

第五十一届会议
议程项目111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1995年12月31日终了两年期财务报表的报告:联合国、¹ 联合国维持和平行动、² 国际贸易中心、³ 联合国大学、⁴ 联合国开发计划署(开发计划署)、⁵ 联合国儿童基金会(儿童基金会)、⁶ 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、⁷ 联合国环境规划署(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(药物管制署)基金。¹¹ 此外,咨询委员会又收到了审计委员会关于1995年终了年度由联合国难民高级专员(难民专员)、¹² 联合国训练研究所(研训所)¹³ 和联合国项目事务厅(项目厅)¹⁴ 管理的自愿基金决算报告。

2. 咨询委员会对于审计委员会关于1995年12月31日终了财政期间联合国合办工作人员养恤基金的报告¹⁵所提意见和评论,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,另外提交大会第五十一届会议。

3. 咨询委员会还收到了审计委员会按审计领域分类的主要调查结果、结论和共同关心的建议的简要摘要的预发件(A/51/283)。

4. 咨询委员会于1996年10月1日至10月10日与审计委员会审计事务委员会会面,讨论审计委员会提交的报告。

5. 咨询委员会在完成了它对审计委员会报告的审议之后,收到了秘书长关于会计标准的报告预发本。咨询委员会的评论和意见载于下文第129至134段。

文件的及时性

6. 咨询委员会仅能得到所有上述文件的草稿。在这方面,咨询委员会提请注意《联合国财务条例和细则》的财务条例12.11,该条指出:

“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。”

7. 在1996年10月初审议审计委员会的报告时,咨询委员会尚未收到该报告的最后印本,也未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履行职责,咨询委员会要求秘书长作出认真努力,及时提供所有必要文件供其审查。咨询委员会指出,过去它在收取文件方面也遇到过类似的延误;近至1994年,它在它提交大会第四十九届会议的报告(A/49/547)中对此问题提出了意见。

8. 在这方面,咨询委员会关切地注意到秘书长在其关于1996-1997两年期方案预算报告(A/C.5/50/57/Add.1)中的评论,即由于他建议的裁减,“外聘审计团会议和审计委员会特别会议简要记录的编制工作将推迟完成,”而且这一裁减“还将影响审计委员会及时向大会提交委员会的报告”。

9. 咨询委员会在1996年10月与审计委员会的审计事务委员会会面时,询问了审计委员会本身编写和完成其报告的日程和安排。咨询委员会获悉,该进程在很大程度上取决于向审计委员会提交财务报表的时间。咨询委员会获悉,任何一个两年期在12月31日终了期间的财务报表通常在后一年的4月中旬提交给审计委员会,然后审计委员会得以完成其本身的报告并在6月底将这些报告提交编辑和印刷。但在1996年,由于在综合管理资料系统计算机软件第三版方面的困难问题以及外地帐目提交得晚,审计委员会在6月收到最后财务报表并在7月提交其本身的报告供印刷。咨询委员会要求审计委员会和行政部门审查这种情况,以期加快印制和出版审计报告和审定财务报表。咨询委员会还建议一旦签发财务报表并将其提交给审计委员会之后,也应将它们转递给咨询委员会,使它在与审计委员会的审计事务委员会会面时能使用这些报表。

审计委员会建议的执行情况

10. 咨询委员会对审计委员会报告的质量及其所载的资料表示称赞。咨询委员会与审计委员会的审计事务委员会就报告的格式交换了意见,并相信在编写今后的报告时将考虑到咨询委员会的看法。咨询委员会特别要求审计委员会今后更清楚地指明那些尚未得到执行的建议,并更准确地指出经常出现的营私舞弊和违反细则条例的行为。此外,建议不应过于笼统,而应更加确切并突出重点,不致有任何模棱两可的解释,而审计委员会和大会可通过咨询委员会适当核查它们是否得到充分的执行或未得到执行。

11. 关于审计委员会的建议的执行情况,咨询委员会回顾了抄录在咨询委员会报告A/49/547第36段中的审计委员会介绍的程序:

“...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,审计委员会就应当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,可以会同高级管理人员审查这些问题,以便在仍然出现缺点...的时候可以要高级管理人员直接负起责任”。

12. 为了使咨询委员会执行上文提到的程序,至关重要的是该委员会要有充分的时间审查关于为响应审计委员会的建议而采取的行动的报告。咨询委员会遗憾的是,秘书长以及其他基金和方案的行政首长关于为响应审计委员会的建议而已经或将要采取的措施的各项报告没有随时提交咨询委员会;在咨询委员会与审计委员会的审计事务委员会会面时,咨询委员会仅收到了一份难民专员办事处的答复的预发本(A/AC.96/869/Add.1)以及儿童基金会答复的已出版文本(E/ICEF/1996/AB/L.14)。咨询委员会还会见了开发计划署、人口基金和儿童基金会的代表,讨论执行审计委员会建议的措施。

13. 咨询委员会认为,目前的情况十分令人不满,并认为为了满足大会1992年12月23日第47/211号决议第10段表明并在其1993年12月23日第48/216号和1995年12月23日第50/204号决议中重申的提交面向行动的报告,“列出为响应审计委员会的建议而将采取的步骤,包括执行时间表”,及时报告和提交文件是至关重要的。

14. 咨询委员会与审计事务委员会的成员交换了看法,后者同意,应该为审计委员会的建议的执行后续行动制订适当的程序。秘书长的代表向咨询委员会口头提供的资料表明,秘书处迫切需要大力改进处理审计委员会建议的程序;在正在受审计的基金和方案中也可能需要作出类似的改进。咨询委员会认为,不但在执行审计委员会的建议方面存在着缺乏充分反应的情况,而且在向有关立法机构提交报告的协调和及时性方面也存在着很大的缺陷。

15. 咨询委员会感到关切的是,主管行政和管理事务副秘书长办公室财务管理处是否提供了足够的支助来协调并提出联合国秘书处对审计委员会的建议的回应。咨询委员会根据提供给它的口头资料,还担心由于经常预算的裁减以及从维持和平资源和其他预算外资源中裁减了支助帐户员额,帐务司人手不足。咨询委员会要求紧急审查这种情况,以期增强这些领域中的执行能力,从而满足大会特别是在其第47

/211、第48/216和第50/204号决议中表明要求。

16. 关于维持和平行动审计报告周期,咨询委员会回顾大会1994年12月23日第49/233号决议决定,“每个维持和平行动的财政期间应为7月1日至6月30日”,并请秘书长对《财务条例》提出必要的修正草案,由大会第四十九届会议续会核准。

17. 咨询委员会询问了审计委员会就维持和平行动提出报告的时限问题。咨询委员会获悉,审计委员会提交有关的财务报表和帐目的时间应不迟于9月30日(财政期间结束后三个月)。根据这一设想,审计可在10月和11月进行,而审计委员会的报告草案可在1月份就绪供审计委员会成员审议,然后每年不迟于2月提交咨询委员会。这样,在每个周期内,这些报告的提交将与咨询委员会(在2月/3月)以及大会(在5月/6月)编制和审查维持和平预算的新时间表协调一致。

一般性问题

18. 咨询委员会获悉,审计委员会在1994-1995两年期间曾在几个领域进行了“横向”审查,包括采购作法和内部审计,以及概算、预算的假设、预算的执行情况。咨询委员会关切地注意到审计委员会对六个组织(开发计划署、人口基金、药物管制署、环境规划署、联合国生境基金和联合国维持和平行动部分)的财务报表的审计有保留意见。不过,审计委员会证实,各组织所提1994-1995两年期财务报表总的来说是符合共同会计标准的,尽管需要在1996-1997两年期做进一步的工作,才能够使它们的财务报告完全符合这些标准。一些领域如财产估值的公布、持有的不可兑换货币现金和服务终了解雇福利金责任的计算方法和公布等,需要给予更多的注意。咨询委员会关切地注意到,审计委员会在前几个两年期进行审计所发现的许多缺陷和问题仍然存在。

