



联合国开发计划署
和
联合国人口基金
执行局

Distr.
GENERAL

DP/1996/28/Add.3
19 July 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1996年第三届常会
1996年9月9日至13日, 纽约
临时议程项目9
开发计划署

开发计划署财政、预算和行政事项
1995年财政情况的年度审查

署长的报告

外地办公房舍储备金

增编

摘要

本报告旨在增补在1994年11月发布了三年计划之后的外地办公房舍储备金活动情况。开发计划署通过一系列的管理行动已修改了提交给执行局的三年计划内原先的储备金战略。已决定保留原先计划处置的房舍财产。预计政策问题联合协商小组合伙者的缴款已重新安排到1997年。完成1991年开始的建筑项目所需经费高于估计费用。这些变化的累积后果是到1995年年底已使外地办公房舍储备金数额增至4 680万美元(净额)。

本报告详细概述了1995年和1996年内采取的管理行动、分析了造成目前情况的各项因素和提议了符合国际会计标准的关于外地办公房舍储备金的订正会计处理方法。本审查还指明了已矫正或正在矫正的一些管理上的严重弱点。署长正在大力设法改善此一情况并已设立了一个单独的管理监督委员会以处理审查报告所提的责任归属问题。

一、宗 旨

1. 本报告是按照执行局第95/29号决定第4段提出的；执行局在该段中请署长提交关于在外地办公房舍储备金(储备金)三年使用计划执行进展情况的最新报告。

2. 主管财务和行政局的助理署长在1995年第三届常会上指出，鉴于储备金活动的承诺过多和超支，已采取了一系列的管理行动以便深入审查其业务。从1995年初开始，已大力进行这方面的工作；根据由此获得的精确资料，正在改善储备金的管理与报告。

3. 在本报告所述期间，已查明并且设法解决三年计划和开支管理控制方面出现的严重问题。这些问题已导致开发计划署重新考虑制定三年计划时所依据的假设，而后决定不再执行该计划。因此，在1995年底时，储备金数额已有了增加。第二节内载有储备金的现况；第三节载有三年计划执行情况的审查；第四节则分析控制问题和管理行动；第五节载有已采取的矫正行动；第六节叙述储备金的未来。署长的提议载于第七节，最后是供执行局采取行动的建議。

4. 本报告还载有也在继续审查储备金现况的联合国审计委员会的广泛讨论经过。同审计委员会的密切工作关系的特色是开诚布公及分享结果。开发计划署所进行的管理行动和调查工作的后果是审计专员进行分析的依据。这一切又有助于开发计划署采取进一步的管理步骤。

二、储备金的现况

5. 执行局1995年第一届常会审议了关于1994年11月根据截至1993年12月31日为止的财务资料编制的储备金三年利用计划。该三年计划的主要内容为预计处置房舍和收到来自政策问题联合协商小组(政策协商组)伙伴机构的缴款储备金余额将会从1993年12月31日的4 150万美元减少至1996年12月31日的不到1 000万美元。

6. 但是如同表1所示，在1995年12月31日，储备金数额已增加至净额4 680万美

元。下文内将更加详细地解释,开发计划署决定不处置房舍资产,现在预计到1997年才可收到各机构的缴款。没有收到此类收入以及完成正在进行的建造工作需要费用,造成储备金数额的增加。

表1: 储备金
(以百万美元计)

年 度	1992	1993	1994	1995
累积付款a	28.2	41.5	42.9	46.8b

- a 1994年和1995年的累积付款额为减去出租住房所赚业务费用后的净额。
- b 1995年累积付款额不包括截至1995年12月31日已收到但尚未付款的为数560美元的发票。

三、审查三年计划执行情况

7. 在三年计划内,开发计划署希望通过执行下列五个部分来减少储备金余额:完成施工和采购费用;以出售给第三方的办法来处置住房资产;一俟收到政策问题联合协商小组(政策协商组)的合伙者所缴办公房舍建筑缴款,即向他们转移办公房舍中的一个份额,从已持有房舍收放有关的维修费用方面的租金盈余收入以及废止家庭用具租赁办法。下文内各分节将更加充分地解释开发计划署未实施该计划的关键内容,即可导致收入的行动;另外,开发计划署正面临建筑费用高于预计数额问题。

