



高级专员方案执行委员会

第五十九届会议

2008年10月6日至10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

联合国难民事务高级专员办事处的内部审计  
(2007-2008年)

内容提要

本报告概述了2007年7月1日至2008年6月30日期间有关联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的内部审计活动以及联合国内部监督事务厅(监督厅)取得的工作成果。

在这段期间，监督厅主动采取了若干行动，拟提高为难民署提供的内部审计服务的质量与实效。这些行动包括采用风险导向审计规划、完善审计实务、建立信息和通信技术审计科，并启动了一个数据库系统以精简对监督厅建议执行情况的监督。

监督厅在这期间发表了13份审计报告(11份难民署实地业务审计报告和2份有关难民署总部的审计报告)，其中包括了201项改善内部控制、治理工

作和组织效率和成效。监督厅在这些审计中审查了难民署所设内部控制的充分性和有效性，包括对相关规则、条例和程序的遵循情况。审计以如下领域为着重点：

- **方案管理，包括执行伙伴。**方案管理包含在该期间对实地业务的各项审计之内。鉴于难民署大部分活动具体交给了各执行伙伴，监督厅审查了难民署对执行伙伴的管理情况，以及这些伙伴实现既定目标、维持充分项目记录，和报告从难民署所收到资金的使用情况的能力。监督厅建议难民署对执行伙伴的活动实施更有效的财务和实绩监测，并确保更好地贯彻执行外聘审计提出的各项建议(见第 16 至 22 段)。
- **采购和资产管理。**采购被确定为难民署的高风险领域。考虑到潜在着低效率和不经济的采购风险，采购活动仍然属于实地审计的涵盖范围。监督厅也一再指出，由于对资产记录和保障缺乏充分的内部控制，在众多实地业务领域中，资产管理一直是一个问题领域，并依然是一个高风险领域(见第 23 和 24 段)。
- **人力资源管理。**由于难以物色到胜任的工作人员，许多实地员额出缺。根据监督厅的建议，难民署修订了刚果民主共和国境内人员配置结构，以充分解决业务需要(见第 25 段)。
- **旅行和运输。**监督厅对难民署工作人员公务旅行的审计发现可进一步加强对公务旅行程序的内部控制。对运输队管理的审查表明，有可能增进难民署运输队的能力并提高效率(见第 26 至 27 段)。
- **安全和安保。**监督厅在这一期间的审计中发现许多已审计的实地业务未遵循《最低运作安保标准》(见第 28 段)。

## 一、导 言

1. 联合国内部监督事务厅(监督厅)内部审计司(内审司)根据 2007 年 3 月签署的“提供审计服务协议书”为联合国难民事务高级专员办事处(难民署)提供内部审计服务。内审司恪守内部审计协会(内审协)的审计实务框架。根据这个框架,内审司按《国际内部审计实务准则》履行指派的内部审计任务。根据内审协的定义“内部审计是一项独立而客观的保证和咨询活动,其目的是增加某一组织业务工作的价值,同时使业务工作能有起色。内部审计有助于一个组织完成其各项目标,具体手段是采取有系统的严格办法,评估和改善风险管理、控制及治理工作的成效”。

2. 根据上述协议,难民署资助了 17 个职位:14 个专业人员和 3 个一般事务人员。难民署监督厅审计科也包括指定主管苏丹和刚果民主共和国境内重大紧急行动事务的驻地审计员。2007 年,难民署为审计服务提供的预算总额为 320 万美元。若干审计员的员额在相当长的一段期间内一直出缺,主要是因为物色和招聘合格候选人方面的拖延所致。

