



大会

Distr.
GENERAL

A/AC.96/853
11 September 1995
CHINESE
Original: ENGLISH

高级专员方案
执行委员会
第四十六届会议

审计委员会就联合国难民事务高级专员
经管的自愿基金1994年12月31日终了
年度财务报表提交大会的报告

* 附件载列为执行审计委员会1993年建议采取的后续行动以及审计委员会对这些工作的意见。

目 录

	<u>段 次</u>
导 言	1 - 7
关于对以前各项审计建议所采取的后续行动	8
建议摘要.....	9
主要结果摘要.....	10 - 31
第一部分：财务报告	
联合国系统的会计标准	32 - 35
周转情况	36 - 39
投 资	40 - 41
认捐和捐款	42
未收认捐款项	43
未偿清债务.....	44 - 45
其他联合国机构应付款项.....	46
创收活动	47
注销现金、现收帐款和财产的损失.....	48 - 50
惠给金	51
第二部分：管理问题	
方案管理	
执行伙伴的作用	52
在难民署总部协调项目文件	53 - 54
未编制工作计划	55 - 58
延误发出指示信件	59
延误签署协议	60 - 63
同执行伙伴的协议	64 - 66
执行伙伴的选择	67 - 68
对执行机构的控制	
预算估计不准确和预算控制	69 - 71
未提供审计决算和审计证明书	72 - 73
帐目经管不当	74 - 79

目 录(续)

	<u>段 次</u>
执行机构的汇报工作	80 - 84
执行伙伴的间接费	85 - 90
采 购	
年度采购计划	92 - 94
市场调查	95 - 96
框架协议	97 - 100
招标宣传	101 - 103
卖方成绩评价	104 - 106
收到报告的情况.....	107 - 108
外地办事处的采购	
支付滞港费	109 - 110
一个执行伙伴擅自给予合同	111 - 112
财产管理	113 - 119
车辆管理.....	120 - 124
人力资源管理	
培 训	125 - 129
顾问服务.....	130 - 133
旅费报销.....	134 - 136
创收活动.....	137 - 139
内部审计.....	140 - 142
欺诈与欺诈疑案	143
致 谢	144
	<u>页 次</u>
附 件.....	30 - 38

导 言

1. 审计委员会按照难民事务高级专员办事处(难民署)规程第22项的规定,审计了1994年1月1日至1994年12月31日期间联合国难民事务高级专员经管的自愿基金的财务报表。此项审计是依照《联合国财务条例》第12条及其附件和联合国、各专门机构和国际原子能机构外聘审计团所采用的共同审计标准来进行的。这些审计标准规定,审计委员会必须规划和进行审计工作,以适当保证财务报表无重大的不实报道。

2. 审计工作包括全面审查财务制度和内部控制;以及审查帐目记录和我们认为为了对财务报表表示意见必须审查的其他文件。审计工作不包括详细审查预算和财政制度的所有方面。审计结果不能认为是对于这些系统的全面说明。

3. 审计工作是在日内瓦难民署总部以及以下办事处进行的:波恩、河内、雅加达、吉隆坡、罗安达、马尼拉、马普托和东京。

4. 除了帐目和财务事项的审计工作外,审计委员会还按照《联合国财务条例》进行审查,其中涉及难民署对其执行伙伴在方案管理、财务管理和存货控制方面的管理控制。审计委员会还审查了难民署及其外地办事处采用的采购制度、财务管理和人事管理的效率问题。

5. 审计委员会继续其一向的做法,向行政部门提交载列详细意见和建议的管理信函,以汇报其特定审计结果。这种做法有助于维持与行政部门就审计问题正在进行的对话。

6. 下面第9至31段载有主要建议和调查结果摘要。审计工作的详细结果报列于第32至143段。

7. 本报告包含审计委员会认为应提交大会注意的事项。本报告期内审计委员会关于所有事项的意见均已送交难民署。难民署已证实审计委员会提出意见和结论所根据的事实,并就审计委员会的问题作出解释和答复。本报告分成两部分,分别讨论对于财务报表的审计和管理问题。

关于对以前各项审计建议所采取的后续行动

8. 审计委员会已审查了为执行1993年的报告中所提出的以前的审计建议所采

取的行动。本报告附件概述已采取的详细行动和审计委员会的评价。本报告还谈及所涉的一些问题。

建议提要

9. 委员会建议应采取下列按优先次序提出的行动：

方案管理

- (a) 应当尽早在难民署总部建立有关方案执行情况的适当资料收集、记录和分析系统。并应利用这一系统对外地办事处和执行机构的方案和项目执行情况作较定期的监测(见第54段)；
- (b) 应当加强方案规划,以期确保及时发出指示信件,并且对所有方案和项目编制工作计划。并且应当确保在开始执行项目前与执行伙伴签署措词严谨的项目和分项目协定(见第58、59、63和66段)；
- (c) 难民署应当较谨慎挑选执行伙伴,并将其数目限制在最易于控制的程度。执行机构的多重关系和职能重复都应当避免,以期确保节约间接费用(见第68段)；
- (d) 难民署应当确保所有执行机构提供由独立审计机构发给的审定决算和审计证书(见第73段)；
- (e) 难民署应当确保执行伙伴为难民署的资金设立专帐。难民署应当拟订适当的监测程度,确保这一要求得到遵守(见第79段)；
- (f) 难民署应当审查和加强接受各执行机构定期项目监测/分项目监测报告的程序。难民署还应确保方案管理员及时采取审查这些报告的行动和采取矫正措施(见第84段)；

采 购

- (g) 年度采购计划应当开列范围广泛的一般用品。所有主要用户办事处均应参加编写这种计划(见第94段)；
- (h) 应当加强有关收集可靠供应来源、价格趋势和物资供应所需订货间隔

期等数据的市场调查机制。这些数据应交给订货人，以便拟订较佳采购规划(见第95段)；

- (i) 应在报价征求书中列入适当条款，说明估计可能购买数量，以便带来较有竞争性的投标。应授权外地办事处以框架协议方式办理，但应受数量和预算的限制(见第98和103段)；
- (j) 在签订框架协议前应通过广告广为宣传，以便通过世界性竞争的方式进行采购大批商品(见第101段)；
- (k) 应当制订卖方定期考核和卖方等级评定的透明程序。应定期增订卖方清单(见第106段)；

财产管理

- (l) 应当尽早努力执行新的资产管理制度，并在执行之前作出适当安排，以便追查和记录现有制度下的一切购买财产事项。难民署应当确保所有外地办事处/执行伙伴都保存适当的财产记录，并且定期进行实地核查(见第119段)；
- (m) 可以向外地办事处和执行伙伴发出明确指示，改善保存车辆存盘记录、出车记录清单和每月控制清单。应当定期分析燃料消耗以及修理和维修开支，以期确保能够实现节省支出(见第124段)；

人力资源管理

- (n) 应当增加培训方案数目和参加者人数，以便达到计划的指标。培训课程应当修改，以包括与职务派往有密切关系的专题。应指定更多的培训名额用来培训主要执行伙伴的人员(见第129段)；
- (o) 除非在特殊情况下，不应追溯聘用顾问。应当按照规定产出在合约届满时考核顾问的工作表现(见第133段)；
- (p) 通常只准工作人员和顾问领取一次预支旅费。只有在前一次预支旅费帐结清之后才准另作预支(见第136段)；

