



---

高级专员方案执行委员会

第六十一届会议

2010年10月4日至8日，日内瓦

临时议程项目5(b)

审议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2009年12月31日终了年度财务报表的 报告\*

秘书处的报告\*\*

---

\* 包括审计意见。

\*\* 由于迟至2010年9月2日才收到文件而迟交。

## 目录

章次	段次	页次
一. 审计委员会的报告		
摘要 .....		3
A. 任务、范围和方法 .....	1-9	7
B. 审计结果和建议 .....	10-194	8
1. 以往建议的落实情况 .....	10-14	8
2. 财务概览 .....	15-16	9
3. 《国际公共部门会计准则》的执行进展情况 .....	17-34	10
4. 收入和支出报表 .....	35-42	12
5. 资产、负债及准备金和基金结余表 .....	43-60	14
6. 与服务终了有关的负债(包括离职后医疗保险) .....	61-84	16
7. 向布达佩斯外派业务 .....	85-96	19
8. 财务管理 .....	97-100	21
9. 方案和项目管理 .....	101-139	21
10. 非消耗性财产的管理 .....	140-153	25
11. 消耗性财产管理 .....	154-159	27
12. 人力资源管理 .....	160-173	28
13. 内部审计职能 .....	174-184	30
14. 内部审计结果 .....	185-194	31
C. 管理当局的披露 .....	195-208	32
D. 鸣谢 .....	209	34
附件		
审计委员会为 2008 年 12 月 31 日终了年度所提建议的执行情况 .....		35
二. 审计意见 .....		37

## 第一章

### 审计委员会的报告

#### 摘要

审计委员会审计了联合国难民事务高级专员办事处(难民署)2009年12月31日终了年度的财务报表,并审查了该日终了的业务情况。审计工作是通过实地考察难民署在肯尼亚、马来西亚和叙利亚的办事处以及审查在瑞士日内瓦总部和在布达佩斯的全球服务中心的财务事项和业务来进行。

#### 经修订的审计报告

如第一章所示,委员会对这次审计所涉期间的财务报表发表了经修改的审计报告,其中提出两个强调事项。

这两个强调事项涉及以下方面:

(a) 财务报表附注 16 披露,非消耗性财产的价值为 3.4361 亿美元。这一数额是根据一数据库计算的,委员会过去的报告中曾着重指出该数据库的缺点。虽然与以往的做法相比,难民署作出了重大的改进,但委员会在访问难民署各外地办事处时发现,外地的资产管理还可以改进,消耗性财产数据库也仍不完全可靠;

(b) 由于在账目中为包括医疗保险负债在内的服务终了和退休后负债提取备抵,准备金和基金结余出现 1.599 亿美元的亏损。这种情况突出表明,难民署需要确定用于支付这些负债的供资来源。

委员会先前在其 2008 年 12 月 31 日终了年度的报告<sup>a</sup>中发表了一项经修改的意见,其中提出一项保留和三个强调事项。

这项保留涉及对从第三方审计人员收到国家所执行项目审计证明书的情况的不满意率。三个强调事项涉及:(a) 非消耗性财产管理方面存在缺陷;(b) 财务报表正文部分和附注均未披露消耗性财产的价值;(c) 没有提供资金支付包括离职后医疗保险资金在内的服务终了负债。

本报告的有关部分将讨论这些问题。

#### 以往建议的落实情况

在 2008 年提出的 19 条建议中,8 条(42%)得到全面落实,10 条(53%)正在落实,1 条(5%)没有落实。

委员会评价了委员会以往提出但未充分执行的建议的滞后情况,并注意到 8 条建议涉及 2007 年,而其余 3 条建议是 2008 年提出的。

## 财务概览

与前一年的 16.52 亿美元相比，本报告所述期间的收入共计 18.03 亿美元，增加了 9.1%。与前一年的 16.28 亿美元相比，支出共计 17.96 亿美元，增加了 10.3%。这导致收支相抵盈额为 700 万美元，而前一年的盈额为 2,400 万美元。

主要比率表明财务状况良好。特别是，由于确认服务终了和退休后负债而于 2007 年降低的现金与负债比率已稳定下来。

### 《国际公共部门会计准则》方面的执行进展情况

委员会指出，由于熟练人力资源缺乏，2008 年 6 月批准的计划所载实施《国际公共部门会计准则》（《公共部门会计准则》）原订期限由于延误而无法遵守。这一延误以及在分阶段实施《公共部门会计准则》方面存在的困难使得难民署把全面实施推迟到 2012 年 1 月 1 日。

## 收入和支出报表

自愿捐款达 17.62 亿美元，占难民署总收入的 97.7%。

## 资产、负债及准备金和基金结余表

难民署的资产从 2008 年底的 4.583 亿美元增至 2009 年 12 月 31 日的 5.089 亿美元，增加 11%。2009 年的增长主要是因为现金和定期存款增加了大约 11.8%(从 2008 年 12 月 31 日的 3.421 亿美元增至 2009 年 12 月 31 日的 3.826 亿美元)。

难民署在 2009 年核销的该年度之前发生的债务为 1,320 万美元，2008 年的相应数字为 1,620 万美元。这些核销额占 2009 年出现的未清债务的 9%，2008 年的相应数字为 13.4%。

委员会抽样审查了 169 项与订购单相关的未清债务，以确定这些债务的有效性，它们的总值为 3,780 万美元，占截至 2009 年 12 月 31 日的未清债务总额的 26%(即 1.456 亿美元)。可能误登记为未清债务的财务交易共计 1,329,252 美元，即占整个样本的 3.5%。根据推断，可能误报 510 万美元。委员会认为，难民署需要进一步加紧努力，以减少对未清偿债务核销的程度。

## 与服务终了有关的负债(包括离职后医疗保险)

截至 2009 年 12 月 31 日，难民署与服务终了有关的负债共计 4.469 亿美元，其中 3.474 亿美元涉及离职后医疗保险，6,550 万美元涉及离职回国福利，3,400 万美元涉及积存年假。委员会感到关切的是，如果服务终了和退休后负债仍然没有得到核定供资计划的支持，那么这些负债到期时，难民署可能在财政方面无法全面履行债务。

## 向布达佩斯外派业务

在为外派举措提供理由的潜在好处中，难民署指出以下好处：在内部运作和满足难民需要两方面有计划地提高服务质量；更好地分配资源，从而提高效率。对于

预计外派带来的更高效率的性质、内容或规模没有提供进一步的细节。截至审计日，难民署仍无法提供资料说明其所做反应和服务质量的改进。难民署没有办法来衡量所提供服务的数量变化，以确保实现的节余有利于难民署执行任务，不会产生不良的结果。

### 财务管理

截至 2009 年 12 月 31 日，难民署共有 465 个有活动银行账户中持有现金和定期存款，共计 3.826 亿美元(总部和外地办事处)。截至 2010 年 6 月 15 日，委员会从难民署的账户收到 367 份银行确认报表，显示 3.782 亿美元，占试算表载有其结余的所有账户的 98.8%(3.826 亿美元中的 3.782 亿美元)。

### 方案和项目管理

向实施伙伴付款共计 5.988 亿美元，占难民署 2009 年支出的 33.3%。截至 2009 年 12 月 31 日，实施伙伴财务监测报告仍没有说明理由的金额共计 2.653 亿美元。然而，截至 2010 年 6 月 22 日，难民署收到一些实施伙伴财务监测报告，涉及支出费用 5.779 亿美元，占难民署向实施伙伴支付的预付款总额的 96.5%。

实施伙伴 2009 年的 5.42 亿美元支出需要在 2010 年由第三方审计员出具审计证明，截至 2010 年 6 月 22 日，尚未收到共计 4,400 万美元(占总支出的 8%)的证明。这意味着遵守率为 92%。除去经批准延长清算期的项目，遵守率为 98.8%。

### 非消耗性财产的管理

尽管难民署已证实非消耗性财产管理有所改进，但各国家办事处存在的一些缺陷仍没有解决。委员会关于 2009 年 12 月 31 日终了年度的审计意见强调了这一问题。

### 消耗性财产管理

仍没有按照联合国系统会计准则第 49 段的要求，在财务报表正文部分或附注内披露消耗性财产库存的价值。难民署无法就消耗性财产的价值提供一个估计数。

### 人力资源管理

尽管在 2007 年、2008 年和 2009 年采取了各种措施，但任务空档期工作人员人数仍是一个令人关切的问题。截至 2009 年 12 月 31 日，处于这种情况的员工有 165 人(占总数的 2.4%)。

### 内部审计职能

内部监督事务厅(监督厅)对难民署的业务和办事处以及总部进行了 33 项审计，涉及财务管理、人力资源、信息技术、后勤、采购和合同行政管理、方案和项目管理、财产和项目管理、安全和安保、战略管理和治理。2008 年的计划审计完成率为 68%(19 个项目中有 13 个得到审计)，2009 年的完成率则为 69%(48 个项目中有 33 个得到审计)。本报告正文载有监督厅的主要审计结论。

## 管理当局的披露

管理当局在本报告 C 部分中就现金、应收账款和财产损失的核销、惠给金以及欺诈和推定欺诈案件作了某些披露。

## 建议

审计委员会根据审计结果提出了若干建议。主要建议为，难民署应：

(a) 加大负责准备实施《公共部门会计准则》的各工作组的工作力度，以实现在 2012 年全面实施的目标(第 27 段)；

(b) 分析某些工作组在为过渡到《公共部门会计准则》做准备方面没有取得进展的原因，并作出具体努力，以提高低下的进度(第 33 段)；

(c) 遵守关于核销未清债务的规定，并加强其关于债务有效性的控制机制(第 60 段)；

(d) 为应计服务终了和离职后医疗保险负债建立专门的供资机制(第 73 段)；

(e) 拟订比较统计数据 and 指标，以衡量外派单位改进其服务质量的情况(第 90 段)；

(f) 确保银行对账的详尽，银行确认报表和总账之间未说明的差异得到解决(第 100 段)；

(g) 继续努力增加向执行伙伴提供的预付款中及时说明理由的比率(第 108 段)；

(h) 评估已付给实施伙伴超过一年，但尚未报告的分期付款，并采取适当措施，将其作为从实施伙伴收回的款项予以报告；

(i) 继续努力，以便每年至迟于 4 月 30 日收到实施伙伴的审计证明书(第 123 段)；

(j) 一旦把非消耗性财产记录在资产数据库中，就及时和定期地记录这些财产的价值；对每一个外地代表处的非消耗性财产进行一次全面的实物盘点，以了解现有资产是否与数据库所列资产清单相符；更严格地监测资产处置程序(第 153 段)；

(k) 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 158 段)；

(l) 继续努力减少任务空档期和没有临时任务的工作人员人数(第 173 段)；

委员会的其他建议分别见第 31、54、57、84、89、96、123、126、130、134、139、151 和 184 段。

<sup>a</sup> 《大会正式记录，第六十四届会议，补编第 5E 号》(A/64/5/Add.5)，第二章。

## A. 任务、范围和方法

1. 审计委员会根据大会 1946 年第 74(I)号决议的规定，审计了联合国难民事务高级专员办事处(难民署)经管的自愿基金 2009 年 1 月 1 日至 2009 年 12 月 31 日财政年度的财务报表，并审查了该年度的业务活动。审计工作是依据《联合国财务条例和细则》第七条及其附件以及《国际审计准则》进行。这些准则要求审计委员会遵守职业道德要求，制订审计计划并进行审计，以便对这些财务报表是否无重大误报获取合理保证。

