



大会

Distr.  
GENERAL

A/AC.96/869  
14 August 1996  
CHINESE  
Original: ENGLISH

高级专员方案  
执行委员会  
第四十七届会议

**审计委员会就联合国难民事务高级专员经营的自愿基金  
1995年12月31日终了年度财务报表提交大会的报告 \***

---

\* 附件载有为执行审计委员会1994年建议而采取的后续行动以及审计委员会对这些工作的意见。

## 目 录

	段 次
导 言.....	1 - 7
关于对以前各项审计建议所采取的后续行动.....	8 - 9
建议摘要.....	10
调查结果摘要.....	11 - 28
第一部分：财务报表	
联合国系统会计标准.....	29 - 32
会计政策.....	33
关于执行伙伴支出的审计证书.....	34 - 36
周转情况.....	37 - 39
投 资.....	40 - 41
欠收的认捐款项.....	42 - 43
联合国其他机构的应付款项.....	44
注销现金、应收帐款和财产的损失.....	45 - 47
惠给金.....	48
第二部分：管理问题	
按方案编制预算.....	49 - 54
预算投入的估计.....	55 - 57
通货膨胀.....	58 - 59
汇 率.....	60 - 61
出缺率.....	62 - 63
一般人事费.....	64 - 65
方案管理.....	66
项目拟订	
对资金供应情况的估计.....	67 - 68
案例估计.....	69 - 71
需求分析.....	72 - 74
受益者的选择.....	75 - 77
工作计划.....	78 - 81
项目说明.....	82 - 84
项目的执行	
延误签署次级协议.....	85 - 89
延误向受益者提供援助.....	90 - 91
项目执行中的不足之处.....	92 - 94

## 目 录(续)

	段 次
项目监测	
总部进行的项目监测 .....	95 - 96
延误提交次级项目监测报告 .....	97 - 98
评 价	
对项目评价不足 .....	99 - 100
采 购	
收货报告 .....	101 - 105
外地办事处的后续工作 .....	106 - 108
无计划采购 .....	109 - 112
执行伙伴的采购 .....	113 - 117
采购杂酚皂液 .....	118 - 121
人力资源管理	
训 练 .....	122
执行机构人员的训练 .....	123 - 126
综合资料管理系统(管理系统)的执行 .....	127 - 131
舞弊和舞弊嫌疑案 .....	132
武装抢劫 .....	133
接受非法酬谢 .....	134
致 谢 .....	135
	页 次
附 件	
为执行审计委员会建议所采取行动的后续工作 .....	34 - 42
审计意见 .....	43

## 导 言

1. 审计委员会按照难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)章程第 22 段的规定,审查了 1995 年 1 月 1 日至 1995 年 12 月 31 日期间高级专员经管的自愿基金的财务报表。此项审查是依照《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,以适当促请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委员会认为为了对财务报表表示意见必须审查的其他文件。

3. 审计工作是在日内瓦难民专员总部及以下办事处进行的:阿塞拜疆、波斯尼亚-黑塞哥维那、克罗地亚、厄立特尼亚、埃塞俄比亚、伊朗、前南斯拉夫的马其顿共和国、俄罗斯联邦、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国、

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》第 12.5 条进行审查,其中涉及方案预算编制、预算管制以及方案规划、执行和监测的效率。审计委员会还审查了难民专员办事处总部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,通过提出审计意见和载列调查结果和建议的管理信函,向行政部门汇报具体审计结果。

6. 下面第 10 至 28 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 29 至 134 段。

7. 本报告包含审计委员会认为应提请大会注意的事项。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专员办事处。行政部门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。

### 对以前各项审计建议所采取的行动的后续工作

8. 按照大会 1995 年 12 月 23 日第 50/204 号决议的要求, 审计委员会审查了难民专员办事处为执行委员会 1994 年的报告中所提出的建议而采取的措施。审计委员会欢迎难民专员办事处对委员会的建议作出积极响应。所采取的行动的详细情况以及审计委员会的评论摘要载列于本报告附件。

9. 委员会建议难民专员办事处采取进一步步骤, 执行下列尚未得到执行的委员会的建议:

- (a) 没有收到为执行伙伴提供资金的审计证书(见第 34 至 36 段);
- (b) 推迟同执行伙伴签订次级协定(见第 85-89 段);
- (c) 外地办事处推迟提交项目监测报告, 执行伙伴推迟提交次级项目监测报告(见第 95-98 段);
- (d) 没有收到购货订单的接收报告(见第 101-105 段)。

### 建议摘要

10. 委员会建议采取下列按优先次序提出的行动:

#### 审计证书

(a) 各执行伙伴与难民专员办事处资金有关的帐户应定期由独立审计当局审计。此外, 行政部门应获得执行伙伴所提出的审计证书, 以核查它们的支出是否妥当无误(见第 34 和 35 段)。

#### 按方案编制预算和预算控制

(b) 每年都应分析初步预算和订正预算与方案各部分实际支出之间出现差异的原因, 并将调查结果提交执行委员会(见第 54 段);

(c) 应同各外地办事处一起提出更加可靠的预算估计数据。为此，应定期更新关于工作量(受益者人数)的数据库和其他所需资料(见第 57 段);

(d) 编制外地办事处主要支出中心的预算时，应考虑到通货膨胀指数和汇率变动。计算出缺率的方法也需要修订(见第 59、61 和 62 段);

(e) 应修订财务管理资料系统，分别开列一般事务和专业工作人员的一般人事费百分比(见第 65 段);

### 方案管理

(f) 应审查供资不均匀对项目编制和执行的影响。应以更加可靠的方式评价方案规划的投入(见第 68 和 71 段);

(g) 在获得充分的数据和资料之后，应订立适当准则，以选择项目受益者。应记录受益者选择过程，以便随后评价其成果(见第 77 段);

(h) 应审查向各外地办事处发出的关于有选择的拟订工作计划的指示。行政部门也应审查《难民专员办事处手册》所载的工作计划格式，使之对方案具有更大的针对性，并成为有效的管理工具(见第 80 和 81 段);

(i) 在次级项目协定中应列入确切、明白规定的工作指标(见第 84 段);

(j) 应根据预先确定的时间表规划并执行方案，以满足受益者的需要(见第 91 段);

(k) 应更加详细地评价各执行伙伴执行主要项目的能力。应调查坦桑尼亚联合共和国一个执行伙伴在执行项目方面的缺陷，以便采取适当的补救措施，包括收回所支付的过多的报酬(见第 94 段);

(l) 难民专员办事处应确保所有方案管理人员按时收到项目监测报告，并以此监测项目。应通知各执行机构定期提交详细的次级项目监测报告(见第 96-98 段);

(m) 各外地办事处应制定适当程序，以评价方案成果和产出。这种评价的结果应该用于方案规划和执行(见第 100 段);

## 采 购

(n) 应要求各外地办事处在特定时期内发出接收报告，全面详细说明难民专员办事处总部为它们订购货物的情况。在所有情况下均应迅速采取后续行动，要求提交尚未提交的报告，收到后立即予以分析，如果运到的物品数量不足或有损坏，即提出保险索赔(见第 105 段)；

(o) 应从所有外地办事处获得年度采购计划，并应进一步加强采购规划，以确保采购规划方面的节约和效率(见 112 段)；

(p) 应指示难民专员办事处各外地办事处审查执行伙伴采用的采购程序，以确保它们遵守竞争投标程序(见 117 段)；

(q) 鉴于一个外地办事处无计划的采购杂酚皂液，结果浪费开支 304 万美元，应审查大宗项目需求评估和申请购置程序(见 121 段)；

## 人力资源管理

(r) 应开设补充培训方案，探讨与难民专员办事处业务需要密切有关的专题。此外，还应采取行动使各赞助机构作出承诺：受过培训的人员将在其受训领域适当工作一段时间(见 126 段)；

## 综合管理资料系统

(s) 难民专员办事处应制订战略以发展和更新符合该组织的整体目标的资料系统。这项战略应包括采取所需的步骤，按用户要求修订综合管理资料系统，以满足难民专员办事处的具体需要和执行的优先需要(见第 131 段)；

