



第六十一届会议

议程项目 115 和 132

财务报告和已审计财务报表以及审计委员会的报告

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

审计委员会关于 2006 年 6 月 30 日终了财政期间联合国维持和平行动账户的报告

行政和预算问题咨询委员会的报告

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了审计委员会关于 2006 年 6 月 30 日终了财政期间联合国维持和平行动账户的报告的未经编辑预发本 (A/61/5 (Vol. II), 第二章)。咨询委员会在审议该报告期间, 会晤了审计事务委员会成员, 后者提供了补充资料, 并作了进一步澄清。在与审计事务委员会举行听证会之后, 咨询委员会收到了秘书长就审计委员会关于 2006 年 6 月 30 日终了财政期间联合国维持和平行动各项建议执行情况提出的报告 (A/61/811) 的未经编辑预发本。

2. 本报告讨论了一些与审计委员会审计结果有关的一般性问题。咨询委员会在审议有关特派团的执行情况报告和预算时, 考虑到审计委员会对具体维持和平行动的评论意见。此外, 咨询委员会在其关于维持和平行动的一般性报告中, 将对审计委员会也涉及的一些交叉性问题提出意见和建议。此外, 审计委员会涉及的一些问题, 如将各特派团工作人员从 300 号编改为 100 号编合同、速效项目和驻地审计员, 将是今后报告的议题。因此, 咨询委员会将在审议这些相关报告时对这些问题进行评论。

3. 审计委员会的审计范围:

- (a) 总部业务;
- (b) 12 个进行中的维持和平行动;



- (c) 由于审计时的安全状况没有访问的三个进行中的维持和平行动；
- (d) 意大利布林迪西联合国后勤基地（后勤基地）；
- (e) 22 个已完成特派团；
- (f) 一个已清理结束的特派团；
- (g) 维持和平准备基金；
- (h) 维持和平行动支助账户；
- (i) 由经常预算供资的两个特派团。

审计委员会也触及了其报告第 5 段所述的咨询委员会和大会提出的要求。审计委员会报告第 14 段摘要介绍了其主要建议。

4. 审计委员会如其报告第 16 段和第 17 段所示，在规划审计时继续与其他监督机构和专家协调，以避免重复。因此，审计委员会在审计期间，考虑到内部监督事务厅对维持和平行动部全面管理的审计报告（A/61/743）。

5. 审计委员会对联合国维持和平行动的财务报表发表了无保留的审计意见；但是，在这样做时，它也提请注意以下三个令人关切的问题：

(a) 在 12.7 亿美元的维持和平行动应缴未缴摊款总额中，拖欠时间在 12 个月以上的维持和平行动未缴摊款为 7.063 亿美元。联合国不为迟缴摊款拨备款项，并解释说，这些摊款是会员国作出的有约束力的承诺；

(b) 上期债务节减或核销额为 3.042 亿美元，比上个财务期间的 1.678 亿美元增加 81.3%。按照会计政策，未清债务在实际偿付前作为费用确认，因此审计委员会担心，上一年度的支出存在多报现象；

(c) 财务报表附注 13 没有披露维持和平行动人员离职后健康保险给付责任的精算数值。维持和平工作人员这方面的准备金没有单独确定和披露，而是与联合国秘书处其他工作人员一起合并反映于联合国财务报表。

6. 咨询委员会指出，未缴摊款问题是一个由大会决定的政策问题。至于上文第 5(b)段中提到的情况，无论会计政策如何，尽管行政当局在报告第 41 段中了解释，仍需要更详细的分析，以便找到这个持续存在的问题的症结。咨询委员会指出，大量上期债务核销可表明需要更好的预算规划和管理。除非有其他解释，这说明编制的预算过高。咨询委员会一贯反复地要求更准确地预告所需资源，更严格地控制债务。虽然与经常预算相比，维持和平预算编制本身具有不确定性，但是联合国现在有足够的经验，可以在解决这些问题方面取得很大进展，特别是在较稳定的特派团。咨询委员会还将在关于维持和平行动的一般性报告中谈到这

