



大会

Distr.
GENERAL

A/AC.96/917
27 July 1999
CHINESE
Original: ENGLISH

高级专员方案执行委员会
第五十届会议

审计委员会向大会提交的
联合国难民事务高级专员经管的自愿基金
1998 年 12 月 31 日终了年度账目的审定报告 *

* 附件载列行政部门为落实审计委员会 1997 年的各项建议而采取的后续行动以及审计委员会的意见。

目 录

	<u>页 次</u>
一、审计委员会的报告.....	3
摘 要.....	3
A. 导 言.....	4
B. 财务问题.....	7
C. 管理问题.....	13
D. 致 谢.....	29
附 件：为执行审计委员会 1997 年 12 月 31 日终 了年度报告内各项建议所采取的行动的 后续工作.....	30
二、审计意见.....	36
三、高级专员的责任声明与财务报表的核定.....	37
四、1998 年 12 月 31 日终了年度财务报表.....	38

第一章

审计委员会的报告

摘要

审计委员会在日内瓦的联合国难民事务高级专员办事处总部及其设在奥地利、中国、克罗地亚、吉布提、法国、德国、希腊、伊朗伊斯兰共和国、意大利、黎巴嫩、沙特阿拉伯、索马里、阿拉伯叙利亚共和国、土耳其和委内瑞拉的分处审计了1998年1月1日至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运作情况。委员会还确认了高级专员经管的自愿基金财务报表。

委员会主要审计结果如下：

- (a) 自愿基金的财务报表和附表一般符合联合国的会计标准，但确定信托基金的收入和公布服务终了福利金的负债情况除外；
- (b) 在1998年预付给执行伙伴并以支出入帐的34,640万美元中，截至1999年3月31日为止还没有收到其中9,280万美元的财务报告。此外，也没有收到预付给政府伙伴的9,700万美元和预付给其他执行伙伴的23,450万美元的审计证书。而在1997年的42,100万美元预付款中却收到其中支出29,300万美元(占70%)的审计证书；
- (c) 在总部和外地审查的项目中没有工作计划或项目执行指标；
- (d) 在1994年至1997年执行的2,565个项目中，到1998年11月为止，计有2,123个项目(占83%)没有结清帐目；和
- (e) 尽管戴尔菲项目的许多关键领域内的工作原定应在1997年10月前完成，但是截至1999年4月为止，这方面活动不是处于起草阶段，就是还没有开始。

主要建议是，行政部门应当：

- (a) 把预付给执行伙伴的款项列为在预付时的应收帐款，在收到满意的财务报告后才把它列入支出；还要坚持不懈地努力迅速清理现金预付款的未清余额，特别是前几年的余额；

- (b)(一) 评价政府和非政府执行伙伴为何各自都不遵守副协定规定内关于提交审计证书的要求；以及
- (二) 同审计委员会协商制订一项战略，确保根据单个项目的重要性和所设想的风险程度获得足够的审计证书，以便有充分的证据证明执行伙伴所报告的支出情况；
- (c) 确保工作计划有方案针对性并把编写工作作为项目规划和监测过程的组成部分；
- (d) 为了保证规定目标的实现，应更严格地控制执行伙伴的工作进展；并向有关执行伙伴收回371,368美元的节余；
- (e) 审查已完成的项目，以保证它们的帐目迅速结清；
- (f) 增补戴尔菲项目下有待执行的计划并优先进行用现有资源可以落实的那些活动；监测计划的执行情况，以确保它们实现其目标。

审计委员会的建议一览表见本报告第12段和第13段。

A. 导 言

1. 审计委员会按照联合国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，审计了1998年1月1日至12月31日期间高级专员经管的自愿基金财务报表。此项审计是依照《联合国财务条例》第十二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进行的。这些审计标准规定，审计委员会必须规划和实施审计，以在合理范围内保证财务报表无重大的不实报告。

2. 审计的主要目的是使审计委员会能对以下各项提出审计意见：1998年1月1日至12月31日期间财务报表中记录的支出是否用于难民专员办事处执行委员会核可的目的；收入和支出是否依照《财务条例和细则》进行了适当分类和记录；以及高级专员经管的自愿基金财务报表是否公正地反映了1998年12月31日截止的财务状况。审计工作包括全面审查财务制度和内部控制措施，并审查会计帐目和委员会认为评论财务报表需要审查的其他证明材料。

3. 审计工作是在日内瓦的难民专员办事处总部和设在奥地利、中国、克罗地亚、吉布提、法国、德国、希腊、伊朗伊斯兰共和国、意大利、黎巴嫩、沙特阿拉伯、索马里、阿拉伯叙利亚共和国、土耳其和委内瑞拉的各分办事处进行的。

4. 除了审计帐目和财务往来之外，审计委员会还按照《联合国财务条例》第12.5条进行了审查。委员会还审查内部控制措施是否适当以及项目管理、采购制度和资产管理的程序是否有效率。审计委员会还审查了特尔斐项目现状、预付给执行伙伴的现金和与内部监督事务厅的谅解备忘录等情况。

5. 审计委员会继续其一贯的做法，通过审计意见和载列审计结果和建议的管理信函向行政部门报告具体审计结果。这种做法有助于保持与行政部门在审计问题上的不断对话。

6. 本报告包含审计委员会认为应提请大会注意的事项。审计委员会在本报告中对各事项的意见已向难民专员办事处通报。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，并解释和答复了审计委员会的询问。本报告分成两部分，分别论述财务问题和管理问题的审计情况。

7. 审计委员会的主要建议载于下文第12段。第14段至第126段详细叙述了审计结果。

1. 尚未充分执行的先前的建议

8. 按照大会1997年4月3日第51/225号决议A节第7段，审计委员会在下文内单独列出了难民专员办事处尚未充分执行的那些建议。审计委员会在本报告中说明了现阶段的执行情况。括号中标明的年份(从1995年开始)指审计委员会提出建议的年份，它在该年内建议难民专员办事处应：

- (a) 确保执行伙伴及时提交审计证书，以便行政部门有足够的时间查明执行伙伴的支出是否正常、得当和符合规定(1995年和1996年)；
- (b) 确保同执行伙伴及时签署副协定(1995年和1996年)；
- (c) 把编写工作计划作为项目规划和监测过程的组成部分(1995年和1996年)。

9. 关于上文内建议8(a), 难民专员办事处告诉审计委员会说, 它的既定政策要求执行伙伴在项目结束后的可行时间内提交其审计证书。所规定的国际和国家非政府组织提交审计证书的时间后于审计委员会的审计定成的时间。审计委员会注意到, 在1997年12月31日终了的财政期间, 难民专员办事处获得所要求的约70%的审计证书。不过, 审计委员会仍敦促难民专员办事处应鼓励执行伙伴须在难民专员办事处按协议规定的时限内提交审计证书。

10. 按照大会1993年12月23日第48/216B号决议, 审计委员会还审查了行政部门为执行审计委员会在其1997年12月31日终了年度报告中所提出的建议而采取的措施。本报告附件概述了所采取行动的详细情况和审计委员会的意见。

11. 大会在1998年3月31日第52/212B号决议中接受审计委员会的建议, 即应当根据决议的规定改进大会已核准的审计委员会建议的执行。审计委员会的建议已通过秘书长的说明(A/52/753,附件)转交大会, 其主要内容如下:

- (a) 需要制订执行建议的具体时间表;
- (b) 公布各办事处的负责人;
- (c) 建立有效机制, 以加强对执行审计建议的监督工作。这种机制可以采用由高级官员组成特别委员会的形式, 也可以采取审计和监督事务协调中心的形式。

