



大会

Distr.
GENERAL

A/AC.96/1054/Add.1
18 September 2008

CHINESE
Original: ENGLISH

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

审计委员会提交大会的关于2007年12月31日终了年度
联合国难民事务高级专员管理的自愿基金决算的报告

高级专员的报告*

增 编

针对审计委员会提交大会的关于2007年12月31日终了年度
联合国难民事务高级专员经管的自愿基金决算的
报告中所载的各项建议采取或拟定采取的措施

* 因审计委员会报告的校订稿(A/63/5/Add.5)收到较迟而推迟提交。

一、导 言

1. 根据大会 1992 年 12 月 23 日的第 47/211 号决议第 10 段，以下报告阐述了难民署对审计委员会在其报告(A/AC.96/1054)第 8 段中提出的主要建议，以及在第 10 至第 143 段中具体提出的其他建议，已经或准备采取的措施。除非另外说明，否则文中的所有引述均源自上述报告。

主要建议

二、建议 8(a)

2. 加强其对未清债务的有效性及其是否计入适当期间的控制机制(第 36 段)；

行政部门采取的措施

3. 未清债务包括在年底到期时对仍不清楚的具体数额所作的会计估算。因此，在最后结账前，将不断对这些估算作出调整。此外，实地的业务情况在有些情况下需要推迟某些活动。例如，2006 年在坦桑尼亚联合共和国的一些项目就是这种情况。推迟的原因，在就有关具体审计修改对审计委员会的答复中，已向审计员们做了说明。

4. 在 2006 年底尚未转入管理系统更新项目的实地办事处(主要是在非洲和在阿富汗的办事处)，2006 年的未清债务采用脱机的人工程序入帐，没有利用系统/管理系统更新项目工具支持批准程序。同样，系统对取消的控制也很少。

5. 另外，2007 年的未清债务大部分在内部财务控制框架内通过征用和采购订单程序入帐。因此，已经有了更严格的控制机制。所有 2007 年的未清债务的勾销，均在 2008 年由财务控制科统一管理。每个月都要作出一次分析，与原始概算出入较大者，均对原因做出适当记录，并通知采购单的编制和批准人，使之能够吸取教训，更好地估算 2008 年底的债务数额。

6. 2008 年下半年正在作出新的努力，保证在年底时只保留有效的未清债务。2008 年提出但尚未结清的采购单，将每月进行一次审查，如果已不再需要，将予勾销。到年底时，所有较大的未完成的采购单，都将进行严格审查，并将对遵守程序的情况进行抽样检查，一直追溯到提出承诺的依据文件。

三、建议 8(b)

7. 紧急设立专项拨款，以平衡应计离职后负债，尤其是健康保险负债的影响(第 43 段)；

行政部门采取的措施

8. 难民署正在研究各种方案，解决离职后应付款项的资金来源。难民署正在考虑其他联合国组织考虑或已经采用的资金机制，并将以联合国系统内已经采用的各种方针为指南。难民署向 2008 年 6 月举行的常设委员会提交了一份资料文件，介绍了迄今为止在离职后的医疗保险、遣返费和应付的年假等方面，联合国各机构所采取的行动。难民署将完成它的分析、征求利益攸关方的意见，于 2009 年年中前制定出资金安排的方案，提交常设委员会审议。

四、建议 8(c)

9. 定期更新采用公共部门会计准则计划和相关预算(第 52 段)；

行政部门采取的措施

10. 采用《国际公共部门会计准则》的项目计划已于 2008 年 4 月最后确定，并于 2008 年 6 月得到副高级专员的批准。该项目的最高决策和监督机构指导委员会于 2008 年 6 月成立，2008 年 7 月举行了第一次会议。指导委员会将批准采用《标准》所必需的各项政策和程序改革。2008 年 7 月成立了业主委员会并举行了第一次会议。该委员会的任务是对项目实施整体管理，包括预算和项目的分阶段进行，并向指导委员会提出改革政策和程序的建议。各工作组于 2008 年 8 月开始举行会议。一个 P-4 级的高级财务干事职位专门负责采用《标准》的工作。此外，一位 P-5 级的高级改革管理顾问，将在采用《标准》项目方面投入 50%的时间。

11. 最初提请批准的预算，是三年(2007-2009)580 万美元，包括 310 万美元用于管理系统更新项目的软件 PeopleSoft 从 8.4 版升级到第 9 版。难民署决定，使用 PeopleSoft 第 8.4 版实施《公共部门会计准则》。难民署估计，改用以《公共部门会计准则》兼容的 PeopleSoft 第 8.4 版软件，费用仅需 50 万美元，而不是上述

