



大会

Distr.
GENERAL

A/AC.96/963
14 October 2002
CHINESE
Original: ENGLISH

高级专员方案执行委员会
第五十三届会议

联合国审计委员会关于 2001 年 12 月 31 日
终了年度联合国难民事务高级专员经管的
自愿基金财务报表的报告*

* 附件载有行政部门为执行审计委员会各项建议而采取的后续行动。

目 录

<u>章 次</u>	<u>页 次</u>
一、2001 年 12 月 31 日终了年度的财务报告	4
A. 业务	4
B. 2001 年预算和开支	6
C. 财务结算	7
二、审计委员会的报告	8
摘要	8
A. 导言	9
1. 尚未充分执行的以前的建议	10
2. 主要建议	11
3. 对大会和行政和预算问题咨询委员会特 殊要求的后续行动	12
B. 财务问题	13
1. 财务状况	13
2. 联合国系统会计准则	17
3. 注销现金、应收帐款和财产的损失	18
4. 惠给金	19
C. 管理问题	20
1. 执行伙伴支出	20
2. 现金管理	27
3. 联合国难民事务高级专员办事处信息系统	28
4. 欺诈和推定欺诈的案件	32
D. 致谢	32
<u>附 件</u> :	
联合国难民事务高级专员办事处为执行审计委员会 2000 年 12 月 31 日终了年度报告内各项建议所采取行动的后续工 作	33

目 录(续)

<u>章 次</u>	<u>页 次</u>
三、 审计意见.....	38
四、 高级专员的责任说明和财务报表的核定	40
五、 2001 年 12 月 31 日终了年度财务报表	41

第一章

2001 年 12 月 31 日终了年度的财务报告

A. 业务

1. 向难民和所关注的其他人提供国际保护并为他们寻求长久解决问题的办法，这是联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)的主要职能。难民专员办事处的工作由其章程授权，并遵循 1951 年《联合国关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》。国际难民法为办事处的人道主义活动提供了基本原则框架。办事处的活动系非政治性、人道主义和社会性质的活动，经后来的大会相关决议以及难民专员办事处执行委员会的结论和决定进一步加强和指导。这些活动是在包括难民、人权和人道主义法律以及国际上接受的对待难民和难民专员办事处关注的其他人的标准这样一个框架内开展的。

2. 难民专员办事处的主要宗旨是维护难民权益。为实现这一目标，难民专员办事处努力确保人人能够行使在另一国家寻求庇护和找到安全避难处以及自愿返回的权利。该办事处协助难民返回本国或在另一国永久定居，以期长久解决他们的困境。为支持该办事处为难民开展的核心活动，难民专员办事处执行委员会和联合国大会授权办事处在其他群体内开展活动。这些群体包括曾为难民、但已返回家园者；国内流离失所者；无国籍者或国籍有争议者。

3. 2000 年是难民专员办事处成立五十周年，其后又庆祝了 1951 年《关于难民地位的公约》50 周年。虽然起草和签署于一个非常不同的地理政治背景，该公约及其 1967 年《议定书》过去是、现在仍然是国际难民保护体制的坚定基石。

4. 根据 2000 年早些时候进行的关于国际保护的全球协商，2001 年 12 月开展了一系列重要活动，最重要的是 2001 年 12 月在日内瓦举行的部长级会议，参加会议的有 1951 年《公约》和(或)其 1967 年《议定书》的缔约国。全球协商已证明是一个独特进程，参与者包括来自所有区域各国、政府间和非政府组织、学术界和难民的代表。进程给难民专员办事处带来了新动力，推动它努力确保难民和寻求庇护者均享有应有的国际保护。计划于不久结束该进程，并将通过一项未来几年的保护议程。

5. 持续的不稳定和动乱不断造成人口流动，特别是在非洲国家和南美洲部分地区，但没有出现如 1990 年代那样大规模的难民紧急情况。但难民专员办事处在过去一年中还是几次动用了紧急情况反应能力，特别是 2001 年年初针对西非的情况，夏季针对东南欧可能发生的来自前南斯拉夫的马其顿共和国的大规模流动情况，以及秋季在阿富汗邻国发生的情况。在多数这些情况中，政治层面的干预改变了事件动向，总体避免了大规模流动的威胁。

6. 在 2001 年，难民专员办事处向近 160 个国家的约 1 980 万寻求庇护者、难民和所关注的其他人提供了援助。西南亚地区接收的难民为数最多(40%)，其次是非洲(26%)和欧洲(17%)。2001 年初次到来的最大批难民是：到巴基斯坦的阿富汗人(200 000)；进入南斯拉夫联盟共和国的前南斯拉夫的马其顿共和国难民；在刚果民主共和国寻求避难的中非共和国难民。

7. 去年，难民专员办事处在若干区域取得了一些成就。在非洲的成就包括从邻国回返的约 100 000 塞拉利昂难民。这不能全部归功于难民专员办事处。取得这一成就的原因还在于：联合国塞拉利昂特派团成功完成了解除武装进程；塞拉利昂政府正式宣布结束战争，并即将举行总统选举；这些都促进了该国的稳定。在厄立特里亚，约 36 000 名难民在苏丹流浪多年后返回了家园。另一成功例子是 50 000 多名难民从埃塞俄比亚返回索马里西北和东北部。在非洲大湖区，许多冲突仍未解决，但 2001 年还是出现了一些积极情况。近 30 000 名难民返回了布隆迪北部省份，那里的安全局势相对较好。在刚果民主共和国，联合国刚果民主共和国特派团在使武装战斗人员脱离接触方面发挥了关键作用，这些战斗人员是与 24 000 多名难民一起从中非共和国逃往刚果民主共和国的。在欧洲也有所成就。在巴尔干，过去十年战争中被迫逃离家园的 200 多万人返回了家园。在塞尔维亚南部，难民专员办事处发挥作用，推动实施建立多族裔警察部队等措施，以此避免了新的暴力行动。在前南斯拉夫的马其顿共和国，难民专员办事处与欧洲监测员和北大西洋公约组织协商，推动各社区之间重建信任，并协助去年成为流离失所者的 170 000 人中的 80% 以上返回家园。同样，在波斯尼亚和黑塞哥维那及克罗地亚，约 100 000 名难民和国内流离失所者返回了家园。但仍有重大挑战。仍有来自这些国家的 800 000 多人无法返回家园。难民专员办事处正继续努力确保当地政府落实财产法，协助重建毁于战争的财产。在亚洲，西帝汶的近 193 000 东帝汶人成功返

回。2001 年的另一积极情况、同时也是就地安置的一个成功例子是，墨西哥政府使 1 300 名选择不返回的危地马拉难民归化入籍。而且，金塔纳罗奥州政府为这些前难民捐出了大片土地，以确保他们就地安置可持续下去。2001 年，难民专员办事处推动将在 75 个第一庇护国的约 33 400 名难民重新安置在 23 个永久居住国。

8. 2001 年全年和 2002 年初，在保护和援助活动各方面以及难民专员办事处资源及其在全世界的存在的一般管理中，难民专员办事处都特别注意一些重大的综合主题。许多这些主题都为加强内外部伙伴关系提供了机会，以便协调适当、高效益和及时的反应。近来最突出的一个例子就是对阿富汗重建工作的机构间反应，在此项工作中，兼顾新返回难民社区的环境问题和自力更生的可持续解决办法，这是关键所在。在全球、特别是在非洲，难民专员办事处的高度优先事项是迫切需要提高对艾滋病毒/艾滋病的认识，将预防措施融入其保护和援助的作用。

B. 2001 年预算和开支

9. 近年来已经出现的严重资金困难在 2001 年再度影响了难民专员办事处的活动。执行委员会在 2000 年 10 月第五十一届会议上批准了 8.958 亿美元的初步目标。2001 年，又批准了七项补充方案，共计 1.17 亿美元，主要是为了在阿富汗、厄立特里亚、塞拉利昂开展业务以及由于前南斯拉夫的马其顿共和国的情况产生的需要。因此，预算共计 10.155 亿美元。但是，全年收入远未达到需要。这就不可避免地导致全年预算削减，并采取措施解决短缺问题，以致影响了许多业务。

10. 在现有资源的限制范围内，该年的开支总额约为 8.01 亿美元。开支最大的是在非洲(约 3.07 亿美元)，其次是东南欧(1.12 亿美元)和西南亚、中亚及中东(1.05 亿美元)。从援助类别看，占最大份额的是可持久解决之前的照料和维持(约占开支总额的 32%)，主要也是在非洲。自愿遣返、当地安置和重新安置(三种可持久解决办法)的支出占开支总额的 28%。

