



大会

Distr.: General
21 September 2000
Chinese
Original: English

第五十五届会议

审计委员会关于联合国人口基金的报告：1999年12月31日
终了的两年期财务报告和审定财务报表*

联合国人口基金

* 本文件载有审计委员会关于联合国人口基金的报告。最后报告将作为《大会第五十五次会议正式记录，补编第5号》(A/55/5/Add.7) 印行。

目录

章次	页次
简称	4
送文函	5
一. 1999年12月31日终了两年期财务报告	7
二. 审计委员会的报告	10
摘要	10
A. 引言	11
B. 财务问题	13
C. 管理问题	16
D. 致谢	28
附件. 为执行审计委员会在其1997年12月31日终了时期的报告所载建议采取的后续行动	29
三. 审计意见	35
四. 财务报表证书	36
五. 1999年12月31日终了两年期财务报表	37
Statement I Income and expenditure and fund balance for the biennium ended 31 December 1999.....	38
Statement II Assets, liabilities, liabilities and reserves and fund balances as at 31 December 1999.....	40
Statement III Overview--Statement of Cash Flows for the biennium ended 31 December 1999.....	44
Statement IV Movement in resource balances for the biennium ended 31 December 1999.....	47
Schedule 1 Regular Resources-- Status of voluntary contributions pledged as at 31 December 1999.....	48
Schedule 2 Regular resources: other income and expenditure for the biennium ended 31 December 1999.....	51

章次		页次
Schedule 3	Regular resources—Programme expenditure by Executing Agencies for the biennium ended 31 December 1999.....	52
Schedule 4	Regular resources—Unspent allocation of project costs as at 31 December 1999.....	54
Schedule 4.1	Regular resources:Unspent allocation of technical support services as at 31 December 1999.....	55
Schedule 5	Biennial Support Budget for the biennium ended 31 December 1999.....	56
Schedule 6	Trust funds--Statement of account for the biennium ended 31 December 1999.....	57
Schedule 7	Investments as at 31 December 1999.....	62
	Notes to the financial statements.....	63

简称

阿拉伯湾基金	联合国发展组织阿拉伯海湾基金
非洲经委会	非洲经济委员会
欧洲经委会	欧洲经济委员会
拉加经委会	拉丁美洲和加勒比经济委员会
亚太经社会	亚洲及太平洋经济社会委员会
西亚经社会	西亚经济社会委员会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
世界银行	国际复兴开发银行
劳工组织	国际劳工组织
计生联	国际计划生育联合会
人口服务国际	人口服务国际
开发计划署	联合国开发计划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
儿童基金会	联合国儿童基金会
妇发基金	联合国妇女发展基金
项目厅	联合国项目事务厅
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
美援署	美国国际开发署
卫生组织	世界卫生组织

送文函

纽约

联合国

审计委员会主席

先生：

谨按照《联合国人口基金财务细则》第 116.2(b) 条，送上经我核可的联合国人口基金 1999 年 12 月 31 日终了两年期财务报表。

这些财务报表的副本也已递送行政和预算问题咨询委员会。

顺致最崇高的敬意。

联合国人口基金

执行主任

纳菲丝·萨迪克(签名)

2000 年 7 月 20 日

纽约

联合国大会主席

先生：

谨转递执行主任提出的联合国人口基金 1999 年 12 月 31 日终了的 1998-1999 两年期财务报表，这些报表已由审计委员会审查，并附有审计委员会的审计意见。

另谨送上审计委员会关于上述决算的报告。

顺致最崇高的敬意。

联合国审计委员会主席

大不列颠及北爱尔兰联合王国

主计长兼审计长

约翰·伯恩爵士(签名)

2000 年 7 月 28 日

第一章

1999 年 12 月 31 日终了两年期财务报告

1. 联合国人口基金(人口基金)执行主任谨提出基金 1999 年 12 月 31 日终了的基金两年期财务报告。
2. 人口基金按照大会 1990 年 12 月 21 日第 45/235 号决议第 6 段核准的人口基金财务程序变更规定提出其 1998—1999 年决算。决算包括 4 个报表和 7 个附表,并附有构成财务报表组成部分的说明。此外还列有开发计划署/人口基金执行局或执行主任为人口活动设立的人口基金信托基金。
3. 两年期决算是按照经理事会第三十七届会议第 90/36 号决定第 7 段所核可的《人口基金财务条例》第 16.1 条提出的。

执行机构的决算

4. 按照《人口活动基金财务条例》第 17.1(b)条,人口基金财务报表载有各执行机构关于分配给它们用于执行 1998—1999 两年期人口基金项目的资金状况的两年期决算的数据。
5. 根据联合国审计委员会的建议,人口基金同意接受该组织审计员的信赖函,以取代由联合国各机构经管的人口基金各基金的单独审定报表。
6. 联合国审计委员会是人口基金的外聘审计员,也是执行人口基金供资项目的联合国各区域经济委员会及联合国其他组织和规划署的审计员。这些组织如下:

联合国

非洲经济委员会(非洲经委会)

欧洲经济委员会(欧洲经委会)

拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)

亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)

西亚经济社会委员会(西亚经社会)

联合国儿童基金会(儿童基金会)

联合国妇女发展基金(妇发基金)

联合国项目事务厅(项目厅)

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)

审计委员会指出，关于上述联合国组织和规划署，它将不对由人口基金供资的方案支出和方案支助费用单独发表审计意见。

7. 执行人口基金供资项目的联合国组织和规划署的审定决算如有任何变化，人口基金将向大会和开发计划署/人口基金执行局下届会议报告。执行主任将依照《人口基金财务条例》第 17.1(b) 条的规定，向执行局下届会议提交联合国各执行机构的审定报表和审计报告（如果有的话）的副本及其理事机构通过的任何有关决议的副本。

