



第五十八届会议

议程项目 118

财务报告和审定财务报表以及审计委员会的报告

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. 行政和预算咨询委员会审议了审计委员会关于 2002 年 12 月 31 日终了年度联合国难民事务高级专员经管的自愿基金的报告、¹ 关于其与 2000-2001 两年期有关各项建议执行情况的报告 (A/58/114) 及关于基本建设总计划的进度报告 (A/58/321)。此外, 咨询委员会还收到一份特别报告, 内容为联合国 (包括维持和平行动) 及其各基金和方案的工作人员训练的管理 (见附件)。并且, 咨询委员会收到秘书长的第二次报告 (A/58/97) 及其增编 (A/58/97/Add. 1), 内容分别为关于审计委员会对 2001 年 12 月 31 日终了联合国两年期账户及联合国各基金和方案账户的建议的招待情况。在审议此事期间, 委员会与联合国审计事务委员会举行了会谈。

联合国难民事务高级专员

2. 审计委员会审核了联合国难民事务高级专员管理的 2002 年月 1 月 1 日至 12 月 31 日期间各自愿基金的财务报表, 以及同一期间联合国难民事务高级专员办事处 (难民专员办事处) 日内瓦总部业务活动及其在孟加拉国、几内亚、缅甸和泰国办事处业务活动的财务报表。审计委员会的主要审计结果载于报告¹ 摘要。

3. 咨询委员会在审议难民专员办事处 2004 年方案预算时, 讨论了审计委员会提出的若干问题 (A/AC.96/979 和 Corr.1)。由于委员会的报告 (A/AC.96/979/Add.1) 直接提交难民专员办事处方案执行委员会, 以下概述所关切的问题。

4. 审计委员会通知咨询委员会, 在对关于 2002 年财务报表的意见不作任何但书的情况下“修改”审计意见, 提请注意关于以下问题的审查结果: 难民专员办



事处获得的关于已将基金适当用于预定用途的保证是否足够；在披露非消耗性财产时明显低估财产价值约 7 000 万美元。² 委员会还提请注意，未得到充分保证向执行伙伴提供的所有基金都已用于预定目标。截至 2003 年 6 月，尚未核实财务报表中列为支出的 1 420 万美元。³ 委员会得知，2003 年审计委员会与难民专员办事处管理部门举行会议，难民专员办事处确认已采取措施解决这一问题。委员会进一步得知，难民专员办事处向审计委员会报告，截至 2003 年 7 月 24 日，尚未核实的数额降至 680 万美元。

5. 咨询委员会指出，审计委员会再次注意到，2002 年底难民专员办事处亏空额高达 5 000 万美元，支出共计 9.08 亿美元。审计委员会发现，支出增加额（大多数是一般方案和补充方案基金）与批款额不符。⁴ 难民专员办事处关于其经营的自愿基金收入、支出及准备金和基金结余变化的报表不包括从联合国经常预算收到的 2 100 万美元，这笔数额记录在联合国普通基金。⁵

6. 咨询委员会注意到审计委员会的意见：由于连续几年收入不抵支出，准备金从 1998 年的 1.96 亿美元减少到 2002 年的 1.2 亿美元；未指定用途的资源降至 5 000 美元。⁶

7. 咨询委员会注意到，审计委员会重申其意见：关于服务终了津贴和退休后津贴的财务责任，经费无着落问题令人关切，对于难民专员办事处之类由自愿基金提供经费的组织更是如此。经费无着落的离职后健康保险的财务责任（按应计负债计算）、积存年假和解雇补助金共 2.63 亿美元。⁷