11. 正是由于这种资金短缺才采取了“行动 1、2 和 3”。这包括在对“核心”和“非核心”活动进行认真分析的基础上彻底审查所有业务，结果是，随着某些地区办事处的关闭削减了预算和人员。执行委员会则在这一年中进行了一系列关于预算问题的协商以帮助解决问题。

12. 作为增加收入并确保收入更加稳定的工作的部分内容，难民专员办事处继续争取从联合国经常预算中得到更多拨款。在过去几年里，这种拨款已减少到需求的一个很小百分比。在行政和预算问题咨询委员会的支持下得到了从 2002 至 2003 两年期预算中增加少量拨款的承诺，但经常预算拨款仍远低于难民专员办事处根据其《章程》应得到的拨款总额。

13. 2001 年还开始实行了一项新战略，即通过在 15 个国家工作的人员和国家协会争取从私人和企业部门筹集资金。全年共筹集了 2000 多万美元，在意大利、美利坚合众国和日本筹集的款额最多，西班牙和德国紧随其后。咨询委员会在其第五十二届会议期间组织了一次“扩大对难民的支援”问题小组讨论会，目的是帮助人们认识到人道主义工作与企业界和民间社会之间的潜在伙伴关系。然而，要取得可持久结果，还需要不断作出努力，而这反过来又需要难民专员办事处投入资源。

C. 财务结算

14. 截至 2001 年 1 月 1 日，难民专员办事处自愿基金的结余(不包括联合国经常预算项下的 2 040 万美元)为 1.284 亿美元。加上自愿捐款 7.792 亿美元、利息收入 470 万美元、杂项收入 480 万美元、前些年 2 000 万美元债务的取消，并减去汇率损失 1400 万美元和前几年的调整额 840 万美元，现有资金共计 9.315 亿美元。支出达 7.826 亿美元。鉴于上述，截至 2001 年 12 月 31 日的资金结余净额 1.489 亿美元，转入 2002 年。

15. 报表一显示了难民专员办事处管理的自愿基金的收入、支出以及储备金和资金结余的变动情况。报表二显示了难民专员办事处自愿基金的资产、负债、储备金和资金结余情况。

16. 报表三显示了 2001 年 12 月 31 日终了的年内由难民专员办事处管理的自愿基金的现金流动情况，表明在 2001 年年底，难民专员办事处有 1.405 亿现金和定期存款。

第二章

审计委员会的报告

摘要

审计委员会审计了 2001 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间联合国难民事务高级专员办事处经管的自愿基金财务报表。审计委员会还审计了在日内瓦的联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)总部及其设在波斯尼亚和黑塞哥维那、刚果民主共和国和坦桑尼亚联合共和国的办事处同一期间由高级专员经管的自愿基金的运作情况。

委员会主要审计结果如下：

- (a) 财务报表中的未清偿债务(7 400 万美元)没有记入难民专员办事处总分类帐簿中，相当于授权开支同付款之间的差额。因此，在这方面，财务报表只是该年难民专员办事处开支的估算，并没有列出实际开支；
- (b) 2001 年 6 月至 2002 年 6 月，难民专员办事处成功地减少了 4 390 万美元的开支，因为执行伙伴的财务报告没有为这些开支提供理由；截至 2002 年 6 月 21 日,1994 至 2000 年期间共有 430 万美元，2001 年共有 750 万美元仍没有执行伙伴财务报告提供说明；
- (c) 有一个国家仍不准许难民专员办事处查阅 2001 年执行伙伴共计 410 万美元开支的会计帐目；
- (d) 2002 年 3 月底收到的审计证书总共包括 2000 年 2.04 亿美元开支，审计委员会复核了其中的 1.24 亿美元，发现 1.06 亿美元(86%)的审计证书没有提到执行伙伴的财务报告，其中有关执行伙伴的 9 150 万美元，根据难民专员办事处的规定，并不需要列入其中。另有 2 760 万美元显然无法证明是根据项目协定加以使用；
- (e) 总之，即便在提交证书的期限过去之后，难民专员办事处也无法充分保证资金得到合理利用；

- (f) 同难民专员办事处规章正相反，联合国经常预算不向难民专员办事处大部分行政开支供资：2001 年，联合国经常预算只向 37%的管理和行政费用供资，如果包括方案支助费用，便是 8%；
- (g) 同联合国其他实体一样，2001 年底现有储备金(9 240 万美元)远远不足以用于工作人员终止服务时的债务，这笔债务估计大约为 2.28 亿美元；
- (h) 美元以外货币的认捐款在记录认捐时以联合国汇率兑换，但难民专员办事处没有防范有关汇率风险。因此，2001 年财务报表中因货币兑换造成认捐损失达到 1 240 万美元；
- (i) 难民专员办事处目前的信息系统不同于联合国核心的综合管理信息系统，并非是一个综合系统。应用程序的组合和数量使得该系统很容易出现错误。因为预计将改换为新的系统，所以很少进行增补，目前的系统同功能需求之间的差距也在扩大；
- (j) 不过，新系统的设立已经推延。2001 年 6 月，难民专员办事处暂缓建立新的综合系统项目，因为办事处正确无误地认为，综合系统项目没有达到项目管理的最佳水平，审计委员会上次报告已经强调了这一点。截至 2002 年 5 月，仍没有作出最后决定，但项目开支已经达到大约 1 300 万美元，占初步预算的 38%，但却没有任何业务成果。

审计委员会承认，难民专员办事处在监测执行伙伴方面取得宝贵进展，但也提出一些建议，主要是为改进开支会计，审计证书程序，现金管理，信息系统可靠程度等。审计委员会指出，在大部分情况下，难民专员办事处积极响应各项建议，虽然有些建议尚未执行。

审计委员会主要建议见本报告第 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 2001 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。

2. 此项审计是依据《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，并获得合理保证，财务报表无重大的不实报告。

3. 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：2001 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》适当分类和记录；以及难民事务高级专员经管的自愿基金财务报表是否公正地反映了至 2001 年 12 月 31 日止的财务状况。审计工作包括全面审查财务制度和内部控制措施，并包括在委员会为评估财务报表而认为必要时抽查会计账目和其他证明材料。

4. 审计工作在难民专员办事处日内瓦总部及其设在波斯尼亚和黑塞哥维那、刚果民主共和国和坦桑尼亚联合共和国的办事处进行。

5. 除了审计账目和财务往来以外，特别委员会还按照《联合国财务条例》第 12.5 条进行了审查。2001 年，委员会还特别审查了现金管理和财政信息系统。

6. 审计委员会继续沿惯例，以审计意见和列出审计结果与建议的管理层的信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。

7. 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汇报。行政部门已证实审计委员会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。本报告分为两个部分，分别包括财务问题和管理问题的审计。

8. 审计委员会的主要建议载于下文第 13 段。第 18 段至 101 段详细论述了审计结果。

1. 尚未充分执行的以前的建议

9. 按照大会 1997 年 4 月 3 日第 51/225 号决议 A 节第 7 段，审计委员会在下文分别列出了难民专员办事处尚未充分执行的建议。

10. 审议委员会 1995 年至 1999 年期间提出的两项主要建议尚未执行。审计委员会建议行政部门：

- (a) 使工作计划的编制成为项目规划和监测过程中一个不可分割的组成部分(1995、1996、1998 和 1999 年);
- (b) 确保全面准确地公布非消耗性财产, 定期进行实地盘存核实(1996、1997、1998 和 1999 年)。

11. 关于第一项建议, 委员会指出, 因难民专员办事处面临人员配置和业务问题, 编制“工作计划使用指南”指导项目和分项目的筹备工作仍未在起先计划的时间内完成。不过简要指南第一稿已经分发, 征求工作人员意见。关于第二项建议, 委员会指出, 非消耗性财产价值在 2001 年财务报表中仍旧少报, 购置价值少报 2.524 亿美元, 折余价值少报 4 350 万美元。如 2002 年 1 月内部监督事务厅所指出, 总部大约 1 500 项资产没有记录, 执行伙伴手中的资产没有完全记录, 另外有大约 4 000 项资产中记录的是预设价值, 比现金价值少报大约 480 万美元。1999 年开始对总部资产进行最新的实地盘点, 但这项工作从未完成。难民专员办事处决心在 2002 年底之前, 将其资产管理系统中的预设价值减少到最低程度。**委员会鼓励难民专员办事处改善总的情况。**

