联合国 A/60/387

大会

Distr.: General
28 September 2005
Chinese
Original: English

第六十届会议

议程项目 121

财务报告和已审计财务报表以及审计委员会的报告

2004 年 12 月 31 日终了期间的财务报告和已审计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

一. 导言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了审计委员会关于联合国难民事务高级专员经管的自愿基金 2004 年 12 月 31 日终了年度财务报表的报告（预发本）。[1] 委员会还审议了审计委员会关于与 2002-2003 两年期有关的各项建议执行情况报告的预发本；后者涵盖审计委员会已经审计的 15 个实体。

2. 委员会将在本报告提出几周之后，即开始审议秘书长关于基本建设总计划报告时，对审计委员会关于 2004 年 12 月 31 日终了的两年期基本建设总计划的报告进行审核（A/60/5（第五卷））。

3. 咨询委员会在审议这些报告时与审计事务委员会的成员会面，后者提供了进一步资料，作出了进一步澄清。

二. 联合国难民事务高级专员办事处的财务审计和管理审计

4. 审计委员会审核了联合国难民事务高级专员（难民专员）经管的自愿基金 2004 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间的财务报表。难民专员办事处日内瓦总部及其设在安哥拉、厄立特里亚、埃塞俄比亚、纳米比亚、俄罗斯联邦和美利坚合众国（纽约）各办事处的审计工作涉及同一期间。审计委员会的主要审计结果载于其报告的摘要。[1]

05-52746 (C) 051005 051005

5. 审计委员会指出，难民专员办事处的财务状况仍然令人关切，其支出已增加到 10.65 亿美元，而可用资源为 10.07 亿美元，亏空达 5 800 万美元。咨询委员会注意到难民专员办事处的赤字也略有增加：2002 年的支出共计 9.08 亿美元，赤字达 5 000 万美元。委员会还注意到，据审计委员会观察，自 2002 年以来，考虑到通货膨胀和货币波动的因素，难民专员办事处的准备金和基金结余为 1.424 亿美元，变化不大。

6. 审计委员会告知咨询委员会，难民专员办事处财务状况不稳，具有其历史“特性”。为灾害情势制定财务计划异常困难。它向委员会解释说，难民专员办事处尚未像联合国儿童基金会（儿童基金会）那样建立一个有效的筹资网络，这可能是继续产生赤字的一个原因。咨询委员会不会忘记难民专员办事处面临的困难，但是它指出，鉴于难民专员办事处可以提供大量现成的历史性数据，包括回归分析在内的某些分析方法可能有助于预测今后的财务需要。咨询委员会期待审计委员会在进行后续审查期间能够寻找产生赤字的根源，并拟定具体管理审计建议，协助难民专员办事处在不影响其业务的情况下逐步减少赤字。

7. 关于筹措资金偿还服务终了和退休后津贴负债的问题，审计委员会在其报告中总结说，2004 年离职医疗保险、积存年假和解雇补助金无资金着落的负债为 3.36 亿美元，比 2003 年的 2.9 亿美元和 2002 年的 2.63 亿美元有所增加。[2] 咨询委员会对此再次表示关切，下文第 23 段将进一步谈到这一问题。

8. 审计委员会注意到，难民专员办事处没有全面执行委员会的建议，即逐步完全淘汰使用项目人员。难民专员办事处在员额配置表 5 505 个员额之外，雇用了约 1 099 名项目人员。[3] 咨询委员会注意到审计委员会在关于难民专员办事处的前一份审计报告（A/58/384,第 10 段）中指出，截至 2003 年 9 月 5 日，项目人员职类工作人员共计 145 人，人数减少 87%。委员会赞扬难民专员办事处在这方面取得重大成果，支持审计委员会敦请难民专员办事处继续作出努力。然而由于这一问题关系重大，以及为取得显著成果，难民专员办事处需要一定的时间和在管理方面作出承诺，委员会注意到，审计委员会没有在报告中列明截至 2004 年 12 月 31 日的项目人员的实际人数。后经询问，委员会被告知，审计委员会在即将进行审计时，会继续处理此事，届时将会统计出最新人数。

