 1996 年 7 月完成,它将被用作在考虑到项目事务厅本身特殊情况下向执行局建议项目事务厅业务储备金合适水平的依据。项目事务厅将这个问题看作首要优先事项,现正将其作为紧急事项努力解决,所用方式比原先通过风险分析研究认为必要的方式更为全面得多。

舞弊和舞弊嫌疑情事

140. 项目事务厅未报告有任何舞弊或舞弊嫌疑的实例。

鸣 谢

141. 审计委员会愿对执行主任和联合国项目事务厅工作人员向委员会工作人员提供的合作和帮助表示感谢。

加纳审计长

Osei Tutu PREMPEH（签名）

大不列颠及北爱尔兰联合王国

主计长和审计长

John BOURN 爵士（签名）

印度主计长和审计长

Vijay Krishna SHUNGLU（签名）

1996 年 7 月 31 日

附 件

关于联合国项目事务厅为执行审计委员会关于开发计划署 1993 年 12 月 31 日 终了的两年期财务报表的报告^{*}中各项建议所采取行动的后续报告

一、建议 11

1. 审计委员会建议,应当保持记录了所审议拟担任某一职位的顾问、所采用的选择标准和最后抉择的理由等内容的经适当签署和审查的正式记录。

行政当局采取的措施

2. 项目事务厅与开发计划署和人口基金一起,编制了一份计算机化顾问名册。项目事务厅于 1994 年 7 月实行新名册。

审计委员会的评论

3. 审计委员会在审查顾问服务的任用和管理时,评论了在顾问名册的使用和保持与关于顾问的鉴别和选定的文件记录这两方面的缺陷。因此,需要项目事务厅采取进一步的行动。

二、建议 12 (a)

4. 审计委员会建议,应对赞助工作人员参加货物和劳务采购方面正式培训方案的潜在成本和效益进行评价。

行政当局采取的措施

5. 项目事务厅与乔治·华盛顿大学一起,制定和举办了关于签订服务合同的 13 天综合培训方案。参加培训的有来自项目事务厅及开发计划署、联合国和其他机构的 100 多名工作人员。该培训方案现已综合为 4 天的课程,供今后在总部和外地举办。

^{*} 大会正式记录,第四十九届会议,补编第 5A 号 (A/49/5/Add. 1),第二章,第 11—13 段。

审计委员会的评论

6. 审计委员会赞同这些努力并注意到，项目事务厅已请乔治·华盛顿大学评估有关课程的作用，尤其是向项目事务厅工作人员传授技能和知识的范围和程度。项目事务厅预期这项评价将于 1996 年 8 月以前完成。

三、建议 12 (b)

7. 管理部门应密切监测招标的回应率，以查明不回应的主要原因并纠正任何再次发生的问题。

行政当局采取的措施

8. 项目事务厅现在要求采购干事解释为什么供应商投标人数不足，而且还要求列出供应商的缩减候选名单，采购额在 3 万美元以上的列出供应商 6 名和采购额在 10 万美元以上的列出供应商 6 至 12 名。就共同用户项目而言，机构间采购事务处继续发布产品目录，其中价格和交货条件是通过国际公开招标和与供应商协调谈判获得的。产品目录由项目事务厅使用。

审计委员会的评论

9. 项目事务厅通知审计委员会，其采购审查和咨询委员会定期询问供应商缩减候选名单的恰当性和不回应 10 万美元或 10 万美元以上采购的疑似或已知原因。项目事务厅还指出，采购干事就某些标准项目，特别是机动车辆，定期查阅机构间采购事务处的产品目录。

四、建议 12 (c)

10. 审计委员会建议，应当改善供应商名册的使用情况。

行政当局采取的措施

11. 项目事务厅全面执行供应商登记名册，作为其采购软件的不可分割的组成部分。项目事务厅利用机构间采购事务处的通用供应商数据库，并要求采购干事严密审核供应商，包括它们的财务能力和技术能力。