12. 根据大会 1993 年 12 月 23 日第 48/216 B 号决议, 委员会还审查了行政部门为执行审计委员会 2000 年 12 月 31 日终了年度报告¹中所提的建议而采取的措施。本报告附件概述了所采取的行动的详细情况和审计委员会的意见。

2. 主要建议

13. 委员会建议难民专员办事处:

联合国系统会计标准

- (a) 调整其会计政策和财政开支系统, 通过对付款和有效的未清偿债务进行精确会计, 遵守联合国系统会计标准(第 38 段);

¹ 《大会正式记录, 第五十六届会议, 补编第 5E 号》(A/56/5/Add.5)。

执行伙伴开支

- (b) 评估调整执行伙伴开支管制规则的可行性和成本效益，获得有关国际非政府组织和政府伙伴提交的财务报告的审计证书；监测外地办事处对附有条件的审计证书和主要审计结果采取的纠正行动，并记录后续行动；考虑设立关于地方审计资源历史和结果的综合数据库，协助审计监测和风险评估(第 63 段和 73 段)；

现金管理

- (c) 采取更积极，更加防范的做法，管理汇率风险(第 78 段)；
- (d) 按照书面协定，建立并定期增补关于银行服务的综合数据库，为总部所有银行帐户开展竞标，争取最佳条件和服务(第 80 段)；

信息系统

- (e) 纠正目前的功能缺陷，确定财务管理信息系统明确的开发战略需求，同时也列入过去几年财务管理信息系统开发累积的技术拖延因素，以及为重新开始综合系统项目或同样项目将要采取的决定，及其暂定开始日期。委员会进一步建议，只要财务管理信息系统编列帐目，就要执行风险评估程序(第 88 段)；
- (f) 同联合国秘书处和联合国其他有关实体协商，确保在成本收益方面，目前的信息系统多样化做法有利于各会员国和联合国各方案的受益方；确定没有现成的解决办法，即便改动难民专员办事处现行程序，而且是在联合国系统内也行不通(第 100 段)。

14. 委员会的其他建议列在第 21、29、31、41、53、56、66、68、71、82、84、90 和 94 段。

3. 对大会和行政和预算问题咨询委员会特殊要求的后续行动

15. 大会 2001 年 12 月 24 日第 56/233 号决议重申，两年一次进行审计将使难民专员办事处有更多执行委员会建议的时间，还将有助于执行伙伴及时提交审

计证书。难民专员办事处表示，“并没有计划转为两年一次周期。主要原因是难民专员办事处的工作及其有关规划和筹资方面性质特殊”。

16. 委员会注意到难民专员办事处的立场，也同难民专员办事处一道分析了这一问题的法律和技术方面，以便向大会提交更多资料。结论如下：

- (a) 改为两年期审计将需要对难民专员办事处的章程和财务条例作微小的法律变动。大会要调整其审查高级专员办事处安排的时间。大会周期性地决定办事处是否应继续下去：迄今为止，每五年决定一次，最近一次确定到 2003 年 12 月 31 日为止。为确保同难民专员办事处的帐户和委员会两年期报告一致，应每两年进行一次，自 2004 年 1 月 1 日开始。难民专员办事处财务条例规定的是年度审计，因此要作相应更正。
- (b) 更具体来讲，这种变动将需要事先更正难民专员办事处信息系统。委员会意识到软件专门订做的费用和 risk，因此认为要求难民专员办事处变动很快就要更换的数据处理系统费用太高，效率太低，因此最好估算把下一个系统调整为两年审计周期的费用。委员会还指出，如果费用有限，就应为此提供经费。
- (c) 两年期审计将同联合国总的审计周期保持一致，不过，难民专员办事处的管理和报告周期等方面性质独特，也要加以考虑。

17. **委员会建议：(a) 如果大会继续推动这一工作，就应请难民专员办事处详细审查改为两年期的费用估算；(b) 无论结果如何，难民专员办事处都应审查在其新的信息系统中纳入两年周期可能性的费用。**

B. 财务问题

1. 财务状况

18. 难民专员办事处财务报表涉及由高级专员经管的 2001 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间的自愿基金。除了这些自愿基金外，难民专员办事处从联合国经常预算获得经费。相关的摊款开列于难民专员办事处财务报表附表 1，备供参考，并载于联合国普通基金财务报表(第一卷)。

19. 难民专员办事处几乎完全靠自愿捐助的收入，2001 年的这笔收入达 7.79 亿美元，而经常预算资源总额为 2 000 万美元(占自愿捐助的 2.5%)。按照《章程》，“高级专员办事处行政经费应在联合国预算内支取。”据一般理解，“行政”与“业务”相对，是指财务报表说明五所界定的费用类别，因此其涵盖范围若非(a)在限制性意义上，包括同总部相关的“管理和行政费用”，即为(b)较广义地，包括在总部和外地办事处属于技术、后勤或行政性质的“方案支助费用”。

20. 同《难民专员办事处章程》背道而驰，联合国 2001 年所提供经费仅占管理和行政费用的 37%，如包括方案支助费用在内，则为 8%。大会第 52/220 和 54/249 号决议请秘书长审查难民专员办事处从经常预算筹措超过目前拟议数额经费的问题。难民专员办事处指出，联合国秘书处原则上同意在往后三个两年期间，分阶段地增加经费，并且大会各主管机构正在讨论该提案。

21. **委员会建议：(a) 难民专员办事处正式说明“行政支出”的范围；(b) 如按计划分阶段从联合国经常预算增加经费仍不足以支付难民专员办事处行政开支，则终将修订难民专员办事处章程。**

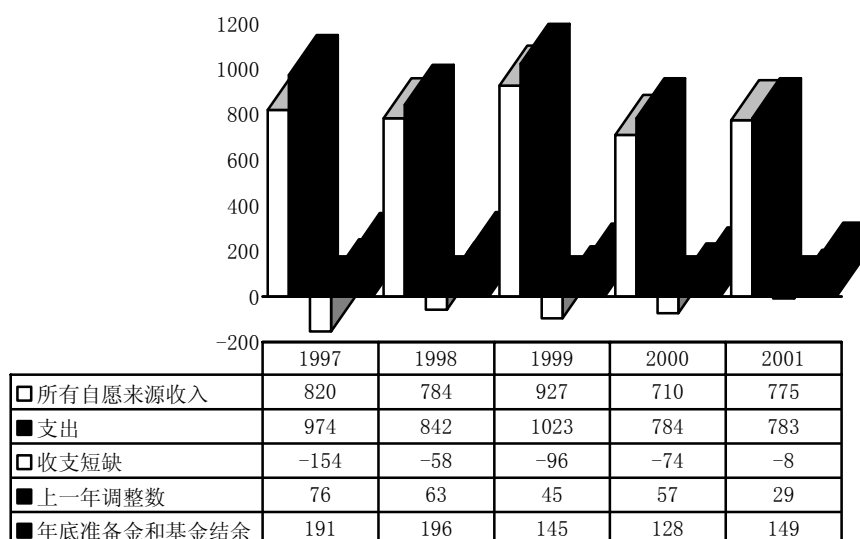
全面财务状况

22. 下列图表反映过去五年来的财务状况以及与财务报表说明 13 中所申报的较长期债务相比较的准备金数额。

表 1.

1997-2001 年财务状况

(以百万美元计)



23. 在这段期间，收入从 8.2 亿美元减至 7.75 亿美元(6%)，支出从 9.74 亿美元减至 7.83 亿美元(24%)。虽然收支短缺由上年度调整数弥补一部分，必须动用难民专员办事处准备金来弥补短缺数，这五年来，准备金从 1.91 亿美元减至 1.49 亿美元(28%)。

24. 不过，在 2001 年这一趋势递转。收支短缺减少了。部分原因在于新任高级专员限制 2001 年的支出不得超过预期收入数额，尽管委员会已对未清偿债务核算作出如下定论。此外，继追加方案基金准备金增加 4 200 万美元之后，准备金总额增加了 2 000 万美元。

25. 至于周转情况，难民专员办事处一直将其资产与负债比率维持在 2.4:1，资产 2.55 亿美元和负债 1.06 亿美元(2000 年底的资产为 2.17 亿美元，负债为 8 900 万美元)。

表 2

服务终了债务和退休后福利
(以百万美元计)

	1999	2000	2001
离职后健康保险	230	260	91
积存年假	25-30	18-20	19-21
解雇补助金	22-27	105	116
总限额	277-287	383-385	226-228

