联 合 国

联合国难民事务高级专员经管的自愿基金

2012 年 12 月 31 日终了年度

财务报告和已审计财务报表

审计委员会的报告

大 会
正式记录
第六十八届会议
补编第 5E 号

请回收

大　会
正式记录
第六十八届会议
补编第 5E 号

联合国难民事务高级专员经管的自愿基金

2012 年 12 月 31 日终了年度

财务报告和已审计财务报表

审计委员会的报告

联合国 • 2013 年，纽约

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。

ISSN 0257-1315

[2013 年 7 月 9 日]

目录

章次 页次

送文函 v

一. 审计委员会关于财务报表的报告：审计意见 1

二. 审计委员会的长式报告 3

A. 背景 7

B. 任务、范围和方法 7

C. 结论和建议 8

1. 以前建议的落实情况 8

2. 《国际公共部门会计准则》的执行 8

3. 内部控制 14

4. 库存物品管理 15

5. 反欺诈政策和程序 18

6. 实施伙伴的管理 20

7. 车队管理 22

8. 提供保健服务 26

D. 管理部门所作的披露 27

1. 现金、应收款和财产损失核销 27

2. 惠给金 28

3. 欺诈和推定欺诈案件 28

E. 鸣谢 28

附件

审计委员会就 2011 年 12 月 31 日终了年度所提建议执行情况审查 29

三. 高级专员的责任说明和财务报表的批准与核证 36
四. 2012 年 12 月 31 日终了年度财政报告..... 37
A. 导言..... 37
B. 业务环境和活动概述..... 37
C. 执行《国际公共部门会计准则》..... 38
D. 财务分析..... 40
E. 方案预算执行情况概要..... 42
F. 风险管理..... 45
G. 加强透明度和问责..... 46
H. 持续经营..... 49
五. 2012 年 12 月 31 日终了年度财务报表..... 50
报表一. 截至 2012 年 12 月 31 日的财政状况..... 50
报表二. 截至 2012 年 12 月 31 日的财政状况..... 52
报表三. 2012 年 12 月 31 日终了年度的净资产变化 53
报表四. 2012 年 12 月 31 日终了年度的现金流量 54
报表五. 2012 年 12 月 31 日终了年度预算与实际金额比较..... 55
财务报表附注..... 56

送文函

依照联合国难民事务高级专员经管的自愿基金财务细则，谨提交 2012 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 11.4 条核证并获得核可。

关于你们对联合国难民事务高级专员公署 2012 年 12 月 31 日终了年度财务报表的审计，我们据所知所信，并经对该组织其他官员进行适当查询，确认以下陈述：

1. 我们负责编写适当列报该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，并由该组织在会计记录和其他记录中适当列报。所有其他记录和相关资料均已为你们备妥。

2. 编制和呈交财务报表时所遵循的是：

(a) 《国际公共部门会计准则》（《公共部门会计准则》）

(b) 《联合国财务条例》；

(c) 高级专员经管的自愿基金财务细则；

(d) 财务报表附注 2 中概述的该组织会计政策。

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属该组织所有，无需付费。

4. 所记录的现金和机构间结余价值没有减损，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。除了可疑应收账款备抵项下记录的无法收现估计数外，我们预期截至 2011 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款均已列入账目。

7. 财务报表附注 9.2 中披露了联合国难民事务高级专员公署为购置货物与服务而承付的款项以及已订约但截至 2012 年 12 月 31 日仍未交付的资本承付款。依

照《国际公共部门会计准则第 1 号》(财务报表的列报)，财务报表内不认列未来开支的承付款。

8. 截至 2012 年 12 月 31 日，不存在任何可能导致高级专员公署承担大笔债务的重大法律责任或者或有负债。

9. 截至 2012 年 1 月 1 日的期初余额已作重报，以计入由于从 2012 年 1 月 1 日起实行《国际公共部门会计准则》导致会计政策出现变化而作出的调整。

10. 本期列报的所有支出都是根据该组织的财务细则和捐助者的具体要求发生的。

11. 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。

12. 财务报表中披露了所有必要事项，以使财务报表能公允列出本期各种业务往来的结果。

13. 自 2012 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或其附注中所列数字进行订正的情事。

主计长兼财务和行政管理司司长

松浦久美子-**米勒**(签名)

联合国难民事务高级专员

安东尼奥·**古特雷斯**(签名)

2013 年 3 月 31 日

纽约
联合国大会主席

谨送交审计委员会关于联合国难民事务高级专员 2012 年 12 月 31 日终了年度财务报表的报告。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

主计长兼审计长

审计委员会主席

埃米亚斯·**莫尔斯**(签名)

2013 年 6 月 30 日

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2012年12月31日终了年度财务报表，其中包括财务状况表、财务执行情况表、净资产变动情况表、现金流量表、预算与实际金额对比表以及附注。

管理层对财务报表的责任

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》(公共部门会计准则)编制及公允列报这些财务报表。此项责任包括：设计、执行和维持与编制和公允列报其中没有因欺诈或失误而导致重大误报的财务报表相关的内部控制措施；选择和适用适当的会计政策；作出合乎实际情况的合理会计估计。

审计员的责任

我们的责任是根据我们的审计，对财务报表发表审计意见。我们根据国际审计准则进行了审计。这些准则要求我们遵循道德操守要求，并制定审计计划和进行审计，以便在判断财务报表是否存在重大误报方面有合理的把握。

审计工作包括执行有关程序以获取关于财务报表内数额和披露事项的审计证据。选择何种程序依审计员的判断而定，包括评估财务报表中存在(无论是欺诈还是失误所致)重大误报的风险。在进行此类风险评估时，审计员考虑到与该实体编制和公允列报财务报表有关的内部控制，以便根据情况设计适当的审计程序，但其目的并不是要对该实体内部控制的效力发表意见。审计工作还包括评价管理当局采用的会计政策是否适当，其所列报的会计估计数是否合理，此外也评价财务报表的总体列报情况。

我们认为，我们所获得的审计证据为我们发表审计意见提供了足够和适当的依据。

审计意见

我们认为,这些财务报表按照《公共部门会计准则》，在所有重大方面公允列报了高级专员经管的自愿基金截至 2012 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

我们认为,我们注意到的或作为审计一部分抽查的高级专员所经管自愿基金往来账务在所有重大方面均符合《联合国财务条例和细则》以及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。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

主计长兼审计长

审计委员会主席

(审计组长)

埃米亚斯·**莫尔斯**(签名)

中国审计长

刘家义(签名)

坦桑尼亚联合共和国

主计长兼审计长

路多维克·**乌图**(签名)

2013 年 6 月 30 日

第二章

审计委员会的长式报告

摘要

联合国难民事务高级专员公署(难民署)向大约 3 580 万被迫在其原籍国境内和境外流离失所的人提供保护和援助。难民署以职能下放的组织方式运作，有 8 400 多名工作人员，在 127 个国家约 452 个办事处工作。难民署为各种长期流离失所局势提供支助，并帮助处理诸如阿拉伯叙利亚共和国、苏丹、马里和刚果民主共和国境内最近大规模流离失所现象等人道主义紧急情况。它几乎完全依赖自愿捐款供资，收入共计 24.4 亿美元，其中总额共计 24.1 亿美元的自愿捐助协议已在 2012 年获得确认，支出额共计 23.1 亿美元。

审计委员会审计了联合国难民事务高级专员经管的自愿基金 2012 年 12 月 31 日终了年度财务报表，并审查了该日终了年度的基金业务情况。审计工作是通过对日内瓦难民署总部和布达佩斯难民署全球服务中心的财务事项和业务情况进行审查来进行的。审计委员会还对难民署在约旦、科特迪瓦、斯里兰卡和乌干达所从事业务活动以及阿拉伯联合酋长国迪拜和哥本哈根的全球储存仓库进行了实地考察。

审计意见

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截至 2012 年 12 月 31 日高级专员经管的自愿基金的财务状况以及该日终了年度难民署财政执行情况和现金流动情况。

总体结论

难民署在 2012 年成功落实了《公共部门会计准则》会计框架，这是一项重大成就，很好地反映了管理部门执行变革方案的能力。在不动产、厂场和设备领域，还有工作需要做。在这一领域，难民署依照《公共部门会计准则》的规定，采用了过渡性安排，允许延迟确认不动产、厂场和设备最多五年时间。审计委员会对于截至 2012 年 12 月 31 日难民署财务状况的分析确认，该组织的财务状况良好。难民署目前面临的挑战是利用以《公共部门会计准则》为依据的会计做法所提供的新财务信息，更好地监控运作情况，改进决策和财务管理。

更广泛而言，难民署必须继续应对人道主义紧急情况，这要求具备符合现代需要、高效率的行政管理能力，能够在短时间内不带偏见、高成效和透明地部署资源。审计委员会在以往报告中曾指出，它必须提高若干领域的管理能力，并指出在改进一系列领域的管理方面取得了稳步进展。所需的许多改进需要若干年才能落实。其中包括不断改进财务管理能力，建立新的注重防范风险的框架来管理执行伙伴，以及落实对项目管理、业绩衡量和供应管理的各种改进措施。

审计委员会认为，难民署尚未对上次提出的关于修订其反欺诈战略的建议作出适当回应。难民署尚未评估诸如供应方或执行伙伴等第三方实施外部欺诈的风险。因此，难民署无法评估它遭受欺诈行为影响的可能性有多大，也无法确保采取行动以减轻此类风险。监察主任办公室并没有实行任何业绩措施或指标来衡量或评判它在调查过程中的业务表现，也没有整理相关数据以监测欺诈或其他不当行为的趋势。

难民署在很大程度上仰仗执行伙伴来支持外地业务。通过各伙伴执行的业务总值在 2012 年为 8.971 亿美元。审计委员会以前曾着重强调使用执行伙伴所带有的欺诈和出错风险，因此有必要监测和监督其活动。审计委员会认为，难民署需要进一步加强其风险评估，并改进其监督控制。审计委员会感到高兴的是，难民署计划通过“多学科国家执行伙伴管理委员会”，在挑选执行伙伴方面加强其应有的认真调查工作。难民署还可改进其对执行伙伴的监督和控制，为此把其对财务报告的审查与其对活动执行情况报告的审查结合起来。如果能这样做，难民署就可更方便地对照所提供的资金评估项目和方案的进度和实施情况。

难民署的机构框架包含注重结果的管理，在此框架内，难民署分散作业，允许国家一级管理人员按照当地情况进行管理。审计委员会以前曾强调，总部有必要：

- 更好地监督国家一级遵守资产和开支方面重要管制措施的情况；
- 通过项目规划和报告制度，掌握更多关于方案交付和所获成果的信息；
- 向工作人员提供可查询而且全面的指导；
- 提供诸如采购等职能领域的强化专门技能。

我们以往的许多建议，尤其是采购方面的建议，在 2013 年仍未落实。我们有关 2012 年 12 月 31 日终了期间车队管理情况的结论凸显了类似问题。其中不仅包括资产管理薄弱，管理信息不足以及需要加强重要职能方面的技能和专长，而且也包括处理这些问题的具体计划。

主要结论和建议

以往建议的落实

截至 2013 年 3 月 31 日，在我们针对 2011 年和以往年份提出的 52 项建议中，难民署充分落实了 12 项(23%)，有 38 项(73%)正在落实，有 2 项未落实。其中多项建议定于 2013 年落实，因此，审计委员会预计，在它提交关于 2013 年财务报表的报告时，得到充分落实的建议数目将会大增。审计委员会认为，总体进展情况是积极的。然而，它认为，难民署在检查资产数据尤其是库存记录方面，进展不足。审计委员会指出，应急安全和供应司需要完成审计委员会 2011 年采购审查结论中要求采取的行动中剩余的 13 项行动。

执行《公共部门会计准则》

《公共部门会计准则》的实施以及近年支出的不断增加，突出显示有必要在整个难民署进行强有力的财务管理。针对审计委员会以前提出的这方面建议，难民署改组了其总部财务团队，另外设置了一些新的重要员额，以便更好地在实地提供监督和支持。尽管采取了这些措施，审计委员会继续注意到，实地财务管理很薄弱，相关程序未获遵守，导致诈欺和出错的风险增大。难民署未对其所面临的诈欺风险进行综合评估，这加大了上述风险。

财务报告

针对审计委员会以往的建议，难民署编写了其区域局及其各司司长的季度管理报告，但是，该报告主要汇总整个难民署的财务信息，而不提供深入分析。难民署还编写了其国别代表指标汇总报告(总汇表)，该报告预计将于 2013 年 9 月推出。审计委员会肯定难民署在编写内部财务报告方面取得的进展。然而，难民署需要更进一步，更加充分地考虑它的关键信息需求是什么。管理报告和总汇表应随时可供查阅，并定期加以审查，以确定需要采取哪些纠正行动。

库存管理

截至 2012 年 12 月 31 日，难民署 190 个仓库中有价值 1.22 亿美元的库存。2012 年，难民署采购的库存货物比它所分配物品多 20%。审计委员会发现，有迹象表明，全球协调有限，库存和采购需求的统筹规划也有限。审计委员会还发现，当地代表在这一年中没有准确地说明库存，也没有适当遵守在年底必须更新与核对库存记录的规定。在审计委员会提出审计意见之后，难民署只得将其所报库存消耗量调降约 1 840 万美元，以确保在年底公允地编列其财务报表。

车队管理

车队管理方面的信息不足。难民署没有掌握关于其由大约 5 995 辆车组成的车队绩效和运行费用的全面最新情况。难民署中没有汇编统计数据以分析车队的使用，而这本可有助于确定所提供的车辆在哪些方面为数过多或不足。财务系统并不提供与车队有关的具体财务信息，因此，运行费用只能估算得出，在 2012 年大约为 8 000 万美元到 8 500 万美元。

专业素质和专家指导水平很低。国家一级工作人员很少有后勤方面的正规资质。此外，难民署没有综合性的车队管理手册和相关培训以帮助工作人员了解最佳做法或有效从事工作。审计委员会没有发现有任何标准工具，例如可供分析车队绩效的模板或系统，以协助当地工作人员。

对车队的部署情况以及车队在不同国家的使用情况缺乏总体了解。审计委员会没有发现任何迹象表明难民署把车辆从一国转到更需要这些车辆的另一国使用，也没有迹象表明已建立系统来确保这种转用是在知情、经慎重考虑情况下进

行的。随着难民署采纳《公共部门会计准则》中涉及不动产、厂场和设备的过渡性规定，也许最长需要五年的时间来全面收集与车队有关的准确、最新信息。

在 2013 年 3 月我们的审查接近尾声的时候，难民署决定从 2014 年 1 月起改变其车队的管理安排。审计委员会的结论证实，有必要作出彻底的改变。难民署的全球车队管理项目应当解决我们在现行安排中看到的众多缺陷，为此需要强化管理信息和指导以及提供更有力的鼓励措施，以推动在此方面采取行动。然而，这个项目取得成功的前景将取决于其设计与执行方面细节的质量。

鉴于上述结论，审计委员会在本报告的主要部分提出了详细建议。概括而言，难民署应：

(a) 确定担任其实地财务和项目监控职位、具备适当资格人员的所需数目；

(b) 审查其现行下放权力制度，以便为授权核销或处置资产建立一个连贯一致的框架；

(c) 审查整个难民署的库存管理程序，以使其始终适合每一环境；确定和探讨广泛不遵守现行库存程序的原因，并且制订和实施订正库存程序以确保实物库存和会计记录始终反映最新情况而且具备可靠性；

(d) 加强库存管理系统，以帮助更妥善地作出补充货物决定；

(e) 指定一名高级负责官员，明确授权其执行经修订的反诈欺战略框架；

(f) 进行一次全面的诈欺风险评估，以确定其主要的风险领域；

(g) 保存关于整个国家网络车辆使用情况的信息，以协助它考虑在各国业务之间进行重新调派；

(h) 制订一项政策，具体指明只有具备或正在学习掌握国际承认的物流和车辆管理方面资格的人员才可管理超过 30 辆车的国别车队；

(i) 至迟于 2014 年底编制一份内容紧凑而且全面的车队管理手册，其中汇集所有现有的备忘录并弥补指导准则涵盖范围中所存在的重大空白。

A. 背景

1. 联合国难民事务高级专员公署(难民署)向大约 3 580 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。难民署以职能下放的组织方式运作，有 8 400 多名工作人员，包括临时任命的人员，他们在 127 个国家约 452 个办事处工作。难民署为各种长期流离失所局势提供支助，并帮助处理诸如阿拉伯叙利亚共和国、苏丹、马里和刚果民主共和国境内最近大规模流离失所现象等人道主义紧急情况。

2. 难民署目前正在实施结构和管理改革，目的是加强其提供服务和履行任务的能力。其中包括从 2012 年 1 月 1 日起实施《国际公共部门会计准则》(公共部门会计准则)，以加强财务管理和报告。

B. 任务、范围和方法

3. 审计委员会根据大会第 74(I)号决议，审计了 2012 年 12 月 31 日终了财政期间难民署的财务报表并审查了这段期间难民署的业务情况。审计工作是依照《联合国财务条例》、高级专员经管的自愿基金财务细则和适用情况下的《联合国财务细则》以及国际审计准则进行的。这些准则要求审计委员会必须遵守道德规范，规划并执行审计工作，以合理地确定财务报表中是否存在重大错报。

4. 审计的主要目的是使审计委员会能够按照《公共部门会计准则》，对财务报表是否公允反映截至 2012 年 12 月 31 日的难民署财务状况以及该日终了财政期间难民署业务和现金流量形成意见。其中包括评估确定财务报表中记录的支出是否被用于理事机构批准的用途，收入和支出是否依照《联合国财务条例和细则》及高级专员经管自愿基金财务细则作了妥善分类和记录。审计内容包括全面审查财务制度和内部控制，以及在审计委员会认为必要时对会计记录和其他辅助凭证进行测试检查，以便对财务报表形成意见。

5. 审计委员会还根据财务条例 7.5 审查了难民署的业务活动。该条要求审计委员会就难民署财政程序、会计制度、内部财务控制及总体行政与管理的效率提出意见。就 2012 年 12 月 31 日终了的期间而言，审计委员会报告了难民署车队管理情况以及根据对 2013 年将完成的医疗保健提供情况所作审查得出的初步结论。

6. 在审计过程中，审计委员会走访了日内瓦难民署总部和布达佩斯难民署全球服务中心，并且审查了在科特迪瓦、约旦、斯里兰卡和乌干达进行的外地业务。此外，审计委员会对阿拉伯联合酋长国迪拜及哥本哈根全球库存点的存货进行了盘点；审计委员会继续与内部监督事务厅(监督厅)协调工作，以便协调工作。

7. 在审计委员会看来，本报告所述事项应提请大会注意。审计委员会的报告经过与难民署管理层商讨，其中适当反映了难民署管理层的看法。

C. 结论和建议

1. 以前建议的落实情况

8. 难民署制订了一个行动计划，为跟踪其落实审计委员会以往建议的进展情况提供一个明确框架。审计委员会认为，难民署正继续对以前所提问题作出积极回应，尽管在一些领域进展仍然缓慢。但是，审计委员会确认，其以往的许多建议需要结构性或具有深远意义的行动，因而一些领域的进展需要一定的时间来实现。因此，许多建议预定于 2013 年最终落实。关于审计委员会各项建议落实情况的评述载于附件内，并在表二.1 中作了概括。

表二.1
审计委员会以往建议的落实现状

	全部落实	部分落实	未落实	总数
建议数	12	38	2	52
百分比	23	73	4	100

9. 审计委员会确认总体上取得了进展，但它认为，供应管理处在核实资产数据尤其是库存记录方面进展不足。审计委员会还指出，供应管理处及采购管理和订约事务处有必要完成审计委员会 2011 年采购情况审查结论所述相关行动中尚待落实的 13 项行动，主要是迅速将难民署新的供应手册最后定稿并加以发布，完成重新确定关键业绩指标的工作，以及完成对潜在服务合同和技术规格的审查。如果不能够做到这一切，难民署的落实率——目前仅为 23%——将会一直很低。我们将继续与难民署合作监测所采取行动的效力。

2. 《国际公共部门会计准则》的执行

10. 2012 年，难民署编制了第一套符合《公共部门会计准则》的财务报表。尽管原定 2010 年执行这些准则的计划被推迟，但这仍是一个重大的成就，反映管理层下定了决心，要实施商定的《公共部门会计准则》项目执行计划。

11. 依照《公共部门会计准则》，权责发生会计制不仅在现金或等价物实际收到或付出之时，而且在会计事项和其他业务活动发生时，即予登记入账。因此，会计事项和其他业务活动在相应期间的会计记录中记账，并在同期财务报表中加以确认。采用《公共部门会计准则》对于难民署的基本财务事项或活动没有影响，而只是引进了新的术语，改变了会计事项在财务报表中的处理和列报方式。

12. 《公共部门会计准则》允许不动产、厂场和设备有五年的时间完成全额入帐。除此以外，新的财务报表向查阅者提供了截至 2012 年 12 月 31 日难民署资源和债务以及这一财政年度资源流动情况的完整资料。报表五使账目查阅者能够按预算编制时采用的相同(现金制)方式比较这一期间的产出结果。各报表还有一整套说明，可作为佐证，其中包括重要会计政策的概述。

13. 财务报表说明 12 阐述由于采用《公共部门会计准则》而对截止 2012 年 1 月 1 日期初余额所作的调整。期初余额的重大调整包括：

(a) 确认 7.336 亿美元的应收捐助款收入(含 5.931 亿美元经常(短期)账款和 1.405 亿美元非经常账款)，这笔款项根据《联合国系统会计准则》本不予确认，但由于有经过签署的捐款协议作为凭证，因而根据《公共部门会计准则》予以确认；

(b) 撤消 2.058 亿美元支出，这笔款项根据《联合国系统会计准则》原已承付或已记作预算支出款，但截至 2011 年 12 月 31 日，这笔支出所涉物品和服务仍未收到，因此根据《公共部门会计准则》不予登记入账；

(c) 首次确认库存资产 9 250 万美元；

(d) 确认价值为 5 230 万美元的不动产、厂场和设备。

14. 除上述调整之外，还进行了一些其他分类调整。例如，根据《联合国系统会计准则》列报的离职和退休后负债现已剥离并重新归类于经常或非经常职工福利；而根据这些准则列报为“现金和定期存款”的某些结余已遵循《公共部门会计准则》的术语，改称为“现金及现金等价物”。

15. 资产净值变化表(报表三)把根据《联合国系统会计准则》编制的 2011 年审定财务报表中列报的余额与根据《公共部门会计准则》编制的 2012 年财务报表中的期初余额进行了核对。核对结果表明了《公共部门会计准则》财务报告方式对财务报表的影响，并显示共计作出了 10.89 亿美元的调整，以确保期初余额符合《公共部门会计准则》。

16. 难民署购置和产生的资产和债务获得确认，这使决策者有更多的信息可供参考，而且原则上使会员国和财务报表其他使用者能够更直接地理解难民署的真实财务状况和财务执行情况。此外，在联合国全系统采用一套共同的会计准则可便利对各组织以及不同组织之间的财务执行情况进行比较并使此种比较更具实用性。

《国际公共部门会计准则》的裨益

17. 审计委员会曾建议难民署指明采用《公共部门会计准则》的目的和裨益，并制定对其进行跟踪和监控的方法。针对这项建议，难民署与相关行业领域的专家举行了研讨会，以指明《公共部门会计准则》实施项目的裨益，并编写一份关于裨益落实情况报告，指明会计程序的改进、更精确的记账以及财务信息透明度的加强所带来的主要裨益。