2. 审计的主要目的是使审计委员会能够就以下方面提出意见：财务报表是否按照联合国系统会计准则公允列报了联合国难民事务高级专员办事处(难民署)截至 2009 年 12 月 31 日的财政状况以及该日终了的财政期间内业务和现金流动的结果。其中包括通过评估来确定：财务报表中所列支出是否符合理事机构所批准的用途；收支是否按照《联合国难民事务高级专员经管的自愿基金财务细则》加以适当分类和入账。审计工作包括对财务制度和内部控制措施进行一般审查，并在委员会认为就财务报表提出意见所必需的范围内抽查会计记录和其他证明材料。

3. 除了审计账目和财务事项外，委员会还按照联合国财务条例 7.5 对难民署的业务进行了审查。这要求委员会就难民署财务程序、会计制度、内部财务控制乃至行政和管理的效率提出意见。大会还要求委员会检查以往各项建议的执行情况，并就此向其提出报告。这些事项在本报告有关章节中讨论。

4. 委员会继续以载有详细意见和建议的致管理当局函方式向行政当局报告审计结果。通过这一做法，委员会得以维持与行政当局的不断对话。在这方面，本报告所审查期间共发出三封致管理当局函。

5. 委员会与内部监督事务厅(监督厅)协调规划其审计工作，以避免重复努力，并确定监督厅工作的可依赖程度。

6. 本报告中的意见如提及具体地点，则只限于所述地点。

7. 本报告涵盖据委员会认为应提请大会注意的事项，包括大会和行政和预算问题咨询委员会的具体要求。特别是，咨询委员会在 A/63/474 号文件所载报告中请委员会：

(a) 加强其验证工作，以提高其评价为执行委员会各项建议所做努力的结果和影响的能力；

(b) 继续密切监测《国际公共部门会计准则》(《公共部门会计准则》)的应用以及有关企业资源规划系统和《公共部门会计准则》的筹备进程。

(c) 跟进监督厅内部审计司尚未完成的基于风险的方法框架和已纳入规划的审计任务的完成率很低问题；

(d) 继续把重点放在对成果预算制和成果管理制的审查上；

(e) 继续跟进对审计过程的监测和联合国实体对国家执行项目的定期审查；

(f) 提供执行针对非消耗性财产的内部控制程序的指导。

8. 委员会的意见和结论已与行政当局讨论，行政当局的看法在本报告中得到适当反映。

9. 本报告所载建议不涉及难民署可能考虑对不遵守其《财务条例和细则》、行政指示和其他相关指示的官员采取的措施。

## B. 审计结果和建议

### 1. 以往建议的落实情况

10. 在为 2008 年提出的 19 项建议中，8 项(42%)已完全执行，10 项(53%)正在执行，1 项(5%)没有执行。这些建议的详细执行情况见本报告附件。这表明执行率有所提高。在 2007 年财政期间，相应数字分别为 7 项(33%)、11 项(53%)和 3 项(14%)。

#### 正在执行的建议

11. 关于 8 项正在执行的建议，委员会注意到，在有些情况下，建议的执行取决于举办涉及深入改革的中期项目(例如为服务终了和退休后负债供资、任务空档期工作人员的数目)。在其他一些情况下，执行工作则取决计算机化数据库的不断升级(例如，分析审计证明书和管理非消耗性财产)。

12. 另一方面，委员会认为，下列建议本可得到充分执行：核实未清债务的有效性——尽管已进行了努力，但这一工作仍不充分；监测银行账户的关闭；对超过一年仍未说明理由的给予实施伙伴的分期付款采取适当措施，得到这些款项的理由，或从实施伙伴那里收回付款。在本报告的有关部分将提出关于这些事项的更多意见。难民署表示，将努力执行未得到充分执行的建议，并将为执行高度优先的建议分配资源。

#### 未执行的建议

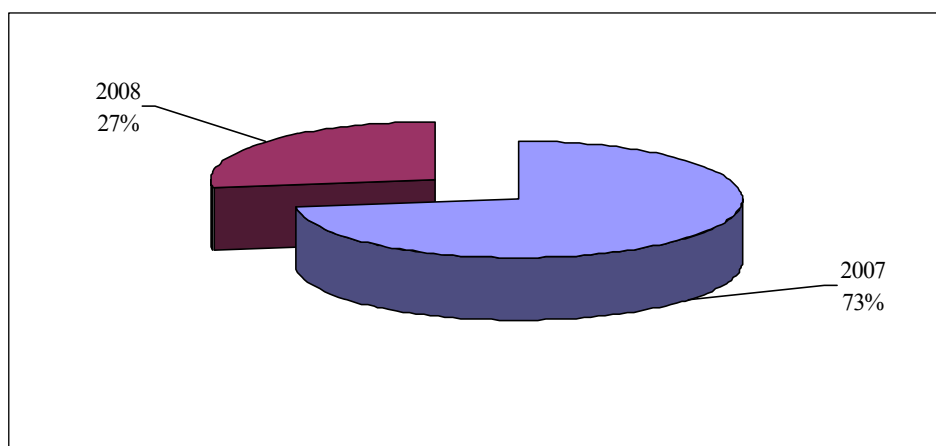
13. 尚未执行的建议涉及在财务报表中披露消耗性财产价值的义务。难民署解释说，关于在财务报表中不披露消耗性财产价值的决定是基于一些联合国组织的一贯政策。此外，难民署认为其现行会计制度不会正确地将其库存入账。审计委员会在本报告中再次提出了这个问题。

#### 以往建议的执行滞后情况

14. 应行政和预算问题咨询委员会预咨委会的要求(A/59/736, 第 8 段)，委员会评价了尚未充分执行的以往建议的执行滞后情况，图二.一标明最初提出这些建议的财政期间。



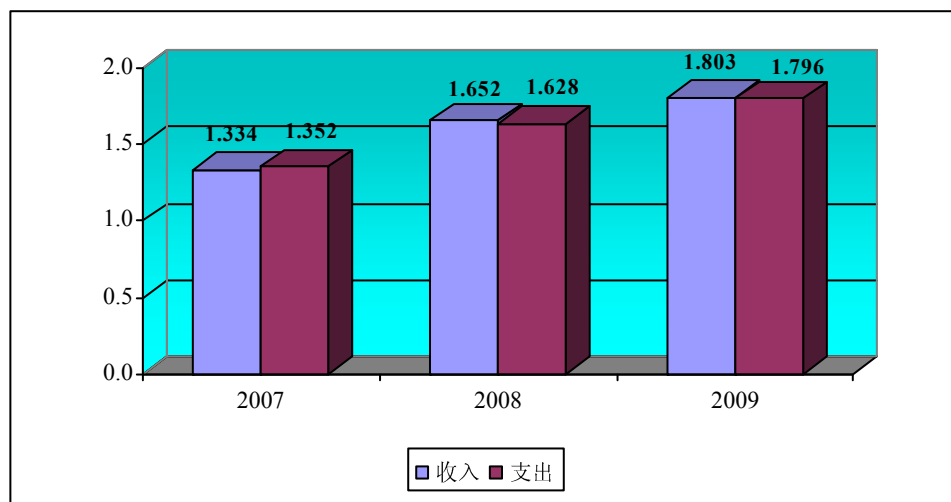
图二.一  
正在执行/未执行的建议的执行滞后情况



## 2. 财务概览

15. 本报告所述期间的收入共计 18.03 亿美元，支出共计 17.96 亿美元，盈余额因此为 700 万美元。2007、2008 和 2009 年财政期间的收入和支出比较列于图二.二。

图二.二  
收入和支出比较  
(10 亿美元)



资料来源：难民署财务报表。

16. 对主要财务比率的分析见表二.1。2007 年现金与负债比率从 2006 年 12 月 31 日的 1.68:1 大幅降至 0.52:1，这是因为 2007 年第一次在财务报表中认列服务终了和退休后负债。此后，这一比率已稳定下来。

表二.1  
主要财务指标比率

比率	12月31日终了财政年度				2009年比率被除数和除数 <sup>a</sup>
	2006	2007	2008	2009	
应收捐款/资产 <sup>b</sup>	0.20	0.17	0.18	0.17	88 455/508 902
现金和定期存款/总资产 <sup>c</sup>	0.68	0.75	0.75	0.75	382 615/508 902
现金和定期存款/总负债 <sup>d</sup>	1.68	0.52	0.58	0.57	382 615/668 890
未清债务/总负债 <sup>e</sup>	0.63	0.18	0.20	0.22	145 639/668 890

<sup>a</sup> 千美元。

<sup>b</sup> 指标低，说明财务状况良好。

<sup>c</sup> 指标高，说明财务状况良好。

<sup>d</sup> 指标低，说明没有充足现金结清债务。

<sup>e</sup> 指标低，说明债务正在清偿。

### 3. 《国际公共部门会计准则》的执行进展情况

17. 根据大会第 62/233 号决议以及行政和预算问题咨询委员会在其报告 (A/63/474) 中提出的意见，审计委员会继续审查难民署为向《国际公共部门会计准则》过渡及调整其企业资源规划系统做准备所进行的工作。

18. 最初难民署为自己确定了在 2010 年 12 月 31 日发布符合《公共部门会计准则》的财务报表这一目标。为了实现这个目标，有关程序和信息技术系统必须迟于 2010 年 1 月 1 日就绪。为此，副高级专员在 2008 年 6 月核准了采用《公共部门会计准则》的计划。难民署估计，2007-2009 年期间实施《公共部门会计准则》的费用总额为 320 万美元。这一数额的计算考虑到了培训费、咨询人、工作人员、信息技术和后勤工作。

19. 2009 年 2 月更新的关于采用《公共部门会计准则》的最新计划具体说明了分配给负责该项目的不同小组的任务。该计划详细分列了这些任务，并载有实现这些目标的预测时间表、截至 2009 年 2 月的完成率以及该项目的总体进度。委员会在 2008 年的报告<sup>1</sup> 中指出，规划的各项行动在总体上只取得了有限的进展。

20. 审计委员会在 2010 年 3 月的核查中指出，由于负责筹备《公共部门会计准则》的工作组工作延迟，难民署无法遵守订正计划所载最后期限。这一延迟以及在分阶段实施《公共部门会计准则》方面遇到的困难，导致难民署将全面执行推迟至 2011 年 1 月 1 日。

<sup>1</sup> 《大会正式记录，第六十四届会议，补编第 5E 号》(A/64/5/Add.5)，第二章。

21. 难民署解释说，出现延迟的原因是最初提供的资源不足。难民署承认，其工作组人员没有适当技能，最初也未能正确估计准备向《公共部门会计准则》过渡所需完成任务的范围。此外，难民署强调存在多个优先事项，包括编写支持成果管理制的难民署软件和编制于 2010 年 1 月 1 日生效的新预算结构。

22. 从 2009 年 2 月起，难民署将工作组数目从 5 个增加到 10 个。2010 年 4 月，难民署为该项目雇用了一名会计专家。

23. 难民署还请求为 2010 年和 2011 年增加 280 万美元资金。截至审计之日，除以前批准的 90 万美元之外，已批准为 2010 年增加 240 万美元。因此，2010 年分配资源总额为 330 万美元。

24. 审计委员会在上一份报告中建议，难民署应核准关于向《公共部门会计准则》过渡的订正计划和同时提交的旨在列入企业资源规划系统现代化费用的订正预算；<sup>2</sup> 据此，难民署决定将 2010 年用于《公共部门会计准则》的预算的三分之一用于更新企业资源规划系统。难民署在 2008-2011 年期间为过渡到《公共部门会计准则》做准备的费用总额估计为 510 万美元。

