

第10次会议简要记录

主席: TEIRLINCK先生 (比利时)

行政和预算问题咨询委员会主席: MSELLE先生

目 录

议程项目105: 审查联合国行政和财政业务效率(续)

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

工作安排

本记录可以更正。
请更正在一份印发的记录上, 由代表团成员一人署名,
在印发日期后一个星期内送交正式记录编辑科科长
(联合国广场2号DC2-794室)。

各项更正将在本届会议结束后按委员会分别汇编印成单册。

94-81898 (c)

Distr. GENERAL
A/C.5/49/SR.10
30 November 1994
CHINESE
ORIGINAL: SPANISH

下午3时25分会议开始

议程项目105: 审查联合国行政和财政业务效率(续)(A/49/16(Part II), A/49/34, A/49/48, A/49/336, A/49/418, A/49/471/Corr.1和A/49/560; A/C.5/49/1)

1. CONNOR先生(主管行政和管理事务副秘书长)说秘书长关于审查联合国行政和财政业务效率的报告(A/49/336)重心在于总部施行的重组措施和总部及其他任务地点进行的活动和资源重新部署所发生的影响。该报告的根据是秘书处内进行的磋商和管理和财政咨询小组以及经济和社会领域中资深官员会议的辩论,它提供了初步全面评估以及针对部、厅和股进行的分析。

2. 在现阶段有可能确定所采取的措施是否导致任何结果,是否使所定目标能够实现。但这并非最后的评估,因为措施只施行了相当短的时间。结果初步评估的目标在于确定重组是否走了正确方向。此外,已设法展开方案管理者个别和集体评价的重组后果方面质的评估的头几个成分。有了经验,就会更明确看出重组的利益和缺陷。首先,当前预算期结束时应对这一过程作更精确的评估。

3. 重组的整个目标是使秘书处增强效率。为此目的,秘书长为不同部门定了明确的指标。在政治和人道主义部门主旨是巩固和精简有关的秘书处单位,增加本组织预防性外交、创造和平和维护和平的能力。

4. 在经济和社会部门,主旨在于建立本组织经济、社会和环境部门中的宗旨统一,加强各方案的整个条理;加强这些部门与政治和人道主义部门间的连系;更明确说本组织本身或联合国系统各专门组织和机构应进行何种发展和合作工作;在总部与联合国日内瓦、内罗毕和维也纳办事处之间和全球、区域及外地架构间达成更合理的分工合作;在更简单的结构中制定明确的职责界线。为了达成这些部门的目标,特别强调使发展的经济及社会方面更加一体化,消除事倍功半现象,在贸易、财务、投资和技术等相互有关领域内促成一体化办法。此外,为了在总部建立新架构,有些活动已重新调往和分配到总部,或由总部调开和分配别处。

5. 最后,行政和管理部门的目标是达成一个综合性精简而有明确职责的部,并建立内部监督部门。

6. SEVAN先生(主管会议和支助事务助理秘书长)说过去49年本组织的组成部门增多推广,常常不着边际。一个架构被发现缺陷时,会员国往往不加以纠正,而是另设新架构。结果令人竟至弄不清谁在作何事。显而易见秘书长应采取积极步骤来巩固和精简秘书处,以保证对会员国所定优先事项作更切实的反应。

7. 秘书长报告(A/49/336)附件说明了重组的10个主要目标。为了达成第一目标——就是使秘书处更能切实对会员国所定优先事项作出反应,已制定一个新的典型中期计划(A/49/301)来协调方案和组织架构。这样以后就可以与预算控制和财政责任建立关系。

8. 为了巩固和精简总部秘书处的各部门,并加强本组织预防外交、创造和平和维护和平的能力,已经有了新架构(政治事务部,维护和平行动部和人道主义事务部),外地行动司也已加强,从而使本组织能够应付这方面工作增加的问题。秘书长已再三说过本组织对其经济及社会合作和发展方面的目标必须像它对政治和安全领域的坚定意向那样具有相同的责任感和迫切感。

9. 在经济和社会部门的目标是为经济、社会和环境部门建立统一的宗旨,加强联合国方案和活动的整个一致性。为此目的,正在作相当大的政策澄清。这是一个完整的过程,需要花相当多时间。各不同方案间已加强配合。仍须澄清某些政府间任务。

10. 另一目标是加强经济及社会部门同政治及人道主义部门间的联系。此事各机构中正在审议,包括行政协调委员会。这个问题《发展纲领》(A/48/935)中也讨论到。有证据显示,复杂紧急情况的协调整个说来正在改进。但是维护和平行动,紧急援助,复原和发展间的联系需要进一步加以研究,并要设法将构想化为行动。

