



大会

Distr.
GENERAL

A/AC.96/949/Add.1
19 September 2001
CHINESE
Original: ENGLISH

高级专员方案执行委员会
第五十二届会议

审计委员会提交大会的关于 2000 年 12 月 31 日
終了期间联合国难民事务高级专员经营的
自愿基金帐户的报告

增编 1 — 根据审计委员会提交大会的关于 2000 年 12 月 31 日
終了期间联合国难民事务高级专员经营的
自愿基金帐户的报告中提出的建议
采取或拟采取的措施

导 言

1. 依照大会 1992 年 12 月 23 日第 47/211 号决议第 10 段的规定，下文报告难民署根据审计委员会的建议采取的或将要采取的措施情况，这些建议载于审计委员会报告(A/AC.96/949)第 11 段。除非另外说明，下文所有参考文件均指上述报告。本文还涉及报告第 8 段所详细叙述的尚未充分执行的以前建议和第 12 段提到的其他建议。

财务管理

二、建议 11 (a)

2. 加强对外地办事处的监督，确保其全面核查分项目监督报告，包括核查有关单证和银行对帐单(第 30 段)；

行政部门采取的措施

1999 年 1 月颁布了更新的难民署手册第四章第 6.5 条，涉及分项目监督报告(SPMR)。就如何在外地办事处内处理分项目监督报告问题为外地办事处提供了更好的指导，并指明了方案和财务工作人员的不同责任。更新的第 6.5 条考虑到了难民署外地业务的各种复杂性，并就四种可能的情况作了规定，还带有图表格式的流程图。在四种情况的叙述之前有下列段落：

“在完成财务监督报告(SPMR 第一部分)方面有四种可能的情况，这些情况和相应的备选办法概述如下。应着重指出，代表负责选择适当的备选办法，以确保为执行伙伴记录和为项目控制职能指定官员采取相关的措施。代表必须书面通知总部(主管和财务部门)最初选定的备选办法，和/或在变更备选办法之时书面告知总部，以便对执行伙伴记录资料进行很好的记录和会计。”

尽管第四章第 6.5 条提供了指导，但很清楚，外地办事处并未(a) 总是遵守了这些指南，和(b) 系统地告知总部所选备选办法。

难民署同意，必须加强对外地办事处的监督，以改善分项目监督报告方面的情况。难民署计划就这项审计建议采取下列行动：

行 动	时间框架	负责人/单位
(1) 继续与每一国别办事处一道查明根据第四章选定的备选办法	2001 年 11 月	每个局的高级资源管理员，与财务资源处协商
行 动	时间框架	负责人/单位
(2) 通过工作团审查现有措施是否充分	正在进行	(a) 财务资源处，财务科和审计中心，与高级资源管理员磋商。 (b) 总检察长办公室； (c) 难民署审计处—联合国内部监督事务厅
(3) 将此列为各局主任目标和绩效评估的一项具体衡量标准	2002 年 2 月	在助理高级专员的指导下，在职业和工作人员支助处的技术支持下，业务部将确保执行

在开展这一工作的同时，业务支助司/方案协调和业务支助科(DOS/PCOS)将审查现行指南，以便就分项目监督报告核查提供更广泛的程序性指导。此外，财务科还制定了一项主动行动计划，以监测当前财政年度项目开支控制帐户记录的余额。这些综合的行动应能保证对执行伙伴开支进行适当财政监督，提供充分证据表明项目开支符合分项目协议的规定。

三、建议 11 (b)

3. 确保外地办事处审查有关项目的审计证书，并追踪由此引起的任何重大问题(第 38 段)；

行政部门采取的措施

难民署业已执行了这项建议。修订的难民署手册第四章第 5.1 条和附录 8(c)载有对外地办事处的指南，要求其一旦收到载有合格审计意见的报告即告知总部。外地办事处还被要求定期审查执行伙伴的绩效。一旦有关绩效不再令人满意，难

民署外地工作人员可采取一系列干预措施，以便纠正有关情况，如培训，指导和额外技术援助。如果这些措施未取得积极结果，执行伙伴将被告知，由于执行伙伴不能达到质量标准，难民署可能不得不终止(或不更新)现有分协议。

为了进一步确保执行伙伴有充分的会计系统和财务记录，难民署财务资源处致函 42 个主要项目执行伙伴(其总额超过 100 万美元)，请其就各自的会计系统提供说明，以便确保很好地对难民署的资金负责。将与难民署审计处，内部监督事务厅合作审查收到的答复。

