

联合国难民事务高级专员经管的自愿基金

2015 年 12 月 31 日终了年度

财务报告和已审计财务报表
以及审计委员会的报告



联合国 • 2016 年，纽约

* 由于技术原因于 2017 年 1 月 12 日重发。



说明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

[2016 年 7 月 25 日]

目录

章次	页次
送文函	5
一. 审计委员会关于财务报表的报告：审计意见.....	8
二. 审计委员会长式报告	10
A. 任务、范围和方法	17
B. 财务和治理事项	18
C. 企业风险管理	27
D. 人口数据的准确性	31
E. 资源的优先次序安排	35
F. 提高效率	41
G. 持久解决办法	45
H. 管理当局的披露	47
I. 鸣谢	48
附件	
审计委员会以往建议的执行情况.....	49
三. 高级专员的责任说明和财务报表的批准与核准.....	78
四. 2015 年 12 月 31 日终了年度财务报告.....	79
A. 导言	79
B. 业务环境和活动概述	79
C. 财务分析	80
D. 方案预算执行情况概要	84
E. 风险管理	89

F. 内部控制制度和问责框架	89
G. 持续经营	92
五. 2015 年 12 月 31 日终了年度财务报表.....	93
一. 2015 年 12 月 31 日终了年度财务报表	93
二. 2015 年 12 月 31 日终了年度财务执行情况表.....	94
三. 2015 年 12 月 31 日终了年度的净资产变动表.....	95
四. 2015 年 12 月 31 日终了年度现金流量表	96
五. 2015 年 12 月 31 日终了年度预算与实际金额对比表.....	97
财务报表附注	98

送文函

2016 年 3 月 31 日联合国难民事务高级专员公署主计长兼财务和行政管理司司长以及联合国难民事务高级专员给审计委员会主席的信

谨依照难民事务高级专员经营的自愿基金财务细则([A/AC.96/503/Rev.10](#)), 送交 2015 年 12 月 31 日终了年度财务报表。这些财务报表已按照财务细则第 11.3 条核证并获得核可。

关于你们对联合国难民事务高级专员 2015 年 12 月 31 日终了年度财务报表的审计, 我们据所知所信, 并经对本组织其他官员进行适当询问, 确认以下陈述:

1. 我们负责编制适当列报本组织各种活动的财务报表, 并向你们作出准确陈述。所有会计记录和相关资料均已备好, 可供你们审计, 而且这个财政期间实际发生的所有财务事项均适当反映于财务报表中, 并由本组织在会计记录和其他记录中适当记录。
2. 编制和列报财务报表时所遵循的是:
 - (a) 国际公共部门会计准则;
 - (b) 《联合国财务条例》;
 - (c) 难民事务高级专员经营的自愿基金财务细则;
 - (d) 财务报表附注 2 中概述的本组织会计政策。
3. 财务报表附注 3.5、3.6 和 3.3 中分别披露的不动产、厂场和设备以及无形资产和存货均为本组织所有, 不欠任何款项。
4. 所记录的现金、现金等价物和投资没有减损, 而且我们认为其呈报无误。
5. 所有重大应收款项均已列入财务报表, 并属有效债权。除了可疑账款备抵项下记录的无法收现估计数外, 我们预期截至 2015 年 12 月 31 日的所有大宗应收款项均能收回。

-
6. 所有已知应付款和应计项目均已列入财务报表。
 7. 财务报表附注 9.2 中披露了截至 2015 年 12 月 31 日联合国难民事务高级专员公署(难民署)为购置货物与服务而承付的款项以及已订约但仍未交付的资本承付款。未来费用的承付款未作为负债确认。
 8. 财务报表附注 9.3 中披露了截至 2015 年 12 月 31 日的所有已知法律责任或者或有负债。
 9. 本期间报告的所有费用都是根据本组织的财务细则和捐助方的具体要求发生的。
 10. 所有的现金或应收款损失、惠给金、推定欺诈和欺诈,无论在何处发生,均已向审计委员会通报。
 11. 财务报表中披露了所有必要事项,以使财务报表能公允列报本期间各种业务往来的结果。
 12. 自难民署 2015 年 12 月 31 日报告日以来,未发生任何导致有必要对财务报表中的资料进行订正的情事。

主计长兼财务和行政管理司司长

琳达·莱恩(签名)

联合国难民事务高级专员

菲利波·格兰迪(签名)

2016 年 6 月 30 日审计委员会主席给大会主席的信

谨向你转递审计委员会关于联合国难民事务高级专员 2015 年 12 月 31 日終了年度财务报表的报告。

坦桑尼亚联合共和国主计长兼审计长
审计委员会主席
穆萨·朱马·阿萨德(签名)

第一章

审计委员会关于财务报表的报告：审计意见

关于财务报表的报告

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 2015 年 12 月 31 日的财务状况表(报表一)、财务执行情况表(报表二)、净资产变动表(报表三)、现金流量表(报表四)、该日终了年度的预算与实际金额对比表(报表五)以及财务报表附注。

管理当局对财务报表的责任

联合国难民事务高级专员负责按照国际公共部门会计准则编制和公允列报这些财务报表，并负责进行管理当局认为必要的内部控制，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。

审计师的责任

我们的责任是根据我们进行的审计对财务报表发表意见。我们的审计是根据《国际审计准则》进行的。准则要求我们遵守道德操守规定，计划并进行审计工作，以便对这些财务报表是否不存在重大错报获取合理保证。

审计工作包括通过执行有关程序，获取关于财务报表内数额和披露事项的审计证据。审计师依据自己的判断，包括自己对财务报表是否因欺诈或错误而出现重大错报的风险评估，选定程序。审计师在进行风险评估时会考虑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有效性发表意见。审计工作还包括评价管理当局采用的会计政策是否适当，其所作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，我们获得的审计证据为我们发表审计意见提供了充足和适当的依据。

审计意见

我们认为，各财务报表按照《公共部门会计准则》，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截至 2015 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。

关于其他法律和条例规定的报告

此外，我们还认为，我们在审计过程中注意到或抽查的联合国难民事务高级专员经管的自愿基金会计事项在所有重大方面均符合《联合国财务条例和细则》以及难民事务高级专员经管的自愿基金财务细则。

按照《联合国财务条例和细则》第七条，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。

坦桑尼亚联合共和国主计长兼审计长
审计委员会主席

穆萨·朱马·阿萨德(签名)

大不列颠及北爱尔兰联合王国
主计长兼审计长

埃米亚斯·莫尔斯爵士(签名)

(审计组长)

印度主计长兼审计长

沙希·坎特·夏尔马(签名)

2016年6月30日

第二章

审计委员会长式报告

摘要

审计意见

1. 审计委员会审计了联合国难民事务高级专员公署(难民署)2015年12月31日终了年度财务报表,并审查了业务活动情况。审计委员会认为,各财务报表按照国际公共部门会计准则(公共部门会计准则),在所有重大方面公允列报了难民署经营的自愿基金截至2015年12月31日的财务状况以及该日终了年度的财政执行情况和现金流量。

总体结论

2. 难民署继续得到捐助界强有力的支持;总体捐款水平继续增加,受益者人数也在增加。收到的许多资源继续被指定用于特定局势,因而限制了在多大程度上可在各种局势之间灵活部署资源或将之用于满足更持久解决办法的需要。这就需要注重资源的分配和优先排序的支持程序,以及其使用效率。

3. 预算过程复杂,耗费大量资源,并且因此往往只能导致有限的变化。没有系统的提高效率方法,特别是在涉及执行伙伴的方面。可更多地利用难民署收集的数据。难民署须更加强调实施可持续解决办法,而这反过来将推动更有效地利用资源。

4. 在若干领域,审计委员会注意到难民署致力于改进系统并革新方案交付方式。然而,难民署并不总是明确规定其成功标准或在项目完成时予以正式评估。而这些程序十分重要,可为今后的项目提供参考,也可展示所作投资的价值和益处。

主要审计结果

财务状况

5. 难民署继续获得捐助方大力的支助,其总体财务状况仍然健全。对照关键财务健康和流动性指标加以计量发现,较前一年有很大改善。然而,其中一些改善之处的原因是财政年度年底才收到自愿捐款,以及由于重大币值波动对2015年认捐收入的影响,2015年初支出放缓。在这些资源的使用方面,难民署继续受到限制,大量的捐款(2015年捐款的85%)被捐赠者指定用于特定用途,无用途限制的资金仅占2015年捐款的15%。这些因素表明必须继续提供高质量的信息,以支持资源决策和优先排序。鉴于据估全球需求额与可用资源之间有35亿美元的缺口,而难民署面临的需求压力还在不断增加,资源优先排序尤显重要。

6. 审计委员会在2015年的报告(A/70/5/Add.6)中强调,不可预测的捐款流入量有可能造成决策欠佳,并可能损害资金的使用价值。改进国家办事处的财务监测,

特别是在方案领域的监测，可为重新部署资源提供依据，也可更好地让工作人员参与解决财务问题。这将需要加强国家办事处财务团队和方案团队之间的协调，并编写更多定期的报告工具和分析。国家办事处的财务报告过程没有得到足够的重视，需更多地让其参与，以发现重新分配的机会，或更早向执行伙伴发出关于可能出现的方案变化的警示。通过改进，还可以让驻国家代表从国家办事处一级资源管理中获得更有力的保证，从而改进总体财务管理和控制的保证程序。

现金援助方案和全球车队管理方案

7. 基于现金的援助数额继续增加。审计委员会审查了在约旦推出虹膜扫描技术的情况和在苏丹推行现金援助的情况，以及这些如何被用来向艰难环境中的受益人提供支持和援助。虽然有一些明显的益处，如加强了旨在减少欺诈风险的控制，但对此没有正式的评价。同样，仍需要正式评价通过执行 2014 年开始推出的全球车队管理方案而节省的资金价值。审计委员会注意到，Insead 商学院报告显示全球车队管理项目实现了初步惠益，包括降低了车队的规模和车龄，但没有显示全球车队管理如何对资金善加利用。难民署是一个创新的组织，在具有挑战性的环境中运作，但没有系统地评价其新方案和举措的惠益。审计委员会认为，这些评价过程很重要，有助于为完善那些形成之中的新举措提供参考和支持，并让捐助方对资源的高效利用具有信心。

内部控制

8. 难民署内部控制程序仍然健全，2015 年期间没有任何重大事项引起审计委员会注意。财务程序运行良好，因此以年度财务报表为形式的财务报告工作质量很高。虽然对执行伙伴费用的外部核查程序是强有力的，且覆盖了其大部分支出，但是审计委员会注意到仍有改进余地。内部监督事务厅(监督厅)已找出在伙伴采购过程监督和保证安排中存在的重大薄弱环节。虽然已商定为处理这些薄弱环节而将采取的行动，但有关调查结果支持审计委员会自己的一个分析结论，即国家办事处需要采取更加基于风险的方法，监测执行伙伴，加强核查工作的风险聚焦。

9. 审计委员会已注意到，在制定欺诈行为防止和评估程序方面取得了进一步进展。难民署继续积极提高对其业务活动中欺诈风险的重视，开展工作人员全面培训，并辅以其对欺诈风险的系统评估。在此基础上，还编写了《欺诈手册》，更新了其反欺诈政策。难民署在处理欺诈风险的方式方面，继续是一个典范。重要的是，这一处理办法还得到扩大，以确保其执行伙伴表现出同样程度的承诺；监督厅和监察主任办公室的保证职能在其联合规划过程中，也对有关结果加以利用。

管理制度、资源和人力系统升级项目

10. 难民署在执行管理制度、资源和人力系统升级项目方面继续取得进展，该项目仍将基本按计划交付，尽管启用日期略有推迟，将是 2017 年初。推迟项目启用日期，是一个有意识和明智的决定，旨在防止对 2016 年财务报表的编制和相关年

终程序造成风险。审计委员会注意到，因确定了一些在最初项目说明中被忽略的关键程序，预算有所增加。项目受到主要利益攸关方的监督，但正式批准文件和各个监督委员会的正式文件质量参差不齐。随着项目推进，必须确保项目、预算或风险概况的任何重大变化均有正式记录并经相关委员会批准。难民署有一份业绩计量指标和主要惠益清单，可对照评估这一升级的实现情况。审计委员会鼓励难民署将此业绩计量指标清单发展为一项实际惠益计划，定期提交高级管理当局，并对照这些业绩指标显示进展情况。尽管这一过程目前受良好管理监督，但关键业务系统的任何重大变化仍将是一个主要风险。

企业风险管理

11. 审计委员会注意到，2015 年已在实现系统风险管理方面取得进展。风险现已从所有国家办事处汇集纳入公司风险登记册。这是一项在许多地点开展的重要工作，其提供的丰富数据经分析，可借以确定共同风险和共同主题。此外，难民署经与高级管理委员会和执行管理人员协商确定出最大的 20 项风险，在此基础上编制了一个战略风险登记册。然而，目前这两份登记册没有充分整合，审计委员会认为，若二者能够更密切的协调一致，则可提高对难民署内风险程序完整性和整合程度的信心。随着这一进程逐渐成熟，其中所含信息必须成为正常决策过程的一部分。

12. 虽然已经取得了重大进展，但审计委员会注意到，难民署可以更多地利用所收集的风险数据。国家代表需要使用风险登记册，从中获取关于其各自领域内风险已得到系统管理和控制的保证。这就要求将风险登记册系统地纳入高级管理当局会议；将风险纳入国家办事处计划；审查减轻风险行动的质量和风险的持续有效性。我们的讨论凸显了一些良好做法领域，以及应在多大范围内广泛地分享这些做法。风险登记册目前不为管理决策提供参考，也不受系统审查。需要做更多的工作，以审查已确定用于管理国家办事处一级风险的减轻措施的质量和稳健性，而且还可以进一步改进，通过各区域局和总部参与和审查，以支持资源优先排序和基于风险的监测。审计委员会意见应可为今后对风险管理程序的任何审查提供参考。

人口数据的准确性

13. 难民署的资源分配主要是根据它所掌握的关注对象人口数据，以及其对今后的趋势和状况的考虑。难民署在估算规划数字方面面临挑战，这造成了需求预测方面的复杂性，因为人口规划数字只能是估计数。在规划和执行周期内，资源规划中所用的数字可能发生很大变化。

14. 难民署利用核查活动审查这些估计数，但不进行对账，即不将这些估计数与该年份中核查的结果作比较。因此，它并不评估与人口估计数的任何差异对资源分配的影响，只有在为意外局势请求增拨资金时例外。这可能会导致一些国家业务活动获得的资源份额比其本来会分配到的多。

15. 难民署建议国家业务活动每两年进行一次营地环境下的核查活动，但对这些活动的频率和结果没有中央监督，也没有正式的报告要求。这使总部难以获得关于在一定时间跨度内人口数据准确性的保证。而凡是已进行核查活动的，显然都有助于提高准确性。例如，2015 年，通过核查发现有一国家业务活动所涉的实际人口比上一次登记的结果低 23%。

16. 难民署采用的生物鉴别身份管理系统有可能解决一些根深蒂固的人口数据准确性问题，但对这种办法产生的影响未加定期计量。没有任何证据显示开展了任何正式的例行或非例行的惠益实现活动，以量化在 2015 年推出、2016 年预算为 460 万美元的新生物鉴别身份管理系统的影响。

17. 难民署已采取一些步骤来了解各业务活动对生物鉴别身份系统的兴趣和需求。根据预算和可用资源情况，难民署 2016 的目标是在 16 个业务活动部署生物鉴别身份系统；此前，在 2015 年期间进行了 11 次部署。根据最新的 2015-2016 年度规划数据，其中 5 次部署的对象将是之前没有生物鉴别系统的国家，而 11 个国家则将取代现有系统。难民署预计，其余业务活动中一半不大可能在不久的将来采用该系统，尽管未来有可能向这些业务活动推广。

资源优先排序

18. 难民署通过自下而上的办法进行资源分配。每年，由国家业务活动制定计划，概述所需资源。总部对这些计划加以详细审查。难民署估计，2016 年方案支助和管理司以及财务和行政管理司用了 605 个工作人员日审查国家计划，费用大为 694 183 美元。¹ 这些是在国家办事处和区域局一级额外的时间和费用。然而，可能很难看到这一活动在实地产生的影响，因为一年当中一些业务活动不断进行重新优先排序。而与此相反，许多国家的预算所需资源则逐年并无变化。2014 年至 2015 年，21% 的国家业务活动的预算差异率只有不到 5%。

19. 审计委员会发现，计划很详细，叙述内容很长，且计划成果和结果过于复杂。难民署有机会对国家计划加以完善和简化。在此过程中，难民署有机会将总部仔细审核工作的某些方面纳入编写阶段，而不是等到计划最终提交总部时才将之纳入，这应可简化必要的工作，提高效率。

20. 难民署还可以将评价纳入项目设计和管理之中，以支持决策。难民署最近对生计项目的分析为进行更有效的资源优先排序提供了支持。然而，难民署独立评价股关注的重点是有关局势(如阿拉伯叙利亚共和国境内应急)，而不是具体的方案活动，因而造成在对方案支出进行独立评价方面的缺漏。

21. 据难民署报告，在为满足有关需求而必需的资源与可获资金之间存在 49% 的缺口。难民署认为需求评估预算方法是其就需要捐助方供资的全面资源需求进行

¹ 这些费用不包括专题小组、区域局、高级管理当局所用审查时间，以及国家办事处与此相关的编写计划时间。

沟通说明的主要手段。审计委员会认为，难民署必须确保继续仔细审核，以确保预算在整个执行期间保持可信度。² 审计委员会注意到，对 2016 年指导意见的修订更多地侧重于进行可信的总体需求评估，审计委员会确认这是必要的。

22. 审计委员会通过国家计划取样，对基于需求的预算进行分析，发现了一些出入之处，需进一步审查。分析显示，2012 年至 2014 年，39 个业务活动基于需求的预算增加速度超过相关关注对象人数增加速度；这意味着需求的增加速度超过人口数字的变化速度。例如，在这一期间一项业务活动的所涉人口减少了 16%，但基于需求的预算却增加了 40%。

提高效率

23. 难民署承认需要找到提高效率的办法。高级专员关于 2016-17 年度的文告强调必须提高难民署结构的效力和效率。审计委员会看到有明确的迹象表明，各业务活动改组和缩小规模的速度正在加快。虽然国家业务活动把重点放在寻找提高效率的办法，但对其影响未进行例行的计量。

24. 难民署审查每年方案支助费用的变化，但它还可进一步质询这些费用以及人均支出。2014 年至 2015 年，方案支助费用增加了 23%，而方案支出减少了 5%。2012 年至 2014 年，35 个国家的人均费用增加，其中 23 个增加 10% 以上。难民署总部可以做更多的工作，以支持各个国家业务活动交流在成功减少方案支助费用和人均费用，以实现增效方面的经验。虽然难民署认识到需要按照审计委员会以前的建议更好地审查支出的一些方面，但审计委员会注意到，难民署并没有定期审查费用驱动因素，以确定有关方案是否可以提高交付效率。

25. 审计委员会特别研究了在同意年度执行伙伴供资协议时向执行伙伴提出的对效率的质询。高级专员在其对 2016 年预算筹备工作表示支持的文告中，具体指出了一些伙伴增效节省办法。可以进一步开展许多工作，以分享良好做法，并确保在伙伴谈判中拥有更多更系统的严格性，旨在更积极地寻求增效证据并将此纳入最后签署的协议之中。对方案工作人员的培训可能有改善余地，旨在使他们能够提高工作成效，为成果提供更好的证据。

持久解决办法

26. 难民署有一个长期的目标是提供持久解决办法，但进展有限，部分原因是许多工作环境中存在的政治和结构性因素使此类解决办法难以实施。自 2012 年以来，难民署编入预算用于持久解决办法的支出从 9% 降至 4%。难民署没有监测其在实施成功的持久解决办法方面的进展。

27. 难民署很快将需要就如何最佳地提供更多资金用于并侧重于为避免总体局面无法维系而采取的持久解决办法，作出艰难决定。难民署需要从一开始就更加强

² 难民署基于需求的预算包括其认为为满足关注对象的需求而必需的资源。

调持久解决办法，并在危机发生后设计好撤出战略。这就需要与发展机构和东道国政府建立更协调一致，更有效的伙伴关系。

28. 难民署已更加注重持久解决办法。难民署承付了 2 000 万美元的资金用于为“解决办法种子”举措供资，并确保设有专门治理结构监督该基金。³ 然而，难民署认为难以将“种子”基金的影响与其他活动分开。尽管取得了一些成就，但挑战依然存在，靠“种子”基金的供资而实现了持久解决办法的业务活动很少。

主要建议

29. 审计委员会根据本报告正文所载审计结果，提出了若干建议。主要建议是，难民署应：

(a) 编制一套可用于外地一级，加强方案预算和支出财务管理的程序、工具和报告。这应包括通过联合分析和审查程序加强外地财务工作人员与方案工作人员之间的联系；

(b) 对其方案和新举措进行更系统的评价；

(c) 健全国家办事处风险登记册，以便风险评估程序产生更大效益，并进一步推动企业风险登记册和战略风险登记册的整合；

(d) 建立更加正式的程序，用于审查、核实和报告人口数据，以确保资源优先排序的准确性以及评估正在推出以加强数据收集的新系统的效益；

(e) 就用于支持全球需求评估的假设提供更有力的质询，并说明各区域局如何对提交的计划提出详细质询；

(f) 评估现行年度预算程序的成本效益，并考虑在多大程度上可采取多年期办法；规划程序应更简化，更相称地侧重于风险最高的领域，包括使计划所列目标和指标更加合理化；

(g) 采取更系统更积极的办法，找出方案支助费用并执行伙伴费用方面的节省增效之处，更好地计量实现的节省；

(h) 更加注重在交付方面的持久解决办法，评估业务活动中的风险和机会，以便在年度方案审查中确定最有效的资源重点。

以往建议

30. 截至 2016 年 5 月 31 日，在涉及 2014 年及以往各年的 34 项建议中，6 项(18%)已执行，25 项(73%)正在执行，3 项(9%)已因时过境迁而不用执行(见附件中的表格)。

³ “解决办法种子”基金是自 2013 年以来一直在运作的项目，特别侧重于整合。

31. 审计委员会注意到,正在执行的 25 项建议有 19 项涉及 2014 年,6 项涉及 2013 年。审计委员会继续注意到在执行尚未执行的建议方面取得的积极进展,特别是审计委员会注意到并报告在反欺诈措施和按审计委员会 2012 年报告的建议制定战略风险登记册方面取得进展的情况,尽管我们在本报告中就这两个方面又提出若干建议,以进一步加强为处理欺诈问题和植入风险管理而作出的安排。

32. 2012 年和 2010 年的两项建议仍然有待执行,分别涉及全球车队管理项目和项目跟踪,在这两个问题上,正在继续取得进展,所提建议预计将在 2016 年年底前得到充分执行。审计委员会欢迎在充分执行和终止年头长得多的一些建议方面的总体进展情况,其中有许多正在执行的建议涉及一些仍在推出之中的项目和举措,因而要到 2018 年底才会充分执行,如全球车队管理项目。

A. 任务、范围和方法

1. 2015 年, 联合国难民事务高级专员公署(难民署)向大约 6 400 万被迫在其原籍国境内或境外流离失所的人提供保护和援助。难民署是职能下放的组织, 有 10 000 多名工作人员在 127 个国家的 470 个办事处工作。难民署的任务包括向各种长期和旷日持久的局势提供支助, 并应对人道主义紧急状况。大规模流离失所继续增加, 特别是由于阿拉伯叙利亚共和国和南苏丹境内的冲突造成的流离失所。难民署几乎完全依赖自愿捐款供资, 其 35.8 亿美元的收入总额中 35.1 亿美元为自愿供资。经确认的来自捐助方协议的收入包括用于今后几年的 7.64 亿美元。支出共计 32.8 亿美元。
2. 审计委员会根据大会 1946 年第 74(I)号决议, 审计了难民署 2015 年 12 月 31 日终了财政期间的财务报表, 并审查了难民署该期间的业务活动。审计工作是依照《联合国财务条例》、难民事务高级专员经管的自愿基金财务细则和《联合国财务细则》(在适用情况下)以及《国际审计准则》进行的。《国际审计准则》要求审计委员会遵守道德操守规定, 规划并开展审计, 以便能够在判断这些财务报表是否存在重大误报方面有合理的把握。
3. 审计的主要目的是使审计委员会能就以下事项形成审计意见: 财务报表是否按照国际公共部门会计准则(公共部门会计准则), 公允列报了难民署截至 2015 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。审计包括评估财务报表中记录的费用是否用于理事机构核准的用途; 是否按照《联合国财务条例和细则》以及难民事务高级专员经管的自愿基金财务细则对收入和费用进行了适当分类和记录。审计包括对财务制度和内部控制进行普查, 并在审计委员会认为足以对财务报表形成意见的范围内, 对会计记录及其他单据凭证进行抽查。
4. 审计委员会还根据联合国财务条例 7.5 审查了难民署的业务活动。该条例要求审计委员会对财务程序的效率、会计制度和内部财务控制以及难民署业务的整个行政和管理情况提出意见。审计委员会评论了难民署财务状况和其他财务事项, 并报告了资源的优先排序情况和支持排序的人口数据。审计委员会还进一步探讨了难民署采用的提高效率程序以及寻求旨在推动实现长期效率的持久解决办法的路子。
5. 在审计期间, 审计委员会访问了难民署的日内瓦总部和布达佩斯总部, 并检查了在约旦和苏丹的外地业务活动, 并与其他 10 个外地地点举行电话会议, 进行了调查。审计委员会继续与内部监督事务厅(监督厅)合作, 以期协调审计范围。本报告列出了审计委员会认为应提请大会注意的事项。审计委员会已与难民署管理当局讨论审计委员会的报告, 本报告适当反映了管理当局的意见。

B. 财务和治理事项

主要事实	
72 亿美元	基于全球需求评估的最终预算
36 亿美元	所报收入(包括用于未来年份的 7.64 亿美元)
33 亿美元	2015 年发生的费用
6 400 万	难民署关注对象人数
10 000	难民署工作人员人数
127	开展业务活动的国家, 设有 794 个办事处, 包括 5 个紧急行动(中非共和国、伊拉克、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门)

财务概览

6. 审计委员会审查了财务报表后确认, 难民署的财务状况依然良好, 有足够资产支付负债。对主要财务比率分析后确认, 尽管 2015 年继续存在各种应急压力, 但难民署的财务状况依然稳健, 流动资产很多。总资产净额从 2014 年的 11.2 亿美元增至 2015 年的 14.6 亿美元, 累计基金余额和准备金为 20.1 亿美元(2014 年为 16.8 亿美元), 包括 10.9 亿美元的现金和投资(2014 年为 7.992 亿美元)。管理当局在第四章 C 节详细、全面地概述了难民署的财务状况和财务执行情况。

7. 关键财务指标总体上依然稳健, 难民署的流动资产与流动负债之比依然很高。管理当局在第四章财务报告第 31 段中提到, 为未来年份认捐的 7.638 亿美元对流动性产生了积极影响。审计委员会的分析表明, 主要财务比率支持难民署支付所有负债, 即使未考虑今后认捐资源也是如此, 详见表二.1 不含应收捐款的流动比率 5.7。

8. 由于年底收到的捐款, 财务比率有所改善, 例如流动资产与流动负债比率有所改善。年度盈余 3.035 亿美元(2014 年为 3.05 亿美元赤字)主要是由于 2015 年收到的捐款大幅增加, 达 35 亿美元, 高于 2014 年的 29 亿美元, 其驱动因素是捐助方承诺为欧洲移徙危机供资。

表二.1
比率分析

比率说明	2015 年 12 月 31 日	2014 年 12 月 31 日	2013 年 12 月 31 日	2012 年 12 月 31 日	2012 年 1 月 1 日
流动比率 ^a					
(流动资产: 流动负债)	8.6	6.9	8.7	9.2	8.7
不包括未来应收捐款	5.7	4.6	5.1	5.2	5.0

比率说明	2015 年 12 月 31 日	2014 年 12 月 31 日	2013 年 12 月 31 日	2012 年 12 月 31 日	2012 年 1 月 1 日
资产总额：负债总额 ^b	2.7	2.3	3.2	2.6	2.7
现金比率 ^c					
(现金+投资：流动负债)	4.6	3.1	3.5	2.9	3.6
速动比率 ^d					
(现金+投资+短期应收款：流动负债)	7.5	5.7	7.3	8.0	7.7

资料来源：难民署财务报表

^a 比率高，说明实体有能力偿付短期债务。

^b 比率高，说明偿付能力良好。

^c 现金比率是衡量实体流动性的指标，具体衡量流动资产中可用于偿付流动负债的现金、现金等价物和投资资金数额。

^d 速动比率比流动比率保守，因为速动比率不包括较难转为现金的存货和其他流动资产。速动比率越高，流动性就越强。

9. 难民署全球经评估的需求为 72 亿美元，2015 年可用资金为 37 亿美元，二者之间的缺口为 35 亿美元。与 2014 年大致相当的缺口 32 亿美元相比，有所增加。对难民署干预措施的需求量进一步增加，因为有 5 个三级紧急情况，货币发生波动，而且捐助环境更加严峻；2016 年及以后，这些因素将继续造成更多的压力。尽管 2015 年不限用途捐款比例略有增加，但是指定用于具体局势的捐款比例仍然很高；这给管理当局灵活部署资源，以满足所有活动领域的需求造成了压力。2015 年，不限用途资金仅占捐款的 15%(见表二.2)。审计委员会注意到，通过其 2016 年举行的筹资和捐助方会议，难民署使捐助方认捐数额达到很高水平。

表二.2

按指定用途类别开列的捐款

(百万美元)

指定用途类别	2015	2014	2013	2015 (百分比)	2014 (百分比)	2013 (百分比)
不限用途	535	387	477	15	13	15
尚待指定用途 ^a	201	159	224	6	5	7
国家/部门一级	2 017	1 857	1 852	58	63	60
区域/次区域一级	710	512	496	21	17	16
专题	23	26	32	1	1	1
捐款共计	3 487	2 942	3 082			

资料来源：难民署财务报表。

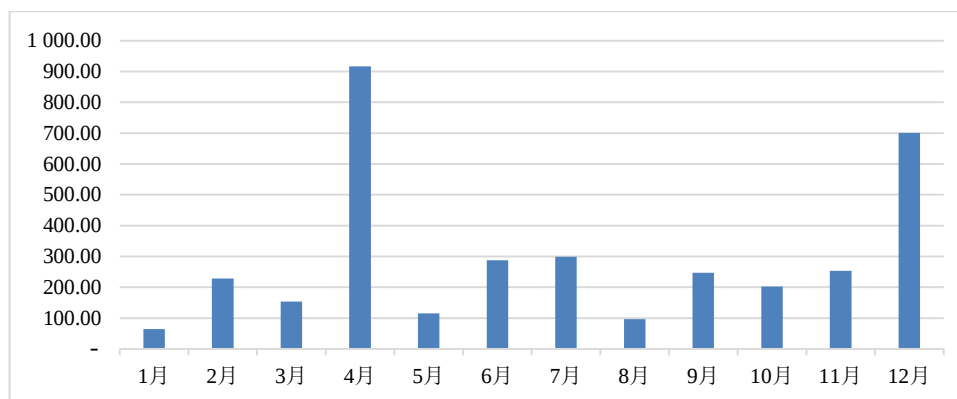
^a 有待指定用途的捐款大多来自于与未来几年有关的认捐会议。

10. 审计委员会继续注意到，每年收到的捐款和认捐情况不可预测，很多捐款快到财政年度结束时才收到。这是捐助方会议的时间安排造成的，也反映了许多捐助方政府的预算周期。下文图二.一显示了 2015 年应收捐款和从捐助方应收资源的两个较大峰值捐助方资源必须在难民署经评估的各类需求之间分配，若分配给某一局势的资源过多，则可能导致其他局势资金困难。资金流入时间晚，使预算难以执行，也难确保伙伴有足够能力以更有效地部署资源。审计委员会注意到，2015 年期间，捐助方和对外关系科每月至少两次向财务和行政管理司(财行司)提供供资数额和预测情况(包括指定用途资金数额)。在财行司与高级管理当局的会议上，这些信息被纳入总体财务概览，供审查、讨论和决定总体资源分配参考。

图二.一

2015 年每月经确认的捐款

(百万美元)



国家办事处的财务管理

11. 健全的财务管理是内部控制框架的一个不可或缺的组成部分，提供对分配给具体目标的资源利用的保证。难民署已设立了对行政预算的和用于监测资产和负债的金融监测程序。这些程序包括每月财务报告，其中验证国家办事处的一系列金融信息指标，涵盖预算、费用基础、资产和负债等。然而，审计委员会注意到，对方案预算和支出的正式审查程序系统性较低，审计委员会确定了改进的余地。

12. 如总部的财务和行政管理司一样，外地的财务工作人员是一大技能资源，供每一业务活动使用，协助其进行更广泛的财务管理。然而，多年来，审计委员会注意到，在实践中，外地财务工作人员几乎只是侧重于支助预算和支出，而对整个业务活动的财务管理方面则很少或根本没有作出贡献。虽然方案工作人员编制方案预算并对照预算拨款监测其支出，但是几乎没有证据表明他们将具体的专门知识、工具和程序应用于对方案预算和费用的更系统的财务审查之中。审计委员会过去六年来的访问确定了在当地一级方案预算编制和支出的财务监督方面的若干良好做法领域。就所有各业务活动而言，对方案费用的系统性审查、分析和

报告不是十分明确，未充分利用当地财务团队改善所有各业务活动的预算和支出模式。这将进一步有助于审查和验证费用基础，提供反馈，为今后预算概况的编制提供参考并加以改进。

13. 更经常和更有系统地审查整个方案周期的方案支出，可产生管理信息，供业务层面的最佳决策参考，以便最大限度地分配资源，惠及关注对象。这种分析可以有助于加强对任何新出现的金融风险的重点注意，如注意支出概况的改变，且能够更好地探讨补救行动和调拨资金的可能性。这还将改进预测和再分配能力，以改善预算执行率，并因而可及早讨论有可能在通知后短时间内部署新供资的方面。财务事项在当地国家办事处的议程上应处于更突出的位置，以便探讨趋势和模式，并有助于以更系统的方式支持国家一级的决策过程，为之提供参考。这些机制将进一步加强控制程序，以加强对各代表、方案工作人员和主计长的监督。

14. 审计委员会建议难民署编制一套可用于外地一级，加强方案预算和支出财务管理的程序、工具和报告。这应包括通过联合分析和审查程序加强外地财务工作人员与方案工作人员之间的联系。

现金支助

15. 审计委员会注意到，2015 年的现金支助数额继续增加，总体而言，向个人和家庭支付的受益人款项从 2014 年的 1.24 亿美元增加到 2015 年的 2.15 亿美元。表二.3 显示支付各类受益人款项。直接支付给受益人用于购买食品等物品以满足基本需要的款项(生活补贴)、用于购买住房所需较耐用物品的赠款以及医疗专用款方面明显增加。

