

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

2016 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 • 2017 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。

目录

	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.....	6
二. 审计委员会长式报告	9
摘要	9
A. 任务、范围和方法	13
B. 审计结果和建议	14
1. 审计委员会以往建议的后续跟踪	14
2. 财务概览	14
3. 财产管理和工作人员医疗保险管理	18
4. 资产管理	20
5. 成果管理制	22
6. 金库和现金管理	24
7. 薪资处理和付款	24
8. 采购与合同管理	28
9. 方案和项目管理	35
10. 内部控制系统	36
11. 小额信贷社区支助方案	38
12. 人力资源管理	39
13. 补贴管理	45
14. 卫生保健方案管理	46
15. 信息和通信技术	47
16. 内部监督事务部	49
17. 小额金融部	51
C. 管理当局的披露	54

1. 现金、应收款和财产损失核销	54
2. 惠给金	54
3. 欺诈和推定欺诈案件	54
D. 鸣谢鸣谢	55
附件	
一. 截至 2015 年 12 月 31 日审计委员会执行前几年建议的后续行动	56
二. 核销资产汇总表	81
三. 向审计委员会报告的 2016 年欺诈和推定欺诈案件	82
三. 财务报表的核证	84
四. 2016 年 12 月 31 日终了年度财务报告	85
A. 导言	85
B. 财务和预算分析	85
C. 提高透明度和加强问责制	94
D. 企业和财务风险管理	95
E. 职责	96
五. 2016 年 12 月 31 日终了年度财务报表	97
一. 截至 2016 年 12 月 31 日的财务状况表	97
二. 2016 年 12 月 31 日终了年度财务执行情况表	98
三. 2016 年 12 月 31 日终了年度净资产/权益变动表	99
四. 2016 年 12 月 31 日终了年度现金流量表	100
五. 2016 年 12 月 31 日终了年度预算与实际金额对比表	101
2016 年财务报表附注	102

送文函

2017 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近东巴勒斯坦难民救济和工程处 2016 年 12 月 31 日终了年度财务报表的报告。

审计委员会主席

印度主计长兼审计长

沙希·坎特·夏尔马(签名)

第一章

审计委员会关于财务报表的报告：审计意见

审计意见

我们审计了联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)的财务报表，包括截至 2016 年 12 月 31 日财务状况表(报表一)、财务执行情况表(报表二)、净资产/权益变动表(报表三)和现金流量表(报表四)、预算与实际金额对比表(报表五)以及财务报表附注，包括主要会计政策提要。

我们认为，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近东救济工程处 2016 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。

审计意见依据

我们的审计是根据《国际审计准则》进行的。我们根据这些准则而承担的责任见诸审计员报告中《审计员在审计财务报表中的责任》一节。根据与我们审计财务报表相关的道德操守规定，我们与近东救济工程处相互独立，我们并根据这些规定履行了其他道德操守规定。我们认为所获取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。

财务报表及审计委员会关于财务报表的报告以外的资料

近东救济工程处主任专员对财务报表及审计委员会关于财务报表的报告以外的资料承担责任。其他资料包括第四章内所载的 2016 年 12 月 31 日终了年度财务报告，但不包括财务报表及审计委员会关于财务报表的报告。

我们对财务报表的审计意见不涵盖其他资料，我们也不对财务报表表达任何形式的保证性结论。

关于我们对财务报表的审计，我们的责任是参阅其他资料，阅读时审查这些其他资料是否与财务报表存在重大的不一致，或我们在审计中或以其他方式了解到的情况是否看来有重大的错报。如果根据我们的工作而得出结论认为这些其他资料存在严重错报，按规定我们就必须报告这一情况。在这方面，我们并没有需报告的情况。

管理当局和担负管理职责的人员对财务报表承担责任

主任专员负责根据公共部门会计准则编制和公允列报财务报表，并负责执行管理当局认为必要的内部控制程序，避免编制的财务报表存在因欺诈或错误而出现的重大错报。

管理当局在编制财务报表时负责评估工程处是否能够作为一个持续营运的机构继续维持下去，酌情披露涉及持续运作方面的事项并采用持续运作会计制度，除非管理当局打算对工程处进行停业清理，或结束业务，或者除了结束业务外没有其他现实的选择。

担负管理职责的人员负责监督工程处的财务报告程序。

审计员审计财务报表的责任

我们的目标是：对财务报表是否不存在重大错报获取合理保证(不论是因欺诈还是错误造成的错报)，并发布包含我们意见的审计报告。合理保证是高层次的保证，但并不是保证按《国际审计准则》进行的审计始终都会发现确实存在的重大错报。错报可能因欺诈或差错造成，而如果可以合理预计单独的错报或者各种错报集合起来会影响根据这样的财务报表所作的经济决定，就可认为错报属于重大性质。

作为根据《国际审计准则》进行的审计，我们在整个审计过程中都运用专业的判断力并保持专业的质疑态度。我们还：

- 查明和评估(不论因欺诈还是差错造成的)财务报表存在重大错报的风险，设置和开展针对这些风险的审计程序，并获取充足和适当的审计证据作为我们发表意见的基础。未发现欺诈所致重大错报的可能性大于未发现出错所致重大错报的可能性，因为欺诈可能涉及串通舞弊、作假、瞒报、虚报、无视内部控制程序。
- 了解与审计相关的内部控制程序，以便设置适合实情的审计程序，但其目的并不是要对工程处内部控制程序的有效性发表意见。
- 评价所采用的会计政策是否适当，并评价管理当局所作的会计估计和相关披露是否合理。
- 对管理当局采用持续运作会计制度是否恰当作出结论，并根据取得的审计证据，判断在某些事件或状况上是否存在重大不确定性，以至于可能令人严重怀疑人口基金能否作为持续运作机构继续开展业务。如果我们的结论是确实存在重大的不确定性，则按规定就必须在审计报告中提请注意财务报表中披露的相关信息。或者，如果这类披露不充分，就须相应地修改我们的审计意见。我们的结论所依据的是截至审计报告之日获得的审计证据。然而，未来的事件或状况可能使工程处不再作为持续运作机构而继续开展业务。
- 评价财务报表的总体列报情况、结构和内容，包括披露资料的情况，并评价财务报表是否以构成公允列报的方式列报了基本交易和业务活动。

我们与管理当局进行沟通，内容涉及审计的计划范围、时间以及重大的审计结果，也包括我们在审计过程中发现的重大内部控制缺陷。

关于其他法律和条例规定的报告

此外，我们认为，我们在审计过程中注意到或抽查的近东救济工程处的财务事项在所有重大方面均符合《近东救济工程处财务条例和细则》以及法律授权。

按照《联合国财务条例和细则》第七条，我们还就近东救济工程处出具了长式审计报告。

审计委员会主席

印度主计长兼审计长

沙希·坎特·夏尔马(签名)

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)

(审计组长)

德国联邦审计院院长

凯·舍勒(签名)

2017年6月30日

第二章

审计委员会长式报告

摘要

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)向 500 多万登记在册是 2 的巴勒斯坦难民提供援助和保护,以帮助他们实现人类发展方面的全部潜力。近东救济工程处在加沙、约旦、黎巴嫩、叙利亚阿拉伯共和国和西岸等五个业务区以及其设在安曼和加沙的总部雇用大约 30 251 名地区工作人员以及 229 名国际工作人员。

近东救济工程处的资金主要来自自愿捐款。2016 年,所获捐款共计 12.4214 亿美元,其中自愿捐款为 11.9430 亿美元(96%),支出总额为 13.1678 亿美元。

审计委员会根据大会第 74(I)号决议并依照《国际审计准则》审计了近东救济工程处 2016 年 12 月 31 日终了年度财务报表,还审查了其该年度业务活动的情况。在进行审计时,审计委员会审查了设在安曼的近东救济工程处总部以及工程处设在约旦、加沙、黎巴嫩和西岸的外地办事处的财务事项和业务活动。

报告的范围

本报告涵盖审计委员会认为应提请大会注意的事项。与近东救济工程处管理当局讨论了本报告,其意见已适当反映在本报告中。

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)公允列报了近东救济工程处截至 2016 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。

审计委员会还根据《联合国财务条例和细则》财务条例 7.5 的规定,审查了近东救济工程处的业务活动,因而能够就近东救济工程处的财务程序、会计制度和内部财务控制以及近东救济工程处行政和管理工作的总体效率提出意见。审计委员会审查了近东救济工程处的 4 个关键方案,包括:卫生保健方案;教育方案;救济和社会服务方案;基础设施和营地改善方案。本报告还对往年所提建议的落实情况作了简要评述。

审计意见

审计委员会认为,各财务报表按照《公共部门会计准则》,在所有重大方面均公允列报了近东救济工程处截至 2016 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。

审计委员会还就按照《国际财务报告准则》编写的近东救济工程处地区工作人员节约储金 2016 年 12 月 31 日终了年度财务报表单独出具了无保留审计意见。

近东救济工程处节约储金是牟利性商业实体，因此属于政府商业企业范畴。根据国际公共部门会计准则第 1 号第 6 款，《国际财务报告准则》是对其适用的财务报告框架。此外，审计委员会对小额金融部进行了年度审计，并对其 2016 年 12 月 31 日终了年度财务报表提出了无保留意见。

总体结论

审计委员会注意到工程处改善了内部控制系统，包括更新了《采购手册》并制定了反欺诈和反腐败政策。近东救济工程处还进行了一些改革，在一些外地办事处由提供实物粮食援助过渡到现金补助方式。预计这种做法可减少向难民提供实物援助中的行政和配送方面成本，从而提高效率。2015 年采用了新型 SAP 企业资源规划系统(称为 REACH)，也大大改进了财务报表的编制工作，提出了新的账目一览表，改变了方案报告结构、供资分类、项目会计、赠款管理和其他程序。尽管有这些管理举措，但审计委员会注意到，所提出的政策和指南手册对于较低职级的工作人员仍然是一项挑战，表明有必要进行提高认识的培训。此外，尽管采纳企业资源规划系统是一个积极的步骤，但还需要对账目一览表作出适当的定义，使系统能够生成节约储金财务报表。审计中注意到其他一些领域存在改善余地，包括：采购和合同管理；工资单处理；资产管理；方案和项目管理；药品和医疗用品的管理；人力资源管理；金库和现金管理；信息和通信技术。

主要审计结果

审计委员会指出了若干问题，需要管理当局加以审议，以使近东救济工程处业务活动的成效得以提高。审计委员会尤其指出以下主要审计结果。

工资单处理和付款

工资单处理方面存在缺陷

(a) 审计委员会发现，2016 年 1 月 1 日至 2016 年 12 月 31 日期间，国际工作人员的应享待遇反复出现错误的多付款和少付款，导致在发现错误后的一系列调整。每月由于错报而产生的调整总额，从 38 567 美元到 120 411 美元不等。这些错误主要起因是人为差错、系统性问题、在工资单内列报以供处理之前进行的审查和验证不充分。这些缺陷使近东救济工程处难以履行责任，确保工作人员(尤其是面临错误的负数薪金净额的人员)每月按时获得工资。

财产和工作人员医疗保险管理

缺乏保险框架，无法指导近东救济工程处的财产保险政策

(b) 近东救济工程处未制定保险框架，对该机构内的保险事务提供总体指导。近东救济工程处需要保险框架，以便明确据以规定管理保险事项的作用和责任，对需要保险的财产、需保险的价值划定明确的决定界线，指导如何管理保险投资组合的风险敞口，指导如何制定用于保险的估价方法。审计委员会认为，由于没有保险框架，近东救济工程处对其资产和人力资源保险的管理缺乏适当的依据。

人力资源管理

管理职位的工作人员更替率很高

(c) 2015 年和 2016 年财政年度期间, 专业职等(P-5)及以上的管理当局工作人员持续出现离职的情况。2016 年 1 月至 12 月, 共有 47 名国际工作人员(2015 年有 53 名)离开工程处, 包括 15 名属于主任、副主任和主管员额的工作人员(占 32%)。这一水平略低于 2015 年离职工作人员的百分比, 当年在同一职类的 53 名工作人员中有 20 人(占 38%)离开工程处。截止 2016 年 12 月的管理当局工作人员更替率为 26%¹ (2015 年为 35%), 而总的国际工作人员更替率为 21%² (2015 年为 24%³)。审计委员会认为, 为妥善解决此问题, 近东救济工程处需要拟具全面性调查问卷, 发给即将离职的工作人员填写, 以了解工作人员更替率高的基本原因。目前供离职工作人员填写的离职调查问卷所提问题复杂而空泛, 不利于对离职因素进行详细评估和记录以进一步采取管理行动。管理当局工作人员更替率高可能影响到业务活动的顺畅性和连续性。

基于成果的管理

在拟定主要业绩指标方面缺乏连贯性

(d) 审计委员会对基于成果的管理制度(成果管理制)的 73 项业绩指标进行了审查, 注意到有 30 个指标未设基线, 29 项指标系转自 2015 年, 但其基线却并非依据 2015 年的审查结果而产生。审计委员会还注意到, 在对前一年的成果所作实际审查结果公布以后, 年度业务计划中的指标并没有更新。不对成果管理系统内一些主要业绩指标设定最新的基线, 可能会影响近东救济工程处监测改进计划落实情况的能力。审计委员会还注意到, 工程处用了三个月以公布前一年的业绩最终审查报告。这一时间过长, 因为大多数信息已可以从季度和半年期审查报告中得到。

采购与合同管理

选择次低价经合规审查投标者

(e) 审计委员会发现在一个案例中, 为四个营地的收集固体废物业务招标时, 最低价合规投标者和次低价合规投标者均中标, 理由是由于最低价投标者⁴ 以前从未与工程处合作过, 所以需要分散提供服务方面的风险。这一安排使费用增加了 63 728 美元⁵ (15%), 而且违反了《近东救济工程处采购手册》(2015 年)第 10.1.1(a)款, 因为该款规定中标者应为最低价经合规审查投标者。审计委员会认为

¹ 管理层工作人员(P-5 职级以上)总数为 57 人, 而离职工作人员(P-5 职级以上)为 15 人。

² 此比率得自于离职工作人员数(47)除以国际工作人员总数(229)。

³ 此比率得自于 2015 年离职工作人员数(53)除以国际工作人员总数(220)。

⁴ 次低价投标者已为工程处提供同一服务逾 10 年之久。

⁵ 最低价投标者提供的价格为 414 237 美元, 次低价投标者出价 477 966 美元。

没有理由在授标阶段强调提供服务不良的风险，因为可以在评标阶段审查服务提供商的作业历史、拥有设备的情况、工作人员水平、财务稳定性，对供应商能否提供所需服务建立信心，从而减少上述风险。审计委员会还认为应开展尽职审查，在向投标者授标前对其服务增强信心。

信息和通信技术

外地办事处未遵守变革管理程序

(f) 委员会查明约旦、黎巴嫩、加沙、阿拉伯叙利亚共和国和西岸的外地办事处对基础设施服务作出一些变动，包括安装了局域网、虚拟局域网(VLAN)，升级了交换服务器，安装了互联网网关。但是，各外地办事处的这些变动均未按规定根据第 11 号技术指示得到变更咨询委员会的核准，因为外地办事处并没有日常运行的变更咨询委员会。在不遵循核准程序情况下对服务进行变动，可能导致作业服务中断，因而影响到工程处的业务活动。

建议

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。主要建议是近东救济工程处应在下列方面采取所列举的措施：

工资单处理和付款

工资单处理方面的缺陷

(a) (一) 审查“REACH”系统的组合设置，以查明所生成的工作人员工资和减除项方面的所有差错及系统预设值；(二) 加强对工资单处理及列报情况的审查，尽可能减少人为差错，并根据工资单处理的差错频发情况重新培训人力资源工作人员；

财产和工作人员医疗保险管理

缺乏保险框架，无法指导近东救济工程处的财产和工作人员医疗保险政策

(b) (一) 制定保险框架，用以管理工程处的保险事务，例如界定角色和职责，对于投保哪些资产及投保数额划定明确决策界线，对保险投资组合的风险敞口进行管理，为保险制定估价方法；(二) 对工程处资产的风险敞口进行评估，以此为依据确定受保资产性质及保险价值；

人力资源管理

管理职位的工作人员更替率高

(c) (一) 确定和审查受工程处控制的因素，并将其纳入总体工作人员福祉的事项，以提高工作人员续任率；(二) 对离职调查问卷作个性化及精简化处理，使之便于填写，并进行口头离职面谈，掌握各种离职原因以帮助决策，并将原因妥善记录；

基于成果的管理

在拟定主要业绩指标方面缺乏连贯性

(d) (一) 在年度成果审查报告公布后, 立即更新成果管理系统内的暂定基线, 以显示实际基线; (二) 尽量缩短公布年度成果报告所需的时间, 以在当年的业务计划中参考其中提出的挑战和改进建议;

采购与合同管理

选择次低价经合规审查投标者

(e) (一) 按《采购手册》(2015 年) 的规定将合同授予最低价经合规审查投标者; (二) 确保评估标准足够详细并考虑到过去的业务情况、拥有设备情况、工作人员合格情况、财政稳定性, 同时开展尽职审查, 核实提供服务的能力, 然后才授予合同;

信息和通信技术

外地办事处未遵守变革管理程序

(f) 在所有外地办事处均设立变更咨询委员会, 以确保遵守第 11 号技术指示规定的变更管理程序。

主要情况

500 万以上	近东救济工程处服务的巴勒斯坦难民人数
30 251	近东救济工程处地区工作人员(当地工作人员)
229	近东救济工程处国际工作人员
2.8856 亿美元	2016 年采购费用
702 所学校, 18 037 名教师和 515 260 名学生	2016 年有 4.8753 亿美元用于教育计划
855 万	每年前往近东救济工程处卫生保健中心就医的病人数
143 个保健中心、499 名医生、1 117 名护士	保健方案方面使用了 1.4565 亿美元
11.3440 亿美元	2016 年最终预算
12.7469 亿美元	2016 年收入总额
13.1676 亿美元	2016 年费用总额

A. 任务、范围和方法

1. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)由大会 1949 年 12 月 8 日第 302(IV)号决议设立, 并于 1950 年 5 月 1 日开始运作。它是联合国系统

内的一个大会附属机关。近东救济工程处的任务是依照国际商定的目标和准则，帮助巴勒斯坦难民在困难环境中充分发挥其人类发展潜力。近东救济工程处是联合国最大型方案之一，为加沙地带、约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国和西岸的 500 多万巴勒斯坦难民服务。近东救济工程处也是中东最大的雇主之一，拥有约 30 251 名工作人员，其中多数为巴勒斯坦难民。

2. 审计委员会根据大会第 74(I)号决议，审计了近东救济工程处 2016 年 12 月 31 日终了年度财务报表，并审查了近东救济工程处该日终了年度的业务活动。审计工作是按照近东救济工程处《财务条例》条例 12.2 和《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错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)，公允列报了近东救济工程处截至 2016 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入账的支出是否用于理事机构核准的用途；是否按照《近东救济工程处财务条例》对收入和支出进行了适当分类并将其适当入账。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. 除了审计财务报表外，审计委员会还根据《联合国财务条例和细则》条例 7.5 审查了近东救济工程处的业务。审计期间涵盖的具体领域包括：金库和现金管理、教育方案管理、卫生保健方案管理、预算管理、采购及合同管理、财产管理、救济和社会服务方案管理、人力资源管理、资产管理、项目和方案管理、成果管理以及信息和通信技术。

B. 审计结果和建议

1. 审计委员会以往建议的后续跟踪

5. 在截至 2015 年 12 月 31 日的期间提出的 67 项建议中，38 项(57%)已经完全执行，26 项(39%)正在执行，1 项(1%)未执行，2 项(3%)因时过境迁而不用执行。审计委员会注意到执行情况有了相当大的改善，但仍敦促近东救济工程处加倍努力执行尚未执行的建议。前一年审计建议的详细情况摘要载于附件一。

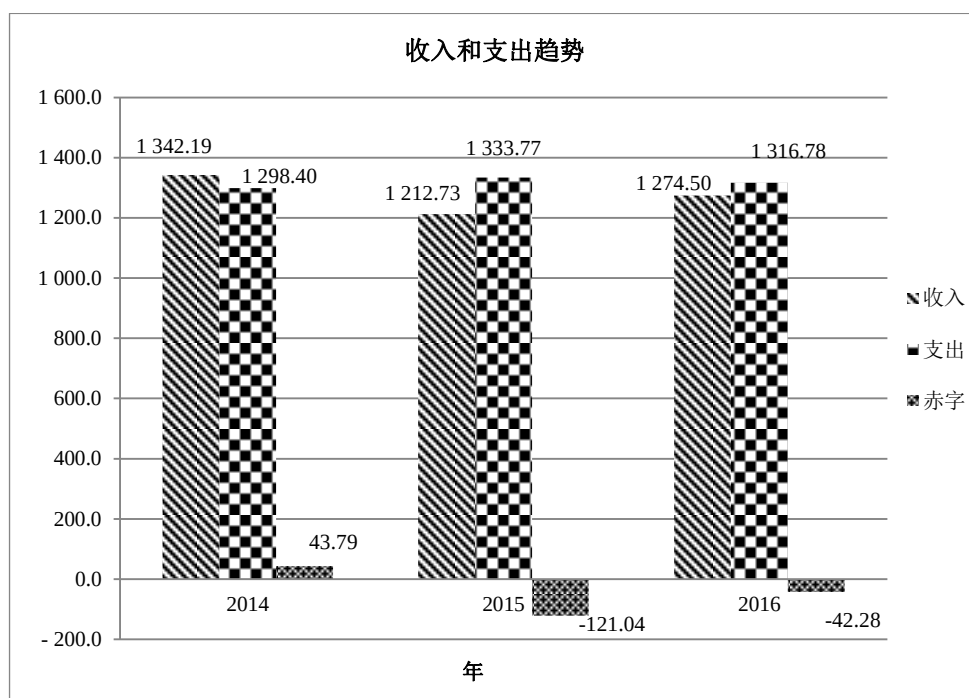
2. 财务概览

财务执行情况

6. 在审查年度内，总收入为 12.7469 亿美元(2015 年：12.1273 亿美元)，总支出为 13.1676 亿美元(2015 年：13.3377 亿美元)，造成 4 207 万美元赤字(2015 年：1.2104 亿美元)。这一趋势表明，工程处 2016 年的财务执行情况与前一年相比有所改善，总体赤字从 2015 年的 1.2104 亿美元减少到 2016 年的 4 207 万美元，下降 65%。赤字减少的主要原因是收入增加 5%(从 2015 年的 12.1273 亿美元增加至 2016 年的 12.7469 亿美元)以及支出略微减少 1%。图一显示三年的收入和支出趋势比较情况。

图一
收入和支出比较

(百万美元)



7. 为近东救济工程处核心活动提供资金的方案预算的赤字大幅减少了 62%，从 2015 年的 1.2764 亿美元减至 2016 年的 4 834 万美元。方案预算赤字减少的主要原因是方案预算收入增加了 6%，从 2015 年的 6.3905 亿美元增至 2016 年的 6.7635 亿美元；而相关费用减少了 5%，从 2015 年的 7.6669 亿美元降至 2016 年的 7.2469 亿美元。紧急呼吁基金期末赤字为 1 077 万美元(2015 年：52 万美元)，原因是确认收入和支出的时间存在差异，与这一基金有关的收入在满足确认标准后在前一年确认，而相应的支出在 2016 年确认。所有其他基金期末均为盈余。表 1 汇总了按基金开列的财务执行情况。

表 1
按基金开列的财务执行情况

(百万美元)

项别	非专款活动				专款活动		共计
	方案预算	限定用途基金	小额金融部	紧急呼吁	项目	基金间结余	
收入	676.35	22.27	11.14	372.87	245.31	(53.24)	1 274.69
支出	724.69	20.71	8.85	383.64	231.92	(53.05)	1 316.76
盈余/(赤字)	(48.34)	1.55	2.29	(10.77)	13.39	(0.19)	(42.07)

资料来源：近东救济工程处 2016 年财务报表(附注 33)。

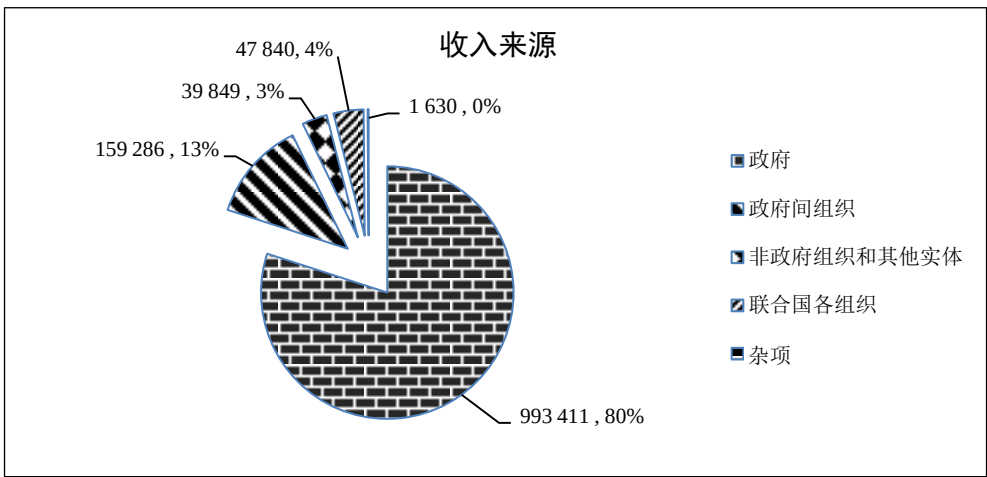
收入分析

8. 2016 年期间收到的捐款总额为 12.4202 亿美元(2015 年: 11.7873 亿美元), 其中 11.9418 亿美元(2015 年: 11.3278 亿美元)是各捐助方的自愿捐款, 占 96%, 其余 4 784 万美元(2015 年: 4 595 万美元)来自联合国经常预算和联合国其他机构, 占 4%。自愿捐款增加 6 140 万美元(5%), 原因包括对现有合作伙伴和重新参与的原合作伙伴开展了资源调动工作, 还包括行动区内和区外的捐助来源实现多样化。

图二

按来源开列的捐款

(千美元)



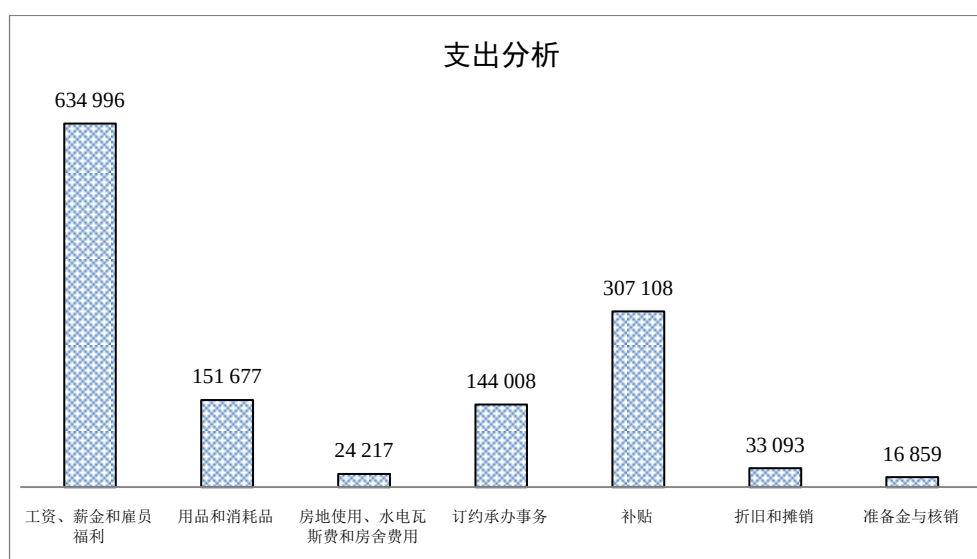
资料来源: 近东救济工程处 2016 年财务报表。

支出分析

9. 近东救济工程处记录的支出略有减少, 从 2015 年的 13.3378 亿美元减少至 2016 年的 13.1676 亿美元。工资、薪金和雇员福利占总支出的 48%, 减少了 11%, 从 2015 年的 7.0994 亿美元减少至 2016 年的 6.35 亿美元。工资、薪金和雇员福利减少的原因是在征聘方面实施了紧缩措施, 以及离职金减少。所呈报的工资、薪金和雇员福利中包含地区工作人员费用 5.2507 亿美元(2015 年: 5.9968 亿美元)(占 83%), 以及国际工作人员费用 4 400 万美元(2015 年: 4 515 万美元)(占 7%)。剩下的 6 593 万美元包括近东救济工程处给地区工作人员节约储金的缴款 5 734 万美元(2015 年: 5 553 万美元), 占 9%, 以及卫生保健相关支出 859 万美元(2015 年: 958 万美元), 占 1%。图三显示 2016 年总支出的构成情况。

图三
支出构成情况

(千美元)



资料来源：取自近东救济工程处 2016 年财务报表。

财务状况表

资产和准备金净额

10. 净资产/权益减少了 27%，从 2015 年呈报的 1.961 亿美元减少到 2016 年的 1.4263 亿美元。下降的原因包括各种因素，如当年呈报精算损失 504 万美元，金融工具升值损失 652 万美元，以及记录赤字 4 208 万美元。

现金及现金等价物

11. 截至 2016 年 12 月，工程处财务状况表的期末现金结存为 2.6723 亿美元(2015 年：3.0878 亿美元)，比前一年减少了 13%。在 2.6723 亿美元现金结存中，只有 776 万美元(即 2.9%)(2014 年：4.176 亿美元)可供为近东救济工程处核心业务供资的方案预算使用。很大一部分现金结存涉及紧急呼吁基金 1.5968 亿美元(占 60%)和项目基金 6 310 万美元(占 23%)。剩余结存涉及限定用途基金 2 802 万美元(占 10.5%)和小额信贷基金 868 万美元(占 3.2%)。2017 年方案预算的现金预测表明，2017 年 8 月至 12 月出现预算赤字，8 月份、9 月份和 10 月份的预算赤字分别为 430 万美元、3 770 万美元和 6 150 万美元，而 11 月份和 12 月份的预算赤字分别为 8 150 万美元和 1.151 亿美元。

