



第五十九届会议

议程项目 106

**财务报告和已审计财务报表
以及审计委员会的报告****2003 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**

1. 依照《联合国财务条例和细则》条例 7.12 的规定，行政和预算问题咨询委员会收到了向大会提交的关于联合国共同制度 16 个组织 2003 年 12 月 31 日终了两年期的财务报告、已审计财务报表和审计委员会的报告（预发本）。此外，咨询委员会还收到了关于联合国难民事务高级专员办事处经管的自愿基金 2003 年 12 月 31 日终了年度的决算的报告。本报告附件一列有业经委员会审计的组织清单。咨询委员会在 2004 年 2 月和 3 月的会议上对审计委员会关于联合国维持和平行动 2002 年 7 月 1 日至 2003 年 6 月 30 日财政期间决算的报告（A/58/5（Vol. II））进行了审议（见 A/58/759）。世界粮食计划署（粮食计划署）2002-2003 两年期的已审计决算不属于审计委员会的工作范围，目前咨询委员会正在对其进行审议。咨询委员会的评论和意见将通过粮食计划署执行主任转交该署执行局。咨询委员会预期将在它审查各组织下个财政期间的两年期预算时再次谈到审计委员会的意见和建议以及它在关于各基金和方案的财务报表的报告中讨论的其他问题。

2. 咨询委员会对审计委员会关于联合国合办工作人员养恤基金 2003 年 12 月 31 日终了两年期的报告的意见和评论将另以一份报告的形式提交大会第五十九届会议。该报告将载列咨询委员会关于联合国工作人员养恤金联合委员会的报告（A/59/9）的建议。咨询委员会将结合对秘书长关于各国际法庭的两年期预算制的报告（A/59/139）的审查，审议卢旺达问题国际刑事法庭的审计报告



(A/59/5/Add. 11) 和前南斯拉夫问题国际法庭的审计报告 (A/59/5/Add. 12)。审计委员会还向咨询委员会提交了它关于基本建设总计划 2003 年 12 月 31 日终了两年期的报告 (A/59/161)。咨询委员会将结合秘书长关于基本建设总计划的报告审议这份报告。

3. 咨询委员会已收到审计委员会为大会第五十九届会议编制的各项报告所列的主要审计结果、结论和建议简明摘要 (A/59/162) 预发本, 并已取得秘书长关于审计委员会对联合国、联合国各基金和方案以及卢旺达问题国际法庭和前南斯拉夫问题国际法庭 2003 年 12 月 31 日终了财政期间决算的建议的执行情况报告 (A/59/318 和 Add. 1) 预发本。这些报告载有行政部门对审计委员会所提意见的答复, 这些答复在一些情况下还已列入审计委员会的最后报告。这些报告还载有其他资料, 说明为执行审计委员会的建议而采取的措施。在大多数情况下, 这些机构的行政部门均赞同审计委员会的建议, 并且已经酌情着手予以执行。若遇行政部门不同意审计委员会的建议或无法开始执行的情形, 行政部门均作了解释。

4. 咨询委员会在审议报告时与审计事务委员会的成员会面, 后者提供了更多资料并作了更多澄清。

A. 概述

5. 咨询委员会确认, 审计委员会报告的列报结构继续有所改进, 而且审计委员会关于技术性极强的问题的意见和建议更加清晰、更加透明。这些报告同以往一样, 列有主要审计结果摘要以及关于所提建议的简要概览。审计委员会还酌情按照咨询委员会的提议, 在单独的各份报告的主体部分对以前的建议的执行情况作了评论。

6. 审计委员会的报告载列了对联合国各组织的若干交叉事项的意见和建议。这些事项包括: 财务报表的列报; 非消耗性设备; 与年假、服务中退了和退休后津贴有关的负债; 培训; 施政情况审查; 成果管理制和成果预算制; 内部监督; 财务和投资管理; 顾问、专家和临时助理人员; 采购; 人力资源管理和薪给制度; 欺诈和推定欺诈案。咨询委员会对处理联合国各实体所具有的共同专题这一审计方式表示欢迎, 但同时指出, 并非所有建议均同样适用于所有实体, 在一些情况下, 一些建议可能不适用于某些实体, 或者一些实体已经部分地执行了一些建议。咨询委员会认为, 如进一步审查交叉问题, 可使审计委员会的报告得到进一步精简, 从而便于大会对其进行审议。

7. 咨询委员会得知, 审计委员会在 2002-2003 年审计周期内, 已经在审计工作上花了 2 225 多人周。这包括对维持和平的审计, 但不包括高级管理人员的时间、一般性协调、协助和培训。在审计期间, 审计委员会就方案和财务管理方面的缺失向有关组织发出了 215 多份管理信件。不过审计委员会在一些情况下认为这些管理信件不是太重要, 因此没有必要列入提交大会的报告。咨询委员会鼓励审计

