



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/44/543
21 September 1989
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十四届会议

暂定议程项目 123 *

财务报告和审计财务报告及审计委员会的报告

行政和预算问题咨询委员会的报告

1. 1989年9月,行政和预算问题咨询委员会同审计事务委员会开会,讨论审计委员会就下列机构的财务决算向大会提出的报告:联合国开发计划署(开发计划署)¹、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东难民救济和工程处)²、联合国训练研究所³、联合国难民事务高级专员(难民高级专员)经管的自愿基金⁴、联合国人口活动基金(人口基金)⁵(均为1988年12月31日终了年度)咨询委员会就审计委员会关于1988年12月31日终了年度联合国合办工作人员养恤基金决算的报告⁶提出的意见将单独列入一份报告中提交给大会第四十四届会议,这份报告也将载有委员会关于联合国工作人员养恤金联合委员会的报告的提议。

2. 咨询委员会还收到一份秘书长的说明(A/44/356),其中转递了审计委员会报告内的主要审查结果和需采取补救行动的结论的摘要。该报告是审计委员会按照大会1988年12月21日第43/216号决议第8段的规定编写的。咨询委员会在作出评论和建议时是以审计委员会的报告为根据的。

* A/44/150.

A. 联合国开发计划署

3. 咨询委员会从审计委员会关于开发计划署的报告¹以及其关于人口活动基金的报告²注意到开发计划署和人口基金行政当局的各项意见并没有列入审计委员会的报告而是载于该文件内的单独一节。 审计委员会通知委员会, 由于行政当局意见的文本未能在审计委员会报告最后定稿以前提交, 因此未能列入其报告内。 咨询委员会指出, 未能及时收到这些资料不但妨碍到审计委员会的工作, 而且也妨碍到咨询委员会的工作。 咨询委员会坚决重申, 所有将列入审计委员会报告内的行政当局的意见必须在审计委员会报告将定稿的那一届会议以前提交审计委员会。 咨询委员会强调这些意见必须列入审计委员会的报告并且决不能作为单独一节提交。 在这方面, 咨询委员会指出它在提交大会第四十三届会议的报告(A/43/674和Corr. 1)第5段内提出的意见, 即: “审计委员会有权决定其报告的长度”。

4. 审计委员会在其关于开发计划署的报告的第42至48段以及其关于人口活动基金的财务会计报告³的第60至64段讨论到方案、方案支助和业务支出之间在会计方面的分界线。 咨询委员会指出, 这个事项曾经是以前审计委员会的意见和建议的主题。 审计委员会关于开发计划署的报告第43段指出, 如同1987年财务报表所指出的, “报表一将极大一部分的行政费用和方案支助费错误地分类为方案支出”, 而在1988年并没有加以矫正。 审计委员会报告说, 行政当局对此问题发布的准则既不完整也未获充分执行。 审计委员会建议必须公布更多全面性和具体的准则来划清各项行政方案的界线。 虽然行政当局同意审计委员会的看法(即由于划清界线是一个重要的问题, 因此有需要制定各项准则); 但是, 它在其报告第1和2段中指出它对审计委员会认为现行准则不令人满意的看法并不同意的, 而且, 正如在第2段中意见表示的, 由于“这本来是一个有不同解释的两可地方”因而应在哪里划分界线的问题也与审计委员会的意见不和。 咨询委员会认为审计委员会所提出的是一个重要的论点。 咨询委员会建议开发计划署行政当局应与审计委员会审查各项准则, 并考虑到所需基金数额的大小。

5. 关于审计委员会报告第44至46段所谈到的开发计划署总部由项目提供经费的员额,咨询委员指出,这些员额未列入开发计划署的两年期预算内。咨询委员会赞同审计委员会的看法,即应谨慎处理上述总部员额编制,并且建议,正如开发计划署理事会在其第86/35(参看下文第39段)向人口基金建议提出的开发计划署应当全面公开有关总部由项目提供经费员额的预算文件。

6. 审计委员会的关于开发计划署报告第49至53段及有关人口基金的43至46段阐述联合国执行机构承付的方案开支,表示对1986年和1987年的审计意见有所保留。审计委员会的报告第50段说明,1986和1987年联合国执行机构承付的方案开支总额已列出充分的文件,因此,对这些方案开支并无任何保留意见。但是,委员会在第52段指出,1988年的开支就不一样,因为“审计范围不够广泛,不能授权表示无保留意见”。正如报告第50段关于两年审计机构所说的,外部审计员没有表示把这两年分开的看法。咨询委员会获悉,这个问题正在进行机构间讨论,同时,理事会第89/61号决定第5段请开发计划署署长:“向理事会第三十七届会议(1990年)提出先经行政和预算问题咨询委员会审查的联合国开发计划署财务条例修正案。修正案将规定,从1990—1991两年期开始,联合国开发计划署的审定财务报表应每两年一次提交大会和理事会,和从1990年开始,审计委员会应通过行政和预算问题咨询委员会向大会和理事会提出报告,说明它们在每一个两年期头一年,对包括管理问题在内的实质性问题进行审计审查所获的结果和建议”。