8. 审计委员会关于难民专员办事处人力资源管理的评论意见和看法载于第 69 至 133 段，关于主要结论列于其报告摘要¹ (g) 至 (k) 项。

9. 咨询委员会注意到，审计委员会发现 1998 年至 2002 年，工作人员人数都超过员额数。相差数从 2000 年的 104 个到 2002 年的 952 个（比 2002 年的分配员额数多 20%）不等。⁸ 在其关于难民专员办事处 2004 年方案预算的报告中，委员会也对审计委员所关切的问题感到关切：工作人员人数和员额之间的差距；从“其他人事费”项下临时助理（支付不占员额的工作人员）提供经费的工作人员人数日益增加（见 A/AC.96/979/Add.1，第 16 段）。

10. 咨询委员会注意到，审计委员会再次就难民专员办事处项目工作人员问题提出评论意见。难民专员办事处监察主任办公室和内部监督事务厅过去也曾审查此问题。内部审计员注意到，难民专员办事处的项目工作人员包括名义上由其他组织雇佣但实际上在难民专员办事处直接管理下担任行政职务（例如难民保护助理；行政、信息技术或后勤助理；办事员、无线电报务员、司机、警卫等）的人，其职能大体等同于一般事务人员和国家干事一级的人员。据内部审计员所说，使用项目工作人员的主要原因是核定员额配置表之外征聘人员，绕过规定的预算程。⁹ 在审查难民专员办事处 2004 年度方案预算期间，委员会提出要求后获知，

截至 2003 年 9 月 5 日,已采取多项措施,处理其余 145 名项目工作人员的情况(见 A/AC.96/979/Add.1, 第 17 段和附件二)。

11. 咨询委员会注意到,审计委员会就难民专员办事处“职务空档期工作人员”的管理问题提出若干具体建议。¹⁰ 审计委员会指出,2002 年 12 月底,113 名专业人员和 16 名一般事务人员在标准任期结束后没有派工作而是仍在休全薪特别假;从 1998 年到 2002 年,专业人员没有工作的共为 350 个人/年,每年经费数百万美元。这类工作人员从事他们合格的临时工作,但少数工作人员根本没有任何派职,其中有些人待职时间很长(例如,2002 年 10 月 1 日,3 名 D-1 和 1 名 P-5 工作人员各有 15 个月、30 个月、43 个月和 44 个月根本没有为难民专员办事处工作,在整个期间休全薪特别假。¹¹ 在审查难民专员办事处 2004 年度方案预算期间,委员会对此表示关切,要求高级专员依照审计委员会的建议采取紧急行动,并在下一次预算报告中汇报“职务空档工作人员”的管理情况。委员会还欢迎高级专员打算进行改革、提高透明度和加强对员额配置表的控制。

12. 报告第 125 至 133 段讨论了审计委员会关于难民专员办事处在艰苦工作地点的工作人员特别津贴和福利的审计结果。咨询委员会同意审计委员会的意见,也认为增设一项工作人员特别津贴(住房维持费)超出了给予高级专员的授权,不符合在相似地点和情况下的联合国补助标准。审计委员会建议,难民专员办事处审查其特别津贴的法律根据,并酌情与公务员制度委员会协商,以确保遵守《联合国工作人员条例和细则》。¹²

建议执行情况

13. 2003 年 6 月 25 日更新的审计委员会关于 2000-2001 两年期有关各项建议执行情况的报告(A/58/114)涵盖审计委员会每两年报告一次的 15 个联合国实体。报告中包括审计委员会根据秘书长关于联合国执行建议(A/58/97)及其基金和方案(A/58/97/Add.1)执行建议的报告提出的意见。审计委员会每年报告的实体(关于联合国维持和平行动和上述的联合国难民事务高级专员办事处管理的自愿基金)没有列入报告。象往常一样,它们的后续行动列入审计委员会给大会的报告的附件(见 A/58/114, 第 3 段)。

14. 报告中包括审计委员会根据联合国合办工作人员养恤基金直接向审计委员会提供的资料而提出的关于养恤基金执行建议情况的评论意见(同上,第 30 段)以及审计委员会关于处理仲裁和索赔案件而提出的关于法律事务厅执行建议的评论意见(同上,第 16 段)。