内部审计

19. 上面提到,审计委员会根据大会第50/204号决议,对若干组织的内部审计事

务进行了横向的检查。咨询委员会欢迎关于审计委员会对内部审计的评价的资料。咨询委员会根据审计委员会的审计事务委员会向其提供的资料认为,联合国的内部审计职能和结构有了一些改进,包括专业知识水平。不过,咨询委员会获悉,审计委员会发现有些基金和方案的内部审计事务仍然有缺陷,例如所审计的活动范围“不广(有时候是因为缺乏足够的工作人员),以及内部审计的建议没有及时执行。咨询委员会认为需要更多地注意基金和方案的审计职能,并提供足够的工作人员。此外,正如审计委员会在其报告中指出的,有需要增加审计规划和制订适当的机制来执行内部审计提出的建议。

采购

20. 咨询委员会指出,审计委员会曾根据大会第47/211号决议第16段的要求在其关于1993年终了的两年期的各项报告中对采购事务进行了横向审查。大会1994年12月23日第49/216 C号决议第3段请秘书长就有关联合国秘书处采购事务改革的各项建议提出报告,其中包括为解决利益冲突问题需要对《财务条例和细则》、《工作人员条例和工作人员细则》作出的任何修正。秘书长在提交大会第四十九和五十届会议的A/C.5/49/67号和A/C.5/50/13/Rev.1号报告中提出了他关于采购改革的建议;后者有由来自会员国的专家组成的高级别采购专家组所作的建议。大会1996年4月11日第50/479号决定在回顾了第49/216 C号决议之后,除了别的以外,请秘书长“按照咨询委员会报告(A/50/7/Add.13)第5段的要求向大会第五十一届会议提交一份关于联合国秘书处实施采购改革的执行情况的全面报告。”

21. 咨询委员会注意到审计委员会以往关于联合国及各方案和基金的审计报告所指出的根本缺陷和不正常现象,有许多仍然没有解决。咨询委员会特别感到关切的是缺乏有效的采购规划这个问题老是存在。这种情况导致不必要地采取例外措施,不进行竞标,或动用立即业务需要程序,或事后核可已批出的合同,而在维持和平行动方面过多地向政府发出协助通知书。考虑到用于采购的庞大资源以及所发现的

不正常情况,咨询委员会认为联合国及其基金和方案应当把采购事务改革放在高度优先地位。

概算、预算的假设、预算的执行情况

22. 审计委员会的每一个报告都有一节谈这个问题,包括关于汇率的假设以及通胀问题。审计委员会的审计事务委员会的成员通知咨询委员会说,虽然传统上这并不是审计委员会关切的领域,这项行动使审计委员会能够确认联合国及其基金和方案所用的预算编制制度是相当先进、成熟的。咨询委员会建议秘书处及各基金和方案下一次提出的预算文件要说明它们在编制各自的预算时怎样把审计委员会的建议考虑在内。最后,咨询委员会指出,预算的编制以及有关的程序,包括预算的假设,常常是由立法机关作出决定的事项。因此,可能有需要使有关的立法机关注意,要执行审计委员会在这个领域的某一项建议,可能需要改变这些立法机关以前通过的某些政策决定。

执行机构

23. 执行机构掌管联合国及其基金和方案的大部分资源,而随着这个领域的扩大,控制和监测、管理和责任、资源的申报和审计以及执行情况等问题也增加。这导致审计委员会对四个审计报告(开发计划署、人口基金、药物管理署、环境规划署)提出了保留意见。审计委员会的审查结果是严重的,这些基金和方案需要紧急地针对审计委员会提出保留意见的原因采取措施。

24. 咨询委员会认为这些基金和方案的行政首长应当开会,最好是在行政协调委员会的范围内,交流这方面的经验教训,并且拟订协调一致的战略,以纠正审计委员会指出的缺点。

25. 咨询委员会认为同执行机构所定协议应当就这些机构本身和联合国的供资机构的作用作出十分具体的规定。此外,这些协议应当严格执行。咨询委员会建议,

应当大力改善目前选择执行伙伴--不论是非政府组织或政府机构--的程序。是否具备执行联合国项目的能力,应当通过既定的执行标准来确定,而这可以在选出执行机构实用加以核实。

26. 各基金和方案应当改革和简化它们的报告程序,例如利用电脑来做重复的工作。此外,在它们的总部,它们应当立即采取步骤去调查和纠正在执行项目时发现的不正常现象。举例来说,在项目监测报告没有及时提出时,行政当局应当立即去了解延误的原因,并立即采取矫正行动。审计委员会举出了几个这样的例子,都是没有这样做,而不正常的状况还是长期地继续下去,同时更多的资源也继续发放给这样的机构。在这方面,咨询委员会重申它以往提出的意见,即外地办事处必须要有熟悉和了解联合国财务条例和细则及程序的工作人员。

27. 审计委员会的审查结果并显示,在联合国的许多基金和方案里,进行内部审计所需的资源,特别是对执行伙伴进行审计所需的资源,都应大幅增加。审计的次数应当更加频密,而没有这样做的基金和方案应当适当地向项目执行能力薄弱的执行机构提供审计和其他方面的支助。培训执行伙伴的工作人员也会提高执行和监督的能力,加上审计援助,可以成为正在向执行伙伴提供的援助的一部分。此种援助的范围和数量应当在拟定项目执行协定时先行议定。

28. 审计委员会关于联合国的审计报告在国家执行这个项目下(第232-237段)也就这个问题作了评论。咨询委员会重申上文第25段所表示的意见,即联合国的实体应就各国政府的能力订立标准,然后根据是否达到这些标准的评估向国家执行机构分派项目。

责任制度

29. 大会1993年12月23日第48/218号决议要求实施工作人员履行职务个人责任制。咨询委员会认为,虽然欺诈和贪污行为常常获得相当快速和适当的处理,这种例子不时会出现在审计委员会的报告中,但是在因管理不善或方案执行情况不佳而遭

受损失时, 行政当局还没有拿出令人满意的纠正办法。审计委员会在其目前的报告中指出了几个事例, 涉及违反采购规则、顾问的聘请和管理程序以及信托基金的管理和控制程序, 而有关行政当局却没有认真地让有关工作人员承担责任。咨询委员会认为这是令人遗憾的。如果行政当局不以令人满意的方式处理这个问题, 则有关立法机关可能就纪律行动作出决定。咨询委员会的意见认为, 这些行动是、并且应当是秘书长和各基金和方案的行政首长的特权。

信托基金的管理

30. 信托基金和其他预算外资源的管理和控制应当加强, 特别是在收入减少的这个时候。审计委员会已列举了滥用信托基金的几个个案, 例如在收到款项之前就为项目和员额提供经费, 以及如在国际贸易中心的审计报告中所指出的情况, 从经常预算支付预算外员额的费用。咨询委员会已屡次建议, 没有确实可得的收入, 就不应承付支出, 也不应根据有关经常预算和预算外帐户可得的偿还款来承付支出。这种做法违反本组织的财务条例和细则, 应当立即停止。审计委员会并指出了几个事例, 信托基金中没有为解雇补偿金预留足够的经费。这种情况应当改正。

顾问

31. 审计委员会查出顾问的鉴别、招聘、偿付率和管理方面存在着的严重违规和渎职行为。若干调查结果表明, 需要进一步的调查, 对渎职的人采取适当行动。行预咨委会指出, 尽管审计委员会提过建议并且咨询委员会也提过意见, 但是这些违规行为多年来一直存在。现在应立即采取补救行动。

联合国

32. 上文第11段至第15段指出, 咨询委员会没有及时收到对遵循审计委员会建议所采取措施进行答复的文件。咨询委员会分别于1996年10月11日和15日才收到答

复审计委员会在第一卷和第二卷中建议的文件副本草稿。咨询委员会没有足够的时间来审查这些答复。咨询委员会相信秘书长将采取必要行动纠正这种状况。

33. 审计委员会报告第57段和第58段讨论了信托基金问题。咨询委员会指出,审计委员会在1991年12月31日终了的两年期报告中还提请注意信托基金缺少有效的预算控制。咨询委员会也在它的有关报告中对这个问题提出了许多意见(A/47/500)。然而,信托基金管理中的严重缺陷似乎依然存在。咨询委员会在1996年10月11日的会议上同秘书长的代表们讨论了这个问题,但是对他们的答复并不满意。咨询委员会相信,应该更严格地控制和更有效地管理信托基金,任何滥用这些基金的行为或违反管理和控制程序的做法都应加以处理,如有必要应采取纪律行动。