建筑费用

8. 1994年内尚在施工的所有四处建筑项目除了一处之外现在均已完成并且交付使用。最后一个项目预计在1996年第三季度内将交给开发计划署。开发计划署在

1994-1995两年期内支付了1 370万美元用于正在施工的建筑和在海地采购办公房舍,预计在1996年内将会花费800万美元,包括1995年遗留下的任何应付而未付款额。费用高于原估计数字的起因包括在建筑开始后改变设计规格以适应开发计划署和政策协商组合伙者对办公房地的新的需要以及因要在特定地点建造而推迟了施工及分包承建。

处置住房

9. 如同已向执行局1995年第三届常会(DP/1995/50)报告的,已在1995年6月同一家国际顾问公司订约由它对开发计划署在非洲的住房财产进行评价,以期协助开发计划署确定处置房舍单位是否符合本组织的最佳利益;1994年拟订三年计划时是如此设想的。该公司的调查结果表明,大致而言,开发计划署保持这些财产经济上比较有利。因为缺少房舍市场和因为安全原因,仍需要这些房舍单位。回顾起来,拟订三年计划依据的初步假设显然不切合实际,因为它们未充分计及本组织的需要或各项任择办法所涉全面经费问题。

10. 开发计划署现在拥有429个房舍单位。开发计划署在1994-1995两年期内仅在一个国家出售了三个住房单位。开发计划署还将124个房舍单位交还给各国政府,从而大量节省了维修费用并实现了更佳的业务管理。开发计划署仍然在寻找机遇,在经济上可行时和在经由住房市场适当解决了安全及其他问题时可以处置住房财产。

租金收入

11. 截至1996年底,开发计划署将有2 730万美元投资于创收的住房资产。因为收紧了内部控制,所以,住房财产的租金收入将超出三年计划的估计数。应指出,截至1995年12月31日,在住房领域业务中已累积了420万美元的盈余额(租金收入减去维修费用)。看收入和支出表(本报告附件1)更加清楚了。预计这个趋势将会继续;

下文第六节讨论它的影响。

机构的缴款

12. 迄今,政策协商组的各伙伴机构并未按预计数额缴款。各机构至今缴付了360万美元;开发计划署在1995年6月已向各机构发出进度报告,并且要求它们再缴付520万美元。但尚未收到任何新缴款。目前正在总部和各国办事处级别上讨论此事。其他的政策协商组伙伴机构中有三个现已设置了房舍基建基金;它们原则上继续承诺分担费用。开发计划署目前同各机构的协定规定:各机构的缴款数额和它们在共用办公房舍中所占的产权份额将根据它们将占用的估计面积数和最后建筑费用确定。迄今尚未在储备金资产中扣除已收到的各机构的缴款,因为在最后会计结果完成(预计在1997年)和从各机构收到剩余付款之前开发计划署不会转移任一项资产的任何部分。一旦完成了此项核算,将会在储备金资产中扣除与缴款相等的数额。

13. 储备金项下其他的活动,即废止家庭用具租赁办法和业务问题(维修和恢复)正按计划进行。

四、控制问题和管理行动的分析

14. 为了改善储备金的管理,已在1995年第二季度任命了一名亦兼任专业会计师的行政和新闻事务司(行政司)副司长,由他承担主管对负责储备金活动的单位的监督。初步审查该单位的业务之后,已查出一些必须解决的管理和内部控制问题。所采取的行动包括暂停过去由住房股股长行使的证明权,改由行政司司长和副司长执行该职责。已任命了一名亦兼任专业会计师的新的住房股股长,负责储备金的日常管理。

