



大会

Distr.
GENERAL

A/AC.96/1027
18 July 2006

CHINESE
Original: ENGLISH

高级专员方案执行委员会
第五十七届会议
2006 年 10 月 2 日至 6 日，日内瓦
临时议程项目 5 (b)

常设委员会工作报告：方案预算、管理、
财务控制和行政监督

难民署内部审计
(2005-2006 年)

内部监督事务厅的报告

一、审计活动

1. 本报告叙述了联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的内部审计活动和联合国内部监督事务厅(监督厅)难民署审计处 2005 年 7 月 1 日至 2006 年 6 月 30 日的活动和取得的结果。在这一期间内，完成了 28 项审计：22 项国别业务和 6 项总部业务。

A. 授权和任务

2. 监督厅根据 2001 年 7 月 24 日签订的谅解备忘录，承担难民署的内部审计职能。监督厅(难民署审计处)由驻日内瓦和内罗毕的审计员组成。根据需要，为主要紧急行动派出驻地审计员。2005/2006 年，向苏丹和布隆迪业务派出了一位驻地审计员。

3. 难民署年度内部审计计划是与管理部門、监督委员会、监察主任办公室和联合国审计委员会密切协商制订的，以适当协调监督职能。该计划中包括定期对国别业务进行审查，审查间隔时间视业务的规模、性质及所涉风险而定。在总部，对某些职能领域进行深入审查，以评估各项政策和程序的运营效益和充分性。审计计划具有充分的灵活性，以照顾管理部门的临时要求和经查明的新风险。

4. 内部审计是为了就下列方面向高级专员提供独立和客观的保证：难民署有效利用了资源；财务和业务信息确实可靠和完整；资产得到了保障；遵守了既定规则和政策；实现了方案目标；以及可能影响难民署资源管理的其他问题等。在无法作出保证的情况下，监督厅就查明的问题提供资料，并就如何解决这些问题提出建议。监督厅在可行的情况下查明节余和回收的金额。

B. 预算和人力资源

5. 2006 年 6 月 30 日，难民署提供经费的职位共有 16 个，包括 13 名专业人员和 3 名一般事务人员。2005 年，审计服务的费用约为 200 万美元。2006 年的审计预算，包括苏丹和布隆迪业务驻地审计员的费用在内，约为 260 万美元。

C. 质量保证

6. 监督厅定期寻求管理人员对所提供审计服务满意程度的反馈意见以及对哪些方面可改进的意见。在提出最后审计报告之后，请有关管理人员填写一份用户满意程度调查表。在报告所涉期间内，收到了 18 份填写的调查表(答复率为 70%)。在 32%的情况中，管理人员将审计服务评为优秀，57%评为良好，11%评为尚可。

7. 为确保遵守内部审计专业实务国际标准，2005 年正在对监督厅的难民署内部审计进行一项内部质量自我评估。评估的目的是评价开展的审计工作的质量，并参照内部审计专业的相关最佳做法进行。自我评估的结果经联合国儿童基金会(儿童

基金会)内部审计处同侪审查后, 确认有效。他们认为, 监督厅对难民署进行的内部审计符合公认的国际审计标准。评估工作确认了通过修订难民署内部审计办法可以提高效率和有效性的机会。