## 二、内部审计行动

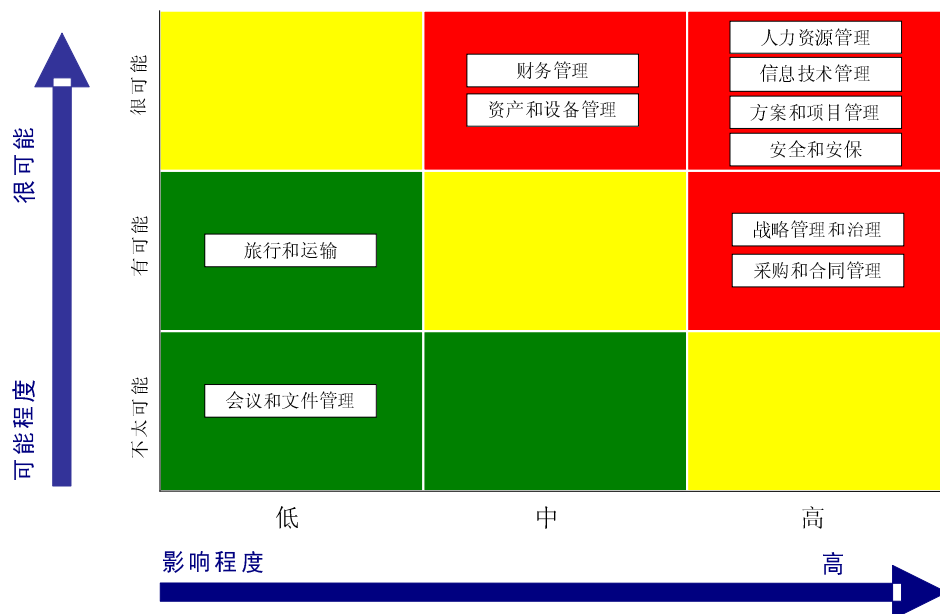
3. 在审查期间,监督厅仍在致力于协助难民署加强内部控制和完善风险管理。监督厅还主动采取了下述一些行动,以提高为难民署提供的内部审计服务的质量和成效。

### A. 风险导向审计规划

4. 《国际内部审计实务准则》要求根据每年至少一次的风险评估开展审计业务,根据这项要求,监督厅实施了风险评估工作,以确定 2008 年期间所涵盖的高风险领域。这项工作使得监督厅可确保对难民署具有最高风险的领域被列入年度审计计划。监督厅将继续着眼于风险导向审计规划,以增加难民署业务的价值并予以完善。图 1 展示了难民署的风险概况。

图 1

难民署的风险概况(重点领域)



B. 改进审计实务和审计人员的专业发展

5. 监督厅采取了若干措施以改进其审计人员的审计实务和工作方法。这些措施包括引进了与内部审计专业最佳做法一致的风险评估法、更新审计管理工作、修订内部审计手册，并采纳了监督厅审计员使用的标准格式和样板。

6. 此外，监督厅举办了一些培训课程，以提高审计人员的胜任能力和技能。这些培训包括面询技能、信息技术控制、统计抽样、风险评估、风险导向审计规划和审计助理基本技能等方面的培训课程。

7. 在难民署的支持下，难民署审计科参与了为期两天的关于管理系统更新项目(管更项目)的讲习会/情况通报会。这次讲习会有助于制定审计计划和任务指派方案。

### C. 信息和通信技术

8. 纽约监督厅内部审计司中设立一个信息和通信技术(信通技术)审计科增强了监督厅的信通技术审计能力,并为难民署提供了进一步的增值服务。2008年期间,监督厅业已计划开展两项信息技术审计。这两项审计将由信通技术审计科与难民署审计科联手开展。第一项此类信息安全审计已在2008年5月进行,涵盖管理系统更新项目薪给单/人力资源管理模式的第二项审计则计划于2008年9月进行。

### D. 监督建议执行情况

9. 为精简对建议执行情况的监督工作,监督厅启动了称之为“问题追踪”的数据库系统。“问题追踪”的下一个阶段将要使之成为网基系统,可在线检索难民署审计协调中心。这将使难民署的审计协调中心可在线查阅和更新建议执行情况,并与监督厅就建议的执行进展情况开展对话。这也将使得难民署能编撰管理报告,概述审计建议的执行状况。网基系统预期将在2008年9月测试,2008年年底推出。