7. 关于由政府执行的方案开支审计问题已在审计员委员会关于开发计划署的报告第54—57段和关于人口基金的第47—51段予以阐明。这个问题已经

多年讨论；审计委员会在第55段指出：“1988年未有确实改善”，同时，“实际上百分之百的政府执行方案支出（\$96 000 000，即方案开支的10.4%和全部开支的8.6%）都没有获得充分审计证据的支持。1986年和1987年已经是如此”。

8. 咨询委员会指出，这是使人十分关切的问题，应当尽快解决。关于这个问题，咨询委员会提及理事会的决定（第89/61号决定，第6段），其中说明：“敦促署长同有关各国政府协商，继续致力于对各国政府以联合国开发计划署提供经费项目执行机构的身份所支付的费用充分进行审计”。

9. 审计委员会的报告第58—59段说明由政府执行的方案开支的会计问题。咨询委员会说，这个问题在历次审计报告中已经提到，1988年审计员没有看到任何改进。第59段说：“开发计划署在结帐时只收到330件项目执行情况报告（1988年进行中项目的37.6%）”因此，审计委员会“无法准确指出与1987年或较早年度的方案开支有关的应收款项\$5 735 336中多报的数额有多少”。咨询委员会注意到第17段开发计划署行政当局的意见：“新办法将于1989年1月1日生效，因此将会有大幅度改善”。

10. 咨询委员会了解审计委员会审查1988年的决算时没有检查这些新程序，相信审计委员会审查1989年的决算时将会检查这些新程序，从而确信改革会有改善。咨询委员会了解，根据理事会第88/18号决定第7段，行政部门将就这个问题向1990年的理事会作出报告。

11. 审计委员会在其关于开发计划署的报告第60至67段、关于人口活动基金的报告第77和78段和关于近东救济工程处的报告第22至24段内，讨论了未偿付债务的会计。咨询委员会指出这个问题已讨论好几年了，甚至还由外聘审计团研究过这个事项后，曾建议就未偿付债务的记录可能存在的弊端的性质与程

度作出一次审查。咨询委员会赞成这个办法，并说审计委员会曾设法要解决外聘审计团提出的问题。但是，咨询委员会还不了解现行制度可能存在的弊端的程度。因此委员会请审计委员会继续检查未偿付债务问题，以期确实了解现行作法的弊端的程度并作出报告。

12. 审计委员会在其关于开发计划署报告第68至70段内指出，开发计划署所作的分摊费用分配办法会有与明文规定的政策不一致的作法。咨询委员会赞同审计委员会在第70段中如下的建议：现行政策应严格遵守、偏差应提出充足的理由与证明单据。咨询委员会认为行政部门意见第21段内的答复理由不充分，请行政部门正视并贯彻审计团的意见与建议。

13. 审计委员会在其报告第75段内指出，若干个次级信托基金由于开出超过捐款，或者由于捐款不足开支照旧，出现赤字。咨询委员会充分赞同审计委员会这方面的建议与意见，坚决主张通过信托基金执行的活动，除非其执行所需资金已有坚实的保证，否则不得开始执行。

14. 审计委员会对于现金相对捐款的会计的意见有所保留，并在其报告第76至78段内陈述了理由。咨询委员会要求尽快设法解决这个问题。这方面咨询委员会注意到行政部门意见第26段内的答复是：“请执行机构向开发计划署提供有关当地货币支出的资料，以便容许开发计划署调整个别项目记录的结余与开发计划署正式记录”。

15. 审计委员会报告第81段内指出，总支出内业务费用所占的比例，1988年有所下降。咨询委员会对这个迹象表示欢迎，虽然审计委员会说这项计算是保守的。

16. 审计委员会报告第82和83段内讨论了预算控制，行政部门的答复载于其意见第30和31段内。虽然审计委员会指出外地办事处分配款项超支情形的

普遍发生证明会计丧失控制,在第31段中指出,行政部门“不同意会计丧失控制”。咨询委员会同意,预算控制的目标之一是防止拨款额度超支,审计委员会也没有提出这种指控。但是,分配款项普遍超支现象表示需要矫正,或者是矫正分配款项本身的数额,或者是矫正承付款的授权程序。委员会相信行政部门将会与审计委员会协商,考虑到问题的程度与范围,解决这个问题。