25. 审计委员会表示担心，难民署所作努力可能不足以遵守最后期限。

26. 在审计委员会进行审计之后，正如常设委员会 2010 年 6 月会议的报告所述，难民署决定将全面执行《公共部门会计准则》的日期推迟到 2012 年。推迟一年可能将减轻日程表的压力，但鉴于改革进程缓慢，并没有消除审计委员会的担心。

27. 审计委员会建议难民署加强负责筹备实施《公共部门会计准则》的工作组的努力，以实现在 2012 年全面执行该套准则的目标。

#### 修订《财务细则》

28. 在其 2009 年 10 月 1 日的报告中，行预咨委会建议“难民署适时向审计委员会提交为全面采用《国际会计准则》对该署《财务细则》进行的综合修订”（A/AC.96/1068/Add.1, 第 30 段）。

29. 截至 2010 年 3 月，该项建议仍未执行。2009 年，难民署所作唯一改变是使其《自愿基金财务细则》符合 2010 年 1 月 1 日生效的新预算规则。

30. 难民署指出，5 个联合国实体已着手起草一套完全符合《公共部门会计准则》的统一财务条例和细则草案，2010 年 7 月将公布最后草案。预计该条例和细则草案将于 2010 年 11 月提交立法机构和审计委员会发表评论。在完成正式核准过程后，难民署预计可以根据咨询委员会提出的意见于 2011 年开始采用经核

<sup>2</sup> 同上，第 80 段。

准的联合国统一条例和细则。鉴于这一进程中已经出现延迟，审计委员会担心，修订后的《财务细则》可能不会在《公共部门会计准则》生效时得到采用。

31. 审计委员会建议，难民署应确保其修订后的符合《公共部门会计准则》的《财务细则》在《公共部门会计准则》生效的同时得到采用。

32. 难民署开始监测向《公共部门会计准则》过渡的准备工作的进展情况。每个工作组均规定了指定雇员所应完成的任务及完成日期。在 2010 年 3 月审计委员会核查过程中，各工作组向《公共部门会计准则》过渡的准备工作的进展情况大相径庭，工作组 1b(“预算资料列报”)和工作组 5c(“汇兑交易认列收入”)的进度为 0%，工作组 3(“工厂、财产和设备”)为 68%。总体上，截至 2010 年 2 月，向《公共部门会计准则》过渡的进度为 51%。

33. 审计委员会建议难民署分析某些工作组在准备向《公共部门会计准则》过渡方面没有取得任何进展的原因，并作出具体努力，提高低下的进度。

34. 作为答复，难民署指出，实施《公共部门会计准则》的进展面临一些困难，它们与找到具有适当专长的人员以填补空缺职位有关。管理部门正在采取必要行动来纠正这些问题。

#### 4. 收入和支出报表

35. 2009 年总收入增至 18.03 亿美元，与 2008 年的 16.52 亿美元相比增加 9.1%。自愿捐款为 17.62 亿美元，占难民署总收入的 97.7%，比 2008 年的自愿捐款 16.28 亿美元增加 8.2%。这主要是因为难民署补充方案收到的自愿捐款增加。在 18.02 亿美元中，有 10.37 亿美元用于 2009 年年度方案基金，比 2008 年的 10.43 亿美元减少了 0.6%(相比之下，从 2007 年到 2008 年增长了 12.3%)。此外，补充方案基金的收入为 6.72 亿美元，比 2008 年的 5.438 亿美元增加 23.6%。2009 年由补充资源提供资金的主要活动在以下国家展开：巴基斯坦(1.036 亿美元)、阿拉伯叙利亚共和国(9,560 万美元)、伊拉克(8,880 万美元)、苏丹(6,140 万美元)、约旦(3,890 万美元)和刚果民主共和国(2,500 万美元)。

36. 作为自愿捐款的一部分，联合国经常预算基金的拨款达 4,600 万美元(占难民署总收入的 2.6%)，相比之下，2008 年为 3,390 万美元(占难民署总收入的 2.1%)，2007 年则为 3,700 万美元(占总收入的 2.8%)。过去几年中所看到的趋势是来自联合国经常预算的捐款减少(2005 年占总资源的 3.4%，2006 年为 2.8%，2007 年为 2.8%，2008 年为 2.1%)。

37. 2009 年的支出为 17.96 亿美元，比 2008 年的 16.28 亿美元增加 10.3%。表二.2 按基金列出支出细目。

表二.2  
2009 年支出细目  
(千美元)

基金	方案	方案支助	管理和行政	共计
年度方案基金	724 712	276 848	60 409	1 061 969
补充方案基金	602 429	31 946	-	634 375
联合国经常预算基金	-	-	46 031	46 031
小计	<b>1 327 141</b>	<b>308 794</b>	<b>106 440</b>	<b>1 742 375</b>
初级专业人员基金				12 122
医药保险计划基金				3 536
周转金和担保基金				1 891
工作人员福利基金				35 754
共计				<b>1 795 678</b>

资料来源：难民署财务报表附注 6。

38. 总体而言，方案支出增加 13.2%(从 11.71 亿美元增加到 13.27 亿美元)，方案支助支出减少 3%(从 3.185 亿美元减少到 3.088 亿美元)，管理和行政支出增加 9.9%(从 9,680 万美元增加到 1.064 亿美元)。

39. 由于伙伴关系是难民署开展实地活动时喜欢采用的行动方式，方案支出增加自然将导致给伙伴的付款增加。2008 年给实施伙伴的付款比 2007 年增加 23%。截至 2009 年 12 月 31 日，这些付款的数额达 5.988 亿美元，比 2008 年(5.315 亿美元)增加 12.7%。这占了难民署 2009 年支出总额的 33.3%。然而，实施伙伴通过提供适当证明文件申明已使用的难民署付款所占比例有所减少(2009 年 12 月 31 日为 3.335 亿美元，2008 年 12 月 31 日为 3.472 亿美元)，证实了 2008 年开始的减少趋势，而在这之前的几年里这种比例一直在增加。已使用并通过次级项目监测报告说明理由的预付款比率在 2006 年为 63%，在 2007 年为 76.4%，在 2008 年为 65.3%，而根据财务报表附注 6(a)中的数字，现已回落至 55.7%。

40. 必须把上述速度放慢的情况同这一年中主要在补充方案方面分配给各方案的资源的增加作比较。这一下降趋势使审计委员会感到担心，本报告的相关章节讨论了这个问题。

41. 由于确认了服务终了和退休后负债，而难民署没有为这些负债具体划拨资金，2007 年 12 月 31 日对准备金和基金结余进行了调整，以反映应计负债。这导致 2007 年底准备金和基金结余为负 1.781 亿美元。截至 2008 年 12 月 31 日，准备金和基金结余为负 1.301 亿美元。截至 2009 年 12 月 31 日，负结余达 1.599 亿美元。

42. 2007 年设立了一个名为工作人员福利基金的特别基金，用于支付服务终了和退休后负债。截至 2009 年 12 月 31 日，工作人员福利基金有 4.469 亿美元负结余，2008 年底负结余则为 3.69 亿美元。本报告的有关部分载有关于这一问题的更多评论。

## 5. 资产、负债及准备金和基金结余表

43. 难民署的资产从 2008 年底的 4.583 亿美元增至 2009 年 12 月 31 日的 5.089 亿美元。2009 年这一 11% 的增长主要是因为现金和定期存款增加了大约 11.8%。

44. 截止 2009 年 12 月 31 日，总负债达 6.689 亿美元，比上一年末的 5.884 亿美元增加了 13.7%。这种增加主要是由于为纠正以往各年精算估值被低估而在上期做了总额为 7,220 万美元的调整。如财务报表附注 18(e) 所示，对离职后医疗保险做了数额为 3,540 万美元的精算估值调整，以正确反映为与联合国工作人员养恤金计划以往各年所使用的假设保持一致而改变死亡率假设所产生的影响。离职回国福利的精算估值调整数为 3,680 万美元，反映了雇员福利分摊期从预期工作年限改为受雇佣的头 12 年。对薪金表也做了调整，以与联合国为工作人员福利所用的薪金表保持一致。

45. 难民署在工作人员福利基金下的负债在 2009 年 12 月 31 日为 4.484 亿美元(细分如下：离职后医疗保险负债 3.474 亿美元，离职回国福利 6,550 万美元，积存年假 3,400 万美元及自愿离职计划负债 150 万美元)，而在 2008 年 12 月 31 日则为 3.884 亿美元。

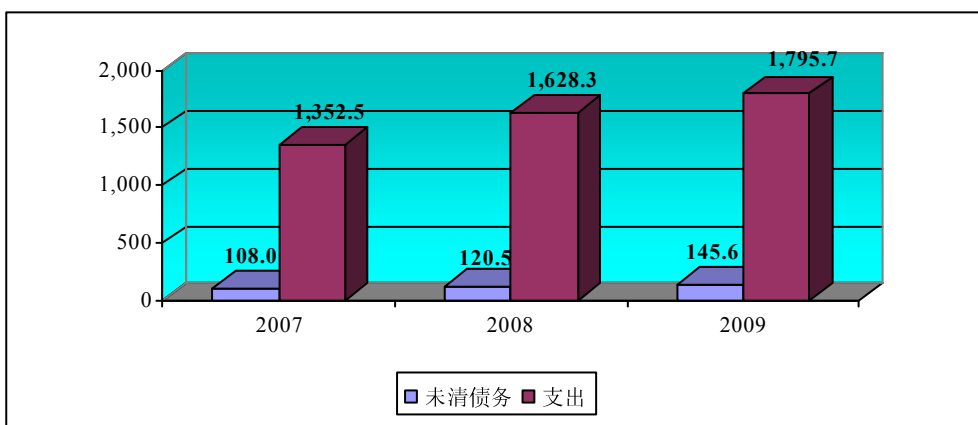
### 未清债务

46. 本报告所述期间，以往各期债务核销节减额为 1,320 万美元，上一财政期间则为 1,620 万美元。这些核销额在 2009 年底的未清债务总额中占 9.1%，2008 年则占 13.4%。

47. 截至 2009 年 12 月 31 日，2009 年未清债务达 1.456 亿美元，比上一财政年度(1.205 亿美元)增加了 20.8%，在总支出中所占比例从 7.4% 增至 8.1%。图二.三显示了 2007、2008 和 2009 年度未清债务与总支出的比较。

图二.三

未清债务与支出变化情况的比较，2007-2009 年  
(百万美元)



资料来源：难民署财务报表。

48. 联合国系统会计准则第 39 段将债务定义为从当前财政期间资源中列支并需要在当前财政期间或今后一个财政期间支付的已发订单、已授合同、已获得的服务和其他往来业务所涉款额。

49. 此外，《联合国财务条例和细则》的财务条例 105.9 还规定，债务须以正式合同、协议、订购单或其他承诺方式为依据，或以联合国承认的支付责任为依据。所有债务均需附有适当的合约文件。

50. 在上次报告的第 37 段，委员会重申其建议，即难民署应遵守核销未清债务的有关规定，并加强其对债务有效性的控制机制。针对审计委员会 2008 年提出的建议，难民署同意改进对未清债务有效性的管理，特别是每月审查未付款的订购单。委员会认为，可进一步改善年终核销未清债务，只保留与该财政年度有关的未清债务的工作。