基金的财务状况

8. 报表二显示，到 1998 年 1 月 1 日为止，普通基金资源和储备金结存为 7 950 万美元。1998-1999 年期间，人口基金所得收入为 5.329 亿美元，其中包括费用分摊收入 790 万美元；支出为 5.818 亿美元，如报表一所示，支出比收入多出 4 890 万美元。

9. 报表二显示，到 1999 年 12 月 31 日为止，普通基金资源和储备金结存为 3 140 万美元。

方案支出及行政和方案支助服务支出

10. 1997 年 6 月，执行局在纽约举行年度会议，授权执行主任 1998 年方案支出为 2.78 亿美元（第 97/11 号决定，第 2 段）。1998 年 6 月，执行局在日内瓦举行年度会议，授权执行主任 1999 年方案支出为 2.63 亿美元（第 98/11 号决定，第 2 段）。因此，1998-1999 两年期授权的方案支出总额为 5.41 亿美元。如附表 4 所示，1998-1999 年项目年终拨款总额为 4.619 亿美元，其中 1.075 亿美元是从 1997 年转入的未动用拨款。截至 1999 年 12 月 31 日未动用拨款为 5 810 万美元，未来年度拨款为 3.403 亿美元。此外，如附表 5 所示，1998-1999 年两年期支助预算的拨款净额共计 1.275 亿美元，这笔拨款已由执行局 1997 年第三届常会核可（第 97/26 号决定）。截至 1999 年 12 月 31 日未支配余额为 910 万美元。

11. 1998-1999 年支出细目列于报表一。它包括 4.549 亿美元的方案支出，其中有技术支助服务费、行政和业务费和人口基金支助费用，以及在计入方案支助服务所得 1 490 万美元之后，1.184 亿美元的两年期支助预算（行政和方案支助服务）。行政和方案支助服务支出包括与外地方案支助有关的支出 6 550 万美元（见附表 5）。

12. 1998-1999 年，项目支出与年终项目拨款的比例为 87.4%，而上个两年期为 80.0%。这笔支出的细目概要如下（百万美元）：

执行机构	款额	占总额的百分比
联合国执行机构	39.4	9.7
各国政府 ^a	122.2	30.3
人口基金	172.8	42.8
非政府组织	69.4	17.2
共计	403.8	100.0

^a 人口基金执行项目包括人口基金总部采购股总额 5 860 万美元的政府项目采购援助。1998-1999 两年期, 技术支助服务支出与核定预算的比例为 90.3%。行政和方案支助服务支出占 1998-1999 年经费的 92.8%。

业务储备金状况

13. 1973 年 1 月理事会设立了业务储备金, 金额为 2 000 万美元, 以保证人口基金方案的财政状况可行和健全。理事会第三十八届会议在第 91/36 号决定中决定, 业务储备金金额应定为占每年人口基金工作计划一般资源收入的 20%, 并每隔一年审查储备金水平。截至 1999 年 12 月 31 日, 业务储备金已减少到 5 000 万美元。由于 1998-1999 两年期资源短缺, 人口基金用去了业务储备金中的 2 600 万美元, 结果只剩下 2 400 万美元 (报表二. 1)。

流动头寸

14. 截至 1999 年 12 月 31 日, 人口基金可兑换货币和定期存款投资的银行结存为 1.241 亿美元, 其中包括外地房舍储备金定期存款投资 400 万美元, 业务储备金定期存款投资 2 400 万美元, 以及属于人口基金信托基金的 4 620 万美元 (见报表二和附表 7)。报表二和附表 7 所报的投资是采用 1999 年 12 月 31 日生效的联合国业务汇率记录的。

信托基金

15. 附表 6 载列的是执行主任为多边和双边供资方案、采购服务及其他特别人口活动设立的信托基金 1998-1999 两年期决算表。截至 1998 年 1 月 1 日信托基金未动用结存为 4 790 万美元。1998-1999 年期间收自各国政府和其他来源的捐款总额为 1.227 亿美元。此外, 利息和杂项收入为 400 万美元。1998-1999 年可供编制方案用的总额为 1.746 亿美元。方案支出总额, 包括支助费用为 1.129 亿美元, 所剩未动用余额为 6 710 万美元, 作为 2000 年年初结存。

第二章

审计委员会的报告

摘要

审计委员会审计了联合国人口基金（人口基金）的业务情况。委员会还审核了人口基金 1999 年 12 月 31 日终了两年期的财务报表，并对人口基金的项目管理和采购进行了管理审计。

委员会的主要调查结果是：

(a) 人口基金的经常资源支出 5.759 亿美元，超过收入 5.249 亿美元达 5 100 万美元；

(b) 人口基金使用开发计划署的会计和财务服务。虽然开发计划署规划综合管理信息系统于 1999 年 1 月 1 日开始操作，但这延至 1999 年 4 月。人口基金的大部分支出数据只是于 1999 年 10 月才记入系统。记录交易事项的延迟导致 1999 年期间财务管制不力；

(c) 人口基金尚未从各国政府和非政府组织收到关于共计 9 830 万美元的 1998-1999 两年期方案支出的审计报告。因此，委员会未将此项支出列入其审计意见的范围。审计报告所列国家和非政府组织执行的支出比例从 1996-1997 年的 70% 减至 1998-1999 年的 50%；

(d) 在经审查的 12 个已完成项目中，有 9 个项目的执行机构没有达成其所有的规划产出。人口基金到 1999 年底花费了 2 490 万美元的四个项目远未达成所规划的产出；

(e) 项目设计欠佳妨碍对项目影响的有效衡量。有四个支出共计 3 740 万美元的项目，项目评价员认为项目设计不良，他们无法适当评价项目的影响或项目是否已达成目标；

