



第五十一届会议
议程项目140和141

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

秘书长的说明

1. 按照大会1994年7月29日第48/218 B号决议的要求, 秘书长谨向大会转递主管内部监督事务副秘书长交给他的关于布林迪西联合国后勤基地的审计报告。

2. 秘书长注意到已采取行动或着手采取行动去矫正这项审查所提到的许多问题。他并赞同该报告的建议。

附 件

内部监督事务厅关于联合国后勤基地的审计报告

提 要

A. 审计结果概要

为了成立联合国后勤基地来为维持和平行动服务,已动用数量相当多的资源。 本报告的目的是帮助读者更深入地了解联合国后勤基地完成各项职务的效力和效率。

设立后勤基地来储存和管理正在缩小规模或结束的特派团的资产,此一概念看来是可行的,条件是要能够有效地和有效率地加以管理。内部监督事务厅的评价显示,联合国后勤基地在履行以下核可的职责方面尚未完全符合要求:

(a) 接收、检查、修理和储存正在缩小规模或结束的特派团的剩余资产;

(b) 以能够随时供特派团使用的开办装备包形式保存设备备用。

此外,后勤基地未能就储存的设备进行技术评价,没有建立适当的库存记录程序,并且只能向新的和扩展中的特派团提供有限的服务。

审查发现储存的设备和用品大多数状况不佳,需要注销。但是,这方面仍然没有什么行动,同时也需要建立特别的行政程序,以便向总部汇报非消耗性设备及用品和注销不能再用的设备和用品。此外,储存能够随时供特派团使用的开办装备包,其目的是确保能够很快地设立新的特派团,但是这方面的工作尚未完成,原因是储备物资中欠缺必需的物品,又没有资金购买新的物资。最后,还在试用阶段、目的在解决维持和平行动资产管理问题的物资管理项目的分类部分没有周详规划。

看来出现这些问题主要是因为组织结构不健全以及财力和人力资源不足，这反过来又使稳定环境，难于创造，难以执行必要的制度来使后勤基地这个概念行之有效。

除了其核定的职责之外，后勤基地还是连接联合国总部同驻亚洲和中东的特派团的通信中心。最近还有建议要进一步扩大联合国后勤基地的职责，使其涵盖更多的活动，例如为维持和平特派团进行全球资产管理。监督厅相信，此种新的职责只应当在仔细地进行了成本分析和在特别立法核可之后才可落实。

维持和平行动部指出，现正在为联合国后勤基地提出一个要求较低的订正概念。关于建立资产管理制度此一迫切需要，将会重新评价几个现有的办法。

B. 建议

为了解决上述提出的问题，并加强后勤基地概念的有效性和效率，监督厅建议：

- (a) 结束的特派团在向后勤基地运送物资时要提供准确的库存资料；
- (b) 后勤基地迅速进行技术评价，确定有关物资和用品是否可用；
- (c) 后勤基地在验收时优先处理价值高的设备；
- (d) 简化已用过的维持和平设备的资料记录、注销和处置程序；
- (e) 只有日后的维持和平行动还会用到的设备才运往后勤基地；
- (f) 加紧努力完成开办装备包；
- (g) 编纂资产先重点处理尚可使用的非消耗性设备；和
- (h) 如要增加后勤基地的职责，必须得到具体的立法许可。

目 录

	段 次	页 次
一、导言	1 - 4	5
二、主要的结论和建议	5 - 44	6
A. 财务安排	5 - 6	6
B. 联合国后勤基地的职责	7 - 9	6
C. 备用库存的管理	10 - 34	7
D. 开办装备包	35 - 40	13
E. 资产编码	41 - 44	15

一、导言

1. 联合国后勤基地的主要设施是在意大利布林迪西,另外有集装箱存放点在意大利圣潘克拉齐奥。它被认为是储存和维护正在缩小规模或结束的维持和平特派团的资产的绝佳后勤综合体。如果得到有效管理,这些设施很有可能在向未来的维持和平特派团提供物资方面发挥重大的作用,从而为本组织节约大量资源。

2. 根据秘书长关于管理维持和平资产的报告(A/50/907),后勤基地的主要职责是:

- 接收、检查、修理、分配和储藏已结束和(或)缩小规模的特派团的剩余资产;