审计委员会指出, 难民专员办事处一般遵守了这些规定。

2. 主要建议

12. 审计委员会在本报告中建议行政部门应:

- (a) 把预付给执行伙伴的款项在预付时列为应收帐款, 在收到满意的财务报告后才把它列入支出; 还要坚持不懈地努力迅速清理现金预付款的未清余额, 特别是前几年的余额(第27段);
- (b)(一) 评价政府和非政府执行伙伴为何各自都不遵守副协定规定内关于的提交审计证书的要求; 以及

(二) 同审计委员会协商制订一项战略, 确保根据单个项目的重要性和所设想的风险程度获得足够的审计证书, 以便有充分的证据证明执行伙伴所报告的支出情况(第35段);

(c) 确保工作计划有方案针对性并把编写工作作为项目规划和监测过程的组成部分(第53段);

(d) 为了保证规定目标的实现, 应更严格地控制执行伙伴的工作进展; 并向有关执行伙伴收回371368美元的节余(第68段);

(e) 审查已完成的项目, 以保证它们的帐目迅速结清(第76段); 和

(f) 增补戴尔菲项目下有待执行的计划, 优先进行用现有资源可以落实的那些活动并监测计划的执行情况, 以确保它们实现其目标(第106段)。

13. 审计委员会的其他建议载于第19、21、38、45、47、50、57、61、72、79、85、91、110和116段。

B. 财务问题

1. 财务报表

联合国的会计标准

14. 审计委员会评估了难民专员办事处 1998 年 12 月 31 日终了年度的财务报表在多大程度上符合联合国的会计标准。审查表明财务报表一般都符合标准, 但如要使财务报表完全符合这些标准还需要做进一步的工作。须加注意的主要方面为收入的确认和公布服务终了福利金的负债情况。

(a) 收入的确认

行政和预算问题咨询委员会在其1998年10月19日的报告(A/53/513,第90段)中建议, 尽管特别方案的收入应按责权发生制加以确认, 但是信托基金的捐款只有在收到后才确认, 这是联合国会计标准第35段的规定。审计委员会指出, 难民专员办事处1998年的财务报表中有涉及特别方案和信托基金的12,985万美元记为应收自愿捐款。审计委员会认为, 应从这笔款项中扣除属于信托基金的部分。

(b) 公布服务终了福利金的负债情况

审计委员会指出，尽管联合国会计标准第57段规定应当如此，但是难民专员办事处并没有在财务报表中具体公布服务终了福利金和退休后福利金的负债额并且同时说明估价的根据。行政部门宣称，此类费用是在工作人员离职的财政年度以现金支付并入帐的。它坚持认为，在帐户结清前不能进行估价，因此不可能公布1998年的负债额；它会进行工作，确定1999年公布的负债额。行政部门还说，它打算请合适的专业事务所提供估价服务。

15. 审计委员会获悉，行政问题(财务和预算问题)协商委员会在审查《联合国会计标准》时，将具体讨论有关自愿基金的收入和支出相配合的标准和公布服务终了福利金和退休后福利金的负债的标准。审计委员会期待着审查的结果。

实物捐赠的估价

16. 1998年财务报表注释2(f)中说，实物捐赠按公平市价入帐。实际上，审计委员会注意到，难民专员办事处采用两种实物捐赠估价办法：预算实物捐赠按公平市价公布；但预算外实物捐赠则按捐赠者注明的价值公布。

17. 审计委员会建议并经行政部门同意，在财务报表注释中公布的所有实物捐赠的估价方法均应同实际采用的估价方法相一致。

少报杂项收入和行政费用

18. 审计委员会指出，达105万美元的银行手续费和惠给金本应作为支出记在行政费用项下，但却从其他/杂项收入中扣除。结果，行政费用和杂项收入都少报105万美元。行政部门说，它将制订一套适当的程序，供编写1999年财务报表使用，并在帐户注释中公布这些项目。然而，审计委员会却认为，这些项目在财务报表中应列为支出。

19. 审计委员会建议，行政部门应公布银行手续费和惠给金的毛额，而不是从其他/杂项收入中扣除这些费用。

向执行伙伴支付的预付款

20. 根据本组织的会计惯例，向执行伙伴支付的预付款在把资金预付给这些伙伴时应作为方案支出入帐。这些预付款分别记入备查暂记帐户，然后根据收到的执行伙伴财务报告再从帐户中结清。审计委员会在1996年的报告中建议难民专员办事处紧急审查这项制度。审计委员会在1997年的报告中也对备查暂记帐户出现大笔未清余额表示关注，它建议行政部门把审查这项制度的工作列为高度优先事项。

21. 审计委员会审查了未清余额的结清情况。它指出，1998年行政部门结清了备查暂记帐户的21,640万美元。因此，1994年至1997年的未清余额从1997年12月31日的27,990万美元减少到1998年12月31日的6,350万美元。

22. 1998年向执行伙伴预付了34,640万美元，它们作为支出入帐，但到1999年3月31日为止还有9,280万美元的财务报告没有收到。

23. 审计委员会对1998年财务报表缺少证明其中列为支出的9,280万美元的凭据表示关注。

24. 行政部门告诉审计委员会说，它已完成了预期的会计制度审查工作，决定把付给执行伙伴的分期付款作为支出入帐。还将会把在财政期间终了时没有呈报的分期付款部分作为应收账款入帐。审计委员会认为，在支付预付款时把分期付款作为应收帐款比较稳妥，而不是采用难民专员办事处提出的程序。

25. 审计委员会建议，向执行伙伴支付的预付款在付款时应作为应收帐款入帐，在收到令人满意的财务报告后才加以结清，列入支出。难民专员办事处还应坚持不懈地努力迅速结清现金预付款的未清余额，特别是前几年的未清余额。

执行伙伴的审计证书

26. 审计委员会注意到，行政部门按照审计委员会早些时候的建议，已从1997年1月1日起规定了要求提供审计证书的明确政策并强制规定：执行伙伴必须提交审计证书。1998年4月还修改了难民专员办事处副协定的标准文本，使执行伙伴有义务提供此类证书。难民专员办事处决定，从1998年5月1日起：

- (a) 对于联合国和有关机构，除了审计难民专员办事处帐户的同一或可比机构审计年度财务报表之外，总部不要求提供任何其他审计证书；

- (b) 对于政府伙伴，要求在清偿承付款项最后期限后三个月内提交审计证书；
- (c) 对于国际非政府组织，要求在该组织财政年度终了后六个月内提交审计证书；
- (d) 对于国家非政府组织，要求在清偿承付款项最后期限后六个月内提交审计证书，这指的是清偿任何年度价值 10 万美元以上的所有副协定或副协定系列的承付款项。

27. 在审计委员会1997年财政年度报告定稿时，还没有收到关于1997年以支出入帐的37,040万美元的审计证书。因此，审计委员会密切关注执行伙伴提交1997年和1997年以前几年审计证书的进展情况。到1999年4月为止，在伙伴执行的总价值42,600万美元的项目中，已收到28,900万美元支出的审计证书，剩余13,700万美元的审计证书还没有收到。其中包含政府执行伙伴支出的5,900万美元、国际非政府组织支出的3,400万美元和地方非政府组织支出的4,400万美元。