存货

12. 存货结余减少了 25%，从 2015 年的 1.0191 亿美元减少到 2016 年的 7 676 万美元；下降的主要原因是约旦、黎巴嫩和西岸驻地办事处从提供实物粮食援助的方法向现金补助的方法过渡。这一做法导致库存结余大幅减少。

比率分析

13. 表 2 载有从财务报表中提取的重要财务比率，主要来自财务状况表和财务执行情况表。

表 2

重要财务指标的比率

比率	2015 年(所有基金)	2016 年方案预算	2016 年(所有基金)
现金/资产总额 ^a	0.30	0.01	0.27
流动比率			
(流动资产/流动负债) ^b	2.63	0.43	2.94
现金比率			
(现金+短期投资/流动负债) ^c	1.56	0.06	1.76
资产总额/负债总额 ^d	1.24	0.68	1.17
速动比率 ^e			
(现金+短期投资+应收款：流动负债)	1.74	0.24	1.91
安全偿付期比率(天数) ^f			
(流动资产/支出总额)	141.89	27.06	109.67

^a 指标高(大于或等于 1)，表示近东救济工程处财务状况良好。

^b 比率高(大于或等于 1)，说明实体有能力偿付短期债务。

^c 比率低于 1，表示没有足够现金用于偿付流动负债。

^d 比率高(大于或等于 1)，说明偿付能力良好。

^e 速动比率能更好地反映近东救济工程处的流动性，比率越高意味着财务状况流动性越高(大于或等于 1)。

^f 好的指标是天数在 30 以上。

14. 关键财务指标总体上依然良好，近东救济工程处的流动资产与流动负债之比，以及资产总额与负债总额之比依然很高。但是，方案预算的流动性状况依然呈现下降趋势。截至年底，方案预算相对于每 1 美元未偿债务的流动资产仅为 0.43 美元，而 2015 年为 0.65 美元。同样，速动比率仅有 0.24 美元(2015 年：0.46 美元)对应每 1 美元的即期流动负债。这两个比率低于数值分别为 1.5 和 1 的正常门槛值。方案预算的现金与流动负债比率显著下降，从 2015 年的 0.26 降至 0.06(降幅 77%)，说明没有足够的现金为到期的流动负债供资。安全偿付期比率衡量在没有获得捐助方更多资金的情况下，近东救济工程处能继续运作多长时间。方案预算的该比率出现下降，从 2015 年的 50 天降至 27 天。这意味着如果接收捐助方资金出现延迟，近东救济工程处的核心运作甚至不能维持一个月。

3. 财产管理和工作人员医疗保险管理

15. 近东救济工程处已与多家保险公司签订了合同，以应对其资产风险和人力资源风险。现有的保单包括机动车保险以及火灾保险和财产第三方责任保险。目前

还有在途现金保单、所有国际货运中海运货物的保单以及地区工作人员团体医疗保险保单。审计委员会对近东救济工程处的保单进行了审查，并注意到下列不足之处反映出对保险合同缺乏妥善控制。

关于财产保险的不足之处

16. 火灾保险合同和财产第三方责任保险合同自 2013 年以来每年续签，所保资产价值为 1.611 亿美元，年均保费为 82 939 美元。然而，除车辆保单外，就其余的资产保单没有提供分析依据，显示工程处如何得出年度待付保费数额、被保险的具体资产数量和保险覆盖范围。

17. 这一不足主要是由于缺乏规范工程处内部保险业务整体管理的保险框架。保险框架十分重要，包括明确规定管理保险事项的作用和责任，对需要投保哪些项目、需要投保多少价值划定明确的决定界线，对如何管理保险组合的风险敞口及制定保险估价方法提出指导。

18. 近东救济工程处一直续签保单，但未根据适当保险框架分析保单，这意味着工程处在做决定时没有充分考虑到风险敞口，也没有适当评估应投保资产的性质和应投保价值。近东救济工程处告知审计委员会，行政支助主任目前正在最后确定一名顾问的职权范围，以便由该顾问开展风险评估和评估风险敞口，据以制定保险框架。

19. 近东救济工程处同意审计委员会的建议，即该机构应：(a) 制定保险框架，通过以下方式管理保险业务：规定作用和责任，就应投保哪些项目、应投保多少金额划定明确的决定界线，管理保险组合的风险敞口，制定保险估价方法；(b) 评估工程处资产的风险敞口，根据评估结果决定投保何种资产、保单投保额多少。

西岸驻地办事处每月保险费未核对无误

20. 2013 年 6 月 11 日，近东救济工程处和一个承包商签订了一项为期三年的服务合同，向西岸驻地办事处的地区工作人员提供团体医疗保险保单。近东救济工程处需每年向承包商支付 400 万美元，先是 2013 年 5 月 1 日支付 800 981 美元，其后从 2013 年 7 月 1 日起分十期等额支付，每期 320 392 美元。2016 年 4 月 29 日，近东救济工程处签订了一项每年 404 万美元的新服务合同，从 2016 年 5 月 1 日至 2017 年 4 月 30 日向西岸驻地办事处提供团体医疗保险保单。

21. 两项合同的第 4.2.2 款要求承包商每月提交关于近东救济工程处付款金额的说明，以及所有证明文件。同样，两项合同的第 4.2.2.1 款要求近东救济工程处核证承包商提交的服务提供说明中所列的每月支付金额，对承包商说明中所载的金额进行更正，并按经更正和核证的金额进行付款。

22. 但是，近东救济工程处没有按照两项合同的规定，对每月支付金额进行核证和核对，以确认数字的准确性和所提供服务的数量。近东救济工程处表示，虽然没有对承包商每月提交的说明进行核证和核对，但这一进程正在进行，包括正在与人力资源部讨论如何开展核对工作，以遵守合同的规定。没有核证承包商每月提交的说明意味着工程处没有验证所提供服务的数量，也没有证实每月实际支出的准确性。

23. 近东救济工程处西岸驻地办事处同意审计委员会的建议, 即该办事处应: (a) 核证承包商每月提交的说明, 以确认所提供服务的数量及每月实际支出的准确性, (b) 将承包商每月提交的说明与工作人员提交的数据进行核对, 以确认承包商提交信息的准确性。

4. 资产管理

资产资本化

24. 审计委员会审查了固定资产登记册, 并发现黎巴嫩、约旦、阿拉伯叙利亚共和国外地办事处有 41 件列入固定资产登记册的资产, 其每单位购置价值低于 2 000 美元, 总价值为 53 993 美元。此举违反了近东救济工程处的财务报告政策, 其中将资本化门槛值设为每单位 2 000 美元及以上。

25. 审计委员会还注意到, 黎巴嫩外地办事处账面毛额为 226 万美元的营地基础设施在 2013 年和 2014 年被资本化。这违反了《近东救济工程处财产管理手册》第 1.1 段。该段规定, 由于近东救济工程处对营地没有控制权, 不将营地基础设施归为近东救济工程处的不动产、厂场和设备。

26. 近东救济工程处告知审计委员会, 每月资产资本化清单已经到位, 信息管理事务部目前正在研究如何将 2 000 美元的资本化门槛值纳入 REACH 系统。关于资本化的营地基础设施, 近东救济工程处解释说, 所提到的工程中有 96% 在工程处负责的巴里德河难民营和夏蒂拉难民营。因此, 近东救济工程处将审查《财产管理手册》, 将工程处控制的营地纳入手册, 并确保手册符合国际公共部门会计准则的政策。

27. 审计委员会建议近东救济工程处: (a) 在 REACH 系统内设置预防性控制措施, 确保所有低于 2 000 美元资本化门槛值的资产在固定资产登记册之外进行监测; (b) 在认定近东救济工程处控制的营地基础设施方面, 审查《财产管理手册》, 以使其符合公共部门会计准则的财务报告政策。

部分资产在固定资产登记册中无实体标识码

28. 审计委员会注意到, 近东救济工程处没有以一致的方式为 REACH 系统保存的固定资产登记册中的资产分配实体标识码。例如, 在抽样的 1 749 辆车中, 352 辆(20%)没有分配到资产登记册的实体标识码。而且, 其他资产的实体标识码⁶也记录在不同部门或科室的独立系统或电子表格之中。例如, 建筑物的实体标识码由工程部记录在设施管理信息系统中, 车辆的实体标识码由采购和后勤司记录在车队管理系统中, 设备细目的实体标识码由财产管理股记录在 excel 表中。所有的独立系统都没有与 REACH 系统资产登记册中系统生成的资产号码挂钩的唯一标识。审计委员会认为, 不做到每个资产在 REACH 系统资产登记册中都有与别处信息挂钩的唯一编码, 不利于开展实体检查, 可能降低对财务报表中列报的非当期资产的管理水准和审计保证水准。

⁶ 实体标识码不同于 REACH 系统生成的资产号码。

29. 此外，车队管理系统记录的车辆数目与固定资产登记册记录的车辆数目不同。车队管理系统显示有 1 449 辆车，而固定资产登记册显示有 1 749 辆车。近东救济工程处解释说，车队管理系统没有显示不在使用中的车辆；然而，在扣除不在使用中的车辆之后，固定资产登记册仍然比车队管理系统多 180 辆车。近东救济工程处还向审计委员会保证说，近东救济工程处已开始在 REACH 系统中分配实体标识号码，此外正在进行核对 REACH 系统和车队管理系统中车辆数目，预计将在 2017 年第二季度完成。

30. 审计委员会认为，固定资产登记册一旦与资产的实体标识号码挂钩，就更便于追踪和监测资产。而如果 REACH 系统固定资产登记册中没有实体标识号码，就增加了在管理部门不知情时非法使用或处置资产的风险。

31. 近东救济工程处同意审计委员会的建议，即该机构应：(a) 加紧为 REACH 系统固定资产登记册中的每件资产分配一个实体标识号码，以方便追踪和监测资产；(b) 开发唯一的实体标识，使 REACH 系统与用于记录固定资产的其他系统挂钩；(c) 加紧核对 REACH 系统和车队管理系统记录的车辆数目。

未就资产流动作出适当通知

32. 根据《近东救济工程处财产管理手册》第 3.2.1(c)段的规定，在外地办事处或总部内部转移任何财产，均需要以书面形式向财产管理股提供所转移物项的全部细节，包括制造商的详细情况和标识号码以及最终使用者的姓名和在项目管理系统中的更新记录。

33. 黎巴嫩外地办事处的 2016 年资产视察报告着重指出，在向财产管理股通知外地办事处内部新购置或转移资产方面很薄弱。资产包括 12 个物项，其中包含从一所学校转移到另一所学校或从一个用户转移到另一个用户的复印机、计算机、打印机和扫描仪，以及直接转移至不同地点的终端用户的 7 件新购置的资产和 2 件捐赠的资产；所有这些转移在行动前均未通知财产管理股。视察报告还指出，调查中发现不同地点的 16 件资产被认为无法修复，却被财产管理股记录为有效资产。

34. 审计委员会还注意到，近东救济工程处报告易失窃易滥用资产⁷ 的价值为 2 971 万美元，但这些资产是人工记入 excel 表的，增加了记录出错的风险。人工记录起初只是一项临时措施。2015 年 4 月，近东救济工程处旧的企业资源规划系统的条码系统(RAMCO)被冻结，以开发与新的企业资源规划系统(REACH)保持一致的平台界面。这项工作原本预计于 2016 年完成，但截至 2017 年 4 月仍未启动。

35. 近东救济工程处解释说，当条码系统被冻结时，没有经过方案管理股就购买了一些物项并安装在其最终目的地。⁸ 黎巴嫩外地办事处方案管理股正在起草一项关于购置、转移和调查资产的标准作业程序。将在外地办事处和总部举办提高

⁷ 易失窃易滥用资产是指价值在 500 美元以上且 2000 美元以下、易被偷窃或滥用，且使用寿命超过一年的资产。

⁸ 条码冻结期是在 RAMCO 中条码系统被关闭的时间段。

认识课程，向安装经理和方案主管传达标准作业程序。审计委员会认为，之所以存在所指出的不足之处，主要是由于没有电子记录系统，以及其他部门与方案管理股没有就所购置、调查⁹和转移到其他地点的资产的流动情况进行足够的信息交流。这一不足之处可能导致财产管理系统中关于资产状态、保管情况和所在地的信息构成误导，以及在管理部门不知情的情况下滥用资产。

36. 审计委员会建议近东救济工程处黎巴嫩外地办事处：(a) 确保各科室和部门及时向财产管理股通报新购置资产以及调查和转移资产的情况，从而在等待条码系统重启期间将人工记录资产和为资产编码作为短期的解决办法；(b) 保管方之间就提出调查请求和遵守转移程序加强沟通并提高认识，确保及时将信息告知财产管理股，从而更新资产记录；(c) 加速 REACH 系统中条码系统的重启进程，以便于在各个地点追踪和监测购置资产、调查资产和转移资产。

核算全面维修费用

37. 2016 年近东救济工程处房舍维修政策将房舍的维修分为三个级别；1 级和 2 级是常规性的日常维修，不会延长使用寿命，而 3 级包含使房舍保持良好运作状态的活动，会延长资产的使用寿命。同样，近东救济工程处关于不动产、厂场和设备的财务报告政策(P.7)要求，对于定期更换的不动产、厂场和设备部分，其费用如果满足确认条件，应在不动产、厂场和设备物项的账面金额中确认。

38. 审计委员会在审查与约旦外地办事处全面维修费用相关的 4 份合同后指出，与混凝土砌块工程、屋顶、扩建部分和电梯有关的活动金额达 425 000 美元。这些活动延长了资产的使用寿命，却被记为当年的费用，而未被资本化。虽然所涉金额不大，但这种做法违反了近东救济工程处财务报告政策的要求，夸大了费用，并少计了同样金额的资产。

39. 审计委员会获悉，将全面维修费用被记为支出是因为在预算编制的过程中，包括全面维修在内的所有维修，无论其活动性质如何和所涉金额多少，都归在费用账户代码下。工程处正在审查其财政技术指示，以反映对维修政策所作的变化，从而就维修分类和相关会计处理方式向外地办事处提供进一步指导意见。管理部门还说，资本化需要付出巨大努力，因为预算已经结转，需要重新处理在建资产。然而，管理部门承诺在 2017 年的财务报表中调整重新评估的 425 000 美元。

40. 审计委员会建议近东救济工程处：(a) 审查技术性财务指示，使其符合新的维修政策，从而就维修级别分类和会计处理方式指导外地办事处；(b) 确保在预算编制过程中，将与改善资产性能或延长资产使用寿命的全面维修活动有关的所有费用归在资本账户代码下。

5. 成果管理制

主要业绩指标缺乏 SMART 标准

41. 2016 年西岸驻地办事处年度业务计划的共同监测汇总表显示，在某些情况下，一些用于衡量方案战略目标实现情况的主要业绩指标不具体且不可衡量。

⁹ 调查的资产是指已被确定为无法修复的资产。

这不符合近东救济工程处的方案/项目周期管理手册(2008)中所述的 SMART(具体、可计量、可实现、实际、有时限)逻辑框架汇总表的要求。

42. 审计委员会在审查年度业务计划后注意到,一些业绩指标不具体且不可衡量;例如,接受保护培训的近东救济工程处工作人员人数指标没有具体说明将接受培训的近东救济工程处工作人员人数,以及接受培训的男性和女性工作人员百分比。

43. 近东救济工程处解释说,为共同监测汇总表编制指标的进程吸收了过去的经验、全球的最佳做法和国际商定的指标。这一进程涉及跨领域和跨方案的广泛协商,以及在某些情况下与捐助方的协商。近东救济工程处还坚称,这一进程不是精确的科学,往往有改进的余地,尤其是对于没有明确定义的情况,例如保护行动。¹⁰ 近东救济工程处还说,一些领域可以改进,以提供进一步的分类数据,特别是按性别分类的数据,而且工程处已开始作出必要的改动。审计委员会认为,主要业绩指标必须满足 SMART 标准,以促进更加知情的管理决策,并更好地计量外地办事处业务的业绩。当制定指标需要额外或不同的考量时,管理部门应确保使用 SMART 逻辑框架汇总表作为这类决定的基础。这还将有助于管理部门适当评估近东救济工程处在从年度业务计划共同监测汇总表中的基线向既定目标迈进方面已取得了多少进展。

44. 审计委员会建议近东救济工程处审查和找出不符合 SMART 标准的主要业绩指标,并进行相应的修订。

在拟定主要业绩指标方面缺乏连续性

45. 2016-2021 年中期战略指出,近东救济工程处的业务规划将采用年度周期。年度业务计划概述预期产出、业绩指标、基线、年度目标、投入、为实现预期产出而开展的活动。成果管理系统旨在监测和保存记录,以及及时为决策提供报告和资料。

46. 审计委员会在审查西岸驻地办事处成果管理制的 73 项业绩指标样本后注意到,30 个指标并没有基线,转自 2015 年的 29 个指标的基线并非来自 2015 年的审查结果。此外,在前一年的实际审查结果发布后,年度业务计划的指标没有更新。这违反了规划部发布的年度业务计划编制纲要。未对成果管理系统内的一些主要业绩指标设定最新的基线,削弱了管理部门监测方案改进计划执行情况的能力。

47. 审计委员会还注意到,对于 2015 年 12 月 31 日终了的期间,年度成果审查报告于 2016 年 3 月发布,这意味着近东救济工程处花了三个月时间才发布前一年执行情况的最后审查报告。审计委员会认为,这一期限太长,因为大多数所需信息已可以从每季度和每半年进行的审查和分别发布的报告中得到。由于推迟发布前一年执行情况的最后审查报告,使近东救济工程处无法及时处理所遇到的挑战,也无法在当前业务计划中优化拟采取的干预措施。

¹⁰ 保护对策是中期战略的一项战略目标,近东救济工程处已计划据此保护工作人员和巴勒斯坦难民免遭各种风险。

48. 近东救济工程处表示，已将年终估计栏纳入年度业务计划作为基线，因为在编制年度业务计划时还不知道最后的执行情况成果。近东救济工程处还说，将在年度成果审查后对批准的年度业务计划进行审查，并将年终估计数改为前一年实际数。如果有年终估计数和前一年实际数存在显著差别，则将采取适当行动。然而，审计委员会在 2017 年 4 月期末审计时仍然注意到，一些活动转自 2015 年，但在 2017 年的年度业务计划中却没有基线和目标值。例如，有一项指标是“残疾学生中获得支助以满足其特定需求者所占比例”，但没有提出基线和目标值。

49. 审计委员会建议近东救济工程处：(a) 在年度成果审查报告发布后立即更新成果管理系统内的暂定基线，以体现实际的基线；(b) 尽量减少发布年度成果审查报告所需的时间，以便在制定和执行当年的业务计划时考虑到已确认的挑战和已提出的改进建议。

6. 金库和现金管理

评估套头有效性

50. 近东救济工程处签订了几项远期合同，以保存收到的非美元捐款的价值。2016 年，工程处报告衍生金融资产(未实现收益)56 000 美元和衍生金融负债(未实现损失)7 000 美元。净余额为 49 000 美元，在净资产/权益变动表中列报，作为套头会计法产生的重新估值准备金。

51. 审计委员会审查了工程处的现行套头交易政策，发现该政策没有说明工程处为评估套头有效性采用的方法。审计委员会还注意到，未按照《公共部门会计准则第 29 号》第 98 段(a 和 e 项)的要求，对套头有效性进行测试。缺乏套头有效性评估使工程处受到限制，不能完全依照公共部门会计准则第 29 号第 106 段确定可被视为有效并因此符合套头会计处理方法的交易。审计委员会获悉，近东救济工程处将确保按照公共部门会计准则第 29 号的要求，在年终对套头有效性进行评估，并按照套头交易政策记录结果。

52. 审计委员会建议近东救济工程处：(a) 审查工程处的套头交易政策，说明评估套头有效性的适用方法；(b) 在编制财务报表期间，确保评估套头有效性，以确定符合套头会计处理方法的远期合同。

7. 薪资处理和付款

薪金对账方面的缺陷

53. 2015 年 4 月，近东救济工程处开始使用被称为 REACH 的新的企业资源规划系统，取代了名为 RAMCO 的旧系统。在 REACH 系统中，所有薪金相关交易由人力资源部处理。财务部从人力资源部收到汇总所有付款和扣除额的验证报告(ZPY10)，¹¹ 并从信息管理部收到另一份列有所有雇员及月应付款净额的报告(ZPY9)。¹² 财务工作人员依据从人力资源部和信息管理部收到的报告，从薪金

¹¹ ZPY10 指汇总人力资源部记入的所有付款和扣除额的报告。

¹² ZPY9 指所有应支付雇员的薪金净额(银行和现金付款)的清单。

系统中生成 ZPY22¹³ 报告，以核对应付款净额。审计委员会审查了在每月薪资处理流程中开展的活动，注意到存在下列缺陷，需要管理当局注意，以实现改进。

(a) 国际工作人员的薪金对账

54. 国际工作人员的薪金对账是临时、而不是按月进行的。因此，月薪金的过账长期未得到核对。截至 2016 年 12 月，有 3 410 项未结算交易，数额为 451 142 美元，其中，数额为 189 728 美元的 3 140 项交易(92%)是 2015 年留下的。月薪金对账的拖延以及长期未核对的薪金交易意味着，工程处没有及时查明并纠正错误。这一缺陷可能导致错报列报的雇员福利结余。此外，对账依据的是应付款净额(毛额减扣除额)，而不是毛额，这意味着，扣除额方面的错误未被纳入对账。

55. 审计委员会认为，产生所察觉缺陷的主要原因是，在执行薪金对账、对账时间以及结清未核对交易的时限方面，缺乏符合 REACH 系统的成文指示。近东救济工程处解释说，如何执行薪金对账的指示已在培训介绍资料中正式规定。介绍资料载有详细步骤，说明如何执行薪金对账(与其他账户调节活动类似)以及频率(按月)。审计委员会注意到工程处的答复，但认为所述介绍材料不是指导薪金对账流程的正式文件。

(b) 地区工作人员的薪金对账

56. 审计委员会还审查了截至 2016 年 12 月在安曼总部的地区工作人员和限期任用合同人员的薪金对账情况，发现有 2 591 项待处理交易，数额为 132 万美元，其中，数额为 298 548 美元的 2 135 项交易(82%)是 2015 年留下的，数额为 102 万美元的 456 项交易是 2016 年留下的。在 2017 年 4 月期末审计期间，审计委员会发现有 2 065 项待处理交易，共计 121 680 美元，其中，数额为 304 445 美元的 1 996 项交易(97%)是 2015 年留下的，其余共计 182 773 美元的 69 项交易是 2016 年留下的。近东救济工程处说，大多数未清账项是 2015 年 REACH 系统内的技术问题造成的，原因是在系统初期阶段配置不足，不过工程处现已设法解决了问题，并继续清理 2015 年留下的待处理交易。

57. 审计委员会建议，近东救济工程处更新《财政技术指示》，正式规定执行薪金对账，确定用于薪金对账的相关薪金报告、对账时间以及结清未核对交易的时限，以期提高薪金流程的准确性和完整性。

58. 审计委员会又建议近东救济工程处：(a) 扩大薪金对账的范围，考虑核对人力资源部记入的应付款毛额(含所有扣除额)，而不是依照现行做法，仅核对应付款净额；(b) 加快结清长期待决的交易，避免财务报表可能出现的错报。

国际工作人员薪资处理方面有缺陷

59. 近东救济工程处通过薪金系统处理国际工作人员的薪金和其他雇员福利，人力资源部负责执行所有的薪金过账，包括记入所有薪金最新信息，如薪金表、加

¹³ 指人力资源部记入的应付薪金净额的详细报告。

薪变动和其他工作人员应享待遇。人力资源部也负责按月、按年或在相关指令要求的时间记入并更新薪金主数据，例如国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)在月初和月中发布的工作地点差价调整数率。审计委员会审查了 2016 年 1 月至 12 月期间国际工作人员的月薪工资单，注意到在国际工作人员薪金流程中存在下列缺陷，需要管理当局进行干预，以实现改进：

(a) 重复发生多付款和少付款错误：在 2015 年 11 月至 2016 年 12 月期间，持续发生多付和少付工作人员应享待遇的错误。在此期间，由于错误，必须对 67 名工作人员的应享待遇做出调整，数额达 514 552 美元，其中包括薪金和工作地点差价调整数(7 110 美元)、其他津贴(213 028 美元)和扣除额(294 413 美元)。一些错误付款不得不在随后月份收回。

(b) 在 229 名国际工作人员中，对 25 人的工资单进行了抽样审查，审查显示下列异常：

- 未扣除养恤基金缴款：一名雇员有数额达 53 898¹⁴ 美元的养恤金缴款未被扣除并转给联合国合办工作人员养恤基金，这不符合国际工作人员细则 6.1 和《养恤基金条例》第 21 条的规定，规定要求合同期在六个月或以上时间的定期任用工作人员参加养恤基金，除非任用书上注明不得参加。一名任期从 2013 年 1 月 25 日到 2016 年 10 月的工作人员没有向养恤基金缴款。该工作人员不缴款的依据是，养恤基金考虑到工程处以该工作人员向国家养恤金计划缴款为理由提出的请求，将此作为例外情况予以核准。然而，没有这名工作人员向国家养恤金计划缴款的证据。在养恤基金的例外核准于 2016 年 3 月 24 日结束后，要求这名工作人员向养恤基金缴款，时间为 2016 年 4 月至 2017 年 9 月合同届满时。近东救济工程处将这一问题归因于在变更任用书和养恤基金的例外核准终止时，在系统重新启动方面存在疏忽，不过工程处向审计委员会保证这一问题很快将得到纠正。
- 错误地过度扣减雇员薪金：在 25 名雇员中，有 5 人没有得到月薪，原因是他们的月薪毛额被错误地扣减，造成雇员帐户出现负结余。例如，一名雇员在被错误地扣减了 2015 年 8 月至 2016 年 8 月的房租补贴 23 000 美元后，其 2016 年 9 月的总收入为负 6 367 美元，¹⁵ 这名工作人员 2016 年 9 月没有领到薪金，因为系统不处理负的付款净额。近东救济工程处将多付款或少付款归因于人为错误和系统设置故障。该机构解释说，国际工作人员薪金科已制定战略，以确保薪金准确性和改组薪金科。近东救济工程处告诉审计委员会，对国际工作人员薪金科进行的业绩审查确定了工作人员能力方面的不足，因此信息管理部已制定计划，将根据经验教训并考虑到薪金错误的发生频率，对人力资源工作人员进行重新培训。

¹⁴ 在总额 53 898 美元中，45 514 美元获得例外核准，8 384 美元未获核准。

¹⁵ 在错误扣减 22 999.99 美元前，薪金毛额为 16 632 美元。

60. 审计委员会认为，在薪资处理中反复出现的缺陷表明，在薪金系统中没有对薪金过账进行充分审查和验证。近东救济工程处说，查明的雇员法定薪金扣款个案不代表系统性缺陷，扣减雇员的联合国合办工作人员养恤基金缴款的处理方法是适当的。然而，审计委员会仍然认为，由于察觉的缺陷来自测试的样本，所以近东救济工程处需要审查国际工作人员的薪资处理情况，以排除广泛存在这一缺陷的可能性，防止此类个案再次发生。

61. 近东救济工程处同意审计委员会的建议，即该机构应：(a) 审查 REACH 系统配置，查明在生成的工作人员收入和扣除额方面存在的所有错误和系统故障；(b) 改进薪金过账的审查程序，最大限度地减少人为错误，根据经验教训并考虑到薪资处理错误的发生频率，考虑对人力资源工作人员进行重新培训；(c) 确保每月对雇员薪金进行养恤基金缴款的法定扣减，并转给养恤基金。

确认工作人员薪金税费用

62. 工作人员薪金税费用是按照《联合国工作人员条例和细则》的要求，从所有联合国工作人员收入毛额中扣取的数额，不论其国籍如何。扣取的工作人员薪金税贷记入衡平征税基金。没有对联合国收入征收所得税的会员国将获得衡平征税基金的部分余额，抵消其联合国经常预算、维持和平预算和法庭预算摊款。如果工作人员必须为联合国收入支付国家所得税，他们可以从衡平征税基金得到偿还，不论从其薪金中扣取的工作人员薪金税总额如何。

63. 近东救济工程处编制两年期预算，其中，依据各类别核定工作人员人数的总数，报告地区工作人员和国际工作人员的工作人员费用。执行经常预算项下的两年期预算包括编制每月薪资支出净额的估计数，送交联合国总部，此外还送交上个月的实际支出，以说明已花费的数额。然而，审计委员会审查“工资、薪金和雇员福利”项下国际工作人员费用 4 400 万美元(毛额 4 741 万美元减薪金税费用 341 万美元)时，注意到 2016 年工作人员薪金税费用 341 万美元和 2015 年费用 274 万美元被分别用来冲减工资、薪金和雇员福利毛额 4 740 万美元和 4 789 万美元，而不是把工作人员薪金税费用首先记录为收入，然后记录为付款，以核算在联合国总部代扣的数额。由于采用这种处理方法，在 2016 年和 2015 年财务报表中，工程处的款项和费用分别少报 341 万美元和 274 万美元。在报告款项和费用时，不计入工作人员薪金税费用部分，这等于是对财务报表项目只列数额净值，不符合《公共部门会计准则第 1 号》第 48 段的要求。

64. 审计委员会获悉，工作人员薪金税费用通常由联合国总部扣除，保留在衡平征税基金中。¹⁶ 在这种情况下，从总部收到的经常预算项下国际工作人员的工资、薪金和雇员福利的数额不包括工作人员薪金税，但是近东救济工程处每月向总部报告工作人员薪金税费用总额。工程处还指出，如果作为款项和费用的一部分计入工作人员薪金税，会扩展财务执行情况表(与款项和费用相比，其比例相对较小)。要作为款项确认总部保留的工作人员薪金税，需要得到总部的同意。