表二.3

向个人和家庭支付的受益人款项

(千美元)

	2015 年	2014 年
生活补贴	160 627	107 811
赠款	15 886	7 401
医疗	32 796	1 738
差旅津贴	428	486
其他支付	4 910	6 618
向个人和家庭支付的受益人款项共计	214 647	124 054

资料来源：难民署 2015 年财务报表

16. 审计委员会访问了约旦国家办事处，因为该办事处的现金支助是向受益人提供支助的主要组成部分。难民署约旦办事处为打击欺诈行为而利用虹膜扫描技术进行登记，与当地金融机构做好安排进行现金支助分发。由于在登记点使用这种

技术，难民署的现金干预方案得以利用虹膜辨认的速度和安全性，有助于防止他人可能冒领属于有资格的受益人的现金赠款。因此，受益人利用这一安全技术从当地银行获得现金支助。

17. 难民署正计划更广泛地扩大利用这一技术，如分发捐赠的非粮食物品，以确保其落入最脆弱的受益人之手。审计委员会还注意到苏丹等其他地方以支付卡形式推出其他现金援助方案。但在大多数情况下，有关以现金为基础的干预措施和技术的使用情况并没有得到任何正式的成本效益分析。虽然注意到这些现金支助方案的许多益处，但由于没有正式的成本效益分析，因此很难评估其成本效益。而这一分析非常重要，因为这些方案的专用资源继续增长，并且这一分析会有助于指导今后的战略和评估这些方案的影响。审计委员会 2013 年提出的评价建议仍有待落实。

资产管理

18. 自 2012 年采用公共部门会计准则以来，管理当局通过财务报告了解的资源利用情况已经全面得多。公共部门会计准则的严谨报告要求继续推动改善资产(特别是现金、投资、库存以及不动产、厂场和设备)使用情况的管理和问责。

存货

19. 虽然难民署的活动不断增加，但审计委员会注意到，非粮食物品库存数量继续减少。这说明库存管理有改进，使用涉及执行伙伴和直接现金支助的交付模式增多。表二.4 着重说明库存量如何从 2.06 亿美元减少到 1.82 亿美元，尽管有关人员数目增加，但帐篷、床上用品和家用品等消耗品继续减少。难民署建立了不断检查库存的程序，审计委员会对仓库的视察证实该程序运行正常。

表二.4
库存量

(百万美元)

库存类型	2015 年 12 月 31 日	2014 年 12 月 31 日
帐篷	36 992	48 553
床上用品	58 876	68 373
家用品	42 525	44 993
医疗卫生用品和衣物	25 022	35 967
食品和其他用品	2 541	2 051
建筑和有关设备材料	15 713	6 112
物质消耗品	99	339
共计	181 768	206 388

资料来源：审计委员会的库存量分析

20. 大部分不动产、厂场和设备资产的形式是机动车辆，占账面净值 1.462 亿美元(2014 年为 1.501 亿美元)中的 1.061 亿美元(2014 年为 1.086 亿美元)。在其上一份报告(A/70/5/Add.6)中，审计委员会建议管理当局执行 2014 至 2018 年期间全球车辆管理战略，收集最适当的指标和数据，以便尽早评估和表明计划收益的实现情况。

21. 难民署 2013 年启动了全球车队管理，作为促进难民署业务活动中所用轻型车辆提高运作效率的方案。总目的是以专业车队管理服务向难民署提供更具成本效益、更安全的车辆，提高方案交付水平。这一举措的规模很大，如到 2016 年 5 月已向 85 个国家交付 2 391 部车辆。但审计委员会注意到，全球车队管理推行需要时间，并确保一致实施。审计委员会的访问还凸显了推行工作出现的问题，如难民署约旦办事处缺乏有关未来车辆需求的分析。同样，审计委员会发现，因为当地海关的问题，新车辆在苏丹已延误超过一年。2014 年查明和报告在埃塞俄比亚很难处理旧车辆等其他问题。目前的工作重点是确保车队适度，并在查明执行中产生的当地问题及其对实现预期效益的影响方面做更多的工作。

22. 审计委员会的访问表明，难民署仍有空间继续向国家办事处开展有关全球车队管理的宗旨和效益的沟通工作，其部署方面仍存在一些实际问题；如审计委员会发现由于政府没有事先授权使用导致车辆跟踪设备被拆除的情况。审计委员会还了解到，在约旦，目前使用全球车队管理车辆的运作租赁收费高于该国外部提供车辆的收费，尽管审计委员会理解这些收费未来几年会下降。这与 2014 年在埃塞俄比亚和乌干达观察的情况是一致的。审计委员会指出，埃塞俄比亚、约旦和苏丹等少数国家办事处推出全球车队管理问题较多，而整个网络中的其他办事处推出较顺利。

23. 审计委员会继续指出，虽然欧洲管理事务学院的报告确定了第一年的初步效益，如车队缩小了 11%，车队的平均车龄也下降了，但成本数据仍未整理出来，无法评估全球车队管理带来的资金效益。审计委员会注意到管理当局提出的断言，即只有难民署绝大多数的车队加入租赁计划，才能全面实现全球车队管理项目带来的效益，包括节省大量费用。这一点计划要到 2018 年底才能实现。然而，审计委员会鼓励尽早评估资金效益，以便尽快查明在实现预期效益方面出现的任何问题。审计委员会将在以后的审计中继续监测逐年取得的进展情况。审计委员会还重申其建议，即收集最适当的指标和数据，以评估实现计划效益的情况。

24. 审计委员会建议，难民署应确保在各国家办事处和区域办事处持续沟通全球车队管理战略，并确保进行检查，以保证在所有办事处的实施体现最佳价值。

内部控制

25. 审计委员会继续积极看待财行司对难民署财政资源的管理。难民署用以表明其资金使用情况的程序已建立到位，有关监测支出和支持及时有效处理年度账户

的良好程序也已到位。将通过财务系统升级进一步加强内部控制，这样将强化有关数据提取和分析的办法。审计委员会的审计没有凸显 2015 年期间审查和测试的财务控制存在任何重大缺陷。难民署再次有有力的证据支持其执行伙伴的支出，对 2015 年 13 亿美元的支出进行高覆盖率的外部核查仍强有力。

26. 根据其视察约旦和苏丹的情况，审计委员会发现国家办事处一级的内部核查程序有改进的余地。审查结果凸显出有必要采取更注重风险的办法，并确保将对执行伙伴的视察有系统地编入方案，以确保对风险较高、价值更高的伙伴进行更频繁的视察。难民署的强化执行伙伴框架鼓励对执行的项目采用基于风险的方法进行核查和监督，但审计委员会对国家办事处的视察几乎没有发现任何证据表明实践中采用了这种方法。其中一个受视察的国家缺乏一个明确的经过风险评估的核查计划，也不清楚供用于核查工作的资源是否与所需工作量相匹配。在当前这一财政限制增多的时期，审计委员会认为，基于风险的方法是合理的，因为它可以减少核查的费用和负担，同时提供更有力和重点更突出的保证。

27. 审计委员会注意到监督厅提出的关于迫切需要加强合作伙伴采购工作的意见。其中包括需要加强当地对成本效益分析的监督和审议，使合作伙伴得以不经过难民署而获得预先资格审批，以便开展自己的采购工作。监督厅发现，有关作出决定的理由往往记录不足，因此很难找到证据来支持已作出的决定。报告还着重强调需要支持合作伙伴制订反欺诈政策。难民署对提出的问题作出了回应，并已同意采取行动解决所提出的关切问题。

28. 这些意见与审计委员会自己在分析支持根据强化框架重新甄选合作伙伴方面得出的审计结果是一致的。虽然记录重新甄选程序的框架得到加强，但所记录的基本证据缺乏有关成本效益和各合作伙伴间差异的详细具体分析。虽然需要进一步完善合作伙伴管理工作，但审计委员会认为就伙伴费用作出的保证是合适的。

欺诈风险评估

29. 审计委员会在上一次报告(A/70/5/Add.6)中指出，管理当局已认识到必须启动防范欺诈项目，加强发现和防范欺诈的方法。该项目的重点是查明主要风险，其方式是建立一个专门的工作组，利用各业务领域和各地点管理人员的知识。

30. 审计委员会建议难民署制订一个明确的时间表，用于为欺诈防范项目中确定的最重大风险订定欺诈风险评估和降低计划。此外，应利用风险评估指导管理制度、资源和人力系统升级过程中的程序设计，指导面向高风险领域关键工作人员的结构化培训的设计。

31. 审计委员会注意到，通过欺诈风险评估确定的各个领域已促使财务系统进行升级，难民署将在完善概念设计和实施阶段确保继续考虑到这些领域。难民署还将经常与联合国内部监督事务厅(监督厅)和监察主任办公室分享风险评估得出的

结论，通报其对风险的理解。监察主任办公室还利用数据分析指导其自己的工作，这是一个积极的发展，旨在确保其启动调查方案是因为其审查的数据显示有风险。

32. 审计委员会还注意到，难民署将通过培训继续拟订预防欺诈的办法。难民署正在拟订一项提高对欺诈认识的电子学习模块，预计将于 2016 年推出，并正在探索教育工作人员的其他手段。除这些新发展外，2016 年还推出了防范欺诈问题手册，该手册将为实施难民署的预防欺诈和腐败战略框架提供业务准则。审计委员会欢迎难民署内部继续制订一项有效的反欺诈战略以及工作人员参与这一综合行动的主动积极方式。正如审计委员会先前指出的，该战略需要与明确传达的对欺诈事件的零容忍态度联系起来。

内部监督职能

33. 审计委员会欢迎难民署所作审查考虑对监督厅与监察主任办公室的任务进行调整。难民署仍须认定这些保证提供者的职权范围和作用以及政策制订和评价处(政评处)的作用。审计委员会认为内部控制系统内各项机制非常重要，并将继续审议随着审查所提建议的落实而出现的新情况。

管理制度、资源和人力系统升级项目

34. 2014 年，审计委员会审议了难民署所用的题为“管理制度、资源和人力系统”的企业资源规划系统升级项目情况。需要用升级来改变过时和得不到支持的系统，使之功能达到当前标准。升级对于以下方面非常重要：向管理当局提供更可靠和及时的决策信息；能够以最切实高效的方式部署资源。管理当局确定了 18 个主要优先事项，侧重于改进财务报告和预测；更好地整合收入、预算和会计制度；加强内部控制程序；改善采购和差旅职能。审计委员会注意到其关于就升级带来的效益提出明确说明的建议仍未得到落实。

项目时间表

35. 2013 年下半年开始实施的管理制度、资源和人力系统升级项目仍在按部就班进行。2015 年 7 月启动了升级项目的建设和实施。尽管项目的执行有可能提前进行，但审计委员会注意到，管理当局计划将原定正式启用日期改回到 2017 年第一季度。从战略角度来看，这是一个谨慎的做法，因为它对年终结算程序的业务风险较少，尽管这样预计会增加数额不大的费用，但这将在商定的预算拨款内匀支。难民署应从联合国在实施“团结”项目方面的经验中汲取经验教训。其中包括确保有足够的资源专门用于培训工作，且有明确和能监测的项目计划，以确保适当管理年终程序和系统功能提供方面各种相互竞争的压力。

治理安排

36. 去年，审计委员会注意到，难民署已设立了项目指导委员会和业务所有人委员会。2015 年，指导委员会仅在 2015 年 8 月和 11 月开过两次会，而不是按计划

两月举行一次会议。同样，业务所有人委员会只开了四次会，而不是每月举行一次会议。审计注意到，之所以举行会议的次数减少，是因为 2015 年初项目活动减少。虽然减少会议次数完全合理，但审计委员会感到关切的是，2015 年 4 月对技术规格和预算作出了重大修改，而且直到 2015 年 8 月，这些修改之处才受到指导委员会的正式审查。然而，主计长和其他主要利益攸关方的密切参与减少了这一不太正式的监督带来的风险。但随着项目在 2016 年和 2017 年执行取得进展，指导委员会和业务所有人委员会必须定期开会，以便保持有效治理的势头，直至该项目完成。

项目费用

37. 项目的初步估计费用为 1 290 万美元。由于升级进展慢于预期，咨询承包者的费用低于预算，2015 年初，预算被减为 1 220 万美元。但 2015 年 4 月，业务所有人委员会核可将预算增加到 1 870 万美元，直至 2017 年。预算增加是由于升级解决办法在概念设计阶段出现修改，这是解决主要优先事项所需要的。项目文件审查表明，初步费用估计数没有包括以下方面：

- (a) 甲骨文公司的 Hyperion 项目、甲骨文公司的治理、风险和合规模块计划、甲骨文公司的价值链规划项目和供应商关系管理收费项目实施费用估计数；
- (b) 新应用程序的硬件和托管服务；
- (c) 列入的业务支助费用所涉期间仅为 18 个月。

38. 虽然业务所有人委员会和预算委员会核可增加预算，但指导委员会没有正式核准，这违背其职权范围。几乎没有记录在案的证据显示预算委员会或指导委员会对项目费用增加提出质询。预算委员会随后在 2015 年 6 月核准增加预算 500 万美元(原要求增加额为 580 万美元)，使预算总额达到 1 870 万美元。审计委员会注意到，额外功能是实现难民署目标的关键，难民署本应确保在最初项目企划案中确定这些功能和费用。

39. 审计委员会建议，难民署应审查为指导委员会和业务所有人委员会作出的安排，以确保：(a) 两委员会在项目主要阶段以及在考虑作出重大修改时举行会议；(b) 维持更多的正式文件，以证明如何控制主要风险；(c) 在核准对预算的修改时举行会议。

管理制度、资源和人力系统的风险管理

40. 审计委员会曾建议，管理制度、资源和人力系统升级项目的指导委员会应加强升级项目的风险管理工作。其中包括对项目风险登记册进行更频繁的审查，并考虑减轻风险措施的质量。难民署取得了所建议的进展，管理制度、资源和人力系统项目团队为项目建立了风险登记册，登记册报告存在 14 项风险，其中 13 项列为高风险。审计委员会继续注意到，虽然风险日志列出各项主要风险及其影响，

但并没有提供任何信息表明随着时间推移会采取行动减轻这些风险。审计委员会还注意到，有关 14 项风险中的 7 项风险的减轻风险行动被列入关于概念设计阶段的最后报告中的一个单独风险管理表，而该最后报告不在既定风险管理程序之内。

41. 就 2015 年大部分时间而言，表明项目风险登记册已定期更新的证据很有限。从与管理当局的讨论中注意到，2016 年初的风险在业务所有人委员会和指导委员会的会议上受到适当的议论和质询。各种风险和问题在不同层面受到监测和得到减轻。管理层面的风险和问题受到业务所有人委员会和指导委员会两级的密切监测。其重点主要放在实际风险，而不是潜在的或认为存在的风险。减轻风险行动在会议记录中有记载，并进行后续跟踪，对项目层面的问题进行更频繁的监测，以便立即采取行动。每周现况报告、月度 workflow 状况报告以及月度项目审查会议都反映了这些问题。而 2016 年，随着项目接近完成，这些风险须继续受到密切管理和系统的追踪，这一点很重要。

实现效益

42. 审计委员会曾建议，指导委员会应确保利用主要优先事项拟定一份明确的效益说明，从而可对照衡量项目成功与否。难民署一直在对照项目提案文件所列的所有 18 项主要优先事项考虑效益。然而我们 2016 年 2 月访问的时候，尽管难民署通过一个看板跟踪了在各项主要优先事项上取得的进展，但却没有单独制订效益实现计划。这一看板可在 SharePoint 项目门户网站查阅，是一个跟踪进展情况的有效工具。在项目的早期，审计委员会曾指出，看板的正式更新频率有提高的余地，随着项目加紧执行，难民署已开始这样做了。

43. 审计委员会承认，用于跟踪主要优先事项的工具已到位，在某种程度上，这些工具也用于报告这一更新在这些优先事项上取得的效益。审计委员会鼓励难民署进一步完善企划案中所列主要效益，并利用这些效益制订出一个实况效益实现计划，定期提交给高级管理当局，以展现各项主要效益的进展情况。该文件须由指导委员会正式核准并签核，这一点很重要，因为该文件将成为一个重要的问责文件，将用来衡量项目成功与否。审计委员会认识到所实现的效益可能并不总是可以量化的，但必须作出分析，以便能够适当评估该项目的价值。

44. 审计委员会建议，难民署利用业绩计量和主要效益制订一个效益实现计划，定期向高级管理当局报告各项计量的进展情况；此外，这些计划应获得指导委员会的正式核准。

C. 企业风险管理

背景

45. 审计委员会审查了难民署的企业风险管理的发展情况。难民署认为企业风险管理对于有效管理面临多重业务挑战和制约因素的复合型业务活动是必不可少

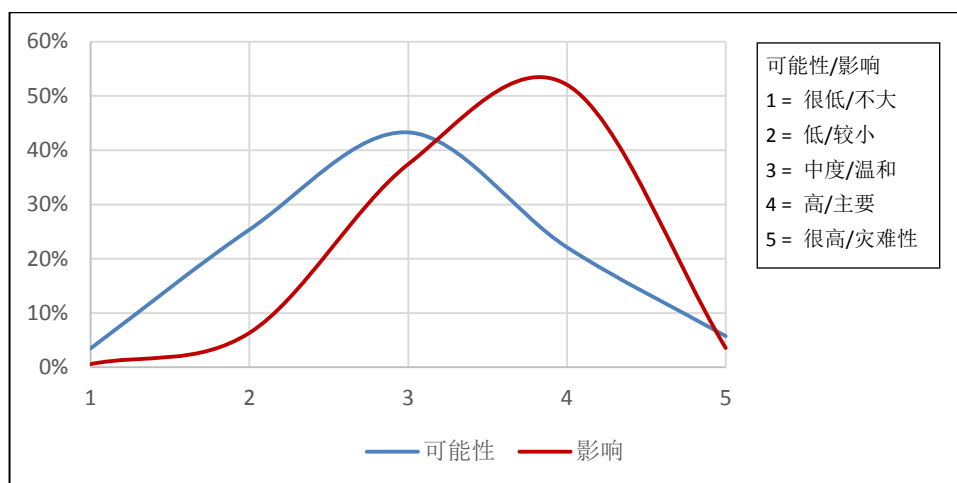
的。难民署在 2013 年 10 月任命了一名全职首席风险干事，负责最终订定企业风险管理框架。2013 年成立了多功能项目咨询小组，就该框架提供跨职能咨询意见。企业风险管理政策(UNHCR/HCP/2014/7)于 2014 年 8 月发布，配套的行政指示和程序(UNHCR/AI/2014/22)于 2014 年 12 月发布。此外，2014 年 12 月还拟订并启动一个关于企业风险管理的电子学习课程，同时为国家办事处的协调人举办了一系列为期两天的讲习班。2015 年 11 月还为新的协调人举办了为期两天的讲习班。

46. 2015 年，难民署完成了对所有国家办事处和总部实体风险进行的结构化评估，并将这项活动的成果汇编入风险登记册。这是风险管理发展方面的重要里程碑，系统整理这些业务活动领域的风险是一项积极的发展。然而，审计委员会认为，总部和国家办事处一级可以做更多的工作来完善这一过程，并更好地利用这些成果来作出业务决定。难民署已确认，将在 2017 年 6 月 30 日前审查这一政策和行政指示，届时将根据 2014 至 2016 年期间积累的风险数据，考虑风险标准。

47. 审计委员会通过审查难民署的企业风险登记册确定，2015 年共查明有 2 835 项风险，其中包括已终结和删除的风险。平均查明每办事处风险 20 项。此外，难民署建立了一项战略风险登记册。该登记册是 2015 年 12 月与高级管理委员会和执行管理当局为查明最大的二十项风险而进行协商后敲定的。虽然确认取得重大进展，但审计委员会认为整个风险识别和管理程序迄今并不支持高级管理当局作出高级别决策。有关编制企业和战略风险登记册的程序并没有全面整合，审计委员会认为，若二者更密切的协调一致，则将使人们对难民署内的风险程序的完全性和整合程度有更大的信心。随着该过程的成熟，每个登记册所载的信息必须在全组织范围内流动共享，每个登记册将成为经常决策过程的固有内容，这一点很重要。难民署应继续努力加强新框架。

48. 按可能性和影响对风险进行分类；对这两个方面各设有一个 5 分评级量表。可能性量表的分配是相等的：28%的风险定为“高”到“很高”(4-5)，定为“很低”到“低”(1-2)的百分比也是 28%。影响量表上共有 56%的风险定为“主要”到“灾难性”(4-5)；93%的风险列为“中度”到“灾难性”(3-5)。只有 1%的风险被定为具有“不大”的影响。552 项风险被定为“中度”可能性和“温和”影响(3-3)，占已查明的风险占有所有风险的 19.5%。只有 19 项风险列为有“很高”的可能性和“灾难性”影响(5-5)，即风险敞口的最高水平。图二.二显示已确定的风险在各国家办事处的分布情况。

图二.二
难民署的风险可能性和影响的分布情况



资料来源：审计委员会对难民署财务数据的分析。

将风险管理纳入业务程序中

49. 从审计委员会访问两个国家办事处以及对另外5个有较大规模业务活动的国家的调查来看，审计委员会认为，风险登记册和整个风险管理工作的质量和利用情况变化不定。如要实现全面效益，则尚有余地进一步将风险管理纳入难民署的业务和决策程序。在伊朗伊斯兰共和国、约旦和黎巴嫩难民署更侧重于管理其最大的5至10项风险，并在高级管理当局定期会议上结合各主要优先事项讨论这些风险。这些办事处还能够证明已定期更新登记册。埃及、肯尼亚和苏丹办事处无法提供证据证明对登记册进行定期审查或证明其利用登记册来支持决策。鉴于战略风险登记册最近才编制，必须在高级管理当局会议上对战略风险登记册也进行定期审查和利用，这一点很重要。

50. 在大多数情况下，风险讨论和风险登记册审查并不是高级管理当局一级会议的常设议程项目，风险讨论会很少举行，是否举行视新出现的状况和紧急情况而定。这降低了系统风险管理程序的价值，并减少登记册所载信息的时效性和价值。审计委员会的分析的确确定一些登记册得到充分利用。如在肯尼亚、黎巴嫩和土耳其，负责保护、水和环境卫生以及健康项目的方案办公室积极利用风险登记册来监测和管理风险。在伊朗伊斯兰共和国，在监督健康、教育和保护等具体交付领域的地区办事处和业务单位设立风险协调人已成为制度。这样就得以向地方一级下放更多风险，并采取更有效更具相关性的减轻风险办法。

51. 还在黎巴嫩和土耳其战略性地利用登记册作为制订国家办事处计划以及根据主要局势和紧急局势确定资源优先排序方面的重要工具，这些办事处还利用其

风险登记册与中东和北非局进行讨论和谈判。难民署黎巴嫩办事处还通过查明登记册内哪些风险与合作伙伴管理的方案交付具体相关以及是否有相关协议规定，利用风险登记册拟订其执行伙伴协议。难民署应考虑风险管理增加价值的不同方式，并更广泛地分享这些方式，以便更好地理解这一过程的实际业务效益。

52. 审计委员会本身在苏丹的工作证明，在分享新出现的良好做法方面，以及在加强确保登记册所载数据的质量方面，仍有空间。审计委员会在访问期间认定减轻风险措施不一贯，总的来说未能应对已查明的风险，也未能就相关减轻风险行动分配责任。从与国家办事处的讨论中，审计委员会注意到，登记册在 2015 年 (4 月和 11 月) 期间只有两次审查和核实。管理当局回应时认同，没有定期审查减轻风险措施质量或考虑这些措施是否有效的程序。

53. 审计委员会就注意到的问题提供了详细反馈意见，以改进风险登记册。对其他登记册的进一步分析确定了存在类似的不足之处，审计委员会认为，区域局和总部一级还有空间进行更严格的仔细审核，以便向国家办事处提出质询和反馈意见。这将提高这一过程的稳健性，并就地方风险管理程序的效力集中地提供更大的保证。

54. 审计委员会注意到，国家办事处与难民署各区域局之间的互动协作是非正式的，有些是就风险事项进行较定期和有重点的互动，其他办事处则在每年更新时与风险协调人分享其风险登记册。审计委员会从调查中发现，黎巴嫩和土耳其等办事处积极主动地与中东和北非区域局开展协作。这些办事处特别利用风险登记册制订其国家办事处计划，并解决已确定的优先事项如何促进减轻和应对主要风险的问题。同样，这些办事处寻求区域局风险协调人的协助，以帮助其与政府官员互动合作和谈判解决具体风险——如在土耳其，区域局协助管理与移民流入欧洲有关的问题和风险。在黎巴嫩，在管理叙利亚局势带来的风险方面也在持续提供类似协助。区域局更多地利用风险登记册，则可有助于指导确定资源的优先排序，并可支持采取系统的风险干预措施。

55. 审计委员会建议，至少每季度对风险登记册进行一次审查，以之作为高级管理层会议的常设项目。国家办事处代表应采用周期性办法来仔细审核风险及其减轻风险措施，以确保将风险程序充分纳入当地业务程序，并用以制订国家办事处的计划。

56. 审计委员会建议，应更多地关注国家办事处风险登记册中减轻风险行动的状况和质量，以确保其现实、完全且得到及时更新。审计委员会还建议，各区域局应制订其审查程序，就减轻风险行动的质量提供更定期和正式的反馈意见，并用以作为国家计划考虑内容的一部分。

57. 审计委员会建议，难民署应进一步努力对企业和战略风险程序进行充分整合，并更加正式地将其中流通的信息纳入决策过程之中。

D. 人口数据的准确性

主要事实	
27%	2016 年规划了核查工作的业务活动所占比例(全球范围 94 个业务活动中有 25 个)
120 万	在人道主义事务协调厅重新评估后, 刚果民主共和国的境内流离失所者人数减少
460 万美元	2016 年实施预算管理信息系统和 proGres 系统的核定预算
12%	在 2015 年部署了预算管理信息系统技术的国家比例

规划用于预测需求的人口数字

范围

58. 难民署需要有准确的人口数字, 以便以最佳方式分配资源, 力求从多方面提高准确性。其中包括: 为规划目的估计数字; 采取若干控制措施以减少登记和核查过程中出现的欺诈或误差, 包括采用生物鉴别应用程序等技术解决办法。审计委员会评估了难民署管理当局如何有效利用这些办法。审计委员会从对有关 10 个国家业务活动的调查得出的证据中得到启发, 并更深入审查了 2 个国家业务的有关程序。此外, 审计委员会检视了总部的有关活动。⁴

规划过程

59. 国家业务活动每年都会拟订今后几年的计划, 其中会扼要列出其所需资源。⁵ 目前, 人口数字必定是估计数, 并预测在规划年情况将如何发展。资源规划所用的数字在规划和执行周期中可有很大的变化(上下变化)。此外, 难民署在收集这一数据方面面临挑战, 因为存在各种复杂的外部因素, 例如, 如何在城市环境中发现人口, 或如何从东道国政府及时得到信息。

核查活动

60. 难民署利用核查活动验证人口数据。可采取多种形式开展这些活动, 包括利用生物鉴别技术核查个人的身份、数据清理或简单清点人数。虽然不是强制性的, 但难民署建议, 在难民营环境中, 各业务活动应一年开展两次核查活动。

⁴ 审计委员会的范围不包括有关登记工作的评估, 因为监督厅将在 2016 年进行这种评估, 登记工作是记录人口统计数字的机制。

⁵ 国家业务每年 3 月制订下一年的计划(例如, 2016 年 3 月拟订的是 2017 年的计划)。在估算规划年的人口规划数字时, 国家业务活动与其他机构合作采取各种方法, 包括出生率或家庭人员组成、目前的流入率分析等。

61. 凡难民署国家业务活动开展了核查活动的，则提高了相关人口数字的准确性。有些核查活动显示，人口估计数与人口实际数之间存在很大的差异，并因而造成了支出不足、要求提供更多的资金，或调整供资概况等情况(见方框二.1)。2015 年，有一个国家的实际人口与上一次登记结果相比低 23%。在另一个国家，审计委员会发现，通过一次数据重新评估活动确定境内流离失所者的数字被高估了 120 万人。⁶ 截至 2016 年，这两个国家正在审查其确定人口估计数的方法。有一个国家花了一年多的时间完成登记叙利亚难民的工作。正如可预料的那样，当时资源分配所依据的是难民估计数，但这一估计数并不完全准确，没有反映出事情的状况。

62. 难民署总部该年度期间不开展核对活动，以对照实际数字审查规划人口数字，除非有关业务活动要求为预料之外的局势追加经费。凡核查活动表明规划数字被高估，因而造成的“剩下”资源均留在该业务活动内。

63. 审计委员会建议，难民署总部和区域小组应根据核查活动的结果，评估是对相关业务活动所需资源以及对该区域的其他业务活动产生的任何影响，以便评估应将额外资源部署在何处。

方框二.1

核查活动及其影响的例子

A 国：经几年来不断开展的登记工作确定，已登记的难民人口总数估计为 470 000 人，但 2015 年开展核查活动后，接受核查活动的人口下调至 350 000 人。这意味着规划假设发生了变化，并反映于所需资源的下调之中。

B 国：在 2015 年 5 月初难民大量涌入期间，有关平均家庭规模的假设证明是不正确的。家庭一揽子援助规划按平均家庭规模 5 人来考虑，而实际上只有 2.3 人。这是因为流离失所的情形发生了变化，即由于出现对某些群体和个人的有针对性的迫害，涌入的人群中单身者占很大的比例。这导致规划的所需资源编列多于实际需求。

C 国：人道主义事务协调厅通过根据各种情形估计人口数量采用不同方法，对人口数据进行修订，导致境内流离失所者人数从 270 万减少至 150 万。

资料来源：审计委员会对国家调查答复和难民署文件的分析。

64. 虽然总部就如何开展核查活动向各国家业务活动提供指导，但并未就这些活动收集数据，且就此没有正式报告要求。审计委员会被告知，通常由区域登记业务一级提供数据。由于难民署缺乏监督，这意味着有些国家可能没有及时开展核

⁶ 从 270 万减少至 150 万。

查活动。总部最近对计划于 2016 年开展的核查活动进行了一项初步调查，并将通过区域登记业务网对这些活动进行监测。94 个业务活动中有 25 个业务活动计划在 2016 年开展核查工作。

65. 审计委员会建议，难民署总部应就核查活动的频率和全面性建立一个正式的报告机制，使其能够就其现有相关人口的准确性获得保证，并使核查结果与资源部署更紧密地联系起来。

生物鉴别技术解决办法

66. 根据其 2010 年的难民监管和核查生物鉴别政策，难民署正在推出新的生物鉴别技术，以提高其身份识别和登记程序的准确性。这一技术往往还会带来其他好处，如防止没有资格获得难民署服务的人获得服务，而且由于能够监测其以后的流动情况(在难民营或国家之间)，从而减少了重复等级，因而比先前的生物鉴别系统有改进。

67. 2015 年期间，经过两年发展后，难民署全面推出其新的生物鉴别系统即生物鉴别身份管理系统，以支持难民的登记和核查工作。难民署设计生物鉴别身份管理系统是为了解决人口数字准确性方面持续发生的各种问题，如难民试图多次领取援助。其设计是遵循负责保护和业务的助理高级专员 2010 年签署的联合备忘录提出的要求进行的，即要求推出生物鉴别数据作为登记和核查程序的例行内容。

68. 同样是在 2015 年，针对一系列设想情形提出有关全面部署生物鉴别身份管理系统和 proGres 系统升级的合并预算所需资源，涵盖 3 至 5 年的期间。⁷ 至 2020 年的费用数额从 6 050 万美元到 7 100 万美元不等。就 2016 年年度预算而言，难民署的预算委员会核准了约一半的所请求数额(即 892 万美元中的 466 万美元)，用于在 2016 年全面落实生物鉴别身份管理系统项目的最起码部署设想情况。其核准的条件是，将生物鉴别身份管理系统部署在另外 16 个地点，须购置 100 万份生物鉴别身份管理系统许可证，并须在哥本哈根设立一个全球部署小组。

69. 2015 年，难民署在 11 个国家的执行费用总额为 210 万美元，每个难民的费用从 0.93 美元到 3.15 美元，即平均每个难民为 1.679 美元(见表二.5)。审计委员会注意到，难民的人均费用没有体现预期规模经济效益；例如，刚果共和国和泰国的难民人均费用数字类似，但前者的办案量要大 2.5 倍。审计委员会确认各国业务活动有不同的业务挑战，因此，生物鉴别身份管理系统部署是定制的，但应对这些差异作进一步仔细审核，以便难民专员办事处确保这些差异是合理的，从而也有助于确定今后可节省费用的地方。

⁷ proGres 系统是难民署的登记和保护案例管理系统。

70. 难民署在全面推出生物鉴别身份管理系统方面正在取得一些进展。生物鉴别身份管理系统企划案承诺自 2013 年下半年起逐步推出该系统。⁸ 到 2015 年底, 11 个国家已全面部署生物鉴别身份管理系统。然而, 难民署从一开始就没有评估有关生物鉴别身份管理系统的需求。截至 2016 年, 规划工具表明, 94 个国家中有 39 个国家(41%)不可能被确定为在不久的将来部署生物鉴别身份管理系统的对象, 94 个国家中有 25 个国家(27%)应该或可能完成部署, 94 个国家中有 19 个国家(20%)尚未被区域登记小组列入短名单。这样, 94 个国家中只有 12 个国家有可能在 2016 年部署这一工具。方案支助和管理司就 2016 年全面推出生物鉴别身份管理系统的业务目标为 16 个国家。

表二.5

2015 年生物鉴别身份管理系统执行费用概览

业务活动	生物鉴别身份管理系统的 总办案量(000)	执行费用 (美元)	难民平均费用总额 (美元)
印度	30	94 492	3.15
泰国	135	293 299	2.17
刚果共和国	55	139 929	2.54
巴基斯坦	15	31 437	2.10
马拉维	23	42 122	1.83
乍得	401	817 444	2.04
多米尼加共和国	30	49 887	1.66
马来西亚	150	200 057	1.33
喀麦隆	300	364 464	1.21
阿富汗	210	254 497	1.21
海地	30	27 900	0.93
共计	1 379	2 315 528	平均数: 1.679

资料来源: 审计委员会对难民署数据的分析。

注: 执行费用包括生物鉴别身份管理系统设备, 如虹膜扫描仪和指纹扫描仪; 服务器费用; 访问团费用; 注册、服务器和客户的许可证费用。

71. 截至 2016 年 3 月, 难民署既没有编制一份正式的效益实现计划, 也没有定期监测生物鉴别身份管理系统的影响。部署小组没有建立一个用于系统计量部署生物鉴别身份管理系统效益的框架。虽然这一系统带来效益是不容置疑的, 但支持这一点的质化和量化证据有限。因此, 难民署将难以评估全面推出生物鉴别身份管理系统是否对人口数字的准确性产生有益影响, 提供更大的保护, 或实现了