(f) 1998 年，人口基金一年里在四个月内提出超过其 1 487 项定购单的半数，在最后一个半月内提出超过四分之一的定购单。尽管高级管理人员一再要求在一年里分散在各月提出采购请求，国家办事处在最后四个月提出 92% 的采购请求。1996 年和 1997 年发生同样情况；

(g) 有四个共计 136 万美元的项目，请购单位自己办理采购，包括查明可能供应商、招标或出价和评估报价。这违反人口基金财务条例；

(h) 人口基金没有定期监测执行情况；没有对不交货的供应商采取后续行动；没有监测收到和检查报告的收据。

委员会建议人口基金改进问责制、加紧预算管制、加强项目管理和建立更好的采购规划和管理信息系统。

委员会的主要建议载于本报告第 11 段。

A. 引言

1. 审计委员会审核了联合国人口基金（人口基金）1998年1月1日至1999年12月31日期间的财务报表。审计工作是按照《联合国财务条例和细则》第12条及其附件规定以及联合国、各专门机构和国际原子能机构外聘审计团采用的共同审计标准进行的。这些标准规定，委员会计划和进行审计时应合理保证财务报表无重大的错报。

2. 开展审计工作主要是使委员会能就以下问题达成意见：财务报表记录的从1998年1月1日至1999年12月31日期间的支出是否用于理事机构的目的；是否根据《财务条例和细则》对收入和支出进行妥善归类和记录；以及人口基金的财务报表是否公平体现了截至1999年12月31日的财务状况。本项审计包括对财务制度和内部监督的全面审查以及对会计帐册及委员会认为要就财务报表达成意见必需的其他辅助证据的试验性审查。

3. 除了决算和财务事项的审计以外，委员会还进行《联合国财务条例和细则》第12.5条所规定的审查。这些审查主要涉及财务程序的效率、内部财务监督以及人口基金的一般行政和管理。委员会审查了1998-1999两年期人口基金的项目管理和采购情况。

4. 委员会继续一向的做法，就是用管理信函将具体审计结果向管理部门提出报告，并附详细意见和建议。

5. 委员会认为，本报告包括了应提交大会注意的事项。委员会关于本报告所载的所有事项的意见已通知人口基金。人口基金确认委员会的意见和结论所根据的事实，并就委员会的询问提出解释和答复。

6. 委员会的主要建议载于下文第11段，详细的调查结果载于第13至第91段。

7. 大会在1998年3月31日第52/212 B号决议中接受审计委员会关于改进执行其经大会核准的的建议的建议，但须遵守该决议的规定。委员会通过秘书长的说明转递大会的提议（A/52/753）包括以下要点：

(a) 必须确定执行各项建议的时间表；

(b) 公布应负责任的干事；

(c) 设立有效的机制，加强监督各项审计建议的执行工作。这种机制可采取由资深干事组成特别委员会的方式或建立一个审计和监督事项中心点的方式。

委员会指出人口基金一般遵守这些规定。

1. 未充分执行先前的建议

8. 按照大会 1997 年 4 月 3 日第 51/225 号决议 A 节第 7 段的规定, 委员会审查人口基金为执行 1995 年 5 月 31 日终了两年期和早些时候的两年期报告中的建议所采取的行动, 并确认除下述各项建议外, 没有任何悬而未决的事项。

9. 在关于 1992-1993 两年期的报告¹ 审计委员会建议通过采购股提出所有采购请求。在关于 1996-1997 两年期的报告中,² 委员会发现人口基金并未遵守该建议。在关于 1998-1999 两年期的报告中, 委员会又发现人口基金没有通过采购股提出采购请求。本报告载列这些不执行建议的详细情况。

10. 按照大会 1993 年 12 月 31 日第 48/216 B 号决议, 委员会还审查了人口基金会为执行其 1997 年 12 月 31 日终了期间报告中的建议所采取的措施。委员会采取的行动和意见详见本报告附件。

2. 本报告期内委员会的主要建议

11. 委员会建议:

(a) 人口基金应确定支出最高额不超过预期收入的总额并在授权承付支出时严格执行(第 21 段);

(b) 在恢复业务储备金达到至少 5 000 万美元以前, 人口基金在两年期内应在有充分资金的基础上运作, 把支出拨款限定在已收实际收入数额的范围内(第 22 段);

(c) 规定外地办事处拟订年度计划时, 应注明哪些项目须要外部审计, 并由人口基金总部协调这些计划, 以确保本组织规划充分审计(第 29 段);

(d) 密切监测信托基金的收支, 确保如果没有足够可用资金, 就不承付支出(第 35 段);

(e) 规定在选择执行机构时必须使用其评估技术和管理能力准则; 并规定项目文件载有对执行机构能力的明确评估和具体处理任何已查明的弱点办法(第 45 段);

(f) 在设计阶段列入基线资料, 以加强对其项目的管理和监测; 质量和数量业绩指标; 并解释执行机构如何在项目过程中搜集业绩数据(第 51 段);

(g) 规定总部单位和国家办事处向总部采购股提供详细的年度采购计划(第 64 段);

¹ 《大会正式记录, 第四十九届会议, 补编第 5G 号》(A/49/5/Add. 7)。

² 《同上, 第五十三届会议, 补编第 5G 号》(A/53/5/Add. 7)。

(h) 规定司厅长在核证采购申请之前,必须先确认重大采购申请是通过采购股提出的(第 70 段);

(i) 制订正式记录和监测供应商业绩情况的程序(第 74 段);

(j) 提醒所有国家办事处注意,对于由总部采购的一切物品必须在交货后三星期内提交收到和检查报告(第 79 段);

(k) 最后价值核实后,尽力从承包商追回多付的可能多达 180 万美元的款项(第 91 段)。

12. 委员会的其他建议载在第 15、17、33、34、55、57、59 及 81 段。

B. 财务问题

1. 联合国会计标准

13. 审计委员会审查人口基金 1999 年 12 月 31 日终了两年期财务报表遵照联合国会计标准的程度。审查表明,除以下列述的两个例外外,财务报表的格式一般符合标准。