51. 《联合国财务条例和细则》条例 5.3 规定，为履行在财政期间提供的物品和服务产生的债务及清理任何其他未清合法债务而需要的批款，应于此项批款有关的财政期间终了后十二个月内继续备有。

52. 难民署在 2009 年底发表的说明(IOM/054/2009)称，在 2009 年 12 月 21 日之后不得产生债务。确定这一截止日期是为了确保所有办事处及早录入债务，不错过财政年度的终了。例外情况下，可经主计长核准在不遵守截止日期后产生债务。

53. 委员会注意到，有 203 份订购单是在 2009 年 12 月 21 日之后做出的，导致未清债务其总金额为 1,090 万美元，占 2009 年 12 月 31 日未清债务总额(1.456 亿美元)的 7.5%。在这些订购单中，有 10 笔总额为 88,810 美元的由外地办事处发出的。缺乏证明文件，因此无法对其进行分析，以确定难民署主计长是否实际给予了特别授权。事实上，2008 年，难民署决定将证明文件的管理权下放给国家办事处。尽管从管理角度讲，这一决定可能有道理，但它使委员会无法及时获得审计工作所需要的证明文件。

54. 审计委员会建议难民署：(a) 确保负责官员严格遵守本组织的结账指示；(b) 调整其内部程序以遵守审计要求。

55. 审计委员会抽查了 169 笔与订购单有关的未清债务，以确定其有效性。这些债务的总额为 3,780 万美元，占 2009 年 12 月 31 日未清债务总额(1.456 亿美元)的 26%。

56. 一笔债务一旦导致提供了服务并收到了账单，有关业务就不再是未清债务，而成为一笔应付款。审计委员会认定，其抽查的未清债务包括几个月前收到账单、虽构成应付款，但仍记作未清债务的交易，其总金额为 28,676 美元。这些差错可归因于在管理系统更新项目的会计软件中录入票据资料时出现延迟，导致在报表二中高估了负债部分的未清债务总额，而低估了应付款总额。

57. 委员会建议难民署，一旦有账单和发票证明收到了货物和服务，就要尽力加快结清由应付款列支的未清债务。

58. 委员会还查实，由于不存在有效债务，一些定购单不应留在截至 2009 年 12 月 31 日的账户上：

- (a) 总额为 64,880 美元的未签字定购单；
- (b) 总额为 132,007 美元的未授权定购单；
- (c) 发出日期晚于账单日期的总额为 183,936 美元定购单；
- (d) 总额为 261,800 美元的被取消定购单；
- (e) 总额为 657,952 美元的证明文件不完备的定购单。

59. 在审计委员会抽查的未清债务总额为 3,780 万美元的 169 份定购单中，也许不应记录为未清债务的交易总额为 1,329,252 美元，占抽查总量的 3.5%。通过外推计算，多报额估计为 510 万美元。

60. 审计委员会重申其先前的建议，即难民署应遵守核销未清债务的有关规定，并加强其对债务有效性的控制机制。

#### 6. 与服务终了有关的负债(包括离职后医疗保险)

61. 满足必要法定条件的难民署工作人员在服务终了后有权获得由本组织支付的下列福利：离职后医疗保险、离职回国福利、(包括离职回国补助金、旅费和运费)以及积存年假。

62. 截至 2009 年 12 月 31 日，与离职后医疗保险有关的负债总额达 3.474 亿美元，与离职回国福利有关的负债为 6,550 万美元，积存年假负债为 3,400 万美元，共计 4.469 亿美元。

#### 服务终了负债的供资政策

63. 联合国系统会计准则要求在财务报表中为服务终了和退休后负债编列经费，达到本组织财务政策要求的数额。在 2006 年以前，难民署根据这些准则要求，在财务报表附注中披露这些负债。在尤其经审计委员会就这种会计处理方法的不适当性提出一系列意见后，大会在第 60/255 号决议第三节做出决定，认列这些负债。因此，在难民署 2007 年 12 月 31 日终了年度的财务报表中，这些负债第一次出现在报表正文部分。

64. 在记录这些负债时，没有同时适当地为其编列经费。这在很大程度上造成截至 2008 年 12 月 31 日和 2009 年 12 月 31 日分别出现 1.301 亿美元和 1.599 亿美元的基金和准备金负结余。



65. 委员会在上次报告第 56 段中指出，在审查秘书长关于离职后医疗保险方面的负债及拟议供资问题的报告时，行政和预算问题咨询委员会认为，将未支配余额和结余完全转为他用是一种不当的财务管理做法(A/61/791, 第 12 段)。

66. 委员会还指出，如果可用资金的用途在高级专员经管的《自愿基金财务细则》中有具体限制，而且这些细则不含有任何关于为解雇补助金基金供资的规定，则难民署不能使用可用资金。在第 58 段中，审计委员会还指出，即使难民署将未指定用途的资金用于离职后福利，其数额也不够支付服务终了负债和退休后负债总额。

67. 因此，委员会建议难民署紧急设立专项资金，以平衡应计离职后负债、特别是医疗保险方面的负债带来的影响。难民署解释说，它将考虑采取联合国为解决与服务终了和退休后福利有关的负债的经费问题所采用的方法。

68. 委员会还注意到，截至 2009 年 12 月 31 日，与离职回国福利有关的负债总额新估计数为 6,550 万美元，即每年费用约为 500 万美元。这些负债也达到了需要进行适当融资的水平。

69. 难民署常设委员会于 2010 年 6 月举行会议，研究秘书长的报告(第 A/64/366)中概述的为负债供资的三种备选方法。2009 年 12 月 31 日，医药保险计划的 2,100 万美元负债已从 3,440 万美元的累积准备金中获得全额供资。因此，不需要额外资金。应根据收集到的精算数据每年审查医药保险计划基金，以评估准备金的持续维持能力。对不包括医药保险计划在内的数额为 3.264 亿美元的其余离职后医疗保险负债的供资，可考虑采用以下方法：

(a) 对截至 2010 年 12 月 31 日的现有负债继续采用现收现付办法，为 2011 年 1 月 1 日开始的以后各期的负债筹措资金。将建立为将来负债供资的准备金，办法是对预期未来服务期超过 2011 年 1 月 1 日的工作人员员额计提费用；

(b) 通过在年度终了时转移一些未指明用途的结转额，每年向准备金注入资金，其总数额视业务优先事项而定，并需得到高级专员的核准。在这种情况下，应设立一个最低建议目标额，以应对业务所需资源的紧急需求。

(c) 从 2011 年 1 月 1 日起对所有专业工作人员的基薪净额每月计提 4% 的薪金费用，这样每年估计可产生 500 万美元资金。

70. 这样做的目标是，通过采用上述一种或多种备选办法，根据每年准备的实际资金数额，在未来 30 年逐渐建立达到可接受的商定水平的准备金。每两年可进行一次正式审查，以评估所做假设和预测以及持有的准备金节余；可按照预算周期，每两年对拟定的供资战略进行任何必要调整。

71. 为根据联合国秘书处和联合国系统内其他六个基金和方案的现行做法，对 6,550 万美元的离职回国负债建立供资准备金，一种可选办法是对本组织专业工作人员的薪金净额计提 4% 的费用，从而每年大约产生 500 万美元的资金。采取

这一办法，大约需要 13 年时间即可建立 100%的准备基金，其中不包括该基金所能赚得的任何利息。

72. 但是，在审计之时，尚未就服务终了和退休后负债的供资问题做出决定。因此，委员会担心，由于这些负债没有经核准的供资计划的支持，当这些负债到期时，难民署在财务上可能无法充分履行其在服务终了负债和退休后福利方面的债务。

73. 审计委员会重申其先前的建议，即难民署应设立专项拨款，用于应计服务终了和退休后负债。

#### 贴现率

74. 按照大会第 61/264 号决议的要求，审计委员会验证了离职后医疗保险负债和离职回国福利负债。委员会审议了评估这些数额的程序，特别是顾问精算师的报告。难民署按照上述大会决议第 10 段的要求，采用《公共部门会计准则》第 25 号规定的精算方法评估了这些负债。

75. 在上一次对离职后医疗保险负债进行估值时，难民署采用的贴现率是 5.5%。对截至 2009 年 12 月 31 日的离职后医疗保险负债按 6.15%的贴现率估值。贴现率是一种利率，在财务实践中常常用来估算在未来某日赚取或损失的某一数额的现值。换言之，贴现率代表了资金的时间价值。由于离职后医疗保险负债包含难民署将来为其退休工作人员将要支付的福利，《公共部门会计准则》与其他大多数会计框架一样，要求对这些福利金额进行“贴现”，从而使报告实体用未来福利的现值作为其负债的估计数。

76. 从实用角度看，贴现率越高，未来数额的现值越低，反之亦然。因此，如果采用与上一年一样的贴现率，2009 年的离职后医疗保险负债应高于所报告的数额。

77. 在依照大会第 61/264 号决议为离职后医疗保险负债进行估值时，所用精算方法参照的是《公共部门会计准则》第 25 号，该条准则没有规定任何特定的贴现率。不过，它指出，“用于贴现离职后福利债务(资金到位债务和未备资金债务)的贴现率应反映资金的时间价值。选择用来反映资金时间价值的金融工具的货币和期限应与离职后福利债务的货币和估计期限一致”(第 91 段)。该准则还进一步规定：“到底是参照报告日政府债券、高质量公司债券还是另一种金融工具的市场收益来最近似地确定体现资金时间价值的贴现率，须由一个实体作出判断。”(第 94 段)。

78. 联合国指出，在估算与服务终了负债有关的福利时，选择贴现率的目的是测算出一笔金额，该金额若投资于一个高质量债务证券组合，可提供必要的未来现金流以支付到期的应计福利。联合国历来通过参照能产生与预期福利给付的时间和金额相匹配的现金流的现有高质量、固定收入投资的收益率来确定贴现率假

设。联合国用作参照的收益率一直是高质量、长期公司债券的收益率。难民署沿用了联合国采用的办法。

79. 委员会承认这一方法符合《公共部门会计准则》第 25 号，但仍提出下列意见，供讨论这些负债的供资问题时考虑：

(a) 贴现率上调不反映利率的走势，最近一段时期，利率普遍呈下降趋势。这一上调使难民署决定不提高上一次估值使用的贴现率，尽管若采用上述方法，当时本应将贴现率从 5.5% 提高到 6.5%。考虑到《国际公共部门会计准则》规定方面的不确定性(当时尚未通过《公共部门会计准则》第 25 号)，难民署保守地决定维持 5.5% 的贴现率。若难民署当时选择将贴现率提高到 6.5%，用于上次估值的贴现率应会下降，而不是上升，这样才与当时的经济环境相符；

(b) 贴现率只是反映负债精算估值中固有的高度不确定性的一个例子。尽管这一估值符合会计准则，但这只是对负债实际价值的一个估计。因此，难民署执行委员会也许不应将其作为绝对参照。基于会计准则之外的其他准则进行的估值可能产生不同的结果。在这方面，审计委员会谨强调，对供资需求进行财务估值(或称“供资估值”)的结果可能与会计估值的结果不同，会计估值从设计上讲，一般较为保守。

#### 改变假设

80. 对离职后医疗保险负债的精算估值取决于精算假设，其中最主要的是贴现率假设。如上所述，难民署在改变死亡率等其他假设的同时，也将这一假设相对上一个两年期做了改变。

