



第五十六届会议

暂定项目表* 项目 127 和 143

**联合国难民事务高级专员的报告：
有关难民、回返者和流离失所者的
问题和人道主义问题**

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

**联合国难民事务高级专员办事处在阿尔巴尼亚的
活动的审计情况**

秘书长的说明

1. 按照大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218 B 号决议和 1999 年 12 月 23 日第 54/244 号决议的规定，秘书长谨转递由主管内部监督事务副秘书长转交给他的关于联合国难民事务高级专员办事处阿尔巴尼亚实地行动团审计情况的所附报告，供大会注意。
2. 秘书长注意到审计结果并赞同提出的各项建议。

* A/56/50。

摘要

A. 引言

1999年3月，估计有45万名科索沃人逃至阿尔巴尼亚。1999年6月，在敌对情况停止后，绝大部分难民已自动返回科索沃。在紧急期间和其后，联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）为“紧急援助阿尔巴尼亚境内科索沃难民”支出约5 600万美元。1999年11月，内部监督事务厅（监督厅）对难民专员办事处在阿尔巴尼亚的活动团进行了一次审计，涵盖紧急阶段和直至1999年10月的紧急后阶段。为决定审计时确认的问题是否已获解决，监督厅于2000年11月进行了一次后续审计。难民专员办事处东南欧行动协调员曾看过本报告的草稿，最后报告中酌情反映了该协调员的评论意见。

B. 审计结果简述

初步审计结果表明，难民专员办事处及其执行伙伴在管理紧急行动方面有下列数项严重缺失：

- 难民专员办事处及其执行伙伴的采购并非全都符合难民专员办事处的采购标准，花费也未发挥最大效用；
- 未对资产和商品进行适当追踪，从而无法充分查明其下落；
- 执行伙伴对方案的监测和对预算的控制不够充分；
- 尚未因难民专员办事处及其伙伴购物被课征的税得到退款；
- 紧急阶段期间的员额配置不足，而且更替频繁。

后续审计显示，难民专员办事处在处理初步缺失的所导致问题方面取得了重大进展。具体而言，难民专员办事处作的进展如下：

- 改善了采购程序；
- 在指派给执行伙伴大宗采购以前，它们需事先取得资格；
- 查明了在监督厅初次审计时未查明的价值约为870万美元的资产；
- 加强了对剩余商品的管制以及追踪存货的调动情况；
- 得到了难民专员办事处直接购物被课征的税的退款。

不过，监督厅认为难民专员办事处在下列方面仍可改进：

- 为紧急行动配置人员，以确保业务的连续，并设立适当的内部管制系统；

- 对伙伴进行监测，以确保在商定的预算内及时达到项目目标；和及时提出适当的财务报告；
- 难民专员办事处的资产管理制度应更确切反映现有的和向伙伴提供的两种资产。

C. 建议

监督厅建议：

- 难民专员办事处应确保为紧急行动充分配置负责方案、财务和供应链管理方面的关键职务的人员，并及时填补，将轮调保持在可行的最低限度，必要时备有适当的移交安排；
- 难民专员办事处应确保，从一项紧急行动一开始便立即设立追踪资产和商品的适当制度；
- 难民专员办事处应审查其财务管理、采购和资产管理规则和程序，以决定这些规则和程序是否充分适用于紧急行动，或在一项正式宣布的紧急形势中是否需要某些豁免；
- 难民专员办事处应酌情与东道国政府重新谈判现有的合作协定，以确保按照 1946 年《联合国特权和豁免公约》将给予难民专员办事处的免税办法扩大到执行伙伴用难民专员办事处资金进行的方案采购。如无这类免税，执行伙伴应将在当地的采购保持在最低限度内。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-3	5
二. 采购.....	4-11	5
三. 资产管理.....	12-15	6
四. 仓库.....	16-17	7
五. 方案管理.....	18-24	7
六. 征税.....	25-28	8
七. 员额配置.....	29-33	9
八. 执行伙伴.....	34-37	10
九. 政府伙伴.....	38-39	11
十. 结论.....	40-41	11
十一. 建议.....		11