17. 这方面委员会注意到审计委员会和行政部门双方都同意:任何时候想要获得精确的付款状况资料都有困难。咨询委员会请行政部门确保实际存在提供这种资料的适当系统。委员会指出,鉴于开发计划署外地电脑化方案的普遍情形,它应可解决这个资料管理问题。

18. 由于其报告第84段陈述的理由,审计委员会建议,把办公房地方面的预算支出和预算外支出合并,纳入统一分配制度。咨询委员会注意到审计委员会的报告,同时强调;应当审慎地彻底遵行理事会第 号决议的要求,即:“核心资源不补助预算外活动,而明订的政策是:预算和预算外资源和支出应当列在两个不同的预算文件内”。

19. 审计委员会在其提交开发计划署报告的第85至92段,以及其提交人口基金报告的第35至38段讨论了现金的管理。咨询委员会赞同开发计划署行政当局在第35段所列举的关于现金安排和货币管理的目标:本金的安全、流动性、可兑换性和在这些准则的范围内力求最高的收益率。多年来,咨询委员会一直参与处理货币和汇兑问题,它认为,尽管还找不到一种可以完全消除风险的制度,但尽量减少风险是办得到的。咨询委员会要求审计委员会继续处理这项问题,并指明开发计划署的惯例是否涉有可以避免的风险。

20. 在这方面,咨询委员会注意到行政当局在第42段所述的意见,即目前,开发计划署受权利用远期合同作为套头交易办法,以避免认捐的价值受到损失。咨询委员会这方面正在研究这项问题,而就联合国而言,它建议不要采用这种惯例,因为这样做需要支付费用。

21. 审计委员会在其报告第112和113段讨论了开发计划署的新闻活动。咨询委员会对审计委员会的调查结果表示关注, 其中指出: 新闻活动“分散到30多个实务单位……其中只有少数几个单位受到新闻司的管制。还没有制订出程序来避免工作重覆、决定优先顺序和分配资金, 或保证连贯性和正确性。也没有关于开发计划署所有出版物的通盘记录。” 行政当局在其意见第57段答复指出“行政当局关于集中出版政策的意见已适当地反映在审计委员会报告第112段内”。如审计委员会报告第112段所述, 行政当局认为, 没有集中的出版政策“可使人信得过它作为一个开诚布公组织的政策”。咨询委员会认为, 行政当局的答复无法令人满意。

22. 审计委员会的报告第114至118段讨论了联合国妇女发展基金的活动及其同开发计划署妇女参与发展司的关系。咨询委员会赞同审计委员会的意见, 即: 应当审慎地规划这两个单位, 并进行协调以避免工作重复。

23. 审计委员会的报告第124至130段讨论了方案的管理情况。咨询委员会认为, 第126和127段所讨论的项目预算编制的准确性问题是开发计划署业务的首要问题。咨询委员会欣见审计委员会的意见并注意到行政当局第79至88段的评论。咨询委员会关心地期待审计委员会依照开发计划署理事会第89/61号决定第10段所提交的报告。该段请审计委员会

“审查联合国开发计划署现行的项目预算编制程序, 特别是包括审查联合国开发计划署1987年7月1日起试行三年, 与两年项目预算周期设想有关的程序所造成的影响, 和请执行机构行政当局促使它们的外聘审计参与这个程序。”

B. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

24. 在关于近东救济工程处的财务会计报告²的第22至第24段中, 审计委员会讨论了未偿清债务。咨询委员会这方面的意见载在上面第11段内。

25. 在其报告第31至35段内，审计委员会讨论了有关学校志愿援助基金的项目基金。咨询委员会指出，审计委员会以往对此事项已提出了意见和建议，并进行了深入的讨论。咨询委员会回顾到它以前向大会提交的报告中提出的意见（A/42/579, 第41段），即近东救济工程处应更严密地管制“学校伙食（食堂）外包和学生自愿捐款的收入，包括这些帐目的核查和呈报”。

26. 根据管理当局在报告第35段指出，近东救济工程处从1988年1月1日起执行了两种管理办法，因而加强了对学校自愿援助的管制、会计和汇报工作”。咨询委员会指出，如果审计委员会发现了问题的话，这表示管制加强的还不够。咨询委员会请审计委员会对近东救济工程处采行的办法是否充分和有效作出评价，并就此提出报告。

27. 在其报告第36至42段里，审计委员会说明了同地区工作人员节约储金有关的问题。根据第38段，1988年首次任命了一名储金全球总管。根据报告第38段，地区工作人员节约储金委员会的扼要说明，该总管的职责应当是：监督投资管理人；“广泛选择投资管理人，不仅仅局限于具有保管能力的人”；提供更新的资料；较灵活地监测投资交易；提高投资利润。”审计委员会认为，这些目标都没有达到，此外，审计委员会在第38段指出总管所得（投资总额的0.10%），“鉴于总管的责任十分有限，工程处内部审计员又查明他的工作缺点很多，这笔费用是十分有问题的”。