11. 另一目标是更清楚地说明应由本组织和联合国专门组织和机构系统进行的发展和合作任务。秘书处针对联合国系统其他单位而言应进行的任务某些方面已加

以澄清。

12. 还有另一目标是更合理地分配总部和联合国日内瓦、内罗毕和维也纳办事处间以及全球、区域和外地架构间的职责。例如科学和技术促进发展中心和跨国公司中心已由纽约转到贸发会议,社会发展司和提高妇女地位司已由维也纳转到政策协调和可持续发展部。这些步骤已在对方案执行发生良好作用。已经开始将职权分散到区域委员会,但其作用尚未确定。

13. 秘书长的目标是要制定一个较简单架构中的明确职责界线,消除事倍功半现象,解决协调问题。开发计划署署长最近受命负责协助秘书长增加联合国内的政治一致性和业务活动的整个协调。

14. 关于将行政和事务部改组为拥有明确职责界线的综合性精简的部的目标,新架构的基本成分已经存在,并已开始设法改进“管理文化”,其方式是始用一个交待和负责制度,这是过渡到分散型业务的必要先决条件。

15. 1993年设立了检查和调查厅;后来依照大会1994年7月29日第48/218 B号决议并入内部监督事务厅。将所有调查、审计、检查和评价职责合并为一个单位后的影响在当前的预算期结束时可能很容易看得出来。

16. 大会第47/212 B号决议注意到秘书处经济及社会部门重组后除了别的以外会在确定的相对利益的基础上促使活动下放到区域委员会。根据负责审查可用的加强区域委员会的权力分散措施的特别工作组的建议,1994-1995两年期方案预算中已建议将咨询部门的资源重新分配。结果是方案预算第20节(技术合作经常方案)下拨给区域委员会的资源比上个两年期增加了约1,000万,中央方案资源则对应地减少。

17. 被确定需要下放的另一领域是关于能源和自然资源的方案。这方面所作磋商的结果反映在大会第48/261号决议赞同的秘书长所提建议(A/C.5/48/76)。上述特别工作组并确定诸如社会发展、人口、减少贫穷、发展中国家间经济合作、统计、经济分析和海洋事务等领域中其他活动尽管未必需要重新分配资源,但会因更

切实的分工合作而获得益处。

18. 各区域委员会本身在执行改革措施,以进行更能照顾到会员国需要的区域活动。尽管改革是针对属于各委员会的会员国所设想的每一区域的具体需要而进行,其主要指标却是改进职责的分配,更集中的工作方案和各委员会政府间辅助机构的简化及合理化。

19. 二十年来,设在内罗毕的两个联合国方案虽有目标,却未能始终协调。其结果是衍生出平行的行政架构,脱离了联合国设立方案时原来的意向,未能鼓励二者间的合作,未便利需要在内罗毕获得行政支助的秘书处活动。因此1993年秘书长展开了一些措施来加强联合国环境规划署(环境规划署)和联合国人类住区中心(生境会议)管理方面的一致性,同时维持其各自的特色和方案重心。另一目标是制定一个组织结构,容纳秘书处在内罗毕的其他长期和临时业务。

20. 依照目前的计划,这两个实体的一般事务除了联合人类资源管理事务以外会包括共同会议事务、财政业务和一般支助服务。在方案级别,环境规划署和生境会议加强合作后在几个领域正产生良好的结果。例如从它作为支助小岛屿发展中国家可持续发展全球会议、可持续发展委员会和从救济到发展持续问题工作组的联合努力可以明确看到这点。环境规划署与生境会议的合作应可有助于发展出一种综合办法来处理环境和人类住区的相互有关问题,并促进可持续发展的整个目标。行政改革并会有助于更切实利用资源,使两个实体的管理更加一致,并提供基础加强联合国在内罗毕和整个非洲的影响。

21. 联合国维也纳办事处进行了重大重组工作,尚未完成。上面已经说过,提高妇女地位司和社会发展司已调往纽约。联合国维也纳办事处现在包括外空事务厅,并负责处理与和平使用外空委员会有关的法律事务。此外并包括犯罪预防和刑法处;行政及一般事务司;法律事务厅国际贸易法处和联合国新闻部新闻处。

22. 联合国、联合国工业发展组织和国际原子能机构(原子能机构)分别负责的共同和一般事务合理化工作于1992年开始,由联合国和原子能机构议定为联合国维

也纳办事处会议事务机构提供口译服务。

23. 维也纳所展开的重组的影响要评估时必须作一重大决定,就是将三个药品管制单位合并成单独一个方案,即联合国药品管制方案。在起初某些困难过了以后,方案执行率由1990-1991年的73.9%提高到1992-1993年的80.2%,表示一体化过程很有效率。

