



高级专员方案执行委员会

第六十届会议

2009年9月28日至10月2日，日内瓦

临时议程项目 5(b)

常设委员会的工作报告

方案预算、管理、财务控制和行政监督

审计委员会关于联合国难民事务高级专员经管的自愿基金
2008年12月31日终了年度账户的报告

高级专员的报告

增编

针对审计委员会关于联合国难民事务高级专员经管的自愿基金 2008 年
12 月 31 日终了年度账户的报告所载建议已经采取或拟采取的措施

一. 导言

1. 根据大会 1992 年 12 月 23 日第 47/211 号决议第 10 段，以下报告介绍难民署针对审计委员会在其报告(A/AC.96/1067)第 9 段中提出的主要建议，以及在第 44 至第 166 段中具体提出的其他建议，已经采取或拟采取的措施。除非另外说明，否则文中所有引述均源自上述报告。

主要建议

二. 建议 9(a)

2. 遵守核销未清债务的规定，并加强其对债务有效性的控制机制(第 37 段)。

行政部门采取的措施

3. 在第 36 段中, 审计委员会提到了难民署为避免在记录 2008 年债务过程中出现截止日期错误而作出的努力, 但是, 审计委员会同时建议难民署作出进一步努力, 以避免虚报未清债务的风险。在这方面, 应当指出, 在 2008 年账户关闭之时的 1.205 亿美元的未清债务中, 截至 6 月底, 已有 9,710 万美元得到清偿, 100 万美元得到注销。这些数目表明, 年终的绝大多数未清债务实际上是以正当方式筹集的, 因而虚报支出的可能性较低。

4. 关于加强对债务有效性的控制机制, 正如以上数字所显示的, 现已出现了显著改善。如同 2008 年所做的那样, 2009 年, 将对所有先前年份的未清债务作一次分析, 如属适当, 相关债务将被注销。每年年底, 所有数目重大的余额都得到审查, 同时抽样检查未清债务, 以确定其是否符合程序。在 2009 年末的工作过程中, 这一程序将重复进行, 并将进行更大范围的抽样检查, 以确定债务的有效性。

三. 建议 9(b)

5. 设立专项拨款, 用于应计服务终了和退休后负债, 尤其是与离职后福利相关的负债(第 61 段)。

行政部门采取的措施

6. 在一份提交 2009 年 6 月举行的常设委员会第 45 次会议的进展报告中, 难民署概述了服务终了和退休后负债方面拟议的供资战略, 并请成员国提供反馈意见。迄今为止, 尚未收到任何反馈意见。

7. 鉴于难民署雇员的福利负债数额巨大, 立即全额供资并不可行。因此, 需要制定一项长期供资战略, 以便确保定期留出充足资金, 负担当前参加者的费用和今后的福利负债。今后几个月中, 难民署将获悉联合国即将通过的这项战略的情况, 届时, 将能够在 2010 年 6 月正式向常设委员会提交一项供资提案, 用于下一个两年期预算。

四. 建议 9(c)

8. 确保对收到的捐款及时进行会计处理, 清理暂记账户(第 66 段)。

行政部门采取的措施

9. 财务控制科和与捐助者关系和资源调动处之间的有效协调, 对于捐款和收入的正确和及时的会计至关重要。为此, 2009 年 5 月和 6 月间, 财务控制科、财

务处以及与捐助者关系和资源调动处对记录捐款和记列收入工作进行了审查，以便发现和处理当前工作中存在的缺陷。之后立即采取了以下措施：(a) 对捐款暂记账户中记录的所有未识别存款每两周作一次对比并采取必要行动；(b) 当收到的存款无法与相应认捐相一致时，立即和与捐助者关系和资源调动处一道采取必要行动，以便了解情况；(c) 立即同与捐助者关系和资源调动处核实，以确保付款按实际认捐入帐。

10. 以下表格显示，由于采用了上述新程序，2008 至 2009 年捐款暂记账户的月末余额明显减少。

第 513001 号账户(用于记录未识别存款的捐款未达账)

| 月份 | 总余额(美元) | 月份 | 总余额(美元) |
|----------|------------------|----------|-----------------|
| 08 年 5 月 | (159,844,300.36) | 09 年 5 月 | (18,101,226.17) |
| 08 年 6 月 | (32,383,084.22) | 09 年 6 月 | (11,816,957.04) |