15. 已在1995年8月同一家国际会计公司订约,由它协助详细审核储备金的一切帐目和一切有关的交易记录,包括分析迄今适用于储备金的会计方法以及酌情建议应如何改善。因为这项工作的结果,开发计划署已决定采行一种以不同方式列明开

支和收入的会计方法,因为它相信这更加适合储备金下的活动。第22段将解释该项修订的会计方法。

16. 开发计划署还在1996年2月同一家具有丰富国际经验的建筑公司签约,由它负责提供有关各建造项目的独立的证明。在本报告编写时,已审查了(佛得角和几内亚比绍两国)大约占已用去的建筑费用总额的40%;开发计划署已收到了肯定终端产品所耗费用并无不当的确认书。预期在1996年9月可完成对其余各国家的审查。一旦开发计划署收到了每一个建筑地点的确认书,即可将待付款付给承包商。

17. 在实行管理行动时,就发现用储备金开展的活动在管理和内部控制方面的确存在许多严重的弱点。这些弱点包括不遵守关于采购和付款程序的财务条例与细则。基于迄今已进行的审查,已可确定下列各事项:

(a) 给予主要承包商的付款多于经总部合同委员会建议由主任采购干事批准的合同数额。但是,却未按财务细则的规定将招致付款增多的合同内容的任何改变再度呈报合同委员会。开发计划署还在未经事先呈报合同委员会的情况下签订涉及建造次级活动的其他合同。截至1995年12月31日为止,原先批准的2 790万美元的合同竟增至合计为4 720万美元的开支和付款要求。不过迄今为止,第16段内所称独立建筑公司的证明书都确认终端产品所耗费用并无不当;

(b) 迄今已审核的文件显示,合同都是同监督建筑师签订的而且都规定了一定数额的付款或按照估计建造费用的一个百分数付款;事实上,却是按照实际建造费用的一个百分数向该建筑师付款。开发计划署正在调查是在什么情况下发生这些付款方式的明显改变和为什么会发生;

(c) 没有用以规范储备金活动下的款项分配或义务的制度。另外,在执行有关储备金的证明和批准工作方面亦存在着缺失。

五、所采取的矫正行动

18. 除了采取管理行动之外,开发计划署收紧了内部财务控制。建立了一套程

序来确实承付储备金覆盖的一切付款,并订正与储备金有关的证明及核可职责。新的业务程序已实施,包括采用订正收入和支出会计方法,及在澄清各项支出之前,暂时冻结对建造和建筑师服务的未偿付款。国别办事处用于处理租金收入和维修支出的住房暂记帐户已关闭而代以不同的系统,据此,收入转入总部的帐户,以拨款形式签发授权付款来控制维修支出。现在对住房占用率进行严格控制,并积极地索取拖欠开发计划署的租金收入。

19. 审计和管理审查司目前正调查在储备金项下所作的一些付款,特别是关于监督建筑师的交易。调查包括审查工作人员以及合同当事方所采取的行动。预期审查将持续至1996年最后季度。

20. 署长决心致力于对应向这种情况负责和负有报告责任的工作人员采取及时的管理行动,为此目的,他已设立一个单独的管理监督委员会审查各种情况并提出建议供其作出决定。

订正对储备金的会计方法

21. 从1979年储备金设立至1994年,储备金的会计方法是以支出减去收入的净额报表的形式显示。为比较起见,表1显示1994年和1995年的净额。该表也提供了关于储备金依照执行局所定的具体限额为各种活动筹供经费的全面情况。不过,现在认识到,使用这种方法,不提出支出毛额和收入毛额切实限制了开发计划署监测支出和收入模式的能力而这是管理储备金项下的各种活动,包括制订三年期计划所必须的。此外,这一会计方法不能适当列计固定资产,这些资产完工后自身可以创收。