- 以开办装备包的形式储存设备。

维持和平行动部正在考虑让后勤基地参与更多的职责,包括为维持和平特派团进行全球物资管理。

3. 在同一报告(A/50/907)中,后勤基地从1996年7月1日至1977年6月30日的预算需要估计为毛额7 875 000美元。如果后勤基地有一个核定预算,则将大大有助于建立一个稳定的财政环境,免去目前不令人满意的临时性安排,即后勤基地的经费须从联合国和平部队的资源拨付这种状况。

4. 内部监督事务厅从1996年5月5日至18日对联合国后勤基地进行了现场审计,并于1996年11月25至30日进行后续审计。此次审计的主要目的是评价其业务的运作和管理程序,并评价其完成指定任务的情况。监督厅审查了有关的记录,实地检查了库存物资,并进行了我们认为必要的检验。本报告的目的是让人们更深入地了解后勤基地所做的工作的效力和效率。

二、主要的结论和建议

A. 财务安排

5. 以前联合国后勤基地没有自己的预算,它的经费来自联合国和平部队的预算。现在秘书长提出了从1996年7月1日至1997年6月30日12个月共7 875 000美元的预算。这笔预算费用将按比例由所有现行维持和平特派团的预算分摊。行政和预算问题咨询委员会1996年6月26日关于维持和平行动资产的管理的报告(A/50/985)建议大会核可这个概算。截至1997年1月为止,后勤基地尚未有核定预算。

6. 把后勤基地从联合国和平部队分出来,使其成为在财政上和业务上独立的一个实体,将使后勤基地承担其核定职责有一个可靠的基础。不过,由于后勤基地新承担了通信职责,计划中的资产管理职责以及在审计期间发现的积压工作,监督厅不认为这个概算将足以使后勤基地能够顺利地完成任务。

B. 联合国后勤基地的职责

7. 最近秘书长1996年5月29日关于管理维持和平资产的报告(A/50/965)和主管规划和支助助理秘书长关于物资管理项目的文件都提出了建议。这些建议如果实行的话,将会增加后勤基地的职责。根据这些建议,后勤基地将负责全球库存总数据库的开发和维护。此外,物资管理项目将评价通过后勤基地来管理和统计汽油、机油及润滑油、口粮和消耗品的可行性。这些活动并不在后勤基地目前的职责范围,而且还没有进行。

8. 后勤基地最近增加了一项任务,即作为连接联合国总部同驻亚洲和中东的特派团的通信中心。虽然已经为建立这个通信中心用了相当多的资源,但是秘书处最近关于后勤基地的工作报告并没有提到此一新的任务。

9. 监督厅认为后勤基地所有重大的职责都应当争取法律上的认可,并要求获

得足够的资源。在决定增加任何职责之前,都应当进行成本效益分析。

建议1

监督厅建议,在后勤基地承担更多职责之前,必须首先对其成本效率进行分析,要先取得立法授权,并获得足够的资源(AP96/127/001)

C. 备用库存的管理

盘存记录应该准确并反映最新情况

10. 管理不同类型的设备和多种多样用品的大批盘存需要有妥善的盘存制度。由于后勤基地目前服务11个维持和平特派团,因此必须有关于手头物品的可靠和准确的资料,让用户知道库存有什么东西。

11. 盘存记录应该提供现有物品的最新清单,并应该包括具体资料,比如手头物品的数量、编号、说明、状况及价值。审计过程发现在许多情况下没有这种资料。就算有这种资料,数据往往是不准确的。

12. 造成盘存数据不准确有各种原因。例如,后勤基地在很大程度上依赖运送设备的特派团所提供的记录。可是,在许多情况下,对运送的所有物品并没有提供详细的记录或所提供的记录不准确。物品目录、采购单、发票和其他单据上的数据可以提供确定价值的一些依据,但这不是该由后勤基地负责的一项费时的任务。应该制订更严格的结束特派团的准则,以防止这种情况的发生并避免不必要的开销。

13. 审计过程也发现盘存记录所列的数量有矛盾的地方。应该优先确保及时和准确地记录设备和物品的收发。根据向行政和预算问题咨询委员会提供的资料(A/50/985),后勤基地设备和物品的盘存价值从1995年后期的估计值7600万美元减至目前的估计值2000万美元。由于这个估计是按原来采购成本估价的,剩余价值会远低于2000万美元。该报告把价值减少归因于将设备和物品注销和转交其他特派团。