9. 关于难民专员办事处的“职务空档期工作人员”，咨询委员会注意到，审计委员会在前一次报告 [4] 中就标准任期结束后没有指派工作而是仍在休全薪特别假的工作人员的留职做法提出了具体建议。审计委员会在报告中指出，到 2002 年 12 月底，这类工作人员共有 113 名专业人员和 16 名一般事务人员。少数工作人员没有被安排任何工作，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。委员会要求难民专员办事处采取紧急行动执行审计委员会的建议。[5] 经询问后，审计委员会告知委员会即将

对此采取后续行动。委员会期待在审计委员会的后续行动报告中提供有关职务空档期工作人员的最新情况。

10. 审计委员会注意到难民专员办事处在设法逐步利用成果管理制模式方面取得了进展，但告诫说需要在总部和评价职能方面作出进一步调整。[6] 咨询委员会同意审计委员会的意见，期待难民专员办事处在编制 2007 年和 2008-2009 两年期预算时利用成果预算制指导方针。咨询委员会相信审计委员会在即将提交的报告中将继续处理此事。

11. 关于难民专员办事处的采购活动，审计委员会注意到，某些外地办事处没有拟定采购计划、供货商名册和定购单记录表。而且也没有始终采用竞价投标方式。[7] 在审议期间，审计委员会通知咨询委员会，由于在危机情势下必须一接到通知立即提供货物和服务，因而无法始终采用竞价投标方式。咨询委员会指出，就这件事本身来说，不一定违反了本组织的《财务条例和细则》。在这方面，财务细则第 105.16 条 [8] 对竞价投标不一定符合本组织最佳利益的情势，包括紧急情况做了具体说明。委员会期待审计委员会在关于难民专员办事处的后续报告中对此问题作进一步详细说明。

12. 关于各项建议的执行情况，审计委员会总结说，截至 2003 年 12 月 31 日，14 项建议（32%）已经执行、27 项建议（63%）正在执行、2 项建议（5%）没有执行。[9] 咨询委员会注意到，其中正在执行的最多建议，共计 14 项属于信息和通信技术类别。审计委员会告知委员会，信息技术和通信领域执行方面的变化过程漫长。即使这样，委员会欢迎管理层提出报告，说明执行的预计时间范围。委员会还注意到，2003 年 12 月 31 日终了期间的执行情况表 [9] 没有将审计委员会提出的实际建议——或更具体地说，基准建议的确切数目——同上文所述三个执行类别所列建议进行核对。在这方面，委员会欢迎列入更多的数据和分析，即：(a) 审计委员会所提建议的总数；(b) 审计对象接受（和不接受）的建议数目；(c) 认为无法接受的建议数目，简要说明原因；(d) 明确列出执行时限的序时追踪表或账龄分析表。委员会注意到，审计委员会关于联合国其他实体对其与 2002-2003 两年期有关的各项建议执行情况的报告 [10] （见下文第三节）增列了两个没有附上难民专员办事处执行建议情况表的类别：审计委员会所提建议的数目和因事态发展而不能执行的建议数目。咨询委员会期待在今后的报告中精简建议执行情况类别。

三. 联合国实体的财务审计及管理审计及有关各项建议的执行情况

13. 审计委员会关于其与 2002-2003 两年期有关的各项建议执行情况的报告 [10] 涉及 15 个联合国实体，委员会每两年就这些实体提交报告。[11] 就卢旺达问题国际刑事法庭、前南斯拉夫问题国际刑事法庭和联合国合办工作人员养恤基金而言，

咨询委员会将在大会第六十届会议期间结合三实体的拟议预算，审计审计委员会的审计结果进行审议。

一般性评论

14. 咨询委员会赞扬审计委员会遵照咨询委员会的建议及大会其后通过的决议（第 58/249 A 号决议），把关于各项建议执行情况的三份单独报告（秘书长关于联合国秘书处、基金和方案的两份报告和审计委员会的一份报告）并为一份综合报告。