第 512001 号账户(待记入日记账的捐款；用于记录实地支付的私人捐款)

| 月份 | 总余额(美元) | 月份 | 总余额(美元) |
|----------|----------------|----------|----------------|
| 08 年 5 月 | (5,967,926.18) | 09 年 5 月 | (955,948.26) |
| 08 年 6 月 | (7,357,374.80) | 09 年 6 月 | (1,314,970.84) |

11. 为增强信息的及时性并尽量减少账户记录捐款过程中出现的失误，现正提高捐款入帐更新程序的运行频率，并且还实行了多项补充管制措施，以确保数据的完整性。此外，还开发了一项新程序，目前正在对系统作必要的改动，以便在 2009 年 8 月采用这项程序。这将增强收入入帐的准确性和及时性，并且大幅度减少暂记账户记录的存款数目。

五. 建议 9(d)

12. 核准关于向《公共部门会计准则》过渡的订正计划以及同时提交的旨在列入软件现代化费用的订正预算(第 80 段)。

行政部门采取的措施

13. 应当指出，难民署实施《国际公共部门会计准则》(《公共部门会计准则》)的工作始于 2008 年底。审计委员会的意见反映了这一项目在审计进行之时的状况。随后，指导委员会于 2009 年 3 月核准了小组在 2009 年 2 月编制的计划，当时，并未预计预算在 2009 年受到的影响。

14. 2009 年 6 月，难民署向指导委员会提交了一份状况报告，该报告告知委员会：由于人力资源方面的限制因素，现正遇到一些延误，原计划在 2010 年 1 月 1 日进行的实施工作将被推迟。不过，该报告强调，管理方决心继续作出最大努力，以便尽快实施《公共部门会计准则》。在编制 2010/2011 两年期规划和预算过程中，考虑到了实施工作推迟到 2009 年之后对预算的影响。

15. 2009 年 7 月中，《公共部门会计准则》小组举行会议，目的是评估于 2010 年 1 月 1 日激活的可行性。小组认识到，所有领域都同时激活是不可能的。经修订的分阶段安排情况，将在定于 2009 年 8 月举行的难民署《公共部门会计准则》指导委员会下次会议上予以通报。预计，2009 年预算不会由于分阶段安排而有任何变动。这一项目的状况及其面临的风险仍将受到密切监测。

六. 建议 9(e)

16. 审查非消耗性财产记录中发现的控制措施缺陷，为实施《公共部门会计准则》作准备(第 91 段)。

行政部门采取的措施

17. 为避免今后出现差异，作为《公共部门会计准则》关于财产、厂房和设备的准则(定于 2010 年 1 月 1 日开始实施)的实施工作的一部分，资产模块和账户将充分整合，从而确保已购置和已处置财产的数据的完整性。通过这一整合，目前采用的与控制措施缺陷有关的许多人工处理程序可被取消，或者，如果仍然需要，可由资产管理股的专业使用者施行。

七. 建议 9(f)

18. 继续努力清理其非消耗性财产数据库；以及建立一种监测机制，以追踪财务年度期间在数据库中作出的所有更正(第 96 段)。

行政部门采取的措施

19. 数据清理工作正在继续进行，这项工作截止到 2009 年 7 月，非消耗性财产数据库已有 90%得到核实。难民署资产管理股正在不断提出例外情况报告，并且正与相关实地办事处一道采取纠正措施。

20. 这项清理工作将在 2009 年 12 月底之前结束，届时，数据库将为在 2010 年 1 月实施《公共部门会计准则》做好准备。

21. 资产记录中存在的差异归因于以下原因：目前缺乏与管理系统更新项目的资产管理模块中的事件相连的自动财务往来。在“清理”数据库过程中，有必要使用户能够对数据作出更正，而这些更正不会建立会计分录。这种情况是暂时