18. 对实现裨益进行后续跟进并提出报告的责任在于《公共部门会计准则》项目管理人。但是，现在《公共部门会计准则》项目已经完成。难民署认识到，每个业务单位的高级管理人都需要承担落实预期裨益的责任，并确保实现这些裨益。尽管审计委员会同意这一看法，但它感到关切的是，由于没有实行中央监督，《公

共部门会计准则》各种裨益的实现可能会被其他要务所取代。审计委员会认为，应当在维持现行的各种裨益监测与跟踪方法情况下，由经适当授权和委托的高级负责人妥善追踪和监督所预期的裨益。

19. 难民署认识到，维持落实《公共部门会计准则》各种裨益方面的势头十分重要，这些裨益将由每一部门与主计长办公室密切协调追踪和实现。难民署已经确定一些早期裨益，其中包括如下：

(a) 《公共部门会计准则》执行工作所要求的数据清理活动和数据分析使有关库存物品及不动产、厂场和设备等资产的信息出现很大改进。在这一过程中，208 项旧的不动产、厂场和设备被确定，随后售出，产生了 120 万美元的收入。此外还查明了价值大约为 2 000 万美元的老旧、多余和(或)过时的库存物品；

(b) 在执行《公共部门会计准则》过程中要求开展的数据清理活动也导致查出了价值约为 5 040 万美元的资产，其中包括应收款(3 010 万美元)和库存资产(2 030 万美元)，但收回或使用这些资产的可能性不大，因而已成为受损资产。2012 年期间核销了价值 1 790 万美元的这类资产，以此保证资产数不致多报；

(c) 《公共部门会计准则》改进了对金融资产的记录和文件记载，而且要求进行更加慎密的分析，从而加强了信贷、资金流动、利率、外汇及市场和价格波动方面的风险管理；

(d) 对职工福利负债的分析也促使对投资安排进行了更有侧重点的审查，而且截止 2012 年 12 月 31 日，已为离职后医疗保险负债确定了 1 100 万美元的资金，并为离职回国应享福利负债确定了大约 200 万美元的资金；

(e) 根据国际公认会计标准和最佳做法，就各项政策和程序再次开展培训及文件修订，这有助于促进提高工作人员的专业技能、能力和理解。

20. 尽管审计委员会对难民署已确认的裨益感到鼓舞，但重要的是，必须采取协同行动，以获取更可靠、更完整的财务信息，从而实现广泛各种可获得的裨益。《公共部门会计准则》为改善该组织各部门的业务成绩和财务管理提供了平台。这些准则有利于更妥善地衡量和理解业务活动的所有费用以及与类似组织费用相对照的费用基准和比较。尤其是，需要在大幅改进所掌握的关于资源使用情况以及债务规模的信息之后，将这些信息用来加强对所有方面的管理，包括固定资产、存货、薪金和广泛各种职工福利。例如，通过利用关于难民署不动产资产和租赁方面新的信息，该署能够制订一项全面的地产管理方略。这些举措使财务职能有机会实施各种优化决策的工具和程序，并在该组织核心部门发挥更具战略性的作用。

财务概览

21. 除上文阐述的具体实际裨益之外，按《公共部门会计准则》编制的财务报表通过在财政执行情况表中披露开支情况，使得能够提高开支透明度，包括更清楚

了解该组织的各种费用。下文第三章中所载的财政报告提供了全面的财务分析，因此审计委员会仅需要添加少量的评论意见。

22. 2012 年，在全部 23 亿美元开支中，难民署在财政报告中列出了由执行伙伴产生的 8.972 亿美元(39%)费用和由难民署工作人员产生的 6.877 亿美元(30%)费用。难民署在财务报告中还披露了 19.415 亿美元方案开支、2.869 亿美元方案支助开支和 1.207 亿美元管理及行政开支。根据《公共部门会计准则》的过渡性规定，没有为 2012 年提供比较资料。2013 年将提供完整的前一年比较数据。

23. 2012 年所报收益总额为 24 亿美元。向难民署缴付的 2012 年经常预算摊款共计 5 890 万美元，其中 1 180 万美元于 2012 年认记。但是，难民署几乎完全由自愿捐款供资，其中 80.7%来自各国政府，5.4%来自私人捐助方，4.7%来自联合国实体，其余来自其他的捐助方。根据《公共部门会计准则》，所获收益是在难民署实际控制资产之时、在捐款协议签署之时或者在难民署实际收到捐赠物品之时入账。2012 年，难民署收到了价值 2 730 万美元的实物捐赠。

24. 2012 年，难民署的账面盈余净额为 1.309 亿美元(见报表二)。报表一对资产和负债作了更详尽的列报，证实难民署有足够的准备金供偿付其当期债务，同时也有充分的资源供继续开展其正常业务，相当于五个月的开支。这是第一次提交此类综合财务资料，而且此类资料显示难民署的财政状况良好。难民署健全的财政状况也可以用主要财政指标(如比率)来显示。表二.2 载列了根据难民署截至 2012 年 12 月 31 日期间与 2012 年 1 月 1 日相比较的财政状况而得出的财政指标，其中表明，难民署的一系列指标非常坚实，资产远远超过负债，并且有充足现金来确保良好的资金流动性。

表二.2
财务比率

	截至 2012 年 12 月 31 日	截至 2012 年 1 月 1 日
流动资产与流动负债比率[a]	9.2	8.7
资产总额与负债总额比率[b]	2.6	2.7
现金与流动负债比率[c]	2.9	3.6
现金与资产总额比率[d]	0.3	0.4

资料来源：难民署财务报表

[a] 高比率显示有能力偿付短期债务；高比率表明流动性高

[b] 高比率表明偿付能力强

[c] 高比率反映可用于清偿债务的现金多

[d] 高比率反映财务状况良好。

25. 表二.2 中载列的比率表明，流动资产大约高出流动负债九倍，资产总额比负债总额高出大约三倍。这些比率也证实，难民署掌握了充足的现金储备，可用于偿付流动(短期)负债。这些比率固然是正面的，但它们也可能表明难民署的某些资产积累过多，而那些资产本可调拨给并且用于业务活动，或者也可以加以处置，以获取收入。

26. **难民署接受审计委员会的建议，同意审查其目前所持资产数量，以确保资产数量不致过分超出可预见的需求。**

27. 难民署指出，尽管该署同意必须审查所持资产数量以避免过量，但同样必须注意的是，以往的执行情况显示出了稳步增长的趋势，因而难民署必须为今后做准备，顾及这些趋势(例如稳步增长)，而不仅仅顾及前一个财政年度的执行情况。难民署正在持续监测资产数量。

财务监测和报告

28. 定期进行财务监测对于严格管理和预算控制而言，是必不可少的，这需要及时掌握载列适当细节的资料，其中附带补充说明，使管理人员能集中注意令人关切的方面、异常的活动或风险。目前已根据审计委员会以前的建议采取一些步骤，建议要求难民署改进内部财务报告，为国家办事处业务活动设置计分卡。难民署编制了每季度管理财务报告及附带分析，供分发给各区域局和各部门负责人分发。第一份报告印发于 2012 年 9 月，其中载有关于全组织资产、负债、收入、支出、现金和预算利用情况的详细资料，但没有辅以数据分析或陈述性说明，以帮助所针对的读者理解报告或着重指出管理层需要注意的方面。该报告对全机构的财务资料作了综述，但没有按业务单位进行细分。

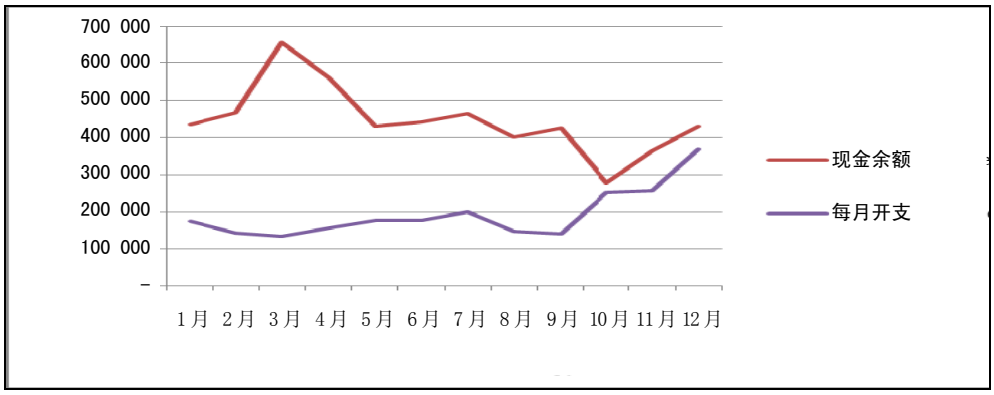
29. 难民署正在为国家代表编制每月财务报告，以便在月度账户关闭之后分发。每项报告将包含载列八个主要指标的总汇图表，分别涉及现金；应付和应收账款；库存；不动产、厂场和设备；执行伙伴和相对于预算数额的开支。这些指标将参照选定的业绩指标加以分析，以便明确了解大体现状，指出管理层应注意的问题。预计这些报告将于 2013 年第三季度推出。

现金存量

30. 截至 2012 年 12 月 31 日，难民署所列报的现金及现金等价物共计 4 312 亿美元，相当于 2.2 个月的开支。2012 年全年，现金月结余波动于 6.559 亿美元(3 月份)和 2.79 亿美元(10 月份)之间，可偿付 1.07 至 2.53 个月的开支。如下图所示，每月开支相对稳定，平均为 1.92 亿美元，直到当年最后三个月才出现变化，每月开支大幅增至最高达 3.697 亿美元(12 月份)。这种开支和收入模式反映了难民署方案和活动(包括应急活动)的一年一度性质，年底会加速支出，以便利用当年可用的预算和很晚才收到的捐款。

2012 年每月开支和月底现金余额分析

(千美元)



资料来源：难民署财务记录。

银行账户

31. 审计委员会在前一次报告中着重指出，由于所管理的银行账户数量过多，费用增多，欺诈风险也加大。截止 2012 年 12 月 31 日，难民署有 418 个分别开立的现金银行账户。根据审计委员会先前关于审查账户数目的建议，难民署已经把在总部管理的账户数目从 35 个减少到 28 个(22 个经常账户和 6 个短期存款账户)。此外，难民署为每一区域设置了特定数目的银行账户，同时关闭了经确认为不活动或不必要的 38 个账户。尽管进行了这一审查，截止 2012 年 12 月 31 日，难民署仍然维持着 372 个外地银行账户。其中，审计委员会发现 71 个账户的每月平均交易次数不到五次。此外，难民署通常为每一国家办事处维持至少两个银行账户：一个是当地货币账户，另一个是美元账户。难民署一直在借助全球银行业系统的发展，以主要国际货币集中付款。从技术角度看，对许多地点而言，美元账户可能不再必要。

32. **审计委员会建议难民署：(a) 对交易次数少的银行账户是否具有业务上的必要性进行审查并提出质疑；(b) 考虑维持地方美元银行账户的理由依据，尤其是如果这类交易活动事项可以在总部处理的话。**

职工福利负债

33. 就 2012 年 12 月 31 日终了的年度而言，难民署所报职工福利负债为 5.70 亿美元，而 2011 年则为 4.68 亿美元。这包括对雇员在职期间的付款和雇用期结束时的应付款。在这一负债中，约有 4.22 亿美元是付给由自愿基金支付薪金的现职和退休工作人员的离职后健康保险福利(2011 年则为 3.25 亿美元)。数额为 2 580 万美元的负债(2011 年为 2 560 万美元)涉及由联合国经常预算供资的 220 名工作人员，这笔款项没有列在难民署财务报表中，因为这笔经费将反映在联合国财务报表中。

雇员福利负债的供资

34. 按照审计委员会先前关于需要对服务终了负债的供资制定一项政策的建议，难民署从 2012 年 1 月起针对业务活动，在所有合格工作人员基本工资上再追扣 3%的每月薪水税。由此产生的 1 290 万美元转到了工作人员福利基金，其中 1 090 万美元用于偿付数额为 4.22 亿美元的离职后医疗保险负债。截至 2012 年 12 月 31 日，离职后医疗保险的无供资负债总额约为 4.11 亿美元。

35. 难民署的未用年假负债为 5 510 万美元(2011 年则为 5 188 万美元)，仍然没有资金着落。在 8 400 名工作人员中，约有 1 838 名(22%)已积累联合国细则目前允许结转到下一年度的 60 天年假上限。审计委员会指出，如果工作人员积累年假上限为 30 天，那么难民署可将此项负债减少多达三分之一。难民署认为，除非《工作人员细则》作出改动，否则无法减少结转的年假天数，但审计委员会还是鼓励难民署设法更有效地控制这一负债。

3. 内部控制

内部控制框架

36. 难民署所实行的运作制度是把大量权力从总部下放给国家代表，高度依赖对各种往来业务的控制，例如由办事员核证和批准往来业务。以前，审计委员会曾报告说，下放授权的制度并没有像预期的那样持续有效地起到作用，它指出了在视察国家办事处期间发现的未遵守规定的事例。2012 年，审计委员会再次发现未遵守既定程序的情况，其中包括以下事例：

(a) 在科特迪瓦，对库存分配的核批未作适当记录或授权，增加了库存物品遗失或者被挪用的风险。下文所载审计委员会对库存管理的意见也指出了管控方面的其他不足；

(b) 在斯里兰卡，对执行伙伴的核查访问只一年一度进行，而不是每季度进行，导致监测不力，欺诈和出错的风险增大；

(c) 对于类似的业务事项，每一个国家办事处都有不同的控制框架。例如，个人和家庭现金偿付可以几种方式处理，但并不总是接受统一控制，比如将银行支付的数额与难民署核准的数额进行核对。

37. 根据审计委员会先前的建议，难民署提议聘请一名顾问，负责审查内部财务控制框架及其对财务事项的应用情况，并且以类似的责任下放式组织为基准来评估其现行做法。

38. 审计委员会重申其先前的建议，即：难民署应(a) 为监督外地业务活动实施适当的高层财务控制，包括使类似往来业务种类的控制框架标准化，并审查其现有的责任追究结构，以确保有一个适当的内部控制框架，而且这一框架运作正常；(b) 以类似的责任下放式组织为基准来评估其责任追究结构，逐步建立一个既能强化责任追究和控制又可满足业务需求的框架。

39. 审计委员会注意到难民署在外地加强财务管理能力方面取得了进展。2012 年初，根据审计委员会的建议，高级专员还批准根据现有资源的可用情况，在财务、项目控制和区域财务管理各部门设置 55 个新的员额，通过分阶段实施来解决能力方面的短缺。难民署报告说，截至 2013 年 6 月 30 日，上述新员额中已有 17 个得到填补，另有 5 名候选人已经确定，正在调任之中，还有 6 名候选人正在甄选、征聘或任用。

40. **难民署同意审计委员会的建议，也认为应在外地财务和项目控制职能部门设置所需数目的员额并以适当的合格人员加以填补。**

41. 难民署表示，该署受到可用资源的局限，而且由于顾及两年周期以及可用资源情况，已核定的员额是分阶段填补的。

授权下放程度不一致

42. 难民署的财务细则规定，10 000 美元以下现金和应收款项的核销应由该组织主计长授权。超过这一数额的所有核销都必须经高级专员批准。与此不同的是，难民署的准则却允许国家代表经地方资产管理委员会批准，在不请示更高一级管理层的情况下核销价值 150 000 美元的库存物品或其他设备，例如车辆。审计委员会认为，现行的下放授权安排导致监督程度不一，应当加以审查。在 2012 年审计期间就注意到这种不一致的事例，当时审计委员会审查了一个案件，在该案中，高级专员必须亲自核销一笔 10 854 美元的应收款，而与此同时，国家代表却可以向一国政府捐赠价值 190 000 美元的库存物品。

43. **审计委员会建议难民署审查其现行的下放授权安排，以便建立连续一致的资产核销或处置授权框架。**

4. 库存物品管理

44. 截止 2012 年 12 月 31 日，难民署在 183 个仓库地点储存了总价值为 1.221 亿美元的货物，而年初存货价值则为 9 250 万美元。当年的购置价值共计 2.112 亿美元，发送物品价值为 1.757 亿美元。

45. 2012 年 8 月，难民署公布了年度库存实物核实政策，规定必须确保在管理系统更新项目中正确列报 2012 年 12 月 31 日当日的实物库存剩余价值。尽管审计委员会建议在年终尽可能晚的时候进行实物清点，但难民署在 2012 年 10 月和 11 月便进行了实物查点。结果，尽管实物库存在清点之日总体上得到正确清点，而且也与会计系统核对无误，但会计记录的准确性并没有保持到年底。

46. 审计委员会对 19 个国家办事处和 7 个中央仓库的库存物品进行了抽样检查，以证实会计记录准确反映了实物库存情况。我们发现，由于难民署各办事处自同年稍早时候进行实物清点以来普遍没有就库存物品的流动情况对会计系统进行更新，因而出现了重大错误，并估计，难民署财务报表中的总体误差相当严重。结果，高

级专员立即致函所有国家代表，提请注意他们普遍未将库存物品的收发情况准确输入管理系统更新项目系统，并要求他们亲自发挥领导作用，确保迅速纠正。

47. 2013 年 5 月，国家代表提交了 2012 年 12 月 31 日终了年度的订正库存记录，导致所报库存余额净减 1 840 万美元，有 550 万美元物品重新归类为正在从难民署一个储存地点转运到另一储存地点过程中。详细分析表明，在 76 个设有运作中仓库的国家中，54 个国家的仓库没有对库存物品的流动情况作适当会计记录。需要对库存情况进行最大幅调整的地点是在刚果民主共和国、肯尼亚、约旦、利比亚、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国，这些地点所报库存量差异共达 1 270 万美元。此外，阿拉伯联合酋长国迪拜的全球性仓库所报差额为 220 万美元。

48. 审计委员会发现，难民署实际上已失去对博茨瓦纳、刚果民主共和国、利比亚、突尼斯和赞比亚境内库存物品的控制。这导致必须对库存记录进行详细的重新整理，结果发现了一些问题，包括如下情况：

(a) 刚果民主共和国境内的两个仓库在 2010 年已实际关闭，但管理系统更新项目系统却报告有价值 185 000 美元的库存物品；利比亚境内的一个仓库于 2012 年关闭，据报告库存物品价值 110 万美元；

(b) 刚果民主共和国境内的两个仓库没有审计跟踪记录和收据，导致最终核销了 57 万美元。

49. 审计委员会对科特迪瓦和约旦进行实地访问时也发现了类似问题，两处仓库配发的货物无法与发送到相关人员手中的货物做到详细核对无误。一般而言，仓库与配发点比较接近的话，会降低物品失窃或遭挪用的风险。我们还注意到，监督厅曾就难民署在埃塞俄比亚境内的业务活动情况提出报告说，2011 年和 2012 年价值 1 000 万美元的库存物品配发未经适当审计跟踪记录的证实，因而无法表明发送对象收到了物品。

50. 审计委员会对于在库存管制方面发现的缺陷感到关切。库存管理方面的现行程序并不烦琐，也非过于复杂，而且所管理的库存物品种类相对有限。因此，难民署需要确定其办事处和代表为何会觉得库存管理如此困难，并且解决问题的根源，以便确保这类失控情况今后不再发生。难民署估计，为纠正 2012 年库存记录而需采取的补救行动，有必要追加 6 万美元的外部费用。

51. 审计委员会建议难民署：(a) 审查其整个组织的库存管理程序，以确保这些程序始终适合业务环境的需要；(b) 查明并解决普遍不遵守现行库存管理程序的原因；(c) 定并执行经修订的库存管理程序，以确保库存实物和会计记录始终反映最新实情而且准确可靠。

清点程序

52. 年度清点的功能应是作为一种控制措施，以定期确认企业资源规划系统中库存会计记录的准确性，而不应取代全年保持准确的会计记录。正如在 2010 年和

2011 年以及在审计委员会关于 2012 年 12 月 31 日终了期间的审计结果中强调指出的那样，准确的库存记录显然没有得到例行保持。

53. **审计委员会建议，为全年保持准确的库存会计记录，难民署应实施一个每月或至少每季度进行清点的制度，包括比照会计系统对库存进行全面核对。**

仓库利用情况

54. 审计委员会对仓库存货情况作了一次分析，并注意到有 41 个仓库中存货估值不足 50 000 美元，另有 27 个仓库存货估值不足 100 000 美元。审计委员会虽然确认难民署有必要在一些偏远地点维持一些存货以满足相关人员的需求，但目前不清楚这些地点所产生的存储、保险和人事方面额外费用是否反映该组织资源得到了最有效使用。

55. **审计委员会建议难民署对低价值库存货物进行一次审查，以确定业务上是否真有必要维持这些存货。**

库存采购

56. 审计委员会注意，在这一年中，所采购的库存量比分发量多出 20%。所采购库存大约一半是由应急安全和供应司以及采购管理和订约事务处在总部采购的，其余在当地采购。每个国家办事处现在都是自行单独决定其库存需求，而不参考区域或全球存货情况，而且还可以在不提供需求预报的情况下从该司管理的全球储备中“调用”库存以补充当地仓库。它们根据过去经验和《供应链手册》中提供的高层指导准则，在当地决定使用中央仓库中的哪一个。对于采购规划、区域库存可用性、运输选项或交货周转时间，主管部门没有订立任何总体准则，致使当地供应工作人员无法在了解情况后作出补货决定。审计委员会认为，难民署需要使用《公共部门会计准则》下可获得的新信息，以便为其库存的全球协调和综合供应管理建立一个更得力的系统。

57. **审计委员会建议难民署加强其库存管理系统以帮助作出更为知情的补货决定，包括为此在库存量低于指定最低水平时提醒供应干事，并指示供应干事采用效率最高的补货选项。**

库存储备

58. 难民署在 2012 年购买了 2.11 亿美元的存货。虽然难民署需要保持“缓冲”存货以确保能够满足不断变化的需求，但审计委员会注意到，采购 1.12 亿美元的存货原本就可保持所需的缓冲库存，甚至可允许从库存中进行分发。采购大幅超出(188%)满足眼前需求所要求的库存，会减少周转金的可用数额，制约难民署应对新需求的能力。库存储量过多还会增加陈旧过时的风险并导致采购、运输和存储方面间接费用的增加。

59. **审计委员会建议难民署，为了实现资源的更有效利用，制订并定期更新组织库存采购计划，该计划应(a) 考虑到由当地管理和集中管理的标准库存物项要求；(b) 以需求方面的以往经验和最可能的设想情况为依据，同时也保持所需数量的缓冲库存。**

过时和过剩的库存

60. 过时和过剩的库存使难民署截至 2012 年 12 月 31 日的估值必须减少约 2 080 万美元。在这一数额中，有 240 万美元涉及已超过保质期的物品。其余的减值是为了弥补经周转情况分析确定的过剩呆滞物项。

61. 系统管理处对《公共部门会计准则》财务报表全部库存数据所进行的收集和分析，是该处对超出该组织全球储备的存货进行的第一次审查。这次分析查明了各国家办事处在当地储备库存从而导致存货过剩的情况。库存一旦储存在当地仓库，就会在当地分发，也会在不再需要时捐赠出去或者处置掉，而不会考虑区域或全球的需求。例如，审计委员会注意到，驻斯里兰卡办事处向斯里兰卡政府捐赠了 809 顶帐篷和 1 090 个炉灶，总价值 190 000 美元，却没有考虑更广泛的组织需求。

62. 2012 年 11 月，作为对审计委员会关于地方仓库库存过剩的中期审计结果的回应，难民署制订并发布了新的存货管理政策，其中规定，在发现库存过剩时应将其拿出来，供调往其他国家地点，并由系统管理处负责监督当地的库存储备。