34. 审计委员会报告第79段至第106段中涉及联合国物品采购的各个方面。咨询委员会相信,当秘书长向大会第五十一届会议提出关于在联合国秘书处进行采购改革的全面报告时,他还会表明他打算如何执行审计委员会关于这个问题的建议(见A/50/7/Add.13,第5段)。还有,尽管这项工作复杂,但咨询委员会相信,正如审计委员会报告第84段所述,采购手册的编写工作将于本年底完成。

35. 咨询委员会注意到审计委员会在其报告第93段中的意见,即48%的供应商属于一个会员国并且另有13%属于另一个会员国。咨询委员会一方面赞同审计委员会的意见,认为在卖主名册上登记的供应商应该扩大地域范围,另一方面注意到行政当局扩大名册的努力并且相信为实现令人满意的地域平衡还将加紧努力。

36. 审计委员会报告第95段至第97段涉及总部合同委员会(总部合同委员会)审计委员会已查明(第96段),总部合同委员会在1995年7月1日至1996年4月30日期间为联合国总部核准的合同中有23%是事后核准的。在总部合同委员会审查的维持和平行动部477份合同中,有57%是事后核准的(另见下文第53段)。正如审计委员会报告第97段所述,行政当局的答复是一份减少或限制事后向总部合同委员会提出合同的备忘录,并还提出审查总部合同委员会的职权范围。咨询委员会认为,应严格限制事后向总部合同委员会提出合同的做法;因此应审查向总部合同委员会提出合同的程

序并把仅在最特殊情况下采用事后核准的措施通知咨询委员会。

37. 审计委员会报告第107段至第123段涉及预算编制、假定和执行情况的报告。大会1993年12月23日第48/228号决议曾请审计委员会审查在提出方案预算和执行情况报告时所用假定的形成情况,以便提出可能的改进建议。在这个问题上审计委员会向咨询委员会表示的意见见上文第22段。

38. 咨询委员会回顾说,联合国的预算过程多年来不断发展并且根据需要不时改变。往往由于政府间的决定每年改变预算编制的假定。例如,1979年12月21日A/34/6号文件载有1980-1981两年期预算编制的方法。这项方法从那时以来又有改进。大会1986年12月19日第41/213号决议规定了联合国预算编制过程的主要参数,同时大会在第49/233号决议中根据咨询委员会的建议改变了维持和平行动的预算和财务周期。因此,执行审计委员会的建议时应考虑到咨询委员会在上文第16段和第17段中的意见。

39. 审计委员会报告第111段至113段讨论了通货膨胀率问题。正如审计委员会报告第112段所述,这些通货膨胀率根据执行情况报告每年订正,没有任何证据表明在预算中过高估计通货膨胀的情况。咨询委员会指出,应注意避免采用好处有限但费用昂贵的程序。

40. 关于审计委员会的报告第114段至第116段中讨论的延迟招聘的假定,咨询委员会指出,委员会审查秘书长的建议时会逐案改变这些假定。

41. 审计委员会报告第117段至第123段讨论了预算执行情况报告。咨询委员会认为,改进执行情况的报告方式秘书处需要做大量工作。内部监督事务厅(监督厅)的报告(A/51/432)说明了这方面的问题。咨询委员会同意审计委员会在第123段的建议,即行政当局应“不断审查这一事项,并考虑在应用管理系统第三版时进一步改进预算执行情况报告的格式,提供有关实际支出数字的资料”。

42. 审计委员会关于会议事务管理的调查结果(第148段至第150段)证实了咨询委员会定期审查秘书长概算时提出的意见。因此,咨询委员会赞同审计委员会的意

见,认为可以请一名专家/顾问深入审查会议事务的费用(第150段)。

43. 咨询委员会对审计委员会在其报告第155至第189段中关于顾问工作的意见表示关注。报告第156段指出,联合国在1994-1995两年期中聘用顾问的费用约2 500万美元。审计委员会过去曾多次提出这个问题并且咨询委员会也赞同审计委员会的意见(例如见A/47/500,第29段和第86段至第88段)。上文第31段指出,审计委员会的报告表明,在顾问的鉴别、职权范围、受聘和有关报酬、管理控制和评价方面都存在非常严重的违规之处。

44. 审计委员会在报告第162段和第163段中所查明的不当做法(只有一名候选人和通过私人关系挑选)不断发生导致人们对挑选和保留顾问的程序普遍失去信任。关于地域平衡,正如审计委员会所指出的那样,联合国总部1994-1995年聘用的顾问中近80%来自12个发达国家。咨询委员会不同意行政部门的那种看法,即顾问所提供服务的性质和复杂性以及完成任务所需的专门知识水平促使联合国在狭窄的地域范围内聘用顾问(第173段)。咨询委员会认为通过适当规划和遵守现有细则和条例能消除其中许多缺陷。咨询委员会建议秘书处恢复过去的做法,连同咨询委员会要求的关于雇用退休工作人员的报告(A/51/475)一起每两年提出聘请和使用顾问的报告。这份报告应采用过去关于这个问题的报告格式。

45. 审计委员会报告第193段至第197段讨论了联合国的医疗和牙医保险安排。该报告第195段指出,审计委员会建议并且行政当局同意在保险公司办事处建立报销定期审计制度,以便让行政当局放心,报销是正确的,代表了实际医疗费用。咨询委员会赞同审计委员会的建议并要求毫不拖延地执行这项建议。

46. 咨询委员会欢迎审计委员会在其报告第244段至第285段中所述的关于方案规划、监测和评价的意见及调查结果。在这方面,咨询委员会提请注意内部监督事务厅的报告(A/51/432)。

47. 咨询委员会回顾说,按照大会1994年7月14日第48/492号决定,审计委员会专门审计了综合管理资料系统(管理系统)项目。审计结果已在A/49/680号文件中转

交大会。咨询委员会指出,审计委员会在目前的报告(第一卷)附件第27段至第31段中按照大会第49/216A号决议(第5段)的规定报告了对联合国信息技术系统的调查结果和建议所采取的行动(建议9(一))。鉴于最近在联合国采用了管理系统的第三版,咨询委员会(通过给审计委员会的信)要求审计委员会包括累计和预计费用、长期维持费用和支助在内的整个项目再次专门审计,以便向大会第五十二届会议报告其调查结果。

联合国维持和平行动

48. 如1995年12月31日终了的两年期财务报告第二卷所示,联合国维持和平行动的支出总额达58.075亿美元,到1995年底,未缴摊款共计19.301亿美元,未清偿债务达18.661亿美元。

49. 如果在联合国整个筹措经费范围内进行分析,维持和平的筹款规模更加显著;如财务报告第一卷报表一所示,1994-1995年所有款项收入达98.741亿美元,维持和平行动的收入就达64.24亿美元(即占总收入的65%);所有款项的支出达94.396亿美元,其中将近57%与维持和平行动有关(见第一卷第9段财务报表的表格)。咨询委员会指出,这些数额还不包括所有预算外资源。预计1996-1997两年期维持和平行动的支出将少于前一个两年期。不过,咨询委员会认为,由于维持和平和其它非经常预算活动的支出很大,必须确保使这些款项合理分摊有关支助活动的费用。

50. 维持和平行动的过分扩充给联合国带来很大负担,由于长期以来无法从摊款中定期获得收入而使这一状况雪上加霜。这一领域的急剧增长促使咨询委员会建议(A/47/500第49段)单独提交审计报告,这一建议得到大会第47/211号决议的核可。提交的第一份报告涵盖1993年12月31日期终了的两年期;大会第49/216B号决议对单独提交表示欢迎。从那时起,咨询委员会提出了若干建议,以应付维持和平行动行政和财务方面的各种问题。这些建议包括对特遣队自备装备的偿还、改变联合国维持和平的财务和预算周期以及新的预算和执行情况报告等方面。大会核准的其他

改变包括设立维持和平行动储备金、授权咨询委员会和秘书长最多承付5 000万美元和开办装备包概念。委员会认为,大会采取的这些措施以及在过去六年中吸取的教训将为稳定和有效地应付今后的维持和平行动奠定基础。