15. 咨询委员会注意到审计委员会的建议数量在过去三个两年期中翻了一番以上,从 1996-1997 两年期的 156 项和 1998-1999 两年期的 208 项,增加到 2000-2001 两年期的 337 项。在审计委员会这 337 项建议中,到 2003 年 6 月为止,只有 117

项(占 35%)得到充分执行, 195 项(占 58%)正在执行之中, 24 项(占 7%)还根本没有执行。其余 3 项建议(占 1%)已时过境迁(同上, 第 13 段)。

16. 咨询委员会获悉, 所有组织都提出了执行大部分决议的时限并公布了负责执行这项任务的办事人员, 审计委员会表示, 各组织一般都有监测建议执行情况的机制。咨询委员会注意到, 审计委员会打算进一步检查从执行率中反映的这些机制的效用。

17. 审计委员会指出, 关于前一个两年期的建议文以及关于这些建议执行情况的评论要点重载于行政部门关于联合国及各基金和方案的两份报告(A/58/97 和 Add. 1)以及审计委员会的报告(A/58/114)。上述资料可列入一份文件, 无需三份文件, 有关各方都节省(同上, 第 6 至 8 段)。咨询委员会注意到, 审计委员会建议, 并且行政部门同意, 将三份报告合并为一份报告, 由审计委员会负责提交。咨询委员会获悉, 审计委员会将在两年后提出建议案文, 然后由行政部门全面评论, 但这些评论须限于合理篇幅, 最后由审计委员会提评论意见。如果大会接受此一建议, 这项建议将为大会第六十届会议执行。咨询委员会建议大会核准审计委员会的建议。

18. 咨询委员会获悉, 审计事务委员会为答复咨询委员会关于报告审计建议影响的要求, 已编写了该问题的概念文件, 其中界定了审计委员会和各实体行政部门的职责。审计事务委员会认为, 设计影响的指标和衡量建议的影响是行政部门的主要责任, 然后由审计委员会审查。咨询委员会获悉, 这份概念文件已交给行政部门提意见。协商工作的第二步是, 审计事务委员会计划与行政部门代表举行会议, 以便最后确定有关方式和程序, 包括执行时限。咨询委员会欢迎这一进展, 认为它符合按成果规划概念。咨询委员会相信, 这些措施最终能够解决它过去提出的有关问题并期待获得该问题的进展情况的资料。

基本建设总计划

19. 审计委员会向咨询委员会简要汇报了基本建设总计划(A/58/321)。大会在 2002 年 12 月 20 日第 57/292 号决议中请审计委员会和所有其他有关监督机构立即开展基本建设总计划的监督活动并每年向大会提出这方面的报告。

20. 审计委员会通知咨询委员会说, 目前关于基本建设总计划的活动和实际支出很有限。对基本建设总计划财务报表的第一份审计报告将包括 2003 年 12 月 31 日终了的两年期。因此, 审计委员会关于基本建设总计划的第一份报告将及时提交大会第五十九届会议审议。

工作人员训练工作的管理

21. 应咨询委员会和秘书长的要求, 审计委员会横向审查了工作人员训练工作。审计委员会的审查范围、主要审计结果和有关建议列入本报告附件。

22. 在审查 2004 年 7 月 1 日至 2005 年 6 月 30 日维持和平行动预算以及视情况审查以联合国经常预算和以联合国各基金和方案的预算提供经费的各项活动期间，咨询委员会将再审查审计委员会关于工作人员训练管理问题的评论意见。