一. 引言

1. 据估计，1999年3月有45万科索沃人逃至阿尔巴尼亚。1999年6月南斯拉夫部队从科索沃撤离，其后绝大部分的难民在数日内自愿返回，这是一种前所未有的情况。从一开始，难民专员办事处便负责协调人道主义活动和提供紧急救济、用品和临时住所，随后则协助难民返回家园。这项加速遣返的情况是未预料到的，诸如建立过境中心和营地等紧急活动在难民离开后已成为不必要的。因此，原来拨供援助难民的资金被转用于建立基础设施和发展当地经济，以感谢阿尔巴尼亚政府和人民向难民开放边境和提供住房。资金也用于修复数千难民停留期间所使用的营地和其他设施。阿尔巴尼亚境内的紧急行动是难民专员办事处在人力和财力方面作出的极大努力。在题为“向阿尔巴尼亚境内科索沃难民提供紧急援助”的99/YU/ALB/EM/176号项目下支出的资金总数达5 600万美元。

2. 1999年11月，内部监督事务厅（监督厅）对难民专员办事处在阿尔巴尼亚境内的活动进行了审计。审计的主要目的是决定难民专员办事处对所执行的方案活动是否建立了适当的内部管制；是否适当保障了资产和商品；是否遵守了适用的规定、规则和程序。审计工作是根据联合国各组织内部审计专业实务的一般和具体标准进行的。监督厅在评估所进行的活动时考虑到了这项行动的紧急性质。审计的焦点放在方案活动上，涵盖1999年4月至7月中紧急阶段和直至1999年10月的紧急后阶段。

3. 审计查明了数项系统上的问题。2000年2月已将初步调查结果和建议递交难民专员办事处，难民专员办事处的反应一般是正面的。2000年9月已将最后审计报告提交难民专员办事处。在收到难民专员办事处的答复后，监督厅鉴为其重要性，于2000年11月进行了一次后续审查，以重新评估这些行动。难民专员

办事处负责东南欧行动协调员已看过本报告草稿，其评论意见已酌情反映在最后报告中。难民专员办事处未对最后的本报告提供其他评论。

二. 采购

4. 在紧急阶段期间，难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团将一大部分的采购工作指派给执行伙伴。难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团这样做时并未取得任何保证，证明这些伙伴具备适当采购系统，或有能力达到一般接受的采购标准。此外，难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团也未征求难民专员办事处总部供应和运输科提供咨询意见，以决定费用、送交时间和标准化方面最优惠的选择。监督厅未发现任何证据显示由伙伴进行的采购在费用和送交时间方面更有效率。相反，审计员发现了无数问题。

5. 一个伙伴用了难民专员办事处总计975 000美元资金，以购买39辆二手公共汽车，每辆公共汽车平均价格约为25 000美元。购买这些公共汽车所根据的是该伙伴从三个国际供应商取得的非正式估价单。据该伙伴说，将这些提案提交给了难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团，该行动团作出了选择。这些公共汽车的车龄从15至22年，里程计数平均超过46万公里。已将22辆公共汽车重新调派给科索沃，用于所谓的“建立信任穿梭运输车”，17辆以大约425 000美元费用购买的车状况恶劣，在不到一年之后据估计总价只有19 000美元。难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团请一名机械师检查这些公共汽车，决定它们的状况。他查出各式各样的问题，估计修理这17辆公共汽车将需另投资约121 000美元。该名机械师进一步估计，在当地市场上，处于极佳运作状况类似公共汽车的价钱不到6 000美元。最终于2000年12月将这些公共汽车捐给阿尔巴尼亚政府，供其运作使用。

6. 该名伙伴声称，它遵守了难民专员办事处的采购政策，并解释说，难民专员办事处只给了极有限的时间去计划和执行将难民载回科索沃的运输项目。它指出，它一共只有几天的时间来计划这项行动，只有3