⁸ 生物鉴别技术执行项目—第一阶段(2016 年 7 月)。

费用的节省。如果没有这样的监测，难民署就无法确定对生物鉴别身份管理系统的投资是否实现了预期的效益。

72. 2014 年，总部审查了约旦的生物鉴别登记程序，该程序是针对抵达的叙利亚难民人数不断增加而建立的。尽管约旦政府指出，提供了采用生物鉴别技术使人们对难民身份的准确性和完整性有了信心，但这次审查发现的可供指导难民署发展生物鉴别身份管理系统的成本效益数据有限。

73. 审计委员会建议，作为紧急事项，难民署总部应实施生物鉴别身份管理系统方面的效益实现程序，并将之用于评估是否继续全面推出这一系统，并为支持管理当局有关未来投资的决定提供一个证据基础。

E. 资源的优先次序安排

主要事实	
6	难民署 11 个关键活动领域中 2015 年分配款低于预算 2% 的领域数
85%	捐助方捐款指定专门用途的比例
694 000 美元	方案支助和管理司及财务和行政管理司在 2016 年年度方案审查程序中所费时间成本估计数
22%	2014 年与 2015 年预算差异低于 5% 的国家业务活动的比例
461	2015 年刚果民主共和国业务活动选定的业绩指标数

范围

74. 审计委员会审查了难民署的资源分配办法。要帮助难民署缩小已确定需求与可用预算之间的差距，就必须建立一个有效的资源分配程序。审计委员会调查了 10 个国家业务活动，与 2 个行动举行了电话会议，详细审查了它们 2014 年和 2015 年的国家计划。审计委员会还审查了总部为审视和质询这些国家打算如何分配资源而进行的活动，同时分析集中保存的文件和数据。

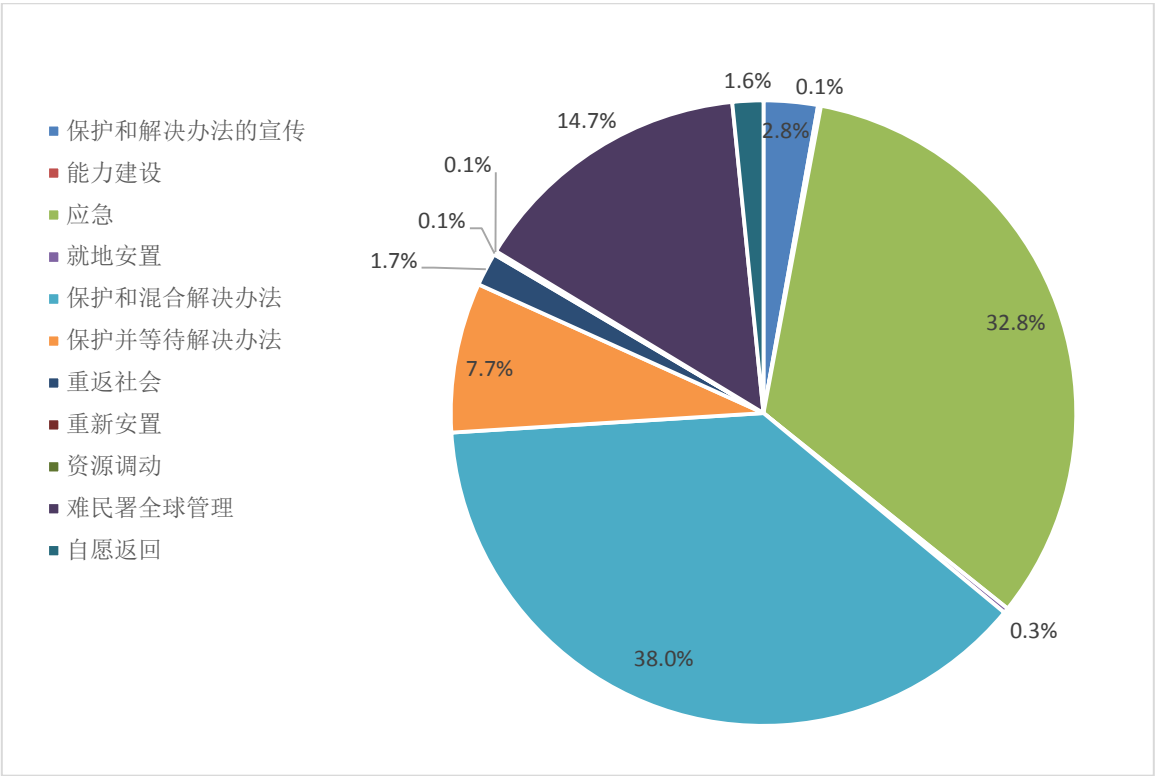
难民署关键活动领域的资源分配

75. 对难民署所提供服务的各种需求彼此存在竞争，加上指定用途资金的数额越来越高，意味着难民署无法为各个目标平等或战略性地分配资源。难民署优先保障为旷日持久的局势提供解决办法。截至 2015 年，难民署 11 个关键活动领域中有 6 个领域分配资源少于总预算的 2%(图二.三)。⁹ 两个最大的领域——保护和混合解决办法以及应急，占了预算分配的 71%。

⁹ 能力建设、就地安置、重返社会、重新安置、自愿回返和资源调动。

76. 正如审计委员会在表二.2 中所示，难民署捐助方提供的捐助中指定用途的数额大幅增加。¹⁰ 2015 年，难民署的收入中有 85% 要么已经指定用途，要么正在等待捐助方指定用途。各区域之间存在差异，用于中东和北非的收入有 98% 被捐助方指定了用途。大约有 32 个国家至少 50% 的收入是指定用途的，其中 18 个国家的收入指定用途比例为 75%。

图二.三
2015 年按关键领域分列的资源分配情况



资料来源：审计委员会对难民署数据的分析。

资源分配程序

77. 难民署决定如何排定资源先后次序的主要程序称为年度方案审查(见方框二.2)。在正式程序之外，监督厅会对国家业务活动进行检查，审查国家计划的制定过程、这些计划在多大程度上考虑到了全球战略优先事项，以及获得预算分配款的各项目标和经确定的活动的质量。

¹⁰ 捐助方要求资金用于某一特定目的和(或)某一特定地点。

方框二.2

年中和年度方案审查程序

1 月至 3 月

在外地业务活动内部展开国家一级确定需求/资源并排定优先次序的程序。每次评估还借鉴了以往合作伙伴和机构间的评估,以及其他相关数据来源。在考虑经修订的人口数目预测(当时估计数)和需求评估的结果后,就前一年提供的初步说明对计划作出更新。3 月,拟定国家计划草案以纳入区域计划。各业务活动根据已确定的需求编制基于需求评估的预算。预算在实地一级各利益攸关方的广泛参与下编制。一旦对需求作出评估并达成一致,即确定各项费用的归属。

各国家和各区域局向总部提交年度计划(说明绩效、所需资源和理由),作为年度方案审查的一部分。在此过程中审查资金的可获得性和资金指定用途的可预测性,并确定支用权的额度。

4 月至 8 月

总部各司为局级审查提供支持。方案支助和管理司的作用是参照各项主要指标报告业绩情况,财务和行政管理司则审查人员配置、单位成本、支出与预算对比、过去的趋势和受益人人均成本。方案支助和管理司、国际保护部以及应急安全和供应司提供具体的专题建议,并严格审查计划和预算的总体协调、与指导方针和优先事项是否一致,以及是否可以合理预期拟议活动可在规划年内得到落实。4 月,有关的局向助理高级专员提交备忘录,总结局级审查的结果,着重说明需要作出决策的问题以及未得到满足的需求等。

预算委员会从财务角度审视年度方案审查的结果,根据对计划的审查和资金的可预测性向高级专员提出汇总预算供批准。6 月,最后完成预算。4 月,有关的局向助理高级专员提交备忘录,总结局级审查的结果,着重说明需要作出决策的问题以及未得到满足的需求等。

9 月至 11 月

向联合国秘书处的行政和预算问题咨询委员会提交下一年的预算。

10 月,一旦执行委员会成员核准下一年的可用预算,各国家业务活动即可在必要时重新调整优先事项。所有业务活动都需要在 11 月底以前对有关说明、预算和指标数据作出相关的修改更新,并最后确定下一年度的计划和预算。

12 月

外地和总部各单位编写详细的预算供下一年执行。

第二年 7 月至 8 月

每年进行年中审查,以便各国家业务活动修订计划,以及在整个组织和各行动之间重新分配资源。

资料来源:审计委员会对难民署文件的分析。

注:各国家业务活动可能需要在人口数量或优先事项发生变化时重新调整所需资源的优先次序。

对所报告的资源进行监查以满足需求

78. 2015 年,难民署根据国家计划中确定的需求以及总部需求而核准的基于需求的预算为 72 亿美元。这一预算反映了满足难民需求的所有必要活动,其中难民署能确保的收入大约为 36 亿美元。按照全球需求评估预算进行的支出总额为 33 亿美元。自 2010 年以来,所报告的缺口逐年增大,从 2010 年的 36%增至 2015 年的 49%。

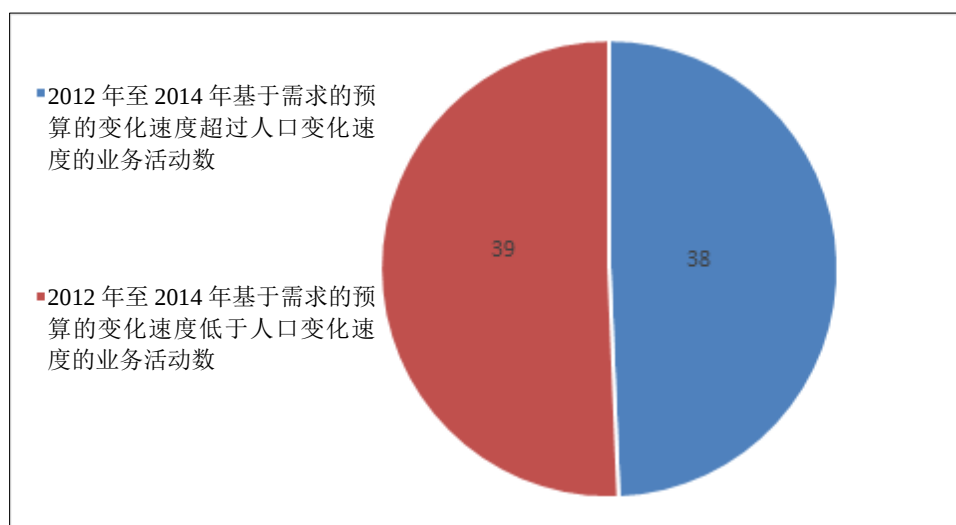
79. 难民署认识到,必须确保其基于需求的预算保持可信。对 2017 年的计划已提供了更多的指导意见,向国家业务活动强调应将资源需求建立在实事求是的基础上,从而显得可信。审计委员会审查了两个国家计划的预算。管理当局同意审计委员会的审查结果,即:在这两个例子中,都还可更进一步详细审查是如何编制这些预算来支持资源分配决定的。

80. 审计委员会对人口和预算趋势数据模型的分析凸显出,各业务活动有必要在这一方面作出改进(见图二.四)。2012 年至 2014 年,有 39 个业务活动基于需求的预算的增加速度超过关注对象人数增加速度;这意味着资源配置需求的增加速度超过人口变化的速度。在这一期间,一项业务活动的所涉人口减少了 16%,但基于需求的预算却增加了 40%。相反,有 39 个国家减少了预算,但关注对象人数却增加了。例如,一项业务活动的所涉人口减少 6%,而预算减少了 41%。

81. 审计委员会建议,难民署应监测预算在多大程度上反映了为今后计划所评估的需求。在此过程中,难民署需要对出入之处提出更多的质询,以确保数字保持可信。

图二.四

国家业务活动——预算趋势和人口数字



资料来源:审计委员会对难民署财务和人口数据的分析。

注:基于有 2012 至 2014 年间数据的 77 个业务活动所作的分析。

总部对国家计划的监查

82. 难民署总部为各业务活动提供详细指导，设定用于资源分配的参数。此外，高级专员还提供战略和业务方向，供国家业务活动在制定国家计划时考虑。

83. 难民署总部进行详细、透明的审查，根据需求评估国家计划的质量和技术完整性。总部对拟议资源分配，如具体目标的供资情况以及各类费用之间的平衡，提出质询。此外，总部还审查影响指标的质量、基线准备情况和预期结果。审计委员会所询问过的国家业务活动很了解总部资金的分配方式，大部分业务活动都表示经常与总部对话，并有透明的程序。

84. 在制定计划的过程中，区域局与国家业务活动密切合作。审计委员会认为，在制定计划时，可以在区域局一级更为详细地进行总部监查工作的某些方面，从而减少总部监查需要。例如，计划在多大程度上与高级专员的文告一致，计划是否反映了难民署的优先事项，是否包含多年愿景。

85. 审计委员会建议难民署审查各区域局的作用，确保其活动与总部的其他努力一致并提供补充，确保其充分支持各国家在提交计划前采用总部监查工作中更正式、更基于证据的方面。

86. 难民署编写和审查国家计划的程序非常耗资源，而且并不区分稳定和不安定的行动。难民署估计，2016年，方案支助和管理司及财务和行政管理司所花的时间为605个工作人员日，折合费用694 183美元。¹¹ 然而，尽管进行了这样详尽的监查，审计委员会发现还是很难看到这些努力是如何在实地带来实实在在的改变的。在一些业务活动中，变化的速度很快，有可能使编写和监查工作难以切实进行，总部的反馈意见也因时过境迁而不必采纳。约旦就有这样一个例子：2015年底收到关于年度专用资金的预算支用权，必须迅速做出决定，以便部署这5 300万美元的现金支助赠款，而为了满足专款专用的需求，不得不脱离这些监查程序而作出决定。难民署认识到对动荡局势采用年度周期的局限性。2016年，难民署正在协助六个业务活动制定多年期计划，以克服这些挑战，并确保最优化利用所获得的资源。

87. 对于更稳定的业务活动，因为每年的变化很小，难民署从编写和监查所费时间里获得的效益有限。审计委员会进行了广泛的分析，发现22个业务活动(22%)2014年和2015年的预算变动非常小(幅度在正负5%之间)。

88. 审计委员会建议难民署：(a) 评估其在年度预算程序中进行的监查是否处于适当水平，并应在此评估过程中确定编写工作所有阶段所涉及的费用；(b) 评估在资源分配决定上采用多年期规划办法的益处，以及采用各种模式，例如对

¹¹ 这些数字不包括专题小组、区域局和高级管理当局审查所用时间，以及国家办事处编写计划所用时间。

风险最大的行动进行有针对性的“深潜”的益处，并评估这些办法应在哪些地方进一步推行，哪些地方应减轻力度。

国家业务活动——更详细的审视

89. 2014 年和 2015 年，审计委员会审视了年度方案审查程序。表二.6 列出了审计委员会的调查结果，显示了这些年的变化幅度。审计委员会发现，计划确实详尽(篇幅 100 至 250 页)，但过于详尽，以致于难以把握全景。在这些计划里，为每项目标、每个人口群组编列了预算，但并没有关于单位交付/执行成本的估算或关于人均成本的趋势数据。而若有这样的数据会，则更便于比较，并为资源分配决策提供支持。

90. 2015 年，难民署的指导意见鼓励各业务活动制订能支持高质量业绩数据的监测计划。在实践中，由于历史遗留问题，许多业务活动的成果链过于复杂，导致缺乏连贯性和一致性。审计委员会的审查结果表明还有更多的工作要做。2014 至 2015 年期间，抽样审查了两个国家。其中一个显示业绩指标数增加了 4%，从 445 个增至 461 个。而第二个国家则与此相反，2014 年至 2015 年业绩指标数减少了 9%，从 127 个减至 116 个。

表二.6

审计委员会抽样审查两个国家计划(2014 年和 2015 年)的意见

2014 年和 2015 年 国家计划的详细情况	国家 A	国家 B
篇幅	2014 年 269 页，2015 年 244 页。	2014 年 188 页，2015 年 109 页。
指标数	2014 年至 2015 年，目标数增加了 9%，从 139 个增加到 152 个，而业绩指标增加了 4%，从 445 个增加到 461 个。	2014 年至 2015 年，目标数减少了 8%，从 50 个减少到 46 个；业绩指标则减少了 9%，从 127 个减少到 116 个。
人口	人口数量未变，两年关注对象人数均为 260 万。 人口各组别内有流动，但境内流离失所者和回返的流离失所者(占人口的 96%)中没有。	人口数量未变，两年关注对象人数均为 230 万。 境内流离失所者中有小幅增加，但难民和寻求庇护者群体(占人口的 63%)中没有。
预算的费用组成	2014 至 2015 年期间，基于需求的预算增加了 6%，支助类费用增加了 7%。77%的预算被列为与方案有关的费用，工作人员费用比例 15%保持不变，支助费用为 8%。	两年期间基于需求的预算减少了 21%，工作人员费用和方案费用减少，而工作人员支助费用(10%)和方案支助费用(6%)增加。

资料来源：审计委员会对 2014 和 2015 年国家计划的审查。

91. 审计委员会建议难民署审视如何简化国家业务活动计划，例如仅报告相对于前一年的变化、主要开支领域等，并更好地利用图示，重点说明对照目标实现了哪些成果和成效。难民署需要更好地确定将列入哪些业务目标、产出和指标，只采用那些最相关的内容。

利用业绩数据为决策提供参考

92. 难民署没有系统地评估其干预措施的纵向影响，以便为关于资源分配的决定提供支持。审计委员会看到一些实例，例如生计方案，其中难民署分析了各业务活动顺利交付成果的能力，这为更有效地分配资源提供了支持。难民署的评价和政策分析股评估局势(如应急)，但并不对方案活动进行定期评价，因而造成在对方案支出进行独立评价方面的漏洞，削弱了进一步预算分配决定的证据基础。

93. 审计委员会建议，难民署系统地分配足够资源，扩大其按照商定的风险标准对外地方案进行评价的范围，从而改善资源分配的证据基础。

F. 提高效率

主要事实

5%	经常员额和附属工作人员数预期减少的比例
12%	2015 年被列为方案支助的费用比例
35(43)	2012 年至 2014 年间人均开支有增(减)的业务活动数

94. 难民署开展了一系列行动，以在其所有业务活动中查明可节约费用之处，并提高效率。审计委员会审查了难民署在实现这些目标方面取得的进展。在审查时，审计委员会询问各国家业务活动，特别是执行伙伴，开展了什么活动来提高效率。审计委员会还审查了相关的总部活动，并分析了支出数据和人均开支，因为这些都是反映效率的指标。

95. 难民署总部在战略层面加强了对效率的重视。高级专员 2016-17 年文告强调必须提高难民署架构的效力和效率，包括减少 5% 的经常员额和附属工作人员数。自 2016 年 1 月起，难民署对各业务活动开支实施了 7% 的削减，但驱使这一措施的原因是汇率损失，而不是更具战略性的成本削减。

96. 审计委员会看到有明显迹象表明，目前正努力在适当情况下进行重组和缩编。例如，2015 年，非洲局关闭了一个国家业务活动和五个其他地点的外地业务活动。2013 年，只有一个业务活动曾进行缩编。自 2014 年以来，亚太局已关闭了一个国家业务活动和四个其他地点的外地业务活动。然而，尽管采取这一行动无疑节约了费用，但审计委员会无法确定实际实现的节约情况，因为不了解资源在多大程度上被调到了其他地方。

97. 审计委员会发现, 所调查的所有国家业务活动确实一定程度上把重点放在寻找提高效率的办法上。各业务活动报告了它们所发现的许多不同的节约增效的方法, 最常见的是减少伙伴关系协议或与供应商重新谈判。虽然审计委员会承认这些活动应会带来好处, 但很少有业务活动可以报告如何将此转化为可计量的节约。

98. 审计委员会建议难民署及各国家业务活动改进重组等增效活动的设计, 使其影响可以计量, 从而能够作出更好的资源分配决策。

99. 2016 年, 难民署总部发布进一步的指导意见, 指导如何在国家计划中处理增效问题, 例如如有必要解释预算趋势和所帮助的关注对象人数之间存在的出入之处。为支持难民署的增效活动, 审计委员会分析了国家预算和支出数据。

方案支助和人均费用

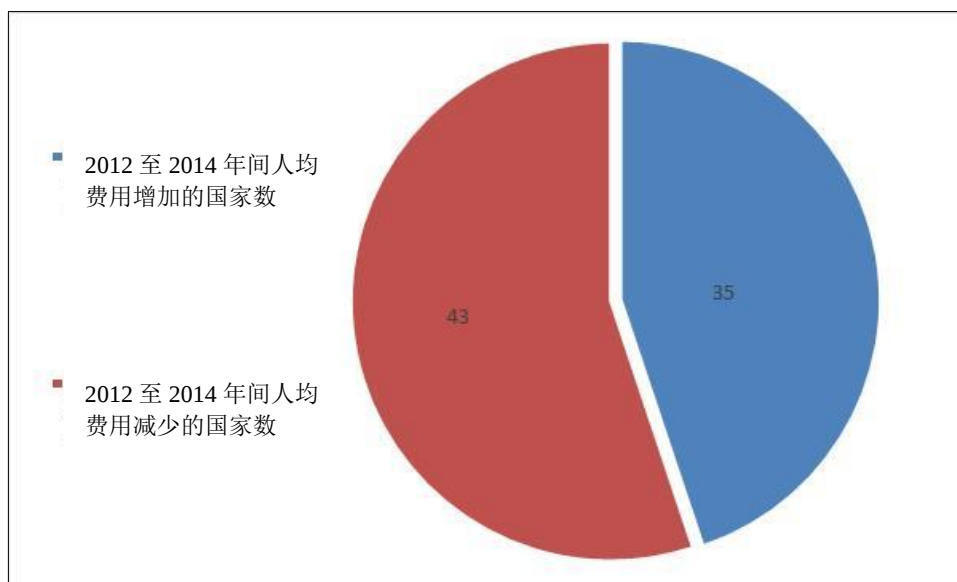
100. 总部在理解各国家人均费用当中的出入之处方面面临挑战, 因为没有一种一致的费用, 可适用于各个区域或各类业务行动。难民署总部严格审查所有与前一年相比变化超过 5% 的费用, 以及方案支助费用占预算总额的比率。然而, 难民署认识到, 在一些业务活动中, 支助费用占了方案预算很大的一部分, 在年度方案拟订工作或业务审查时需要对某些类型业务活动的费用结构进行进一步的审查。在某些情况下, 考虑到业务活动环境, 这种情况有其合理的理由, 但存在差异的原因并不总是能有据可查。

101. 审计委员会分析了 2012 年至 2015 年的方案支助费用数据。自 2012 年以来, 此类费用增加了 39%, 增加到 2015 年的 4 亿美元, 走势与方案支出费用的一致(增加 40%)。然而, 审计委员会注意到, 2014 至 2015 年间, 方案支助费用增加了 23%, 而方案支出却减少了 5%。这一模式更加说明需要监查这些费用, 以支持高级专员关于增效的文告。审计委员会曾发现, 行政费用被纳入方案费用, 导致其真正价值缺乏透明度。

102. 审计委员会建议在总部和业务活动内部均更严格地监查方案支助费用。难民署对不能合理说明支助费用理由的业务活动应进行审查。

103. 审计委员会认识到, 人均支出每年由于情况变化会有所不同, 例如政府政策改变, 或者特定人口群组大批涌入或涌出。然而, 人均费用是一个评估效率的有用指标。2012 至 2014 年间, 有 35 个国家的人均费用增加, 其中 23 个国家增加 10% 以上。与此形成对照的是, 有 43 个国家的人均支出减少, 其中 32 个国家减少了 10% 以上(见图二.五)。

图二.五
人均支出——趋势分析



资料来源：审计委员会对难民署人口和财务数据的分析。

注：依据有人口数据且有基于需求的预算数据的 80 个业务活动而进行的分析。

104. 审计委员会建议难民署总部确定哪些业务活动减少了它们的费用和(或)人均支出，并为这些业务活动提供一个分享经验的平台。

全球方案和总部支出

105. 难民署需要进一步严格监查其预算项目支出的某些领域，以确定潜在的可节省费用之处。2015 年，难民署的全球方案和总部支出占有所有支出的 14%，这一比例自 2012 年以来一直保持不变。审计委员会查找到全球方案和总部支出项目的一些例子，包括 450 万美元用于支持知识管理的工具，390 万美元用于制定和传播信通技术政策和准则，以及 170 万美元用于制定新政策。审计委员会发现，难民署不评估用于这些产出的资金效益，因而无法提供所列项目的具体详情。为克服这一挑战，难民署已开始审查其成果管理制结构和各种系统。作为这项工作的一部分，总部可更深入地研究费用驱动因素，以探求同一活动可否以更少的花费实现。

106. 审计委员会建议，难民署进一步监查费用驱动因素，以及重大支出项目内的资金效益。在进行监查时，难民署应评估从交付方式中找到提高效率办法的机会。

确定并实现执行伙伴交付方面的节约增效办法

107. 审计委员会继续强调，必须确保对执行伙伴费用进行足够的审查和质询，以确保资源得到适当控制和有效利用。审计委员会认识到国家办事处团队在对伙

伴提供支助与提出质询之间保持平衡方面有压力，有时在无法进行定期监督的情况下，可能不得不依靠承包者来实际进行有关工作，这需要执行伙伴对所报告的数据的准确性承担更大的责任，并确保其控制环境可保持符合道德操守的行为和较高的服务标准。

108. 难民署认识到，改进后的数据将能更清楚地说明全部或部分用于一项业务活动、方案或项目的费用。实施这一举措，是因为需要获得更好的财务信息，以便管理层就供资优先事项作出更知情的决定，同时也需要使间接费用更加明晰。审计委员会先前曾强调，必须以透明的间接费用为机制，推动提高商定项目交付工作的效率。此外，不断进行的内在费用管理和持续改进可使难民署与合作伙伴商定可节约增效的领域。

109. 审计委员会在访问约旦国家办事处时注意到一些良好做法，即积极主动地与执行伙伴进行互动，对预算编列的项目交付费用进行质询。有一个具体例子，说明这种不断进行的互动协作给执行伙伴带来了好处，展现了多种更有效地管理其项目交付成本的方式。例如，挪威难民理事会通过以下方法减少了费用：

- 混合使用所购置的车辆与直接征聘的司机，从而减少运输费用；
- 采用在难民营内干活换取现金的办法，利用难民完成一系列的任务以交付项目，包括清洁、维修和木工活，从而为难民提供工作机会；
- 利用执行伙伴在当地征聘的工作人员，而不是它们自己的国际工作人员；
- 收回搭载执行伙伴工作人员前往营地的通勤费用；
- 使用预制宿舍中的电表，以更好地管理由项目付费的用电。

110. 此外，审计委员会还注意到其他良好做法的领域，如坦桑尼亚共和国的后勤和车队管理，这里的车队维护工作由一个项目伙伴集中管理，既保障了备用设备质量，也保障了在批量购买方面的增效。然而，数年来访问各国家办事处的经验表明，没有重视激励合作伙伴提高效率。国家办事处宜分享提高效率的范例，并应制定一个正式程序，要求方案工作人员考虑每个执行伙伴提高效率的办法。这将有助于建立一套数据，使难民署能够向捐助方证明自己是如何在执行伙伴采购方面提高效率的。审计委员会的调查和对国家办事处的访问未能取得任何关于节约增效的清晰数据，或找到任何明确证据表明存在一贯、系统的办法。

111. 审计委员会建议难民署查明在质询执行伙伴所交付项目的费用基础方面的良好做法领域，查明正在考虑和已经实现的节约增效之处，并通过总部的协调人与其他各办事处分享。

G. 持久解决办法

主要事实	
70%	长期持续的业务活动比例
4%	2015 年难民署为持久解决办法分配的预算比例
2 000 万美元	自 2013 年以来每年的“解决办法种子”预算

112. 持久解决办法旨在支持关注对象自力更生、融入当地、重返社会或遣返，从而不再处于受保护状态。除了对个人和有关政府的重要影响外，成功实施持久解决办法还有助于减少长期业务活动造成的财政压力，增加可用于新业务活动的资源。

113. 根据任务规定，难民署必须始终将拯救生命作为最优先事项，但很快难民署就会需要作出困难的决定，即决定如何以最佳方式增加资金用于，并把重点放在持久解决办法上，从而防止总体局面无法维系。然而，尽管高级专员一再发出寻找持久解决办法的信息，但难民署在持久解决办法方面的预算支出自 2012 年以来有所下降，从支出总额的 9%下降到 4%。大约 70%的局势现在已处于旷日持久的状态。

114. 难民署在成功实施持久解决办法方面长期面临挑战。2008 年，高级专员发起了一个“关于旷日持久的难民状况的特别倡议”，目的是实现持久解决。然而，尽管各业务活动在这方面开展了一些活动，但这一目标的进展非常困难(见表二.7)。

表二.7
各业务活动开展的持久解决办法活动

共同办法	国家办事处活动范例
帮助获得当地服务，包括住房和医疗保健	肯尼亚——5 000 多户难民家庭通过国家健康保险基金计划获得城市地区卫生设施的服务
	阿富汗——正在制定战略将一个目前的难民营变成一个能自我维持的居住区。
职业和语言培训	阿拉伯叙利亚共和国——17 000 多名难民、境内流离失所者和收容社区成员从难民署执行伙伴举办的职业和生活技能培训中获益
	土耳其——认识到教授土耳其语是克服获得教育、保健和其他服务方面挑战的关键
	也门——难民署支持职业和技术教育方案以及语言和计算机课程，从而鼓励自力更生

帮助获得工作许可证及求职

坦桑尼亚共和国——难民署正在与政府密切合作，起草新的难民工作许可证条例，让他们有机会在难民营外寻找就业机会。

哥斯达黎加——获得难民署“解决办法种子”举措的资金，支持难民参与经济活动，帮助他们实现自立。该国政府正在将这种办法纳入本国就业和减贫战略，以确保长期可持续性。

肯尼亚——难民署为难民提供法律援助，以帮助其取得工作许可，使他们能在肯尼亚正常就业。难民现在还可以注册自己的企业。

阿拉伯叙利亚共和国——难民署为难民和境内流离失所者提供了 100 多个小额新创企业赠款。

资料来源：审计委员会对国家业务活动调查收到的答复和难民署文件的分析。

“解决办法种子”

115. 难民署继续努力激励各国家办事处实施持久解决办法。2014 年，难民署为一个专门处理就地安置问题、题为“解决办法种子”的项目划拨了 2 000 万美元。难民署总部邀请各业务活动申请这笔资金的一部分。2014 年，24 个国家业务活动分别收到 57 500 美元至 350 万美元不等的资金，中值为 50 万美元。然而，有五个业务活动退回了 393 000 美元的资金，即支出总额的 2%。2015 年，难民署遇到同样的情形。

116. 难民署没有用于准确评估“解决办法种子”项目收益的业绩计量办法。尽管在极少数情况下，“种子”基金资助了某个业务活动(如哥斯达黎加的业务活动)的整个解决办法干预行动，但在大多数情况下，“种子”基金的资金是为各业务活动经常预算规划中与解决办法有关的活动的现有重点预算提供补充。

117. 2014 年底，难民署开展了总结经验教训的工作，从中注意到，一些业务活动在利用这一“种子”基金填补资金缺口。审计委员会认识到持久解决办法可能需要时间，但指出，开发署未能就因实施“种子”项目而已实现持久解决的人员数量提供一个数字，也未能就计划采取的解决办法数量提供一个数字。难民署打算在三年试行期满后确定“解决办法种子”举措的最终成效，而在某些情况下，则将在“种子”基金在初始阶段支持的多年期战略和计划结束时再予确定。

118. 审计委员会建议难民署必须制定业绩计量办法，以评估“解决办法种子基金”的附加值影响，以及所有为实施持久解决办法而进行的活动的附加值影响。为此，难民署应制定一项战略，以便与发展伙伴和东道国政府有效地开展合作。

119. 难民署在成功执行“解决办法种子”这样的项目上面临着挑战，因为在大多数旷日持久的难民和境内流离失所者局势中，障碍是结构或政治性的。很少有“种子”基金申报文件提出令人信服的战略来克服这些障碍。事实上，在 2015 年申报资金的项目中，若按 2015 年高级管理当局的上述标准、包括未来节约费用的可能性进行计量，没有几个项目表现突出。

120. 截至 2016 年，难民署正在分析已取得积极成果的长期局势，以汲取经验教训。难民署还正在制定一个方法，以支持制定系统性方法，用于实施持久解决办法，并正在审查持久解决办法活动的国家计划，包括多年期战略。

121. 难民署已努力解决这些问题。难民署更新了 Focus 指导意见，并与各团队合作，支持用于在整个保护和解决战略过程中对解决方案相关具体目标进行影响层面监测的各补充系统。难民署最近与世界银行合作，为一些国家政府设立了优惠贷款，以便接纳非洲流离失所人口。难民署与世界银行一道，委托编写了两份报告，以收集证据，证明为难民提供工作身份的价值。

122. 审计委员会建议难民署重新思考对持久解决办法的监督策略，以便通过利用其多年期战略，使这一监督策略成为交付工作的内在组成部分。难民署应考虑建立一个业务活动信息总库，显示持久解决办法取得成功的可能性，查明成功交付持久解决成果的政治性、结构性障碍，利用这些信息在年度方案审查中确定资源的有效分配。

H. 管理当局的披露

现金、应收款和财产损失核销

123. 难民署报告称，已正式核销 560 万美元的资产(2014 年为 550 万美元)。根据财务报表附注 10 的披露，这包括尚未兑现的捐助方捐款 520 万美元和其他应收款 40 万美元。

惠给金

124. 难民署报告称，2015 年根据高级专员的授权支付四笔惠给金，共计 65 627 美元(2014 年支付一笔，共计 64 000 美元)。这与审计委员会对难民署财务和管理记录的审查相吻合，记录中未列有 2015 财政年度期间任何其他此类付款。

欺诈和推定欺诈案件

125. 审计委员会按照《国际审计准则》(准则 240)规划对财务报表的审计，以便能够合理地预期可查明重大错报和违规行为(包括因欺诈引起的重大错报和违规行为)。但是，不应依赖审计查明所有误报或违规行为。管理当局对防止和发现欺诈行为负有首要责任。

126. 在审计期间，审计委员会询问管理当局，它在评估重大欺诈风险方面负有哪些监督责任，已确定哪些发现和应对欺诈风险的程序，并询问管理当局已经发现或注意到哪些具体风险。审计委员会还询问，管理当局是否知道任何实际存在的、怀疑存在的或已提出指控的欺诈行为，监督厅调查询问过哪些事项。

127. 2015 年，除管理当局已经报道和披露的欺诈和推定欺诈行为外，审计委员会没有发现任何欺诈案例。2015 年，难民署报告了 12 起已证实的财务欺诈案件，造成的财务损失达 200 000 万美元(2014 年报告了 6 起案件，造成的财务损失达 124 000 美元)。所有这些欺诈行为都是工作人员所为，涉及贪污、医疗保险欺诈、滥用资产、违背行政指示和盗窃。难民署没有就这些欺诈行为对有关个人提起刑事诉讼。

