



大 会

Distr.
GENERAL

A/51/802
20 February 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十一届会议
议程项目116和141

1996-1997两年期方案预算

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

秘书长的说明

1. 秘书长谨按照1995年12月23日第50/214号决议和1994年7月29日第48/218B号决议的规定,向大会转送负责内部监督事务厅的副秘书长转送给他的有关总部饮食供应业务审计情况的报告(见附件),并提请大会注意。

2. 秘书长指出,已经采取或着手采取措施解决审查中发现的许多问题;秘书长还同意报告中提出的各项建议。

附件

内部监督事务厅关于总部饮食供应业务审计情况的报告

摘要

A. 结果简介

应大会的请求，内部监督事务厅对联合国总部的饮食供应设施的管理进行了审计调查。自1986年以来，这些设施由一个承包商按照一项盈亏安排经营。

审计中审查了合同安排和联合国对承包商业务情况的监督，分析了承包商向联合国提交的业务报表说明。报告还讨论了联合国日内瓦办事处和国际贸易中心饮食供应业务的有关审计调查结果。

目前的合同安排有助于联合国避免饮食供应业务进一步出现财政亏损。这一情况虽然比以前大有改进，但大会制定的饮食供应业务应尽可能自己维持的目标仍未实现。合同也没有确保最有效地利用联合国的资源。

合同规定承包商作为管理费用，保留营业总收入中减去业务开支以外的数额，并自行承担任何亏损。不过，业务费用未包括直接和间接费用，而这些费用则由本组织承担，提供和保养各种设施(空间、用具、主要设备)。因此，承包商只用有限的资本投资，便在1986-1996年的10年期间获得1 200万美元以上的大量利润，而联合国仍继续补贴饮食供应业务。联合国本能够公平分享这一利润，或是为其在业务中支出的费用得到补偿，如果这些规定写入合同。

事实上，承包商是为联合国经营管理总部的饮食供应设施。从顾客收取的所有现金收入以及购买食品、饮料和用品的资金均以联合国名义作出。如果承包商无法履行其财政义务，则可能需要联合国对此负责。

为妥善保障其资产，联合国必须核查以其名义进行交易的准确程度和妥善程度。内部监督事务厅发现，联合国大致上没有足够的监察程序。

B. 建议

内部监督事务厅建议：

- (a) 明确制定联合国饮食供应业务的目标；
- (b) 总部的饮食供应业务完全由外部承包，同时联合国根据合同规定和条件对承包商的经营情况进行足够的监督；
- (c) 确定联合国为提供饮食供应设施和设备支出的所有费用，并尽可能由承包商偿付；
- (d) 实施联合国与承包商之间合理和公平的利润分享安排；
- (e) 明确制定商家挑选标准；
- (f) 承包商提交饮食供应业务年度审计财务报表；
- (g) 除消费品物价指数之外，合同中还应列入质量保证指数；
- (h) 恢复饮食供应事务委员会的工作，加强对饮食供应业务的监督；
- (i) 确保定期对设施进行卫生检查，对雇员进行体检，以及妥善保养各种设施及其主要设备。

内部监督事务厅高兴地指出，我们提出的审计建议已在新的征求报价中得到反映，并将在制定新的联合国饮食供应业务合同时得到考虑。

目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一、导言	1 - 3	5
二、合同安排	4 - 12	5
三、饮食供应业务的监督	13 - 16	6
四、饮食供应业务成功的关键因素	17 - 31	7
A. 目标	17 - 20	7
B. 各种外包方式	21 - 23	8
C. 选择商家的标准	24 - 25	9
D. 合同条件	26 - 28	9
E. 监测承包商的经营情况	29 - 31	10
五、1997年新的饮食供应安排	32	11

一、导言

1. 1999年12月23日大会50/214号决议第74段请求内部监督事务厅在1996年2月至6月期间对联合国总部的饮食供应设施的管理进行一次审计调查。我们同时对联合国日内瓦办事处和贸发会议/贸易组织国际贸易中心的饮食供应业务进行了审计调查。这些地方的审计调查结果中有关总部饮食供应业务评价的部分也列入本报告。

2. 我们的审计调查目的是确定：

- (a) 是否实现饮食供应业务尽可能在财政上自己维持的目标；
- (b) 合同安排是否得体；
- (c) 承包商的经营情况是否令人满意并得到适当监督；
- (d) 联合国的资产是否得到适当保管；
- (e) 联合国的各项规定、规则、政策和程序是否得到遵守。

3. 内部监督厅审查了总部饮食供应设施自1986年3月(与现承包商签订第一份合同)至1996年3月(第二份五年期合同到期)之间的管理和业务情况。我们审查了承包商的选择过程、合同的规定和条件、联合国对承包商的经营情况和遵守合同情况的监督,包括遵守一般事务标准的情况。它还审查了承包商提交的定期业务报表,分析了10年中的业务费用和利润情况。