8. 联合国审计委员会也对难民署内部审计活动进行了审计, 扩大了在质量自我评估范围内所从事的工作。委员会认为, 它可以信赖已完成的工作。

D. 为审计目的的财务数据和报告

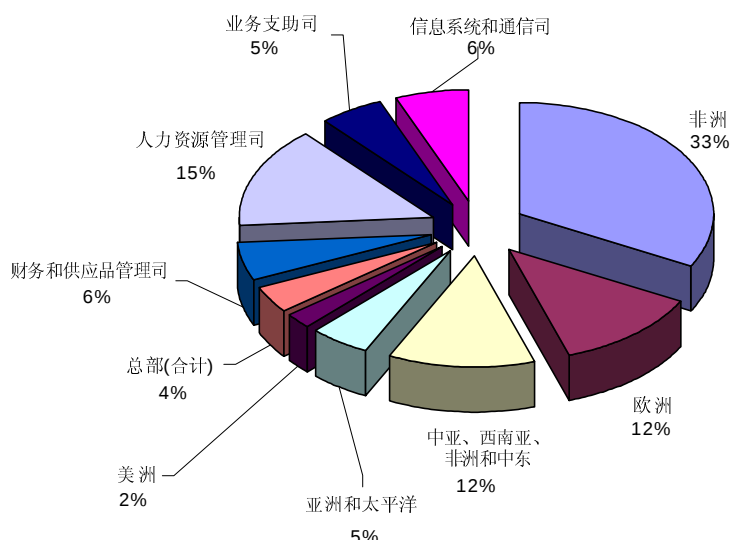
9. 为了准备开展审计工作, 监督厅需要得到难民署各种财务报告和其他报告, 以便进行取样, 确保数据完整和准确, 进行变量分析, 和发现非正常会计事项、趋势和(或)支出模式的变动情况。管理系统更新项目为审计目的提供的分析数据和报告仍有限。一般而言, 监督厅仍然认为, 管理系统更新项目所提出的报告及这些报告的使用仍须要加以改进。这种情况对监督厅的工作和管理部门的监督和监测能力均有影响。

10. 为了便于进行内部审计, 监督厅正在制订一项分析工具, 协助评估各方面的来源的数据, 并为审计员提供必要的灵活性, 在审计时适用业务数据和其他数据。

E. 审计活动和审计报告概要

11. 在报告所涉期间内, 监督厅审计的业务和活动开支数额为 1.72 亿美元。监督厅审计了下列 22 项难民署业务的工作和活动: 阿尔及利亚、比利时、贝宁、保加利亚、刚果共和国、吉布提、加纳、匈牙利、印度尼西亚、肯尼亚、科索沃(塞尔维亚)、阿拉伯利比亚民众国、尼泊尔、巴基斯坦、卢旺达、索马里、苏丹(二项审计)、叙利亚共和国、前南斯拉夫的马其顿共和国、委内瑞拉玻瓦尔共和国、西撒哈拉和赞比亚。在总部, 监督厅审计了: 医疗后送、项目概况、执行伙伴审计证书、国际专业人员名册、执行伙伴工作人员遣散费以及项目概况的后续行动。下图列明各个地域和职能领域的资源分配情况。在报告所涉期间内, 总共印发了 28 份审计报告(载于附件一)。

图 1. 监督厅 2005 年 7 月 1 日至 2006 年 6 月 30 日花费的审计资源



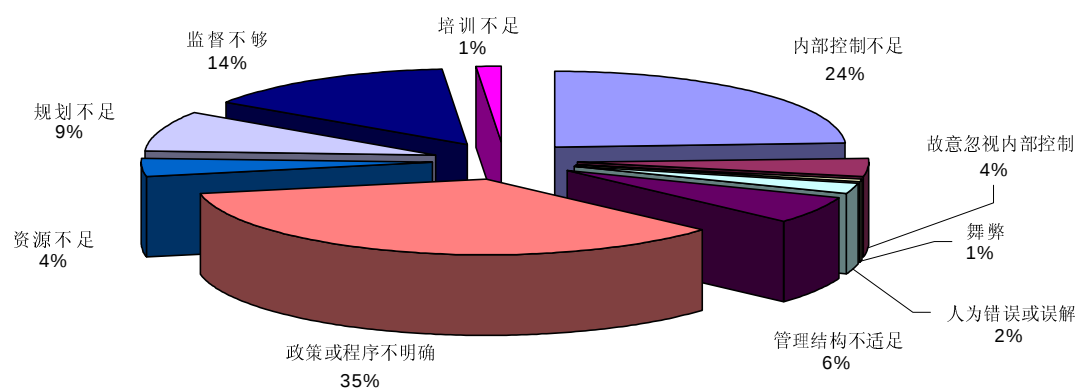
F. 建议概要

12. 在这一期间内，难民署审计处提出了 136 条建议，其中有 71 条被列为关键的建议，以期改善问责机制和管制机制，以及建议制定或澄清政策和程序，改进工作流程。

13. 截至 2006 年 6 月 30 日，今年和前几年留下的尚待执行的建议共有 91 项，其中 63%正在执行中。确认的结余和回收资金额达 290 万美元，但实际得到结余或回收额为 220 万美元。

14. 在所有建议中，35%涉及作出的政策或程序不明确问题，24%涉及内部控制体系不适足问题(见图 2)。

图 2. 2005 年 7 月 1 日至 2006 年 6 月 30 日，作出建议的事由



15. 从图 3 和图 4 可以看到，自 2004 年以来作出的建议的执行现况。在尚未执行的建议中，78%是最近作出的建议，监督厅尚未收到难民署采取的行动的資料。