的，在《公共部门会计准则》实施之后，所有更正都将建立能够跟踪的会计事项。

22. 难民署同意，(资产)处置应当得到核实，以确保相关处置与当地资产管理委员会的决定挂钩。难民署将为此制定一种程序。

八. 建议 9(g)

23. 在今后的财务报表中披露年终时未使用的消耗性财产的价值，以便更全面和正确地说明其资产情况(第 106 段)。

行政部门采取的措施

24. 如委员会在第 105 段所载评论中指出的，难民署将在采用《公共部门会计准则》之后，从 2010 年起披露库存(即打算分发给受益者的消耗性财产)情况。在为遵守《公共部门会计准则》而须对系统所作的更改得到完成，以及信息充分输入该系统之前，难民署将无法披露正确的数字。

25. 2008 年 12 月，难民署印发了一份内部备忘录，对如何正确记录库存作了说明。供应品管理处现正监测和落实该备忘录的执行。目前，大约 40%的仓库已经清理了数据并且正在固定使用相关系统。

26. 为获得难民署消耗性财产的正确数据库而实行的另一项措施，是在国别业务中要求供应品管理人员采用的每周报告做法，该做法旨在帮助供应品管理人员监测库存发放和已经购置但尚未收到的货物的登记情况。

27. 造成数据库中发现的一些差错的原因已经找到，《公共部门会计准则》业务要求提出了一些防止出现差错的办法。此外，根据《公共部门会计准则》，只要出现相应的库存项目进出，管理系统更新项目就会触发财务往来，从而确保财务系统正确反映库存价值。

九. 建议 9(h)

28. 继续努力减少待职和没有临时工作的工作人员数目(第 116 段)。

行政部门采取的措施

29. 2009 年 6 月 1 日，难民署在人力资源管理司内新设立了一个科，即职业和管理支助科。

30. 新设立这一科的部分目的在于确保人员与职位更好地匹配。该科目前负责更加积极地处理待职人员问题。目前正在拟订的战略分为两个部分：

(a) 预防，包括招聘、任用和提升事务管理，以便减少人员相对于各职等职位的过剩；

(b) 减少待职人员数目，具体途径是：协议离职；或者在认定在重新培训之后很可能得到安置的情况下进行有限的重新培训。难民署在比较审查方面开展了大量工作，以此作为处理待职人员问题的一种可能的手段。难民署仍将不断研究这一办法。

31. 通过积极提供咨询意见，职业和管理支助科将为相关工作人员找到适当的解决办法。同时，职业和管理支助科将提供临时和长期工作的提供情况，以便能够准确记录职位的提供和拒绝接受状况。

32. 任用政策改革现已进入最后审查阶段，审查工作由联合行政委员会负责进行。这项政策一旦获得批准，将在处理待职人员问题方面产生重要影响，因为新程序将全面而不是孤立地看待使人员与职位相匹配问题。

十. 建议 9(i)

33. 继续设法提高就向实施伙伴提供的预付款及时报告使用情况的比率(第 123 段)。

行政部门采取的措施

34. 如审计报告第 120 段所述，截至 2008 年账户关闭时，仍有待提交最后实施伙伴财务报告的未清分期付款，占该年度支付给实施伙伴的分期付款总值的 34.7%。不过，这些统计资料包括清算期已经延至账户关闭之后的项目，所以，对这些项目而言报告尚未到期。

35. 实施伙伴财务报告通常须在清算债务截止日期之后的 15 天提交，多数实施伙伴财务报告须在次年 2 月提交。对许多项目而言，清算期被延长至 2009 年 4 月和 6 月，因此，这些报告尚未收到，无法入帐。此外，有些实施伙伴财务报告或许已在账户关闭之前收到，但在进行实地办事处认为有必要进行的进一步核实和核证之前，也许尚未被输入到系统中。

36. 关于与 2007 年相比，2008 年账户关闭之时未报告的未清分期付款出现增加的问题，应当指出，2008 年，通过实施伙伴追加提供了 1 亿美元，这就增加了 113 个需要提交监测报告的次级项目。实地办事处接受和核实报告的负担的增加，将对处理报告的及时性产生影响。