一问题。咨询委员会（见 A/61/791）和大会（见第 61/264 号决议）正在积极审查是否承认离职后健康保险或有债务的问题。

7. 审计委员会在其报告的第 10 段中确认，就其 2004 年 6 月 30 日终了期间报告中提出的各项建议而言，除了本期报告中提到的问题以外，没有重大未决问题。至于 2005 年 6 月 30 日终了期间，审计委员会在第 11 段中报告说，在总共 72 项建议中，25 项（35%）已经执行，44 项（61%）正在执行，3 项（4%）尚未执行。

8. 咨询委员会注意到，审计委员会为 2006 年 6 月 30 日终了期间提出的许多建议，重申了为 2005 年 6 月 30 日终了期间提出的建议。**咨询委员会认为，这不可能只是因为同样的问题年复一年地出现；而是因为审计委员会的一些建议从性质上说要求长期执行。在这方面，咨询委员会欢迎审计委员会努力以便利执行过程的方式制定建议，包括衡量所取得的进展，并鼓励审计委员会加大改进力度（见 A/59/736 第 5 段和 A/59/400 第 9 段）。**

9. 大会第 60/234 B 号决议请秘书长在今后报告中，说明执行审计委员会各项建议和咨询委员会相关建议的预期时限，并充分解释为何拖延执行审计委员会就 2005 年 6 月 30 日终了期间或以前各期间提出的建议。**咨询委员会对迟交秘书长关于审计委员会的建议执行情况的报告（A/61/811）表示关切，同时注意到该报告详细程度以及为遵守大会第 60/234 B 号决议作出的努力。**

采购和合同管理

10. 咨询委员会注意到，审计委员会重申了以往关于采购和合同管理的一些建议。除其他外，审计委员会建议根据大会第 57/279 号决议和为了确保采购合同实现更加公平的地域分配，行政当局应查明妨碍发展中国家和经济转型国家参与的障碍。审计委员会还指出，在供应商登记、供应商履约情况评价以及履约保证金是否充足方面仍有缺陷，而且采购准备时间和采购规划也需要改进。此外，审计委员会对行政当局为执行审计委员会以往关于以下方面建议而采取的举措进行了后续行动，这些方面包括改进机构间采购活动，制定当地供应商登记准则，降低采购工作人员空缺率，确保适当培训采购工作人员，以及监测事后签订采购合同。

11. 正如报告第 93 段所述，审计委员会抽样审查了 20 项系统合同，发现其中总价值为 42 840 万美元的 14 项合同的履约保证金仅为 904 万美元，比要求的 10% 最低保证金 4 280 万美元少了 3 380 万美元。此外，履约保证金仅涉及最初合同期。正如报告第 96 和 97 段所述，采购处着重指出，在作出是否要求交纳保证金的决定时，应该考虑若干因素，例如，承包商的信誉和经验，以及对比保证金费用与承包商不圆满履约时联合国可能承担的风险。采购处还评论说，通常在系统合同的第一年，会对承包商履约情况进行严格检查；在第一年后，风险会降

低。此外，采购处说，合同价值的 10%至 30%是参考数字，并不代表最低和最高数额。**尽管采购处提出了看法，咨询委员会仍同意审计委员会的意见，即行政当局应遵守《采购手册》的准则，以确保本组织获得保护，避免不履约风险。**

12. **咨询委员会感兴趣地注意到行政当局对降低采购工作人员空缺率的努力作出的回应。**国际文职采购工作人员的空缺率目前是 22%（见 A/61/811，第 141-143 段）。提到的问题包括候选人即便通过技术审查，但如果不具备很强的联合国维持和平采购经验，特派团管理层也越来越不愿意选聘这些人担任采购职务，以及由于与石油换粮食案调查有关的事态发展和最近的采购审计，现任采购人员越来越多地表示不愿继续履行采购职能。为了纠正空缺状况，维持和平行动部通过竞争性甄选程序征聘了 10 名高素质的外部采购专业人员。他们在被部署到特派团前，于 2007 年 1 月 15 日至 3 月 9 日在总部和联合国后勤基地接受了联合国采购政策和程序方面的密集培训。这项工作的目的是提高外地采购能力，让这批人为本组织带来技术专长，并在抵达任务区时扎实掌握联合国采购规则、政策和程序，充分发挥作用。**咨询委员会赞扬这些努力。**