28. 1998年行政部门决定，所有执行价值超过100万美元的项目的伙伴都必须在1998年底前提交审计证书，如果它们不这样做，就不再向它们支付款项并把它们列入黑名单。但审计委员会指出，并没有因为这个理由而止付任何款项。行政部门说，它还需要评估这项决定的政治影响，因此尚未决定公布已违规的执行伙伴的名单。可能要根据1998年取得的成果，向将来的执行委员会的常设委员会会议提出有关该问题的立场文件。

29. 1998年向执行伙伴共支付了34,640万美元的现金预付款，其中有9,820万美元支付给政府伙伴。政府伙伴的审计证书应在清偿承付款项最后期限后三个月内提交，对大多数项目来说，即是1999年4月底。审计委员会指出，已到1999年5月31日为止，收到政府伙伴120万美元的审计证书。其他执行伙伴以支出上报的23,450万美元的审计证书还没有收到，因为这些审计报告到1999年7月31日才到期。

30. 行政部门告诉审计委员会说，政府执行伙伴会送交更多的审计证书，这取决于有关政府审计部门的工作周期。它补充说，难民专员办事处可能难以在采取进一步措施改进这方面工作的同时亦不致于严重损害其已获授权的活动并且最终危及难民的生活。行政部门还说，虽然提交的审计证书是难民专员办事处的主要监测工具，但是还有其他补偿性控制办法可使行政部门确保资金按副协定的具体规定使

用。这类措施包括难民专员办事处定期审查执行伙伴的记录、现场监测和诸如检查及内部审计等第三方报告。

31. 审计委员会了解到，难民专员办事处难以确保审计证书及时为编制年度财务报表提供充分的根据。难民专员办事处密切关注并获得了执行伙伴未交的1997年及先前几年的审计证书，审计委员会也赞赏它在这方面的大幅度进展。尽管有这些成就，但是审计委员会关注的是，在审计委员会的审计快结束时，难民专员办事处仍在等待执行伙伴送交在1998年难民专员办事处财务报表中列为支出的33,150万美元的审计报告。审计委员会认为，行政部门应加紧努力及时获得审计证书，以便确保执行伙伴的支出符合副协定的规定。

32. 审计委员会审查了一些执行伙伴的帐户。审计委员会在本报告中列举了在项目执行和帐户维持方面发现的某些缺陷。此外，在审查15个外地办事处1997年审计证书的状况时，审计委员会注意到：

- (a) 一个区域办事处根据执行伙伴提供的未经证明的帐户就结清了项目帐户；
- (b) 虽然已向一个伙伴提供了专用于进行帐户审计的费用，但是它仍没有提交审计证书；
- (c) 有3个外地办事处没有获得1997年的审计证书，其中有一个甚至没有获得1996年的审计证书；
- (d) 另一个办事处没有获得10个国际伙伴11个项目共值879万美元的审计证书，他们错误地认为难民专员办事处总部会获得这些证书。

33. 审计委员会建议难民专员办事处：

- (一) 评价有关政府和非政府执行伙伴为何不遵守副协定内所规定的提交审计证书的要求；
- (二) 同审计委员会协商制订一项战略，确保根据单个项目的重要性和设想的风险程度获得足够的审计证书，以便有充分的证据证明执行伙伴所报告的支出情况。

2. 注销现金、应收帐款和财产的损失

34. 本年度已注销现金42,090美元。注销的款项中包括14,825美元，这是在一个外地办事处主任因玩忽职守被收缴6,000美元后该办事处保险箱存放的现金短缺的净额。在另一个外地办事处，注销了11,500美元，这是由于该办事处没有保险箱和当地没有银行，所以这笔钱作为保管费付给了一名钱商。注销这笔钱是因为难民专员办事处说没有凭据就不能证明。

35. 审计委员会关注的是，外地办事处没有采取充分的安全措施保护该组织的现金并且难民专员办事处也未能追查后一宗案件中玩忽职守的责任。

36. 审计委员会建议，难民专员办事处应保证所有外地办事处都配备足够的设备来保护该组织的现金。审计委员会还建议，难民专员办事处进一步调查损失11,500美元的情况，以便采取适当的追偿行动。

37. 1998年期间各外地办事处向总部的财产管理委员会报告并注销的财产损失的细目如下：

<u>类 别</u>	<u>价 值 (美 元)</u>
事 故	65,881
劫 持	130,722
偷 窃	228,724
抢 劫	1,852,925
财产损失	77,044
损害或破坏	79,077
损 耗	1,061,473
其 他	542,221
总 计	4,038,067

38. 审计委员会指出，同1997年注销的127万美元相比，1998年呈报和注销的损失增加了三倍。

3. 惠 给 金

39. 行政部门报告说，共向五宗案件支付惠给金44,013美元。审计委员会指出，该项款额中少报了5,650美元，因为其中不包括一个分办事处向一个政府执行伙伴的死亡工作人员家属支付的款项。

C. 管理问题

1. 现金管理

外地办事处的现金补充

40. 根据《难民专员办事处手册》，资金应尽量在预计使用之时方才提支，以避免银行结余不必要地积累过高。外地办事处根据其后至多四星期的付款需要，向总部提出要求。《手册》规定银行结余应尽可能偏低。

41. 审计委员会注意到在两个分办事处，提支的现金补充款大大高于应有开支，造成高额结余。其中一项结余额高达36,321美元到207,338美元。

42. 审计委员会还注意到，一个分办事处提支的现金补充款大大超过其后四星期的需要。继1997年12月14日为数633,000美元的现金补充后，该办事处1997年12月31日的结余额高达353,599美元。直到1998年3月才要求新的补充，因为当年年底的结余足够三个月的需要。

43. 审计委员会建议难民专员办事处应监测外地办事处的现金预报，以确保所要求的资金不超过其后4个星期的支付需要。

小额现金管理

44. 审计委员会在其1997年的报告中评论了外地办事处奉行的现金管理系统中的缺陷，建议应坚持现有的控制机制。行政部门曾向审计委员会保证会加强控制机制。然而，1998年间，审计委员会还注意到类似和其他缺陷，诸如：

- (a) 办事处负责人不每月核查小额现金(八个办事处);
- (b) 不正式指派小额现金保管员(五个办事处);

(c) 将收到的非小额现金补充款存入小额现金帐户，用小额现金支付旅费
的最后清算(一个办事处);

(d) 调换保管员时没有清点和正式移交小额现金的制度(四个办事处)。

45. 审计委员会建议难民专员办事处应提醒外地办事处严格遵守所规定的关于
小额现金管理的控制机制。

2. 方案管理

46. 1998年，难民专员办事处经办了490个项目，其预算计达3.95亿美元。审计
委员会在难民专员办事处总部审计帐户时选择了其中的21个费用共为9,420万美元
的项目作为审查对象。审计委员会还审查了各个外地办事处的方案管理，重大的结
论详述如下。

方案规划

案 例

47. 审计委员会在其1993年和1995年的报告中指出需要准确评估难民案例以确
保方案使受益对象获得利益。然而，审计委员会注意到，在难民专员办事处总部审
查的几乎所有的项目中，没有一项曾在方案说明中提供关于案例的最新统计数字。
有13个项目没有按男女性别分列具体数字，也没有区分成年人和儿童的统计。在缺
乏可靠的关于案例的统计数字的情况下，项目制订的准确性以及进而采取的救济措
施的适当性也许会受到影响。行政部门说它正着手取代难民专员办事处的核心支助
体系，新体系将包括案例管理系统。

48. 审计委员会建议，所提议的难民专员办事处案例管理系统应充分具备处理
和得出准确可靠的案例统计数字的能力。按不同年龄和性别区分的难民人口数据应
成为项目制订过程的组成部分。