51. 咨询委员会从审计委员会的主要调查结果、结论和意见的摘要(A/51/283)的第4段中注意到,审计委员会对审计意见的附带条件之一就是联合国行政当局必须设法适当解决对维持和平行动的应收未付摊款的估价。在此方面,咨询委员会要求进一步澄清审计委员会报告第9和第58段中提到1.755亿美元为“不可靠应付款项”的问题。审计员澄清说,第59段中的附带条件的意见和建议并不表示拖欠款项应予注销。审计员又说,有些国家表示它们将不缴付欠款,从而使这些欠款在20年甚至更长的时期内仍然无法收到。咨询委员会认为应该收取这些摊额,直到大会另行作出决定(见下文第113段)。

52. 审计委员会报告第74至第143段处理了采购、房地和协助通知书等问题。如上文第21段所述,咨询委员会认为,应将采购职能的改革列为最高优先事项。委员会认为在大会1996年5月10日第50/233号决议核准采用偿还特遣队自备装备和消耗品的新制度以后,应可极大减少在给予、实施和管理协助通知书方面的违规做法。

53. 委员会认为不符常规是严重的,在很多情况下审计委员会无法获得文件证明来证实支付和申报的款项是合理的(见第二卷,第111至116段),很多协助通知书都是事后核准的(见第二卷,第119至122段),在没有协助通知书的情况下就支付申报的款项和在没有详细的原始申购单细目的情况下就为每项款额至少50万美元,总额达5250万美元的协助通知书承付款项(见第二卷,第108段)。审计委员会的调查结果表明,支付的款项也许超过了应付款项,对于这种情况应设法收回款项。

54. 上述种种表明,必须大大改进秘书处合同的实施和管理。举例说,审计员告知委员会,在不到两年的时间内,索马里后勤合同承包商(对其工作和申报的小时还有争议)就获得了向联索行动提供服务的总价值为1.288亿美元的合同;尽管其中一个合同部分的修改将合同的价值减少了420万美元,然而,在帐户中却承付了这笔

数额。此外,秘书处预算请求的重叠又多出了820万美元,在审计时也已承付。咨询委员会要求联合国行政当局提供适当解释,但是并未收到这样的解释。同一个承包商获得了从1993年10月开始的一个时期向联卢援助团提供服务的另一个3 300万美元的合同,还有一个1 900万的合同是向给联海特派团提供服务。在此情况下,委员会根据财务条例12.7条的规定,请审计委员会在进行下次审计时对其关于协助通知书的调查结果进行后续审计。

55. 咨询委员会同意审计委员会在其报告第82段中反映的意见,认为财务细则110.19条提供了太多的灵活性,造成对立即业务需要程序的广泛利用。在此方面委员会回顾,审计委员会已在其前一份报告161提到这一问题,并建议:(a) 对紧迫情况一词应予以界定,列出可以被认为是具有紧迫性的各种情况;和(b) 正如细则110.10(h)条所规定,紧迫情况应有文件为准,以便提供足够的证据来支持所做的决定并将其用作进行核实和审查的线索;这些建议得到行政当局的大力支持。

56. 附件二论述了对执行1993年12月31日终了的两年期审计委员会各项建议所采取的后续行动,委员会从中注意到,行政当局认为编列一份证实利用例外紧迫情况的合理性的清单证明是不切实际的(见其中第2段)。在此情况下,委员会对行政当局早先接受审计委员会建议的涵义提出质疑,并表示不同意行政当局的立场。委员会在与秘书长代表就此问题交换意见之后,请行政当局执行审计委员会的建议。

57. 咨询委员会认为,存货管理不仅是维持和平行动的一个严重问题,也是整个组织的一个严重问题。在此方面,咨询委员会回顾,秘书长在其关于管理维持和平资产的报告(A/50/965)的第2段中指出,秘书处正通过实践制订一项资产管理制度,目的是做到既有准备又有成本效益,既灵活又充分负责。委员会要求采取步骤加快建立这样一个制度。应充分考虑委员会在报告(A/50/985)中所表达的关于这一问题的意见和建议,尤其是关于联合国共同编码系统和北约组织的编码系统(第27至33段)。

58. 委员会对将价值很少或只有边际价值的物品作为存货转运到各特派团从而

产生不必要的运输、库存和处理费用的倾向表示严重关注。采购有15至42年车龄的非常老旧的车辆(见第二卷第253至255段)造成购买零件的过分支出;这件事表明联合国车辆更换政策出现了严重问题。

59. 委员会注意到审计委员会在其报告第123至128段中认为,某些采购,尤其是电子设备采购的费用出自并不是这些项目的受益方的特派团的经费,而且也没有制订有效程序,在随后接受的特派团获得款项以后在帐户中进行必要的反向调整。秘书长的报告(A/50/965)以及委员会的报告(A/50/985)都谈到特派团之间资产转移的问题。但是,审计委员会表示,第123至128段中所指的是利用现有特派团的款项作为为新特派团采购资产的开办经费来源。这一程序是因为没有可动用的现款才会发生。为此,咨询委员会同意审计委员会在第128段中的建议,并要求行政当局执行此项建议。

60. 咨询委员会对本组织尽管提出抗议仍不得不支付的款项表示关注。举例说,在1993年10月1日至1996年3月31日期间,联保部队在提出抗议的情况下支付了3 700万美元采购原油、石油和润滑油的货物税(见第二卷,第129至132段)。此外,委员会从审计委员会报告第140和141段中注意到,在一些特派团,政府并不提供房舍和设施,从而使联合国承担不必要的费用。举例说,审计委员会发现联和部队支付了230多万美元以租用本应由东道国政府提供的斯普利特港口(见第二卷第140段);在联萨观察团,由于政府不肯免费提供房舍,特派团支付了190万美元租用其总部的房舍(见第141段)。由于这些事项属于部队地位协定的范围,委员会建议,联合国应将所有本应由东道国政府根据部队地位协定支付的维持和平行动付款汇编成资料(A/51/491,第11段)。

61. 咨询委员会在较早时曾指出,而且审计委员会在第139段中也证实,联合国太急于接受过高的租金。委员会认为联合国应在维持和平行动地区与联合国其他机构和计划署加强协调,以便以最有利于联合国的费率租借房地、膳宿和设施。

62. 如上文第48段所述,截至1995年12月31日,联合国维持和平行动未清偿债务

共达18.661亿美元。其中多数都是为了偿付部队派遣国和特遣队自备装备及消耗品。根据咨询委员会的经验,18.661亿美元中相当大的一个数额只是估计债务而不是有效债务。在此方面,委员会从审计委员会报告第153段中注意到,联和部队在1996年初进行一次重大审查之后注销了大约5 490万美元(即36.3%)与1994-1995两年期有关的未清偿债务。

63. 委员会还注意到,秘书处的做法是一律承付拨给特遣队自备装备的全部数额。审计委员会在第263至265段的调查结果中对某些特遣队自备装备承付款项的有效性提出严重质疑,因为有些装备从未运到战区或根本不是联合国所要求的。委员会建议,今后维持和平行动提交的所有预算都应列有从行动一开始到提出报告时为特遣队自备装备承付的数额的资料,按预算细目、设备种类、国家和(或)其他申报者开列。与此同时,秘书处应加速核实所有承付义务,以便注销不合理的承付数额。

国际贸易中心

64. 审计事务委员会的成员通知咨询委员会,审计委员会报告第19段和第53至56段也指出,过去五年国际贸易中心的收入明显存在着稳定减少的趋势。咨询委员会认为,这种情况要求对该中心的长期财政可行性作出紧急评价。同时,要求执行主任加倍努力筹款和确保该中心的作业有严格的预算控制和稳健的财政。在这方面,咨询委员会欢迎行政当局已经采取的措施,包括设立全球信托基金(第55至56段)。

65. 咨询委员会注意到世界贸易组织的成立为贸易中心的运作环境注入了新的因素。在这方面,咨询委员会要求有关各方,包括联合国秘书长在内,作为紧急事项处理审计委员会的报告第33段所称的贸易中心的不确定情况。

66. 咨询委员会建议,为了加强财务控制,应立即停止在收到捐助者的来款之前将款项拨给某些信托基金的做法,因为这样做违反了秘书长规定的程序¹⁷ 审计委员会的报告第36段摘登的贸易中心的声明不能成为采用这个做法的理由,咨询委员会同意审计委员会的意见,认为贸易中心应严格遵守目前的行政指示。此外,咨询委员