委员会继续审查应以管理信件的形式向行政部门提出的问题的程度和数量，以求进一步精简提交大会的审计报告。

8. 咨询委员会得知各组织在执行审计委员会以前的建议方面取得的进展情况。就 2000-2001 两年期而言，截至 2004 年 5 月底，376 项建议中有 171 项（46%）已得到充分执行，177 项（47%）正在执行中，而仅有 28 项（7%）尚未得到执行。

9. 咨询委员会指出，虽然为监测各组织在执行审计委员会的建议方面采取的行动而采用的统计方法表明已取得一定进展，但对于一些组织来说，这可能使人产生误解。有必要修订标准，以评估审计委员会的建议的执行结果。此外，咨询委员会指出，在一些情况下，审计委员会的建议提得非常笼统，有时重复以前的建议，或者在一些情况下仅将各项建议合在一起。咨询委员会鼓励审计委员会继续监测各组织在修订据以评估审计委员会的建议结果的标准和办法方面以及在拟定建议方面取得的进展，以便各组织在预定的时限内予以执行。在这方面，如把审计委员会的新建议单独标示出来，将会有帮助。

10. 咨询委员会强调，有必要充分及时地执行审计委员会和其他监督机关的建议。咨询委员会建议联合国及其各基金和方案采取具体步骤，以便在执行其监督机关的建议方面取得重大进展，并视需要向其理事机关说明妨碍充分执行建议的限制因素。

11. 咨询委员会认为，统计方式在许多情况下可能不足以监测执行监督机关的建议的后续情况。从审议审计委员会的报告以及同审计事务委员会交换看法的情况来看，咨询委员会得出结论认为，仍有必要作出进一步努力，以便使联合国及其各基金和方案内部形成强有力的问责文化。联合国及其各基金和方案的有效管理要求将执行审计委员会的建议当成有关组织单位的工作计划、活动和进程的一个组成部分，同时也要拟订各种手段来衡量和评估审计委员会的建议的影响。咨询委员会认为，各行政部门应继续采用和加强有效的监督手段，并且在其管理结构的最高一级分配执行和落实审计委员会的建议的责任。

12. 咨询委员会鼓励审计委员会继续与包括内部监督事务厅、联合国各基金和方案的内部审计单位、以及联合检查组在内的其他监督机关协调与合作，以避免工作重复，并确保审计资源得到最佳利用。咨询委员会相信，若采用这一方式，各项工作将得到更好地相互补充，审计领域将更为宽广，更有深度。

B. 联合国

13. 审计委员会关于联合国 2003 年 12 月 31 日终了财政期间的决算的主要建议列于审计委员会的报告（A/59/5，第一卷，第二章，第 15 段）。咨询委员会在下文着重指出了涉及联合国的若干主要问题，并在下文 C 节对涉及联合国各基金和方案的具体事项作了评论。

信托基金

14. 就 2002-2003 两年期而言,2003 年 12 月 31 日准备金和基金结余合计达 54.1 百万美元的联合国 63 个信托基金,除与投资和相关账户有关的财务事项外,未显示有任何支出。审计委员会重申它有关上个两年期的建议,即行政部门应采取行动,审查早已达到目的的信托基金,以确定和关闭那些不活动、不再需要的信托基金(A/59/5,第一卷,第二章,第 15(c)段)。咨询委员会理解,要解决这一长期悬而未决的问题,就要由会员国采取步骤,就不活动、不再需要的信托基金中的款项向行政部门发出一些具体指示。**咨询委员会期待秘书处采取更加积极主动的措施,合并和关闭这些不活动的信托基金。应在关闭有关两年期的账户之前,定期向会员国通报可能不再需要的未用结余的状况。应订立一个截止期,以便将未用结余返还捐助方,或根据与捐助方达成的协议,将之转用于资助其他活动。**咨询委员会回顾,就维持和平信托基金而言,维持和平行动部在有关会员国的合作下,已经取得了显著进展,关闭了若干不活动的信托基金(见 A/59/5,第二卷,第二章,第 41-45 段)。**咨询委员会认为,秘书处其他单位可学习维持和平行动部的经验。**

与服务终了有关的债务

15. 对联合国来说,2003 年 12 月 31 日,与离职后健康保险、积存年假和解雇补助金有关的债务估计为 17 亿美元。审计委员会注意到,联合国尚未具体确认与离职后健康保险费用有关的债务或与其他类型的支付服务终止费有关的债务。审计委员会建议联合国审查与服务终了和退休后津贴有关的债务的注资机制(A/59/5,第一卷,第二章,第 46 和第 47 段)。咨询委员会确认审计委员会在以前的两年期处理的这一问题非常重要。咨询委员会了解到一些基金和方案已经取得了进展(见下文第 38 段)。咨询委员会得知,2003 年 12 月 31 日,联合国及其各基金和方案超过 30 亿美元的未来负债尚未得到注资。本报告附件二列有向咨询委员会提供的这一资料的明细表。**咨询委员会认为,此事值得各组织的行政部门以协调一致的方式迅速加以认真审议。**咨询委员会回顾,大会在 2003 年 12 月 23 日第 58/249 号决议中,请秘书长就联合国及其各基金和方案与工作人员解雇和离职偿金有关的未注资债务的全部情况向大会提出报告,并就采取何种措施才能确保在为此种债务充分注资方面取得进展提出建议。咨询委员会将在审议秘书长关于这一题目的报告时再探讨此事。