管理信息

63. 2012 年，难民署管理部门在所提交的报告中并没有采用存货库龄和周转情况等指标来说明内部库存管理流程的实施成效。用于评估供应商可靠性、准确性和及时性的数据也未掌握；没有为查明过剩存货而对存货周转情况进行例行审查，在作出采购决定时也未参考存货周转情况；在考虑订货数目和规模以及所用运输选项的成本时没有审查当地补货的效率。虽然难民署现已开始评估过剩库存和周转情况，但如果能够提交一份报告，对关键绩效指标作一总结，则管理部门将会从中受益。

64. **审计委员会建议难民署编制一个库存使用成效的信息总汇表，其中注明可衡量的关键绩效指标，供管理部门每月审查。**

5. 反欺诈政策和程序

65. 难民署每年向审计委员会报告欺诈和推定欺诈案件。在过去三年中，难民署总共报告了七宗案件，所涉金额共计 326 000 美元。与每年约 20 亿美元的开支和所涉高风险业务环境相比，所查明的欺诈案件在程度上是极低的。审计委员会对难民署的这方面政策和程序进行了一次审查。

防欺诈战略框架

66. 2008 年，难民署发布了一个应对欺诈和腐败的战略框架。其目的是提高认识、加强控制并整合侦测、调查和相关纪律措施方面的程序。该框架确立了难民署的

零容忍方针并指出了三大类风险，同时要求全组织管理人员负责识别、记录和评估欺诈风险并订立适当的预防措施。在该战略发布之时，用于报告和调查合作伙伴、订约方及其雇员所犯欺诈和腐败行为的难民署详细程序正在定稿。该战略订立了加强难民署能力的措施，目的是打击在难民地位认定和难民保护方面存在的欺诈行为，并力求使实地针对参与欺诈活动的难民实施的处罚取得一致性。

67. 根据审计委员会 2011 年关于难民署需要审查和更新其反欺诈政策和程序的建议，难民署重拟了其 2008 年框架以供重发。不过，审计委员会发现，在审计之时，新的战略文件仅能以草稿形式提供。此外，审计委员会发现，在 2008 年战略下计划实施的一些关键举措，包括在全组织范围以及由合作伙伴及订约方进行一次全面欺诈风险评估，都没有落实。难民署需要完成对修订后战略的最终定稿并考虑需要采取哪些进一步措施把其这方面政策嵌入该组织内部。具体而言，难民署应当：

(a) 在一个适当的高级别确定一名欺诈风险管理人或高级风险干事，负责监督和管理难民署内部所有此类风险，并就确保这类风险得到全组织各有关代表和其他风险管理人的积极管理接受问责；

(b) 按照 2008 年的计划，在全组织进行一次全面欺诈风险评估，以查明难民署所面临的风险。现有框架明确指出了一些潜在的风险来源，其中包括工作人员、合作伙伴、订约方、难民和其他有关人员的行为。难民署需要有系统地评价这些风险，并考虑如何以现有控制措施缓解这些风险；

(c) 界定难民署对不同类型欺诈风险的容忍度，并确保所实行的控制措施与这一“风险的程度”相称。鉴于难民署是在高风险环境下开展业务的，因而指望欺诈程度为零是不现实的。

68. **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。**

69. 难民署表示，虽然它承认必须修订防欺诈战略框架，但它不接受关于为此目的任命一名高级风险干事的建议，因为它认为这在当前环境下没有必要。反欺诈战略框架的实行以及欺诈风险的全面评估，将成为全组织企业风险管理的一部分，每一个司都在各自职责领域接受问责。审计委员会并不认为应设立一个单独的高级风险干事员额，而是认为应当由一名适当高级别的现有管理人来承担此项任务。

监察主任办公室

70. 监察主任办公室被指定受理关于发现工作人员从事腐败或欺诈活动的投诉或信息，它的调查焦点一直侧重于内部工作人员的相关行为。2012 年期间，监察主任办公室接到约 1 154 宗投诉。难民署告知审计委员会，由于资源有限，这些投诉由一名暂无派任的工作人员负责进行初步审查。大部分投诉(803 宗)涉及难

民署有关人员的保护援助请求，有200宗与涉及与工作人员行为失检有关的问题，其余投诉则被归为其他各种类型，包括投诉冤情和报告互联网诈骗。监察主任办公室报告说，涉及有关人员保护问题的相关案件一般都移交总部各相关局和主管干事处理。与难民署工作人员有关的案件后来都得到了审查，以确定是否有必要进行正式调查。2012 年，监察主任办公室着手处理了 71 宗新案件，完成了 75 项调查，其中包括往年已着手处理的一些案件；就 18 宗案件向人力资源管理司送交了调查报告，并且结案 57 宗，这些案件中的指控经认定没有根据或证据不足。截至2012年12月31日，监察主任办公室有78宗在办案件仍在调查中。这些工作由四名调查人员负责，其中包括两名专家调查员。

71. 难民署告知审计委员会，在对2012年结案的14宗行为失检案件进行审查后，一名工作人员被开除，两名被解雇，两名接到书面申斥，另外在九宗案件中，涉案工作人都已退休、辞职或被解雇。审计委员会获悉，高级专员无权处置前任职员或非难民署工作人员，因而相关个人并未受到处罚。审计委员会关切地注意到，无法对涉案人员实行任何处罚的案件数目相当多。

72. 作为这项工作的一部分，审计委员会审查了监察主任办公室已完成的九项结案调查报告，所涉案情各异，其中包括涉嫌医疗保险欺诈和不当使用难民署因特网设施。从事件上报之日到调查报告定稿，平均耗时615天，而各项调查所用时间从 78 天至 1 397 天不等。在所审查的五宗案件中，监察主任办公室在平均进行了616天的调查后，得出结论认定发生了行为失检的情况。监察主任办公室报告说，自2010年6月以来，调查处完成一宗调查平均耗时182天(6.5个月)；但是，它却没有完成调查的正式绩效指标。审计委员会还要求提供关于调查费用的信息以及关于监察主任办公室所管理案件数目的进一步统计和趋势信息。要想获得关于案件管理方面的此类信息并非易事。

73. 监察主任办公室在 2008 年接受了一次外部同行审查。审查结果产生了一些目的在于提高监察主任办公室的效率和效能的建议，例如任务授权中应包括由第三方调查不法行为，就监察主任办公室的作用对难民署工作人员进行更广泛培训，以及实行适当的调查人员征聘政策并对监察、审计和评价的任务作出清晰说明。鉴于审计委员会目前的审计结果以及难民署内部监督安排作大范围改变的可能性，最好进行一次新的审查，包括正式贯彻落实 2008 年的各项建议，以确定现已取得哪些进展。

74. **审计委员会建议难民署寻求对监察主任办公室的调查职能进行一次适当的全面独立审查，包括跟进落实先前同行审查所提建议，并按照适当标准来衡量其现行做法。**

6. 实施伙伴的管理

75. 伙伴协作仍是难民署执行外地业务的首选模式。2012 年，难民署支出中的39%(8.972亿美元)是通过983份实施伙伴协议产生的。审计委员会先前已强调指

出，实施伙伴的使用必定会带来很高的欺诈及出错高风险，因而有必要确保对实施伙伴进行有效管理和监督。审计委员会虽然确认难民署正在实行一种更注重防范风险的做法来管理各实施伙伴，但它也注意到缺乏正式的欺诈风险评估。

76. 审计委员会建议难民署要求国家代表对所有实施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。

实施伙伴的挑选

77. 在实地访问期间，审计委员会注意到实施伙伴挑选程序有了进一步发展。尤其是，难民署打算强化实施伙伴挑选方面的尽责程序。以后，各多学科国家实施伙伴管理委员会将就实施伙伴的挑选及留用，向国家代表提供咨询意见。

监测实施伙伴的支出

78. 难民署进行的财务监测及核查访问仍然是对实施伙伴开支进行控制的一项重要措施，能在一定程度上为管理部门提供保证，即难民署所负责的资源被用于既定的用途。截至 2013 年 5 月 20 日，难民署接到了一批财务监测报告，涉及共计 8.29 亿美元(92.4%)的此类支出。

79. 在访问一些国家办事处期间，审计委员会继续注意到，对核查要求的遵守程度各异。在斯里兰卡，核查访问是每年进行，而不是按规定在每季度分期支付之前进行。2012 年 12 月，难民署进一步强化了实施伙伴监测程序，并发布了目的在于对各伙伴进行核实的标准化监控核对表。难民署预期这些新工具的使用将改善财务监测和核查框架得到遵守的情况。

80. 就 2012 年审计周期而言，审计委员会注意到，难民署收到了 844 份审计证书，占按要求不得迟于 2013 年 6 月底收到的审计证书的 85.8%，涵盖了实施伙伴 2012 年支出额的 78.8%。难民署的分析显示，有 70 个项目的审计意见是有保留的，所涉财务金额共计 519 万美元。审计委员会审查了有保留的审计报告，并且满意的注意到难民署就这些审计报告作了缜密分析。鉴于其余非无保留意见中可能存在的误差度，我们的结论是，总体而言，差错并不严重。

实施伙伴的绩效评价

81. 在审计委员会访问一些国家办事处期间，而且按照难民署的机构惯例，审计委员会注意到，实施伙伴提交的活动情况报告是每半年提交一次，而财务报告则每季度提交一次。财务报告审查并不总是与绩效审查配合或协调进行，提供的文件证据有限，使难民署难以在伙伴未按所提供资金额度取得相应绩效时进行干预。在审计委员会访问科特迪瓦和约旦期间，我们注意到，一些协议中的付款安排与所涉伙伴的计划中活动存在脱节，这给这些伙伴的规划和预算编制工作造成了困难。

82. 审计委员会建议难民署：(a) 结合财务报告来分析半年度活动报告，以监测有关费用与所开展的活动存在何种联系，并且更好地评估实施伙伴是否正在按计

划达到其指标或者难民署是否需要介入；(b) 使分期支付安排更密切配合实施伙伴的计划中活动和服务交付，以尽量减少方案交付中因供资波动而造成的低效或延误情况。

7. 车队管理

83. 车辆效率高、效益高，对于联合国难民事务高级专员公署全球业务的维持极其重要。难民署的车队主要包括轻型车辆，如四轮驱动越野车、皮卡和轿车，在各办事处、入境港口和难民所在地之间运送工作人员和物资，常常是在崎岖道路上以及在野外行驶。审计委员会此前注意到，国家办事处常有车队管理和资产管理专业水平低的情况，积存许多老化和低效能车辆就反映了这一点。虽然 1989 年、2006 年和 2007 年内部审计司及难民署评价处曾就车辆管理进行过审查，发现了类似问题，但这些审查并没有导致实质性变化。

84. 难民署供应管理处理论上负责向国家办事处提供车队管理协助。但在目前，国家办事处负责大多数车队管理职能，供应管理处提供的协助主要限于车辆采购。2013 年 3 月，难民署决定从根本上改变这种模式，为此实施全球车队管理项目，从 2014 年 1 月开始实施。这样，供应管理处的核心职能将包括负责：

(a) 车辆的购置和处置；

(b) 保险；

(c) 提供专家知识和技术支持；

(d) 车辆移动情况的卫星跟踪系统；

(e) 提供车队管理方面标准工具和管理信息系统；

(f) 为国别业务租用车辆(国别业务单位仍负责车辆维修、燃料和调度)。

85. 全球车队管理项目要求进行复杂的业务转型，它目前仍处于初期阶段。因此，审计委员会所提建议不仅着眼于解决当前的问题，而且在相关情况下也顾及全球车队管理的影响。我们认为，该项目原则上有利于通过大大改进管理信息并对落实改进措施给予更多鼓励，弥补我们在现行安排中发现的许多缺陷。不过，该项目能否成功取决于其设计和实施细节的质量。

开发足够的信息来管理车队

86. 难民署目前缺乏对其车辆最新状况的清晰了解，包括其业务效能和运营成本。据难民署估计，其车队大约有 5 595 部车辆。该组织目前仍处于过渡阶段，目标是全面统计其不动产、厂场和设备。因此，只有 2011 年 1 月后购置的车辆才列入财务报表，这导致难民署的老旧车辆记录不那么可靠。从行驶里程或使用次数角度来统计分析车辆利用率，可有助于在全球网络范围查明所提供车辆数目是过多还是不足，但这种统计数字并未编制。车辆利用率数据主要列在国家办事处一级的手工记录上，往往不作分析。

87. 关于运营成本的信息不透明，主要是因为难民署财务系统国别一级费用编列方法不一致，而且核算结构没有将车辆燃料费和保险费与非车辆费用区分开来。供应管理处估计，2012 年车队的年度费用介乎 8 000 万至 8 500 万美元之间，其中包括约 2 500 万至 3 000 万美元购置费，其余包含业务费用，主要是燃料和维修费用。

88. **审计委员会建议难民署修订其会计科目表，将车辆费用与其他投入分开，并通过对工作人员进行指导和培训，明确传达这一变化。**

89. **审计委员会还建议难民署加快按计划完成《公共部门会计准则》过渡安排，将所有车辆都纳入资产登记册，以更好地记录车辆剩余价值及减值情况。**

90. 由于缺乏基本的管理信息，因而无法在了解情况的基础上管理车队，这是贯穿委员会审计结论的一个重要主题。原则上，一个集中采购车队管理信息系统能连贯一致地收集和报告数据，如果设计得当而且实施得力，似乎可以成为成本效益很高的解决方案。此外，通过卫星自动收集数据，将可更准确地了解车辆利用情况。难民署估计，虽然车队管理信息系统的费用在车队年度购置、开发和推出等运营费用中所占比例将低于 2%，但在实施完成后，它将极大地促成每年节省大约 1 200 万至 2 700 万美元的车队费用。

车队管理能力

91. 审计委员会注意到，在国家办事处，工作人员的车辆管理能力非常低，关于车辆管理的专家指导很不得力，诸如用于分析车队运营情况的模板或系统等标准工具很少。国家一级工作人员很少具备正式后勤领域专业资格。相关的技能以前确实有过，但任职者后来被调离从事其他业务。工作人员报告说，没有集中进行过车队管理的指导，也没有作过培训，以帮助其履行职责。难民署迄未编制全面车队管理手册。相关的准则很零乱，散布于涉及财务、采购和人力资源的各种机构指令中，很难找到。

92. 审计委员会注意到，关于车队使用情况和业务效能的一些基本方面，缺乏有实际效用的管理信息。一些办事处为收集油耗和行驶距离方面基本数据编制了电子表格，但审计委员会发现，计算中存在基本差错，而计算结果波动极大且存在错误。每部车辆的维修费用也没有与燃料记录一并列报，以便发现需要予以注意的高费用车辆。车队管理职责由各国家办事处以及行政、采购和财务单位分别承担，而且常常是由车队队长承担。我们发现，没有任何标准的机构模型可以说明应如何行使各类车队管理职能。没有多少证据显示进行了结构性管理监督，也没有接到、考虑或后续跟进关于车队业务效能或使用情况的定期报告，而只是由地方资产管理委员会时不时地考虑具体车辆的维修或处置决定。

93. **审计委员会建议难民署：(a) 于 2014 年底前编制车队管理手册，合并现存的办事处备忘录，弥补覆盖面方面的空白，包括在国家一级遵循的车队管理做法；(b) 制订政策，规定超过 30 辆车的国别车队应由具有后勤和车队管理方面资格的工作人员管理。**

94. **审计委员会还建议难民署于 2013 年年底前在所有国家办事处采用标准车辆油耗和维修费用分析工具，可采用全球车队管理项目输入模板，也可采用脱机电子表格形式。**

使国别车队与业务需求相匹配

95. 难民署缺少并于其车辆整个使用期的费用信息。难民署从其他附设车队的人道主义机构得到的信息表明，3 至 5 年后，随着车辆部件磨损，需要更换，费用会上升。虽然难民署的政策是车辆使用五年后即予更换，但估计现有车队的车辆平均年龄为 5.9 年。

96. 审计委员会发现，各个国家办事处在使其车队符合自身业务需求方面，情况各不相同。我们注意到，在斯里兰卡，管理层已开始合理安排车队，以符合该国业务活动和供资额大幅减少后的情况。车辆的处置也与工作人员的减少和办事处的关闭相对应。车队的组合也出现了变化，轿车比例上升，目的是使工作人员不那么显眼，而且轿车也比以前的四轮驱动车辆更经济。不过，在斯里兰卡，车辆的处置分布于 2012 年至 2014 年这段期间，原因是车辆的处置受到地方征税的约束。原则上，通过全球车队管理项目来集中处置车辆应有助于找到更多的处置选择。

97. 在其他国家，处置工作滞后，致使老旧、低效、未充分利用的车辆越来越多，占据办事处停车场，进而贬值。截至 2013 年 4 月，供应管理处发现约 750 部已退役车辆仍在等待处置。尽管国家工作队负责管理往往很复杂、很漫长的处置工作，但这样做在预算上几乎得不到什么奖励，因为所获收益要上缴机构总部，而非留用于地方业务。原则上，全球车队管理项目应排除这种遏制积极性的做法，促进工作的改善，如果新的集中处置工作人员具备足够能力和效率的话。

98. **审计委员会建议难民署应急安全和供应司建立足够的能力，以管理积压的车辆处置工作，优先侧重转售价可能最高的车辆处置市场和国别车队。**

99. 供应管理处估计，难民署的车辆有 80%以上产自一家制造商，这反映联合国和难民署的机构偏好，不过，其余车辆则产自约 30 家厂商。单一供应商策略有着简化管理和维修的优势。偏重某一制造商也有在国别业务中得到零售商维修点支持的优势，但在作出选择之前并没有对其他制造商的型号进行比较分析，包括考虑整个使用期成本和性能标准，也没有考虑诸如标准首选型号数量有限等其他因素。例如，为应对叙利亚危机，紧急采购了 14 辆新车，但却花了四个月的时间，因为当地那家分销商被联合国列入了黑名单；阿拉伯联合酋长国迪拜的难民署战略供应点没有所需类型的汽油，导致最终只得从沙特阿拉伯调用车辆。我们也注意到，斯里兰卡外地办事处工作人员向供应管理处陈述情况，请求其出于费用和性能原因，考虑从其他制造商购置经选定的不同类型车辆。有些标准车型的使用率很底。例如，我们注意到，工作人员很反感某些皮卡车，这反映他们觉得这类车辆底盘很硬，不太稳。在斯里兰卡，皮卡的使用率每年最低只有 2 000 公里，勉强达到国别车队其他车辆使用率的六分之一。原则上讲，通过全球车队管

理项目，在机构一级选定车辆，理应会比通常做法要好些，因为这样有助于作出更具专业性、更重证据的决策，只要国家工作队的意见和使用率数据得到考虑。

100. **审计委员会建议难民署应急安全和供应司在担负车辆选购方面主要责任的时候，应当：(a) 使用关于难民署各类车辆使用率的数据，以查明及弃用使用率不足的车型；(b) 设定目标，减少车队中的车型数目，并选择标准车型，同时应参考使用成本数据、可用性标准和国家工作队的意见，特别是车队队长的意见。**

101. 目前，国家办事处在制订车辆更换计划安排时，遇到反复变化而且不确定的现金流动问题。根据审计委员会的计算，经过 18 个月的合理化举措，由于缺乏购置经费，斯里兰卡车队平均车龄将保持在五年，尽管已经处置了占 40%的最老旧车辆。原则上，在难民署全球车队管理项目下提出的内部租赁模式应可使国家业务能够根据所预测的需求做出理性的选择，如果难民署能够年复一年地确保具备负担能力，主要以车辆处置收益来支付新车购置费用的话。从长远来看，根据供应管理处的预测，该项目对难民署的净效益将取决于能否缩编车队，同时提高车队使用率，可能最少约 4 000 部车辆(五年内至少减少 20%)。

车辆调配

102. 委员会发现，没有证据表明车辆曾在国别业务之间互调，以便用于更有需要的地方，也没有证据表明目前已经建立系统以确保这是一个充分了解情况，考虑周全的进程。在约旦，由于叙利亚危机升级，国家办事处面临着严重的车辆短缺，但没有在其他国家寻找难民署的多余车辆。它假定在伊拉克缺乏车辆能力，因为该国境内的业务正在缩减，驻安曼办事处预计也缺少车辆。如前所述，难民署直至 2016 年之前都可能不会完全理清其车队资料，届时为了完全符合《公共部门会计准则》的规定，它必须备有关于其不动产、厂场和设备的完整和准确记录。

103. **审计委员会建议难民署保存国家网络各地的车辆使用率信息，以便为考虑在国家业务之间调配车辆提供依据。**

保养

104. 审计委员会注意到，科特迪瓦和斯里兰卡的保养安排不尽人意，因为在这两个国家，需要例行维护的车辆须长途运到国家首都，因为据认为，当地维修商不够可靠，不能提供有质量保证的零件。在科特迪瓦，车辆从西部的外地办事处运往阿比让的维修厂，单程需要一整天，往返超过 1 000 公里。许多因素令人质疑此种安排的成本效益和可持续性，这些因素包括：维修时间过长，往返距离太远，行程费用过高，维修成本较高，司机没机会向维修人员直接说明他们对自己所用车辆行驶状况与性能的亲身了解。在这两个国家，我们都没有发现有任何证据表明曾与配备有类似车队的其他组织进行过协作，以节省资源。

105. **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。

促进安全

106. 道路交通事故涉及很高的人员和财政费用，带来很大的业务风险，同时也是全世界联合国系统工作人员由于安全事故而死亡和受伤的首要致因，2010 年占意外死亡的 84%(16 起)，占意外受伤的 90%(147 起)(见 A/66/345，第 19 段)。难民署不整理全署范围因交通事故带来的财政损失。难民署没有自我保险，没有对其风险进行量化并提供处理风险的基金。不过，拟议中的全球车队管理项目将含有这样一个要素。

107. **审计委员会建议，如果全球车队管理项目没有按照时间表进行，难民署就必须评估其可保风险，提供适当的自我保险基金，或进行商业投保，以应对这些风险。**

108. 虽然我们走访的国家办事处管理层都了解联合国的相关指导准则，但道路安全风险却未得到积极防范。司机招聘之后，国家办事处只提供有限的培训，以强化或巩固驾驶技能，它们没有定期进行驾照检查，也缺乏用于查出和纠正超速等不良行为的可靠数据。

109. **审计委员会建议，作为全球车队管理项目的一部分，难民署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。**

8. 提供保健服务

110. 1951 年《难民地位公约》规定，难民应享有与东道国人口相同的保健服务。2012 年，难民署在全球花了 3.47 亿美元用于保健服务，这个部门的支出数额高居第三，仅次于住房和社区服务。这一部门最大的支出是初级卫生保健和药品，提供用于尽可能减少疾病和死亡。难民署近年来力求加强其向流离失所者提供保健服务的管理安排，并于 2012 年请审计委员会审查所取得的进展。委员会目前正在进行审查，到目前为止已经审查了难民署在约旦、科特迪瓦和乌干达的保健方案。审计委员会预计将在下次报告中全面汇报这项工作，不过下文阐述了一些初步调查结果，供难民署及早考虑。

所关切人口群体健康状态信息的使用

111. 难民署实施了保健信息系统，编制了各项业务的标准化公共保健数据。审计委员会发现，这一系统正在外地得到积极使用，便利了定期报告。难民署正在作进

一步拓展，开发了一套城市保健信息系统，以便能更好地了解城市人口的特别需求。不过，保健信息系统数据牵涉到曾经就诊于难民署所资助的卫生设施的患者。并非所有流离失所的人都能在正规卫生设施就诊，原因往往是距离远，交通不便或是不了解，保健教育水平低。难民署正在一个国家试用一个监测工具，以使其能够了解有条件获得政府服务的难民的保健经历。审计委员会将在 2013 年对此进行审查，并开展进一步的工作，以评估如何最妥善地收集更广泛人口的保健信息。