财政管理

- (q) 应当为新闻商店售卖的新闻材料制订会计、商品定价和定期盘存的适当程序(见第139段);
- (r) 难民署总部应当设立一个投资委员会,以便就长期投资提供咨询意见(见第40段)。

主要结果摘要

财政状况

10. 尽管难民署的周转状况很好,但是,速动资产比率(速动资产--不计不可兑换货币和短期投资--与流动负债的比率)并不令人十分满意。审查了以前的非流动债务后表明,承付经费的进程有缺点。所列与新闻商店有关的非消耗性财产的制度也难使人感到满意(见第37、44和47段)。

方案管理

11. 难民署对执行伙伴的控制不够。由于总部办事处缺乏收集有关项目协定和项目监测报告的适当制度,因此,方案监测程序没有效力(见第53段)。

12. 很多外地办事处和执行伙伴都没有编制工作方案,因而对执行项目和方案--即使是关键领域的项目和方案--产生不利影响(见第56至58段)。

13. 由于难民署总部延迟寄发指示信,因而与执行伙伴延迟签署协定,使后者不注意到其责任与义务,也没有注意到确实的财政承诺(见第60段)。

14. 外地办事处和执行伙伴的预算估计不准确,造成预算拨款与实际支出相关很大。(见第69段)。

15. 由于与一些执行伙伴签署的协定含糊不清,因此,产生较多赔偿要求(见第65段和66段)。

16. 选择执行伙伴时不够审慎。许多机构在相同领域作业,引致工作互相重复和可以避免的支出(见第67段)。

17. 一些执行伙伴不按照规定提交由独立审计机构编制的审定决算和审计证明书(见第72段)。

18. 各执行伙伴就难民署提供的经费保存会计记录、编制决算和保存现金和银行帐户的制度不妥当(见第74至77段)。

19. 执行伙伴的间接费用过高,由于没有固定的标准,在同一区域内各国不同,甚至同一国家内也因项目而异(见第86至89段)。

采 购

20. 由于没有可能购买的估计数量的资料,请求提供结构协定报价单也不是全面性的。此外,请求提供结构协定的宣传不足(见第97、98和101段)。

21. 难民署没有卖方考核和卖方评等的适当制度。不断向某些供应商提请报价和送出购货订单,没有请其他供应商参加投标(见第104段)。

22. 购货订单中只有57%送来收货报告,因此,缺乏受益人的运送和分配资料(见第107段)。

23. 在莫桑比克特别由于填写报关文件的延误,结果在11个月中要付123,021美元延误费(见第109和110段)。

财产管理

24. 保存的非消耗性财产的资料不全不实。许多外地办事处的实际核查报告都没有收到,或延迟收到。大多数存货记录的差误没有予以更正,而且没有为调查遗漏项目所在而采取后续行动(见第113和114段)。

25. 执行伙伴不按时提交存货清单。吉隆坡的分办事处应交给执行伙伴的储存用品都搁置不动。莫桑比克的分办事处一个执行伙伴购买了某些价值194,101美元的非消费性财产,但是,却没有向该分办事处呈报。其他外地办事处出现同样的财产差额和没有记录情事,也反映出对财产的控制不足(见第115至118段)。

车辆管理

26. 马尼拉的一个执行机构滥用难民署的经费购买抽奖券,不料替该机构赢了一辆汽车。这辆车没有列入存货清单内。难民署已经要回该辆汽车,以防可能予以处置(见第122段)。

27. 注意到马尼拉和罗安达支部办事处保存的车辆存货单和储存误差表都不完备。同时,也没有保存正确记录,也没有审查汽油消耗率和修理与维修支出比率(见第120、121和123段)。

人力资料管理

28. 在培训活动方面,方案数目和参加人数没有达到目标(见第126段)。

29. 雇用顾问有不符规定情事,其中包括追溯雇用、雇用顾问从事正常出勤、没有取得考绩报告和不断雇用没有按规定中断(见第131和132段)。

30. 偿付旅费屡次延误。又注意到核准旅行书也有延误(见第134和135段)。

财政管理

31. 保存总部的新闻商店决算不是要显示收入毛额、支出和收入净额。没有拟订确定价格的方针,也没有开列久未卖出和卖得很慢的的商品的资料(见第47和137段)。

第一部分: 财务报表

联合国系统的会计标准

32. 行政部门编制的财务报表和附表一般均符合大会1993年12月23日第48/216C号决议核可的联合国系统的会计标准,但关于处理非消耗性物品、公布有价证券和创收活动除外。

32. 关于处理非消耗性物品,委员会认为:

- (a) 在财务报表中1994年12月31日拥有并注明为80,039,131美元的非消耗性财产的成本不包括土地和建筑物;
- (b) 以前关于记录采购非消耗性财产数据的制度在实施新的资产管理制度之前,已于1994年9月不再实施。因此,在财务报表中公布的非消耗性财产成本是不完整的和不是最新的;
- (c) 在财务报表中所列80,039,131美元的非消耗性财产成本不包括与项目有关的采购。

34. 关于公布有价证券,委员会认为投资于瑞典的Kommunist Sverige A.B.公司所发公债券的市场价值仅占1994年12月31日财务报表中所列票值1,500万美元的97.25%。

35. 按照会计标准,当一个组织进行某种具有商业性的活动时,应当采用国际

会计标准。委员会注意到在出售新闻材料时这项标准未被遵循。

周转情况

36. 与前一所不同, 行政部门没有另编一张附表, 列明该年度终了的周转情况, 因为共同会计标准没有这样规定。不过, 本年度决算内列有一张现金流动的报表(报表4), 列明资产与负责同1993年的资产与负债的对照。在这方面, 记得前一年的决算内曾经另外编制一份附表, 开列周转情况, 以执行大会1992年12月23日第47/211号决议第21段内所载的指示。

37. 下列数字(以千美元计算)显示难民署1994年12月31日的周转情况:

<u>资 产</u>		<u>负 债</u>	
(千美元)			
1. 现金	20,239	7. 项目债务	288,734
2. 在运现金	2,193	8. 信用证	280
3. 短期投资	248,346	9. 应还开发署帐款	-
4. 应由帐款	371,910	10. 预付捐款	2,830
5. 递延支出	116	11. 其他应付款项	2,088
6. 总资产	642,804	12. 总负债	293,932

38. 委员会认为, 由上面表格得到的2.19:1的清偿能力比率表明财务状况健全。然而, 现有速兑比率0.91:1应予进一步改善, 其方法是加紧努力, 收回未收认捐款项, 同时管制债务。

39. 行政部门告诉委员会, 它认为速兑比率是合理的, 因为长期存款1,500万美元在11个月内到期, 以及一笔未收的政府认捐款项1,700万美元, 虽然被列为收帐款, 但可于五天内随时提款。不过, 委员会认为以不可兑换货币(3,299,000万美元)形式持有的长期存款和现金不应算作现钱。