信息和通信技术

16. 咨询委员会获悉,审计委员会继续对有关整个秘书处以及一些基金和方案的信息和通信技术的事项进行审查(另见下文第 40 段至 43 段)。审计委员会审查了 23 个实体的信息和通信技术战略(见 A/59/5,第一卷,第二章,第 73 段至 154 段)。这些实体在信息和通信技术方面的直接支出在两年内超过 7 亿美元。审计委员会确认近来为改进信息和通信技术方面的协调而采取的一些举措,但同时

指出，应在整个联合国范围内采取全面举措，以协调信息和通信技术战略及发展方面的工作（见 A/59/162，第 118 段）。**咨询委员会赞同该意见。**

17. 审计委员会处理了咨询委员会近年来一直关切的若干问题。例如，咨询委员会在审议联合国 2004-2005 两年期经常预算时，对信息和管理、信息技术应用程序的成本效益分析以及建立信息技术资产组合的必要性等问题表示关切。审计委员会注意到，关于“信息和通信技术费用”中应包括哪些项目的问题，联合国没有任何商定的模式。在没有这种定义的情况下，秘书处对信息和通信技术的总费用没有全面了解。联合国既不能进行这种费用的内部比较，也不能与其他参照点进行比较。咨询委员会注意到，最近设立的信息和通信技术网已确认这个问题，但尚未提供解决办法（A/59/5，第一卷，第二章，第 87 段）。该网是联合国系统行政首长协调理事会的一部分，目的是协调整个联合国系统的信息和通信技术活动。咨询委员会注意到计算信息和通信技术的费用对于确定基准和财务分析以及规划和编制预算等工作的重要性。**咨询委员会赞同审计委员会的建议，即联合国应通过并执行确定信息和通信技术总费用的统一方法，以改进决策工作（A/59/5，第一卷，第二章，第 89 段）。**咨询委员会在下文第 41 段中，就审计委员会审计的联合国若干基金和方案开展信息和通信技术协调的有关具体事项作出评论。

重计预算费用的方法

18. 根据大会 2003 年 12 月 23 日第 58/270 号决议，审计委员会审查了重计联合国经常预算费用的方法。在重计预算费用时，需根据对费用计算参数所作的调整，订正已编入预算的估计数。这些调整将考虑到货币波动、通货膨胀以及工作人员费用和空缺的变动。审计委员会认为，联合国目前实行的预算方法是合理的（A/59/5，第一卷，第二章，第 155 段至 171 段）。

19. 由空缺变动、货币波动和通货膨胀所引起的费用可能会造成额外的预算支出，需要得到解决。目前，这些额外支出不是从应急基金或方案预算的某一款次支付，而是每年拨定和分摊。为了不向会员国多次摊款的情况下抵消额外支出，审计委员会建议行政部门再次向大会提出设立业务准备金的建议（A/59/5，第一卷，第二章，第 172 段至 175 段）。咨询委员会打算在审议 2006-2007 两年期拟议方案预算时，再次审议设立业务准备金的问题并审查秘书长的建议，但须视大会在审议审计委员会的报告时作出的任何决定而定。

成果预算编制制度和方案管理

20. 咨询委员会在过去曾欢迎审计委员会越来越多地采取扩大业绩审计的做法。咨询委员会鼓励秘书处继续制定并改进业绩衡量标准，以便审计委员会进行业绩审计。在这方面，咨询委员会鼓励审计委员会特别注意列报的支出及其与方案交付情况的关系（例如，见 A/55/487，第 14 段）。审计委员会在其报告

(A/59/5(Vol. I)，第二章，第 176 段至 196 段)中，根据联合国 2002-2003 两年期方案执行情况(A/59/69)的数据，讨论了财务成绩(预算与支出相比)与实际/技术成绩(目标与实际成绩相比)的联系。总体而言，批款总额的 99.89%用于 2002-2003 两年期，而该两年期的平均产出交付率为 84%。**咨询委员会赞同这种意见，即“粗略”比较这种百分比的做法不能提供具体的信息，目前需要的是作出进一步努力，完善一些部门的成果预算方法，特别是预期成绩的业绩指标和计量办法，以便能够在适当时建立方案的财务方面与技术方面的联系。**

采购

21. **咨询委员会赞同审计委员会报告(A/59/5，第一卷，第二章，第 216 段)中所载的关于采购规划的建议。咨询委员会同意审计委员会的意见，即精心编制的采购计划会减少小量采购的频率，从而有助于提高采购程序的效率，并能节约费用和时间。需将落实审计委员会在该领域的审计结果当作紧急事项处理。**