24. 将外空事务厅调到维也纳以后也导致一些初步困难,但很快就加以克服。该厅调到维也纳以后大大改进了它与欧洲境内各国家和国际机构间的合作。此外并因而有可能与联合国国际药品管制方案合作将空间技术的利用纳入药品管制活动中。维也纳行政安排的重组尚未完成,但是会议事务安排方面展开的调整已因减少行政费用和改进已有能力的利用而在1992-1993年导致节省。1994年将继续巩固过程。有利于调往维也纳的进一步活动和职责将加以确定,并随时审查维也纳活动的管理安排,以确保责任与权力间有适当的均衡,并达成最高度的效率。

25. 在结束发言时他说秘书长的报告初步评估了秘书处的重组工作。重组的目的是加强和改进本组织达成会员国所定战略目标和优先事项的能力,同时建立施行更简单的精简架构来支助本组织达成这些目标方面的基本职责。新架构就是应当针对这些目标和优先事项加以评价。因此会员国必须提供指导。

26. 要发生真正的影响和长远的后果,秘书处的重建也应密切配合政府间机构的重建,以与秘书处的重建更能良好地配合。此外会员国在各联合国机构采取行动时也必须照顾到整个本组织的关心所在。会员国有责任加强国家级别的协调,从而确保针对变化中的优先事项所作的任务改变不会导致事倍功半,或损及整个的协调。

27. 联合国的重组应被视为一个过程而不是一个事件。改革期间必须与巩固阶段相互轮流。本组织必须集体地弥补职责与资源间越来越大的差距,这样的改革努力才能维持,其各方案以及本组织的信用才能获得支持和进展。秘书处已无法象屡次被要求的那样仅仅通过重新部署或在现有资源范围内执行增多而且常很复杂的任

务。

28. 秘书长展开的措施很及时而有必要,已加强秘书处针对会员国所定优先事项而行动的效率。秘书处决心切实而有效地为会员国提供最佳服务,并已显示即使在财务危机中也能改进其效率。

29. ABRASZEWSKI先生(联合检查组主席)在介绍联合检查组的报告(A/49/34)时说,他首先要提到加强和改进外部监督办法的效率问题。联合检查组相信政府间机构——首先是主要立法机构——的支持、领导、指引和带路是一个有效外部监督办法的必要条件。政府间机构必须集中注意外部监督单位,必须在会员国主要关切的问题上领导、指引和带领它们,并注重各组织的切实作业。会员国绝对需要明确表示它们真正支持外部监督机构,并为其执行监督职责。只有这样才能创造适当环境,让外部监督机构发挥有意义的作用。

30. 必须明确拟定监督机构的任务和职责,并消除受节制单位解释这种职责时可能出现的模糊不清现象。同样也必须拥有人力和财务手段来支助监督单位。应特别注意确保被指定负责监督职责的单位会拥有高度专业资格和经验,而且其职业前途不至受害。这就特别需要让这些实体的工作人员能够独立。其地位的特别解释应是这种工作人员由秘书长任命,并适用联合国《工作人员条例》和《工作人员细则》,但他们却是为所派往的监督机构工作并向它负责。

31. 应加强注意发展外部监督机构间的合作和协调。这种合作应更精确地加以界定;不应被视为仅仅是避免工作重复。监督机构应开始经常进行辅助项目,并应考虑负起议定的共同责任来执行较大的复杂监督项目。需要摆脱当前着重和保护每一监督机构的独立及其各自的任务和职责的作风,并发展这种机构间的积极合作。

32. 该组在当前情况方面的经验和分析显示外部监督机构有一般性的弱点,即其建议的遵守和贯彻太零碎而软弱。这样,看来必须有一对所有有关各方都有效而明朗的遵守和贯彻制度,才能加强外部监督机构,并加强其效率。

33. 内部监督事务厅的职责应包括外部监督机构所作建议的遵守和贯彻。该厅

应为整个秘书处担任这些事务的联络中心,遵守情况应是它报告程序的一部分。这样,该组建议该厅发展适当程序和规则来执行这种遵守和贯彻职责,并应提出有关报告。该组很愿意就这种内部规则和程序提出咨询意见。另外就是外部与内部监督机构间合作和关系的较为广泛的问题,这些机构尽管不同,却可发展出实际的合作,维持有效的业务关系。在这方面,该组提请注意它关于“联合国秘书处内责任和监督”的报告(A/48/420,附件)和大会第48/218号决议的规定。