运用公认的成本效益方法

112. 迄今为止，审计委员会没见到多少证据可以说明，难民署采用了衡量成本效益的工具，或者考虑采纳公认的保健经济概念，如各发展机构和政府用于识别和客观展示最有效利用稀缺资源做法的残疾调整生命年费用。审计委员会将继续审查难民署总部和国家一级决策在多大程度上参照了成本效益标准。

113. **审计委员会建议难民署考虑就保健服务的成本效益标准，对国家工作队进行集中指导。审计委员会愿与难民署一道努力，协助其考虑如何开展这项工作，然后再就任何具体测量框架或方法作出承诺。**

114. 难民署侧重提供初级保健，但在许多国家面临压力，要把有限的资源转用于相对少量的高成本二级和三级服务，而不用于可造福更多人的初级保健服务。审计委员会将考虑难民署在做出决定之前，在多大程度上了解当前各种不同情况下慢性病或高价值病例的费用、病例量和国家工作队所面临各种情况，然后再提出具体建议。

投资于预防工作

115. 审计委员会所审查的难民署保健方案绝大部分侧重于治疗，而由于就诊病人非常多，保健设施面临巨大压力。审计委员会看到在有限程度上采用了成本效益高的预防措施，以帮助减轻这种压力。例如，如果管理完善，那么采取诸如分发蚊帐等行之有效的措施来预防疟疾等疾病，成本效益会很高。在不同情况下，预防措施的性质也差别很大，因此审计委员会将进一步开展工作，然后再提出建议。

提供优质服务

116. 关于难民署在多大程度上了解其所支助的卫生保健服务标准，以及改进的余地，审计委员会注意到，难民署试行了一套保健记分卡系统。从我们的初步审查来看，这似乎是一项积极的创新。

117. **审计委员会建议难民署考虑在整个国家网络推广保健记分卡系统。**

D. 管理部门所作的披露

1. 现金、应收款和财产损失核销

118. 难民署告知审计委员会，它已于 2012 年正式核销资产 1 920 万美元(2011 年则为 1 290 万美元)。此笔余额包含尚未兑现的捐助方捐款 1 880 万美元、实

施伙伴应收款 24 万美元和其他流动资产 11.8 万美元，见财务报表附注 10 中的披露。另外，有 370 万美元库存资产也被核销。

2. 惠给金

119. 难民署告知审计委员会，它在 2012 年支付了两笔惠给金，共约 5 万美元(2011 年没有支付任何惠给金)。这与审计委员会审查难民署财务和管理记录时所了解到的情况一致，审查结果没有发现 2012 年财政年度有任何其他此类付款。

3. 欺诈和推定欺诈案件

120. 2012 年，难民署报告了两起已证实的财务欺诈案件，造成 189 240 美元至 224 000 美元财政损失(2011 年有 3 例，造成 67 000 美元损失)。两起案件都涉及工作人员借接触银行和金融数据之机，从事欺诈交易。

121. 监察主任办公室对案件进行了调查。目前尚未就补救措施提出建议，两起案件都已通过联合国总部法律事务厅报给国家有关部门。难民署尚未评估这两起案件是否都表明其监控措施存在缺陷。

122. 2012 年提请监察主任办公室处理的其他案件尚未全面调查，但这些案件不会给难民署造成重大损失。

E. 鸣谢

123. 审计委员会感谢高级专员、副高级专员、助理高级专员和主计长以及其下属工作人员给予审计委员会工作人员合作与协助。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

主计长兼审计长

审计委员会主席

(审计组长)

埃米亚斯·莫尔斯(签名)

中国审计长

刘家义(签名)

坦桑尼亚联合共和国

主计长兼审计长

路多维克·乌图(签名)

2013 年 6 月 30 日

附件

审计委员会就2011年12月31日终了年度所提建议执行情况审查

1. 截至2013年3月31日，在涉及2011年及以前各年的52项建议中，有12项(23%)得到全部落实，38项(73%)正在落实，2项(4%)没有落实。

尚未落实的建议

2. 难民署没有落实的两项建议涉及改进资产控制措施和更新反欺诈政策与程序。

3. 审计委员会发现供应管理处在运用其2011年工作成果以找出用于生成资产数据的系统和工作方法所存在缺陷方面缺乏进展。2012年再次遇到2011年审计期间发现的类似错误，特别是在库存方面。例如，审计委员会在科特迪瓦发现，管理系统更新项目(难民署企业资源规划系统)的库存流动记录存在9到12个月的延迟。审计委员会在审计期间确定的差异额表明，必须进行共约1 900万美元的调整，包括价值390万美元的库存核销。

4. 因此，审计委员会重申其建议，即：供应管理处应运用其在2011年(和2012年)的工作成果，以便(a) 确定现有系统和工作方法中的任何系统性缺陷，(b) 建立更好的系统和控制措施，以获取资产数据。

5. 经过对难民署反欺诈政策和程序的现状进行审查，审计委员会发现，虽然已拟订一项早期战略草案，但它并不完整，而且也缺乏支持该战略的重要组成部分。例如，审计委员会发现，难民署并未进行其以前2008年反欺诈战略文件中述及的欺诈风险评估。

已部分落实的建议

6. 大约38项建议据认为正在落实，这反映在落实所涉一些意义深远和结构性变革方面所需要的估计时间量。对于许多已部分落实的2011年审计报告所述建议，其落实情况取决于正在进行的中期项目，例如对实施伙伴进行注重风险的评估与管理的新方案。如果供应管理处要完成规划中的新采购手册并商定一套订正业绩指标，那么13项与采购有关的待落实建议(第38至51项)多数可落实完成。审计委员会报告中的相关章节对其他已部分落实的建议作了后续跟进，并在必要时重申了有关建议。

7. 在2010年审计报告中，审计委员会建议难民署在作出提议以通过持久解决办法来解决旷日持久的难民局势时，量化预期的成本和效益。难民署认为，不宜在所有情况中都提出这样一种业务论证。依照其寻求解决办法的任务规定，难民署致力于一有机会就与东道国、重新安置国和捐助国以及酌情与原籍国进行密切

协商，积极推进全面解决战略的制定和实施。在这些战略范围内，难民署将酌情增列一项关于加大解决方案投资力度可实现哪些收益的说明。

8. 审计委员会以前建议难民署研究快速落实风险管理的方式，最初可采用“轻触式”风险识别和缓解办法，不涉及全部工作人员和国家办事处，而仅侧重于经特定重点小组确定的影响大/概率高的风险。继 2012 年试点工作之后，难民署预计将于 2013 年在除总部各司和各区域局以外的至多 10 个主要业务部门采用企业风险管理系统。

财务监督和报告

9. 定期进行财务监督对于健全的管理和预算控制而言是必不可少的，这需要提供及时且详尽程度适当的信息以及辅助性的文字说明，便于管理人员集中注意那些受到关注、活动异常或存在风险的领域。目前已采取一些步骤来响应审计委员会以前的建议，即难民署应加强内部财务报告并为国家办事处业务编制计分卡。难民署已编制一份管理层季度财务报告以及辅助性分析，供分发给各区域局及各司司长。2012 年 9 月发表的第一份报告载列了关于组织资产、负债、收入、支出、现金和预算使用的详细情况，但没有提供对数据的辅助性分析或者文字说明，以协助预定受众理解这份报告，或重点指出管理层需要关注的领域。报告中包含机构一级财务资料摘要，但没有就业务单位进行细分。

10. 难民署也在为国别代表编制每月财务报告，拟于每月结束前的 12 个工作日内分发。每份报告都将载有包括 8 项主要指标的总汇表，涵盖现金、应付款和应收款、库存、不动产、厂场、设备、实施伙伴及预算支出情况。难民署将对照特定业绩指标，对上述内容进行分析，以提供一个概况，指出管理层需要关注的问题。这些报告预期将在 2013 年第三季度推出。

11. 审计委员会注意到，国家一级报告草稿已经明确拟就，其中载有足够详细的概要信息以协助决策。这种报告形式可能对各区域局及各司司长同样有用。审计委员会在看到有明确证据显示各单位定期向各级管理层提供完整财务报告之后，将会认定其先前的建议得到了全部落实。

会计记录的完整性

12. 2011 年，难民署在筹备采用《公共部门会计准则》时，对其会计记录进行了清理。结果，按照《公共部门会计准则》计算的期初结余中所含资产减值总额约为 5 040 万美元。2012 年，难民署根据这些备抵，核销了 1 790 万美元。根据审计委员会的建议，难民署正在分析导致核销和备抵的原因。难民署指派了一名责任所有人负责确认陈旧资产和负债余额已经过审查而且仍然有效，以此强化每月结算程序。这些订正程序预计将在 2013 年下半年实行。在纳入这些流程前，审计委员会不认为其此前的建议已得到全部落实。

财务管理能力

13. 公共部门会计准则的采用及近年支出的不断增加突出表明，需要在整个难民署实行健全的财务管理。2012 年年初，根据审计委员会的这方面建议，高级专员核准在财务、项目控制和区域金融管理领域设置 55 个新员额，以解决能力短缺问题。截至 2013 年 3 月 31 日，上述新员额中有 5 个已经填补，而且现已确定 15 名候选人并正在改派，另有 4 人正处于甄选、征聘或任用流程之中。

14. 除了为增强外地财务管理能力而设置新员额外，总部财务部门已进行重组，以加大外地提供监督和支助的力度。尽管采取了这些措施，但审计委员会仍注意到外地财务管理存在不足。在斯里兰卡，审计委员会发现，对实施伙伴的财务监督仅每年进行一次。在科特迪瓦，审计委员会发现，负责核实实施伙伴支出的方案工作人员未接受适当的培训。与直接交付相比，对实施伙伴的供资反映了一种本质上固有的更高欺诈和出错风险，因而难民署必须通过有效的财务和方案监督来降低此风险。

不动产、厂场和设备

15. 财务报表确认的有形不动产、厂场和设备价值为 5 230 万美元。这包括按照《公共部门会计准则》定义确认的难民署所拥有的所有土地和建筑物以及 2011 年和 2012 年购置的所有其他资产。难民署认为，其历史资产记录尚不足以可靠地满足新标准的要求。因此，难民署采用了《公共部门会计准则》过渡性规定，其中允许以五年为期，对不动产、厂场和设备进行全额确认，此外难民署还制定了在这段期间进一步清理其资产登记册的过渡计划。及早对资产记录进行清理将导致由于根据《公共部门会计准则》强化对资产的管理产生的惠益。

16. 审计委员会重申其以前的建议，即难民署应继续清理其资产登记册，首先侧重于具有剩余价值的资产。

已全部落实的建议

17. 审计委员会认为，有 12 项建议已全部落实。这些建议主要涉及采取行动以消除向精算师提供的数据的验证方面缺陷，从而确定雇员福利负债的精算估值，此外也涉及改进银行对账调节流程。审计委员会重申其建议，即难民署应明确指出《公共部门会计准则》的惠益，并为跟踪这些惠益制定方法。难民署还对提供内部审计服务的备选方案进行了一次评估，为减少所用银行账户数目进行了一次审查，并成功减少了被归类为处于任务空档期的工作人员数目。本报告的其他章节在合适之处都探讨了这些问题。

18. 下表列出了审计委员会以前所有建议的落实状况。

	建议概述	所涉段落 (A/67/5/Add.5, 第二章)	首次提出建议的财政期间	全部落实	正在落实	尚未落实	因事态发展而不能执行
1	利用现有的报告安排，抓紧制订一项简明的全组织风险管理办法	13	2010		X		
2	重新制订并纳入在指导意见中确定的原则，为此在国家一级制订一项政策，明确规定在哪些情形下国家业务一般需要委托进行方案和项目评价，并要求进行明确的规划和预算编制，以便在项目实施期间进行评价	14	2010		X		
3	对其网络内各种项目跟踪办法进行审查，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	14	2010		X		
4	加强每月财务结算流程，例如对照预算对收入和支出进行有记录的审查及由总部及外地负责干事核签其所负责的试算表内的有关部分	16	2010		X		
5	进行详尽的银行对账，核对与总分类账的所有差额；再次对银行对账调节进行取样核对	18	2009	X			
6	继续努力减少处于任务空档且未被临时派活的工作人员数目	18	2007	X			
7	明确要求在其提出的每项行动计划中列入对照“最少量行动”或“不做改变”基准选项进行的比较评估，以供内部和捐助方在探讨解决旷日持久的难民局势时审议	19	2010		X		
8	对为国家办事处订立的关于如何制定持久解决方案的指南进行补充，辅以简明核对清单，并在编制时借鉴项目经验	19	2010		X		
9	强化对《公共部门会计准则》进展进行管理审查的频率和深度	19	2010	X			
10	审查和清理其会计记录，包括所有资产和负债结余，并加强月终结算程序，以便对所有账目进行全面对账调节，并保持会计记录的完整性	19	2010		X		
11	加强全组织的《公共部门会计准则》变革管理方案，确定各业务单位的高级管理人员在实施《公共部门会计准则》期间和之后必须如何主导并推动实现预期效益	19	2010	X			
12	简化其业绩计量，以更全面的方式侧重开展关键任务活动，列入产出数量、服务质量和交付效率	19	2010		X		
13	编制基于成本的信息，以改进资源划拨决定的实证依据，并加强关联以实施问责	19	2010		X		
14	编制用于加强高级管理层对国家和机构一级业绩和风险进行审查的汇总记分卡，将其同 Focus 系统的开发相结合，以支持实施成果管理	19	2010		X		
15	采用注重风险的办法来管理伙伴，为此明确界定相关要求和目标，以客观和循证办法来评估伙伴风险，并采用健全安排来监督国家办事处对此办法的连贯一致实施	19	2010		X		

	建议概述	所涉段落 (A/67/5/Add.5, 第二章)	首次提出建议的财政期间	全部落实	正在落实	尚未落实	因事态发展而不能执行
16	通过订正指导意见来扩大伙伴协议中使用的指标范围，并确保在协议签署前，由管理层核准绩效框架	19	2010		X		
17	对照实施伙伴财务监督报告，审查及核对独立审计员送发的致管理当局函，并酌情采取后续行动	19	2010	X			
18	审查对周转资本的需求，以考虑目前 5 000 万美元最高限额是否充足，并对方案和现金流量进行管理，以保持不超过两个月支出的未支配现金平均持有量	26	2011		X		
19	研究和解决国家办事处财务管理和报告能力欠缺的原因	29	2010		X		
20	通过了解各级管理层的关键信息需求，改进内部财务报告，并在提交时酌情使用有充分文字说明的信息总汇表	30	2011		X		
21	分析造成可疑账款核销和备抵的原因，并实行每月结余审查以保护资产	34	2011		X		
22	编制适当的职务说明并优先征聘适当的合格工作人员，供派任填补核定的财务和项目控制员额	39	2011		X		
23	为监测外地活动实行高级别控制，并审查现行问责结构以确保内部控制框架合适且运作良好。应以类似的权力下放组织作为基准来衡量其问责结构，努力建设一个能满足业务需要的框架，同时加强问责和控制措施	46	2011		X		
24	审查和更新反欺诈政策和程序，以确保建立了适当的欺诈行为侦查和监测系统，并拟定关于反洗钱的指导意见	48	2011			X	
25	制订健全和有记录的质量控制程序，以验证向精算师提供的关于工作人员服务终了福利负债数据的完整性	52	2010	X			
26	对总部的银行事项安排进行集中处理，以最大程度地对其使用的银行施加影响，并使所有账户都接受定期和严格的质询，立即关闭任何不必要的银行账户	59	2010	X			
27	根据执行每日银行对账调节的进展情况，探究将此做法扩展到总部以外各主要银行账户的成本和效益	63	2011	X			
28	制定关于月底和年终银行对账调节程序截止的培训，测试检查遵守情况，包括通过每月审查银行对账调节，确保往来业务在正确的财政期间公布，并在 2012 年期间解决所发现的任何不足	66	2011	X			
29	审查资产的有用经济寿命，尤其是根据正在制定的拟议车队管理政策来审查车辆的有用经济寿命	70	2011		X		
30	监测国家办事处遵守使用权协议的情况，并向其代表发出指示，重申他们有责任对借给实施伙伴的资产保持准确和最新的记录	73	2011		X		
31	加紧努力，清理非消耗性财产估值的佐证数据，并加强向国家办事处提供资产管理方面的指导和信息	76	2010		X		

	建议概述	所涉段落 (A/67/5/Add.5, 第二章)	首次提出建议的财政期间	全部落实	正在落实	尚未落实	因事态发展而不能执行
32	定期审查所有库存物品的陈旧过时和损坏情况，并相应减计其价值	76	2010		X		
33	利用 2011 年开展的资产数据清理工作成果，确定系统和工作方法存在的系统性缺陷，并建立更好的系统和控制措施以生成资产数据	77	2011			X	
34	对其国家业务实行硬性要求，规定要始终如一地(a) 记录伙伴甄选的理由；(b) 定期对市场进行正式评估，物色可供替代的伙伴；(c) 每当寻找市场交易服务时，均应考虑替代性商业采购	83	2010		X		
35	编制共同核对清单，以供有关干事在对实施伙伴进行核查和访查时使用	84	2010		X		
36	继续清理的资产登记册，首先侧重于具有剩余价值的资产	97	2011		X		
37	明确确定《公共部门会计准则》项目的目标和预期惠益，并制定一套方法来跟踪和管理惠益的落实情况	100	2010	X			
38	供应管理处建议而且已在一些国家实施的供应职能部门结构及逐级问责制度，应在整个难民署网络得到实施	106	2011		X		
39	评估所有供应干事对采购或供应管理方面的基本上岗培训需求，优先考虑承担管理职责的干事，确定持有公认的相关专业采购资质的供应工作人员数目及分布情况，并考虑应在何种程度上增加供应工作人员的人数	115	2011	X			
40	优先工作是：(a) 改进对管理系统更新项目的记录，如不能实现上述目标，则应采用货运跟踪系统，以提供可行的交货时间计量；(b) 紧急和非紧急交货业绩计量的可比性；(c) 在人员配置指标内掌握专业能力情况；(d) 推广机构主要业绩指标，为在国家一级报告供应业绩奠定基础	120	2011		X		
41	在向国家一级外地干事发布的指导意见中，重申需要评估合并订单的范围，确定最佳供应路线，并酌情拟订国家框架协议	124	2011		X		
42	调查是否有可能对管理系统更新项目中须交付的所有主要非粮食物品和材料的仓储需求进行量化分析	130	2011		X		
43	要求供应工作人员在订购大量货物前，核查是否有足够的仓储能力	131	2011		X		
44	执行计划，编制可靠的供应商绩效资料，并系统地利用此信息来管理供应商绩效及合同，并以实证为依据作出授予框架协议的决定	138	2011		X		
45	确定需要整理和保存的资料，以跟踪供应商在交货及时性、质量和完整性方面的绩效，并编制易于使用的模板，以便供应股能够以持续一致的方式收集此类数据	142	2011		X		

	建议概述	所涉段落 (A/67/5/Add.5, 第二章)	首次提出建议的财政期间	全部落实	正在落实	尚未落实	因事态发展而不能执行
46	在指导意见中强调，总体不确定因素将会延长医疗用品的实际周转时间，使其超出理论期限，因此在某些情况下需要提前申购	149	2011		X		
47	要求国家业务评估是否具备必要的专门知识和足够的规模，可充当医疗用品采购者，以及是否有其他机构可更好地采购此类专门物品	150	2011		X		
48	修订《供应手册》，要求国家供应小组按特定周期，定期对当地采购的主要服务进行市场测试	155	2011		X		
49	制定一项明确战略，扩大向外地主要服务采购提供支持的范围，其依据应当是：对服务支出规模的分析；对难民署主要工作地点的全球供应商市场份额的分析；派驻外地的供应干事对订立全球框架协议优先事项的反馈	158	2011		X		
50	确保订约事务战略包括 2012 年至 2015 年每年审查和测试的服务的明确优先排序；合同委员会对所作选择的核准，以及对制订和签订框架协议的内部资源及顾问资源的投入承诺	160	2011		X		
51	在全球框架协议不可行的情况下，应考虑制定一般服务规格，供当地供应干事根据各国具体情况进行调整	163	2011		X		
52	对内部审计服务的提供进行全面评估，审查用于消除既有缺陷的一系列可选方案的成本效益；在确定首选响应行动方面，编制全面业务论证和时间表，以便实施订正安排，从而保持现有安排的优点并确保在任何过渡期都持续开展内部审计活动	187	2011	X			
	共计			**12/52**	**38/52**	**2/52**	**0/52**
	占总数百分比			**23**	**73**	**4**	**0**

第三章

高级专员的责任说明和财务报表的批准与核证

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，高级专员公署依照既定的会计政策和准则开展运作，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，第五章所载财务报表，包括报表一至五及佐证附注，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2012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：

批准人：

联合国难民事务高级专员

安东尼奥·**古特雷斯**(签名)

核证人：

主计长兼财务和行政管理司司长

松浦久美子-**米勒**(签名)

第四章

2012 年 12 月 31 日终了年度财政报告

A. 导言

1. 联合国难民事务高级专员谨依照《联合国财务条例》第 6.5 条和《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)第 11 条的规定，提交 2012 年 12 月 31 日终了年度他所经管自愿基金账目的财政报告。所报告的财务结果与联合国难民事务高级专员公署(难民署)的活动有关。

2. 财政报告按照《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、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。报告中概述了业务环境，作了财务分析，并按主要活动分类列述了预算执行情况，同时着重指出了有关趋势和重大变化。

3. 本财政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. 在本报告所述期间，难民署继续执行其主要任务，即保障难民和其他受关注人员的权利和福祉。难民署努力改善超过 3 580 万受关注人员的生活，其中包括难民、无国籍者、境内流离失所者和回返者。

5. 对难民署而言，2012 年是一个非常具有挑战性的一年。世界上发生了一系列近代历史中最严重的难民危机。这些危机对那些被迫逃离的寻求庇护者的生活、接收国和慷慨收留他们的社区都造成重大影响。有 90 多万人跨境逃离刚果民主共和国、马里、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国。这些情况对难民署的工作人员部署、后勤和总体资源提出巨大要求。

6. 2011 年非洲和中东出现的许多人道主义危机愈演愈烈，2012 年又爆发了新的紧急状况。难民署向与阿拉伯叙利亚共和国局势(在伊拉克、约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国和土耳其境内)、马里局势(在布基纳法索、马里、毛里塔尼亚、尼日尔和塞内加尔境内)和刚果民主共和国局势(在卢旺达和乌干达境内)有关的重大行动以及向埃塞俄比亚、肯尼亚和南苏丹境内的行动共部署 435 名应急工作人员和待命合作伙伴。这些业务行动以及保护和援助(包括水和环卫、营养、食品安全、教育和应对性暴力和基于性别的暴力)等重要部门的其他业务受到了特别关注。

7. 由于难民署主要依赖自愿捐助，各项活动是根据供资情况分步骤实施的。需要对各项计划进行修订和更新，以反映新出现的优先事项和满足经评估的需求，同时考虑到资源制约。在 2012 年报告所述期间，这一情况尤具挑战性。近年来，

世界上各种新危机层出不穷，长期流离失所情况持续存在。在这一背景下，国际社会的支持对于确保保护那些寻求庇护的逃离者以及为难民署提供完成任务所需的资源，是至关重要的。