审计委员会的评论

12. 项目事务厅告诉审计委员会，除了其供应商登记名册和机构间采购事务处通用供应商数据库外，它还利用其他各种数据库，诸如由各机构和其他组织提供的基

于国别的供应商名册。不过，项目事务厅确认，有关系统并不允许它直接监测任何特定数据库的使用情况。而是由各司长和采购审查和咨询委员会监测名册的使用。项目事务厅要求采购干事调查正在考虑给予 10 万美元或 10 万美元以上合同的任何企业的财务和技术可靠性。它还要求将这种调查结果提供给采购审查和咨询委员会并记录成文件。

五、建议 12 (d)

13. 审计委员会建议应更多地使用公开广告办法。

行政当局采取的措施

14. 项目事务厅通常不采用公开做广告的方法，因为它认为广告成本不低。对于较大规模的采购，项目事务厅利用机构间采购事务处的月报“采购最新动态”和其他关于高美元值采购的出版物。不过，按照现行财务细则，确定缩减候选名单是定购 10 万美元以下的优先方法，它占了项目事务厅采购活动的 25% 之多。

审计委员会的评论

15. 项目事务厅告知审计委员会，作为一项政策问题，它对高美元值采购使用公开做广告办法。审计委员会欢迎这种做法，并敦促项目事务厅继续监测这项政策的执行情况。

六、建议 12 (e)

16. 审计委员会建议，应当考虑为合同委员会规定更加灵活的作用，并邀请采购专家参加委员会的会议以增长委员会在采购方面的专门知识。

行政当局采取的措施

17. 1995 年 1 月，项目事务厅建立了它的采购审查和咨询委员会。在取得了一年的成功经验后，项目事务厅现正审查该委员会的指导原则，以考虑改进的余地，其中包括吸收外部采购专家作为该委员会的成员。此外，项目事务厅还通过了由机构间采购工作组制定的《联合国系统采购问题共同准则》。

审计委员会的评论

18. 项目事务厅预计在 1997 年 1 月以前完成其对采购审查和咨询委员会的经验和新的职权范围的审查。不过，审计委员会指出，项目事务厅还没有邀请外部专家

参加该委员会,虽然项目事务厅正在考虑扩大采购审查和咨询委员会的成员范围,使之有可能包括联合国其他机构的官员作为成员、顾问或观察员。

七、建议 12 (f)

19. 审计委员会建议,应向全体工作人员强调填写收货和验货报告的重要性。

行政当局采取的措施

20. 已探索了项目事务厅权力下放的存货制度,由于要求对开发计划署供资项目实行集中的资产管制而无法执行。不过,项目事务厅正在将一个存货控制模块附加在其采购软件上,可望由此促进现场一级的存货监测。

审计委员会的评论

21. 项目事务厅计划在 1996 年 12 月以前完成其存货控制模块的执行。该模块应有助于确保现场工作人员完成收货和验货报告和对已交付货物承担责任。

八、建议 12 (g)

22. 审计委员会建议在切实可行范围内尽早实施业绩衡量尺度和指标,以协助管理部门监测和评估采购活动的效率。

行政当局采取的措施

23. 项目事务厅正在安排其采购专家并入从事项目管理的业务单位。项目事务厅期望一俟该合并工作完成,即制定关于它届时能够监测的综合小组业绩的考虑标准。

审计委员会的评论

24. 项目事务厅通知审计委员会,它正在为其每个业务司制定业绩衡量尺度和指标,并将在 1996 年期间制定令客户满意的措施和明确界定的业绩期望值,作为客户契约的组成部分。此外,项目事务厅还正在调查将国际标准应用于其业务经营活动的问题。审计委员会欢迎这些计划。

三、审计意见

我们依照联合国、各专门机构和国际原子能机构外聘审计团所采用的共同审计标准，审核了后面所附的联合国项目事务厅 1995 年 12 月 31 日终了的财政期间财务报表（编号一和二，各有适当标题）、附表 1 至 3 和佐证的解释性说明。我们的审核工作包括对会计程序所作的一般性审查，并视情况需要抽查了会计记录和其他有关证据。

我们认为，各项财务报表适当反映了联合国项目事务厅截至 1995 年 12 月 31 日为止的财务情况和同时终了的财政期间的业务结果；它们是按照公布的会计政策编制的；而且各会计事项符合《财务条例》和有关的法律根据。