34. 该组同意外聘审计团和联合国审计委员会主席关于一般外部和内部审计及监督机构性质、作用和职责不同的看法,并同意坚强而独立的外部 and 内部监督职责应是联合国责任安排的核心(A/48/876,附件)。这就是为什么该组愿意强调它应继续负责其此前所负的法定职责和任务。

35. 大会第48/221号决议重申该组是唯一全系统性独立的检查、评价和调查机构。该组相信要进一步加强其工作,会需要会员国、参加的组织和该组本身协力合作和相互协调。会员国应通过参加的组织的立法机构来考虑以何种办法和方式加强注重、领导、导引和带领该组,以加强其工作和责任。它们可每年审查该组的拟议工作纲领,并决定该组应按优先次序检查、调查和评价哪些具体的活动。

36. 参加的组织方面考虑到大会第48/221号决议的规定,可以在审议该组报告时邀请该组参加其辩论。如能就涉及各有关的参加组织的具体问题与该组这样直接相互协调,就可保证能彻底审查和切实贯彻该组的决议。所有参加组织的行政首长都应定期就这些决议的执行向其各自的立法机构和(或)大会提出详细报告。

37. 该组虽要求会员国提供指导和支持,同时却认识到它需要使其工作宜于并有助于改进联合国系统的管理效率而取得这种支持。在本报告所述时期,该组已认真设法加强其生产力和成绩。正如其报告(A/49/34)第21至43段所显示,该组已大大增加所编制报告的数量,并加强注重会员国和参加组织的秘书处的重大关切事项;施行了更全面的工作纲领,以包括维持和平等新的指标;扩大其与会员国和参加组织间的对话和磋商;改进其方案制定办法,尤其是通过在四个优先领域中更公允地分配报

告主题,加强反映参加组织的需要和关切事项,更有条理的长期规划,拟定研究名单,选定报告主题时更加慎重,执行内部改进措施。

38. 在制定其工作纲领时,联检组会优先注重在有关检查、调查和评价的报告方面的要求和建议。此外,它正在设法采取措施来改进关于执行其建议的贯彻行动。尤其会使用资料技术来建立全面而有效的数据基准,并记录其以往的报告和建议,这也会直接影响该组的生产力。

39. 联检组未来的报告将更积极地为会员国和参加组织进行节约措施。因此将确保其报告会充分说明可导致节约的任何建议所涉财政问题,并提请注意可能需要资源的情况。此外并会包括面对行动的建议,明确表示由谁、什么时候、以何种方式和代价予以执行,并会使用比较性的图表。此外,它对其作业规则和程序作内部研究后会如第48/221号决议所要求那样加强对联合国及其他参加组织所进行活动的其领域的检查和评价。

40. SY先生(大会第48/218 A号决议所设政府间专家工作组主席)说正如其报告(A/49/418)所显示,工作组已就决定处理的所有事项进行了深入研究,并得到秘书长和各内部及外聘监督机构代表的切实支助。工作组设法确定涉嫌作弊案件的严重程度,以评估其对本组织资源、资金和财产的管理的影响,研究其基本原因,而且不但为这种案件建议解决办法,还建议预防措施来避免未来工作重复。在结束研究以后,工作的结论是:它所受理的作弊指控案件并未达到过份令人惊悚的程度。但是鉴于这种案件可能增多,因此它决定继续审查现有的司法和程序机制,以进行深入研究,确定维持和平行动所进行活动中可能出现的舞弊和浪费现象的危险性,因为这种行动日益增多,并需极多资金和设备。

41. 工作组认为维持和平行动的采买购置是可能发生作弊或其他滥用现象的主要领域,因为开支很大;秘书处用舞弊(Fraud)这个词时不包括浪费、滥用、财产损失或混淆的财务资料;《工作人员条理》第一条所述行为守则不适用于维持和平部队成员;由于《财务条例》关于核准和采购程序的规定有缺陷和不精确,容易导致作

弊和“袖手旁观”的态度；行政人员--尤其是从事于核可、批准、分发、执行存货和财产管制、检查、承包和采购职务者--没有始终被指定负责或事前接受充分培训；联合纪律委员会的建立和作业往往被严重推迟，尤其是总部以外的地点；国民犯舞弊罪的会员国未为本组织提供必要合作为所受损害取得金钱补偿；联合国行政法庭规约也没有授权它处理秘书长对有罪工作人员提出的要求。