¹⁶ 设立衡平征税基金是为了实现所有工作人员净薪金的均等，无论其缴纳国家税款的义务如何。

65. 尽管管理当局做出解释，但审计委员会认为，近东救济工程处通过用工作人员薪金税费用冲减收入毛额，少报了费用和款项。此外，在财务报表报表五中，有关薪金、工资和雇员福利的预算与实际金额的分析也可能产生误导，因为预算包括工作人员薪金税费用，而实际金额不包括这一费用。

66. 审计委员会建议近东救济工程处：(a) 考虑对在财务报表中报告的国际工作人员工资、薪金和雇员福利，计入工作人员薪金税费用；(b) 确认在联合国总部保留的工作人员薪金税费用，将其作为联合国总部提供的款项的一部分。

8. 采购与合同管理

管理住院治疗服务合同方面的缺陷

67. 审计委员会在前一份报告(见 A/70/5/Add.4，第 56 段)中建议，近东救济工程处确保所有服务合同都在实际提供服务之前签署，使其具有法律约束力；在延长服务合同之前对先前提供的服务进行表现情况评价。2016 年，审计委员会继续注意到类似情况，在黎巴嫩外地办事处 20 个抽样住院治疗合同中，19 个合同的签署时间比开始提供服务的时间晚了三至四个月。这一做法不符合近东救济工程处《采购手册》第 11.2 段的规定，该段要求在开始提供服务前，授标部门应核准并签署合同。此外，在 20 个合同中，18 个合同在延期时，没有作为延期标准，对先前的服务合同进行表现情况评价。黎巴嫩外地办事处提交的表现情况评价显示，评价是在向服务提供者发出中标函后进行的，这样做不符合近东救济工程处《采购手册》(2015 年)第 13.6.5 段的规定。

68. 近东救济工程处将延误归因于在签署合同前，需要遵循冗长的行政程序。他们还说，2017 年 1 月，实施了行政程序，以确保在延长服务前，提交住院治疗合同供授标部门核准并签署。2017 年将对医院业绩开展评价，然后向医院发出意向函。

69. 然而，审计委员会仍感关切的是，在未签署合同的情况下使用住院治疗服务，可能妨碍工程处强制要求合同医院履约，如出现合同纠纷，也妨碍工程处寻求法律补救方法。此外，审计委员会对 2017 年订立的住院治疗合同进行的审查显示，尽管管理当局做出解释，但在 39 个案例中，服务从 2017 年 1 月 1 日开始，而合同是在开始提供服务后 25 天至 46 天内签署的。

70. 审计委员会建议近东救济工程处：(a) 精简签订合同前遵循的行政程序，以缩短流程，并确保在提供服务前签订所有合同；(b) 在延长服务合同前，对先前获得的服务进行评价。

管理合同续签方面存在不足

71. 在近东救济工程处《采购手册》(2015 年)第 13.6.5 段中，允许与现有供应商超过一个周期续签合同，但是，主办官员¹⁷ 每次必须考虑到现有供应商的表现和市场状况，评价最符合工程处利益的方式是申请续签，还是重新招标。不过，《手册》没有规定续签次数的限制，即在此后必须对合同进行公开招标。

¹⁷ 主办官员指用户部门/司的负责人。

72. 在近东救济工程处安曼总部，在审计委员会审查的 10 个服务合同中，7 个合同在没有考虑市场状况(即工程处能够以更有竞争力的价格获得其他业绩更好的供应商)的情况下，或在未对供应商表现进行评价的情况下，仅基于供应商的良好表现而续签超过两次。例如，在没有考虑市场状况和供应商表现的情况下，卫星广域网的供应、运送、安装、培训和交付使用(包括网络的运行、管理和维护)的合同自 2000 年以来续签了九次。

73. 此外，在 2016 年 1 月至 2016 年 10 月期间，服务合同供应商表现的评价报告没有最终用户对所获服务满意度数据的支持。例如，对在近东救济工程处安曼总部和约旦外地办事处提供移动服务的合同，评价由两名工作人员(一名来自约旦外地办事处，一名来自安曼总部)根据自己的判断完成，没有向最终用户收集可支持评价结论的资料。在评价供应商表现方面，没有系统地收集数据，损害了评价过程的透明度和客观性。

74. 审计委员会还注意到一个服务合同载列自动延长条款的案例，以及一个合同期限无限期的案例。审计委员会认为，如果不对合同续签过程进行恰当管理，将为无限制续签合同提供机会，最终会妨碍其他合格的供应商，并影响采购过程的公平竞争和透明度。近东救济工程处说，他们将修订《采购手册》，纳入对非竞争性续签合同的限制。

75. 近东救济工程处同意审计委员会的建议，即该机构应：(a) 审查工程处的《采购手册》，纳入对合同续签的限制，以加强公平竞争，获得最高性价比；(b) 改进数据收集流程，作为供应商表现评价的一部分，纳入最终用户满意度信息，确保在续签合同时，考虑到工程处市场评估的结果。

延误准予当地采购权，导致高价紧急采购医疗用品

76. 在近东救济工程处，医疗物品采用集中采购方式，外地办事处保健方案发出请购单，安曼总部采购和后勤司发出订购单。外地办事处保健方案与总部卫生部协调，制订医疗库存物品的采购计划，说明每个阶段的时限，包括从发出请购单到货物交付给最终用户。与前几年不同，外地办事处和卫生部在 2016 年没有编制确定的时间表，说明何时发出请购单以及何时向最终用户交付采购货物。

77. 审计委员会在前一份报告(A/71/5/Add.4，第二章，第 75 段)中，建议近东救济工程处改善采购和后勤司与外地办事处用户之间的协调，以确保查明所有采购要求并及时将之通知总部采购和后勤司，避免不必要地缩短投标期限；定期审查周转时间和库存结余，以避免紧急订购；审查免于适用规定的理由，以确保符合目前的良好做法。2016 年，审计委员会注意到，由于没有制订采购计划，以及加沙外地办事处和安曼总部卫生部没有充分协调，依然存在类似的紧急采购情况。例如，2016 年 4 月 27 日，加沙外地办事处发出三份¹⁸ 请购单，期望请购物品在 2016 年 8 月交付，但是，安曼总部采购和后勤司没有及时对申请采取行动，结果是，该司在 2016 年 9 月 29 日允许外地办事处在当地市场采购申请的医疗物品，

¹⁸ 三份请购单为第 121600125、1216000126 和 1216000127 号请购单。

以避免库存短缺。当准予在当地采购的授权时，该外地办事处已有一个月没有库存物品。

78. 由于急需所需物品，2016 年 10 月 3 日，加沙外地办事处为采购 46 项已无库存的医疗物品邀请供应商投标，但招标时间为 5 个工作日，而不是 10 个工作日。最终，在 2016 年 11 月 20 日向 14 个供应商发出了中标书，涉及金额 647 220 美元，但是由于采购的紧迫性，没有得到地方采购委员会的核准，审计委员会获悉，管理当局正在准备进行事后核准。此次紧急采购缩短了天数，这一豁免举措在 2016 年 10 月 2 日得到核准。然而，这不符合近东救济工程处《采购手册(2015 年)》第 6.8.h (1) 段的规定，该段不允许对因规划不善而造成的紧急采购适用豁免。

79. 审计委员会发现，由于进行紧急采购，工程处额外支出了 320 953 美元，汇总情况见下表 3:

表 3
紧急采购产生的额外费用

详情	额外费用(美元)
5 项物品由次低价投标者以 311 463 美元中标，而不是最低价投标者报出的 225 970 美元。这样做是为了达到要求的交付日期。	85 493
26 项物品由最低价投标者以 540 833 美元中标。不过，倘若工程处采用长期协议的价格，这些物品的费用本可以为 305 373 美元。	235 460
共计	320 953

资料来源：审计委员会的分析。

80. 尽管紧急采购费用昂贵，但截至 2016 年 12 月，58%的物品在到期时没有完全交付，因此，没有实现紧急采购的目标。审计委员会认为，鉴于为难民采购基本药品的敏感性，安曼总部采购和后勤司以及卫生部需要明确界定并告知所有外地办事处提出请购单的时间，避免可能要支付高价的紧急采购和库存短缺情况。审计委员会还注意到，加沙外地办事处为各种物品签订了 45 个地方长期协议。该外地办事处使用的药品和医疗用品的年平均价值为 1 654 万美元。然而，没有医疗用品的长期协议，此类协议可在出现紧急需求时用得上，因为在商定的长期协议期内，价格是固定的。

81. 审计委员会获悉，加沙外地办事处将就与当地供应商订立长期协议，寻求安曼总部采购和后勤司的指导。他们还说，如果从安曼总部采购和后勤司及时获得当地采购权，投标部门将自动选择合规最低报价。

82. 近东救济工程处加沙外地办事处同意审计委员会的建议，即 (a) 与卫生部以及安曼总部采购和后勤司协调，依照采购计划，确立提出医疗物品请购单的时间表，以避免库存短缺和可能产生昂贵费用的紧急采购；(b) 考虑与提供具有竞争力价格并符合所需规格的地方供应商签订长期协议，以在紧急需要医疗用品时使用。

把合同授予评定次低价合规投标者

83. 近东救济工程处《采购手册(2015年)》第10.1.1(a)段规定, 采购合同应授予合格供应商, 其要约应基本符合邀约文件所列条件, 而且向工程处的报价最低且技术合规。

84. 近东救济工程处把约旦外地办事处 Baqa'a、Jerash、Suf 和 Husn 巴勒斯坦难民营的固体垃圾清除服务外包, 评价委员会确定了两个在技术和财务上合规的公司。对于所有四个难民营, 评价委员会提议一家公司为评定的最低价技术合规投标者。然而, 地方采购委员会、行政支助主任和授标部门决定把 Baqa'a 难民营分配给评定的次低价投标者, 以此来分散服务交付不良的风险, 因为最低价投标者从未与近东救济工程处合作过。在这一安排下, Baqa'a 难民营的固体垃圾清除服务以 477 966 美元(338 400 约旦第纳尔)的价格由次低价投标者获得。该投标者与近东救济工程处合作超过 10 年。其余 3 个难民营(Jerash、Suf 和 Husn)由最低价投标者中标, 价格为 267 797 美元(189 600 约旦第纳尔)。审计委员会注意到, 最低价投标者对 Baqa'a 营地的出价是 414 237 美元, 次低价投标者的出价是 477 966 美元; 因此, 由次低价投标者中标获得 Baqa'a 难民营的合同, 使费用增加了 63 728 美元(15%)。

85. 在合同开始(2016 年 11 月 18 日)两周后, 次低价投标者递交了解约函, 不再向 Baqa'a Camp 营地提供服务, 原因是投标文件的估计数错误, 需要加以修订。合同从 2017 年 2 月 16 日中止, 近东救济工程处把合同以 310 678 美元授予最低价投标者, 由其负责剩余 9 个月的服务。

86. 近东救济工程处说, 他们遵守评价和授标的标准, 同时考虑到资金效益、风险管理等采购原则。审计委员会认为, 把合同以高于最低价投标者的价格授予次低价投标者, 这是不符合近东救济工程处《采购手册》的; 不能把新供应商服务交付不良的风险作为合理理由, 因为这一风险可以通过尽责调查减轻, 包括对供应商的以往表现、拥有设备、人员配置、财务稳定性进行全面的评价审查, 获得对其是否能够交付预期服务的信心。审计委员会还注意到, 约旦外地办事处没有提供风险管理指导并帮助监测合同和报告主要业绩指标的合同管理计划。

87. 审计委员会建议近东救济工程处: (a) 遵守《采购手册》, 把合同授予评定的最低价技术合规投标者; (b) 确保按照《采购技术指示》的要求, 为重要的战略性合同制定合同管理计划, 并将其作为一项工具, 用以监测合同执行情况并报告主要业绩指标措施; (c) 开展全面的评价审查, 确保评价标准足够详细, 可以纳入供应商的以往表现、设备、合格工作人员和财务稳定性情况, 以确认供应商有能力交付预期服务, 然后进行授标。

缺乏积极的采购行动

88. 审计委员会在审查 8 个服务合同和 14 个货物合同时, 注意到 2 个服务合同(25%)临近到期日, 但合同管理股没有采取举措进行重新招标或续签现有合同(见表 4)。

表 4
截至 2016 年 11 月临近到期日的合同

合同号	详情	合同金额 (千美元)	到期日	说明
MPLS 011/2008 (订购单号 5116000436)	近东救济工程处总部 和外地办事处的网络 和设备升级服务	2 141 996	2016 年 12 月 31 日	截至 2016 年 11 月 30 日, 用户没有就 是否续签或重新招标提出请求。由于 开展竞争性招标的时间有限, 2016 年 12 月, 他们决定把标书延至 2017 年 6 月 30 日。
SC/12/00/3398/0000 (订购单号 5116001427)	提供海洋货物保险单, 涵盖近东救济工程处 运输货物的综合险	110 000	2016 年 12 月 31 日	截至 2016 年 11 月 30 日, 用户没有就 是否续签或重新招标提出请求。2016 年 12 月, 合同延期一年, 至 2017 年 12 月。

资料来源: 采购档案。

89. 此外, 在审查的案例中, 2 个案例的采购进程在现有合同期满前 44 天至 90 天开始, 在 1 个案例中, 采购进程在合同期满后开始, 限制了可用来开展竞争性招标的时间。采购进程推迟启动, 势必造成在续签合同时出现豁免遵守采购手续的情况, 以便在合同到期日前完成采购进程。

90. 此外, 在审计委员会审查的案例中, 有两个案例的采购进程启动得很早, 但合同迟迟没有签署。例如, 一份提供车辆保险服务的中标书在 2016 年 8 月发出, 但合同至 2016 年 12 月尚未签署。

91. 近东救济工程处将签署合同的拖延归因于审查合同草稿需要耗费很长时间。审计委员会认为, 近东救济工程处需要改进跟踪合同的流程, 加强采购和后勤司与用户的沟通, 以尽早启动采购进程。该司如能与用户充分沟通, 加上采取积极的采购行动, 将最大限度地减少不必要的豁免举措, 并提高透明度、增强竞争性招标。

92. 近东救济工程处同意审计委员会的建议, 即该机构应: (a) 通过合同管理股, 提醒并建议用户部门在合同到期前六个月内启动续签程序或进行重新招标, 以便为采购进程留出足够的时间; (b) 精简合同的审查程序, 确保在现有合同到期前及时完成采购进程。

延迟终止 Shu'fat 女子学校整修合同

93. 2015 年 5 月 28 日, 近东救济工程处聘请了一家承包商, 以改善 Shu'fat 基础女子学校的外部设施, 合同总金额为 381 271 美元, 为期 22 周, 从 2015 年 6 月 29 日到 2015 年 11 月 29 日。合同第 5(c)条规定, 当工程处明显察觉到工作进度缓慢, 无法在规定期限内合理完成时, 可以取消合同。在这种情况下, 工程处必须根据合同第 19 条通知承包商, 另行安排工程事宜, 但承包商应承担另行安排产生的所有费用和 15%的间接费用。

94. 截至 2016 年 11 月, 尚有 84%的施工没有完成, 由于工作人员未获得工作许可证, 承包商自 2015 年 9 月 30 日起暂停施工。工程师证书显示, 已完成施工的

总金额为 157 874 美元，但其中只有 31 000 美元通过方案预算支付给承包商，¹⁹原因是未将发票提交给捐助方，以便捐助方划拨项目资金。审计委员会注意到，向捐助方提交发票发生在合同结束后，这意味着所有待付款项将通过方案预算支付，因为供资期限也已经结束。

95. 合同于 2015 年 11 月 29 日到期，捐助方供资期限于 2016 年 12 月 31 日截止，但审计委员会未发现有任何证据表明工程处曾与捐助方就延长供资期限进行过沟通。近东救济工程处称，沟通是通过电话和电子邮件进行的，但捐助方在供资期结束前并未答复；然而，并未出示证据来证明管理当局的解释。另外，近东救济工程处在明显发现工程无法在规定期限内合理完成时，也未向法律干事征求关于采取何种行动的法律建议。此外，工程师、对外关系和交流部门与项目干事之间没有举行定期会议，结合供资期限探讨的项目执行进度问题。审计委员会还注意到，执行人员²⁰和近东救济工程处执行办公室在项目进度和承包商停工后决定采取何种行动的问题上缺乏沟通。

96. 近东救济工程处将执行迟缓归咎于学校管理部门的指令，即要求承包商在放学后和周末施工，以避免打扰学生上课。然而，审计委员会认为早应在合同初期考虑这项安排，并与捐助方沟通，以调整项目合同期限和供资期限。审计委员会认为，管理部门需要积极决策，应用合同第 5(c)条²¹的规定，聘请其他承包商，在捐助方供资期限截止前完成施工。这也突出表明，需要加强工程处工程师高效管理合同的意识，以避免出现此类问题。

97. 近东救济工程处同意审计委员会的建议，即该机构应：(a) 争取其他资金来源，完成项目的剩余施工；(b) 向工程小组提供合同管理流程方面的培训，确保其根据合同的条款和条件积极决策，避免无法完成项目；(c) 如需要法律干事介入，例如进展缓慢导致工程无法在规定日期完成并需要与捐助方商议延长工资期限，可请求法律干事的帮助；(d) 定期举行有工程师、对外关系和交流部以及项目干事参与的会议，讨论项目执行状况和捐助方供资期限事宜，并与执行办公室保持定期沟通，以作出最终决定。

延迟终止 Jalazone 难民营 12 处住所的修缮合同

98. 2015 年 4 月 1 日，近东救济工程处签署了在 Jalazone 难民营修建 12 处住所的合同，合同金额为 309 029 美元，为期 24 周，即 2015 年 5 月 4 日至 2015 年 10 月 18 日。2015 年 6 月 24 日(合同开始七周后)，近东救济工程处工地工程师评估了施工，发现承包商执行不力，仅完成 4% 的施工。

99. 近东救济工程处分别于 2015 年 6 月 24 日、2015 年 7 月 21 日和 2015 年 12 月 22 日告知承包商，施工落后于原定计划，施工质量也低于近东救济工程处标

¹⁹ 方案预算指的是支付一般业务费用的经常预算。

²⁰ 执行人员指工程师、用户部门和项目协调员。

²¹ 合同第 5(c)条规定，当工程处明显察觉到工作进度迟缓，无法在规定期限前合理完成时，可以取消合同。

准。2015 年 12 月 22 日，距商定的完工日期过去九周后，近东救济工程处提醒承包商施工质量低下且合同执行存在拖延，同时将合同延长 45 天，以便完成余下施工。

100. 合同于 2016 年 2 月 18 日终止(即合同原定完成日期的 16 周后)，此时项目仅完成 36%，承包商支付了 43 820 美元的违约赔偿金。截至合同终止时，共向承包商支付了 63 400 美元。合同终止后，近东救济工程处决定另想办法，采用自助方案完成余下的工作。²²

101. 审计委员会认为，由于施工质量低下且进展缓慢，近东救济工程处提前终止合同是合理的。近东救济工程处解释称，考虑到项目的性质问题及其对当地社区的影响，没有及时终止合同。鉴于西岸驻地办事处的当地施工行业习惯，如没有双方的许可，承包商不会去接着完成已终止合同的承包商的施工，即新承包商需要征得已终止合同的承包商的同意。但审计委员会注意到，合同终止后，管理当局发布了有关同一工程的广告，其他承包商表现出了继续施工的兴趣，尽管管理部门后来决定使用自助法，以避免承包商的高昂费用。虽然管理当局称承包商正在改进之前被发现质量低于标准的施工，但未提供证据证实所提到的不符合标准的施工确实得到了承包商的改进。

102. 审计委员会还获悉，近东救济工程处将确保基础设施和难民营改善部工作人员参与拟订关于保障密切监测合同的政策，该政策还需征得外地办事处管理当局的同意。

103. 近东救济工程处同意审计委员会的建议，即确保密切监测合同，一旦施工质量不及标准，执行出现拖延，便按照合同条件实施补救，如可行，则在考虑到有关风险和效益的情况下紧急终止合同，以免继续耽误项目工期和增加成本。

缺乏新采购手册和技术指示方面的培训

104. 2016 年 1 月 1 日，近东救济工程处发布了采购和后勤司《技术指示第一号》，以补充经修订的近东救济工程处《采购手册》(2015 年)。《技术指示》规定了合同管理的原则，以及负责合同管理的工作人员的角色和责任。审计委员会认可近东救济工程处在指导采购与合同管理活动方面的努力，但同时注意到，《技术指示》和《采购手册》的用户，包括采购部门的工作人员，对修订版《采购手册》以及新推出的《技术指示第一号》各项要求的了解不足。在约旦外地办事处，包括高级人员在内的一些工作人员不知道新的《技术指示第一号》及其要求。

105. 如果不通过培训提高对各项变革和新推出文件的认识，工作人员将很难遵守采购流程，管理当局也将很难达成印发上述文件的目的。约旦外地办事处管理当局告知审计委员会，已于 2016 年 11 月 27 日正式收到采购和后勤司《技术指示》，采购和后勤司与约旦外地办事处计划在 2017 年开展关于应用《技术指示》的培训。

²² 自助法指在近东救济工程处的工程师监督下聘用当地难民承包商。

106. 近东救济工程处赞同审计委员会的建议，即该机构应培训采购人员和用户部门，对《采购手册》(2015 年)和 2016 年 1 月采购和后勤司新发布《技术指示第一号》增强认识、提高遵守程度。

9. 方案 and 项目管理

项目管理不到位

107. 2016 年 2 月 4 日，近东救济工程处与一捐助方签署了谅解备忘录，获得 800 万美元财政援助，用于教育医疗设施的修缮、修理和扩建工程。审计委员会审查了有关项目的执行情况，注意到下列不足：

(a) 没有项目提案：《项目流程手册》第 4.2 段要求拟订项目提案，加入之前对受益人需求、必要成本和经费、风险以及假设的分析，以使项目顺利执行。然而，近东救济工程处使用项目纲要而非项目提案来争取资金。项目纲要是一份简述项目理念的简单概念说明，而项目提案是一份详尽分析项目实施方式和有关风险的具体文件。缺乏项目提案导致工程处难以提供详尽和预先编写好的信息，说明可见的风险以及为促进项目成功实施拟采取的风险防范措施。

(b) 施工和修缮项目缺乏精密的调查和设计：拟修缮的学校数目从五所减少到四所，原因是项目的范围和费用双双增加。近东救济工程处解释称，因争取项目资金时间紧迫，提交了包含粗略估计和高层要求的最初工作计划，计划得到了捐助方的同意。但在签署协议后，编写了详细的工作计划，包括详细要求和施工范围、具体设计和工程量清单。由于一项调查和工程量清单的编制工作发现，考虑到房地的状况和拟容纳的学生数量，施工费用超过了分配的资金金额，所以只能进行修改。因此，范围从修缮扩大到新建学校，导致学校数量减少。近东救济工程处还声明，请求并经捐助方批准将学校数量从五所减少为四所。然而，审计委员会认为上述变化突出表明，在拟订项目纲要时没有对学校房地的全面修缮工作进行精密的调查和设计。

(c) 项目工作计划不到位：《项目流程手册》(2011 年)要求工作计划拟出为达成项目目标所需开展的活动，确定具体活动的合理顺序和预计期限，将责任分配给主要利益攸关方，并将各项活动分解成具体任务。然而，审计委员会注意到，估计花费 458 万美元的全面维修和计划修缮 10 所卫生保健中心的工作计划没有说明各阶段的系列活动，以便评价和监测项目实施情况。此外，工作计划并未说明项目主要执行者的责任分配情况。

(d) 项目推迟完成：项目原定于 2016 年 12 月 31 日完工；然而，2016 年 11 月提交给捐助方的报告显示，项目竣工时间延期至 2017 年 8 月，因为医疗设施的维护、维修和扩建工程大部分尚未完成。近东救济工程处将延期归咎于工程师数量不足，难以同时监督所有的教育和医疗活动。然而，审计委员会认为缺乏详细工作计划也是延期的一项原因。项目推迟完工导致难以向受益人及时提供服务，还可能增加费用。

(e) 项目报告不足：供资协议要求近东救济工程处每月向捐助方提交详细的技术和财务报告，说明项目执行进度，但截至 2016 年 12 月，只提交了 11 月的

报告。近东救济工程处称，虽然没有根据协议每月提交叙述式报告，但约旦外地办事处将确保按照供资协议提交报告。审计委员会审查了截至 2017 年 4 月的进展情况，注意到约旦外地办事处向对外关系和交流部提交了 2017 年 3 月的报告，以提交给捐助方。然而，未收到支持性证据证明每月都向捐助方提交了报告。不尊重捐助方的要求可能会损害与捐助方的关系。

108. 审计委员会建议约旦外地办事处：(a) 确保编制含详细工作计划的项目提案，以便高效地执行和监测项目并争取资金；(b) 改善施工和修缮项目的初步调查和设计，在可行情况下根据更详细的信息进行费用估计，以将更准确的费用估计提交给捐助方，避免项目执行期间施工范围出现重大变化；(c) 确保每月向捐助方提交报告，遵守供资协议。

难民营改善项目的建材限制进入问题

109. 审计委员会在访问黎巴嫩外地办事处的夏蒂拉和布尔吉巴拉吉内难民营期间，注意到难民营管理部门面临诸多难题。例如，由于建材进入难民营受限，近东救济工程处难民营改善项目推迟。这一情况导致难民营群体无法扩建或维修自己的住所，以适应人口的自然增长。

110. 关于 2016 年两座难民营 12 个正在进行的建设项目的进度报告显示，6 个项目推迟完工。这包括修建 51 处住所，但施工需要等到黎巴嫩武装部队核准建材进入。上述项目的完工时间推迟 6 到 21 个月不等。

111. 核准建材进入难民营的流程要求近东救济工程处提前向黎巴嫩武装部队提交文件，证明需要为建造住所采购建材。然而，审计委员会注意到，提出核准请求没有考虑到核准耗时两到三个月。在处理建材核准请求时，项目便已经开始，承包商需要使用建材。在这种情况下，在签署合同后，没有立即预测何时需要使用建材，以便提前订购材料供黎巴嫩武装部队核准。

112. 审计委员会还注意到，所审查项目的项目提案未接近东救济工程处《项目流程手册》(2011 年)第 4.2 段的要求加入风险评估。审计委员会认为，风险评估能最大程度地减少项目执行出现不必要的延迟，因此对任何项目评价都具有重要意义。项目风险评估还对项目成功与否以及能否在既定时间和预算范围内交付产出具有重要意义。

113. 审计委员会认为，如果当初在签订合同后立即计划请求核准建材进入，便可以尽量减少或避免推迟，从而按时完成项目。

114. 审计委员会建议黎巴嫩外地办事处：(a) 在签订合同后，立即计划提前适当时间请求黎巴嫩武装部队核准建材进入难民营，以确保项目顺利实施；(b) 确保接近东救济工程处项目流程指南(2011 年)要求开展风险评估，并加入项目提案。

10. 内部控制系统

内联网没有治理文件

115. 在近东救济工程处，员工和外部人员可通过已有的控制程序获得对内联网信息的访问权。控制程序在申请者获得正式核准后，向申请者授予访问内联网的

凭证。近东救济工程处开发内联网设施，以便共享组织文件，如规则、条例、指令、通知、标准、手册、表格、职务说明、计划和报告。

116. 安全和风险管理部编制了多份治理文件，包括访问权限控制标准作业程序、事故报告模板、办公室安全准则以及紧急事件和安全步骤。这些文件旨在充当工作人员、联合国访客、联合国车辆以及订约服务公司人员和车辆等访问者的参考文件。这些文件由安全和风险管理部保管，可应要求提供访问。审计委员会认定这一安排缺乏效率，因为它要求安全和风险管理部人员逐个处理员工和访客查阅这些重要文件的请求。因此，范围广泛的利益攸关者并不熟悉安全步骤和准则。例如，员工和访客应佩戴身份证件，访客在近东救济工程处设施内应将通行证佩戴于显眼位置。由于各方对规则及其重要性认识不足，安全人员目前并未严格执行上述要求，工作人员也没有遵守。

117. 近东救济工程处解释称，安全和风险管理部拟根据其三年战略更新工程处的安保治理框架、政策和准则，为外地工作人员提供“最佳做法”指南。这项努力预计将促成落实各项政策、准则和标准作业程序，对工作人员的日常业务活动和行为产生影响。

118. 审计委员会认为，向近东救济工程处的员工和访客广泛分发这些治理文件和原则、目标和方案等其他与安全有关的资料，并开展在线宣传行动，对于改善工程处内部的安全意识和安全做法至关重要。

119. 近东救济工程处赞同审计委员会的建议，即该机构应在工程处内联网内部开发并部署安全和风险管理部的网页，以加强共享安全治理文件和其他主要的安全相关资料，并将该网页作为在线安全意识宣传行动的平台。

总部和外地办事处缺乏业务连续性计划

120. 根据安全事件记录，2016 年 1 月至 10 月，黎巴嫩外地办事处报告了 188 起导致该外地办事处在部分地区提供服务受到影响的民间动乱事件。同期还发生了 33 起导致需要关闭地区所有办事处的民间动乱事件。办事处关闭影响到外地办事处向巴勒斯坦难民提供医疗和学校教育等服务的工作。

121. 审计委员会评估了近东救济工程处在发生重大事件时持续提供关键服务的能力，发现近东救济工程处没有制定业务连续性计划，无法按工程处《信息安全政策》要求确保能在发生重大事件时在总部和外地办事处向客户提供关键服务。缺乏业务连续性计划导致近东救济工程处面对危及员工安全和安保以及关键业务连续性的重大事件时只能见机行事。

122. 近东救济工程处解释称，已经将业务连续性规划列为加沙和安曼总部职能优先事项。作为定于 2017 年 12 月前完成的全工程处应急管理框架制定工作的一部分，后续还将为其他外地办事处制定业务连续性计划。

