



Distr.: General
24 April 2014

Chinese
Original: English



联合国环境规划署 联合国环境大会

联合国环境规划署 联合国环境大会 第一次会议

2014 年 6 月 23-27 日，内罗毕
临时议程项目 7 *

2016-2017 年两年期预算和工作方案、环境基金 以及其他预算事项

对联合国环境规划署财务细则的修订

执行主任的报告

一、背景情况

1. 鉴于大会已决定于 2014 年 1 月 1 日开始采用国际公共部门会计准则(公共会计准则)，故有必要对联合国环境规划署（环境署）的财务细则作出修订，以便使之与公共会计准则保持一致。
2. 在其第二十七届会议上，联合国环境署理事会认为需要及时和高效地向公共会计准则过渡，同时对财务细则作出可能需要的其他修订，以期提高环境署的工作效率、成性、问责制和响应能力，并请执行主任经与相关的联合国机构以及常驻代表委员会磋商后采取行动，嗣后就此事向理事会下届会议提交一份报告。

向常驻代表委员会介绍情况，2013 年 9 月 25 日

3. 在 2013 年 9 月 25 日举行的常驻代表委员会的小组委员会年度会议上，秘书处的一位代表介绍了在批准对环境署财务细则的各项修订所取得的进展和为之采取的步骤，并指出，联合国主计长于 2013 年 4 月设立了一个由管理事务部、联合国内罗毕办事处、联合国人居规划署（人居署）和环境署组成的四名成员联合工作组，负责共同起草联合国对环境署和人居署财务细则的修订方案。他向常驻代表委员会通报说，主计长还要求联合国内罗毕办事处编制一个矩阵表，据以在新通过的联合国财务条例和细则与环境署的现行财务细则之间进行比较，从而最终提出确保一致性的改动之处。环境署已审议和修正了该矩阵表，并已于 2013 年 6 月将之提交给了主计长办公室。

* UNEP/EA.1/1。

4. 随后由联合国环境署的业务与企业事务办公室起草了一份供提交常驻代表委员会的说明，以回应常驻代表委员会成员在其 9 月 25 日会议上提出的问题。然而，此项说明的提交时间被推迟到 2013 年 12 月 5 日，因为 2013 年 12 月 3 日才从主计长办公室收到对环境署财务细则修订草案。

由主计长分发的环境署财务细则修订草案

5. 2013 年 2 月 3 日，主计长办公室分发了财务细则修订草案，供联合国环境署高级管理部门审议。该草案与联合国环境署提出的建议一致，但有一处例外：其中列有一项由联合国秘书处管理事务部提出的建议，即应当取消执行主任针对服务项目和商品的采购合同拥有的权力，目前这项权力是联合国环境署财务细则以及对其所作修订中仍予保留的。此种改变将导致与执行主任目前对环境基金和相关信托基金供资的活动的权力和问责的重大背离。

6. 环境署征求了法律事务厅对采购事项的意见和看法。在其 2013 年 9 月 20 日的一份备忘录中，法律事务办公室进一步确认其 2007 年的观点，即由环境基金供资的采购工作目前仍处于执行主任的职权范围之内。这一点与内部审计员在其 2011 年关于联合国内罗毕办事处采购问题报告中的意见相一致。

7. 环境署和人居署的执行主任会见了主计长并强调了以下几点的重要性：(a) 他们对其各自的理事机构承担的问责义务；(b) 他们与秘书长订立的契约；以及 (c) 他们各自规划方案的业务要求。就此作出的决定是：应召集一个工作组会议，以讨论与采购职权有关的各种备选方案，并就此事项向各位负责人（负责管理事务的副秘书长及其团队以及环境署执行主任）提出建议。

8. 该工作组于 2014 年 1 月 23 日举行了会议，环境署、人居署、联合国内罗毕办事处、主计长办公室以及中央支助事务厅的各位代表出席了会议。环境署的代表重申了环境署的立场，即执行主任在履行其对各利益攸关方的问责义务时应行使充分的采购委派权，并澄清说环境署无意建立自己的采购服务部门。他指出，至今为止环境署已广泛地向管理事务部和联合国内罗毕办事处委派了采购权，而且主要依靠它们以及联合国系统内其他的服务提供者提供此方面的服务。这也是出于对环境署在世界各地的战略存在问题的考虑，包括其各个区域办事处。他认为，环境署应保留其向作为服务提供者的联合国内罗毕办事处、向联合国开发计划署、联合国项目事务厅、以及能够最经济有效地满足其需要的任何其他联合国服务提供者分派采购项目的职权。环境署将继续依照联合国财务条例和细则以及采购工作准则行使这一职权。

9. 他指出，环境署执行主任需要向各项环境公约秘书处的主管人发派采购委托权，因为这些公约是独立于联合国大会的条约实体（法律事务厅已对这一点作了确认），而且成员国已通过这些条约专门要求环境署执行主任为之提供秘书处服务，而成员国则也已通过环境署的理事机构同意经由环境署提供此种服务。为此，执行主任必须针对各秘书处的管理工作、包括其采购活动向各成员国以及其他各方实行问责。