14. 第一,人口基金没有按联合国会计标准第 57 段的规定,在财务报表中具体披露服务终了津贴、退休后津贴和年假的负绩数额,并说明估价标准。

15. 委员会建议人口基金安排精算估值和在财务报表中披露服务终了津贴和退休后津贴的总值和估价标准。

16. 第二,在财务报表的说明中,人口基金只报告外地办事处所拥有的非消耗性设备,没有列出非消耗性项目设备的价值。此外,审计委员会在关于人口基金 1996—1997 两年期财务报表的报告中 2 指出各国政府和非政府组织并非经常遵守财务手册的规定,每年向人口基金提出非消耗性财产报告。虽然有些外地办事处提出 1998—1999 年报告,但这只占有正在执行项目的办事处的少数。

17. 委员会建议人口基金确保在财务报表的说明中披露所有非消耗性设备的价值;并且人口基金应进一步鼓励执行机构提供关于所拥有的非消耗性财产报告。

2. 财务状况

18. 如表报 1 所示,人口基金的 5.759 亿美元的经常资源支出超过 5.249 亿美元的收入 5 100 万美元。因此,人口基金需要动用其储备金。它从上一个两年期的未动用资源和从其他基金调拨的款项,抽出 1 200 万美元填补赤字,其余的 3 900 万美元从业务储备金抽款填补。这表示财务状况比之 1996—1997 年状况大为恶化,因为在 1996—1997 年,人口基金支出超过收入的净额为 550 万美元。

19. 1998 年 1 月和 1999 年 1 月,人口基金按照理事会的指示,降低业务储备金数额水平。储备金从 1998 年 1 月 1 日的 6 300 万美元减至 5 000 万美元,因此

为人口基金提供 1 300 万美元的额外周转金。人口基金在执行局 1999 年 4 月和 2000 年 6 月会议期间通知执行局这些削减。在 1999 年底，人口基金须要再动用储备金 2 600 万美元，致使储备金的结余为 2 400 万美元(占两年期支出的 4%)。

20. 入不敷支的主要原因是本组织的收入基础缩减。对经常资源的自愿捐款从 1996—1997 年的 5.9 亿美元减至 1998—1999 年的 5.14 亿美元。在 1998—1999 年期间，由于预期的收入改变，执行主任修改了年度支出最高额。不过，委员会注意到各司有时拨款高达这一定额的 180%，因此导致入不敷支。

21. 委员会关切业务储备金减少，并指出储备金现有 2 400 万美元的结余，不足以填补再次出现的 1998—1999 两年期赤字水平。至于 2000 年，执行主任已指示各司，在 2000 年 9 月 15 日之前，拨款不得超过支出最高额的 110%。委员会认为这仍然会导致人口基金入不敷支的风险。委员会建议人口基金确定支出最高额不超过预期收入总额，并在授权承付支出时严格执行。

22. 委员会还关切人口基金的财务状况恶化。委员会建议在恢复业务储备金达到至少 5 000 万美元以前，人口基金在两年期内应在有充分资金的基础上运作，把支出拨款限定在已收实际收入数额的范围内。

3. 各国政府和非政府组织的审计年度报表

23. 人口基金在其财务报表内详列由执行机构，包括联合国各机构、各国政府和非政府组织代表它承付的支出。人口基金的这项资料以执行机构所提供的支出报表为根据。按照人口基金财务条例和细则，有关执行机构的外部审计员必须每年审计这些报表。在 1998—1999 两年期，执行机构，包括各国政府、联合国各机构和非政府组织按照这些安排承付方案支出 2.64 亿美元。

24. 审计员委员会依赖这些外部审计员的报告确保人口基金给予执行机构和开列在基金财务报表内的预付款，会适当用于人口基金的项目。

25. 在委员会的报告定稿时，人口基金尚未从各国政府和非政府组织收到关于 1998—1999 两年期共计 9 830 万美元的方案支出的审计报告。人口基金把这笔支出列入其财务报表，但由于缺少审计报告，因此没有充分证据使审计委员会能对其达成一项审计意见。因此，委员会未将此项支出列入其审计意见的范围。

26. 委员会没有将共计 8 310 万美元的方案支出列入其关于人口基金 1996—1997 两年期财务报表的审计意见的范围，而 1998—1999 两年期则有 9 830 万美元未予列入。这显示两个两年期之间增加绝对值 1 520 万美元。委员会还指出，审计报告所列由国家执行和由非政府组织执行的支出比例从 1996—1997 两年期的 70% 降至 1998—1999 年的 50%。委员会关切关于方案支出的审计报告缺乏依据的情况恶化，这意味人口基金没有任何直接证据证明 1998—1999 两年期由国家和非政府组织执行的一半支出。

27. 自提出委员会关于 1996—1997 年财务报表的报告以来，2 人口基金只继续收到有关 1996—1997 年 760 万美元支出的审计报告，因此，委员会没有收到任何证据证明其余 7 550 万美元的支出。

28. 人口基金指出它打算修改有关执行机构支出审计报告的规则，只规定在项目期间至少审计一次，而不是每年审计。虽然此规则会减轻行政机构在取得审计报告方面的负担，但委员会关切这将进一步降低每年向人口基金提供的保证水平。

29. 委员会建议人口基金继续规定需要每年提出执行机构支出审计报告。委员会还建议人口基金规定外地办事处拟订年度计划时，应注明哪些项目须要外部审计，并由人口基金总部协调这些计划，以确保本组织规划充分审计。