I. 鸣谢

128. 审计委员会谨对高级专员、副高级专员、助理高级专员和主计长及工作人员向审计委员会工作人员提供的合作与协助表示感谢。

审计委员会主席

坦桑尼亚联合共和国主计长兼审计长

穆萨·朱马·阿萨德(签名)

大不列颠及北爱尔兰联合王国主计长兼审计长

埃米阿斯·莫尔斯爵士(签名)

(审计组长)

印度主计长兼审计长

沙希·坎特·夏尔马(签名)

附件

审计委员会以往建议的执行情况

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
A/70/5/Add.6 , 第二章, 第 12 段。	审计委员会建议难民署与捐助方合作, 改善年内资源的发布形态, 以便加强预测, 尽量减少年底的大幅波动, 使采购流量更平稳。	在过去几年间, 尽管发生了一些其间转移了资金的新紧急情况, 但有关捐助方捐款的预测日趋准确。难民署继续与捐助方开展合作, 通过采取以下措施增进供资的可预测性, 作出更准确的预测: (a) 举办年度认捐会议, 由捐助方宣布下一年的捐款金额; (b) 努力与主要捐助方签署多年期框架协议, 提供有关核心捐款和补充资金的更多资料; (c) 通过对捐助方的官方发展援助政策、预算、供资机制和优先事项进行分析, 更新捐助方的情况简介; (d) 与捐助方定期举行双边和多边高级别会议和工作会议; 其中包括以下活动: (一) 2014 年共推出了 5 项机构间难民应急计划。 (二) 由人道主义事务协调厅牵头的 29 项机构间战略应急计划和呼吁中, 难民署共参与了 27 项。 (三) 难民署与捐助方协商开发了“全球焦点”网站, 介绍 40 多项业务活动动的情况。 (四) 难民署通过双边讨论和执行委员会向常驻日内瓦联合国办事处和其他国际机	审计委员会认为, 在改善捐助方资源的发布形态方面正在取得进展, 但仍需开展更多的工作来实现采购流量的平缓化, 逐步提高利用效率。 审计委员会注意到, 去年晚些时候才达成伙伴协议, 资金分配延误的情况继续存在, 事实证明这执行起来很困难。审计委员会注意到, 系统、资源和人力管理系统的升级将提供更多的数据支持进一步的进展。因此, 审计委员会认为此建议正在执行。		X			

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
		构代表团以及布鲁塞尔的欧洲联盟委员介绍应急业务情况，包括财务需求。难民署为捐助方和国际社会组织举办了多次简报会，介绍最新的业务情况，推出难民应急计划和补充呼吁。难民署与捐助方举行了多次双边磋商，并举办了 6 次“二千万美金加俱乐部”会议。 (五) 难民署继续争取新捐助方的支助。 难民署组办了前往埃塞俄比亚、土耳其、伊拉克和黎巴嫩的捐助方访问团，由若干捐助国的代表组成。 难民署还制订和公布了关于“接受和签署捐款协议”和“外部更新和概况介绍标准化”的行政指示以及关于捐助方能见度的指导方针。2014 年，人道主义筹资和外勤支助股向喀麦隆、刚果民主共和国和埃塞俄比亚派出了 6 个访问团，促进机构间规划和难民应急计划制订，以应对中非共和国和南苏丹发生的三级紧急状况。难民署在内罗毕、约旦和达喀尔举办了区域讲习班。难民署发布了 2013 年全球报告和 2015 年全球呼吁更新，各专题章节的质量有所提高，且国家/次区域章节纳入了有关年终结果的信息汇总报告。 难民署继续改进其报告系统和工具，投入资金重新设计了全球焦点网站，意在使其成为捐助方“一站式采购”的门户。“全球焦点”网站通过标准化报告分享有关行动和供资情况的资料。系统、资源和人力管理系统的升级将改善内部和外部报告，便利相关程序。收入的记录和报告将进一步自动化，并将采						

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
		用检查和控制机制以提高数据的准确性，以便提高报告工作和数据分析的水平。这些将有助于依据难民署的资源分配框架改进知情决策过程。						
A/70/5/Add.6 , 第二章, 第 18 段	审计委员会建议, 管理当局在执行 2014-2018 年全球车辆管理战略时, 应确保收集最适当的指标和数据, 以便尽早评估和表明实现的计划收益。	难民署已聘请欧洲工商管理学院对全球车队管理战略的执行情况进行独立评估。评估现已完成, 评估报告证实, 该项目在按部就班地推进, 迄今为止已实现预期的收益。该研究确定了评估全球车队管理战略效益的计量指标, 如车队规模、平均车龄和采购费用, 在这些方面已通过实施该战略节减了开支。难民署将使用同样的计量标准每年更新对这些收益的评估, 并已委托欧洲工商管理学院继续监测和分析实施全球车队管理战略的成果和收益。这项研究的结果为制定关于全球车队利用情况的财务报告具体标准奠定了基础。	审计委员会已审查欧洲工商管理学院报告所采用的计量标准, 并鼓励今后使用类似的计量标准, 以确保全球车队管理的收益已经实现, 收益变动情况得到追踪。审计委员会暂认为此建议处于正在执行的状态, 但最终结论还有待进行一次更深入全面的评价。		X			
A/70/5/Add.6 , 第二章, 第 23 段	审计委员会建议难民署采用数据分析审查遵守关键控制措施的情况, 并将关键控制措施纳入一个系统程序, 以发现管制例外情况或异常业务往来。此外, 管理当局应力求确保管理制度、资源和人力系统升级规定职责分离,	在管理制度、资源和人力系统升级项目方面, 难民署将采用甲骨文公司的两个治理风险和合规模块(应用程序访问控制调节模块和交易控制调节模块)。这些模块包含开展分析的功能, 以协助审查遵守关键控制措施的情况。治理、风险和合规模块还提供了一项系统程序, 可发现管制例外情况或异常业务往来, 方便职责分离的控制和例外情况的报告。 难民署计划在 2016 年第四季度或 2017 年第一季度实施甲骨文公司的治理、风险和合规模块。这一工作正在按计划推进。	审计委员会审查了难民署的管理制度、资源和人力系统执行计划, 其中治理、风险和合规模块的建设阶段计划从 2016 年 5 月开始, 7 月将进入用户测试阶段。采用这一功能将有助于进一步支持难民署积极查明欺诈风险。 审计委员会认为此建议正在执行。		X			

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
	方便报告例外情 况。							
A/70/5/Add.6, 第 二章, 第 25 段	审计委员会建议 难民署加强内部 核查进程, 更加 重视制订基于风 险的核查计划; 特别是考虑欺诈 风险; 并扩大检 查, 确保前几年 利用项目资金所 购资产的使用问 责制。	难民署通过经改进的与伙伴共同实施框架, 继续加强伙伴管理。在改进对合作伙伴报告的监测和对合作伙伴实施的项目进行基于风险的核查方面通过有关政策, 这一工作正在进行中, 将要求所有业务活动在 2016 年年底前都要全面一贯地实行这些政策。 为加强对利用项目资金所购资产管理实行的问责制, 难民署在与各伙伴达成的标准项目伙伴关系协议中纳入关于伙伴对资产处理的具体规定, 从而加强了控制措施。合作伙伴必须建立和保留记录, 以便能够跟踪所有商品和资产, 对资产进行处置之前应获得难民署的核准, 并向难民署提供这些资产的定期报告。合作伙伴还必须对财产进行定期实物核查, 为难民署工作人员或获得正式授权的其他人员定期访问提供便利。此外, 合作伙伴必须在以下情况下将货物和资产移交给难民署: (a) 项目完成时; (b) 应难民署要求; (c) 协议终止时, 除非协议方以书面形式另有商定。 此外, 执行伙伴关系管理处是为防范欺诈项目设立的工作组的关键参与方, 工作组除评估其他欺诈风险外, 将彻底评估伙伴实施的项目的欺诈风险。该项目利用工作组的知识专长, 重点识别主要欺诈风险和确定相应的减轻风险措施。该工作组由来自不同业务领域和工作地点的重点工作人员组成。难民署已确定一份在直接执行和通过合作伙伴执行的过程中与该组织最为相关的内部和外部欺	在对约旦和苏丹国家办事处的访问过程中, 审计委员会对核查监测状况进行了审查。这项审查是通过一项与执行伙伴开展协作的新政策实施的。审计委员会关于这些国家办事处的访问报告确认, 有必要改善访问的风险聚焦以及对结果的记录和报告。 通过对合作伙伴的财务报告进行外部审计, 难民署已将重点放在对采购、现金管理和欺诈的控制上, 针对多个合作伙伴都提出了一些较为一致的建议。审计委员会仍然注意到, 用难民署资金为该项目购置的资产并不总是接受核查。 审计委员会认为该建议正在执行, 难民署必须确保提高在内部核查进程的质量方面可见度, 才能说服审计委员会该建议已得到充分执行。		X			

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
		诈风险清单，目前正在对照内部控制框架评估这些风险，以确定减轻风险措施是否存在任何不足。这项工作产生的结果将纳入有关准则，作为经改进的与伙伴共同实施框架的一部分发布。						
A/70/5/Add.6, 第二章, 第 31 段。	审计委员会建议难民署为防范欺诈项目中确定的最大风险订定欺诈风险评估和降低计划制订明确的时间表。此外, 应利用风险评估指导管理制度、资源和人力系统升级的内部程序设计和针对高风险领域关键工作人员的结构化培训设计。还应将分析用于指导监督厅和监察主任开展的规划评估。	通过风险评估查明的风险已被用来指导管理制度、资源和人力系统升级项目, 难民署将确保在完善概念设计和实施的过程中继续将这些风险考虑在内。难民署还将定期与监督厅和监察主任办公室分享风险评估产生的调查结果, 供他们开展进一步的分析。 在培训方面, 防止欺诈项目包括在已确定的高欺诈风险领域为工作人员制定培训战略。难民署正在制定一项基本的电子学习方案, 预计将于 2016 年期间在全组织范围内推出, 以提升识别和预防欺诈的意识, 打造一种让工作人员能够报告关切问题的组织文化。此外, 难民署正在编写一本防范欺诈手册, 该手册将为执行难民署的预防欺诈和腐败战略框架提供业务准则。 目前正在一名咨询人的协助下编写防范欺诈手册草稿。草稿已几近完成, 目前预防欺诈项目工作组的成员正对其进行审查。 电子学习课程的内容草稿已定, 目前正由各利益攸关方进行最后审查。获得核准后, 难民署全球学习中心将根据这些内容设计一种互动学习模块, 并在线上提供给难民署的所有工作人员。难民署打算让这一学习模块成为各级工作人员提高反欺诈意识和欺诈预防的强制性培训内容(时间约 1 小时)。难民署	审计委员会注意到, 难民署在制定欺诈风险和减轻风险计划方面取得了可喜进展, 包括在编写工作人员防范欺诈手册和电子学习模块方面。 审计委员会认为此建议正在执行; 一旦辅助材料到位, 并在整个难民署全面铺开该项目, 即可视为该建议已完全执行。		X			

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
		还在探讨如何向合作伙伴提供这一培训。						
		在预防欺诈工作组的努力下，根据关于国家办事处欺诈风险调查的结果，已在难民署欺诈风险登记册草稿中确定并记录了多项机构一级的欺诈风险(包括与合作伙伴有关的风险)。目前正在审查和记录各项减轻风险措施和发现的不足之处。登记册记录的风险为我们编写电子学习的实例(见上文)提供了素材，《防范欺诈手册》(见上文)有多个章节都涉及到这些风险。						
A/70/5/Add.6, 第二章, 第 36 段	审计委员会建议管理制度、资源和人力系统升级指导委员会应: (a) 确保用主要优先事项拟定一份明确的效益说明,从而可对照衡量项目成功与否; (b) 加强管理制度、资源和人力系统项目的风险程序,为此定期审查项目风险登记册,审议减轻风险措施的质量和已查明风险的时限,并确保定期更新登记	(a) 难民署将就确定的 18 项主要优先事项编制一个效益说明,从而可对照衡量管理制度、资源和人力系统升级项目成功与否。该计划将提交项目指导委员会下一次会议核可。 (b) 提交信息技术理事会的关于管理制度、资源和人力系统升级项目概念设计阶段的最后报告列明了风险汇总表和各种减轻风险活动。将定期向项目指导委员会呈送更新的风险日志以及更新的减轻风险战略。 18 个主要优先事项侧重于改进财务报告和预测;更好地整合收入、预算和会计制度;加强内部控制程序;改善采购和差旅职能。在管理制度、资源和人力系统升级项目的各个主要阶段中,难民署继续监测这些主要优先事项,以确保处理这些优先事项的解决办法(建议)得到执行。指导委员会的会议上定期介绍在处理这些优先事项方面业已取得的进展,包括有关最近的风险日志和减轻风险战略方面的资料。这一工作正在按计划进行。	(a) 该项目包括一份文件,概述了主要战略优先事项。此外,难民署于 2016 年 5 月编写了一份评估升级项目成功与否的考绩计量标准清单。但是,这份清单仍需进一步细化,以便向高级管理当局持续报告参照这些计量标准取得的进展。审计委员会 2015 年报告就此提供了进一步的评论意见。 (b) 管理制度、资源和人力系统升级项目建立了项目风险日志,指出了 14 项风险,除其中 1 项外,所有风险均被评为高风险。与前一年的情况一样,虽然风险日志列出各项主要风险及其影响,但并没有提供任何信息表明随着时间的推移而采取了行动减轻这些风险。但是,概念			X		

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
	册。	2016 年 5 月的评论意见和所附内容： (a) 确定的职能性主要优先事项能够提供富有见地的指导和信息，有助于理解管理制度、资源和人力系统升级项目的主要目标。在这一解决办法的制订及其执行过程已将这主要优先事项考虑在内。该项目不仅限于技术升级，还包括一些职能改进和对某些业务程序的重新设计，以最大限度地利用升级带来的益。在项目一级的业务所有人委员会和指导委员会会议上，各方对主要优先事项一览表的进度进行监测和展开讨论，并随着项目的进展每月均对其进行更新。 我们在五年期预测分析的基础上对实施甲骨文/PeopleSoft 解决方案的收益进行了财务分析，分析结果表明： (一) 5 年预计总收益为 49 362 000 美元； (二) 净现值为 24 947 000 美元； (三) 投资回报率为 368%； (四) 内部回报率 73%； (五) 回收期为 30 个月。 (b) 各种风险和问题在不同层面上受到监测和得以减轻。管理层面的风险和问题受到业务所有人委员会和指导委员会两级的密切监测。其重点主要放在实际风险，而不是被意识到的风险。行动(减轻风险措施)和决定记载在会议记录中，必要时则在下一次会议上采取后续行动。项目一级的问题受到更加定期的监测，以便立即采取行动。每周状况报告、月度工作流状况报告以及月度项目审查	设计阶段最后报告中的风险管理表为这 14 项风险中的 7 项风险列出了减轻风险行动。风险日志中需要加入减轻风险行动。 审计委员会注意到已取得的进展，但认为这些建议仍正在执行中，并提及上文所述报告中关于未来持续细化这些文件的段落。					

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
		会议都反映了这些问题。						
		企划案中确定了潜在的项目风险，并将其列入风险信息总库。在整个概念设计阶段，这些风险都会受到监测，并在必要时予以更新。						
		随后的指导委员会会议将就风险、问题和减轻风险措施(管理办法)展开讨论，并在情况介绍和(或)会议记录中给予反映。在以下领域，风险和管理行动继续遵从提交给副高级专员的文件中所规定的战略。						
		(一) 能力：指导委员会将确保受影响各司了解这一举措、并致力于实施，且可投身于相关工作；						
		(二) 时间安排：接受风险，必要时可作出调整；						
		(三) 预算：指导委员会支持调整难民署在随后的预算周期中的支出限额。						
A/70/5/Add.6, 第二章, 第 45 段	审计委员会建议难民署进一步审查其费用分类和定义，特别是国家和外地办事处的执行和管理职等以及设在总部和首都的方案支助职能等各个职能类型的有关情况。	2015 年 3 月，难民署在考虑到相关职能的基础上审查了职位的预算叙级，并改叙了其中一些职能。难民署将进一步审查外地一级的"执行和管理"职能领域下的费用分类情况。应当指出的是，难民署的费用分配工作是通过 Focus 系统完成的，其方法遵循成果管理制原则，如根据成果或活动分配资源原则。	审计委员会注意到，难民署已启动员额改叙进程。但是，审计委员会认为，难民署还需要开展进一步的工作，以更好地了解其成本概况，更好地改划费用。		X			
A/70/5/Add.6, 第二章, 第 52 段	审计委员会建议： (a) 在财务报表	(a) 作为对这一建议的回应，难民署将披露其对国际合作伙伴项目费用中所列总部支助	(a) 审计委员会认为这一建议已执行。		X			

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
	的披露事项中，将伙伴协议所列的国际实施伙伴间接费用资助改划为行政费用； (b) 管理当局审查其对实施伙伴预算内的行政费用进行仔细审核的工作，为难民署如何实现这些协议的资金效益提供更有力的证据。	费用的承担部分，作为补充的财务报表附注。但是，难民署认为，披露难民署的承担部分总额对于财务报表的用户而言不一定有参考价值。难民署已在财务报表附注中说明了按执行伙伴类型分列的支柱和权利团体一级的执行伙伴费用。这一资料对于难民署的利益攸关方而言非常有用，因为它有助于了解方案费用和方案交付问题。外地和总部关于账户、产出、项目和合作伙伴各层面预算拨款的其他资料已提供，用于决策和核查。 (b) 难民署将继续加强伙伴费用的审查程序。难民署已制定实施了详细审查合作伙伴预算以及参照当地成本和所审查项目的特点证实预算数额的程序。这项审查主要由各业务活动进行，由总部提供支助。合作伙伴在逐项费用的基础上为每一项单独编制预算；因此，执行伙伴的费用清晰，并须经过仔细审核。有证据表明，业务活动的管理层结合伙伴关系协议谈判对合作伙伴在预算项目、产出和目标层面的费用提出了质询。根据 2014 年发布的一项内部政策，难民署对于项目费用中所列总部支助费用的贡献率目前定为 7%，这一比率已纳入该项目的预算总额，目的是支助在原籍国之外开展业务的国际合作伙伴，分担其由于为外地项目提供行政和监督支持而产生的费用。 难民署坚信，国际合作伙伴所产生的费用仍然是直接费用，用于向关注对象提供直接援助和保护。	(b) 审计委员会审查了难民署新发布的指南和政策，对于难民署在审查合作伙伴的预算和费用方面所取得的进展感到欣慰。但是，审计委员会赞同上一任高级专员于 2014 年所作的表示，认为难民署可进一步努力，确保合作伙伴花费的资金产生实际价值。 审计委员会承认，合作伙伴的预算 X 分详细，为理解合作伙伴的项目费用奠定了一个良好的基础。但审计委员会通过抽样审查预算和执行伙伴财务监测报告注意到，即便在同一个国家办事处，各个合作伙伴之间也基本不一致。审计委员会提及主报告中的评论意见，并认为这项建议仍在执行之中。 审计委员会 2015 年报告还确定有必要努力减少费用和提高效率，并提请难民署注意更好地明确这方面的问题。审计委员会没有发现证据表明对执行伙伴的效率和总部费用提出过质询。 审计委员会认为，在仔细审核合作伙伴费用方面还需要					

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
			开展更多的工作。					
A/70/5/Add.6 , 第二章, 第 55 段	审计委员会建议管理当局进一步制定年度方案审查程序, 在其中建立统一框架, 表明对方案预算效率的质疑, 并记录和概述主要效率成果。	难民署已着手制定此种框架, 并将对需要的分析纳入对成果框架、全面成果管理制及相关结构的审查中。 难民署已编写一份为年度方案审查和年中审查开展的分析清单, 目前正在收集持续开展的预算调整和监测方面分析样本。 信息收集完毕后, 难民署将编写适用于不同情形的标准和特别分析汇编, 包括确定财务业绩指标(如执行率)。分析框架预计将于 2016 年 8 月至 9 月定型。	审计委员会认为此项建议仍在执行。审计委员会重申其建议, 即应在年度方案审查程序内考量主要效率成果。		X			
A/70/5/Add.6 , 第二章, 第 59 段	审计委员会建议难民署在仔细审核的过程中, 增加一个评估国家办事处差异的环节, 以编制表格, 藉此评估国家计划, 包括每个方案用于每名难民的支出, 未到位的所需预算差异; 以及与取得的成果相比较, 支出不足或超支的情况。	如项目 55 所述, 难民署正在编制一个分析框架, 第一个版本预计将在 2016 年 8 月至 9 月定型(成果管理制审查结束后将推出后续版本)。如上文中对这项建议的回应所述, 目前难民署审查支出不足、超支、人均费用等情况。 通常不比较各业务活动间的人均费用差异, 因为这些费用因当地的情况而异, 例如运输基础设施、服务可用性等各不相同。 未到位的所需预算经费情况与基于需求的预算以及难民署的支出限额相符。	这一建议正在执行, 审计委员会注意到第 55 段中与该建议相关联的部分。审计委员会审查了年度方案审查分析的证据, 包括业务活动预算和未到位预算中的人均和业务支出趋势分析, 但关键是如何利用这一分析为资源分配提供决策参考。目前这一点不甚明了, 应当在分析框架的设计(和监测)中得到反映。审计委员会今年还在编写一项关于更仔细审核行政费用的相关建议, 应反映在这一框架中。		X			
A/70/5/Add.6 , 第二章, 第 68 段。	审计委员会建议难民署审查现有的仔细审核过程, 因为仍有机	难民署将继续提高成本效益。难民署将设立一个工作组, 相关部门(包括财务和行政管理司、方案支助和管理司及国际保护司)将参与工作组的工作, 审查用于成本效益分析的现	这项建议目前正在执行。审计委员会对工作组的成立感到欣慰, 但还建议评价和政策分析股也参与到制定框架		X			

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
	会在总部一级进一步质疑和记录拟议措施的成本效益。难民署在审查时应考虑是否有机会包括业绩指标，用以衡量成本效益。	有程序和指导意见，包括在外地行动制订项目和编制相关所需预算经费的过程中以及在总部进行这一分析，为审查过程提供支持。 工作组将制定一个指导框架，以在审查过程中协助各业务活动，确保整个组织开展的成本效益分析始终保持一致。 鉴于叙利亚难民局势和欧洲难民危机带来的巨大工作量以及日常管理所造成的压力，工作组将于 2016 年成立，并将于第一季度举行第一次会议。	的过程之中。					
A/70/5/Add.6, 第二章, 第 75 段	审计委员会建议难民署把绩效指标标准化, 例如, 衡量提供教育服务的国情是否成熟。难民署在进行这项工作的过程中, 应与国家办事处密切合作, 合理选定指标, 只采用必不可少的指标, 而非“不妨知道”的指标。	在上述过程中, 难民署已经制订了标准化指标清单, 为管理教育数据提供支持。难民署预计该清单可能还会得到进一步完善。与现有的涉及教育目标和相关产出的整套成果框架指标相比, 这份清单仅包含规模较小的一套指标。应当明确的是, 推出这套规模较小的教育相关指标须视难民署当前的成果框架组织审查结果而定, 以及由成果管理制其他组成部分的情况而定。在审查结果公布之前, 全组织范围内都将冻结对目前的成果框架及其内容的任何改变, 直至相关部门就更广泛的成果管理制改革作出决定。 此外, 难民署的许多业务活动都有额外的报告要求, 这些要求与指定用途的捐款相关联, 系由捐助国和基金指定(要求)的。其中一些要求超出了难民署成果框架所反映的指标和数据范畴, 其详尽程度要高出很多。与教育有关的干预措施尤其如此。因此, 就具体国家的指标数量和数据集选择作出的决定, 往往是由外部报告要求所限定的。	这项建议目前正在执行。难民署正在采取措施统一数据管理系统, 以最大限度地减少数据管理资源和最大限度地增加可为全组织所用的信息成果。审计委员会对此感到鼓舞。审计委员会承认管理捐助方的要求是一项艰巨的任务。但是通过在本次审计过程中对国家计划的审查, 审计委员会更加确信必须审查和简化成果预算框架, 使其成为一种有效的管理工具。		X			

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
		全组织在提高教育数据质量方面的努力仍在继续进行之中。2016 年，难民署和政府、非政府组织及联合国对应部门在 2015 年第一次讲习班的基础上又举办了两次教育数据管理培训讲习班，并与难民署全球学习中心合作进一步完善了该讲习班。通过增强难民署与合作伙伴工作人员、政府对口部门和联合国姐妹机构之间的能力和协调，这些努力将逐步提高数据的质量。这些努力也符合难民署让难民儿童(以及处于类似难民状况的儿童)融入国家教育系统的战略方向。而要推进这一议程，就必须具备精确和可靠的定量和定性数据。						
A/70/5/Add.6 , 第二章, 第 78 段	审计委员会建议, 作为全球报告框架审查的一部分, 难民署把专题组作为报告层次结构的一部分。	目前, 各专题组已列入各种报告结构。例如, 成果框架有一项具体关于“协调和伙伴关系得到加强”的目标, 其产出涉及“已建立协调机制”和“开展联合评估、规划和评价工作”。各专题组内难民署的工作还通过“难民署有效利用人道主义协调机制并促进其改进”主题下的全球战略优先事项进行报告。难民署 2014 年全球报告就“在全球和业务层面为专题组和机构间协调建立有效领导层”这一专题作出了报告(第 24 页)。年度报告工作还包括一项具体要求, 即难民署各业务活动需就“伙伴关系——协调和贡献”作出报告, 总结在机构间协调(包括专题组领导、参与(难民协调模式等)联合国联合举措以及让各发展行为体参与各种人口规划小组工作方面取得的主要成就和面临的主要挑战。	这项建议目前正在执行。审计委员会注意到, 年度报告包括一项要求, 即难民署各外地机构需就“伙伴关系——协调和贡献”作出报告, 总结在机构间协调和让各发展行为体参与各种人口规划小组工作方面取得的主要成就和面临的主要挑战。但是, 这些报告仅仅是概述各类活动, 而不是对照每个专题组下的目标报告难民署的进展情况。		X			
A/70/5/Add.6 , 第二章, 第 82 段	审计委员会支持难民署计划利用	虽然难民署各业务活动认真审查了财务投资和成果之间的联系, 但难民署承认仍然需要	这项建议目前正在执行。审计委员会注意到, 这项建议		X			

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
	Focus 系统将其每个业务部门 的费用与结果更好地 联系起来。难民署 需要采取更有力和 更鲜明的立场，表 明费用和服务绩效 信息的重要性，特 别是入学、开课和 留住学生之间的联 系以及取得优质教 育资历的影响。没 有这些信息，就不 可能充分知情地判 断取得的资金效益 ，或判断针对性援 助具有的良好成本 效益。	进一步强调成本效益的重要性，即选择最 有效的产出组合，以实现最大的影响，并 确保以最具成本效益的方式执行确定的 产出。 这些问题将列入在对审计委员会报告第 68 段所载建议进行的回应中提及的工作 组的审议，并反映在指导框架中。	与第 68 段所载建议也有关联，因此再 次建议评价和政策分析股参与这一领 域的工作。					
A/70/5/Add.6 ，第二章，第 83 段	审计委员会建议难民署总部向国家工作队集中颁发指南，规定教育服务的成本效益标准，以协助教育方案的决策和资源分配	如上文在回应审计委员会报告第 68 段所载建议时所述，将由一个工作组制定一个指导框架，协助各业务活动对不同部门的成本效益进行一致的分析。虽然成本效益方面的考虑因部门而异，但重要的是指导框架必须确定用于开展分析的主要参数和原则，这样才能避免多个职能单位在互不通气的情况下制定出多种办法。	这项建议目前正在执行。审计委员会注意到，这一建议也与第 68 段和第 82 段所载的建议相关联。		X			
A/70/5/Add.6 ，第二章，第 85 段	审计委员会注意到，有许多地方正在采取步骤，	难民署已着手对教育方案内实施的创新措施进行评估。现已确定和评估良好做法，并正在进行汇编，以便于向外地推广。	这项建议应成为本年度的一项建议，关于必须重新考虑持久解决办法的监督策略，				X	

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
	制定可持续的解决方案。审计委员会建议评估这些创新措施的成功与否。如果成功，则推广经验。这种措施可以按照有关国家的成熟程度(例如，难民署与国家政府和联合国儿童基金会(儿基会)等交付合作伙伴的合作密切程度)进行调整。		使其成为交付程序的一部分的建议的一部分(见第 126 段)。因此，审计委员会认为这项建议已因时过境迁而不用执行。					
A/70/5/Add.6, 第二章, 第 89 段	审计委员会建议, 为评估整体影响, 难民署努力收集留住学生和进入国家系统的准确数据, 并为所有国家办事处制定关键绩效衡量表。	难民署利用现有系统和工具, 并在吸取外地到目前为止的经验教训的基础上, 努力改进教育方面、包括留住学生和融入国家系统方面的数据管理。难民署派出了一些实地访问团, 评估数据收集和分析方面的不足之处; 教育股举办的讲习班已纳入数据管理课程。难民署正在与方案支助和管理司及信息系统和电信司共同改进数据管理, 以确保教育数据集全面纳入难民署的数据管理系统。外地一级的数据管理培训会议已于 2015 年推出, 并为东部非洲国家、难民署、合作伙伴和政府工作人员编写了培训材料并举办了第一次讲习班。此外, 难民署还制定了关于如何计量教育纳入国家系统程度的指导意见, 并将系统地传达到所有国家办事处, 其中包括一份计量教育纳入国家系统进展情况的关键基	审计委员会认可难民署为制定指导意见而开展的活动, 并注意到这些活动将推广到所有国家办事处。因此, 在得到充分执行并计量成果之前, 这项建议将暂时处于“正在执行”状态。		X			

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
		准清单。						
A/70/5/Add.6 , 第二章, 第 93 段。	审计委员会建议难民署应将人力资源事项列入高级管理当局的会议议程, 从而使他们更好地了解性别构成、正在进行和已完成的征聘所需时间以及技能空缺等情况。难民署高级管理团队应审查员工队伍的可比数据, 如审计委员会在表二.11 和附件二中列报的数据, 以确定最佳利用资源。	难民署已同意将人力资源事项更经常地列入高级管理当局的会议议程。人力资源管理司的员工队伍分析和业务情报股开发了一系列配备员工队伍关键分析指标(领导、退休、征聘等)的高级管理信息看板, 能够向高级管理人员提供定期和特别报告: (a) 该股新开发的自助式人力资源分析报告系统已进入后期阶段, 定于 2016 年第三季度启动该项目的第一阶段; (b) 此外, 在副高级专员领导下, 人力资源管理司还开展了对难民署工作人员灵活安排的分析。这项分析为难民署从战略上和道德水准上尽量利用好来源多样的员工队伍中的附属人员提供了基于证据的建议。第一稿现已收到, 并很快就会安排提交高级管理委员会; (c) “面向未来的框架”(对难民署人员配置中的性别平等、多样性和包容性问题的审查)完成后, 难民署已成立性别平等、多样性和包容性问题高级管理小组, 以落实其建议。 总体而言, 该司已采取了多项举措, 并开发了新的工具和程序, 用于提高高级管理当局决策所需的人力资源事项方面的能见度。	审计委员会审查了提供给高级管理当局的信息看板, 并对其内容感到满意。尽管如此, 审计委员会认为还可以提供进一步的数据为实际业务交付提供参考, 例如征聘时间和技能差距等。此外, 高级管理层还可审查基准数据(如审计委员会 2015 年报告中提交的数据), 并利用这些资料审查资源使用情况。		X			
A/70/5/Add.6 , 第二章, 第 100 段。	审计委员会建议难民署确定今后需要的工作人员组成和能力, 以便为本组织作出中长期的规划以	成功完成管理制度、资源和人力系统升级项目后, 员工队伍分析和业务情报股将能够扩大其新的分析报告系统, 纳入本组织内部当前的技能组合和能力, 并对未来的技能组合和能力作出预测。这一报告系统的能力建设工作预计将于 2017 年第一季度实施的项目	审计委员会对难民署正在开展的工作感到鼓舞。这项建议属正在执行。		X			

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
	及未来人员配置需求。人力资源战略应在一定程度上支持这一目标。此外，员工队伍分析和业务情报股还应当增进对最佳员工队伍构成和所需能力的理解，以制定中长期的人员配置计划。	第二阶段铺开。 战略和转型人力资源处继续在加强数据分析的基础上牵头开展战略努力，并组织举办了几次高级管理当局的讨论(各司和各局参与)。首批员工队伍规划工作是在以下领域实施的：(a) 继任规划；(b) 确定代表认证方案的候选人(与德勤有限公司合作完成)。						
A/70/5/Add.6, 第二章, 第 104 段。	审计委员会建议难民署从人员配置审查中吸取经验教训，着重优化资源使用。在进行人力资源审查的过程中，难民署应争取联合国其他办事处的参与，以了解可以在何种程度上与这些国家/地区的办事处共享核心服务，包括提高本国工作人员技能的机会，使其履行符合战略目标的新的和更广泛的职责。	难民署每年对多个业务活动定期进行结构和人员配置审查。这包括根据需要对难民署驻一具体国家的办事处的内部结构和相关工作人员配置进行分析和修正，以确保资源得到最佳使用。难民署将在这一背景下，并结合规模、范围和业务方面情况，探讨是否能够有利于提高质量/及时性/成本效益的前提下与驻有关国(有关区域)的联合国其他机构共享某些共同的核心服务(如安保、电信和共同房地管理)，以及能在多大程度上实现这一点。 在哥本哈根设立难民署总部时，组织发展和管理处评估了与联合国其他机构共享共同服务的可行性，并分析了与信息技术、通信和安保相关的费用分摊安排。2013 年对南非区域办事处的审查也考察了共享共同服务的情况，特别是在旅行服务方面。但是，对共同核心服务的审查并不是该处开展的人员配置和结构审查的标准内容之一。	审计委员会对难民署正在开展的工作表示认可。这一建议今年已因时过境迁而不用执行(见第 107 段)。但是，为进一步支持高级专员关于需提高难民署结构的效力和效率的意见，委员会建议难民署在设计结构审查时也纳入对联合国各实体所设业务活动核心服务能力的审查。				X	