会关心的是审计结果显示出在使用经常预算资源从事预算外活动、使用支助费用资助区域间及技术顾问方面(见第45至46段)和在关于顾问的征聘与管理的整个问题方面存在着违规情况。咨询委员会注意到这些是一再发生的问题,要求贸易中心作为优先事项执行审计委员会的各项建议。

联合国大学

67. 审计委员会报告第54至57段讨论了出版物的问题。咨询委员会同意审计委员会的建议,即应考虑到可能的读者和储存未售出出版物的费用,定期审查印刷的需要(第54段)。

68. 咨询委员会从审计委员会的报告第65段注意到联合国大学总部大楼有750平方米的房间,包括660平方米的地面空间尚未利用。咨询委员会同意审计委员会的建议,认为应探讨出租地面一层未占用空间的可能性。

联合国开发计划署

69. 审计委员会报告第9至61段摘述了对联合国开发计划署的财务报表的主要建议和调查结果。

70. 咨询委员会对审计委员会因迟收到或未收到关于国家执行项目款项的审计证书而对开发计划署帐户提出附带条件的意见再度表示遗憾。如审计委员会报告第64至68段所示,1994-1995年国家执行项目的款额为11.35亿美元,占两年期开发计划署方案支出的56%。但是,开发计划署并未就3.36亿美元或32%的国家执行项目支出收到独立的审计证书。

71. 咨询委员会回顾,这是个长期存在的问题,审计委员会一直针对这个问题定期提出意见和建议。咨询委员会又回顾它在提交给大会第四十五届会议的关于开发计划署1989年终了年度审定决算的报告中促请行政当局有力处理这一事项,特别是因为出现了政府更多地参与项目执行工作的趋势(A/45/570和Corr.1,第28段)。

72. 审计委员会在其报告第70段建议开发计划署应确保所有重大开支项目均得到审计,以补充其现有做法。审计委员会认为,开发计划署应按数目和价值分析国家执行项目,并选择所有价值高的项目以供审计。咨询委员会从第71段注意到行政当局同意审查审计战略。虽然咨询委员会不反对用这项选择性的做法进行审计审查,但它指出这可能与审计委员会在其他地方的说法矛盾,例如关于难民专员办事处的方面(下文第120段)。咨询委员会要求审计委员会澄清它对选择性审计的立场。

73. 审计委员会在第110至159段中广泛评论了与国家执行有关的问题。咨询委员会再次欢迎审计委员会这方面的调查结果和建议。特别是它强调了审计委员会在第142段中关于开发计划署有必要评价政府从事国家执行工作的能力的建议。审计委员会建议开发计划署制订能力评价准则(结合政府从事国家执行项目的能力标准),并对国别办事处和政府提供训练,以帮助它们进行战略能力评价。咨询委员会同意审计委员会报告第143段所列开发计划署的看法,认为低能力评价并不是不进行某一项目的理由,反而应视为支持的目标之一。咨询委员会注意到开发计划署打算修订其准则,以便更清楚地反映这一事项。

74. 审计委员会在其报告第74至106段提出了关于它对外地房舍储备金的审计结果。审计委员会的报告说明的情况是开发计划署储备帐户的管理和财务控制方面的重大转变。如审计委员会报告第77段所示,到1995年年底,减去房子出租所得的业务盈余2 980万美元后,由外地房舍储备金支付的累积付款毛额达5 480万美元(净额4 680万美元)。不包括到1995年12月31日为止所收到但未付款的560万美元发票,上述付款比核准的2 500万美元限额超支了毛额2 980万美元(净额2 180万美元)(见第77段,表2)。

75. 咨询委员会注意到开发计划署署长在1994年11月提出三年计划(DP/1996/10/Add.1)储备金活动的最新资料提出了(DP/1996/28/Add.3)。署长在其报告中审查了导致管理和财务控制失控的一些原因,并解释了已采取和正在采取的改正行动。咨询委员会又注意到署长在其报告(DP/1996/28/Add.3)第12和29段中提议在

1996年年底前将储备金毛额定为6 280万美元,并将联合国政策问题联合咨询组各组织成员的捐助重新排到1997年。

76. 咨询委员会从第79段注意到审计委员会欢迎开发计划署为加强储备金的财务和管理控制而采取的若干行动。咨询委员会同开发计划署署长代表交换了意见,他告知咨询委员会开发计划署仍在进行内部审计调查。如署长报告(DP/1996/28/Add.3)第19段所示,调查包括了对工作人员和承包人采取的行动的审查。这项审查预期继续进行到1996年最后一个季度。咨询委员会预期开发计划署署长通过咨询委员会向大会报告调查结果和按照管理该署业务的财务和工作人员条例的有关规定所采取的行动,包括纪律行动在内。

77. 审计委员会在其报告第206至239段中评论了开发计划署的内部审计职能。咨询委员会同开发计划署署长的代表们,包括同审计和管理审查司司长就审计委员会在这些段落中提出的问题交换了意见。咨询委员会关心地注意到第214段所载审计委员会的调查结果,即1994-1995年期间审计职能仍然人手不足,审计和管理审查司在1994-1995年实际上不能完成其计划的工作方案。

78. 咨询委员会了解到审计和管理审查司也负责联合国人口基金和联合国项目事务厅(项目事务厅)的审计、此外,咨询委员会注意到,如审计委员会在其报告第212段所指出的,审计和管理审查厅继续负责非审计职能,如更新程序手册等。咨询委员会回顾审计委员会从前曾经建议开发计划署署长,严格区分审计和业务职能,以确保审计员的独立性,并避免任何可能的利益冲突(A/47/500,第102段)。咨询委员会相信署长将遵守审计委员会早先的建议和第212段中的建议。

79. 如第215至218段所示,为了改进对其外地业务的审计事项,开发计划署已外包了非洲和亚洲及太平洋区域68个开发计划署国别办事处的审计工作给国际会计公司。咨询委员会注意到这导致更多地要求审计和管理审查司工作人员负责审查各国际会计公司编写的审计报告。开发计划署署长的代表们告知咨询委员会,随着各公司对开发计划署的系统和程序掌握了更多的经验,工作质量已经改进,遵循审计报告

的情况令人满意。咨询委员会注意到审计委员会同意,监督国家执行审计的任务仍然应当属于审计和管理审查司(第212段)。

80. 咨询委员会从第219至222段注意到,1994-1995年期间除了某些外地办事处的内部审计工作外,其他地方的内部审计工作明显不足。咨询委员会关心地注意到,计划在1995年进行的七个审计中只进行了总部的内部管理审计,同时在过去六年审计和管理审查司只审查了其他四个开发计划署管理的基金和信托基金。

81. 咨询委员会从第173至203段注意到审计委员会的审计集中于开发计划署管理的六个最大的基金和信托基金(其合并收入和支出分别占1994-1995年各基金总收入和支出的58%和65%)。审计委员会指出了这些基金控制和管理上的许多弱点。咨询委员会欢迎开发计划署到目前为止为了使所有基金的财务控制合理化和将监督方案财务职能的工作指派给财务司而采取的步骤。咨询委员会进一步注意到开发计划署打算在1996年12月以前将总部和各外地办事处的基金报告和会计责任安排定案。

82. 咨询委员会从第224段注意到,开发计划署内部审计科已计划至少在每一个七年周期审计开发计划署每一个总部单位和国别办事处一次。开发计划署内部审计司长告知咨询委员会,以现有的资源,审计和管理审查司可能无法达成预期的指标。审计和管理审查司多年来因缺少资源而在进行总部各单位的管理审计方面受到限制;但是,审计委员会在第225段指出,审计和管理审查司尚未提出实现这一计划所需资源估计数额,包括管理和审查订约承包的工作所需的工作人员资源在内。咨询委员会认为情况是严重的。咨询委员会建议开发计划署署长不加拖延地评价执行审计和管理审查司工作方案所需的可能资源,并如审计委员会所建议的,查明任何短缺造成的后果。