8. 据难民署估计，2012 年共需要 42.556 亿美元资金，才能满足 3 580 万受关注人员的需求。难民署这一年所从事的活动共花费 23.577 亿美元，而可用资金为 25.965 亿美元(见表四.1)。向受关注人员提供的服务是基于以下全球战略优先事项：良好保护环境、公平保护程序和文件记录、防范暴力和剥削、基本需求和服务以及持久解决办法。

9. 难民署继续加强财政报告的问责制和透明度。按照 2006 年 7 月通过的大会第 60/283 号决议，大会批准联合国采用《公共部门会计准则》，难民署根据该决议的规定，于 2012 年 1 月 1 日从《联合国系统会计准则》转而采用《公共部门会计准则》。

C. 执行《国际公共部门会计准则》

10. 2012 年财务报表是首次按照《公共部门会计准则》编制的财务报表。

11. 难民署向《公共部门会计准则》过渡的复杂性远远高于最初设想，因为自 1950 年以来一直采用经修订的收付实现制会计。难民署采用的高度动态和权力下放业务模式带来了更多的挑战，导致推迟达到最初设定的 2010 年目标实施日期。

12. 到 2011 年 12 月 31 日，《公共部门会计准则》的实施工作已具备坚实的基础。为了与《公共部门会计准则》保持一致，财务细则经过了修订，并且已由高级专员及时颁布，此外还印发了关于适用《公共部门会计准则》相关标准的会计政策。为此，大会第 66/247 号决议授权难民署针对其自愿基金的会计处理程序和财政报告比照适用《联合国财务条例和细则》(ST/SGB/2003/7 和 Amend.1)，其唯一目的是促成难民署及时实施《公共部门会计准则》。在这一过程中，难民署就会计政策、过渡计划、新出现问题和各种风险积极征求审计委员会的意见，并得到了审计委员会的指导和建议。

13. 采用《公共部门会计准则》是一种最佳的管理做法，有助于不断了解财务事项的最新动态。据确认，尽管《公共部门会计准则》的实施工作已具备坚实的基础，但难民署需要持续作出努力，以长期全面受益于这些标准，并确保每个业务单位的高级管理层发挥主导作用，推动实现实施《公共部门会计准则》的预期惠益。

财务报表变动概述

14. 根据《公共部门会计准则》，现实行权责发生制会计，此种会计制度与根据《联合国系统会计准则》采用的修订后收付实现制会计相比，是一个很大的变化。权责发生制会计所依据的是，在交易和活动发生时即予确认，以便将其入账，并在所涉财政期间的财务报表中予以列报。

15. 难民署目前对财务报表账面上有形资产和无形资产的价值作了列报。按照《联合国系统会计准则》，这些资产在购置时即被记为支出，而且除土地及建筑物外(以往记录在资产、负债和基金结余表中)外，只有其中部分资产在附注中作为非消耗财产列报。

16. 关于收益，在第一年就全额确认多年期捐款和其他捐助协议，除非附加特定条件。实物捐助，无论是商品或服务，也完全确认为收益。

17. 该组织在实际收到并接受货物和服务时，而不是在做出承诺时，才在财务报表中予以确认。

18. 在以往年份，主要财务报表(报表 I 和 II)是按基金编列的。根据《公共部门会计准则》的规定，自 2012 年 12 月 31 日终了财政期间起，主要财务报表(报表 I 和 II)将显示难民署的总体综合财务状况，并在财务报表附注中报告按基金分列的详细情况。公共部门会计准则的实施对预算编制不产生任何影响，预算将继续按照修改后的收付实现制进行编制和呈报。

采用《公共部门会计准则》的惠益

19. 《公共部门会计准则》的采用给该组织带来了多重惠益，表现在两个主要领域：(a) 财政管理和报告方面的惠益；(b) 业务方面的惠益。

20. 与财政管理和报告有关的主要惠益如下：

(a) 提高了财务报表所列资料的质量和透明度。更全面而准确地掌握了资产、负债、收益和支出情况，导致更好地反映了该组织的总体财政执行情况和财政状况，而这反过来将有利于在更了解情况的基础上作出决策；

(b) 《公共部门会计准则》的实施有助于使整个组织认识到，需要在财务交易的记录和报告方面加强约束，而这也导致内部控制得到改进；

(c) 《公共部门会计准则》的实施提供了一个机会，可藉此通过专门培训，向工作人员传授知识，此外也可进一步建设工作人员的财政管理能力。

21. 业务方面的惠益包括如下：

(a) 库存管理得到改善。难民署的核心活动之一是向受关注人员发放货物。为此，难民署目前在世界各地拥有 190 个仓库。存货管理已得到显著加强，这反过来又改善了后勤和采购计划，并最终将提高该组织资源的使用效率；

(b) 更妥善地控制、维护和监督不动产、厂场和设备。由于根据修订后的政策和程序改进了资产登记，资产的管理和监督有所改善，而这反过来又带动了资产管理效率；

(c) 实时和更妥善地确认支出。如上文第 17 段所述，在该组织实际收到并接受相关货物或服务时，而不是在做出承诺时，才在财务报表中予以确认。这反过来又使资源管理得到改善，提高了方案执行数据的准确性。

D. 财务分析

22. 前一次 2011 年 12 月 31 日终了年度已审计财务报表是根据《联合国系统会计准则》编制和呈报的。作为《公共部门会计准则》实施工作的一部分，所有资产和负债的期末结余均须重新列报，以符合新的《公共部门会计准则》会计政策。截至 2011 年 12 月 31 日的结余和准备金总额是根据《联合国系统会计准则》列报的，其中显示总赤字为 1.614 亿美元。经重新列报的 2012 年 12 月 31 日调整数显示，基金结余和准备金总体增加 10.889 亿美元，因而经重新列报的 2012 年 1 月 1 日期初结余为 9.285 亿美元(见附注 12，“期初结余调整数”)。最重大的调整是指首次认列捐助方书面确认的自愿捐助(7.335 亿美元)和库存(9 250 万美元)，以及对不动产、厂场和设备所作的调整(5 230 万美元)和对截至 2011 年 12 月 31 日尚未交付的货物和服务采购所涉未结算承付款(2.058 亿美元)的注销。

23. 在 2012 年年底，难民署的总体财务状况保持稳健。难民署财务执行情况的累积结果是：截至 2012 年 12 月 31 日，难民署的资金结余和准备金共计 9.98 亿美元(见财政状况表(报表一))，比重新列报的期初结余多 6 950 万美元。数额增加是当年出现 1.309 亿美元盈余，加上为长期雇员福利供资 960 万美元，再减去因离职后健康保险精算估值而产生的 7 100 万美元亏损之后的净结果。

24. 截至 2012 年 12 月 31 日，流动资产的净额(流动资产减去流动负债)为 12.167 亿美元，流动比率(流动资产与流动负债之比)为 9.2，显示强大的短期资金周转能力。

25. 现金持有量(现金、现金等价物及存款)共计 4.312 亿美元(占截至 2012 年 12 月 31 日总资产的 26.2%)，比年初的 5.349 亿美元少 1.037 亿美元。现金流量表(报表四)显示，数额减少的主要原因在于业务活动的现金流出(3 640 万美元)以及对不动产、厂场和设备及无形资产的投资(6 730 万美元)。现金存量共计 4.312 亿美元，其中 25.9%(1.115 亿美元)与非业务现金存量有关，包括周转基金和担保基金、医疗保险计划、初级专业人员基金和职工福利基金(见表 3.1.2)。有 3.197 亿美元结余可供用于业务活动，可满足相当于 1.7 个月的运作需求，这没有超出审计委员会 2011 年 12 月 31 日终了年度报告(A/67/5/Add.5)中建议的限度。

26. 总库存量增加了 2 960 万美元，从 2012 年 1 月 1 日的 9 250 万美元增加到截至 2012 年 12 月 31 日的 1.211 亿美元(扣除已过时库存备抵金；见附注 3.3)。库存增加反映了年内的业务增长。2012 年，采购的库存共计 2.112 亿美元，已发放给受益人的库存共计 1.757 亿美元，存货周转率为 1.64。

27. 不动产、厂场和设备从 2012 年 1 月 1 日的 5 230 万美元增至 2012 年 12 月 31 日的 9 970 万美元。年内购置的机动车辆在这一增幅中占了大部分(4 660 万美元)。与期初结余相比较的 2012 年所得相对数额应当作谨慎解释，因为该组织已经采用《国际公共部门会计准则第 17 号》所述过渡性规定(见附注 3.5)。无形资产首次获得承认，数额共计 550 万美元。

28. 截至 2012 年 12 月 31 日，难民署员工福利负债共计 5.702 亿美元，其中 7 240 万美元为流动负债，4.978 亿美元为非流动负债。“员工福利”是指表 3.8.1 所列的短期福利、离职后福利和其他长期福利。其中两个最大部分，即离职后健康保险(4.216 亿美元)和离职回国福利(8 380 万美元)是由独立精算师确定的。每年都进行精算估值，最近一次估值于 2012 年 12 月 31 日完成。由精算师确认的截至 2012 年 12 月 31 日员工福利负债价值共计 5.054 亿美元。这导致离职后健康保险出现 7 100 万美元的精算亏损。如报表三所示，这一数额已直接计入储备金账下。离职后健康保险出现这一精算亏损的主要原因是，折扣率从 2011 年 12 月的 5.1%下降至 2012 年 12 月的 3.3%。

29. 2011 年，高级专员方案执行委员会常务委员会批准一项供资计划，要为资金尚无着落的服务后健康保险负债提供经费，包括自 2012 年 1 月 1 日起每年从基薪净额中扣取 3%。2012 年，难民署通过向相关基金和项目收取费用，为服务后健康保险提供了 1 090 万美元资金。资金尚无着落的 4.107 亿美元余额在工作人员福利基金中列为负债。

30. 该组织截至年底的准备金和基金结余共计 9.98 亿美元。如上文所述，这是计算累计基金结余和准备金、周转资本和担保基金、医疗保险计划和工作人员福利基金之后的净结果。

31. 累计基金结余及准备金共计 14.614 亿美元，其中包括年度方案基金(13.113 亿美元)，而这又包括业务储备金 1 000 万美元和新授权或额外授权所涉活动的准备金 2 000 万美元。此外，累计基金结余及准备金中还包括重返社会项目基金、境内流离失所者项目基金、联合国经常预算基金、初级专业人员基金和共同人道主义管道特别账户。

32. 截至 2012 年 12 月 31 日，周转资金和担保基金的结余为 5 000 万美元，医疗保险计划的结余为 3 550 万美元。

33. 2012 年，难民署没有从中央应急基金借款，该基金系大会于 1992 年设立，供各业务机构在紧急情况的早期阶段使用。

34. 在财政执行情况方面，难民署到年底的净盈余为 1.309 亿美元(收益减去支出)。这笔盈余应归因于难民署负责维持的各种基金和准备金，包括年度方案基金、周转资本和担保基金、医疗保险计划和工作人员福利基金。盈余的分配情况见资产净值变化表(报表三)。

35. 2.4369 亿美元总收益中包括捐助方的自愿捐助，其中包括实物捐助，以及联合国经常预算拨款(见附注 5)。总收益中包括捐助方已(书面)确认的自愿捐助款 6.592 亿美元，这些捐款将用于未来几年(2013 年至 2016 年)。2012 年，美元和欧元的利率处于历史低位。出于这一情况，同时也因为该组织投资

管理目标是注重资本保全和流动性而不看重回报率，因而这一年的利息收入只有区区 180 万美元。同期支出总额为 23.059 亿美元，详见财政执行情况表(报表二)。

36. 财务报表依照《公共部门会计准则》的要求，按部分列报资料，尚属首次。一个部分是指一项或一组与众不同的活动，其相关资料单独列报。关于按部分进行的列报，见附注 8。

E. 方案预算执行情况概要

37. 虽然财务报表已采用《公共部门会计准则》，但难民署的方案预算仍继续按修订后的收付实现制编制和列报。因此，为便于预算管理和业绩分析，支出额被转换为相对应的额度。报表五对预算和实际金额进行了汇总对比。

38. 本部分内引用的所有支出、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、医疗保险计划和任何特别账户。

39. 难民署全球需求评估预算根据经评估确定的需求编制，这是联合国组织系统的独特特点。难民署所关注人员的需求经过了评估，据以编制方案预算。

40. 执行委员会核准预算后，即为筹集资金启动全球呼吁。高级专员根据资金可用情况，批准资金的分配，以执行不同方案和项目。在执行期间，高级专员可修订预算，追加预算拨款，以应对新出现的情况。

41. 执行委员会为 2012 年核定的初步预算共计 35.912 亿美元，后来又核定了共计 40.526 亿美元的订正预算。最后预算数额为 42.556 亿美元，其中包括核定的订正预算和共计 2.03 亿美元的追加预算拨款。

42. 根据业务评估所确定的需求，所需资源估计数出现稳步增加，从 2010 年的 32.887 亿美元增至 2011 年的 38.217 亿美元(增加了 16%)，2012 年达到超过 42.556 亿美元(又增长了 11%)。

43. 总执行水平在过去 7 年中提高了一倍多，从 2006 年的 11.007 亿美元提高到 2012 年的 23.577 亿美元。

44. 难民署所需经费按 4 个主要方案支柱分类，即：支柱 1，全球难民方案；支柱 2，全球无国籍人方案；支柱 3，全球重返社会方案；支柱 4，全球境内流离失所者方案。

45. 表四.1 按支柱分列了所需经费总额、可用资金和支出，联合国经常预算基金和初级专业人员基金编列在支柱 1 项下。2012 年所需经费总额(全球需求评估预算)与可用资金之间存在差异，反映 2012 年难民署所关注人员未得到满足的资金需求，数额共计 16.618 亿美元。

表四.1

2012 年所需经费总额、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
所需经费总额(全球需求评估预算)	3 272.4	62.1	255.4	665.7	4 255.6
可用资金	2 085.0	35.2	118.4	355.2	2 593.8
支出	1 861.1	34.7	118.4	343.5	2 357.7
结转	223.9	0.5	—	11.7	236.1
支出在所需经费总额中所占比例(百分比)	57%	56%	46%	52%	55%
支出在可用资金中所占比例(百分比)	89%	99%	100%	97%	91%

[a] 支柱 1 包括联合国经常预算基金、初级专业人员基金、业务准备金以及为与任务授权有关的新活动或补充活动保留的准备金。

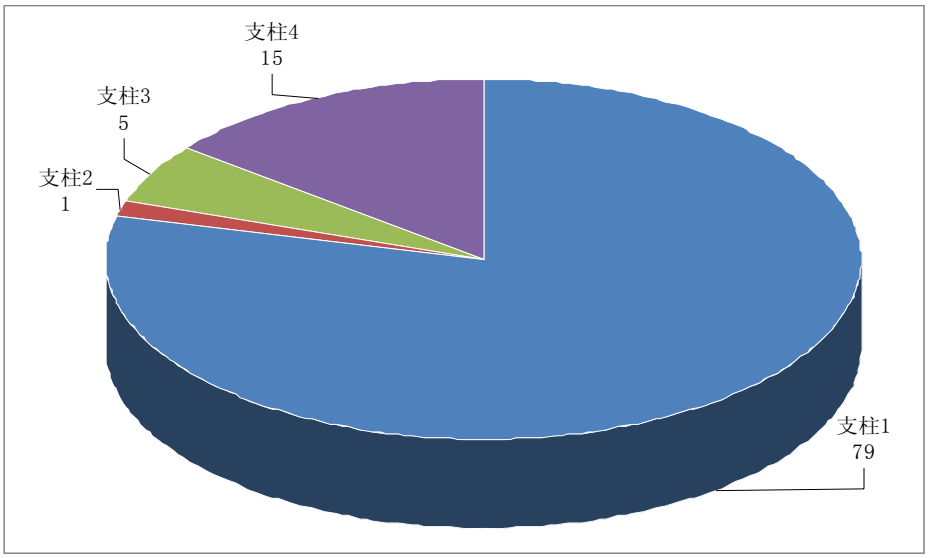
46. 2012 年追加的预算包括苏丹局势应急行动；马里局势应急行动；阿拉伯叙利亚共和国局势应急行动；对伊拉克和非伊拉克城市难民的粮食援助；“新伊拉克”难民营的确定难民身份项目；南也门境内流离失所者应急行动；刚果民主共和国局势应对行动。

47. 2012 年支出总额为 23.577 亿美元，而 2011 年则为 21.811 亿美元，增加了 1.766 亿美元(或 8%)。图一显示按支柱编制的 2012 年支出分布情况，图二以图例方式显示了过去 7 年的年度预算支出。

图一

按支出编制的 2012 年支出分布情况

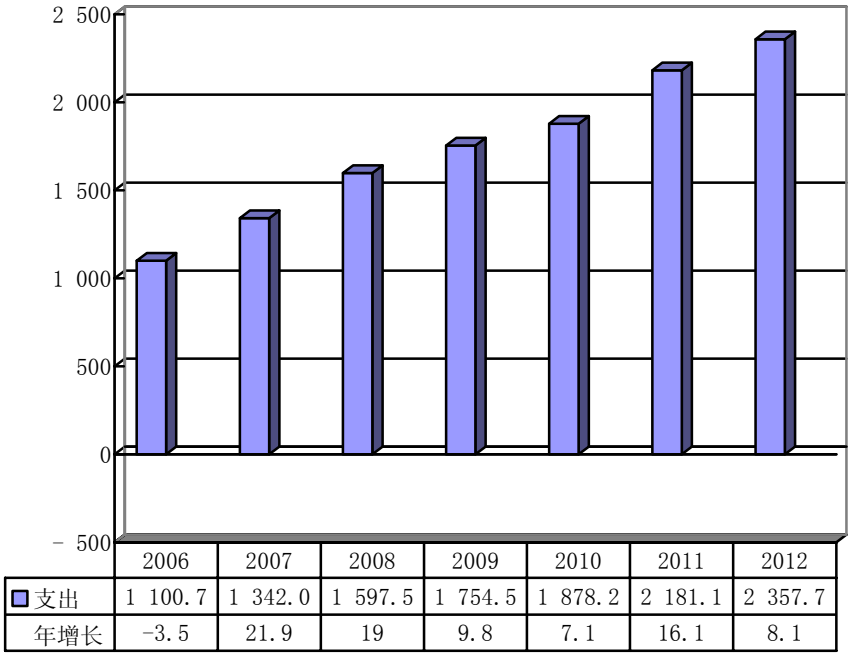
(百分比)



图二

2006 年至 2012 年的支出

(百万美元)



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
支出	1 100.7	1 342.0	1 597.5	1 754.5	1 878.2	2 181.1	2 357.7
年增长	-3.5	21.9	19	9.8	7.1	16.1	8.1

48. 表四.2 显示了 2012 年按方案费用、支助费用、管理和行政费用以及初级专业人员方案分列的支出情况。

表四.2

2012 年支出

(百万美元)

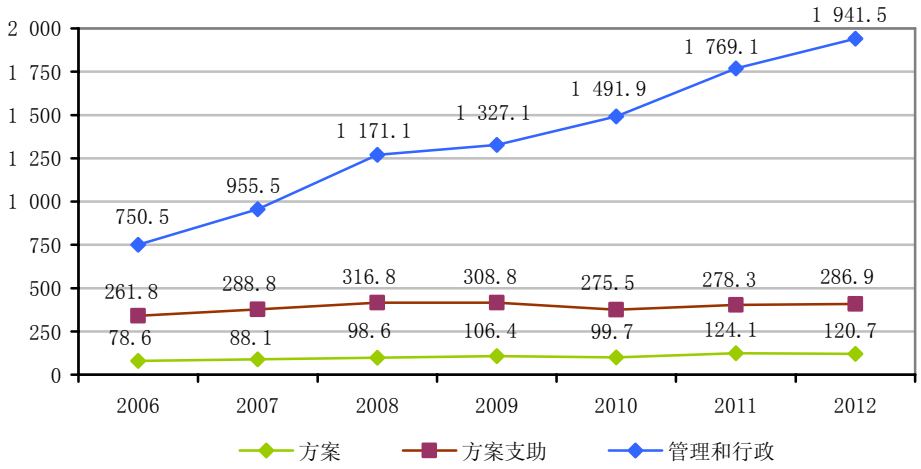
类别	数额	百分比
方案	1 941.5	82.3
方案支助	286.9	12.2
管理和行政	120.7	5.1
初级专业人员方案	8.6	0.4
共计	**2 357.7**	**100.0**

49. 2006 年至 2012 年方案、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)的演变情况以图表形式在图三(以百万美元计)和图四(按百分比)中呈报。

图三

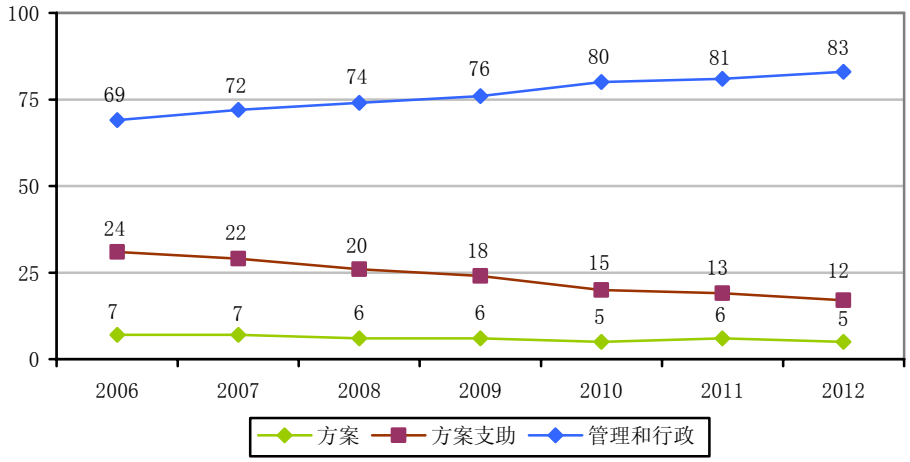
以美元计算的 2006 年至 2012 年支出演变情况

(百万美元)



图四

按百分比列示的 2006 年至 2012 年支出演变情况



F. 风险管理

企业风险管理

50. 作为改善业绩、透明度和问责制的部分工作，难民署于 2012 年启动了建立和实行企业风险管理框架的项目，将其作为优先措施，这将确保最有效地平衡决策、资源与风险。该项目的主要宗旨是通过将有效的风险管理文化纳入全组织相关各级，以改善业绩和问责。

51. 2012 年底，企业风险管理概念和制度均已完成，使该组织内部的认识得到提高。企业风险管理制度由简单的框架和方法组成，辅以各种工具和指导材料。企业风险登记册正在编写之中。

财务风险管理

52. 财务风险管理由主计长办公室按照难民署财务细则开展。它实行了严格的战略规划和资源分配，同时结合对流动性和外汇的统筹管理。财务投资和战略委员会由主计长主持，为财务风险管理提供指导。

53. 2012 年成功采取了风险管理措施，以确保有效缓解外汇交易方面的影响并充分优化财政奖励。现金存量以及剩余资金的投放一直受到保护。难民署流动资金管理的目标是保持足够的现金存量和货币资产，以便按期兑现难民署的承付款。大部分现金及现金等价物的短期投放可在提前一天通知的情况下作出，以支持业务上的需求。

54. 难民署维持并管理着一个稳健的货币组合，它们来自以各种货币收取的自愿捐款、开支和付款，这些货币有着很强的天然对冲保护。因此，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动奠定了基础，并提供了可靠的现金流预测能力。