28. 咨询委员会从第40段注意到，储金由四名投资管理人管理，1988年他们的费用分别为\$250 630；\$142 855；\$142 583和\$132 055。证券处理量最小的公司，所付的费用却最多。此外，一名投资管理人单方面决定将其费用从千分之0.75提高到千分之1.25，行政当局并且同意了这项变动。

29. 在第41段里，审计委员会指出，支付给投资管理人和总管的费用从1985年的\$420 397增加到了1988年的\$1 096 123（上升了百分之161），而在同一时期内，投资额只从\$26 340万增至\$40 870万（上升百分之55）。

30. 咨询委员会认为, 储金的投资和管理方面存在着严重的缺点。咨询委员会特别是对于是否需要所有这些投资管理人和总管感到怀疑。咨询委员会呼吁迅速立即采取补救行动, 以纠正这种情况。

C. 联合国训练研究所

31. 在它关于训研所的财务会计报告'的第4至20段中, 审计委员会讨论了普通基金的预算控制问题, 并指出, 支出超过了拨款。训研所特别目的捐款基金方面也有同样的情况, 报告第21至第24段对此作了讨论。咨询委员会同意审计委员会的看法, 即鉴于训研所的财政情况, 应对该组织可以利用的资源进行十分有效率的管理; 因此, 任何活动唯有在得到了经费后才应开始。

32. 在第41至第44段中, 审计委员会说明了一名研究员利用训研所的名义从一个管理和投资都不是训研所经手的私人基金会获得\$ 30 000 研究金的情况。此外, 训研所没有收到一般提供给训研所并由它保留的百分之13的方案支助费用, 这是用来支付训研所为项目支出的间接费用的。虽然报告第45段指出行政管理局正在采取纠正行动, 咨询委员会仍要指出, 这种情况是十分不恰当的, 并警告, 不应让这种情况再次发生。

D. 联合国难民事务高级专员经管的自愿基金

33. 咨询委员会对审计委员会关于难民事务高级专员的决算的报告没有评论。

E. 联合国人口活动基金

34. 咨询委员会注意到, 象开发计划署的情况一样, 人口活动基金行政当局的意见单独载于文件一节。咨询委员会在这方面的评论见上文第3段。

35. 咨询委员会从这些意见中注意到, 人口活动基金行政当局在多数情况下已注意到和欢迎审计委员会的意见。

36. 审计委员会在审查人口活动基金的决算'时, 讨论了汇率得失(第35段至

38段)、联合国各执行机构承付的方案支出(第43段至46段)、政府承付的方案支出(第47段至51段)以及方案支出与行政支出之间的界限(第60段至64段)。 咨询委员会的有关评论载于上文第4、6、7、8、11和19段。

37. 投资管理问题在审计委员会关于人口活动基金的报告第81段中讨论。咨询委员会从行政当局的评论第26段中注意到,在与开发计划署和联合国进行协商“以期委托开发计划署财务科代人口活动基金进行投资”后,决定“由一单位代我们处理投资和现金管理事项”。 咨询委员会也注意到,人口活动基金正在审查和修订它与开发计划署就会计和财政事务订立的协议以及需要修改的财务条例和细则。

38. 咨询委员会从审计委员会的报告关于业务费用的第82段至86段中注意到,业务费用与方案支出的比额在1988年有所减少。

39. 审计委员会在其报告第87段和第88段讨论了在人口活动基金总部由项目供资的服务。 审计委员会在其报告第87段指出,理事会在第86/35号决定中决定两年期预算应由暂列总部预期由项目供资的服务数字,以及“提供总部进行的各项活动使用项目基金情况的详细资料包括项目编号、名称、期限及其预算;为期6个月以上的员额的职称及期限,以及一切有关费用和其他费用,即短期咨询服务、办公室资金、旅费等等;清楚说明为何这类活动不能由两年期预算提供经费”。 审计委员会指出,人口活动基金把理事会第86/35号决定解释为只需披露那些提供为期6个月以上员额的项目。 咨询委员会赞同审计委员会的建议,即今后应严格遵守第86/35号决定。

注

- ¹ 《大会正式记录,第四十四届会议,补编第5 A号(A/44/5/Add. 1)。
- ² 同上,《补编第5 C号》(A/44/5/Add. 3)。
- ³ 同上,《补编第5 D号》(A/44/5/Add. 4)。
- ⁴ 同上,《补编第5 E号》(A/44/5/Add. 5)。
- ⁵ 同上,《补编第5 G号》(A/44/5/Add. 7)。
- ⁶ 《大会正式记录,第四十四届会议,补编第9号》(A/44/9)。