二、合同安排

4. 在1985年之前,联合国总部的饮食供应是由一个特许权所有者提供。该承包商提供服务并得到一笔管理费,而联合国则负责饮食供应业务中出现的任何盈亏。自然,特许权所有者缺少营利动机,饮食供应业务出现赤字,给联合国带来沉重的财政负担。

5. 1984年2月13日大会第39/67号决议申明,饮食供应业务在财政上应尽可能

自己维持,并请秘书长采取步骤纠正赤字现象。

6. 1986年,按照一份征求报价和对各种因素的评价,联合国与一个承包商签订了一项五年合同,由其根据一项盈亏安排管理经营饮食供应设施。

7. 根据这项合同,承包商“为联合国”经营管理饮食供应设施。承包商“以联合国的名义”采购“所有食品、饮料和其他经营用品”。所有的营业总收入均由承包商“代表联合国”收取。因为是代表联合国承担责任,所以,如果承包商未能付款,本组织将负有最终责任。

8. 根据目前的安排,承包商保留任何业务盈利,并承担任何亏损。虽然原先的征求报价规定承包商与联合国制定利润分享安排,但这一规定未列入最后合同。会议和支助事务厅表示,这降低了基本价格。

9. 在1986-1991年期间,承包商营业总收入为4 600万美元,利润为470万美元。联合国继续承担饮食供应设施的空间,主要设备和用具等方面的某些费用,因此间接补贴了饮食供应业务。

10. 1991年,联合国未经过再度竞标,根据初步的盈亏安排将该合同再延长了五年。而该承包商则同意对某些物品冻结价格,并提供某些投资。在1991-1996年期间,承包商的利润增加到740万美元,而营业总收入则稍微下降到4 300万美元。

11. 联合国若按原先要求和接受的那样,将利润分享条款列入合同,在1986至1996年期间将得到近500万美元的利润。即使在1991年延长合同时列入利润分享条款,联合国也会得到370万美元的利润。

12. 内部监督厅认为,目前的合同比过去有较大的改进,保护联合国免于承担任何亏损。不过,我们认为,管理部门未能给本组织确保公平分享利润,也未能确保联合国在饮食供应业务费用方面得到补偿。

三、饮食供应业务的监督

13. 除两次例外,没有对承包商提供的季度业务报表进行仔细审查,也没有与承

包商进行讨论。虽然承包商是代表联合国管理饮食供应业务,它却没有义务提交年度审计财务报表。而且联合国也没有关于保管和经营饮食供应设施的费用全面信息资料。

14. 工作人员和管理当局饮食供应委员会本应审查质量、标准、价格、卫生报告和条件以及工作人员的建议和申诉,但却毫无行动。1994年10月以来委员会就没有采纳过工作人员提出的建议和评论。我们赞赏地看到,为响应审计工作,工作人员和管理当局饮食供应委员会最近恢复工作,并散发一份问卷,了解顾客的满意情况。

15. 1995年6月以来没有对饮食供应设施进行过卫生审查,合同上也没有要求承包商的工作人员定期接受体检。房舍管理事务处对饮食供应设施的管理也需要改善。

16. 联合国拥有并保管的现金收帐机经常损坏,对餐厅的业务以及财政信息的可靠性产生了不利的影晌。

四、饮食供应业务成功的关键因素

A. 目标

17. 需要有清楚阐明的目标。按照大会关于饮食供应业务应在财政上应自己维持的目标,日内瓦办事处认为,饮食供应业务应以合理价格向工作人员提供食品和饮料,同时尽可能减少直接和间接补贴。日内瓦办事处曾在一定程度上要求偿还向承包商提供自助餐厅设备的费用并收回利润中属于它的部分。

18. 另一方面,在总部,1991年征求报价信中包括的分享利润要求在最后合同中被删去。根据当时主管总务厅助理秘书长的意见,包括这项要求只是要在价格水平方面调查市场情况,而非获得实际的财政利润。在总部,联合国提供饮食供应设施的直接和间接费用似乎被视为联合国应匀支的工作人员有关费用。

19. 这两种提供相同服务的方法非常显然会产生极为不同的财政问题。联合国管理饮食供应设施的目标需进行调合,而且需要向采购和支助事务的所有管理人员

发出明确指示。鉴于即将开始合同谈判,总部和日内瓦办事处均需这种指示。

20. 内部监督事务厅建议,应明确制定联合国(饮食供应业务的目标(AH96/151/01))。

B. 各种外包方式

21. 对订约目标的不同理解会产生各种不同的方式,甚至涉及同一个承包商的情况也是如此,如日内瓦办事处和贸易中心的承包商情况。各种方式区别如下:

(a) 联合国的作用:总部的饮食供应始终被视为是由一个承包商为联合国管理的一项联合国业务,而在日内瓦办事处和贸易中心的业务一直外包给一个负全部责任的承包商。在总部,如果承包商未能履行财政义务,则可能需要联合国负起财政方面的责任;