22. **在这方面，咨询委员会欢迎采购司作出努力，监测请购部门提交的采购计划，以确保所提交数据的完整性和可靠性(见 A/59/5，第一卷，第二章，第 215 段)。**

23. 咨询委员会注意到，采购司与联合国项目事务厅和机构间采购事务处合作，着手审查联合国系统各组织以及私营部门和公共部门其他实体采用的现有供应商管理系统。**咨询委员会欢迎行政部门打算与联合国系统其他组织交流审查结果，以期利用这一结果开发协调或统一的供应商方案管理系统(A/59/5，第一卷，第二章，第 225 段)。咨询委员会曾鼓励联合国各实体交流它们可能业已实行的最佳采购做法和改革措施(见 A/55/487，第 13 段)。关于开发协调的供应商方案管理系统，咨询委员会告诫说，为了实现这一目标并避免严重阻碍，应首先进行妥善分析，弄清各机构和其他实体使用的信息系统的兼容性和交互方式，以及各种供应商管理系统所使用的“编码”系统的差异。**

培训

24. 审计委员会在审查工作人员培训的管理工作时，重点审查行政程序是否节约和有效率。培训的教学内容不在审查之列。审计委员会的解释是，这种审查将需要超出审计范围的专门资源。审计委员会认为，在其进行审查之时，高级管理人员对培训和工作人员发展的重视程度及其在这方面的观点大体适当。培训管理人员和单位尽管在政策制订和规划方面往往有所欠缺，但提供了分享知识和提供培训的成功例子(A/59/5，第一卷，第二章，第 245 段和 246 段)。

25. 咨询委员会已就联合国工作人员培训活动和方案的有关薄弱之处广泛提出意见(例如，见 A/58/7，第八.32 段和八.33 段，以及 A/58/759，第 75 段至 78 段)。咨询委员会注意到，审计委员会已经确认，现有管理信息系统(无论是计算机化)在应用于培训支出时，并不一定能提供充足的数据，使人们能够在充分了解情况的基础上作出规划决策和进行监测。此外，也没有一个综合数据库来

记录每位工作人员的培训史，这可能导致对工作人员培训需求的确认和评估不准确。(A/59/5，第一卷，第二章，第 247 段)。

26. 咨询委员会注意到审计委员会报告 (A/59/5，第一卷，第二章，第 249(e) 段) 指出，管理问题高级别委员会人力资源网在审计结束后核准了一个机构学习框架，目的是交流和发展整个系统的培训做法和工具。**咨询委员会相信，这将有助于改进机构间协调和确立基准的工作，并采用统一的全系统方法，以便联合国各实体编制并交流资料或培训提供者名册。**

27. 令咨询委员会一直感到关切的是，用以监测培训方案的效率和效果的评价制度不够完备，而且个别工作人员可能参加了多种训练班，而这些训练班与其责任领域可能并无关系。咨询委员会业已指出，需要评估培训方案是否符合个人和组织的目标，并确保工作人员考绩制度被适当用于找出培训需要和评价每个工作人员的绩效 (A/58/759，第 77 段)。审计委员会已确认，联合国系统某些实体的培训方案评价制度不够完备。衡量培训效果和建立基准的工作正在进行，尽管并不广泛。**咨询委员会同意这种意见，即这可能影响成果预算编制制度和各项目标的顺利实现。**审计委员会还发现，考绩制度与培训计划之间的关系并不清楚。审计委员会确认，在管理和协调工作人员培训方面还有改进的余地，以便使联合国的人力资源更好地适应联合国的任务、文化和结构 (A/59/5，第一卷，第二章，第 249(g) 段和 253 段)。

顾问

28. 审计委员会重申其建议，即行政部门应继续评估和监测关于顾问的聘用、酬劳及其业绩评价的各项行政指示是否得到严格遵守 (A/59/5，第一卷，第二章，第 256 段)。审计委员会认定，联合国总部以及总部以外的办事处和区域委员会的一些实务部门在执行关于顾问和独立订约人的各项行政指示方面仍然做的不够。**咨询委员会对审计委员会在其报告第 255 手段列出的审计结果继续表示关切。行政部门有必要在该领域建立强有力的问责文化，并采取行动加以改正，将执行审计委员会的建议当作优先事项。**

C. 基金和方案

29. 审计委员会为下列联合国系统各组织发表了无保留的审计意见：国际贸易中心(贸易中心)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、联合国训练研究所(训研所)、联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、联合国环境规划署(环境规划署)、联合国人类住区规划署(人居署)和联合国大学。对联合国开发计划署(开发计划署)、联合国人口基金(人口基金)和联合国国际药物管制规划署(药物管制署)，审计委员会发表了无保留的审计意见，但提请注意下文所述的关于重大事项的审计结果(审计事务委员会关于不同种类审计意见的解释性说明见 A/57/439，附件)。