16. 两图总的来说表明，难民署积极执行了建议，并作出及时反应。虽然仍有较早建议尚待落实，但业已开始执行。监督厅意识到，制订新政策或修订现行政策需要时日，执行伙伴采取后续行动也需要时日。此外，鉴于难民署正在对其结构和管理工作进行改组，这一情况可能对建议的执行方式会产生影响，因此监督厅决定将执行某些拟议行动的指标日期推迟至 2006 年 11 月。

图 3. 2004 至 2006 年向总部提出的建议的现况

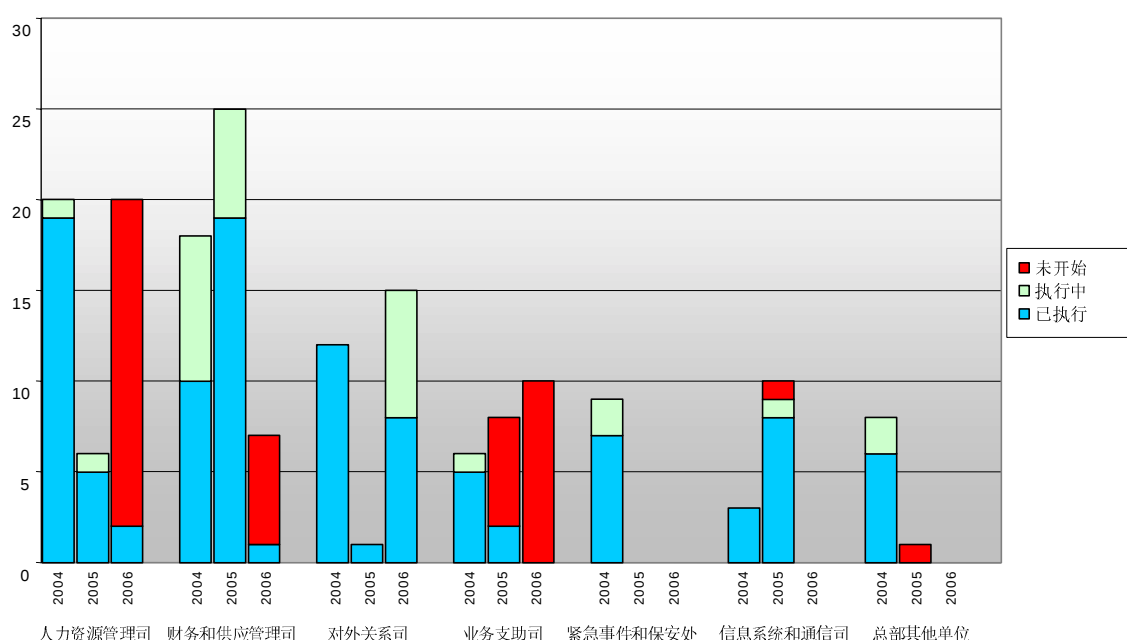
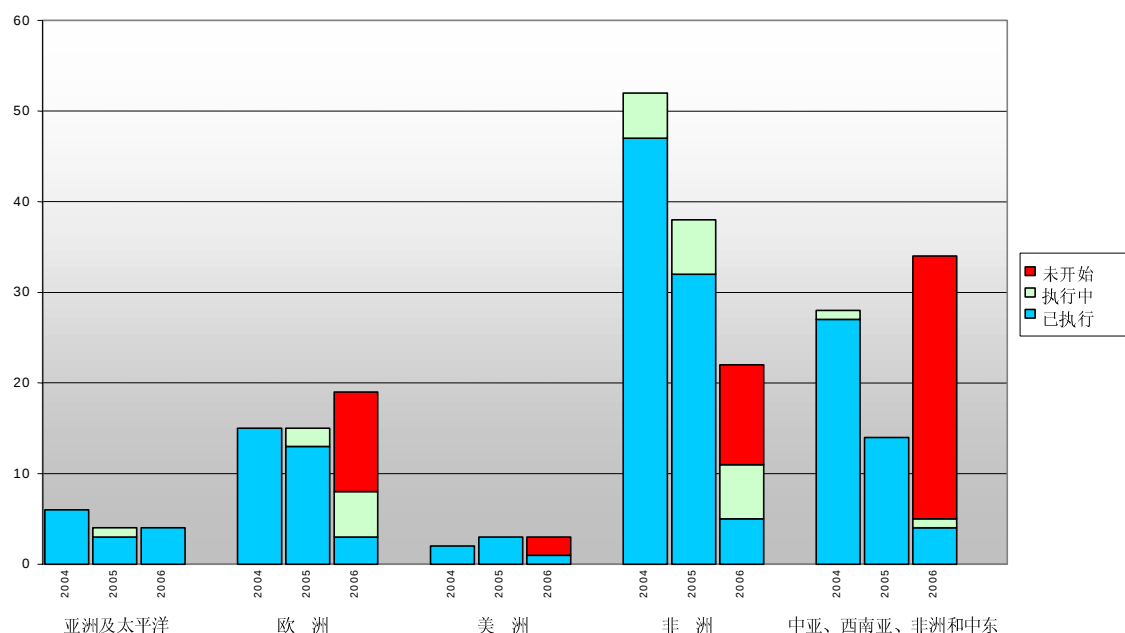


