



大会

Distr.
GENERALA/49/547
19 October 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH第四十九届会议
议程项目104财务报告和审定财务报表
以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. 依照《财务条例》12.11规定,行政和预算问题咨询委员会收到了审计委员会关于下列实体提交大会的1993年12月31日终了两年期决算的执行;联合国、¹ 联合国维持和平行动、² 贸发会议/总协定的国际贸易中心、³ 联合国大学、⁴ 联合国开发计划署、⁵ 联合国儿童基金会、⁶ 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、⁷ 联合国环境规划署基金、⁸ 联合国人口基金、⁹ 联合国生境和人类住区基金、¹⁰ 和联合国国际药物管制规划署基金。¹¹ 提交委员会的上述报告都是草稿。此外,咨询委员会又收到了审计委员会关于1993年终了年度由联合国难民高级专员办事处¹² 和联合国训练研究所¹³管理的志愿基金决算报告草稿。

2. 咨询委员会又收到秘书长转递审计委员会按审计领域划分的共同利益主要调查结果、结论和建议的简明摘要的说明(A/49/214)。它又审议了秘书长关于审计委员会执行情况的报告(A/48/516, A/48/516/Add.1和Add.1/Corr.1的提前印发本,和A/49/348和Add.1),以及秘书长关于追讨滥支款项的报告(A/48/572)。

3. 咨询委员会对于审计委员会关于1993年终了年度联合国合办工作人员养恤基金的报告¹⁴所提意见和看法,将与咨询委员会关于联合国工作人员养恤金联合委员会报告的建议编成一份报告,另外提交大会第四十九届会议。

4. 咨询委员会于1994年9月间同审计委员会的审计事务委员会会面,就审计委员会各成员拟议分配的审计工作和审计委员会关于审计委员会成员任期延长所涉经费问题的报告(A/49/368和Corr.1),举行了广泛的讨论。

审计委员会工作的分配

5. 《联合国财务条例》12.12规定,审计委员会应征得咨询委员会同意,将审计工作分派给委员会各委员轮流担任。因此,咨询委员会审议了审计委员会的审计任务,并就该问题广泛交流意见。咨询委员会得知在确定分配审计委员会各成员的审计任务时,审计委员会所根据的因素如下:

- (a) 各成员所负工作量大体公平的要求,既大约每人三分之一;
- (b) 提交大会的审计报告编写责任公平分配;
- (c) 把有关的审计项目分配给一个成员的要求,以便尽最大限度得到熟悉和具有专门知识的好处;
- (d) 地理和后勤因素;
- (e) 一方面让成员有充裕的时间熟悉了解一个组织并从而作出有效的贡献,和一方面任务需要定期轮换之间,维持平衡。

6. 咨询委员会同审计事务委员会就审计委员会履行其职责所有的资金和工作人员资源,以及现有的资源水平是否足够满足因维持和平行动增加而带来的额外审计工作量的要求,交换意见。咨询委员会得知审计委员会是在确定某一两年期的工作量之后,才计算出它所需要的资源数额。因此,由于维持和平行动的扩大,以及随着而来需要增加各行动的审计工作,审计委员会的预算总额从1992-1993两年期的630万美元增加到1994-1995两年期全部资金来源估计780万美元。这些资源不包括

由联合国提供的人事费和秘书处服务费。

7. 咨询委员会得知,大体上说审计委员会所分配的资源是足够的,审计委员会在所需的审计工作人员人数方面没有困难,因为在现有分配的资源范围内,审计委员会的成员能够从他们各国审计员额建制得到帮助,并在有必要时得到外部专家的服务。

8. 经质问后,咨询委员会得知审计委员会大体上能够应付大会可能要求的任何额外审计工作。大多数的要求都是关于对审计委员会所履行的正常审计工作的各方面付出额外注意力。但是,如果这些额外要求需要在短时间内完成,审计委员会可能会有问题。

9. 咨询委员会回顾大会1992年12月23日第47/211号决议内,请审计委员会扩大对所有维持和平行动的审计范围,同时不缩小对经常预算和预算外活动的审计范围,并决定任何额外费用应由各该维持和平行动的预算支付。

10. 这方面咨询委员会注意到,个别维持和平预算文件所列审计费用并不指明某一行动所需的审计费用总额,而只是外地审计的估计费用;行动的总部审计费用并不列在个别的维持和平预算文件内。咨询委员会质问审计委员会对大会要求执行的程度如何,得知维持和平行动所涉范围已经扩大,所需资源有关的增加数额也已列入有关的概算内。