123. 审计委员会建议近东救济工程处加快制定总部和外地办事处的业务连续性计划，以改善服务交付的连续性，加强重大事件期间工程处资源的安保和安全。

11. 小额信贷社区支助方案

124. 小额信贷社区支助方案旨在通过支持社区管理的举措，向巴勒斯坦难民提供获得金融产品和服务的途径，以促进难民群体的社会经济发展，特别是增加巴勒斯坦弱势难民的个体家庭资产。

小额信贷社区支助方案合同的执行有延迟

125. 2014年5月14日，黎巴嫩外地办事处签署了为小额信贷社区支助方案开发基于网页的管理信息系统的合同，以加强对贷款组合和总体方案业绩的管理。商定的执行期从2014年6月2日至2015年9月21日，包括一年的系统维护和支持。商定的合同金额是23 100美元，分四次支付：第一次和第二次各支付8 085美元，第三次支付4 620美元，最后一次支付2 310美元，在一年的宽限期后支付。

126. 审计委员会发现，合同执行落后于原定计划。2015年11月27日，完成日期从2015年9月21日延长至2015年12月31日，以便完成余下的工作。2016年3月18日，近东救济工程处和承包商商定，再次将合同期限从2016年1月1日延长到按最初协议条款与条件完成合同最后一项义务之日，但近东救济工程处不承担任何额外费用。审计委员会认为，近东救济工程处允许工程无限期完成，等于放弃了强制承包商按时完成项目的合同权利。

127. 审计委员会还注意到，合同中未列入在约定合同执行推迟的情况下扣除违约赔偿金的条款。合同中的一条款规定，近东救济工程处须要求中标供应商提交履约担保，以保证合同的履行，但黎巴嫩外地办事处并未要求提交履约担保。审计委员会还注意到，近东救济工程处没有制定规定合同各阶段完成时间的执行计划。到2015年12月，外地办事处除2 310美元的扣留款项外，已经支付完所有分期付款共20 790美元，但承包商基于网页的管理信息系统的开发进度只有70%，违反了合同第4.2条。

128. 黎巴嫩外地办事处将延迟归咎于承包商内部参与开发管理信息系统的人员变动，导致数据迁移效率低下。审计委员会认为，黎巴嫩外地办事处需要密切监测合同的执行情况，以确保按照合同说明的规格开发系统。如果系统实施推迟，会导致近东救济工程处无法按时达成其改善贷款组合管理和总体方案管理的目标。

129. 近东救济工程处赞同审计委员会的建议，即该机构应：(a) 加快安装管理信息系统，以便更好地管理贷款组合和总体方案执行情况；(b) 密切监测合同执行情况，确保开发的系统符合合同说明的规格，并避免延长合同但不规定合同结束日期。

130. 审计委员会还建议近东救济工程处今后：(a) 考虑加入违约赔偿金条款，要求提供服务合同履约担保，以强制承包商履约；(b) 确保项目执行得到执行计划的支持，执行计划应说明合同各阶段的完成时间。

一些贷款未经贷款委员会核准

131. 直接贷款小额信贷社区支助方案指南(2012年)第8段要求该方案所有直接贷款产品由贷款委员会核准，如优惠融资、住房改善贷款、创业贷款、商业贷款以

及黎巴嫩外地办事处欧洲联盟贷款。审计委员会发现,从 2016 年 1 月到 10 月,黎巴嫩外地办事处发放了 221 笔不同产品形式的贷款,其中总金额达 108 000 美元的 24 笔(所有贷款总数的 11%)住房贷款未按上述指南的要求得到贷款委员会核准。

132. 黎巴嫩外地办事处表示,误以 2005 年准则而非 2012 年准则为根据核准了住房贷款,但今后,所有贷款产品都将按照 2012 年准则的要求由贷款委员会核准。根据过时的准则发放贷款,且未得到贷款委员会的核准,表明发放贷款流程存在缺陷。

133. 黎巴嫩外地办事处赞同审计委员会的建议,即该机构应加强对贷款核准流程的控制,确保根据直接借贷小额信贷社区支助方案准则(2012 年)要求,由贷款委员会核准所有贷款。

12. 人力资源管理

管理层职位工作人员更替率高

134. 2015 和 2016 财年,近东救济工程处部分专业人员职等(P-5)以上级别员工离职。2016 年 1 月到 12 月,共有 47 名国际工作人员(2015 年: 53 名工作人员)离开工程处。其中包括主任、副主任和主管级别的 15 名工作人员(32%)。2016 年离职率略低于 2015 年 12 月所注意到的数值,当时是同样职类的 53 名工作人员中有 20 人(38%)离开工程处。截止 2016 年 12 月的管理级工作人员更替率为 26%。²³ (2015 年为 35%),而总的国际工作人员更替率为 21%²⁴ (2015 年为 24%)。²⁵

135. 审计委员会认为,工作人员更替率高的原因是缺乏留用政策。留用政策可以解决工作人员更替的主要原因,如不满意职业、短期合同和缺乏工程处管理的弹性工作安排。工作人员更替率高给近东救济工程处产生了大量费用。从 2016 年 1 月至 8 月,与工作人员有关的离职费用达到 370 806 美元(2015 年: 675 503 美元),包括任用派任津贴和离职旅费。审计委员会认识到,上述款项符合联合国共同制度标准,是工作人员的合同权利。然而,审计委员会感到关切的是,工作人员、特别是高层管理人员和国际工作人员的更替率高,对工程处的任用条件、离职、聘用和业务活动稳定性产生了费用和业务方面的影响。例如,自 2012 年以来,聘请五名主任在内部监督事务部任职,这随后影响到了该部门的稳定性,原因是主任们的领导风格各不相同。

136. 近东救济工程处表示,工作人员更替率高,主因是区域冲突、配偶难以在业务地区找到就业机会、近东救济工程处国际员额、特别是高级员额有限,限制了职业前景。工程处进一步解释称,计划在 2017 年设置总体工作人员福祉职能时审查留用因素,以加强工程处的首选雇主形象。

137. 然而,审计委员会认为,近东救济工程处需要了解工作人员更替率高的根本原因。这可以通过离职问卷来轻松实现,但目前使用的问卷内容复杂,问题宽

²³ 管理层工作人员(P-5 职级以上)总数为 57 人,而离职工作人员(P-5 职等以上)为 15 人。

²⁴ 此比率行自于离职工作人员数(47)除以国际工作人员(229)。

²⁵ 此比率行自于 2015 年离职工作人员数(53)除以国际工作人员(220)。

泛，导致难以详细评估和记录离职因素，以供管理当局进一步采取行动。离职问卷主要包含开放式问题，而这些问题无人回答。此外没有采用口头访谈作为问卷的补充。因此，管理当局很难掌握员工离开工程处的所有原因。因此，管理当局难以改善工作条件，并最终将工作人员更替率降到最低。

138. 近东救济工程处还评论称，口头访谈不会比简化的表格提供更多的信息。此外，安排访谈需要额外的资源，在人力资源紧缺时可能导致工作人员无法专注于业已复杂的工作。然而，审计委员会仍然认为口头访谈十分重要，因为如果离职工作人员没有回答开放式问题的话，口头访谈能起到补充作用。此外，审计委员会认为，可让有空闲的工作人员进行访谈，因为工作人员没有分成不同的组，而且访谈很快就可以完成。

139. 审计委员会建议近东救济工程处：(a) 确定和审查受工程处控制的员工留任率低的因素，并将其列入总体工作人员福祉事项，以提高关键工作人员的留任率；(b) 对离职调查问卷作个性化及简化处理以便于填写，并进行口头离职面谈，为决策掌握多种多样的离职原因，同时在相关档案中记录这些原因。

对个体咨询人和订约人缺乏业绩评价

140. 审计委员会在 2015 年审计报告(见 A/71/5/Add.4，第二章第 63 段)中强调，近东救济工程处安曼总部和约旦外地办事处需要开展业绩评价并保留已聘用咨询人和订约人的记录，确保所有用人部门将可衡量的产出和业绩指标纳入其职权范围，以便监测和评价结果。在审查年度内，审计委员会审查了 20 份个体咨询人和订约人的合同，发现黎巴嫩外地办事处的用人部门主任未对雇用的个体咨询人和订约人的已完成任务进行业绩评价。此外，相关职权范围不包括将目标、指标和业绩指标等分配任务的可衡量产出作为评估订约人和咨询人业绩的基线。

141. 近东救济工程处解释称，2016 年 12 月 13 日发布了关于与个体服务提供商订约的《补充人事指示》(CPD/1)，于 2017 年 1 月 1 日生效。新的《指示》加入了包括拟订职权范围在内的订约前要求，规定了合同目标、切实可衡量的工作产出以及切合实际的最后期限。目前强制要求使用《指示》附件提供的标准表格，对个体服务提供商进行业绩评价。审计委员会注意到了管理当局的这些举措，认为应利用新提出的这些文件，确保开展业绩评价，并在咨询人和订约人的职权范围中加入可衡量的产出和业绩指标。

142. 审计委员会重申之前的建议，即近东救济工程处应：(a) 对个体咨询人和订约人进行业绩评价，以遵守《补充人事指示》(CPD/1)；(b) 确保所有用人部门为聘用的个体咨询人和订约人制定可衡量的产出和业绩指标，并纳入职权范围，以便监测和评价结果。

国际工作人员预支薪金管理

143. 审计委员会以 11 个国际工作人员的档案为样本，审查了向国际工作人员发放预支薪金的程序，以评价国际工作人员细则第 3.16 条的遵守情况，并注意到存在以下缺陷，需要采取管理措施加以改进。

(a) 未按规定发放预支薪金最高限额：地区工作人员细则及预支薪金政策规定了发放预支薪金的最高限额，与此不同的是，国际工作人员细则未规定向工作人员发放预支薪金的限额或计算预支薪金的依据。由于存在这一缺陷，在有些情况下，国际工作人员获得了比月薪高出 36 270 美元的预支薪金，用于支付房租、学费等，在一个案例中还用于购置公寓。据近东救济工程处称，该机构根据工作人员提供的理由及具体情况发放预支薪金。近东救济工程处还表示，按照系统设置，当要求预支的金额达到月薪的 25% 时，系统会发出警示，但可根据当地的要求解除该警示。然而审计委员会指出上述要求完全无据可查。

(b) 未确定还款期：工作人员细则没有具体规定所发放预支薪金的最长偿还期。偿还期目前由审批机关酌情确定。因此，所审查的 11 名工作人员档案中有 1 名工作人员(9%)获得了 24 个月的偿还期清偿向其发放的预支薪金。如果预支薪金的偿还期长于预算年，则原定用于实施当前活动的资金在未来期间才能使用，这可能会影响到本年度的活动。

(c) 允许同时存在一笔以上未还清的预支薪金：抽查的 11 名国际工作人员中有 4 名(36%)在清偿欠款之前又获得了新的预支薪金。其中 1 名工作人员过去三年中每年都在未清偿上次欠款的情况下获得了新的预支薪金。REACH 系统工作流程(PYI-030-0100)对未还清预支款的工作人员预支薪金设有先决条件限制，但这一管控措施未得到遵守。近东救济工程处表示，在特殊情况下，如上一次房租预支款的偿还期较长而工作人员已需要支付下一年全年的租金时，他们会在工作人员清偿上次欠款之前提供新的预支薪金。预支多笔薪金会带来多笔扣款，从而影响员工薪资净额。

(d) 预支薪金的程序缺乏审查：在三个案例中，系统中的预支薪金实际扣款额与核定数额不符。例如，一名员工应在六个月中每月偿还 2 059.79 美元，但系统每月仅扣除 1 250 美元。由于适用了未经核准的扣减率，偿还期从 6 个月增至 10 个月。扣款按核定时间应从 7 月开始，但实际从 2015 年 8 月才开始，而且在 2016 年 3 月仍有 2 359 美元余额尚未偿还的情况下停止。管理部门表示，在全部还款前停止预支薪金扣款是出于疏忽，已于 2016 年 12 月开始继续扣减余款。

144. 审计委员会认为，产生上述漏洞的主要原因是系统输入的信息缺乏充分审查，以及缺少详细的国际工作人员预支薪金政策。该政策应设定最低要求，包括资格标准、金额限制、清偿时限以及对预支一笔以上薪金的限制。如果对预支金额和清偿期限没有明确限制，可能会影响到本年度的预算，因为大部分清偿期限都长于财政年度。

145. 近东救济工程处指出，所有工作人员预支薪金均按照现有细则发放。这些细则已足够全面，另外制定薪金预支政策将是多余的。该机构进一步解释说，大多数预支薪金涉及租金补贴预支款，可以很容易地从工作人员合同持续期间应付给他们的补贴中收回这些款项。虽然审计委员会承认管理部门的解释，但认为薪金预支政策应提供更多指导，说明资格标准、预支金额、清偿时限和对预支一笔以上薪金的限制等现行工作人员细则中未充分涵盖的内容。

146. 审计委员会建议近东救济工程处：(a) 制定详细的国际工作人员预支薪金政策，其中规定如何适用工作人员细则第 3.16 条，并说明资格标准、金额限制、清偿期限以及对预支多笔薪金的限制；(b) 加强审查程序，确保系统中记录的每月扣款额和偿还期与核定数额和期限相符。

地区和国际工作人员征聘过程有延迟

147. 近东救济工程处第 PD/A4/PART II/Rev.7 号人事指令(地区工作人员甄选政策)第 20 段规定，从发布空缺通知之日算起直至有关部门作出甄选决定，所有征聘过程应在 90 天内完成。此外，第 I/104.2/Rev.4 号国际工作人员人事指令第 89(g) 段规定，从发布通知之日算起直至作出甄选决定，国际工作人员员额应在 120 天内填补。

148. 审计委员会曾在报告(见 A/71/4/Add.4，第二章，第 87 段)中建议近东救济工程处加强各用人部门之间的协调，从而缩短征聘过程。2016 年，审计委员会注意到，所访问的外地办事处和安曼总部的征聘过程存在类似的延迟情况，如下所示：

- 在加沙外地办事处，2016 年发布和填补的 225 个地区工作人员员额中，211 个员额(94%)的征聘过程持续了 94 天到 337 天不等。
- 在西岸外地办事处，该年发布的 25 个地区工作人员员额中，有 13 个员额(52%)的征聘过程持续了 95 天至 265 天不等。这超出了最长 90 天的目标期限。
- 在安曼总部，10 个国际工作人员征聘案例中有 4 个超出了指令中规定的 120 天期限，延迟了 12 天到 37 天不等。

149. 加沙外地办事处指出，征聘过程出现延误的原因是征聘小组的力量有限，只有 7 名工作人员接待和筛查为数众多的申请者，鉴于近东救济工程处是加沙唯一的联合国雇主，2015 年有 40 708 名申请者，2016 年为 43 436 人。此外，由于采取紧缩措施，一些员额被冻结，使征聘小组难以增加人力。西岸外地办事处告知审计委员会，征聘过程出现延迟是由于以下原因：征聘科需要时间熟悉如何采用更详细的面试报告；由于接受面试的候选人表现不佳而重新发布员额空缺通知；征聘管理人和相关地区工作人员在征聘过程中意外出差一个月。

150. 在安曼总部，审计委员会获悉，国际工作人员征聘过程延迟的原因是工作量太大，在一名工作人员休假期间尤其如此。征聘科有四名工作人员负责处理所有工作人员(国际和地区工作人员)的征聘。然而，审计委员会仍然认为，近东救济工程处需要进行有效的征聘规划，定期更新关于正在进行的征聘活动的信息，并与用人部门开展后续工作。此外，近东救济工程处需要根据工作量评估征聘科应有的合理工作人员数，并考虑在高峰期利用其他科的工作人员，尽量减少征聘过程的延迟。

151. 审计委员会认为，征聘过程需要有条不紊进行，尽量减少延迟，否则可能影响向难民提供的服务。近东救济工程处需要更新征聘名册，特别是教师、保健干事、救济和社会服务干事等核心服务员额的征聘名册。

152. 审计委员会建议：(a) 安曼总部和加沙外地办事处应根据工作量评估征聘科应有的合理工作人员数，并考虑在高峰期利用该部门其他科的工作人员，尽量避免征聘过程经常出现延迟；(b) 加沙外地办事处应确保定期更新和有效利用征聘名册，以填补有关员额，特别是教师、保健干事、救济和社会服务干事等核心服务员额。

153. 审计委员会还建议西岸外地办事处：(a) 制定征聘科代工计划，这样不会因为一人缺席而阻碍征聘过程；(b) 在用人部门和人力资源部门中精简征聘过程，确保在完成面试后的商定期间内提交详细的面试报告以供任命，以期尽量减少征聘过程延迟。

国际工作人员的征聘过程

面试小组成员缺乏总体评价标准

154. 第 I/104.2/Rev.4 号国际工作人员人事指令第 54(o)和(p)段要求提交包含候选人任命建议等各种信息的甄选报告。该指令还规定，如果发现不止一名候选人合适，报告应作比较分析，提供关于相对排序的理由。如果该小组的建议不是在协商一致的基础上作出的，则必须记录产生任何分歧意见的理由。

155. 审计委员会注意到，在所审查的 10 个案例中，有 2 例至少有 2 名候选人被视为适合有关员额，但没有对相关候选人进行排序以定性和定量地反映每个候选人的总体表现。这两个案例涉及耶路撒冷的捐助方关系司司长员额和西岸外地办事处业务主任员额。在一个案例中，面试小组拒绝将背景调查结果和以往业绩作为候选人的总体表现的一部分，而是仅看重面试表现，这不符合第 I/104.2/Rev.4 号国际工作人员人事指令第 54(l)和(n)段规定的程序。小组成员就甄选候选人时采用的方法存在不同意见，并声称他们在关于第 I/104.2/Rev.4 人事指令的要求的问题上受到了误导。

156. 审计委员会认为，导致上述缺陷的主要原因是小组成员在对适合该员额的不止一名候选人进行排序时，缺乏明确的评分标准。由于没有评分标准，小组成员在选择候选人方面给出了不一致的建议。

157. 近东救济工程处指出，候选人排序工作完全遵循国际工作人员甄选政策，目前该机构依据对候选人的定性比较分析进行排序，同时正在就采用定量评估措施进行探讨，这需要全面重新评估该机构的框架，而重新评估涉及到重大资源问题。该机构还解释说，背景调查和考绩报告作为考试之外的因素被用于确认面试小组对候选人的评估结果，但这些手段本身并不是判断候选人是否适合某员额的依据。

158. 审计委员会建议近东救济工程处制定用于候选人排序的定量和定性比较分析，并以此作为小组建议的依据，从而确保遵守第 I/104.2/Rev.4 号人事指令，提出有效的小组建议。

国际工作人员离职期间办理清算

159. 国际工作人员细则第 3.18(d)和(e)条规定，可在每个支薪期从应付工作人员的薪金和其他薪酬中扣款，以避免积欠近东救济工程处债务，或在主任专员

特准时，扣款以避免积欠第三方的债务。此外，近东救济工程处第 10 号财务技术性指示第 9 段指出，“账户司司长可从应付离职工作人员的款项中，收回该工作人员应还近东救济工程处的所有款项。如果有理由认为账户司在工作人员离职时尚未知悉其应还近东救济工程处的所有款项，则账户司司长将预扣合理数量的应付离职福利，用以支付此类迟收的费用，但将尽一切合理的努力尽快结算该账户”。

160. 近东救济工程处从定期和短期工作人员的就业终了应享福利中分别扣除 2 000 美元和 1 000 美元。但是，没有成文政策或准则规定扣除上述款额。这种扣款在国际工作人员离职前完成，计划用于支付未支付的意外费用，在离职后的 6 个月内，扣款全额或未用余额将返还工作人员。审计委员会对 2016 年离职的 40 名国际工作人员记录进行了审查，这些记录显示，未从 11 名离职工作人员的净薪中扣除和预扣共计 21 500 美元，未对其中 2 人扣款的原因是他们由于不被留用，薪金净额为负数。此外，2016 年预扣的 26 名离职工作人员薪金是在 7 至 10 个月后返还的，而不是国际工作人员离职条件表第 12 项中规定的 6 个月。

161. 审计委员会获悉，人力资源部和财务部将共同致力于提高扣款和返款效率。管理部门将这一过程中的缺陷归咎于若干因素，如用人部门未及时确认是否存在任何与离职工作人员有关的未决事项。审计委员会认为，人力资源部需要与用人部门协调采取积极主动的措施，以确保从离职工作人员薪资中扣除所需数额并在 6 个月后及时返还。

162. 近东救济工程处同意审计委员会以下建议，即该机构应：(a) 加强清算审查程序，确保在所有国际工作人员离职前从其薪资中扣款，并在 6 个月后立即返还；(b) 通过人事指令或参考政策，正式规定清算程序、从离职工作人员薪资中扣除的金额以及预扣款项的扣发期限。

向地区工作人员支付离职福利

163. 黎巴嫩外地办事处的一名地区工作人员于 2016 年 8 月 24 日离职，据称这是为了维护工程处的利益，此人获得了 27 374 美元的离职福利。工程处未向审计委员会披露所涉该机构利益的性质，因此委员会无法确定所付款项是否合理。所付款项包括 2016 年 8 月整月的薪金 1 393 美元、37.4 天假期兑现 3 134 美元、终止任用偿金 9 054 美元以及额外偿金 13 793 美元。协议显示，额外偿金的计算方法是，直至 2017 年 6 月合同终了时的全部薪资 13 793 美元减去终止任用偿金 9 054 美元，得出额外偿金的数额为 4 876 美元。但是，近东救济工程处错误地支付了 13 793 美元额外偿金，因此多付了 8 917 美元。

164. 此外，审计委员会注意到，2 名因行为失检而被停止任用的工作人员获得了 28 484.97 美元的年终离职福利。这违反了近东救济工程处地区工作人员细则第 109.9 条第 2(c)款的规定，即禁止在行为失检的情况下支付终止任用偿金。审计委员会获悉，支付偿金给相关工作人员的做法依据的是 2017 年 1 月 DP [A/10](#) 号文件第 39 段，该段援引 2017 年工作人员细则第 109.9(1)(E)条，其中允许向因

某些事先确定的失检行为被终止任用的工作人员支付赔偿金。但是，审计委员会指出，该案例应适用 2016 年的工作人员细则，而 2016 年的细则中没有这种规定。审计委员会认为，这种违规行为表明，近东救济工程处并未按照地区人员工作细则的要求在付款前充分审查离职福利。

国际工作人员的离职福利

165. 审计委员会在抽样审查五名离职的国际工作人员时发现，其中一名曾是小额金融部主任的工作人员因有 39.5 天未休假期，获得了 33 452.88 美元的年终假期兑现。但是，精算和财务部门用来计算截至 2015 年 12 月 31 日所有国际工作人员未休年假的标准数据库显示，相关工作人员并没有未休假期(天数为零)。该款项从近东救济工程处主要基金中拨付，此前关于该款项的首次申索曾被小额金融部拒绝，理由是该工作人员曾在 2016 年 2 月 15 日至 5 月 31 日期间休假 78 天，多于工作人员细则第 109.7 条规定的 60 天应享年假兑现额，因此没有积存假期。此外，审计委员会发现，在整个 78 天期间，该工作人员获得了全额月薪，而其实际应得薪金应仅为 2016 年 60 天年假兑现的薪金。

166. 近东救济工程处承认，该工作人员在 2016 年 5 月 31 日前曾休假数周，用完了积存年假，出现这种错误的原因是该工作人员未能在电子休假系统中登记其休假。近东救济工程处确认该工作人员不享有任何休假兑现，并承诺立即采取行动，收回多付的款额。审计委员会认为，这样的付款突显出在确保遵守国际工作人员细则第 109.7 条方面存在不足，因为在使用该机构主要资金账户付款之前，本可进一步仔细审查该事项。

167. 审计委员会建议近东救济工程处：(a) 加快从离职福利中追回多付的款额；(b) 加强付款前对工作人员离职福利计算的审查程序；(c) 确保在核准休假兑现之前，电子休假系统中的积存年假结余得到用人部门确认，以避免多付款；(d) 在财务报表中调整对地区工作人员和国际工作人员多付的款额，确认应收款并终止确认同样数额的费用。

13. 补贴管理

通过电子卡系统实行现金转账

168. 2016 年 4 月 1 日，约旦外地办事处与世界粮食计划署(粮食署)和约旦 Ahli 银行合作启动了电子卡系统，通过自动柜员机取款卡向社会安全网方案²⁶ 家庭现金转账。这取代了以前向社会安全网方案家庭提供粮食和现金补助的模式。在新模式下，受益者每人每季度可通过约旦 Ahli 银行自动柜员机获得 20.35 约旦第纳尔(28.75 美元)，其中 10 约旦第纳尔为现金补助，10.35 约旦第纳尔用于在指定商店购买食物。

169. 审计委员会在审查通过电子卡系统进行现金转账的新模式时注意到，11 794 个家庭中有 1 457 个(12%)住在没有约旦 Ahli 银行支行或自动柜员机的地区，截

²⁶ 社会安全网方案通过救济和社会服务方案实施，用于评估、登记和维护符合资格的难民受益者数据库。

至 2016 年 12 月，近东救济工程处仅设法通过流动自动柜员机向 636 个家庭(44%)提供了服务，但这种柜员机并不是随时可供使用，所以对受益人来说并不方便。²⁷此外，审计委员会注意到，按照该系统的设置，每个季度的发放周期只能取款一次，如果受益人出现失误，取款少于预期金额，则不能再取出他们应享现金福利的余额。在这种情况下，他们必须等到下一个发放周期。

170. 审计委员会获悉，单笔取款的限制是由业务主任决定的，这是采取新模式后首轮发放补助期间的一种例外做法，旨在消除受益人和银行在初期遇到的故障。有些受益人在第三季度未全额取款，只能等到第四季度。多次取款将增加费用，而这项决定旨在尽可能地减少间接费用。只有在 2017 年进行的全面评价工作审议可提取的现金总额与间接费用之间的权衡问题时，才有可能重新审视每个发放周期仅允许取款一次的概念决定。审计委员会认可每个发放周期允许取款一次的这种着眼于成本的决定，但认为需要采取措施，实现以有成效且具有成本效率的方式更好地为难民提供服务这一目标。

171. 审计委员会认为，近东救济工程处约旦外地办事处需要制定适当的办法，为那些住在没有自动柜员机地区的家庭提供服务，因为流动自动柜员机无法实现让用户满意地使用电子卡的目标。

172. 审计委员会建议近东救济工程处：(a) 将流动自动柜员机加速推广到那些无法直接获得约旦 Ahli 银行服务的家庭所在地区，并为实现电子卡系统的主要目标制定适当的解决方案；(b) 与世界粮食计划署和约旦 Ahli 银行合作改进自动柜员机系统，解决妨碍受益人取款的系统设置问题。

14. 卫生保健方案管理

管理基本药物和医疗用品

173. 近东救济工程处关于医疗用品商店的库存管理政策规定，该机构在任何时候都应维持相当于所有基本医疗用品年度需求量大约 25%的缓冲存货。约旦外地办事处还于 2013 年 10 月 3 日设立了一个追踪和监测 12 种基本药物的机制。这 12 种基本药物包括与高血压、哮喘等高风险疾病有关的药物。目前的做法是通过药房指标(12 个示踪物项²⁸)季度报告来管理和追踪药品短缺情况。

174. 约旦外地办事处保健方案的季度成果审查报告显示，在第二和第三季度，卫生保健中心出现药物断货情况，未出现 12 种示踪药物库存断货情况的卫生保健中心分别为 88%(目标为 97.3%)和 56%(目标为 97.3%)。审计委员会审查了卫生保健中心库存断货程度，注意到在第三季度，26 个保健中心中有 11 个受到影响，而第二季度有 3 个卫生保健中心受到影响(见表 6)。

²⁷ 管理部门在讨论时称，平均排定时间是每天 2 至 4 小时。

²⁸ 12 个示踪物项是指用来计量近东救济工程处各卫生保健中心的重要和基本药物供应和库存断货情况的药房指标。如果某一物项至少 10 天无货供应，则称为库存断货。

表 5
出现库存断货的卫生保健中心数量

重要和基本药物	断货的保健中心数量及断货天数			共计
	11 至 21 天	22 至 30 天	超过 30 天	
二甲双胍	3	4	4	11
沙丁胺醇气雾剂	3	—	1	4
含铁口服液	2	1	1	4
叶酸铁片	1	—	—	1

资料来源：审计委员会对 2016 年第三季度库存断货报告的分析。

175. 近东救济工程处表示，药物断货的原因是未及时从供应商处收到药物，以及供应链缺少可视性，因为该机构只能看到 REACH 系统中的订单以及中央药房的存货情况，但没有关于各诊所消耗率的实时信息，无法全面了解共有多少存货、何时用完以及哪些药物正在运输途中，因此只能依赖于药房和各诊所的存货季度盘点来获得完整信息。近东救济工程处还认为，该机构的国际长期协议全面涵盖各种药物，由于能够大量订购而且供应商范围更广，这样的协议能够提供比当地供应商价格更优惠、质量更好的药物。而且，该机构可以通过授予外地办事处当地采购权限的方式应对任何可能的断货情况，以满足任何紧急需求。

176. 审计委员会虽然认可目前的安排，但认为所提到的药物断货情况突显出，有必要适当和有效使用 REACH 系统监测每季度的消耗率及预测需求，以避免出现断货。长期以来，药物断货妨碍了近东救济工程处实现向巴勒斯坦难民提供可靠保健服务的目标。

177. 审计委员会建议近东救济工程处：(a) 进行卫生保健中心药物消耗情况季度审查，用以预测消耗量和库存需求；(b) 确保采购司和卫生部有效使用 REACH 系统监测消耗率及确定库存水平和重新订购阈值。