26. 离职后健康保险、积存年假和解雇补助金的增减情况载于表 2，并附难民专员办事处所列差额。

27. 在 1999 年和 2000 年之间，解雇补助金债务增加了五倍。如委员会上次报告¹所述，委员会审查了解雇补助金债务的订正概算，并认为这些概算合理。

28. 同精算师商议后，离职后健康保险债务在 2000 年和 2001 年之间以 3 的系数减少。精算研究是根据截至 2000 年 1 月 1 日为止的 5 046 名在职工作人员和 323 名退休人员进行的，如果 2001 年底的数字更准确，将会改变负债数额(截至 2002 年 1 月 1 日为止在职工作人员 5 208 名)。在用以估算离职后健康保险债务的在职工作人员人数(5 046 名工作人员)和用以估算年假和解雇补助金估计数的人数(5 881 名)之间差异显著，这主要是因为尚未将最近在阿富汗另外征聘的工作人员记入难民专员办事处人事数据库。

29. **委员会建议在计算解雇时债务所根据工作人员人数方面采取一贯的政策，难民专员办事处表示同意。**

30. 截至 2001 年底，难民专员办事处的准备金和基金结余达 1.489 亿美元，其中 5 650 万美元指定作特定用途(1 240 万美元用于医疗保险计划、610 万美元用于初级专业人员基金以及 3 800 万美元用于周转基金和担保金)。现有的未指定用途准备金(9 240 万美元)远远不足以支付按说明 12 估算的工作人员解雇时债务(根据上面报告约 2 280 万美元)，令人深为关切。难民专员办事处注意到经费尚未着

落的债务，这是正在审议中的遍及联合国系统的问题。

31. 委员会建议难民专员办事处与其他联合国组织一样，协同联合国总部一道审查服务终了债务的筹资机制和目标。

2. 联合国系统会计准则

32. 委员会评估难民专员办事处 2001 年 12 月 31 日终了年度财务报表符合联合国系统会计准则的程度。接续委员会的审计工作。难民专员办事处采取四大调整措施，以便可以大体上符合联合国系统会计准则。这些调整措施涉及应收认捐款，一笔从初级专业人员基金转入年度方案基金供充行政管理费(275 万美元)的帐款，医疗保险计划收入减少数(136 万美元)和公开惠给金付款(增加 838 391 美元)。因此截至 2001 年 12 月 31 日的资产从最初的 2.57 亿美元减至 2.55 亿美元，2001 年基金余额减少同样数额。此外，继委员会提出的要求之后，财务报表说明目前已就实物捐助会计和医疗保险计划保险费的会计变动情况提供进一步细节。在采取这些调整措施后，有待解决的主要问题涉及下面所述的支出核算。

33. 作为支出，难民专员办事处将通过“指示函”(关于行政和业务项目的一种内部支出授权)提供的拨款额记入帐上。财务年度终了时，指示函核拨数额同该年度的支出之间的差额被视为相当于未清偿债务，并在财务报表中如此申报，不论这种未清偿债务是否为实际承付数额。换言之，财务报表中申报的支出数额不仅为符合会计准则的支出和有效未清偿债务(通过定购单、一项合同或同一个执行伙伴的协议承付的资金)，而且根据“未清偿余额”的概念，也是既非支出也非承付的剩余余额。由于没有任何审计线索，故均属无效。

34. 因此财务报表说明 2(c)中指出，“在确认支出时，……在财务期间结束时，估计数是用于决定在未清偿债务方面要保存的数额”，除非这些数额非实际“估计数”，只是债款中反映的预算(年终时视需要予以订正)同付款之间的差数。

35. 相对于只是预算授权数和付款之间的差数造成的未清偿债务而言，实际的未清偿债务得到下列来自不同系统或来源公布的几份报告的支持：关于总部经管的定购单和合同的未清偿债务详细登录于某一特定采购信息系统公布的一份报告(不在财务和管理信息系统总分类帐内公布)；关于旅费和人事费未清偿债务详细登录于一份财务和管理信息系统报告(也不在财务和管理信息系统总分类帐中公

布)。此外，外地未清偿债务 3 780 万美元没有登录于任何财务系统，只是从各国家办事处提供的信息手册汇编中得到支持。这种信息往往没有按照联合国系统会计准则具体开列债务。

36. 年终时无可避免地将在财务报表登录的未清偿债务数额和上述报告中引起的实际未清偿债务数额之间出现差数。总体而言，在 2001 年，财务报表内登录的未清偿债务为 7 400 万美元，而得到各份“报告”支持的未清偿债务数额为 7 100 万美元，其中，如上所述，外地未清偿债务的 3 780 万美元往往没有据实登录。

37. 难民专员办事处同意委员会的分析，并且也一样认为，支出应当更适当地注明。不过它解释说，改变现行会计政策和在总分类帐中注明未清偿债务，将意味着彻底更改其现行财务和管理信息系统。如果其新的会计软件已经使用，难民专员办事处决心实现遵照一般会计惯例。截至 2002 年 5 月，实施日期仍未制定，很可能不会早于 2004 年。

38. **委员会强调遵照联合国系统会计准则的重要性，并考虑到难民专员办事处为此决定通过迅速执行一种新的信息系统，委员会建议难民专员办事处更改其会计政策和财务系统以便实现准确的付款核算和有效未清偿债务。**

3. 注销现金、应收帐款和财产的损失

39. 难民专员办事处依照《联合国财务条例》第 10.4 条报告，这年内注销了 67 214 美元的现金和应收帐款。至于非消耗性财产损失和其他类别损失，向委员会呈报的 2001 年期间注销数额(以美元计)如下：

表 3

注销的财产损失

损失原因	美元
事故	50 583
劫持	31 600
偷窃	399 208
抢劫	80 164
财产损失	2 696
损害/破坏	14 199
损耗	2 823
总计	581 333

40. 难民专员办事处向委员会解释了所有的损失和注销的理由，委员会感到满意，认为在那些情况下采取了适当行动。不过，只有当收到钱后才将退款入帐，这将无法最有效地监测应收回数额。

41. **委员会建议，每当一方应对现金、应收帐款和财产损失负责并应退款给本组织时，难民专员办事处就迅速地按应计会计制列入有关数额，以加强控制和会计责任。**

4. 惠给金

42. 按照委员会的建议，难民专员办事处在财务报表说明 5(b)中申报一笔供转帐使用的惠给金 856 127 美元，这笔款项来自一国家委员会，用以支助私人慈善事业。这一慈善事业是最近根据瑞士法律创办的，创办主席为一前高级专员，该慈善事业旨在提倡难民儿童的中等教育。此外，委员会指出，瑞士基金会还从难民专员办事处获得其他好处，如上述附注所示，在 2001 年估计获得 250 000 美元，用于办公室面积和支助工作人员。难民专员办事处同意与瑞士基金会签署一项供应协定，并表示它计划在 2002 年底终止这种服务。

43. 高级专员核定向 2000 年在职死亡的三名工作人员家属支付惠给金 1 344 000 美元(2001 年支助 838 391 美元, 2002 年 5 月支付 500 000 美元)。

C. 管理问题

1. 执行伙伴支出

管制办法

44. 联合国机构通常根据“国家执行协定”准则, 将其业务项目委托给作为“执行伙伴”的国家实体。难民专员办事处一般依靠非政府伙伴执行各项目; 只有“在特殊情况下”, 它直接执行。因此, 根据截至 2002 年 4 月 15 日为止的现有数据, 难民专员办事处指出, 4.314 亿美元(65.6%)的业务支出当中有 2.831 亿美元由政府或非政府伙伴执行。在 2000 年, 这一比例为 69.1%(4.504 亿美元中的 3.111 亿美元)。财务报表中所列方案支出数额 5.51 亿美元包括紧急项目 5 400 万美元、护理和维修项目 1.93 亿美元、遣返项目 9 100 万美元、就地安置项目 8 900 万美元和重新定居项目 500 万美元以及保护、监测和协调项目 1.19 亿美元。

45. 因此, 执行伙伴的准则和监测极为重要, 其程序如下:

- (a) 难民专员办事处将诸如采购、征聘、会计和报告等职责转交其执行伙伴。难民专员办事处通过各伙伴提交有关外地办事处的季度“次级项目的监测报告”控制支出, 在向难民专员办事处总部提交报告之前, 由外地办事处核实伙伴的财务数据、有关文件和银行月结单。因此, 监测报告是主要的监测工具;
- (b) 按照审计委员会的建议, 第二个步骤为自 1997 年起请各执行伙伴提交从当地外聘审计员取得的外部“审计证书”;
- (c) 内部监督事务厅(监督厅)在外地进行内部审计工作, 除其他外, 其目标在于确定各执行伙伴的会计和内部控制制度是否确保提交难民专员办事处的财务信息完整和准确。

