



第六十届会议

议程项目 121 和 136

财务报告和已审计财务报表 以及审计委员会的报告

联合国维持和平行动经费 筹措的行政和预算问题

审计委员会关于 2005 年 6 月 30 日终了财政期间联合国维持 和平行动账户的报告

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审议了审计委员会关于 2005 年 6 月 30 日终了财政期间联合国维持和平行动账户的报告 (A/60/5 (Vol. II), 第二章)。咨询委员会审议该报告期间, 会晤了审计事务委员会的成员。审计事务委员会成员提供了补充资料, 并作了进一步澄清。咨询委员会也收到了秘书长就审计委员会关于 2005 年 6 月 30 日终了财政期间联合国维持和平行动的各项建议的执行情况提出的报告 (A/60/691)。

2. 本报告将阐述与审计委员会审计结果有关的一般性问题。咨询委员会在审议有关特派团的执行情况报告和预算时, 将考虑到审计委员会对具体维持和平行动的评论意见。此外, 咨询委员会在其关于维持和平行动的一般性报告中, 将对审计委员会也涉及的一些交叉性问题提出详细意见和建议。

3. 审计委员会的审计覆盖范围:

- (a) 总部业务;
- (b) 14 个在役外地特派团;
- (c) 由于安全状况没有访问的 1 个在役外地特派团;



- (d) 意大利布林迪西联合国后勤基地；
- (e) 22 个已完成特派团；
- (f) 一个已清理结束的特派团；
- (g) 维持和平准备基金；
- (h) 维持和平行动支助账户。

审计委员会也触及了其报告第 5 段所述的咨询委员会和联大提出的要求。审计委员会报告第 13 段摘要介绍了其主要建议。

4. 审计委员会在其报告的第 15 至 20 段表示，在审计期间，其他监督机构正在进行或计划进行几个有关维持和平行动部的审查。其报告的第 17 段表示，“内部监督事务厅计划对下列领域进行全面管理审查”：特派团规划，目的是查明重复、欺诈、滥用职权以及缺乏效率和效益等方面的风险情况；法制、解除武装、复员、复原和重返社会、选举、人权和地雷行动等方面的实质性业务；信息技术；人力资源管理；财务管理和预算编制；采购和供应；两个特派团的运输业务；以及对维持和平最佳做法进行评估。此外，联合检查组正在评价成果预算制在维持和平行动中的执行情况，行政当局指派了外聘顾问，对采购处的内部控制进行评估。因此，为避免重复劳动，审计委员会对上述领域业绩的审查范围只限于检查其在这些领域所提建议的执行情况。

5. 审计委员会发表了无保留的审计意见；但是，在这样做时，它也提请注意内部监督事务厅（内部监督厅）对采购活动的审查以及行政当局外包进行的内部控制审查。审计委员会指出，它还注意到行政部门为扩大这些审查而委托进行的法证审计（见 A/60/5 (Vol. II)，第三章）。咨询委员会要求对有关概念进行澄清，并获悉，如果财务报表出现实质性的扭曲或审计范围受到限制，可以发表有保留的意见。审计委员会确定，上述两种情况均不存在，因为前文所述的审查尚未最后完成，也还没有对这些审查的结果进行量化。审计事务委员会成员在参加咨询委员会的听证会时表示，尽管审计委员会对管理问题的审查可能在一定程度上受到其他正在进行的审查的限制，但审计委员会作出审计意见的能力没有受到影响。咨询委员会 2002 年 9 月 30 日的报告阐述了关于不同类型的审计意见的细节（见 A/57/439，附件）。

6. 咨询委员会对审计委员会提交一份清楚和便于阅读的报告表示称赞。咨询委员会特别欢迎，按照它 2005 年 4 月 22 日的报告的建议（A/59/736，第 8 段），有关正在执行或尚未执行的建议的存在时间长短的细节已纳入报告（见 A/60/5 (Vol. II)，附件二）之中。但是，咨询委员会注意到，为执行这些建议确定时间表的责任问题尚未解决。

7. 咨询委员会获悉，审计委员会的看法是，它与行政当局的关系应该仅限于指出问题，编列执行建议的先后顺序以及确定执行时间表是管理部门的责任。在这一方面，咨询委员会回顾联大 2005 年 12 月 23 日第 60/234 号决议执行部分第 11 段，其中联大请秘书长及联合国各基金和方案行政首长在今后关于审计委员会建议执行情况的报告中，说明为该委员会建议的执行工作制定时间表、确定主管人员和优先次序的情况。**咨询委员会相信，此事会迅速得到解决。**