15. 咨询委员会认为，特别是在总体格式方面可以作出进一步改进。如上文第 12 段所述，咨询委员会认为，有关建议执行情况的类别应当加以扩大，为所有用户（包括已审计实体的行政部门）增加透明度。此外，审计委员会进行的大范围工作可以更方便读者的报告结构（包括采用相互参照法）加以体现；在处理交叉问题方面，也可以考虑将各项建议按主题归类。咨询委员会注意到，迄今为止，只有两个行政部门(难民专员办事处和儿童基金会的行政部门)针对外部审计结果发表正式报告。在这方面，咨询委员会注意到，儿童基金会发表的报告(E/ICEF/2005/AB/L.6)指定了执行工作负责干事。咨询委员会赞扬这一做法，希望审计委员会也能采取类似做法，即由部门具体分配执行责任，而不是笼统的由组织负责。咨询委员会认为，大会不妨鼓励其它已审计实体提供同类正式反馈，但各行政部门的此类报告应当按照上文所述合并秘书长执行情况报告的方式，并入审计委员会的报告。

16. 我们所需要的是一份执行情况综合报告。编写此报告的协调中心应是审计委员会，它须将各行政部门提供的资料同其自身的评论和意见结合在一起。

17. 应当回顾指出，审计委员会当然要确保其建议得以执行，但执行的首要责任还在于已审计实体的行政部门。审计委员会如认为有必要重申一项建议，则应说明整个背景情况(包括延迟原因)，并具体列明执行的时间范围。

18. 还要系统地分析审计委员会的建议执行后对有关已审计实体的影响。

19. 在咨询委员会审议联合国各实体的预算列报时，审计委员会的审计结果用处最大。因此，咨询委员会要求审计委员会努力在历年第二季度初提出建议执行情况报告，在奇数年尤然；因为咨询委员会在奇数年 5 月至 7 月届会期间，要讨论下一两年期经常预算。

20. 咨询委员会注意到，审计委员会所提建议数目翻了一番还多，从(1998-1999 两年期的)208 条增至(2000-2001 两年期的)335 条，再增至(2002-2003 两年期的)509 条。审计委员会所提 509 项建议当中，235 项（46%）在 2005 年 5 月 31 日结束前已完全执行，230 项（45%）正在执行，另有 44 项（9%）则根本未执行。咨询委员会注意到，随着建议数的总体增加，执行率也由(2000-2001 年

的)34％增至(2002-2003 年)的 46％。同时，有待全面执行的建议比例由(2000-2001 年的)58％降至(2002-2003 年的)45％。审计委员会在其报告中指出，建议数目的增加，部分原因在于以涉及单一问题的建议，代替涉及多个组成部份的建议。[12] 不过，咨询委员会指出，光有统计数字并不能说明事情的全部；不遵守各项程序、细则和条例，仍是一个大问题。咨询委员会相信，按照上文第 18 段的要求进行影响分析后，会将问题搞得更清楚。

交叉问题

21. 咨询委员会还发现审计委员会报告中述及一些交叉问题；下面谈谈其中一些问题。

22. 就顾问和个体承包人的雇用、薪酬和考绩而言，审计委员会重申其意见，即：一些部门和实体（大会和会议管理部、政治事务部及拉丁美洲和加勒比经济委员会）没有严格遵守行政指示。[13] 咨询委员会也认为，关于必须全面报告和遵行既定程序的建议应当毫不拖延地加以执行。联合国人口基金（人口基金）赞同审计委员会的建议，即：顾问合同应在开始任用前就敲定。[14] 咨询委员会指出，其他实体（如联合国环境规划署）也有迟迟不签合同的问题。15 咨询委员会赞同审计委员会的意见，即：所有基金和方案应当确保合同得以及时签署。咨询委员会相信，审计委员会将继续处理此事。就专门进行培训的顾问而言，联合国系统职员学院针对审计委员会的一项建议作出澄清，指出它已设立顾问数据库（见 www.unssc.org/cr），供全系统使用。[16] 咨询委员会注意到，该网站主页显示，截至 2005 年 9 月 20 日，注册顾问 585 人，注册机构 38 个。职员学院在答复审计委员会时指出，联合国总部似乎并不知道有此数据库。咨询委员会指出，职员学院既然建立了该数据库，就有责任向可能用户通报数据库的存在，尤其是因为数据库需要用户注册和许可。

23. 关于服务终了和退休后津贴负债问题，审计委员会指出，经查发现，有些已审计实体没有应对措施，其中有：联合国贸易和发展会议/世界贸易组织、联合国大学、联合国开发计划署（开发计划署）、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、联合国训练研究所(训研所)和人口基金。咨询委员会获悉，各实体正在等待大会第六十届会议期间印发关于离职后医疗保险津贴的报告，作为政策指导。