通过次级项目监测报告控制执行伙伴的支出

46. 如委员会在过去报告中提及，难民专员办事处同其执行伙伴签署次级项目协议，列出预算以及难民专员办事处将支付给伙伴的现金预付款计划。实际预付款数额取决于伙伴在次级项目监测报告中报告的进展情况和支出数额。难民专员办事处通过一个项目支出控制(X21)帐户控制预付款，次级项目监测报告一经外地办事处核实后即予结清。

47. 由于次级项目监测报告的缺失，委员会在其关于 2000 年财务报表的审计意见中，¹ 以审议范围受限制为理由，对于总额 4 350 万美元的执行伙伴支出提出保留意见。将该数额分类开列如下：

- (a) 850 万美元为 2000 年支付执行伙伴的款额，但截至 2001 年 6 月为止，总部尚未收到经适当核定的次级项目监测报告；
- (b) 300 万美元为难民专员办事处无法核查的执行伙伴支出，因为引起支出费用的该国不让难民专员办事处核查政府执行伙伴的会计记录；
- (c) 1 800 万美元用于次级项目监测报告，委员会在其外地工作期间曾表明，难民专员办事处工作人员对这些报告的核查和追算有严重缺失；
- (d) 1 400 万美元用于在总部审查的次级项目监测报告，委员会发现对于负责核查次级项目监测报告的工作人员无法完全信赖。

48. 2001 年财务报表情况讨论如下，由于次级项目监测报告方面的问题而持保留意见。委员会特别注意评估难民专员办事处改善其这方面问责制的程度。

49. 至于监测报告尚未核实的支出，委员会在其上一份报告中强调促成难民专员办事处将 X21 余额总数减少约 1.865 亿美元的重大努力。不过，委员会指出，截至 2001 年 6 月底为止，X21 控制帐户记录显示，1994 至 2000 年期间，向执行伙伴支付的未结清预付款共计 5 550 万美元。行政和预算问题咨询委员会注意到难民专员办事处取得的进展，深信难民专员办事处将进一步努力减少向执行伙伴支付的未结清预付款 5 550 万美元(见 A/56/436(第 4 段))。

50. 结果，同上述 2000 年余额 5 550 万美元相比之下，委员会欣悉在 2001 年期间的努力导致进一步减少在 2001 年之前支付而次级项目监测报告尚未核实的款额。因此，截至 2002 年 6 月 21 日为止，1994 至 2000 年期间未结清预付款为 430 万美元。**委员会又鼓励难民专员办事处继续努力取得缺少的报告。**

51. 至于在 2001 年支付执行伙伴而在 2001 年财务报表中被列为支出的数额，截至 2002 年 6 月 21 日为止，750 万美元尚未核实。

52. 至于审计委员会和内部监督事务厅报告中指出的某成员国不准调阅会计记录的案例，行政和预算问题咨询委员会指出，“不准调阅执行伙伴会计记录的问题仍十分严重，可能导致欺诈行为。委员会在其先前各份报告(例如，A/53/513 第 95 和 96 段)中均对该问题提出评论意见。难民专员办事处行政部门应彻底审查该问题，以确定不准调阅会计记录是由于执行伙伴没有能力，还是因为没有同难民专员办事处进行合作的意愿。若属后者，委员会请难民专员办事处最高行政部门处理该问题，并在必要时提请秘书长注意”(A/56/436，第 6 段)。难民专员办事处在 2001 年曾坚持调阅关于该成员国利用 2001 年 410 万美元的单据原件。不过，行政当局已向 2002 年 6 月的一个外地工作团进一步表示，政府伙伴保证将公开其帐户。

53. 委员会建议难民专员办事处尽快核查各政府伙伴申报的支出。

54. 至于外地干事对次级项目监测报告进行核查的效率，委员会欣然指出在其实地访问期间注意到一些进展：目前进行定期财务监测访问，以评估执行伙伴的会计、预算和内部控制制度是否可靠，从而取得关于申报数字完全而准确的合理保证。方案干事仍就其加强监测的许多问题作汇报，其中包括：

- (a) 非政府组织缺乏专业知识——对难民专员办事处的程序不熟悉或未予遵守；
- (b) 在核对执行伙伴帐户和调节互不相容的难民专员办事处会计制度与非政府组织会计制度方面的种种困难；
- (c) 核查非政府组织国际工作人员和间接费用(评估单据的困难)的困难以及证件不足；
- (d) 次级项目监测报告延迟提交、内容上的错误以及试图篡改费用数额；
- (e) 未核定的预算调整数。未征求难民专员办事处的意见即取消活动；
- (f) 支付所用货币不当(以美元替代当地货币)或由于汇率变动，无法追查若干付款；
- (g) 无分立的银行帐户。大量现金付款；
- (h) 执行伙伴支付服务费或预先分配的货物；

- (i) 从执行伙伴取得未用余额的困难。杂项收入不得报销；
- (j) 没有叙述或报告；未能实现目标。

55. 委员会在难民专员办事处总部抽样审查的 24 份次级项目监测报告所涉 4 800 万美元支出中，对已审查数额的监测证实其中 70%没有问题。其余的 30%(1 460 万美元)，不是未经授权的难民专员办事处工作人员或难民专员办事处条例规定的两名干事适当签署、就是数字被更改或划掉。在这方面，委员会欢迎 2002 年 4 月公布的监测报告新格式，因为采用这种格式有可能加强执行伙伴和难民专员办事处双方的问责制。新格式清楚说明伙伴所作核证的意义(核证监测报告是以其帐户为根据，并反映项目的财务情况以及按照项目协定利用经费)和难民专员办事处进行核查的范围(包括是否全面、准确及符合协定)。

56. 委员会鼓励难民专员办事处继续有效地核查次级项目监测报告。

以审查证书来控制执行伙伴的支出

57. 委员会审查规则和惯例以便评估：(a) 这些规则是否同《难民专员办事处手册》中界定的宗旨相关。即确保“难民专员办事处提供经费用于原定用途，并且符合难民专员办事处与执行伙伴协定的预算条款”；(b) 是否及时发给证书并加强注意以便必要时采取行动。

58. 委员会的审查工作侧重于有关 2000 年开支的审计证书，这笔开支涉及国际非政府组织(1.48 亿美元)、各国政府(7 660 万美元)和地方性非政府组织(6 870 万美元)。重点不在最近的 2001 年开支，因为其提交截止日期定在项目清算日期六个月之后或国际非政府组织会计年度后，即本报告印发之后。截至 2002 年 3 月 25 日为止收到的 621 份审计证书中，委员会审查了 375 份证书，涉及总额 1.238 亿美元(占非政府组织和各国政府经管 2000 年业务支出的 42%)。

59. 审计证书是为了向难民专员办事处证实执行该项目引起的开支。支出即然载于次级项目监测报告，这正是应予审计的财务报告。不过，迄今只有全国非政府组织这么做。在这一类别中，自 1998 年起，审计员必须核查次级项目监测报告本身并且自会计年度 2001 年起提出管理信件。不过，尽管难民专员办事处最近作出种种努力，遵照这种做法的情况仍然很不理想，抽样审查中 85%的开支审查，仍未在审计证书中提及监测报告。

60. 在国际非政府组织方面，难民专员办事处接受由非政府组织外聘审计员进行的“单一审计”。唯一的要求是，在非政府组织合并审定财务报表中指明难民专员办事处的经费，并且在意见中明确指出已将难民专员办事处经费正式列入“审计”。由于监测报告不在独立审计范围内，难民专员办事处无法从国际非政府组织外聘审计员获得有关报告所列数额准确的保证。这些规则有其缺失，也未获普遍遵守，在涵盖委员会审查开支的 33% 的各审计证书中并未明确指出已按照各项协定使用难民专员办事处的经费。

61. 在政府伙伴方面，规定“由适当政府审计当局颁发证书并酌情附上审计员关于一般项目业务和特别是政府报告的财务情况的意见”。但是 56 份证书中有 95% (涉及委员会审查数额 3 160 万美元) 未提及次级项目监测报告数据，也未提供任何意见，因此无法确保已遵守难民专员办事处的规定。

62. 关于这三类伙伴的规则和惯例的全面执行成果是，委员会审查的涉及 1.238 亿美元的证书当中，1.06 亿美元未经次级项目监测报告审计(占 86%)。在同样的 1.238 亿美元中，有 2 760 万美元也没有遵守经费使用规则的明确核证。在当地非政府组织方面，委员会认为核证规则与其执行工作之间的差距仍然大得让人无法接受，而不遵守难民专员办事处关于国际非政府组织和政府伙伴的规则的情况严重以致难民专员办事处无法根据审计证书来确保经费的适当利用。