## 财务报表

(t) 在财务报表中应清楚明确地载列会计政策和决算说明，并使各个具体报表可相互参照(见第 33 段)。

## 调查结果摘要

### 联合国系统会计标准

11. 1995年12月31日终了年度财务报表大体符合联合国系统会计标准，但非消耗物性财产、创收活动和服务终了责任公布的处理不在此列(见第29段)。

### 周转情况

12. 截至1995年12月31日，难民专员办事处的周转情况是令人满意的。部分原因是大笔注消了前几年未清偿债务，这意味着过去几年中可能预算过高(见第37和39段)。

### 按方案编制预算和预算控制

13. 在1993年至1995年期间，难民专员办事处的实际支出与概算有很大差异。就若干外地办事处而言，概算与实际支出之间的差异超过25%，这意味着对方案投入的估计不现实。此外，拨款的利用也十分不足(见第50-52段)；

14. 提交执行委员会的预算文件没有载列关于方案各部分预算差异的详细的数量分析(见第53段)。

15. 难民专员办事处采用的预算编制程序没有规定参考通货膨胀和汇率重新计算外地办事处预算的费用。计算出缺率的方法也不准确(见第58-62段)。

### 方案规划

16. 在若干情况下，由于对供资情况、工作量和难民需要估计不准确，使方案规划受到影响(见第67、70和74段)。

17. 在确定执行的项目之前，没有进行详细的筹备工作。同样，对选择受益者的基准没有进行充分记录(见第75和76段)。



18. 若干外地办事处没有就其执行的方案和项目拟订工作计划。此外，在同执行伙伴签订的次级协定中有时没有载列项目说明(见第 79、80、82 和 83 段)。

19. 外地办事处在同执行伙伴签订次级协定方面不断出现延误(见第 86 至 88 段)。

20. 在一些情况下，在向受益者提供援助方面出现延误，这说明方案规划和执行方面的不足(见第 90 段)。

21. 一个执行伙伴在坦桑尼亚联合共和国执行项目方面有若干缺陷，结果造成执行方案效率低，并给难民专员办事处带来重大财政损失(见第 93 段)。

22. 在提交次级项目监测报告方面不断出现延误，项目评价工作也不完善(第 97 和 99 段)。

## 采 购

23. 外地办事处的许多接收报告没有按时提交，延误时间从不到六个月到四年多不等。在一些情况下，接收报告不完备。由于没有收到完备的接收报告，就无法保证货物已完好地运抵目的地(见第 102 至 104 段)。

24. 在 117 个外地办事处中，只有 52 个办事处提交了 1995 年年度采购计划。一个外地办事处由于无计划地采购，已囤积了 1992 年采购的常用物品而无法分配出去(见 109 和 110 段)。

25. 在一些情况下，没有证据表明外地办事处已按次级协定的规定核实执行伙伴遵守采购程序的情况(见第 113 至 116 段)。

26. 由于东道国追溯既往地拒绝允许进口，难民专员办事处在采购、重新调运和变卖消毒剂杂酚皂液方面遭受了约 304 万美元的财政损失(见第 118 至 120 段)。

## 人力资源管理

27. 所执行的培训方案大大增加，受过培训的政府和非政府组织人员也大大增加。然而，在加强与难民专员办事处业务需要密切有关的领域在培训方案方面还有改进余地(见第 122 段)。

## 综合管理资料系统

28. 由于缺乏记载良好的资料系统战略，难民专员办事处无法确保在联合国总部拟订的综合管理资料系统将满足难民专员办事处的需要(见第 127 至 130 段)。

### 第一部分：财务报表

#### 联合国系统会计标准

29. 行政部门编制的财务报表和附表大体符合大会 1993 年 12 月 23 日第 48/216C 号决议核可的会计标准和联合国系统会计标准订正一(ACC/1995/20 附件三)，但对非消耗性项目、创收活动和服务终了责任公布的处理除外。

30. 关于非消耗性项目的处理，委员会注意到，决算说明中公布的非消耗性财产的价值只是与已经执行新的资产管理制度的 75 个国家的帐户有关。因此，所公布的价值仅占总资产的约 80%。

31. 会计标准规定，如果一个组织有些商业性活动，采用国际会计标准可能是恰当的。委员会注意到，难民专员办事处在销售新闻材料时没有采用这样的标准，而委员会认为这是一项商业性活动。

32. 提供服务终了津贴的责任没有按联合国系统会计标准的要求予以说明或公布，其理由是难民专员办事处的财务政策没有这样的要求。

#### 会计政策

33. 委员会注意到，在财务报表中，“会计政策”没有得到清楚阐述，而是与决算中各个说明混在一起。委员会建议行政部门订立适当格式，以分别公布会计政策和决算说明。

#### 关于执行伙伴支出的审计证书

34. 委员会在 1994 年的报告中曾指出，难民专员办事处的执行伙伴没有提交经审计的财务报表和审计证书，以说明难民专员办事处向它们提供、用于执行方案的

大量金额的情况。难民专员办事处曾通知委员会说，难民专员办事处正在积极审议关于坚持提交审计证书的政策和作法。

35. 委员会抽样审查了外地办事处执行伙伴的会计记录，结果发现在保持帐户方面有一些缺陷。难民专员办事处应确保执行伙伴有关难民专员办事处资金的帐户由独立审计当局定期予以审计。难民专员办事处还应确保各执行伙伴及时提交这些审计证书，使行政部门有充分时间必要了解在列于财务报表的各执行机构的支出是否妥当无误，是否符合规定。

36. 行政部门指出，它坚持要求定期提交次级项目监测报告，其中包括财务监测报告，作为难民专员办事处主要管制机制之一。(在支付最后一次分期支付的款项之前)付给各执行伙伴的全部款额的约 75%载列于次级项目监测报告。此外，审计证书要在次级项目清算日六个月之后才提交。50%以上的项目都推迟了结束日期。同时，难民专员办事处一直在敦促各执行伙伴尽快提交审计证书。

### 周转情况

37. 委员会注意到，截至 1995 年 12 月 31 日，难民专员办事处资产总额是负债总额的 2.58 倍。委员会高兴地注意到，周转率已从 1993 年 12 月 31 日的 1.68: 1 上升到 1995 年 12 月 31 日的 2.58: 1。委员会还注意到，就现金或类现金而言，衡量周转情况的速动比率已从 1993 年 12 月 31 日的 0.74: 1 上升到 1995 年 12 月 31 日的 1.43: 1。

38. 委员会核实，即使截至 1995 年 12 月 31 日的未付认捐款项总额不记入资产总价值，余额相当于截至 1995 年 12 月 31 日的所有未清偿债务的 1.4 倍，因此足以清偿这些债务。然而，委员会注意到，截至 1995 年 12 月 31 日周转率上升的部分原因是大笔注销前几年达 9,518 万美元的未清偿债务。委员会注意到，在下列情况下，年底注销债务数目很大，说明在以前的年份可能预算过高。

39. 委员会建议行政部门在为其方案估计所需预算时实行更加严格的管制，以避免产生不必要的债务。

	以前年份未清偿债务 (以美元计)	注 销 (以美元计)	百分比
年度方案	54 989 750	20 886 769	38
非洲之角紧急行动	9 961 240	4 265 640	43
向前南斯拉夫提供人道主义援助	82 318 750	26 897 662	33
布隆迪/卢旺达紧急行动	58 132 442	12 916 532	22
其他信托基金	51 028 529	19 164 826	38

## 投 资

40. 截至 1995 年 12 月 31 日, 难民专员办事处不同货币短期存款投资 26,250 万美元, 存于 48 小时可提款的帐户有 1,010 万美元。全年存款的平均利率是 5.83%, 而 1994 年的平均利率是 5.11%。

41. 难民专员办事处还同一个国家政府签订了一项协定, 其中该国政府同意通过债务交换业务为购买当地货币提供具体优惠。行政部门认为, 这项安排是一种特殊的货币兑换, 结果得到的财政好处已作为货币兑换的收益记入。然而, 由此项安排产生的利息和贴现本来应该登记为投资所得利息。

## 欠收的认捐款项

42. 截至 1995 年 12 月 31 日, 未收认捐款项总额(不包括实物捐献)为 24,060 万美元, 而截至 1994 年 12 月 31 日未收认捐款项数额是 26,810 万美元。委员会注意到, 未收认捐款项总额中只有约 16% 与 1994 年和以前年份有关, 大笔数额即 84% 与 1995 年有关。