周的时间充分执行这项行动，在当地备妥 40 辆公共汽车、17 辆卡车、3 个活动车间和 10 辆轻型车和充分的工作人员。该伙伴又说，它大力促请难民专员办事处通过难民专员办事处的供应和运输科购买车辆，但是难民专员办事处要求它自行购买。该伙伴还说，如此短的时间使它无法在市场上搜寻其他可能的供应商。难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团证实了该伙伴的说法。难民专员办事处总部指出，没有任何资料表明可以在极短时间内从任何当地供应商购买大批公共汽车。

7. 监督厅注意到，调至科索沃用于建立信任穿梭运输车的 22 辆公共汽车是可运行的，但如该伙伴的内部文件所述经发生机械故障，须不断维修。整个而言，这项 100 万美元投资所获回报极低，监督厅对此感到关注。此外，由难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团挑选供应商，通过伙伴购买，绕过了正常难民专员办事处采购程序，从而放弃了难民专员办事处的供应和运输科的技术专门知识，而且避开了难民专员办事处总部合同委员会的详细检查。监督厅认为，缺乏这类详细检查对该方案是不利的。

8. 为回应审计建议，并鉴于其他行动中执行伙伴的采购经验，难民专员办事处最近已修订难民专员办事处各项协定的管理条款，将事先证明能达到难民专员办事处的采购标准。作为将超过 2 万美元的采购工作交给执行伙伴的一项条件。监督厅欢迎此一政策改变，确信这将有助于使代表难民专员办事处进行的采购更透明、更有效率和更具竞争性。

9. 在紧急情况之前，难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团已从一个公司包下一处仓库空间。在紧急情况期间，难民专员办事处需要更多空间，因而在都拉斯从同一公司租用了各式仓库。该公司也提供搬运工人及货运和运输服务。由于紧急情况，难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团未进行竞标。未征求难民专员办事处总部合同委员会的核可，尽管在紧急期间为这些特定服务同这一个供应商签订的各项合同共计约 50 万美元。此一数额大大超越了需提交合同委员会的 10 万

美元的限度。此外，该合同商收取的数额和适用的费率也超过了合同内规定的数额。难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团说，它使用此一公司进行这些事务是因为该公司是最合格的，并能在紧急行动期间迅速作出回应。

10. 1999 年仓库合约包括诸如额外搬运工人等某些服务，这些服务是按提供量收费的。难民专员办事处支付了所有服务的帐单，但是监督厅未发现任何证据显示难民专员办事处实际核对了发票的有效性和正确性。考虑到该公司向难民专员办事处收取的数额超过了合同规定的数额，监督厅认为，工作人员应该充分证实在支付前已对所有发票进行了核实。

11. 后续审查认为，2000 年采购活动一般管理和安排良好，比早先查明的情况大有改善。难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团根据竞标，在取得合同委员会的核可后，裁决了一项新的仓库和运输服务合同。

三. 资产管理

12. 在紧急形势开始时，许多资产是在没有适当追踪的情形下分配的，减弱了对这些资产的控制力。再加上某些伙伴认为这些资产是它们的财产，使得这一疏失变得更为复杂。因此，在紧急形势结束时，某些伙伴将资产转运至阿尔巴尼亚以外地区，未通知或取得难民专员办事处的核可。在初步审计时，难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团才刚开始核实向伙伴提供的资产或伙伴用难民专员办事处资金购买的资产。

13. 监督厅建议，难民专员办事处尽快适当查明和点算所有资产。在后续审计期间，监督厅注意到在此一领域有极大进展。根据难民专员办事处的资产管理制度，已查明约有 870 万美元资产属于难民专员办事处。难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团通过广泛行动取得了此一成绩，这项行动截至 2000 年 12 月，即紧急形势结束一年半之后仍在进行。监督厅赞扬难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团目前的工作人员作的努力和迄今取得的成果。但是，如果在紧急形势一开始就充分注意资产管理工作，难民专员办事处阿尔巴尼亚