11. 咨询委员会注意到审计委员会关于这个问题的报告¹⁶内,“1992-1993两年期内审计委员会扩大了总部和外地特派团的审计范围,以满足维持和平行动规模的巨大增加”。这方面,15个外地的特派团和联合国比萨供应站的帐目受到审查,1992-1993两年期内有5个特派团的帐户受到两次审查。咨询委员会得知,1994-1995两年期审计委员会打算进一步增加维持和平领域的审计范围。举例来说,1992-1993两年期内,联保部队的帐户由审计委员会审查了两次;1994-1995两年期内,预计这些审计将会加倍,现地的审计人员人数增加而且期间延长至约6至8周。咨询委员会又得知前一两年期联保部队审计费用约为140 500美元,而本两年期据审计委员会的估

计,费用为235 000美元。咨询委员会得知审计委员会目前正在审查外地特派团和总部活动的审计估计费用,以反映1994-1995年已计划好的扩大审计范围。

12. 虽然额外的审计范围并不一定就在对大会作出更频繁的报告,但委员会欣慰对维持和平行动将提高审计范围,目前维持和平行动占联合国活动的很大部分。这方面咨询委员会得知审计委员会尽最大可能同内部审计司协调其审计工作,并利用后者的调查结果和建议来补充它本身的工作。

13. 关于已经按照大会第47/211号决议规定提交了审计委员会关于维持和平行动的报告,咨询委员会又注意到这是第一次审计委员会就这个问题单独提出一份报告。本报告的内容包括了几个行动,虽然咨询委员会认为以后有些较大的维持和平行动可能需要分别编成单独的报告。

审计委员会成员的任期

14. 在其关于1994-1995两年期方案概算的报告内,¹⁶ 咨询委员会回顾指出,由于联合国活动的大量增加,特别是维持和平行动的扩大和剧增,可能对审计委员会现有的资源增加负担,对此咨询委员会已向审计委员会表示过关心。委员会又请审计委员会继续审查这些事态发展对其作用和运作可能发生的影响,并斟酌情况将其看法通知咨询委员会。

15. 大会1993年12月23日第48/216 D号决议内,请审计委员会与秘书长协商,就审计委员会成员任期延长至4或6年所涉问题,通过行政和预算问题咨询委员会向大会第四十七届会议提出报告。审计委员会的报告(A/49/368和Corr.1,附录)就是按照这项要求提出的。

16. 正如审计委员会报告第2段内指出,依照《联合国财务条例》12.2规定,拟定这项规定于联合国的标准财政期间是一年,因此委员会成员当选后任期是三年,从7月1日开始至6月30日满期,每一年都有一名成员的任期届满。

17. 正如同份报告第3段内指出,由于联合国改成两年期的预算周期,按照目前

的安排,这就是说审计委员会一名成员的任期将在每个两年期终点届满。如果该名成员没有连选连任,则审计委员会的工作就在终断,因为新当选的成员是在审计工作已经进行过半之后才参加队伍。

18. 又如报告已经指出,6年任期符合《财务条例》12.2所规定的原定格式,就是审计委员会的每一名成员将包括三个完整的财务周期;在每个两年财务周期的结尾,都会有一名成员的任期届满;而任期将从7月1日开始,而于6年之后的6月30日满期。

19. 另一方面,审计委员会指出,如果是4年任期,审计委员会三名成员各都无法包括三个完整的财政期间的审计工作。正如报告内第7段指出,审计委员会认为7月1日是新的成员任职最恰当的日子。咨询委员会得知这是新成员开始任职特别方便的日子,因为联合国和其他方案的决算都是在3月或4月尾结束,而有关这些决算的报告要到几个月后才能提出。

20. 如果大会决定改变审计委员会成员的任期,则大会将需要作出合适的过渡安排。

审计委员会的审计结果和建议

21. 《联合国财务条例和细则》条例12.11指出:

“审计委员会的报告应依照大会的任何指示连同已经审核的财务报表,送请咨询委员会转交大会。咨询委员会应审查各该财务报表和审计报告,并连同它认为适当的评论一并转送大会。”

22. 9月底在审议审计委员会的报告时,咨询委员会还收到该报告的最后印本,它也没有收到财务报告和审定财务报表。为了使它能够依照财务条例12.11履行其职责,咨询委员会要求,秘书长应作出努力,及时提供所有必要文件供其审议。