43. 委员会鼓励尽快收取未收认捐款项, 特别是 1994 年和 1995 年的未收认捐款项, 因为这些年份的未收认捐款项数额很大。

### 联合国其他机构的应付款项

44. 委员会核实,如难民专员办事处帐簿所示,截至1995年12月31日,联合国日内瓦办事处欠款420万美元,但根据联合国日内瓦办事处的决算,仅结欠210万美元。委员会建议与联合国日内瓦办事处一起详细分析差额情况。

### 注销现金、应收帐款和财产的损失

45. 全年注销现金和应收帐款162,240美元。注销的款项包括因设在克罗地亚的外地办事处遭偷窃造成的损失116,841美元。注销的款项还包括因1991年在斯威士兰姆巴巴内的一名工作人员盗用资金造成的损失20,951美元。

46. 全年注销财产的细节以及各外地办事处向财产调查委员会报告的财产损失类别如下(以美元计):

<u>类 别</u>	<u>价 值</u>
内乱/劫掠	228 626
劫持(武装抢劫)	422 590
偷 窃	598 354
财产损失(其他情况)	297 506
火灾或其他情况	103 785
电讯设备损耗	<u>88 117</u>
共 计	<u>1 738 978</u>

47. 委员会注意到全年所报告的损失比1994年大大增加(756,112美元)。

### 惠给金

48. 行政部门报告说,该年度已按照难民专员办事处财务条例第10.5条拨出610美元的惠给金。

## 第二部分：管理问题

### 按方案编制预算

49. 大会 1993 年 12 月 23 日第 48/228 号决议请审计委员会在审计经常预算项目时审查在提出方案预算和执行报告时所用的假定是如何形成的，以期提出改进建议。审计委员会对 1993 年至 1995 年期间难民专员办事处的预算编制程序进行了审查。

50. 审计委员会注意到，1993 年至 1995 年期间，在宏观一级，行政部门在相关的预算年度约 13 个月之前编制的初步预算与实际支出相差 29%至 45%。同样，上述期间订正预算和实际支出也相差 7%至 13%。由于订正预算通常在相关预算年度的 5 月份编制，因此委员会认为估计数的难确性仍有改进的余地、特别是订正预算估计数的准确性。

51. 审计委员会分析了约 40 个外地办事处的一般方案和特别方案，这些方案占难民专员办事处上述三年期间总支出的 75%左右，分析时发现，在许多情况下，预算差异超过初步预算和订正预算的 25%，现将这些情况列于下表：

	1993	1994	1995
初步预算为下列情况的数目：			
(a) 超过 25%或以上	17	13	11
(b) 支出不足额为 25%或以上	7	11	10
订正预算为下列情况的数目：			
(a) 超过 25%或以上	4	3	3
(b) 支出不足额为 25%或以上	12	14	17

52. 审计委员会注意到，在审查所涉期间，在某些情况下，实际支超过初步预算 96%至 100%，或减少 268%至 356%。同样，在某些办事处，与订正预算相比，

超支 43%至 78%，或支出减少 600%至 706%。下列国别方案中出现的预算变动幅度最大：

	与初步预算相比差异 百分比			与订正预算相比差异的 百分比		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
安哥拉	-268	89	-44	-50	-86	43
厄立特里亚	---	-563	93	---	83	-32
西非	66	-248	-350	-21	-297	25
香港	-155	-69	-51	-129	-10	-92
越南	10	-9	-56	0.97	-21	-104
格鲁吉亚	---	---	-262	---	-114	-66
伊朗	-27	-27	-14	-58	-99	-54
塞浦路斯	-2	21	-62	-0.88	21	-61
西非其他国家	-273	-341	-10	-706	-19	-14
北非其他国家	28	33	64	3	3	-600

53. 行政部门提交给执行委员会核可的预算文件中，没有提供详细的数量分析说明每年订正预算和实际支出出现差异的原因。行政部门在作出澄清时指出，提交给常设委员会的区域概况中对这些差异作了解释，在大多数情况下，这些差异都是难民专员办事处无法控制的政治事态发展造成的。然而，对后一年的实际支出和订正进行了分析；但是执行委员会无法审查国别方案，因为这些方案不如目前提供的国别方案详细。

54. 审计委员会建议行政部门分析每年初步预算和订正预算与实际支出之间发生差异的原因。审计委员会还建议在提交给执行委员会的预算文件中说明初步预算、订正预算和实际支出，并分析差异数字较大的具体方案组成部分，同时说明未能预见这些差异的理由。

### 预算投入的估计

55. 审计委员会在若干外地办事处进行试验性审计时发现，在若干情况下，预算估计数和实际支出之间出现较大差异的原因是对案例和其他预算投入估计不准确。例如在前南斯拉夫的马其顿共和国，尽管对执行预算进行了大幅度修订，以反映案例的变化，但是，在1993年和1994年，实际支出仅占订正预算的68%至72%。此外，审计委员会在审计莫斯科区域办事处时发现，由于对案例估计和其他投入的需求估计不准确，导致预算发生很大差异。同样，在阿塞拜疆巴库联络处，由于提出的所需经费过高，因此1993年和1994年期间行政预算支出比订正预算低43%至55%。

56. 行政当局指出，莫斯科区域办事处已采取行动，增订案例数据库，经费节省的原因是未支用某些提议的追加经费。巴库联络处指出，节省支出的部分原因是由于控制支出。审计委员会认为，在编制预算之前应该查明这些情况。

57. 审计委员会建议建立充分的数据库并仔细分析投入需求，从而在编制估计数时可以比较准确地确定投入需求。

### 通货膨胀

58. 难民专员办事处采用的预算编制程序中没有为通货膨胀作出调整，虽然难民专员办事处在发生较高通货膨胀的若干国家开展大量活动。审计委员会分析了在不同国家的支出情况，发现在难民专员办事处开展业务的117个国家中，18个国家占1995年总支出的60%左右。审计委员会还注意到，由于采用了计算机化的年度预算编制系统，因而可以根据需要对部分预算或整个预算采用一项通货膨胀率乘数，以顾及一个地点或一系列地点。

59. 行政当局通知审计委员会，它认为，由于需要增加资源，因此试图分析和预测包括通货膨胀率和汇率在内的预算参数的做法价值不大。然而，统计委员会建议难民专员办事处依照主要投入的消费价格指数，估计其主要业务中心的通货膨胀率，并在订正预算中顾及这一点，以期提高预算编制程序的准确性。



## 汇 率

60. 为了顾及美元和瑞士法郎之间的汇率浮动，行政当局根据日内瓦三家大银行的预测，分析前 5 个月中这两种货币的平均汇率，并评估今后可能的趋势。然后将这样作出的估计数作为该年订正预算和下一年的初步预算数字的汇率。

61. 审计委员会指出，对外地办事处预算重新计算费用时没有进行同样的分析。在这些情况下，难民专员办事处采用各国 9 月 1 日或 10 月 1 日的汇率，这取决于提出的预算是何时合并和计算的。行政部门指出，由于人力有限，很难对各国汇率进行详细分析。然而，审计委员会建议对难民专员办事处各主要业务中心采用平均算法，以便提高预算的精确度。

## 出 缺 率

62. 出缺率是编制预算时出现差异的重要因素之一。审计委员会注意到，行政部门没有分析预算出缺系数和实际出缺系数两者间的差异；决定应增订还是调整预算主文件中的出缺率的依据是将各区域上一年的薪金支出与上一年的预算数字作比较。审计委员会认为，这种比较不能准确地取代对实际出缺系数的估计，因为上一年薪水支出与预算薪水数额两者间的比率发生变化，可能是若干因素造成的，其中包括汇率和工作地点差价调整数乘数的变化。

63. 审计委员会建议，为了提高预算的准确性，应该修订人事资料联机增订系统，以便计算实际出缺率，实际出缺率应该成为年度预算编制系统产生差异的一项因素，行政部门原则上同意审计委员会的建议！。

## 一般人事费

64. 审计委员会注意到，上一年的实际一般人事费以及与相应的预算比较所出现差异百分比是通过财务管理资料系统计算的，作为人事资料联机增订系统计算变数的一项因素投入。人事资料联机增订系统可以接受难民专员办事处专业人员职类和一般事务职类雇员一般人事费的因素，因为这两类一般人事费不同。

65. 然而，审计委员会注意到，由于财务管理资料系统无法分别计算每一类一般人事费的有关百分比，因此，对这两类雇员使用相同的一般人事费百分比。审计委员会指出，这会妨碍准确地预测人事费总额。行政部门指出，使用难民专员办事处现有的帐目结构不能分别跟踪专业工作人员和一般事务人员的一般人事费；但是已经在审查这一事项。审计委员会建议！难民专员办事处对财务管理资料系统作适当修正，以便分别计算一般事务职类和专业人员职类雇员的一般人事费百分比。