## 三、主要审计结果概述

10. 在审计期间,监督厅的审计涵盖总额约3.86亿美元的各项业务和活动涉及12项实地业务:科特迪瓦、刚果民主共和国、约旦(伊拉克紧急业务)、肯尼亚、科威特(伊拉克紧急业务)、菲律宾、罗马尼亚、俄罗斯联邦、南非、苏丹、苏丹南部和泰国。监督厅在总部审计了难民署的资产管理委员会和信息安全。在此期间发布了13份审计报告(见附件1),其中大多数涉及上次审计报告期间开始的审计工作。

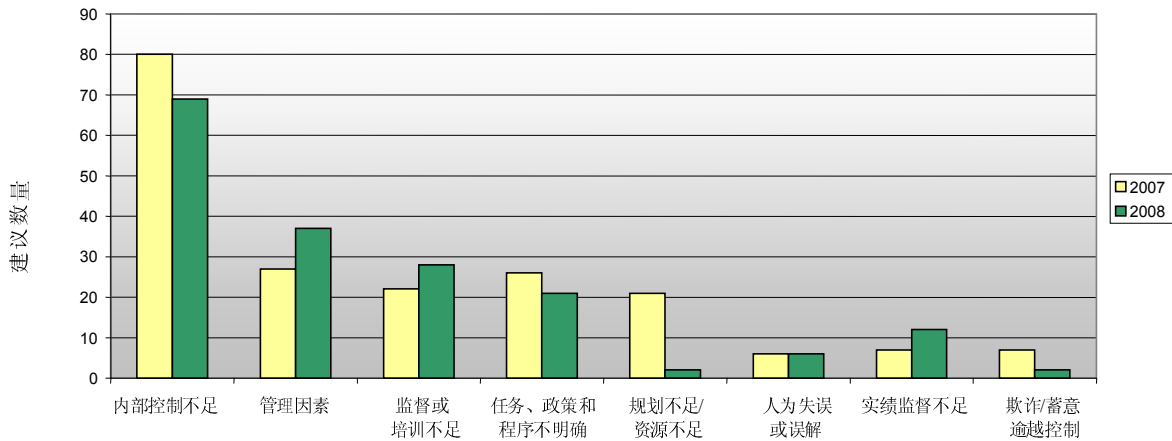
11. 与前几年一样,监督厅评估了各类受审计业务关键内部控制的充分性和有效性。在此段期间,85%接受审计的业务被评估为中等或中上水平,为管理层保证了这些活动基本上得到满意的管理。然而,有15%被评为在中等以下的水平。

### A. 内部控制

12. 监督厅审议的 12 个实地业务表明，难民署由于未必总是设有有效的内部控制而面临无法兑现其项目目标的风险。在大部分情况下，内部控制环境薄弱，特别是管理层和工作人员对控制的重要性在态度、认识和行动上的软弱，是问题的根源所在。控制环境因素包括道德和伦理价值观；胜任能力承诺；管理理念和营运模式；组织结构；权力和责任下放；和人力资源政策。

图 2

按原因分列的实地审计(7月至6月报告期间)所提建议分布情况



13. 监督厅辩明在许多情况下，工作人员，包括执行伙伴的工作人员都需要进行培训，才能精通难民署的规则和程序。与前几年一样，监督厅发现一些关键性的职位长期得不到填补，工作人员征聘并非总是透明，也非总是按照相关的规则和程序行事，而且过度地依赖联合国自愿人员，结果造成了有些自愿人员承担着核心职能并担负着监管责任的情况。