工作计划和业绩指标

49. 工作计划是项目规划的重要部分，其本意在于为执行项目提供具体的时间表和标志，以用于监测进展情况。审计委员会在1994年和1996年的报告中指出需制订详细的工作计划。然而，审计委员会发现，在难民专员办事处总部审查的项目中没有一项载有执行方案的工作计划或标志。此外，在检查外地办事处的帐目时，审计委员会注意到有5个外地办事处没有工作计划。

50. 行政部门宣称，原先由外地办事处自行酌定的工作计划和业绩指标的规定将作为规划和监测手段重新引入新提议的业务管理体制。

51. 审计委员会建议难民专员办事处应确保工作计划须视方案而定，并确保其制订成为项目规划和监测过程的一部分。

签署副协定的推迟

52. 审计委员会在1995年和1996年的报告中曾指出在与执行伙伴签署副协定方面的拖延。审计委员会注意到这种拖延继续在外地办事处中存在，且无明显改善。某个分办事处的看护和照料项目下的副协定在项目开始后拖延达6个月后才签署。在其他三个分办事处，副协定也是在项目开始后拖延了二个星期到八个月后才与执行伙伴订立。三个办事处中有一个在协定签署前即向五个执行伙伴中的四个支付了第一笔款项。

53. 在另一个分办事处，尽管难民专员办事处根据与政府执行伙伴签署的意向书于1998年1月28日就已发放了预付款3万美元，但副协定直到1998年4月才签订。该预付款后来成为双方争执的话题，因为执行伙伴否认收到过这笔款项。截至审计委员会的审计时为止，该问题仍未解决。

54. 在另一个分办事处，审计委员会审查了40项于1996-1998年签署的副协定，注意到其中的28项(70%)有拖延。在同一分办事处，截至1999年4月底为止，总部未向它发布关于1999年的项目的指令书，而按规定，指令书须在每年1月1日或之前于项目开始前下达。

55. 审计委员会再次建议行政部门要求外地办事处确保在项目开始前订立副协定。资金的发放仅应在副协定签署后进行。

方案的执行

56. 审计委员会在先前的报告中对执行方案中的迟缓和拖延表示担忧。审计委员会审查了54项专门项目，拨款总额为5 175万美元。这些项目应在信托基金项目下于1998年完成。审计委员会注意到尽管全部资金已在1998年内拨给；但经费开支仅为2,962万美元，而且已付款只有1,820万美元，即占到位资金的35%。有11个项目虽然拥有到位资金392万美元，但直到1998年年底时才有开支。

57. 行政部门宣称，资金没有动用的情况很少是由于指令书发布过迟的原因，它还宣称并非所有据称已到位的资金都一定可供使用。在许多情况下，直到接近年底时才收到捐款，因而不能及时使用。

58. 审计委员会注意到，即使资金确实已到位，仍有延误使用的情况。审计委员会看到1998年内，难民专员办事处不得已向13个捐助者退回138万美元。这些捐款是1994年1月至1997年3月间收到的。审计委员会的退款分析表示，尽管有三例总额达466,709美元的捐款在1994年10月至1996年2月已收到，却从未动用。另有一例，虽然在1994年1月就收到了为数555,896美元的自愿捐款，指令书直到1995年3月才发放，而截至1997年12月的实际开支还不到捐款额的半数。难民专员办事处这次不得不退回254,719美元。其余几例的情况是捐款根本没有动用。行政部门说捐助者拒绝重新安排未用完的资金。审计委员会担忧难民专员办事处不得不把一些捐款退还捐助者一事以及发布必要的文件方面的耽搁或许对执行项目有所影响。

59. 审计委员会建议难民专员办事处应通过设立里程碑的方式密切监测到位捐款的使用，以尽可能减少退还的捐款。

执行伙伴的业绩

60. 审计委员会1994年和1997年的报告评论过执行伙伴维持帐目和执行方案的情况。审计委员会的本件报告显示帐目记录的维持中依然存在缺陷，方案执行中也依然存在不足，兹说明如下：

61. 在一个办事处，关于一主要政府执行伙伴：

- (a) 该执行伙伴不维持基本的帐目记录，诸如现金帐簿和总分类帐簿；
- (b) 项目文件多数既不完整、又不完全；

- (c) 有一张总额为 1,640 美元的凭单被改为 2,000 美元，并照 2,000 美元索款；
- (d) 该执行伙伴不登记用难民专员办事处资金购买的非消耗性财产；
- (e) 由难民专员办事处转交给该执行伙伴的两部车辆无必需的行车日志；
- (f) 预算管制很差，次级项目的最后监测报告中有几项预算细目大幅度超支。例如，家具开支为 35,700 美元，比预算的 6,000 美元高出六倍；
- (g) 一笔明确规定应用于修复该执行伙伴的总部主区域办事处的 55,000 美元被改用于建造新房舍，而这在副协定中原未曾提及；
- (h) 预算中另一笔规定应在指定地点建立局域网的 22,500 美元据报已被用于建造休息处所。分办事处现已正式要求该执行伙伴偿还这笔钱。

62. 在同一分办事处，关于一项旨在确定和缓解回归难民的心理创伤的为期七个月的速效项目，虽然总额为 55,600 美元的预算已用去 50,040 美元而且项目的清算期已过，但执行伙伴却只提交过一份关于该项目两个阶段中头一个阶段的不完整的报告。涉及采取以社区为基础的干预措施来缓解居民心理压力症状的第二个阶段则还未执行。

63. 在另一分办事处，审计委员会发现：

- (a) 一个执行伙伴在用难民专员办事处的资金采购时没有遵守难民专员办事处的规定；
- (b) 由另一个执行伙伴执行的创收方案规定受益者应不满 65 岁，家庭收入不超过一定的限额，而审计委员会从受益者名单中注意到很多情况没有根据年龄或收入标准，无资格的人也因该方案而受益；
- (c) 负责提供医疗援助的第三个执行伙伴没有退回总数为 5,022 美元的款项，也没有在次级项目监测报告中提及这些款项。

64. 在另一个分办事处：

- (a) 在执行帮助难民的一项项目中，一个政府执行伙伴没有归还难民专员办事处在另两个项目名义下得到的 371,368 美元的存款。将该存款用于其他开支一事事先也未经过难民专员办事处的同意。审计委员会认为行政部门应收回这笔 371,368 美元；

- (b) 在为难民建造 300 幢房屋的次级项目中，尽管由于成本高涨使预算金额只够建造 182 幢房屋，用于接通电源和水源的钱却全部开支完毕，因为据管理部门说，有 32,355 美元被挪用为现有的 210 幢预制房屋提供水电了。审计委员会担心该执行伙伴事先并未就重新安排这些资金一事征得难民专员办事处的同意；
- (c) 一个执行伙伴 1995 年得到一笔数额为 35,000 美元的用于某一项次级项目的预付款，其目的在于培训难民妇女充当助产士。而该执行伙伴没有提交使用情况报告以证实达到了项目目标。该分办事处中止了该项目。

65. 审计委员会强调必须对执行伙伴的财政和业绩进行严密的监测。

66. 审计委员会建议行政部门应对执行伙伴的工作进展进行更严格的控制，以确保实现既定的目标。审计委员会进一步建议，难民专员办事处应从有关执行伙伴收回 371,368 美元存款。