可是,根据审计检查后勤基地的盘存记录的结果,监督厅怀疑这些数字的准确性。鉴于后勤基地年度开销超过700万美元,库存资产的实际价值是评价该基地成本效益的一项关键要素。因此,有必要加倍努力确立准确的盘存价值。

14. 后勤基地行政当局表示,审计揭发的问题主要是人员人数不足,无法适当接收和检查物品及将数据记入盘存制度所造成的结果。而且,维持和平行动部告诉监督厅,现已签订了一项服务合同,以查点资产盘存的所有物品并增订其记录。

建议2

监督厅建议,维持和平行动部应制订程序,确保
结束的特派团将物资和用品运往后勤基地时
提供盘存记帐的必要资料(AP96/127/002)

需要对设备进行技术评价

15. 备用库存的性质要求设备和用品应维持可用状态和随时可以使用。可是,监督厅实际检查后勤基地的盘存和随后进行查询发现在许多情况下,注明为备用库存的设备和用品不是陈旧过时就是不能用于未来的特派团。

16. 监督厅所进行的范围有限的实际检查包括检查发电机、轻型和重型车辆、各种类型净水厂和设备、直升机和坦克的零件、消耗性物品、电脑和通讯设备以及引人注意的物品。这些物品储存在仓库、货柜或户外的储存地区。我们检查发电机时,发现其中至少50%是处于不能使用的状态。监督厅也收到一份清单注明这些发电机需要修理,证实了实际检查的结果。

17. 经实际检查的许多轻型和重型车辆都处于非常差的状态,尽管一些车辆只使用了少至4000公里。监督厅获悉大多数卡车以及许多轻型车辆都不能再用,除非作为零件,这些车辆都必须处置。

18. 检查过的其他设备比如电视机、电脑设备和其他电子物品也处于类似的状

况。同样,监督厅也发现没有进行技术评价来决定这些物品是否可用。后勤基地打算一旦概算编列了经费,就始终会使用服务合同来进行这项工作。不过,监督厅必须重申这些物品大多数是差不多一年前收到的,但到现在仍未适当归类。

19. 正如行政和预算问题咨询委员会的报告(A/50/985)指出,后勤基地正对盘存进行广泛检查,以决定其可使用性和预期使用寿命。不过,监督厅依然关切当进行审计时,后勤基地甚至还没有开始进行这项至关重要的工作。因此,联合国无法保证送往至其他特派团的设备是处于可用的状态,无法保证盘存不会因本该注销的无法使用设备的价值而虚增。

建议3

监督厅建议后勤基地对收到的物资和用品
迅速进行技术评价,决定资产的可使用性
并确保资料准确。(AP96/127/003)

没有完成非消耗性财产报告

20. 由于盘存记录不可靠,因此没有按联合国财务条例规定完成非消耗性财产报告。尽管这些记录不完善,监督厅非常怀疑这种报告对后勤基地或对联合国总部会有什么其它格外的好处。后勤基地通常并不采购新物资,而是作为从结束特派团收到的用过的资产的储存设施。这样,报告规定可能就不须象适用于从预算拨款采购新设备那样严格。

21. 例如,后勤基地收到的大多数物品都属于用过的状态,在许多情况下,物品的剩余价值低于非消耗性会计处理的起码要求。然而,根据现有规定,所有设备都按原来采购价格记录及要求填妥有关非消耗性财产的表格。维持和平行动部认为实施物资管理项目将会精简报告规定。不过,监督厅认为应该立即修改适用的报告规定。

建议4

监督厅建议,维持和平行动部同方案规划、预算和帐务厅协商审查现行有关非消耗性财产的报告规定,以期对用过的维持和平设备制订简化的记帐程序。(AP96/127/004)

收据和检查程序不完全

22. 接收和检查职能是应及时完成的一项优先任务。对于有特殊储存要求的贵重物资尤其如此。去年后勤基地花用了相当多资源完成对即将到来的货物的接收和检查职能。虽然取得了重大进展,有几批货物依然尚未检查。

23. 例如,监督厅发现从联合国索马里行动运来的装有价值600万美元以上的直升机和M-60坦克零件的货柜从来没有打开过。其中一个货柜装有价值100多万美元的直升机零件。我们实际检查发现这个货柜的状况恶劣,水正渗入货柜,损害了其中一些物品。