63. **委员会建议难民专员办事处：(a) 采取更适当的办法以确保及时和充分地遵守现行规则；(b) 评估调整目前审计规定的可行性和成本效益，例如将当地非政府组织程序扩及国际非政府组织和政府伙伴，其中包括独立的次级项目监测报告审计证书和管理信件。**

选择审计员

64. 关于政府项目审计员的独立性和专门知识，难民专员办事处的指示说，审计应由最高审计机构或财政部进行。2000 年涉及难民专员办事处的政府支出中，有十分之一是按此规则审计的。九成以上的审计是政府委托私营公司或财政部以外的其他部进行的。当然，关键是及时性。例如，在一个国家，一个政府部门项目的审计是作为审计长总体报告的一部分发表的，而该报告两三年才印发一次。难民专员办事处为此讨论了是否可能作出临时安排，但尚未取得成功。

65. 大多数非政府组织选择自己的审计员并支付费用。不过，难民专员办事处一些外地办事处通过竞争直接聘用合格的外聘审计员，确保专业而无偏见地进行审计。

66. **委员会建议难民专员办事处：(a) 在内部监督事务厅帮助下，确定政府审计和所提出审计证书的要求并提供指导，就像对地方非政府组织那样；(b) 在没有公共审计机构的情况下，请政府聘用选定的私营审计公司，对政府执行的次级项目进行审计；(c) 在其准则中列入具体程序和预先确定的标准，确保当地外聘审计员具有必要的独立性、完整性和技术能力，确保私营部门的外聘审计员能得到适当监测，并为其规定适当的审计范围。**

审计资源

67. 对于审计经费没有任何准则。因此，难民专员办事处无法确保经费和审计范围的一致性，也无法监测审计工作的成本效益。政府合作伙伴通常免费提供审计，而国际非政府组织直接或通过难民专员办事处提供的间接费用(对此不需分成细目)为审计提供经费。国家非政府组织将外聘审计公司的费用计入项目。

68. **委员会建议难民专员办事处请执行伙伴在任何情况下都为拨出的核证资源编制预算，予以公布，并制订准则，以便更有效地监测审计资源。**

监测出具审计证书的最后期限

69. 2001年1月对政府伙伴和国家非政府组织统一了完成期限，现在要求在项目清理结束日之后六个月内提交审计证书。要求国际非政府组织在其财政年度结束后六个月内提交审计证书。财政年度可能不是日历年。因此，现实地看，预期要在清理结束日期六个月以后，才能收到大部分审计证书。

70. 然而，大多数经费的情况并非如此。就2000年支出的审计证书而言，截至2002年3月25日的总体情况是：2000年非政府组织和各国政府执行的总支出(2.932亿美元)中，收到审计证书的为2.047亿美元(70%)。也就是说，2000年过去15个月以后，该年支出的30%仍然没有提交审计证书。比率之低令人关切。同样，截至这一天，1998年支出中约23%(8100万美元)尚未提出审计证书，1999年支出中17%(7000万美元)未提交审计证书。

表 4

审计证书提交情况

年份	支出(百万美元)	第二年的 11 月 30 日
		前收到审计证书的 支出所占百分比
1998	339	48
1999	401	43
2000	293	47

71. 委员会虽然承认有些情况下无法进行审计，但关切地注意到 1998 年期间缺乏进展，建议难民专员办事处执行有关提交审计证书最后期限的规定。

表 5

审计证书结果

2000 财政年度	附带条件的意见		重要结论	
	(百万美元)	支出的百分比	(百万美元)	支出的百分比
政府	-	-	0.2	0.7
国家非政府组织	0.5	3	5.1	29
国际非政府组织	1.4	2	20	26
共计	1.9	1.5	25.3	20

72. 对委员会审查过的审计证书，为 2530 万美元的支出提出了重要结论(表 5)。为 1.5%的支出提出附带条件的意见。难民专员办事处在一些国家已经对这种情况采取行动：在某一情况中，审计员的建议导致取消副协定，并向执行伙伴收回经费。在另一情况中，则拟订了一项计划，以加强一个非政府组织处理城市难民问题和改善内部控制的能力。如果执行情况未能改进并达到要求的水平，就要选择新的执行伙伴取而代之。其他外地办事处没有提供采取审计后续行动的证据。

73. **委员会建议难民专员办事处：(a) 监测外地办事处对提出附带条件的审计意见或提出重要结论的审计证书采取的改正行动；(b) 考虑建立当地审计资源档案和结果综合数据库，以便利审计监测和风险评估。**

74. 结论是，尽管近期取得了有价值的进步，但委员会认为，审计证书仍没有为适当使用经费提供足够的保证。

通过内部监督事务厅实地访问控制执行伙伴的支出

75. 委员会在很大程度上依赖内部监督事务厅(监督厅)提供难民专员办事处的内部审计。委员会审查了监督厅 2001 年关于执行伙伴的报告。这些报告涉及 128 个执行伙伴，支出达 1.707 亿美元。监督厅说明了是否有理由可以相信执行伙伴能适当使用经费，以及执行伙伴的会计制度和内部控制是否令人满意。在 1 707 亿美元中，监督厅发现，对 5 390 万美元(31.6%)没有把握，对 5 200 万美元(30.5%)的会计制度不满意，4 490 万美元(26.3%)内部管制不适当。委员会为数不多的实地访问确认了这些评论。

76. **委员会极为关切地注意到，如内部监督事务厅审计所示，执行伙伴的问题非常严重。**

2. 现金管理

汇率风险管理

77. 2000 年以来，以美元以外货币所作认捐款在认捐时是以联合国汇率记录的。难民专员办事处面临着以美元价值承付认捐款的风险，由于汇率浮动，所以认捐款在支付时不能全额实现。汇率浮动可能严重影响收入，因为难民专员办事处没有对冲规避所涉风险。实际上，2001 年财务报表上认捐款的汇率损失达 1 240 万美元。

78. **委员会建议，难民专员办事处应像其他联合国组织处理类似问题那样，在管理汇率风险方面，更多地采取未雨绸缪的态度。**

79. 截至 2001 年 12 月 31 日，约 30 个总部银行账户和 400 个外地办事处银行账户中的现金存款和定期存款达 1.405 亿美元。因没有总部银行账户的书面合同，所以难民专员办事处无法比较金融机构的费用或收益。委员会审查以来，难

难民专员办事处请处理总部账户的所有银行提供一份《一般条件》。委员会还注意到所有总部银行都不是通过竞标预聘的。

80. 委员会建议难民专员办事处：(a) 建立并定期更新基于书面协定的银行服务综合数据库；(b) 对所有总部银行账户进行竞标，以获得最好的条件和服务。

81. 委员会还注意到，400 个外地办事处账户的利息达 120 150 美元，而这些账户的银行手续费达 684 727 美元，因而有可能获得更有利的银行服务条件。难民专员办事处说，在 684 727 美元银行手续费中，150 000 美元发生在两家处于垄断地位的银行。

82. 委员会建议难民专员办事处，继续努力精简和优化对外地办事处银行业务的管理。

银行签字人

83. 银行签字人由难民专员办事处官员担任，是难民专员办事处支付现金之前最后一道内部管制。委员会 2001 年年底审查的银行签字人名单显示，并非总是遵行规定。虽然难民专员办事处财务细则第 5.11 条规定须是两名专业人员(或者根据情况至少一名专业人员)或更高级别的工作人员，但所有总部账户，都是一名一般事务人员就可以担任两名签字人之一。在 10 个外地办事处，一般事务人员担任唯一签字人。还有 21 个银行账户，签字人不再是难民专员办事处工作人员，而且有时可以自己作主。

84. 委员会建议难民专员办事处确保所有银行签字人都是按照规则指派的难民专员办事处工作人员。

3. 联合国难民事务高级专员办事处信息系统

85. 如委员会先前报告所述，1998 年，难民专员办事处启动了综合系统项目，为该组织提供综合管理工具—“企业资源规划系统”。1999 年，难民专员办事处购买了一个商业软件包。为执行该项目挑选了一个供应商，项目费用概算是 1 790 万美元，支付整个转换的所有外地费用，不迟于 2002 年完成。整个项目的执行延续 15 个季度，总费用为 3 400 万美元，包括内部费用。2001 年 6 月，难民专员办事处