37. 如审计委员会的报告所述，截至 2009 年 6 月 25 日，2008 年支付给实施伙伴的分期付款的数值中，已有 94.4%在实施伙伴财务报告中得到报告。这与 2008 年同一时间报告的 2007 年分期付款的比例为 89.9%相比，有了很大的提高。截至 2009 年 8 月 3 日，已经收到了 97.1%的分期付款的报告，而在去年同期，

2007 年账户的相应比例为 92.4%。不包括清算期已经获准延至账户关闭之后的项目，截至 2009 年 8 月 3 日，2008 年实施伙伴财务报告未清余额占 2%，具体数额为 890 万美元，而总额则为 5.315 亿美元。遵守率的提高——尽管报告数目显著增加——清楚表明，难民署继续决心大力处理实施伙伴财务报告。

38. 难民署将继续努力，不断提醒实地办事处提交到期报告，以便在清算债务截止日期之后尽快收到最后财务报告。

十一. 建议 9(j)

39. 对在过了一年多之后仍未报告使用情况的提供给实施伙伴的分期付款进行评估，并且采取适当措施，使此种分期付款的使用情况得到报告，或者从实施伙伴那里收回此种分期付款(第 127 段)。

行政部门采取的措施

40. 2005 和 2006 年，实施伙伴的未清余额分别为大约 100 万美元和 80 万美元，这些余额已经转至应收款账户。在整个 2008 年间，请实地办事处催促各自实施伙伴采取行动，以便或是收到应交的财务报告，或是收回记录在应收款账户上的未支用款项。如果实地办事处在 2009 年账户关闭之前无法收到报告或收回余额，那么就有必要注销这些长期未清余额。

41. 关于 2007 年项目协议，截至 2009 年 2 月，未清余额为 290 万美元。由于在最近几个月中采取了后续行动，截至 2009 年 8 月 3 日，未清余额进一步减至 170 万美元。财务控制科将在整个这一年中继续催促相关实地办事处采取行动，以便一步设法在年底之前减少未清余额，在年底之后，将进行一次评估，以便进行处理可能的注销问题。

十二. 建议 9(k)

42. 加紧努力，力求在每年的 4 月 30 日之前收到实施伙伴的审计证明书(第 132 段)。

行政部门采取的措施

43. 为确保及时收到实施伙伴提供的审计证明书，难民署于 2007 年 10 月发布了政策指导方针。为了处理这方面的审计问题，在 2008 年作出了最大的努力，此种努力在 2009 年继续作出。2009 年 1 月，难民署指派了一名专业人员，以加强其在实地的后续行动，并确保遵守在规定时间内收到审计证明书的程序。

44. 如审计委员会报告所述，截至 2009 年 6 月，2008 年审计报告的遵守率为 58%，2008 年同期，2007 年审计报告的可比遵守率为 57%。应当指出，这反映

了一种改善，尤其是考虑到这一情况，即 2008 年，须得到审计的资金与 2007 年相比增加了 1.9 亿美元，因而就 2008 年次级项目而言，须追加提交 158 份审计证明书。截至 2009 年 8 月 3 日，不包括延长清算期的项目，难民署收到了涵盖 83% 的支付给实施伙伴的分期付款的审计报告。

45. 难民署通过三大类伙伴执行项目：国际非政府组织、当地非政府组织、政府。这几类伙伴的遵守率不尽相同，难民署往往无法说服一些政府开放其账户供外部核查，因为它们有自己的内部监督制度。例如，截至 2009 年 7 月，负责执行六个项目的两个政府的审计证明书，几乎在仍需进行审计的 2007 年次级项目余下的 16% 的数值中占据了总数。截至 2009 年 7 月，有 2,900 万美元——占政府须就 2008 年项目提交的审计报告的 48% 仍未得到审计。其中一些政府致函难民署表示，它们不会允许聘用独立的私人审计事务所的人员，难民署应当依靠政府开展的审计工作。