联合国儿童基金会

83. 咨询委员会在审计委员会报表一中注意到,1994-1995两年期儿童基金会收入总额为2 016 487 000美元,支出为2 002 790 000美元;收入超过支出13 697 000

美元。不过,减去注销18 033 193美元后,儿童基金会的支出超过收入5 402 000美元。

84. 咨询委员会同审计委员会一样认为,鉴于流动资金日趋减少,儿童基金会应重估筹款战略,按照收得到的收入严格规定支出数额。委员会从审计委员会报告第35段中注意到,共有1 410万美元逾期五至十年仍未缴付(截至1995年12月31日,应收捐款为19 520万美元)。委员会同意审计委员会的建议,认为儿童基金会应当为可能收不到的应收捐款设立一笔储备金,以确保正确公布其实际可得的资产。

85. 关于审计委员会报告第38至44段对向各国政府提供现金援助的管理、会计和审计提出的意见,咨询委员会指出,这个长期问题仍未解决,令人遗憾,尽管行政当局一再表示已采取步骤,改进向各国政府预付现金的财务控制和会计责任。给各国政府的未清偿预付款从1993年12月31日的9 210万美元,增加到1994-1995年结束时的12 070万美元,共增加了31%。

86. 咨询委员会回顾,其报告(A/47/500)第132段对向各国政府预付现金的清偿情况表示关注,并建议儿童基金会遵守自定的财务和会计准则。儿童基金会第15号财务通知中的有关规定要求,如果前次用款证明超过六个月仍未偿清,则不再向该国政府提供款项,不得有任何例外。

87. 咨询委员会注意到E/ICEF/1996/AB/L.14号文件第6段中行政当局的答复。委员会强调,儿童基金会必须充分遵行审计委员会在本报告中提出的各项建议。咨询委员会赞成审计委员会的看法,认为儿童基金会应执行儿童基金会与之合作的各国签署的《基本合作协定》中的审计条款。

88. 关于援助各国政府增强能力,以便遵行儿童基金会的财务报告和审计准则问题,咨询委员会从执行主任代表那里了解到,为纠正审计委员会关注的情况,儿童基金会将考虑向有关国家提供财政援助。咨询委员会认为,儿童基金会应查明值得提供援助的国家,在必要时给予援助。(见上文第73段)

89. 审计委员会在第97至103段中谈到内部审计是否适当这一问题。咨询委员

会关注的是儿童基金会似乎对内部审计程序以及落实内部审计结论和建议重视不足。审计委员会在报告第100段中指出,内部审计缺少足够资源,无法实现三年滚转工作计划。审计委员会在报告第101段中还表示,内部审计处对其建议的落实情况表示不满,对行政部门没有决心让个人承担责任也表示不满。

90. 儿童基金会内部审计处的各项报告估计,因工作人员舞弊,儿童基金会损失100多万美元。据称资源管理严重不善涉及约900万美元,目前正调查此事。咨询委员会认为,儿童基金会总部若更严格地进行监督,肯尼亚国别办事处的舞弊事件本可得到控制。审计委员会在第69-72段中指出,内部审计员1993年曾建议改进内部控制但建议未曾落实。造成这一情况的原因是职责不够分明,勾结共谋和权力下放不当,以及儿童基金会代表和关键工作人员严重玩忽职守,而且缺少操守。此外,儿童基金会总部的整体监督作用效率不高。儿童基金会总部忽视或未能有效调查明显的违规现象。

91. 咨询委员会注意到E/ICEF/1996/AB/L.14号文件第11至14段中行政当局的答复。执行主任的代表还通知咨询委员会,儿童基金会重视内部审计员的建议,已在1996-1997两年期内为内部审计增拨资源。

92. 咨询委员会请儿童基金会优先注意审计委员会的结论。在这方面,咨询委员会回顾,大会第47/211号决议请秘书长和联合国各组织和计划署的行政首长确保所有现行的财务及工作人员条例和细则,包括有关内部管制开支和规定工作人员在工作中的个人责任和义务的条例和细则均得到严格遵守。还请行政当局向大会说明在此方面采取了哪些步骤。

93. 审计委员会在报告第74-93段中评述了预算假设。咨询委员会注意到E/ICEF/1996/AB/L.14号文件第23至26段中行政当局的答复,建议儿童基金会在下次预算中全面说明儿童基金会预算过程中在多大程度上考虑到审计委员会的建议。

94. 关于共有房地债务问题(审计委员会报告第48和49段),咨询委员会从关于资本资产基金的财务报表八中注意到,资本资产基金的资产总额为26 572 149美

元。咨询委员会还注意到,行政当局未执行审计委员会关于此事的前次建议(见审计委员会报告附件第4段)。有鉴于此,而且鉴于审计委员会有关开发计划署储备金的结论(见上文第74段),咨询委员会请审计委员会对儿童基金会的资本资产基金进行一次特别审计,在下次的儿童基金会业务审计报告中汇报审计结果。

95. 审计委员会在报告第53至64段中评论了方案执行工作中的不足和有关问题如审计委员会所指出,因实际的认捐收入不足,补充基金资助的方案落实程度尤其低。咨询委员会强调需确保预算的严格控制,周密规划补充筹款的方案,同时考虑到这种筹款办法中固有的不确定因素。

96. 咨询委员会在审计委员会报告第57段中注意到,儿童基金会若干国别办事处仍旧为《基本合作协定》中明确规定由受援国担负的服务支付费用包括,用品和设备的清洁、仓库储存、运输和分配。咨询委员会认为,《基本合作协定》应具体规定有关各方的职责和义务,并应按此执行。

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

97. 咨询委员会没有提出特别意见。

联合国环境规划署

98. 审计委员会报告第31至33段表示,因为没有收到若干执行机构总额1 220万美元支出(方案支出共计2 690万美元)的审计证书,所以审计委员会对环境规划署的财务报表的审计意见有附带声明。

99. 咨询委员会在报告第33段中注意到,环境规划署不仅已决定不向未提交审计证书的组织预付现金,而且还决定不与未提交审计证书的支助组织签定新的合同。不过,审计业务委员会成员在听证时表示,这些措施是在审计委员会提出提交审计证书拖延一事之后确定的。

100. 咨询委员会欢迎这些措施。不过,咨询委员会认为,仅仅不预付现金并不总

是有效,特别是因为缺少提交证书的能力。因此环境规划署必须确定,一些支助组织是否需要在提交证书方面得到援助。(见上文第73段)

101. 咨询委员会要求把审计委员会报告第81至85段有关顾问的意见作为当务之急加以解决。咨询委员会在这方面回顾环境规划署理事会1995年5月25日第18/49号决定,其中理事会关注审计委员会1993年12月31日终了的两年期报告中的结论,请行政当局落实涉及若干问题的该决定。审计委员会目前的报告再度讨论了其中一些问题。

102. 咨询委员会赞同审计委员会报告第69至71段中的意见和建议,其中谈到环境规划署缺少事先计划,导致采购物品逐项进行,竞标工作也有毛病。

联合国人口基金

103. 审计委员会在第11至45段内概述其就人口基金1994-1995年活动提出的主要建议和审计结果。关于各信托基金的财务问题,审计委员会再次建议遵守人口基金财务条例和细则的要求,其中规定所有信托基金的活动只能在充分筹到款项后才开始进行。审计就管理问题提出的建议涉及以下几方面的缺点:国家项目执行的管理工作,技术支助服务安排,区域间项目的管理,以及挑选和利用顾问。咨询委员会核可这些建议。

104. 咨询委员会注意到,审计委员会再次就人口基金财务报表提出附带条件的审计意见,其理由与上文第70段关于开发计划署的意见类似。审计委员会在报告第48段指出,审计委员会报告最后定稿的那一天还没有收到各国政府和非政府组织就总额为8 410万美元发出的审计证书,这个数额占1994-1995年方案支出2.76亿美元的30.5%。

105. 审计委员会在第57-82段就国家项目执行的管理工作提出评论。咨询委员会欢迎审计委员会的建议,即,人口基金应就如何评估和加强国家能力拟订详细的准则。委员会从审计委员会报告第65段注意到,执行主任已接受审计委员会的建议。