8. 审计委员会在其报告的第 9 段中确认，就其在关于 2003 年 6 月 30 日终了期间的报告中所提建议而言，除本报告所述事项外，没有其他未处理的重大事项。关于 2004 年 6 月 30 日终了期间，审计委员会在第 10 段报告说，共有建议 78 条，其中 38 条（49%）已得到落实，35 条（45%）正在落实中，还有 5 条（6%）未落实。

9. 审计事务委员会成员列举了一些原因不明的不遵守手册、准则和条例的情况，其中有一些对联合国造成了损失。不遵守规定的情况，包括：一些合同没有确保履约保证金到位、没有建立供应商审查委员会、没有提交采购计划以及在发放合同前没有进行现场飞行质量核查。**咨询委员会敦促行政当局立刻采取行动，防止今后发生不遵守规定的情况，并酌情审查现有案例，以便查明应对这些不遵守规定行为负责的人。**

财务问题

10. 审计委员会报告的第 21 至 36 段表示，维持和平行动的财务状况在 2005 年 6 月 30 日终了财政年度略有改善。该年度收入共计 45 亿美元，支出共计 41 亿美元。支出增加约 41%，主要是因为最近设立的特派团行动扩大。未缴摊款达 16.6 亿美元，比上一财政年度增加了 9%，导致可用于结清债务（20.5 亿美元）的现金数额（17.4 亿美元）减少。

11. 审计委员会指出，未缴总额中有 42% 已拖欠一年以上，委员会对收回未缴摊款方面的不确定性表示担忧，特别是对已完成特派团未缴摊款数额感到关切。这一关切是有道理的，因为联合国没有为可能无法收到的未缴款额编列备抵费用。审计委员会还指出，不缴摊款严重影响本组织履行财政义务的能力，因为这对现金流动产生不利影响。2004/05 财政期间，这导致三个在役特派团向已完成特派团借款 1.255 亿美元。

12. 与此相关的是，咨询委员会从审计事务委员会获悉，2006 年，秘书长将请会员国同意联合国采行《国际公立单位会计准则》（见 A/60/692，第 75 段），此项准则将对联合国产生重大影响，其中，除其他事项外，将涉及离职后负债的供资、出现反映负资产的财务报表的可能性、年度报告周期、一个新的机构资源规划系统以及资产支出的资本化和折旧。咨询委员会询问，这会如何影响维持和平行动。该委员会从回答中获悉，根据《国际公立单位会计准则》，除其他事项外，将有

注销被视为无法实收的未付资产的规定。此外，未来的维持和平财务报表将包括消耗性设备和非消耗性设备一项。例如，一个财政期间所使用的备件将作为支出来处理，与此同时，剩余价值部分将记作资产。相类似的是，汽车折旧将记作支出。根据《国际公立单位会计准则》，财务报表也要披露未来与工作人员有关费用，其中包括离职后医疗保险。而且，在债务方面，根据新的标准，只有实际收到的货物和服务记作支出，从而没有了注销往期债务的需要。这还有额外的好处，会遏制在财政期间的第四季度加速支出的倾向。

13. 咨询委员会注意到，2004/2005 年度的上期债务注销额由 2003/2004 年度的 7 360 万美元增至 1.678 亿美元 (A/60/5 (Vol. II)，第二章，第 34 段)。如审计委员会所述，这也许表明有必要改进预算规划和监测，或表明可能最初列出的债务是无效的，或两者皆有。**咨询委员会在此事项上有与审计委员会相同的担忧，并敦促行政当局立刻采取行动，执行措施，解决任何缺陷问题。**

采购和合同管理

14. 鉴于上文第 4 段所述的原因，审计委员会对维持和平行动采购和合同管理问题的审查范围只限于查明其以往所提建议的执行情况。除其他事项外，审计委员会在其报告第 68 段指出，没有依照公平地域分配原则分配系统合同；没有充分探讨在当地协调开展采购活动的机会；尚未在所有特派团建立供应商审查委员会；并非总是依然按照采购条例取得供应商的履约保证金；五个特派团采购人员的空缺率超过 10%；尚未颁布对参与采购工作的联合国工作人员执行道德操守原则的指导准则；特派团提交总部事后审批的案件数目增加；总部合同委员会审批合同的准备时间很长。