按照通常的做法，我们已按《财务条例》的规定印发了关于我们对联合国项目事务厅财务报表审计的详细审计报告。

加纳审计长

Osei Tutu PREMPEH（签名）

大不列颠及北爱尔兰联合王国主计长和审计长

John BOURN 爵士（签名）

印度主计长和审计长

Vijay Krishna SHUNGLU（签名）

1996 年 7 月 31 日

四、1995 年 12 月 31 日终了的年度财务报表

报表一 1995 年 12 月 31 日终了的年度收支报表，

附 1994 年 12 月 31 日终了的年度比较数字^a

(美元) 。

<u>1994</u>	收入	<u>1995</u>
	支助费用和收费：	
13 258 043	开发计划署供资项目	12 892 460
847 459	项目事务厅作为合作联系机构	1 415 313
1 811 127	药品管制署供资项目	1 234 768
4 351 811	信托基金项目	5 251 227
<u>5 964 036</u>	管理事务协定	<u>5 829 663</u>
26 232 476	支助费用和收费共计（附表 1 和说明 ^b 2）	26 623 431
2 660 615	农发基金贷款管理费（说明 3）	3 068 710
0	利息收入（说明 4）	683 727
<u>50 000</u>	援助巴勒斯坦人民方案会计事务（说明 5）	<u>50 000</u>
<u>28 943 091</u>	总收入	<u>30 425 868</u>
	支出	
<u>27 926 628</u>	行政预算支出（附表 2）	<u>27 688 064</u>
<u>27 926 628</u>	总支出	<u>27 688 064</u>
<u>1 016 463</u>	盈余收入（附表 3）	<u>2 737 804</u>

^a 项目事务厅于 1995 年 1 月 1 日正式成立。之所以给出当时项目事务处作为开发计划署一部分的 1994 年 12 月 31 日终了的年度数字，是因为附表 2 所示项目事务厅的行政预算经执行局核准为 1994/1995 两年期的。

^b 所附说明为财务报表不可分割的组成部分。

报表二 截至 1995 年 12 月 31 日为止的资产负债表
(美元)

资产

现金 (说明 6) ^a	2 474 974
业务储备金投资 (说明 7)	6 800 000
应收帐款和递延费用 (说明 8)	4 591 657
应收药品管制署欠款 (说明 9)	306 966
应收开发计划署欠款 (说明 10)	<u>5 170 453</u>
	<u>19 344 050</u>

负债、储备金和未用资源

负债

农发基金供资项目的预付款 (说明 11)	716 569
应付帐款 (说明 12)	<u>5 651 314</u>
	<u>6 367 883</u>

储备金和累积未动用收入

业务储备金 (说明 7)	6 800 000
累积未动用收入 (附表 3)	<u>6 176 167</u>
	<u>12 976 167</u>
	<u>19 344 050</u>

^a 所附说明为财务报表不可分割的组成部分。

附表 I 1995 年 12 月 31 日终了的年度项目支出和支助费用, 附 1994 年 12 月 31 日终了的年度比较数字

(美元)