图 4. 2004 至 2006 年向各局提出的建议的现状



17. 在报告所涉期间，若干建议未能执行即已撤消，它们主要是涉及营业税或其他税务问题的建议。监督厅赞赏难民署不遗余力向各国政府争取退还营业税或承诺实施可以在今后退税的办法，尽管在大多数情况下，政府未作出确定的承诺。今后在全球或国家一级就营业税问题所采取的任何积极行动将酌情受到审查，并就此提出报告。监督厅欢迎难民署作出努力，以采用更明确有系统地登记、汇报与营业税有关的问题及对其采取后续行动的程序。

二、审计结果

18. 通过对难民署外地业务进行审计，发现了一些系统问题和趋势。管理部门必须采取行动，确保这些问题不会变成长期存在的风险，而对有效实现难民署的目标造成障碍。

A. 执行伙伴

财务监督

19. 2005 年拨给执行伙伴的预算约达 3.4 亿美元。对执行伙伴使用这些经费的情况进行审计的工作是具有风险。在所涉期间，在发放给执行伙伴的经费中，审计过的数额为 4,100 万美元。根据估计，86%的经费(3,600 万美元)可获得保证，这些经费的帐目正当，用于原定用途。其余部分，制订的会计和内部控制系统不可靠，被认为不足以保障难民署资金，并保证资金用于实现难民署的目标。就采购而言，没有足够的证据可以证明进行了竞标，这就表明采购无效率，以及签订的合同不符合经济原则。

20. 理想的做法是，代表处应拥有一种机制，能通过其日常监测和监督职责，确认并处理迄今发现的大多数缺点。在所涉期间确认的经常出现问题包括：虚报开支；缺少核实开支的证明文件和预算控制不足。外地办事处是负责管理和进行适当控制以减少这种风险的机构。监督厅认识到过去三年来，对执行伙伴活动的财务进行监督已有所改善。然而，在业务审查中，有必要采用结构更严密、考虑到风险的办法，同时应更重视对伙伴采用的程序的了解。

审计证书

21. 对次级项目进行独立审计是控制执行伙伴开支和管理难民署活动的一个关键手段。监督厅审查了执行伙伴 2004 年活动的审计发证程序，这些活动所涉资金达 3.05 亿美元(需要进行独立审计的执行次级项目的伙伴)，以评估目前的安排是否适足。监督厅承认 2004 年是新准则开始适用的第一年，但注意到审计发证过程仍然有所延误，2005 年 7 月的期限到期之后三个月，只有 37%的工作完成。完成率低的主要原因是，代表处缺少规划，无法及时聘请审计员，以及各股的监督和后续行动均无效力。审计证书不是以一致的标准化格式提出的，因此难以对就审计证书提出的意见进行比较。仍然未能了解有保留意见和无保留意见之间的差异，也未能了解对不利的报告采取后续行动的重要性。另外，没有任何迹象表明，已对管理部门的信件采取有系统的后续行动，尽管强调了一些重要问题。