行动团就不必在事后投入如此大的人力资源来查明其资产了。

14. 尽管有此一重大进展，审计员仍发现一些可予加强的领域。难民专员办事处的资产管理制度也追踪了在难民专员办事处伙伴手中掌握的资产，其中所载资料不一定同伙伴的本身记录相符。监督厅也注意到，已不参与难民专员办事处活动的伙伴在计划的活动停止了一年后仍保有诸如电信设备和电脑等资产。监督厅认为，在项目完成后应及时从伙伴收回资产，以便让急需的资产可供转调至其他行动，以及尽量减少损失和恶化的风险。

15. 1999年，难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团告知阿尔巴尼亚政府它正在把车辆所有权转让给阿尔巴尼亚政府，以报偿它在难民紧急形势期间提供的支助。不过，难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团未按要求事先征得总部资产管理委员会的核可。此一事例由地方资产管理委员会处理，2000年6月送交总部委员会，2000年12月总部委员会核可了这些价值192 000美元的车辆所有权的转让。监督厅在后续审计时注意到，政府机构使用的这些车辆仍保留难民专员办事处车牌。由于难民专员办事处可能须对挂有其车牌车辆所发生的任何意外负责，应收回车牌，以免负责。在编写本报告时，在34个车牌中只收回6个。难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团解释说，想尽了各种办法从政府那里收回车牌，但迄今仍未成功。难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团已寻求阿尔巴尼亚政府最高级别的协助，并已正式通知该国政府，它对这些挂着难民专员办事处车牌的车辆遭到或造成的损坏不负任何责任。

四. 仓库

16. 在1999年3月至8月期间，总值超过1 200万美元帐篷、毯子和床垫等粮食以外用品送达阿尔巴尼亚，但没有对所有商品进行有系统的追踪。难民专员办事处的盘查系统——商品追踪系统，直至1999年5月中才在阿尔巴尼亚开始运作，而使用者在其后至少数月里都一直有技术上的困难，因而降低了它的效

用。由于许多货物是由非政府组织、各国政府和双边捐助者直接送达的，难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团告诉审计员，许多进入阿尔巴尼亚的物品没有任何识别标志，尤其是在紧急形势的头几周里，使得人们根本不可能着手追踪这些物品。此外，为便利调动货物，货物直接从运货机装上卡车，运至营地，而没有对所有物品进行清点和确认。从而，监督厅无法确定运入该国的商品是否已由难民专员办事处和难民等预定的收货者收到。难民专员办事处表示，在紧急形势期间运作的难民专员办事处七个外地办事处皆未遇到任何短缺的情况。此外，1999年8月商品追踪系统发生故障，因此，难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团决定以可靠的数据重新开始，即是实际清点主要仓库内的商品。

17. 随后于1999年9月首次实际清点了主要仓库内的商品，显示出仓库内物品与截至1999年8月时商品追踪系统内所记录数目之间许多不符之处。人们决定把主要仓库实际清点所得到的资料作为追踪商品的起点。因此，彻底核查和核对在紧急形势阶段期间运达物品已不再可能。2000年7月，已将留在阿尔巴尼亚的大部分物品转运至厄立特里亚紧急行动。随后，所有仓库合并为一间。2000年10月进行了对剩余物品的实际清点，只发现少数不符之处。在后续审计期间，监督厅判断选定了某些仓库内货品，再从商品追踪系统找到它们，然后再反过来查对，以这种办法，测试了商品追踪系统。未注意到例外情形。监督厅赞赏在管理商品方面大有改善，剩余物品现已得到适当管理和控制。

五. 方案管理

18. 在初步审计期间，监督厅注意到方案管理方面的若干缺失。难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团容许预算项目超支，未查明执行伙伴不正确的支出报告，从而减低了预算控制的效力。