55. 难民署的风险管理政策对涉及任何一个机构的信贷风险作了数额限制，并实行了最低限度信贷质量导则。所有剩余资金都投放于经主要评级机构授予最高评级的金融机构。

G. 加强透明度和问责

采用《公共部门会计准则》并从准则执行中实现惠益

56. 采用《公共部门会计准则》是在联合国改革管理做法以及改进透明度和问责制背景下开展的一项联合国全系统举措。难民署致力于这些发展并成功实施了这些准则。通过采用国际公共部门财政报告编制方面的最佳做法，难民署正在奠定基础，以提高透明度、更审慎地管理自身资源，并为支持注重成果的管理提供更多信息。在《公共部门会计准则》初步实施阶段之后，难民署将重点确保具备必要的资源和治理结构，以长期遵循这些准则并最大限度地从中受益。

内部控制和这些方面的当前发展

57. 根据财务细则 10.1,主计长负责为高级专员建立内部控制，以确保：(a) 定期接收、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，或视情况符合难民署经管基金或账户的宗旨和条件。

58. 难民署实施的内部控制系统旨在降低没能实现组织目标及相关政策的风险。为此采取了一个持续性过程，要求难民署的理事机构、高级专员、高级管理人员

和其他工作人员采取控制措施，以确保高效力和高效率地开展业务，保护资产，使财政报告具有可靠性，并使适用的条例和细则得到遵守。

59. 在业务层面，内部控制和问责程序在全组织所有各级持续开展。这方面的总体框架是通过下列核心文件建立的：

(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，并且将其与相应的管理政策、工具和导则进行挂钩；

(b) 内部财务控制框架和下放授权计划；

(c) 资源分配框架；

(d) 内部预算控制框架；

(e) 关于项目实施伙伴、项目协议以及项目监测、控制和审计的政策。

60. 内部控制系统效力的审查工作是由下列机构和机制进行的：

内部监督事务厅(监督厅)

61. 1997 年以来，监督厅一直按照财务细则 12.1，在难民署从事了内部审计事务。监督厅内部审计司的难民署内部审计处设在日内瓦。该处也在内罗毕设有审计科，主要覆盖难民署在非洲的业务。内部审计员进行定期访问，以便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内部审计报告送发高级专员。监督厅其后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送交执行委员会和大会。

对各伙伴所实施项目的独立审计

62. 由于难民署有很大一部分活动是通过与实施伙伴一道执行项目而进行的，因而自 1997 年以来，对各伙伴所实施项目的审计都是强制进行的。这对外地办事处和总部来说，是一个很重要的管理工具，因为可借此证明各实施伙伴有很强的方案和财务问责度，这有助于提高难民署在捐助方和会员国心目中的信誉。对各伙伴所实施项目的审计有助于难民署获得：

(a) 对各伙伴所提交最后报告无重大误报且符合项目协议条款的合理保证；

(b) 各伙伴遵守项目协议情况的评价结论；

(c) 对各伙伴内部控制和财务管理做法的评估结果。

63. 2012 年，难民署加强了项目审计，以提升审计报告的质量，从而帮助对审计结果进行趋势分析，确定主要风险并制定缓解措施。

独立审计和监督委员会

64. 为了进一步加强难民署内部监督职能，难民署常设委员会在 2011 年 6 月第 51 次会议上批准设立独立审计和监督委员会，取代 1997 年设立的监督委员会。

独立审计和监督委员会协助高级专员和执行委员会依照相关最佳做法、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。

内部合规和问责制委员会

65. 2012 年 6 月，难民署设立了内部合规和问责制委员会，其作用是：

(a) 通过审查和监测内部和外部监督机构提出的重大未执行建议并确定其优先次序，确保有效的组织问责；

(b) 确保监督机构建议的政策和程序变更得到适当考虑并酌情加以落实；

(c) 为加强问责提出补充政策建议；

(d) 支持全球管理问责框架所体现的个人问责框架的有效执行。

监察主任办公室

66. 监察主任办公室是独立的内部机构，由监察主任领导，并由两个处(监察处和调查处)组成，实行独立作业，负责对外地办事处和总部各单位进行检查，就难民署工作人员可能存在的不当行为展开调查，并对造成人员死亡、重大伤害或难民署资产受到大规模破坏的暴力袭击难民署工作人员和业务活动的案件展开特别调查。监察主任办公室提供独立监督，以支持高效力、高效率和负责任地管理难民署外地业务和总部活动，同时也使高级专员充分了解在执行难民署任务方面所存在的挑战、问题和不足之处。

其他工具和机制

67. 难民署为加强内部控制，最大程度地高效力和高效率利用自身资源并保护自身资产，持续做出了以下值得注意的努力：

(a) 促使管理层集中注重对内部和外部监督机构提出的建议进行有效跟进，定期向独立审计和监督委员会及执行委员会报告未落实建议的数目和性质；

(b) 通过相关的行动计划以及针对审计委员会各种建议所采取措施的报告，记录为实施建议而将采取的所有行动；

(c) 审查并精简内部手册、程序和导则，供工作人员使用；

(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。

外部审计

68. 审计委员会按照联合国财务条例 6.5 从事外部审计。高级专员向审计委员会提交本财政期间的财务报表。审计委员会对内部控制效力的审查仅限于使其能对财务报表提出审计意见的程度。

H. 持续经营

69. 难民署管理层评估了任何可能的捐款削减、迟未收到或久拖不付将造成的后果，特别是考虑到全球经济和金融形势。管理层认为，难民署在中期有充分资源可供继续按计划开展业务。这一结论所依据的是，难民署执行委员会在其 2012 年 10 月会议上核准了 2013 年订正所需预算以及近年来认捐款项收取的历来趋势。因此，难民署根据持续经营假设编制了财务报表。

第五章

2012 年 12 月 31 日终了年度财务报表

报表一
截至 2012 年 12 月 31 日的财政状况

(千美元)

	附注	2012 年 12 月 31 日	2012 年 1 月 1 日 期初结余(重报)
资产			
流动资产			
现金及现金等价物	3.1	431 186	534 908
应收捐助	3.2	748 769	593 074
存货	3.3	122 064	92 485
其他流动资产	3.4	62 910	59 316
流动资产共计		**1 364 929**	**1 279 783**
非流动资产			
应收捐助	3.2	174 678	140 451
不动产、厂场和设备	3.5	99 722	52 295
无形资产	3.6	5 471	—
非流动资产共计		**279 871**	**192 746**
资产共计		**1 644 800**	**1 472 529**
负债			
流动负债			
应付款和应计款	3.7	74 435	69 315
职工福利	3.8	72 435	71 605
有待达成协议的捐助	3.9	358	2 438
其他流动负债		1 048	3 944
流动负债共计		**148 276**	**147 302**
非流动负债			
职工福利	3.8	497 828	396 159
备抵	3.10	740	600
非流动负债共计		**498 568**	**396 759**
负债共计		**646 844**	**544 061**
净资产		**997 956**	**928 468**

	附注	2012 年 12 月 31 日	2012 年 1 月 1 日 期初结余(重报)
基金结余和准备金			
累计基金结余和准备金	3.11	1 461 401	1 296 285
周转金和担保基金	3.12	50 000	50 000
医疗保险计划	3.13	35 481	39 489
工作人员福利基金	3.14	(548 926)	(457 306)
基金结余和准备金共计		**997 956**	**928 468**

注：附注是财务报表的组成部分。

报表二

截至 2012 年 12 月 31 日的财政状况

(千美元)

	附注	2012 年 12 月 31 日
收入		
自愿捐助	5.1	2 411 436
联合国经常预算	5.2	11 856
利息收入		1 753
其他收入	5.3	11 820
收入共计		**2 436 865**
支出		
实施伙伴支出	6.1	897 208
工资和职工福利	6.2	687 698
订约承办事务	6.3	173 246
受惠人用品和消费品	6.4	187 590
业务费用	6.5	123 363
向受惠人支付的个人和家庭付款	6.6	102 754
设备和办公用品	6.7	43 170
差旅支出		41 347
燃料和润滑油		28 496
咨询人		21 851
折旧和摊销	3.5-3.6	12 956
筹资费用	6.8	(20 626)
其他支出	6.9	6 877
支出共计		**2 305 930**
年度盈余		**130 935**

注：附注是财务报表的组成部分。

报表三

2012 年 12 月 31 日终了年度的净资产变化

（千美元）

	附注	累计基金结余和准备金	周转金和但保基金	工作人员福利基金	医疗保险计划	共计
2011 年 12 月 31 日的净资产		**232 043**	**50 000**	**(482 918)**	**39 489**	**(161 386)**
会计政策的变更和净资产的其他调整						
不动产、厂场和设备的初步确认		47 048	—	—	—	47 048
存货的初步确认		92 484	—	—	—	92 484
应收捐助的确认		720 598	—	—	—	720 598
未清债务的终止确认		205 794	—	—	—	205 794
与离职后医疗保险有关负债的终止确认		—	—	25 612	—	25 612
其他调整		(1 682)	—	—	—	(1 682)
上次公布账目后经确认的净资产变化共计	12	**1 064 242**	**—**	**25 612**	**—**	**1 089 854**
2012 年 1 月 1 日的调整后期初结余		**1 296 285**	**50 000**	**(457 306)**	**39 489**	**928 468**
2012 年基金结余和准备金变动						
年度盈余	3.11/3.12/3.13	143 083	22 033	(33 473)	(708)	130 935
离职后医疗保险精算估值损失	3.8	—	—	(71 053)	—	(71 053)
为长期职工负债提供的资金		—	—	9 606	—	9 606
转账	3.11/3.12/3.13	22 033	(22 033)	3 300	(3 300)	—
年度变动共计		**165 116**	**—**	**(91 620)**	**(4 008)**	**69 488**
2012 年 12 月 31 日净资产共计		**1 461 401**	**50 000**	**(548 926)**	**35 481**	**997 956**

注：附注是财务报表的组成部分。

报表四

2012 年 12 月 31 日终了年度的现金流量

(千美元)

	附注	2012 年 12 月 31 日
来自业务活动的现金流量		
本期盈余		**130 935**
折旧和摊销	3.5-3.6	12 956
应收缴款(增加)减少	3.2	(189 922)
存货(增加)减少	3.3	(29 579)
其他资产(增加)减少	3.4	(3 594)
应付款和应计款增加(减少)	3.7	5 120
职工福利负债增加(减少)，扣除离职后医疗保险负债的精算损失		41 052
有待达成协议的捐助款增加(减少)	3.9	(2 080)
备抵(增加)减少	3.10	140
其他负债增加(减少)		(2 896)
为处置不动产、厂场和设备而产生的(收益)损失		3 827
出售资产所得收益		(1 558)
不动产、厂场和设备实物捐助产生的收益		(786)
来自业务活动的净现金流量		**(36 385)**
来自投资活动的现金流量：		
购置不动产、厂场和设备	3.5	(62 867)
购置无形资产	3.6	(6 028)
出售资产的收益		1 558
来自投资活动的净现金流量		**(67 337)**
来自筹资活动的现金流量		—
来自筹资活动的净现金流量		—
现金及现金等价物的净增加(减少)		**(103 722)**
年初的现金及现金等价物		**534 908**
年末的现金及现金等价物		**431 186**

注：附注是财务报表的组成部分。

报表五

2012 年 12 月 31 日终了年度预算与实际金额对比

(千美元)

	附注	全球需求评估预算 初步预算[1]	全球需求评估预算 最后预算[2]	实际可比基数	差异：最终预算与实际金额
外勤业务					
非洲		1 636 336	1 965 507	960 976	1 004 531
中东和北非		565 519	866 152	521 476	344 676
亚洲和太平洋		502 010	525 274	309 394	215 880
欧洲		181 528	233 877	134 987	98 890
美洲		95 527	101 137	63 250	37 887
外勤业务共计		2 980 920	3 691 947	1 990 083	1 701 864
全球方案		151 652	184 426	170 947	13 479
总部		177 764	188 361	188 073	288
业务准备金和新活动或补充活动——与授权有关的准备金		268 849	178 873	—	178 873
初级专业人员方案		12 000	12 000	8 607	3 393
共计	7	**3 591 185**	**4 255 607**	**2 357 710**	**1 897 897**

注：附注是财务报表的组成部分。

[1] 联合国难民事务高级专员公署方案执行委员会第六十二届会议(2011 年 10 月 3 至 7 日)核准了初步预算，载于文件 A/66/12/Add.1。

[2] 执行委员会第六十三届会议核准了 40.526 亿美元订正预算(见 A/67/12/Add.1)，最终预算数字为经核准的订正预算和追加预算之和。高级专员按联合国难民事务高级专员经管的自愿基金财务细则 7.5 确定了 2.03 亿美元追加预算(见 A/AC.96/503/Rev.10 和 EC/64/SC/CRP.7)

财务报表附注

附注 1
联合国难民事务高级专员公署的目标和活动

1. 联合国难民事务高级专员公署的任务载于联合国难民事务高级专员公署(难民署)章程(大会第 428(V)号决议，附件)。章程中规定，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，并监测他们返回后的安全和福利状况(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，章程中的基本规定业经大会第 832(IX)号决议扩充。联合国难民事务高级专员公署是根据大会 1949 年 12 月 3 日第 319 A(IV)号决议设立的，其章程经大会 1950 年 12 月 14 日第 428(V)号决议批准。

3. 难民署的总目标是向难民提供国际保护并谋求持久解决难民问题。难民署力求维护关于庇护和不驱回的基本原则，确保难民的基本权利得到尊重，并确保难民得到体面的人道待遇。难民署还应大会和有关国家政府的要求，制订了大量物质援助方案以满足难民的需要。大会、经济及社会理事会和联合国难民事务高级专员方案执行委员会后来的决议均要求难民署根据其任务授权，向属于高级专员关注范围的其他人群提供援助。在发生复杂人道主义紧急情况时，难民署也参与提供人道主义援助。

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 1957 年 11 月 26 日第 1166(XII)号决议设立的，负责在高级专员履行职责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。执行委员会每年举行一系列会议，包括一届全会和全体常设委员会若干次闭会期间会议。2012 年，执行委员会由 87 个成员国组成。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，在布达佩斯设有全球服务中心，在安曼设有信息和通信技术服务中心。难民署在 124 个国家设有机构，通过以下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：非洲、美洲、亚洲和太平洋、欧洲以及中东和北非。业务部和各职能部门负责管理各项全球方案。

附注 2
会计政策

编制依据

6. 根据国际公共部门会计准则委员会发布的《国际公共部门会计准则》(《公共部门会计准则》)，联合国难民事务高级专员公署(难民署)的财务报表按权责发生制会计办法进行编制。财务报表是在持续经营的基础上编制的。此种说法的依据是难民署执

行委员会在2012年10月份会议上核准的2013年度订正预算经费以及过去数年间认捐款收取情况的历来趋势。在整个所涉期间，会计政策在适用上一直是连贯一致的。

7. 本文件是根据《公共部门会计准则》编制的第一套财务报表。难民署以前是依照《联合国系统会计准则》以修订后的收付实现制办法编制报表的。《公共部门会计准则》的采用导致需要对难民署以往所遵循的会计政策作出变更。新会计政策的实施使得财务状况表中确认的资产与负债出现了变化。因此，上一份经审计的截至 2011 年 12 月 31 日资产、负债、准备金和基金结余表已作了重报，净资产变化情况表(附件三)和附注 12 报告了由此产生的变化。本财务报表将截至2011年12月31日的订正财务状况表归为截至2012年1月1日的期初结余(经过重报)。《公共部门会计准则》的采用给财务状况表带来了变化，其所产生的净影响是，截至2012年1月1日的净资产总值增加了10.844亿美元。

8. 由于是初次采用《公共部门会计准则》，因而允许在以下领域适用过渡性规定：

(a) 财政执行情况表和现金流量表没有提供比较资料(《国际公共部门会计准则第1号》)；

(b) 本财务报表没有确认2011年1月1日之前购置的不动产、厂场和设备，但永久性建筑物除外(《准则第17号》)；

(c) 根据《准则第31号》的过渡性规定，自2012年1月1日起可根据预期确认无形资产。

9. 以下《国际公共部门会计准则》在所要求的生效日期之前已采用：《准则第 28 号》，“金融工具：列报”；《准则第 29 号》，“金融工具：确认和计量”；《准则第30号》，“金融工具：披露”；《准则第32号》，“服务特许安排：让予人”。

10. 按照《联合国财务条例》，难民署的功能货币和报告货币为美元。所有数值均取整到千位。

11. 采用外币进行的交易均按根据交易当日普遍汇率估算的联合国业务汇率换算成美元。用外币标价的货币资产和负债均按照业务汇率年终期末汇率换算成美元。

12. 财政执行情况表中确认由外币交易清算所产生的以及因换算以外币标价的货币资产和负债而产生的已实现和未实现收益和损失。

13. 现金流量表是采用间接办法编制的。

14. 在编制财务报表时，管理层须作出判断、估计和假设，而这会影响到财务报表及其附注中报告的数额。重要性方面的考虑对于制订会计政策和编制财务报表而言是至关重要的。

收入

15. 根据《公共部门会计准则》的要求和难民署工作的性质，来自联合国经常预算、自愿捐助以及经书面确认的自愿捐助认捐款的收入依照《国际公共部门会计

准则第 23 号》(“非交换交易收入(税收和转移)”)确认为非交换交易。难民署认为，尽管对捐赠款的使用施加了限制，但这些限制并不符合《准则第 23 号》中所述的条件性条款定义。

16. 直接支助已核准业务和活动且能可靠衡量的以实物捐赠的货物和服务，均予确认并按公允价值估值。此类捐赠包括分发给受惠人的货物、房地的使用、水电、运输和人力。以实物捐赠的货物接收后，既被视为收入，也被视为资产。

17. 以实物捐赠的服务在确认后既被视为收入，也被视为支出。

18. 根据《国际公共部门会计准则第 9 号》，因提供服务、销售货物以及他人使用难民署资产而产生的收入均被确认为交换收入。

支出

19. 根据权责发生制会计，供应商或服务提供商交付货物或服务之时即确认支出。各种支出记录于会计记录中，并在其所涉期间的财务报表中予以确认。

资产

现金及现金等价物

20. 现金及现金等价物按面值持有，包括库存现金、 银行现金和短期存款。

金融工具

21. 难民署的金融工具包括现金和定期存款、应收款和应付款，以及有限使用的外汇衍生合约。

22. 如果难民署成为金融工具合约规定的当事方，则确认该工具，直至从此类资产收取现金收入的权利失效或已转让为止，而且难民署大体上已全部转出资产所有权所附带的所有风险和报酬。

23. 持有至到期金融工具属于有固定或可确定收入的非衍生金融资产，而且其到期日固定，难民署有意图并有能力持有至到期。持有至到期短期金融工具按摊余成本呈报。

应收捐款

24. 当期应收捐款按面值减去可疑账款备抵计算。长期应收捐款采用实际利率办法按摊余成本计算。

存货

25. 存货多为免费分发给受益人的库存物品。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。

26. 除捐赠的存货之外，存货的价值应取成本或当期重置成本中较低者。作为实物捐助接收的存货物品均按转交至难民署之日的公允价值计算。

27. 存货成本包括采购成本(如果属于实物捐赠的话，则以公允价值计算)加上将其运至当前所在地的所有其他费用，其中也包括将存货运至第一个接收国交由难民署保管的费用。这些费用包括采购费、运输费和保险费。

28. 储存于外地办事处的存货成本通过具体确定其各自实际成本加以确认。储存于中央仓库的存货成本按加权平均法加以确认。

29. 当难民署将存货直接分发给受益人，或将其转交实施伙伴或交由其他实体用于救灾援助时，存货即计为已消耗。

30. 库存物品定期接受检查，以确定是否已过期，并根据以往经验作出拨备。

不动产、厂场和设备

31. 不动产、厂场和设备按历来成本减去累计折旧和任何减值损失加以计算。不动产、厂场和设备根据其估计使用年限进行折旧，所采用的是直线法，但土地不予折旧。

32. 单项不动产、厂场和设备的原购置价格如等于或超出 10 000 美元门槛值，则应计入资产。

33. 不同类别不动产、厂场和设备的估计使用年限如下：

类别	估计使用年限(年)
永久性建筑——总部	40
永久性建筑——其他地点	20
移动建筑物和半永久性结构	5
租赁权益——重大改良和改建	取剩余租赁期限(如适用，则应加上展期权)和资产使用年限中的较短者
捐赠的使用权——重大改良和改建	取联合国难民事务高级专员公署对所涉资产的预期使用期和资产使用年限中的较短者
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、通讯、安全和安保、存储和办公家具及配件	5
计算机和讲习班设备	3

34. 除永久性建筑外，难民署针对 2011 年 1 月 1 日之前购置、租赁或捐赠的不动产、厂场和设备引用了《公共部门会计准则》过渡性规定，因此本财务报表未确认这些物项。目前已按照《国际公共部门会计准则第 17 号》制订一项过渡计划，从采用《公共部门会计准则》的头一年算起，五年内在财务报表中确认所有不动产、厂场和设备。

35. 所有资产至少都要每年进行一次减值审查。

无形资产

36. 无形资产以历史成本减去累计摊销额和任何减值损失后的余额入账。

37. 无形资产的原始购置价格如等于或超出 30 000 美元的门槛值，则应计入资产，除非涉及内部开发的软件，这种情况下的门槛值为 150 000 美元。

38. 采用直线法计算其估计使用年限期间的摊销。各类无形资产的估计使用年限如下：

类别	估计使用年限(年)
外部购置的软件	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	取许可证或权利有效期和 3 年使用年限之间较短者

负债

应付款和应计款

39. 应付款是指难民署已经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。

40. 应计款是指难民署在该年度已经收到或获得、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。

雇员福利负债

41. 难民署确认以下类别的雇员福利：

(a) 短期雇员提供相关服务的会计期结束后 12 个月内应清算的雇员福利；

(b) 离职后福利；

(c) 其他长期雇员福利；

(d) 辞退福利。

短期雇员福利

42. 短期雇员福利主要由薪金、工资和薪资所涉津贴、新聘雇员福利、教育补助金和相关福利以及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

43. 离职后福利是设定福利计划，由联合国合办工作人员养恤基金和离职后医疗保险构成。

44. 所确认的这些福利负债为呈报当日的设定福利债务现值。独立精算师采用预计单位福利法计算设定福利债务。因精算假设变化而引发的精算利得和损失直接确认为权益。

联合国合办工作人员养恤基金

45. 难民署是联合国合办工作人员养恤基金的参与组织。大会成立养恤基金的目的是向工作人员支付退休金、死亡抚恤金、残疾津贴和相关福利金。养恤基金是一种供资有保障、多雇主的设定福利计划。《养恤基金条例》第 3 条(b)款规定，专门机构和参加联合国及专门机构薪金、津贴和其他服务条件共同制度的任何其他国际性政府间组织均可成为基金成员。

46. 养恤金计划使各参与组织面临与养恤基金其他参与组织现任和前任职员相关联的精算风险，导致没有一种连贯一致而且可靠的办法来把所涉负债、计划资产和费用分配给参加该计划的各个组织。同参与养恤基金的其他组织一样，难民署和养恤基金无法以会计上足够可靠的方式确定难民署在设定福利债务、计划资产和计划所涉费用中占有的比例份额。因此，难民署将该计划视作符合《国际公共部门会计准则第 25 号》各项规定的设定缴款计划。在财政执行情况报告中，难民署在本财政期间对该计划的缴款均被确认为支出。

47. 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

48. 如果难民署因既往活动而承担现有法律或推定义务，且难民署有可能被责成清算这些债务，则可提取备抵。

49. 不满足负债确认标准的其他承付款均在财务报表附注中作为或有负债加以披露，因为它们的存在只有在仅能通过不完全由难民署控制的一个或数个不确定未来事项的发生或不发生予以证实。