遣散费

22. 难民署的合同规定和程序未对向执行伙伴支付遣散费问题作出明确规定。这种情况造成当地办事处签订支付远远超出适用的国内法所规定的数额的协议，并使得难民署承诺在长期内支付数额达几百万美元的款项。如果仍无法以一致的方式处理这一问题，可能会出现的风险是，争端可能再出现和(或)需签订无法适当保障难民署利益的特殊协议。因此，必须颁发明确的准则，以确保外地办事处在仔细审查和考虑所涉的法律和财政问题、包括今后的债务之后，才可同意采取支付遣散费的方式/政策。难民署已同意草拟这种准则。

B. 供应和物流

采 购

23. 供应和物流规划及执行是难民署业务发挥有效作用的关键要素。对外地的审查表明，13 项业务的采购未完全符合现行规则和程序，这些采购不论是由难民署或通过执行伙伴进行的。在某些情况下，未进行竞标，因此在选择供应商方面不具透明度。核准的最低标准没受到遵守，而且没有文件证明采购具有实效。采购规划必须更具实效；采购的物品未能在需要时及时送到；采购物品在当地而不是在国际上购买的，这些情况造成采购失去实效。监督厅坚持指出，有必要增强供应管理，以更好地减少风险。难民署同意必须采取行动，改进供应的管理。

燃料管理

24. 燃料的购买和管理是一个高风险领域。某些大型的紧急业务未能对燃料进行适当的管理，造成在帐面储存额和核实的实际数额之间出现巨大的差距。由于上述风险，监督厅将对燃料管理问题进行深入的审查，作为对难民署车队管理进行全面审查的一部分，这项审查将是 2006 和 2007 两年审计工作的重点。难民署同意这是一个高风险领域，并指出，目前正在制订机制和采取手段，以便协助外地业务管理这项活动。

资产管理

25. 难民署继续存在资产管理方面的固有问题：经审计的业务中有 65% 不合格。难民署尽管作出了巨大的努力，从总部观点审查资产记录，但由于未对实物进行核查和未更新资料，以及这些任务未被订为优先任务，使得人们对难民署资产记录的可靠性产生怀疑。

C. 人力资源

工作人员和职位派任

26. 难民署仍必须更加注意确保工作人员和职位派任程序更加有实效，尤其对紧急情况而言。关键管理人员出缺，以及征聘拖延对某些活动的执行产生不利的影响。

27. 国际专业人员名册的制订和开始使用是一项良好的新倡议。名册管理良好，并得到密切监测。名册协助难民署满足某些征聘和工作人员晋升方面的需要。

28. 调动和艰苦条件津贴的管理一般符合难民署的规则，但不搬迁津贴自动延长两年的情况除外，这种津贴只能逐案提供。中止这种做法可带来节约。

工作人员的聘用

29. 监督厅注意到，在外地一级，至少有 50 名人员是根据不合规定合同征聘的。这些合同的性质和内容差异很大。按照这种方式征聘工作人员造成工作人员的公开表示不满意，并可能会带来法律上的后果。难民署征聘临时工作人员安排没有一个集中报备的中央系统，这就意味着“工作人员”人数仍然无法准确统计。

D. 安保和安全

安保标准

30. 近年来，人们日益强调有必要为难民署工作人员提供健全有效的安保措施。许多办事处采取了提高安保水平的积极行动；但是仍然有些外地办事处的控制松散，尚未加强采取必要的安保措施，其中有很多办事处提出的理由是受预算的限

制。在所有受到审查的业务中，只有一些业务大略或完全符合《最低运作安保标准》的要求。

医疗后送

31. 医疗后送人数和费用均有上升的趋势。基本原则未能总是获得遵守，为难民署带来不必要的费用。医疗后送批准的目的地在某些情况与联合国批准的不同，批准后送国家的费用比较高。在外地，制订的医疗后送计划并不一定总能确保将工作人员组织起来并得到培训，以便以有效一致的方式执行这些计划。在外地，为详列医疗后送关键细节的重要文件不是不完整，就是未归档。医疗后送准则不够清楚，有些句子太复杂，在若干情况下造成错误解释或超付。为了审查，难民署医务处无法取得医疗后送案件的行政资料，理由是医疗保密，因为医疗记录和行政记录是一起归档的，无法分开。监督厅对取得医疗行政资料问题目前已澄清，不再受质疑，表示欢迎。但是，监督厅感到遗憾的是，这种情况推迟了审计工作，而且审计范围也受到限制。目前正在考虑对现在可取得的记录进行后续审查，因为监督厅未能评估医务处控制系统的有效性。