42. STOCKL先生(德国)代表欧洲联盟和奥地利发言说，关于建立一个透明而有效的责任制度的报告(A/C.5/49)是一个很大的改进，并且鼓舞了对于联合国未来管理的更多信心。过去这些年来，欧洲联盟已经试图使得秘书处达到最高的管理能力标准。其他人也赞同那个立场，反映在方案和协调委员会(方案协调会)所通过的许多一致建议以及大会的一些决议中。秘书处并没有一贯显示随时准备以提出那些意见的精神，随时准备接纳那些意见，或者承认所有行动未必会达到最佳结果。人们希望，该报告标志了会员国和秘书处之间的一个新的合作时期的开始。

43. 报告中的一些建议是在一方面分散化和分配权力和责任以及另一方面中央监测和控制资源之间，达到一个合理的平衡。一个适当的责任系统必需基于在中期计划内明确规定的任务和指示，并且变成联合国的预算、任务、预算结构和分配以及责任系统之间的联系，将指导秘书处未来的工作。

44. 必须使工作人员对他们的工作、他们的行动以及托付给他们的资源的结果负责。极为重要的是要引进一个成绩评估系统，能够在令人不满意的成绩、管理不当或者犯错的情况下，承认好的成绩和适当的行动。任务建议的成功也将依赖所有各级建立一套适当目标并且在目标、成绩指数和成绩评估之间作出正确的联系。

45. 秘书长正确地强调改变态度和根深蒂固的官僚习性的困难。训练必须加以改善，工作人员与管理层之间的联系必须是透明的。在管理文化和程序方面的这样一个长期而迟迟未进行的转变，或许要比秘书处的改组更加重要。此外，人们乐意地确认综合管理资料系统将发挥的作为有效率地使用联合国的人力和财务资源的一个工具的重要作用。新的内部监督服务处的主要作用将不是一个警察或调查人员，而

是一个在联合国内关于改善管理的种种途径的一个顾问,该处将在一个新的系统中发挥关键性作用。

46. BIRENBAUM先生(美利坚合众国)说,他热烈地赞成秘书长关于建立一个透明而有效的责任系统的报告。所建议的措施符合委员会在过去这些年所寻求的全面管理改革框架。设立内部监督服务处是在那方面的一个重大步骤。该处将提出关于改变管理的一些意见,但它本身并不能改革联合国。改革过程的目标必须是要改变联合国的根本文化。

47. 报告内所提出的管理概念已经在商业世界中实施了许多年。经验显示,私营和公营部门的组织,由于分派权利以及要求管理人员负责,能够更好地运作并且花费较少。因此,提议的系统是一个证明可行的系统。现在的挑战是它的执行,特别是报告内详细说明了种种责任机制的有效执行。并且实行新的文化来确保新近获得权力的工作人员能够真正负责任。拟议的自我评估系统毫无疑问将在那方面发挥关键性的作用,应该提供有关该系统的更多资料,以及关于在1992年实施的6个月管理计划的评估的资料,该计划提供了监测产出和品质管理的工具。极为重要的是,一个有效率的组织监督机制将监测系统的运作。内部监督服务处是该机制一个重要组成部分。

48. 秘书处或许要考虑增加一些能够帮助实现职责的工具。要求联合国的所有部门定期进行脆弱评估,能够帮助突出必须加强内部控制的危险领域。要求负责订立合同与采购的资深的管理人员和工作人员提出关于他们私人财务状况的公布声明,将提供一个基本的保障措施,防止利益冲突和其他给予方案管理人员的扩大权力受到滥用。美国代表团也支持把联合国行为守则扩大到从联合国领取某一种或另一种薪酬的所有官员。应该认真考虑对于联合国及其专门机构和方案的执行首长和选出官员的任期设立限制。

49. SINGH先生(印度)乐意见到内部监督服务处已获授权确保关于核定的审计委员会报告的后续行动,以便贯彻遵守所有财务和行政条例和规则,并且采取迅速的

纠正行动。他也希望负责内部监督服务的副秘书长和他的办公室能够简化规则、条例和程序。

50. 审计委员会成员的任期应该从目前的三年予以增加,以便更好地利用所取得的经验。委员会的资源也必须增加,以应付会员国目前对该委员会的增加需求。审计委员会的预算应该在内部监督服务处的预算的同一基础上加以处理。关于行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会),印度代表团等待咨询委员会本身关于如何改善和加强其功能的建议。