15. 信息和通信技术

黎巴嫩外地办事处缺乏成文的灾后恢复计划

178. 近东救济工程处信息安全政策(第 1.1 修正版，第 5.10.2 段)要求制定、维持和定期测试电子信息资产的灾后恢复计划。此外，第 7 号技术性指示 A 节第 2 段指示，制定、维持和测试信息和通信技术灾后恢复计划的工作由信息管理部负责。该部门是每个总部或外地办事处地点的信通技术服务的技术所有人，应考虑在发生灾害时的所有信息和通信技术服务以及提供和恢复此类服务所需的相关技术基础设施。

179. 审计委员会发现，黎巴嫩外地办事处信息系统办公室提供电子邮件、网络电话管理、域控制器、文件服务器等当地信息和通信技术服务，并运行着 10 个该办事处本地化版本的信息技术业务应用程序，以支持业务活动。

180. 现行的恢复战略包括在黎巴嫩外地办事处的主办公楼设立一个主要数据中心，在该楼以外但仍位于贝鲁特的其他地点设立一个灾后恢复站点。虽然黎巴嫩

外地办事处已经采取了热站备份办法，以几乎完全备份用户信息的方式复制重要的本地信息和通信技术服务和业务应用，但黎巴嫩外地办事处信息系统办公室没有成文的灾后恢复计划。灾后恢复计划对于在灾害情况下确定职责和相关责任至关重要，如灾害公告和通信、技术任务和恢复程序等。存在所述缺陷的主要原因是未开展充分的执行工作确保遵守第 7 号信息安全政策和技术指示。

181. 近东救济工程处表示正在规划编写全面的文件草案，涉及灾后恢复计划、所有部厅参与的灾后恢复测试计划、以全套文件确定每名相关工作人员职责的方式维持灾后恢复战略的方案等。审计委员会认为，如果没有成文的灾后恢复计划，在发生灾害时，信息和通信技术服务的恢复工作将难以有序开展，从而危及该实体的信息资源。

182. 近东救济工程处同意审计委员会的建议，即该机构应制定黎巴嫩外地办事处灾后恢复计划，明确确定灾害发生时的职责和相关责任。

宣讲信息安全政策的培训不足

183. 信息安全政策(1.1 修订版)指出，信息所有人负有对所拥有的信息系统数据按敏感性和重要性分类的主要责任，应与技术事务司协调制定关于保障、提供、恢复、处置或销毁这些电子信息资产的规定。该政策要求将敏感信息分为机密和绝密两类。该政策还要求定期对所有工作人员进行提高认识培训和教育，使他们了解各自的职责和责任。

184. 审计委员会发现，安保和安全科负责评估难民营等各种设施的风险概况，并在相关利益攸关方需要时举行安全情况通报会。但是，安保和安全科作为安全相关信息所有人，并不对其所收到的信息分类，如关于某一特定时间营地安全程度的信息或工程处设施附近预计发生民间动乱事件的信息。此外，信息安全政策要求对信息进行分类，以采取适当的安全管制，促进相关利益攸关方之间适当、高效地分享信息，但安保和安全科无法证明该科了解这样的要求。近东救济工程处表示将把该问题提交信息和通信技术治理委员会，以视需要作出管理决定和采取行动。

185. 审计委员会注意到管理部门的解释，但认为导致这一缺陷的原因是近东救济工程处工作人员缺乏足够的信息安全政策培训，这样的培训有助于使该机构各部门和科室的工作人员了解信息安全政策规定。审计委员会认为，如果定期举行宣讲信息安全政策的培训，将加强近东救济工程处信息资产的安全。

186. 近东救济工程处同意审计委员会的建议，即该机构应：(a) 定期对工作人员进行宣讲信息安全政策的培训，以改进该机构的信息安全做法；(b) 确保安保和安全科遵循信息安全政策的规定，根据重要性和敏感性对安全信息分类。

外地办事处不遵守变更管理程序

187. 近东救济工程处第 11 号技术指示要求在每个外地办事处设立变更咨询委员会，以支持变更授权和协助变更负责人评估服务变更和确定其优先次序。这方面的服务变更是对经授权、策划或得到支持的服务或服务组成部分及相关文件的

增加、修改或取消。该程序的目的是减少业务服务中断，最大限度地减少这些服务的风险，并确保这些变更有可审计、可追踪的记录。

188. 审计委员会确定了在约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国和西岸外地办事处基础设施服务中进行的若干变更。这些变更包括局域网、虚拟局域网的安装，交换服务器的更新，因特网网关的安装。然而，并非所有外地办事处均根据第 11 号技术指示的规定设立了日常办公的变更咨询委员会，负责核准基础设施服务方面进行的变更。

189. 近东救济工程处解释说，该机构 2017 年将在所有外地办事处建立变更咨询委员会。审计委员会认为，如果不遵循经核准程序执行服务变更，可能导致工程处的业务服务和业务中断。

190. 近东救济工程处同意审计委员会的建议，即该机构应在所有外地办事处建立变更咨询委员会，并确保遵守第 11 号技术指示中规定的变更管理程序。

16. 内部监督事务部

审查内部监督事务部 2016 年业务情况

191. 内部监督事务部通过其四个司(即保证和咨询服务司、评价司、道德操守司和调查司)履行监督作用。审计委员会审查了内部监督事务部的绩效，并指出了各司需要改进的领域。详情如下。

没有内部审计手册

192. 保证和咨询服务司尚未按照“内部审计协会国际专业实务框架”的要求编制内部审计手册。该手册在为工作人员提供规划、执行和报告审计任务的实用指导方面至关重要。“内部审计手册”是重要文件，着重说明有关以下方面的重要信息：内部审计方法、标准化模板、审计流程各步骤的核对清单和指导材料(例如审计人员在审计工作每个阶段应遵循的标准和程序以及审查级别)。

193. 内部监督事务部指出，该部 2016 年已着手编制内部审计手册，但最终因一名高级审计员(这项工作的关键角色)从近东救济工程处离职而停止。同时，现正着手聘用一名顾问，负责编制内部审计手册。作为临时措施，该司正在考虑制定临时指导说明，以指导审计进程。

工作人员更替率高(国际工作人员)

194. 审计委员会注意到，内部监督事务部的工作人員特别是国际工作人员的更替率较高。在年初在职的三名工作人员(P-4 和 P-5)中，两名(67%)离开了该机构，包括该部主管人员。工作人员更替率高影响到该司的顺利运作和年度工作计划的执行。2016 年，该部计划执行八项任务，但截至 2016 年 12 月只有三项任务完成并印发报告，另外三项任务完成但报告仍在起草阶段，一项任务被取消，一项任务仍在进行中。与此同时，该部有六名审计员和一名代理审计助理、五名地区工作人员和一名代理主管的国际工作人员(高级审计员)。审计委员会获悉，已发布空缺公告，征聘工作正在进行中。审计委员会关切的是，在

填补该部空缺员额、特别是保证和咨询司司长员额方面有延误，可能影响 2017 年审计计划的执行。

195. 近东救济工程处同意审计委员会的建议，即该机构应：(a) 编制内部审计手册，指导审计进程和向内部监督事务部提供实际指导；有关管理内部审计活动的信息；聘用工作的规划、执行和报告；(b) 加快空缺员额的征聘进程，以使 2017 年审计计划得到顺利执行。

外地和中央评价职能没有适当简化

196. 近东救济工程处担负评价职能，相关规定见于第 14 号组织指令和 2016 年 5 月核准的近东救济工程处评价政策。根据该政策，近东救济工程处的评价职能包括由内部监督事务部担负的中央评价职能，还包括总部和外地办事处担负的外地评价职能。内部监督事务部评价司承担工程处评价制度的职能领导和监督工作，并负责进行中央评价，同时为外地评价提供质量保证。

197. 内部监督事务部评价司通过外地办事处和总部各部门的协调人获取在外地办事处和总部各部门进行评价的最新情况，但协调人没有义务对评价司报告工作，主要是因为没有关于外地评价职能的正式报告架构。因此，规划阶段的评价活动、制定职权范围、任命顾问或设立评价小组、评价报告的质量审查由外地办事处或总部各部门进行，大多数情况下内部监督事务部评价司均未有系统地参与。这种缺陷增加了评价报告质量受到损害的可能性。

198. 近东救济工程处的评价政策第 9 段要求年度评价计划包括在外地和总部各部门进行外地评价，并由内部监督事务部评价司进行评价。然而，每个外地办事处都有自己的计划，且没有系统地与评价司司长通报这些计划。

199. 此外，评价司没有按照近东救济工程处评价政策 4(f)段的要求，跟踪以往年度外地评价建议的执行情况。此外，也没有根据近东救济工程处评价政策第 14 段的要求，在基于成果的监测系统中跟踪评价建议。此外，也未按照联合国评价小组规范和标准以及对近东救济工程处评价职能的同级审评所提建议公布评价结果及建议。这也不符合近东救济工程处第 14 号组织指令第 14(g)段，其中要求使内部和外部利益攸关方能够查阅评价结果和建议。

200. 审计委员会认为，鉴于评价司承担近东救济工程处评价系统的职能领导和监督责任，为了落实问责、保证质量，评价司极有必要适当精简外地评价职能，将报告架构正规化。

201. 审计委员会建议近东救济工程处：(a) 有系统地执行评价职能的质量保证程序，以提高评价报告的质量；(b) 精简外地评价职能、将报告架构正规化，将评价职责列入外地和总部各部门协调人的职务说明，并向内部监督事务部报告评价情况；(c) 确保集中落实和跟踪所有评价建议(包括外地评价建议)，以有效管理建议的落实工作。

202. 审计委员会还建议近东救济工程处确保：(a) 按照第 14 号组织指令和联合国评价小组规范和标准的规定，公布评价报告；(b) 有系统地向评价司司长通报外地和总部各部门的评价计划，以将其纳入内部监督事务部年度评价计划。

17. 小额金融部

203. 小额金融部是近东救济工程处的小型方案，向微型企业提供信贷资金。该部 2016 年的活动和结存已列入近东救济工程处 2016 年财务报表。小额金融部根据国际财务报告准则编制自己的财务报表，由审计委员会单独审计。

财政执行情况

204. 在审查年度内，该部报告的净收入为 182 万美元，比 2015 年净收入 407 873 美元有大幅增加(443%)。净收入增加的主要原因包括：贷款利息增加 878 719 美元(10%)；货币贬值从 2015 年的 554 414 美元减少至 2016 年的 369 159 美元；业务费用从 2015 年的 855 万美元减少至 2016 年的 779 万美元，减少了 766 067 美元(9%)。审计委员会审计了该部 2015 年的年度财务报表，并出具了无保留意见。

应收贷款管理

205. 2016 年，该部发放了 3 978 万美元的贷款(2015 年：3 789 万美元)，并收到未偿贷款的还款 3 608 万美元(2015 年：3 474 万美元)。截至 2016 年 12 月 31 日的未偿贷款拨备为 945 982 美元(2015 年：701 603 美元)，核销贷款金额为 907 811 美元(2015 年：800 386 万美元)。截至 2016 年 12 月 31 日贷款期末结余为 2 659 万美元(2015 年为 2 383 万美元)。

206. 在先前的审计报告(A/71/5/Add.4，第二章，第 125 段)中，审计委员会发现了多种缺陷，包括不遵守贷款业务手册，不遵守与出纳职能有关的程序，就未偿贷款采取后续行动不足。2016 年，审计委员会继续注意到在贷款申请程序、出纳职能、项目跟踪方面存在类似缺陷，在信贷决定方面存在不足，概述如下：

(a) 在五个分部，审计委员会注意到监督和信贷决定方面不足的六个案例。例如，杰宁分部在客户档案没有担保人收入证明或贷款干事建议的情况下批准了一笔 1 836 美元(1 300 约旦丁那)的贷款。在伯利恒和伊尔比德分部，两名客户的收入是根据薪金毛额而不是薪金净额计算的，导致每月还款数额的计算不准确。伯利恒分部也在客户档案没有担保人收入资料的情况下批准了一笔贷款。审计委员会认为，由于信贷决定草率，或客户档案证明资料缺失，增加了向高风险客户发放贷款的可能性。这些客户可能违约，使该部遭受损失。

(b) 在两个分部(纳布卢斯和伊尔比德)，贷款干事和地区贷款主管没有定期开展项目后续行动。例如，一个贷款数额为 5 650 美元的客户档案没有包含任何后续报告和项目进展情况的更新。审计委员会在实地访问中还发现，该客户将项目从房屋维修改为移动端项目，但是这些变化并没有反映在客户档案中。缺乏定期后续行动使该部在了解客户项目情况方面受到限制，最终增加贷款偿还违约的风险。

(c) 审计委员会在对杰里科、伯利恒、希布伦和伊尔比德分部出纳职能的审查中发现了一些缺陷，包括支票登记簿没有适当更新，一些贷款已终止但在登记册中显示为当前贷款，填写的保证支票数字和证明人不准确，填写的贷款数额不准确，出纳未能按照贷款业务手册的规定履行对贷款干事的突击检查。审计委员

会认为，如不遵守与出纳职能有关的程序，在没有适当理由和记录的情况下让出纳承担创建和注销现金收讫凭单的职能，可能增加挪用从客户和贷款干事收到的付款的风险。

207. 审计委员会建议小额金融部：(a) 确保贷款干事和地区贷款主管定期采取后续行动，了解客户项目最新进展情况，以最大限度地减少在随后的贷款中作出不适当接受信用决定的风险，减少客户违约的风险；(b) 改善贷款批准程序，以确保在作出信贷决定时获得和审议所有证明信息，以最大限度地减少违约风险；(c) 设立有关批准贷款所有相关程序的贷款合规清单，并要求贷款干事在批准贷款前填写该清单。

208. 审计委员会重申其先前的建议，即小额金融部应：(a) 监测与出纳职能有关的控制措施和定期处理不合规问题；(b) 确保核查干事监测与出纳职能有关的应用控制，定期向该部管理当局报告不遵守问题；(c) 将出纳员把现金收讫凭单盖销的职能重新分配给其他人，以确保适当的职责分工；(d) 确保分部经理预先核准盖销原因的充分理由，并加以记录，供今后参考；(e) 确保获得客户和担保人的充分和详细信息，并作出充分和详尽的分析。

信息系统

209. 审计委员会审查了贷款管理信息系统(Omni 应用程序)和支持小额金融部业务的 REACH 系统，并注意到下列领域有改进的余地。

用户准入管理

210. 已离职雇员以前使用的五个用户账户在该网域仍然有效；其中三个账户在用户离职日期之后被使用，并且没有适当书面说明理由和批准。根据管理当局的说法，删除账户的程序是人力资源部的行动引发的，因此管理当局将确保删除账户是离职前的清理结束工作的一部分。审计委员会认为，如果离职雇员账户没有及时在应用程序和网域中被禁用或锁定，则账户可能被其他员工滥用，或离职员工可能获取未经授权的使用权。

211. 审计委员会建议小额金融部：(a) 改善信息技术和人力资源部门之间的协调，以便每个离职雇员的使用权在任职的最后一天被取消；(b) 离职雇员对账户的使用应有管理当局正式书面豁免和核准；(c) 将删除雇员账户作为清理结束程序的一个步骤。

密码设置

212. 在若干环境下的密码设置不符合信息技术事务司关于“使用权控制政策”的第 5 号指示。在网域活动目录上，账户锁定门槛是六次试图登录无效，而不是政策规定的五次试图登录无效，并且每次账户锁定时间是 10 分钟，直到管理员根据政策要求在经授权请求下重新启用。根据在 2017 年 4 月审计期间向审计委员会提供的微软基线安全分析报告，在网域上 18 177 个用户账户中发现 3 237 个账户(18%)有永不过期密码。此外，有明确理由的永不过期密码的常规和管理员账户，例如服务账户，没有被正式确认为工程处使用权控制政策的例外情况。此

外，在 Omni 企业系统上，密码参数没有按照信息事务司关于使用权控制的第 5 号技术指令设置。这意味着信息和通信技术的用户可能没有按照有关信通技术服务的规定操作，并因此可能对信息安全造成损害。

213. 审计委员会获悉，密码长度设置是在 Omni 系统上进行的，不能修改，但将调整其他参数值，以符合信息技术事务司第 5 号指令的规定。审计委员会认为，较低的密码标准以及薄弱的逻辑安全功能，使系统面临入侵者进入系统和内部用户未经许可进入的风险，这可能损害敏感数据的安全并影响已处理业务的完整性。

214. 审计委员会建议小额金融部：(a) 确保密码标准和其他安全功能得到加强，以符合最佳做法；(b) 审查永不过期密码账户清单，并确保强迫所有已启用和非服务账户定期(例如每隔 30-45 天)修改密码。对这项规则作例外处理的理由应当是在业务上和可用性方面有需要，并获得管理当局批准。

Omni 系统上的利息收入计算公式

215. 小额金融部没有工程处高级管理当局正式核准的书面利息计算公式或逻辑。审计委员会认为，由于未适当和正式记录编入核心贷款应用系统(Omni 系统)的公式或逻辑，会增加计算不符合业务逻辑和目标的风险。这可能导致应用程序计算错误，并可能增加管理当局误报财务信息的风险，使高级管理当局无法真实和公正评估工程处的财务状况。此外，如果小额金融部决定迁移到新的应用系统，工程处可能面临其业务规则与新开发系统不一致的风险。审计委员会获悉工程处将与供应商协调编制手册，解决所指出的不足之处。

216. 审计委员会建议小额金融部与支持 Omni 的供应商联系，获取有关利息收入计算公式或逻辑的详情，将其纳入工程处正式的技术和业务手册中，并提交高级管理当局核准。

小额金融部治理

217. 第 25 号组织指令规定小额金融部咨询委员会的职权范围。该委员会向主任专员和小额金融部管理人员提供技术和政策咨询，同时负责小额金融部财务和业务管理。2003 年第 25 号组织指令第 6 段规定，咨询委员会成员包括作为正式成员并担任委员会主席的副主任专员，还包括地方银行人员/经济学专家、国际小额金融专家(均为正式成员)。

218. 审计委员会审查了咨询委员会履行职能的效力，也审查了咨询委员会的组成，发现三名成员作为正式成员出席会议、五名成员作为准成员出席会议，而 2003 年第 25 号业务指令第 6 段没有提及这些成员。这些成员包括被视为正式成员的人力资源主任、财务部主任和法律干事以及被视为准成员的五名小额金融部外地小额金融方案主管。审计委员会还注意到，小额金融部咨询委员会中没有外部成员，不符合第 25 号组织指令，因为该指令规定地方银行人员/经济学专家、国际小额金融专家应成为咨询委员会成员。

219. 小额金融部告知审计委员会，作为部门改革的一部分，经与法律部门和近东救济工程处管理当局协商后，修正了第 25 号组织指令。修改后的文件在起草

阶段，并且根据 2003 年第 25 号组织指令没有成员资格的成员现已纳入第 25 号组织指令草案。正在致力于将外部成员纳入咨询委员会。然而，审计委员会认为，近东救济工程处在订正后的第 25 号组织指令得到主任专员核准前，必须遵守现行第 25 号组织指令，将其作为指导工具。将第 25 号组织指令规定的外部成员排除在外，意味着小额金融部无法从此类成员处获得独立的技术专门知识，在其协助下实现创新，向其了解小额金融行业的最新情况，听取其对小额金融部财务和业务管理的政策建议。

220. 审计委员会建议小额金融部：(a) 根据第 25 号组织指令的要求将外部成员纳入咨询委员会，向他们学习独立技术经验，获取有关该区域内外小额金融业务的专门知识；(b) 确保咨询委员会包括 2003 年第 25 号组织指令规定的成员。

C. 管理当局的披露

221. 近东救济工程处就核销、惠给金支付以及欺诈和推定欺诈案件作出了以下披露。审计委员会认为披露的情况并不严重。

1. 现金、应收款和财产损失核销

222. 近东救济工程处告知审计委员会，近东救济工程处依照财务条例 11.5，确认了下列损失与核销：现金损失 554 美元；通过库存估值确认库存损失 99 936 美元；应收未还贷款 926 426 美元；财产损失 218 万美元(见附件二)。

2. 惠给金

223. 根据财务条例 11.5 的要求，近东救济工程处报告了 2016 年惠给金 85 462 美元。该款项是向 2013 年 8 月 26 日步行上班途中被杀害的工作人员的亲属支付的。

3. 欺诈和推定欺诈案件

224. 审计委员会依照《国际审计准则》(ISA 240)规划对财务报表的审计，以便对查明重大错报和违规(包括因欺诈产生的重大错报和违规)有合理预期。然而，不应依赖我们的审计来查明所有错报或违规行为。管理当局对防止和发现欺诈行为负有首要责任。

225. 在审计期间，审计委员会询问管理当局其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，并询问管理当局已查出或被提醒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，审计委员会还会就此询问内部监督事务部。另外还有外部审计职权，范围包含审计委员会报告应提及的事项清单所列欺诈和推定欺诈案件。

226. 2016 年，除近东救济工程处已经报告并在报告中披露的欺诈和推定欺诈案件外，审计委员会没有发现任何其他欺诈案例。按照《联合国财务条例和细则》第七条及有关附件，近东救济工程处在本报告所述期间向审计委员会报告了 44 起欺诈和推定欺诈案件。在这 44 起案件中，对 23 起的调查工作于年内完成并最后确定，已量化的损失为 3 000 美元。其余 21 起案件正在调查中。本报告附件三载有对这些案件的简述。

D. 鸣谢

227. 审计委员会就工程处主任专员及其领导下的工作人员、安曼总部、加沙总部、约旦外地办事处、加沙外地办事处、黎巴嫩外地办事处、阿拉伯叙利亚共和国外地办事处的工作人员给予审计委员会工作人员的配合与帮助表示感谢。

审计委员会主席

印度主计长兼审计长

沙希·坎特·夏尔马(签名)

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)

(审计组长)

德国联邦审计院院长

凯·舍勒(签名)

附件一

截至 2015 年 12 月 31 日审计委员会执行前几年建议的后续行动

序号	审计报告年份	所涉段落	审计委员会的建议	近东救济工程处的回应	审计委员会的评估	已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
1	2012 年 (A/68/5/Add.3, 第二章)	62	审计委员会建议近东救济工程处为合同期间供应商履约情况设定明确的监测机制。这将确保条例得到遵守, 并且使管理当局获得供应商履约情况不佳问题将得到处理的保证。	工程处合同管理股已经确定其技术指示, 购买并(于 2016 年在总部)开始使用 In-tend 系统。总部采购和后勤司工作人员已就 In-tend 系统的使用接受培训。服务合同已上载到 In-tend 系统, 以便对照既定主要业绩指标, 系统地跟踪供应商业绩。	工程处正在系统内跟踪服务供应商, 并制定了服务合同的主要业绩指标。In-tend 系统可以根据能够预先确定的关键业绩指标系统地跟踪供应商的业绩。此外, 人力资源部已核准给合同管理股的技术指示。因此此建议视为已执行。	X			
2	2012	82	审计委员会建议近东救济工程处尽最大能力获取相关文件, 以证明建筑物和地块的使用权。	近东救济工程处仍在与东道国政府联系, 以获得有关文件。	近东救济工程处和东道国政府之间的对话仍在进行。		X		
3	2012	96	审计委员会建议近东救济工程处: (a) 以一项政策或组织指令将其成果管理机制的成果审查程序正规化; (b) 确保成果审查进程按构想在年中和逐年进行; (c) 确保采取措施支持以因特网等变通手段从阿拉伯叙利亚共和国外地办事处收集业绩数据。	(a)第 21 号组织指令已签发, 并告审计委员会。(b)和(c)已经执行。阿拉伯叙利亚共和国外地办事处向审计委员会提交了报告。	审计委员会审查了执行情况, 认为建议得到执行。	X			
4	2013	40	审计委员会建议近东救济工程处开展详细摸底工作, 以查明并在单独一份文件中汇总其各种业务流程的关键内部控制, 同时参考规定详细程序的其他文件。	近东救济工程处接受建议, 将编写文件, 解释关键业务流程的内部控制的作用和职责。	文件的编制工作仍在进行。		X		
5	2013	43	审计委员会建议近东救济工程处: (a) 制定风险管理政策	近东救济工程处确定了风险管理的最佳做法, 拥有这方面的大量证据, 包	审计委员会审查了执行情况, 认为建议得到执行。	X			

序号	审计报告年份	所涉段落	审计委员会的建议	近东救济工程处的回应	审计委员会的评估	已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
			并散发给雇员，其中应概述风险管理基本办法和缓解程序；(b) 确保近东救济工程处共有的所有重大风险都得到评估并列入外地办事处风险登记册，从而能够制定应对这些风险共同程序。	括 2014-2015 年总部执行计划和外地执行计划中的风险登记册；2016-2021 年中期战略计划中的风险登记册和风险因素；2015 年优先事项文件中的风险因素；给管理委员会的季度报告中的风险评估；每月评估的项目风险分析。此外，内部监督事务部也在根据风险因素制定其工作计划。工程处还已制定组织指示(21 号)，规定开展这些工作。					
6	2013	48	审计委员会建议近东救济工程处认真审查咨询人的报告，落实所提建议，以改进小额信贷社区支助方案的业务活动，而不影响其帮助巴勒斯坦难民充分发掘人的发展潜力这项基本任务。	在同外地一级(约旦、黎巴嫩、西岸)救济和支助事务单位协商的基础上，工程处采纳了针对外地具体情况的建议，包括冻结约旦外地办事处现行借贷机制并开发不同的借贷工具，同时在黎巴嫩外地办事处建立贷款跟踪系统和管理信息系统。约旦外地办事处已经暂停执行小额信贷社区支助方案，因此关于建立该系统的建议已不再适用。	工程处在黎巴嫩外地办事处执行了建议，开发了小额信贷社区支助方案信息管理系统；约旦外地办事处已经停止执行小额信贷社区支助方案，因此这一建议已了结。	X			
7	2013	53	审计委员会建议近东救济工程处：(a) 加快启用新的软件系统，以便管理车辆所涉修配所业务和记录保存；(b) 执行车辆修配所现有业务控制措施，包括适当保存记录和填写维修项目卡表格。	Fleetlog 和 Fleet wave 系统现已在约旦、西岸、加沙外地办事处全面使用。为黎巴嫩外地办事处购买了 200 Fleetlog 设备，2017 年第二季度末开始运作。由于叙利亚的冲突，该系统的实施有拖延，但将在 2017 年第三季度启动，征聘供应商的进程已进入最后阶段。	审计委员会审查了执行进展情况，认为执行情况令人满意。	X			
8	2013	63	审计委员会建议近东救济工程处在编制采购计划时纳入项目资金购买的物	随着新的采购计划正式启动，所有项目采购需要现在已完全列入采购计划。采购计划涵盖方案预	所拟定总采购计划涵盖方案预算和项目基金采购。审计委员会认为这一建议已执行。	X			

序号	审计报告年份	所涉段落	审计委员会的建议	近东救济工程处的回应	审计委员会的评估	已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
			品，以实现规模效益；让采购和后勤司司长和外地采购和后勤干事参与总部和外地的项目一级采购规划工作，以获得编写每项采购计划所需要的意见投入。	算和项目采购规划，这样采购和后勤司可以汇总大宗购买需求并全面实现规模效益。这样近东救济工程处就可以制定长期战略协议和开展内部以及与联合国其他实体的协作。采购和后勤司主管和外地采购和后勤负责人都积极参与了采购规划过程，还听取了用户部门和管理当局的意见。					
9	2013	75	审计委员会建议近东救济工程处：(a) 改善采购部门和外地办事处用户之间的协调，以确保查明所有采购要求并及时通知总部采购和后勤司，避免不必要地缩短投标时间；(b) 定期审查周转时间和存货结余，以避免紧急订购；(c) 审查免于适用规定的理由，以确保符合目前的良好做法。	新安装的企业资源规划系统中采购和供应管理模块承担越来越多的职能，这就要求所有项目都详细列入采用分工结构的系统中。分工结构系统将详列当前和今后的采购需求，协助总部与外地之间的规划。SAP 系统报告职能现包括经强化的库存管理和报告工具，也会协助需求规划。鉴于采用了系统，请求将建议(a)和(b)部分算作执行完毕。《采购手册》第3版解决了(c)中有关豁免规定的问题。系统现已采用，就应不时监测这方面系统改进情况。采购手册第6.8.1 条讨论豁免规定等事项。	审计委员会注意到管理当局的各项举措，但继续注意到，外地办事处、安曼总部采购和后勤司、安曼总部卫生部之间规划不充分和协调不适当，导致紧急采购的情况，使投标期限缩短、购买价格偏高。因此认为这一建议正在执行。		X		
10	2013	81	审计委员会建议近东救济工程处：(a) 设立一个正式的评价委员会，以提高投标评价过程的透明度、客观性和公平性；(b) 编制标准化模板，便于评价委员会成员申报其是否有利益冲突；	(a) 现已采用任命独立正式评价委员会的标准作业程序，通过这一正式流程，任命了评价委员会成员；(b) 另外为标准作业程序编制了标准化模板，用于所有任命的评价委员会成员申报是否有利益冲突，并保证对信息保密；(c) 制定了任命评价	目前正在建立正式的评价委员会，而评价委员会成员正在签署利益申报。	X			