13. 审计委员会重申其以往的建议，即行政当局监测事后提交批准的采购案，确保延迟提交有充足的理由，并追究责任。正如报告第 118 段所述，根据特派团采购授权，凡特派团行政首长或其授权代表估计价值超过 20 万美元的交易都必须提交总部采购处，供总部合同委员会审议。只有在紧急情况下才允许事后签订采购合同，并在事后才提请采购处批准。审计委员会指出，主计长于 2005 年 9 月向所有部门主管和特派团行政首长发出一份备忘录，指出事后批准案的增加速度令人担忧，而且过去数年发生的事后批准案中，绝大多数均可归咎于规划不充分以及可避免的行政延误。

14. 在这方面，咨询委员会感兴趣地注意到，成立了外地联络组，经管维持和平特派团提交供总部合同委员会审查的采购案件。目前正在设立新的规划、合规和监测科（见 A/61/811，第 37 段）。**咨询委员会相信，这些举措将有助于加快采购过程并确保遵守采购规则。从这些举措中获得的经验应载于下一份秘书长关于审计委员会的建议执行情况的报告。**

空中业务

15. **咨询委员会同意审计委员会对空中业务预算的意见。**如同审计委员会报告第 137 段所述，空运预算共计 4.507 亿美元，实际支出为 3.457 亿美元，比预算少 1.049 亿美元（23.3%）。在编入预算的 165 709 个飞行小时中，仅使用了共 57 264 个小时，即 34.6%，保持了似乎空运费用预算编制过高的趋势。正如报告第 138 段所述，维持和平行动部已公布综合航空预算准则和一个模板，指导航空预算的编制。另据该部报告，航空运输方面的官员在六个特派团（联合国科特迪瓦行动、联合国利比里亚特派团、联合国塞拉利昂特派团、联合国苏丹特派团、联合国组

织刚果民主共和国特派团和联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团进行了预算编制专门培训。咨询委员会欢迎这些措施。**咨询委员会指出，实事求是的估计应考虑到各种使用模式以及任何已知的会影响空中资产使用的变数，例如任务的改变或与选举有关的活动。**

16. 审计委员会在其报告第 144 段中说，与联合国订有合同的 53 个公司中，只有 16 个经过维持和平行动部航空质量保证方案规定的实地航空质量检查。该部表示，由于缺少资源，无法进行这种检查。咨询委员会同审计委员会一样，深为关切行政当局不能在与空运公司签订合同前完全执行有关空运公司资格预审的规定，因而有损于航空服务的可靠性及乘客的安全。咨询委员会指出，正如该报告第 146 段所述，该部已经为进行检查拟订了一项全面优先方案。检查将与新合同的采购过程同时进行，以便在授予合同之前能检查正在考虑授予合同的空运公司。

17. 审计委员会和咨询委员会均要求对新的空中业务成本计算结构进行成本/效益分析（见 A/59/736，第 88 和第 89 段、A/60/5 (Vol. II)，第二章，第 166 段和 A/60/784，第 21 段）。审计委员会在其报告第 151 段指出，采购处正在聘请一名咨询人进行研究。**咨询委员会认为，早就应该对新的空中业务成本计算结构进行成本/效益分析，应加快进行这项研究。**

车队管理

18. 审计委员会在其报告第 172 段中建议，维持和平行动部执行《外地水陆运输管理程序》规定的车辆轮用政策。维和部则指出，在执行政策时，还必须考虑到其他实际业务因素（见 A/61/811，第 48 段）。该部指出，例如民警使用的车辆尽管与文职人员使用的标准车辆属于同一类型，但配有各种类型的通信、安全和回收装备，有独特的识别颜色编码，因此不能轻易同这种标准车辆轮用。该部还强调指出，应顾及车辆在任务区内的分布和轮用的成本。边远地点的车辆轮用较少，因为调动车辆的唯一方式是空运。此外，与在易行路面运行的车辆相比，运行路况差的车辆可能需要先轮用。**咨询委员会认为，例如《外地水陆运输管理程序》规定的车辆轮用等政策应作为准则，可根据外地的具体情况灵活和务实地加以实施。**