向执行伙伴预付的资金

67. 作为赚取收入以支助项目的一种手段，执行伙伴收到难民专员办事处的资金后应将它单独存入生息银行帐户。作为一项例外，如要求政府执行伙伴将所有汇款都存入普通帐户或中央帐户，但应确保难民专员办事处的资金应在开立帐户后可以追查。

68. 审计委员会在对各外地办事处的检查中注意到有一个执行伙伴将政府资金和难民专员办事处的汇款合并在一起，致使难民专员办事处的资金难以分清。审计委员会还看到借贷者偿还的由难民专员办事处的资金贷出的款项仍留在省政府机构的银行帐户里，而没有重新用于难民救济。在视察的两个省内，高达 140 万美元的大笔退还款长时间地留存在政府机构的帐户里。

69. 在另一个外地办事处，执行伙伴将没有用完的 42,868 美元退还给难民专员办事处，却没有退还所生的利息。另在三例情况中，执行伙伴没有将难民专员办事处的资金存入生息帐户。

70. 审计委员会建议行政部门应指示方案人员须监测执行伙伴有否将从难民专员办事处得到的资金存入生息帐户，并确保将所生利息归还难民专员办事处。

结束项目

71. 根据《难民专员办事处手册》，恰当的项目控制包括及时结束项目和次级项目。对于有效的预算控制、财政管理、现金管理和会计而言，及时结束项目也很重要。在收到所有为结束项目所需的有关报告后，该项目即告结束。审计委员会注意到，从1994年至1997年，所执行的2,565项项目中，有2,123项(83%)到1998年11月时尚未结束。兹按年份分列如下：

年 份	项 目 数	至1998年11月30日尚未结束的项目	
		数 目	百 分 数
1994	705	499	71
1995	637	498	78
1996	637	561	88
1997	586	565	96
总 计	2,565	2,123	83

72. 行政部门将未及时结束项目的原因归结于备查暂记帐户中的未清余额、缺乏审计证书、缺少非消耗性财产执行报告、执行伙伴未退还余额以及总部和外地办事处的帐目有促成不合。

73. 1998年，难民专员办事处结束了1993年至1997年期间的1,000多项项目，收到了退款1,351万美元。审计委员会选出其中60项，总额计为1,133万美元的抽样实例。它们中有16项为1993年至1996年的项目(231万美元)，44项为1997年项目(902万美元)。审计委员会注意到在结束项目和退钱方面存在有一年到五年的耽搁。其结果是，大笔现金长期留存于执行伙伴处，给予它们不应得的利益。

74. 审计委员会建议难民专员办事处应审查已经完成的项目以确保及时结束它们。

行政支助费用

75. 审计委员会审查了1994年至1998年期间方案交付和行政支助费用方面的趋势。审计委员会在1996年的报告中指出方案交付和行政支助费用的情况很不相同，

建议制定该类费用的规范。行政部门在关于采取的行动的报告中，决定把一般方案费用限制在1998年1月1日的水平上。行政部门说它一般不把方案交付费用作的项目费用的一部分而制定规范但同意可参照项目费用总数对行政支助费用制定规范。难民专员办事处还提议将自己的预算结构与联合国一些其他机构的调和起来。然后，它将考虑制定和实施行政支助费用的规范。

76. 审计委员会注意到特别方案的行政支助费用对项目总费用的百分比在过去五年里增加了一倍多，即从1994年的2%增加到1998年的5%，但审计委员会高兴地注意到，一般方案的平均行政支助费用却从10%明显下降到5%，欧洲和美洲下降得最多。

77. 审计委员会建议行政部门应密切监测行政支助费用方面的趋势并制定适当的规范。

3. 资产管理

资产跟踪系统(MINDER)

78. 审计委员会在1997年的报告中建议应立即在所有的外地办事处都安装资产跟踪系统以正确反映资产情况及改善控制。审计委员会认为未能执行资产跟踪系统的各个方面是限制难民专员办事处内的适当资产管理的主要因素之一。

79. 输入资产跟踪系统(MINDER)的资产现状如下：

资产所在地	资产笔数	输入MINDER的资产		购置价值(百万美元计)		
		笔 数	百 分 比	总 资 产	输入MINDER的资产	
					价 值	百 分 比
在难民当局办事处	39,617	25,455	64	136	77.8	57
在执行伙伴处	16,736	10,999	66	135	78.4	58
共 计	56,353	36,454	65	271	156.2	58

80. 行政部门告知审计委员会，在难民专员办事处有业务活动的125个国家之中，83个国家尚未充分采行MINDER系统。在视察的15个办事处中，审计委员会发现有5个办事处的条码阅读器无法操作，另有5个办事处的软件有问题。3个办事处不能通过系统印报告，有2个办事处的MINDER系统本身失灵。

81. 行政部门发现90%的未登记资产放在13个国家境内，它并制订一项系统计划使所有外地办事处都充分使用MINDER系统。计划的第一阶段于1998年10月开始，主要针对持有约80%资产的20%左右的国家。第一阶段预期在1999年第一季度完成。第二阶段计划继续完成持有20%资产的其余的80%的国家。第三阶段将是全球培训以确保资产管理在各个国家都以统一的方式进行，并确保每年实际检查放在难民专员办事处和执行伙伴处的资产。

82. 审计委员会看到，在第一阶段，难民专员办事处派出两个工作队分管四个国家。工作队预期着重于安装和设置MINDER系统，并实际盘查资产。尽管工作队可以取得一些进展，但他们却既不能完成将资产输入MINDER系统，又不能确定资产的实际所在地。至于第二个阶段，难民专员办事处已通知审计委员会说它已根据前二个工作队的教训改进了战略。行政部门表示，它目前为本年度制订一个预防性的行动计划，该计划可望在1999年年底产生实质性的成果。审计委员会将监测这一活动的进行。

83. 审计委员会再次建议行政部门立即采取行动在所有外地办事处完成安装MINDER系统并全面启用这一系统，以使记录正确地反映难民专员办事处和执行伙伴所持有的资产。

4. 采 购

84. 审计委员会审查了难民专员办事处总部和外地办事处采购制度和程序的有效性和经济性。在1998年内，难民专员办事处总部共购买3,945万美元的物品。审计委员会审查了其中价值为413万美元的采购活动。以下是审计委员会的主要结论。

收到采购计划

85. 审计委员会注意到同前一年相比较，采购规划已有所改善。1999年的117项采购计划中，有30项计划是在1998年10月16日到期日前已收到，而前一年内只有6项计划是在到期日前收到的。其余的87项计划是在到期日过了以后才收到的，其中有41项直到1999年才收到。

货物迟到

86. 审计委员会审查了难民专员办事处总部价值413万美元的16张订购单，并且注意到只有7张载有实际收货日期。其中有四例情况的申购人要求的到货日期与收货日期之间有三到七个月的差距。例如，为因科索沃危机而流离失所者购买的总额为497,125美元的毯子耽搁了三个月，从1998年12月拖延到1999年3月才交货。第二个实例涉及采购价值24,503美元的医药箱。申购人要求于1998年8月15日交货，审计委员会注意到货物直到1999年1月1日才发运，拖延五个多月才送达受益者。