序号	审计报告年份	所涉段落	审计委员会的建议	近东救济工程处的回应	审计委员会的评估	已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
			(c) 设计和记录评价委员会成员正式任命书。	委员会成员的机构备忘录。					
11	2013	85	审计委员会建议近东救济工程处列明总部和外地执行计划中每项战略目标所需的财政资源,以便有效评估成果。	2016-2021 年中期战略已经执行,为近东救济工程处每个开展业务的外地制定了战略计划。这些计划也涵盖 2016-2021 年这个战略期,对应于中期战略所定方向,详细说明了如何因地制宜、在每个外地办事处执行战略。除战略计划外,近东救济工程处五个外地中的每一个都制定了 2016 年年度业务计划,力求确保近东救济工程处日常工作与中期战略的战略重点相吻合。战略计划和年度业务计划取代了 2010-2015 年中期战略所采用的两年期外地执行计划和总部执行计划。	审计委员会审查了年度业务计划,同时注意到新计划的财政资源在战略成果中做出配置,而不是如外地执行计划那样在战略目标中做出配置。审计委员会认为这项建议已执行。	X			
12	2013	93	审计委员会建议工程处: (a) 建立一个机制,以定期调集所有重要项目文件,上传到内联网; (b) 审查项目程序手册,并确定在一个地点专门负责保管和存档所有项目文件的项目人员。	(a) 已执行: 与项目管理有关的文件已上传到内联网(规划部网页)。赠款协议所涉文件已上传至对外关系和交流部的数据库,有关工作人员可查阅。(b) 项目程序手册已更新,除其他外反映了实施企业资源规划系统之后目前的环境。因优先启用系统,项目程序手册的敲定推迟。	委员会的评估是: (a) 部分已得到执行, (b) 部分尚待根据项目程序手册加以审查。		X		
13	2013	108	审计委员会建议近东救济工程处: (a) 在订正出台之前,按照现行手册规定,成立建设项目指导委员会; (b) 审查项目程序手册,明确指导成立项目指导委员会事宜,	项目程序手册的更新与新企业资源规划系统的实施相关联。该系统于 2015 年 4 月实施。项目程序手册正在更新之中,但此项工作在企业资源规划实施前将不会完成(这是为了确保该手册提供清晰和正确的指导)。	审计委员会的评估是,建议的最后执行将视项目程序手册的更新而定。		X		

序号	审计报告年份	所涉段落	审计委员会的建议	近东救济工程处的回应	审计委员会的评估	已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
			包括委员会组成、成员作用和责任，说明需要成立指导委员会的项目的性质。	该手册的实际程序和工具，如指导委员会，均包含在手册更新内容中。项目程序手册的最后敲定因优先重视启用企业资源规划系统而推迟。					
14	2013	121	审计委员会建议近东救济工程处进行详细评估，审查人员配置表，以取消多余的员额，并确定需要及时填补的关键员额，从而改进向难民提供的服务。	工程处定期审查人员配置资源。为确保以最佳方式分配工程处稀缺的工作人员资源，2012 年 11 月进行了一次国际工作人员配置审查。审查报告建议考虑调动三个员额。这一点没有得到确认，因此这些员额仍按原方式分配。通过一年一度的班级组建活动，对教育工作者人员(近东救济工程处三分之二的工作人员属于这一类别)的分配情况进行定期审查。这是一项主要的员工队伍规划工作，因为它涉及到大多数工作人员。这是一个持续的进程，最后报告尚未公布。	对人员配置表进行了审查，并提出了需要填补的关键员额，因此该建议被视为已执行。	X			
15	2013	130	审计委员会建议近东救济工程处积极地同秘书长办公厅和电力服务提供商采取进一步行动，以找到解决电费的持久办法，从而避免难民营断电的风险。	近东救济工程处就全面实施建议的立场和实际困难作出说明。近东救济工程处并不认为这是负债，因此没有作为负债入账。由于存在债权，按照公共部门会计准则要求，这些均被列为或有负债并纳入报告。近东救济工程处的任务不是解决东道国政府与难民之间的问题。对此事发声或过度干预会发出相反的信号，而近东救济工程处无意这样做。这并非秘书长所特别感兴趣或注意的事项。近东救济工程处没有看到处理这一建议的任	审计委员会确认管理局就此问题采取的举措和后续行动。鉴于这一问题的性质和与法律部的谈话，审计委员会注意到既没有法律义务也没有限制性义务，将其归为或有负债的可能性很渺茫，因此不应这样做。	X			

序号	审计报告年份	所涉段落	审计委员会的建议	近东救济工程处的回应	审计委员会的评估	已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
				何切实方法。近东救济工程处就这一问题与当局探讨了定期交流的可能性。					
16	2013	164	审计委员会建议近东救济工程处: (a) 制定删除信息和通信技术设备所载信息的适当程序, 同时考虑到移交给处置机构的信息的敏感性; (b) 根据保护移动装置上重要信息的良好做法制定安全准则。	正在招聘将负责所有安全事务的信息和安全干事。作为入职手续, 建议的措施将列入信息安全干事在 2016 年年底前将完成的工作计划。与此同时, 信息管理部已开始一项活动, 目标是在全机构推出准则, 就数据完整性、保密性、可用性提高认识, 同时提出切合实际的、用户便于遵循的良好做法提示。工程处还更新了第 3 号技术指示和第 14 号技术指示, 纳入了删除信息和通信技术设备所载信息的程序。	审计委员会审查了经过更新的第 3 号技术指示和第 14 号技术性指示, 并且对所列程序表示满意。	X			
17	2013	170	审计委员会建议近东救济工程处: (a) 通过其外地和部门主管, 确保调查案件准确及时录入案件管理系统; (b) 招聘更多的专业调查人员, 这些人员将直接向内部监督事务部调查司报告, 并监督参与外地办事处调查的工作人员。	我们建立了一个机制, 以确保及时完成案件管理系统, 并确保数据完整而准确。关于专业调查人员的招聘, 今年我们招聘了一名专业调查员, 以扩大各司满足外地需求的能力。此外, 内部监督事务部已安排所有在现场的调查人员监督工程处的每一行动领域。具体而言: 一名调查员设在耶路撒冷, 负责西岸和加沙地带; 一名设在安曼, 负责约旦; 一名应设在大马士革, 负责叙利亚/黎巴嫩, 但现在该员设在安曼。无论如何, 他们都定期前往各地, 以在必要时提供支助。	审计委员会审查了系统, 并对案件记录和及时更新外地案件的情况感到满意。审计委员会还审查了现有专业调查人员的分配情况, 其中一人设在耶路撒冷, 负责西岸和加沙的外地办事处, 一人设在安曼, 负责约旦, 一人应在大马士革负责叙利亚/黎巴嫩, 但目前位于安曼。近东救济工程处还招聘了一名 P-4 专业调查员, 以扩大满足外地需求的能力。审计委员会认为这项建议已执行。	X			
18	2013	174	审计委员会建议近东救济工程处: (a) 加快敲定指导和支	(a) 指导和支持中央及外地评价职能的框架已起草完毕, 其中包括质量保	内部监督事务部制定了评价政策。该政策于 2016 年 5 月获得核准,	X			

序号	审计报告年份	所涉段落	审计委员会的建议	近东救济工程处的回应	审计委员会的评估	已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
			持工程处内部评价职能的评价框架；(b) 审查总部各部门和外地办事处处理临时安排的评价活动的现行做法，以期改善评价职能。	证框架和评价政策。审计委员会就质量保证框架与参与近东救济工程处评价的技术工作人员、高级管理当局和与内部监督咨询委员会进行了讨论，并将该框架送交评价职能同行审查。与高级管理当局、咨询委员会、同行审查小组进行了讨论。评论意见将纳入政策，而管理委员会会议上则提出了政策供最后核可；(b) 质量保证框架和政策包含了确保进行更系统评价规划的内容。	年度评价计划于 2016 年 1 月核准。				
19	2014 (A/70/5/Add.4, 第二章)	23	审计委员会建议近东救济工程处：(a) 与联合国总部联络，以获得对解决其服务终了负债所循办法的确认；(b) 在其供资仍不确定的情况下避免做出将增加这些负债的决定。	这是近东救济工程处唯一不同意的建议，因为工程处考虑到其规定职责，认为该建议不切实际。无准备金的离职负债(截至 2014 年 12 月 31 日为 5.25 亿美元)一事与工程处的性质及其任务的临时性有着内在联系。完全可以预期，当有了解决巴勒斯坦难民流离失所问题的可持续政治解决方法后，这一解决办法将除其他外涉及近东救济工程处今后的活动及其资产和负债的终结。此外，近东救济工程处已经采取一系列紧缩措施，包括自愿提前退休计划，减少班级人数，以此降低工作人员费用。这些措施在供资不确定的情况下，都有助于避免增加服务终了负债。	这项建议未执行。			X	
20	2014	31	审计委员会建议近东救济工程处：(a) 审查其后续战略，以改善和加强收取	这项工作由法律事务部牵头。近东救济工程处 2013 年就在西岸和加沙的采购中免除增值税一	审计委员会审查了追回增值税应收款方面取得的进展，并指出，正在与巴勒斯坦权力机构讨论		X		

序号	审计报告年份	所涉段落	审计委员会的建议	近东救济工程处的回应	审计委员会的评估	已 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行
			长期拖欠的增值税欠款的努力;(b) 审查应收款是否可收回,并核减被认为无法收回的款项价值。	事订立了安排。2015 年 8 月,与加沙之间的预先免除增值税安排已得到充分执行。工程处继续提出这一问题,尤其是通过主任专员向大会提交的年度报告提出。特别政治和非殖民化委员会在就此进行审议。近东救济工程处筹资问题工作组也在积极审议这一问题。	支付增值税应收款的问题。目前仍在制定计划,以被拖欠的增值税应收款抵消电费等应付款。				
21	2014	35	审计委员会建议近东救济工程处建立一个机制,以跟踪和量化所有各级业务中紧缩措施的净节余并评估其有效性。	近东救济工程处在副主任专员具体指导下,在括财务、人事、行政办公室等所有部门协助下,在中央跟踪通过紧缩措施节约资金的情况。	审计委员会审查了副主任专员关于紧缩措施的指示,但没有证据表明如何做到跟踪所有部门费用的。		X		
22	2014	39	审计委员会建议近东救济工程处:(a) 建立一个全工程处管理信息系统,以便统一小额信贷社区支助方案信息以供决策,并且便于进行影响评估,以及对一般财务报表中的数据 进行汇总;(b) 加快敲定谅解备忘录,使其具有法律约束力。	黎巴嫩外地办事处的贷款管理信息系统已建立,而约旦外地办事处则不会建立系统,因为小额信贷社区支助方案已暂停,直至可以根据解决难民贫穷的救济和支助服务改革标准对方案做出调整。此外,还制定了 2016 年预算决定,支持冻结对相关组织的直接赠款,只对残疾人和妇女相关方案的具体活动给予支助。鉴于部门改革的情况,我们请审计委员会了结这项建议。	黎巴嫩外地办事处制定了小额信贷社区支助方案贷款管理信息系统,同时约旦外地办事处的小额信贷社区支助方案已经暂停。约旦政府拒绝与社区性组织达成具有约束力的谅解备忘录,因为这些组织未经登记,因此这一建议已了结。	X			
23	2014	42	审计委员会建议近东救济工程处正式界定并在文件中载述发放追加贷款的标准。	2016 年决定暂停向小额信贷社区支助方案供资,直至其符合社会救济处的改革扶贫要求。这项建议因时过境迁而不必执行。	约旦外地办事处已经中止小额信贷社区支助方案,等待着部门改革。审计委员会评估认为此项建议因时过境迁而不必执行。				X
24	2014	55	审计委员会建议近东救济工程处:(a) 建立机制,以便在招标之前对工程师	(a) 部分正在执行。采购和后勤司、工程建筑事务部、基础设施和营地改进方案将在 2017 年 9 月底	审计委员会审查了所采取的措施,认为该建议已执行。	X			

序号	审计报告年份	所涉段落	审计委员会的建议	近东救济工程处的回应	审计委员会的评估	已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
			的估计数进行定期审查，这将有助于工程处依据当前市场价格得出费用估计数；(b) 对重新招标的趋势作一番审查，并确定尽可能减少重新招标的办法；(c) 为有兴趣的投标者进行实地访问提供便利，以便对工程的规模和费用估计数作妥善评价。	进行审查合同标准业务程序，包括如下方面：(一) 更经常更新工程处的估算，可以每季度更新，以求更准确反映市场价格；(二) 考虑成立审查委员会，在每次竞标前核实外地的估算。在等待标准业务程序更新期间，审计委员会开始对工程处的估计数进行季度审查，确保每次竞标都反映最准确的市场价格。(b)部分：关于同最低价投标者的谈判，原则上在竞标过程后不进行谈判。不过，竞标后可能还需要谈判，以便确保近东救济工程处的资金发挥最大价值。谈判条件见采购手册(第 3 版)。(c)部分：如上文(a)部分所示，工程处季度估算审查将保障获得最新价格，即每个投标人都能更准确反映建材市场价格。					
25	2014	56	审计委员会建议近东救济工程处：(a) 确保所有服务合同都在实际提供服务之前签署，使其具有法律约束力；(b) 在延长服务合同之前对先前提供的服务进行业绩评价。	在审计委员会访问期间注意到，两年内没有如报告所述就医院业绩做出评价。上次评价是在 2011/12 年度，一些评价样本已提交审计委员会。这是一项必做的工作，是验证医院合同完成或续签的补充性先决条件。因此，应根据合同每年评价医院业绩。近东救济工程处将与采购和后勤司协作，确保在 2017 年开始服务之前，颁发服务合同。	审计委员会注意到管理当局的各项举措，但认为近东救济工程处没有完全解决根本问题，纠正所指出的缺陷，因为 2016 年仍存在类似情况。		X		
26	2014	60	审计委员会建议近东救济工程处：(a) 加快审查其标准作	(a) 部分：采购计划第 3 版于 2015 年 10 月启用，其中含采购规划准则和	工程处在外地办事处单个采购计划的基础上编制综合采购计划。因此，		X		

序号	审计报告年份	所涉段落	审计委员会的建议	近东救济工程处的回应	审计委员会的评估	已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
			业程序，以便制定综合采购计划，并确保各项计划在执行之前即得到当前主管采购委员会核准；(b) 改进外地办事处的采购计划编写，以纳入评价和问责方面的关键要素。	标准作业程序、编制综合采购计划的框架。目前新采购手册规定要编制、提交总部和外地办事处的采购计划；(b) 部分：采购计划以及采购和后勤司司长随后向总部和所有外地办事处采购和后勤负责人发布的部门间备忘录还规定采购计划须获得批准；(c) 部分：由于按新采购手册的规定制定采购计划，提供了企业采购计划模块，加上采购和后勤司通过视频会议、电话会议、电子邮件向外地办事处提供支助，总部和外地办事处采购计划的编制工作得到了改进，同时还建立了持续性评价和问责框架。	审计委员会认为这项建议已执行。				
27	2014	63	审计委员会建议近东救济工程处：(a) 在工程处内建立专门的合同管理职能，作为工程处合同关系协调人；(b) 建立管理当局与供应商之间的有效关系，并与供应商定期沟通；(c) 考虑在合同中列入与药品和医疗用品有关的违约赔偿金条款，促使供应商遵守合同。	(a) 部分：采购和后勤司专门成立了合同管理股，由股长担任所有合同管理问题的主要协调人。该股设有专职人员，已开始运作。该股仍需人事部门正式批准，并由人事部门正式给予新的职权范围及工作人员职等；(b) 部分：设立了有效的供应商关系管理平台，由合同管理股作为近东救济工程处的牵头部门。合同管理股参与相关程序的所有阶段，包括授予合同、签发采购订单。买方发出订单时，合同管理股也给供应商发出通知；(c) 部分：违约赔偿金条款现列入所有货物、服务、工程(包括药品和医疗用品)的采购。遵守合同情况由合同管理股监测。此外还向采	该建议已执行，因为合同管理股已建立并运营，负责通过与供应商和用户沟通，对所有合同运行进行监控。违约赔偿金规定也列入了医药和医疗供应商采购订单。	X			

序号	审计报告年份	所涉段落	审计委员会的建议	近东救济工程处的回应	审计委员会的评估	已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
				购和后勤司人员发布了全机构备忘录,确保全面遵守这一做法。所有发给供应商的订单都附有订单范本,上列有供应商签字发还近东救济工程处的说明,以示认可和接受。订单还附有近东救济工程处的总体条件和特殊条件,包括违约赔偿金条款。另外还收取履约保证金。					
28	2014	67	审计委员会建议近东救济工程处: (a) 加快把目前租用校舍的 3 所学校合并成一所学校,建造一所完全绿色的学校, (b) 考虑制定长期计划,取代租用校舍的学校,并制定短期解决方案,向租用校舍的学校提供教学设备; (c) 鉴于工程处资源有限,继续努力筹集资金用于支付土地和建设费用。	审计委员会已经指出,工程处目前财政紧张,资源有限。近东救济工程处不大可能于 2016 年解决这一问题,故将继续调动有限资金,注重核心工作和优先事项。	审计委员会审查了完全绿色学校的工程师最后完工证书,也审查了取代租用校舍学校的长期计划,对执行情况感到满意。	X			
29	2014	68	审计委员会建议近东救济工程处: (a) 在现有学校内分配学习资源教室,以强化实施特殊教育方案; (b) 调动足够资源改造现有校舍,以方便行动不便的学生。	近东救济工程处就对建议 55 的答复说明了立场。除管理当局先前的应对措施之外,在目前财务状况下为特殊教育方案修建教室不大现实。此举需要更多的资源,因为需要提供若干其他设施。调整现有教室将造成普通学生的教室短缺,并导致对设施和教室需求的增加,也无法满足。在所有新设计中都考虑到特殊教育需要。审计委员会理解近东救济工程处面临实际困难,也对此问题感到关切。	审计委员会同意工程处制定的办法,即在设施的设计中考虑到有特殊教育需求的学生,因此今后所有建筑工程都将考虑到此类学生的需求。有鉴于此,审计委员会认为这项建议已执行。	X			

序号	审计报告年份	所涉段落	审计委员会的建议	近东救济工程处的回应	审计委员会的评估	已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
30	2014	70	审计委员会建议近东救济工程处：(a) 确保外地办事处加快新结构中空缺职位的招聘工作，并与近东救济工程处总部教育部门协调，商讨需要总部做出决定的事项；(b) 加快治理框架草案的定稿，以帮助教育改革战略的实施。	按照教师政策的具体规定，各外地办事处已经开始为新的战略支助股招聘工作人员。2016/2017年班级组建工作指示充分反映出每一外地办事处的整个结构。5个外地办事处中的4个已完成战略支助股人员招聘工作，同时西岸外地办事处已分配资源并进入最后甄选过程。黎巴嫩外地办事处处于数年前设立了战略支助股的员额，但未能招聘到教育专家，以取代那些由于财政困难而转任战略支助股协调员的工作人员。就教育改革构想而言，预计教育的具体治理框架将是改革的关键要素。过去两年间发生两起涉及全机构的重要事件，意味着单独的教育治理框架已不再适用：(1) 2017年开始修订第21号组织指令，即“方案和项目周期管理”，规定了执行各项方案的权力层次、关键政策和标准（见关于政策和标准的第3节）；(2) 制定由各部和各办事处主管人员管理契约，每年签署。采取这两项行动后，不再需要教育框架。	审计委员会审查了情况，认为建议正在执行。		X		
31	2014	71	审计委员会建议近东救济工程处：制定可行的战略，避免地区工会罢工行动对全工程处造成影响，妨碍其他外地办事处实施教师协调员试点项目。	由于在西岸的试点项目实施工作遇到困难，2014年将该项目转移到黎巴嫩。鉴于近东救济工程处的财政困难，试点项目在黎巴嫩也被搁置，但近东救济工程处正力求继续实施该项目。	审计委员会审查了情况，认为此建议正在执行中。		X		

序号	审计报告年份	所涉段落	审计委员会的建议	近东救济工程处的回应	审计委员会的评估	已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
32	2014	76	审计委员会建议近东救济工程处：(a) 探讨是否可能与提供具有竞争力价格和符合所需规格的地方供应商签订长期协议；(b) 加快建造新的冷藏室，以便为储藏温度需低于摄氏 8 度的药品提供足够空间；(c) 处置已过期药品，以腾出更多储存空间，同时拨出临时储存空间，以确保有足够的药品储存设施。	在安曼总部采购和后勤司司长和卫生部主管的监督下完成了量化分析。根据这一评估，19 个新供应商(当地和国际)通过采购和后勤司获得了提供有竞争力价格和药品新货的长期协议(根据新合同)。已安装冷藏室并投入运作，我们在采购和后勤司大楼内规定了其他地方，用于处置过期药品。	审计委员会视察了冷藏室，并对负责的工作人员进行了访谈。冷藏室工作正常。还查看了该建筑中供采购和后勤司使用的其他地方。该司已经与当地供应商签订长期协议，过期药品也已处理。	X			
33	2014	80	审计委员会建议，近东救济工程处应制定和实施程序，协助驻黎巴嫩外地办事处的基本药品和医疗用品质量监控测试。	医疗用品质量监控测试不是在收货时进行，而是在来源国制造一端进行。公共卫生部的唯一要求是要确保进入黎巴嫩的所有医疗用品都在卫生部注册并获得批准。换言之，根据黎巴嫩公共卫生部的条例，进入黎巴嫩的一切药品均应获得批准才能进入黎巴嫩。在卸货港放行运送的医疗用品之前要进行药品检查。但目前我们已对所有药品制定了质量保证政策。	工程处已对药品制定了质量保证政策。	X			
34	2014	81	审计委员会建议近东救济工程处确定废物处置的适当手段和地点，考虑把废物管理优先纳入年度预算，以促进在卫生保健中心设立处置设施。	已制定废物管理计划，并获得前台办公室批准。卫生部将进行内部协调，为执行经核准的废物管理计划筹集所需资金。	审计委员会审查了情况，认为此建议正在执行。		X		
35	2014	87	审计委员会重申以前的审计建议，即近东救济工程处应加快计划举措，以改进招聘部门内部	所提及的员额为从业护士员额。征聘过程中，轻重缓急可能调整，一些员额可能优先于其他员额，但审计委员会审查的筛	审计委员会注意到在加沙和西岸外地办事处有类似的情况，同时强调指出这一问题尚未得到充分处理。		X		

序号	审计报告年份	所涉段落	审计委员会的建议	近东救济工程处的回应	审计委员会的评估	已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
			的协调，缩短招聘时间。	查过程耗时超过预期，原因是征聘股改变了优先次序，因为人力资源必须在现有资源与更优先、更紧迫的征聘需求之间达成平衡。人力资源部门已经并将继续开展并加快速度努力缩短征聘时间，每周更新征聘情况，并开展对有关部门的跟进工作。国际工作人员空缺公告期通常为一个月。在极少的情况下，可能因为工作人员无可预见地突然离职，或其他正逐渐出现的资源空白，急需填补员额，要求人力资源部门把公告期缩短至 3 周。人力资源部门会考虑有关请求，酌情将公告期缩短至 3 周。					
36	2014	90	审计委员会建议近东救济工程处遵守工作人员甄选政策，而且如遇工程处无法控制的例外情形，则需记录延长有效期的原因以作为其所作决定的佐证。	关于延长名册有效期的特殊批准，是要相应填补员额的急需而作出的内部安排，在大多数实际名册冻结期间，有几个例外获得批准。近东救济工程处将尽量少用这类特殊批准。还根据关于名册管理的地区工作人员第 4 号人事指示规定：“经批准可填补空缺但未甄选的候选人名册，将留在事先批准的候选人名册上一年”。但因近东救济工程处面临的困难，如核心方案持续供资，有两类员额的名册有效期获得一次性例外延长批准：(1) 清洁员/学校工友(因征聘冻结)；(2) 教师(因收到政府批准较迟)。外地办事处认为该审计建议有待了结。	此建议被视为已了结，因为政策中已纳入有关例外情况的规定以及应遵守的程序。	X			

序号	审计报告年份	所涉段落	审计委员会的建议	近东救济工程处的回应	审计委员会的评估	已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
37	2014	93	审计委员会建议近东救济工程处: (a) 审查关于用户进入系统的备份政策和程序, 以反映企业资源规划系统的新要求; (b) 加快服务台快速应用程序的定制, 以便处理实施新系统过程中出现的问题, 并且在该系统正式运作之前对服务台工作人员进行相应培训; (c) 为该系统制定项目收尾计划, 以确保其从项目阶段顺利过渡到运行阶段。	外包数据中心(即近东救济工程处的全球服务中心)的能力在不断发展。从历史上看, 意大利布林迪西联合国后勤基地是唯一的外包数据中心。后来出现了有关扩大数据中心的要求。随着在西班牙巴伦西亚建立二级运行状态通信设施, 全球服务中心的能力最近得到了扩大。企业资源规划系统设在巴伦西亚, 由布林迪西提供备用能力。近东救济工程处打算调整其目前设在布林迪西的旧系统, 以便由巴伦西亚或布林迪西提供冗余备用能力。开发中的新系统(如教育管理信息系统)将从一开始就设立一个备用数据中心。灾后恢复计划将据此予以更新。近东救济工程处已更新第6号技术性指示(备份政策), 以反映企业资源规划系统的新要求。	审计委员会审查了第6号技术性指示(备份政策), 认为其令人满意。	X			
38	2014	96	审计委员会建议近东救济工程处: (a) 审查信息安全政策, 以应对移动设备带来的安全风险; (b) 制定移动设备安全准则, 并提高用户的安全意识。	近东救济工程处审查了第6号技术性指示, 其中涉及移动装置所带来的安全问题。	审计委员会审查了第6号技术性指示, 认为其令人满意。	X			
39	2015	23	审计委员会建议根据过去的经验和为达到最佳估计和公允列报而收款的可能性, 审查为长期拖欠的增值税应收款可疑债务建立拨备的政策。	近东救济工程处说明了各项发展动态, 并提供备忘录, 说明在这方面所做审查程序以及近东救济工程处认为没有必要重新审议这项政策的理由。增值税累积最近几年已大大减少。按照现行政	审计委员会同意管理当局的回应, 并根据为减少巴勒斯坦权力机构的增值税应收款而采取的措施, 了结此建议。	X			

序号	审计报告年份	所涉段落	审计委员会的建议	近东救济工程处的回应	审计委员会的评估	已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
				策, 将确保到 2016 年底几乎所有增值税都有保证。在这一问题上, 也正在制定抵消机制。审计委员会同意这一论点, 认为此建议因时过境迁而不必执行。					
40	2015	27	审计委员会建议, 近东救济工程处应制定一项行动计划, 以便年中成果审查报告能在到期日发布, 并在成果审查参与者会议上加以讨论, 以支持管理当局决策工作。	2016 年 9 月, 各外地办事处与总部举行了一系列年中成果审查会议。每次会议均由副主任专员主持, 目的是让与会者有机会讨论以下方面: (一) 2016 年(截至 6 月底)实现计划方案预算、紧急呼吁和项目成果的进展; (二) 2016- 2021 年共同监测汇总表内所列各项指标/指标具体目标的拟议调整; (三) 2017 年规划; (四) 风险管理。	已拟订年中审查报告, 外地办事处也讨论了报告。因此, 审计委员会认为这项建议已执行。	X			
41	2015	32	审计委员会建议近东救济工程处: (a) 使加沙外地办事处的加油站油泵系统与行车监督记录仪系统一致, 以实现该系统的预期效益, 包括在线收集车辆日常的加油情况; (b) 在信息系统部与采购和后勤司之间订立服务级协议, 以确保对所有外地办事处的行车监督记录仪系统提供适当支持。	已在加沙外地办事处安装带有行车监督记录仪系统的加油站油泵系统。该系统由信息管理部提供支助。	审计委员会对执行情况感到满意, 因此认为此建议已执行。	X			
42	2015	36	近东救济工程处同意审计的建议, 即: (a) 加快在外地办事处推出差旅管理系统的进程, 以加强有效记录和监测	我们制定了精简所有旅行安排的差旅管理政策, 相关系统已在所有外地办事处安装。	审计委员会审查了所提交的政策、旅行前审批程序以及推出文件和培训记录, 认为可以接受, 因此认为此建议已执行。	X			

序号	审计报告年份	所涉段落	审计委员会的建议	近东救济工程处的回应	审计委员会的评估	已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
			机票费用并使机票信息的记录更为一致；(b) 制定一项确定机票预订安排的差旅管理政策；(c) 精简关于差旅管理系统的审批流程，以便在合理时间内完成审批。						
43	2015	40	近东救济工程处同意审计委员会的建议，即确保：(a) 及时签署合同到期之前的保险；(b) 今后按照近东救济工程处采购手册(2012年)第 12.4 章的要求，在所有保险合同延期之前先对供应商进行评价；(c) 在 2016 年举行竞争性招标，以便获得有竞争力的机动车辆保险条件和价格。	2016 年 6 月进行了新的车辆保险招标，2016 年 8 月 24 日供应商获得投标书，合同为期 1 年，可以再签两次续签，每次 12 个月，但取决于近东救济工程处的任务期限和经费以及承包商的业绩是否令人满意。	审计委员会对管理当局采取的行动感到满意，因此认为此建议已执行。	X			
44	2015	44	审计委员会建议，近东救济工程处应加快在所有外地办事处和总部安装电子招标软件，确保向未中选的供应商提出并发送反馈意见，以提高采购过程的透明度。	近东救济工程处最近开始使用电子招标软件(In-tend)。部分程序流程包括向中标者和未中标者提供自动反馈。2016 年期间，安曼总部将对所有新的大合同使用 In-tend 软件。	向未中标供应商提供反馈意见的程序尚未有效运行，没有向所有外地办事处推出。		X		
45	2015	50	(a) 加强采购与用户部门之间的协调，以确保及时查明所有采购要求并告知采购和后勤司，以避免不必要地缩短投标期限；(b) 确保加沙外地办事处在延长长期	a. 关于协调问题，安曼总部卫生部 2017 年在保健品供应程序方面发挥牵头作用，详情如下： 一. A 部分：对 18 个月的供应品开展了年度量分析 二. 协调放行采购申请	审计委员会肯定这一管理举措，但今年也注意到类似情况，因此其根本原因尚未得到充分处理。		X		