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
		难民署仍然致力于通过适当的提高技能手段最大限度地发挥当地征聘的工作人员的潜力，特别是本国专业干事职类工作人员的潜力，使他们能更好地履行目前由国际征聘的工作人员履行的职能。为克服现有的外部制约因素，难民署将在国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)定于 2016 年举行的审查中提倡加强利用本国专业干事。 在这方面，应该铭记的是，本国专业干事职类设立于 1980 年，适用于联合国外地办事处中需要本国知识和经验、无法由国际专业人员同样有效地完成的职能。其主要目的之一是协助进行国家发展和加强东道国政府的能力。根据公务员制度委员会的规定，本国专业干事仍不得履行区域和全球职能，而非本国国民即使具有永久居民身份或在该国工作的法律权利，也不能担任本国专业干事。此外，不得在总部地点设立此类职位。难民署将继续大力主张考虑让种类更广泛的个人(如永久居民和有在该国合法工作权的个人)担任本国专业干事。难民署还将支持修订目前具有限制性的“国家发展”目标，以便让当地征聘的本国干事能够履行与区域和(或)全球内容有关的职能。 2013 年，公务员制度委员会向大会报告说，委员会打算将全面薪酬评估扩大至其他职类工作人员，即本国专业干事和一般事务职类。大会第 69/251 号决议表示注意到这一打算。鉴于各组织的活动情形不断变化，联合国就在国籍国或在本区域更广泛使用本国专业干事问题开展了讨论。						

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
		难民署认为该建议已执行。但是，难民署将继续以整体的方式研究这个问题，并确保所有利益攸关方在最充分的程度上参与其中。						
A/70/5/Add.6, 第二章, 第 113 段和第 114 段。	审计委员会注意到, 难民署的目标是在 2016 年系统升级完成后考虑如何才能最佳地简化程序。 目前有多种备选方案可有助于简化。审计委员会建议管理当局考虑: (a) 限制工作人员所能申请的员额数量。这应有助于减少筛选职位申请方面的延误; (b) 建立名册系统, 以便能对照通用职务说明对员额进行分类, 尽可能使能力与员额相匹配, 从而减少申请的数量以及合适人选走完整个征聘过程的需要;	一旦管理制度、资源和人力系统升级项目完成, 难民署将考虑精简部署程序的步骤。	审计委员会对难民署正在开展的工作表示认可。在系统升级完成之前, 审计委员会认为这一建议正在执行。		X			

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
	(c) 设定派任空档期工作人员和超出派任期人员的目标人数；							
	(d) 某些核心或技术类专门职能是否可以根据业务需求免于采用人员流动模式。这应能腾出人力资源团队的时间，开始以更具战略性的方式思考业务需要。							
A/68/5/Add.5 , 第二章, 第 68 段。	审计委员会建议难民署: (a) 指定一名高级风险干事, 明确受权实施经修订的反欺诈战略框架; (b) 进行一次全面的欺诈风险评估, 以查明其面临风险的主要领域; (c) 界定其对已查明的不同类型欺诈风险的容忍度。	难民署于 2013 年 7 月发布了防止欺诈和腐败的订正战略框架, 为帮助认识、倡导和采取旨在尽可能减少组织内欺诈和腐败行为的预防措施提供透明而且便于使用的参考。在副高级专员的支持下, 主计长负责领导实施这一框架。在这方面, 难民署启动了防止欺诈和腐败的专门项目。作为项目的一部分, 成立了外地和总部都有广泛代表性的跨职能工作组, 负责制定执行计划, 以改善现有措施和(或)根据需要制定新程序, 并在全组织内部提高对欺诈的认识。预计将在 2015 年和 2016 年逐步交付项目产出。 另外值得一提的是, 2014 年, 在外地办事处首次开展了结构化的欺诈风险评估, 评估于 2015 年第一季度完成。国家欺诈风险评估的结果为全机构欺诈风险登记册提供了参考。根据上述结果, 难民署已确定了在全机构一	审计委员会认为该建议(a)部分已执行, 并确认(b)部分和(c)部分正在取得进展, 包括编制战略和全机构风险登记册。 审计委员会认为这些建议已如上文所述得到处理, 同时也通过与 A/70/5/Add.6 第二章第 31 段所载建议有关的产出和行动得到处理。					X

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
		级最相关的欺诈风险，目前正在评估减轻风险措施是否已到位。难民署必须确定这些欺诈风险对其目标的影响，并决定如何最好地划拨资源，用于防止和发现欺诈现象。 难民署还在企业资源管理框架内设立了机构风险登记册。该登记册定期记录集欺诈相关风险概况，其依据是在欺诈预防项目中开展的详细的欺诈风险评估。难民署的战略风险登记册也记录了一项与欺诈相关的风险。 目前正在一名咨询人的协助下编写《防范欺诈手册》草稿。草稿已几近完成，目前预防欺诈项目工作组的成员正对其进行审查。 电子学习课程内容草稿已定，目前正由各利益攸关方进行最后审查。获得核准后，难民署全球学习中心将根据这些内容设计一种互动学习模块，并在线上提供给难民署的所有工作人员。难民署打算让这一学习模块成为各级工作人员提高反欺诈意识和预防欺诈的强制性培训模块(时间约 1 小时)。难民署还在探讨如何向合作伙伴提供这一培训。 在预防欺诈工作组的努力下，并根据国家办事处关于欺诈风险的调查结果，难民署欺诈风险登记册草稿已确定并记录了多项机构一级的欺诈风险(包括与合作伙伴有关的风险)。目前正在审查和记录各项减轻风险措施和发现的不足之处。登记册记录的风险为编写电子学习的实例(见上文)提供了素材，防范欺诈手册(见上文)有多个章节都涉及到此类风险。						
A/66/5/Add.6, 第	审计委员会建议	由于在升级 Focus 系统的过程中遭遇了诸多	审计委员会注意到这一建议		X			

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
二章，第 114 段	难民署审查整个网络不同的项目跟踪办法，以确定可更广泛适用的最佳做法并评估其同全机构信息技术战略的兼容性。	困难，难民署正在审查替代解决办法，以加强项目跟踪、进展情况记录以及在现有数据库中的可操作性。	的最新执行状况，认为该建议仍正在执行中。					
A/68/5/Add.5 ，第二章，第 76 段	审计委员会建议难民署要求国家代表对所有执行伙伴进行欺诈风险评估，作为其注重防范风险的总体做法的一部分。	难民署于 2013 年 7 月发布了防止欺诈和腐败战略框架，为帮助认识、倡导和采取旨在尽可能减少组织内欺诈和腐败行为的预防措施提供透明而且便于使用的参考。该框架要求管理人员须全面评估欺诈风险，包括评估通过伙伴实施的活动。此外，难民署正在编制关于项目风险管理的指导说明，就以下方面提供进一步指导：对伙伴实施的项目进行评估(包括欺诈风险)、建立适当的控制措施来防止欺诈行为以及提高对伙伴人员的道德行为要求。难民署已经在项目伙伴关系标准协议 2013 年订正版中列入有关反腐败和反欺诈的具体而严格的条款。如果伙伴不遵守，就可能导致终止协议。 此外，难民署正在开展一个防欺诈项目，内容包括分析伙伴关系的相关风险等。该项目还将处理与执行伙伴相关的防欺诈问题，以便让对外地办事处进行关于通过伙伴执行项目时的潜在风险领域和警示信号的宣传及培训。 目前正在一名咨询人的协助下编写《防范欺诈手册》草稿。草稿已几近完成，目前预防	审计委员会认为如上文相关建议所述，这些建议已得到处理。审计委员会提及与 A/70/6/Add.6 第二章第 31 段所载建议有关的产出和行动。	X				

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
		欺诈项目工作组的成员正对其进行审查。 电子学习课程内容草稿已定，目前正由各利益攸关方进行最后审查。获得核准后，难民署全球学习中心将根据这些内容设计一种互动学习模块，并在线上提供给难民署的所有工作人员。难民署打算让这一学习模块成为各级工作人员提高反欺诈意识和欺诈预防的强制性培训模块(时间约 1 小时)。难民署还在探讨如何向合作伙伴提供这一培训。 在预防欺诈工作组的努力下，并根据国家办事处关于欺诈风险的调查结果，难民署欺诈风险登记册草稿已确定并记录了多项机构一级的欺诈风险(包括与合作伙伴有关的风险)。目前正在审查和记录各项减轻风险措施和发现的不足之处。登记册记录的风险为编写电子学习的实例(见上文)提供了素材，防范欺诈手册(见上文)有多个章节都涉及到此类风险。						
A/68/5/Add.5， 第二章，第 105 段	审计委员会建议难民署在新的车队管理手册中指导如何考虑以其他办法替代使用遥远的维修厂，因为到远处维修车辆会导致里程过高，延长车辆的停用时间，加大运输费用。指导说明中应包括	2015 年 6 月，难民署发布了《车队手册》(《难民署车辆管理和使用业务准则》(UNHCR/OG/2015/9))，其中述及适当的维修和保养要求。在 2015 年初开始的全球车队管理项目下一阶段，将拟订难民署车辆维修管理办法，预计此项工作将于 2016 年年底前完成。	审计委员会已看到车队管理手册和全球车队管理项目的方面的所有其他计划，认为该建议正在按部就班地执行，有望在 2016 年底完成。		X			
		该项目已走上正轨。保养和维修活动组长已在布达佩斯上任，2015 年第二季度提出了索取全球维修服务相关资料的要求。根据收到回复，已于 2015 年提出征求建议书。合同预计将于 2016 年第一季度到位，然后开始推行。						

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
	要求： (a) 定期调查当地市场，物色近处符合既定标准的商业维修设施； (b) 定期审查联合国各机构、各非政府组织和各实施伙伴集体安排车辆维修的可能范围，利用更强大的议价能力，或是吸引可靠的维修商在附近开设维修厂； (c) 考虑在外地办事处储存机油和滤油器，便于在外地进行最基本(A 类)维修服务。	保养和维修征求建议书已完成，并已送交采购处，定于 2015 年 11 月启动。这一工作正在按计划铺开，征求建议书的截止日期是 2016 年 1 月 31 日。预计 2016 年将与一个或多个新的服务提供商签订合同，在外地执行保养和维修项目的筹备工作可能于 2016 年开始，2017 年正式启动。 难民署继续评价供应商、开展合同谈判和实际执行该项目。预计将于 2016 年年底之前开始以有限的规模在外地执行该项目。难民署不久将颁发一项政策，规定保养和维修难民署运行和控制的车辆、发电机和其他机动设备的程序和责任。						
A/68/5/Add.5，第二章，第 109 段	审 计 委 员 会 建 议，作为全球车队管理项目的一部分，应在车队管理手册中编入一节关于车辆安全的内容：(a) 强调有必要在国家	2015 年 6 月，难民署发布了《车队手册》(《难民署车辆管理和使用业务准则》)，其中包括关于车辆安全的章节。2015 年 6 月 10 日顺利启动的全机构“道路安全使用”运动对此提供了进一步支持，以便进一步加强难民署保障道路安全的努力。最后，难民署发布了涉及安全内容的全球车队管理车辆跟踪政策。	审计委员会已看到车队管理手册和全球车队管理项目的更全面计划，认为难民署在执行该建议方面进展良好。审计委员会认为这项建议已得到执行。	X				

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
	办事处积极管理车辆安全， (b) 要求每季度根据卫星跟踪数据，分析司机的行车表现，如过度采用最高速度和平均速度，驾驶时间过长，在工作时间以外使用车辆等。	难民署在全球车队管理计划下租用、替代外地管理的车辆的所有车辆上都安装了跟踪装置。预计在 2016 年底前，难民署的大部分车辆将安装跟踪装置，到 2018 年底则将全部为所有车辆安装这一装置。 已安装跟踪装置的车辆总数目前为 2 038 辆，占难民署全球车数的 35%。难民署认为该建议(a)部分已执行。 关于建议的(b)部分，难民署拟定了车队管理的主要业绩指标，计量司机的行车表现等。如上文所述，一旦在某国家办事处推出的载有跟踪装置的全球车队管理车辆达到足够数目，便将提供审计委员会所建议的有关该办事处的报告。难民署于 2015 年推出车队管理培训，以便各办事处有能力编写司机行车表现报告。在整个 2016-2018 年期间，车队管理培训将继续进行。 外地一级已经可以提供跟踪司机行为的报告，20 个国家办事处已经接受使用车辆跟踪系统的培训。难民署完成了 4 个办事处(刚果民主共和国(高级管理当局)、加纳、尼泊尔和科索沃)的全面车队管理培训。2016 年，预计车队管理培训将逐步铺开，年底又将有 20 个办事处完成这一培训。 “道路安全使用”运动将继续开展，计划在 2016 年再举办 6 次讲习班。讲习班由保险缴款提供资金。此外，难民署还将在外地办事处推出一套称为“方框内的活动”的自我培训活动。难民署希望与一个外部伙伴签署一项伙伴关系协议，向愿意动用本国预算供资						

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
		的国家提供进一步的培训和(或)援助。保障道路安全是一项长期努力，在今后许多年中都将继续下去。						
A/69/5/Add.6, 第二章, 第 30 段	审计委员会建议难民署评估在约旦实施的生物鉴别登记程序的成效，以完成其为难民生物鉴别身份核查与登记提供全球标准系统的工作。	难民署利用其在应对叙利亚局势的当前解决办法方面的经验，将其运用于在乍得和泰国的业务活动。吸取的经验教训包括：必须跟踪系统中的错误匹配率和错误不匹配率、必须整合生物鉴别身份管理系统和 proGres V3、需要本地服务器来支持脱机/断网环境以及需要更廉价而灵活的生物鉴别采集设备。难民署将确保在开发全球生物鉴别登记程序的过程中充分考虑到这些经验教训。	审计委员会审查了关于生物鉴别登记的评价报告；但是，审计委员会注意到，这一审查的成本/效益数据有限，难以为难民署开发生物鉴别身份管理系统提供参考。审计委员会在 2015 年报告中建议，有必要为生物鉴别身份管理系统执行效益实现程序；因此，此项建议“因时过境迁而不用执行”。					X
A/69/5/Add.6, 第二章, 第 36 段	审计委员会建议难民署探讨是否可以更多地利用期限超过 12 个月的伙伴关系。	目前已经发挥灵活性，允许根据资金供应情况和业务需求延长伙伴协议的执行期限。如果捐助方对多年期筹资作出可靠和坚定的认捐承诺，使得可以规划、执行和完成为期超过 12 个月的协议，则此种灵活性可进一步加强。对于已经落实多年期筹资的特定活动，难民署将继续保持例外情况下的这种灵活性。 然而，在将伙伴关系期限延长到 12 个月以上这方面，难民署目前面临以下制约因素：(a) 捐款通常为期一年；(b) 难民署的预算是每年核定的；(c) 难民署需要保持灵活性，以应对现有和新出现的紧急局势。 难民署分析了多年期协议的可行性，并在此过程中验证了联合国其他机构采用的做法。根据这一分析，难民署注意到，在其已收捐	审计委员会注意到在将伙伴关系协议延长到 12 个月以上方面的考虑，以及难民署开展工作时所面临的制约因素。审计委员会鼓励在可能的情况下根据具体情况灵活变通，但承认这可能并不总是可行的。因此，审计委员会承认，难民署不可能采用一种与合作伙伴订立多年期协议的标准做法，并认为这项建议已得到执行。	X				

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
		款总额中，由捐助方承诺或指定用于多年期活动的比例相对较小。此外，外地业务活动的需求要求频繁变换伙伴关系。因此，鉴于上文确定的制约因素以及此种办法的相关风险，难民署认为，虽然如上文所述可以根据每个具体情况发挥一定程度的灵活性，但无法采用与伙伴订立多年期协议的标准做法。						
A/69/5/Add.6 , 第二章, 第 45 段	审计委员会建议难民署评估将区域局设在安曼的相关费用和效益，以确定现有或未来的业务活动是否能够借鉴任何经验教训。	2016 年 1 月底，组织发展和管理处/中东和北非局派出了中东联合访问团，与设在安曼的主任办公室以及难民署几个国家业务活动的高级官员开展了互动。预期该审查活动将于 2016 年第一季度底之前完成。	审计委员会认可正在取得的进展，并注意到审查没有按时完成。一旦调查完成，审计委员会将需要审议调查结果。审计委员会认为此项建议仍属“正在执行”的状况。		X			
A/69/5/Add.6 , 第二章, 第 50 段	鉴于该举措在阿拉伯叙利亚共和国取得的成功，审计委员会建议难民署探讨更广泛使用 ActivityInfo 等在线地理信息系统的可能性。	作为在刚果民主共和国运用 ActivityInfo 工具的先锋，儿基会在 2015 年的审查过程中认定该工具不足以处理其所有要求，并决定在 2016 年进一步加强这一工具。难民署将继续与儿基会在这方面开展合作，计划在 2017 年第一季度底完成试点工作(待外地办事处的管理周期阶段结束后)。鉴于这些新情况，包括分析试点成果在内的全面审查完成时间估计要改为 2017 年第一季度底。	审计委员会注意到这一建议的最新执行状况，并欢迎难民署提供有关试点工作的资料以及更广泛采用地理信息系统的可能办法。在试点工作完成之前，此项建议的状况仍将是“正在执行”。		X			
A/69/5/Add.6 , 第二章, 第 56 段	“鉴于难民署约旦现金方案的重大规模，并计划将其扩展到其他国家，审计委员会建议难民署委托独立专家对此	难民署委托开展了一项关于本组织应对涌入约旦和黎巴嫩难民潮的措施的独立评价。该评价已经完成，现可在难民署网站上公开查阅。 其他研究仍处于执行阶段，其中包括：挪威难民理事会对在约旦难民营分发非粮食品	审计委员会审查了这项评价，承认它存在一定的局限性。审计委员会希望评价和政策分析股参与为独立评价制定职权范围的工作。审计委员会认为此项建议的执行		X			

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
	方案进行评价， 在 2014 年底前 提交报告。”	的现金票券的分析；乐施会关于分发现金对约旦收容社区和非正规居住区中叙利亚难民家庭的影响的报告；难民署关于该区域四国境内叙利亚难民应对机制的研究。 尽管信息翔实，这些研究报告提供的理由或见解并不足以代替一项有关约旦现金援助方案的独立评价。难民署已起草这一评价的职权范围，并转给难民署约旦办事处，供其提出评论意见。预计这项评价将很快招标和订约，相关工作将于 2016 年第三季度结束前完成。	状况仍是“正在执行”。					
A/69/5/Add.6, 第二章, 第 86 段	审计委员会建议难民署集中向国家工作队发布关于卫生服务成本效益标准的指导意见，以协助卫生方案方面的决策和资源分配。	难民署将按照审计委员会的建议，利用公布的全球数据和最佳做法，为国家工作队制定关于成本效益标准的指导意见。难民署在 2015 年最后一个季度审查准则草案后得出结论认为，需要对所有卫生方案进行更详细的财务分析，才能执行好这项建议。2016 年 2 月至 4 月将由一位卫生经济学家进行财务分析。在分析和审查完成后，将于 2016 年 6 月最后确定并发布业务准则。	审计委员会注意到难民署正在开展的活动，认为这项活动应与 A/70/5/Add.6 第二章第 55 段提及的工作保持一致。该建议仍正在执行中。		X			
A/69/5/Add.6, 第二章, 第 101 段	审计委员会建议难民署发布经过更新的说明，澄清何种情况下不适合使用执行伙伴协议，何时商业采购可能是更适当的办法。	2013 年发布的关于甄选和留用合作伙伴的政策和指导准则说明(IOM/FOM/052/2013)已经规定了应通过合作伙伴还是直接通过商业供应商来执行采购的标准和情形。该指导准则还设立了难民署评价合作伙伴是否适合于采购等具体业务要求的标准和程序。这些标准包括成本效益以及合作伙伴的经验和专门知识。 2014 年发布的关于合作伙伴利用难民署资金采购物资的说明(UNHCR/HCP/2014/11)向	审计委员会认为，在总部和两个国家办事处对新的合作伙伴准则进行审查之后，这一建议现已得到执行。	X				

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
		难民署各办事处进一步提供了指导。根据这一准则，难民署必须采取尽职调查等措施，将成本/效益分析结果记录在案后，才能指定一个合作伙伴进行采购。这一分析应判定由合作伙伴进行采购是否比直接实施采购(由难民署商业采购货物或服务)更具比较优势。 2014 年和 2015 年关于具体规划和预算编制的指示已纳入在选择最可行和最高效的执行安排之前必须进行成本/效益分析的要求(见 IOM/FOM/063/2013 号文件第 33 段和 UNHCR/AI/2014/17 号文件第 4.36 段)。 难民署还发布了更新后的《难民署手册》第 4 章，其中涉及方案执行工作的各个方面。该章指导各业务活动在确定最适合的执行安排时考虑若干因素(第 4 章，第 4.4 节)。 因此，难民署认为这项建议已得到执行。						
A/69/5/Add.6, 第二章, 第 105 段	为加强执行伙伴甄选程序，审计委员会建议难民署： (a) 在初步审查合作伙伴时加强尽职调查程序，并在适当情况下开展证明人调查； (b) 与其他联合国机构及广大人道主义界协商建立共享执行伙伴	2013 年 7 月，难民署发布了一项详细的政策，要求利用难民署资金开展项目的合作伙伴的申请和甄选进程做到客观和透明。此外，难民署还于 2015 年 5 月推出了一个创新性的、基于网络的互动伙伴门户网站。该门户网站是一项加强沟通的在线工具，要求合作伙伴登记并提交自己的情况介绍，这有助于难民署审查合作伙伴。该门户网站设有若干信息看板，用于跟踪和维护关于向合作伙伴支付的资金的最新意见。该门户网站还载有难民署在有效运用改进后的与合作伙伴共同实施框架方面的政策、程序和指导意见。该网站提供了一个平台，可借此发布有关将由潜在伙伴执行的项目的征求意见书通知。感兴趣	审计委员会注意到难民署在启用伙伴门户网站方面的发展，并注意到难民署已努力与其他机构分享和传播关于伙伴合作的情报。因此，审计委员会认为这项建议已得到执行。	X				

报告引文	建议概述	行政当局对现状的评论—— 2016 年 5 月	审计委员会对现状的评论—— 2016 年 6 月	完全 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行	由审计委 员会终止
	信息的机制。	的伙伴可提交概念说明，以提出申请。难民署和合作伙伴正在接受有关该门户网站使用的培训。 包括难民署在内的联合国国家工作队会针对重大的无法接受的合作伙伴行为事件举行讨论，并共享有关信息。难民署、联合国开发计划署(开发署)、儿基会和联合国人口基金(人口基金)就合作伙伴信息共享机制举行讨论。难民署在 2014 年 10 月参加了联合国系统行政首长协调理事会管理问题高级别委员会的会议，会议讨论了应对执行伙伴欺诈问题的全系统统一办法。难民署监察主任办公室也参加关于分享欺诈相关信息的机构间讨论，作为对国际调查员会议以及联合国调查事务代表会议等各种论坛的参与的一部分。国际调查员会议召集联合国和全球其他机构(包括欧洲反诈骗局、世界银行、欧洲复兴开发银行、美洲开发银行、内部监督事务厅、开发署、难民署、世界知识产权组织、世界卫生组织、联合国粮食及农业组织和欧洲投资银行)的调查人员讨论调查和腐败领域共同关心的问题。而作为一个新成立的机构，联合国调查事务代表会议的宗旨是加强联合国系统内部的调查做法和提升专业精神。有鉴于这些行动，难民署认为这项建议已得到执行。						
	共计			6	25			3
	百分比			18%	73%			9%

第三章

高级专员的责任说明和财务报表的批准与核证

2016 年 3 月 31 日联合国难民事务高级专员和难民署主计长兼财务和行政管理司司长给审计委员会主席的信

联合国难民事务高级专员对高级专员经管的自愿基金账目内财务报表的内容和完整性负最终责任。

为了履行此项职责，难民署依照既定的会计政策和准则运作，并且维持内部会计控制和程序系统，以确保财务信息的可靠性，并确保资产得到保护。内部控制制度和财务记录由内部监督事务厅和审计委员会在各自审计期间进行审查。

在这方面，第五章所载报表一至报表五等财务报表及附注均按照高级专员经管的自愿基金财务细则([A/AC.96/503/Rev.10](#))和《《国际公共部门会计准则》》编制。管理当局认为，各财务报表按照《《国际公共部门会计准则》》，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截至 2015 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。

特此批准并核证各账目。

联合国难民事务高级专员

菲利波·格兰迪(签名)

主计长兼财务和行政管理司司长

琳达·瑞安(签名)

第四章

2015 年 12 月 31 日终了年度财务报告

A. 引言

1. 联合国难民事务高级专员谨按照《联合国财务条例和细则》(ST/SGB/2013/4)财务条例 6.2 和高级专员经管的自愿基金财务细则(A/AC.96/503/Rev.10)第 11 条,提交关于其经管的自愿基金账户 2015 年 12 月 31 日终了年度财务报告和财务报表。
2. 财务报告按照《国际公共部门会计准则》的规定,提供了有关高级专员经管的自愿基金的财务资料。自愿基金包括年度方案基金(由全球难民方案和全球无国籍人方案组成)、全球重返社会项目基金、全球境内流离失所者项目基金、初级专业人员基金、工作人员福利基金、医疗保险计划以及周转金和担保基金。财务报告按主要活动分类概述了业务环境,作了财务分析,并叙述了预算执行情况,同时着重指出了有关趋势和重大变化。
3. 本财务报告应与财务报表一并阅读。财务报表包括五个报表以及附注。

B. 业务环境和活动概述

4. 大会授权联合国难民事务高级专员办事处(难民署)领导和协调国际行动,保护难民并寻找持久解决方案。难民署还受权处理返乡的难民和无国籍人等其他群体的问题;难民署还应对国内流离失所者的人道主义和保护需要。作为联合国系统合作应对境内流离失所问题的一部分,难民署在保护、应急收容、营地管理和协调这些分组领域中承担牵头或共同牵头的责任。这项工作是由紧急救济协调员总体协调并在征得有关国家的同意后开展的。
5. 在本报告所述期间,难民署继续执行上述任务。2015 年,难民署与各国政府和伙伴一道加强保护流离失所者,使其免于暴力,协助其登记领证,以享有权利和获得服务。难民署极为重视保护妇女和女童不受性暴力和性别暴力之害,为无家人陪同和失散儿童做出注重保护、妥善的护理安排。在教育方面也向前迈进了重要步骤,又有 260 000 名儿童按照“教育一名儿童”方案获得正规教育,一些国家的难民儿童更好地融入国家教育系统。
6. 在叙利亚、伊拉克、中非共和国、南苏丹和也门,难民署积极参与机构间五个全系统范围紧急情况(L3)应对工作,同时还领导和协调紧急应对逃到周边国家的难民。此外,难民署还处理了受到布隆迪和尼日利亚危机和动乱影响的国家出现的紧急情况。难民署向欧洲各国政府提供了支助,处理了主要来自叙利亚、伊拉克和阿富汗的突然大规模的难民流动。紧急情况数量众多,对难民署的应对能力构成巨大压力,但难民署设法通过强化体制应急能力,管理好约 460 支难民署工作人员和待命伙伴紧急部署力量,向应急行动提供有效的紧急支助。

7. 与各国政府，政府间组织和非政府组织携手合作对于难民署高效和有效地提供保护和援助仍然是必不可少的。难民署还加强了与发展行为体的伙伴关系，以协助各国政府基础设施和资源有限的区域应付难民流入和滞留问题，并找到持久的解决办法。难民署的方案是根据难民署的年龄、性别和多元性办法，在对受益难民和其他人进行的具有代表性的参与性评估基础上制定的。

8. 难民署一直注重采取新的方法，加强难民的复原力和自力更生的能力。难民署与布基那法索、乍得、埃塞俄比亚、肯尼亚、卢旺达和赞比亚等国政府和合作伙伴一道，协助难民中的工匠、牧民和农民参与收容社区的经济活动，并在可行的情况下将他们与其他市场和机会联系起来。难民专员办事处也在可能的情况下提倡找到替代难民营的办法。在一些国家中，在将难民纳入国家公共服务和加强他们的自力更生的能力方面取得了良好进展。

9. 到 2015 年年底，难民署关注的人口总数约为 6 400 万人。其中包括 1 610 万难民和 320 万寻求庇护者；获得难民署保护或援助的 3 750 万境内流离失所者；370 万无国籍人；87 万其他受关注的人员。此外，在这一年里，近 20 万名难民被遣散，230 万名境内流离失所者返回家园。

10. 2015 年，为满足所有受关注人口需要的所需预算估计数达 72.324 亿美元(2014 年为 65.697 亿美元)。难民署可用资金为 37.068 亿美元(2014 年为 36.031 亿美元)，难民署利用 32.948 亿美元资金开展了各种活动(2014 年为 33.554 亿美元)(见表四.1)。向受关注人员提供服务是基于难民署的全球战略优先事项：有利的保护环境，公平的保护程序和记录，安全，不受暴力和剥削，基本需求和服务，增强社区能力和自力更生及持久的解决办法。

C. 财务分析

11. 自 2012 年以来难民专员办事处年终财务状况和年度财务执行情况(难民署首次按照《公共部门会计准则》实行权责发生制财务报告)概述如下：

2012-2015 年财务状况和财务执行情况

(百万美元)

	2012	2013	2014	2015
资产总额	1 681	2 226	2 000	2 315
负债共计	647	697	883	859
净资产	1 034	1 529	1 117	1 456
收入	2 437	3 165	3 056	3 582
费用	2 323	2 704	3 360	3 279
盈余/赤字	113	460	(305)	303

12. 截至 2015 年 12 月 31 日,难民署基金结余和准备金总额达 14.561 亿美元(见报表一),比截至 2014 年 12 月 31 日的结余多 3.395 亿美元(即 30.4%)。这一增加额是源于业绩盈余 3.035 亿美元(见报表二)和离职后健康保险精算估值产生的利得 3 600 万美元(见报表三)。

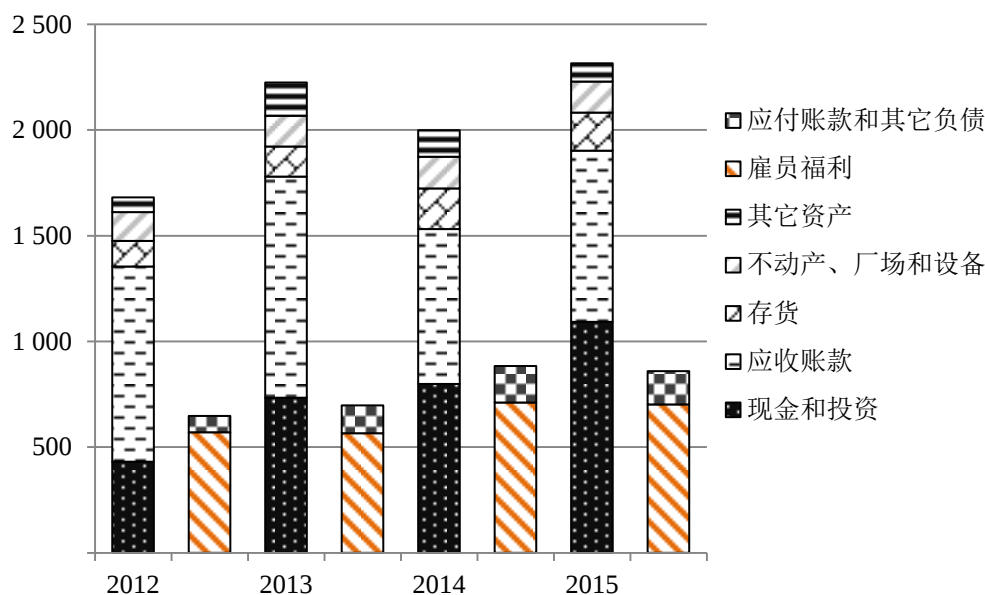
13. 基金结余和准备金由累计基金结余和准备金(20.119 亿美元)、周转金和担保基金(5 000 万美元)、医疗保险计划(3 660 万美元)和工作人员福利基金(净负债 6.424 亿美元)组成。

14. 如附注 3.11 所述,累计基金结余和准备金包括业务准备金(1 000 万美元)、与任务授权相关的新活动或追加活动准备金(2 000 万美元)、重返社会项目基金(3 640 万美元)、境内流离失所者项目基金(1.702 亿美元)、联合国经常预算基金(390 万美元)和初级专业人员基金(1 480 万美元)。

15. 2012-2015 年年终难民专员办事处的资产和负债按主要类别分列于下图四.一。

图四.一

(百万美元)



16. 截至 2015 年 12 月 31 日,金融工具,如现金、投资和应收账款占总资产的 82.1%,其中大多数为流动资产。雇员福利负债占负债总额的 81.7%,基本上是长期负债。

17. 下表提供截至 2015 年 12 月 31 日的一些重要财务比率,并与截至 2014 年 12 月 31 日的有关比率相对照。

	截至 2015 年 12 月 31 日	截止 2014 年 12 月 31 日
流动资产对流动负债	8.61	6.87
资产总额比负债总额	2.69	2.26
现金及现金等价物比流动负债	3.95	2.66

18. 流动比率(流动资产比流动负债)为易变现比率,反映的是难民署今后 12 个月内将到位的资产与今后 12 个月内需结算的负债/付款两者间的平衡状况。流动比率越高,难民署就越有能力支付债务。2015 年年底,流动比率是 8.61。这需要结合难民专员办事处的具体活动来看待。通常,能够控制创收时间的实体都力求使产生负债的时间与产生收入的时间一致;因此,对流动资产与流动负债作一个直接对比即可很好地显示该实体支付其现有债务的能力。就难民署而言,作为应在今后 12 个月内收到的款项而确认的大部分收入是在临近年底举行的年度认捐会议上认捐的。通常各方根据与同期完成方案所需预算费用相对应的预算认捐资金。但是,编入预算的预计费用并不构成负债,因此,收入和资产与相应负债在确认方面存在时间差。如果认捐的收入与其打算支付的方案费用相对应,则流动比率就不会像现在不对应时那么高。流动比率的增加是由于 2015 年 12 月 31 日相对于前一年年底金融工具增加。

19. 截至 2015 年 12 月 31 日,现金和短期投资总额为 10.929 亿美元,与 2014 年的 7.992 亿美元相比增加了 2.936 亿美元。除去周转金和担保基金、工作人员福利基金、医疗保险计划和初级专业人员基金,可用于业务活动现金和短期投资的数额为 9.422 亿美元(2014 年为 6.582 亿美元)。基于 2015 年的每月平均费用,这可满足约 3.4 个月的业务需要。

20. 2015 年年底现金和短期投资结余增加的原因是,与 2014 年现金流入相比,2015 年第四季度现金流入意外激增。难民专员办事处 2015 年前三季度可用资金较 2014 年有所下降,因此相应调整了可用资金预测和预算。发生在欧洲的难民危机导致 2015 年第四季度现金流入意外激增,难民专员办事处为应对危机而实施的方案没有立即导致 2015 年第四季度现金流出,从而造成现金和投资余额在年底大量增加。在核证财务报表时(2016 年 3 月 31 日),现金和投资余额从 2015 年 12 月 31 日的 10.929 亿美元减少到 7.857 亿美元(2015 年 3 月 31 日为 5.326 亿美元)。