的新领导暂停了这个项目，正确地认为该项目未能遵行项目管理的最佳做法(例如项目周期、要求、计划、预算成本、根据目标和交货对费用进行监测)。委员会上一份报告对此作了强调。结果，在综合系统项目重新开始或采取别的解决办法之前，还要继续使用难民专员办事处现在的信息系统。在这方面，委员会评估了目前财务和管理信息系统的风险，并审查了综合系统项目的状况，以及暂停该项目的决定产生的财务影响。

86. 2002年1月委员会审查以来，难民专员办事处已采取措施，解决紧迫的先决问题。成立了一个信息资源理事会，财务和管理信息系统有了指挥系统。

财务和管理信息系统

87. 财务和管理信息系统不是综合系统。每个应用软件都是“孤立的”，只能通过界面交换数据。这种配置以及应用软件过多使难民专员办事处出错的危险很大，特别是在数据传输方面。此外，虽然该系统采用的技术是1980年代首先推出的，但是并没有与同一代软件一起升级(更好的界面、与最近的操作系统兼容等方面)，因此，该系统与用户的功能要求差距不断加大。尽管综合系统项目取得了有限进步，但是财务和信息管理系统一直没有升级和改进。

88. **委员会建议，为了保持最大程度的可靠性并提高财务和会计管理的成本效率，难民专员办事处应解决目前的功能缺陷，并为财务和管理信息系统制定明确的发展战略，考虑到：(a) 过去几年与财务和管理信息系统的发展变化累积起来的技术差距；(b) 将作出的重新开始综合系统项目或类似项目的决定及其推出日期。委员会还建议，只要采用财务和管理信息系统处理难民专员办事处账户，就应该执行一个风险估计程序，以便向管理部门提供有效作出决定所必需的指标。**

89. 难民专员办事处没有保持其应用软件服务质量所需要的工作人员。由于人员将要退休，正在进行知识转让和培训，但是掌握这些工具和职能专门知识的人仍然太少。此外，知识的集中更加重了风险，使一个小组的一个或几个成员变得不可或缺，整个组织没有后备解决办法。虽然难民专员办事处认识到分离开发、维护、支助和生产职能，是解决软件系统许多短缺的一个合理办法，但认为数据可靠性问题是个技术问题，不是结构问题。

90. 委员会建议难民专员办事处：(a) 为维持目前的系统调拨必需的人力和预算资源；(b) 分离支助、维护、开发和生产跟踪职能，确保会计和财务数据的可靠性。

综合系统项目

91. 管理部门委派了一个工作组，起草一项有效的战略计划(公司经营模型)，重新确定项目目标和目的。不过，2001 年未开展任何工作。委员会审查后，难民专员办事处于 2002 年 4 月印发了一份关于“财务司和供应系统司企业资源规划实施准备状况评估和紧急行动计划”。截至 2002 年 5 月 8 日，尚未作出综合系统项目重新开始的最后决定。

92. 2001 年 3 月获选供应商公布的项目章程估计，由于外地费用从 1 790 万美元增加到 2 700 万美元，项目的费用已从 3 400 万美元增加到 4 200 万美元以上。

93. 2001 年年底，综合系统项目支出为 1 290 万美元，占初步预算的 38%，没有任何业务成果。委员会估计，2001 年 6 月终止项目造成的费用大约是这个数额的十分之一。2001 年 6 月至 12 月主要支出项目如下：

- (a) 为综合系统项目采购的硬件和软件没有使用。虽然难民专员办事处未对资产进行折旧，但一般来说，这种投资是在五年期间分摊(线性)，这是投资的平均寿命。项目重新开始花费的时间越长，这些资产剩余的使用寿命就越短。现在甚至不能肯定将来这些硬件能不能使用；
- (b) 尽管项目中止，维护费用每个月仍在累积。在项目经常费用中，这些费用占很大的百分比。硬件和软件维护费用的收费比率与使用这些工具时相同。与最佳做法相反，在初始阶段没有为最后项目交付之前这段时间谈判按比例递减维持服务。过去六个月期间冻结维护的费用估计约为年度费用的 50%，即 160 770 美元；
- (c) 最初，1999 年 6 月向软件供应商共购买了 412 个培训单元，2001 年年初已经使用。2001 年 3 月又采购了 150 个单元。到目前为止，150 个培训单元中大约已使用了 50 个。按合同规定，剩下的单元应在 2002 年 2 月 28 日之前使用。由于没有使用，造成的损失达 43 400 美元。有些受训人员已离开项目，他们的离开是专门技能的损失。1999

年开办第一批培训课程以来，参训人员大概已丧失大部分学到的知识，因为一直没有使用软件。如果项目恢复，已提供过的一些课程将必须重新提供。

94. 委员会建议，难民专员办事处在恢复项目之前谈判关于硬件和维护服务的折扣；掌握通过培训课程获得技能的总体最新情况，以便适时优化恢复进行这种培训。

95. 如果项目重新开始，就必须为新的费用编制预算，点算损失。如果放弃目前的解决办法，而选择另一套执行方案和供应商，数额可能从几万美元到几百万美元。这些潜在的损失和费用是与上述 4 200 万美元相对应的，这个数额是项目暂停之前由供应商提供的综合系统项目订正概算。

96. 过去十年，联合国秘书处建立了综合管理信息系统，费用为 8 000 多万美元，用以满足大多数联合国实体的需要。最近有几个新的发展变化，2002 年，一个联合国机构同时也拟订一项新计划，支出大约一亿美元建立类似的系统。

97. 如委员会先前的报告所指出，难民专员办事处最初曾研究是否有可能采用综合管理信息系统。在进行功能要求分析和差距分析之后，难民专员办事处不再考虑这个可能性，因为估计综管系统要求管理发展的地方太多，才能使其符合自己的具体需要。事后看，与选择综管系统相比，未能及时提供解决办法，以及实施解决办法之前的麻烦，代价是不是更昂贵，这个问题仍然没有定论。

98. 关于联合国内部信息和通信技术的统一，难民专员办事处对“信息和通信技术方法”(信息和通信技术管理战略)与“企业资源规划方法”(比较狭窄的企业资源规划，即“业务支助”办法)做了区分。就信息和通信技术方法而言，难民专员办事处通过机构间小组和国际电子计算中心与联合国系统其他组织保持联系。就企业资源规划方法而言，难民专员办事处同联合国粮食及农业组织、国际民用航空组织、国际农业发展基金、国际劳工组织、国际电信联盟、国际货币基金组织、联合国国际药物管制规划署、联合国教育、科学及文化组织、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、万国邮政联盟、世界卫生组织、世界粮食计划署、世界知识产权组织、世界银行、世界气象组织、世界贸易组织一直在关注其他机构取得的进展，已知其中一些组织要考虑或开发自己的企业资源规划解决办法。

99. 为实现相同的总体目的，根据类似的规章，覆盖相同的地域，由相同的利益有关者—会员国付出代价，同样是在联合国系统范围内，同时建立若干非常昂贵的信息和通讯技术系统，委员会对此表示严重关切和强烈保留。

100. 委员会建议难民专员办事处：(a) 同联合国秘书处和其他有关联合国实体协商，确保从成本-收益上看，目前这种信息系统多样化的办法最符合会员国的利益，最符合联合国方案受益人的利益；(b) 查明在联合国系统范围内确实没有现成的解决办法，即便是以调整难民专员办事处现行规则为代价。

4. 欺诈和推定欺诈的案件

101. 2001 年，难民专员办事处未报告任何欺诈案件。2000 年委员会报告¹第 109 段提到的调查结果，已于 2001 年 12 月 21 日上报大会(A/56/773)。

D. 致 谢

102. 委员会感谢高级专员及其工作人员向审计员提供合作与协助。

南非共和国审计长

肖凯特·法基

(签名)

菲律宾审计委员会主席

吉列尔莫·卡拉格

(签名)

法国审计法庭第一庭长

弗朗索瓦·洛热罗

(签名)

2002 年 6 月 27 日

附 件

联合国难民事务高级专员办事处为执行审计委员会 2000 年 12 月 31 日终了年度报告内各项建议 所采取行动的后续工作

委员会对难民专员办事处为执行审计委员会 2000 年 12 月 31 日终了年度报告内各项建议所采取的行动展开了后续工作。表 A.1 列有过去所有建议的执行概况，表 A.2 具体详细列出未执行的建议以及正在执行的需提出进一步意见的建议。