投 资

40. 1994年12月31日难民署以不同货币形式持有的短期存款212,909,000美元,长期存款1,500万美元和活期帐款35,436,000美元。该年度所得平均利率显示较前一年改进1.04%,即从1993年的4.07%增至1994年的5.11%。大约39%的短期存款持有一个月或不到一个月,而40%的短期存款持有六个月以上,整个利率较低。

41. 行政部门作出澄清说,投资决定是在制订现行规定和长期规定之后作出的。不过,委员会认为难民署没有根据《联合国财务条例》和联合国投资的指导原则和政策设立一个投资委员会。委员会建议行政部门应当在适当层级设立一个投资委员会,以便对长期投资提供咨询意见。

认捐和捐款

42. 注明1994年捐款人对各种方案和基金“已付”的捐款总额在本年度帐户下达782,287,728美元,而筹款科记录上所列该年度已收款项总额则为772,227,257美元。由于行政部门没有调整差数10,060,471美元,所以有可能夸大收入。

未收认捐款项

43. 同前几年有关的认捐款项(现金)已经从1993年12月31日的194,151,000美元减至1994年12月31日终了的3,517万美元。不过应当重视收回本年度未收的认捐款项,因为未收认捐款项已经由1993年底的168,147,000美元增至1994年底的232,927,000美元。

未清偿债务

44. 行政部门通报委员会,由于1994年对债务过程和预算编制技术所作的审查,未清债务的百分率同整个债务相比较,在所有方案下已经由1993年的31%减至1994年的19%。不过委员会注意到,截至1994年12月31日,1994年1月1日以前期间仍未清偿的债务在整体未清偿的债务(471,838,000美元)中占14%以上(6,753万美元)。委员会注意到,在102件经过核查的债务检查中,1994年未引起任何支出,因此一笔为数4,886万美元的款项必须注销。在另外51个项目中,注销数额超过所引起的支出数额

达50%以上。

45. 委员会再次指出,必须经常审查关于待付债款和改善预算控制的过程。在这方面,委员会提请注意其关于下面第69段至70段内载有有关外地办事处的预算变化和预算控制的意见。

其他联合国机构应付款项

46. (a) 委员会在其1993年12月31日终了的年度报告内建议应在财务报表内随附一份适当的说明,解释关于在核对结算之前对开发署应收/应付帐款的立场。然而,迄今在列为开发署应付帐款137,000美元的帐目中仍未作出这种表述。

(b) 1994年12月31日的资产负债表列示联合国日内瓦办事处(日内瓦办事处)应付帐款为4,514,569美元;但是,委员会核实的日内瓦办事处试算表列示此数字为3,203,702美元。差额1,310,867美元至今未曾调整。

创收活动

47. 1994年12月31日难民署帐目内新闻材料方案结算内列示一笔款额436,284美元。由于在收支帐目中完全没有单独注明和分配新闻服务部引起的支出,以及没有估值和核算收盘股票的适当程序,因此这一商业活动的损益情况无法核查(另见下面第137段)。

注销现金、现收帐款和财产的损失

48. 该年度内注销现金和应收的帐款达32,126美元,其中包括一个外地办事处由于保管安排不当损失的6,135美元,以及难民署由于一个执行合作者的房地失窃损失其所分摊的金钱2,306美元。

49. 现将该年度注销的财产细目和外地办事处呈报财产调查委员会的亏损类别以美元开列如下:

<u>系列号</u>	<u>类别</u>	<u>价值</u> (美元)
a.	内乱/劫掠	未提出价值
b.	劫持(武装抢劫)	82,023
c.	偷窃	502,687
d.	难民署工作人员的财产损失	7,880
e.	遗失物品(库存差异)	12,230
f.	火灾或其他情况	78,417
g.	无法修理的电讯设备	<u>72,875</u>
	1994年亏损的购价共计	756,112

50. 委员会注意到,上表并非详尽无遗,因为其中未包括118种根据印度尼西亚外地办事处提出的报告被列为价值69,700美元的办公室家具并被注销的品目。委员会还注意到该报告中“办公室家具”的分类是错误的,因为所注销的品目包括救护车、医疗设备和航行设备。

惠给金

51. 行政部门报告,该年度已经按照难民署财务条例10.5,发放三笔惠给金达9,129美元。

第二部分: 管理问题

方案管理

执行伙伴的作用

52. 由于日益需要本组织向难民提供人道主义援助,难民署高度依赖执行伙伴,其中大部分为非政府组织,来向贫困者提供援助。根据1994年实行的方案编制程序,逐步减少难民署总部所审查的方案细目的程度,同时对外地办事处在编制预算和管理方案方面有更大的灵活性。因此,必须在外地一级从事详细规划,以拟订和管理方案,并通过适当的报告和审查程序监测和控制由外地办事处和执行伙伴正在进行

的活动。委员会在该年度在其审计难民署总部和外地办事处时审查了难民署对执行伙伴所作控制程度,并总结认为,在这方面仍然有相当余地来改进各种制度和程序。

在难民署总部协调项目文件

53. 委员会认为,难民署总部仍未建立收集所有有关的项目文件和监测报告并定期审查的有效系统,以期确保项目/方案的有效执行。这使难民署失掉了监测和控制方案活动的有效管理手段。行政部门通报委员会,目前正在修改中央登记处现有保管项目档案的系统,以记录收取所有关于财政管理信息系统的财务系统的补充协议和项目/次级项目报告的情况。他们还建议将系统的权力下放,以使用户对保管和保留项目记录负责,从而通过使用关于局部地区网的软件加以促进。

54. 委员会建议,应尽早建立拟设的收集、记录和分析关于方案执行情况资料的系统。此外,难民署总部应当更加经常监测外地办事处和执行机构关于方案/项目的执行情况,以便确保方案执行能够达到最佳效率。

未编制工作计划

55. 在开始执行项目和方案之前不将工作计划定稿,有碍于顺利展开执行工作和导致不能有效利用资源。在总部任意选择的12个项目中,有10个项目的工作计划均未编制,结果使为执行方案的采购材料订单不是延迟发出,就是必须加以修订,以应付数量和预算方面的变化。委员会认为,忽略编制详细的工作计划已经影响到甚至是优先方案的全面执行,如在安哥拉和莫桑比克的作物生产计划等。

56. 在乌普托办事分处,没有编制工作计划。管理部门解释说,由于人力不足,无法为1993和1994方案年编制工作计划,但是已经根据审计意见为1995年编制工作计划。

57. 吉隆坡办事处之下的各执行机构,从未按照难民署手册的规定,编制工作计划。管理部门证实,工作计划一向不是马来西亚综合行动计划项目执行的一部分。

58. 委员会认为,甚至关于具有变数和意外情况的项目,编制工作计划也是不可或缺的,因为工作计划不仅有助于管理部门以更有系统和经济的方式计划和监测福利方案,而且有助于方案的适当评价。因此,委员会建议难民署应当确保编制工作方案,内容须完整详细,其中包括项目说明,必要时包括技术性数据,并且按照难民署