22. 开发计划署修订了储备金的会计方法,使其更加符合国际会计标准,由此认识到储备金的性质较接近资本基金而不是纯粹储备金。经修订的方法包括全面公布在资产方面的投资(购价和建造费),列计从房产的租金收入所得的收入毛额,以及把改建支出更适当地归类为一项资产而不是一项经常维修支出。上述行动提供更多透明度,更精确反映储备金项下的活动,并有助于更好地管理储备金。不过,正如第23

段和附件二所解释的,这种会计方法的结果使储备金的数额升高了。

23. 新会计方法的主要结果之一是明确指明开发计划署投资于住房和办公房地产的实际费用。由于资产目前在财务报表上以毛额列计,而不是减去这些资产后的收入,储备金收支表帐面上有所增加。按照新会计方法,截至1995年12月31日为止,储备金的结余为5 480万美元,而按照旧的会计方法,则为4 680万美元。附件二显示,按照新会计报表,总的资产债务余额表。

六、储备金的前途

24. 由于需支付余下的建造费,预期到1996年年底,储备金资产毛额将升至6 280万美元。预计1996年将不会再出让住房,及正如早先指出,预期在1997年以前将不会有机构缴款。此外,还有贷给各国政府的未偿建造贷款约280万美元。一旦所有建造竣工,连同估计1996年还有一笔支出800万美元,开发计划署预测,它将拥有2 730万美元住房资产,其中包括核定改建投资额520万美元。另外,办公房地产资产为3 270万美元。

25. 审查资产债务表的债务方面(附件二)就可以了解储备金里这些资产的筹资。一项关键因素是将“欠开发计划署”的款额调来为资产的建造提供资金,上述款额是储备金超出核定的2 500万美元的钱数,事实上,是自1992年以来向开发计划署借来的。储备金透支的数额是欠开发计划署的数额,而不是储备金资产的数额。住房收入多于维修费的所有盈余减少了欠开发计划署的数额。

26. 在一家国际会计公司的协助下,开发计划署正编制以后五年里储备金可能的财务状况预测。开发计划署认为,到1996年向开发计划署积累借款2 750万美元的预测数额将是储备金借款的最高额。根据该国际会计公司的分析,预期到2000年欠开发计划署的数额将减至1 220万美元,主要由租金收入减去维持费后盈余所致。在这方面,开发计划署预期年度业务盈余在200万至380万美元之谱。这一设想并未计入资产的处置或机构缴款收入。机构偿还和任何住房资产的处置都将造成所欠开发

计划署的数额进一步减少。正如第11段指出,开发计划署预期各机构至少再缴款520万美元。正如第9段显示,开发计划署决心在适当和可行时处置住房财产。如果和当这些综合行动展开,连同下面解释的其他可能情况,将使储备金余额减至2 500万美元以下。

七、建议

27. 了解到在一个储备金帐户下放许多不同活动造成了困难,及认识到在住房活动放在储备金帐户下的好处,从而有助于管理资产和与资产有关的收入和支出,署长建议执行局考虑下列建议:

(a) 在储备金项下只包括住房业务:

预期不再建造住房。将来的支出将只涉及住房的改造和维修。租金收入将足以抵消这些费用而有余。开发计划署将保留其处置政策;

(b) 将与办公房地有关的资产从储备金中调出,直接置于开发计划署资产负债表:

开发计划署可能愿意把办公室内的资产与储备金分开。此外,开发计划署将长期从行政预算分期摊还这些资产。开发计划署办公房舍及特别是那些与政策协商伙伴共用的房舍,将需要特别注意,因为将来对其他这种房舍的需要将不断作出决定。这是一个增长的领域。

28. 执行局会记得在1979年设立为数2 500万美元的储备金时只打算用于住房。随着认定需要办公房舍,储备金的用途在1989年扩大到包括政策协商组伙伴的公共房舍,但并没有增加储备金的水平。理事会于1991年批准方案编制可超过原数至多达3 500万美元。因此,第27段的建议是符合外地房舍储备金原先的意图和宗旨。