81. 联合国系统会计准则第 5(三)段规定：“财务报表应披露所有重大的、足以影响评价或决策的项目以及为使报表清晰和可理解所必需的一切重要信息”。

82. 难民署在财务报表附注中并未披露精算假设的变化。对 2009 年 12 月 31 日的估值所用精算假设做了披露，但未回顾指出上次估值所用的假设。此外，未披露改变假设的原因和影响。

83. 考虑到难民署离职后医疗保险负债的敏感性以及精算假设的重要性，审计委员会认为，修改假设本身即构成重要信息，应该充分披露。

84. 委员会建议难民署修改财务报表附注，包括披露用于离职后医疗保险负债估值的主要精算假设的变化，同时说明这一变化的原因和影响。

#### 7. 向布达佩斯外派业务

85. 在 2007 年 8 月 29 日提交常设委员会第 40 次会议的文件中，列出了业务外派的目标如下：(a) 创建一个更精简的总部；(b) 加强难民署对受益者需求的反应；(c) (通过减少行政开支)将更多资源用于业务；(d) 向实地转移支助服务；(e) 精简和简化程序，以减少繁文缛节；(f) 确保有效力和高效率的控制和问责机制；和(g) 在直接执行和通过伙伴关系执行两者之间实现最佳平衡。

86. 虽然在提交给常设委员会的文件以及高级专员 2007 年 6 月 12 日的决定中说明了服务质量的改善情况，但在项目设计的任何阶段都未对其做详细界定。难民署咨询人在说明外派任务的理由时列出了各种潜在好处，其中包括在内部运作和着手满足难民表达的需求方面均可改善服务质量；同时由于改善资源分配，可以提高效率。没有提供更多详细资料，以说明预期外派业务所能带来的增效的性质、实质或规模。它们仍只是一般管理目标。

87. 难民署解释说，外派的最初目标是：**(a)** 减少行政费用，这是首要目标，将根据此衡量结果；及**(b)** 确保服务的连续性，并至少刚开始时提供与日内瓦同样质量的服务。

88. 但是，难民署没有必要手段来衡量所提供服务的的变化，从而确保实现的费用结余有利于难民署的任务执行而不会产生不良结果。例如，衡量指标可包括某些有关人事问题和供应链交付的档案的处理时间。

89. 审计委员会建议，在每次结构改革之前，难民署应确定详细目标、指标和对管理的预期影响。

90. 难民署同意委员会的建议，即编制比较统计数字和指标，以衡量外派单位所提供服务的的质量改善情况。

91. 难民署虽然同意这项建议，但也指出，尽管进行了外派并招聘新工作人员，但未出现服务中断，这一事实本身就是一个效率指标。

#### 全球服务中心

92. 外派部门是从 2008 年 1 月 1 起在一个全球服务中心设立的，该中心于 2008 年 2 月启用。2009 年 11 月 16 日有 204 个预算员额(其中 196 个已经填满)。全球服务中心在各个服务部门总共雇用了 28 个本国专业干事(占总数的 14.3%)。8 个在人事管理和薪金科，7 个在财务管理科，7 个在全球学习中心，其余 6 个本国专业干事被派往征聘和安置股、业务服务司和中心管理股。

93. 根据国际公务员制度委员会 1994 年报告<sup>3</sup> 所列标准，并经大会第 49/223 号决议批准，“本国专业干事的工作应当有本国内容。……对于所有本国专业干事员额的职能，应当在联合国系统为增加本国发展所作整体努力和其他有关职类的范畴内加以说明。本国专业干事应当在工作中利用本国经验以及关于当地文化、语文传统和制度的知识。”

94. 根据这些标准，对于需要地方知识、因而国际征聘工作人员不能胜任的工作，应当招聘当地人员。大部分当地雇用的人员都是从事财务、薪资或人力资源管理等工作，而这些工作没有本国内容，无需特别利用当地文化或语言，也无需关于当地制度的知识。

<sup>3</sup> 《大会正式记录，第四十九届会议，补编第 30 号》(A/49/30)，附件六。

95. 为全球服务中心招聘本地干事是出于节省费用的考虑。但由此导致的情况却不符合现行标准。

96. 难民署同意委员会的建议，即，应确保在雇用和派任本国专业干事时使其做法符合国际公务员制度委员会的标准和大会的决议。

## 8. 财务管理

97. 截至 2009 年 12 月 31 日，难民署的现金和 465 个活跃银行账户(总部和外地办事处)中的定期存款有 3.826 亿美元。截至 2010 年 3 月 15 日，审计委员会仅收到 214 份银行确认书，占难民署所有试算表不为零的 417 个总分类账的 51%。

98. 截至 2010 年 6 月 15 日，委员会共收到 367 份银行确认书，有 3.782 亿美元，占难民署所有试算表不为零的所有账目的 98.8%(3.826 亿美元中有 3.782 亿美元)。

99. 委员会注意到，12 个账目截至 2009 年 12 月 31 日的银行确认书和难民署总分类账期末结余之间的差额没有予以说明或纠正。差额共计 38,100 美元。

100. 难民署同意审计委员会的以下建议：(a) 确保银行往来调节没有遗漏；(b) 解决未予以说明的银行确认书和总分类账之间的差额问题。

## 9. 方案和项目管理

101. 难民署通过多种多样合作伙伴开展规定的业务活动。这些伙伴有：联合国各实体和建立双边伙伴关系的其他国际组织、非政府组织、大学和研究机构、知名人士、区域组织、议员、政府部门、私营部门实体、难民和收容社区。

102. 行政和预算问题咨询委员会在其报告(A/63/474)中鼓励审计委员会继续审查这一事项，且在下一次审计时提供最新情况。

103. 2009 年，委托各伙伴实施的项目所涉数额 5.988 亿美元，占难民署 17.96 亿美元支出的 33.3%。2008 年的相应数字分别是 5.315 亿美元和 32.6%。

### 为实施伙伴的支出说明理由

104. 难民署应根据其收到并认可的实施伙伴提交的监测报告，定期审查向这些伙伴提供的分期付款。截至 2009 年 12 月 31 日，难民署实施伙伴通过实施伙伴财务监测报告说明理由的支出为 3.335 亿美元，而 2008 年为 3.472 亿美元。给实施伙伴的分期付款额(5.988 亿美元)与其产生的、列入财务监测报告的支出(3.335 亿美元)之间的差额从 2007 年 1.02 亿美元增至 2008 年 1.843 亿美元和 2009 年 2.653 亿美元。给实施伙伴的分期付款在 2007 年结算时有大约 23.7%未说明理由，2008 年为 34.7%，而 2009 年这一百分比增至 44.3%。

105. 若实施伙伴送交财务监测报告的比率高，可有助于确保难民署提供的分期付款得到正当使用。因此，审计委员会对难民署财务报表中共计 2.653 亿美元(占

2009 年支出总额的 14.8%)的未经报告的分期付款所含风险表示关切；2008 年未报告的分期付款为 1.843 亿美元(截至 2008 年 12 月 31 日，占总支出的 11.3%)。

106. 必须把年终报告的分期付款的减少程度同这一年中主要在补充方案方面分配给各方案的资源的增加作比较。审计委员会对这一下降趋势表示关切，因为它可能表明，实施伙伴管理所获取的资源流动的能力比较弱，从而造成阻碍。

107. 难民署说，根据其内部规则，最后的实施伙伴财务监测报告大多数在下一年 2 月中旬前收到，但需要有更多的时间才能对其进行核查并记录在实施伙伴的会计系统内。难民署后来报告，截至 2010 年 6 月 22 日，它收到了支出额为 5.779 亿美元的实施伙伴财务监测报告，占预付给实施伙伴总额的 96.5%。尽管这显示有很大进展，但仍须及时收到这些报告，供审计委员会审计。

108. 审计委员会重申先前的建议，即，难民署应继续努力增加及时说明理由的预付给实施伙伴的款项所占比率。

#### 长期未结清的分期付款

109. 由于难民署的会计系统中没有可用来记录给予实施伙伴的预付款的应收款和应付款，“X21”结余记录了给予实施伙伴的预付款与实施伙伴财务监测报告的说明理由的支出之间的差额，使难民署能够监测每个次级项目或伙伴的财务情况。

110. 在前一次报告第 127 段中，委员会建议，难民署应对超过一年仍未得到实施伙伴财务监测报告说明支出理由的给予实施伙伴的分期付款额进行评估，并采取适当措施使这些款项得到支出理由，否则就从实施伙伴那里收回付款。

111. 表二.3 载有截至 2008 和 2009 年底按提供分期付款年度分列的未报告分期付款结余。

表二.3  
待报告的分期付款  
(美元)

	分期付款年份				
	2005	2006	2007	2008	2009
截至 2008 年 12 月 31 日	1 063 921	818 441	2 931 632	184 292 592	-
截至 2009 年 12 月 31 日	122 380	610 900	743 118	3 291 222	265 281 984

资料来源：难民署。

112. 委员会注意到，与 2008 年相比，难民署在使长期存在的未报告的分期付款合乎规定方面取得了进展。然而，截至 2009 年 12 月 31 日，2005 年结束的伙伴关系仍有未报告结余 122,380 美元，2006 年结束的伙伴关系有未报告结余

610,900 美元，2007 年为 743,118 美元，2008 年为 3,291,222 美元。委员会认为，仍需要对一年以上未报告的分期付款加以说明且采取特别措施。

113. 截至 2010 年 6 月 22 日，一年以上未报告的分期付款减至 1,390,583 美元；2005 和 2006 年结束的所有伙伴关系都做了报告，2007 年结束的伙伴关系有结余 275,586 美元，2008 年为 1,114,997 美元。

114. 审计委员会回顾，难民署就审计 X21 结余制订了确切的规则。难民署手册题为“监测和报告”的第四章第六部分规定，“实施伙伴请求支付下一分期付款时应在次级项目协定规定的时间提交财务监测报告。若次级项目 12 月 31 日到期，且在 1 月 31 日前清算了所有承付款，则至迟应于 2 月 15 日提交的 12 月 31 日终了期间的次级项目定期监测报告(第 1 和 2 部分)可由最后的次级项目监测报告取代(第 1 和 2 部分)”。

115. 项目最迟应在其结束后的财政期间内逐步清理完毕，除非项目延期得到了正式批准。仍列入 2007 和 2008 年 X21 结余的项目未推迟到超过一年。因此，它们应遵从这一规则，最迟应在下一年底前拿出与其执行有关的报告。

116. 难民署表示，正在完成就仍存在的结余不断采取的后续行动。

117. 审计委员会重申以往建议，即难民署：(a) 对超过一年仍未报告的给予实施伙伴的分期付款进行评估；(b) 采取适当措施报告这些款项，否则就从实施伙伴那里收回付款。

#### 审计证明书

118. 难民署要求其实施伙伴为其由难民署供资的支出提供由独立外聘审计人发出的审计证明书。在 2006 年前，必须在次级项目最后清理结束日期起的 6 个月内发出证明书。但自 2007 年，这一期限减至 3 个月。

119. 在前一次报告中，委员会注意到，截至 2009 年 6 月 29 日，在需要出具审计证明书的 4.986 亿美元总额中，难民署尚未收到 2.52 亿美元(50.5%)的证书，尽管提交审计报告的日期一般最迟是 2009 年 4 月 30 日。<sup>4</sup> 此外，关于前几年，截至 2009 年 6 月，2005 年支出中约有 10%尚未经审计证明书的证实。同样，2006 和 2007 年，未经审计证明书证实的支出分别占 14%和 17%。此外，在难民署收到的 2008 年审计证明书中，2,950 万美元(占已收到审计证明书所涉款额的 12%)的证明书反映了有保留的审计意见。在这种情况下，对于通过实施伙伴产生的支出中的很大一部分，委员会无法有把握地判断其有效性；因此，对 2008 年 12 月 31 日终了的财务报表发表了有保留的意见。