15. 关于对可能的当地供应商进行登记的问题，审计委员会注意到，采购处根据联合国特定机构在其专业领域的商品采购活动中发挥牵头作用的概念设想新的技术评估程序。其目的是利用系统内的现有专门知识提高对潜在供应商作技术评估的质量。审计委员会对这种做法可能导致不统一现象表示关切 (A/60/5 (Vol. II)，第二章，第 80 和 81 段)，并表示，仍然需要有一个共同的框架或共同的准则。**咨询委员会认为，行政当局和审计委员会的立场并不一定是相互排斥的。在进一步发展这一概念方面，行政当局应适当注意审计委员会的担忧，颁布有关准则，确保在用来确定具体需要以及评估可能的供应商以成本效益高的方式及时满足这些需要的能力的相关程序具有统一性。**

16. 审计委员会报告第 94 至 99 段表示，在几个例子中，未能收取履约保证金，造成联合国遭受估计 150 万美元的额外损失 (也见上文第 9 段)。经询问，咨询委员会获知，审计委员会不能确定存在不收取履约保证金的任何减免原因，似乎是一个纯属不执行采购规定的案例。**咨询委员会赞同审计委员会的建议，即应及时收取履约保证金，同时相信，行政当局将会彻底调查审计委员会提及的各案件的所有相关情形，并采取适当行动。**

17. 报告第 100 段指出，在 2004/05 财政年度，维持和平特派团采购人员总体空缺率是 17%，比上一年有改善。还有，截至 2005 年 7 月 31 日，有三个首席采购干事职位空缺，其中两个职位空缺持续时间超过一年。审计委员会还指出，在 2004/05 财政年度，联合国海地稳定特派团连续五个首席采购干事或代理主管都来自其他特派团。

18. 报告第 102 段指出，行政当局解释说，很难只在服务条件方面吸引和保留采购人员，并举例说明这一方面的问题，如要求主要按 300 号编限期任用征聘新的工作人员，以及在特派任务生活津贴中没有艰苦工作地点津贴。但根据审计委员会报告第 368 段，维持和平行动部没有可行的机制使之能够将吸引候选人的困难归因于所提供的合同类型。该部称，“根据传闻，其它组织，包括联合国共同制度组织，提供较好的服务条件对维持和平行动征聘和保留优秀人员造成影响，但很难实际记录这种资料。”此外，维和部在第 102 段最后一句中指出，各特派团在维和部人事管理和支助处的协调下，正在积极地为所有出缺职位招聘工作人员，而且自 2005 年 8 月审计委员会进行审计以来取得了显著进展。**咨询委员会期望，向大会第六十一届会议提出的有关外地服务条件的全面报告（见大会第 59/266 号决议，第十节，第 6 段）将进一步分析这些问题和其它问题。**

19. 审计委员会报告第 126 段至第 134 段指出，事后批准合同案增长了 2 倍多，从 2003 年的 30 件增至 2004 年的 97 件。在这些案子中，特派团行政首长签订的采购合同超出其采购权限 200 000 美元，事先未请示总部采购处。根据《联合国采购手册》，只在紧急情况下允许事后请示。但审计委员会注意到，向总部合同委员会提出的请示涉及延长现有租赁合同，各维持和平特派团非常清楚这些合同的最后期限。另一个问题是，总部合同委员会批准的准备时间太长，审计委员会在报告第 135 段至第 137 段中注意到这种情况。在审计委员会抽取的 15 个案件中，准备时间从 7 天至 461 天不等，每个案件平均 125 天。采购处收到呈件的日期与提交给总部合同委员会的日期平均间隔 55 天。特派团提供的资料质量问题也可能是延迟批准的的一个因素。**咨询委员会认为，这些问题可能彼此有关。如果批准程序时间过长，特派团可能倾向尽量绕过这一制度。另一方面，没有理由事后请示事先能够预测的需要，如延长租赁。委员会促请行政当局再次研究整个程序，包括授权问题，适当注意加强问责制措施的需要。**