### 方案管理

66. 审计委员会 1994 年 12 月 31 日终了的年度报告审查了难民专员办事处在订正方案拟订政策范围内对其执行伙伴全面管制的情况。1995 年期间，审计委员会审查了难民专员办事处通过各外地办事处执行的各项方案和项目，评估难民专员办事处各外地办事处在方案规划、执行、监测和报告方面的效率。

### 项目拟订

#### 对资金供应情况的估计

67. 由于难民专员办事处各外地办事处的方案主要依赖资金的供应和流动情况，因此，行政部门必须对各方案/项目的分配款项作可靠的估计，以便方案规划具有可靠依据。审计委员会在阿塞拜疆和卢旺达分别注意到，对指示信件作了多次修改，目的是在增加资金之后偿还增加的债务，并且顾及预期的项目执行水平。在第一种情况下，即在阿塞拜疆，在获得足够的资金之前，许多执行伙伴已开始拆除其基础设施，这也使得方案受到不利影响。

68. 难民专员办事处行政当局指出，特别方案受制于资金的实际供应情况；但是，审计委员会认为，这主要是由于方案规划工作不当造成的。因此，审计委员会建议难民专员办事处审查资金供应不平衡对于制订和执行特别方案所产生的影响，并制定适当的战略，确保以可靠的方式编制并执行方案。

## 案例估计

69. 审计委员会截止 1993 年 12 月 31 日终了的年度报告指出，必须准确评估难民案例，以确保方案使受益对象获得利益。此后，行政部门已采取行动编制登记准则，并训练外地工作人员如何估计案例。行政部门还向一些外地办事处提供了计算机化的登记系统。然而，审计委员会在审查中发现，在若干地方，该进程还没有达到规定的标准。

70. 审计委员会对阿塞拜疆、波斯尼亚、埃塞俄比亚、前南斯拉夫的马其顿共和国、俄罗斯联邦和坦桑尼亚联合共和国等国的外地办事处进行审计时发现，没有对案例进行恰当的估计。审计委员会注意到，在埃塞俄比亚，1994 年一个照料和维持方案中的难民人数估计为 100,000 人；但是，1994 年 9 月进行实际统计时，确定难民总人数为 184,900 人。在前南斯拉夫的马其顿共和国，初步提交的 1993 年项目指出，截至 1992 年 11 月政府登记的难民人数为 31,452 人，而项目说明中的人数则为 20,000 人。在后来数月中，这一人数又减少到 6,000 人左右。管理部门指出，1992 年至 1993 年初期间，难民的初步人数是政府提供的，其中部分使用了红十字会提供的资料，但是，难民专员办事处根据难民的需要，并由于 1993 年难民的地位变得比较明确之后，对这一数字作了订正。在阿塞拜疆，难民专员办事处同政府和执行伙伴进行了协商，将国内流离失所者中最容易受伤害的部分和难民的案例从 1993 年初的 53,000 人增加到 1994 年的 300,000 人；但是，没有记载这些估计的依据。

71. 审计委员会认为，如果没有比较准确地评估难民案例，就不可能现实地进行项目规划。因此，审计委员会重申，应该比较可靠地评估案例，应该利用通过实地调查收集到的数据，比较可靠地制定项目/方案计划。审计委员会还建议，难民专员办事处行政部门应该审查不同外地办事处评估案例所采用的方法，并在必要时协助解决实际问题，以便比较可靠地开展项目规划工作。

## 需求分析

72. 由于提供的资源有限，需要援助的人数众多，因此必须在详细评估援助需求的基础上，设计难民专员办事处各项方案和项目。然而，审计委员会对一个外地办事处进行试验性审计时发现，没有充分证据说明这方面已得到必要的重视。

73. 审计委员会指出，在坦桑尼亚联合共和国，在估计案例时，没有收集难民的性别、年龄、婚姻状况和赡养人姓名等详细资料，从而妨碍到有效地进行方案规划和预算估计。管理部门指出，由于缺少足够的资源和必要的技能，过去他们无法收集必要的人口数据；但他们认识到，在详细规划保健、教育和社区服务部门的活动时，必须收集全面的人口资料。难民专员办事处建议尽快完成重新登记工作。

74. 审计委员会认为，如果没有对目标群体的需求进行可靠的评估，方案规划往往会有缺陷。因此，委员会建议行政部门适当强调，外地办事处在开展方案规划工作时应仔细地评估各种需求。

## 受益者的选择

75. 仔细地选择受益者以及确定适合他们需要的项目和方案是项目规划的重要组成部分。审计委员会进行严格审计时发现，在确定应执行的项目之前，并非始终开展充分的准备工作和规划。例如，在阿塞拜疆水和卫生部门，项目文件提议在 15 个“最迫切需要”的地区提供水泵，但是，登记中没有明确说明选择这些地区的方法。同样，在向具有特别紧迫需求的人员提供持久性住房的项目中，没有记载选择 10,000 个受益家庭的方法。

76. 管理部门指出，执行伙伴曾积极参与方案规划工作，提出了一份优先群体的简要说明。管理部门还指出，如果要在确定受益者之前取得综合性资料，就需要有大量资源和时间。然而，巴库联络处根据审计委员会的建议，在该国不同地区对 2,300 多个难民家庭进行了范围有限的调查，这将有助于难民专员办事处明确查明并确认受益的群体。

77. 审计委员会建议，难民专员办事处应该为每一个项目取得必要的的数据并制定选择受益者的标准，每一个项目都应有妥善的文件资料。

### 工作计划

78. 审计委员会在 1994 年的年度报告中强调必须编制详细的工作计划。审计委员会指出，此后行政部门指示各外地办事处，只需要在若干情况下编制工作计划。

79. 审计委员会在审计难民专员办事处驻阿塞拜疆、波斯尼亚、埃塞俄比亚、前南斯拉夫的马其顿共和国、俄罗斯联邦和坦桑尼亚联合共和国的外地办事处时发现，没有为它们所执行的方案和项目编制工作计划。在波斯尼亚，次级项目说明提到，根据工作计划完成该项活动将是业绩指标之一，但是并没有编制工作计划，理由是工作计划并不切实可行，而且在规划和监测它们所进行的具体业务中没有任何价值。同样，1995 年，在埃塞俄比亚执行的 24 个次级项目中，没有在开始执行项目之前编制工作计划，因而延误了这些项目的执行。

80. 审计委员会指出，没有编制工作计划的项目并非都是紧急项目。委员会认为，没有工作计划，就难以监测和审查方案与项目的执行情况。委员会还认为，缺乏工作计划还会影响照料和维持项目的财务规划和采购行动。因此，委员会建议难民专员办事处审查其允许外地办事处仅在某些情况下编制工作计划的决定。

81. 委员会还建议行政部门审查工作计划的格式，以便适应具体的方案，并列入适当的业绩指标。

### 项目说明

82. 波斯尼亚-黑塞哥维那境内的一项次级项目协议规定，由一个执行伙伴修复两个公寓街区和 34 个私人住宅，但是，项目文件没有说明地点和所有权，管理部门指出，在次级项目协议中并非始终可以提供明确的业绩指标，因为这些业务流动性较大，而且这些公寓街区和私人住宅是根据市政当局说明的需求而选定的，由市政当局负责谈判所有权。委员会认为，缺乏明确的项目说明、规格和业绩指标会影响方案的顺利执行和监测。

83. 审计委员会指出，在阿塞拜疆，在规划阶段没有明确说明计划在国别业务计划之下开展的各项方案和活动预期应有哪些产出和结果以及应达成的指标和时间表。这也会妨碍监测和评价进程。管理部门解释说，在若干情况下，对目标作了数量说明，但在其他情况下，需要进一步进行调查并作比较详细的规划之后才能确定数量。然而，他们同意应该比较准确地说明各项投入和产出。