<sup>4</sup> 就清理结束期间而言，除标准的一年头三个月外再加一个月。

120. 关于 2009 年支出，将于 2010 年 4 月 30 日前提交共计 5.42 亿美元的审计证明书。该数额不同于实施伙伴产生的支出总额，因为一些支出不需要提交审计证明书。

121. 截至 2010 年 4 月 30 日，在应由第三方审计员出具的审计证明书中，尚未收到 3.03 亿美元的证明书，占应于 2010 年完成其证书的 5.42 亿美元的 55.9%。截至 2010 年 6 月 22 日，尚未收到共计 4,400 万美元的证明书，占 2010 年应收到证明书的款额 5.42 亿美元的 8%，但收到了 4.98 亿美元的证明书，执行率为 92%。如果不考虑清理结束日期获准延长的项目，执行率为 98.8%。这些数字表明在出具审计证明书方面有很大改善。

122. 关于 2009 年前几年的预付款，截至 2010 年 6 月 22 日，未收到的审计证明书的款额占 2005 年支付款额的 6.1%，占 2006 年支付款额的 11.5%，2007 年支付款额的 0.5%，2008 年支付款额的 0.7%。尽管委员会确认有所改善，但其关切的是，考虑到过去的时间，2005 和 2006 年的百分比仍然滞后于期望的水平。

123. 审计委员会重申其先前建议，即，难民署应继续努力，力求每年至迟于 4 月 30 日收到实施伙伴提交的审计证明书。

124. 截至 2010 年 6 月 11 日，所收到的 2009 年项目审计证明书中，对支出表示有保留的审计意见的证明书所涉款额为 3,650 万美元，占收到的所有审计证明书所涉数额(4.774 亿美元)的 7.6%。在前一次报告中，委员会对项目审计员提出任何有保留的审计意见表示关切，因为这种意见可能表明通过实施伙伴执行的项目在管理或控制方面有缺陷。审计委员会建议，难民署应加紧努力，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。

125. 审计委员会注意到，难民署深入分析了所有有保留的意见，且一收到澄清就予以适当记录。然而，仍有待解决的有保留的意见可能引起的财务影响所涉款额是，2007 年为 150 万美元，2008 年为 10 万美元，2009 年为 230 万美元。

126. 难民署同意委员会重申的建议，即在财务报表中继续对上年度支出作出可能的调整。

#### 监测审计证明书中表示的意见

127. 为了改善对审计证明书所述意见的监测且反映可能需要对账户做出的订正，难民署在其管理系统更新项目内设立了一个专门数据库，可提供检索结果，这对监测证明书的时限和内容必不可少。

128. 审计委员会注意到，对应由外地办事处监测的证明书数据库的输入可降低现有监测的质量。实际监测的证明书数目与理论上应具备审计证明书的项目数目不一致。审计委员会检查后，发现要监测的 2007 年审计证明书数目为 837 份，而数据库中只有 807 份。这一偏差尽管并不说明有很多审计证明书的编制情况没有得到监测，但表明难民署可进一步改善证明书监测系统。



129. 难民署意识到，一些办事处没有把项目协定正式记入管理系统更新项目，但强调，即使系统中没有记录这些协定，也已按要求收取了有关的审计证明书。因此，审计证明书执行率不受影响。

130. 委员会建议，难民署应确保把所有应提交的审计证明书都纳入其数据库。

#### 监测实施伙伴

131. 作为访问难民署驻阿拉伯叙利亚共和国和马来西亚办事处的一部分，委员会还就实施伙伴和审计证明书的管理问题发表了意见。

132. 与实施伙伴订立的次级项目协定的总体格式已高度标准化，第一部分包括带有两个附录的标准模型，还有次级项目说明、目标表以及附录中按行动和预算项目开列的预算。

133. 几年来，次级项目协定的标准部分一直在使用难民署不再使用的术语。例如，财务和方案安排，附录 1 标准附录第 11 条把实施伙伴财务监测报告称作“次级项目监测报告”，把活动报告称作“执行情况报告”，尽管其现在称为“情况陈述报告”。标准合同没有考虑到 2006 年做出的这些变动。

134. 难民署同意审计委员会的建议，即，应更新与实施伙伴订立的标准合同。

135. 次级项目协定附录 1 第 11 条还规定，必须在基本协定第 2.08 条所述日期提出情况陈述报告。第 2.08 条给出了下列报告日期：7 月 15 日和 2 月 15 日。

136. 在马来西亚，没有通过外地访问监测次级项目目标实现情况的标准程序。与在阿拉伯叙利亚共和国看到的情况不同，这些访问由方案助理酌情定夺。

137. 案卷中若没有文件，则不能评价监测目标实现情况，也不能分析与次级项目有关的影响和业绩指标以及有效计量其实现情况的可能性。

138. 难民署表示，在马来西亚，监测和评价是许多往来电邮的话题，但没有将其归档列入案卷。

139. 难民署同意审计委员会的建议，即，应把监测项目执行进度指标的工作建立在更正式的基础上，且记录检查情况。

#### 10. 非消耗性财产的管理

140. 根据财务报表附注 2(m)，非消耗性财产包括原购入价高于或等于 1,500 美元、有用年限多于或等于五年的资产以及所有特别物品。特别物品包括最低购入价为 100 美元的车辆、计算机设备、厂房和设备、电信设备、保安装备和发电机。

141. 截至 2009 年 12 月 31 日，难民署非消耗性财产的购入价值为 3.436 亿美元，而 2008 年 12 月 31 日为 3.503 亿美元。

142. 委员会在就 2008 年 12 月 31 日终了年度的财务报表提出的意见中强调了非消耗性财产管理中的不足及其对难民署财产披露准确性的影响。这涉及资产追踪系统的缺陷。内部监督事务厅还在其 2009 年报告中指出，资产管理的效率仍然不高。

143. 根据委员会前一次报告第 96 段提出的建议，难民署继续努力更正记录非消耗性财产的数据库中的错误数据。

144. 依照委员会在其关于 2007 年 12 月 31 日终了年度的报告中提出的另一建议，<sup>5</sup> 资产管理股于 2008 年 10 月得到加强。该股由 2009 年 3 月 1 日以来一直驻在布达佩斯的 5 个人和来自日内瓦的 1 名官员组成，他们主要向资产管理委员会提供文书服务。为了清理非消耗性财产数据库，与各方面协调人协调，建立了一个监测制度来确定尚未对哪些资产进行年度实物检查。自 2009 年 1 月以来，每个月都向总部的资产管理委员会送交核查报告。

145. 尽管这与过去做法相比情况有所改善，但外地仍有问题未得到解决。委员会在访问难民署驻肯尼亚、马来西亚和阿拉伯叙利亚共和国办事处时发现外地资产管理仍有改善余地。

#### 控制资产

146. 根据标准次级项目协定第 6.10 条，资产包括价值 1,500 美元或超过 1,500 美元且至少有 5 年有用年限的物品。

147. 难民署向伙伴提供资产时，只要所有权未转让给伙伴，则有关设备必须记入难民署库存(资产追踪数据库)。根据业务管理手册第四章第 4.3 节第 6 点，“根据协定借出的资产要记入难民署资产追踪数据库”。

148. 同样，若伙伴用次级项目基金购买设备，这一设备必须记入难民署库存。根据业务管理手册第四章第 4.3 节第 7 点，“实施伙伴根据次级项目协定用难民署资金购置的资产在收到后应向难民署代表机构申报。难民署代表机构然后安排检查所涉资产且记入资产追踪数据库。还应订立难民署资产接收和使用权协定，且要求实施伙伴就提供的资产签字”。

149. 难民署驻马来西亚和阿拉伯叙利亚共和国办事处没有检查核对其拥有的、由伙伴使用的资产。办事处没有收到伙伴提供的任何库存记录，因此不能定期与资产追踪数据库核对。

150. 在实地访问期间，对记入难民署数据库的资产和伙伴持有的库存没有进行相互核对。用难民署资金购置、由伙伴储存的非消耗性财产或所有权已移交给伙伴的资产也没有得到检查。

<sup>5</sup> 《大会正式记录，第六十三届会议，补编第 5E 号》(A/63/5/Add.5)，第二章，第 81 段。

151. 难民署同意审计委员会的以下建议：(a) 从伙伴处获取年度库存记录；(b) 在实地访问期间对资产追踪数据库中的非消耗性财产和伙伴库存中的非消耗性财产进行相互核对；(c) 在实地访问期间检查用难民署资金购置的非消耗性财产和难民署所捐资产的库存。

152. 难民署驻肯尼亚办事处的非消耗性财产管理有改进余地。审计委员会发现：

(a) 一些购置的财产的价值仍定为零。这些财产是四辆汽车，购买单价超过 24,000 美元；

(b) 资产情况详细报告没有列入已登记的其他车辆。地方资产管理委员会 2008 年 8 月 13 日开会时把这些车辆申报为“可处置”资产。这些车辆在审计时(2009 年 4 月)仍未售出，因此，本来仍应列在资产记录中；

(c) 检查处置表后发现，没有系统地开列购买价格和帐面净值等基本方面的数据。此外，没有按照程序要求把地方资产管理委员会达成的决定记入资产数据库。

153. 难民署同意审计委员会的以下建议：(a) 非消耗性财产一旦记入资产数据库，就及时、定期记录其价值；(b) 全面盘点各外地代表机构的非消耗性财产，以便与数据库中的资产清单相一致；(c) 更严格地监测资产处置程序。

## 11. 消耗性财产管理

154. 消耗性财产由购买价值低于每单位 1,500 美元和有用年限低于 5 年的财产和设备组成。但这一规则存在若干例外。

155. 联合国系统会计准则第 5 段要求在选择和适用会计政策时遵守审慎、实质重于形式和重要性原则。此外，第 49 段要求在财政期终了时的财务报表中将(非消耗性设备、家具和机动车辆以外的)库存价值作为资产予以披露。

156. 审计委员会在其前两份报告中，指出，未在财务报表或其附注中指出消耗性财产的价值，委员会依然关切这对难民署财产披露和资产管理产生的影响。

157. 截至 2009 年 12 月 31 日，尚未根据联合国系统会计准则第 49 段的要求在财务报表或其附注中披露消耗性资产库存的价值。难民署的解释是，在财务报表中不披露消耗性资产价值是一贯采用的政策。难民署还解释说，它无法提供这一价值的估计数。

158. 委员会重申其先前的建议，即，难民署应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。

159. 难民署重申其以往对该问题的意见，表示跟踪和报告库存是正在准备开展的《公共部门会计准则》执行工作的一部分。

## 12. 人力资源管理

160. “任务空档期工作人员”是指那些在其任务结束后没有新的任务，正在休全薪特别假的工作人员。这一用语也适用于有正常任务、但正在等待在分配的职位上开始工作的人。这一类工作人员还包括其任期已满、但被视为仍在执行任务的人。

161. 所有任务空档期工作人员都有无限期合同。实际上，1999 年高级专员的一项决定授予所有工作人员无限期合同。后来在裁减工作人员的新形势下，1999 年作出的这项决定使任务空档期工作人员的人数增加。2002 年冻结了关于给予所有人长期合同的决定。自此之后，定期合同是难民署新征聘工作人员的唯一合同安排。