分部报告

50. 根据《国际公共部门会计准则第 18 号》，财务报表也按分部报告。一个分部系指可区分的单项活动或一组活动，其财务信息分别报告，以便评价所涉实体过去在实现其目标和做出未来资源分配决策方面的业绩。

51. 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。难民署就每个分部在当年的往来业务情况以及年末持有的余额提出报告。

52. 所涉方案包括全球难民方案(支柱 1)和全球无国籍人方案(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。执行委员会核准了与支柱 1 和支柱 2 有关的方案活动所需经费(在两年期方案预算下，该预算于两年期第一年年底作了修订)。这其中还包括高级专员可能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担负的任务，涵盖了在庇护国境内的保护、援助和持久解决方案(包括为难民自愿遣返提供便利的所有活动)以及能力建设、宣传和资源调动等活动。全球无国籍人方案涉及难民署在无国籍人方面担负的任务，涵盖了所有处理无国籍人包括国籍不明人群问题的方案。初级专业人员基金涵盖了与征聘、培训和培养各国政府所资助青年专业人员有关的活动。

53. 所涉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)。执行委员会核准了与支柱 3 和支柱 4 有关的方案活动所需经费(在两年期方案预算下，该预算于两年期第一年年底作了修订)。全球重返社会项目涉及难民署与联合国其他机构担负共同责任的领域(作为“一体行动”倡议的一部分)，涵盖了协助回返难民在原籍国重返社会或融入庇护国当地社区的较长期活动，并与联合国国家方案的更广泛框架结合在一起。全球境内流离失所者方案涵盖了涉及境内流离失所者的业务活动，难民署在这些活动中采用机构间群集方法开展业务。

54. 特别基金和账户由周转金和担保基金、工作人员福利基金、医疗保险计划及共同人道主义项目特别账户组成。

预算比较

55. 尽管从 2012 年 1 月 1 日起已采用权责发生制会计办法，难民署的预算仍然按照经修正的收付实现制编写。在财政执行情况表(报表二)中，支出是根据费用的性质分类的，而在预算与实际金额对比表(报表五)中，支出按照应收取其费用的业务和方案进行分类。

56. 高级专员方案执行委员会核准了两年期方案预算，其中包括业务、管理和行政直接成本的预算金额。该预算以全球需求评估为依据，全面说明了满足受关切人员需求所需投入的资源。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，但这些调整须向随后举行的常设委员会报告。高级专员获得授权，可在联合国难民事务高级专员公署管理的自愿基金有可用资金的情况下实施这些预算。

57. 预算与实际金额对比表(报表五)对最终预算与实际金额进行了比较，其基准与相应的预算金额相同。用于编制预算和财务报表的基准各不相同，附注 7 对报表五中列报的实际金额和财政执行情况报告(报表二)中列报的实际金额进行了核对。

附注 3
资产和负债

3.1 现金及现金等价物

表 3.1.1

(千美元)

	2012 年 12 月 31 日	2012 年 1 月 1 日 期初余额(重述)
现金及现金等价物		
总部	39 207	24 702
外地办事处	69 979	71 242
短期存款	322 000	438 964
现金及现金等价物共计	**431 186**	**534 908**

58. 即时付款所需的现金以现金和银行存款形式保留。短期存款账户余额只需临时通知即可支取。

59. 保留现金及现金等价物是为了应付表 3.1.2 所列业务活动和非业务活动所需。

表 3.1.2

(千美元)

	2012 年 12 月 31 日	2012 年 1 月 1 日 期初余额(重述)
业务	319 728	429 583
非业务		
医疗保险计划	35 481	39 489
周转金和担保基金	49 986	49 902
初级专业人员基金	13 075	15 934
工作人员福利基金	12 916	—
现金及现金等价物共计	**431 186**	**534 908**

3.2 应收捐助

表 3.2.1

(千美元)

	2012 年 12 月 31 日	2012 年 1 月 1 日 期初余额(重述)
流动应收捐助		
各国政府	568 500	469 302
其他捐助方	125 686	77 999
联合国组织	27 869	57 261
私人捐助方	32 122	11 233
扣除备抵之前的流动应收捐助	**754 177**	**615 795**
可疑账款备抵	(5 408)	(22 721)
流动应收捐助共计	**748 769**	**593 074**
非流动应收捐助		
各国政府	160 890	118 230
其他捐助方	13 647	17 327
联合国组织	141	4 894
非流动应收捐助共计	**174 678**	**140 451**
应收捐助净额	**923 447**	**733 525**

60. 所有应收捐助都在捐助方以书面方式确认捐助之年计为收入。

61. 表 3.2.2 提供了按到期日分列的应收捐助构成情况。

表 3.2.2

(千美元)

到期应收年度	2012 年 12 月 31 日	百分比	2012 年 1 月 1 日 期初余额(重述)	百分比
2011 年和以往年度	16 873	1.8	51 777	7.1
2012 年	136 702	14.8	541 297	73.8
2013 年	595 194	64.5	80 818	11.0
2014 年	111 010	12.0	58 539	7.9
2015 年	27 511	3.0	1 094	0.2
2016 年	36 157	3.9	—	—
应收捐助共计	**923 447**	**100.0**	**733 525**	**100.0**

62. 应收捐助涉及捐助方为各方案、项目和特别账户提供的捐助。捐助方捐助可能会指定用途，要求难民署将所提供的捐助用于特定区域或次区域、指定国家或专题活动。

63. 表 3.2.3 提供了按指定用途类别分列的应收捐助分析。

表 3.2.3

(千美元)

	2012 年 12 月 31 日	2012 年 1 月 1 日 期初余额(重述)
不限用途	454 763	303 820
用途待定	231 824	—
国家一级	210 371	340 081
区域/次区域	14 072	89 584
专题	12 417	40
应收捐助共计	**923 447**	**733 525**

64. 用途待定的 2.318 亿美元捐助主要来自 2012 年 12 月举行的认捐会议，其捐助方尚未决定其所供资金的指定用途。

65. 表 3.2.4 列示了 2012 年可疑账款备抵的变动情况。

表 3.2.4

(千美元)

	2012 年 1 月 1 日 期初余额(重述)	核销	增加	(减少)	2012 年 12 月 31 日
可疑账款备抵	22 721	(17 692)	575	(196)	5 408

66. 表中所列应收捐助数额已扣除可疑账款备抵。备抵数是根据按合理预期无法收回的应收捐助估计数计算的。

3.3 存货

67. 下文各表列示了本年中存货物品的变动情况。表 3.3.1 显示了在财务状况表(报表一)中列报的存货总价。

表 3.3.2 列示存货调节数，即期初余额与本年增加数减去已分配的存货物品和其他调整数，再扣除过期存货备抵。

表 3.3.1

(千美元)

存货类别	2012 年 12 月 31 日	2012 年 1 月 1 日 期初余额(重述)
帐篷	50 803	36 733
床上用品	42 437	39 966
家庭用品	26 984	20 932
医疗卫生用品和服装	12 699	9 072
食物和其他用品	6 349	3 605
建筑和相关设备材料	3 396	2 359
消耗品	213	197
小计	**142 881**	**112 864**
减：过期备抵	20 817	20 379
存货共计	**122 064**	**92 485**

表 3.3.2

(千美元)

存货调节	2012 年
2012 年 1 月 1 日期初存货	92 485
购置货物成本 [a]	211 221
已分配货物成本	(175 689)
其他调整数	(5 515)
过期备抵增加数	(438)
2012 年 12 月 31 日期末存货	**122 064**

[a] 包括实物捐助。

68. 难民署把将分发给其所关注人员的存货物品保管在世界各地的183个仓库和设于下列地点的 7 个全球中心仓库中：阿拉伯联合酋长国迪拜、哥本哈根、坦桑尼亚联合共和国伊萨卡、内罗毕、阿克拉、喀麦隆杜阿拉和安曼。2012 年，已分发存货物品共计 17 570 万美元，在财政执行情况表(报表二)中计为费用。

69. 采用实物盘点方式对难民署存货跟踪系统生成的存货数量进行核实，并在需要时做出调整。其他调整数还包括本年已经核销但并未提取备抵的存货。

70. 根据以往经验提取了过期存货备抵。对于超过标准保存期限的所有老化存货物品，已全额提取备抵，而且对于经认定流动缓慢的其他存货物品，也已提取适当备抵。

71. 表 3.3.3 列示过期存货备抵的变动情况。

表 3.3.3

(千美元)

	2012 年 1 月 1 日 期初余额(重述)	核销	增加	(减少)	2012 年 12 月 31 日
过期存货备抵	20 379	—	438	—	20 817

72. 本年末，难民署保管的存货物品价值共计 12 810 万美元(扣除过期备抵后)，少于 2012 年一年(亦即相当于 9 个月)分发的存货金额。

3.4 其他流动资产

表 3.4.1

(千美元)

	2012 年 12 月 31 日	2012 年 1 月 1 日 期初余额(重述)
预付款	46 622	40 694
已付供货商定金	2 851	898
增值税应收款	8 067	7 181
应收实施伙伴款项	2 777	8 033
工作人员预支款	6 728	5 114
其他应收款	3 826	4 739
小计	**70 871**	**66 659**
减：其他流动资产备抵	7 961	7 343
其他流动资产共计	**62 910**	**59 316**

73. 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、预付租金、教育补助金和差旅费。

74. 已付供货商定金包括租赁定金和获得用品和服务所需的定金。

75. 增值税应收款涉及各国政府应偿还难民署的款项。

76. 难民署根据其与实施伙伴签订的协议向后者提供资金。应收实施伙伴款项是指实施伙伴确认在协议终止时尚未支用的剩余款项。截止 2012 年 12 月 31 日，应收实施伙伴款项的净额为 110 万美元(2011 年为 640 万美元)，即 280 万美元应收款毛额(2011 年为 800 万美元)减去 170 万美元可疑账款备抵(2011 年为 160 万美元)。

77. 工作人员预支款主要包括其所预支的租金津贴、差旅费、薪金和工作人员其他应享待遇。

78. 其他应收款包括应收联合国其他机构款项以及杂项应收款。

79. 对其他流动资产中所包含按合理预期不可能收回的可疑账款提取备抵。表3.4.2列示了可疑账款备抵的变动情况。

表 3.4.2

(千美元)

	2012年1月1日期初余额(重述)	核销	增加/(减少)	2012年12月31日
其他流动资产备抵	7 343	(196)	814	7 961

3.5 不动产、厂场和设备

80. 除了永久性建筑之外，对于2011年1月1日之前购置的不动产、厂场和设备，包括对于难民署所使用不动产的基本建设改进和改建，适用《国际公共部门会计准则第17号》的过渡性规定。因此，本财务报表没有确认这些物项。现已制订一项过渡计划，将依照《准则第17号》，从采用《公共部门会计准则》的第一年起算，在五年内将所有不动产、厂场和设备入账。

81. 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。

不动产、厂场和设备

(千美元)

	土地和建筑	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
成本/估价							
2012年1月1日期初余额(重述)	14 278	1 335	32 871	3 399	1 519	4 583	**57 985**
添置-购买	4 082	2 167	46 550	3 661	5 546	861	**62 867**
添置-实物捐助	489	—	207	90	—	—	**786**
处置	(811)	—	(3 222)	(151)	(74)	(108)	**(4 366)**
2012年12月31日期末余额	**18 038**	**3 502**	**76 406**	**6 999**	**6 991**	**5 336**	**117 272**
累计折旧							
2012年1月1日期初余额(重述)	(2 900)	(121)	(2 007)	(253)	(126)	(283)	**(5 690)**
处置	95	—	400	15	13	16	**539**
本年折旧费用	(1 182)	(816)	(8 011)	(951)	(463)	(976)	**(12 399)**
2012年12月31日期末余额	**(3 987)**	**(937)**	**(9 618)**	**(1 189)**	**(576)**	**(1 243)**	**(17 550)**
账面净值							
2012年1月1日期初余额(重述)	11 378	1 214	30 864	3 146	1 393	4 300	**52 295**
2012年12月31日期末余额	**14 051**	**2 565**	**66 788**	**5 810**	**6 415**	**4 093**	**99 722**

3.6 无形资产

82. 本年度无形资产的变动情况如下：

(千美元)

无形资产类别	外购软件	内部开发软件	许可证和权利，著作权和其他	开发中无形资产	共计
成本					
2012年1月1日期初余额(重述)	—	—	—	—	**—**
添置	—	—	1 822	4 206	**6 028**
2012 年 12 月 31 日期末余额	**—**	**—**	**1 822**	**4 206**	**6 028**
累计摊销					
2012年1月1日期初余额(重述)	—	—	—	—	**—**
本年摊销费用	—	—	557	—	**557**
2012 年 12 月 31 日期末余额	**—**	**—**	**557**	**—**	**557**
账面净值					
2012年1月1日期初余额(重述)	—	—	—	—	**—**
2012 年 12 月 31 日期末余额	**—**	**—**	**1 265**	**4 206**	**5 471**

83. 内部开发软件的资本化价值不含研究和维护费用。

84. “许可证”项下的添置部分是指为在台式计算机软件合同于2015年1月到期后继续使用而购买的永久使用权。此费用将分三年摊销，于2015年1月摊销完。

85. “开发中无形资产”是指两个软件项目，即Focus 2和proGres。

3.7 应付款和应计款

(千美元)

	2012 年 12 月 31 日	2012 年 1 月 1 日期初余额(重述)
应付款		
商业供应商	24 480	21 255
实施伙伴	7 084	9 062
联合国系统各组织	3 315	699
其他应付款	2 632	2 396
应付款共计	**37 511**	**33 412**
应计款		
商业供应商	24 215	17 493
实施伙伴	6 346	11 713

	2012 年 12 月 31 日	2012 年 1 月 1 日 期初余额(重述)
联合国系统各组织	4 865	6 232
其他应付款	1 498	465
应计款共计	**36 924**	**35 903**
应付款和应计款共计	**74 435**	**69 315**

86. 对商业供应商的应付款是指应当为已经收到发票的货物和服务支付的金额。

87. 对实施伙伴的应付金额是指根据与这些伙伴订立的协议正在进行的付款。

88. 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金额。

89. 应计款项是难民署就其在本年度收到或获得的货物和服务的费用所产生的、但截至报告当天尚未收到供应商发票的负债。

3.8 雇员福利负债

表 3.8.1

(千美元)

	2012 年 12 月 31 日	2012 年 1 月 1 日 期初余额(重述)
雇员福利负债		
薪金和其他工作人员福利	8 420	10 458
年假	55 336	51 753
离职后医疗保险	421 588	325 162
离职回国补助	83 796	80 391
其他离职福利	1 123	—
雇员福利负债共计	**570 263**	**467 764**
构成		
流动	72 435	71 605
非流动	497 828	396 159
雇员福利负债共计	**570 263**	**467 764**

90. 薪金和其他工作人员福利包括短期雇员福利，如薪金和工资、派任补助金、回籍假、教育补助金和其他福利。

91. 年假负债是按 2012 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。

92. 离职后医疗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

93. 与离职后医疗保险和离职回国补助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负债时使用的假设

折现率	3.3%——与离职后医疗保险有关负债三个主要币种(即美元、欧元和瑞士法郎)的加权平均贴现率(2.2%-4.35%)。每年的离职后医疗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。
薪金预期增长率	2.5%
医疗费用预期增长率	2.95%——为偿还以美元、欧元和瑞士法郎为币种的索偿而估算的医疗费用趋势比率(2.0%-4.0%)加权平均数。

估算离职回国补助债务时使用的假设

折现率	3.3%——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。折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	2.5%

与离职后医疗保险有关的负债

表 3.8.2

(千美元)

	未来福利金现值	应计负债
负债毛额	870 724	610 296
退休人员缴款抵减额	264 019	188 709
2012 年 12 月 31 日负债净额	**606 705**	**421 587**

94. 未来福利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起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计单位贷记法，而根据这一办法，考虑到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也在消减。

95. 表 3.8.3 所列的是与离职后医疗保险有关负债的期初和期末余额调节数。

表 3.8.3

(千美元)

离职后医疗保险	2012 年	2011 年
1 月 1 日的设定福利债务	325 162	286 550
本年服务费用成本	13 195	10 774
本年利息费用成本	16 447	15 757
已付福利金(扣减参与人缴款后的净额)	(4 270)	(5 286)
精算(利得)/损失	71 053	42 979
小计	**421 587**	**350 774**
为采用国际公共部门会计准则而作的期初余额调整		(25 612)
12 月 31 日设定福利债务	**421 287**	**325 162**

96. 自 2012 年起，按照《公共部门会计准则》的相关会计政策，精算利得和损失以直接扣减准备金的方式加以确认，而服务费用和利息费用则在扣减已付福利金和参与人缴款后确认为费用。财政执行情况表(报表二)中确认的 2012 年费用共计 2 540 万美元。资产净值变化表(报表三)中确认的精算损失数额为 7 100 万美元。2011 年 12 月 31 日期末余额在转为 2012 年 1 月 1 日期初余额时，按照《公共部门会计准则》进行了调整。

97. 本期财务报表没有列报在职工作人员和退休人员及其由联合国经常预算供资的受扶养人的离职后医疗保险有关负债，因为它属于联合国负债。目前，这类工作人员的离职后医疗保险费用直接由联合国支付。

98. 从 2012 年 1 月 1 日开始，难民署已开始从净基薪中扣减 3%，以便为离职后医疗保险有关负债的供资。截至 2012 年 12 月 31 日已提留的数额为 1 090 万美元。

99. 难民署 2013 年对离职后医疗保险的缴款估计为 410 万美元。

灵敏度分析

100. 根据精算报告，表 3.8.4 列示了所假设的医疗费用趋势比率增减百分之一对下列两项的影响：(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 3.8.4

(千美元)

	2012 年	2011 年
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的影响		
增加百分之一	7 883	6 732
减少百分之一	(4 976)	(5 109)
对年终累计离职后福利债务的影响		
增加百分之一	89 781	90 361
减少百分之一	(70 287)	(68 194)

离职回国补助

101. 依照《联合国工作人员条例和工作人员细则》，一些工作人员在从本组织离职时，有权根据工作年限领取离职回国补助和有关搬迁费。如表 3.8.5 所示，截至 2012 年 12 月 31 日，本组织经精算估定的离职回国补助和旅费方面应计负债为 8 380 万美元。

表 3.8.5

(千美元)

	未来福利金现值	**应计负债**
离职回国补助金	70 788	52 565
旅费和运费	31 231	31 231
2012 年 12 月 31 日负债净额	**102 019**	**83 796**

102. 表 3.8.6 所列的是与离职回国有关负债的期初和期末余额调节数。

表 3.8.6

(千美元)

离职回国补助金和旅费	2012 年	2011 年
1 月 1 日债务净额	80 391	69 751
本年服务费用	2 699	2 368
本年利息费用	3 947	3 719
已付福利金	(3 611)	(5 482)
精算(利得)/损失	370	10 035
12 月 31 日债务共计	**83 796**	**80 391**

103. 当年服务费用、利息费用、已付福利金和精算利得或损失的总额在财政执行情况表(报表二)中确认为费用。经确认的 2012 年费用为 340 万美元。

104. 2013 年离职回国补助金支付额估计为 550 万美元。

联合国合办工作人员养恤基金

105. 养恤基金条例规定，养恤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。养恤金联委会的做法是采取开放式群体总额方法，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现有资产和估计未来资产是否足以支付负债。

106. 难民署对养恤基金的财政义务包括按大会所定比率(目前是参与人 7.9%，成员组织 15.8%)支付法定缴款以及根据养恤基金条例第二十六条支付弥补任何精算短缺所需的任何分摊款项。只有在大会根据估值之日对养恤基金资金充足情况所作的精算评估，确定需要付款以弥补短缺并援引第二十六条规定时，才应支付弥补短缺款项。每个成员组织均应根据估值之日前三年的缴款总额，按比例缴付弥补短缺款项。

107. 最近一次精算估值是在 2011 年 12 月 31 日进行的。估值结果显示，存在相当于应计养恤金薪酬 1.87%的精算赤字(2009 年估值结果为 0.38%)。这意味着，若要在 2011 年 12 月 31 日实现平衡，理论上的缴款率需要达到应计养恤金薪酬的 25.57%，而实际缴款率仅为 23.7%。精算赤字主要是由近年来投资收益低于预期造成的。

108. 在 2011 年 12 月 31 日，假设未来不对养恤金进行调整，则精算资产对精算负债的资金到位比率为 130%，2009 年估值时为 140%。如果考虑到现行养恤金调整制度，则资金到位比率为 86%，2009 年估值时为 91%。

109. 在对养恤基金资金充足情况进行精算评估后，顾问精算师得出结论认为，截止 2011 年 12 月 31 日，无需根据养恤基金条例第二十六条支付弥补短缺款项，因为养恤基金的资产精算价值超出全部应计负债的精算价值。此外，在估值之日，资产的市场价值也超出全部应计负债的精算价值。在本报告编写之时，大会尚未援用第二十六条的规定。在下一次进行截至 2013 年 12 月 31 日的精算估值时，将对应计养恤金薪酬进行审查。

110. 2012 年 7 月，养恤金联委会在其提交大会的养恤金联委会第五十九届会议报告(A/67/9)中指出，将新加入养恤基金的人的正常退休年龄提高到 65 岁，这会显著降低赤字，有可能弥补当前 1.87%赤字中的一半以上。

111. 2012 年，难民署向养恤基金缴款共计 7 620 万美元(2011 年为 7 200 万美元)。2013 年到期应付的缴款额预计为 8 330 万美元。

112. 联合国审计委员会对养恤基金进行年度审计，并每年向养恤金联委会报告审计情况。养恤基金每季度公布其投资情况报告，这些报告可在养恤基金网站 www.unjspf.org 上查阅。

3.9 尚待签订协议的捐助

113. 尚待签订协议的捐助是指难民署已经收到资金但在最终与各相关捐助方签订协议之前确认为相应负债的款项。在最终完成协议后，这些款项将确认为收入。

(千美元)

	2012 年 12 月 31 日	2012 年 1 月 1 日 期初余额(重述)
尚待签订协议的捐助	358	2 438

3.10 拨备

(千美元)

拨备类别	2012 年 1 月 1 日 期初余额(重述)	使用	增/(减)	2012 年 12 月 31 日 期末余额
租赁房地和捐赠使用权房地恢复原状拨备	600	—	140	740
拨备共计	**600**	**—**	**140**	**740**

114. 为将租赁房地和捐赠使用权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等期限租约以及类似的捐赠使用权房地。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 累积资金结余和准备金

	2012 年 1 月 1 日 期初余额	盈余/(赤字)	转入	转出	2012 年 12 月 31 日 期末余额
年度方案基金					
扣除准备金后的年度方案基金	1 051 446	136 523	295 877	(202 511)	1 281 335
业务准备金	84 130	—	152 963	(227 093)	10 000
与授权任务有关新活动或额外活动准备金	4 278	(34)	15 756	—	20 000
年度方案基金共计	**1 139 854**	**136 489**	**464 596**	**(429 604)**	**1 311 335**
联合国经常预算基金	46 604	(35 123)	23	(23)	11 481
初级专业人员基金	12 884	1 302	22	(1 052)	13 156
重返社会项目基金	23 566	71	5 267	(1 823)	27 081
境内流离失所人员项目基金	73 377	33 402	21 778	(34 677)	93 880
人道主义共同管道	—	6 942	—	(2 474)	4 468
累积资金余额和准备金共计	**1 296 285**	**143 083**	**491 686**	**(469 653)**	**1 461 401**

115. 资金余额是指尚未支出的那部分捐助款，它已计作收入，打算用来作为该组织未来业务所需资源。年度方案基金、业务准备金以及与授权任务有关新活动或额外活动准备金项下的转账反映了方案和项目业务准备金以及与授权任务有关新活动或额外活动准备金的使用情况以及资金在各支柱之间的其他形式划转。