委员会同意审计委员会的看法,认为这些准则应确定明确的程序以便全面评估须采取那些行动来帮助各国政府和国家机构实现自给自足。

106. 咨询委员会从审计委员会报告第77段注意到,在某些外地办事处,人口基金在项目文件或谅解书签署之前垫款给国家机构。委员会认为,这种违反项目财务管制的做法是不正常的。委员会请人口基金停止这种做法。

107. 咨询委员会从第80段注意到,尽管已广泛地审查和评估了1989年内人口方面累积的经验,但接着并没有评价各国执行情况,也没有详细评估各国执行的项目或是否已加强国家能力,委员会认为,现在应评估上述各领域。

联合国生境和人类住区基金会

108. 委员会注意到,由于基金会和生境二财务报表内的收入清算错误,以及生境基金会的疏忽,没有依照大会的授权在各独立的信托基金会帐目下登记生境二会计事件,审计委员会就这些财务报表提出了附加条件的意见。委员会请行政当局纠正这种情况以避免下一次审计时再提出附加条件。

109. 审计委员会在其报告第39至41段内就将基金会的款项用于生境二的做法提出评论。在这方面,委员会注意到,生境二所需经费共为1 967 555美元,审计期间内从基金会借用900 000美元,用于会议及其他活动费用。委员会在听讯时获悉,常驻代表委员会决定不继续讨论这个问题。

110. 尽管这些款项用于适当的地方,委员会并不同意对《联合国财务条例和细则》关于生境基金会的特别附件第303.1(b)条的解释。因此,委员会赞同审查委员会在其报告第41段内的建议,即,优先为生境二筹措足够的非指定用途自愿捐款,以偿还向基金会借用的款项。

111. 基金会行政当局采取行动,承付的费用比为一个特别用途项目收到的收入多出186 538美元,这一点令人怀疑,因此应采取步骤筹措更多的收入以偿付这些支出。此外,咨询委员会也关心审计委员会在第44至46段内指出的拖欠中央应急循环

基金的债务。为了保持应急基金的财政活力,人道主义事务部应经常确保钱额偿还向应急基金预支的款额。

112. 咨询委员会认为,审计委员会在第79至86段内提出的审计结果严重漠视联合国的程序。从中可以看出,同与生境二有关的一个私营机构签订了一项筹款合同,结果引起278 698美元的不必要支出。不过,这个机构和媒体顾问的努力只筹得30 000美元。委员会指出,筹款是生境中心执行主任的责任,此外,委员会不接受第81和82段内行政当局的解释。

113. 此外,审计委员会报告第84至86段指出,上述同一传播媒体顾问是一个领取联合国养恤金的退休工作人员,他在1995年作为媒体顾问,获重新聘请,薪金每月12 000美元,共12万按照统一费率的适用数额应为任何一个日历年12 000美元。因此,咨询委员会不能接受第85段内所载行政当局的评论。

114. 委员会建议专门调查导致这些行动和付款的情况,包括证明及核可这个问题的官员的行动。行政当局应解释为何不应依照联合国的财务和工作人员条例采取纪律行动。

115. 报告第54至72段载述方案管理方面的审计结果。委员会核可审计委员会的建议,这些建议应有助于行政当局克服方案规划、项目设计、项目执行和评价方面的弱点和不足之处。

国际药物管制规划署

116. 咨询委员会注意到,审计委员会关于联合国国际药物管制规划署的意见附有条件。关于各执行机构未提交审定开支报表,咨询委员会注意到,审计委员会关切的问题与就开发计划署、儿童基金会和难民专员办事处表示的关切类似,执行主任应立即采取应对措施。

联合国难民事务高级专员

117. 咨询委员会欢迎审计委员会报告一开头(第9段)明白指出难民专员办事处

尚未执行的各项建议,并附有相互参照。委员会要求今后在审计委员会的所有报告中采用这种格式。

118. 与执行伙伴有关的问题载述于审计委员会报告第34至36段及85至121段。委员会回顾,审计委员会已在其关于难民专员办事处1994年12月31日终了年度的审计报告¹⁸内指出这方面的严重缺点。咨询委员会在其相关报告(A/50/560)内就审计委员会的审计结果提出许多意见。咨询委员会在审查难民专员办事处1996年和1997年概算时,与难民专员办事处的代表们讨论了这个问题,特别是难民专员办事处为处理审计委员会及咨询委员会提出的一些建议而采取的措施。

119. 咨询委员会注意到,1995年难民专员办事处有649个执行伙伴,处理1408个项目,费用为4.86亿美元,占难民专员办事处1995年总开支11.43亿美元的42.5%。(见政策文件EC/46/SC/CRP.45)。难民专员办事处编写了这份政策文件,其中讨论审计委员会指出的一些缺点,特别是对审计证书的要求。难民专员办事处提议采取行动改善挑选执行伙伴的程序。简而言之,难民专员办事处指出两种不同类型的审计要求:(a) 以审定决算作为难民专员办事处项目执行伙伴的事先具备资格和挑选执行伙伴的组成部分;以及(b) 选定项目的审计证书,作为抽样检查或针对具体问题(见下文附件)

120. 咨询委员会欢迎这些措施。委员会教廷正当审计委员会审计事务委员会成员讨论了措施。委员会从难民专员办事处对审计委员会各项建议的反应中注意到,新的方针将以一些风险最大、最引起注意的执行伙伴为重点,而且审计工作的重点将从以往的事后检查转移到预防行动。¹⁹在这方面,咨询委员会同意审计事务委员会的意见,认为审计证书不应限于事先确定的具体项目的数目(10-15%),而这将需要审计委员会对今后对财务报表提出的意见附带条件。咨询委员会请难民专员办事处审查这一提议是否适当(见上文关于开发计划署的第72段)。提议强调审计员的说明认为每一个执行伙伴都有基本的责任将其(与难民专员办事处款项有关的)决算交付适当审计,并将审定决算及审计证书提交提交难民专员办事处和委员会检查。²⁰咨

询委员会认为,如需向执行伙伴提供援助,则应依照上文第25和73段所述方式处理。

121. 咨询委员会指出,关于执行伙伴的业绩和责任的情况仍无改善,咨询委员会在其报告(A/50/560第7至10段)的评论依然有效。重要的是,行政当局应对执行伙伴进行更多的监督和管制。审计委员会在其报告第66至100段内指出的严重缺点和不正当情况必须紧急注意。审计委员会关于项目执行方面各种缺点的审查结果,特别是第93段内指出的缺点,必须大力调查追回不当使用的款项。此外,委员会请执行委员会建立机制,使各非政府组织,适当时也包括其他执行伙伴的代表们在执行委员会或其附属机构审查审计委员会和咨询委员会的报告以及检查和审查报告时参加关于它们的责任和业绩的讨论。

122. 关于难民专员办事处为执行伙伴的工作人员支付薪金和其他费用的问题,咨询委员会回顾在其报告(A/50/560,第11段)内提出的意见,其中认为这类付款,特别是与离职偿金有关的付款,应由难民专员办事处支付。在这方面,咨询委员会注意到,难民专员办事处执行委员会已授权支付8%的间接费用给执行伙伴。²¹咨询委员会要求说明这种费用可以包括哪些事项。

123. 咨询委员会要求审计事务委员会成员解释审计委员会报告第49至65段内所载就审计委员会方案预算编制问题提出的评论。委员会注意到行政当局在审计委员会报告第65段内的答复。委员会认为,难民专员办事处运作的的环境是初步预算和实际预算尤其是与特别方案有关的预算出现差距的主要原因(见审计第50至53段)。

124. 咨询委员会从审计事务委员会获悉,尽管难民专员办事处充分解释了行政支助和业务执行费用方面的预算变动,但在国别方案方面提供的资料不足。咨询委员会认为,新预算编制技术的成本效益必须与潜在利益仔细比较衡量。因此要求高级专员在提出下一次预算时表明,编制预算特别是国别方案预算时会在何种程序上考虑到审计委员会的意见。

125. 关于审计委员会报告第123至126段内指出的培训执行伙伴工作人员的问题,咨询委员会建议优先处理委员会报告内指出的许多缺点,例如行政当局、财政、

采购、审计和项目执行情况报告等方面的缺点。

联合国训练研究所

126. 咨询委员会从审计结果中注意到联合国训练研究所的整体财政情况岌岌可危。委员会并注意到,由于没有规划的额外人事费用支出(第45段),造成普通基金的状况恶化。因此,委员会强调审计委员会关于训研所应对支出、尤其是人事费作出更有效的控制(第21段)的建议十分重要。特别是,普通基金不应匀支可以向特别用途辅助金基金支取的正当费用,而执行主任必须始终确保,在没有首先保证获得收入之前,不应为特别用途承付费用。