19. 难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团也未经常及时订正与其伙伴的副协定，以适当反映实际的项目活

动。由于 1999 年 6 月中至 7 月初之间几乎所有难民都自愿返回，原来的项目活动突然中止。最初预算编定的但已不再需要用来援助难民的资金被转用于善后和地方发展项目，其中许多是快速反应形式的项目。尽管用途、受益群体及活动类型完全改变了，与一些伙伴既有的副协定却直至 1999 年 11 月或 12 月，其中一个直至 2000 年 2 月才予订正。因此，伙伴是在没有合同的基础上代表难民专员办事处执行活动的。此外，没有适当界定的目标和具体预算，赞成了伙伴与难民专员办事处之间的误解。伙伴告诉审计员，它们往往根据同难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团前工作人员的口头协议行事，这些协议随后却遭到难民专员办事处继任工作人员的质疑。

20. 监督厅也注意到，若干伙伴是在没有有效的副协定的情形下执行着活动的。例如，难民专员办事处在紧急期间终了时大幅度改变了一个伙伴的活动，列入了新的目标和新的活动，涉及重新分配 45% 的商定次级项目预算。而这是在未订正副协定的情形下进行的。因此，该伙伴在没有明确法律根据下执行着一项为数 86 万美元的方案。

21. 监督厅意识到困难的紧急形势，赞赏立即采取的紧急后行动，但是认为，即使在紧急后情况下，迟至几乎六个月后才使一个次级项目的重大改变正式化也是不能接受的。

22. 在其他事例中，难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团确定订正了副协定，但是未考虑到业已发生的改变。例如，难民专员办事处同一个伙伴订正了副协定，反映将某一特定预算项目减至 45 万美元，尽管该伙伴已告知难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团，它已用去 553 000 美元。三个月后对该副协定作了另一订正，却仍未改变有关预算项目，尽管当时此一预算项目下业已用去 607 000 美元，比拨款超出了 35%。监督厅认为，此一例子表明，难民专员办事处对财务监测不足。

23. 在后续审计期间，监督厅发现，尽管项目期间业已终止，一些伙伴继续在与难民专员办事处就副协定

进行谈判。其他一些伙伴在提交所需财务资料方面已经晚了六个多月。难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团解释说，它促请各伙伴遵守要求，但没有任何效果。监督厅认为，难民专员办事处总部在较早阶段就应插手，以便与该伙伴的总部讨论此问题，以加速找寻一项解决办法。

24. 难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团未经常对伙伴的执行情况进行充分监测，导致无法及时查明或防止各项问题。伙伴未获难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团的核可，就单方面改变了诸如善后与重建等项目活动。在一个事例中，一个伙伴获任命对一个原来难民居住的营地进行善后工作，由于与业主的法律纠纷，这项善后工作突然中止。对完成的程度作了估计，以确定应付给该伙伴雇用的承包商的数额，该伙伴根据签署的“每日材料估单”，估计工程完成了 65%，相应地付给包商 258 000 美元。不过，难民专员办事处的估计，则在 10 至 50% 之间，视所咨询的技术顾问而定。监督厅认为，如果难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团更及时地监测该项目，便会较早查明技术顾问所估计 10% 完成率与据该伙伴报告的 65% 完成率并按此付费两者之间巨大的差距。难民专员办事处也可以核实该伙伴所支付数额是否合理。这点查明需要加强对项目的监测，难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团同意，在报告此一项目方面存在严重差异，而确切的完成率最多只是一项估计。不过，尽管对提出的报告有严重怀疑，难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团认为没有充分的法律根据可从该伙伴收回资金。

六. 征税

25. 阿尔巴尼亚是 1946 年《联合国特权和豁免公约》的缔约国之一，按照该公约如联合国为公务用途而购置大宗财产，已课征或须课征这类税时，则会员国仍应作适当的行政安排，免除或退还该项税款。1999 年难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团共计付出超过 61 000 美元的增值税，尚待偿还。