序号	审计报告年份	所涉段落	审计委员会的建议	近东救济工程处的回应	审计委员会的评估	已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
			协议之前开展供应商业绩评价，并利用评价报告作为延长的标准。	三. 采购和后勤司进行了行业咨询并下订购单 四. B 部分: 药物和用品 (小药物/医院杂项)有覆盖 18 个月的供应渠道 五. 化验室用品和牙科用品的供应渠道涵盖至 2017 年 10 月, 新流程 2017 年第二季度起开始 b. 虽然对供应商业绩进行评价这一良好做法有助于延长/再续合同, 但令人遗憾的是, 由于目前信息技术系统不足 (REACH 无法支持开展供应商业绩质量管理), 且采购和后勤司资源严重不足, 无法满足这一期望。一旦资源到位将执行这一建议					
46	2015	53	近东救济工程处同意审计委员会的建议: (a) 加强合同管理股, 以改进与供应商的后续行动, 尽量减少在货物和服务交付方面的延误; (b) 确保具体的违约赔偿金条款列入合同和(或)订购单; (c) 考虑通过协调政府在领土活动部, 与以色列方面建立一个新的近东救济工程处货物协调机制。	采购和后勤司指出, 需要达到一个最佳人员配置水平, 以应对合同管理工作。这反映在采购和后勤司机构改组后组织结构图中, 现正由安曼总部审议并申请执行办公室核准。此外, 采购和后勤司还将继续促使加沙外地办事处前台办公室加强采购和后勤司的能力, 从所有职能上确保物有所值的采购。加沙外地办事处还将确保在合同中提及适当的违约赔偿条款, 以加强合同的执行。	仍在执行中		X		
47	2015	57	近东救济工程处同意审计委员会的建议: (a) 建立处罚和投诉委员会, 以透明和公平的方式处理对供应商的处罚; (b) 确保中止资	我们已建立了处罚和投诉委员会, 以透明和公平的方式处理对供应商的处罚。如果处罚, 则咨询法律顾问。	近东救济工程处已建立了处罚和投诉委员会, 以透明和公平的方式处理对供应商的处罚。在处罚供应商之前, 还将咨询法律顾问和总法律顾问及行政支助主任。	X			

序号	审计报告年份	所涉段落	审计委员会的建议	近东救济工程处的回应	审计委员会的评估	已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
			格的程序得到遵守，例如与法律顾问及总法律顾问和行政支助主任协调。						
48	2015	63	近东救济工程处同意审计委员会的建议，即：(a) 开展业绩评价并保留已聘用咨询人和订约人的记录；(b) 加快政策审查进程，以实现对个体咨询人和订约人的业绩评价正规化；(c) 确保所有用人部门将可衡量的产出和业绩指标纳入其职权范围，以监测和评价结果。	2016 年 12 月 13 日，人力资源主任就个人服务提供者订约问题发布了所附补充人员指令(CPD/1)。新指令于 2017 年 1 月 1 日生效，适用于所有新合同或合同延期，起始日期为 2017 年 1 月 1 日或之后。该指令涉及以下方面：(a) 个人服务提供者业绩评价是强制性的，使用指令附件中提供的标准表格。订约管理人员/部门还必须在外地或部门内集中保存所有执行合同的副本以及涉及聘用个人服务提供者的重要信息；(b) 该指令包含订约前手续规定，包括拟订职权范围(尤其是具体规定合同的目标)，提出了合同目标工作方面的具体和可衡量的产出、实际可行的最后期限等规则。	审计委员会注意到该管理举措了结了此建议(b)部分。审计委员会将在下次审计中评价遵守新提出的人事指令的情况。2016 年，审计委员会注意到黎巴嫩外地办事处有类似的情况，因此此建议尚未得到充分处理。		X		
49	2015	65	审计委员会建议近东救济工程处审查该政策，确保允许工作人员休无薪特别假的程序考虑到结清未清预支薪金。	已发布第 1-2017 号通知；该通知规定工作人员在开始休无薪特别假之前应遵循的审批程序。	审计委员会审查了该通知，认为其令人满意。	X			
50	2015	68	近东救济工程处同意审计委员会的建议：(a) 在新大楼为医疗用品建立单独仓库，以避免药品与一般用品混杂；	近东救济工程处接受这项建议，将评估是否与采购和后勤司单独设立一个医疗仓库，并考虑在总仓库安装温度控制器，以便适当管理药品的储存，	正在执行，但目前工程处临时聘用该供应商保存要求存放在温度最低 8°C、最高 25°C 的药物。修建仓库的工作仍在进行中。		X		

序号	审计报告年份	所涉段落	审计委员会的建议	近东救济工程处的回应	审计委员会的评估	已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
			(b) 在总仓库安装温度控制器，以便适当管理药品储存。	但视资金供应情况而定。目前，我们已聘请一名供应商来保存要求存放在温度最低 8°C、最高 25°C 的药品。我们还开始建造自己的仓库，以解决这一问题。					
51	2015	71	近东救济工程处同意审计委员会的建议，即工程处应建立缓冲库存，以确保高效率的行动，并满足外地办事处在突发紧急事件时的最低行动需求。	近东救济工程处接受这项建议。随着量化和预报系统到位，卫生部已满足了这一点。采购和后勤司与卫生部最近针对采购药品和建立缓冲库存拟订了战略办法，以避免出现这种缺货情况。向长期协议供应商所下的订单包括加沙外地办事处和其他外地办事处的缓冲库存。由于采用 REACH 系统管理存货，现在还将建立确定库存水平和重新订购阈值的正常例行制度。	已执行	X			
52	2015	76	近东救济工程处同意审计委员会的建议：(a) 将所有的受益人风险和关切考虑在内，以便顺利执行项目，从而加快完成总计划的进程；(b) 作为提高对项目效益认识工作的一部分，开展对受影响家庭的宣传；(c) 加快对“垂直致密化”的研究，并将结果纳入项目总计划；(d) 最终确定为那些住房将被拆毁的家庭在搬迁到新住所之前提供临时租赁住所的搬迁预算估计数。	伊斯兰开发银行以海湾合作委员会加沙重建方案协调员的身份重新拟订了方案，并与近东救济工程处签署一项 4 000 万美元的协议。这项订正协议现包括在整个加沙地带为 2014 年敌对行动期间房屋遭损坏或摧毁的家庭维修住房和重建至少 1 000 个住房单元。近东救济工程处对先前在 2015 年签署的协议的资金做出重新安排，制定了改善难民营总计划，将优先帮助戴尔巴拉难民营居民，特别是由于家园被毁而由戴尔巴拉难民营其他居民收留的流离失所难民家庭。由于重新安	审计委员会同意管理当局的回应，并认为此建议因时过境迁而不必执行。				X

序号	审计报告年份	所涉段落	审计委员会的建议	近东救济工程处的回应	审计委员会的评估	已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
				排了资金,近东救济工程处认为此建议因时过境迁而不必执行。					
53	2015	80	近东救济工程处同意审计委员会的建议,即订立一项信息和通信技术战略以及企业架构和路线图,以支持近东救济工程处的业务目标。	与中期战略吻合的信息和通信技术最后战略将在 2017 年 5 月以前准备就绪	审计委员会收到并审查了战略框架文件草案,其用途是提供信息和通信技术战略的背景框架;一旦信息和通信技术委员会正式确定该文件,审计委员会将了结此建议		X		
54	2015	85	审计委员会建议近东救济工程处加快建立和执行信息技术应用程序组合管理框架,以妥善管理工程处的软件应用程序。	近东救济工程处接受这项建议,并已告知审计委员会执行计划与建立最新信息技术总体治理模式相关,应用程序组合管理框架预计将在 2017 年 5 月底之前实施。	仍在执行中		X		
55	2015	89	审计委员会重申先前的建议,即近东救济工程处应加快为企业资源规划项目制定效益实现计划的工作,以此确保开展有效监测和实现预期效益。	近东救济工程处拟定了企业资源规划项目的效益实现计划,已提交给审计委员会。	审计委员会收到了 REACH 效益实现文件,其中列出通过实施 REACH 系统取得的效益,并认为这项建议有待执行。	X			
56	2015	93	审计委员会建议近东救济工程处开展企业资源规划项目实施后审查,以确定重要的经验教训,以求在今后的项目中作出改进。	2017 年,信息管理部将开展审查,收集用户和利益攸关方群体的意见,以查明重大项目以及有关使用 REACH 系统的感想。将在 2018 年第一季度讨论这项活动的成果,并在内部监督事务部同意下编写更正式的审查报告。	仍在执行中		X		
57	2015	96	审计委员会建议近东救济工程处拟定一项过渡计划,发展管理关键技术和应用活动所需的内部能力。	我们授予了一项为期三年的 SAP 企业资源规划系统服务支持合同,并发布企业资源规划项目运作程序。	由于近东救济工程处已决定把 SAP 的维护工作外包出去,所提交的 SAP 技术和运用程序管理,连同近东救济工程处的企业资源规划项目运作程序,足以了结此建议。	X			

序号	审计报告年份	所涉段落	审计委员会的建议	近东救济工程处的回应	审计委员会的评估	已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
58	2015	102	审计委员会建议近东救济工程处: (a) 加快在所有卫生保健中心采用电子卫生应用程序, 以实现对卫生保健中心库存消耗量的实时记录; (b) 在电子卫生应用程序和企业资源规划系统之间建立接口, 以提高库存财务报告程序的质量。	卫生部拟订的电子卫生系统采纳计划已提交给审计委员会, 表明有计划加快向所有卫生保健中心推出电子卫生系统。在 137 个卫生保健中心中, 已有 60 个已采用新版电子卫生系统。计划整个近东救济工程处(不包括叙利亚) 90%以上的卫生保健中心在 2017 年底前采用该系统。此计划也许不易实现, 因为运行旧版经典电子卫生系统的卫生保健中心(30 个)需要将旧版经典电子卫生系统的数据转到新版电子卫生系统, 可能耗费大量时间和资源; 因此, 时间表可能推至 2018 年初。库存消耗量已纳入系统, 卫生保健中心目前可以生成所有药品库存的在线平衡表。此外, 从旧库存代码到新库存代码的查勘工作一旦完成, 卫生保健中心便能利用“库存需求说明”功能, 根据最近 2 至 3 个月的消耗量预测今后药品订货。就(b)部分而言, 由于有其他优先事项, 目前延迟执行。	正在执行		X		
59	2015	105	近东救济工程处同意审计委员会的建议, 即应建立有关程序, 用以界定和记录提供和中止企业资源规划系统用户权限的情况, 并创建、修改和删除系统角色。	近东救济工程处信息系统司接受这一建议, 并告知执行局有关“存取控制政策”的第 5 号技术性指示已更新, 增加了 REACH 系统的规则。	审计委员会审查了所提交的 REACH 业务管理手册和经修订的第 5 号技术性指示, 认为文件令人满意, 因此此建议已了结。	X			
60	2015	108	近东救济工程处同意审计委员会的建	近东救济工程处已修订第 10 号技术性指示, 特	关于管理人员在衡量服务质量方面遇到技术限	X			

序号	审计报告年份	所涉段落	审计委员会的建议	近东救济工程处的回应	审计委员会的评估	已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
			议: (a) 应购置信息技术工具, 按照第 10 号技术性指示监测网络服务的质量; (b) 定期监测服务质量指标, 确保网络连接的稳定性。	别删除了监测规定(该规定需要附加信息技术工具), 并调整了工具监测服务质量的功能。	制的问题, 由于修订了第 10 号技术性指示, 有理由了结此建议。审计委员会收到并审查了有关偏远地点信息和通信技术基础设施准则和标准的技术性指示, 认为其令人满意。				
61	2015	114	近东救济工程处同意审计委员会的建议: (a) 制定全面的信息安全方案; (b) 更新信息安全政策; (c) 设立信息安全指导委员会和分配有关责任, 确保信息安全战略符合并支持业务目标。	审计委员会的建议仍在执行之中	正在执行		X		
62	2015	119	审计委员会建议近东救济工程处继续消除所指出的内部控制制度的缺陷, 为此加速执行内部审计事务部的建议, 特别是高风险建议。	内部审计事务部已对各项建议的执行情况进行全面审查, 认为其中一些建议得到执行, 一些建议则通过合并予以了结。	审计委员会审查了高风险建议的执行情况, 注意到 16 项建议已了结, 23 项建议仍待执行。		X		
63	2015	125	审计委员会建议小额金融部: (a) 确保核查干事监测与出纳职能有关的应用控制, 定期向该部管理当局报告不遵守问题; (b) 将出纳员把现金收讫凭单盖销的职能重新分配给其他人, 以确保适当的职责分工; (c) 确保分部经理预先核准盖销原因的充分理由, 并加以记录, 供今后参考; (d) 确保获得客户和担保人的充	小额金融部管理当局向出纳颁发指示, 要求严格遵守出纳职能和程序。所有必填的表格已调整, 支票登记簿已更新, 盖销邮票已处理, 财务部门提高对出纳的监督级别, 查访突出重点和出纳的职能。小额金融部管理当局为小额金融部所有驻地的出纳举办培训课, 以提高技能、增强能力。	审计委员会仍发现类似于早期报告的情况, 因此认为此建议尚未得到充分处理。		X		

序号	审计报告年份	所涉段落	审计委员会的建议	近东救济工程处的回应	审计委员会的评估	已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
			分和详细信息，并作出充分和详尽的分析。						
64	2015	126	审计委员会重申其先前的建议，即小额金融部应：(a) 审查和加强批准贷款的程序，确保在填写贷款申请时遵守业务手册和既定的政策与程序，以提高准确性和一致性；(b) 监督与出纳职能有关的控制措施，定期处理不合规问题；(c) 确保适当维护客户档案，维护并更新所有客户的保证书和相关文件；(d) 改进项目的后续程序(监督和监测)，以减少不当接受信贷决策的风险，并降低客户违约的风险；(e) 确保在发放贷款前遵守信贷条款和条件。	小额金融部各分支机构完成了以下相关纠正行动： (1) 向有关工作人员发出指示和通知，以避免这类错误 (2) 从客户获得规定的适当证明文件 (3) 在处理贷款申请时采取所需纠正行动 (4) 对所需修改完成规定的批准 (5)所有小额金融部驻地完成小额金融部业务手册的制定工作 (6)就如何填写贷款申请为贷款人员和地区贷款主管人员举办培训课	审计委员会肯定小额金融部的举措有助于提高业务效率，但审计委员会注意到今年仍有类似情况，因此认为缺陷尚未得到充分处理。		X		
65	2015	128	小额金融部同意审计委员会的建议，即应使用近东救济工程处现有的用户访问表来记录访问请求，以便于各方明确了解用户访问需求，并记录主管/经理对请求的正式批准，以留下审计线索和方便今后参考。	将在填补安保干事职位时进行处理	此建议仍有待执行。		X		
66	2015	129	小额金融部同意审计委员会的建议： (a) 维持审计线索	根据严格的变更控制程序对访问权进行管理，包括使用系统支持的表格	此建议尚未得到执行，因为没有对有关Omni应用程序的访问权进行正式	X			

序号	审计报告年份	所涉 段落	审计委员会的建议	近东救济工程处的回应	审计委员会的评估	已 执行	正在 执行	未 执行	因时过境迁 而不必执行
			(记录),并监测此类敏感用户账户的活动,由信息安全干事或有类似职责、独立于信息技术小组的个人定期签核;(b) 在所有层级界定和正式记录管理员账户,管理员账户密码必须得到妥善保管,并由工程处管理当局掌握,通过正式程序准予访问。	和出票者/核对者概念,但是将安排与人力资源部门进行定期核对。	和定期审查。				
67	2015	130	小额金融部同意审计委员会的建议,即应加强 Omni 应用程序 SQL 数据库的密码标准,通过执行密码复杂度、封锁和过期要求,使密码标准符合最佳做法。	小额金融部已加强 Omni 应用程序方面的 SQL 数据库,以符合行业最佳做法	此建议已得到处理。	X			
共计				67		38	26	1	2
百分比						57	39	1	3

附件二

核销资产汇总表

(美元)

类别	2016	2015	增加/(减少)
现金	554	2 165	(1 611)
存货	99 936	25 513	74 423
财产	2 181 532	3 261 424	(1 079 892)
应收未缴款	0	170 000	(170 000)
应收未偿贷款	924 426	809 527	(114 899)
共计	3 206 448	4 268 629	1 062 181

资料来源：近东救济工程处资料。

附件三

向审计委员会报告的 2016 年欺诈和推定欺诈案件

案件编号	部门	案件类型	损失(美元)	说明	结果
INV-15-0038	黎巴嫩外地办事处	一般欺诈	数额不确定	与 15-0049 调查和内部监督事务部 2015 年报告所报的 15-0002 案有联系。	已结案。
INV-15-0056	加沙外地办事处	一般欺诈	—	一些雇员被指控与受益者勾结,操纵住房维修需要方面的信息,以获取更高额的付款。	无法证实。
INV-15-0086	加沙外地办事处	一般欺诈	—	一名雇员被控利用网站伪造完成近东救济工程处的道德操守培训证书。	已证实。工作人员被处以罚款并收到训斥信。
INV-15-0116	耶路撒冷总部	一般欺诈	—	一名雇员被控从预算中支付未参加的驾驶课程费用。	无法证实。
INV-15-0143	加沙外地办事处	一般欺诈	3 000 美元	两名雇员被控在受益人补助券的存根上出具虚假签名,以使用/出售这些补助券。	已证实。一名工作人员被处以罚款,另一名工作人员被罚连降 3 个职档。
INV-15-0173	约旦外地办事处	盗窃和一般欺诈	—	对一名雇员提出以下若干项指控:采购、财务和招聘违规行为、滥用车辆;盗窃近东救济工程处财产。	无法证实。
INV-15-0197	约旦外地办事处	偷窃	—	近东救济工程处一储存设施中的食物包被偷窃。一名内部雇员可疑。	无法证实。
INV-15-0268	约旦外地办事处	采购违规行为	欺诈行为没有造成损失	一名雇员据指控向评价委员会成员施加压力,以影响对投标人的评分,并将标书授予特定公司。	已证实。过程被操纵,但没有发现欺诈行为。尚未作出纪律处分。
INV-16-0046	加沙外地办事处	腐败	不确定	工作人员协助受益人提交虚假详细信息,以领取不当补助金。	已结案:工作人员已退休。
INV-16-0047	加沙外地办事处	腐败	不确定	与 16-0046 有联系	管理当局干预-没有进行调查。
INV-16-0071	阿拉伯叙利亚共和国外地办事处	采购违规行为	—	人为提高销售量以弥补仓库存货的损失,储存控制和采购不当。	无法证实。移交审计司,以便采取可能的后续行动。
INV-16-0081	阿拉伯叙利亚共和国外地办事处	一般欺诈	—	指控将本来分配给受益者的食品出售给第三方。	无法证实。
INV-16-0104	约旦外地办事处	应享福利欺诈	—	一名工作人员以另一个名字提交医疗保险报销。	已证实。尚未作出纪律处分。
INV-16-0123	约旦外地办事处	一般欺诈	—	采购医疗药品方面可能有出具假发票的欺诈行为。	无法证实
INV-16-0125	黎巴嫩外地办事处	一般欺诈	不确定	若干方指控一名工作人员操纵受益人福利补助评分系统。	已结案:工作人员的合同因其他问题被终止。

案件编号	部门	案件类型	损失(美元)	说明	结果
INV-16-0126	约旦外地办事处	应享福利欺诈	—	工作人员在被拒绝给予无薪病假后休无效病假。他在休假期间从事未经许可的工作。	无法证实。
INV-16-0141	西岸驻地办事处	采购违规行为	—	指控出于政治原因操纵合同。	管理当局干预。
INV-16-0142	加沙外地办事处	一般欺诈	—	指控出售福利券。	记录在案：资料不足，无从调查。
INV-16-0180	加沙外地办事处	偷窃	—	发现三个牛奶空箱，似乎为不见的存货。	记录在案：资料不足，无从调查。
INV-16-0216	约旦外地办事处	应享福利欺诈	—	一名工作人员被告提交假结婚证，以领取有受扶养人的薪金。	无法证实。
INV-16-0239	约旦外地办事处	采购违规行为	—	在实验室设备方面可能与当地供应商勾结	无法证实。
INV-16-0246	总部	一般欺诈	—	据称向一家私人公司提供近东救济工程处一个教育信息技术系统。	无法证实。
INV-16-0273	约旦外地办事处	一般欺诈	—	未经许可使用近东救济工程处的车辆	无法证实。
共计			3 000		

第三章

财务报表的核证

2017 年 3 月 31 日联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处财务司长给审计委员会主席的信

谨按照财务条例 11.4 和 12.1 的规定，呈交联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处 2016 年 12 月 31 日终了年度合并财务报表。

兹证明所有财务事项都已适当记入会计记录，并适当反映在工程处的财务账户和所附报表中，我证明这些账户和报表准确无误，且反映工程处截至 2016 年 12 月 31 日的业务活动和财务状况。

财务司长

沙迪·阿贝德(签名)

第四章

2016 年 12 月 31 日终了年度财务报告

A. 引言

主任专员的说明

1. 根据联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)《财务条例和细则》第 11.2 条和 11.4 条,谨提交我特此核可的近东救济工程处 2016 年 12 月 31 日终了年度财务报表。这些财务报表由财务司长编制并证明无误。

B. 财务和预算分析

摘要

2. 2016 年对于近东救济工程处及其捐助方和受益人而言又是具有挑战的一年。在巴勒斯坦难民问题得到公正解决之前,近东救济工程处将继续发挥重要作用,为 500 多万已登记的巴勒斯坦难民提供关键服务,促进他们的福利、人的发展和保护,并改善他们的困境。

3. 纵观 2016 年,尽管西岸准入问题依然存在、加沙地带持续受到封锁、阿拉伯叙利亚共和国持续发生武装冲突,以及近东救济工程处每日都会面临安全问题,但近东救济工程处继续努力满足其 5 个业务区域内的巴勒斯坦难民需要。

4. 在财政困难的大气候下,捐助方仍继续提供大力支持,共捐款 12.42 亿美元,使近东救济工程处得以继续向受益人提供援助,并处理在加沙地带和阿拉伯叙利亚共和国发生的紧急情况。

5. 根据国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)的要求,财务报表按照权责发生制会计编制。在公共部门会计准则未就任何具体事项作出规定的情况下,适用适当的国际财务报告准则或国际会计准则。

6. 上一个两年期(2016-2017 年)预算是根据经修正的收付实现制提出的。由于收付实现制不同于适用于财务报表的权责发生制,根据公共部门会计准则第 24 号的要求,对预算和现金流量表进行了调节。

2016 年财务执行情况

7. 2016 年近东救济工程处收入和收益总额为 12.747 亿美元,而费用总额为 13.168 亿美元,因此,2016 年净盈余为 4 210 万美元。

8. 每个基金财务执行情况的细节见财务报表附注 33,并在表四.1 汇总。

表四.1

按基金分列的 2016 年 12 月 31 日终了期间财务执行情况汇总

(单位: 百万美元)

	非专款活动	专款活动					共计
	方案预算	限定用途基金	小额金融部	紧急呼吁	项目	基金间冲销额	
收入总额	676.3	22.3	11.1	372.9	245.3	(53.2)	1 274.7
支出共计	724.7	20.7	8.9	383.6	231.9	(53.0)	1 316.8
年度盈余/(赤字)	(48.4)	1.6	2.2	(10.7)	13.4	(0.2)	(42.1)

9. 方案预算和紧急呼吁的赤字分别为 4 840 万美元和 1 070 万美元。方案预算赤字产生的主要原因是服务终了负债无准备金。紧急呼吁赤字产生的主要原因则是年底因收入收到时间差异而有应计费用和已承诺应付款。主要捐助者提供的紧急呼吁资金于 2017 年 1 月收到。

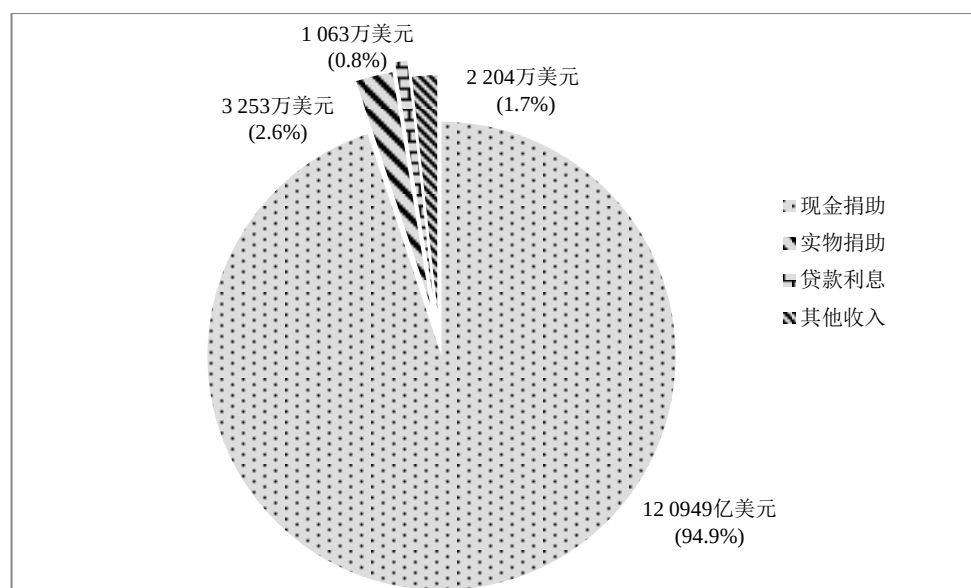
10. 限定用途基金和小额金融部的盈余分别为 160 万美元和 220 万美元。项目基金的盈余为 1 340 万美元，主要原因是确认了费用将在未来各期发生的项目的收入。

收入分析

11. 自愿现金捐款是工程处主要收入来源，约占总收入和收益的 95%(12.095 亿美元)。对专款活动(限制性基金、紧急呼吁和项目)的实物捐助已按公共部门会计准则确认，价值为 3 250 万美元。这是一项重要捐助，使工程处能够开展活动，此种捐助包括食品和医疗用品、教科书、为咨询和项目工作人员提供的非货币形式的服务以及供工程处学校和诊所等设施使用的土地。

图四.一

收入和收益来源



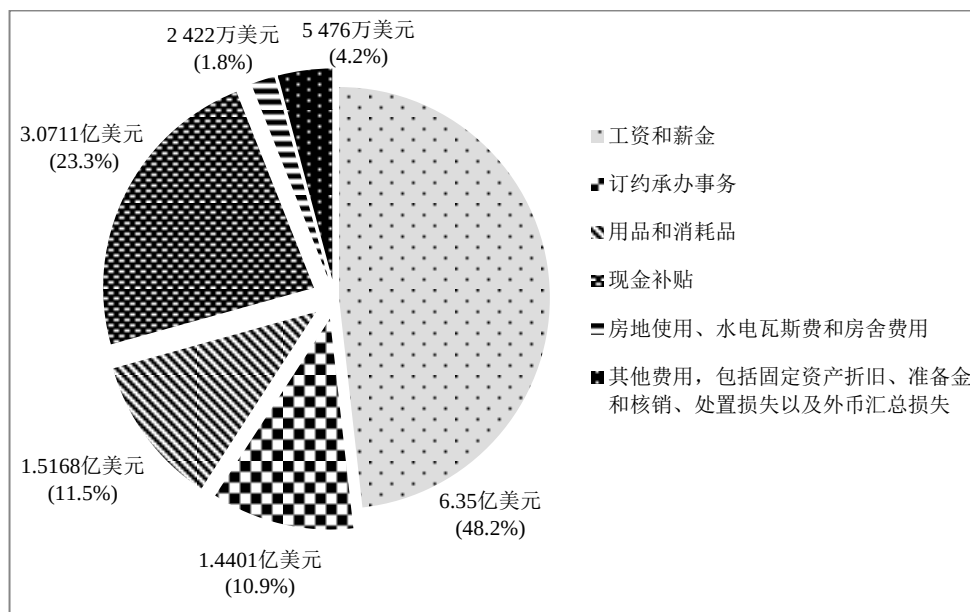
12. 确定工程处任务的文书包括大会各项相关决议,其中有 1949 年 12 月 8 日设立该机构的第 302(IV)号决议,也有随后每年通过的各项决议,特别是关于“援助巴勒斯坦难民”的决议(最近的一份是第 71/91 号决议)、关于“因 1967 年 6 月及其后的敌对行动而流离失所者”的决议(最近的一份是第 71/92 号决议)、关于“近东救济工程处的业务”的决议(最近的一份是第 71/93 号决议)。

费用性质分析

13. 2016 年工程处的费用共计 13.168 亿美元。工作人员费用 6.35 亿美元,占费用总额的 48%。以往已强调指出,对离职后福利和其他长期雇员福利采用权责发生制会计办法,根据这种会计办法,需要在工作人员赚得福利时记录这些计划的费用,而不是按现收现付的办法记录费用。这一办法使工程处能够更好地统计每年雇用工作人员的真正费用。

图四.二

按费用性质分析费用



14. 总共 1.44 亿美元用于订约承办事务,这是工程处雇用第三方为其开展工作的费用,其中 6 310 万美元用于设备和建筑,其中包括向近东救济工程处受益人捐助的住房和设备(因此记作费用),还包括供近东救济工程处使用的小型设备(数额未达资本化阈值)。列于订约承办事务类的总共 2 160 万美元用于为难民提供医院服务。

15. 总共 1.517 亿美元用于用品和消耗品,其中 7 910 万美元用于基本商品,500 万美元用于新鲜食品。2 520 万美元用于医疗用品,680 万美元用于课本和图书馆书籍,830 万美元用于运输用品。

16. 总共 3.071 亿美元用于补贴,包括分给受益人的 1.923 亿美元,为在加沙地带和阿拉伯叙利亚共和国受冲突影响的巴勒斯坦难民提供选择性现金援助,用于

保障粮食安全和发放租金补贴。7 380 万美元的补贴用于建造和修复住房，600 万美元用作病人补贴。

17. 2016 年房地使用和水电瓦斯费用共计 2 420 万美元。其他费用为 5 480 万美元，包括固定资产折旧、准备金和核销、处置损失和减值以及外币汇兑损失。