2000 年的审计中共提出 13 项建议。其中 6 项(46%)已执行，7 项(54%)正在执行。

表 A.1

2000 年 12 月 31 日终了年度建议的执行情况一览表

事项	已执行	正在执行	未执行	共计
<u>构成部分 A</u>				
A. 财务问题				
方案管理		第 11 段(a)		
会计和财务报告	第 53 段	第 11 段(b)		
小计数目	1	2	0	3
百分比	33.3%	66.7%	0%	100%
<u>构成部分 B</u>				
B. 管理问题				
信息和通信技术	第70、87、90段	第 11 段(c) 第 11 段(d)		
方案管理	第 105 段 第 107 段	第 11 段(e) 第 11 段(f) 第 11 段(g)		
小计数目	5	5	0	10
小计百分比	50%	50%	0%	100%
共计数目	6	7	0	13
共计百分比	46%	54%	0%	100%

^a 《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 5E 号》(A/56/5/Add.5)。

表 A.2

正在执行或未执行的 2000 年 12 月 31 日终了年度各项建议的详细情况

管 理			委员会的评论
构成部分/ 关注领域	建 议	截至 2002 年 4 月 30 日	
		具体管理行动/评论	
<p>1. <u>项 目</u> 财务监督, 第30段</p>	<p>加强对其外地办事处的监督, 确保它们对次级项目监测报告进行彻底核查, 包括核查单据和银行报表</p>	<p>2001 年 12 月, 难民专员办事处发表了关于次级项目监测报告的指示和准则。对难民专员办事处手册第四章第 6.5 节的全面修正是正在进行的更新《手册》工作的一部分, 修正本已送至难民专员办事处所有办公室。修正本中就如何处理、核实和接受监测报告的问题向外地办事处提供了更广泛的程序性指导意见。并提出了同执行伙伴制订关于监测和报告的正式年度计划的主张, 以确保系统地展开监测工作, 包括核实各项支出。修正本还强调核实和接受监测报告的重要性, 并界定了(...).</p> <p>同时, 对监测报告的财务部分的格式也作了修改, 增加了几栏, 这样执行伙伴就能够分别列出已收到的任何收入(例如已获利息)。新的格式还增加了几项内容, 从而可以更全面解释执行伙伴进行的核证以及难民专员办事处核查的程度(是否全面、遵守情况和副协定的准确性)。</p>	<p>正在执行 委员会认为, 如本报告所示, 在核实次级项目监测报告方面仍然存在着问题, 它对在外地办事处加强管制工作方面最近有改进表示欢迎。委员会注意到, 难民专员办事处 2001 年 12 月发表的订正指示是朝着加强对执行伙伴提交的财务数据的核实工作迈出了一步。</p>

管 理			委员会的评论
构成部分/ 关注领域	建 议	截至 2002 年 4 月 30 日 具体管理行动/评论	
<p>审计证明， 第 38 段</p>	<p>确保外地办事处审查收到的项目审计证书和对发现的任何重大问题采取后续行动</p>	<p>如审计委员会过去所述，难民专员办事处已执行了这项建议。修正后的难民专员办事处手册第四章第 5.1 节和附录 8(c)载有关于外地办事处审查由执行伙伴执行的各项目的审计证书。(…)难民专员办事处通过其内部审计处建立其执行项目总额超过 100 万美元的主要伙伴的数据库。</p>	
<p>信息和通信技术：综合系统项目， 第 64 段</p>	<p>对综合系统项目规定定义明确的、尽可能量化并评级的效益，以规定实际可行的里程碑指标，并据此监测进展</p>	<p>在 2001 年 6 月暂停综合系统项目后，进行了一些工作来制定《公司经营模式》框架。(…)最初的一项任务将是明确规定优先领域(财务和供应系统)同其他部门(业务和人力资源)之间的结合点。这项工作将是《公司经营模式》的基础，其余的构成部分将在今后处理。(…)作出重新开始这个项目的决定之前，将根据(初期)缩小的范围来审查其各种惠益，并考虑到财务、供应系统、人力资源和业务活动之间的结合问题。</p>	<p>正在执行 委员会在本报告中指出，在前一份报告几个月后才采取了行动，现有的财务信息系统没有得到妥善管理。</p>

管 理			委员会的评论
构成部分/ 关注领域	建 议	截至 2002 年 4 月 30 日	
		具体管理行动/评论	
信息和通信技术项目， 第 81 段	建立和维持单线的项目管理系统，工作人员通过该系统报告综合系统项目的 所有方面	难民专员办事处已承认，项目管理结构经常变化一直是一个主要问题。一旦恢复这个项目后，将重新发布关于项目主管人职位的广告，所有项目工作人员都应向这位主管负责(...)	正在执行 委员会对难民专员办事处的打算表示欢迎。
援助项目是否适当，第 97 段	审查是否宜参与不是直接援助难民的项目，并定期明定里程指标，以衡量进展情况并评估已完成的 任务	<p>(...)高级专员(...)目前倾向于不采用特别行动概念。他这样做是考虑到某些主要捐助者的立场以及行政和预算问题咨询委员会报告(A/AC.96/950/Add.1)中的意见。</p> <p>将根据 2002 年审查结果，决定为 2003 年方案审查建议的程序是否需经过调整 / 更正才能使其标准化并列入第四章和具体指示中(...)。现正在关于这一拟议行动方针的最新提案中，在对建议 8(a)采取的应对措施下，制订难民专员办事处对这项建议计划采取的最后一项行动——把关于制定里程指标的指导意见纳入《工作计划使用指南》。</p>	正在执行

管 理			委员会的评论
构成部分/ 关注领域	建 议	截至 2002 年 4 月 30 日	
		具体管理行动/评论	
难民统计数字，第 100 段	建立适当的系统，确保掌握关于难民的人数和特点的准确资料	由于暂时把“简介”的非信息技术部分和倡议作为重点，总部和驻外地的区域支助工作人员都继续支持在外地正在进行的许多登记活动(...)。管理部门于 2002 年 2 月决定，(...)在加强了难民登记和人口数据管理政策及做法的情况下，为了更明确地阐述作出关于建立信息技术系统的决定的理由，应编写文件说明其业务方面的理由。(...)预计将由高级管理部门在 2002 年 5 月中旬审议“简介”的业务理由。	正在执行 委员会注意下一步的事态发展。
项目目标和指标，第 103 段	在次级项目协定中列入明确说明和量化的目标和产出，制定列有关键里程碑和目标日期的工作计划	“难民专员办事处的项目规划：关于使用各种目标、产出和指标的实用准则”已在 2002 年 3 月期间送往外地办事处。外地办事处同执行伙伴都采用这一准则(...)	正在执行 委员会对准则表示欢迎，并将监测发展情况。

第三章

审计意见

我们审计了附在后面的 2001 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各自愿基金的决算的财务报表，包括报表一至三、附表 1 至 5 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时，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 中所说明的、并按照上个财政期间的会计政策而适用的联合国难民事务高级专员办事处规定的会计政策，在所有主要方面公正地表述了截至 2001 年 12 月 31 日时的财务状况及该年度终了时的业务和现金流动的结果；

我们提请注意我们关于执行伙伴支出情况的审计结果，但这并不改变我们的上述意见。虽然我们注意到已有了很大改进，但我们对内部控制和程序的效力以及对难民专员办事处作出的关于为预定目的适当使用资金的保证是否充分感到关切。

此外，我们认为，我们在审计工作中检测的联合国难民事务高级专员办事处的财务事项在所有重要方面都符合《联合国财务条例》和法律依据。

根据《财务条例》第十二条我们还就审计联合国难民事务高级专员所经管的自愿捐款的财务报表印发了一份详尽的报告。

南非共和国审计长

肖卡特·法基埃

(签名)

菲律宾审计委员会主席

吉列尔莫·卡拉格

(签名)

法国审计法庭第一庭长

弗朗索瓦·洛热罗

(签名)

2002年6月27日

第四章

高级专员的责任说明和财务报表的核定

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，以下财务报表，包括报表一至三、附表 1 至 5、附件一和二、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.7)和《联合国共同会计标准》编制的，管理部门认为所附财务报表公正地反映了截至 2001 年 12 月 31 日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。

核定：

联合国难民事务高级专员

吕德·吕贝尔斯

(签名)

核正无误：

资源管理司

主计长兼主任(代)

沃尔夫冈·米尔措

(签名)

2002 年 5 月 2 日，日内瓦

第五章

2001年12月31日终了年度财务报表

财务报表的说明

(见 A/AC.96/962 号文件, 《联合国难民事务高级专员经管的自愿基金》)

-- -- -- -- --