注

¹ 《大会正式记录，第五十八届会议，补编 5E 号》(A/58/5/Add. 5)，第二章。

² 同上，第三章。

³ 同上，第二章，第 68 段。

⁴ 同上，表 1 和 3。

⁵ 同上，第五章，财务报表注 1。

⁶ 同上，第二章，第 18 和 20 段。

⁷ 同上，第二章，表 2；第 22 段；第五章，财务报表注 13。

⁸ 同上，第二章，第 69 段，表 5。

⁹ 同上，第 76 至 82 段。

¹⁰ 同上，第 115 段。

¹¹ 同上，第 111 至 113 段。

¹² 同上，第 127 段。

附件

审计委员会关于联合国及其基金和方案中工作人员训练之管理的审查

1. 审查范围

1. 审计委员会审查向大会提出的审计委员会年度或半年度报告所涵盖全部 18 个部、基金、方案、研究所（本文件称为“实体”或“联合国共同制度”）的训练管理。各实体报告 2000-2001 两年期的直接训练支出约 5 900 万美元（不包括维持和平行动）。审计委员会对训练专门进行了 9 次审查，并在 2002 年 7 月至 2003 年 4 月期间的 35 次一般性审计中审查过这个问题。包括秘书处的人力资源管理厅、^a 11 个其他实体、14 个维持和平和政治特派团，即审计了约 23 个实体。审计结果分列在各管理信中，然后再列入分发给所有单位的全面性管理信中，本报告是该信的摘要。各单位的答复都已经充分参考。除另有说明外，本报告是关于所有或大多数组织共同具有的审计结果和建议；所举出的具体结果只是举例而已。

2. 审查的主要是根据《联合国财务条例和细则》财务条例 7.5 及其附件、和联合国、各专门机构、原子能机构外聘审计团采用的共同审计标准。大多数资料是按照行政部门所报告的资料编辑的，没有提交给审计委员会做深入审计。

3. 审计委员会的重点是各行政程序的效率和费用，是否与健全的训练管理原则相符；政策与规划；治理、知识共用、机构间协调与支援；评价。课程内容不在审查之列，因为那需要超出审查范围的专门资源。

4. 以下是审计委员会认为关于训练管理问题特别重要并涉及全面的审查结果。一般并非对所有各组织平等适用。训练管理各组织不相同。但是委员会在考虑了所接到的答复后，认为本报告反映一般情况。

5. 委员会发现工作人员对训练非常重视。虽然本报告举出了许多优良的现象，不过重点是提出一些危机和可以改善的方面。

2. 主要审查结果

6. 主要审查结果是：

(a) 在审查期间，高级管理层关于训练和工作人员发展的优先要求和原件规划一般都符合国际最高原则和方法。训练政策和计划多半是按照这一优先要求制订的；不过，有的时候不完整，有部分缺少，或核准过迟；

(b) 训练支出所采用的管理信息制度——不论是否已经计算机化——不一定能够提供充分数据，以进行对情况完全了解的规划决策和监测。由于工作性质

多种多样，并且有时候统计和会计的框架、标准和方法不全、所以指标往往不是全面和可靠。事权下放使若干实体得不到关于工作的报告；

(c) 联合国秘书处占总数的三分之一以上，最好有全面的报告，不仅包括经常预算提供经费的训练，也包括预算外资源提供经费的训练；

(d) 无法在联合国共同制度这层级汇总数据或进行比较而不出重大误差，这种比较可以增加规划决策的质量；

(e) 总的说，工作人员数字——可能受训的人员总数——在全系统没有一贯的报告，因为合同地位、任期、报告方法太复杂。审计委员会覆盖的实体共有：在 2001 年 12 月 31 日，联合国共同制度的联合国行政首长协调理事会最新人员表中拥有一年或以上任期的 44 497 名长期工作人员（不包括本国专业干事和其他以特别合同安排任用的人员）的 28 103 人；或，数字几乎加倍：联合国合办工作人员养恤基金同日报告的拥有六个月以上的合同和养恤金的在职参与人 80 082 名中的 54 953 人；

(f) 结果是，很少能够精确计算诸如训练支出占人事费总数的百分比（这是若干会员国国内常用的指标）等比例；

(g) 联合国实体的训练比例很少同其他机构的比例相比。以上述训练支出占总人事费的百分比而言，可以找到的少数比例往往比大多数民间部门的基准数据小好几倍，但是接近少数几个其他国际组织提供的数据。拨给训练的经费很可能有不足以达到训练目的的危险；