的 310 万美元。在修订的 2009 年预算中，难民署 2008-2009 年实施《公共部门会计标准》的全部预算费用将为 170 万美元。这笔预算是难民署采用《公共部门会计标准》的直接费用，不包括工作人员参加工作组的费用，和参加难民署采用《公共部门会计标准》项目指导委员会和业主委员会会议的费用。

五、建议 8(d)

12. 分配足够资源，完成其资产数据库的清理(第 81 段)；

行政部门采取的措施

13. 难民署同意委员会的建议。已经提出一项建议，将资产管理股迁到布达佩斯，既可增加该股的力量，又能利用迁往布达佩斯所带来的低费用。在 2009 年的预算计划中，提出将现有的 P4 和 G6 职位由日内瓦转到布达佩斯，并提出了设立新职位，即一个 P3 和两个 G6。

六、建议 8(e)

14. 定期将数据库中的购置资产金额与总分类账中的金额进行核对(第 84 段)；

行政部门采取的措施

15. 难民署已经开始核对其数据库中的购置资产。一份各国家数据分析的管理系统更新报告已经完成。报告可在任何时间运行，提供具体国家资产情况的详细分析。难民署将继续跟踪后续行动，定期更正错误、更新和补充资产数据。难民署在 2008 年第三季度对购置资产与总分类账中的金额，做了一次季度性分析。

七、建议 8(f)

16. 在其财务报表中披露财政年度结束时未使用的消耗性财产的价值(第 89 段)；

行政部门采取的措施

17. 难民署认为，联合国系统会计准则没有要求作此类披露，由于库存是根据联合国系统会计准则支出的，因此这种披露可能会造成难民署财务报表用户的混乱，也可能给收到详细支出报告的捐助人造成混乱。此外，目前还没有政策，规定哪些库存物品应当作为非消耗性财产。因此，难民署认为，在执行订于 2010 年 1 月 1 日实施的《公共部门会计标准》过程中制定适当的政策，将更为可行和合理。

八、建议 8(g)

18. 重新评估其工作人员需求，以确保实际工作人员编制不超过核定人数 (第 97 段)；

行政部门采取的措施

19. 确保办事处的职位与实际工作人员之间的有效平衡，是高级专员的一个政策优先事项。

20. 根据联合国《工作人员细则》对一般事务工作人员的比较审查机制，已在外地根据需要按《细则》第 109.1 条(c)(一)对当地招聘的工作人员实施。这一办法也已开始对总部的一般事务工作人员实行。已经采取措施，缓解撤销职位和裁减工作人员造成的影响。这些措施又将减少持无限期合同的一般事务职别的工作人员进入比较审查程序的人数。对国际招聘的专业职别工作人员，将在 2009 年年中之前开始实施这一程序，以便使职位的数量和工作人员的数量相对应。这是正在采取的一系列积极措施中的一项，力求解决持有无限期合同但又未得到难民署职位轮换系统定期职位的复杂问题。难民署将在 2009 年年中之前实施适当程序，解决批准的职位与实际工作人员不平衡的问题。

九、建议 8(h)

21. 对待职工作人员的预算费用进行系统和准确的预算监督(第 106 段)；

行政部门采取的措施

22. 这是一项复杂的、多方面的工作。难民署力求将职务空档期工作人员的安排作为一个优先事项。在作长期工作安排之前，这些工作人员的费用可临时计入行政预算/费用中心，或他们提供服务的空缺职位，也可计入统一管理的有工作和没有工作的职务空档期工作人员的行政预算/费用中心。难民署目前正在研究职务空档期工作人员的有关费用问题，力求查明 2007 年出现费用增加的原因，并确保 2008 年的费用对预算管理和成本分析而言适当入帐。这项工作将在 2008 年年底之前完成。

十、建议 8(i)

23. 处理给执行伙伴的预付款长期拖欠的问题(第 118 段)；

行政部门采取的措施

24. 难民署已经着手这些较早执行伙伴协议的结束工作。在这个过程中，所有必要的会计调整都将经过确认、核实和入账。这项工作将在 2008 年年底之前完成。

十一、建议 8(j)

25. 继续努力，进一步提高关于其执行伙伴发生的支出的审计证书所占比例(第 123 段)；

行政部门采取的措施

26. 难民署将加强在 2007 年底实施的程序，确保外部审计公司在项目结束日期之前较早即可获得合同，最好不迟于批准项目期的第四个季度。在当地无法找到外部审计公司的情况下，应寻找另外的解决办法。较大的执行伙伴协议，将考虑中期审计，考虑到可能增加的费用和可获得的资源，从而减少最后审计的时间。财务管理科将在财政年度期间和年度封账时，定期对遵守程序的情况进行中央监督，作为撤消职位/审计监测和后续工作的一部分。最后，难民署还将积极监督 2008 年执行伙伴协议的完成情况，以及随后的外部审计结果。