51. 关于根据大会第48/218A号决议设立的政府间特设专家工作组的建议,他同意必须采取预防性行动,增加监督以及更加强调在行政、财务条例、采购和合同程序以及存货管制方面的人员的训练。大会应该考虑建立一个新的机制来处理财务不规则情况对于工作负担和成本效益方面的影响。由于预算资源的缺乏,人们希望委员会将在仔细评估之后才核可建立新的机制。委员会已经建立了一个新的监督机构,并且很快就要审议对方案管理人员实施更大的职责和责任、精简采购、签订合同与财务程序、以及加强训练等建议。这些重要的改变对于联合国的诈欺和浪费现象的影响,在花费会员国相当大的经费来建立新的机构之前,应该加以评估。

52. 印度代表团同意秘书长关于建立一个透明而有效的职责和责任制度的报告(A/C.5/49/1)的基本前提,并且欢迎他的提议,包括审查财务条例与规则以及关于方案规划的条例和规则的提议,以及请一个专家组来审查总部和外地的采购过程的提议。

53. 秘书长已在他关于审计委员会的报告(A/49/214)的说明中指出,太过经常给予采购合同,而未确保联合国得到所付费用的最佳价值。时常出现关于利益冲突的严重例子,那是由于使用要求购买的部门所建议的经销商或供应商的作法。为了使得联合国的经费能够适当而具有充分效益地使用,这些问题迫切需要加以解决,在某些情况下可能还需要实施惩罚。邀请和评估投标的程序必须是非歧视性的。此外,合同委员会的决定应该是透明的,向联合国供货的供应商名册应该定期发表。预

先挑选供应商的程序应该让公众知道,以便对于一个公司如何有机会投标,没有任何秘密。将对那些程序进行审查的专家组,应该有来自所有地理区域的人员组成,审查结果应该向会员国提供。印度代表团也支持设立一个永久性的合同委员会。

54. 人们希望分派行政和财务权力将增加外地单位适应新的局势和具体需要的能力,并且将伴随着加强责任的措施。秘书处应该确保能够向会员国及时提供报告,使它们能够有效率而负责任地采取行动,充分了解事实情况。行政效率并不能单靠改变规则和条例来确保。整个联合国在那方面的看法必须改变。特别是关于迅速提供会员国他们作出及时而适当的决定所需的资料。

55. 印度代表团欢迎秘书长关于设立和取消员额的提议,因为他同意必须允许更大的管理灵活性。必须停止把大会为了某一用途特别核可的员额分派到另一个工作领域的作法。在征聘方面的较大灵活以满足维持和平行动的需要,不应该变成忽略从世界所有地区增聘人员的义务的一个许可证,因为效率并不限于某于地理或种族来源,征聘工作必须反映联合国特有的多样性。

56. 应该注意到第五委员会必须处理的系统的复杂性,其中所有观念、概念和结构都有一个历史。例如联合检查组(联检组)和方案和协调委员会(方案协调会)就是根据特设专家委员会28年前审查联合国和专门机构的财务所提出的建议而设立的,该委员会在其报告(A/6343)中特别注意到消除重复与重叠现象、改善编制和提出预算的方法。改良行政和长期规划与评估、以及最理想的利用可获得的人力和物资资源--联检组和方案协商会仍然在处理所有这些问题。联合国在其发展过程中,已经从1945年的50个会员国变成今天的184个会员国。必须建立一个能够适合所有会员国并且反映它们的一些特点的体制,那种行政和人员管理并不容易,人们希望过去一年所产生的动力将会把必要的改革带向未来。

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(A/49/5,第一至四卷,A/49/5/Add.1-9、A/49/214、A/48/572、A/48/587、A/48/516和Add.1、A/49/368、A/49/348和Add.1-2和A/49/547)

57. LE MARECHAL先生(副审计员和联合王国审计长),代表审计委员会主席提出审计委员会的报告说,报告载有对于联合国本身、其维持和平行动、国际贸易中心、联合国大学、联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国儿童基金会、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、联合国训练和研究所(训研所)、联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、联合国环境规划署(环境规划署)、联合国生境中心和人类住区基金以及联合国国际药物管制方案的财务报表的审计结果,以及一份关于联合国合办工作人员养恤基金的财务报表的报告。按大会第47/211号决议的要求,审计委员会也在另一个文件中提出了那些报告内所叙述的主要调查结果、结论和建议的摘要。它继续密切注意行政单位执行先前的审计建议所采取的措施。审计委员会的意见已在每个报告的附件内提出。

58. 审计委员会欢迎秘书长提出的改变联合国的管理文化的一些建议,那些建议强调责任、权力、职责和透明性,那可以大大帮助达成联合国的目标并且解决委员会的报告内所指出的一些比较具体的问题。