87. 行政部门说，申购人写明的理想交货日期往往未顾及必要的准备时间。

88. 审计委员会对用于紧急情况的日常用品也得经过如此长时间的耽搁交货表示担忧。

89. 审计委员会建议难民专员办事处应审查关于在紧急情况下通常需要的物品的采购安排。

90. 审计委员会还注意到以下几例外地办事处的采购未有效控制采购进程。

(a) 没有公开召开招标

(一) 在一件关于提供警卫人员和秘书的例子中，某个分办事处将 1997 年到 1998 年的合同签给一个供应者合同分别值 74,682 美元和 89,225 美元，未经公开招标即已授约，理由是公开招标的标单在 1996 年已取得。审计委员会注意到，当 1999 年为谈合同再次招标时，同样的服务收价更低。该项帐户在 1997 年和 1998 年期间内多支出了 8,839 美元。审计委员会认为合同应每年分别再重新招标。

(二) 另一个分办事处遵循陈旧的购买程序。因此，对价值 2,500 美元到 5,000 美元的订购单，该办事处没有按规定保存三份非正式报价单以及选择理由。对价值超过 5,000 美元的购买，规定应有以三份密封报价单进行召开投标及对之作出评选这一程序亦未获遵循。管理部门同意今后将遵守修订后的指示。

(b) 没有接受最低出价

在一例情况中，一个分办事处将订单交给了开出第二高价者且未提出任何具体理由说明为何拒绝出价最低者，造成额外开支4,887美元。

(c) 未征得必要的同意

(一) 审计委员会注意到，由于没有正规的银行设施，一个分办事处与私营货币供应单位达成协议，由其提供美元支付办事处的帐单，从中收取手续费。该办事处在考虑三件投票后，于1997年1月将提供货中的合同签给当地的一家公司。审计委员会注意到承包人从1998年1月到10月期间提供了466,460美元用以支付办事处的帐单。审计委员会表示，由于谈合同价值超过10万美元，办事年应征得总部合同委员会的批准。管理部门同意，为1999年提供美元的事项，该办事年将会把此类合同送交总部合同委员会。

(二) 同一个分办事处购买了价值为41,366美元的计算机及其附件，并未事先按规定征得总部的同意。

91. 审计委员会相信，难民专员办事处将会确保各外地办事处更严格地遵守既定的购买程序。

5. 戴尔菲项目的实施

92. 1996年，难民专员办事处开展了戴尔菲项目，作为规划落实难民专员办事处所设想的变革的框架。这一项目为变革进程制定了行动计划，其中具体制定了各项活动完成的时限。

93. 审计委员会审议了各司实施戴尔菲项目的进展情况，表示在许多关键领域里，如按照预定的时限，所采取的行动还不够。1996年10月，在执行委员会批准戴尔菲项目行动计划之后，开始了项目的落实。实现项目目标的行动将分短期(6个月以内)、中期(6个月至12个月)或长期(24个月内或更长的时间框架内)完成。

94. 根据业务管理系统的规定，在6至12个月之内，即1997年10月之前完成的一项行动是为保护和援助活动制定可以测量的目标。委员会指出，在保护领域里虽然

取得了一些进展，但到1999年4月为止，仍没有制定有关难民专员办事处传统援助活动的标准目标和指标。按照业务管理系统规定采取的行动内容还包括：(a) 制定业务指导原则、标准、准则、指标和基准，使自我评估机制更加完备；和(b) 有关支助和控制执行伙伴的审查程序。这两项行动都要在1997年10月之前完成。委员会指出，(a)项在1999年4月仍处在起草阶段。关于(b)项，行政部门通知审计委员会，就执行伙伴的控制问题，已经发出了新的指示。

95. 戴尔菲项目还计划改善履行义务方面的管理以及支出记录情况。这要在中期内(6至12个月)即1997年10月之前完成。行政部门表示，目前正在与更换难民专员办事处财务系统的同时分析这一问题，在新的综合系统项目中将考虑这些要求，该项目预计在今后2至3年内分阶段落实。

96. 按照戴尔菲项目的规定，应在项目开始之后6至12个月内让所有工作地点的所有工作人员都能够进入内联网。行政部门表示，技术上的局限和资源上的短缺拖延了内联网在外地的连接，将在2000年底之前向大部分工作人员提供内联网。

97. 戴尔菲项目设想，总部人员精简之后，难民专员办事处在总部的工作人员最终应集中在一栋楼内。审计委员会指出，工作人员仍未在一栋楼内工作。行政部门表示，总部工作人员人数精简进度并非象计划的那样快，不过希望引进新的信息技术系统之后，将使工作更加精简，因此也能精简总部的工作人员。

98. 审计委员会指出，在上述大多数领域里，各项行动本来应在1997年10月完成。然而，在上述大多数领域里，在拖延了大约18个月之后，行动仍处在起草阶段，甚至还未开始。行政部门表示，正在尽一切努力在预定的时间内实施项目，但行动计划中列举的行动是因资源短缺和需要把各项活动分出轻重缓急而未能完成。

99. 审计委员会建议，行政部门应增补仍按戴尔菲项目实施的计划，并优先重视能够利用现有资源完成的活动。还应监测这些计划的实施，确保达到目标。

6. 人力资源管理

人 力

100. 审计委员会审查了工作人员人数精简是否与难民人口减少以及难民专员办事处支出减少情况相符合。下表开列了难民人数、支出、工作人员配置以及总部与外地之间工作人员比例的细目。

年 份	难民人口(百万)	支出(百万美元)	工作人员人数	总部与外地的工作人员比例
1993	18.2	1,307	4,213	1: 4
1994	16.4	1,166	5,143	1: 4.6
1995	14.4	1,142	5,488	1: 4.9
1996	13.2	1,145	5,697	1: 4.9
1997	12	974	5,627	1: 4.9
1998	12	842	4,852	1: 4.7

101. 审计委员会指出,虽然难民人口和开支从1993年到1998年普遍下降,但工作人员人数却有增长趋势,从1993年的4,213人增加到1996年的5,697人,1998年减少至4,852人。1992年2月,委员会指出,工作人员人数为4,852人(包括651名短期工作人员和102名初级专业人员)。1998年从一般和特别方案开支的角度来看,活动同1993年相比减少了大约36%,但工作人员人数没有相应减少,仍比1993年多出15%。

102. 行政部门表示,测定难民专员办事处精简工作的基准线应是1996年,当时该组织全球活动的缩减最为明显。行政部门同委员会一样关注工作人员的人数,但表明,工作人员裁减工作拖后于方案减少的一个原因是遣返业务所遗留下的应分阶段结束的活动。行政部门还表示,鉴于科索沃出现紧急情况,如果仍有任何差额,它都十分宝贵,不可缺少。

103. 审计委员会建议,难民专员办事处应监测其工作人员人数,确保其符合方案活动水平。

旅 费

104. 审计委员会在1994年和1996年报告中指出，旅费报销管理工作出现缺陷。委员会审查了1998年的情况，指出仍有类似的缺陷。

105. 在1998年，共颁发了2,424项旅行核准书(PT8)。委员会指出，截至1999年3月，旅行股在1998年颁发的这些旅行核准书中，仍有122项旅行报销单没有收到。委员会指出，在已收到的旅费报销单中，有612件拖延提交。在517件报销单，拖延情况从1个月到6个月不等，在81件报销单，拖延情况从6个月到12个月不等，在14项报销单拖延超过了12个月。按照规定，工作人员应在旅行完成之后15天之内提交旅行报销单。若在1个月之内还没有提交，则从该工作人员薪金中扣除预支旅费。审计委员会指出，尽管提交报销单有所拖延，但没有采取扣除预支款项的行动。

106. 这种情况造成1名工作人员累计有好几笔未支付的预付款。1999年2月28日调查的未支付的预付款结果表明，计有151名工作人员每人都有4笔或更多的预支款项尚未支付。