十二、建议 8(k)

27. 为地方办事处提供一个标准化模板，以确保审计证书符合报告标准
(第 126 段)；

行政部门采取的措施

28. 一个跨职能的项目，包括对外关系司和财务和行政管理司在内，正在制定标准指南和指标，可用于在挑选阶段和执行后的评估阶段，评估执行伙伴的财务管理能力和风险。

29. 正在制定各项指标，为执行伙伴的审计员提供标准的任务范围。预料这些标准将提高审计和审计证书的质量。难民署计划在 2008 年第三季度结束时向所有外地办事处提供这些准则、指标和标准化模板。

十三、建议 8(l)

30. 深入分析审计证书，以便在 2008 年财务报表中对上年支出进行可能的调整
(第 130 段)；

行政部门采取的措施

31. 这项建议与难民署 2007 年 10 月 20 的一个内部备忘录不谋而合——“执行伙伴审计证书——作用、责任和责任制”(IOM/064-FOM/067/2007)，备忘录确定了有关政策，包括以下方面：

- (a) 收到对其次级项目提出保留意见的代表/办事处负责人，应立即通报：(一) 主管局主任，和(二) 财务管理科/财行司。
- (b) 财务管理科应要求和/或协助实地办事处制定每个伙伴落实外部审计建议的矩阵(难民署《手册》第四章，附件 8.8，审计准则，附件 G，2004 年 12 月)
- (c) 通过与实地办事处和执行伙伴的讨论和谈判，分析和评估审计证书，重点是有审计保留意见的证书，并由主管区域局、秘书处和机构间服务处、审计公司和财务管理科提出进一步意见。如此种评估显示有充

分理由与执行伙伴作出财务调整，相关的会计项目应当入帐，并采取后续行动。这种评估还应用来进一步改进执行伙伴审计进程。

十四、建议 8(m)

32. 确保所有项目得到有效审计(第 133 段)。

行政部门采取的措施

33. 难民署同意委员会的建议，在对各种类型的执行伙伴适用的进行预算审计的门槛范围内，该门槛决定是否必须进行外部审计。已经进一步加强了对报告的要求，以确定执行伙伴单独和整体的对执行伙伴协议的意见，促进监督遵守有关政策和程序。

其他建议

十五、第 57 段的建议

34. 审计委员会建议难民署审查其财务报表附注 2(f)中披露的关于认列自愿捐助的会计政策，以使其与《联合国系统会计准则》第 34 段的规定相一致。

行政部门采取的措施

35. 鉴于政府也是由若干层次组成的，因此难民署采取的立场是，所有公共来源的捐助，包括地方政府和市级政府的捐助，都作为政府捐助的一部分。难民署认为，它长期坚持采用了这一方针。在西班牙的情况下，政府明确要求难民署，将这类捐助作为政府捐助入帐。

36. 至于各种基金会、银行等，对一些较著名基金会的捐助，作了例外处理，因为这些捐助人要求，只有在难民署证明，项目已经执行、捐款已经花掉后，才能兑现承诺。如果难民署不将这类承诺全部登记，便不能保证为作为整个可使用资金的一部分，得不到该项承诺如何支出。

37. 难民署将在根据《公共部门会计准则》修订其财务细则时，考虑上述情况。

十六、第 65 段的建议

38. 难民署同意审计委员会重申的建议，即监测银行账户的关闭并实施控制以确保有效监督外地办事处的银行账户。

行政部门采取的措施

39. 财务管理科定期审查外地办事处的银行账户活动。在账户无变化的情况下，财务管理科与外地办事处和金库科一道，确定是否还有任何业务需要保留这些账户，有关情况将记录档案，并定期更新。在无法证明仍有业务需要的情况下，财务管理科在核对银行的最后来往账单并在得到通知账户结余为零时，在管理系统更新项目中关闭总分类账户。随后，财务科将指示银行取消指定的银行签字，并要求关闭银行账户。

十七、第 67 段中的建议

40. 审计委员会建议，难民署处理管理系统更新项目系统中对登录核销账户的控制不力的问题，以保证只有财务科有授权的工作人员才能在该账户中登账。

行政部门采取的措施

41. 在难民署的管理系统更新项目/PeopleSoft 系统中执行这项建议，成本将很高。因此，难民署财务管理科的两类专业职别工作人员将按月密切跟踪核销账户中的所有登录账目。