手册的规定,包括每种活动和次级活动的项目方面的要求。

延误发出指示信件

59. 委员会在审计难民署总部时注意到,在许多情况下,有欠妥善的项目规划造成发出不完全的指示信件,或在项目开始执行后延误发出指示信件。此外,还经常订正和修正指示信件和预算分配。行政部门在作出澄清时指出,他们正在考虑如何将整个过程以更简单、精练的程序来取代。委员会欢迎行政部门在这方面所采取的主动措施,亦重申其早些时候的建议,难民署总部需要更精密的方案规划,以避免这些缺点。

延误签署协议

60. 委员会在其关于1993年12月31日终了的年度报告中认为,延误同执行伙伴签署协议已成通病。此后,这种情况一直没有改善。由于协议/补充协议成为规定执行机构责任的法律文书,难民署延误执行这类协议影响到可以对各机构进行控制的程度,并且会对相互之间的责任造成不确定的情况。

61. 在莫桑比克办事处,在自项目开始相当一段时间之后,在有些情况下甚至在完成次级项目之后才同执行伙伴签署了一大批项目和补充协议。在某一种情况下,延误同执行伙伴签署补充协议已经使方案必须在1993年和1994年紧缩38%;在另一种情况下,执行机构错误地向70个住在难民营以外的难民家庭支付不能允许的家庭生活津贴,虽然根据1994年3月签署的补充协议,仅支付较少的每月津贴。

62. 在吉隆坡和马尼拉办事处,也发生延误同执行伙伴签署协议的情况。

63. 委员会认为,通过适当的规划和控制,行政部门应有可能确保早在项目开始执行之前即同执行伙伴签署协议。因此,委员会建议方案规划应予加强,以确保在项目开始执行之前得以签署协议/补充协议。

同执行伙伴的协议

64. 同执行机构签署的协议必须在每一项目开始执行之前明确规定其义务和责任。同在同一领域和地区活动的不同机构签署重叠的协议将造成工作的重复和额外的支出。

65. 马尼拉办事处已经确定当地行政部门设立的一个机构为管理两个印支难民营的主要执行伙伴。不过,该办事分处同这些难民营的行政主管分别签署三项次级项目协议,每一名行政主管代表一个不同机构,虽然救济活动由它们共同进行。这一安排造成工作重复,其中每一营地均开设独立的银行帐户,额外的间接费用,更重要的是,引起监测和控制方面的缺点。

66. 在吉隆坡办事处,一个执行机构对难民署向其工作人员支付的离职偿金提出异议,并要求增付1,220万美元。在柬埔寨的另一个机构也提出相似的索赔额93,000美元。由于这类索赔要求引起更多预期不到的财政负担,往往是不明确的债务,所以委员会建议应同所有执行机构签署明确的法律协议,规定相互的权利与义务。

执行伙伴的选择

67. 为了适当控制方案执行工作和限制间接费用,必须将执行伙伴的数目限制到实际上可控制的范围。不过,委员会注意到在这方面并没有统一的政策。例如在马尼拉的办事处,有多达十个执行机构,其中三个由当地的行政部门设立为特设机构,另一个机构设立来代表军事行政部门,管理四个正在执行的项目。同样地,东京的办事处共有七个机构在1994年仅为服务194名难民执行照顾、维持和咨询等方案。东京的一个这类执行机构仅照顾两名难民。在马尼拉和东京,每一案工作量均很大,其部分原因是执行伙伴繁复多样。

68. 因此,委员会建议难民署应当在确定执行机构方面更具选择性,并将其数目限制在可以处理的范围,以便减少间接费用。

对执行机构的控制

预算估计不准确和预算控制

69. 委员会审查在外地办事处概算的精确度。在所访问的五个外地办事处,在利用预算拨款方面出现很大差异。实际支出显示大大超出和低于所给予的拨款,这种现象反映概算不精确,并且在某种程度上,反映预算控制不当。

70. 委员会注意到难民署进行的许多活动的工作量的不确定性和不可预测性。同时,委员会认为,这些外地办事处没有充分重视在十分可靠的基础上和通过联系现有数据来编制概算。委员会认为,仍然有相当改善的余地,同执行伙伴加强互动

关系。此外,应当根据工作计划和项目表编制预算,同时考虑到对工作量作出更实际的估计。

71. 委员会建议,应当要求外地办事处有效控制执行机构对预算的估计和使用。

未提供审计决算和审计证明书

72. 在四个外地办事处,若干执行机构没有按规定向难民署提供审计决算和审计证明书。波恩办事处具体地从同执行伙伴签署的协议中排除关于提出审计证明书的规定。东京办事处自1979年以来从未从执行伙伴收到过审计证明书,吉隆坡办事处则自1991年以来未收到过审计证明书。马普托的办事处于1993年仅在10个完成的次级项目中收到3个次级项目的审计证明书。

73. 委员会认为,独立的项目审计是对分配给第三方的经费的一项重要控制。因此,委员会经常审查这一事项。同时,委员会建议,难民署应当坚持所有执行机构均应提供由独立的审计当局发出的审计决算和审计证明书。行政部门表示,他们将寻求为核查执行伙伴制定更适当的标准。

帐目经管不当

74. 莫桑比克办事处下的三个执行机构的帐目记录不当,例如分开银行帐户、银行对帐单和分开付税记录帐目,以便报销。而且有一些款额的付给对象不在记录上,或款额超过发票数额。在一个情况下,分项目帐户下扣除的一笔费用是用来修理私人汽车。

75. 罗安达和波恩办事处的执行伙伴的帐目不详细而且办事处也没有文件支持,因此,无法核查他们的开支。

76. 在吉隆坡办事处,一个执行机构将所有的收入,其中包括难民署的汇款和杂项收入,存入无息存款帐户下,并未经难民署的核可提取了1991年至1993年的杂项收入大约462,300美元。另一个机构将难民署的一些资金投资买政府债券和存入定期存款;但是没有把收到的利息记到难民署的帐户下。

77. 东京办事处的一个机构将难民署收到相当于292美元的利息存到自己的帐户下,而没有将这笔金额放到项目帐户下。马尼拉办事处的三个执行机构也一样保留了难民署资金的利息大约相当于128,500美元。此外,马尼拉办事分处的执行机构

还违反既定程序,经管几个银行帐户,并利用这些帐户同其他资金来源进行业务往来。这种做法使人很难核查难民署的帐目。

78. 总的来说,委员会核查了难民署几个执行伙伴经管的帐户以后,认为经管的帐户记录、做帐方面以及经管现金和银行帐户方面都有处理不当的情况。办事分处没有适当地控制执行伙伴。

79. 委员会建议,难民署应当要求执行伙伴为难民署的资金设立专帐。难民署总部应当就此制定一个适当的监督程序。

执行机构的汇报工作

80. 难民署的行政当局依靠执行伙伴及时提出报告,以审查和监督向受益者提供援助的进度。项目协定和分协定就此规定定期或经常提出项目监督报告和分项目监督报告。如果不提出报告或很晚才提出报告或提出不完整的报告,都会使行政当局无法有效和有意义地审查项目执行情况。