46. 难民署还在收到一些业务活动的审计证明书方面遇到困难。例如，有些实施伙伴的记录被没收，而且这些实施伙伴被要求离开活动所在国。由于普遍的安全状况，有些业务活动甚至连一份审计证明书都无法提出。在另一个国家，难民署对涵盖实施伙伴拨付的资金总额的财务监督报告表示满意，但由于安全和后勤方面的原因，审计员只得将审计工作推迟。因而，现有 1,100 万美元仍在等待审计，这一事例构成尚未收到的审计报告统计资料的一部分。

47. 今后几年中，财务管制科将继续设法在遵守方面开展工作。不过，鉴于难民署的业务环境及其面临的限制因素，在较短时间内实现完全遵守是不可行的。难民署将审查已经实行的方案监测和框架和关于审计要求的现行政策，并将在迄今为止积累的经验基础上考虑采取替代性做法，以便制定一项适当、经济有效以及切实可行的政策。在这一过程中，难民署将继续与具有类似面向实地结构的其它联合国机构协商，同时与内部和外部审计员协商。

十三. 建议 9(l)

48. 加紧努力，深入分析审计证明书，以便在财务报表中对上年支出进行可能的调整(第 135 段)。

行政部门采取的措施

49. 甚至在开始进行审计之前，难民署就已经高度重视这一问题。2009 年 1 月，难民署指派一名专业人员对一些收到的审计证明书进行深入分析，在这些审计证明书中，第三方审计员就 2007 年执行的一个次级项目提出了有保留的审计意见。通过这次分析，弄清了提出保留的主要理由，并且明确了可能的财务影响。除了进行这次分析工作以外，难民署还与相关办事处一道采取并协调恰当行动，以便解决这些保留事项。凡收到的退还款项都妥为在难民署财务报表中得到报告，作为对上年支出的调整(报表一)。

50. 目前正在对收到的 2008 年审计证明书采取相似的做法，第三方审计员就这些审计证明书提出了保留意见。2009 年中，增派了一名工作人员(期限为六个月)协助采取相关行动，因而这项工作得到了进一步加强。难民署还将探索今后由管理系统更新项目系统生成报告的可能性，跟踪审计员提出了保留意见的实际数额，从而为报告工作和后续行动提供便利。

51. 为简化审计认证程序，将采用难民署执行伙伴外部审计标准职权范围，以配合 2009 年账户的审计工作的开展。

十四. 建议 9(m)

52. 与监督厅合作，采取适当措施缩短填补内部审计员空缺所需的时间(第 144 段)。

行政部门采取的措施

53. 过去两年中，难民署曾不断向内部监督事务厅(内部监督厅)提出这一问题，并提出了一些减少空缺的补充程序。监督厅再三强调，监督厅是一个独立于难民署的实体，因此，难民署并不负责填补空缺。监督厅通过联合国空缺系统“Galaxy”独立安排填补空缺事宜。最近，监督厅设法填补了其日内瓦事务处的所有核心职位，自 2009 年 3 月起，一直在以整齐的人力资源配备开展工作。

其它建议

十五. 第 44 段建议

54. 委员会建议难民署：(a) 若决定对会计政策作出任何修改，应在作出决定的财务年度在报表附注中披露此种变化；(b) 按照联合国系统会计准则第 18 和第 19 段，披露此种会计政策变化所产生的影响。

行政部门采取的措施

55. 难民署注意到了以上建议，将在今后修改政策时考虑到这项建议。

十六. 第 47 段建议

56. 委员会建议难民署审查其关于不能兑现的自愿捐款的政策，以确保遵守联合国系统会计准则第 34 段。

行政部门采取的措施

57. 正如已向审计委员会解释的那样，难民署并不认为有必要为无法收取的自愿捐款问题作出规定，因为以往的经验表明，自愿捐款过了五年多时间都未能支付的情况极少。不过，难民署将联系《公共部门会计准则》的实施，审查其政策。

十七. 第 68 段建议

58. 委员会建议难民署执行适当的内部控制程序，以防止捐款入帐错误，并确保其收入记录系统的可靠性。

行政部门采取的措施

59. 为提高信息的及时性并尽量减少捐款入帐错误，现正提高捐款入帐更新程序的运行频率，而且多项补充性人工和系统控制程序已经得到采用，以确保数据的完整性和准确性。

60. 一项新程序已得到拟订，该程序将提高与收入相关的入帐的准确性和及时性，并将大大减少列入暂记账户的存款数目。为了在 2009 年 8 月采用这项程序，目前正在进行必要的系统更改工作。此外，信息系统和电信司正在开发一种使收入记录模块和账户能够进行自动核对的系统增强程序，开发工作可望在 2009 年第三季度完成。