29. 署长建议执行局在1997年第一届常会审议关于住房和办公房舍订正设想的详细建议。这将包括对储备金(住房)数额的预测和政策协商组下办公房舍的设

想,住房保留或处置的计划,及对机构缴款的预测。在过渡期间,署长请执行局核可,按照新会计方法,到1996年12月31日储备金数额为6 280万美元。

八、结 论

30. 开发计划署被批准如果和真的没有其他方法时,利用储备金支付办公房舍。署长证实曾在具有这种特殊情况的国家,即最不发达国家,其政府或私人部门没有提供任何其他办法时,进行了建造。这也意味着,在当地建筑活动的基础设施及支助系统很少和在许多方面根本没有的情况下,进行建造。自那时以来请教的建造专家证实当地的情况造成巨大的挑战,并承认用这些经费完了成这些具有相称质量的房舍是开发计划署一项杰出的成就。由此,虽然管理过程有所疏忽,迄今证实这些建造活动原初的目的已达到,开发计划署获得的资产,将大有助于开发计划署在这些国家的业务。正在进行的调查将处理储备金下各种活动的责任问题。同样重要的是,调查结果将提供所汲取的教训,取得的资料将协助开发计划署限制今后建造工程的范围和程度,并使其能够与伙伴组织及时合作。署长深信随着着手采取纠正的管理活动,将可避免类似问题的再度出现。

31. 审计委员会欢迎开发计划署管理当局在1995和1996年期间采取行动查明情况并加以补救。审计委员会向署长指出,这种支持将反映在其1994-1995两年期的报告,该报告将提交大会第五十一届会议,而后提交执行局。

九、执行局的行动

32. 执行局不妨:

1. 继续关切地注意到对外地房舍储备金的承诺过多和透支;
2. 关切地注意到开发计划署在审查外地房舍储备金时所指明的严重管理和控制问题;
3. 支持管理当局迄今所采取的行动;

4. 注意到对外地房舍储备金的订正会计方法;

5. 原则上核可署长提出的建议外地房舍储备金项下的活动只包括住房房舍,办公房舍分开处理,为此目的,请署长在这种基础上着手进行并就此向执行局1997年第一届常会提出报告;

6. 核可作为临时措施及在执行局核可署长提出关于本决定第5段所指的储备金的未来的最后提议之前,到1996年年底,外地房舍储备金的数额定为毛额6 280万美元;

7. 请署长就外地房舍储备金的责任问题的调查结果和所采取的行动向执行局1997年第一届常会提出报告。

附件一

联合国开发计划署

外地房舍储备金

1994年12月31日终了年度和

1995年12月31日终了年度

收支表

	1994	1995
<u>收入</u>	\$	\$
租金收入	4 867 149	4 269 250
	<hr/>	<hr/>
<u>支出</u>		
修理和维修	3 101 387	2 550 903
其他支出	0	95 172
	<hr/>	<hr/>
支出合计	3 101 387	2 646 075
	<hr/>	<hr/>
收支相抵余	1 765 762	1 623 175
业务盈余-年度开始	825 302	2 591 064
	<hr/>	<hr/>
业务盈余-年度终了	2 591 064	4 214 239
	<hr/>	<hr/>

附件二

联合国开发计划署

外地房舍储备金

资产负债表

1994年12月31日截止和1995年12月31日截止

	1994 \$	1995 \$
<u>资产</u>		
财产(住房和办公室)	40 509 126	46 452 932
资本化改造	5 177 218	5 177 218
住户器具租赁办法	310 559	333 285
给政府的建造贷款	3 113 063	2 798 417
资方合计	49 196 966 =====	54 761 852 =====
<u>债务</u>		
应付帐款	0	107 190
机构建造偿还款	3 650 600	3 650 600
欠开发计划署	17 928 302	21 789 823
债务合计	21 578 902 =====	25 547 613 =====
<u>结余</u>		
核可储备金	25 000 000	25 000 000
业务盈余	2 591 064	4 214 239
	27 591 064 =====	29 214 239 =====
债务和资金结余共计	49 169 966 =====	54 761 852 =====