审计委员会不能对联合国项目事务厅（项目厅）2002-2003 两年期财务报表发表意见，原因是审计委员会无法获得关于定额备用金账户结余、办事处间凭单暂记待转账户、基金间结余和非消耗性设备的充分保证，也不能证实离职费的价值是否有效、准确和完整（A/59/5/Add. 10，第二章，摘要和第三章，审计意见）（另见下文关于项目厅情况的第 49 段和 50 段）。

30. 由下列各段列举的若干例子可见，各基金和方案普遍需要在充分完全地适用现有各项决议和细则方面严加注意。

非消耗性设备

31. 审计委员会修改了其对开发计划署、人口基金和项目厅等组织的财务报表的意见，并提请注意，审计委员会未能有把握地核实下列非消耗性设备数值的有效性、准确性和完整性：开发计划署 1.493 亿美元、人口基金 0.575 亿美元和项目厅 1 千万美元。审计委员会还指出，联合国、儿童基金会、难民专员办事处、环境规划署、近东救济工程处、项目厅和人居署在非消耗性设备的控制方面存在不足之处。审计委员会审计的各组织财务报表披露，联合国及其各基金和方案的非消耗性设备总值在 2003 年 12 月 31 日约为 11 亿美元（A/59/162，第 25 段和 26 段）。

32. 咨询委员会对于非消耗性设备的控制、包括存货管理方面的不足之处仍然感到关切。这看来是联合国系统大多数组织几乎长期存在的一个问题。**咨询委员会对各组织中的这些问题的审查显示，尽管在某些情况下，缺少适当的信息管理系统或系统不够完备的情况可能使问题更为严重，但是，各行政部门需要严格遵守已经颁布并印发的细则、条例和程序。**

未结清的预付款

33. 咨询委员会关切地注意到，在国家执行支出的会计处理和会计责任的程序等方面，各组织仍缺少一致的做法。这些问题多年来一直为咨询委员会所关切（例如，见 A/57/439，第 26 段，以及 A/55/487，第 34 段和 35 段）。开发计划署、人口基金及药物管制署通过预付款向执行伙伴提供资金，并将预付款计作应收账款。在执行伙伴提交关于该期间交付情况的详细报告时，才将有关款项记作支出。儿童基金会和难民专员办事处则直接向其执行伙伴提供现金支助，并在转移资金给执行伙伴时，直接将该款记作支出。咨询委员会感到关切的是，根据审计委员会的报告，执行伙伴的预付款（开发计划署、人口基金和药物管制署）和尚未提供证明文件的现金支助（儿童基金会和难民专员办事处）在 2003 年 12 月 31 日的结余共计 4.267 亿美元，各组织注销的预付款和未提交证明的现金支助共计 0.207 亿美元（A/59/162，第 41 段）。

34. 审计委员会由于对开发计划署拨备用作国家执行支出资金的款项是否得到妥当利用没有把握，因而在其关于开发计划署 2003 年 12 月 31 日终了期间财务

报表的审计报告中强调了这一关切（A/59/5/Add. 1，第 115 段，以及第三章，审计意见）。

35. 关于这些组织调拨资源模式的详细资料载于简要报告（A/59/162，附件四）。审计委员会指出，尽管难民专员办事处等一些组织已作出改进，以便监测汇给执行伙伴的现金（见 A/59/5/Add. 5，第二章，第 70 段至 73 段），但大多数组织仍需进一步改进内部控制措施，以确保国家执行项目中的资金用于核定目的（例如，见 A/59/5/Add. 1，第二章，第 115 段）。**咨询委员会同意审计委员会的意见，即各基金和方案应在国家执行方案方面继续作出努力，统一其会计处理办法和程序，并进一步改进其内部控制措施（A/59/162，第 36 段）。**

机构间基金结余

36. 咨询委员会获悉，联合国总部与开发计划署的会计记录在联合国应付开发计划署的款额上存在 0.2243 亿美元的差额。审计委员会未能审查应付开发计划署的款项的对账报告，原因是联合国总部没有有关记录。咨询委员会指出，这一出入似乎是技术合作活动财务报表中的往来调节项目若干年来累积的结果（A/59/5，第一卷，第二章，第 34 段）。**咨询委员会同意审计委员会在其报告 A/59/5/Add. 1 第 84 段中表示的担心，即由于缺少证明文件，开发计划署与联合国的机构间基金结余差额可能有误报。咨询委员会了解到，开发计划署预期通过 2004 年 1 月开始实施的机构资源规划系统（Atlas 系统），补救在核对机构间结余方面的情况。**

37. 审计委员会修改了对人口基金 2003 年 12 月 31 日终了期间财务报表的审计意见，指出人口基金与执行人口基金供资项目的联合国各机构的机构间结余可能不准确。人口基金与联合国各机构间的结余长期存在差额，不易解释清楚。**咨询委员会赞同审计委员会的意见，即人口基金应同有关机构一道，尽快解决这个问题（见 A/59/5/Add. 7，第二章，第 57 段和表 2）。**咨询委员会理解，与开发计划署的基金间账户差额的产生可部分归因于人口基金使用的遗留系统。咨询委员会相信，随着 Atlas 系统在 2004 年的实施（见下文第 43 段），与开发计划署的基金间账户差额不会再次产生，因为该系统将在各基金间自动进行过账（A/59/5/Add. 7，第二章，第 52 段和 53 段，以及第三章，审计意见）。