84. 审计委员会强调指出，应该提供准确和明确定义的项目规格及指标，作为次级项目协议的组成部分，以便对方案和活动进行监测和评价。

## 项目的执行

### 延误签署次级协议

85. 审计委员会在以往的报告中曾指出，难民专员办事处一再拖延与执行伙伴签署协议。委员会 1995 年对外地部门进行审计时发现，这种情况没有明显改善。

86. 在埃塞俄比亚，1994 年和 1995 年期间核准执行的 17 个项目中，有 13 个项目延误了与执行伙伴签署协议，延误时间最长达 8 个月。委员会指出，由于延误与一个主要执行伙伴签署协议，导致对大约 660 名多余的工作人员支付薪水和津贴 614,764 美元，这些人员应在 1994 年初离职。管理部门澄清说，发生延误是因为该机构拒绝提供员额配置表，虽然在 1994 年初向该机构提供预付款，用以向多余的工作人员支付离职金，但是有关执行伙伴未采取必要行动。难民专员办事处认为，在当时情况下，这笔付款是无法避免的。

87. 在波斯尼亚 - 黑塞哥维那，审计委员会审查的 20 个次级协议全都是在次级项目开始执行之后签署的。

88. 在前南斯拉夫的马其顿共和国，有些次级项目协议是在项目终止之后签署的。管理部门指出，对于一个次级项目，他们曾与有关执行机构签署了一封谅解信；然而，这并不具有法律地位。

89. 审计委员会重申，必须在开始执行次级项目之前签署协议。

### 延误向受益者提供援助

90. 审计委员会指出，在对各外地办事处进行审计期间，发现曾多次延误向受益者提供援助。例如，在前南斯拉夫的马其顿共和国，应该每月向东道主家庭支付现金赠款，但是，由于行政工作发生耽搁，实际上每隔三至四个月才支付一次款项。在阿塞拜疆的一项种子方案之下，虽然 1994 年 4 月分发了种子，但是，在播种季节之后两个月才分发农具，据执行伙伴的报告指出，这导致受益者的兴趣降低。同样，分发外套和取暖器是供受益者在 1994 年冬季数月中使用的，但是，分配工作到 1995 年 3 月才完成。然而，行政部门指出，次级项目监测报告中没有反映出执行伙伴的意见，该报告提到这项方案得到了广泛执行。

91. 行政当局通知审计委员会，由于程序规定，难以确定可靠的供应商以及运输问题，购买及分配农具、外套和取暖器发生延误是不可避免的。委员会理解存在着某些业务困难，但认为，及时向贫困的受益者提供援助是所有难民福利方案的一项重要要求。因此，委员会建议难民专员办事处仔细地规划方案执行情况，以便确保所提供的援助的有效性。

### 项目执行中的不足之处

92. 审计委员会在 1994 年 12 月 31 日终了的年度报告中强调指出，必须谨慎地选择执行伙伴，而且必须对它们实行充分管制，以确保以有效和经济的方式执行各项方案和项目。

93. 审计委员会在审计达累斯萨拉姆办事处时发现，一个执行伙伴未有效执行一个项目，导致没有充分执行方案，并给难民专员办事处造成重大财务损失详情如下：

- (a) 向该执行伙伴提供了由 97 辆卡车组成的车队，其中包括 10 辆水车，在一个分区执行任务；但是，该执行伙伴未派合格的工作人员操作该车队，导致事故率很高，而可用的车辆很少。因而妨碍了方案的执行；

- (b) 该执行伙伴未购买免税柴油供应给其他执行伙伴和达累斯萨拉姆办事处。据难民办事处外地办事处的评估，每月多收费约 25,000 美元。
- (c) 虽然该执行伙伴用难民专员办事处的资金购买柴油，但是它针对 1995 年 1 月至 5 月供应的柴油向恩加拉办事分处收费约 43,700 美元。管理部门从 1995 年 6 月以来制止了这种作法，但是，没有证据说明已采取行动收回多付的费用；
- (d) 该执行伙伴将价值 243,700 美元的柴油计作已交付给其他执行伙伴，造成少报这批柴油。此外，据称在直到 1995 年 7 月为止的 5 个月期间，该执行伙伴所交付的柴油发生短缺，这批短缺的柴油价值为 74,600 美元。在该执行伙伴的帐目上无法调节这些差额。
- (e) 该执行伙伴根据伪造的或偷来的清购单，发出价值约为 21,400 美元的柴油。据报警察正在调查该案。

94. 审计委员会建议难民专员办事处详细评估执行伙伴的能力和背景，并对方案和项目的执行实行严格管制。委员会还建议对该执行伙伴进行的交易作调查，并收回多付的费用。

## 项目监测

### 总部进行的项目监测

95. 审计委员会在 1994 年的报告中建议，应尽早在难民专员办事处总部建立收集、登记和分析关于方案执行情况的资料的适当系统。行政部门通知审计委员会，已在其总部采用一项新的软件，以追踪未提交报告或提交报告不完整的情况。然而，审计委员会于 1996 年 4 月在难民专员办事处总部审查的 15 个案卷中，发现有 11 个案卷不同时期的项目监测报告或不是没有收到就是收到的日期过迟。委员会已查明，截至 1996 年 5 月，1995 年 12 月编制和提供使用的监测软件还没有充分使用。

96. 审计委员会赞赏难民专员办事处为解决该问题作出了努力，但建议行政部门应该确保及时收到项目监测报告，并确保所有方案管理人员将这些报告用于监测目的。



## 延误提交次级项目监测报告

97. 对选定的外地办事处进行审计的结果补充了审计委员会在难民专员办事处总部进行审计的结果。在坦桑尼亚联合共和国，若干执行伙伴延误提交次级项目监测报告达 22 个月至 28 个月。在俄罗斯联邦，所有执行伙伴均延误提交次级项目监测报告。在卢旺达，执行伙伴仅在申请下一批资金时才提交次级项目监测报告。同样，在埃塞俄比亚，1994 年收到的关于 7 个项目的次级项目监测报告延误很久，1995 年执行的 10 个项目的次级项目监测报告也拖延很久。审计委员会对同一办事处进行审计时还发现，次级项目监测报告没有说明各项指标，也没有对延误作出解释。管理部门指出，它了解执行伙伴的报告量较差。

98. 审计委员会建议，应要求所有执行伙伴定期提交次级项目监测报告，并根据难民专员办事处手册规定，提供全部详细资料。

## 评 价

### 对项目评价不足

99. 在阿塞拜疆，管理部门尚未建立适当的程序来评价其各项方案和项目所产生的利益。例如，没有记载说明管理部门对一个种子项目所产生的利益进行任何评价，也没有按照规定收集数据说明该方案产生多少收入和就业机会。管理部门表示了解这一不足之处，但指出，它正拨出更多时间对项目活动进行全面评价。

100. 审计委员会建议，所有外地办事处都应建立适当的程序，评估各项方案和项目的成绩和产出。应该将这些评价的结果用于对今后的项目作方案规划和执行。

## 采 购

### 收货报告

101. 难民专员办事处各外地办事处按规定应在每一批国际运输货物运抵目的地一个月之内，就收到的每一批货物向难民专员办事处总部供应和运输科提交收货报

告。收货报告确认供应商和承运人履行了对难民专员办事处的义务，如果发生遗失或损失，则成为提出保险索赔的依据。

102. 审计委员会在审查截至 1996 年 5 月就为各外地办事处提出的订购单所提交收货报告状况时发现，约有 1305 份报告尚未提交，拖延时期如下：

<u>周 期</u>	<u>收货报告数目</u>	<u>百 分 比</u>
不到 6 个月	263	20
6 个月 - 不到 1 年	249	19
1 年 - 不到 2 年	502	39
2 年 - 不到 3 年	154	12
3 年 - 不到 4 年	53	4
4 年及 4 年以上	84	6
	<u>1 305</u>	<u>100</u>

103. 审计委员会注意到，1995 年期间提出订购单 1286 份，但只收到 694 份收货报告(54%)。截至 1996 年 5 月，没有收到下列外地办事处对 1995 年期间提出的 67 份订购单提交任何收货报告。

<u>国 名</u>	<u>已发定单数目</u>
阿富汗	5
埃塞俄比亚	50
阿拉伯利比亚民众国	1
马来西亚	1
尼日尔	1
塞内加尔	6
乌克兰	<u>3</u>
	<u>67</u>

104. 审计委员会已查明，外地办事处提交的若干收货报告不完整。例如，有些报告没有说明收到的货物是否完好无缺，是否符合订购的标准和数量。在难民专员办事处总部审查 55 个案例时发现，行政部门没有主动与供应商、运输机构或收货人