(b) 计算当事方应承担的费用和费用补偿机制:在日内瓦办事处,承包商支付一笔费用,其中包括联络干事的工资及所涉工作人员费用、设备维修费以及水电费;在总部,这些费用则完全由联合国支付。在所审查的任何合同中,没有补偿诸如供暖、电话及摊销不可消耗财产(如家俱和设备等)的其他费用。因此,需要审议补偿的基数(全部费用还是部分费用、估计费用还是实际费用等);

(c) 分享利润和分担损失的基数:在总部,承包商将总收入超过营业费用的部分留作管理费,并承担任何损失。在日内瓦办事处,承包商每月从销售额中留下3.5%作为管理费,其余的净利润则在承包商与日内瓦办事处之间平等分享,而损失则完全由承包商承担。在贸易中心,承包商得到一笔管理费,但所有剩余的净利润则属于联合国,因此没有向承包商提供任何奖励因素,以减少开支和获得利润。

22. 总部的会议和支助事务厅在新的征求报价信中要求提出“分享收入的提议”,而日内瓦办事处则不打算再要求分享承包商的利润,因为他们认为难以监测承包商的营利或亏损情况。这又再度表明需要采取协调一致的办法。虽然行业的惯例可能会造成不同国家的方式略有不同,但应确立指导方针,协助管理人员确定联合国

所能得到的最有利的替代办法。界定上文所述的饮食供应目标将会大大地促进这项努力。

23. 内部监督事务厅建议：

(a) 总部的饮食供应业务应完全由外部承包，同时联合国根据合同规定和对承包商的经营情况进行足够的监督(AH96/151/02)；

(b) 应确定联合国为提供饮食供应设施和设备支出的所有费用，并尽可能由承包商偿付(AH96/151/03)；

(c) 应实施联合国与承包商之间合理和公平的利润分享安排(AH96/151/04)。

C. 选择商家的标准

24. 在选择商家方面的标准差异很大，要取决于视管理人员如何看待饮食供应的目标。这些标准包括食品与饮料价格的组合，菜单上各种食品的质量和种类、现有设施的食品质量、总经理候选人的资格、管理费、以及预测的获利能力。所以，需要有关于在评价过程中采用的标准和衡量办法的指导方针。

25. 内部监督事务厅建议明确制定商家挑选标准。(AH96/151/05)

D. 合同条件

26. 审计表明需要处理下列关于合同规定和条件的事项。应要求承包商每年向联合国提交经审计的财务报表，无论其采取何种方式。归根到底，合同基本上是联合国作出的一项特许安排，以确保其工作人员能得到有利的食品及饮料价格。总部承包商在有限的资本投资情况下获得大量利润，表明尽管联合国补助饮食供应业务，工作人员可能仍未得到现有最佳的价格，需要对这种状况采取补救行动。另一方面，损失则可能表明承包商对设施管理不善。损失也可能表明生产能力利用率低，而且未能在商定的水平上维持业务，似乎这是日内瓦贸易中心自助餐厅的情况。

27. 价格变动情况应根据一些客观的价格指数加以核查，如各自的大都会地区

的食品和饮料消费品物价指数。该问题对监测保持有利的食品及饮料价格是至关重要的,而且将能为评估财政利润是否合理的问题提供重要资料。需要订立保证质量的指标,如菜单的变化情况、排队时间、生产能力利用率和卫生检查及消灭虫害情况报告。

28. 监督内部事务厅建议:

- (a) 承包商应每年提交关于饮食供应业务的审计财务报表(AH96/151/06);
- (b) 除消费品物指数外,合同中还应列入质量保证指数(AH96/151/07)。

E. 监测承包商的经营情况

29. 内部监督事务厅发现,监测承包商经营情况的作法前后不一致。因此,应澄清监测机构的任务规定,特别要包括评估服务提供情况、每月审查业务报表、每年审查审计财务报表、调查价格和了解消费品物价指数变化情况、以及在合同期间和合同终了时正式评估承包商的经营情况(现金交易价格评估)。

30. 目前联合监督机构(总部的工作人员和管理当局饮食供应委员会和日内瓦办事处的联合饮食供应委员会)的效力因职责界定不明确、委员会成员缺乏专门知识和主动精神、以及工作人员与管理当局之间的关系状况而受到影响,因此,应予以加强。在日内瓦办事处,一名饮食联络干事参与补充和支持联合委员会的监测职能。总部和其他地方也应考虑设立类似的职务。

31. 内部监督事务厅建议:

- (a) 应恢复饮食供应委员会的工作,加强对饮食业务的监测(AH96/151/08);
- (b) 应确保定期对设施进行卫生检查,对雇员进行体检,并妥善保养各种设施及其主要设备(AH96/151/09)。

五、 1997年新的饮食供应安排

32. 内部监督事务厅高兴地注意到,它的建议已反映在征求报价信中,而且在制定联合国总部饮食供应业务的新合同中将得到考虑。

主管内部监督事务副秘书长
卡尔·帕施克(签名)