26. 后来难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团证实实现已收到退款 55 000 美元，其余数额是与合格退税无

关的其他付费。难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团进一步证实，关于 2000 年购置的货物，业已获退款 15 000 美元，现正在每月基础上寻求和取得退款，未发生问题。监督厅高兴地注意到，难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团所作的努力取得了成果，顺利得到了 1946 年公约规定的税务特权。

27. 不过，难民专员办事处的伙伴为方案用途所购买货物应被征收了高得多的税款。在初步审计时，一个伙伴说，它已付出约 50 万增值税，正计划寻求退款。由于政府规定的要求，此一伙伴随后向下调整了它估计的应偿还增值税，但未说明数额。在后续审计期间，监督厅获知，数个伙伴正在与政府谈判，但这既耗时又无成效。难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团告诉审计员，阿尔巴尼亚政府就难民专员办事处伙伴所提适用 1946 年《联合国特权和豁免公约》一事提出异议。的确，在 1946 年公约和 1994 年《难民专员办事处与阿尔巴尼亚政府之间合作协定》内两者皆未载有关于难民专员办事处的伙伴享有免税的规定。考虑到此一法律情况，执行伙伴应将在当地的购买保持在最低限度内。无论如何，难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团代表其执行伙伴，连同联合国其他机构，应继续与阿尔巴尼亚政府谈判，定出一项友好的解决办法，至少将过去支付的巨额增值税收回部分退额，还应促请伙伴立即提交关于利用难民专员办事处项目资金支付的任何增值税的适当文件。

28. 监督厅注意到，在 1946 年《联合国特权和豁免公约》的若干其他缔约国内也存在类似的情况，从而增加了难民专员办事处的伙伴为人道主义目的购买货物和服务的费用。因此，难民专员办事处应酌情重新谈判合作协定，以期将免税扩大到执行伙伴利用难民专员办事处资金购买的方案事务上。在此问题解决之前，难民专员办事处应不再将购买事宜交付给执行伙伴，并确保发票一定用难民专员办事处的名义开发。法律事务厅最近已澄清，难民专员办事处确实有权因它为难民专员办事处公务用途，供其本身或其执行伙伴使用所购买货物付出的任何增值税获得偿还。

如果执行伙伴避免用难民专员办事处资金购物，将可节省大笔税款。

七. 员额配置

29. 延迟征聘和任命适当工作人员以及这些工作人员的高度更替率解释了两次审计中遇到的许多问题。例如，一名电信工作人员说，1999 年 4 月初要求他前往阿尔巴尼亚，但直到 5 月才抵达当地，因为用去了一个多月来处理旅行申请。在危机的初步阶段，立即部署电信/电脑人员将可改善各办公室之间的通讯。据一名后勤干事说，在紧急形势的第一周，相对于难民人数和进入该国的商品数，阿尔巴尼亚办公室人力严重不足。这是行动一个重要阶段，出于必要，许多活动在极少监测的情况下移交给了地方长官和承包商。此外，虽然审计员认为许多工作人员都是极干练也极勤恳的，其他一些人却缺乏被指派领域内的专门知识。在 1999 年 3 月底至 8 月中之间，接连三任行政干事被指派至地拉那。即使在正常情况下，这种更替也会破坏业务的连续性。在紧急状况下，对业务的负面影响变得更加严重。

30. 审计员注意到，一些工作人员认为，在紧急状况下，遵守难民专员办事处规章不是最优先的事项。某些工作人员明白表示，紧急行动比严格遵守规章和条例更重要，监督厅同意，在紧急形势期间，某些规则和程序要求可能必须予以减少，以便有效因应难民的立即需要。不过，不能由外地个别管理人和其他工作人员任意临时决定是否或在何种程度上应遵守现有的规则和程序。应有一项明确的政策，决定在一个经正式宣布的紧急行动下，哪些规则和程序可以以不同的方式适用。例如，需要展开正式投标过程或需要合同委员会参与的最低美元数额点可能可以提高；下放给外地的权力的程度可能可以增加；可能可以设置一个高得多的现金支付交易限额；对于一个紧急情况的不同国家之间转调资产的核可要求可能可以简化或取消；可能可以授权在最高级别（部门级别）进行项目预算内的预算调剂，而且比例可高于通常的 15%；征聘和部署工作人员的程序可能可以简化和缩短。难