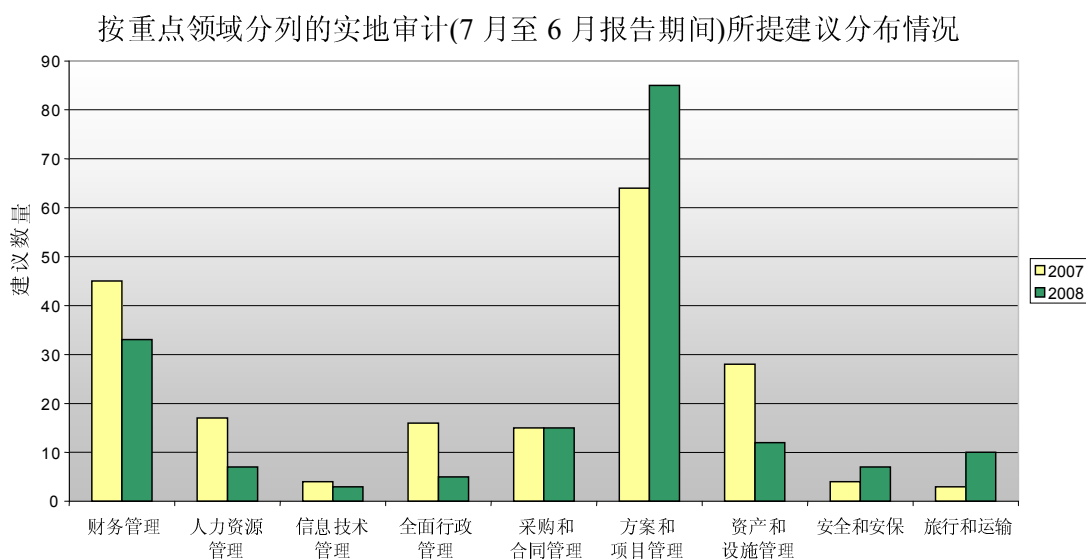
14. 监督厅还注意到，内部控制系统薄弱有时成为下述弊病的根源：报告不实、工作人员薪酬过高、货币购买力偏低、项目执行率低下和欺诈行为造成的损失。

15. 监督厅在许多建议中敦促难民署增强内部控制机制以尽可能减少不遵守规则和程序的风险，并加强该署的项目监测及其对执行伙伴的监督，确保更好地实施项目。

## B. 方案管理，包括执行伙伴

16. 在这一期间提出的大多数建议涉及方案活动，尤其与执行伙伴关系管理相关(见图 3)。

图 3



17. 2007 年执行伙伴开支约达 4.28 亿美元。在审查期间，在发放给执行伙伴的经费中，审计过的数额为 1.56 亿美元。监督厅估计，80%的经费可获得保证，这些经费的帐目正当，用于分项目协议规定的用途。至于余下的 20%，所设立的会计和内部控制系统不可靠，不足以保障难民署的资金，并确保资金用于实现难民署的目标。

18. 对报告揭露涉及现金支助分配的诈骗案要采取进一步的行动。这项难民署直接执行的活动显示了严重的内部控制薄弱环节。

19. 正如前几次向执行委员会提交的报告所指出，一些已被辩明的关键性弱点是一再发生的问题。在此次报告期间得出的有些审计结果包括执行伙伴未建立起充分的内部控制系统，以监督和控制难民署的资金。有时，会计和预算控制机制薄弱，需要加以改善；缺少或没有证明文件；采购做法不符合难民署的程序；一些执行伙伴需要进行培训和能力建设；而且对微型信贷周转金的管理也需要改善。

20. 监督厅认为，通过难民署定期的财务和业绩监督，包括以文件记载已实施监督程序的情况，本应该发现许多上述辩明的薄弱环节。在大部分情况下，并未对项目及时实行监督，以确保采取补救行动，改善系统和程序，并在无法达到既定指标时引起管理层的警觉。有一起分项目监督报告(分项督报)未得到驻地代表的核实和批准的事例。

21. 难民署未确立外聘审计提出的执行建议系统性跟进措施，以核实执行伙伴的账户。尽管这是一项有助的管理措施，但却未得有效的利用。监督厅还针对某些情况建议扩大外聘审计的审核范围，以更好地审计银行基础结构有缺陷的国家境内诸如货币兑换或现金转账之类问题。