管理问题

四、建议 11 (c)

4. 综合系统项目的设立问题得到明确界定，尽可能定量地说明各个级别的好处，以便确立据以监测进展情况的现实的实现指标(第 64 段)；

行政部门采取的措施

行政部门中止了执行作为综合系统项目(ISP)一部分的 PeopleSoft (企业资源规划)，以便审查总的设计，并确保其与目前正在界定的公司业务模式相容。凡有可能，均列出该项目每一阶段现实的估计，列出其成本和等级。预期一些重大的好处将随着更换现有脆弱和不完善的系统而逐步实现。但是，其他一些好处将仅在最终综合了各种应用之后才能实现。

五、建议 11 (d)

5. 建立并维持一条单一的项目管理线，工作人员通过这条管理线报告综合系统项目发展的所有方面(第 81 段)；

行政部门采取的措施

人们完全承认，在过去两年中，项目管理结构频繁变动已成为了一个重大问题。有关责任和报告结构的不确定性已成为了 O 执行阶段拖延的关键因素之一。

在○阶段，根据职位说明和职权范围，设立了一个较长期项目管理员的职位。随着综合系统项目重新开始，这一职位将重新公布，所有项目工作人员将向项目管理员报告，项目管理员则向一位项目赞助人报告。这一做法将有助于快速决策和明确责任。

六、建议 11 (e)

6. 审查从事并非直接援助难民的项目是否适当，并例行确定明确要实现的指标，据以衡量进展情况并在任务完成之时进行评估(第 97 段)；

行政部门采取的措施

过去 12 年来，难民署不时地审查活动的优先性问题。作为审查难民署业务的一部分，新的高级专员发起了一次成为行动 1 的审查，以界定难民署的核心活动，特别是有关保护问题、审查难民署的援助和应急能力、以及难民署工作人员在与其伙伴合作执行任务中的作用问题。

行动 1 审查导致了优先事项确定方面的指南：核心和非核心活动。关于难民署从事并非直接援助难民/返回者的项目问题，界定了下列类别和参数：

代号	A. 业务类别	核心	参 数
A.9	重新融合工作(界定为较长期发展活动，不一定限于返回者，注重社区和基础设施，而非个人)	非核心	如果作为例外，那么(1) 应保证业务期间的额外资金；(2) 应当与发展机构一道合作进行；(3) 时间最长限为 18 个月。
A.10	国内流离失所者工作	非核心	如果作为例外，那么(1) 必须以得到 2000 年 3 月关于国内流离失所者立场文件补充的 IOM/87/FOM/91/97 为基础；(2) 应保证有关业务期间的额外资金。

上述活动现在界定为非核心活动，列在所谓“特别业务”类别。已草拟出了特别业务的规则和程序，正在经高级管理部门审查。

难民署接受必须审查从事非直接援助难民/返回者的项目是否适当问题。难民署还接受这些项目应当有明确的实现指标。据以衡量取得的进展。

难民署计划就这一审计建议采取下列行动：

行 动	时间框架	负责人/单位
(1) 最终确定“特别业务”的程序	2001 年 10 月	副高级专员；业务资助司/方案协调和业务支助科(DOS/PCOS)
(2) 将行动 1 的结果纳入难民署手册第 4.2 条(国别业务计划—COP)，以便就 2003 年国别业务计划为外地提供指导	2001 年 12 月	DOS/PCOS
行动	时间框架	负责人/单位
(3) 将确定实现标准的指导意见纳入工作计划使用指南	2001 年 11 月	DOS/PCOS

七、建议 11 (f)

7. 建立一个适合的系统，确保保持关于难民人口数量和特性的准确信息(第 11 段)'

行政部门采取的措施

在 Deloitte & Touche 进行的项目范围研究 PROFILE 最后报告提出之后，人口和地理资料科(PGDS)于 2001 年 3 月中提出了一项业务资助司的提议，提出：

“(a) 要求赞同将 PROFILE 项目作为今后年份的一项战略性业务优先事项；(b) 提议提到在 3 到 4 年内有关 PROFILE 项目执行的高额费用影响和(c) 寻求同意向业务审查委员会提出要求，要求从 2001 年业务储备金中拨出资金，以便开始按研究报告的设想发展和执行 PROFILE 项目。”