联系，以确定定购单的现状。在审查的若干案例中还发现，没有将发票副本保存在有关案卷中。由于难民专员办事处根据运输文件、包装重量清单和检查证书对货物支付最后的款项，因此，审计委员会认为，目前的制度可能导致已向供应商付款之后，目的地收到货物的情况依然不明确。行政部门澄清说，收货报告常常发生延误是由于货物结关时遇到困难，埃塞俄比亚便属此例。然而，难民专员办事处完全了解这一问题，目前正在审查这一程序。

105. 审计委员会在 1992 年 12 月 31 日终了的年度报告中建议，应该向各外地办事处发出指示和规定日期，以遵守提出报告的规定，因为及时提交妥善完整的收货报告对于监测和追踪是否及时收到订购货物具有重要的作用。鉴于这方面进展不大，委员会重申这项建议。还应该立即采取后续行动，要求提交所欠报告，收到报告后应立即进行分析，如果货物提交时发生短缺或有损坏，应提出保险索赔。

#### 外地办事处的后续工作

106. 审计委员会注意到，1994 年和 1995 年期间，难民专员办事处总部发出了 184 份定购单，采购毯子和塑料膜等重要物品，由达累斯萨拉姆办事处分发，但是，该办事处没有适当的系统登记订货数量、计划交货日期、实际收到数量、收货日期和交货数量短缺等数据。由于缺乏这些详细数据，因此无法将不同目的地收到货物的实际数量与每份定购单所订购的数量相核对。

107. 审计委员会对累斯萨拉姆办事分处 37 份定单案卷作试验性审计时发现，有关三份定购单的文件不完整。此外，在 11 项案例中，运输商兼收交代理少提交的货物价值 23,000 美元，但是，没有证据说明管理部门采取了后续行动。委员会还注意到，在九个案例中，在目的地提交物品的延误时间最长达 12 个月，因为向运输商发出交货指示时间太晚，在六个案例中，达累斯萨拉姆办事分处由于延误从港口提取货物，支付逾期费 50,000 美元。

108. 管理部门指出，造成这些延误的原因是该国出现紧急形势，缺少足够的工作人员，缺少运输文件，延误指派货物的最终目的地以及交收代理的交收工作太慢。此后管理部门加强了难民专员办事处的后续工作，更多地利用商品追踪系统。然而，

委员会建议妥善登记每一份订购单的所有相关数据，以便外地办事处依据难民专员办事处总部提出的订购单追踪收货情况。

### 无计划的采购

109. 审计委员会在 1994 年 12 月 31 日终了的年度报告中指出，必须改善采购规划工作。此后难民专员办事处行政部门通知委员会，在 117 个国家中，已收到来自 52 个国家的年度采购计划(见附件第 21 段)。

110. 审计委员会指出，自 1992 年 12 月以来，亚的斯亚贝巴区域联络处有 1,033 套厨房用具、3,717 个煤油炉和 41 箱缝纫机没有分发，这些物品全部被拆散。这说明这些物品不是根据需要购买的。

111. 审计委员会还指出，难民专员办事处驻卢旺达外地办事处没有按照规定编制年度采购计划，因而没有享受到以竞争性价格进行集中采购的好处。该办事处向供应商提出的报价要求中没有说明物品的规格、订货到交货时间、运输方式和目的地等详细资料。因此，不能对不同供应商的报价进行比较分析。行政部门通知委员会，此后已按照委员会的建议建立了适当的制度。

112. 审计委员会重申，难民专员办事处所有外地办事处都必须开展详细的采购规划工作，确保采购工作经济有效。难民专员办事处还应该考虑将亚的斯亚贝巴的剩余物品送交给需要这些物品的其他外地办事处。

### 执行伙伴的采购

113. 审计委员会指出，前南斯拉夫的马其顿共和国斯科普里联络处已经和一个执行伙伴签订了协议，采用竞争性投标方式为难民采购服装和鞋。然而，委员会没有发现证据显示管理部门在支付最后一笔款项之前曾经核查执行伙伴是否遵守次级项目的协议规定。

114. 审计委员会对巴库一个执行伙伴的采购案卷进行抽查时发现，该机构没有依照核定预算中的活动来编制采购计划。该机构在采购执行项目所需要的电泵等材

料时也没有采取竞标程序；此外，该机构的文件不完整，其中没有发票、收货证书和采购协议等基本文件。

115. 审计委员会指出，在克罗地亚，1993年和1994年一个执行伙伴采购的教室用品购买价格超过难民专员办事处外地办事处1995年支付的价格。同样，该外地办事处采购成包种子的价格远远低于一个执行机构预算中的价格。

116. 在达累斯萨拉姆办事处，为一个执行伙伴所管理的供水计划购买的整体泵费用约为240,000美元，但是质量低下，无法使用。在该执行伙伴由另一个机构所替代时，达累斯萨拉姆办事处注意到水泵的缺陷。行政部门告诉委员会，该执行机构因需求紧迫而没有执行规定的程序，后来新的执行机构已修理这批水泵。

117. 审查委员会建议，应指示难民专员办事处各外地办事处审查执行伙伴采用的采购程序，并确保它们遵守具有透明度的投票程序。

#### 采购杂酚皂液

118. 难民专员办事处总部根据1993年7月贝尔格莱德特派团团长办公室的请求，订购了102万公升工业用消毒剂杂酚皂液，在前南斯拉夫境内使用，费用为151万美元。这批物品于1993年10月供应完毕。同时，难民专员办事处总部根据1993年9月贝尔格莱德特派团团长办公室提出的又一项请求，第二次订购以一公升瓶装的60万公升杂酚皂液，以便分发供家庭使用。审计委员会指出，尽管没有完全供应早先订购的物品，但是，在订购第二批物品之前没有评估早先采购所留下的存货。此外，虽然贝尔格莱德特派团团长办公室预期收到浓度较低的杂酚皂液融剂，其浓度远远低于工业用消毒剂，但是，没有具体说明这项要求，导致重复采购工业用消毒剂。

119. 审计委员会指出，当第二批杂酚皂液运抵目的港时，地方政府当局拒绝为这批进口货物结关。此外，除100公吨已经分发的杂酚皂液以外，它们还拒绝从仓库中发放第一批进口的杂酚皂液供分发。委员会指出，政府是在当地新闻界批评这些进口化学品具有危害性之后才拒绝发放的。

120. 行政部门指出，政府当局一再强调难民急需消毒剂。此外，由于难民专员办事处无法控制的原因，政府当局采用追溯方式拒绝进口这批货物，尽管这些是世

界各地难民情势中所使用的标准消毒剂。委员会指出，后来行政部门决定将 36 万公升杂酚皂液转调到难民专员办事处的其他业务地点，并以象征性价格将剩余 110 万公升退还给一位供应商，价格约为每公升 0.20 美元，而采购的平均价格为每公升 1.45 美元。行政部门估计这次交易共损失资金 304 万美元。行政部门认为是政府当局的决定造成了这项损失，这超越了难民专员办事处的管制范围，但是，委员会认为上述巨额损失本来是可以避免的。

121. 审计委员会建议难民专员办事处改善评估需求的程序，应该在采购大宗商品之前，与所有用户机构共同进行详细的规划和分析。

### 人力资源管理

#### 训 练

122. 审计委员会高兴地指出，1995 年难民专员办事处举办了 298 次训练班，1994 年仅举办 167 次训练班。然而，委员会审查这一年期间所举办训练班的主题时发现，还应该举办更多与难民专员办事处业务要求密切相关的训练班。行政部门提议执行委员会的建议，在获得资金后立即为行政干事/财务干事举办训练班并开展人力资源管理训练。

#### 执行机构人员的训练

123. 审计委员会高兴地指出，在 1995 年难民专员办事处训练的共计约 5,700 人中，约有 1,260 人(22%)是政府工作人员，约 500 人是非政府组织工作人员(8%)。然而，委员会指出，在这些受训人员中，只有 3 人接受了行政和财务方面的训练，6 人接受采购和后勤方面的训练。

124. 难民专员办事处没有得到派遣人员的机构事先作出承诺，即接受训练的人员将在比较合理的一段时期内从事其受训领域的工作。行政部门认为，由于非政府组织/政府执行伙伴工作人员会发生意外变化，有时还经常发生变化，因此很难要求