与服务终了津贴有关的负债

38. 上文第 15 段指出，一些基金和方案在为有关服务终了津贴的负债供资方面取得了进展。在 2003 年，儿童基金会为估计 1.825 亿美元的离职后健康保险负债设立了一个初始金额为 3 千万美元的准备金。开发计划署在两年期末为在 2003 年 12 月 31 日达 2.63 亿美元的估计负债累计拨备 1.08 亿美元。与上文述及的联合国的情况一样，审计委员会重申，它建议联合国各基金和方案审查为与年假、

服务终了和退休后津贴有关的负债提供备抵的机制和目标（A/59/162，第 30 段至 34 段）。

未清偿债务

39. 审计委员会重申，它对难民专员办事处和开发计划署经管的基金（例如，资发基金）继续多报其未清偿债务的严重程度表示关切，这些组织没有向审计委员会提供债务的有效证件，作为提高这些组织账簿中的债务数额的证明（A/59/5/Add. 5，第二章，第 55 段，以及 A/59/5/Add. 1，第二章，第 68 段）。对于药物管制署，审计委员会修改了审计意见，并提请注意，该组织没有确保外地办事处的债务能完整、及时入账的程序（A/59/5/Add. 9，第二章，第 42 段至 47 段，以及第三章，审计意见）。**咨询委员会继续对若干联合国组织年终未清偿债务的数额和有效性感到关切。这种情况使人们对这些债务在财务报表中的有效性产生怀疑。咨询委员会强调，各有关行政部门必须严格遵守自己的财务细则并审查其程序，以确保履行联合国的会计准则。**

信息和通信技术

40. 上文指出，审计委员会审查了联合国及其各基金和方案管理其信息和通信技术战略的情况，重点是审查信息和通信技术战略的支助程序是否节约和有效率。咨询委员会同样感到关切的是，联合国系统各组织拥有大量互不兼容的信息和通信技术解决方案，会员国为此付出昂贵的投资。这些实体大多具有共同的财务和人事细则，并在相同的地域开展方案和活动。联合检查组也在其报告（A/58/82）中指出，多种信息和通信技术解决方案造成巨额支出，估计过去十年中的开支在 10 亿美元左右。此外，一些机构（例如难民专员办事处）在 1994-2003 年期间没有明确记录其在信息和通信技术方面的投资（A/59/5/Add. 5，第二章，第 143 段）。

41. 审计委员会业已确认，各机构有必要加强在信息和通信技术事项上的合作，尤其是鉴于联合国系统所具有的共同点（A/59/162，第 96 段）。目前，联合国系统内只有少数组织正式颁布了信息和通信技术战略；在评价信息和通信技术投资和支出方面也不具备对整个联合国系统适用的正式办法；联合国系统无法全面了解信息和通信技术的情况或其费用总额（A/59/162，第 97 段和 99 段）。没有努力在外地办事处相当多的各实体间寻找共同解决方案。例如，各维持和平行动已实行综管系统；儿童基金会于若干年前开始在总部实行其自己的机构资源规划解决方案（各外地办事处则采用一套不同的系统）；难民专员办事处在与联合国其他实体相对独立的情况下，开发并实施了自己的机构资源规划系统（A/59/5/Add. 5，第 135 段和第 144 段至 147 段）；下文还提到，开发计划署、人口基金和项目厅正着手实施 Atlas 系统。咨询委员会获悉，各组织往往声称，自己的信息技术发展状况、需要、“业务模式”、管理和标准对另一个组织而言可能不相干或者不具成本效益。因为它们认为有必要按自身情况发展信息技术，以

便支助具体的程序和细则，所以没有在很大程度上实现规模经济或经验带来的回报，而这种效益本应在开发阶段就已实现。

42. 在积极的进展方面，委员会获悉，最近作为联合国系统行政首长协调理事会管理问题高级别委员会的一部分而设立的信息和通信技术网已采取一些举措，旨在实施联合国外联网和搜索引擎，并在信息安全、采购和知识共享等方面采取共同做法。**咨询委员会赞同审计委员会的建议，即联合国及其各基金和方案需要采取更加积极主动的做法，协调其信息和通信技术方面的工作，以便确保所采取的办法具有成本效益，并能满足各组织和其他会员国的需要（A/59/162，第 118 段）。**