19. 正如报告第 185 段指出，在截至 2006 年 6 月 30 日的 12 个月内，共发生了 7 043 起事故，所涉费用 2 494 267 美元。维持和平行动部已采取一系列措施来解决这一问题，包括：任命道路安全干事、在特派团举办道路安全周，收回驾驶特权，以及采用行车监督记录仪来监测速度限制。该部还在总部任命了一名交通安全干事，并同安全和安保部合作，更好地监测联合国车辆的驾驶人员（见 A/61/5（第二卷），第二章，第 192 段，和 A/61/811，第 53 段）。

资产管理

20. 审计委员会在其报告第 208 段中表示，2006 年 6 月 30 日终了财政期间，在 15 个特派团和联合国后勤基地核销了价值约 6 250 万美元（根据原价）的财产，而前一财政期间的核销额为 4 370 万美元。截至 2006 年 6 月 30 日待核销和处置的财产价值为 3 980 万美元，而截至 2005 年 9 月 30 日为 3 930 万美元。审计委员会指出，总部财产调查委员会就采购事项和其权限内的核销案件向联合国所有机构提供服务，已经积压了至少 400 个案件。审计委员会还指出，确定权限的门槛值是许多年前制定的，当时非消耗性财产物项的价格较低，特派团也很少。审计委员会建议维持和平行动部重新审议授权问题，使权限符合当前的情况，并研究可否在维和部内设立总部财产委员会，以加速核销和处置工作（A/61/5（Vol. II），第二章，第 214 段）。**咨询委员会支持这项建议，并注意到维持和平行动部打算提议管理事务部审查当前关于处理财产调查案的授权（A/61/5（Vol. II），第二章，第 215 段）。**

综合特派团

21. 咨询委员会注意到在执行审计委员会的一项建议方面取得了进展，这项建议是：行政部门应正式确定综合特派团伙伴关系概念，确定其职能、结构以及作用，并敲定用来指导综合型特派团的指导原则、政策和准则。正如报告第 244 段指出，2006 年 2 月 7 日，经过广泛的机构间协商后，发布了经修订的综合特派团指导说明，其中述及审计委员会的关切。此外，委员会注意到，该准则于 2006 年 6 月 13 日获得秘书长政策委员会的认可。**咨询委员会期待着审计委员会在准则实施足够长时间后对其成效进行评估。**

区域协调

22. 审计委员会在其报告第 250 段中重申其一项建议，即维持和平行动部与有关特派团协作，拟订和执行与各特派团的目标相一致的区域协调计划。而行政当局再次拒绝了这项建议，称区域协调计划并不适当，相反，重点应该是进行特派团间的合作，以处理跨界活动问题（见 A/61/811，第 70 段）。咨询委员会在其关于审计委员会建议的最近一次报告中指出，咨询委员会充分认识到应遵守特派团的任务规定，但不理解为何行政当局不愿意通过制订适当计划使合作系统化，而是继续依靠临时安排。（A/60/784，第 24 段）。大会第 60/266 号决议第九节第 2 段请秘书长结合每个特派团的具体任务授权，制订和执行与特派团目标相一致的区域协调计划，并在其下一次概览报告内报告进展情况。

23. 咨询委员会指出，行政当局尽管没有接受审计委员会的建议，但仍在其概览报告（A/61/786）第 95 至第 102 段中报告了在制定和实施区域协调/特派团间的合作计划及倡议方面取得了进展，但局限于跨界活动。行政当局在概览报告第 24 段中还详细阐述了交叉服务的情况。**咨询委员会注意到，行政当局确实参与了区**

域协调。咨询委员会仍认为，应对这种区域合作进行规划。咨询委员会因此重申支持审计委员会的建议。

支助账户

24. 咨询委员会在其关于 2005 年维和行动的一般性报告中指出，它认为审计委员会可以为进一步分析支助账户如何演变到目前的实施方式和构造及如何进一步演变，作出基本贡献。因此，咨询委员会请审计委员会分析维持和平活动水平的波动如何对所需的总部支助水平产生影响；分析是什么因素决定所需支助的水平；并划分职能，确定哪些职能必须在总部执行，哪些可以在外地执行，以便研究特派团部队兵力与所需的文职支助部分之间的关系（见 A/59/736，第 20 和 21 段）。在其关于支助账户的报告中，咨询委员会重申了这一要求（见 A/60/807）。如同审计委员会报告第 262 段所述，为贯彻咨询委员会的要求，审计委员会与维持和平行动部官员会谈，讨论此事，并商定该部将根据内部监督事务厅提供的投入进行分析，供审计委员会审查。不过，在审计委员会进行审计时，这项分析工作仍未完成。