作出这样一项承诺。然而，委员会认为，事先获得此种承诺可以提高难民专员办事处训练工作的效率。

125. 年度训练日历是依照外地办事处确定的训练要求拟订的。然而，从外地办事处收到的训练活动规划表没有详细说明已提供的训练。行政部门预计，1996年至1997年执行职业管理系统时，外地办事处将负责确保全体工作人员都了解其工作所要求的资格以及通过训练必须填补的差距。

126. 审计委员会建议增加训练投入，在行政和财务、采购以及其他重要职能领域提供更多训练班。委员会还建议制定适当程序，鼓励派遣机构在一段适当时期内派遣受训人员从事受训领域的工作。还应该要求外地办事处利用训练活动规划表，提供已开展训练的详细资料，以便利编制年度训练日历。

#### 综合资料管理系统(管理系统)的执行

127. 难民专员办事处在一段时间内发展了计算机化工作，其中包括成套软件和内部编制的软件。行政部门指出，这项工作是根据用户的需求进行的，实际上这是一项组织战略。然而，委员会指出，到1995年为止，没有文件明确记载已采用任何办法与管理系统相联接或最终转用管理系统。因此，难民专员办事处无法确保联合国总部发展的管理系统将满足难民专员办事处的具体需求。从1989年开始，难民专员办事处花费了约630万美元编制自己的系统，用于项目管制、财务和人事管理以及预算编制，人们认为这项系统可以满足难民专员办事处的各项需要。行政部门澄清说，没有机会可以与管理系统联接，因为当时没有说明管理系统的内容或结构。行政部门还指出，此后他对已说明并提交的人事单元方面的差距进行了分析。

128. 审计委员会在1992年12月31日终了的年度报告中建议，难民专员办事处应该采用比较全面的和综合的方式，继续发展其财务和人事管理系计算机化的计划和战略，在这项工作中，还应与联合国管理系统委员会开展密切协调和联系，以便吸取它们的经验。1992年11月，难民专员办事处编制了一项工作计划，其中包括在20个月内分阶段采用管理系统的执行时间表。1993年10月，决定征聘一名顾问，以确定难民专员办事处在财务方面的需求。然而，在征聘这名顾问之前，1994

年 4 月暂时停止执行该项目，工作人员转而从事改进难民专员办事处内部所发展的系统的工作。

129. 1995 年 11 月，难民专员办事处根据联合国秘书长的要求，重新与管理系统取得联系；但是，后来决定等待定于 1996 年 5 月应产生的特尔斐项目结果。难民专员办事处还确定定制软件的费用为 214 万美元；但认为，在完成对其它单元进行详细审查并完成一项差距分析之前，无法确定其它单元的相应费用。

130. 行政部门在答复审计委员会的询问时指出，管理系统从来不是为以外地工作为主的组织进行项目控制而设计的；而且它也不包含可以使联合国完全依赖管理系统的某些基本单元。此外，难民专员办事处在自己的计算机系统方面花费了 600 多万美元，因而可以在人力资源、财务和项目管理方面充分发挥职能，因为这些领域无法等待管理系统的执行。行政部门通知委员会，到 1996 年 8 月之前，将以特尔斐项目的结果为依据，制定一项综合性信息技术新战略，然而，由于上述原因，这项战略不会处理管理系统的功能问题。行政部门还指出，由于编制管理系统的财务单元发生延误，而且不能充分确保管理系统的财务部分将满足难民专员办事处的基本要求，因此，如果试图定制管理系统第一版，就可能意外地导致仅仅执行管理系统的部分内容。

131. 审计委员会建议难民专员办事处加速制定信息系统战略，发展并更新其信息系统，使其符合难民专员办事处的整体目标。这项战略应该特别考虑深入评价现行制度、软件和硬件要求以及定制管理系统，以满足难民专员办事处的具体需求，并列入优先执行项目。

### 舞弊和舞弊嫌疑案

132. 根据《联合国财务条例和细则》规定，难民专员办事处行政部门在这一年期间报告了八起舞弊和舞弊嫌疑案。以下各段说明涉及总额超过 10,000 多美元的各个案件的详情：



### 武装抢劫

133. 在坦桑尼亚境内的一起案件中，武装抢劫犯从一个执行伙伴的保险箱内取走了 109,475 美元和 7,404,720 坦桑尼亚先令(13,488 美元)。这笔钱是难民专员办事处支付的一笔分期付款。由于对执行的大多数项目都没有追加资金，因此，难民专员办事处认为，将不再提供这笔费用。

### 工作人员接受礼物

134. 在另一起案件中，驻塔什干的行政干事兼方案干事于 1995 年 8 月自动透露，包括他本人在内的难民专员办事处若干工作人员接受了他人“主动赠送”的 90,000 美元，此事与采购屋顶盖板相关。据报告已收回其中的 80,000 美元。难民专员办事处行政部门已将这名国际工作人员立即撤职，两名当地工作人员已自愿辞职。

### 致 谢

135. 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。

加纳审计长

奥塞·图图·普伦佩(签名)

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)

印度主计长兼审计长

维贾伊·克里希纳·什安格鲁(签名)

1996 年 7 月 31 日

## 附 件

### 为执行审计委员会在其 1994 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. 应当很快在难民专员办事处总部确立有关方案执行的适当资料收集、记录和分析制度，并应由外地办事处和执行机构按照这种制度对方案和项目的执行情况作较定期的监测。

##### A. 行政当局采取的措施

2. 现在在执行新的软件程序，总部办公室将能够有系统地提醒外地办事处关于报告尚未提交、未完成或有错误。

##### B. 委员会的评论

3. 委员会的审查透露在几个案卷没有文件夹形式或是电脑软磁盘形式的项目监测报告。委员会指出，新的项目监测和项目结束软体已装置好了。这在完全建立后能帮助难民专员办事处总部追踪是否定期收到监测报告。

#### 二、建 议 9(b)

4. 应当加强方案规划，以期确保及时分发指示信，并且对所有方案和项目编制工作计划。应当确保在开始执行项目前与执行伙伴签署措词精确的项目和分项目协定。

##### A. 行政当局采取的措施

5. 在及时发出指示信方面现在没有重大问题。工作计划现在也不再是个问题，因为难民专员办事处已改变指示，以确保只在它们具有目的和意义时才编制。

---

a 《大会正式记录，第五十届会议，补编第 5B 号》(A/50/5/Add. 5) 第一编，第 9 段。

6. 副协定的措词没有重大的改变；然而现在在出版的《执行伙伴手册》载有关于各条款的意思及应如何加以解释的准确的指示。

#### B. 委员会的评论

7. 委员会的试验检查透露指示信通常准时发出。但是，委员会说，在同执行伙伴签署副协定方面继续发生拖延，如本报告提出的。委员会关于难民专员办事处对编制工作计划的订正政策的看法也列入本报告。

### 三、建 议 9 (c)

8. 难民专员办事处应当较谨慎挑选执行伙伴，并将它们的数目限制在能够好好管理的最适度水平。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。

#### A. 行政当局采取的措施

9. 在开始一项业务时可能成为执行伙伴的通常不多，难民专员办事处往往不得不同那些尚未充分准备承担必要的责任的机构合作。但是难民专员办事处已对所有外地办事处重申了审计要点，并且要求有系统地审查执行安排，以确保现有的那些是现有最适当的。难民专员办事处也正在进行执行安排的评价，以作为1996年评价计划的一部分，以便进一步研究为什么一些伙伴比其他的合作得好。

#### B. 委员会的评论

10. 委员会赞赏难民专员办事处行政当局对这件事采取的行动，并将在今后的审计工作中审查所取得的进展。

### 四、建 议 9 (d)

11. 难民专员办事处应当确保所有执行机构都将独立审计机构发给的审计决算连同审计证书一起提交。

#### A. 行政当局采取的措施

12. 难民专员办事处认为这是极难以确保的；但是已向所有外地办事处强调这项要求。难民专员办事处的政策和作法在审计委员会的赞助下正在积极讨论中。

#### B. 委员会的评论

13. 委员会指出大部分执行伙伴未提交由独立审计机构发给的审计证书核实的年度决算。委员会因此在本报告中重申其意见。

### 五、建 议 9 (e)

14. 难民专员办事处应当确保执行伙伴具有难民专员办事处的供资的独立帐户。难民专员办事处应当拟订适当的监测程序，确保按照既定要求来履行。

#### A. 行政当局采取的措施

15. 难民专员办事处已将这项要求列入为发给外地办事处的订正指示的一部分。难民专员办事处继续以现有资源尽量监测这种情况。

#### B. 委员会的评论

16. 委员会对 1995 年期间外地办事处的审计揭露，有几个案例，执行伙伴未维持关于难民专员办事处资金的单独帐户。委员会获悉在一些情况下，当地条例禁止执行伙伴经管超过一个美元的帐户。行政当局应继续监测遵守指示的情况，并且只在当地条例不准这样执行时给予豁免。