24. 监督厅后来获悉,最近已派遣了一个军事小组前往后勤基地对零件进行技术检查。然而监督厅认为,如果有更好的规划,这种情况就不会发生。

建议5

监督厅建议,优先检查具有高美元价值的设备和物品,以确保这些设备不会等待检查而变坏。(AP96/127/005)

应简化有关注销和处置无用设备和用品的管理程序

25. 后勤基地管理部门告诉监督厅,后勤基地已向联合国和平部队提出注销价

值约100万美元的预制房屋和价值约100万美元的车辆和设备。一旦技术上评估了所有库存物品,大量设备将不得不注销。这种独特的情况需要为后勤基地制订专门的行政注销程序。为了清除后勤基地库存的陈旧和无用设备,需要及时采取行动。监督厅认为,维持和平行动部和行政和管理事务部都应审查目前的程序,以期加以简化。

26. 维持和平行动部告诉监督厅,维和部曾建议行政和管理事务部把存货价值在25 000美元以下资产的处理权力下放给当地财产调查委员会。但通按年把所采取的行动通知总部财产调查委员会。鉴于后勤基地的特殊性质,应对这种程序加以审查和迅速执行。

27. 注销过程的部分工作是处理已被认为陈旧或修理不合算的设备和用品,注销的物品可能有两类:

- (a) 没有货币价值并很可能产生处理费用的物品;和
- (b) 将来对联合国没有价值但可以销售处理的物品。

后勤基地的目标应当是:在处理这些物品时讲究成本效益,并按照当地的环境和其他规章制度行事。

28. 后勤基地处理库存的约260辆轻型摩托车时,其投标价低至每辆轻型摩托车13美元左右。这种报价似乎同轻型摩托车的状况和价值不相称。为了确保将设备和用品销售时得到最高可能的出价,需要采用标准的业务程序来妥善管理销售过程使其有足够的透明度。外地行政和后勤司告诉监督厅,该司正在制定这类程序,并准备列入订于1996年下半年完成的新的业务支助手册。监督厅认为这样的指导方针必不可少,应优先加以完成。

建议6

监督厅建议维持和平行动部同方案规划、预算和帐务厅协商审查财务细则110.14和110.32以及关于注销联合国财产的现行程序,以期制订注销和处置大批陈旧和无用的维持和平资产的专门程序。(AP96/127/006)

设备应储存于适当条件

29. 实地检查现有设备和材料时发现,尽管后勤基地拥有仓库等良好储存设施,但是象电子设备这样的易损物品并不一定储存于适当的条件。现有设施也不一定得到最佳的利用。

30. 后勤基地管理部门指出,由于缺少人力资源,储存在集装箱中的设备未经充分挑选和移动。然而监督厅认为,后勤基地至少应检查储存用的集装箱,确定它们的状况,以防止设备自然损坏。其次,应优先在合适的仓库设施中储存易损和高价值的物品。

31. 此外,还安排设备储存时缺少充分的规划。在检查时发现,集装箱在接收和检查后经过重新装箱,但是,没有首先按商品类别把物品分开和重新堆放。那样做会有利于后来寻找可能需要的物品并有助于把它们迅速运往特派团。

从结束的特派团把物品运往后勤基地需要更好的规划

32. 以前报告过的一个经常发生的问题是结束或缩小规模的特派团把陈旧、没有多少价值或修理不合算的设备和物资运往联合国后勤基地。这会造成大批不必要的包装、处理和运输费用。此外,后勤基地还要支付结关费、运输费、开箱费和物资不能销售时可能需要的处置费。

33. 运往后勤基地的物资和用品应是将来特派团预计有用的物品。这将避免在

仓库中保存最终必须处置的物资。例如,预计联合国和平部队将有大量的剩余发电机、住房集装箱、水箱、电子设备和必须以某种方式处置的其他高价值物品。监督厅认为在把物品运往后勤基地之前必须分析将来特派团需要什么设备和用品。尽管这样做需要展望维持和平活动预计的规模,但是监督厅认为如要有效管理资源,就需要这样的政策指导。

34. 正如监督厅前几次报告所述,需要审查运往后勤基地的物品的规划过程。尽管已制订了一般准则,但是监督厅认为必须进一步努力在将来特派团的清理中防止不必要的物资运输。