81. 在1992至1994年期间,莫桑比克遣返方案下的分项目执行机构推迟了5个月到18个月才提出分项目监督报告。罗安达办事处由于没有很好地控制执行伙伴,使得一笔10万美元的承付款额和40万美元的批准款额的方案必须事后升级,因为开支数额超过了70万美元。

82. 在马尼拉办事处的难民署外地人员没有核对每日调查报告或执行机构提供的物资分发报告。此外,专门从事难民人口工作的各个工作小组对受益人数的估计也有差别。按照抽查结果,难民营实际收到和分发的食物要比执行机构提出的数量少12%-30%,也就是说支付过多。

83. 行政当局同意,食品开支也许报得过多。行政当局还通知委员会说,在彻底审查了食品收支和分发情况以后,加强了难民署的外地监督工作。此外,根据审查结果,行政当局减少了分配给执行机构的食物预算。

84. 委员会欢迎行政当局就其建议所采取的行动。与此同时,委员会指出,上述各点突出了有必要让所有外地办事处定期收到执行机构的报告,并加以审查和跟踪,以便更好地控制和监督方案的执行情况。因此,委员会建议难民署遵守这方面的要求。

执行伙伴的间接费

85. 审计委员会1993年12月31日终了年度报告指出,有必要对管制执行伙伴的间接费开支制定标准。行政当局为此建议修改难民署手册,以及按照行动伙伴进程之后分发给他们的份手册来管制执行伙伴的间接费。

86. 委员会注意到,费用之间的差别仍然很大。在马尼拉办事处,委员会注意到执行伙伴为每一工作量提供的福利费平均高达2,231美元,要比该地区其他国家,例如香港(960美元)、马来西亚(322美元)和印度尼西亚(196美元)高。委员会注意到该办事分处的间接费和支助费高的原因是,执行伙伴为项目招聘的工作人员的工资结构要比政府内同样工作对象的工资结构高,尽管执行机构也属于政府部门。此外,直接招聘这一类工作人员,而不是从国家当局借调他们的服务,也需要付一笔很高的离职偿金,要比法定离职偿金(占每服务年度的半个月工资)高出3倍以上。

87. 行政当局虽然同意难民署在菲律宾的方案人均费比该地区其他办事处的费用高,但表示,1993至1994年之间的间接费高是因为关闭Batan难民营所造成的,这是避免不了的。委员会认为,如果规划和行政管制妥当,是可以避免额外经费的。行政当局承认办事分处对执行伙伴的管理不够严,而如果更早采取纠正措施,是可以产生更积极的结果的。

88. 委员会注意到吉隆坡办事处也有同样的趋势。尽管1992年以来Sungie Basi难民营的工作量大大减少,但是间接费用开支并没有相应地减少。此外,由于间接费没有管制标准,在同一个国家内的各个项目之间按工作量分配的工作人员费也有很大的差别。行政当局告诉委员会说,它在审查工作人员费用,将按照方案的大小和工作量减少。

89. 在东京办事处,每一个执行机构的每一工作量的开支大不相同。例如,一个机构在1994年的每一工作量开支要比另一个机构的开支多4倍。此外,这些年来,尽管工作量有所减少,但是每一工作量的开支并没有相应地减少。

90. 委员会认为,除了已经采取的行动以外,难民署应当制定适当的标准,在不能够避免间接费用开支的情况下,管制执行伙伴的间接费,并定期监测。

采 购

91. 委员会审查了难民署总部和外地办事处的采购制度的总效率和节省情况。

年度采购计划

92. 委员会1993年12月31日终了年度报告指出,有必要加强及时编写和提出年度采购计划的机制。尽管行政当局同意年度采购计划有好处,但是他们不需要外地办事处提出年度采购计划,因为这类报告对难民署的价值有限。委员会指出,尽管需要紧急采购,但是大部分的费用是关于一般用品。因此,详细的年度采购计划能够使得采购办法更加经济实惠和富于竞争性。

93. 委员会很高兴地注意到,行政当局改变了它的看法,并且就四个主要商品提出年度采购计划。

94. 委员会会继续审查为重要用品制定内部年度采购计划的效率。委员会建议,难民署拟订年度采购计划时应当尽量照顾到许多一般用品。委员会还建议所有的用户办事处也参加,因为大部分采购用品是为他们做的。

市场调查

95. 为了合理地使用费用,以及避免不切实际的预算估计,应当收集分析和传播可靠的供应来源和价格趋势的信息。委员会认为,目前分发根据各组织所付价格开列的价格单的做法并不符合这项需要。行政当局同意委员会说明购买每一货品所需间隔时间的好处,以协助订货人改进采购计划。

96. 行政当局同意按照委员会所提的方向采取必要行动。委员会会继续审查今后的发展。

框架协议

97. 难民署同一些供应厂家就紧急采购毛毯和厨房用品达成框架协议。按照协议,供应厂家必须维持一定数量的存货,在一年期限内按照预定好的价格随时供应。但是,在报价时,难民署并没有表示它可能采购的数量,因为有的数量远超过最起码的存货量。例如在一个情况下,原定应有的存货是10万套,而在9个月内的实际采购数达549,140套,价值为7,139,584美元。在另一个情况下,原定毛毯存货是10万条,而在9个月内购买了2,140,000条毯,价值为8,430,934美元。

98. 委员会指出,根据采购计划大约列出采购数量很可能产生更有竞争性的价

格。委员会告诉行政当局，应当同法律顾问磋商，在报价单上就此提出适当的规定。

99. 有许多例子是难民署没有明智地使用框架协议。就一个例子来说，尽管有框架协议，仍然要就72,000条毛毯提出新的报价。此外，似乎还需要对经常采购情况列出更多的框架协议。例如，难民署对6个厂家提出60次采购塑料油帆布的订单，价值为9,000,000美元和15次采购价值为5,343,000美元的帐篷订单。

100. 难民署通知委员会说，扩大框架协议的提议完全符合它的工作计划。它还通知委员会说，它曾经常使用采购框架协议，例如购买电脑工作站和发电机。行政当局还建议，在得到法律顾问的意见以后，将估计数量列入报价。委员会欢迎难民署就扩大框架协议采取的行动，并建议通过详细市场调查改进这个制度。

招标宣传

101. 由于框架协议需要尽可能吸引很多的竞争性价格，因此，最好按照财务规定，通过广告广为宣传。委员会指出，广告能够帮助达成这类协议，让各个地理区域的许多供应厂家参加，并有利于获得有竞争性的价格。

102. 行政当局认为，难民署为采购项目登广告不符合该组织的需要。即需要从可靠供应厂家得到报价，并很快地供应所需起码数量。行政当局还认为，如果能考察采购来源，并同各国贸易机构合作，也许可以更好地控制采购过程，扩大供应厂家范围。行政当局同意采购权力下放的原则，但对于何时执行表示质疑。

103. 委员会重申其对需要扩大宣传招标的意见。委员会还建议，难民署总部一旦核可框架协议，外地办事处就应当有权力在预算和数量限制范围内，按照框架协议开始采购。

卖方成绩评价

104. 尽管电脑化的采购系统设置了卖方成绩评价办法，但是一直没有采用，因为很难建立必要的标准。尽管没有卖方评价，难民署不断地要求一些供应厂家报价和发出采购单，而其他一些厂家一直没有被邀报价。在一个情况下，一个供应厂家被列为第五个最低招标商，而且采购档案的评价也不好，但是，这个供应厂家却还是因为它的成绩记录和提供的数量而被选中。