考虑到行动 1、2 和 3 的结果，以及难民署目前的财政状况，需要开展进一步的工作，以澄清 PROFILE 项目的范围。因此，研究执行最初设想的有关 PROFILE 项目发展和执行的办法，包括按项目之下的提议为技术投资确定一个商业案例的问题，目前正由高级管理部门审查。

为了不拖延十分需要的程序变革并提高登记和人口数据管理方面的绩效，正在将重点放在处理 PROFILE 项目的非信息技术部分和各项主动行动。为了支持这一

办法，按照审计员的建议，目前正在考虑作出有限的投资以推进工作，作为对 2001 年剩余时间的一项备选提议，更新现有遗留登记和案件管理系统，如个案登记系统(IRCS)和外地登记系统(FBARS)。

八、建议 11 (g)

8. 在分项目协议中列入叙述明确和定量的目标，提出工作计划，纳入关键的实现指标和目标数据(第 103 段)。

行政部门采取的措施

分协议所附的分项目说明格式于 1999 年下半年更新。其中包括目标和产出的概念。有关这一问题的难民署手册第四章第 4.4 条(分项目和分协定)的更新于 2000 年 11 月公布，以便在 2001 年执行项目协定。

难民署接受需要在分项目说明中列入叙述清楚和定量的目标和产出。但是，这是一种新的计划方式，取代了先前注重活动和投入的做法。因此，需要进行广泛的培训和加强后续工作，以确保这一概念为人们所理解。难民署还同意，工作计划在具体情况中是有用的(见下一节)，其中应载有实现指标和目标数据。

难民署计划就这项审计建议采取下列行动：

行 动	时间框架	负责人/单位
(1) 在工作计划使用指南中列入有关确定实现指标和目标数据的指导意见	2001 年 11 月	业务支助司/方案协调和业务支助科。(DOS/PCOS)
(2) 在经过试验于 2002 年审查业务管理学习方案之时，纳入工作计划、实现指标和目标数据的概念	2002 年 6 月	DOS/PCOS
(3) 在战略规划讲习会中加强目标、产出、工作计划、实现指标和目标数据的概念	2002 年 2 至 3 月	DOS/PCOS

尚未充分执行的以前建议

九、建议 8 (a)

9. 将工作计划的编制列为项目规划和监测进程不可分割的一部分(1995、1996、1998 和 1999 年)；

行政部门采取的措施

难民署同意，工作计划可以是项目规划和监测中的一个重要部分。关于项目提交的难民署手册第 4.3 条(2000 年 11 月版)因此具体规定：

“工作计划(附件 C)

5.1 鼓励所有办事处和总部各单位在适当级别(通常在项目一级或分项目一级)编制和使用工作计划。但是，在项目一级提交工作计划是一项业务要求，它取决于项目的执行要求。工作计划是项目管理的工具。因此，它们有助于管理员，突出项目执行过程中可能需要特别干预或监测的一些关键点。它们还提供一个书面的框架，应由所有伙伴商定，表明各种活动的顺序和时机，以及为实现具体项目目标所需的投入。需要制定工作计划的典型项目为安置和营地搬迁项目、基础设施发展项目，以及机构建设项目。在这些情况中，是否有一个定期调节以反映变化情况的现实的工作计划可能决定整个项目的成败。另一方面，围绕常规和重复的活动开展的项目通常不需要订立详细的工作计划。例如正在进行的机构支助和服务活动，如废物处置及医疗点和喂养中心的业务。

5.2 根据项目的性质，工作计划可以为一年或多年。它有助于提供一个项目执行时间表，确立可用于监督进展情况的实现标准。工作计划可以包括下列要素：

所要完成的任务(针对项目说明第 5 节所载每一项部门活动所列的所有产出)；
时间框架(例如一年中的月份，或年份)；负责履行这一任务的执行伙伴或难民署负责单位。”

而且，关于分项目和分协定的第 4.4 条(2000 年 11 月版)提供了下列额外的指导：

“8. 工作计划(附件 C)

8.1 鼓励所有办事处利用工作计划，特别是在分项目一级。工作计划应提供一个执行分项目的时间表，确立监测进展情况的实现指标。工作计划使计划者能够突出分项目执行中的关键点，帮助管理和监测执行情况。这些要点直接涉及关键的活动(例如，提供食品、完成道路维修、分发遮蔽物资)，它们可能决定整个分项目的成败。但对某些活动而言，制订工作计划可能不合逻辑或不可能，或也许无助于分项目管理和监督。例如法律援助活动和个别的重新安置案件，以及在营地环境中提供常规服务，如教学和垃圾收集。