61. 以上措施将充分解决致使 2008 年账户存在差错的问题。难民署财务控制科将继续同与捐助者关系和资源筹集处以及私营部门筹款股密切合作，以提高系统往来入帐的及时性。

十八. 第 83 段建议

62. 委员会再次重申其建议，即难民署监测银行账户关闭事宜，并实施控制措施，以确保切实监督外地办事处的银行账户。

行政部门采取的措施

63. 遵照 2007 年审计建议，关闭静止银行账户被视为财务控制科的一个优先事项，2008 年 6 月至 12 月，有 50 多个银行账户被关闭。

64. 在对 2008 年账户进行审计过程中认定属于静止账户的银行账户(截至 2008 年 12 月 31 日，共有 22 个，总余额为 94,423 美元)，被分配给有关人员，以采取处理行动。财务处和实地证实，在这 22 个账户中，有 5 个账户由于各种原因将不被关闭。在这些静止账户中，有 7 个账户已经关闭或不久将关闭。

65. 财务控制科已开始对银行账户活动进行每月分析，具体工作从 2009 年 6 月开始。对于静止时间超过六个月的账户，将建议实地予以关闭。

66. 为了消除静止账户，难民署将对关于开设和关闭银行账户的现行程序进行审查。新程序将在 2009 年第三季度发给各实地办事处，这些程序将侧重有必要确定首先是否需要开设银行账户。

十九. 第 86 段建议

67. 委员会再次重申其建议，即难民署采取控制措施，以避免零用金账户出现负结余。

行政部门采取的措施

68. 从 2009 年 3 月底开始，对零用金负结余问题进行监测被列入财务控制科的月末关闭工作。作为后续行动的一部分，向存在零用金负结余问题的实地办事处提供援助，以帮助其避免和消除负结余。

69. 作为年终关闭活动的一部分的零用金结余审查工作将得到加强。将在 2009 年第四季度发布的 2009 年账户年终关闭备忘录，将载有关于如何避免零用金负结余的指南。

二十. 第 166 段建议

70. 委员会建议难民署：(a) 明确规定监察主任办公室可以代表其它国际组织参加各种任务的条件，并收回这样做的净费用；(b) 增进与监督厅的合作；(c) 加强对调查人员的培训工作。

行政部门采取的措施

71. 设在日内瓦的各组织的调查部门负责人曾经表示有意临时交换调查人员，以便处理利益冲突状况。考虑到这些调查部门多数都存在人员短缺问题，不可能确定正式的谅解备忘录。根据审计委员会的建议，今后，此种相互支持将只是由难民署在收回费用的基础上提供。

72. 监察主任办公室经常与监督厅开展合作，首先是与监督厅调查司合作，以处理与 2006 年和监督厅的备忘录规定移交的案件，或者监察主任发现实际或所认为的利益冲突要求移交的案件有关的事项；其次是与监督厅内部审计司合作，以处理有必要避免重叠和最大限度发挥监察主任办公室的监察工作与监督厅的审计工作之间的协同作用的事项。如审计委员会认为需要在某些领域加强合作，难民署仍愿意采取适当行动。

73. 监察主任办公室已经有一名外聘高等调查干事，而且最近已经将另一个此种职位转为“专家”，并对外公布了这一职位，目的是将外部新的专门知识引入其调查科。2009 年 10 月，调查科将举办一次得到外部专家协助的调查培训活动。监察主任办公室还寻求资金，以便为该办公室工作人员和其它工作人员重新发起执行内部调查业务培训方案。如果资金到位，这项活动将在 2010 年 5 月之前进行。为配合执行新的防止渎职行为战略，调查科将向难民署新设立的全球学习中心提供材料，以便利难民署执行新招聘人员上岗培训方案及其管理培训方案。