25. 大会第 60/268 号决议第 13 段请秘书长根据咨询委员会的建议并与内部监督事务厅密切协商，对支助账户的演变情况进行综合分析，并在支助账户的下一个拟议预算中，就此向大会第六十一届会议续会第二期会议作出汇报。

26. 在审议秘书长关于联合国维持和平行动经费筹措概览的报告（A/61/786）过程中，咨询委员会获悉，秘书处已委托进行一项研究，并将以此项研究的结果为依据，制定一个支助账户资源数额的确定公式，并通过咨询委员会提交给大会。然而，委员会还获悉，由于维持和平行动部拟改组成两个新部，可能会推迟到部门结构稳定后，才能最后敲定拟议的公式。因此，到第六十二届会议续会时，才会将这一模式提交给大会。

27. 咨询委员会关切地注意到审计委员会在其报告第 288 段和第 289 段中所述的意见，即工作计划内所详述的支助账户员额活动只是一般说明，无助于确定其与维持和平行动的关系。在接受审查的五个工作计划中，三个工作计划所列的活动无法确定与维持和平有关，两个工作计划所列的活动只有极少量明确为维持和平行动开展。审计委员会表示担心难以确定支助账户下的员额是否一直用于或将继续用于原定的支助维持和平行动的目的。**咨询委员会支持审计委员会的建议，即行政当局应确保职务说明和工作计划提供充分和最新的资料，以协助审查及核查是否按原意使用这些员额。（见 A/61/5（Vol. II），第二章，第 290 段）。**

口粮

28. 针对审计委员会指出的口粮管理问题，维持和平行动部已表示，新的口粮合同包括一个条款，规定口粮承包商如果没有达到具体规定的可接受履约水平，则须向联合国提供达每月发票额一定百分比的履约贷项（A/61/811，第 77 段）。该

部还指出，由于涉及的周转时间较长，口粮供应商履行合同投资额大，因此，不太可能为口粮作出备用安排。作为应急计划，维和部将设立并管理两项基本粮食储备，即一个 14 天的冷冻食品和干粮储备以及一个 14 天的战时口粮包储备。此外，维和部依照应急计划，可以从特派团所在区域其他口粮供应商获得口粮。为此，维和部已新的工作说明和合同草案中规定，任何口粮承包商都可以向联合国提供口粮，供其合同之外的其他特派团使用（A/61/5 (Vol. II)，第二章，第 295 段）。**咨询委员会欢迎这些措施。**

培训

29. 审计委员会建议维持和平行动部采取措施，监测各特派团如何改进培训需求评估，并评估现行培训方式的成本效益（A/61/5 (Vol. II)，第二章，第 309 段）。在关于审计委员会建议执行情况的报告中，维和部概述了其正在采取的执行措施（见 A/61/811，第 84-88 段），其中包括：于 2006 年 3 月 16 日核准并颁布了 2006-2008 年联合国维持和平行动培训战略；进行特派团高级领导培训需求评估；在总部设立一个特派团支助组，向特派团综合培训中心提供日常支助；进行培训评估。此外，该部称打算在 2007 年将培训重点逐渐转移至设于后勤基地的训练科。该部还称，在 2008 年底，将会确立包括费用在内的培训数据基线。咨询委员会将在其关于维和行动的一般性报告中对培训问题加以进一步评论。

欺诈和推定欺诈

30. 2006 年 6 月 30 日终了财政期间共向审计委员会报告了 7 件欺诈和推定欺诈案件。行政当局又表示，在联合国脱离接触观察员部队还发生了 3 件欺诈案件，只是有关报告仍未提交。正如审计委员会报告第 344 段所述，本组织遭受 5 567 美元的损失，同时可能无法说明总金额 32 518 美元速效项目预付款中全部或部分款项的下落。审计委员会在其上一份报告中建议行政当局与各特派团密切磋商，认真分析导致所报欺诈案发生的各种因素，采取必要的惩罚措施，吸取经验教训，并与其他特派团系统地交流这些经验教训。行政当局告知审计委员会，审计委员会这项建议的落实工作正在取得进展，从最终分析报告中总结的经验教训将直接向所有特派团通报。