8.2 如果适用，工作计划可为一年或多年。附录 3 载有工作计划的样版格式。请愿采用专门软件制定其工作计划的各办事处与 OMS 科联系(用户代码：HQOMS)，以便讨论其需求并得到所需的电子工具。如果双方同意不作出工作计划，作为分协定的一部分，这一点将在“分项目说明”第 3 节“执行安排”中明确说明。

难民署认为，工作计划可以是监测项目和分项目执行的一个有用工具。但是，如果用于重复性的经常开展的活动，其有用性有限。上述第四章的组成部分提供了工作计划在项目一级(例如安置和营地搬迁项目、基础设施发展项目、和机构建设项目)和分项目一级(例如提供食品、完成道路维修、和分发遮蔽物品)可能有用的例子。

由于综合系统项目目前暂停，开发新的软件以便利外地制定工作计划的努力暂停。但是，使用现有软件(MS 项目和 MS Excel)制定工作计划仍然可能。对工作计划使用情况的内部审查的结论是，在(a) 何时工作计划服务于有用的目的和(b) 如何着手制定工作计划方面未提供充分的指导意见。因此，在为工作计划的目的发展和引入软件之前，计划采取下列行动：

行 动	时间框架	负责人/单位
(1) 在筹备项目和分项目时提出工作计划使用指南	2001 年 11 月	业务支助司/方案协调和业务支助科(DOS/PCOS)
(2) 将指南纳入分步骤的指导意见，作为基于指导意见 CD-ROM 的一部分	2002 年 2 月	DOS/PCOS

十、建议 8 (b)

10. 确保定期完成和准确披露非消耗性财产并进行实际存货检查(1996、1997、1998 和 1999 年)。

行政部门采取的措施

如先前向委员会所解释，难民署资产管理是一项分散的工作。在外地，每项国别业务负责提供由其本身及其执行伙伴照管的资产的完整和准确的数据库。在总部，资产管理由供应中心内部的供应科和房舍事务处负责。资产管理股目前也在供应中心之内，主要负责资产采购，该股负责汇编财务报表中的数据。

2000 年 5 月，难民署引入了一个简化的“用户友好的”程序，在 Windows 环境下运转，称为 AssetTrak。外地的反应非常积极—确认该程序使用容易而且简便。新产品展示被用来提醒所有负责各方进行年度实际资产清点的要求。

作为 2001 年年终盘查工作的一部分，难民署将再次强化对外地办事处发出的指示，以确保完整和准确地披露非消耗性财产。难民署还将谋求让外地办事处根据实际盘存确认 2001 年第四季度其各自存货的准确性，并提供一份最新的资料，供在综合有关数据以列入财务报表时使用。已提醒各外地办事处管理员其在这方面的责任。

其他建议

十一、建议第 53 段

11. 委员会建议难民署更严格地控制未结的预支旅费，将其数额减到将来不得不注销的额度。

行政部门采取的措施

这项建议已经执行。2001 年 7 月 25 日发出了指示，告知工作人员，从 2001 年 10 月 1 日起，凡未在公务履行最后一日后 90 天内就预支旅费提出旅行报销的，均从工资中实行自动扣减。

十二、建议第 70 段

12. 委员会建议难民署将来仅在对所需的任何修改进行全成本评估之后才作出有关软件的规定。

行政部门采取的措施

审查员的建议得到了应有的注意，并将在未来软件获取方面得到执行。

鉴于难民署的独特性质和工作环境，有必要完成一项差距分析，以使其能够尽可能详细地对相互竞争的执行者具体说明要求，并确保这些要求得到明确理解和清楚地说明其成本。PeopleSoft 是在经过对功能、成本和与技术要求的兼容性进行了认真细致审查的基础上选定为优先选取的产品。这一采购使难民署能够现场安装该产品，与有关工作人员一道筹备针对具体情况的情景及作出符合其确切需求的文件修改。不首先选定最符合用户要求的产品，就不可能进行这样一种研究。难民署相信，最近获取 PeopleSoft 成套软件以执行综合系统项目并不违背审计员的建议。

十三、建议第 87 段

13. 委员会建议综合系统项目工作人员费用记到综合系统项目帐户代码之下，以便能够全面评估项目费用。

行政部门采取的措施

已编制了一份与综合系统项目有关的所有工作人员(全职和兼职)名单，并完成了一项分析，作出必要的改动，以将其费用记到综合系统项目帐目代码下。由于综合系统项目 PeopleSoft 部分在公司业务模式完成之前暂停，大多数综合系统项目工作人员已临时返回其原单位。计划在帐户代码方面的变更也暂停，等待就该项目未来方向的决定。