10. 环境署的代表还指出，因环境署从事采购工作而使本组织承担的风险金很有限。2013 年的年度采购额为 2,150 万美元，其中 830 万美元涉及不到 4 万美元的采购活动，而其中一半更是用于“低值采购”（低于 4,000 美元）。大多数高值采购（总值 840 万美元）是用于房屋租赁，且通常是目前租约的延期。

11. 他指出，环境署也不时地需要进行紧急采购，特别是在冲突后和灾后的组织机构的运作方面，涉及的问题包括：需要何种当地市场知识以及进行快速采购的能力。另外，除在各区域进行的项目外，环境署的许多采购需要是基于世界各地约 40 几个地点的地方要求确定的。联合国内罗毕办事处通常不提供这类采购服务。虽然环境署的绝大多数采购工作是通过联合国管理事务部和联合国内罗毕办事处进行的，但执行主任认为，环境署绝对有必要保持与其他服务提供者进行合作的能力，特别是那些位于实地的服务提供者，包括联合国开发计划署和联合国项目事务厅。

12. 该代表进一步指出，在风险管理方面，执行主任只将采购权委托给那些具有资质的合格人员，而在行使此种职权之前，亦对这些人进行相关的培训。环境署对担负采购责任的职员进行在线和由讲师带领的培训（2013 年共有 145 名职员接受了此方面的培训）。

二、前行之路

13. 现行的规章条例规定，由大会负责订立联合国条例，而由秘书长颁布财务细则。这些条例和细则的具体执行则是通过秘书长在其公报、行政指令和政策、以及程序手册中发布的程序和导则予以明确说明的。

14. 环境署指出，2013 年 12 月 3 日由主计长办公室提议的财务细则修订草案第 201.1 条澄清了执行主任的委派权力来源。经主计长修订的第 201.1 条规定如下：

这些细则应当用于指导对由大会第 2997 (XXVII) 号决议设立的联合国环境规划署基金（以下简称为基金）以及其他预算外资金进行的财务管理。这些细则系按经大会关于基金事项的第 3192(XXVIII) 号决议修订后的联合国财务条例予以颁布。秘书长特此授予联合国环境规划署（环境署）执行主任执行这些财务细则的权力和责任，据以对基金以及各项相关的资金实行妥善的管理。执行主任则可依次就这些细则所涉及的具体方面向其他联合国官员授权。这些授权将明确说明这些被授权的官员可否进一步下放这一授权。

15. 环境署同意这一条款，而且认为它也应适用于采购方面的职权。相关的程序应当通过秘书长的公报或通过联合国内部其他形式的安排予以进一步阐明，而不是设法更改关于采购职权方面的细则。似应在这些相关程序中具体规定次级授权的条件、培训工作和限制门槛。

16. 管理事务部、联合国内罗毕办事处、环境署和人居署于 2014 年 3 月 27 日举行了进一步的磋商。采购处处长在会上报告说，管理事务部将于 2014 年 4 月中旬提交一份建议，分别供主管环境署、人居署和管理事务部的副秘书长、以及主计长审议。环境署于 2014 年 4 月 3 日向采购处处长发送了一份表明其意见和观点的备忘录。

附件

执行主任 2013 年 11 月 20 日就财务细则第 203.3 条问题 向常驻代表委员会所作的说明

于 2013 年 9 月 25 日举行的常驻代表委员会小组委员会年度会议包括了一次针对环境署财务细则的拟议修订问题的讨论。应小组委员会的要求，本说明对所提议的关于非政府组织捐款问题的财务细则第 203.3 条的修订提供进一步的背景情况和解释。应在此注意的是，除本说明之外，秘书处还将为定于 2014 年 1 月 14 日举行的会议编制一份文件——该次会议将讨论一个关于对财务细则进行修订的议程项目。与联合国环境规划署（环境署）以及 2003 年环境基金有关的经过修订的法律和财务文本中的细则第 203.3 条规定如下：“超过 50 万美元的非政府来源自愿捐款只有事先得到理事会或其附属机构的核准才能予以接受”。

执行主任谨此提请各政府注意到以下事实：即上述细则阻碍有效地接受非政府来源的资金。

非政府来源的捐款受环境署伙伴关系政策和准则的制约——这些政策和准则规定在接受此种资金之前必须经由伙伴关系委员会对之进行审议和批准。内部监督事务厅的审计员已对环境署的这些保障措施及其尽职情况进行了审查，并给出了“令人满意”的最高评级。

除此之外，实际情况还会证明这条细则可能与捐款者自己的时间安排不相容，因此而延误、有时甚至会妨碍资金的接受和利用。

执行主任还愿意在此提请各政府注意，联合国财务条例和细则中并没有任何类似的规定。此外，第 203.2 条中的如下规定：“应当无限制地接受自愿捐款用于具体的项目或用途。就来自政府以外的捐款而言，执行主任可准许对本规定实行例外、并应当就此事项向联合国环境规划署的理事机构作出汇报”，确保了常驻代表委员会能够系统性地获知所收到的所有资金。

此外，秘书处还针对一位代表在一次常驻代表委员会小组委员会会议期间提出的一项询问展开了进一步的调查，但并未查到曾向委员会提出过此种要求而未得到批准的任何实例——这也对此项细则是否具有任何额外的价值提出了疑问。

为此，执行主任提议废除细则第 203.3 条。