162. 行政和预算问题咨询委员会在其报告(A/60/387, 第 9 段)中请审计委员会向其提供关于任务空档期工作人员情况的最新资料。

163. 2002 年 9 月 16 日发布的一项难民署指示规定，领全薪的工作人员须接受他们符合条件的临时任务。任何人如果拒绝接受临时工作或任务，必须提出适当理由。因而大多数任务空档期工作人员都正在从事临时工作。因此，应把受聘从事临时工作和没有受聘从事临时工作的工作人员区分开来。

164. 关于等待分配任务的工作人员的统计数字，包括难民署向以往各次审计提供的统计数字，是基于职业规划股必须向其分配临时工作或予以正规任用的员工的名单。在完成正规任务后正在重新分配工作任务的员工没有列入这个名单，因为他们不再被视为职业规划股应分配任务的工作人员。这份名单还包括正规任务不久将在今后几个月内期满，其单位预计需要为其重新分配任务的工作人员，而这种情况在员工没有临时待职的情况下就可能发生。难民署正确地认为，这些名单没有准确反映目前等待正规任务的工作人员的情况。

165. 因此，难民署在 2009 年采取了新的统计做法，以有助于确定此类工作人员，并改进情况报告，以更加密切监测这些员工。通过采用这种新做法，重新处理了 2006 年以来关于任务空档期工作人员的所有数据。与难民署核对了 2009 年 12 月 31 日终了年度的再处理数据的可靠性，该组织 2009 年 12 月 31 日任务空档期工作人员数字从最初提供的 169 人减少到 165 人。

表二.4

### 任务空档期人员数目

级别	截至每年 12 月 31 日			
	2006	2007	2008	2009
D-2	1	1	2	0
D-1	5	6	14	12
P-5	21	33	35	31
P-4	54	54	68	75
P-3	33	33	40	40
P-2	6	4	6	7
共计	120	131	165	165

资料来源：难民署。

166. 这种新的统计方法显示，任务空档期工作人员人数在 2006 年(120 人)和 2008 年(165 人)期间持续上升，随后在 2008 和 2009 年期间趋于稳定。截至 2009 年 12 月 31 日，165 名任务空档期工作人员中有 64 人(即 38.9%)在一年以上的时间里处于这一状况。

167. 在 165 名任务空档期工作人员中，84 人(即 50.9%)已承担临时性职能，而根据难民署的统计数据，这一数字在 2008 年 12 月 31 日为 66.4%。在其余的 81 名(即 49.1%)休全薪特别假的工作人员中，15 人正在等待重新分配任务，8 人在今后几个月将离开难民署，5 人正在休病假或产假。

168. 正如表二.5 所述，在任务空档期工作人员中，难民署已确定可以被视为未在工作的的工作人员；他们要么正在等待重新分配任务，休产假或病假，要么正在准备离职。

表二.5

截至 2009 年 12 月 31 日未在工作的的工作人员数目

级别	待分配	数月内将离开难民署	休病假或产假	未分配任务
D-1	4	0	0	3
P-5	3	1	2	7
P-4	4	5	2	24
P-3	4	2	1	15
P-2	0	0	0	4
共计	15	8	5	53

资料来源：难民署。

169. 截至 2009 年 12 月 31 日，53 名任务空档期工作人员中有 9 人在一年以上的时间里处于这一状况：2005 年以来有 2 人，2006 年以来有 1 人，2007 年以来有 3 人，2008 年以来有 3 人。在被问及这些工作人员的个人状况时，难民署表示，其中一人因有特殊情况，分配任务的可能性受到限制；另外一人因其个人档案中没有评价而受到妨碍，自 2007 年 1 月 1 日以来没有工作；5 名相关员工存在特别医疗限制。至于其余 2 个工作人员，包括 1 个自 2005 年以来没有工作的 P-5 职等工作人员，难民署没有提供任何具体理由。尽管涉及医疗状况的情况可以允许，但长期保留工作人员又不分配任务的其他情况是不可接受的。

170. 2007 和 2008 年，难民署采取了减少任务空档期工作人员的各种措施：修订了对比分析机制，以降低撤消工作职位对任务空档期工作人员人数的影响；制定自愿离职计划；在 2008 年 10 月 16 日颁布一项指示，规定拒绝接受适当工作的任务空档期工作人员将按留职停薪处理。

171. 2008 年，19 名工作人员按照自愿离职计划离职，费用为 240 万美元，但这一计划在 2009 年停止执行。在上一个财政期间，难民署依然在双方同意的情况下让 6 名工作人员协商离职，费用共计 130 万美元。

172. 2008年10月16日指示中所载措施规定，拒绝接受适当工作的任务空档期工作人员将按留职停薪处理，但这一指示最终证明效果不彰。因此，难民署在2009年4月停止执行这项指示，并在2010年采用一个新的国际任务分配程序。

173. 审计委员会重申其先前的建议，即，难民署应继续努力减少处于任务空档期且没有临时工作的工作人员人数。

### 13. 内部审计职能

174. 2009年，监督厅对难民署的业务和办事处进行了33项审计以及总部审计，审计科目包括财务管理、人力资源管理、信息技术管理、后勤管理、采购和合同管理、方案和项目管理、物业及项目管理、安全和安保、战略管理以及治理。监督厅在2009年开展的活动包括为该年度规划的审计以及接续2007年和2008年进行的审计。因此，在2009年发布了28份最终报告和5份报告草案。

175. 行政和预算问题咨询委员会在其报告(A/63/474)中对已规划审计任务的完成率偏低表示关注，并强调需要扭转这一局面。

176. 2009年7月10日，监督厅向监督委员会提交了2009年最新年度审计计划。计划进行40项业务和外地办事处审计。后来在最初计划中增加了4项新的审计，这样2009年规划进行的审计共有48项。2009年初步计划包括在该财政期间进行的26项审计。该计划还包括规划在2008年进行的16项审计以及规划在2007年进行的2项审计，这是因为前两个财政期间的审计没有按计划完成。半数审计涉及各办事处，特别是驻非洲办事处，另一半审计涉及跨学科课题。

177. 在2009年规划进行的48项审计中，有28项提出最终报告，涉及以下国家：阿富汗、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、格鲁吉亚、伊拉克、约旦、利比里亚、马拉维、毛里塔尼亚、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌干达和坦桑尼亚。此外，5项审计提出尚未最后敲定的报告草案：难民署伙伴关系、难民署苏丹业务风险评估和难民署苏丹本国工作人员征聘进程、难民署加纳业务以及难民署阿拉伯叙利亚共和国教育援助方案。关于未执行的各项审计，10项审计被放弃，其余审计推迟到2010年。这一情况是缺乏资源并因此造成长期空缺所致。

178. 2009年的完成率为69%(规划提出48项报告，完成33项最终报告或报告草稿)，而2008年的完成率为68%(规划提出19项报告，完成13项报告)。

#### 工作人员队伍

179. 监督厅专门负责难民署审计工作的部门设在日内瓦；在内罗毕也设有一个办事处，主要负责审计非洲业务。此外，还根据具体情况任命驻地审计员，处理难民署重大紧急活动。

180. 2009年，监督厅专门负责难民署审计的工作人员共有19人：日内瓦12人，内罗毕3人，格鲁吉亚、塞内加尔、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国有4名驻地审计员。在格鲁吉亚，该员额的期限只有6个月。

181. 审计委员会在其上次报告中对内部审计员空缺表示关切，并认为应优先解决这一问题。

182. 难民署表示，在过去两年中不断地向监督厅提出这个问题，并提出了旨在减少空缺的一些补充程序。

183. 截至 2009 年 12 月 31 日，在 2009 年专门负责难民署审计的 19 个职位中，有 6 个职位空缺，占核定人员数目的 31.6%。审计委员会感到关切的是，空缺已对难民署内部审计工作方案产生不利影响，因此认为应优先解决内部审计服务的实效问题。

184. 难民署同意审计委员会的建议，即，应与监督厅合作，采取适当措施以降低内部审计员空缺数目。

#### 14. 内部审计结果

185. 2009 年，监督厅在对难民署外地业务进行审计后提出了 285 项建议。监督厅的所有外地审计报告都载有一个一览表，其中概述所有建议，并具体说明执行这些建议需要采取的行动以及建议的执行情况。

186. 委员会在规划和进行对难民署总部及其外地办事处的审计时考虑到了这些内部审计结论。关于方案和项目管理的意见尤其成为审计委员会在对肯尼亚、马来西亚和阿拉伯叙利亚共和国进行实地视察期间进行核查的依据。下文转录了监督厅最重要的调查结果。这些意见涉及方案和项目管理、供应链、财务、信息技术和人力资源。

##### 方案和项目管理

187. 监督厅强调，财务控制和实施伙伴的行政管理控制依然不足，并提到某些办事处在控制方面存在薄弱环节。如同审计委员会一样，监督厅认为，由于难民署代表没有对独立外部审计员的建议采取后续行动，削弱了审计程序的实效以及对难民署合作伙伴的费用的认证。

188. 关于方案和项目管理存在控制和监测不足的意见成为审计委员会在马来西亚和阿拉伯叙利亚共和国进行核查的依据，并促使审计委员会在各管理信中提到建议。

##### 供应链管理

189. 监督厅认定，当地采购控制存在的不足使难民署暴露于遭受财务损失和欺诈的风险。监督厅认为，由于没有对授权实施伙伴进行的采购进行充分控制，增加了难民署采购缺乏实效和信誉受损的风险。监督厅还强调，不重视财产管理增加了资产消失的风险。

## 财务管理

190. 监督厅指出，授权计划的总目标和具体目标并非总是实现。此外，由于没有充分遵守关于应收款的规则，难民署暴露于财务损失风险。在坦桑尼亚联合共和国，未收回的应收款超过 300 万美元。

191. 审计委员会要求难民署说明是否已收回应收款，如已收回，数额是多少。对此，难民署提供了 2009 年 9 月 28 日达累斯萨拉姆访问团发表的说明。委员会确认，应收款后来已经收回。

## 信息技术

192. 监督厅指出，由于没有充分重视信息安全，难民署数据遭到破坏的风险升高。由于未全部安装管理系统更新项目的人力资源模块软件以及审计追踪不足，使得难民署暴露于缺乏实效和遭受财务损失的风险。70 多个国家的人力资源行政管理依然以纸张为基础，也没有未完成安装工作制定任何战略。

## 人力资源管理

193. 监督厅认定，难民署管理层应更加密切地审查使用难民署以外工作人员的情况。在肯尼亚，难民署通过与联合国项目事务厅的一项合同，聘用了多达 100 人从事必需的安保工作。审计委员会说，马来西亚的情况与此相似，尽管在那里这种做法规模较小。

194. 审计委员会请难民署解释征聘外部工作人员从事安保活动的理由。难民署的答复是，已开始审查通过项目厅聘用工作人员的情况。根据难民署的说法，这些工作人员的人数已从 2009 年的 78 人减少到 2010 年的 32 人。难民署计划在 2011 年年底之前审查并精简所有相关情况。

## C. 管理当局的披露

### 1. 核销现金、应收款和财产损失

195. 根据《联合国财务条例和细则》条例 6.4 和《高级专员经管的自愿基金财务细则》第 10.6 条，难民署告知委员会，难民署已核销了 1,107,810 美元的流动资产和 4,166,649 美元的非消耗性财产。