十四、建议第 90 段

14. 委员会建议，且难民署同意，项目管理应当根据对项目复杂性和现有资源状况的现实的的评价，确定能够达到的实现目标。

行政部门采取的措施

难民署接受这一建议，并期望在有非常清楚的项目管理结构(见对建议 11 (d) 的答复)和积极的行政资助的情况下，将制定并坚持实现目标和所需资源的现实的时间表。

十五、建议第 105 段

15. 因此委员会建议，难民署制定一个综合的绩效报告框架，明确表明相对于目标而言取得的成就。

行政部门采取的措施

难民署正在业务管理系统内基于结果的管理或绩效管理这一较大的范围内审查绩效报告问题。难民署业务管理周期包括计划、执行、监测和评价四个要素。这四个要素相互联系，报告是该系统不可分割的一部分。

新的和自动化的系统显然有助于更好的绩效管理，但它们本身并不会带来所需的改进。需要作出全面的努力，以确保加强这四个要素之间的联系，确保纳入各个子要素，如资源分拨和报告。难民署接受需要有一个综合的绩效报告框架，并将在业务管理系统内加强的绩效管理这一更大的范围内处理这一问题。

难民署计划就这项审计建议采取下列行动：：

行 动	时间框架	负责人/单位
在业务管理系统内进行一项基于结果的管理/绩效管理内部审查，并为其执行建议一套全面的改进办法。	2002 年 1 月	副高级专员

十六、建议第 107 段

16. 委员会建议难民署确定那些属于完全由难民署供资、设计来补充当地工作人员的项目工作人员的人数和地位，并评估可能归于本组织的任何由此产生的责任。

行政部门采取的措施

1991 年 2 月，FOM/23/1991 要求外地办事处就“推荐给和/或在难民署外地监管之下的”执行伙伴工作人员的使用情况提供资料。除其他外，FOM 说：

- (a) 难民署的政策是不扩大这类合同安排。相反，难民署将设法确保那些目前由机构合同工作人员提供的服务，方法是只要有可能就将责任充分下放给执行伙伴，或在难民署员额配制表中作出有关员额的规定；
- (b) 其目标是节制这类合同安排，并在可能的情况下减少其数目。如果认为扩大使用此类安排是满足难民署业务需求的唯一解决办法，则必须获得总部核准。

在 1990 年代初至 1990 年代中，难民署作出了协调的努力，逐步取消这类“人员”安排，总人数已经减少。1997 年 10 月，当时的检查和评价处进行了一项项目工作人员审查，并印发了一份题为“难民署项目工作人员安排审查”的报告。该报告载有许多相关的结论和建议：需要审查这些建议得到了多么有效的执行。

2001 年 4 月/5 月，内部事务监督厅(监督厅)难民署审计处对难民署项目人员——通常称为难民署项目人员进行了一项审查，现已收到其最后报告。下列各点为监督厅的主要结论和建议：

“项目人员”多年来一直是一个有争议的问题。这一问题现在应当有效地处理，而不再拖延或忘却一过去的战略显得如此，先前的建议从未得到执行。现在需要积极的行动。

难民署 1991 年关于不扩大这类“人员”安排的政策应当恢复和更新，目的是逐步取消“项目工作人员”。一旦重新采用，必须坚持追踪和密切监督遵守情况。

难民署接受需要全面处理项目工作人员问题。因此，难民署正在拟订一项政策，在两年的时期内通过许多措施逐步淘汰项目工作人员。

难民署计划就这项审计建议采取下列行动：

行 动	时间框架	负责人/单位
(1) 就难民署项目工作人员颁布一项新政策，目标是在两年时期内逐步废除这一安排	2001 年 10 月	副高级专员
(2) 确定每一地点难民署项目工作人员的实际人数	2001 年 12 月	外地代表； 每个局的高级资源管理员； DOS/PCOS
(3) 为逐步取消制定执行计划	2002 年	外地代表； 每个局的高级资源管理员； DOS/PCOS
(4) 监测执行情况和确保逐步取消	正 在 进 行 直 至 2004 年 12 月	每个局的高级资源管理员； DOS/PCOS； 预算科

-- -- -- -- --