107. 委员会还表示关注，截至1999年2月28日，在下表列出的242件情况中，工作人员最早为1991年的合计报销款项仍未予扣除的总额为219,466美元：

年 份	件 数	预 支 款 (美元)
1991	10	3,644
1992	6	15,346
1993	15	15,196
1994	43	49,449
1995	49	63,141
1996	28	33,136
1997	30	20,258
1998	61	19,296
共 计	242	219,466

108. 审计委员会指出，如果1名工作人员预支款超过1笔，没有任何有效的制度来限制向该工作人员再支付预支旅费。工作人员没有及时提交报销单的次数很多，原因是难民专员办事处没有落实其下列规定：工作人员在旅行完成之后规定时限内没有提交旅行报销单，则应从薪金中扣除该预支款。行政部门通知委员会，正等待审查和核可这一领域里的一项行动建议。

109. 委员会建议行政部门更有效地运用其旅行报销单迟交时扣除预支旅费的规定。

7. 审查与内部监督事务厅签订的谅解备忘录

110. 委员会应行政和预算问题咨询委员会的请求，在1997年的报告中审议了难民专员办事处与内部监督事务厅之间缔结的谅解备忘录中所订内部审计安排的实施情况。委员会当时表示，在今后的审计中将进一步审查谅解备忘录的实施情况。

111. 1997年4月签定的谅解备忘录规定：

- (a) 需要 15 个员额才能从事足够的审计范围的工作，其中 4 个为驻地审计员；
- (b) 审计覆盖范围的目标将是平均每 3 年为一个周期，对风险较大的主要活动进行较频繁的审计，而对风险小和数额少的活动进行较少审计；
- (c) 难民专员办事处和内部监督事务厅将建立一个关于已发布的审计文电和执行状况的共用数据库。

112. 委员会表示，谅解备忘录自1997年4月29日开始生效，但一些补充的员额直到1998年和1999年才配备人员。其中外地的4个驻地审计员员额中，目前有2个已占用，另一个最近在内罗毕设立。直至1999年4月，一个外地员额的地点还没有确定。

113. 审计委员会指出，内部监督事务厅在1997年和1998年分别审计了21个部门(包括17个外地部门)和22个部门(包括20个外地部门)。共有143个国别方案是潜在的审计部分。内部监督事务厅的分析中预计每年审计25个外地部门，根据这一分析，鉴于每年实际的审计范围，审计工作中可能会出现积压现象。监督厅表示，计算平均审计周期时使用的是一种以风险为基础、以切实可行性为动力的方法，它的审计资源重点放在财政意义重大的方案上。

114. 内部监督事务厅的手册规定，接受审计的部门应在收到该厅的报告之后6至8周内答复。委员会指出，该厅在1997年发出八份报告，但截至1999年4月，行政部门仍有一份没有答复。另外一份报告是在发出后两年之后才得到答复。关于其他的报告，都是在报告发出后二至六个月期间才给予答复。1998年发出七份报告，其中有四份报告仍没有得到答复。行政部门表示，正在努力缩短提出答复的时间。

115. 审计委员会指出，1997年4月29日难民专员办事处与内部监督事务厅签署的谅解备忘录已被1999年4月29日签署的谅解备忘录所取代。新的谅解备忘录是根据第一份谅解备忘录第14款拟定的。其中规定现有的安排将在1999年上半年加以审议，以根据经验加以改动。新的谅解备忘录的主旨是加强内部监督事务厅难民专员办事处审计科的结构，使其运作更有效。

116. 审计委员会将参照新的谅解备忘录的要求和规定，监测内部监督事务厅难民专员办事处审计科的审计范围。

8. 欺诈和推定欺诈的案件

117. 按照《联合国财务条例和细则》的规定，难民专员办事处行政部门在本年度内呈报了两起欺诈和推定欺诈案件。

118. 在一个区域办事处内，区域代表和高级行政干事有32,683美元拨款不当。这笔金额已经收回，两名工作人员于1998年4月被立即撤职。

119. 在另一个案件中，一个外地办事处的代表操纵车辆的公开拍卖，提出假的个人权利主张并滥用其权力。该各官员退回了24,618美元，事后辞职。

D. 致 谢

120. 审计委员会感谢高级专员和她的工作人员提供的合作及协助。

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·舒格卢(签名)

1999年6月29日

附 件

为执行审计委员会 1997 年 12 月 31 日 终了年度报告内各项建议所 采取的行动的后续工作

一、建议 11(a)

1. 审查现行确认收入的方法，以使它的会计政策和做法遵循联合国的会计标准。

行政部门采取的措施

2. 联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)征求行政和预算问题咨询委员会及其执行委员会就审计委员会的建议提供指导。咨询委员会认为，特别方案的收入确认应置于增值的基础上，而联合国会计标准第35条则应继续适用于各信托基金。咨询委员会在关于难民专员办事处1998年订正预算和1999年初步概算的报告中，建议难民专员办事处的方案应重新分类，如果得到核可，将可解决审计委员会提出的问题。

审计委员会的评论

3. 难民专员办事处还没有采取行动落实咨询委员会的建议。审计委员会在本报告内已针对此问题提出了建议。

二、建议 11(b)

4. 审计委员会重申其建议：难民专员办事处应集中注意于及时审查和注销不再需要的债务。

行政部门采取的措施

5. 最近成立的项目股负责审查债务水平，确保债务一旦不再需要立即注销。未清偿的债务经常受到审查，不再需要的数额立即注销。表明这方面进展情况的是，在年度结束时作为未清偿债务的数额持续下降，占相应年度债务总额的百分比也持续下降(1998年为13.6%，1997年为14.1%，1996年为17.3%)。如果需要保留资金，则取决于是否有可靠有效的文件证明。

审计委员会的评论

6. 委员会赞赏工作进度，将继续监测此问题。

三、建议 11(c)

7. 确保及时提交次级项目监测报告和确保只在要求时将资金拨付给执行伙伴。

行政部门采取的措施

8. 建立了一个数据库，监测非政府组织伙伴业绩的某些方面，其中包括它们提交审计证书和及时提交财务报告的能力。如果各机构无法履行在此方面的合约责任，难民专员办事处将不会与它签署协议。难民专员办事处已经决定从1998年9月开始，如有机构没有遵守初步要求，从而没有提交建立上述数据库所需的基本信息，则扣住拨给他们的分期付款。1999年1月，难民专员办事处订正了其手册中的第四章，让难民专员办事处国别代表负起更大的责任，制定妥当措施，让执行伙伴及时提交次级项目监测报告，确保只有在需要时才向执行伙伴分拨资金。

审计委员会的评论

9. 委员会将在今后的审计报告中监测进展情况。

四、建议 11(d)

10. 更严密地监测项目执行的时间安排，特别是那些时间紧迫的项目。

行政部门采取的措施

11. 难民专员办事处各部门是否能够大致按概算所确定的那样实施年度项目，这主要取决于当地条件以及是否及时收到资金，而不取决于对于需求进行不切实际的评价或漏洞百出的预算编制。原先的项目目标并没有一贯实现，因为收到资金常常很晚，而且开展难民方案的工作条件往往很艰难。

12. 项目实施中的其他拖延是因难民专员办事处的内部程序造成的。这已经基本得到解决，并已改善。已极大地缩短了拟写和发派指令书的时间。1997年，为便利这一方面，方案周期做了改变。预算决定现在是在年初做出，以便有足够的时间编写实施文书。外地办事处目前有更大的灵活余地。能够在当地订正预算，这减少了向总部提交修正案的需求。