105. 行政当局解释说，虽然没有正式评价供应厂商，但是工作人员很熟悉各供应厂家的成绩。行政当局还表示，它正在审查和更新买方数据库，并且会每六个月重

复这种工作。

106. 委员会认为,卖方成绩评价、给卖方打分数,对一个健全的采购战略极其重要。因此,委员会建议行政当局应当就定期评价卖方及从卖方清单删除不满意的供应厂方制定透明的程序。

收到报告的情况

107. 难民署总部从1994年9月为此发出的1374份采购单中只收到57%的报告。由于无法收到报告,无法向收益者收发确切的资料,而且也无法申报保险和保单。因此,委员会表示需要加快审议这个问题,并监测收到报告的情况。

108. 行政当局同委员会一样地表示关切,并指出已经采取纠正措施,并希望,在供应信息管理系统更完善以后,能够进一步改善这种情况。

外地办事处的采购

支付滞港费

109. 莫桑比克办事处很久才从海港提出进口货,结果必须支付本可以避免的滞港费。在1994年期间,这笔数字达123,021美元。在一个具体的情况下,由于缺乏免税进口文件,有14辆救护车被扣留将近3个月之久,因此必须支付滞港费13,700美元。尽管这几辆车暂时被提出来了,但是不能够登记,进口了六个月之后,也无法使用。

110. 委员会注意到,这是因为莫桑比克的地方当局限制免税进口车辆数,因而使报关行迟迟没有准备报关文件和得不到免税单。委员会建议,行政当局应当同莫桑比克磋商,以免付给滞港费。

一个执行伙伴擅自给予合同

111. 吉隆坡办事分处分析了1994年向Sungie Basi难民营供应熟食合同的情况后表示,两名得标的厂商都有同样的地址,并属于同一人。其中一名得标商前几年就是供应熟食的厂商,并愿意在1994年继续以每包1个林吉特供应,而前一年是0.92马币。得标商以每包1.18林吉特获得合同,即比前一年增加了28%。因此,必须比前

一名合同商多给166,142美元。在同一个营地,未经招标采购了例如大米、医药等相当于552,756美元。

112. 委员会建议,应当指示执行机构遵守有竞争性的招标程序。

财产管理

113. 难民署的资产盘存总额估计为3亿美元,为大量分散在128个国家的物品。难民署总部并没有收到截至1994年12月31日为止的若干外地办事处的非消耗性财产现况报告。在许多情况下,没有收到或迟迟才收到外地办事处应交的实地核查报告。此外,存货帐也有出入,包括车辆的存货帐在内,而且没有采取充分的后续行动以查明遗失物品。

114. 审计委员会发现一宗事例,总部记录载列99项物品中,价值454,846美元,但外地办事处只确认36项物品,价值36,409美元。在埃塞俄比亚的外地办事处有132项物品,其价值财产帐中记作其中包括1992年购买的空调机和家具。

115. 审计委员会审计的外地办事处的财产管理弊病不少。例如,在吉隆坡办事处,一名执行伙伴自1989年起即没有提交任何财产目录,除了在1994年9月送交了一份临时目录以外。许多物品,包括四辆车、电子物品和办公室设备搁置不用,而且未经总部财产调查委员会核可,擅自变卖十辆汽车并把一辆车子捐给一名执行伙伴。

116. 莫桑比克办事处并没有按照手册规定保持财产记录,每年也没有实际核查总部公布的财产清单。此外,两名执行伙伴直接利用难民署经费购买了194,101美元的非消耗性财产,但并没有向莫桑比克办事处提交任何报告。

117. 罗安达办事处药品存货帐有出入,难民署的损失报告所提出的细节同一名执行伙伴提交的损失报告大不相同。此外,没有任何证据证明实地核查了总部发交的电子计算机化清单所开列的财产。马尼拉办事处下的一个执行机构所保存的存货记录也存在着类似的出入。

118. 委员会认为难民署的财产管理制度软弱无力而且没有效率。行政当局同意现行的资产管理和控制安排有若干短处,并向委员会保证,将有效执行新的资产管理软件以矫正这些弊端。

119. 委员会欢迎这些保证,但认为应让外勤人员和执行伙伴认识到必须井井有条地保持财产存货记录和定期进行实地核查。委员会也注意到新的财产管理制度将于1995年年底启用,但现行制度所作的更新截至1994年9月为止,此后即停止使用,

结果在这一段时间内实际上没有任何盘存控制。委员会建议应采取措施填补空白，并确保在这一段时期内适当追查财产，以便新的制度在开始采用时在这方面比较完备。

车辆管理

120. 马尼拉办事处及其执行伙伴维持的车队有110辆车(包括若干不能再修的汽车)以应付1,800名难民的需要。委员会认为这个数目偏高不合常规。尽管难民署据报只核可执行机构使用28辆车,但实际部署数目却大得多。其中一些车辆是通过其他政府的双边安排捐助的。委员会认为难民署应定期审查实际所需车辆数目,并限制从其存货分配车辆的数目。行政当局向委员会作出保证,正在编制一个完整的车辆盘存。

121. 马尼拉办事处没有保持适当的车辆盘存,没有保存关于车辆数目和车程记录与实际不符的资料,也没有向运输当局登记一些车辆。

122. 此外,在同一个办事处下的一个执行机构使用了难民署的经费去购买彩票,赢了一辆汽车,但没有登记在财产清单内。行政当局认识到这种不当行为,已将汽车扣押,以防止可能的滥用和变卖。

123. 在罗安达办事处,财产清单并不完整,而且没有列入该地若干可用的车辆。委员会也注意到据报因拆用配件而从财产清单上注销的车辆仍然是实际库存的一部分。此外,每月的车辆控制清单没有写好,关于汽油消费和关于维修费的材料也没有保持和进行定期审查。管理当局确定已经采取了补救步骤。

124. 委员会建议行政当局应对所有执行伙伴使用车辆进行有效的控制。难民署也应确保执行伙伴增补关于车辆的盘存数据和适当保持车程记录清单和每月控制清单,以便定期审查关于燃料和维修开支。

人力资源管理

培 训

125. 按照委员会上一年提出的建议,行政当局建议难民署执行一个职业管理系统项目以修订其人力资源管理的许多方面,加强和扩大培训事务。行政当局也同意委员会的建议,认为必须加强工作人员培养科并应评价和增补其方案。

126. 但是,委员会注意到在1994年培训活动下降了。1993年规划了497年培训方案,1994年只规划了210个课程。其中实际执行了167个课程,实际上只占预计参加人数的69%。

127. 在吉隆坡办事处举行的培训方案涉及组织行为和一般管理等问题。除此之外,委员会建议方案也应包括与分配给工作人员的实际任务有更密切关系的财务条例、预算编制和方案管理等专题。