59. 同时,审计委员会欢迎设立内部监督服务处以及加强联合国的内部审计能力。审计委员会一向同内部审计司以及检查和调查处密切合作以便协调它们的活动,它希望将同新的办事处发展同一种合作。

60. 按照大会在其第48/216号决议中的要求,审计委员会已在A/49/368号文件内提出了它对于把审计委员会成员的任务期限从四年扩大到六年的影响的看法。为了文件内所提出的理由,委员会赞成通过一个六年的征聘任期,也就是说,委员会的每一个成员都为三个两年期财务期间服务,使该人有足够的时间来熟悉联合国的业务并且作出有效的贡献。

61. 关于大会第47/454号决定和第48/218号决议,委员会已经提出它对于改善联合国内的外部监督功能的意见,特别是关于外部审计员的作用。基本上,委员会觉得它的作用不应该改变,并且应该保留当前的安排,考虑到必须按照最优良的专业做

法来发展审计工作。

62. 在最近的辩论中,有些会员国表示关切委员会成员提供足够数目的有资格的专业工作人员来进行全方位的必要审计活动的的能力。因此,行政和预算问题咨询委员会已就那一点密切询问审计委员会。审计委员会乐意地指出,它并没有困难提供所需数目的专业工作人员,它是从各自的国家审计机关征聘或者从外部专家服务中获得那些人员。

63. 在过去一年,审计委员会接到了大会不断增加数目的关于特殊主题的特别审计要求。委员会欢迎会员国密切帮助其工作并且一向都愿意积极答复它们的关切。在大多数情况下,那些要求都能够在审计方案之内解决,把特别审计的焦点加以调整,以照顾到必要的方面。但是,在某些情况下,特别是在那些要求是在很短的时间内提出或者需要特别的专门知识的情况,审计委员会可能必要寻求额外的经费来满足那些需要,正如它也有必要寻求额外的资金来满足大会要求委员会提出一份关于综合管理资料系统的新报告。

64. 委员会第一次提出了一份关于联合国1992-1993年的维持和平行动的财务报表的单独报告。在编制该报告时,委员会非常认识到项工作以及大会第47/211号决议内关于应该扩大对于维持和平行动的审计范围的要求的重要性。委员会已经大大增加了所进行的审计的数目,并且已经计划在1994-1995年进一步增加审计的范围和深度。委员会目前正在审查扩大审计范围的估计审计费用并且将提出必要的订正预算估计数。

65. 在财务问题方面,委员会已经对四个组织的财务报表的审计意见作了说明。在三个案件中,也就是在开发计划署、人口基金和联合国国际药物管制方案,委员会,如同在1990-1991年那样,限制了它的意见范围,因为它无法从获得技术合作项目资金和政府和非政府组织取得关于为那些目的所使用的资金的审计证明书的足够证据。然尔,虽然在取得那些证明书方面继续有困难,比起前一个两年期,问题的范围已经减少,那些组织已经采取了步骤,进一步改善情况。

66. 关于维持和平行动的财务报表,委员会并不同意对于分摊款额所作的评估,因为它认为,在收取那些款额方面会有不足的可能。一般来说,那些组织已经遵守了1992-1993两年期开始时实行的联合国系统共同会计标准,但是,仍然有些地方需要在1994-1995年作进一步的工作。

67. 关于管理的问题,审计委员会清楚地知道它在帮助减少联合国内的浪费以及加强方案成绩方面的作用。这些年来,委员会已经在其报告中集中注意节省的范围并且已经提出了关于改善效率和效用的建议。在1992-1993年两年期,委员会已经进行了全面的研究--换句话说,它在每一个它审计的组织中都检查了两个重要领域的同样主题:采购货物与服务以及执行综合管理资料系统,此外,它还检查了每个组织的具体方面。

68. 关于采购,如果联合国及其组织是要获得花费的更好价值,就需要在一些领域中作重大的改善。委员会已经注意到联合国对其建议的积极反应,并且乐意见到设立一个高级别外部专家组来审查采购的程序。

69. 委员会的建议可以归纳在三个标题之下。第一,联合国必须紧急管理采购并且将它计划得更有效用,制订一些措施使它能够监测一些区域并且指出可能发生的问题。它也必须更加努力提供训练给工作人员,并且传播最好的作法。第二,联合国必须比以往的作法更加彻底地试验市场。委员会建议更大地使用主要采购的公开招标,并且更好地利用广告和供应商名册。竞争性招标也会帮助确保适当的行为标准。第三,联合国必须作为一个“聪明”顾客。他必须有足够的内部专门知识,按照市场所期望的途径在市场中运作,在签订和监测合同两方面。在许多情况下,它收到非常少的充分符合合同规格的投标。更多地了解市场将帮助它处理那个问题。