民专员办事处应决定在多大的程度上可以放宽这些规则和程序。

31. 一些负责谈判初步副协定和就资产的使用与伙伴打交道的工作人员在展开初步审计任务之前已离开了阿尔巴尼亚。余下的工作人员则在订正预算，以反映紧急后阶段，以及按以前口头商定的结果调整一些预算项目。事实证明这样做往往是很困难的，因为使用特定预算项目的理由和拨出的数额并不一定明确。

32. 监督厅意识到参与 1999 年紧急行动的难民专员办事处国际工作人员中许多已不在阿尔巴尼亚。但目前工作人员应对他们任期届满前发生的问题负责。工作人员在执行其责任方面一般是值得赞扬的，但是由于他们对 1999 年的行动缺乏第一手知识，阻碍了他们解决问题的努力。

33. 尽管难民专员办事处有一个应急小组，在确定了一项难民危机后，几乎可以立即部署，该小组承诺在紧急情况中留驻两个月，一般有限的期间。初步部署应急小组之后往往是指派一系列短期工作人员，直至部署了经常人员为止。监督厅认为，在一个紧急行动中服务的关键工作人员至少应在那里工作一段最低限度的时间，凡需轮调时，还应安排适当的交接程序。考虑到紧急形势期间频繁的人员变动，把各项决定适当地记录下来就更加重要了。虽然注意到上述许多问题已在独立的科索沃评价中得到了全面处理，难民专员办事处执行委员会的常设委员会会议也对它们进行了讨论，监督厅仍将在 2001 年期间审查难民专员办事处的紧急行动员额配置情况，以查明和分析一般问题和协助解决那些问题。

八. 执行伙伴

34. 在初步审计期间，在某些事例中，由于预算仍在订正中，以反映紧急阶段终了所带来的方案改变，审计员无法核实伙伴的全部支出。此外，在一些事例中，在取得记录方面有所限制。后续审计的一个目的是审查伙伴报告提出的最后资料。

35. 若干伙伴在拖延了许久之后才向难民专员办事处提交其最后财务报告。这迫使难民专员办事处在项目预计结束的数月后该项目仍未结束。截至 2000 年 11 月止，一个伙伴以工作人员更替和难以保留记录作为推迟的理由，仍未按要求提交其最后全面报告。难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团告诉监督厅，该伙伴终于在 2000 年 12 月提交了报告。另一个伙伴直至 2000 年 9 月才提出关于 1999 年 12 月结束的一个次级项目的最后财务报告。该伙伴解释说，延迟是由于难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团无法决定如何报告某些支出。难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团驳斥这点，认为推迟是由于最后财务报告不正确和伙伴工作人员更替的结果。

36. 一个伙伴于 2000 年 6 月，即是合同商定截止日期之后 10 个月才提交了应该是它的最后财务报告。这个伙伴是一个经验丰富的国际非政府组织，它解释说拖延是因为危机后许多活动造成工作量过重所致。该报告显示，这个伙伴比商定的项目预算超支约 243 000 美元，即预算的 11%。这点指出该伙伴的预算控制和财务报告方面有严重缺失。超支情形促使难民专员办事处于 2000 年 7 月就若干预算项目重新进行谈判。结果，该伙伴同意偿付难民专员办事处超支的大约三分之一（85 000 美元），差额由难民专员办事处匀支，因而相应地增加了该项目的预算。该伙伴于 2000 年 8 月重新提出其最后报告，反映了经重新谈判的预算。