4. 综合管理信息系统

30. 由于人口基金使用开发计划署的会计和财务服务，它于 1999 年 1 月 1 日起采用综管信息系统会计系统，与开发计划署转用新系统的行动相配合。人口基金面临开发计划署在引进综管信息系统时所经历的困难。这些问题减弱人口基金 1999 年有效管理和控制其业务的能力。委员会特别指出：

(a) 在综管信息系统和各分系统之间建立联系方面有困难。因此，开发计划署在处理大部分人口基金的会计事项时不能将财务数据记入综管信息系统。这造成信息积压，特别是与办事处间列帐凭单和外地办事处定额备用支出有关信息的积压。虽然开发计划署规划于 1999 年 1 月 1 日采用综管信息系统，但延至 1999 年 4 月才实行。开发计划署只是自 1999 年 10 月起才能够把大部分人口基金的支出数据记入系统；

(b) 记录会计事项的延迟导致财务管制的弱点。开发计划署为人口基金提供财务管理职能，但无法在整个 1999 年期间进行定期的或及时的银行对帐。这种对帐是一种基本的财务管制，没有这种对帐增加了人口基金遭受财务损失的风险；

(c) 信息积压和询问卷的设计问题使人口基金无法就内部管理和筹资机构及捐助者提出及时的或准确的报告；

(d) 缺少定期财务报告意味着人口基金无法按向本组织作出认捐的详细清单核对已收收入。因此，截至 2000 年 6 月 30 日，人口基金的银行帐户中有 130 万美元的收入和所记录的认捐对不上；

(e) 这些问题使人口基金无法按照财务细则 16.3 的规定，于 2000 年 4 月 30 日向委员会提出其 1998—1999 两年期财务报表。事实上，人口基金只是于 2000 年 7 月 21 日才正式向委员会递交其详细财务报表，2000 年 6 月 21 日则提出预发稿。这些问题大大推迟委员会对人口基金财务报表的审计。

31. 1999年, 这些问题削弱人口基金的财务管制系统和报告能力。委员会认识到许多这些问题与实施综管信息系统的程序有关。不过与过去会计系统比较, 综管信息系统为人口基金提供许多潜在优点, 例如收集、提供和报告财务信息。

5. 外地房舍储备金

32. 1991年, 理事会(现在的执行局)核准设立外地房舍储备金, 以资助人口基金支付在共同房地建筑费用方面所占的摊额。1994年, 人口基金向开发计划署预付100万美元, 但由于与开发计划署一直讨论人口基金应占的建筑费用最后摊额问题, 以致延迟记录任何支出。

33. 委员会一直监测人口基金和开发计划署之间谈判的进展情况, 它关切花很长时间来解决该问题。由于预付款已交付6年之久, 委员会建议人口基金采取行动解决该问题。

6. 国家办事处的筹资

34. 目前, 国家办事处需要补充现金时直接向开发计划署财务司请求资金。虽然每个办事处有各自的支出最高额, 但并未制订任何措施限制办事处在超过其最高额时获取现金的能力。这种程序无助于有力的财务管制或适当监测。委员会建议国家办事处提出的所有现金补充季度请求, 须经财务、行政和信息管理系统主任核准, 以确保国家办事处不超过其支出最高额。

7. 信托基金

35. 人口基金的信托基金中有两个基金截至1999年12月31日有负结余, 共84000美元。人口基金财务条例5.2规定, 所有信托基金的活动必须在有足够资金的基础上开展。委员会建议人口基金密切监测信托基金的收支, 确保如果没有足够可用资金, 就不承付支出。

8. 现金、应收帐款和财产损失的注销

36. 人口基金向审计委员会报告三起注销被偷车辆案件, 总值71940美元。它还注销其他32项资产, 共值9990美元, 另注销11名顾问所欠3487美元的应收帐款。

9. 惠给金支付

37. 人口基金在本报告所述期间内没有惠给金支付报告。

C. 管理问题

1. 项目设计和执行

引言

38. 在1998-1999两年期, 人口基金投下3.26亿美元, 即其方案开支的72%, 于向机构提供资金以执行与人口管理有关的国别方案和相关次级方案及项目。这些机构包括各国政府、非政府组织和其它联合国组织。

39. 委员会审查了 12 个已完成的国别项目，评估影响产出完成和目标实现的因素。所有这些都是订正预算超过 300 万美元的项目，定于 1993 至 1995 年开始推展。这些项目原先和订正预算共计各为 6 500 万美元和 8 600 万美元。到 1999 年底这些项目的开支总额为 8 100 万美元，其中包括 1998-1999 年的 1 490 万美元。

40. 委员会也审查于 1998 年开始的 22 个项目，以确定人口基金是否遵守其订正程序和财务准则；以及它是否注意到不利影响旧项目的因素；以及人口基金是否考虑到执行方式评价的结果。此外，作为其关于 1996-1997 两年期报告后续行动的一部分，委员会审查这些项目中的 13 个以确定人口基金是否遵守本身的财务程序，特别是关于预付款程序。

影响项目产出完成的设计因素

41. 委员会发现，经审查的 12 个已完成的项目中，有 9 个项目的执行机构没有完成所有规划的产出。有 4 个项目，到 1999 年底人口基金投下了 2 490 万美元，但由于方框 1 所列的原因，大部分预期产出均无法完成。

方框 1

没有完成的规划的产出量

项目 1：投下 303 万美元

这一项目的目的是发展一个国家提供避孕药具的能力，但没有成功建立必要的长期后勤能力。外聘顾问指出，执行机构没有致力执行项目，也缺乏执行项目所需的管理专长。执行机构没有提名接受后勤训练的人员，没有任命高级项目官员，没有委托从事研究，也没有设立省级仓库。