项目支出	项目支出以及		项目支出		支付	未清偿债务	合计 1995	项目支出以及	
	支助费用 和收费 1994	支助费用和收费	支助费用	支助费用和收费					
开发计划署供资项目									
“旧制度”									
61 865 640	6 006 042	67 871 682	27 675 607	8 341 759	36 017 366	2 924 573	38 941 939		
72 775 389	7 252 001	80 027 390	77 507 847	23 305 426	100 813 273	9 967 887	110 781 160		
134 641 029	13 258 043	147 899 072	105 183 454	31 647 185	136 830 639	12 892 460	149 723 099		
项目事务厅作为合作/联系机构									
开发计划署供资项目									
11 775 589	626 027	12 401 616	12 329 263	3 003 953	15 333 216	1 181 632	16 514 848		
2 899 218	221 432	3 120 650	2 437 038	721 570	3 158 608	233 681	3 392 289		
14 674 807	847 459	15 522 266	14 766 301	3 725 523	18 491 824	1 415 313	19 907 137		
联合国国际药品管制规划署									
(药品管制署供资项目)									
24 312 155	1 811 127	26 123 282	13 712 764	2 756 130	16 468 894	1 234 768	17 703 662		
信托基金项目									
4 274 178	305 477	4 579 655	7 046 284	18 905 039	25 951 323	1 806 369	27 757 692		
23 903 391	1 696 336	25 599 727	11 088 420	8 263 515	19 351 935	1 309 611	20 661 546		
21 538 293	1 123 352	22 661 645	9 766 260	7 464 921	17 231 181	921 642	18 152 823		
7 497 898	323 862	7 821 760	8 324 556	682 858	9 007 414	483 320	9 490 734		
13 645 436	902 784	14 548 220	6 158 142	2 319 309	8 477 451	730 285	9 207 736		
70 859 196	4 354 811	75 211 007	42 383 662	37 635 642	80 019 304	5 251 227	85 270 531		
管理事务协定									
日本									
73 622 468	2 341 880	75 964 348	26 980 665	36 086 846	63 067 511 (说明13)	2 675 333	65 742 844		
40 768 625	2 374 653	43 143 278	23 447 646	4 995 178	28 442 824	1 871 956	30 314 780		
8 283 621	436 386	8 720 007	9 219 349	12 823 055	22 042 404	652 432	22 694 836		
18 625 293	811 117	19 436 410	12 774 136	4 786 727	17 560 863	629 942	18 190 805		
141 300 007	5 964 036	147 264 043	72 421 796	58 691 806	131 113 602	5 829 663	136 943 265		
385 787 194	26 232 476	412 019 670	248 467 977	134 456 286	382 924 263	26 623 431	409 547 694		
(报表一)									
a									

a 向开发计划署和其他供资来源报告的项目支出。

附表 2 1994 1995 两年期订正概算和 1995 年 12 月 31 日终了的两年期支出
(美元)

说明	1995 支出					1994/1995	
	1994-1995 ^a	1994 ^b	支出	付款	未清偿债务	合计	支出共计
薪金和工资	27 292 000	13 012 291	13 554 063	52 259	13 606 322	26 618 613	673 387
一般人事费	12 553 000	6 053 356	5 565 135	86 095	5 651 230	11 704 586	848 414
公务旅行	1 113 000	512 610	459 171	97 924	557 095	1 069 705	43 295
订约承办事务	1 904 000	853 530	481 608	99 570	581 178	1 434 708	469 292
一般业务费用	6 854 000	3 378 153	3 405 423	87 941	3 493 364	6 871 517	(17 517)
用品	453 000	222 834	189 811	6 700	196 511	419 345	33 655
家具和设备	868 000	388 212	324 738	95 836	420 574	808 786	59 214
中央事务费	7 402 000	3 505 642	2 914 568	267 222	3 181 790	6 687 432	714 568
共计	58 439 000	27 926 628	26 894 517	793 547	27 688 064	55 614 692	2 824 308

(报表一)

(报表一)

^a 按照 DP/1995/60 号文件和执行局第 95/31 号决定。

^b 这些支出是在项目事务处作为开发计划署组成部分时承担的。将它们列入本财务报表是因为执行局核准的概算覆盖 1994-1995 两年期。

开发计划署在财务(主要是财务科)、人事(主要是项目事务厅工作人员的管理,其费用应由行政预算支付)、内部审计等领域向项目事务厅提供服务,其偿还费用一次总付给开发计划署,相当于项目事务厅行政支出的大约 14%。

附表 3 累积未动用收入

(美元)

截至 1995 年 1 月 1 日为止的余额 ^a		10 238 363
加 / (减):		
转入业务储备金	(说明 7)	(6 800 000)
收入超过支出	(报表一)	<u>2 737 804</u>
截至 1995 年 12 月 31 日为止的余额	(报表二)	<u><u>6 176 167</u></u>

^a 这一余额由下列部分组成:

截至 1993 年 12 月 31 日为止的余额	9 221 900
加: 1994 年挣得的收入 (报表一)	28 943 091
减: 1994 年行政支出 (附表 2)	<u>27 926 628</u>
1994 年收入超过支出	<u>1 016 463</u>
截至 1995 年 1 月 1 日为止的余额	<u><u>10 238 363</u></u>

财务报表的说明

重要会计政策摘要序言

《财务条例》第 4.1 条规定,“[项目事务厅]的财务期间……得由两个连续历年组成”(一个两年期)。下文说明的会计政策是据此制定的。

执行局第 94/32 号决定确立项目事务厅自 1995 年 1 月 1 日为一个经营性的自筹经费的实体。因此,就这第一个报告期而言,项目事务厅编制了 1995 年 12 月 31 日终了的年度财务报表。

项目事务厅将以两年期为基础编制今后的财务报表。

说明 1. 重要会计政策摘要

按项目事务厅《财务条例》第 8.1 和 8.2 条规定,项目事务厅保持下列帐户:

(a)“项目事务厅帐户”,项目事务厅由其服务所得全部收入贷记该帐户,项目事务厅的全部行政支出由该帐户支付;

(b)单独的“特别帐户”,用以识别和管理由供资来源委托给项目事务厅负责的资源。

财务报表反映下列重要会计政策的应用:

(a) 适用于“项目事务厅帐户”的财务政策

(一) 收入。所有收入均按权责发生制入帐:

(二) 支出。所有支出均按权责发生制入帐,但与工作人员应享权利有关的支出除外,后者仅根据现金支出入帐。按执行局所核准的,应由“项目事务厅帐户”支付的支出涉及项目事厅行政预算;

(b) 适用于“特别帐户”的财务政策:

(一) 项目支出按权责发生制入帐,在供资来源以项目预算形式授权后支付。将项目支出加上项目事务厅收取的支助费用和其他收费一起报告给供资来源,以便它们能够将这些支出纳入它们的记录和自己的财务报表;

(二) 项目支出包括根据下列标准形成的未清偿债务:

a. 专家和其他项目人员与本两年期范围内订约承办事务期间有关的费用;

b. 公务旅行。本两年期内进行的旅行和在本两年期结束前开始但延长到下一个两年期的旅行费用;

- c. 分包合同。按照合同条件或支付时间表在本两年期内到期的付款；
- d. 研究金。从研究工作预期开始日期或本两年期开始日期至研究工作完成或本两年期结束时（以在先者为准）的研究金费用；
- e. 集体训练。在本两年期内举行的或在本两年期内开始到下个两年期内结束的任何训练活动的全部费用；
- f. 设备。在本两年期结束以前同供应商所订合同协议或向供应商发出的有效定单的全部费用，最多不超过本期预算规定的金额；
- g. 杂项。各种活动（例如招待和报告）和其他特别项目的费用。

（三）有些弹性规定可适用于在开发计划署供资项目下发生的支出。在任一年度，支出可以超过该年度核定项目预算4%或2万美元，以金额大者为准，但是该年度的支出总额不得超过对其拨款总额的2%；

（c）适用于所有帐户的财务政策：

（一）汇率。

- a. 除了根据由日本政府（日本采购方案）筹资的管理事务协定发生的项目支出外，以其他货币进行的财务交易按申报或交易之日有效的联合国业务汇率换算为美元；
- b. 就日本采购方案而言，以其他货币支付的支出按有关债务确立之日有效的联合国业务汇率确定。这一程序是根据开发计划署为不受自债务确立日期至支付日期之间可能发生的重大汇率波动的影响而缔结套期保值安排的能力同开发计划署财务科商定的。开立定购单时所记录的金额与这种债务的支付额之间的任何差额则作为外汇损益转至开发计划署。这些损益实际上由同期开发计划署帐户上因持有该货币而记帐的反损益所抵消。1995年间，这种差额总计达763,966美元等值；如果没有这种安排，日本采购方案项下的支出将会高出该金额；

（二）资本支出。非消耗性设备的全部成本，在采购当年酌情由项目帐户或项目事务厅的行政预算支付。所有非消耗性的设备均保持一定量的存货。这种设备定义为单位价值达500美元或以上而其使用寿命至少达5年的设备项目和任何保持正式存货记录的特殊清单上所列设备项目。截至1995年