37. 这个伙伴负责安排车队，运送难民返回家园。该伙伴从 1999 年 7 月开始租用车辆，第一次为期三个月，总计费用 115 000 美元。租费是预付的。由于运作于 8 月停止，监督厅认为不应向难民专员办事处收取整个三个月期间的租费。在上次审计报告中，监督厅建议该伙伴偿还难民专员办事处大约 3 万美元。难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团认为，此一问题由该伙伴偿还部分超支费已予解决。

九. 政府伙伴

38. 在紧急阶段期间，将总值约 1 700 万美元的次级项目的执行工作付给了不同的政府执行伙伴。1999 年 9 月，难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团聘用一个审计公司来审查其政府伙伴所提交财务报告。虽然外部审计员得以就五个已执行的次级项目提出不附带保留意见的报告，但就另一部会的次级项目帐户发表了附带条件的意见。提出附带条件部分是因为缺乏有效的证明文件，以及向难民专员办事处报告的余额与该部分财务记录中提出的余额两者之间的差异无法取得一致。

39. 此外，外部审计员还提交了关于总数超过 1 300 万美元的由某一部会执行的两个次级项目的报告，但无法就其表示意见。这些审计员就一个次级项目发表了拒绝提出意见的声明，因为他们无法独立证实记录中付给接待家庭的数额的准确性。就第二个次级项目而言，他们无法在各市政府对帐户进行详细检验，因为负责的政府官员不是找不到，就是无法确认难民专员办事处的支出，或是无法提供证明文件。因此，审计员无法就该财务表是否真实、公正地反映了关于收到和使用难民专员办事处资金的情况表示意见。因此，难民专员办事处无法保证其政府伙伴管理的大部分项目资金用于适当目的，并能就其提出适当说明。考虑到涉及资金数目庞大，监督厅建议，难民专员办事处不再与此一伙伴合作任何次级项目。难民专员办事处阿尔巴尼亚行动团答复说，就中短期而言不预期会与此实体合作进一步次级项目。

十. 结论

40. 监督厅初期审查显示出难民专员办事处在管理阿尔巴尼亚紧急行动方面有严重缺失。后续审查显示，难民专员办事处在处理所提出关注问题方面取得了极大进展。改善了采购程序，并在将采购工作交付给执行伙伴之前，需要预先对它们进行资格审查。现已查明、记录和追回先前不明下落、总值 870 万美元

的方案资产。已加强了对商品追踪的控制，难民专员办事处购物被课征的税款也已退还。

41. 不过，还须进一步努力定立准则和程序，以确保紧急行动的管理方面不再发生缺失。关键职位应有效率地配置人员；从一开始便设置追踪资产和商品的适当制度；应审查各项规则和程序，以决定它们是否应完全适用于一项紧急行动。

十一. 建议

建议 1

难民专员办事处应确保紧急行动有充分的工作人员，应及时填补方案、财务和供应炼管理方面的关键职位，应将轮调保持在可行的最低限度，必要时备有适当的移交安排（AR2000/202/06/01）。

建议 2

难民专员办事处应确保，从一项紧急行动一开始便立即设立追踪资产和商品的适当制度（AR2000/202/06/02）。

建议 3

难民专员办事处应审查其财务管理、采购和资产管理的规则和程序，以决定这些规则和程序是否应对紧急行动充分适用，或在一项正式宣布的紧急形势中是否需要放宽某些规定（AR2000/202/06/03）。

建议 4

难民专员办事处应酌情与东道国政府重新谈判现有的合作协定，以确保将难民专员办事处因 1946 年《联合国特权和豁免公约》而享有的免税待遇扩大到执行伙伴用难民专员办事处资金进行的方案采购。如无这类免税待遇，执行伙伴应将在当地的采购保持在最低限度内（AR2000/202/06/04）。

主管内部监督事务副秘书长
迪利普·奈尔（签名）