项目 2：投下 770 万美元

这个项目计划提供一系列产出，以增强国家生殖保健方案。项目没有完成所有预期的产出，因为执行机构缺乏足够的体制能力，而且对国家能力建设也没有制订一套战略方针。

项目 3：投下 703 万美元

项目的目的在增强一个国家的地方生殖保健服务，但未能如预期的提高避孕药具的分发量。这是由于通讯和后勤不良，以及执行机构对地方活动的监测不完善。

项目 4：投下 711 万美元

执行机构延误支付资金阻碍了项目活动的开办。对 1 000 名传统接生婆的培训活动被延误一年以上。规划的 258 名生殖保健培训师之中，只有 58 名在项目期间实际接受培训。

42. 委员会认为，在上述个案中，人口基金没有充分评估执行机构管理大规模项目的能力。同样，人口基金在其 1997 年评价执行方式时，发现它及国家政府经常高估国家机构和国际执行机构管理项目的能力。人口基金的结论是，有必要在项目目标和政府和其它伙伴执行项目的实际能力之间维持适当均衡。

43. 因此，人口基金决定对可能的执行机构的能力与弱点进行系统化评估。人口基金制定了评估这种机构的技术和管理能力的一套准则，但准则的使用并不是强制性的。委员会认为，人口基金应该经常使用这些准则以查明适当的执行机构。如果机构的选择不多时，人口基金在项目开办之前应该使用这些准则查明执行机构的弱点，以便在项目设计上解决任何问题。

44. 委员会发现在 8 个个案中，虽然项目文件确认执行机构适合执行项目，但却没有任何一个项目文件按准则规定列入对执行机构能力的评估。

45. 委员会建议人口基金在选择执行机构时必须使用其评估技术和管理能力准则；并建议人口基金要求项目文件载有对执行机构能力的明确评估和具体处理任何已查明的弱点办法。

影响效应衡量的设计因素

46. 委员会指出项目设计不善妨碍有效衡量项目的效应。在以下方框 2 所列的 4 个个案，所涉开支共达 3 740 万美元，但项目评估人员发现，项目设计上的限制使他们无法适当评估项目的效应或项目是否达成其目标。

方框 2

限制效应评估的项目设计上弱点

项目 1：投下 2 080 万美元

项目评价发现，难以确定某些活动的效应，因为其执行分散全国各地。这种项目的执行办法严重限制衡量项目活动的产出和效应的可能性。

项目 2：投下 430 万美元

没有数据可以评价所从事的项目活动的结果。管理资料系统和生殖保健指标仅经过试办检测，在项目终了时才定案。

项目 3：投下 520 万美元

项目评价发现，不可能直接评价这个项目对死亡率的影响和其它预期的结果。这将需要在项目开始推动时就要有评价设计和有效的基线数据，并有适当措施评价在国内推展的其它项目活动的效应。

项目 4：投下 710 万美元

由于没有具体指标，难于评价项目实现战略所设定的某些量化目标的程度。

47. 这些问题的发生主要是由于项目设计并不总是列有可量化的标准或评价活动是否达成其目标的工具。例如，在项目 1，顾问对评价培训活动对项目所作的贡献有困难，因为项目并未收集数据以确定：

- (a) 受过培训的人是否实际使用所学到的知识和技能；
- (b) 受训为培训员的工作人员实际参与培训活动的程度；
- (c) 参与参观学习的工作人员使用所获得的知识的程度。

48. 委员会关切人口基金无法清楚衡量对这 4 个项目投入 3 740 万美元的效应，尽管它早先于 1997 年曾致力制订新的方案编制准则，规定项目文件必须载有可衡量的目标和指标，以及关于收集基线数据的建议。

项目制订

49. 委员会在审查人口基金于 1998 年开始的 22 个项目时，发现在项目制订上的弱点，现摘述于以下方框 3。

方框 3

项目制订上的弱点

缺乏基线数据

有 15 个项目没有基线数据以量化项目的预期效应和增值。

没有可客观核查的指标

有 6 个项目没有对成果的数量和质量可客观核查的指标，使人口基金实际无法衡量这些项目的效应和评价其成果。

缺乏质量指标

有 20 个项目未界定质量指标。例如，有一个项目文件提到训练但未界定将要达成的水平或如何测试受训者以确定训练是否成功。

缺乏关于将要处理的问题的规模的可靠数据

有 4 个项目对将要处理的问题的程度没有多少数据，另外 6 个项目包括收集基线数据的安排，作为项目的一部分。因此，人口基金在这 10 个项目开始之前，无从确知问题的整个规模。

人口基金支助的对象领域不明确

8 个项目文件未载列关于项目对象领域的充分资料，结果项目的范围并不明确。

50. 如果项目未界定质量和数量产出，或未提供衡量产出所必要的基线数据，人口基金就无法适当评价项目的实际进展和成果。而且，没有这些资料，人口基金也难以显示其项目成果或项目所提供的增值。

51. 委员会建议和人口基金同意，人口基金应在设计阶段列入基线资料，以加强对其项目的管理和监测；质量和数量业绩指标；解释执行机构如何在项目过程中搜集业绩数据。

向执行机构预付资金

52. 根据财务细则 114.7，人口基金可向执行机构提供预付款以支付其在执行项目时可能必须付出的合理支付款。人口基金财务手册规定第一笔预付款不应超过四个月的预期开支。并规定人口基金外地办事处检查执行机构提出的经费要求是否合理，并评估是否与项目核定的年度工作计划一致。委员会在关于 1996-1997 两年期的报告内提请注意预支过多违反人口基金财务条例与细则。1998 年 11 月，人口基金已在通报中促请人口基金代表注意这一点。

53. 委员会审查了 1998 年开始的 13 个项目，人口基金向每个项目支付的第一笔预付款超过 10 万美元。在 11 个这些项目中，预付款共计 394 万美元，委员会发现第一笔预付款占 1998 年预算的 54% 至 100% 之间。在这 11 个项目中，有 7 个项目在 1998 年底尚未结清预付款，其数额仍然在 1998 年预算中占很大的百分比（从 50% 至 90% 不算）。预付款超过总预算的 90% 的突出例子，显示于方框 4。