24. 咨询委员会指出，审计委员会就所有参与采购的工作人员必须实施道德守则及签署“独立誓言”，向非洲经济委员会提出具体建议。17 在此方面，咨询委员会指出，这些年来此事一直得到全系统的高度关注。委员会在同采购司、法律事务厅和人力资源管理厅的数次会晤中，要求立即编制道德守则，不得拖延。所有这三个部门都在编写这些文件方面进行协作。委员会指出，虽然曾经承诺要在 2005 年第三季度结束前公布该文件，但到现在仍未定稿。委员会对拿不出正式道德守则仍感关切，期待审计委员会在此方面提出后续报告。

25. 审计委员会就开发计划署 Atlas 系统方面仍然存在的问题提出一些建议。因为此系统是由若干实体（如人口基金和联合国项目事务厅（项目厅））用于开发计划署管理的行政和财务事项的，这方面问题已造成工作延误。咨询委员会同意审计委员会的意见，认为开发计划署需要从速加紧努力处理此类问题。

26. 审计委员会的审计结果显示，有一些实体（如训研所、人口基金和项目厅）并没有拟订适当的欺诈行为侦破和预防措施。咨询委员会同审计委员会一样，认为此事关系重大，期待审计委员会在后续报告中说明查处欺诈行为的最新进展情况。

其他事项

27. 审计委员会指出儿童基金会曾有几次偏离联合国有关工作人员应享权益的指示，并确认其关于儿童基金会应遵守工作人员细则第 112.2 条的建议。[18] 儿童基金会答复说，它认为它适用和管理工作人员应享权益的工作，是在《工作人员条例和工作人员细则》的大范围内进行的，同时考虑到为实现联合国总体目标和目的，在业务方面需表现出灵活性。咨询委员会同意审计委员会的建议，认为儿童基金会必须遵守联合国条例和细则。在审议期间，咨询委员会从审计委员会处获悉：儿童基金会认为，由于它具有独特的业务灵活性，因此，在遵守条例和细则方面，也可以享有类似的灵活性。委员会期待儿童基金会如联合国其他基金、方案一样，全面遵守联合国条例和细则，并将在大会第六十届会议期间同儿童基金会讨论此事。咨询委员会期待审计委员会就此问题提出后续报告。

28. 审计委员会发现，训研所普通基金的筹资来源仍然脆弱，并倚赖捐助者的兴趣；建议训研所设法加强普通基金。[19] 咨询委员会指出，如审计委员会所述，训研所普通基金的财务状况在 2004 年大大改进，收入比支出多了 400 000 美元以上，而上个两年期终了时收入少于支出 130 000 美元。咨询委员会欣见训研所财务状况好转，鼓励审计委员会制定具体管理审计建议，并具体提出建议，帮助其审计对象逐步加强普通基金。咨询委员会将在大会第六十届会议期间，就训研所的财务状况另发一份报告。

注

[1] 《大会正式记录，第六十届会议，补编第 5 E 号》(A/60/5/Add.5)。

[2] 同上，第一章，第 26 段。

[3] 同上，第二章，第 123-129 段。

[4] 《大会正式记录，第五十八届会议，补编第 5 E 号》(A/58/5/Add.5)，第二章，第 115 段。

[5] A/58/384，第 11 段。

[6] 《大会正式记录，第六十届会议，补编第 5 E 号》(A/60/5/Add.5)，第二章，第 243 段。

[7] 同上，第 258-259 段。

[8] 见 ST/SGB/2003/7。

[9] 《大会正式记录，第六十届会议，补编第 5 E 号》(A/60/5/Add.5)，附件一。

[10] A/60/113。

[11] 同上，表 1，脚注 e 称，联合国赔偿委员会执行建议的情况，在另一份报告中审查。

[12] 同上，第 6 至 7 段。

[13] 同上，第 74 至 76 段。

[14] 同上，第 533 至 534 段。

[15] 同上，第 502 段。

[16] 同上，第 106 至 107 段。

[17] 同上，第 102 至 103 段。

[18] 同上，第 379 至 381 段。

[19] 同上，第 451 至 453 段。