空中业务

20. **咨询委员会欢迎审计委员会关于维持和平行动空中业务的全面报告，这将有助于咨询委员会和联大审查维持和平行动的执行情况报告和预算。**在以下各段中，咨询委员会就审计委员会的意见和建议作出评论，并将在其关于维持和平行动的一般报告中回应其它问题。

21. 审计委员会注意到，2004/05 年度空运预算共计 4.595 亿美元，实际支出共计 3.712 亿美元，预算执行率为 80.8%。在 133 296 个预算飞行时数中，共有

42 323 个小时(32%)未利用,预算空运费似乎偏高的趋势继续存在。咨询委员会指出,在空运合同中,维持和平行动部已放弃轮挡飞行时数计费的商业界做法,转而采用基本月费加飞行时数费的计费结构。审计委员会报告第 166 段指出,2004/05 财政年度签订的所有 62 个合同都使用了新的计费结构。委员会得知,维和部声称因为采用这一新办法节省了空运费用,但尚未作出评价,确定新计费结构的或有效果和好处。咨询委员会曾就此事比较详细地提出评论意见(A/59/736,第 88 段和 89 段)。咨询委员会认为,维和部已在采用新计费结构方面获得足够的经验,能够对这一结构的影响进行有意义的分析。因此,咨询委员会与审计委员会共同建议,行政当局确定空运合同改用新计费结构是否已节省费用或带来其它好处(A/60/5 (Vol.II),第 168 段)。

22. 其它审计结果包括,审计委员会注意到,2004/05 年度仅对 43% 获得合同的空运公司进行了必要的现场航行质量检查;在此期间,获得 7 项合同的 2 家空运供应商破产;根据国际民用航空组织的基准,航空支助人员不足,无法管理增加后的机队。

区域合作

23. 审计委员会在报告第 289 段中建议维持和平行动部与有关的维和特派团合作,拟订和执行与各特派团的目标一致的区域协调计划。行政当局不接受这项建议,称“特派团之间的合作是因受权纠正同区域/跨界利益直接相关的问题而展开的,既要遵守各特派团的任务规定、分享资源的限制和业务优先事项,也受其限制”,因此“区域协调‘计划’并不适宜”(A/60/691,第 28 段)。

24. 咨询委员会支持以前各维持和平行动进行区域合作的概念(A/58/759,第 104 段)。此外,委员会知道各特派团目前进行的区域分享和合作,例如,一些非洲特派团使用在乌干达的恩德培后勤基地,以及联合国布隆迪行动和联刚特派团进行特别合作,在有偿分享航空资产。咨询委员会充分认识到应遵守特派团的任务规定,但不理解为何行政当局不愿意通过制订适当计划使合作系统化,而是继续依靠临时安排。在此方面,咨询委员会重申其建议,即维持和平行动部继续探讨加强航空资产区域管理的办法(A/59/736,第 94 段),并建议该部与政治事务部合作,以期在维持和平行动和特别政治特派团之间分享资产。咨询委员会相信,下次提交预算时将反映这一共识。

综合特派团

25. 咨询委员会注意到,审计委员会在其报告员第 277 段中指出,综合特派团没有正式定义,因此综合特派团的职能和结构以及各参与者的有关作用和责任都不十分清楚。审计委员会还指出,可能会影响综合代表团成功完成任务的主要障碍之一,仍然是维持和平特派团与联合国其他实体在任务规定和目标上的差异。供资方式(摊款或自愿捐助)和报告途径不同也使问题复杂化。

26. 咨询委员会得知，审计委员会正在横向审查机构间协调 / 综合特派团，2006 年 7 月完成。咨询委员会期望看到审计委员会的审查结果。

27. 咨询委员会同意审计委员会的看法，认为行政当局应正式确定综合特派团伙伴关系的概念，确定其职能、结构和作用并确定其指导原则、政策和准则。在这方面，应注意确定综合特派团概念中的明确责任划分。审计委员会在第 283 中指出，即将根据《2005 年世界首脑会议成果文件》设立的建设和平委员会的工作可能处理此事项的某些方面。此外，委员会从秘书长关于联合国维持和平行动经费筹措的概览报告 (A/60/696, 第 72 段至 75 段) 注意到，继政策委员会于 2005 年 7 月作出决定之后，维持和平行动部受命带头进行综合特派团规划进程的机构间审查。咨询委员会经询得知，预计于 2006 年 5 月向政策委员会提出订正的规划程序。