方框 4

预付款超过总预算的 90%

定于 1998 年 5 月开始的一个项目，第一笔预付款 572 500 美元，占 1998 年预算 632 000 美元的 91%。1998 年预算中，480 000 美元为建筑费，80 000 美元为设备费，余额为训练费和薪金。在三年期间将要建筑十个诊所，在头一年并须建筑一间招待所。建筑费将按建筑进度分阶段支付。

执行机构于 1998 年 10 月提出第一次付款报告（309 000 美元），人口基金再付出预付款 58 300 美元。

54. 委员会认为执行机构不应在项目开始就要求大笔款额。

55. 委员会建议和人口基金同意，它应该设立一个管理信息系统以控制付给项目的预付款。

项目文件未签署

56. 人口基金财务条例规定人口基金只在人口基金、政府和有必要时，执行机构签署项目文件后才正式核可对项目的援助。因此，人口基金不应在所有当事方签

署项目文件之前就向执行机构支付预付款。在委员会审查的 22 个项目之中有 3 个项目的项目文件来签署，而其中有两个项目已由人口基金支付预付款。虽然其中之一曾由执行机构签署了谅解通知书，但这并不构成人口基金提供资金的正式基础。

57. 委员会关切人口基金代表并不总是遵循人口基金关于这一事项的条例与细则。委员会建议和人口基金同意，人口基金不应在所有当事方签署项目文件之前提供预付款。

没有项目最后报告

58. 人口基金要求执行机构提出项目最后报告。在 12 个已完成 68 项目之中，有 7 个项目，委员会找不到最后报告，或适当的替代物。

59. 委员会认为最后报告对监测和评价进程是不可或缺的，委员会建议在一切情况下，人口基金要确保执行机构提出项目最后报告或适当的替代物。

2. 采购

引言

60. 如表 1 所示，人口基金 1998-1999 两年期采购开支总额为 1.57 亿美元。

表 1.

1998-1999 两年期采购开支

	开支 (百万美元)	百分比
总部采购股进行的采购		
外地采购--人口基金供资项目和人口基金国别办事处的设备及用品	65	41
执行机构采购——代表政府为外来供资项目	56	36
总部采购--人口基金纽约总部行政开支、出版物和视听事务	10	6
国家办事处进行的采购--人口基金供资项目和人口基金国家办事处的设备及用品	26	17
共计	157	100

61. 1998-1999年开支总额的59%（9 200万美元）是总部采购股承付的避孕药具开支，其中与人口基金供资项目有关的将近40%。其余的避孕药具是采购股政府本身的外来供资项目采购的。当地采购开支的三分之一用于车辆，四分之一用于电子数据处理设备。其余的开支大部分用于租用房地和当地服务。表2列明所采购商品的分析。

表 2.

1998-1999 两年期采购的商品

	百万美元	百分比
避孕药具	92	59
车辆	13	8
医疗设备和药品	15	10
电子数据处理设备	11	7
出版物/印刷	6	4
其他	20	12
共计	157	100

审计范围

62. 委员会审查人口基金是否适当规划并具体标明需要；是否遵守其关于合同安排的条例与细则；监测货物和服务的提供。

提出采购申请的时间

63. 1998年，人口基金在该年最后四个月所提出的采购定单占该年1 487件定单的一半以上，而仅在最后一个月提出的定单就超过这一总额的四分之一以上。国家办事处在最后四个月提出92%的采购申请，尽管高级管理人员屡次要求在一年内分阶段提出采购申请。1996和1997年也发生同样的情况。

64. 委员会关切国家办事处并未改善其提出采购申请的时间，也没有前瞻性地规划其采购需要。委员会建议和人口基金同意，人口基金应要求总部单位和国家办事处向总部采购股提供详细的年度采购计划。

65. 人口基金认为这项建议将大为改善采购业务并让采购股能够将同一产品的申请合并，从而减少招标工作而每次招标的商品量比较大宗。人口基金也认为这会减少采购股的工作量，在某些情况下，还会造成更有竞争的比价。人口基金打算发布一项行政指示，要求国家办事处和总部业务单位遵守这项新的程序。

遵守人口基金条例与细则

总部合同审查委员会

66. 人口基金设立了总部合同审查委员会负责审查拟议的合同并向副执行主任（主管政策和行政事务）提出适当的建议，供其核可。采购股必须将任何只有单一供应商和价值超过 70 000 美元的合同或任何价值超过 30 000 美元但不必竞争投标的合同提交合同委员会。人口基金从 1999 年 12 月 31 日起将限额从 70 000 美元提高至 100 000 美元，这与开发计划署的限额一致。

67. 审计委员会审查了 1998-1999 两年期向总部合同审查委员会提出的 126 件采购申请。合同审查委员会建议副执行主任核可所有申请，其中包括采购股要求核可不必经过竞争投标的 37 件申请，价值总额 1 300 万美元，和要求事后核可、价值略超过 100 万美元的 9 件申请。审计委员会大体满意人口基金遵守其财务条例与细则。

68. 在委员会审查的四个个案中，个别单位绕过总部采购股和没有遵守财务条例与细则。其中三个个案涉及信息和对外关系司，第四个个案涉及技术和政策司。三个个案的价值为 16 万美元。第四个个案涉及采购开支至少 120 万美元，详情列于以下方框 5。

方框 5

海牙论坛——1999 年 2 月：采购和监督方面的弱点

1999 年 2 月，人口基金信息和对外关系司在海牙组织一个国际论坛，作为审查和评价《国际人口与发展会议行动纲领》执行情况项目的一部分。在审计时，人口基金没有编制论坛的最后费用说明，但估计采购开支至少 120 万美元。