22. 监督厅还频频建议增强难民署促进执行伙伴的能力建设、改善执行伙伴的遴选程序和减少执行伙伴的数量、并制定监测执行伙伴实绩的方法。监督厅报告了一些情况，执行伙伴未报告从其他来源收到的、可能用于难民署资助的项目的捐款，导致了援助重叠。

### C. 采购和资产管理

23. 监督厅发现在报告期间，执行伙伴的采购依然效率不高，因为这些伙伴未必总是遵守难民署的“执行伙伴采购准则”。监督厅查出一些情况，没有证据表明货物已收讫，或进行过竞标，或最物有所值。此外，所付增值税追回不足仍是监督厅感到关注的问题。

24. 许多外地办事处必须增强对资产、仓库和燃料的内部控制。正如前几年一样，难民署不具备最新的资产数据。数据有时被发现不可靠和不完全，而且往往未为预防资产灭失或失窃，采取充分的内部控制。

### D. 人力资源管理

25. 鉴于难民署正在推行的结构和管理改革项目，在总部计划进行的一些主要有关人力资源管理的审计任务业已往后推迟几年。然而，在对实地业务审计期间，监督厅发现许多空缺员额一直未得到填补，主要原因是难以任命能力胜任的工作人员，结果造成了对非难民署工作人员过度依赖的状况。就刚果民主共和国的情况而言，监督厅建议难民署就工作人员配置状况找出一个可持久的解决办



法，难民署随之修订了人员配置结构，以充分满足业务需求。已建立了一些新的办公室，总共创建了 38 个新职位，并提高了若干其他职位的等级。

#### E. 旅行和运输

26. 监督厅从对难民署官方公务旅行的审计中得出结论，旅费报销管理评估虽属一般水平，但可通过加强内部控制，包括及时提出报销申请和加快收回尚未收到的应收款项，进一步改善公务旅行程序。

27. 监督厅还审计了难民署的运输队管理。难民署每年在运输和物流活动方面的开支超过 1 亿美元。监督厅发现难民署有许多机会可提高其运输队的载运能力，并通过对运输队的全球监督和监测提高效率。

#### F. 安全与安保

28. 在这段期间审计的许多实地业务未遵循《最低运作安保标准》(《最低安保标准》)。由于某个国家电信设施不足，派往偏远地区工作人员的人身安全是一个令人甚为关注的问题。难民署立即采取行动克服这个问题，购买并分发了必要的器材。

### 四、审计建议的现状

29. 在此期间，监督厅提出了 201 项建议，其中 73 项是关键性建议，以改善控制系统和问责制机制，以及制定或澄清政策与程序和工作流过程。总部提出的二十七项建议涉及指派的审计任务，对难民署实地业务的审计总共提出了 174 项建议。截止 2008 年 6 月 30 日，上述建议的 82%得到了实施了或正在实施。

### 五、鸣 谢

30. 监督厅赞赏难民署管理层和工作人员在上述审查期间继续为审计人员提供的合作。

附 件

<u>审计任务标题</u>	<u>报告日期</u>
1. 难民署运输队管理部门	2007年7月6日
2. 在哥伦比亚的业务	2007年7月18日
3. 在莫桑比克的业务	2007年9月13日
4. 在捷克共和国的业务	2007年9月14日
5. 在黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国的业务	2007年9月19日
6. 难民署公务旅行	2007年10月18日
7. 在巴西的业务	2007年10月18日
8. 在乍得的业务	2007年11月16日
9. 在几内亚的业务	2007年11月16日
10. 在阿根廷的业务	2008年1月24日
11. 在科特迪瓦的业务	2008年4月9日
12. 在亚美尼亚的业务	2008年5月14日
13. 在刚果民主共和国的业务	2008年5月20日

-- -- -- -- --