### 六、建 议 9 (f)

17. 难民专员办事处应当审查和加强收受各执行伙伴定期项目监测/分项目监测报告的程序。难民专员办事处又应确保方案管理员及时采取审查这些报告的行动和作出矫正措施。

A. 行政部门采取的措施

18. 已发展了新的软件和程序，以便能在总部监测和采取后续行动以及向外地办事处作例外的报告。新的程序也规定外地办事处的需要，但是这需要继续不断的监测。

B. 委员会的评论

19. 委员会重申它对于需要更密切地监测和贯彻关于提出项目监测报告的情形  
的评论。

七、建 议 9 (g)

20. 年度采购计划应当开列广泛共同使用的规则。所有主要用户办事处应当参加编写这种计划。

A. 行政部门采取的措施

21. 按照难民专员办事处，1995 年外地办事处的答复比以前任何一年好很多。已从 52 个国家收到采购计划。这些计划差不多包括所有重要的难民专员办事处方案，详述 1996 年需要的食品和非食品的数量。这种资料除其他事项外，将用于确定难民专员办事处关于今后的框架协定的战略，从这项作业获得的经验将用于进一步修订在 1996 年方案编制作业中要求外地提供的资料。

B. 委员会的评论

22. 委员会赞赏 1995 年期间编制年度采购计划取得的进展，并且鼓励行政当局今后从更多外地办事处取得规定的资料。

八、建 议 9 (h)

23. 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从订货到交的间隔时间等数据的市场调查机制。这些数据应交给请购干事，以便拟订较佳采购规划。

A. 行政部门采取的措施

24. 订正的采购制度，包括最新价格现在已在运作，从订货至交货的间隔时间现在都列入最通常采购物品清单内。研究和调查是一直在进行的活动。

B. 委员会的评论

25. 委员会没有其他评论。

九、建 议 9 (i)

26. 提请报价单应列入适当条款，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结构协议方式办理，但应受数量和预算的限制。

A. 行政部门采取的措施

27. 得自年度采购计划的估计数量和去年作业得出的数字都列入提请报价单内。区域采购人员可以利用总部拟订的框架协议。

B. 委员会的评论

28. 委员会没有其他评论。

十、建 议 9 (j)

29. 在签订框架协议前应多刊登广告，以便通过世界性竞争的方式进行采购大批商品。

A. 行政部门采取的措施

30. 难民专员办事处对一切新的长期协定使用世界性的公开招标，因此扩大其供应商的范围，从而扩大对难民专员办事处的业务的竞争。

B. 委员会的评论

31. 委员会指出，1995年期间在上述基础上签署了三项框架协议。

## 十一、建议 9 (k)

32. 应当制订卖方定期考核和卖方评价等级的透明程序。应定期增订卖方清单。

### A. 行政部门采取的措施

33. 仍在研究卖方评价等级标准。难民专员办事处已同一些姊妹机构磋商它们在这个领域的经验，目前在等待回答的详情。但是大多数机构的情况似乎同难民专员办事处一样。

34. 同时鼓励买主向它们的资深人员提出它们对某个卖主的评论。将审查这种评论的准确和公正，如果证实是准确和公正的，则将列入卖主档案。不久将修订采购制度中的卖主选择清单，以提醒买主关于某个卖主的任何评论。

35. 已执行核可投标人名单的程序。

### B. 委员会的评论

36. 委员会建议为建立一个透明与适当的卖方评价等级制度规定确切的时限。

## 十二、建议 9 (l)

37. 应当迟早努力执行新的资产管理制度，在执行之前，应作出适当安排，以便追查和记录现有制度下的一切购买财产事项。难民专员办事处应当确保所有外地办事处和执行伙伴都保留适当的财产记录，并且定期进行实际核查。

### A. 行政当局采取的措施

38. 新的资产管理制度(MINDER)现在除了 10 个国家外，已在所有国家执行，难民专员办事处估计整个执行率是 80%和 90%。已登记了 20,000 件资产，估计价值为 1.4 亿美元。

### B. 委员会的评论

39. 委员会注意到执行这个制度的进展情况。

### 十三、建 议 9 (m)

40. 应当通过分发明确指示给外地办事处和执行伙伴，改善保管汽车存货记录、出车表格和每月管制登记表，应当定期分析燃料消耗以及修理和维修开支，以期确保实现节省开支。

#### A. 行政部门采取的措施

41. 引述这项审计建议的指示已于 1995 年 6 月分发给所有外地办事处。难民专员办事处已觉察全面的改进，但是将继续监测这种作法，方法是通过检查月分核算的普通程序及办公室的监测作用。

#### B. 委员会的评论

42. 委员会赞赏难民专员办事处行政当局所采取的行动。

### 十四、建 议 9 (n)

43. 应当增加培训方案和参加者数目，以便达到计划的指标。培训课程应当修改，以求更切合指派的工作。应将培训班的分配额多拨作培训主要执行伙伴人员之用。

#### A. 行政部门采取的措施

44. 难民专员办事处为埃塞俄比亚邻国的难民专员办事处工作人员举办了方案管理方面的‘培训训练者’课程(1994 年 3 月)。这些人员保证为难民专员办事处执行伙伴接受两个训练讲习班--一个是关于难民专员办事处的特别进程，一个是关于一般问题。这个方案将在 1996 年期间扩大到其他区域。

45. 此外，《执行伙伴手册》将向执行伙伴提供重要的指导。

#### B. 委员会的评论

46. 委员会的其他意见载于本报告中。



## 十五、建议 9(o)

47. 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状况。

### A. 行政部门采取的措施

48. 为了较严格地管理顾问的任命，难民专员办事处人力资源管理部在 1995 年 12 月发出指示，规定任命顾问事项。

### B. 委员会的评论

49. 委员会注意到行政当局所采取的行动。委员会无其他评论。

## 十六、建议 9(p)

50. 通常工作人员和顾问领取预支旅费只准一次。只有在核实较早发给的预支旅费后才准另作预支。

### A. 行政部门采取的措施

51. 难民专员办事处表示，这往往是由于日内瓦办事处在处理旅费报销方面的拖延。难民专员办事处当前有 3 个工作人员在日内瓦办事处工作，协助清理积压的工作。在这之后就能使预支情形变正常。

### B. 委员会的评论

52. 由于在处理旅费报销方面的拖延，许多旅费报销仍未处理，因此委员会在 1995 年的临时审计中指出有关旅行者未提交旅费报销的几个例子。行政当局应继续追查这事。

## 十七、建议 9(q)

53. 应当制订会计、商品定价和新闻机构商店售卖的新闻材料的定期存货核查的适当程序。

A. 行政部门采取的措施

54. 已再次改善会计软件及举办进一步的培训。现在每半年进行实地的存货清点工作。

55. 尚未制订关于新闻销售品定价办法的书面准则。这个进程与澄清销售业务的实际费用有密切关系。难民专员办事处表示一旦适当地确定了成本，它就较能够拟订新的定价政策。

B. 委员会的评论

56. 委员会将在其今后的审计中审查难民专员办事处行政当局所取得的进展。

十八、建 议 9 (r)

57. 难民专员办事处总部应当设立一个投资委员会，以便就长期投资提出意见。

A. 行政部门采取的措施

58. 难民专员办事处可以根据《财务条例》9.1 作短期投资，它未预见要求关于这项规则的例外。难民专员办事处也未预见在可预见的将来会有任何长期投资需要成立一个投资委员会。但是，难民专员办事处目前在修订投资政策和程序，以期扩大重大决定的根据。

B. 委员会的评论

59. 委员会注意到这个立场。

## 二、 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 1995 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一至三、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，对会计记录和其他辅助证据进行抽查。

我们认为各项财务报表都适当地反映了难民专员办事处在 1995 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经管的自愿捐款的财务报表印发了一份详尽的报告。

加纳审计长

奥塞·图图·普伦佩(签名)

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)

印度主计长兼审计长

什安格鲁(签名)

1996 年 7 月 31 日

-- -- -- -- --