12月31日为止，用项目事务厅行政预算资金购买的非消耗性设备存货价值3,138,975美元。

说明2. 支助费用和管理事务协定收费

项目事务厅获得的收入大部分来自项目实施服务。项目事务厅的服务由支助费用或管理费补偿，视项目资金来源而定：

a. 支助费用：

- (一) 报表一表明，1995年项目事务厅因实施开发计划署供资项目共获得12,892,460美元。附表1表明，这一金额由两部分组成，包括1992年7月1日以前核准的“旧制度”项目2,924,573美元和1992年7月1日以来核准的“新制度”项目9,967,887美元；
- (二) 收入12,892,460美元为从毛收入13,649,394美元中转出756,934美元后的净收入（711,597美元转到开发计划署国别办事处和45,337美元转到联合国其他机构，作为对代表项目事务厅所提供服务的补偿）。报表一所列1994年收入13,258,043美元也是已从毛收入13,715,283美元中共转出457,240美元后的净收入（333,868美元转到开发计划署国别办事处，123,372美元转到联合国其他机构）；
- (三) 报表一还列示，1995年，项目事务厅因实施分别由联合国药品管制规划署（药品管制署）和开发计划署管理的信托基金供资的项目各获得收入1,234,768美元和5,251,227美元。这些项目的支助费用是按理事会/执行局核定的费率或采用与资金来源商定的费率计算的；
- (四) 就开发计划署管理的信托基金获得的收入5,251,227美元为从毛收入5,330,959美元中转出79,732美元后的净收入（47,424美元转到开发计划署国别办事处和32,308美元转到联合国其他机构，作为对代表项目事务厅所提供服务的补偿）。报表一所列1994年收入4,351,811美元也是已从毛收入4,431,719美元中共转出79,908美元后的净收入（29,601美元转到开发计划署国别办事处，50,307美元转到联合国其他机构）；
- (五) 从1996—1997两年期起，项目事务厅将在财务报表中按毛值报告所获支助费用以及对开发计划署国别办事处和联合国其他机构的补偿；

(b) 管理费：

(一) 项目事务厅因根据管理事务协定实施项目而获得管理费。这种收费经同供资金来源商定。报表一表明，1995 年，项目事务厅获得管理费共计 5,829,663 美元。这一金额为已从毛收入 6,847,599 美元中转出 1,017,936 美元后的净收入(1,011,186 美元转到开发计划署国别办事处和 6,750 美元转到联合国其他机构，作为对代表项目事务厅所提供服务的补偿)；

(二) 报表一所列 1994 年收入 5,964,036 美元也是已从毛收入 6,993,947 美元中转到开发计划署国别办事处 950,771 美元和转到联合国其他机构 79,140 美元后的净收入。如上文 (a) (五) 段所指出，今后的收入和转出款项在财务报表中都将按毛值申报。

说明 3. 农发基金贷款管理和项目监理

项目事务厅因向国际农业发展基金(农发基金)提供贷款管理和项目监理方面的服务而挣得费用。项目事务厅还因它向由各国政府实施和依靠农发基金贷款供资的项目提供采购服务而获得支助费用。报表一列明，1995 年，项目事务厅因这些活动共挣得 3,068,710 美元。

为农发基金活动保持的业务经费帐户摘要如下 (以美元计)：

	贷款管理和项目监理	采购服务	共计
期初结余	(256 153)	(1 404 177)	(1 660 330)
加：收到的资金	(3, 452 608)	(770 923)	(4 223 531)
减：支出	844 565	1 254 017	2 098 582
减：收费和支助费用	2 979 896	88 814	3 068 710
			(报表一)
期终结余：应收	115 700	(832 269)	(716 569)
<u>农发基金欠款 (应付</u>			
<u>各国政府款项)</u>			
			(报表二)