23. 咨询委员会注意到,审计委员会对四个组织的财务报表提出了附有保留意见的审计意见。就三个组织(开发计划署、人口基金和国际药物管制署)而言,审计

委员会提出了它称之为“技术性”的保留意见,这并不表示所涉的资金有被滥用的情况发生。然而,对联合国维持和平行动而言,如同A/49/214号文件所述(附件,第5段),审计委员会发现“很难确定应收分摊会费的价值”。¹⁷

24. 咨询委员会回顾,大会第47/211号决议赞同审计委员会的打算,即:确定对受审计组织进行跨组织横向研究的领域和在今后审计时继续这种办法。1992-1993年两年期,审计委员会在下列两个领域进行了横向研究:商品和劳务的采购和综合管理信息系统的实施。咨询委员会将在审查秘书长关于综合管理信息系统的第六次进度报告(A/C.5/48/12/Add.1)的范围内提出它的意见和建议。

25. 审计委员会在审查联合国本身以及几个其他组织目前用来采购商品和劳务的方法时发现了若干缺点。审计委员会在上一个两年期就已经指出了许多这些缺点。咨询委员会认为,应当进一步推展联合国的采购制度,以确保公平、透明化、公开和强调竞争。

26. 招标成为例外而不是一种规定这项问题为时已久;如同审计委员会指出,这方面有缺点的主要原因之一是:采购的规划不够健全,以至经常用已经到了最后一分钟或者是业务有紧急需要作为采购商品和劳务的理由。

27. 如同审计委员会指出,利用的供应商范围相对狭窄,加上只用有限程度的投标,就会造成一种情况,那就是:联合国不太可能取得价廉物美的最佳结果。现用的供应商名单经常陈旧过时,而且反正也不会常加利用;很少对供应商进行有系统的审查或核实,对供应商的服务表现也没有进行有效的监督和评价,对商品和劳务供应过期也没有任何保障。此外,利用请购者建议的卖主或供应商这种做法也会导致采购程序出现一些流弊,并引起利益冲突的问题。在这方面,咨询委员会也注意到审计委员会在三关于联合国的报告第145段中提出的意见,即:联合国很少利用公开登广告的办法,而广告“还可以用来作为实现联合国在发展中国家进行更多采购活动这一更广泛政策目标的一种方法”。

28. 审计委员会也指出,商品个别进行采购也是一项问题。如同审计委员会指

出,这种办法不仅使得本组织无法因大批采购获得折扣而节省经费,同时也增加了许多不必要的额外文书工作;更重要的是,这种做法回避了投标程序,并且逃避了合同委员会的审查。

29. 咨询委员会赞同审计委员会报告(A/49/214,附件)第18段,审计委员会在这段中建议采用下列一些行动来纠正采购程序中现有的一些缺点:定期监测和调查免除竟标的次数和程度;各项主要采购采用公开招标方式;增订和定期审查供应商名单清册,以反映其表现、技术能力和财务上的稳定程度;改进采购规划的质量。审计委员会审计事务委员会在同咨询委员会进行讨论时强调,在采购方面开始推行一项正式训练方案,以及向外界征聘适当的高级专家都是有效管制和管理资源以及有效率地采购商品和劳务所不可或缺步骤。

30. 审计事务委员会也讨论了合同委员会的作用和职权规定。关于联合国,咨询委员会回顾,《财务条例和细则》细则110.17设立了合同委员会。总部的合同委员会由来自不同组织单位的四名成员组成。也设立了一些当地委员会,每一个委员会由三名成员组成。咨询委员会了解,合同委员会的成员是除了其正规职务外兼任这个职位的。

31. 咨询委员会注意到,在总部,合同委员会竟然会晚到星期五下午才收到供其下一个星期星期二会议审议的文件,而到星期二委员会就必须决定接受或者拒绝出价;咨询委员会认为,这样的时间间隔太短,无法对合同进行详尽的审查。鉴于合同委员会的成员都有其他的实质性工作,而联合国采购活动的数额和复杂性都在不断增高,要求合同委员会成员的工作速度赶上采购活动对他们服务的需求是很不实际的期望。审计事务委员会在同咨询委员会讨论时指出,它认为,可供合同委员会利用的专门知识程度应当提高,同时可供它用来审议合同的时间也应当加长;尽管审计事务委员会并不认为目前需要设立一个全时工作的合同委员会,但增加其成员数目是可能可以采用的办法。

32. 在这方面,关于联合国,咨询委员会注意到,如同秘书长在其关于建立一套

透明而有效的责任制度的报告(A/C.5/49/1)中所指出,秘书长正在设想采取一些措施来纠正这种情况。该报告第25段说:

“1994年来自各会员国的独立高级别采购专家组将对总部、外地特派团和在外地的采购过程和有关管理问题进行审查。专家组将审查这些采购过程,并提出建议,作为正式通过联合国秘书处管理的维持和平行动和其他外地特派团更加合乎现实、前后一致的政策的基础。鉴于联合国采购活动已经增加,也应考虑设立一个全时工作的合同委员会。专家组将得到由主管行政和管理事务的副秘书长和主管维持和平行动的副秘书长共同担任主席的常设委员会的指导和协助。这项新的政策旨在建立一套有效并且合乎现实的采购过程,以确保迅速、及时和合乎成本效益的方式购得商品和服务,包括供外地特派团和在外地所需的商品和服务。在此同时,这项政策将包括订正的程序,以提供真正的具有竞争性的、公正的和透明的过程,包括制定明确的权力和责任关系和内含的控制机制。”

33. 咨询委员会深信,经审计委员会指为采购方法马虎的其它组织和实体也将采取适当的措施。

34. 大会第47/211号决议要求审计委员会评估其建议得到遵守的程度,并就此通过咨询委员会向大会第四十九届会议提出报告,咨询委员会应建议它认为适当的措施,以确保这些建议得到执行,并提请注意任何尚未执行的建议。

35. 在这方面,咨询委员会指出,审计委员会的报告中列有一节,其中载有它对为执行其各项建议而采取的行动的意见。咨询委员会认为,这是非常有用的办法。此外,秘书长也印发了关于审计委员会各项建议执行情况的报告(A/48/516和Add.1和Add.1/Corr.1,和A/49/348和Add.1和2)。然而,咨询委员会指出,为了使秘书长这些报告能够发挥它们原定的作用,这些报告的印发和向咨询委员会以及审计委员会提供这些报告,就必须及时完成和进行更完善的协调。举例来说,在审议审计委员会的报告时,咨询委员会获悉,审计事务委员会才刚刚收到A/49/348号Add.1号文件,而

且事实上,咨询委员会和审计委员会都还没有收到A/49/348/Add.2。

36. 审计委员会认为,随着开始实施一种制度,即预先就行政当局采取的纠正行动提出报告和使审计委员会能够有时间审查这份报告,审计委员会应当就可以对可能仍然存在的一些缺点和弊病提出更清楚的报告。审计委员会认为,咨询委员会依照其职权规定,根据审计委员会的后续报告,就可以会同高级管理人员审查这些问题,以便当执行审计委员会各项建议时仍然出现缺点和弊病的时候可以要高级管理人员直接负起责任。咨询委员会打算在其1995年春季会议期间同审计委员会举行会议,进一步审查如何执行审计委员会各项建议的问题。

37. 大会第47/211号决议请秘书长就下列事项向大会就下列事项提出建议:
(a) 依照咨询委员会报告(A/47/500)第53段的建议,为追回被挪用的款项建立有效的法律机制;和(b) 对欺诈本组织的人提出刑事追诉。秘书长的建议载在A/48/572号文件内。咨询委员会注意到,秘书长的报告列举了目前关于内部行动所用的办法,包括从应付薪金和薪酬追回欠款以及行政当局设法从工作人员应享养恤金权利直接追回欠款所涉的各项问题。该报告也列举了目前关于外部行动所用的方法并载有改革的建议。

附注

¹ 《大会正式记录,第四十九届会议,补编第5号》(A/49/5),第一卷。

² 同上,第二卷。

³ 同上,第三卷。

⁴ 同上,第四卷。

⁵ 同上,《补编第5A号》(A/49/5/Add.1)。

⁶ 同上,《补编第5B号》(A/49/5/Add.2)。

⁷ 同上,《补编第5C号》(A/49/5/Add.3)。

⁸ 同上,《补编第5F号》(A/49/5/Add.6)。

- ⁹ 同上,《补编第5G号》(A/49/5/Add.7)。
- ¹⁰ 同上,《补编第5H号》(A/49/5/Add.8)。
- ¹¹ 同上,《补编第5I号》(A/49/5/Add.9)。
- ¹² 同上,《补编第5E号》(A/49/5/Add.5)。
- ¹³ 同上,《补编第5D号》(A/49/5/Add.4)。
- ¹⁴ 同上,《补编第9号》(A/49/9)。
- ¹⁵ 同上,《补编第5号》(A/49/5),第一卷,第4段。
- ¹⁶ 同上,《第四十八届会议,补编第7号》(A/48/7)。
- ¹⁷ 又见《大会正式记录,第四十九届会议,补编第5号》(A/49/5),第二卷,第46和47段。
-