审计委员会的评论

13. 审计委员会对方案实施情况的审查表明，目前的状况仍不令人满意。委员会将在今后的审计报告中继续监测实施情况。

五、建议 11(e)

14. 迅速采取有效步骤，确保收集适当的按性别及年龄分类的统计资料，并将其用于拟订妇女方案。

行政部门采取的措施

15. 难民专员办事处向执行委员会提交的报告和其他文件中越来越多地提供按性别和年龄组分列的难民统计数字。还特别通过注重人的规划培训方案鼓励在方案规划中运用按性别分列的信息，这也得到新的业务管理系统规划和实施机制的加

强。作为1999年方案规划指示的一环，已要求所有外地办事处汇报难民登记领域内的进展，这是收集人口统计数字的一个重要渠道。

审计委员会的评论

16. 委员会注意到这一情况。

六、建议 11(f)

17. 促请所有外地办事处响应高级专员的要求，以使她能充分评估实施难民儿童问题的麦克赫尔报告所要求的工作和所需要的资金。

行政部门采取的措施

18. 1998年6月，向所有代表和特派团首长发出了一项备忘录，在此之后，大约75个国家提交了关于麦克赫尔研究行动计划在本国实施的进展报告。许多办事处表示，因1998年供资短缺，不得不削减业务预算并且缩减了与麦克赫尔研究有关的活动。1999年，向各代表发出了指示，提醒他们难民专员办事处优先重视把救援儿童和青少年的活动列入工作主流。1998年7月，收到了一笔423万美元的捐款，这尤其有助于确保与非政府组织充分合作，实施麦克赫尔研究行动计划。1999年继续开展这些努力需要有类似的捐助，从而使难民专员办事处能落实审计委员会的建议。

审计委员会的评论

19. 委员会认为，难民专员办事处需要继续不断地解决这些问题。

七、建议 11(g)

20. 制订综合性监测和评价系统，以确保环境政策针对的问题得到适当的处理。

行政部门采取的实施

21. 难民专员办事处正在努力确保把环境问题妥善纳入外地业务之中，其中计有：把环境部分列入业务管理系统工具之内，向难民专员办事处及其执行伙伴工作成员提供环境方面的培训(自1998年10月开始)，推广外地环境示范项目，支助外地环境讲习班，派遣外地环境协调员。正在各个国家有系统地收集和编制环境数据。2000年代中期，将利用普查的结果，编写一份关于遵守环境政策的综合报告。作为改革调整的一环，前环境股已经并入新成立的工程和环境事务科，它将负责环境问题上的政策协调。

审计委员会的评论

22. 委员会注意到这一情况。

八、建议 11(h)

23. 迅速采取行动完成所有外地办事处资产跟踪(MINDER)系统的安装，并实行该系统的所有方面，以便记录正确反应难民专员办事处及与执行伙伴一起持有的资产，和改进对实物资产的控制。

行政部门采取的措施

24. 向安哥拉、苏丹、坦桑尼亚联合共和国和津巴布韦、派遣了工作队，它们在访问的国家中建立了资产跟踪(MINDER)系统，还对资产进行了实物检查，提供了培训。高级管理部门目前正审查工作队的工作成果，探讨在年底之前完成资产管理工作的方法。1999年3月，发布指示成立区域资产管理委员会，并制定了地方、区域和总部资产管理委员会的详细准则。

审计委员会的评论

25. 委员会指出，在外地办事处实施的资产跟踪(MINDER)系统仍需加以改善。委员会在本报告内已就此问题发表了意见。

九、建议 11(i)

26. 确保测试所有的系统是否顺应2000年并留足准备时间以纠正任何缺陷。

行政部门采取的措施

27. 对于个人电脑和网络来说，外地文件服务器已经改进，装载了符合2000年的Novell Netware组件。按照外地办事处的需求，将购买文件服务器硬件和新的电子邮件服务器。截至1999年5月31日，总部的所有工作站已经检查完毕，必要的内部装配改进工作已经完成。不符合规范的软件已经更换了。

28. 对其以主机为主的系统，难民专员办事处计划在国际电子计算中心制定的1999年9月期限之前转入符合2000年的主机系统。

29. 已经开发了符合2000年的财务和管理信息系统(外地办事处版本)，并将在1999年6月开始在所有外地办事处装配，定于1999年第三季度结束时完成。将在1999年第三季度结束时完成在外地装配符合2000年的资产跟踪(MINDER)版本，医疗保险计划的这一版本系统已经在外地部署完毕。其余的标准外地系统都符合2000年。

30. 内联网开发和定期电信设备及资源的大多数方案都符合2000年；其余的不久也将符合。

审计委员会的评论

31. 审计委员会鼓励难民专员办事处确保在1999年底之前使各系统落实到位并充分加以测试，还鼓励难民专员办事处制定妥当的应急计划，以便在系统中断时继续工作。

第二章

审计意见

我们审计了附在后面的1998年1月1日至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决算的财务报表，包括报表一至三、附表1至10、附录以及补充说明。这些财务报表由高级专员负责。我们的责任是根据我们的审计对这些财务报表提出意见。

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进行审计。这些标准要求我们规划并执行审计以合理保证这些财务报表是否无重大的不实报告。审计工作包括在检测的基础上和审计员认为情况需要，审查说明财务报表中的数额和公布情况的证据。审计工作还包括评估所使用的会计原则和高级专员所作的重大估计，以及评价财务报表的总体编排方式。我们相信我们的审计为我们的审计意见提供了合理的依据。

我们认为，各项财务报表按照在财务报表说明2中说明的并与上个财政期间的会计政策一致的基础上适用的难民专员办事处规定的会计政策，在各方面都公正地表述了1998年12月31日时的财务状况及该年度终了时的业务结果和现金流量。

此外，我们认为，我们作为审计工作的一部分检测的高级专员所经管的自愿捐款的财务事项在所有重要方面都是符合《财务条例》和法律依据的。

根据《财务条例》第十二条我们就审计高级专员所经管的自愿捐款的财务报表还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(签名)

印度主计长兼审计长

维贾伊·克里希纳·舒格卢(签名)

1999年6月29日

第 三 章

高级专员的责任声明与财务报表的核定

联合国难民事务高级专员对向高级专员方案执行委员会与联合国大会提出的联合国难民事务高级专员经管的自愿基金决算所载财务报表的内容和完整性负最后的责任。

为了履行其责任，难民专员办事处根据规定的会计政策和标准运作，并且维持内部会计控制和程序制度，以确保财务资料的可靠及资产的维护。内部控制制度和财务记录，在联合国内部监督事务厅审计和管理咨询司以及联合国审计委员会分别进行审计时需经审查。

在这方面，附在后面的财务报表，包括报表一至三、附表1至10、附录以及补充说明，都是根据难民专员办事处《财务细则》(A/AC.96.503/REv.6)和联合国系统共同会计标准编制的。管理部门认为所附财务报表公正地反映了1998年12月31日时难民专员办事处的财务状况及当时终了年度各方案、基金和决算的业务和现金流动的结果。

决算校正无误：

财务主任

琼一玛丽·法克胡里(签名)

核定：

联合国难民事务高级专员

绪方贞子(签名)

日 内 瓦

1999年3月3日

第 四 章

1998 年 12 月 31 日终了年度财务报表

(见A/AC.96/915号文件，联合国难民事务高级专员经管的自愿基金 - 1997年度
账目)

-- -- -- -- --