人类禽流感流行病

32. 作为监督厅纵向审计的一部分，对难民署应对人类禽流感流行病的能力进行了一次简缺的审查(快速审计)。这次审查的结果虽然尚待确认，但是表明了难民署制订应急计划的进程顺利，可以作出合理保证，已根据联合国医务处 2005 年颁布的准则采取了适当措施。

E. 项目概况 — “进步”

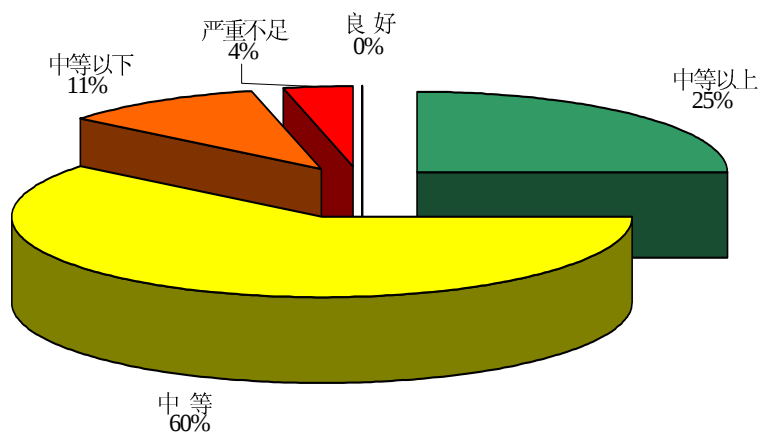
33. 项目概况系为登记难民署职权范围内人员而发展软件应用和准则、技术和工具的具体表示。监督厅评估这一项目已实现了其初步目标。然而，这一新程序/系统要能够奏效、持续发展并实现其长期目标，难民署就必须确保充分注意并监督外地办事处，保证它们有足够的预算，用于满足必要的技术要求和拥有必要水平的熟练工作人员。难民署尚待解决诸如支助高层管理人员、资源和巩固项目结果等方

面的问题。如不采取措施，确保这一项目今后的健全性和发展，尤其是就目前财政紧缩的情况而言，这一项目可能会变得太复杂，太昂贵，而无法长期维持下去。

F. 结果概述

34. 监督厅继续采用一种计量制度以评价关键内部控制在审计业务中应用的效益。这有利于在国家业务活动之间制定基准点，使管理层确切感到活动开展良好或管理充分，并帮助查明哪些业务需要马上采取纠正行动。在 2005/2006 年期间散发的 28 份审计报告中，所审计业务的 60%被列为“中等”，25%为“中等以上”或“良好”，15%为“中等以下”或“不足”。自 2005 年以来，根据联合国审计委员会的建议，提请监督委员会注意所有列为“中等以下”或“不足”的审计，监督委员会着重注意主要的控制缺陷和出现的风险。