(h) 训练管理人员和单位提供了关于在各级规划、知识共享、执行的成功实例。然而政策和规划往往不足。通常在较大的联合国地点拥有将有限的训练资源进行最大利用的规划的制度，例如各个总部地点和总部以外的办事处；

(i) 关于治理，联合国共同制度看来是符合趋势，即从多层级的组织转向事权下放的伙伴与联盟网转变；

(j) 2002 年 1 月联合国系统职员学院的创设虽然过去曾经是一个项目，但时间太近，无法评估其影响。其产出至今只有少数几个方案，为很少的专门人员进行短期训练；

(k) 在职员学院之外，尚可以改进共同制度和事权下放层级的协同作用。机构间的基准和协调还是非正式的，没有在所有适当的地理层级形成一贯的全系统方法或发展并共用报告工具、资料、名册或训练机构。因此，可能不利于要利用训练而达到创立联合国共同制度的“文化”^b的目标，使重要人力和专才资源的效率降低。不过，在委员会进行审计后，管理问题高级别委员会的人力资源网于 2003 年 7 月批准了一个“组织学习网”，其目的是共用及发展全系统的训练方法和工具；

(l) 虽然发了关于就主要人力资源问题同工作人员进行谈话的指示，但是管理层并非经常在这种谈话中包括训练事项；

(m) 因为战略性目标和绩效都没有很可靠的量化，所以有些组织采用的关于监测训练方案的效率和实效的评价制度也有一部分不够。关于训练绩效的测度及实效性之基准参数的设置，都正在设计中，距离推广还远。由于这一情况见于许多机构，可能妨碍按成果编制预算的进展，也妨碍达到目标；

(n) 内部审计和外部审计都发现许多关于提出报告、规划、协调不足的情况，造成成本效益低的可能性。这一情况可能影响许多人力资源发展的成本效益，从而妨碍达到各理事机构所定的目标。

3. 主要建议

7. 委员会的主要建议是：有关的组织按其个别情况，应当：

(a) 就训练活动及其费用向它的理事机构及其高级管理层提出报告，以及将这类资料向所有工作人员通报；

(b) 检查管理资料制度，以便对训练进行可靠的监测；

(c) 考虑在全联合国共同制度共用一组类似的核心指标，以便协助就实际开办训练和成本建立基准，例如训练支出与在职工作人员总人数之比，包括指派担任中、长期任务的短期工作人员；

(d) 审查现阶段训练经费额和效果是否与关于工作人员发展的优先要求相符，并采取步骤，使政策与可用资源配合；

(e) 如果现在还没有明确的训练政策，应按照人力资源网于 2003 年 7 月所批准的组织学习网予以界定或更新并分发；

(f) 在适当的各层级（总部、区域、国别）建立名册，由各组织共用；

(g) 参考联合国系统职员学院的作用，建立较为正式的机构间共用训练知识和教材；

(h) 检查训练的治理基础结构；

(i) 增加对训练成果的评价，以核定训练的成效。

8. 委员会的结论是：在工作人员训练的管理上，尚有改进余地，将联合国人力资源的能力同它的任务、结构、文化更好地配合。这类步骤的目的应当是：利用较为精确并全面的管理资料系统，就训练资源、产出、绩效，提出适当的报告；关于规划、提报告、和共用知识，具有更合理完整的管理。

注

- ^a 人力资源管理厅(人力厅)在审计期间为所有经常预算所提供经费的所有秘书处实体(包括总部以外的办事处)以及三个维持和平特派团(联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组、联合国停战监督组织、驻被占领土特别协调员办事处)提供经常预算经费。
- ^b 这一概念见于许多秘书长对大会的报告,最近的是:加强联合国:进一步改革纲领(A/57/387和Add.1)。
-