43. 开发计划署会同人口基金和联合国项目事务厅，于 2004 年 1 月开始实施 Atlas 系统。该系统引入了新技术，目的是简化程序并有助于改变信息管理环境和替代往往互不兼容的大量遗留系统。咨询委员会最近听取的简报介绍了开发计划署实施 Atlas 系统的情况，以及该系统可提供哪些工具，用以加强开发计划署管理财务、项目和人力资源数据的能力。咨询委员会注意到，虽然这些组织在实施 Atlas 系统方面已取得进展，但审计委员会修改了关于开发计划署、人口基金和项目厅财务报表的审计报告，并提请注意一个审计结果，即存在内部控制方面的不足，尤其是没有为 Atlas 系统建立经独立核证的内部控制框架，以便适当减少控制方面的风险（见 A/59/162，第 109 段和 110 段）。

人力资源

44. 咨询委员会回顾，核准和修订《联合国工作人员条例》的权力归大会所有，颁布和修改《工作人员细则》的权力归秘书长所有。不过，咨询委员会指出，就后者而言，大会对包括《工作人员细则》在内的所有人事问题均实行立法监督（见大会 1982 年 12 月 21 日第 37/235 C 号决议和咨询委员会的报告 A/37/675）。**咨询委员会同审计委员会一样感到关切的是，儿童基金会继续适用由儿童基金会以前的一位执行主任设立的特别业务生活津贴。**审计委员会发现，2002-2003 两年期这种津贴的支出已经翻倍，增至 6.9 百万美元，部分原因是它与联合国特派任务生活津贴之间存在偏差。**咨询委员会赞同审计委员会的建议，即儿童基金会应连贯一致地适用《联合国工作人员条例和细则》，包括津贴办法。**

45. 联合国系统的大部分组织都起草了轮调政策，但总起来说，这些政策并未连贯一致地加以实行。关于考绩制度，虽然已经取得了进展，但全系统没有统一做法。**咨询委员会同审计委员会一样表示关心的是，联合国系统各组织应酌情做出努力，连贯一致地实行工作人员轮调政策和考绩政策，以避免可能对工作人员的效率 and 效力产生不利影响（A/59/162，第 124-126 段）。**

顾问

46. 若干组织仍然在执行利用顾问、专家和临时助理人员的政策和程序方面表现出欠缺之处。这些包括在雇用方面以及成绩审查和监测方面的欠缺。在一些组织

中，并未始终完成了对按特别服务协议订约雇用的顾问进行的成绩考评。另外一些组织让一些顾问执行正规工作人员的职责，而且并未始终订立完成任务的时限。此外，在分期向顾问付款时，并非始终以进度成绩报告为依据，而且未经双方签署合同就向顾问付款（见 A/59/162，第 138-142 段）。上文第 28 段所列咨询委员会关于联合国秘书处的评论同样适用于各基金和方案。联合国系统各组织必须形成一种问责文化，必须遵守《联合国工作人员细则和条例》以及在雇用、支付薪酬和考绩方面的既定程序。

旅行

47. 咨询委员会得知，一些组织因旅行政策和程序未得到遵守，特别是由于在旅行规划方面的欠缺以及旅行申请和支付预支旅费的旅行报销表交得太迟，出现了财务损失。在一个组织中，支付预支旅费的旅行报销表交得太迟，在完成行程后 30 至 90 天之间。在一些情况下，只是在审计委员会进行审计之后才提交旅行报销表，而所涉旅行在当年早些时候即已完成。咨询委员会大力支持审计委员会的建议，即各组织应监测旅行报销表是否及时提交，就逾期未交旅行报销表的情形采取后续行动，收回全部预支旅费，而且如没有交以前的旅费报销表，就酌情不再批准新的预支旅费（A/59/5/Add. 7，第二章，第 239-246 段）。

联合国之家倡议

48. 咨询委员会感到关切的是，难民专员办事处目前对它在世界各地使用的众多房舍不是很清楚的了解，而且没有订立积极主动的政策，以便在可行时遵守联合国关于在国家一级的共同房地的指示。目前，难民专员办事处在 200 多处外地工作地点中，仅有两处外地办公房舍，而且也没有制订关于房地购置与租赁的政策。难民专员办事处具有作为联合国秘书处一个单位的地位，大会决议的有关规定无需提交其理事机关即可适用（见 A/59/5/Add. 5，第二章，第 128-130 段）。咨询委员会最近审查了难民专员办事处 2005 年方案预算，并提请难民专员办事处执行委员会注意审计委员会关于必须遵守联合国有关外地共同房地的指令的建议。

联合国项目事务厅的状况

49. 审计委员会除了由于上述原因无法就项目厅 2002-2003 两年期的财务报表发表意见外，还强调它感到关切的是，项目厅因到 2003 年 12 月 31 日的不力的财务状况，可能无法从业务准备金中拨款，为未来的赤字全额注资，而且可能无法达到其 2004 年的指标。审计委员会认为，项目厅能否继续作为一个持续经营实体继续存在下去，取决于多种变数，包括 Atlas 系统费用的涨幅、改革管理费用以及进一步非常不利的汇率波动。开发计划署仍是项目厅最大的客户，它对项目厅的支出已自 2000-2001 年的 61.5 百万美元降至 2002-2003 年的 50.2 百万美元，降幅达 18%（见 A/59/5/Add. 10，第二章，摘要，第 40 和 41 段以及图 2）。