128. 行政当局通知委员会由于管理问题,无法执行设想的培训量。行政当局还指出关于培训活动的管理资料有缺点,并确定他们正在计划通过发展一个电子计算机化信息系统以解决这个问题。

129. 委员会欢迎为改善培训素质而采取的措施,并建议行政当局应在本年间增加方案数目和参与人数,并应扩大课程内容,以包括与各级工作人员职务派任有密切关系的专题。此外,委员会建议应指定更多的培训位置用来培训主要的执行伙伴的人员以加强他们对难民署财务程序和关于方案管理规则的了解。

顾问服务

130. 难民署总部在1994年期间与49个顾问签订了62份合同,总值318,304美元。根据抽样分析,行政当局估计各司司长要求核可任命或延长顾问合同的请求中有46%是在事后才收到的,必须追溯使之合法化。

131. 随意抽查1994年整个难民署所作的363宗顾问任命的10%,显示出下列不合规定的情况:

- (a) 九名顾问追溯任命和或追溯重新任命;
- (b) 有两宗事例,顾问被任命为秘书和图书管理员职位的日常工作;
- (c) 在其他两宗类似的事例中,有关的任命是一名高级秘书和一名名誉通讯员,合同任务期限并没有记录在案;
- (d) 在合同届满时向四名顾问支付了薪酬,但没有取得任何关于他们的工作表现是否令人满意的报告;
- (e) 任命了一名顾问,合同超出了项目本身的期限;
- (f) 在若干案例中,顾问合同18个月至48个月,没有任命间断。在一些案例中,并没有提出任何明确的理由延长顾问服务。

132. 委员会审查外地办事处的顾问任命,揭露了下列事实:

- (a) 在吉隆坡办事处,连续聘用了十名法律顾问超过11个月,没有按规定间

断,而且自动给予延长。其中六名顾问连续工作了20至23个月。此外,尽管这些任命是按照每名顾问每天处理五宗案件或每周处理十宗在申诉阶段的案件而作出的,但没有任何按标准评价工作的制度。

- (b) 马尼拉办事处任命的三名法律顾问连续工作了两年或三年,但没有任何评价其产出的制度。
- (c) 在莫桑比克办事处,办事处所保持的记录并没有说明任命顾问的理由和需要,但只载列了根据顾问本人的申请而提出的某些职务说明。此外,虽然给他们延长了合同,但记录上并没有考绩报告。还有,一名因不诚实而被迫离职的前工作人员后来被任命为短期顾问。
- (d) 在波恩办事处,两名短期合同顾问根据难民署条例由于不具有有效的居留/工作许可而未获任命。

133. 委员会建议除了在例外情况下,未经适当的高级别核可,不应追溯任命和延长任命顾问。委员会建议行政当局应向各司司长和外地办事处发出关于这方面的指示,并应监测他们执行程序的情况。此外,应在每一个合同期限结束时按照规定的产出评价顾问的业务表现,任何延长服务或重新任命都应完全根据这种考绩评价。

旅费报销

134. 委员会在难民署总部临时审计中指出1,300多宗旅费报销尚待解决已逾一个多月,其中一些是1993年完成的旅程。委员会也指出有一些工作人员事隔19至21个月以后才提交旅费调整报销。还有一些情况是,同一名工作人员有一次以上的预支款尚待处理。行政当局向委员会保证,一次关于总部和区域外旅行的全面审查即将完成,正在建立权力下放的新程序。

135. 委员会嗣后的审查显示出仍有缺陷。例如,试查报销显示出有一些旅行核准书在启程后超过15日才发出。出差人员延迟提交报销和解决预支的问题继续存在。委员会注意到总部有401宗、外地办事处有873宗案例反映出超过一个月才提出旅费报销的情况。

136. 委员会同意行政当局的想法,认为延迟发出批准和处理旅费报销反映出制度没有效率,建议更加严格地执行现行规则。委员会还建议,除非工作人员/顾问已提交以前的预支报销,否则通常不应给予第二次旅费预支。

创收活动

137. 作为提高群众认识的宣传运动的一部分,通过设于总部和一百多个不同的外地办事处的新闻店销售纪念品和其他物品。委员会注意到没有定价准则,也没有关于销不出和滞销物品的数据。此外,也没有规定定期进行实地核查,也没有定期收到外地办事处应交的每月报告。

138. 行政当局通知委员会说,已经矫正了许多弊端,并将利用新的的电子计算机化记录设施和销售点设备进一步发展定价和存货控制及报告安排。行政当局也同意报告和从外地收回欠款仍然是一个继续存在的问题。

139. 委员会认为难民署必须解决没有任何关于采购、定价和实际核查的适当制度和准则,而且没有收帐和合并帐目以确保适当的会计和报告制度的问题。因此,委员会建议行政当局应立即审查程序,在具体规定的时间内编制合并帐目和盈亏帐目/资产负债表。他们还应迅速制订准则以管制活动的各个方面,确保这些活动由组织内所有新闻店执行。

内部审计

140. 委员会注意到在总部办事处临时审计期间,行政当局并没有对内部审计的意见和建议立即作复。例如,审计和管理顾问司在1993年发出了49份审计书,1994年发出了43份审计书。但是,截至1994年11月,行政当局并没有答复1993年发出的19项审计书和1994年发出的37份审计书。委员会估计行政当局对内部审计报告逾期未覆的情况为:1993年逾期10至19个月,1994年逾期达8个月。委员会还注意到审计和管理顾问司曾建议在八宗案例中收回1,828,110美元,至今尚未收到确认。

141. 委员会很高兴地注意到行政当局自此以后重新恢复审计事务委员会的活动并建议到1995年中把整个答复时间减到3个月。但是,行政当局通知委员会说,除了通过正常的会计进程以外,没有任何正式的机制以查明、贯彻执行和报告关于因审计调查结果而应收回的款项。

142. 委员会建议难民署采取协调一致的后续行动以便能够更加及时地对审计书作复。此外,应制订适当的报告制度以确保实际收回在审计中确定可能收回的款项。

欺诈与欺诈疑案

143. 委员会获悉,这年在塞浦路斯的办事处发生了一宗欺诈案件。欺诈案据报是一名工作人员在三次不同的情况下犯下的,共涉及1,650美元。欺诈案一经查出,该名工作人员立即被解雇离职。

致 谢

144. 审计委员会要对高级专员及其下属官员和工作人员向审计员所提供的合作和协助表示感谢。

印度

主计长

科丹达·加纳帕西·索米亚

大不列颠及北爱尔兰联合王国

主计长

约翰·伯恩

加纳

总审计长

奥塞·图图·普伦佩

1995年6月28日

附 件

为执行审计委员会在其1993年12月31日 终了期间报告中建议所采取行动的后续工作^a

一、建 议9(a)

1. 除了为难民的登记提供准则和较好的手段外，应协同东道国政府和主要的执行伙伴创造有利于组织登记的条件，确保向真正的难民提供利益，从而避免资源的浪费和流失。

A. 行政当局采取的措施

2. 向一些外地业务提供了电脑化登记系统，并在总部制订了一份登记专家名册。在内罗毕举行了一次区域培训班。

3. 采取的其他行动包括发表难民署登记准则、在内罗毕设立一个区域登记干事员额以及在肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国执行一项新的登记办法。