### 2. 惠给金

196. 根据《联合国财务条例和细则》细则 105.12 和高级专员经管的自愿基金财务细则第 10.5 条，向审计委员会提供了惠给金支付款的报表。高级专员批准支付 498,650 美元，用以补偿阿尔及利亚、巴基斯坦和苏丹安保事件受害人。难民署认为，难民署支付这些补偿金的道义义务，而且付款符合本组织的利益。



### 3. 欺诈和推定欺诈案件

197. 根据《联合国财务条例和细则》附件第 6(c)(一)段，审计委员会审查了难民署告知的在 2009 年期间发生的欺诈或推定欺诈案件。

#### 上述案件的详细说明

198. 一名当地征聘工作人员涉嫌挪用资金和丢失一台计算机。此外，该人似乎伪造大学学位。在丢失计算机和伪造大学学位方面没有发现足够的证据，无法为此对该人进行追究。2008 年 9 月 22 日，向监察主任办公室提交了这一案件。到 2009 年 1 月 30 日监察主任办公室向人力资源管理司提交初步调查报告时，该工作人员已于 2008 年 12 月 31 日因取消员额而离职。提出的挪用指控是 20 美元和一张伪造的 120 美元收据。没有采取任何行动。

199. 一名当地征聘工作人员涉嫌盗窃船只马达，另有三人涉案：一名本国警察、一名警卫和一名清洁工。后两人是在联合国办事处工作的公司聘用的雇员。船只马达的估价为 4,500 美元。船只马达在消失数日后追回，受牵连的工作人员因玩忽职守受到申斥。由于不能完全证明这些个人是否涉案，该文档被列为机密。

200. 一名当地征聘工作人员涉嫌提供关于其难民身份以及另一位已在难民署工作的家庭成员的难民身份的虚假资料。由于该工作人员的临时合同在 2009 年 4 月 30 日到期，未对其进行任何处罚。

201. 一名当地征聘工作人员卷入两个不当领取预支薪金的案件，数额约 851 美元和 2,468 美元。此外，该名当地工作人员涉嫌为向某个私人银行账户转入约 5,106 美元的款项提供便利，这相当于一个难民署建筑物的租金。这个档案已送交人力资源管理司，正在由审计委员会核实进程予以审查。委员会获悉，该案件已处理完毕，涉案工作人员于 2010 年 4 月 13 日被开除。贪款已被追回。

#### 所调查欺诈案数目的变化

202. 2009 年，监察主任办公室共收到 857 项欺诈和其他不当行为指控。该办公室决定对其中的 112 项指控展开进一步审查。到 2009 年 12 月 31 日，完成了 67 项调查。在完成调查后，向人力资源管理司提交了 7 份初步调查报告和 55 份结案报告。监察主任办公室认定，其中 5 个案件不属于其管辖范围。截至 2009 年 12 月 31 日，把向人力资源管理司提交报告的 4 项调查列为优先案件。2008 年的相应数据是，279 起被控违规案件，完成了 90 项调查，提交了 17 份调查报告，其中 6 份涉及欺诈案件。所收到指控的数量从 2008 年的 279 项增加到 2009 年的 857 项，这主要是因为 2009 年 1 月设立了在线投诉机制。

203. 与 2008 年相比，2009 年调查报告和所处理的欺诈案件的数目减少。调查报告数目减少的原因并不是向监察主任办公室举报的案件数量减少，因为案件数量在 2008 至 2009 年期间有所增加(从 279 个增加到 857 个)。这一情况表明，必须继续开展工作，以提高监察主任办公室的效率。正如相关章节所述，难民署所作努力在以往建议执行情况中得到反映。

204. 难民署表示，2008年4月以来，调查科工作人员更替率居高不下，一直持续到2009年底，因此应在此背景下审视已完成调查案件的数量减少(从90个减少到67个)的情况。在此期间，所有5名专业职等干事，包括4名有多年经验的资深调查干事，因轮调、借调和退休等原因而更换。因此征聘和培训了新的工作人员。由于这些巨大变化，再加上许多案件复杂耗时，2009年完成的案件总数受到影响。监察主任办公室还提请委员会注意将实际完成案件数量作为指标看待所带来的危险，因为这个数字并不能反映调查案件的性质、敏感性或复杂性。

#### 监察主任办公室的活动

205. 审计委员会在其上次报告中建议难民署：(a) 明确规定监察主任办公室可以代表其他国际组织参加执行各种任务的条件，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。

206. 针对(a)点，监察主任办公室告知审计委员会，关于该办公室的作用、职能和运作方式的正式指示以及经修订的监察主任办公室调查程序的定稿已经推迟，直到难民署监察委员会确定是否和如何执行欧洲反诈骗局关于扩大监察主任办公室任务规定的审查建议，以将第三方欺诈包括在内。因此，可将这项建议视为正在执行中。

207. 关于改善与监督厅的合作，监察主任办公室确认，监察主任办公室和监督厅进行了密切、令人满意的合作。对这一合作的重视在2010年将继续保持，并在修订关于监察主任办公室的办公室之间备忘录/外地办事处备忘录中得到体现。审计委员会认为，鉴于正在修订办公室之间备忘录/外地办事处备忘录，该项建议已部分执行。

208. 关于加强检查员培训，监察主任办公室告知审计委员会，在2009年10月进行了为期三天的调查培训，监察主任办公室计划在2010年第二季度再次举办调查学习方案。因此，该建议正在执行中。

#### D. 鸣谢

209. 审计委员会感谢联合国难民事务高级专员、主计长及其工作人员给予委员会工作人员的合作和协助。

南非审计长  
联合国审计委员会主席  
特伦斯·农本贝(签名)

法国审计法院第一院长  
迪迪埃·米戈(签名)

中国审计长  
刘家义(签名)

2010年6月30日

## 附件

## 审计委员会为 2008 年 12 月 31 日终了年度所提建议的执行情况

建议摘要	相应段落 <sup>a</sup>	首次提出建议的财政期间	全部执行	部分执行	未执行
1. 遵守关于核销未清债务的规定，并加强其关于债务有效性的控制机制	37	2007		X	
2. (a) 若决定对有关收入的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	44	2008	X		
3. 审查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	47	2007	X		
4. 设立专项拨款，用于应计服务终了和退休后负债	61	2007		X	
5. 确保对收到的捐款及时进行会计处理，清理暂记账户	66	2007	X		
6. 执行适当的内部控制程序，以防止捐款入账错误，并确保其收入记录系统的可靠性	68	2008	X		
7. 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	80	2008	X		
8. 监测银行账户的关闭，并实施控制措施，以确保切实监督外地办事处的银行账户	83	2007		X	
9. 采取控制措施，以避免零用金账户出现负结余	86	2006	X		
10. 审查非消耗性财产记录中发现的控制措施缺陷	91	2008	X		
11. 继续努力清理非消耗性财产数据库；建立监测制度，以追踪财政年度期间在数据库中作出的所有更正	96	2007		X	
12. 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，以便更全面和准确地说明资产情况	106	2007			X
13. 继续努力减少任务空档期和没有临时工作的工作人员人数	116	2007		X	
14. 增加向实施伙伴提供的预付款中及时说明理由的款项所占比例	123	2007		X	

建议摘要	相应段落 <sup>a</sup>	首次提出建议的财政期间	全部执行	部分执行	未执行
15. 对超过一年仍未说明理由的给予实施伙伴的分期付款额进行评估, 并采取适当措施说明这些款项的理由, 否则就从实施伙伴那里收回付款	127	2008		X	
16. 加紧努力, 力求每年至迟于 4 月 30 日收到实施伙伴的审计证明书	132	2007		X	
17. 加紧努力深入分析审计证明书, 以便在财务报表中对上一年支出进行可能的调整	135	2007	X		
18. 与内部监督事务厅(监督厅)合作, 采取适当措施以缩短填补内部审计员空缺所需时间	144	2008		X	
19. (a) 明确规定监察主任办公室可以代表其他国际组织参加执行各种任务的条件, 并收回这样做的净费用; (b) 增进与监督厅的合作; (c) 加强调查人员培训工作	166	2008		X	
<b>共计</b>	<b>19</b>		<b>8</b>	<b>10</b>	<b>1</b>
<b>百分比</b>	<b>100</b>		<b>42</b>	<b>53</b>	<b>5</b>

<sup>a</sup> 见《大会正式记录, 第六十三届会议, 补编第 5E 号》(A/64/5/Add.5), 第二章。

## 第二章

### 审计意见

我们审计了所附联合国难民事务高级专员经管的自愿基金的财务报表，其中包括截至 2009 年 12 月 31 日的资产、负债、准备金和基金结余报表(报表二)；年度终了的收入和支出及准备金和基金结余变动报表(报表一)；年度终了的现金流量表(报表三)；说明、账目附表 1 至 5 以及财务报表附注。审计不包括财务报表的两项附件和附录。

### 管理层对财务报表的责任

联合国难民事务高级专员办事处负责根据联合国系统会计准则编制和公允列报这些财务报表，并实行管理当局视为必要的内部控制，使编制的财务报表不存在因欺诈或错误而出现的重大错报。

### 审计员的责任

我们的责任是通过审计对这些财务报表发表审计意见。我们的审计是根据国际审计准则进行。这些准则要求我们遵守道德操守要求，并制定审计计划和进行审计，以便能够在判断财务报表是否存在重大误报方面有合理的把握。

审计工作包括通过有关程序，获取关于财务报表内数额和披露事项的审计证据。选择何种程序依审计员的判断而定，包括在评估重大误报(无论其原因是欺诈还是失误)风险方面作出判断。在进行风险评估时，审计员考虑到与该实体编制和公允列报财务报表有关的内部控制，以便根据情况设计适当的审计程序，但其目的不是对该实体内部控制的效力发表意见。审计工作还包括评价管理当局采用的会计政策是否适当，作出的会计估计是否合理以及评价财务报表的总体列报情况。

我们相信，我们的审计为我们发表审计意见提供了充分、合理的依据。

### 意见

我们认为，各财务报表按照联合国系统会计准则，在所有重大方面公允列报了联合国难民事务高级专员经管的自愿基金在 2009 年 12 月 31 日的财务状况以及该日终了年度的财务执行情况和现金流量。

我们不对上述审计意见提出进一步保留，但提请注意以下事项：

(a) 财务报表附注 16 披露，非消耗性财产的价值为 3.4361 亿美元。这一数额是根据一数据库计算的，我们过去的报告中曾着重指出该数据库的缺点。虽然与以往的做法相比联合国难民事务高级专员办事处(难民署)作出了重大的改进，但委员会注意到外地仍有许多悬而未决的问题。委员会在访问难民署各外地办事处的时候发现，外地的资产管理还可以改进，消耗性财产数据库仍不完全可靠；

(b) 由于在账目中为包括医疗保险负债在内的服务终了和退休后负债提取备抵，准备金和基金结余出现 1.599 亿美元的亏损。这种情况突出表明，难民署必须确定用于支付这些负债的供资来源。

### 关于其他法律和条例规定的报告

此外，我们认为，我们注意到或我们在审计过程中测试的难民署账户财务事项在所有重大方面均符合《联合国财务条例和细则》、《联合国难民事务高级专员经管的自愿基金财务细则》及立法授权。

按照《联合国财务条例和细则》第七条和相关附件，我们还就联合国难民事务高级专员经管的自愿基金出具了长式审计报告。

南非审计长  
联合国审计委员会主席  
特伦斯·农本贝(签名)

法国审计法院第一院长  
(审计组长)  
迪迪埃·米戈(签名)

中国审计长  
刘家义(签名)

2010 年 6 月 30 日