图 5. 2005 年 7 月 1 日至 2006 年 6 月 30 日
对经审计的业务的评价

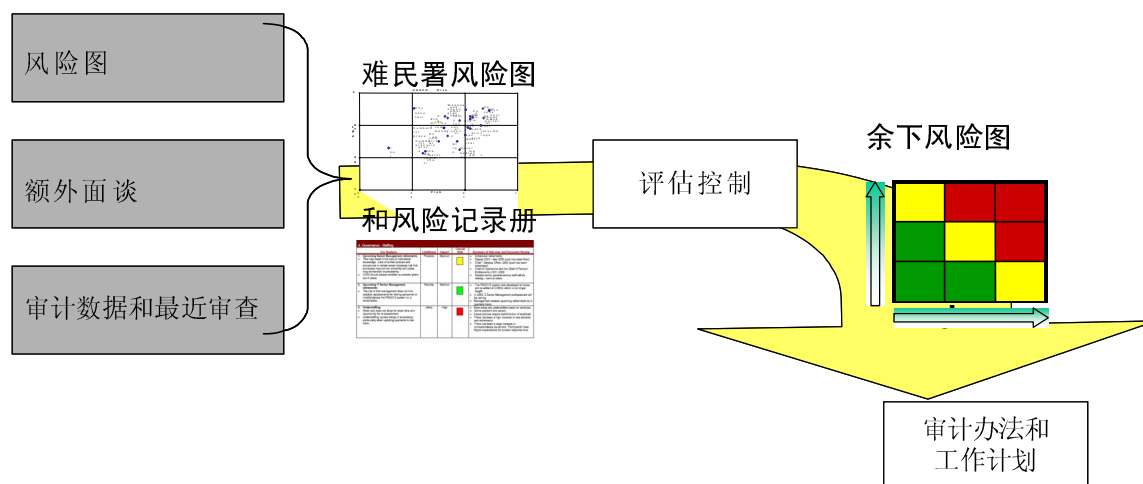


三、战略主动行动

A. 难民署的风险评估

35. 难民署在一个外部咨询公司的协助下，启用了风险管理框架，并根据与管理层的面谈和举行讲习班，制订了风险草图。

36. 监督厅旨在根据这一基础，制订基于风险的审计计划，据以确定内部审计活动的优先事项，审计活动是符合难民署的整体目标的。它还可确保审计资源集中于高风险领域；决定应审计的程序和活动及审计的频率；协助挑选/征聘审计员，并协助进行培训，确保他们拥有应有的技能和经验。在下一阶段时间，将指定一个专门工作组，启用风险图，输入最近几年通过审计收集的其他风险资料；查找可审计实体的风险根源；评估现有的控制活动，以期减少初步查明的风险。这项多年期工作的结果将可拟出一个最新的余下风险图，以及为难民署活动制订基于风险的审计计划，于 2008 年起开始执行。



B. 信息技术管理

37. 在 2006 年第二季度，监督厅对难民署信息和通讯技术管理功能进行了审查，评估管理情况和战略规划，以对信息和通讯技术的所有关键风险领域进行全面

评估。调查结果和建议将在 2006 年第三季度提交给管理部门，并输进难民署风险评估系统。

C. 捐助方的要求

38. 向捐助方汇报方面出现的问题以及最近对难民署比利时筹资股所进行的审查，均强调说明了监督厅审计员应当更加了解捐助方指定用途的做法，及相应引起的执行和汇报方面的要求。这将是今后审计的重点。

D. 增强审计进程

39. 由于最近进行了质量自我评估、审计委员会进行了审查以及监督厅进行了外部审查，审计工作和专业做法不断获得了加强和进一步发展。电子工作文件系统的采用应能确保加强审计进程，并使得报告能更及时地提交给难民署管理部门。

难民署审计处

印发的报告清单

<u>标 题</u>	<u>报告日期</u>
1. 在伊拉克的业务	2005 年 8 月 8 日
2. 在伊拉克的业务—信托基金	2005 年 8 月 11 日
3. 在希腊的业务	2005 年 8 月 19 日
4. 在缅甸的业务	2005 年 8 月 26 日
5. 在布隆迪的业务	2005 年 8 月 29 日
6. 调动和艰苦条件津贴	2005 年 8 月 29 日
7. 斯里兰卡海啸救助业务	2005 年 8 月 31 日
8. 在约旦的业务	2005 年 9 月 13 日
9. 在执行伙伴工作人员的遣派费(巴基斯坦)	2005 年 10 月 6 日
10. 在喀麦隆的业务	2005 年 10 月 30 日
11. 在厄瓜多尔的业务	2005 年 11 月 16 日
12. 在印度尼西亚的业务	2005 年 12 月 20 日
13. 在委内瑞拉的业务	2005 年 12 月 28 日
14. 在索马里的业务	2005 年 12 月 30 日
15. 在叙利亚的业务	2006 年 2 月 9 日
16. 在卢旺达的业务	2006 年 2 月 21 日
17. 审查执行伙伴审计证书	2006 年 5 月 5 日
18. 执行伙伴工作人员遣散费	2006 年 5 月 9 日
19. 在科索沃的业务	2006 年 5 月 9 日
20. 医疗后送	2006 年 5 月 16 日
21. 项目概况	2006 年 5 月 17 日
22. 多哥紧急行动——加纳	2006 年 5 月 16 日
23. 多哥紧急行动——贝宁	2006 年 6 月 6 日
24. 项目人员的后续行动	2006 年 6 月 6 日
25. 国际专业人员名册	2006 年 6 月 13 日
26. 在利比亚的业务	2006 年 6 月 28 日
27. 对西撒哈拉难民的援助	2006 年 6 月 30 日
28. 在匈牙利的业务	2006 年 6 月 30 日

-- -- -- -- --