116. 支柱 1：全球难民方案和支柱 2：全球无国籍人问题方案的往来业务记载于下列基金内：

(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 和支柱 4 的往来业务分别记载于重返社会项目基金和境内流离失所者项目基金内。

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

118. 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，以从事未列入预算但符合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。2012 年，执行委员会为该准备金设定的数额为 2 000 万美元。

119. 2012 年期间设立了共同人道主义管道特别账户，用于管理和协调苏丹达尔富尔地区非食物物品的物流。难民署于 2012 年 4 月 1 日从世界粮食计划署接管了对该项活动的领导权。主要目标是确保维持非食物物品的适当库存数量并每年分发两次，以便为雨季和冬季做准备。该项活动未被纳入全球需求评估预算中。

3.12 周转金和担保基金

120. 执行委员会为周转金和担保基金核定了 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。这笔资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)

	2012 年 1 月 1 日 期初余额	盈余	转入	转出	2012 年 12 月 31 日期末余额
周转金和担保基金	50 000	22 033	139 398	(161 431)	50 000

附注 3.13
医疗保险计划

(千美元)

	2012 年 1 月 1 日期初余额	盈余	转入	转出	2012 年 12 月 31 日期末余额
医疗保险计划	39 489	(708)	—	(3 300)	35 481

121. 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。该计划由外勤人员支付的保险费、难民署按比例缴付的款项以及利息收入维持。支出包括本年处理的索赔以及相关的行政费用。该计划仅覆盖当地征聘的一般事务人员和外地本国专业干事。

122. 2012 年，从医疗保险计划中转出 330 万美元，划入工作人员福利基金，用于支付该计划参与人的离职后医疗保险有关负债，这笔数额相当于参与医疗保险计划的工作人员净基薪的 3%。

3.14 工作人员福利基金

(千美元)

	2012 年 12 月 31 日			2012 年 1 月 1 日期初余额(重述)		
	负债	供资	资金净余额	负债	供资	资金净余额
离职后医疗保险						
联合国工作人员相互保险协会	(302 628)	7 606	(295 022)	(281 730)	—	(281 730)
医疗保险计划	(118 959)	3 310	(115 649)	(43 432)	—	(43 432)
小计	**(421 587)**	**10 916**	**(410 671)**	**(325 162)**	**—**	**(325 162)**
离职回国补助	(83 796)	2 000	(81 796)	(80 391)	—	(80 391)
年假	(55 336)	—	(55 336)	(51 753)	—	(51 753)
其他离职福利	(1 123)	—	(1 123)	—	—	—
共计	**(561 842)**	**12 916**	**(548 926)**	**(457 306)**	**—**	**(457 306)**

123. 设立工作人员福利基金，是为了记录与服务终了和退休后福利有关的往来业务。

124. 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，从净基薪中扣减 3%，以便为离职后医疗保险有关负债提供资金。2012 年提留的数额为 1 090 万美元。

125. 此外，根据常设委员会的决定，在 2012 年提留了 200 万美元作为离职回国补助的供资。

126. 以上所有基金和准备金都是由高级专员方案执行委员会设立的。

附注 4
风险分析

信贷风险

127. 难民署的风险管理政策限制任何对应方的信贷风险额，包括严格遵循最低信贷质量标准。因此，通过进行严格的风险管理评估，本金损失或财务收益损失的风险已经大大降低。现金及现金等价物储存于全球各大金融机构，同时也考虑到地域上的分布以及对应方的特定门槛限制。所有剩余资金的存储均已办理完成，相关的金融机构均具有主要评级机构授予的最高信用评级，从而确保了最佳的信用质量。

128. 应收捐助主要由来自会员国的自愿捐助构成。从未发生过有大笔款项不到位的情况。附注 3.2 提供了应收欠款及其账龄分析的详细情况。

流动性风险

129. 截至 2012 年 12 月 31 日，难民署的现金及现金等价物总额为 4.312 亿美元，而 2011 年 12 月 31 日则为 5.349 亿美元，致使现金存量总额减少 19.4%。

130. 难民署的现金及现金等价物总额包含共计 3.197 亿美元未支配业务现金存量以及 1.115 亿美元已支配非业务现金存量(见附注 3.1)。

131. 年终未支配业务现金存量作为月平均现金流出额的乘数，可供支付 1.7 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存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助款减少及接收情况的监测，规划难民署方案和紧急活动的实施情况。现已实行严格的流动性管理程序和监控，以确保在任何时间点都有充足的流动性现金存量用于履行到期合同债务。

132. 在投放任何盈余业务现金存量时，都适当考虑了该组织平均 30 天的全球流动性要求。

利率风险

133. 难民署的利息收入来自现金及现金等价物的全年尚存结余。2012 年，利息收入共计 180 万美元，2011 年则为 150 万美元，增加了 30 万美元。尽管世界各地的利率都很低，而且投放期很短，但难民署所获利息收入额仍大大高于三个月期美国国债平均利率的固定基准回报率，从而确保了有效的利率管理和基金安全保障。难民署方案和预算的实施并不依赖利息收益，也不受其影响。

外汇风险

134. 难民署面临的外汇风险来自以 10 种主要货币提供的捐助和以 95 种货币对外支付的现金。通过确定实际和所预测的净现金流量情况(与货币的收付高度相

关)，难民署保持并管理这一动态的货币组合，因此只诉诸于有限的月度对冲干预，而在年终没有要报告的敞口合同。

135. 难民署已实行风险管理措施，以确保外汇影响最小化并使现金存量的价值得到保障。

136. 截至 2012 年 12 月 31 日，所报现金及现金等价物余额中有 75%是以美元货币形式所作的短期投放，9%是以主要货币形式集中存放于总部账户内，另外 16%存放于外勤账户内，仅用于进行中外勤业务的即期付款。

附注 5
收入

5.1 自愿捐助

表 5.1.1

(千美元)

	2012 年
捐款	
政府	1 932 446
私人	145 002
联合国系统各组织	104 832
其他捐助者	202 960
退还捐助者	(1 084)
捐款共计	**2 384 156**
实物捐助	
政府	11 242
联合国系统各组织	9 962
私人捐助者	6 076
实物捐助共计	**27 280**
自愿捐助共计	**2,411 436**

137. 捐款收入根据可疑账款备抵的变化进行调整，并且因退还捐助者款项而减少。

138. 实物捐助是指收到的商品和服务捐助，用于直接支持已核准的业务。实物捐助包括可以分配给受益者的库存物品以及房地、水电、交通工具和人员的使用。2012 年的实物捐助额中包括 1 720 万美元货物和 1 010 万美元服务。

139. 2012 年入账的 23.842 亿美元捐款总额将按到期年度(表 5.1.2)和指定用途类别(表 5.1.3)作了进一步分析。

表 5.1.2

(千美元)

到期年度	2012 年
2012 年	**1 724 958**
未来年份	
2013 年	539 504
2014 年	56 092
2015 年	27 445
2016 年	36 157
小计	**659 198**
捐款共计	**2 384 156**

表 5.1.3

(千美元)

按照指定用途分类	2012 年
无限制	510 640
有待指定用途	228 638
国家层面	961 385
区域/次区域层面	651 257
主题	32 236
捐款共计	**2 384 156**

5.2 联合国经常预算

(千美元)

	2012 年
联合国经常预算	11 856

140. 经常预算是由联合国拨付给难民署，用于根据难民署章程(第 20 条)支付工作人员费用及其他管理费用。2011 年 12 月 27 日，难民署收到有关 2012 年度 4 700 万美元的拨款通知。按照《公共部门会计准则》对收入的确认，这笔金额作为 2012 年 1 月 1 日的期初结余调整入账。难民署 2012 年 12 月 28 日收到另一份关于 2012 年度的拨款通知，金额为 1 190 万美元，这笔金额已被确认为 2012 年的收益。

5.3 其他收入

(千美元)

	2012 年
客房住宿的使用所得	2 735
资产销售	2 120
医疗保险计划参与者支付的保费	908
办公空间和停车库的使用所得	866
杂项收入	5 191
其他收入共计	**11 820**

附注 6
支出

6.1 实施伙伴

141. 在整个财政年度，实施伙伴的全部支出共计 8.972 亿美元，表 6.1.1 按实施伙伴类别以及按支柱进行了分析。

表 6.1.1

支柱/特别账户	政府	国际非政府组织	当地非政府组织	联合国系统各组织	截至 2012 年 12 月 31 日的支出总额
难民	93 955	302 212	227 202	45 042	668 411
无国籍者	1 443	2 760	6 197	665	11 065
重返社会	5 999	15 788	23 876	5 218	50 881
境内流离失所者	8 502	70 167	74 896	10 519	164 084
共同人道主义渠道	—	—	—	2 767	2 767
共计	**109 899**	**390 927**	**332 171**	**64 211**	**897 208**

142. 按权利组别和支柱开列的实施伙伴支出见表 6.1.2。

表 6.1.2

(千美元)

权利组别	全球难民方案	全球无国籍者方案	全球一体化方案	全球境内流离失所者项目	共同人道主义渠道	支出共计
基本需求和基本服务	336 722	2 118	27 897	69 551	—	436 288
社区赋权和自力更生	46 738	954	14 734	23 888	—	86 314
持久解决方案	31 810	1 718	5 968	10 373	—	49 869
公平保护程序和文件编制	35 445	2 471	—	12 460	—	50 376
有利的保护环境	15 643	1 309	1 682	6 019	—	24 653
总部和区域支持	42 571	—	—	—	—	42 571
领导、协调和伙伴协作	8 879	187	322	6 315	—	15 703
后勤和业务支持	68 708	1 680	2 253	11 343	—	83 984
保护免受暴力和剥削	25 278	313	159	13 857	—	39 607
实施伙伴依照 2012 年协议报告的支出	**611 794**	**10 750**	**53 015**	**153 806**	**—**	**829 365**
2012 年度未提交报告	37 055	101	(1 715)	1 114	2 767	39 322
依照往年协议发生的支出	19 562	214	(419)	9 164	—	28 521
2012 年支出共计	**668 411**	**11 065**	**50 881**	**164 084**	**2 767**	**897 208**

143. 实施伙伴未提交报告所涉金额见表 6.1.3。

表 6.1.3

(千美元)

来自执行伙伴的报告	2012 年 12 月 31 日
当年未提交报告	39 322
上一年未提交报告	1 051
未清报表共计	**40 373**

144. 2012 年从实施伙伴处追回的不合理支出金额为 294 984 美元。这些是难民署在审查实施伙伴所实施项目审计报告的过程中查明和确定的。

145. 从实施伙伴收到的利息和杂项收入共计 911 571 美元。此外，2012 年期间，应从实施伙伴收回的金额共计核销了 238 807 美元。

6.2 薪金、雇员福利和其他工作人员费用

（千美元）

	2012 年
薪金	370 385
养恤金	68 564
津贴	62 371
临时人员	43 173
医疗保险——当期	30 534
离职后医疗保险	25 372
改派	22 683
教育补助金	17 633
解雇	9 535
疏散	6 788
离职回国补助金	5 035
任用	5 027
所得税退还	4 913
回籍假	3 374
年假累积	3 584
其他人事费用	8 727
薪金和雇员福利共计	**687 698**

6.3 订约承办事务

（千美元）

	2012 年
交通	30 572
建设	29 338
联合国共同活动	24 303
专业服务	19 734
外部资源协助	16 322
宣传	11 578
市场营销和数据处理	9 336
研讨会	5 548
其他服务	26 515
订约承办事务共计	**173 246**

146. 其他服务包括各种通过合同安排提供的技术性、分析性和业务性专业服务。

6.4 为受益者提供的用品和消耗品

(千美元)

	2012 年
从库存分发	
帐篷	41 295
寝具	39 814
家居物品	35 479
医疗、卫生用品和服装	25 092
建筑和相关设备材料	16 950
食物和其他用品	15 187
可消耗材料	1 872
从库存分发共计	**175 689**
从用品和其他消耗品库存分发	
其他用品	11 901
为受益者提供的用品和消耗品共计	**187 590**

6.5 业务费用

(千美元)

	2012 年
维修	40 686
房地租用	34 808
通信	24 599
设备	10 232
水电	6 313
车辆	2 013
保险	1 881
其他业务费用	2 831
业务费用共计	**123 363**

147. 设备和车辆项下确认的支出是指低于 10 000 美元资本化门槛的物品采购。

6.6 付给受益者的个人和家庭款项

(千美元)

	2012 年
生活津贴	61 678
补助金	28 255
医疗	6 194
差旅津贴	741
其他款项	5 886
付给受益者的个人和家庭款项	**102 754**

6.7 设备和办公用品

(千美元)

	2012 年
计算机设备	17 463
通信设备	8 692
安保和安全用品	2 783
家具和固定装置	2 749
一般办公用品	11 483
办公用品共计	**43 170**

148. 设备以及家具和固定装置项下确认的支出是指低于 10 000 美元资本化门槛的物品采购。

6.8 融资成本

(千美元)

	2012 年
货币兑换差价	
未实现(收益)损失	(23 232)
已实现(收益)/损失	263
小计	**(22 969)**
银行收费	2 343
2012 年净收益	**(20 626)**

149. 2012 年货币兑换调整数导致出现上表所示的 2 300 万美元净收益。2 320 万美元未实现收益是年终对货币资产和负债进行重新估值的结果。30 万美元已实现亏损源自应收账款、应付账款和兑换交易的结算以及该年度其他项目的结算。

6.9 其他支出

(千美元)

	2012 年
坏账支出	1 057
培训	4 936
杂项支出	884
其他支出共计	**6 877**

附注 7
预算与实际金额对比表

150. 根据《国际公共部门会计准则第 24 号》的规定，报表五所示可比基数实际金额与财务账户所示实际金额经过了核对，以分别确定在基础、时间和实体方面存在的任何差异，详述如下:

(a) 难民署的预算是按照修正后的收付实现制编制的，而财务报表则是按照权责发生制编制的，由此产生会计基础的差异；

(b) 当预算期与财务报表内反映的报告期不同时，就会产生时间上的差异。就预算与实际金额之间的对比而言，难民署不存在时间上的差异；

(c) 当预算中不包括财务报表所涉主要实体的组成方案和实体时，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、医疗保险计划和共同人道主义管道有关的活动；

(d) 列报上出现差异是由于财政执行情况表及预算与实际金额对比表采用不同的格式和分类办法。预算与实际金额对比表(报表五)中的难民署预算是按业务和地域列报的，而财政执行情况表(报表二)中所列开支是按开支性质列报的。

151. 2012 年 12 月 31 日终了年度预算与实际金额对比表(报表五)中在可比基础上列出的实际金额与财政执行情况表(报表二)中所列的实际金额之间的对账情况如下：

(千美元)

	2012 年
可比基础上的实际金额(报表五)	2 357 710
会计基础差异	(76 335)
实体差异	24 555
财政执行情况表中的实际金额(报表二)	**2 305 930**

152. 有关最初预算和最终预算与实际金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(第四章，第 E 节)。

附注 8
分部报告

8.1 按分部开列的财政状况表

(千美元)

	方案	项目	特别基金和账户	分部间	共计
资产 [1]					
现金及现金等价物	317 897	15 715	97 574	—	431 186
应收捐款	866 577	56 339	531	—	923 447
存货	88 780	28 538	4 746	—	122 064
不动产、厂场和设备	81 303	18 419	—	—	99 722
无形资产	4 392	1 079	—	—	5 471
其他资产	46 308	16 588	14	—	62 910
资产共计	**1 405 257**	**136 678**	**102 865**	**—**	**1 644 800**
负债					
应付款和应计款	60 391	14 044	—	—	74 435
雇员福利	7 108	1 313	561 842	—	570 263
有待商定的捐款	358	—	—	—	358
备抵	686	54	—	—	740
其他负债	742	306	—	—	1 048
负债共计	**69 285**	**15 717**	**561 842**	**—**	**646 844**
净资产	**1 335 972**	**120 961**	**(458 977)**	**—**	**997 956**
基金结余和准备金					
累积基金结余和准备金	1 335 972	120 961	4 468	-	1 461 401
周转金和担保基金	-	-	50 000	-	50 000
医疗保险计划	-	-	35 481	-	35 481
工作人员福利基金	-	-	(548 926)	-	(548 926)
基金结余和准备金共计	**1 335 972**	**120 961**	**(458 977)**	**-**	**997 956**

[1] 年内所获资产总额为 6 970 万美元，包括方案部分 5 860 万美元和项目部分 1 110 万美元。

8.2 按分部开列的财政执行情况表

(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	2 174 189	221 167	16 080	—	2 411 436
联合国经常预算	11 856	—	—	—	11 856
转让	(262 083)	262 083	—	—	-
利息收入	487	—	1 266	—	1 753
其他收入	10 388	156	4 479	(3 203)	11 820
收入共计	**1 934 837**	**483 406**	**21 825**	**(3 203)**	**2 436 865**
支出					
实施伙伴支出	679 490	214 952	2 766	—	897 208
薪金和雇员福利	557 150	95 531	38 220	(3 203)	687 698
订约承办事务	155 745	17 501	—	—	173 246
为受益者提供的用品和消耗品	124 457	56 767	6 366	—	187 590
业务支出	103 238	20 119	6	—	123 363
付给受益者的个人和家庭款项	88 646	14 108	—	—	102 754
装备和办公室用品	36 384	6 786	—	—	43 170
差旅支出	35 982	5 362	3	—	41 347
燃料和润滑油	22 965	5 531	—	—	28 496
咨询人	20 638	1 213	—	—	21 851
折旧和摊销	10 728	2 228	—	—	12 956
财务费用	140	1	(20 767)	—	(20 626)
其他支出	(3 394)	9 834	437	—	6 877
支出共计	**1 832 169**	**449 933**	**27 031**	**(3 203)**	**2 305 930**
年度盈余/(亏损)	**102 668**	**33 473**	**(5 206)**	**—**	**130 935**

153. 一些内部活动导致产生一些会计交易，引起财务报表中的分部间收入和支出。在 2012 年 12 月 31 日终了年度，各项活动已引起财政执行情况表中出现分部间结余 320 万美元(报表二)。

154. 为业务活动及其他活动提供的捐助一旦经书面确认，则作为收入入账。支出随着时间的推移，根据业务需要和要求，逐渐产生。

155. 已指定用途的捐款在收到后即记入相应的基金/支柱项下。未指定用途和没有严格指定用途的捐款最初记在支柱 1(全球难民方案)项下，随后根据需要转

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
承付款和意外开支

9.1 租约

156. 业务租赁债务如下：

(千美元)

	2012 年
业务租赁债务	
1 年以下	8 050
1-5 年	10 663
5 年以上	—
业务租赁债务共计	**18 713**

157. 截止 2012 年 12 月 31 日，难民署没有任何融资租赁。

9.2 承付款

158. 截止 2012 年 12 月 31 日，难民署有货物和服务采购承付款以及已签合同但尚未支付的资本承付款，具体如下：

(千美元)

	2012 年
库存	73 178
用品	6 967
不动产、厂场和设备	5 983
服务	28 799
根据实施伙伴协议已经到期的分期款	32 964
营运支出	7 943
咨询人	3 091
其他承付款	1 187
未支付承付款共计	**160 112**

159. 关于权责发生制会计和交付原则基础的《国际公共部门会计准则第 1 号》规定，未来支出的承付款在财务报表中不予确认。此类承付款将在收到相关货物和服务后，以尚未使用的那些部分捐款进行结算。

9.3 法律责任或有负债

160. 目前没有因可能导致难民署承担重大负债的法律诉讼和索赔而出现重大或有负债。

附注 10
亏损、惠给金及核销

161. 难民署财务细则 10.5 规定，如果认为给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。如果支付数额超过 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了联合国审计委员会和执行委员会。高级专员批准支付了两笔惠给金，金额分别为 6 000 美元和 44 405 美元。

162. 财务细则 10.6 规定，由现金损失或应收款账面价值损失引起的低于 10 000 美元的注销可由主计长批准。如果注销额超过 10 000 美元，则须经高级专员批准。列有所有注销额的报表已提交给审计委员会。2012 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 1 920 万美元。

163. 2012 年据报发生了两起欺诈案件，涉及金额 20 万美元。

附注 11
关联方披露

164. 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	养恤金和保健计划	薪酬共计	2012 年 12 月 31 日应享待遇未清预付款	截至 2012 年 12 月 31 日未清贷款
主要管理人员	**5**	**1 279**	**107**	**258**	**1 644**	**—**	**—**

165. 上表概述了向主要管理人员支付报酬的总体情况，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款项。

166. 主要管理人员也有权获得与其他雇员同等水平的离职后福利。这些福利不能完全量化。他们也是养恤基金的普通成员。

附注 12
期初结余调整

167. 期初结余(重述)是指截至 2011 年 12 月 31 日的经审计资产、负债、准备金和基金结余表。该表在 2012 年 1 月 1 日作了重述以计入相关调整数，因为《公共部门会计准则》的实施导致从 2012 年 1 月 1 日起改变会计政策。

168. 这些调整涉及不动产、厂场和设备的资本化、存货的确认、未来数年所有已确认捐款的认列、未清债务债款的终止确认以及员工福利负债的相关调整。

169. 《国际公共部门会计准则》实施后的期初结余调整数如下：

（千美元）

	2011 年 12 月 31 日(经审计)	按照《国际公共部门会计准则》进行调整	2012 年 1 月 1 日期初结余(重述)
资产			
流动资产			
现金和定期存款	534 908	(534 908)	—
现金及现金等价物	—	534 908	534 908
应收自愿捐助	62 085	(62 085)	—
应收捐助	—	593 074	593 074
存货	—	92 485	92 485
其他资产	2 002	57 314	59 316
应收联合国机构款项	1 491	(1 491)	—
应收各实施机构款项，净额	576	(576)	—
其他应收款	20 980	(20 980)	—
	622 042	**657 741**	**1 279 783**
非流动资产			
应收捐助	—	140 451	140 451
土地和建筑物	5 247	(5 247)	—
不动产、厂场和设备	—	52 295	52 295
无形资产	—	—	—
其他非流动资产	—	—	—
	5 247	**187 499**	**192 746**
资产共计	**627 289**	**845 240**	**1 472 529**
负债			
流动负债			
应付款	47 155	(47 155)	—
应付款和应计款	—	69 315	69 315
雇员福利	—	71 605	71 605
预收捐款	52 243	(52 243)	—
有待商定的捐款	—	2 438	2 438
备抵	—	—	—

	2011 年 12 月 31 日(经审计)	按照《国际公共部门会计准则》进行调整	2012 年 1 月 1 日期初结余(重述)
其他流动负债	—	3 944	3 944
服务终了和退休后福利负债	483 483	(483 483)	—
未清债务	205 794	(205 794)	—
	788 675	**(641 373)**	**147 302**
非流动负债			
雇员福利	—	396 159	396 159
备抵	—	600	600
	—	**396 759**	**396 759**
负债共计	**788 675**	**(244 614)**	**544 061**
净资产	**(161 386)**	**1 089 854**	**928 468**
累积基金结余和准备金	232 043	1 064 242	1 296 285
周转金和担保基金	50 000	—	50 000
医疗保险计划	39 489	—	39 489
员工福利基金	(482 918)	25 612	(457 306)
基金结余和准备金共计	**(161 386)**	**1 089 854**	**928 468**

附注 13
报告日之后事项

170. 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。截至本账目签署之日，在资产负债表日期至财务报表获准发布之日这段期间，没有发生会影响本报表的重大有利或不利事件。

13-38710 (C) 150813 220813