十八、第 69 段中的建议

42. 难民署同意审计委员会重申的建议，即实施控制以避免在零用金账户中出现负结余。

行政部门采取的措施

43. 难民署已经加强现行的零用金账户管理，并采取纠正行动，清除负的零用金余额。对零用金使用的审查十分严格，在每月的账目清理中发现负余额，并通知有关外地办事处，加以监督，并采取纠正行动。外地办事处还进行了现金清点。采取的这些措施大大减少的负余额的数量。预计在年底将不会再有负余额现象。

十九、第 73 段中的建议

44. 难民署同意审计委员会的建议，即确保外地办事处更好地按照实际需求制定采购计划。

行政部门采取的措施

45. 2007 年，随着管理系统更新项目的铺开，难民署推出并完成了采购计划的修订，使之符合实际需要。现在，外地办事处的采购计划直接与提交的预算挂钩，而提交的预算又以当地的需要为依据。一个采购计划工具对之进行监督并加以反映，该工具是在管理系统更新项目的查询功能中开发的。这个查询功能已在外地办事处推广，并附有使用说明。在外地办事处往系统中输入他们已经得到批准的预算后，供应管理处使用中央管理工具(管理系统更新项目查询功能)，建立整个难民署的采购计划，并张贴在难民署的内部网上。

二十、第 101 段中的建议

46. 审计委员会建议难民署就外迁到布达佩斯的计划进行一次事后评价，以衡量该计划在多大程度上符合总体节余和新组织的效率方面的规定目标。

行政部门采取的措施

47. 难民署承诺经常检查外迁工作在质量和数量上达到目标的情况。在这方面，值得指出的是，尽管最近日内瓦和布达佩斯都增加了工资，但难民署仍没有偏离实现计划节约的目标。此外，正如前结构和管理改革司司长在常设委员会第

41 次会议上所谈的，难民署在整个改革进程中所表现出来的透明度，仍将继续坚持下去，已经提供给常设委员会的财务资料，也将在外迁工作完成后全面更新。

48. 在质量成绩方面，难民署正在与两家外部的咨询公司签订合同，评估人力资源和供应管理职能，特别是在 2007 年外迁工作之后。对人力资源职能的审查，将由人力资源管理司和组织发展和管理办公室的两位主任共同监督进行，另外，对供应管理的评估，将由负责业务的助理高级专员监督进行。其他较难以衡量的质量效益，还有通过执行管理系统更新项目和其他新技术，实现提高效率，使总部的各项服务继续合理化，以及通过公开承诺组织改革和降低难民署的行政管理费用，加强了捐助人的信心。

二十一、第 110 段中的建议

49. 难民署同意审计委员会的建议，即就 2007 年职务空档期工作人员预算费用增长的原因进行一次深入审查。

行政部门采取的措施

50. 这是一项复杂的、多方面的工作。难民署力求将职务空档期工作人员的安排作为一个优先事项。在作长期工作安排之前，这些工作人员的费用可临时计入行政预算/费用中心，或他们提供服务的空缺职位，也可计入统一管理的有工作和没有工作的职务空档期工作人员的行政预算/费用中心。难民署目前正在研究职务空档期工作人员的有关费用问题，力求查明 2007 年出现费用增加的原因，并确保 2008 年的费用对预算管理和成本分析而言适当入帐。这项工作将在 2008 年年底之前完成。

二十二、第 136 段中的建议

51. 难民署同意审计委员会的建议，即只要可行，便在它与执行伙伴签署的协议中列入向执行伙伴提供的设备的清单，并由难民署驻当地办事处定期更新清单。

行政部门采取的措施

52. 提供给执行伙伴的设备清单，均记录在一份称之为《使用权协议》的正式文件上，由双方签字。在《难民署手册》第四章的附录 8 中，在第 6.10 条“资产的使用”下规定：“在难民署根据本协议给与资产和有形建筑使用权的情况下，将由一项单独的协议——“收到难民署资产和使用权协议”作出具体规定(下称“使用权协议”)。对资产的定义是，任何项目的财产，每件在 1500 美元或以上，或按联合国官方汇率相当的当地货币，使用寿命至少五年，属难民署所有，不分资金来源或用户，包括实物捐献。车辆和船只、植物、通信器材、电脑和安全设备，或另外列出的“特别物品”，不论其购买价值如何，均应视为资产。”

53. 《使用权协议》是次级协议的一部分。难民署将在 2008 年底之前颁布正确使用《使用权协议》的指示。应当指出，管理系统更新项目/PeopleSoft 和已列入这些协议的所有资产，都已将执行伙伴作为监管人登记。只要印出具体监管人的报告，即可方便地得到有关资料，跟踪这些资产或设备的情况，和签署的有关《使用权协议》。

-- -- -- -- --