50. 咨询委员会注意到执行主任就项目厅的活动向执行委员会 2004 年第二次常会提交的进度报告 (DP/2004/45)。执行主任在该报告中简要介绍了为遵守审计委员会的建议而将采取的行动 (同上, 第 10 和第 11 段)。项目厅将在执行委员会 2005 年一月的会议上提交一份行动计划, 其中将说明最新的执行进展情况。

咨询委员会打算在审查项目厅 2006-2007 两年期预算时再探讨这些问题。

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处节约储金

51. 节约储金是为了向离职的符合资格的当地工作人员提供补助金而由主任专员于 1955 年设立的一种机制, 由近东救济工程处财务主任负责经管。审计委员会在关于近东救济工程处 2003 年 12 月 31 日终了两年期的决算的报告中, 对近东救济工程处节约储金运作方面的薄弱环节做了详细评论, 并提出了解决节约储金管理上的不足的建议 (见 A/59/5/Add. 3, 第二章, 第 105-145 段)。**咨询委员会赞同审计委员会的建议, 即节约储金应加快制订完成一套综合条例和细则, 并立即采取步骤, 纠正审计委员会在审计结果中提到的节约储金管理上的缺失。**

附件一

审计委员会的各项报告

(2003 年 12 月 31 日终了期间)

组织	文号
联合国	补编第 5 号 (A/59/5)，第一卷
贸发会议/世贸组织国际贸易中心	补编第 5 号 (A/59/5)，第三卷
联合国大学	补编第 5 号 (A/59/5)，第四卷
联合国开发计划署 (开发计划署)	补编第 5A 号 (A/59/5)，Add. 1
联合国儿童基金会 (儿童基金会)	补编第 5B 号 (A/59/5)，Add. 2
联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处 (近东救济工程处)	补编第 5C 号 (A/59/5)，Add. 3
联合国训练研究所 (训研所)	补编第 5D 号 (A/59/5)，Add. 4
联合国难民事务高级专员办事处 (难民专员办事处) 经营的自愿基金	补编第 5E 号 (A/59/5)，Add. 5
联合国环境规划署 (环境规划署) 基金	补编第 5F 号 (A/59/5)，Add. 6
联合国人口基金 (人口基金)	补编第 5G 号 (A/59/5)，Add. 7
联合国人类住区规划署 (人居署)	补编第 5H 号 (A/59/5)，Add. 8
联合国国际药物管制规划署 (药物管制署) 基金	补编第 5I 号 (A/59/5)，Add. 9
联合国项目事务厅 (项目厅)	补编第 5J 号 (A/59/5)，Add. 10
卢旺达问题国际法庭	补编第 5K 号 (A/59/5)，Add. 11
前南问题国际法庭	补编第 5L 号 (A/59/5)，Add. 12
养恤基金 ^a	补编第 9 号 (A/59/9)
基本建设总计划	A/59/161
审计委员会为大会第五十九届会议编制的各项报告所载按 审计领域划分的主要调查结果、结论和建议的简 明摘要	A/59/162

^a 审计委员会还审查了联合国合办工作人员养恤基金决算。有关审计报告将编入联合国工作人员养恤金联合委员会的报告。

附件二

与年假、服务中了和退休后津贴有关的负债

(以百万美元计)

组织	年假	离职回国	离职后健康保险	共计
起诉应对 1994 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间在卢旺达境内的种族灭绝和其他严重违反国际人道主义法行为负责者和应对这一期间邻国境内种族灭绝和其他这类违法行为负责的卢旺达公民的国际刑事法庭	8.3	6.0	13.1	27.4
前南斯拉夫问题国际刑事法庭	5.2	4.8	9.4	19.4
国际贸易中心(贸易中心)	2.2	5.3	31.2	38.7
联合国	105.0	95.0	1 484.0	1 684.0
联合国赔偿委员会	1.6	3.1	0.5	5.2
联合国人类住区规划署(人居署)	不详	不详	不详	-
联合国国际药物管制规划署(药物管制署)	包含在离职回国费用中	9.6	1.3	10.9
联合国开发计划署(开发计划署)	21.5	22.8	263.2	307.5
联合国环境规划署(环境规划署)	不详	不详	不详	-
联合国人口基金(人口基金)	6.4	7.3	69.5	83.2
联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)	47.0	250.0	256.0	553.0
联合国儿童基金会(儿童基金会)	33.0	33.9	182.5	249.4
联合国训练研究所(训研所)	0.3	0.5	0.9	1.7
联合国项目事务厅(项目厅)	2.1		37.6	39.7
联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)	见共计	见共计	见共计	147.3
联合国大学	1.4	1.7	1.7	4.8
共计	234.1	440.1	2 350.9	3 025.0