21. 关于财务执行情况(见报表二),难民署在年度终了时有 3.035 亿美元的盈余(收入减去费用),相比之下,2014 年有 3.046 亿美元的赤字。

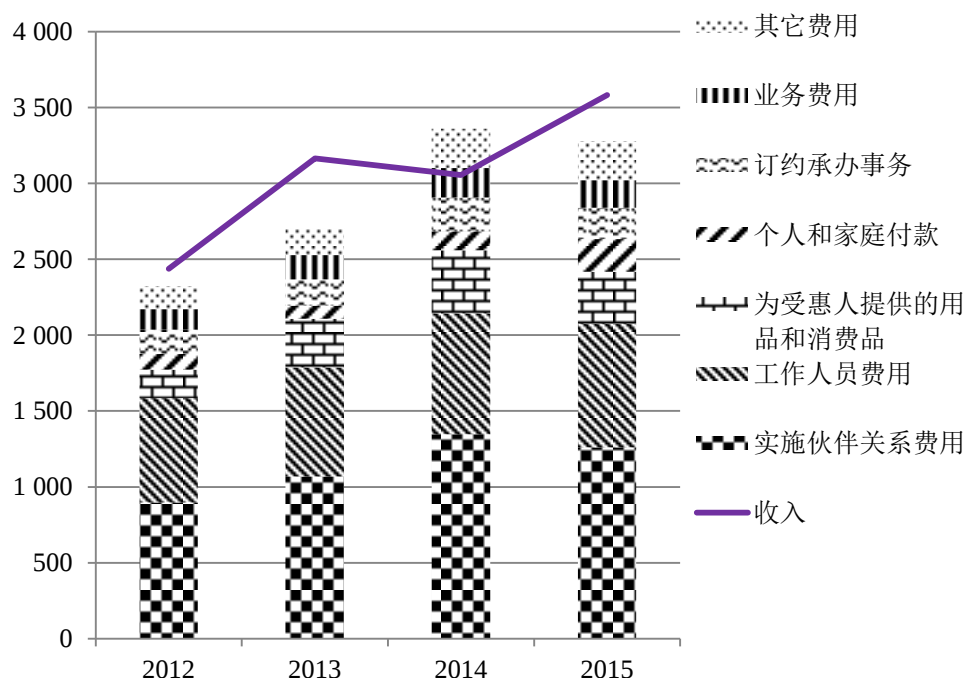
22. 与 2014 年相比年度数额发生重大变化的主要原因是,本年度收到的货币捐款增加,以及难民专员办事处按照《公共部门会计准则》确认自愿捐款的时间。“为”某个预算年度捐助的款项不在那个年度(财政年度)确认,不论意图支出相应费用的预算年度为何,所有在某个财政年度认捐的款项都在该财政年度记

录为收入。次级因素是 2015 年费用减少，原因是在 2015 年前 3 个季度可用资金减少。

23. 下文图四.二显示了 2012-2015 年收入和费用情况。

图四.二

(百万美元)



24. 2015 年总收入为 35.823 亿美元，与 2014 年相比增加了 5.264 亿美元，即 17.2%。捐助方的自愿捐款，包括实物捐助，共计 35.143 亿美元，占收入总额的 98.1%，其中涉及未来年份(2016-2019)的捐款为 7.638 亿美元。

25. 本财政期间的费用总额为 32.789 亿美元，与 2014 年(33.605 亿美元)相比减少了 2.4%。为预算编制目的，报表五按修正的收付实现制列报了 32.948 亿美元的 2015 年支出。这两个基数之间的调整列于附注 7。以下各段说明了在 2015 年报表二中列报的与 2014 年相比年度费用的明显变化。

26. 与实施伙伴签署的协议所涉费用总额为 12.608 亿美元，与 2014 年(13.481 亿美元)相比减少了 6.5%。

27. 为受益者提供的用品和消耗品费用为 3.445 亿美元，与 2014 年(4.128 亿美元)相比减少了 16.5%，反映出被褥、衣物、卫生和其他用品发放减少。

28. 个人和家庭对受惠人的付款费用为 2.146 亿美元，与 2014 年(1.241 亿美元)相比增加了 73.0%。

29. 2015 年, 美元和欧元的利率依然处于历史低位。由于这一情况, 同时也因为难民署投资管理目标是注重资本保全和流动性而不看重回报率, 这一年的利息收入只有区区 180 万美元(2014 年同为 180 万美元)。

30. 2015 年盈余的分布情况见净资产变动表(报表三)。如附注 5.1.2 所示, 2015 年的收入包括 2015 年记录和确认但供未来期间(2016-2019 年)活动使用的捐助方捐款和认捐款 7.638 亿美元。此外, 截至 2015 年 12 月 31 日, 难民署有 3.417 亿美元的法定承付款(未结订购单), 购买的是将在 2016 年初收到的货物和服务以及给受益者的现金援助。因此, 2015 年确认的一些收入只有在 2016 年和其后几年才有相应费用。

D. 方案预算执行情况概要

31. 虽然财务报表是按权责发生制编制的, 但难民署的方案预算仍按修订后的收付实现制编制和列报。因此, 为便于预算管理和执行情况分析, 费用额被转换为相对应的额度。报表五汇总预算与实际金额对比。

32. 本节引用的所有支出、收入或可用资金数字均指修订后的收付实现制数字, 可与预算进行比较, 其中不包括周转基金、工作人员福利基金、医疗保险计划和在本期间持有的任何特别账户。

33. 难民署全球需求评估预算根据评估的需求编制, 这在联合国组织系统中别具一格。评估难民署关注人员的需求是方案预算编制的基础。

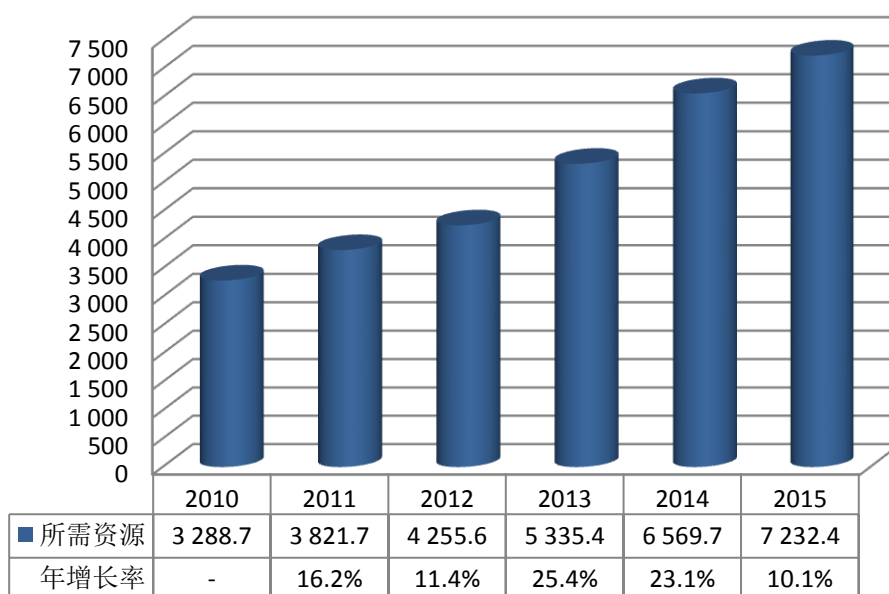
34. 在执行委员会核准预算后, 便会启动一项全球呼吁以筹措资金。高级专员根据可用资金的情况, 批准拨款以执行方案和项目。在执行期间, 高级专员可根据难民署财务细则 7.5, 通过追加预算来修订预算, 以满足在同一期间新出现或追加的需求。

35. 执行委员会第六十四届会议(2013 年 10 月终了)核定的 2015 年初始预算数额为 51.795 亿美元。随后, 执行委员会第六十五届会议(2014 年 10 月终了)核定了数额为 62.344 亿美元的 2015 订正预算。2015 年最终预算数额为 72.324 亿美元, 是核定订正预算和高级专员订立的追加预算之和。2015 年设定的补充预算总额为 11.564 亿美元, 涉及应对以下情势的费用: 孟加拉湾、布隆迪、伊拉克、尼日利亚、巴基斯坦(北瓦济里斯坦)、南苏丹、乌克兰和也门, 以及欧洲危机和埃博拉紧急疫情。此外, 由于需求减少, 叙利亚局势应对费用减少了 1.584 亿美元, 涉及伊拉克、约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国和土耳其。

36. 由于在 2010 年实行了全球需求评估预算, 所需资源稳步增加, 2015 年达到 72.324 亿美元, 比 2014 增加了 10%(见图四.三)。

图四.三
2010-2015 年所需资源

(百万美元)



37. 难民署所需资源围绕下列四个主要方案支柱划分：全球难民方案(支柱 1)、全球无国籍方案(支柱 2)、全球重返社会项目(支柱 3)和全球境内流离失所者项目(支柱 4)。

38. 表四.1 按支柱分列所需资源总额、可用资金和支出，支柱 1 下包含联合国经常预算基金和初级专业人员基金。¹² 2015 年所需资源总额(全球需求评估预算)与可用资金之间的差异反映了未满足的 2015 年难民署关注人员资金需求，达 35.256 亿美元。

表四.1
2015 年所需资源总额、可用资金和支出

(百万美元)

	支柱 1 ^a	支柱 2	支柱 3	支柱 4	共计
所需资源总额(全球需求评估预算)	5 501.7	75.7	242.1	1 412.9	7 232.4
可用资金	3 011.1	34.1	85.9	575.6	3 706.8
支出	2 634.7	32.1	82.8	545.2	3 294.8

¹² 由于四舍五入的原因，本章表格中所列的一些总额可能与各分项总和有出入。

	支柱 1 ^a	支柱 2	支柱 3	支柱 4	共计
结转(额)	376.4	2.0	3.1	30.4	411.9
支出在所需资源总额 中所占比例(百分比)	48	42	34	39	46
支出在可用资金中所 占比例(百分比)	87	94	96	95	89

^a 包含联合国经常预算基金、初级专业人员基金、业务准备金和与授权任务有关的新活动或额外活动准备金。

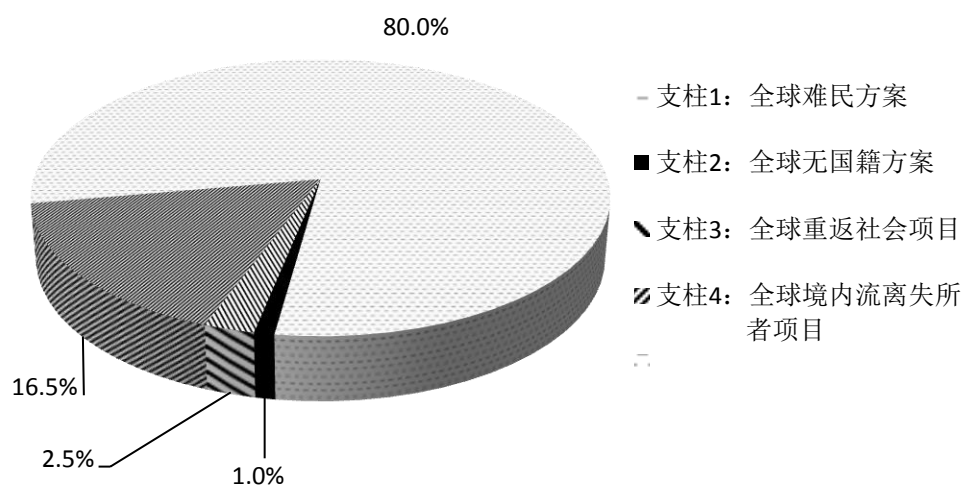
39. 年度方案基金(支柱 1)所包含的 2 500 万美元已留出, 以便增加周转基金, 但须经执行委员会在 2016 年 10 月批准。

40. 2015 年支出额 32.948 亿美元, 尽管比 2014 减少了约 6 060 万美元, 即 1.8%, 但仍比 2010 年支出额(18.782 亿美元)增加了 75%以上。图四.四按支柱列示 2015 年支出分布情况, 图四.五则图示过去 6 年年度支出情况。

图四.四

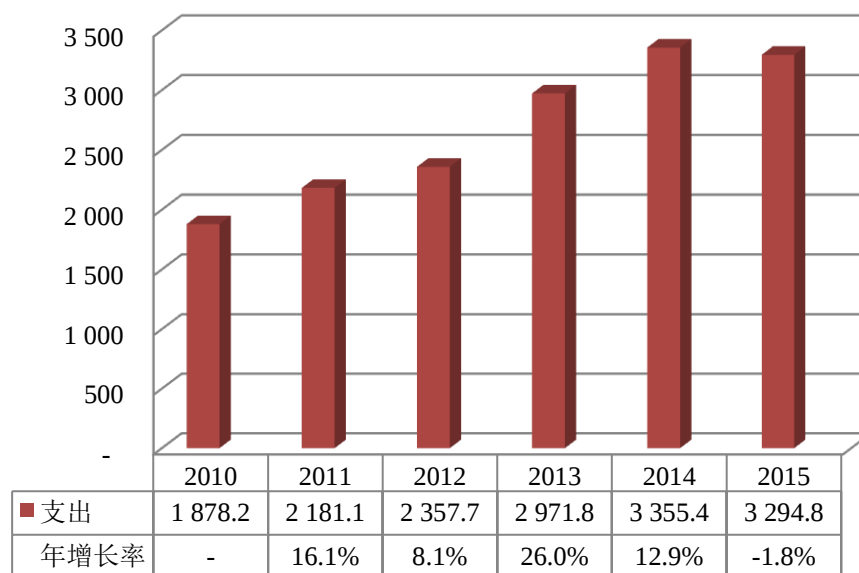
2015 年支出：按支柱列示的分布情况

(百分比)



图四.五
2010-2015 年支出情况

(百万美元)



41. 表四.2 显示 2015 年支出情况, 按方案、方案支助、管理和行政费用以及初级专业人员方案列示, 并与 2014 年支出对比。

表四.2

按方案、方案支助、管理和行政费用以及初级专业人员方案开列的 2015 年支出

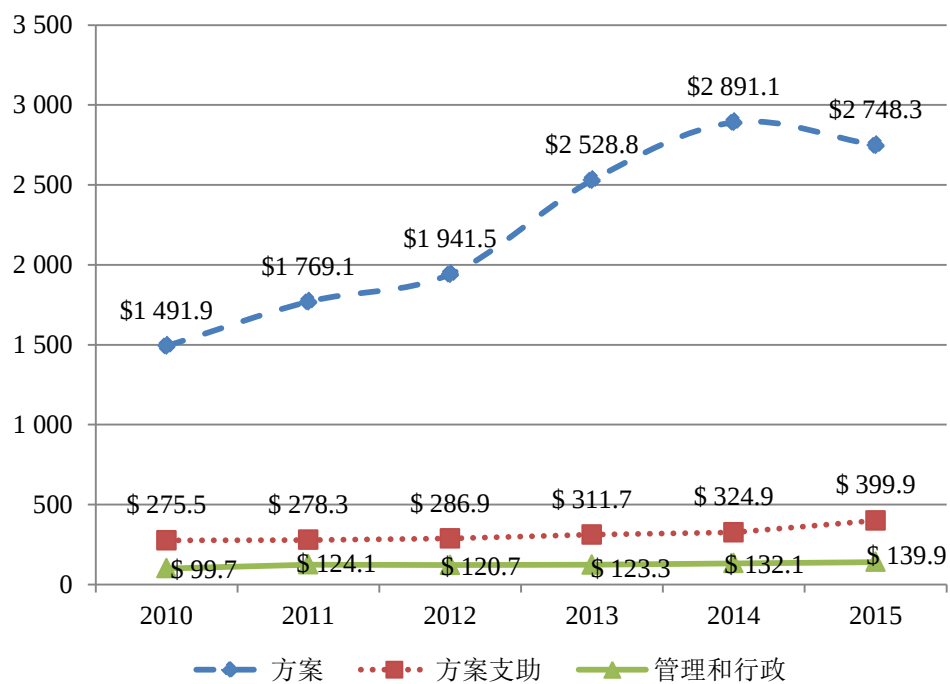
(百万美元)

	2015		2014	
	数额	百分比	数额	百分比
方案	2 748.3	83.4	2 891.1	86.2
方案支助	399.9	12.1	324.9	9.7
管理和行政	139.9	4.3	132.1	3.9
初级专业人员方案	6.7	0.2	7.3	0.2
支出共计	3 294.8	100.0	3 355.4	100.0

42. 图四.六(以百万美元计)和图四.七(按百分比)图示 2010 年至 2015 年的方案、方案支助以及管理和行政费用支出(不包括初级专业人员方案)的演变情况。

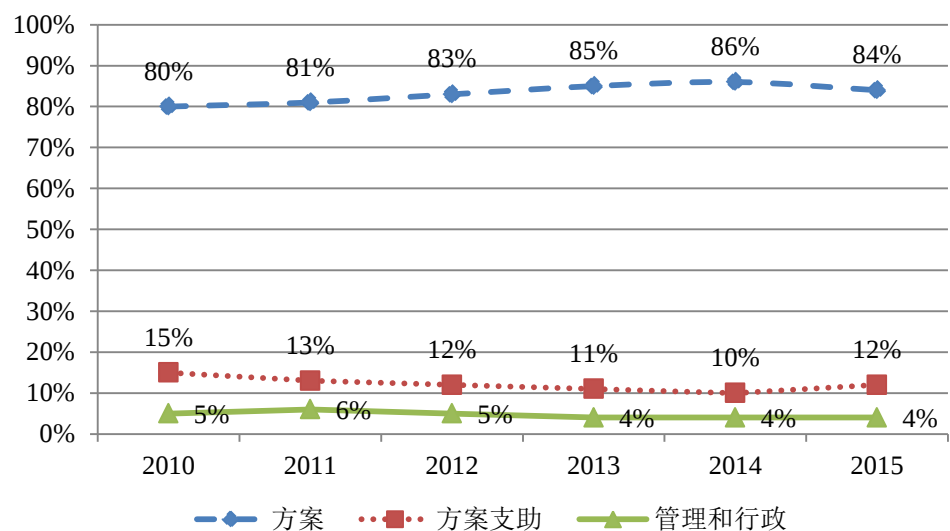
图四.六
2010-2015 年的支出演变情况，以美元计算

(百万美元)



图四.七
2010-2015 年支出演变情况

(百分比)



E. 风险管理

企业风险管理

43. 难民专员办事处根据 2014 年发布的机构风险管理实施政策及辅助性行政指示和程序，在整个组织完成了企业风险管理初步分阶段推行工作。第一个全面的风险评估在 2015 年上半年已经完成，由此创建了本组织第一个机构风险登记册。第一次风险评估之后进行了年度风险审查。由此产生的风险数据将成为 2016 年知情的风险分析和管理的基础。

44. 建立机构风险登记册的同时，通过总部协商编制了第一个战略风险登记册，形成了由具有全球重要性的二十项风险组成的初步清单。预计随着时间的推移，通过风险登记册掌握的风险趋势将为战略风险提供参考并塑造战略风险。

45. 定期风险评估已经纳入业务活动管理周期。下一次这类年度审查定于 2016 年 10 月至 12 月进行。

财务风险管理

46. 财务风险管理工作由主计长办公室遵照联合国财务条例、难民专员经管的自愿基金财务细则和适用的联合国财务细则进行。难民署实行严格的战略规划和资源分配，以及综合的流动性和外汇管理。由主计长主持的投资委员会对难民署持有的不需要立即使用的可用现金进行财务风险管理监督和有效投资。

47. 难民署维持并管理着一个稳健的多货币组合，该组合来自以各种货币收取的自愿捐款和支付款，有着天然的对冲保护。难民署每月只进行有限的外汇对冲交易，年底没有任何需要报告的未平仓合约。综合的供应、财务和金库管理系统为实时管理全球现金流奠定了基础，并提供了强大的现金流预测能力。

48. 难民署的风险管理政策限制对任何一个机构的信贷风险数额，并实行最低信贷质量准则。所有盈余资金的存放都已完成，均存放在主要评级机构授予最高评级的金融机构。

F. 内部控制制度和问责框架

49. 根据难民署财务细则 10.1，财务主任向高级专员负责，确立内部管制措施，以确保：(a) 井然有序地接收、保管和处理委托给她的所有资产；(b) 款项承付和费用支出符合执行委员会的指示，或酌情符合难民署经管的基金或账户的宗旨和条件。

50. 根据通过下列核心文件确定的需求，难民署在所有业务层面不断进行内部控制和问责工作：

(a) 全球管理问责框架，它全面标明了全组织的问责、职责和授权情况，并将这些情况与相应的管理政策、工具和准则联系起来；

- (b) 财务内部控制框架和下放授权计划；
- (c) 资源分配框架；
- (d) 预算的内部控制框架和预算的控制计划；
- (e) 关于伙伴实施项目、项目伙伴关系协议以及项目的监测、控制和审计政策。

51. 此外，下文所述各机构和机制审查内部控制效力，这个强大的审查制度也使难民署受益。

内部监督事务厅

52. 自 1997 年以来，内部监督事务厅(监督厅)根据难民署财务细则 12.1 和联合国财务条例 5.15，在难民署开展内部审计。难民署与监督厅达成的一项订正谅解备忘录(2014 年)确定了由监督厅从事内部审计事务的安排。监督厅内部审计司的难民署审计处设在日内瓦，并在内罗毕设有办事处，在约旦派有驻地审计师。2016 年第一季度，驻在巴基斯坦的监督厅审计员已迁往布达佩斯。内部审计师进行定期访问，对难民署外地业务以及总部各组织单位、职能和系统进行审查。审计结果和建议作为提交高级专员的内部审计报告印发。监督厅还就其活动和评估结果编写年度总结报告，作为监督厅年度报告的一部分提交执行委员会和大会。2015 年，监督厅发布了 38 份报告，涵盖各种国家业务，以及工作人员任命、调任和离职，以现金为基础的干预措施，难民教育方案或伙伴的人员费用等专题领域。

对各伙伴所实施项目的独立审计

53. 难民署有很大一部分活动是通过实施伙伴开展的。2015 年，难民署继续与 900 多个伙伴合作开展活动。对各伙伴所实施项目的审计是外地办事处和总部一项重要的管理工具，这有助于本组织获得：

- (a) 对各伙伴提交的最后报告是否不存在重大错报并且符合项目伙伴关系协定条款获取合理保证；
- (b) 评价各伙伴遵守项目伙伴关系协定情况；
- (c) 评估各伙伴内部控制和财务管理做法。

54. 从 2014 年项目开始，难民署对由伙伴执行的项目采取基于风险的审计做法。项目选择方法是基于项目风险评估。难民署的审计服务是通过中央采购获得的，难民署负责选聘四家全球信誉良好的独立审计服务提供者，提高了审计服务选聘过程的竞争性，从而保证了项目审计核准过程的效率和报告的一致性和质量。在这一年中，作为这项订正安排的一部分，按照关键业绩指标和共同商定的职权范围对审计工作的质量进行了监测和评估。

独立审计和监督委员会

55. 独立审计和监督委员会协助高级专员和执行委员会依据相关最佳做法、行业标准以及适用于难民署的财务及工作人员条例和细则行使其监督职责。该委员会于 2015 年举行了三届会议，讨论了内部审计、检查、评价、预防欺诈、个人问责、信息和通信技术管理、人力资源、采购、道德操守和企业风险管理等与监督有关的各种问题，提出了意见。

内部合规和问责委员会

56. 难民署于 2012 年 6 月设立了内部合规和问责委员会，其作用是：

- (a) 通过审查内部和外部监督机构提出、仍未执行的重大建议，确定其优先次序，并监测这些建议，确保整个组织进行有效问责；
- (b) 确保适当审查并酌情执行监督机构提出的改变政策和程序建议；
- (c) 为加强问责提出补充政策建议；
- (d) 支持有效执行全球管理问责框架所代表的个人问责框架。

57. 该委员会充当中央机关，负责确定仍未执行的重大建议的优先次序，监测其执行情况，并确保作出系统性的努力，确定需要在政策和程序方面作出哪些改变，以回应监督机构的建议，并且/或者提出其他政策建议。2015 年，内部合规和问责委员会召开了三次会议，审查的问题包括：反复出现的伙伴关系管理建议，处理管理不善案件的政策框架，年度内部审计计划的变动及关键和长期未予落实的建议的更新内容等。

监察主任办公室

58. 监察主任办公室是独立的内部机构，由监察主任领导，下设两个处(监察处和调查处)。这两个处负责独立检查外地办事处和总部各单位，进行调查和就难民署工作人员和业务活动受到暴力攻击并造成人员死亡、重大伤害或难民署资产受大规模破坏的情况展开特别调查。监察主任办公室发挥独立监督作用，以支持高成效、高效率和负责任地管理难民署外地行动和总部活动，同时向高级专员汇报在执行难民署任务方面存在的挑战、问题和不足之处。

其他工具和机制

59. 值得注意的是，为强其内部控制系统并以最有效和高效的方式使用资源，难民署还采取了以下办法：

- (a) 使管理层注重有效追踪内外监督机构提出的建议，定期向独立审计和监督委员会及执行委员会报告未执行建议的数量和性质；
- (b) 记录为处理审计委员会建议而将采取的一切行动；

(c) 必要时审查并精简可供工作人员使用的内部政策、程序和准则；

(d) 定期举行高级管理委员会会议，以审查和讨论在全组织加强风险和业绩管理做法的相关事宜。

G. 持续经营

60. 难民专员办事处管理当局评估了任何可能削减或没有按时收到缴款或拖欠缴款(特别是在全球经济和金融形势下的此种情形)的后果。管理当局认为该组织有充足的资源，在中期内继续开展已列入计划的行动。这种观点的依据是，执行委员会在 2015 年 10 月的会议上核准了 2016 年订正所需预算，以及最近几年收取认捐款项的历史趋势。因此，难民专员办事处已在持续经营的基础上编制其财务报表。

第五章

2015 年 12 月 31 日终了年度财务报表

联合国难民事务高级专员

一. 2015 年 12 月 31 日终了年度财务报表

(千美元)

	参阅	2015 年 12 月 31 日	2014 年 12 月 31 日(重报)
资产			
流动资产			
现金及现金等价物	附注 3.1	942 874	679 243
投资	附注 3.1	150 000	120 000
应收捐款	附注 3.2	708 258	644 384
存货	附注 3.3	180 738	193 472
其他流动资产	附注 3.4	76 243	117 678
流动资产共计		2 058 113	1 754 777
非流动资产			
应收捐款	附注 3.2	100 866	87 368
不动产、厂场和设备	附注 3.5	146 234	150 137
无形资产	附注 3.6	10 173	7 455
非流动资产共计		257 273	244 960
资产共计		2 315 386	1 999 737
负债			
流动负债			
应付账款和应计项目	附注 3.7	153 704	168 249
雇员福利	附注 3.8	83 095	84 232
其他流动负债	附注 3.9	2 130	2 845
流动负债共计		238 929	255 326
非流动负债			
雇员福利	附注 3.8	618 810	626 286
备付金	附注 3.10	1 499	1 501
非流动负债共计		620 309	627 787
负债共计		859 238	883 113
净资产		1 456 148	1 116 624
基金结余和准备金			
累计基金结余和准备金	附注 3.11	2 011 934	1 688 832
周转和担保基金	附注 3.12	50 000	50 000
医疗保险计划	附注 3.13	36 596	38 420
工作人员福利基金	附注 3.14	(642 382)	(660 628)
基金结余和准备金共计		1 456 148	1 116 624

附注是财务报表的组成部分。

联合国难民事务高级专员

二. 2015 年 12 月 31 日终了年度财务执行情况表

(千美元)

	参阅	2015	2014(重报)
收入			
自愿捐款	附注 5.1	3 514 317	2 994 149
联合国经常预算		48 644	41 024
利息收入		1 805	1 775
其他收入	附注 5.2	17 575	18 960
总收入		3 582 341	3 055 908
费用			
执行伙伴关系费用	附注 6.1	1 260 832	1 348 070
薪金和雇员福利	附注 6.2	812 942	795 541
订约承办事务	附注 6.3	208 373	224 967
提供给受惠人的用品和消耗品	附注 6.4	344 473	412 841
一般业务费用	附注 6.5	180 776	193 221
向个人和家庭支付的受惠人款额	附注 6.6	214 647	124 054
设备和办公用品	附注 6.7	52 411	49 228
旅费		48 906	50 740
燃料和润滑油		29 015	28 629
咨询人		16 111	20 187
折旧、摊销和减值	附注 6.8	44 409	42 772
汇兑收益/(损失)	附注 6.9	40 894	64 136
其他费用	附注 6.10	25 083	6 108
支出共计		3 278 872	3 360 494
年度盈余/(赤字)		303 469	(304 586)

附注是财务报表的组成部分。

联合国难民事务高级专员

三. 2015 年 12 月 31 日终了年度的净资产变动表

(千美元)

	参阅	累计基金 结余和准备金	周转和 担保基金	工作人员 福利基金	医疗保险 计划	共计
2014 年 1 月 1 日资产净额(已审计)		1 973 812	50 000	(530 053)	35 001	1 528 760
因会计政策变化而作出的调整	附注 3.5	(9 400)	—	—	—	(9 400)
2014 年 1 月 1 日期初净资产(重报)		1 964 412	50 000	(530 053)	35 001	1 519 360
2014 年基金结余和准备金变动						
当期盈余/(赤字)(已审计)	附注 3.11, 3.12, 3.13, 3.14	(199 731)	(65 531)	(42 990)	3 419	(304 833)
因会计政策变化而作出的盈余(亏损)调整	附注 3.5	246	—	—	—	246
离职后健康保险精算估值利得/(损失)	附注 3.8	—	—	(98 483)	—	(98 483)
对长期雇员负债的供资	附注 3.8, 3.14	(10 898)	—	10 898	—	—
确认其他资产	附注 3.5	334	—	—	—	334
转移	附注 3.11, 3.12, 3.13, 3.14	(65 531)	65 531	—	—	—
2014 年变动总量(重报)		(275 580)	—	(130 575)	3 419	(402 736)
截至 2014 年 12 月 31 日的结余(重报)		1 688 832	50 000	(660 628)	38 420	1 116 624
2015 年基金结余和准备金变动						
当期盈余/(赤字)	附注 3.11, 3.12, 3.13, 3.14	377 096	(42 534)	(29 269)	(1 824)	303 469
离职后健康保险精算估值利得/(损失)	附注 3.8	—	—	36 055	—	36 055
对长期雇员负债的供资	附注 3.8, 3.14	(11 460)	—	11 460	—	—
转拨款	附注 3.11, 3.12, 3.13, 3.14	(42 534)	42 534	—	—	—
2015 年变动共计		323 102	—	18 246	(1 824)	339 524
2015 年 12 月 31 日净资产共计		2 011 934	50 000	(642 382)	36 596	1 456 148

附注是财务报表的组成部分。

联合国难民事务高级专员

四. 2015 年 12 月 31 日终了年度现金流量表

(千美元)

	参阅	2015	2014(重报)
来自业务活动的现金流量：			
当期盈余/(赤字)		303 469	(304 586)
折旧、摊销和减值	附注 3.5, 3.6	44 409	42 772
应收缴款(增加)/减少额	附注 3.2	(77 372)	313 844
存货(增加)/减少	附注 3.3	12 734	(51 412)
其他资产(增加)/减少	附注 3.4	41 435	33 161
应付款和应计项目增加/(减少)	附注 3.7	(14 545)	40 224
雇员福利负债、离职后健康保险负债精算利得/损失净值增加(减少)		27 442	46 998
备付金增加/(减少)	附注 3.10	(2)	440
其他负债增加/(减少)	附注 3.9	(715)	(5)
不动产、厂场和设备以及无形资产处置(收益)/损失		(221)	14 756
不动产、厂场和设备实物捐助收入		(302)	(220)
来自业务活动的净现金流量		336 332	135 972
来自投资活动的现金流量：			
购置不动产、厂场和设备	附注 3.5	(44 792)	(75 948)
购置无形资产	附注 3.6	(4 814)	(3 620)
资产出售收益		6 905	8 558
购买定期存款		(270 000)	(360 000)
定期存款到期和出售		240 000	360 000
投资活动现金净流量		(72 701)	(71 010)
来自融资活动的现金流量：			
来自融资活动的净现金流量		—	—
现金及现金等价物净增加/(减少)额		263 631	64 962
年初现金和现金等价物		679 243	614 281
年终现金和现金等价物		942 874	679 243

附注是财务报表的组成部分。

联合国难民事务高级专员

五. 2015 年 12 月 31 日终了年度预算与实际金额对比表

(千美元)

参考资料	全球需求评估预算		可比 实际数	最终预算与 实际金额 的差异	
	原定 ^a	最终 ^b			
外地行动					
非洲	1 815 003	2 775 092	1 097 703	1 677 389	
中东和北非区域	1 494 598	2 137 359	1 151 713	985 646	
亚洲和太平洋	581 112	596 722	256 429	340 293	
欧洲	351 136	592 015	243 743	348 272	
美洲	118 395	117 428	59 081	58 347	
外地行动共计	4 360 244	6 218 616	2 808 669	3 409 947	
全球方案	202 453	315 099	266 468	48 631	
总部	199 611	230 171	213 004	17 167	
业务准备金以及新的活动或额外活动—— 与任务规定有关的准备金	405 156	456 523	—	456 523	
初级专业人员基金	12 000	12 000	6 674	5 326	
共计	附注 7	5 179 464	7 232 409	3 294 815	3 937 594

^a 如 A/68/12/Add.1 号文件所列，高级专员方案执行委员会第六十四届会议(2013 年 9 月 30 日至 10 月 4 日)核准了 51.795 亿美元的初始预算。

^b 执行委员会第六十五届会议(2014 年 9 月 29 日至 10 月 3 日)核准了 62.344 亿美元的订正预算(见 A/69/12/Add.1)。最终预算数字，72.324 亿美元，是核定订正预算与高级专员根据难民署财务细则 7.5 确定的追加预算之和，追加预算总额为 11.564 亿美元减因应叙利亚局势的扣减额 1.584 亿美元。