70. 综合管理资料系统仍然是一具没有什么详细规划以执行的项目,不论是在纽约或者在总部以外的办事处,例如日内瓦或维也纳。此外,所需的资源是相当地估计不足。联合国对于所指出的缺点的迅速反应,是令人鼓舞的,这些缺点在关于综合管理资料系统项目的第6次进程报告内(A/C.5/12/Add.1)已经指出了。正如大会在

其第48/492号决定中所要求,委员会很快会就项目的各方面再次提出报告。

71. 关于方案管理,委员会已经就一些详细情况的各缺点提出了意见,例如关于会议事务、难民专员办事处、儿童基金会、环境规划署和世界生境与人类住区基金的那些缺点。更难对于那些缺点的理由去作推论,但是,它们基本上是由于缺乏明确的目标,以及由于缺乏成绩衡量和有效的监测。

72. 委员会再次觉得有必要对若干组织,特别是在维持和平领域,未能维持适当的非支出性财产的储存,详细提出评论,那些储存构成了保障和管理各组织的资产的基础。如果联合国不知道它有什么资产或者资产在那里,联合国就无法对其资产作出最好的利用。

73. 委员会也特别注意到联合国、开发计划署、人口基金、国际贸易中心和其他机构所进行的技术合作项目的管理。有一些一般性的主题已经在此出现,特别是未能建立可计量的目标、倾向于机械地管理项目、持续超出时间表和预算以及未能传播以往经验的教训。委员会在那方面的主要建议是这类项目必须更积极地管理,并且在一个结构之内,该结构明确地规定责任和职责所在。

74. 最后,在1992-1993两年期间,在执行发展项目,特别是转向国家执行方面的改变的影响,对于一些机构造成重大的影响。例如,联合国和国际贸易中心在方案支助费用收入方面大为下降,结果就必须审查它们的工作人员编制水平并且执行痛苦的改革。

75. MSELLE先生(行政和预算问题咨询委员会主席)说,在编写其报告(A/49/547)时,咨询委员会已经注意到在第五委员会内对于本届范围和有关的资源是否足够所表达的关切。审计委员会已经考虑到大会希望对于维持和平行动有较广泛的审计工作。所以它首次编写了一份关于维持和平行动的单独报告,咨询委员会认为,将来审计委员会也许必须考虑是否应该对较大的维持和平任务,例如联保部队,发表单独的报告。

76. 关于资源,咨询委员会感到满意,秘书处已经在各自的预算内列入了审计委

员会为进行有关的审计方案所要求的款额。正如行预咨委会报告第8段所说,委员会能够按大会的要求,处理额外的审计工作。但是,如果需要在一个短期间内完成额外的审计工作,也许就需要更多的经费。因此,在决定增加审计工作之前,审计委员会有必要编写一份所涉经费问题的声明。

77. 大会已经要求审计委员会通过咨询委员会就成员的任务期间从四年延第到六年的问题,提出报告。例如在委员会关于该问题的报告(A/49/368和Corr.1)中所指出,目前的任务期限是在联合国已经有一个一年的财务期间的时候决定。一名成员的任务期限每年都有期满;如果该成员重新当选,委员会的工作就会中断,因为新任的成员是在审计工作进行的时候加入队伍中的。经过相当多的讨论之后,咨询委员会得出结论,认为由大会来作最后的决定。此外,如果任务期间有所改变,大会就必须采取适当的过渡措施。

78. 大会已经要求被审计的组织的执行首长提出关于已经采取或者预期将采取的行动的資料,以便遵照委员会的建议,包括执行的时间表。委员会在它的每一份报告中,都列入了一节关于其过去建议的执行情况。咨询委员会认为,那个发展是令人鼓舞的。但是,报告的办法仍然在演变之中。特别是关于咨询委员会的建议的报告的分发,必须配合行预咨委会的报告第35段所指出的方式,以便双方都能履行其各自的职责。在那方面,它强调行预咨委会报告第36段内的意见十分重要。该意见显示咨询委员会打算同审计委员会举行会议。同它以及同秘书长的代表一起探讨执行第36段所述过程的最可接受的办法。

工作安排

79. HAHN-FEILER先生(德国)代表欧洲联盟和奥地利发言,强调那些国家重视迅速审计秘书长关于联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算方面问题的报告(A/48/945)。它敦促秘书处尽快编写可能需要的对于该文件的任何增补。

下午5时40分散会