支助账户

28. 在 2005 年关于维持和平行动的一般性报告中，咨询委员会指出，审计委员会能够极大推动进一步分析支助账户如何逐步改变以适应当前的应用程序和配置，以及如何进一步改变。因此，咨询委员会请审计委员会分析维持和平活动水平的波动如何影响所需总部支助的水平；分析哪些因素确定所需支助的水平；界定必须在总部和在外地履行的职能；研究特派团兵力和所需文职支助部门之间的关系 (见 A/59/736, 第 20 段和 21 段)。审计委员会在其报告第 299 段至第 308 段中论述了此事。

29. 审计委员会报告第 304 段至第 306 段中列出文职支助人员与军事和警察人员的对比数据。审计委员会指出，可从以下方面的不同说明各特派团统计数据中的差异：特派团的任务规定和据此进行的活动；任务区的条件和大小；特派团的成熟度。审计委员会认为，对类型相似的特派团进行分析很有意义，建议行政当局编写关于维持和平行动的执行情况综合报告，分析向军事行动提供的文职支助、区域和机构间协调努力、总部支助职能和战略要求。维持和平行动部表示将在其年度概览报告中考虑审计委员会的建议。

30. 咨询委员会指出，审计委员会提供的信息主要是统计数字。委员会仍认为，应依照上一次报告中阐述的办法对支助账户进行分析，审计委员会适合进行这项工作。因此，咨询委员会在其关于支助账户的报告中请审计委员会进一步分析与支助账户有关的管理及员额资源和非员额资源问题 (见 A/60/807)。

驻地审计员

31. 审计委员会指出，多数特派团都认为驻地审计员起了增值作用，为本组织作出了积极贡献，但仍有改进的余地 (A / 60 / 5, (Vol. II), 第二章, 第 379 段)。关于需要改进的领域，咨询委员会经询得知，有人觉得管理部门有时没有适当机会对审计结果作出反应。

32. 审计委员会报告第 383 段指出，根据监督厅的建议，目前向维持和平行动特派团指派驻地审计员的标准是，每 1 亿美元的年度预算支出指派一名 P-4 或 P-3 职等的驻地审计员，对于年度预算超过 2 亿美元的特派团，另外再指派一名 G-6 或 G-7 职等的审计助理。审计委员会认为，编入预算的支出只是在分配资源时应使用的指标之一，还必须考虑到风险和行动的复杂程度。咨询委员会支持审计委员会的建议，即监督厅进一步完善其向维持和平特派团的审计工作分配资源的依据。**咨询委员会认为，在对治理安排进行全面审查时，以及（或）在即将提交的关于着力改革联合国的后续报告（A/60/735，第 7 段和第 8 段）中将会论述此事。**此外，委员会已在其关于支助账户的报告中就此事发表了评论意见（见 A/60/807，第 114 段）。

欺诈和推定欺诈

33. 2005 年 6 月 30 日终了财政期间共向审计委员会报告 30 个欺诈和推定欺诈案件，而 2003/04 年度只报告了 6 个案件。行政当局报告，在其中 9 个案件中联合国未遭受损失，在 17 个案件中估计损失 1 828 783 美元，在其余 4 个案件中的损失额尚未确定。审计事务委员会成员认为，这些案件增多可能不只是因为欺诈现象普遍增加，而是可以说明驻地审计员制度在揭发欺诈事件方面的效力。

34. 审计委员会还指出，这些案件可能未反映整个系统欺诈案的全貌。审计委员会在第 404 段称，已把联合国塞拉利昂特派团（联塞特派团）报告的欺诈或推定欺诈案件清单与总部提供的清单进行了比较，发现联塞特派团总共报告了 28 个案件，而总部报告的涉及联塞特派团的案件只有 25 个。审计委员会还发现，联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团及联合国科索沃特派团分别有 2 个和 16 个案件没有向总部报告。**咨询委员会和审计委员会一样对欺诈和推定欺诈案件增加感到关切，并鼓励行政当局积极主动地与各特派团联系，确保及时、准确地报告案件。咨询委员会请行政当局按照审计委员会在其报告第 405 段中提出的要求，核实提供给审计委员会的欺诈和推定欺诈案件最后清单。**