附注是财务报表的组成部分。

联合国难民事务高级专员

财务报表附注

附注 1

联合国难民事务高级专员公署、其目标和活动

1. 联合国难民事务高级专员公署(难民署)是根据大会第 319 A(IV)号决议设立的。难民署章程(大会第 428(V)号决议, 附件)规定了其任务。章程规定, 高级专员根据大会的授权行事, 承担在联合国主持下向属于章程所述范畴的难民提供国际保护以及设法为难民问题寻求长期解决办法的职能。
2. 大会还要求高级专员向回返者提供援助, 以及监测他们返回后的安全和福祉(大会第 40/118 号决议)。此外, 高级专员根据秘书长或联合国各主要主管机关的具体要求, 并经有关国家同意, 向境内流离失所者提供人道主义援助和保护(大会第 48/116 号决议)。关于高级专员的援助活动, 大会第 832(IX)号决议扩充了章程的基本规定。
3. 难民署根据大会授权, 为难民提供国际保护和为解决难民境况寻找解决办法。虽然各国对保护其境内的难民负有主要责任, 但设立难民署, 是要代表联合国确保提供此项保护, 以及促进加入 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》, 并监督此《公约》的适用。通过一系列决议, 大会承认有更多类别的人值得难民署关注, 包括已返回原籍国的难民(返回者)、无国籍者, 以及某些情况下, 境内流离失所者(境内流离失所者)。大会还授权难民署开展执行提供国际保护和解决办法任务所需要的、更广泛的活动, 如为重返社会提供人道主义援助和支持。在 1961 年《减少无国籍状态公约》于 1975 年生效后, 难民署关于无国籍问题的任务规定得到进一步巩固。
4. 高级专员每年通过经济及社会理事会向大会提出报告。高级专员方案执行委员会是根据大会第 1166(XII)号决议设立的, 负责在高级专员履行职能时向其提供咨询意见并批准使用向高级专员提供的自愿基金。执行委员会每年的会议包括一次全体会议和其下属机构常设委员会的若干次闭会期间会议。2015 年, 执行委员会有 98 名成员。每年, 执行委员会届会的报告均作为高级专员年度报告的增编提交大会。
5. 难民署的总部设在日内瓦, 在布达佩斯和哥本哈根设有全球服务中心, 在安曼设有信息和通信技术服务中心, 在纽约和布鲁塞尔设有联络处。截至 2015 年 12 月 31 日, 难民署在 125 个国家设有机构, 通过非洲、美洲、亚洲及太平洋、欧洲以及中东和北非这五个区域的一系列区域办事处、分支机构、办事分处和外地办事处管理其核心工作。全球方案是由总部的若干部门管理的。

附注 2

会计政策

编制基础

6. 难民署的财务报表根据国际公共部门会计准则理事会发布的《国际公共部门会计准则》(《公共部门会计准则》)按照权责发生制会计编制。

7. 财务报表是在假设持续经营的基础上编制的。这一认定的依据是难民署执行委员会在其 2015 年 10 月的会议期间核准了 2015 年订正所需预算和 2016-2017 两年期拟议预算以及过去几年收取认捐的历史趋势。各项会计政策始终如一地贯穿整个财政期间。
8. 根据难民事务高级专员经管的自愿基金财务细则(A/AC.96/503/Rev.10), 难民署的功能货币和列报货币为美元。所有数值均四舍五入到千位。
9. 外币往来业务按联合国业务汇率折成美元, 该汇率与交易日当天的汇率近似。以外币计值的货币资产和负债按照业务汇率年终期末汇率换算成美元。
10. 因外币交易结算和因外币标价货币资产和负债折算而产生的已实现和未实现外汇损益均在财务执行情况表中确认。
11. 现金流量表采用间接办法编制。
12. 财务报表必然包括管理当局根据其关于会计事项和行动的知识、判断和假定而提出的估计数。估计数包括、但不限于: 捐助货物和服务的公允价值、离职后雇员福利应计费用和负债、在应收款、存货、不动产、厂场和设备以及或有资产和负债方面的减值程度。在制订会计政策和编制财务报表方面, 应用了重要性的概念。
13. 2015 年进行了重新分类, 以加强财务报表的列报工作。对比较数额作了重新分类; 有关附注披露了重新分类的实际数额。

收入

14. 来自联合国经常预算、自愿捐助和书面确认自愿认捐的收入根据《公共部门会计准则》第 23 号(非交换交易收入)确认为非交换交易。难民署认为, 尽管它收到的捐助有使用方面的限制, 但这些限制并不符合《公共部门会计准则》第 23 号所述条件的定义。
15. 不要求具有约束力的正式协议的捐助方自愿和无条件现金捐款在收到捐助方的现金捐款时确认为收入。
16. 直接支持业务和活动且能可靠计量的货物和服务类非货币捐助按公允价值确认为收入。这些捐助包括分发给受惠人的货物、房地的使用、水电瓦斯、运输和人力。实物捐助的货物在收到时作为收入和资产处理。服务类非货币捐助在确认时作为收入和费用处理。
17. 提供服务、销售货物或其他单位使用难民署资产而产生的收入按照《公共部门会计准则》第 9 号(交换交易收入)确认为交换交易收入。

费用

18. 按照权责发生会计制, 费用在供应商或服务提供商交付货物或服务时确认。费用在其所涉期间的财务报表中记录和确认。

金融工具

19. 金融工具是为一个实体产生金融资产和为另一个实体产生金融负债或权益工具的合约安排。难民署的金融工具包括现金及现金等价物、投资、应收款和应付款。

资产

现金及现金等价物

20. 现金及现金等价物按公允价值持有，包括手头现金、银行现金和期限不超过3个月的短期存款。

投资

21. 难民署的投资目前由期限为3至12个月的定期存款组成。投资收入在权责发生后确认，并包括在利息收入中。

应收捐款

22. 当期应收捐助按面值减去可疑账款备抵列报。长期应收捐助按使用实际利率法计算的摊余成本列报。

存货

23. 存货多为分发给受惠人的库存物品。存货包括帐篷、床上用品、家居用品、医疗卫生用品和服装以及建筑及相关设备材料等非食品物项。有些食品物项也纳入存货之列。

24. 存货按成本或现行重置成本二者中较低者计值。作为实物捐助收到的存货物项例外；这些物项以移交给难民署当日的公允价值衡量。

25. 存货成本包括采购成本(如收到的是实物捐助，则以公允价值计算)加上将存货运抵难民署第一接收地点涉及的所有其他费用，如运输、保险和检查费用。

26. 存放外地办事处的存货成本通过使用具体查明其各自实际成本的办法确定。存放中央仓库的存货成本按加权平均法确定。

27. 当难民署将存货直接分发给受惠人或将其转交实施伙伴或交由其他实体用于救济援助时，存货即计作费用勾销。

28. 对存货物品进行定期检查，以确定是否过期，并根据以往经验作出拨备。

不动产、厂场和设备

29. 不动产、厂场和设备是按照历史成本(减去累计折旧和任何减值损失)加以确认的。不动产、厂场和设备折旧按估计使用寿命采用直线法计算，无须折旧的土地除外。

30. 如果不动产、厂场和设备的单个物项原始购置价格等于或大于 1 万美元的门槛值，则资本化。

31. 2015 年，对土地和建筑物资本化的会计政策进行了修订，即只对难民署总部地点、难民署区域办事处或难民署代表机构的永久性建筑物实行资本化。其他所有永久性建筑物的购置费用在购置时记入费用。对此政策进行了修正，以协调对用于直接支助受惠人行动的永久性建筑物的确认。难民署对用于直接支助受惠人行动的房地的权利正常受到限制，不完全等同于所有权。按照《公共部门会计准则》第 3 号(会计政策、会计估计变更和差错)，会计政策变更具有追溯性，于是，重报了截至 2014 年 1 月 1 日的期初余额和所披露的前期比较数额。

32. 各类不动产、厂场和设备的估计使用寿命如下：

类别	估计使用寿命(年)
永久性建筑物——总部	40
永久性建筑物——其他地点	20
移动式建筑物和半永久性结构	5
租用权——重大改良和改建	剩余租赁期(在相关情形下加上续约选择权)与资产使用寿命，两者之间的较短者
捐赠使用权——重大改良和改建	难民署将使用资产的预期期限与资产使用寿命两者之间的较短者
机动车辆设备——重型	10
机动车辆设备——轻型	5
设备，包括发电机、电信、安保和安全、存储和办公家具及配件	5
计算机和车间设备	3

33. 所有资产至少每年接受一次减值审查。

无形资产

34. 无形资产以历史成本列报，但须减去累积摊销和减值损失。

35. 如果无形资产的原始购置价格等于或大于 30 000 美元的门槛值，则资本化，但内部开发的软件的门槛值为 150 000 美元。

36. 采用直线法计算其估计使用寿命期间的摊销。各类无形资产的估计使用寿命如下：

类别	估计使用寿命(年)
外部获得的软件	6 年
内部开发的软件	6 年
许可证和权利、版权、知识产权和其他无形资产	许可证或权利期限和 3 年使用寿命两者之间的较短者

负债

应付款和应计收支额

37. 应付款是难民署已购置并收到而且已接到供应商发票的货物或服务的金融负债。

38. 应计项目是难民署在年度期间已收到或获得但截至报告之日尚未接到供应商发票的货物或服务的负债。

雇员福利

39. 难民署确认下列类别的雇员福利：

- (a) 在雇员提供相关服务的会计期结束后 12 个月内应结算的短期雇员福利；
- (b) 离职后福利；
- (c) 其他长期雇员福利；
- (d) 终止任用福利。

短期雇员福利

40. 难民署的短期雇员福利主要包括薪金、工资和薪资所涉津贴、新聘雇员福利、教育补助金和带薪年假等其他福利。短期雇员福利按表面价值计算。

离职后福利

41. 难民署的离职后福利包括联合国合办工作人员养恤基金和离职后健康保险等设定受益计划。

42. 为除养恤基金外的这些福利确认的负债为截至报告日的设定受益债务现值。设定受益债务由独立精算师采用预期累积福利单位法计算。精算假设变化引起的精算损益直接在权益中确认。

联合国合办工作人员养恤基金

43. 难民署是联合国合办工作人员养恤基金的成员组织。养恤基金由联合国大会设立，目的是向雇员提供退休金、死亡抚恤金、残疾福利金和有关福利。养恤基金是一个有注资、多雇主、设定受益的计划。《养恤基金条例》第 3 条(b)款规定，凡专门机构和参加联合国及各专门机构薪金、津贴和其他服务条件共同制度的任何其他国际和政府间组织均为养恤基金成员。

44. 由于养恤金计划使得参与养恤基金的组织面临与其他组织在职和离职雇员相关的精算风险，因此没有一个一致和可靠的基础将债务、计划资产和费用分配到参加养恤金计划的各个组织。由于养恤金计划使得参与养恤基金的组织

面临与其他组织在职和离职雇员相关的精算风险,因此没有一个一致和可靠的基础将债务、计划资产和费用分配到参加养恤金计划的各个组织。因此,难民署根据《公共部门会计准则》第 25 号(雇员福利)的规定,将该计划当作设定提存计划处理。难民署在财政期间对该计划的缴款在财务执行情况表中确认为费用。

45. 其他长期雇员福利包括服务终了津贴和离职回国补助金,包括差旅费。

准备金和或有负债

46. 当难民署因既往活动而承担现有法定或推定债务而且将有可能要求难民署清算该债务时,需提取拨备。

47. 一些其他承付款不符合负债确认标准,只有在难民署不能完全控制的一个或多个未来不确定事项发生或不发生时才能确认其存在,这些承付款作为或有负债在财务报表附注中披露。

分部报告

48. 根据《公共部门会计准则》第 18 号(分部报告),财务报表也按分部列报。一个分部是指一项或一组与众不同的活动,其财务信息单独列报,以评价某实体过去在实现其目标方面取得的业绩,决定今后如何分配资源。

49. 难民署将其所有活动分为三个分部:(a) 方案;(b) 项目;(c) 特别基金和账户。难民署报告每个分部在年内的往来业务以及年末所持的结余。

50. 方案包括全球难民方案(支柱 1)、全球无国籍人方案(支柱 2)以及联合国经常预算基金和初级专业人员基金资助的活动。与支柱 1 和 2 有关的方案活动所需资金由执行委员会核准(列在两年期方案预算下,于两年期第一年年底对该预算进行修订)。这还包括高级专员可分配给年度预算其他部分的业务准备金,包括追加预算。全球难民方案涉及难民署在难民方面的任务,涵盖在庇护国境内的保护、援助和持久解决办法(包括为难民自愿遣返提供便利的所有活动)以及能力建设、宣传和筹集资源的活动。全球无国籍人方案涉及难民署在无国籍人方面的任务,涵盖处理无国籍人问题的所有方案,其中包括国籍未确定的人群。初级专业人员基金涵盖征聘、培训和培养各国政府资助的青年专业人员的有关活动。

51. 项目包括全球重返社会项目(支柱 3)和全球境内流离失所者项目(支柱 4)。与支柱 3 和 4 有关的方案活动所需资金由执行委员会核准(列在两年期方案预算下,于两年期第一年年底对该预算进行修订)。全球重返社会项目涉及难民署与联合国系统其他组织共同担负责任的一个领域(作为“一体行动”举措的一部分),涵盖协助回返难民在原籍国重返社会或使难民融入庇护国当地社区的较长期的

活动——与联合国国家方案的更广泛框架相关联。全球境内流离失所者项目涵盖为境内流离失所者开展的业务，难民署采取机构间小组的做法开展这些业务活动。

52. 截至 2015 年 12 月 31 日，特别基金和账户包括周转金和担保基金、工作人员福利基金和医疗保险计划。

预算比较

53. 尽管从 2012 年 1 月 1 日起已采用权责发生制会计方法编制财务报表，但难民署的预算仍按修正的收付实现制编制。在财务执行情况表(报表二)中，费用按其性质分类和开列，而在预算与实际金额对比表(报表五)中，支出按业务分类。

54. 执行委员会核准两年期方案预算，其中包括编入预算的业务、管理和行政的直接费用。难民署的预算以全球需求评估为依据，并全面说明满足受关注人员的需求所需的资源。在业务准备金不能完全满足新需求时，高级专员可在两年期方案预算下核准追加预算，并向常设委员会此后举行的每次会议报告这些调整数。高级专员有权在其管理的自愿基金有可用资金的情况下实施这些预算。

55. 预算与实际金额对比表(报表五)显示初始预算，并在相同基础上比较最终预算和相应预算项目的实际金额。由于用于编制预算和财务报表的基础不同，附注 7 对报表五列报的实际数额和财务执行情况表(报表二)列报的实际数额进行了核对。

56. 2015 年颁布了以下新的《国际公共部门会计准则》，但尚未生效。这些新准则将从 2017 年 1 月 1 日起生效。

- 《公共部门会计准则》第 33 号：首次采用《公共部门会计准则》的权责发生制
- 《公共部门会计准则》第 34 号：单独财务报表
- 《公共部门会计准则》第 35 号：合并财务报表
- 《公共部门会计准则》第 36 号：在联营和合营企业的投资
- 《公共部门会计准则》第 37 号：联合安排
- 《公共部门会计准则》第 38 号：在其他实体的利益披露

难民署正在评估采用这些新标准可能会对财务报表和对从 2017 年 1 月 1 日起将这些标准初步适用于难民署的计划产生的影响。《公共部门会计准则》第 33 号将不适用于难民署。目前无法对适用《公共部门会计准则》第 34 至 38 号的影响进行合理估计。

附注 3

资产与负债

3.1 现金及现金等价物和投资

表 3.1.1

(千美元)

	2015 年 12 月 31 日	2014 年 12 月 31 日
现金及现金等价物		
总部	223 401	59 510
外地办事处	93 501	79 929
短期存款	630 000	540 000
备抵前现金及现金等价物共计	946 902	679 439
可疑银行结余备抵	(4 028)	(196)
现金及现金等价物共计	942 874	679 243

57. 货币市场和存款账户一接通知立即可用。短期存款账户结余只需临时通知即可支取。

58. 可疑银行结余备抵包括针对所持有的“委内瑞拉玻利瓦尔”币种资金的估值准备金 380 万美元。人们认为有必要这样做,是因为联合国“委内瑞拉玻利瓦尔”业务汇率是基于委内瑞拉国家银行主要官方汇率,而大家认为后者并不代表所持有的该币种现金的公允价值。

59. 表 3.1.2 显示现金及现金等价物的持有用途。

表 3.1.2

(千美元)

	2015 年 12 月 31 日	2014 年 12 月 31 日
实际作业	878 059	614 344
周转和担保基金	49 926	49 989
初级专业人员基金	14 889	14 910
现金及现金等价物共计	942 874	679 243

60. 表 3.1.3 按资金来源分列短期投资持有情况。

表 3.1.3

(千美元)

	2015 年 12 月 31 日	2014 年 12 月 31 日
工作人员福利基金	49 283	37 718
总部以外指定工作地点联合国当地征聘工作人员医疗保险计划	36 622	38 420
实际作业	64 095	43 862
短期投资	150 000	120 000

61. 截至 2015 年 12 月 31 日,投资额达 1.5 亿美元(2014 年 12 月 31 日为 1.2 亿美元)。如表 3.1.3 所示,此数额涉及工作人员福利基金、医疗保险计划和不需要立即动用的业务活动现金存量的临时盈余。这些投资都放在货币市场,到期时间为 3 至 12 个月不等。这些投资适用难民署的投资和风险管理准则,并由难民署投资委员会负责监管。衡量这些投资回报业绩的选定基准是一年期美国国库债券的收益率曲线。

3.2 应收捐款

62. 下表按捐助方类型(表 3.2.1)和应收年份(表 3.2.2)汇总了应收捐助的构成情况。

表 3.2.1

(千美元)

	2015 年 12 月 31 日	2014 年 12 月 31 日
当期应收捐助		
政府	502 962	509 482
联合国系统各组织和基金	9 893	10 769
其他政府间组织	134 772	111 193
私人捐助者	81 089	29 729
备抵前的当期应收捐助	728 716	661 173
可疑账款备抵	(20 458)	(16 789)
当期应收捐助共计	708 258	644 384
非当期应收捐助		
政府	41 275	30 551
联合国系统各组织和基金	7 250	68
其他政府间组织	11 789	40 237
私人捐助者	40 552	16 512
非当期应收捐助共计	100 866	87 368
应收捐助净额	809 124	731 752

表 3.2.2

(千美元)

到期年份	2015 年 12 月 31 日	百分比	到期年份	2014 年 12 月 31 日	百分比
2014 年及之前	8 758	1.1	2013 年及之前	2 514	0.4
2015	134 333	16.6	2014	56 454	7.7
2016	565 167	69.8	2015	585 416	80.0
当期捐助共计应收款	708 258	87.5	—	644 384	88.1
2017	74 894	9.3	2016	79 069	10.8
2018	23 360	2.9	2017	7 329	1.0
2019	2 612	0.3	2018	970	0.1
非当期捐助共计应收款	100 866	12.5	—	87 368	11.9
应收捐款共计	809 124	100.0	—	731 752	100.0

63. 2015 年期间可疑账款备抵的变动情况如下:

表 3.2.3

(千美元)

	2014 年 12 月 31 日	核销	增加	(减少)	2015 年 12 月 31 日
可疑账款备抵	16 789	(4 955)	11 488	(2 864)	20 458

64. 列报的应收捐助不含可疑账款备抵。备抵金额根据认为不一定能收到的各项应收捐助所作评估计算。

3.3 存货

65. 难民署在世界各地的 167 个仓库(2014 年为 155 个)及位于迪拜(阿拉伯联合酋长国)、哥本哈根、伊萨卡(坦桑尼亚联合共和国)、内罗毕、阿克拉、杜阿拉(喀麦隆)和安曼的 7 个全球中央仓库存储物资, 供分发给受惠人。2015 年分发的存货物项总值为 3.183 亿美元, 在财务执行情况表(报表二)中计为费用。

66. 下表显示年末存货结余的构成情况(表 3.3.1)和年内存货变动核对(表 3.3.2)。

表 3.3.1

(千美元)

存货类型	2015 年 12 月 31 日	2014 年 12 月 31 日
帐篷	36 992	48 553
床用材料	58 876	68 373
家用品	42 525	44 993
医疗卫生用品和衣物	25 022	35 967
食品和其它用品	2 541	2 051
建筑和有关设备材料	15 713	6 112
物质消耗品	99	339
小计	181 768	206 388
减：过期备抵	1 030	12 916
存货总额	180 738	193 472

表 3.3.2

(千美元)

存货核对	2015	2014
1 月 1 日期初存货	193 472	142 060
获得货物成本 ^a	295 300	431 644
分发货物成本	(318 368)	(379 036)
其他调整数	(1 552)	(3 243)
过期备抵变动	11 886	2 047
12 月 31 日期终存货	180 738	193 472

^a 包括实物捐助。

67. 难民署存货跟踪系统生成的存货数量均由实物盘点方式核实，并在需要时做出调整。

68. 过期存货备抵的变动情况如下：

表 3.3.3

(千美元)

	2014 年 12 月 31 日	(减少)	2015 年 12 月 31 日
过期存货备抵	12 916	(11 886)	1 030

69. 在前一时期, 过期存货备抵包括被认为是缓慢流动物品或已超出标准保质期的物品。鉴于大多数流动缓慢的存货物品是不同地点业务上所需并定期加以利用的应急库存, 这些物品不再列入过期准备金, 从而减少了总体备抵。

70. 截至年底, 难民署在扣除过期备抵后的存货物资总值为 1.807 亿美元。这相当于 2015 年 7 个月左右的分发量(约为 2014 年 6 个月的分发量)。

3.4 其他流动资产

表 3.4.1

(千美元)

	2015 年 12 月 31 日	2014 年 12 月 31 日
预付款项	54 211	87 313
付给供货商的定金	3 224	1 596
应收增值税款	11 350	9 582
应收实施伙伴款项	4 706	2 376
工作人员预支款	3 754	5 141
待售资产	—	12 900
其他资产	6 093	6 024
小计	83 338	124 932
减: 其他流动资产备抵	7 095	7 254
其他流动资产共计	76 243	117 678

71. 预付款是指在费用所涉期间之前预支的款项, 包括实施伙伴协议、租金、教育补助金和差旅费。这一数字包括向实施伙伴支付的以下预付款共计 3 910 万美元(2014 年为 6 780 万美元): (a) 依据 2015 年达成的项目协议, 为 89 个项目预付了 3 190 万美元, 其服务交付延长到下一年(2014 年为 119 个项目预付了 5 660 万美元); (b) 2016 年 1 月 1 日之前为 2016 年预算年度项目的 62 个项目支付第一批分期付款 720 万美元(2014 年为 94 个项目付款 1 120 万美元)。

72. 工作人员预支款主要包括其预支的租金津贴、差旅费、医疗费用、薪金和工作人员其他应享权利。

73. 持有的供出售的资产主要有机动车辆, 并以公允价值计量。2015 年, 没有分割出售任何资产。

3.5 不动产、厂场和设备

74. 不动产、厂场和设备的主要资产类别包括: 土地和建筑、对不动产的重大改建和改进、机动车辆、计算机和通信设备及发电机。

75. 目前,难民署的一些机动车辆和其他设备已超出其经济寿命。目前已制定管理计划,尽量以最高价格系统性处置这些设备。

76. 由于第 31 段所述的永久性建筑物资本化会计政策出现变更,导致对前几年报告的数额作出调整,如表 3.5.1 和 3.5.2 所示。相应的调整数在净资产变动表(报表三)和表 3.5.4 中列出。受影响项目的前一年可比数额已在相关财务报表和说明中重新列报并相应标明。

表 3.5.1

会计政策变更引起的不动产、厂场和设备的前期调整数的汇总

(千美元)

	2014	2013 和以往各年度
费用/估值		
会计政策变更引起的期末结余变化	—	(11 228)
会计政策变更引起的增加数变化	(417)	—
会计政策变更引起的处置变化	121	—
累计折旧		
会计政策变更引起的期末结余变化	—	1 828
会计政策变更引起的增加数变化	571	—
会计政策变更引起的处置变化	(29)	—
会计政策变更引起的变化共计	246	(9 400)

表 3.5.2

会计政策变更引起的 2014 年费用调整汇总

(千美元)

	业务费用	折旧、摊销和减值	其他费用	共计
会计政策变更引起的增加数变化	270	—	147	417
会计政策变更引起的处置变化	—	—	(92)	(92)
会计政策变更引起的折旧费用变化	—	(571)	—	(571)
会计政策变更引起的变化共计	270	(571)	55	(246)

表 3.5.3
2015 年不动产、厂场和设备

(千美元)

	土地和 建筑物	重大改建 和改进	机动车辆	发电机	计算机和 通信设备	其他设备	共计
费用/估值							
2015 年 1 月 1 日期初结余(重报)	24 671	10 036	228 727	24 486	16 987	10 850	315 757
增加——采购	1 151	1 406	31 935	3 664	2 771	3 865	44 792
增加——实物捐助	—	—	—	286	16	—	302
处置	(168)	—	(23 812)	(1 309)	(430)	(285)	(26 004)
2015 年 12 月 31 日期末结余	25 654	11 442	236 850	27 127	19 344	14 430	334 847
累计折旧							
2015 年 1 月 1 日期初结余(重报)	(10 831)	(4 487)	(120 066)	(15 680)	(9 563)	(4 993)	(165 620)
处置	120	—	17 660	1 086	263	191	19 320
当年折旧费	(3 258)	(2 546)	(28 231)	(3 236)	(3 156)	(1 656)	(42 083)
减值	(31)	—	(146)	(18)	(8)	(27)	(230)
2015 年 12 月 31 日期末结余	(14 000)	(7 033)	(130 783)	(17 848)	(12 464)	(6 485)	(188 613)
账面净值							
2014 年 12 月 31 日期末结余(重报)	13 840	5 549	108 661	8 806	7 424	5 857	150 137
2015 年 12 月 31 日期末结余	11 654	4 409	106 067	9 279	6 880	7 945	146 234

表 3.5.4
2014 年不动产、厂场和设备

(千美元)

	土地和 建筑物	重大改建 和改进	机动车辆	发电机	计算机和 通信设备	其他设备	共计
费用/估值							
2014 年 1 月 1 日期初结余	31 912	6 855	219 349	22 022	14 524	7 998	302 660
会计政策变更引起的期初结余变化	(11 228)	—	—	—	—	—	(11 228)
增加——采购	10 828	3 238	51 803	3 805	2 770	3 504	75 948
会计政策变更引起的增加数变化	(417)	—	—	—	—	—	(417)
增加——实物捐助	—	—	41	97	—	82	220
确认其他资产	—	—	473	196	—	155	824
处置	(6 545)	(57)	(42 939)	(1 634)	(307)	(889)	(52 371)
会计政策变更引起的处置变化	121	—	—	—	—	—	121
2014 年 12 月 31 日期末结余(重报)	24 671	10 036	228 727	24 486	16 987	10 850	315 757

	土地和 建筑物	重大改建 和改进	机动车辆	发电机	计算机和 通信设备	其他设备	共计
累计折旧							
2014 年 1 月 1 日期初结余	(10 834)	(1 843)	(120 094)	(13 887)	(6 068)	(4 539)	(157 265)
会计政策变更引起的期初结余变化	1 828	—	—	—	—	—	1 828
处置	534	57	26 437	1 480	242	663	29 413
会计政策变更引起的处置变化	(29)	—	—	—	—	—	(29)
当年折旧费	(2 851)	(2 701)	(25 334)	(3 043)	(2 895)	(975)	(37 799)
会计政策变更引起的折旧费用变化	571	—	—	—	—	—	571
确认的其他资产的折旧	—	—	(296)	(76)	—	(119)	(491)
减值	(50)	—	(779)	(154)	(842)	(23)	(1 848)
2014 年 12 月 31 日期末结余(重报)	(10 831)	(4 487)	(120 066)	(15 680)	(9 563)	(4 993)	(165 620)
账面净值							
2013 年 12 月 31 日期末结余(重报)	11 678	5 012	99 255	8 135	8 456	3 459	135 995
2014 年 12 月 31 日期末结余(重报)	13 840	5 549	108 661	8 806	7 424	5 857	150 137

3.6 无形资产

77. 本年度无形资产的变动情况如下:

表 3.6.1

(千美元)

	许可证、权利、 版权和其他	正在开发的 无形资产	2015 年 共计
费用			
1 月 1 日期初结余	4 677	4 967	9 644
增加	270	4 544	4 814
12 月 31 日期末结余	4 947	9 511	14 458
累计摊销			
1 月 1 日期初结余	(2 189)	—	(2 189)
当年摊销费用	(2 096)	—	(2 096)
12 月 31 日期末结余	(4 285)	—	(4 285)
账面净值			
1 月 1 日期初结余	2 488	4 967	7 455
12 月 31 日期末结余	662	9 511	10 173

表 3.6.2

(千美元)

	许可证、权利、 版权和其他	正在开发的 无形资产	2014 年 共计
费用			
1 月 1 日期初结余	1 867	6 863	8 730
增加	2 855	765	3 620
处置	(45)	—	(45)
年内减值损失	—	(2 661)	(2 661)
12 月 31 日期末结余	4 677	4 967	9 644
累计摊销			
1 月 1 日期初结余	(1 168)	—	(1 168)
当年摊销费用	(1 035)	—	(1 035)
处置资产的摊销额	14	—	14
12 月 31 日期末结余	(2 189)	—	(2 189)
账面净值			
1 月 1 日期初结余	699	6 863	7 562
12 月 31 日期末结余	2 488	4 967	7 455

78. 内部开发软件的资本化价值不含研究和维护费用。

79. “许可证”主要涉及购置的软件使用权。费用将在许可证或权利期间或三年期间摊销，以较短者为准。

80. “正在开发的无形资产”有六个软件项目：Focus 2、proGres、生物鉴别身份管理系统、管理系统更新项目财务和供应链升级、管理系统更新项目人力资源升级和 Twine。

81. 与 Focus 2 相关的发展活动在 2014 年受阻，没有进行开发工作。

3.7 应付款和应计收支额

(千美元)

	2015 年 12 月 31 日	2014 年 12 月 31 日
应付款		
供应商	48 238	47 349
实施伙伴	22 648	32 350
联合国系统各组织	703	5 910
其他应付款	3 414	2 648
应付款共计	75 003	88 257

	2015 年 12 月 31 日	2014 年 12 月 31 日
应计收支额		
供应商	59 880	56 617
实施伙伴	11 175	16 200
联合国系统各组织	4 575	6 803
其他负债	3 071	372
应计收支额共计	78 701	79 992
应付款和应计收支额共计	153 704	168 249

82. 应付供应商款项是指应当支付的、已经收到发票的货物和服务款额。

83. 应付实施伙伴款项是指根据与实施伙伴的协议应付的款额。

84. 其他应付款包括应向员工、志愿人员、订约人和受惠人支付的款额。

85. 应计收支额是难民署在本年度收到或获得但截至报告日尚未收到供应商发票的货物和服务费用的债务。

3.8 雇员福利负债

表 3.8.1

(千美元)

	2015	2014
雇员福利负债		
薪金和其他工作人员福利	10 427	12 240
年假	61 601	62 485
离职后健康保险	546 485	545 477
离职回国福利	82 419	89 234
其他离职福利	973	1 082
雇员福利负债共计	701 905	710 518
组成		
流动	83 095	84 232
非流动	618 810	626 286
雇员福利负债共计	701 905	710 518

86. 薪金和其他工作人员福利包括因订正薪金表而增加的薪金和工资、回籍假、教育补助金和其他福利等短期雇员福利。

87. 年假负债是按 2015 年底尚未使用的剩余年假计算的。离职工作人员有权领取最多 60 天累计未用年假补偿金。

88. 离职后健康保险以下列形式提供：继续参加联合国工作人员相互保险协会、联合国日内瓦办事处管理下的保险计划或者面向曾在总部以外指定工作地点服务的已退休当地征聘工作人员及其合格受抚养人的医疗保险计划。

离职后负债和其他长期负债的精算估值

89. 与离职后健康保险和离职回国福利有关的负债是由独立精算师计算的。精算假设概述如下：

估算与离职后医疗保险有关债务时使用的假设	
贴现率	2.85%(2014 年：2.7%)——为与离职后健康保险有关的债务的三个主要币种(即美元、欧元和瑞士法郎)的加权平均贴现率。每年的离职后健康保险预计现金流量均按照以每种主要货币支付的同期优质公司债券所适用的即期汇率折算现值
医疗费用预期增长率	2.70%(2014 年：2.90%)——为偿还以美元、欧元和瑞士法郎为币种的索偿而估算的保健费用趋势比率加权平均数
估算离职回国福利债务时使用的假设	
贴现率	3.9%(2014 年：3.5%)——每年的预计现金流量按照以美元支付的同期优质公司债券所适用的即期汇率折算现值。贴现率是能够计算出相同贴现值的单一等价率
薪金预期增长率	2.2%(2014：2.5%)

离职后健康保险负债

表 3.8.2

(千美元)

	2015		2014	
	未来福利金现值	应计负债	未来福利金现值	应计负债
负债毛额	1 139 302	796 410	1 155 655	794 772
退休人员缴款抵减额	(352 645)	(249 925)	(357 157)	(249 295)
12 月 31 日的负债净额	786 657	546 485	798 498	545 477

90. 未来福利金现值是未来需支付给所有目前已退休的人员和预期即将退休的在职工作人员的全部福利减去退休人员缴款后的折现值。应计负债是指各种福利现值中从工作人员入职日至估算日已累积的部分。在现职工作人员完全有资格领取离职后福利金之日，其福利即应全额累计。因此，就退休人员和退休后有资格领取福利金的现职工作人员而言，未来福利现值与应计负债额相等。在计算负债额时采用的是预期累积福利单位法，根据这一办法，考虑福利计划的福利分配公式，每个参与人在该计划下应享有的福利在累计的同时计为费用。

91. 下表所列的是离职后健康保险负债的期初和期末结余调节数：

表 3.8.3

(千美元)

离职后健康保险	2015	2014
1 月 1 日的设定受益债务	545 477	417 590
本年服务费用	27 555	18 233
本年利息费用	14 662	15 775
已付福利金(扣减参与人缴款后的净额)	(5 154)	(4 604)
精算(利得)/损失	(36 055)	98 483
12 月 31 日的设定受益债务	546 485	545 477

92. 精算利得和损失以直接扣减或记入准备金的方式确认，而服务费用和利息费用则确认为费用。2015 年财务执行情况表(报表二)确认的费用为 4 220 万美元，详见附注 6.2。

93. 本期财务报表没有列报由联合国经常预算供资的在职工作人员和退休人员及其受扶养人的离职后健康保险负债，因为它属于联合国负债。目前，这类工作人员的离职后健康保险费用直接由联合国支付。

94. 从 2012 年 1 月 1 日开始，难民署已开始从所有专业工作人员和有关一般事务工作人员的净基薪中扣减 3%，以便为离职后健康保险有关负债供资。2015 年 12 月 31 日，已供资的数额为 4 120 万美元。

表 3.8.4

(千美元)

离职后健康保险	2015	2014
12 月 31 日的设定受益债务	546 485	545 477
12 月 31 日资金到位的债务	(41 243)	(31 693)
12 月 31 日资金未到位的设定受益债务	505 242	513 784

95. 难民署 2016 年对离职后健康保险的缴款估计为 1 500 万美元。

敏感度分析

96. 根据精算报告，如果假设的医疗费用趋势比率增减一个百分点，则将对下列两个项目产生表 3.8.5 所列示的影响：(a) 各期离职后医疗费用净额中当期服务费用与利息费用合计数；(b) 累计离职后福利债务。

表 3.8.5

(千美元)

	2015	2014
对各期离职后医疗费用净额中当期服务费用与利息费用合计数影响		
增加 1 个百分点	15 439	9 532
减少 1 个百分点	(10 801)	(7 407)
对年终累计离职后福利债务的影响		
增加 1 个百分点	154 524	117 605
减少 1 个百分点	(114 028)	(92 080)

离职回国福利

97. 依照《联合国工作人员条例和工作人员细则》，专业职类工作人员和其他有关工作人员在离开本组织时，有权根据工作年限领取离职回国补助和有关搬迁费。如下表所示，精算师确定，截至 2015 年 12 月 31 日，本组织的离职回国补助金和差旅费应计负债为 8 240 万美元。