127. 关于特别用途辅助金项目的未偿赤字问题,咨询委员会赞成审计委员会报告第27段所述联合国行政当局的立场。此外,训研所应立即停止基于某些捐助者作出了偿还保证就执行项目的做法(第41段);这种做法违反了关于这个问题的现行联合国行政程序。

联合国项目事务厅

128. 咨询委员会对此没有特别的评论意见。

秘书长关于会计标准的报告

129. 委员会回顾,这个问题最初由咨询委员会在提交大会第四十五届会议的报告(A/46/570和Corr.1)中提出。委员会在报告中就迫切需要研究制订适用于联合国系统的会计标准的问题表示了意见。

130. 在行政协调委员会讨论之后,秘书长向大会提出了他的报告(A/48/530)。该报告摘述了行政问题(财务和预算)协商委员会主持下对共同会计标准进行的组织间工作,并制订了进一步的行动计划。大会第48/216 C号决议注意到秘书长关于各组织适用和发展联合国系统会计标准的计划,并请秘书长通过咨询委员会向大会第

五十一届会议提出报告。

131. 咨询委员会欢迎系统内的工作成果；这个领域的进展总体上符合预算和财政方面日趋协调的趋势。咨询委员会特别注意到秘书长的报告(A/51/523, 第8和11段)中关于各种组织应用这些标准的情况以及这些组织的理事机关可能要审议的任何财政政策的变动和(或)财务条例的修订。

132. 咨询委员会会晤了秘书长的代表们,后者告诉委员会联合国本身目前应用这些标准并无困难,但稍后可能需要考虑对《财务条例》作出修订,以便对货币会计事项稍加技术改动。这一信息符合审计委员会所提供的信息,即各组织在提出1994-1995两年期财务报表时一般遵守共同的会计标准。不过,在1996-1997两年期中必须进一步努力,使财务报告完全符合这些标准。(A/51/283, 第6段)。

133. 咨询委员会同秘书长代表们就如何应用会计标准第32条处理分摊会费迟交的问题交换了意见。第32条条文如下:

“从摊款应缴之日起,缴付摊款乃摊款国的法律义务。这笔收入因此应在该日入帐。但为了慎重的财务管理,可以酌情作出规定,延迟收取这种依照财务报表格式入帐和公布的收入。”

委员会获悉行政当局将第32条理解为“任择”而非“强制性”的条文,除非大会另有指示,否则不会为未收的款项作出规定。(见上文第51段)。

134. 如果为执行会计标准,大会必须考虑、特别是在上述秘书长报告(A/51/523)第8和11段所述的那些领域作出进一步的改动,秘书长应将此情况报告大会。咨询委员会将在审查审计委员会的报告的范围内继续处理这一事项。

注

¹ 《大会正式记录,第五十一届会议,补编第5号》(A/51/5),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5 A号(A/51/5/Add.1)。
- ⁶ 同上,补编第5 B号(A/51/5/Add.2)。
- ⁷ 同上,补编第5 C号(A/51/5/Add.3)。
- ⁸ 同上,补编第5 F号(A/51/5/Add.6)。
- ⁹ 同上,补编第5 G号(A/51/5/Add.7)。
- ¹⁰ 同上,补编第5 H号(A/51/5/Add.8)。
- ¹¹ 同上,补编第5 I号(A/51/5/Add.9)。
- ¹² 同上,补编第5 E号(A/51/5/Add.5)。
- ¹³ 同上,补编第5 D号(A/51/5/Add.4)。
- ¹⁴ 同上,补编第5 J号(A/51/5/Add.10)。
- ¹⁵ 同上,补编第9号(A/51/9)。
- ¹⁶ 同上,第四十九届会议,补编第5号和更正(A/49/5),第二卷,第112和113段。
- ¹⁷ 见行政当局指示ST/AI/285。
- ¹⁸ 《大会正式记录,第五十届会议,补编第5 E号》(A/50/5/Add.5)。
- ¹⁹ A/AC.96/869/Add.1。
- ²⁰ EC/46/SC/CRP.45/Add.1,第8和9段。
- ²¹ 见A/AC.96/865,第20至24段,和EC/46/SC/CRP.27,第19至21段。

附 件

提议的难民专员办事处新审计要求

1. 难民专员办事处提出两种不同的审计要求：

(a) 以审定决算作为难民专员办事处项目执行伙伴的事先具备资格和作为预先选定执行伙伴的一个组成部分；

(b) 作为抽样检查或针对具体问题对选定的项目要求提供审计证书。

2. 难民专员办事处的执行办法谋求优先使用当地资源和加强这些资源的能力，包括对难民专员办事处款项进行健全的财政管理的能力。同时，由于当地的恶劣环境和突发的大规模紧急情况所提出的大量需求，受益者将要继续依赖难民专员办事处的国际执行伙伴的能力。在这两种情况下，下面“A”节内拟议的规定的目的在于协助确保执行伙伴有确认的能力来提供必要的财务管理和控制具体的项目。事先具备资格所要求的审定决算应该是按国家规定或非政府组织本身财务条例审定的最新帐户。

A. 获选为执行伙伴之前的审定决算

3. 为了符合执行难民专员办事处项目的资格，国际非政府组织必须按照其总部所在国的国家规定提出一套审定的全面决算，或提出一套以前的关于特定行动的审定决算，其中包括难民专员办事处的支出。全面决算应包括难民专员办事处已执行或要执行的项目的所在国的名单。

4. 为了符合执行一个难民专员办事处项目的资格，全国/地方非政府组织必须按照国家规定提出一套满意的审定决算或提出一套以前的关于特定行动的审定决算，最好包括难民专员办事处款项的支出情况；如果确有理由不能提出这两种审定的文件，将为特定的项目作出特别的安排（见下文第15段）。

B. 特别项目的审计证明

5. 在某一特定年份之内,难民专员办事处会就预定数目的具体次级项目要求国际非政府组织和全国/地方非政府组织提出项目执行后的审计证明。1995年,两类非政府组织(国际非政府组织464个,全国/地方非政府组织609个)共执行了1 073个次级项目。在某一个特定年份,难民专员办事处会规定审计这些次级项目的10到15%。估计这些审计的费用达45万美元。将同内部监督事务厅审计和管理咨询司内专门的难民专员办事处事务股磋商选定要审计的次级项目。将优先审计首次执行难民专员办事处项目,但不属于下文第6段范围内的伙伴。这些审计将在审管司管理之下进行。如果这些审计由商业审计员进行,该司将负责确保职权范围、方法和标准的一致性。应予指出,审管司难民专员办事处事务股内的7名专业人员已将最少三分之一的时间用于审计难民专员办事处的执行伙伴。1994-1995两年期间,审管司难民专员办事处事务股的支出达240万美元。

6. 如果新的国家/地方非政府组织未能符合上文“A”节规定的事先具备的资格所需的审议要求,但初步看来具有良好的执行伙伴条件将规定在项目执行期间进行中期审计。

7. 此外,只要对任何执行伙伴执行的特定项目表示关切,将尽快同审管司内的难民专员办事处事务股磋商,以便斟酌情况进行审计检查。

行政安排

8. 上述提议的安排将需要为每个项目作出额外的行政安排。其中之一是编写“情况报道”,其中记录审计证明的必要资料、促成挑选某一非政府组织执行某个项目的考虑因素和该非政府组织对该项目的贡献。同时将在中央数据库为每个执行伙伴整理这些资料。

9. 事先资格的核证不需要特别的费用。上文载述了审计一些特别项目的费

用。已提议难民专员办事处增加向审管司提供的费用,用于这种审计。

结 论

10. 难民专员办事处认为上文第3至7段所提的提议是审计核证方面切实有效的方法。执行这些提议将有助于难民专员办事处的非政府执行伙伴更好地执行项目和更好作出财务控制,虽然有一部分是在事后才进行。