B. 委员会的评论

4. 委员会注意到取得了若干进展。难民署1994年5月发表的题为“登记-外地工作人员实用指南”的登记准则是一份全面的文件。然而，必须通过不断的后续工作和监测保证外地办事处遵行，因为如在外地办事处的审计期间证明，难民人口评估制度仍有缺陷。

二、建 议9(b)

5. 应采取步骤合理限制直接和间接人事费以及关于难民署方案的行政开支。尤应制订一套准则管理执行伙伴的间接费用。

^a 《大会正式记录，第四十九届会议，补编第5E号》(A/49/Add.5)，第一编，第9段。

A. 行政当局采取的措施

6. 已完成了员额的职能分类。作为方案审查的一个组成部分审查了员额编制和相应的支助费用。1994年9月修订了《难民署手册》第4章。包括相同原则的一份《手册》的草稿已分发给执行伙伴提意见。

B. 委员会的评论

7. 本年期间的外地办事处审计发现，执行伙伴的间接费用仍然过高。

三、建 议9(c)

8. 应更加重视向执行机构提供必要的培训、难民署各外地办事处对项目进行有效的物质和财政监测视察和评价，以克服项目执行方面的缺点。

A. 行政当局采取的措施

9. 1994年7月向各外地办事处发出指示，要求它们为非难民署的工作人员的保护、方案管理和某些其他类型的培训编列预算。已依照新的《方案管理纲要》修订和执行难民署的方案管理培训课程。

B. 委员会的评论

10. 培训活动没有按计划展开，成绩甚至不如前年。本报告已对此作出评论。

四、建 议9(d)

11. 为了确保及时签署项目协议和顺利执行项目，执行伙伴应更多地参与项目拟订。

A. 行政当局采取的措施

12. 促请外地办事处进行有执行伙伴参与的年度战略规划工作，为分阶段的执行拟订战略和制订国家行动计划的目标参数和优先事项。

B. 委员会的评论

13. 在收到指示函和签订协定方面的拖延继续存在。

五、建 议9(e)

14. 应当根据对员额和非消耗性项目的购买进行控制的必要，审查香港的外地办事处与一名执行伙伴作出的人事和设备支助这项不寻常安排是否适当，并采取一项更有效和公开的其他安排。这项审查也应包括其他地方的这些安排。

A. 行政当局采取的措施

15. 这些安排所根据的理由是避免国际工作人员开支偏高。目前正在有计划地审查该问题，将在1994年进行重大的削减，并在1995年底之前逐步取消这种安排。

B. 委员会的评论

16. 行政当局尚未提供1995年进行裁员的详细情况。

六、建 议9(f)

17. 应在难民署行动的各区域提供重要的手册和指南的适当语文文本。

A. 行政当局采取的措施

18. 已依照建议采取了矫正行动。

B. 委员会的评论

19. 没有充分的证据证明已采取行动。将继续调查此事。

七、建 议9(g)

20. 将来难民署正常工作的人员的雇用应以核准的员额水平为限，并应实行有效的员额控制。应尽速拟订拟议的全面征聘计划。

A. 行政当局采取的措施

21. 根据紧急情况的准备工作和反应概念，在建立经常员额之前，应立即部署应急小组应付早期的紧急需要。已制订了征聘准则改善难民署工作人员的地域和两性的平衡。较大的外地办事处经授权获得更多的权力，以建立一般事务工作人员的当地任命委员会。

B. 委员会的评论

22. 尽管采取了上述措施，本次审计期间也注意到雇用顾问进行经常工作的情况。

八、建 议9(h)

23. 应加强难民署总部的培训科的素质，以根据不断变化的需要有效地规划、实行和评价培训方案，并应为方案提供充分的资源。

A. 行政当局采取的措施

24. 以一个改进和扩大的培训服务处作为一个基本的成分进行了一项事业管理系统项目。

B. 委员会的评论

25. 1994年期间成绩下降。

九、建 议9(i)

26. 应尽早采取措施以便能够及时和有成本效益地采购货物和劳务，包括制订年度购买计划、尽可能分散采购、至少在短期内统一价格。在购买订单方面更多地使用迟交货惩罚条款和有效地监测执行伙伴进行的采购。

A. 行政当局采取的措施

27. 已决定根据历史数据和对未来需要的了解，为最重要的商品制订购买计划。扩大了纲要协定的范围，以包括更多的项目。已为电讯设备的标准化请求报价。

B. 委员会的评论

28. 委员会审查了在难民署总部的执行进展情况，并在本报告中列入进一步的评论。委员会认为，需要进一步改进购买计划和纲要协定的商定方法。将根据本报告列入的建议进一步审查这种情况。

十、建 议9(j)

29. 保险安排拟议的审查除其他事项外，还应包括关于佣金利益分享的条件、过境货物的保险提出申报的制度以及进一步减少应付保险费的可能性。

A. 行政当局采取的措施

30. 保险费从0.45%减至0.225%。为了减少文书工作，将对每月的货运的总值缴付保险费。又简化了索赔程序。

B. 委员会的评论

31. 将不断审查订正安排的影响。

十一、建 议9(k)

32. 应当迅速采取措施保证投资和现金资源获得最佳的收益，包括加强财务科的素质。

A. 行政当局采取的措施

33. 提高了银行的最高投资数额，以保证取得较多的收益。进一步减少现金的余额和无利息的银行帐户。已设立了一个高级财务干事员额。

B. 委员会的评论

34. 委员会欢迎已采取的措施。另请参阅委员会在本审计报告第41段中的建议。

十二、建 议9(l)

35. 除了审查资金的债务程序和项目开支过程外，应改进项目预算编制方法和程序，使预算能够成为控制开支的更有效手段。

A. 行政当局采取的措施

36. 已完成了债务和项目开支过程的审查。1996年将对现有的会计过程和预算编制方法作出一些基本的改变。

B. 委员会的评论

37. 委员会的审查表明情况仍然不满意，需要尽早采取纠正行动。

审计意见

我们按照联合国、各专门机构和国际原子能机构外聘审计团所采用的共同审计标准，审核了附在后面列有适当标题的1994年12月31日终了的财政年度联合国难民事务高级专员经管的自愿基金的财务报表1至4、有关附表1至10、附录1以及辅助性注释。我们的审核工作包括对会计程序进行一般性的审查，以及斟酌情况需要，对会议记录和其他辅助证据进行抽查。

根据审核的结果，我们认为各项财务报表都适当地反映了难民署在1994年12月31日终了的财务状况及该财政年度终了的作业结果；财务报表是按照过去财务年度所通用的固定的会计政策编写的。财务事项也是按照《财务条例》和法律根据编写的。

按照惯例，根据《财务条例》，我们就审计联合国难民事务高级专员办事处经管的自愿基金的财务报告印发了一份详尽的报告。

印度审计长
科丹达·加纳帕西·索米亚

大不列颠及北爱尔兰联合王国审计长
约翰·伯恩

加纳总审计长
奥塞·图图·普伦佩

XX XX XX XX XX