表 3.8.6

(千美元)

	2015		2014	
	未来福利金现值	应计负债	未来福利金现值	应计负债
离职回国补助金	75 741	53 231	75 864	55 952
差旅费和运费	32 807	29 188	33 282	33 282
12 月 31 日负债净额	108 548	82 419	109 146	89 234

98. 下表列示离职回国负债的期初和期末结余调节：

表 3.8.7

(千美元)

	2015	2014
离职回国补助金和差旅费		
1 月 1 日债务净额	89 234	78 864
本年服务费用	3 534	2 961
本年利息费用	3 020	3 256
支付福利	(4 262)	(3 703)
精算(利得)/损失	(9 107)	7 856
12 月 31 日债务共计	82 419	89 234

99. 这些财务报表中列报了薪金由联合国经常预算供资的工作人员的离职回国负债, 因为这一负债由难民署清偿。

100. 当年服务费用、利息费用、已付福利以及精算利得或损失的总额在财务执行情况表(报表二)中确认为费用。2015 年, 确认的费用是 660 万美元, 详见附注 6.2。

表 3.8.8

(千美元)

离职回国补助金和差旅费	2015	2014
12 月 31 日债务共计	82 419	89 234
12 月 31 日资金到位的债务	(8 040)	(6 025)
12 月 31 日资金未到位的债务	74 379	83 209

101. 2016 年难民署离职回国福利金支付额估计数为 860 万美元。

联合国合办工作人员养恤基金

102. 《联合国合办工作人员养恤基金条例》规定, 养恤基金联委会应责成顾问精算师至少每三年对养恤基金进行一次精算估值。养恤基金联委会的做法是采取开放式群体总额法, 每两年进行一次精算估值。精算估值的主要目的是确定养恤基金的目前资产和未来估计资产是否足以支付负债。

103. 难民署对养恤基金的财政义务包括按大会订立的比率缴付规定款额(目前参与人为 7.9%, 成员组织为 15.8%), 以及缴付根据《养恤基金条例》第 26 条为弥补任何精算短缺而应分摊的缴款。只有大会根据在估值之日对养恤基金资金精算充足状况作出的评估, 确定需要付款以弥补短缺并援引第 26 条规定时, 才需要支付弥补短缺款项。每个成员组织都应按照估值日前三年缴款总额的份额支付弥补短缺缴款。

104. 2013 年 12 月 31 日进行的精算估值显示, 存在相当于应计养恤金薪酬 0.72% 的精算短缺(2011 年估值时为 1.87%)。这意味着, 若要在 2013 年 12 月 31 日实现平衡, 理论缴款率需要达到应计养恤金薪酬的 24.42%, 而实际缴款率仅为 23.7%。下一次精算估值的日期是 2015 年 12 月 31 日。

105. 如果假设未来不进行养恤金调整, 2013 年 12 月 31 日精算资产与精算负债的资金到位率为 127.5%(2011 年估值时为 130%)。如考虑到当前的养恤金调整制度, 则资金到位率为 91.2%(2011 年估值时为 86.2%)。

106. 顾问精算师在评估养恤基金的精算资金充足程度后得出结论, 认为于 2013 年 12 月 31 日, 不需要按照《养恤基金条例》第 26 条付款弥补短缺, 因为养恤基金的资产精算值超过所有应计负债的精算值。此外, 在估值日当日, 资产的市场价值也超过所有应计负债的精算值。截至编写本报告时, 大会没有援用第 26 条的规定。

107. 2012 年 12 月和 2013 年 4 月,大会授权将养恤基金新参与人的正常退休年龄和法定离职年龄分别提高至 65 岁,至迟于 2014 年 1 月 1 日开始实施。大会在 2013 年 12 月核准了对《养恤基金条例》的相关修订。养恤基金 2013 年 12 月 31 日的精算估值反映了正常退休年龄提高的情况。

108. 大会于 2015 年 12 月决定,联合国共同制度各组织 2014 年 1 月 1 日前聘用的工作人员法定离职年龄提高为 65 岁,至迟于 2018 年 1 月 1 日开始实施,同时考虑到工作人员的既得权利。

109. 2015 年间,难民署向养恤基金缴款共计 9 570 万美元(2014 年为 9 040 万美元)。2016 年到期应付的缴款额预计为 1.024 亿美元。

110. 联合国审计委员会每年对养恤基金进行一次年度审计,并向养恤基金联委会报告审计结果。养恤基金公布投资情况季报,可在养恤基金网站 www.unjspf.org 上查阅。

3.9 其他流动负债

111. 其他流动负债包括难民署在与捐助方签订协议前收到的捐款。在最终完成协议后,这些款项确认为收入。

(千美元)

	2015 年 12 月 31 日	2014 年 12 月 31 日
尚待签订协议的捐助	294	931
其他应付款	1 836	1 914
其他流动负债共计	2 130	2 845

3.10 拨备

(千美元)

拨备类别	2014 年 12 月 31 日	使用	增加/(减少)	2015 年 12 月 31 日
租赁房地和捐赠使用权房地恢复原状所作拨备	1 501	—	(2)	1 499
拨备共计	1 501	—	(2)	1 499

112. 为租赁房地恢复原状所作的拨备主要涉及按合同约定租户有义务将房地恢复原状的中期租约和捐赠使用权的房地。这些房地的租约和使用权通常都续期,因此,难民署将恢复原状拨备计为非流动负债。

3.11 累计基金结余和准备金

(千美元)

	2014 年 12 月 31 日 期末结余(重报)	盈余/(赤字)	对长期雇员 负债的供资	上期调整数	转入	2015 年 12 月 31 日期末结余
年度方案基金						
扣除准备金后的年度方案基金	1 461 633	322 286	(11 460)	—	151 334 (167 208)	1 756 585
业务准本金	10 000	—	—	—	8 718 (8 718)	10 000
与授权任务有关新活动或额外活动准备金	20 000	—	—	—	—	20 000
年度方案基金共计	1 491 633	322 286	(11 460)	—	160 052 (175 926)	1 786 585
联合国经常预算基金	(434)	4 361	—	—	—	3 927
初级专业人员基金	14 831	790	—	—	— (801)	14 820
重返社会项目基金	37 574	39	—	—	— (1 225)	36 388
境内流离失所者项目基金	145 228	49 620	—	—	— (24 634)	170 214
累积基金结余和准备金共计	1 688 832	377 096	(11 460)	—	160 052 (202 586)	2 011 934

113. 基金结余是指已计作收入、尚未使用但打算用作该组织未来业务所需资源的捐助款。

114. 支柱 1(全球难民方案)和支柱 2(全球无国籍人方案)的会计事项分别记于：

- (a) 年度方案基金；
- (b) 经常预算基金；
- (c) 初级专业人员基金。

支柱 3(全球重返社会项目)和支柱 4(全球境内流离失所者项目)的会计事项分别记于各自的基金内。

115. 业务准备金用于为执行委员会核定方案和项目中未拨备资金的难民、回归者和流离失所者提供援助。准备金维持不少于 1 000 万美元的金额，由周转金和担保基金补足。

116. 与授权任务有关新活动和额外活动准备金用于为难民署提供预算能力，以从事未列入难民署预算但符合其核定年度方案预算所列各项活动和战略且符合难民署所负责任务的活动。该准备金在两年期方案预算每个财政期间的金额都是 5 000 万美元，执行委员会也可设定不同的数额。执行委员会为 2015 年财政期间设定的数额为 2 000 万美元。

117. 如 2016 年 10 月经执行委员会核准，年度方案基金内将留出 2 500 万美元用于增加周转基金。

3.12 周转和担保基金

118. 执行委员会为周转和担保基金核定了 5 000 万美元的上限。其资金来自投资利息收入、以往年度方案节余、自愿捐助和其他杂项收入。该基金用于补充业务准备金，并在收到认捐款之前履行必要的付款和担保义务。

(千美元)

	2014 年 12 月 31 日	盈余/(赤字)	转入	转出	2015 年 12 月 31 日
周转和担保基金	50 000	(42 534)	51 302	(8 768)	50 000

3.13 医疗保险计划

(千美元)

	2014 年 12 月 31 日	盈余/(赤字)	转入	转出	2015 年 12 月 31 日
医疗保险计划	38 420	(1 824)	—	—	36 596

119. 医疗保险计划由大会第四十一届会议根据联合国工作人员条例 6.2 设立。该计划由外勤人员的保险费、难民署按比例缴付的款项以及利息收入维持。费用包括本年处理的报销以及相关的行政费用。该计划的涵盖范围限于在本地工作的当地征聘一般事务人员和本国专业干事。

3.14 工作人员福利基金

(千美元)

	2015 年 12 月 31 日			2014 年 12 月 31 日		
	负债	供资	基金净结余	负债	供资	基金净结余
离职后健康保险						
联合国工作人员相互保险协会	(425 636)	34 351	(391 285)	(423 780)	24 801	(398 979)
医疗保险计划	(120 849)	6 892	(113 957)	(121 697)	6 892	(114 805)
小计	(546 485)	41 243	(505 242)	(545 477)	31 693	(513 784)
离职回国	(82 345)	8 040	(74 305)	(89 234)	6 025	(83 209)
年假	(61 515)	—	(61 515)	(62 485)	—	(62 485)
其他离职福利	(1 320)	—	(1 320)	(1 150)	—	(1 150)
共计	(691 665)	49 283	(642 382)	(698 346)	37 718	(660 628)

120. 设立工作人员福利基金是为了记录与服务终了福利和退休后福利有关的会计事项。

121. 按照常设委员会 2011 年 6 月的决定，难民署自 2012 年 1 月 1 日开始，从所有专业工作人员和有关的一般事务工作人员净基薪中扣减 3%，以便为离职后健康保险负债提供资金。自 2012 年以来提留的数额为 4 120 万美元。

122. 此外,根据常设委员会的决定,自2012年以来提留了800万美元,以便为离职回国福利供资。

123. 上文提及的所有基金和准备金都是由执行委员会或由高级专员征得执行委员会同意设立的。

附注4

风险分析

信用风险

124. 难民署风险管理政策限制在任何银行交易对手方持有的现金和投资数额,并严格遵照最低银行评级等级。因此,通过进行严格的风险管理评估,采用银行风险评级,本金损失风险已经大为降低。任何剩余资金,包括持有的业务和非业务现金,都存于金融实力最雄厚、资本充足、储备丰厚的全球金融机构中。此外,要考虑到公平地域分配和对手方具体的门槛限制。所有盈余资金均存放在主要评级机构授予最高信用评级的金融机构内,从而确保最佳信用质量。

125. 应收捐助主要由来自会员国的自愿捐款构成。历史上从未发生过收不到大笔款项的情况。已评估风险款项为2 030万美元,并在表3.2.3 应收捐款中列明。

流动性风险

126. 2015年12月31日,难民署持有的现金及现金等价物总额为9.429亿美元,而2014年12月31日的数额为6.792亿美元。

127. 难民署的现金及现金等价物总额包含持有的共计8.781亿美元未支配业务现金以及6 410万美元已支配非业务现金(见附注3.1)。

128. 以每月平均费用倍数计量,2015年持有的未支配业务现金平均数额可支付2.5个月的费用,而2014年为平均2.3个月的费用。难民署管理其现金需求的目标是将其平均未支配业务现金持有量维持在不超过两个月平均现金流出额的水平。难民署根据认捐款和特别呼吁,以及对现金流的预测和对捐款减少及接收情况的监测,规划如何执行方案和开展紧急活动。现已实行严格的流动性管理程序和监控,以确保随时持有充足的流动现金,用于履行到期合同债务。

利率风险

129. 难民署从全年持有的业务和非业务现金的尚有盈余中赚取利息收入。2015年,利息收入为180万美元,与2014年相同。尽管世界各地利率低、储存期短,难民署从下列短期存储中获得的利息收入仍高于以美国国库债券收益率曲线为基准的回报率:(1) 三个月期,(2) 六个月期,从而有效地管理了短期存储利率,在短期内保障了难民署资金的暂时盈余。难民署执行方案和预算工作不直接依赖利息收益。

外汇风险

130. 难民署整年以 10 种主要货币接收捐款，以 95 种货币对外支付现金，因此产生的直接现金流动使难民署面临外汇风险。难民署建立了使收款货币和支付货币高度关联的实际和预测净现金流量头寸，通过多币种组合管理风险。因此，难民署对组合只进行有限的对冲干预，年底没有任何需要报告的未平仓合约。

131. 自愿认捐，特别是预测收入过程周期中预计认捐时间方面，存在重大外汇风险。这一过程始于规划本组织何时能够肯定确认收到认捐，再到实际收到认捐并将其计入应收款和收入，最后到收到实际支付的认捐数额。因此，从预测和确认认捐的确切时间以及实际支付认捐的数额，就产生了固有的高度不确定性。这一根本的不确定性导致难民署利用既定风险管理方法管理外汇风险，从而能够切实收到在其货币组合中分散风险的好处。

132. 2015 年的外汇敏感度分析显示，美元对难民署主要货币大幅升值了 9%，因此，美元每升值 1%，即产生约 400 万美元汇兑损失。以下是 2015 年造成汇兑净损失的主要外币币种及其相应的影响幅度：欧元(58%)、瑞典克朗(13%)、丹麦克朗(13%)、澳大利亚元(6%)、加拿大元(4%)、挪威克朗(4%)、英镑(2%)。

133. 难民署通过在组合中配比相互关联的货币来减少每种货币流动的汇兑影响。难民署企业资源规划系统内置自动化现金流预测工具，这一关键组成部分可跟踪世界各地基本交易单元的未来现金流量。

134. 难民署现在的做法是，通过标准化电子交易平台在总部集中采购所有主要的可兑换货币，从而促进一些关系银行间的竞争。难民署管理着一个多币种银行账户基础结构，以满足在全球约 125 个国家开展业务活动的需求。

附注 5

收入

5.1 自愿捐助

表 5.1.1

(千美元)

	2015 年	2014 年
捐款		
政府	2 886 549	2 484 426
联合国系统各组织和基金	92 777	69 022
其他政府间组织	176 202	170 455
私人捐助方	335 129	221 512
退还捐助方的款项和收入减少额	(3 640)	(3 118)
捐款共计	3 487 017	2 942 297

	2015 年	2014 年
实物捐助		
政府	15 532	39 650
联合国系统各组织和基金	180	75
私人捐助方	11 588	12 127
实物捐助共计	27 300	51 852
自愿捐助共计	3 514 317	2 994 149

135. 退还捐助方款项减少了捐款收入。

136. 实物捐助是指收到的直接用于支持业务活动的货物和服务捐助。实物捐助一般包括将分配给受益者的存货物品和燃料券以及使用房地、水电瓦斯、交通工具和人员的权利。2015 年的实物捐助额包括货物 1 370 万美元(2014 年为 2 960 万美元)和服务 1 360 万美元(2014 年为 1 070 万美元)。2014 年收到了 1 160 万美元燃料券, 但 2015 年没有收到任何燃料券。

137. 下表按供资年度和指定用途类别进一步分析 2015 年入账的 34.87 亿美元捐款总额。

表 5.1.2
确认的捐款

(千美元)

按年度	2015 年	按年度	2014 年
2015 年	2 723 210	2014 年	2 398 198
未来各年		未来各年	
2016 年	668 215	2015 年	492 895
2017 年	66 849	2016 年	34 477
2018 年	26 352	2017 年	16 727
2019 年	2 390	2018 年	—
小计	763 806		544 099
捐款共计	3 487 016		2 942 297

表 5.1.3
按指定用途类别开列的捐款

(千美元)

按指定用途类别	2015 年	2014 年
不限用途	535 110	387 470
尚待指定用途	200 583	159 175
国家/部门一级	2 017 179	1 857 040
区域/次区域一级	710 956	512 325
专题	23 188	26 287
捐款共计	3 487 016	2 942 297

5.2 其他收入

(千美元)

	2015 年	2014 年
使用宾馆房地	4 067	3 063
出售资产	6 905	8 558
医疗保险计划参与者缴付的医疗费	1 161	2 218
使用办公场地和停车场	1 262	848
杂项收入	4 180	4 273
其他收入共计	17 575	18 960

附注 6

费用

6.1 实施伙伴费用

138. 整个财政期间，实施伙伴产生的费用共计 12.608 亿美元(2014 年为 13.481 亿美元)，按实施伙伴类别和支柱分析如下：

表 6.1.1

(千美元)

支柱	政府	国际非政府组织	地方非政府组织	联合国系统各组织	费用共计	
					2015 年	2014 年
难民	137 461	496 699	260 079	103 275	997 514	1 089 015
无国籍人	536	1 735	4 428	1 689	8 388	8 116
重返社会	5 223	16 661	16 225	2 630	40 739	38 708
境内流离失所者	15 274	102 231	85 515	11 171	214 191	212 231
共计	158 494	617 326	366 247	118 765	1 260 832	1 348 070

139. 联合国系统各组织项下所列数额包括联合国项目事务署(项目署)(6 070 万美元(2014 年为 5 880 万美元))和联合国志愿人员方案 2 370 万美元(2014 年为 2 320 万美元), 作为人员支持业务活动的拨备。地方非政府组织项下所列数额包括合作伙伴方面的 4 290 万美元(2014 年为 4 650 万美元), 用于筹资和提高认识活动。

140. 通过合作伙伴支出的费用包括给国际伙伴的 3 490 万美元, 这是难民署对项目总部支助费用的捐款, 用于监测、管理和监督实地开展的项目。预计捐款不能支付国际伙伴总部支助费用的全额。

141. 下表按权利类别列示实施伙伴在各个支柱领域的费用:

表 6.1.2

(千美元)

权利类别	全球难民 方案	全球无国籍 人方案	全球重返 社会项目	境内流离 失所者项目	费用共计	
					2015 年	2014 年
基本需求和基本服务	455 657	446	14 381	96 547	567 031	623 578
增强社区权能和自力更生	81 104	268	7 568	19 248	108 187	122 709
持久解决方案	28 917	2 601	6 177	6 406	44 100	44 936
公平保护进程和证件	74 034	2 075	7	3 601	79 717	74 587
有利的保护环境	33 023	1 593	2 956	15 952	53 524	43 253
总部和区域支助	81 021	294	—	—	81 315	81 464
领导力、协调和伙伴关系	17 656	9	136	14 122	31 923	26 529
后勤和业务支助	124 227	607	5 239	15 637	145 710	140 315
保障安全以免遭暴力和剥削	48 352	1	1 081	18 299	67 734	63 159
实施伙伴报告的本年度 协定方面的费用	943 991	7 894	37 545	189 811	1 179 241	1 220 530
待交报告	23 984	524	2 644	4 043	31 194	31 483
往年协定方面的费用	29 537	(29)	551	20 337	50 396	96 057
费用共计	997 512	8 389	40 739	214 192	1 260 832	1 348 070

142. 2015 年从实施伙伴处追回的不合理费用金额共计 150 万美元(2014 年为 90 万美元)。这是难民署在审查关于实施伙伴所实施项目的审计报告过程中确定的数额。

143. 本年度从实施伙伴处收到的利息和杂项收入共计 130 万美元(2014 年为 160 万美元)。此外, 2015 年期间, 应收实施伙伴款核销了总共 1.2 万美元(2014 年为 20 万美元)。

6.2 薪金和雇员福利

(千美元)

	2015 年	2014 年
薪金	452 151	435 480
养恤金	95 094	89 868
津贴	72 370	67 410
临时人员	40 659	44 742
医疗保险——本期	22 590	21 446
离职后健康保险	42 217	34 008
改派	27 718	23 492
教育补助金	25 862	23 863
终止任用	5 129	5 283
疏散	6 838	7 496
离职回国补助金	6 554	6 217
任用	8 734	6 496
偿还所得税	4 324	5 634
回籍假	1 538	2 177
应计年假	(884)	3 297
离职回国负债精算(利得)/损失	(9 107)	7 856
其他人事费用	11 155	10 776
薪金和雇员福利共计	812 942	795 541

144. 离职后健康保险和离职回国补助金仅包括年度服务费用和利息费用。为便于比较，2014 年支付退休人员报销福利的费用(460 万美元信贷)从离职后医疗保险重新分类为医疗保险——本期。同样，2014 年涉及离职回国福利款的费用(370 万美元信贷)被重新分类为终止任用费用。

6.3 订约承办事务

(千美元)

	2015 年	2014 年
运输	44 412	49 846
修建	17 111	23 067
联合国联合活动	27 663	23 975
专业服务	12 962	10 973
外部资源援助	10 880	13 799
广告	22 748	20 802
销售和数据处理	18 169	15 718
研讨会	8 192	7 784
其他服务	46 236	59 003
订约承办事务共计	208 373	224 967

145. 其他服务包括通过合同安排提供的各种技术性、分析性和业务性专业服务,其中包括 2015 年在黎巴嫩为关注对象提供的医疗管理服务的 2 070 万美元(2014 年为 2 220 万美元)。

6.4 提供给受惠人的用品和消费品

(千美元)

	2015 年	2014 年
从存货中分发		
帐篷	33 547	37 641
床上用品	104 835	156 894
家居用品	79 157	77 327
医疗、卫生用品和服装	71 362	77 151
建筑和有关设备材料	17 347	18 623
食品和其他用品	6 023	10 505
物质消费品	6 097	895
从存货中分发共计	318 368	379 036
从用品和其他消费品中分发		
其他用品	26 105	33 805
提供给受惠人的用品和消费品共计	344 473	412 841

146. 其他用品包括不被视为存货的消费品有关费用,其中包括分发给受惠人的医疗用品(1 460 万美元)和燃料券(160 万美元)。

6.5 业务费用

(千美元)

	2015 年	2014 年(重报)
维持费	58 656	60 919
房地租金	50 683	46 672
通信	28 950	27 961
设备	17 880	24 137
水电瓦斯费	10 728	13 988
车辆	798	980
保险	2 469	9 640
银行收费	2 689	2 366
其他业务费用	7 923	6 558
业务费用共计	180 776	193 221

147. 设备和车辆项下确认的费用是指采购低于 10 000 美元资本化门槛物品的费用，其中还包括本年度移交给实施伙伴和政府对应部门的不动产、厂场和设备资产 560 万美元(2014 年为 1 810 万美元)。

6.6 向个人和家庭支付的受惠人款额

(千美元)

	2015 年	2014 年
生活津贴	160 627	107 811
赠款	15 886	7 401
医疗	32 796	1 738
差旅津贴	428	486
其他支付	4 910	6 618
向个人和家庭支付的受惠人款额共计	214 647	124 054

148. 为应对叙利亚局势，各地点 2015 年对受惠人的直接现金支助大幅增加。黎巴嫩和约旦的生活津贴付款分别增加了 4 280 万美元和 740 万美元。黎巴嫩的医疗付款增加了 2 980 万美元。

6.7 设备和办公用品

(千美元)

	2015 年	2014 年
计算机设备	19 335	17 503
通信设备	10 222	10 889
安保和安全设备	2 094	2 456
家具和固定装置	3 725	4 441
一般办公用品	17 035	13 939
办公用品共计	52 411	49 228

149. 设备以及家具和固定装置项下确认的费用是指采购低于 10 000 美元资本化门槛物品的费用。

6.8 折旧、摊销和减值

(千美元)

	2015 年	2014 年(重报)
不动产、厂场和设备折旧	42 083	37 228
不动产、厂场和设备减值	230	1 848
无形资产摊销	2 096	1 035
无形资产减值	—	2 661
折旧、摊销和减值共计	44 409	42 772

6.9 外汇收益和损失

(千美元)

	2015 年	2014 年
未实现(收益)/损失	(998)	69 438
已实现(收益)/损失	41 892	(5 302)
外汇收益和损失共计	40 894	64 136

6.10 其他费用

(千美元)

	2015 年	2014 年(重报)
坏账费用	12 909	6 312
培训	5 759	5 514
存货过时费用	(11 885)	(2 047)
杂项费用	18 300	(3 671)
其他费用共计	25 083	6 108

150. 由于多年期认捐的备抵增加，坏账费用随之上升。

151. 存货过时费用包括为超过标准保存期限的库存物品提取的备抵。为了与业务做法保持一致，被认定流动缓慢的物品估计数不再列入存货过时拨备，导致 2015 年的费用下降。

152. 杂项费用增加的主要原因是，取消了对 1 290 万美元的待售资产公允价值的确认，以及中心合同和车辆跟踪费用增至 360 万美元(2014 年为 80 万美元)。

附注 7

预算与实际金额对比表

153. 根据《国际公共部门会计准则》第 24 号(财务报表中预算信息的列报)规定，报表五将可比基础实际数额与财务账户所示实际数额作了核对，分别指出在基础、时间和实体方面存在的任何差异，详述如下：

(a) **基础差异：**难民署的预算是按照修正的收付实现制编制的，而财务报表是按照权责发生制编制的，由此产生了基础差异；

(b) 如果预算期不同于财务报表所反映的报告期，即出现**时间差异**。就预算与实际数额之间的对比而言，难民署不存在时间差异；

(c) 当预算中不包括财务报表包括的主要实体包含的一些方案或实体时,就会发生**实体差异**。难民署预算中不包括与周转金和担保基金以及医疗保险计划有关的活动;

(d) **列报差异**是由于财务执行情况表(报表二)和预算与实际金额对比表(报表五)采用不同的列报格式和分类办法造成的。报表五中的难民署预算是按业务和地域列报的,而财务执行情况表(报表二)中所列费用是按费用性质列报的。

154. 2015 年 12 月 31 日终了年度的预算与实际金额对比表(报表五)中所示可比基础实际金额与财政执行情况表(报表二)中所列实际金额之间的对账情况如下:

(千美元)

	2015 年	2014 年(重报)
可比基础实际金额(报表五)	3 294 815	3 355 409
基础差异		
不动产、厂场和设备及无形资产	(26 779)	(44 888)
不动产、厂场和设备及无形资产折旧、摊销和减值	44 409	42 772
存货	22 345	(16 321)
承付款(不包括在实体或基础差异项下其他地方涉及的承付款)	(69 251)	(83 365)
实施伙伴支出	20 374	53 211
雇员福利资金	(11 415)	(10 937)
分部间费用冲销	(30 173)	(25 907)
实施伙伴退款和上一年度项目调整数	(39 413)	(29 222)
坏账费用	12 909	6 312
存货过时	(11 886)	(2 047)
其他	(7 134)	(700)
基础差异共计	(96 014)	(111 092)
实体差异		
周转金和担保基金	43 583	66 502
医疗保险计划	7 114	6 571
工作人员福利基金	29 374	43 104
实体差异共计	80 071	116 177
财务执行情况表(报表二)中的实际数额	3 278 872	3 360 494

155. 关于初始预算和最终预算与实际数额之间重大差异的说明,见财务报告中方案预算执行情况概要部分(D 节)。

附注 8
分部报告

8.1 按分部列示的 2015 年 12 月 31 日财务状况表

(千美元)

	方案	项目	特别基金和账户	分部间	共计
资产					
现金及现金等价物	764 659	128 289	49 926	—	942 874
投资	51 791	12 304	85 905	—	150 000
应收捐助	803 735	5 389	—	—	809 124
存货	125 464	55 274	—	—	180 738
不动产、厂场和设备	120 000	26 234	—	—	146 234
无形资产	8 284	1 889	—	—	10 173
其他资产	64 372	11 795	76	—	76 243
资产共计	1 938 305	241 174	135 907	—	2 315 386
负债					
应付款和应计项目	121 195	32 481	28	—	153 704
雇员福利	8 765	1 475	691 665	—	701 905
备付金	1 241	258	—	—	1 499
其他负债	1 772	358	—	—	2 130
负债共计	132 973	34 572	691 693	—	859 238
净资产	1 805 332	206 602	(555 786)	—	1 456 148
基金结余和准备金					
累计基金结余和准备金	1 805 332	206 602	—	—	2 011 934
周转金和担保基金	—	—	50 000	—	50 000
医疗保险计划	—	—	36 596	—	36 596
工作人员福利基金	—	—	(642 382)	—	(642 382)
基金结余和准备金共计	1 805 332	206 602	(555 786)	—	1 456 148

附注 8.2

按分部列示的 2015 年 12 月 31 日终了年度财务执行情况表

(千美元)

	方案	项目	特别基金和账户	分部间	共计
收入					
自愿捐助	3 128 619	385 698	—	—	3 514 317
联合国经常预算	48 644	—	—	—	48 644
转拨	(278 023)	278 023	—	—	—
利息收入	554	—	1 251	—	1 805
其他收入	42 554	2	5 192	(30 173)	17 575
收入共计	2 942 348	663 723	6 443	(30 173)	3 582 341
费用					
实施伙伴费用	1 006 174	254 658	—	—	1 260 832
薪金和雇员福利	673 266	107 523	36 184	(4 031)	812 942
订约承办事务	179 492	28 875	6	—	208 373
提供给受惠人的用品和消费品	174 098	170 210	165	—	344 473
业务费用	152 107	25 956	2 713	—	180 776
向个人和家庭支付的受惠人款额	211 793	2 854	—	—	214 647
设备和办公用品	45 939	6 468	4	—	52 411
差旅费	42 820	5 991	95	—	48 906
燃料和润滑油	25 626	3 389	—	—	29 015
咨询人	14 734	1 377	—	—	16 111
折旧、摊销和减值	38 978	5 431	—	—	44 409
汇兑(利得)损失	—	—	40 894	—	40 894
其他费用	49 884	1 332	9	(26 142)	25 083
费用共计	2 614 911	614 064	80 070	(30 173)	3 278 872
年度盈余/(赤字)	327 437	49 659	(73 627)	—	303 469

156. 一些内部活动产生了会计事项,于是有了财务报表中的分部间收入和支出。本组织在医疗保险计划方面分担医疗保险费的做法在 2015 年产生了 400 万美元分部间结余(2014 年为 760 万美元),全球车队管理项下的租车机制在 2015 年产生了 2 610 万美元的分部间结余。

157. 为业务活动及其他活动提供的捐助一旦经书面确认,则确认为收入。费用则根据业务需要和要求随着时间的推移逐渐产生。

158. 专用捐助在收到后即记入相应的基金/支柱项下。非专用和没有严格指定用途的捐助最初记在支柱 1(全球难民方案)项下,此后根据需要转入其他支柱,以满足预算所需。方案、项目和特别账户下的累计基金结余是指结转用于未来业务需求的未动用捐款。

附注 9

承付款和或有事项

9.1 租赁

157. 经营租赁债务如下:

(千美元)

	2015 年	2014 年
经营租赁债务		
1 年以下	16 968	21 011
1-5 年	22 667	10 248
5 年以上	3 357	30
经营租赁债务共计	42 992	31 289

159. 截至 2015 年 12 月 31 日和 2014 年 12 月 31 日,难民署没有任何融资租赁。

9.2 承付款

160. 截至 2015 年 12 月 31 日,难民署有用于采购货物和服务的承付款以及已签合同但尚未交付的资本承付款,具体如下:

(千美元)

	2015 年	2014 年
存货	132 066	114 143
用品	27 313	31 745
不动产、厂场和设备	24 578	38 780
服务费	39 909	46 325
伙伴关系协定应付分期付款	21 060	52 090
业务费用	24 010	32 566
咨询人	1 528	1 604
向受惠人支付的现金支助	68 685	—
其他承付款	2 538	3 058
尚未支付的承付款共计	341 687	320 311

161. 向受惠人支付的现金支助是指各地点为应对叙利亚局势在 2016 年初应付的现金承付款。

162. 依照《公共部门会计准则》第 1 号(财务报表的列报),并根据交付原则,财务执行情况表(报表二)不将承付款确认为费用。此类承付款将在收到相关货物和服务后,以未动用捐款进行结算。

9.3 法律责任或或有负债

163. 截至 2015 年 12 月 31 日,有 91 宗涉及在职工作人员或退職工作人员提出的各种索偿的未决案件。这些案件均未结案。其中联合国争议法庭对难民署的两项判决尚未作出,财政补偿的总金额约为 40 000 美元。此外,有 18 宗针对难民署的第三方索偿案未决,所涉数额为 1 210 万美元。如果未决上诉和索偿最后裁定难民署败诉,则难民署承担的总费用估计为 1 210 万美元。

164. 难民署为办公室租金提供的保证金为 32 828 美元。保证金形式为不可撤销备用信用证。

附注 10

损失、惠给金与核销

165. 难民署财务细则 10.5 规定,如果认为支付惠给金符合组织的利益,则主计长可批准给付数额不超过 5 000 美元的惠给金。如果给付的惠给金超过 5 000 美元,则须经高级专员批准。惠给金报表已与财务报表一道提交给审计委员会和执行委员会。2015 年,高级专员批准了 4 笔惠给金,总额为 65 627 美元。

166. 财务细则 10.6 规定,由现金损失或应收账款账面价值损失引起的低于 10 000 美元的核销可由主计长批准。如果核销额超过 10 000 美元,则须经高级专员批准。列有所有核销额的报表已提交给审计委员会。2015 年期间,现金损失、无法收回的应收捐助和其他流动资产,包括实施伙伴欠款,导致核销金额 560 万美元(2014 年为 550 万美元)。

167. 2015 年报告了 12 宗欺诈案件(2014 年为 11 宗), 所涉总金额达 20 万美元(2014 年为 10 万美元)(包括贪污组织资金、伪造发票或工作人员诈骗保险索赔或虚报各种应享福利)。截至 2015 年年底,还有 18 宗(2014 年为 23 宗)推定欺诈案件的相关调查正在进行中,一旦完成认定工作,即酌情报告其所涉价值。

附注 11

关联方披露

168. 难民署的主要管理人员为高级专员、副高级专员、两名助理高级专员和主计长,他们有权力和责任规划、指挥和控制难民署的活动。

(千美元)

	员额数目	报酬和工作地点 差价调整数	应享待遇	养恤金和 医疗计划	薪酬总额	未清偿的应享 权利预付款	未偿 贷款
2015 年主要管理人员	5	1 244	457	255	1 956	—	—
2014 年主要管理人员	4	1 052	59	213	1 324	—	—

169. 上表汇总了支付给主要管理人员的薪酬总额，其中包括：净薪、工作地点差价调整数、应享待遇(如出席会议津贴和其他津贴)、派任补助金和其他补助金、房租补贴、个人用品运输费以及雇主养恤金和当期医疗保险缴款。

170. 主要管理人员也有权享受与其他雇员同等水平的离职后福利。这些福利无法确切量化。他们也是养恤基金的普通参与者。

171. 难民署依靠实施伙伴关系和国家筹资伙伴开展业务活动。与这些方面的交易为公平交易。

附注 12

报告日后事项

172. 联合国难民事务高级专员公署的报告日是每年的 12 月 31 日。截至本财务报表签署之日，未发现在资产负债表日期至财务报表获准发布之日这一期间有任何影响财务报表的重大有利或不利事项。

173. 审计委员会签署审计意见之日，财务报表获准印发。唯有难民署有权修订这些财务报表。