说明 4. 利息收入

报表一所列金额 683,727 美元为从累积未动用收入投资所获得的利息收入,如附表 3 所示,累积未动用收入截至 1995 年 1 月 1 日为止共计 10,238,363 美元。在 1994 年 12 月 31 日以前作为开发计划署的一部分,项目事务厅在以前的年份里并未获得任何利息收入。如果项目事务厅在 1994 年 1 月 1 日时为一个独立和可识别的实体,则项目事务厅 1994 年的利息收入根据当年的投资收益率计算,将为大约 60 万美元。

说明 5. 向援助巴勒斯坦人民方案提供会计服务的收入

项目事务厅向援助巴勒斯坦人民方案提供会计服务和财务申报服务。报表一表明,1995 年,项目事务厅因提供这些服务而获得 5 万美元。1995 年项目事务厅向援助巴勒斯坦人民方案报告,该方案的项目支出和收入分别为 34,290,416 美元和 2,141,737 美元。

说明 6. 现金

报表二所列金额 2,474,974 美元为开发计划署所预付和项目事务厅在项目地点所保持的项目定额备用金帐户的余额。项目事务厅除了小额出纳金余额 500 美元外,不直接处理任何其他现金。项目事务厅实施项目的所有来源的供资均支付给开发计划署,项目事务厅通过开发计划署总部财务科或开发计划署国别办事处请求付款。

说明 7. 业务储备金和业务储备金投资

执行局在其 1995 年 1 月第 95/1 号决定中决定:“联合国项目事务厅业务储备金最初应以相等于联合国项目事务厅年度行政预算 20% 的数额设立,四舍五入到最接近的 10 万美元。”

依照上述决定,所设立业务储备金的初始水平为 680 万美元,即执行局为 1994—1995 两年期核准的第一个年度行政预算 3400 万美元的 20%。业务储备金全部用于投资。执行局应根据执行主任在定于 1996 年完成的关于项目事务厅风险和潜在负债问题研究取得结果后所提出的建议修订业务储备金的水平。

说明 8. 应收帐款和递延费用

报表二所列金额 4,591,657 美元由下列部分组成:

	美元
未处理的部门间付款凭单	1 106 153
未处理的执行机构的交费	1 486 422
杂项应收帐款和其他收费	1 999 082
	4 591 657

说明 9. 应收药品管制署欠款

截至 1995 年 12 月 31 日为止，项目事务厅共实施了联合国药品管制规划署（药品管制署）供资项目 64 个。报表二所列金额 306,966 美元为药品管制署业务经费帐户的余额，摘列如下：

	美元
1995 年 1 月 1 日余额	3 600 733
开发计划署代表项目事务厅	
收取的资金	(20 997 429)
向药品管制署报告的支出（附表 1）	17 703 662
应收药品管制署欠款	306 966

说明 10. 应收开发计划署欠款

报表二所列金额 5,170,453 美元为开发计划署与项目事务厅之间的基金间结余。开发计划署之所以欠款，主要是因为项目事务厅由于不是一个独立的机构，依靠开发计划署中央事务处保管其资金。

说明 11. 农发基金供资项目的预付额

报表二所列金额 716,569 美元为应付各国政府的农发基金贷款供资项目的预收资金 832,269 美元扣除 115,700 美元后的净额，后者为应收农发基金就说明 3 所解释的同贷款监理和项目监理有关的服务支付的欠款。

说明 12. 应付帐款

报表二所列金额 5,651,314 美元由下列部分组成：

	<u>美元</u>
未清偿债务：药品管制署	2 756 130
未清偿债务：由农发基金贷款供资项目	790 056
未清偿债务：项目事务厅行政预算	793 547
其他应付帐款	<u>1 311 581</u>
	5 651 314

说明 13. 日本采购方案

除了附表 1 所列 1995 年已执行的 63,067,511 美元外，1996 年 1 月第一周发生了影响日本采购方案的订购单 33 份总值 21,834,428 美元。假如这些订购单于 1995 年 12 月 31 日或之前发出，当时发出订购单的一切必要准备工作（投标、评标、提交采购审查和咨询委员会、经首席采购干事核准授予等）都已完成，则日本采购方案项下的项目支出总额就将为 84,901,939 美元。