信息和对外关系司没有遵循人口基金的条例和细则及既定程序，情况如下：

- (a) 没有编制论坛费用概算，因此人口基金无法监测开支情况；
- (b) 直接从事采购活动，没有让采购股参与；
- (c) 没有举行公开招标；
- (d) 在未得到适当授权和未经合同审查委员会审查的情况下，缔订合同协定；
- (e) 没有控制出席论坛代表的人数，造成住宿费、旅费和其他费用增加。

从 1998 年 11 月起，人口基金采购股参与适当合同安排的谈判，从而节省了若干费用，并对费用实行了财政限制。合同审查委员会要求信息和对外关系司从失败中总结经验教训。

69. 在所有四个个案中，申购单位均自行从事采购，包括确定可能的供应商、取得竞标和报价以及对所收到的投标作出评估。这违反人口基金的财务条例，因为财务条例规定，只有得到副执行主任授权的干事才有权办理采购事宜。这还严重削弱旨在确保有效竞标、尽可能节省和提高效率、并尽量降低欺诈风险的监控制度。为了确保分工明确，确定可能的供应商和其后所有的采购活动均应归采购股负责。

70. 审计委员会在其关于人口基金 1992-1993 两年期和 1996-1997 两年期的财务报表的报告中指出，有许多个别单位绕过采购股行事的情况，其中的两个例子涉及信息和对外关系司。因此，委员会对该司再次未遵循人口基金有关采购的条例和细则，表示关切。委员会建议，人口基金应规定，核证人在核证采购申请之前，必须先确认有关的采购申请是通过采购股提出的。

长期定价协议

71. 在 1998-1999 两年期，人口基金将 9 100 万美元、即其采购开支的 58% 花在通过长期定价协议购置的货品上。这主要是购置避孕药具，因为不可能总会找到足够数量的供应商，让他们按所需的产品数量和质量交货。

72. 委员会注意到，人口基金取得了有关国际避孕药具市场的广泛知识，非常了解可能的供货来源、公共部门价格和质量问题。委员会审查了价格协议谈判的程序，并对人口基金在确保协议符合人口基金条例和细则的同时，努力取得合理价格，表示欢迎。

货品和服务的交付

监测供应商的业绩

73. 委员会注意到，人口基金只是在替使用外来资金的另一个执行机构采购时，才有系统化监测交付情况。对于其自身的采购活动，人口基金没有：经常监测交付情况；对未交货的供应商采取后续行动；监测收到和检查报告的收据。此外，人口基金没有有系统化评价供应商所提供服务质量的其他方面，例如是否符合合同条件、交货是否及时、交货的准确性和可靠性或投诉数目。在 1999 年期间，人口基金采用了对避孕药具供应商实行监测制度，但未将监测制度延用到其他供应商。

74. 由于以前业绩的可靠资料太少，人口基金在评估现有供应商的投标时，无法适当考虑质量问题。委员会建议，而且人口基金同意，人口基金应制订正式记录和监测供应商业绩情况的程序。人口基金通知委员会说，它已将针对避孕药具供应商采用的供应商业绩制度延用到其他供应商。

授权国家办事处采购

75. 人口基金授权其代表在当地采购货品和服务，但避孕药具物品除外。人口基金规定其代表在当地采购时，每个合同的款额不得超过 7 万美元，并规定他们须将所有超过这一数额的申请提交总部合同审查委员会。这一限额包括为某一特定项目进行采购或一系列采购，对单一供应商六个月内总共承付 7 万美元。从 1999 年 12 月 31 日起，人口基金将这一限额提高到 10 万美元。未设人口基金任命代表的国家办事处若订购数额超过 2 万美元，则需要得到总部采购股的许可。

76. 在 1998-1999 两年期内，国家办事处向总部合同审查委员会提交了 17 份合同草约，价值 340 万美元。合同委员会认为其中 12 份草约符合人口基金的财务条例和细则，因此建议予以核准。对于另外五份草约委员会建议以事后追认方式核准其中三份，但强调国别办事处在一切情况下均需得到事先批准。

77. 合同审查委员会对其余两项草约，表示关切。其中一份草约价值 11 万美元；委员会感到关切的是，竞标的供应商全都是由政府提名的。委员会建议，今后为了达到公平竞争，国家办事处应在尽可能广的范围内散发招标书，包括在报刊上刊登广告。至于最后一份草约，国家办事处没有通过总部采购股，以致支付的费用超出必要数额。下文方框 6 详细说明这一情况。

方框 6

在当地采购通讯设备

国家办事处向总部合同审查委员会提交一份采购通讯设备并将之安装在三个区的合同，价值 36 万美元。采购股认为，鉴于合同数额大，本应一开始就让采购股参与，而且国家办事处原本应聘用一名通讯专家，对需要进行评估，并对安装工作进行监督。

采购股指出，如果通过国际招标采购有关设备，国家办事处原本可以节省约 9 万美元。虽然这次提交的合同仅涉及三个区，但整个项目涵盖 22 个区，横跨两三年时间。采购股计算，如果国家办事处通过竞标采购全部所需，人口基金在总计 250 万美元的项目费用中，可以节省大约 40 万美元。

鉴于这一项目需要在三个区中立即展开，采购股与当地公司谈判，节省了 7 万美元的费用。合同委员会建议核准这项合同，条件是采购股聘用一名技术专家密切参与其余各区所需设备的采购工作。

78. 人口基金同意提醒各国家办事处注意，凡金额超过限额的合同均需得到合同审查委员会核准，同时，展开金额较高或比较复杂的采购工作之前，必需征求采购股意见、指导和进行费用比较。本报告前文建议提交年度采购计划，也有助于确保国家办事处遵守这些规定。