建议7

监督厅我们建议维持和平行动部仅授权把预计将来各维持和平行动需要的资产或放在开办装备包的所需资产运往后勤基地。(AP96/127/007)

D. 开办装备包

开办装备包不完整

35. 一旦安全理事会授权执行维持和平活动,联合国就必须迅速作出反应,向发生危机地区派送必要的人员和物资。因此,秘书长在其1995年7月3日关于管理维持和平资产:剩余资产储存设施和特派团开办装备包的报告(A/49/936)中,提出准备和维持随时可用的开办装备包概念。

36. 过去一年来,后勤基地一直试图整理从结束的特派团获得的物资,部分用购置的新设备补充,组成必需的开办装备包。已审查了这些开办装备包和整理装备包所取得的进展。审查结果显示,开办装备包的概念远远未能付诸实行。

37. 根据后勤基地所提供的数据,列入开办装备包的22大类设备和用品中,有3类(膳宿设备、通讯设备和电脑设备)已经部分完成,但其他各类(如伙食供应设备、电器设备、住房物资、口粮、车辆、水和燃料箱)在我们审计时尚未分配到任何物

资。

38. 联合国后勤基地管理当局的解释是,许多所需的物品不能从储备获得,新的物品也没有购置。已组成的开办装备包价值约为34万美元。打算利用现有储备的物资支付尽量多的费用,并仅购买储备无法提供的某些物品。但预算没有编列购置这些物品的经费。

39. 列入开办装备包的物品无所不包,可能包括新特派团开办阶段所不需要的物品。这方面,监督厅怀疑是否需要网络服务机和先进的电子设备,因为如果没有先进的技术专才,在特派团开办阶段,这些设备不易安装。我们认为必须审查列入开办装备包的物品清单,以确定这些装备包对新特派团的准备就绪状态是否真正关键重要。

40. 维持和平行动部确认,筹集开办筹备包的进程很慢。但它指出目前这个过程的势头越来越大,联合国和平部队清结后可以获得更多设备和用品。维和部打算减少开办装备包的数目并缩小其范围。但监督厅认为某些物品仍需购置,并应为此目的编列预算经费。

建议8

监督厅建议维持和平行动部加紧努力,确保开办装备包安排停当,以供新的特派团使用、开办装备包应限于特派团开办阶段所需的基本物资,并提出必要的概算,以购买预计不会从储备获得的新物品。(SP96/127/008)

E. 资产编码

41. 维持和平行动部已开始推行一个建立全球资产管理系统的的主要项目。作为审计工作的一部分,监督厅已有限度地审查了这个物资管理项目的一个主要组成部分,即后勤基地资产和用品的分类项目的执行情况。已打算利用北约组织的分类编码,作为标明联合国所有资产和用品的共同系统。这个分类工作于1995年上半年开

始,已任命了一个由两名国家军官组成的编码工作组执行该项工作。他的基本目的是建立能为后勤基地的库存编码的制度和程序。其最终目的是想将这个制度应用到全球范围内所有维持和平特派团。

42. 我们进行审计时,编码工作组正在将非消耗性设备和主要包括汽车零部件的消耗性用品加以编码。后勤基地约有22 000件物品,其中约有3 300件迄今已被编码。监督厅的审查结果显示,待编码的许多物品已陈旧过时,联合国多半不会再加以使用。此外,编码根据存货记录进行,这些记录没有说明被编码物品的状况,因此,监督厅怀疑花大力气为这种备件和设备进行编码是否值得。监督厅认为,编码前,应对待编码物品进行技术评价,以确定其状况及其对联合国的未来价值。监督厅还认为,编码工作最初应着重于非消耗性设备。

43. 行政和预算问题咨询委员会在其1996年6月26日关于管理维持和平资产的报告(A/50/985)中要求在6个月试验期结束后向大会报告该项目的结果,同时分析除制订新编码系统之外的所有其他备选办法。

44. 维持和平时行动部指出,对资产管理系统的需要与后勤基地完全无关,其用意是重新评价几个可用的备选方案。在审计工作后,作为另一项独立任务,监督厅将通过其管理审计和协商科,就系统设计方法、项目管理和所需资源问题向维持和平时行动部提供咨询服务。

建议9

监督厅建议在任何资产管理系统下进行的编码工作最初
应着眼于可用的非消耗性设备。(AP96/127/009)

主管内部监督事务副秘书长
卡尔·帕施克(签名)