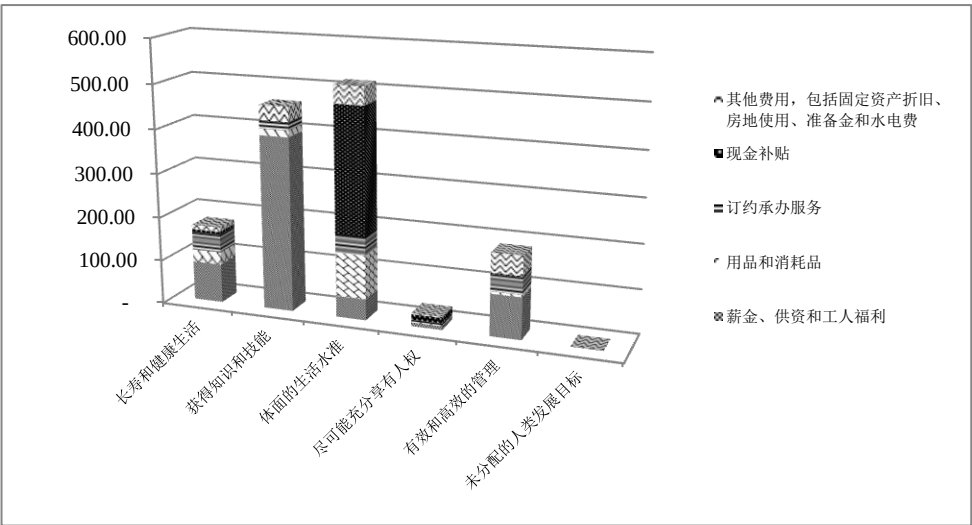
人类发展目标和近东救济工程处方案：费用分析

18. 近东救济工程处规化包括 4 项人类发展目标，旨在指导工程处履行帮助巴勒斯坦难民的使命，并以高效和有效的管理来实现目标。这些目标是(a) 长寿和健康生活；(b) 获得知识和技能；(c) 体面的生活水准；和(d) 充分享受人权。每个目标花费的金额。见图四.三。人类发展目标通过之前开始的项目，其开支归在未分配的人类发展目标下。

图四.三

按人类发展目标分析费用^a

(百万美元)



^a 分析不包括总部费用 7 990 万美元和分部间冲销额 5 300 万美元。

19. 近东救济工程处根据 5 个核心方案安排职能，在行政领导的牵头下，并在支助部门的支持下，向其受益人提供直接服务。下文图四.四表明 2016 年按方案及按行政领导和支助部门开列的费用 该方案采用类似于按人类发展目标分类的费用简介。

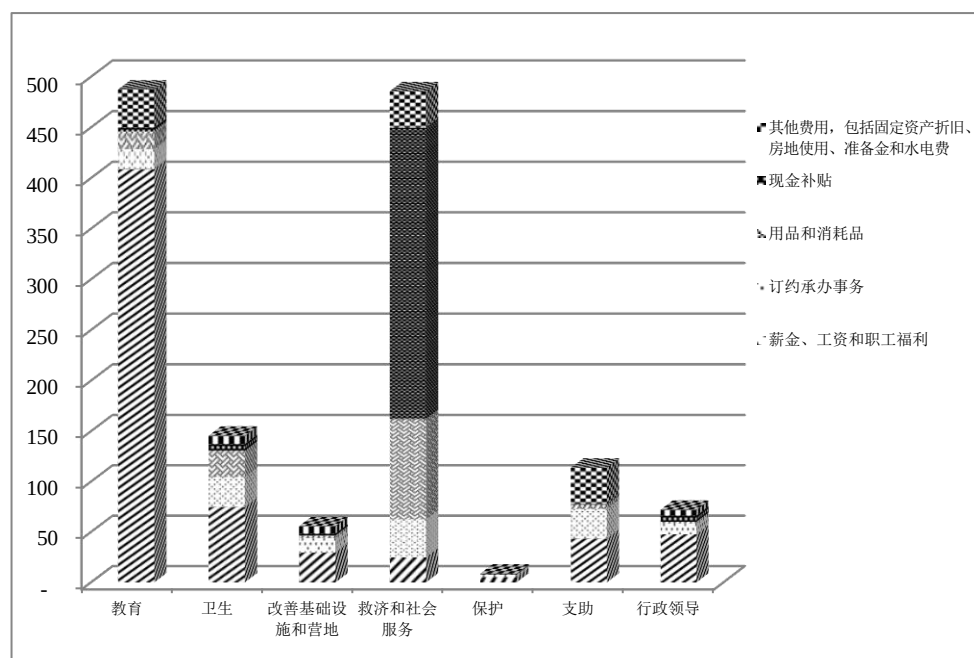
20. 人类发展目标“长寿和健康的生活”旨在确保普及优质、全面的初级保健，保护和促进家庭健康及防控疾病。用于实现该目标的 1.761 亿美元(占近东救济工程处总费用的 13%)通过保健方案(1.456 亿美元)支持实现这一目标。用于实现该目标的近 50%资金(8 890 万美元)专门用来支付工资和薪金，16%(2 880 万美元)用于医疗用品和消耗品，23%(4 110 万美元)用于订约承办事务，以使巴勒斯坦难民能够获得保健服务，并支持环境卫生次级方案。另外 4%的资金(650 万美元)用于现金补贴，以进一步使巴勒斯坦难民能够获得二级和三级保健服务。

21. 最大一笔金额是 4.612 亿美元，占近东救济工程处 2016 年费用的 34%，用于通过教育方案(4.875 亿美元)努力实现获取知识和技能的目标。目的是确保普及基础教育；对照既定标准改善教育质量和成果；让有特殊教育需求者有更多受教育机会。教育方案还提供职业和技术培训，并鼓励学生通过奖学金接受高等教育。鉴于该方案和目标性质，这一领域的大多数费用是教育工作者的工资和薪金。

图四.四

按方案分析费用^a

(百万美元)



^a 分析不包括分部间 5 300 万美元冲销额。

22. 5.162 亿美元的金额，即近东救济工程处支出的 38%，用于支持人类发展目标“体面的生活水准”，主要通过救济和社会服务方案及改善基础设施和难民营方案(分别为 4.858 亿美元和 5 600 万美元)交付。该目标旨在减少赤贫，减轻紧急情况对个人的影响，提供普惠金融服务，增加使用信贷和储蓄设施的机会，提高就业能力，改善城市环境。在努力实现该目标过程中，支出的 19%(即 1.005 亿美元)用于用品和消耗品，包括为巴勒斯坦难民提供粮食援助。此外，2.854 亿美元以现金补贴形式提供。

23. 1.855 亿美元的金额，即 2016 年近东救济工程处支出的 14%，用于促进有效和高效治理，以支持实现 4 项人类发展目标的活动。行政领导管理近东救济工程处工作的所有方面，以确保高效率地执行工程处向巴勒斯坦难民以及作为例外情况向非难民提供服务和人道主义援助，并保持国际社会致力于巴勒斯坦难民的社会和经济福祉的任务。行政领导职责包括有效管理监督、法律支助、筹资、宣传和与外部对话者的外联活动。

24. 支助部门协助主任专员机构顺利运行工程处，并确保有效管理人力和财政资源、行政事务和内部交流。行政领导和支助部门的开支分别为 7 220 万美元和 1.138 亿美元。高成效和高效率治理的 51% 支出(9 490 万美元)用于支付工资和薪金。

25. 2 990 万美元用于人类发展目标“尽可能充分享有人权”，包括以下具体目标：确保提供服务，满足受益人的保护需要，保障和促进巴勒斯坦难民的权利，加强难民在其社区拟订和落实可持续社会服务的能力，确保巴勒斯坦难民根据有关国际标准登记并有资格获得近东救济工程处的服务。为实现这些目标提供服务的主要途径是救济和社会服务方案，也包括教育、卫生、营地基础设施建设和改善，同时为实现“体面的生活水准”这项人类发展目标的具体目标提供服务。此外，2016 年 1 月还在安曼的近东救济工程处总部设立了保护司，负责为整个工程处执行各种保护活动提供战略指导和协调。保护司通过其专题专家处理各领域的保护事项，包括将保护工作纳入主流、儿童保护、性暴力及性别暴力、残疾、国际保护。该司用于实现这一目标的总开支为 880 万美元。

地理位置：费用分析

26. 虽然近东救济工程处的目标和服务主要是通过开展方案的方法交付，但其业务却是以实地为基础进行管理。近东救济工程处在 5 个地点开展活动：约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国和巴勒斯坦被占领土(包括东耶路撒冷在内的西岸以及加沙地带)。每一个地点提供的服务相似，但又有某种程度的不同，原因是各个地点特殊的政治、人道主义和经济背景，以及巴勒斯坦难民享有的地位和权利。图四.五显示近东救济工程处在每个地点为每个难民提供服务的费用。不同支出水平反映出每个地点的情况。

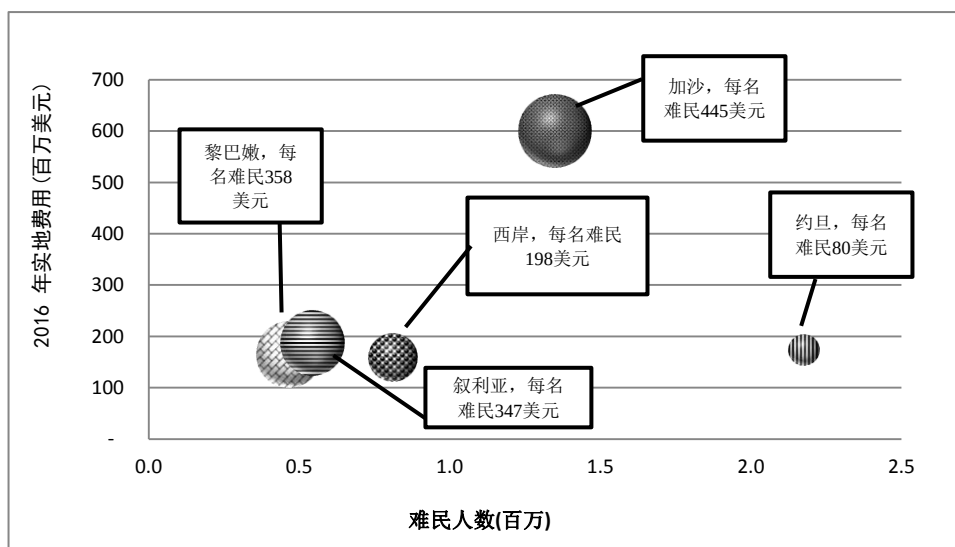
27. 加沙外地办事处 2016 年每名难民平均费用为 445 美元。加沙地带有 1 348 536 名已登记的巴勒斯坦难民。2014 年发生的 50 天冲突造成了广泛的物质破坏和毁坏。因水泥进口暂时受到封锁，对破坏和毁坏设施的修复工作受到妨碍，但仍取得了进展。此外，各项业务行动仍然受到持续封锁的直接费用严重影响，例如，因为以色列对核查和监测工程处进入加沙地带的材料所作的规定，需要配备更多工作人员、过境和后勤的费用，造成工程处在实地每个难民身上所花费的平均费用最高，这反映出目前普遍存在的情况。在敌对行动后，在近 10 年的封锁使得社会经济条件不断恶化情况下，近东救济工程处继续努力提供救济、教育、卫生和其他人类发展服务。加沙外地办事处为 8 个难民营、267 所学校、2 个职业和技术培训中心、22 个初级保健中心、7 个社区康复中心和 7 个妇女方案中心提供协助。

28. 黎巴嫩外地办事处已登记的难民人数最少，仅略超过 463 664 人，每名难民平均费用是 358 美元。巴勒斯坦难民在获得服务方面有困难，从事某些职业的权利受到限制，而且许多难民生活在近东救济工程处难民营。外地办事处为 12 个难民营、67 所学校、2 个职业和技术培训中心、27 个初级保健中心和 8 个妇女方案中心提供协助。

图四.五

按地点开列的 2016 年每名登记难民的平均费用^a

(百万美元)

^a 分析不包括 7 990 万美元总部费用和 5 300 万美元的分部间冲销额。

29. 西岸外地办事处为逾 809 738 名已登记的巴勒斯坦难民提供服务，四分之一已登记难民生活在 19 个难民营。以色列当局封锁西岸使西岸巴勒斯坦难民受到重创，因为他们历来主要依赖在以色列境内的工作收入。2016 年西岸每名已登记巴勒斯坦难民平均费用为 197 美元。除了 19 个难民营外，外地办事处为 96 所学校、2 个职业和技术培训中心、43 个初级保健中心、15 个社区康复中心和 19 个妇女方案中心提供协助。

30. 阿拉伯叙利亚共和国的外地办事处负责为近 543 014 名生活在阿拉伯叙利亚共和国境内官办和 3 个非官办难民营的巴勒斯坦难民提供服务。2016 年每名登记难民平均费用为 347 美元。阿拉伯叙利亚共和国境内持续不断的武装冲突对经济造成影响，因而影响到巴勒斯坦难民社区。该外地办事处为 9 个难民营、101 所学校、大马士革培训中心、26 个初级保健中心、5 个社区康复中心和 11 个妇女方案中心提供协助。

31. 约旦境内逾 2 175 491 名已登记的巴勒斯坦难民有。在约旦的大多数巴勒斯坦难民均享有充分的公民身份，但例外的是因 1967 年敌对行动而流离失所的大约 158 000 名巴勒斯坦难民及其后裔(“前加沙人”)。前加沙巴勒斯坦难民及其后裔没有约旦国籍，因此难以获得某些公共服务，在财产所有权和政治参与方面受到限制。2016 年每名难民平均费用最低，为 80 美元，反映出生活在约旦的巴勒斯坦难民境况。该外地办事处为 10 个营地、171 所学校、2 个职业和技术培训中心、25 个初级保健中心、10 个社区康复中心和 14 个妇女方案中心提供协助。

32. 近东救济工程处总部分处于加沙地带、东耶路撒冷、安曼三地。总部的组织机构包括规划部、行政支助部、内部监督事务部、人力资源部、法律事务部、执行办公室、财务部、信息管理部、对外关系与联络部，还包括教育、卫生、救济

和社会服务、基础设施与营地改善、小额金融部等部门，并包括新设立的保护司。驻纽约、华盛顿特区、布鲁塞尔的代表处以及驻开罗联络处也履行总部职能。总部费用主要包括以下各项：薪金和工资(3 360 万美元)、订约承办事务(1 760 万美元)、准备金和注销(1 590 万美元)；增值税和应收捐款由加沙和安曼的总部管理。

2016 年底的财务状况

33. 工程处的净资产/权益从 2015 年 12 月 31 日的 1.961 亿美元减至 2016 年 12 月 31 日的 1.426 亿美元，原因是 2016 年记有赤字(4 210 万美元)，衍生金融工具重新估值准备金有变动(650 万美元)，工作人员终止任用负债有精算损失(500 万美元)。

34. 每个基金的财务状况细节见财务报表附注 33，并在表四.2 中汇总。

表四.2

截至 2016 年 12 月 31 日每个基金财务状况总表

(百万美元)

	非专款活动		专款活动				共计
	方案预算	限定用途基金	小额金融部	紧急呼吁	项目	基金间冲销额	
流动资产	53.7	36.1	33.0	202.1	124.7	(2.7)	446.9
非流动资产	481.6	1.5	3.4	6.2	33.3	—	526.0
资产总额	535.3	37.6	36.4	208.3	158.0	(2.7)	972.9
流动负债	126.0	0.2	1.5	15.8	11.1	(2.7)	151.9
非流动负债	664.7	—	13.7	—	—	—	678.4
负债共计	790.7	0.2	15.2	15.8	11.1	(2.7)	830.3
净资产/权益	(255.4)	37.4	21.2	192.5	146.9	—	142.6

35. 方案预算净资产/权益头寸为负的主要原因是 2012 年采用国际公共部门会计准则时在财务报表中确认了高额离职后福利负债。

36. 项目基金净资产/权益结余显示结余为 1.469 亿美元，主要原因是确认了预计费用在未来几年发生的特定项目已收捐款或认捐款。

37. 净资产/权益分为累计盈余(1.493 亿美元)和准备金(负值 470 万美元)。

38. 方案预算净流动资产结余为负值(7 230 万美元)，但 2016 年 12 月 31 日工程处净流动资产(流动资产减去流动负债)为 2.95 亿美元(而 2015 年 12 月 31 日为 3.212 亿美元)，显示该项目稍有减少，但短期流动资金为正值。近东救济工程处流动资产占其资产总额的 46%，而流动负债占其负债总额的 18%。

现金、现金等价物和投资

39. 2016 年 12 月 31 日现金总额为 2.672 亿美元，一小部分由方案预算和限定用途基金持有(分别为 2.9%和 10.5%)，大部分属于紧急呼吁和项目(分别为 59.8%和 23.6%)。近东救济工程处拥有短期投资(银行存款)，被归类为现金及现金等价物。

应收款

40. 应收捐款是捐助者已确定认捐、但在 12 个月内到期未付的认捐款。截至 2016 年 12 月 31 日，减除捐款收入和可疑账户估计减少额后，应收捐款为 5 130 万美元，主要是靠项目(3 270 万美元)和紧急呼吁(1 180 万美元)。

41. 截至 2016 年 12 月 31 日，减除拨备后，应收款为 2 360 万美元。应收款主要涉及现在仍欠近东救济工程处的大笔增值税退款 1.084 亿美元，近东救济工程处在为西岸和加沙地带采购服务和货物时支付了这些税款，应收款还涉及与近东救济工程处工作人员个人账户有关的 580 万美元。减除备抵后，应收贷款为 2 910 万美元，涉及小额金融部和小额信贷社区支助方案贷款，其中 2 510 万美元为短期(现期)应收贷款。

存货

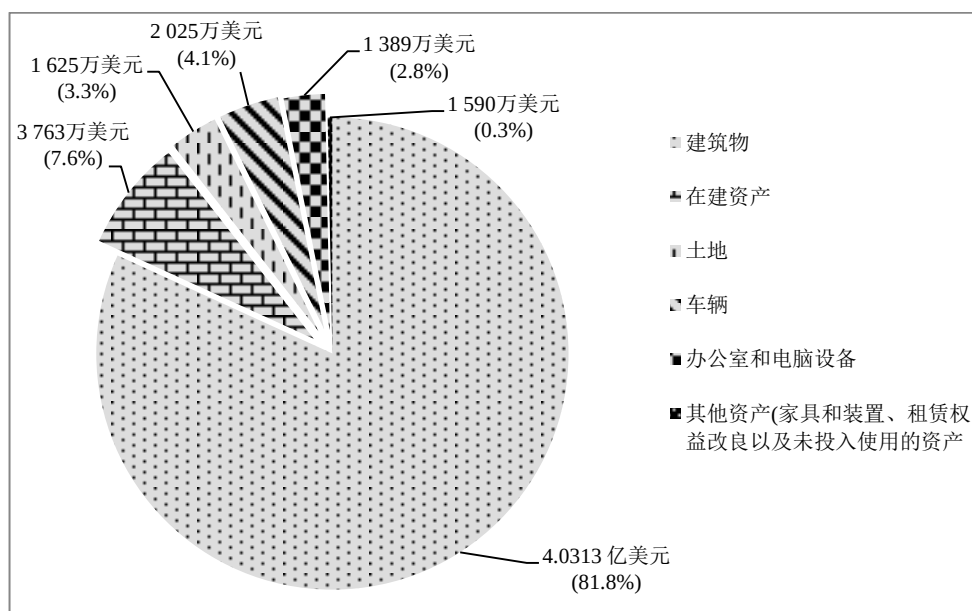
42. 2016 年底，近东救济工程处存货价值为 7 680 万美元，与 2015 年 12 月 31 日存货相比，减少了 2 510 万美元，原因是在约旦、黎巴嫩和西岸从提供实物粮食援助过渡到采用现金补助办法。资产包括在建住房(1 070 万美元)、非近东救济工程处设施(1 100 万美元)和仓库存货(3 730 万美元)，还包括将分发给巴勒斯坦难民的医疗用品、食品、汽车运输用品和一般用品等在途存货，价值 440 万美元。药房/诊所存货价值为 1 660 万美元，加沙地带刺绣中心生产单位的存货价值为 10 万美元。

不动产、厂场和设备

43. 不动产、厂场和设备截至 2016 年 12 月 31 日的账面净额共计 4.927 亿美元，占近东救济工程处资产总额的 51%。这主要包括用于向近东救济工程处受益人提供服务的建筑物。

图四.六

不动产、厂场和设备



44. 截至 2016 年 12 月 31 日在建资产为 3 760 万美元,主要涉及专用基金和项目分部的具体建设项目。一旦完成使用专用资金的基本建设项目,即将资产转到方案预算,用于向巴勒斯坦难民提供近东救济工程处的核心服务。

45. 截至 2016 年 12 月 31 日土地价值为 1 630 万美元。这一数额似乎较低,因为东道国政府和一些慈善组织将土地以零租金或象征性租金供近东救济工程处使用,为巴勒斯坦难民谋福利。这些租赁合同的性质被评定为经营租赁,因此未将此类土地列入近东救济工程处资产负债表。

雇员福利负债

46. 近东救济工程处有与离职后雇员福利和其他长期雇员福利相关的相当大数额负债,2016 年底为 6.974 亿美元,年内增加 4 840 万美元。雇员福利负债占工程处负债的 89.8%,7 730 万美元为流动负债,6.685 亿美元为非流动负债。任用终止和离职费用、雇员残疾福利金和在职死亡抚恤金、累积年假、离职后健康保险和离职回国福利等数额是精算估值。这一年期间费用的增加主要是由于持续的低利率环境造成折扣率从 4.32%变成 4.00%(2 350 万美元),年度中支出利息和服务费(分别为 2 840 万美元和 4 370 万美元),但因有精算利得 1 850 万美元而抵消了部分费用增加额。

预算分析

预算依据

47. 近东救济工程处的预算数字按照修正的收付实现制确定,并在预算与实际金额对比表(报表五)中作为根据 2016-2017 年方案预算计算的初始预算(蓝皮书)披露。近东救济工程处的预算包括通过方案预算供资的核心所需经费,如果超出,需要提交大会;还包括实物捐助预算和项目预算,其分配根据捐助方认捐情况各不相同。

重大差异的说明

48. 2016-2017 年蓝皮书中列出 2016 年方案预算、项目预算和实物捐赠预算为 14.53 亿美元(按修正的收付实现制确定)。这在财务报表五中作为“初始预算”披露。2016 年的最终方案预算为 11.344 亿美元,相应地在财务报表五中作为“最终预算”披露。减少额为 3.186 亿美元,即 21.9%,主要是因为最终项目预算增加。

C. 提高透明度和加强问责制

49. 财务条例 5.2 要求近东救济工程处主任专员保持一套内部控制制度,规定对各项财务往来进行有效检查或审查,以确保近东救济工程处接收、保管和处置资源的工作都遵守规章,确保所有费用符合财务条例的规定,检查任何以不经济的方式使用近东救济工程处资源的现象。

50. 近东救济工程处有一套内部控制制度,这套制度用于保护资产,确保遵守包括管理政策和程序在内的条例和细则,并防止欺诈行为。为了提高透明度和管制力度并且确保任何个人都没有最后决定权,大多数高级别管理职责和决策

都由有关委员会管理。近东救济工程处已制定详细指示和程序，以确保进行有效的财务管理，节省资金。近东救济工程处还发出组织指令，指导其日常工作，确保遵守内部控制制度。

51. 此外，内部监督事务部的年度计划包括审查近东救济工程处内部控制制度，并提出改进建议。近东救济工程处的独立外部监督机构内部监督咨询委员会审议该部的工作计划以及提出的报告，并就此和一般财务问责事项向主任专员提出咨询意见。

52. 此外，自 2010 年以来，近东救济工程处向其管理委员会成员和主要捐助方提出每月财务报告，这提高了内部和外部透明度。向高级管理当局提出报告可促使高级管理人员集中精力，处理已查明的财务风险。

D. 企业和财务风险管理

企业风险管理

53. 近东救济工程处的存在和业务工作面临各种风险。这些风险主要分为业务风险、环境风险和财务风险几大类。风险管理的目的是减少近东救济工程处可能受到的各种损失，更重要的是减少在向巴勒斯坦难民提供教育、保健、救济和社会服务以及基础设施和营地改造等服务工作中存在的不足。

54. “业务风险”主要指近东救济工程处无法履行使命、不能提供服务的风险。管理这种风险的办法是，在近东救济工程处主要业务领域(教育、保健、救济和社会服务及基础设施和营地改造)中，进行适当的规划、控制、业绩审查和评价。

55. 还在外地一级进行业务风险管理，因为尽管近东救济工程处开展业务的五个外地办事处有相似之处，但也各有不同。近东救济工程处认识到这一点，于 2009 年将向其受益者提供服务的责任下放到了各外地办事处。近东救济工程处是根据优先服务目标和方案将权力下放到业务区域的，这样做使外地办事处有更大的酌处权，可以根据实地现实情况并在地办事处现有资源内，提供契合当地需求的服务。近东救济工程处通过权力下放、集中决策和定期监测结果，加强了业务风险管理。

56. “环境风险”是指近东救济工程处工作环境多变性所涉及的固有风险。管理这种风险的办法是认清大中东地区的冲突、特别是约旦、阿拉伯叙利亚共和国、黎巴嫩、西岸和加沙地带等近东救济工程处业务地区的冲突构成潜在危险和政治及安全问题。近东救济工程处已将安全警报设定在适当级别，落实了各种减少风险的措施，并且不断监测这些措施。

财务风险管理

57. 近东救济工程处易遭受各种形式的财务风险，其中最大的财务风险是没有足够的财政资源，无法实现计划的目标和开展计划的活动。近东救济工程处实现目标和满足难民需要的业务活动资金主要靠捐助界捐款。自愿捐款收到的时间和实际数额不确定，也在财务规划时造成一些财务风险。管理这一风险的最佳办法是考虑现有信息，并以最审慎方式安排资金流入。

58. 近东救济工程处的活动面临各种财务风险，主要是外汇汇率变动的影响，因为近东救济工程处获得的大多数捐款不是其报告所用货币，即美元。因此，近东救济工程处财务风险管理的重点是外汇兑换率的不可预测性，并在可行的情况下力求最大限度地减少这种不可预测性可能对近东救济工程处财务执行情况产生的不利影响。中央财务职能部门遵照近东救济工程处关于外汇、衍生金融工具的使用、多余流动资金的投资等财务风险领域的技术准则，管理财务风险。近东救济工程处现在没有应收款和应付款到期可能无法清偿的预期风险。

59. 截至 2016 年 12 月 31 日，近东救济工程处的雇员福利负债共计 7.459 亿美元。这些负债值是近东救济工程处征求了独立精算师的意见后确定的。为雇员福利负债提供资金仍是近东救济工程处的一项长期风险。近东救济工程处采用现收现付方法，对在未来一年支付的现金进行规划并编列预算。关于负债的长期部分，该问题与近东救济工程处的性质及其临时任务有着内在联系。完全可以预计，一旦巴勒斯坦难民流离失所问题有了可持续的政治解决办法，近东救济工程处的未来活动及其资产和负债的解除等问题将通过该办法得到解决。

E. 职责

60. 谨按照近东救济工程处《财务条例和细则》条例 11.2 和 11.4 的规定，提交按照公共部门会计准则编制的近东救济工程处下列财务报表(见第五章)。财务主任证明这些财务报表准确无误。

第五章

2016 年 12 月 31 日终了年度财务报表

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

一. 截至 2016 年 12 月 31 日的财务状况表

(千美元)

	附注	2016 年 12 月 31 日	2015 年 12 月 31 日
资产			
流动资产			
现金及现金等价物	附注 4	267 225	308 784
应收短期贷款	附注 5	25 073	22 685
应收捐款	附注 6	51 262	39 639
应收款	附注 7	23 562	33 769
其他流动资产	附注 8	2 950	4 058
存货	附注 9	76 760	101 908
衍生金融资产	附注 10	56	7 658
非流动资产			
其他非流动资产	附注 8	142	188
应收长期贷款	附注 5	3 988	3 408
不动产、厂场和设备	附注 11	492 732	464 778
无形资产	附注 12	29 139	36 526
资产共计		972 889	1 023 401
负债			
流动负债			
应付款和应计项目	附注 13	70 238	67 293
雇员福利	附注 14 和 15	77 324	77 350
衍生金融负债	附注 10	7	1 085
其他流动负债	附注 16	679	5 438
预付捐款	附注 17	3 603	46 170
非流动负债			
雇员福利	附注 14 和 15	668 536	620 087
其他非流动负债	附注 13	9 875	9 875
负债共计		830 262	827 298
净资产		142 627	196 103
净资产/权益			
重新估值和其他准备金		(34 588)	(23 022)
资本储备：小额信贷社区支助方案和小额金融部	附注 19	27 919	27 753
累计盈余		149 296	191 372
净资产/权益共计		142 627	196 103

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

二. 2016 年 12 月 31 日终了年度财务执行情况表

(千美元)

	附注	2016 年	2015 年
收入			
现金捐助	附注 20	1 209 487	1 162 308
实物捐助	附注 21	32 529	16 421
贷款利息	附注 22	10 632	9 701
银行存款利息	附注 23	631	344
其他收入			
外汇兑换收益	附注 24	—	4 713
方案支助费用回收	附注 25	180	161
金融衍生品收益	附注 10	8 834	11 404
杂项收入	附注 26	12 392	7 678
收入共计		1 274 685	1 212 730
费用			
工资、薪金和雇员福利	附注 27	634 996	709 941
用品和消耗品	附注 28	151 677	142 593
房地使用、水电瓦斯费和房舍费用	附注 29	24 217	22 841
订约承办事务	附注 30	144 008	140 203
补贴	附注 31	307 108	261 164
折旧和摊销	附注 11 和 12	33 093	30 324
准备金与核销	附注 32	16 859	23 343
处置损失	附注 11	2 181	3 261
不动产、厂场和设备的减值	附注 11	651	104
外汇兑换损失	附注 24	1 971	—
费用共计		1 316 761	1 333 775
年度盈余/(赤字)		(42 076)	(121 045)

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

三. 2016 年 12 月 31 日终了年度净资产/权益变动表

(千美元)

	重新估价和 其他准备金 ^a	小额信贷社区 支助方案和小 额金融部准备金	累计盈余/ 赤字(非专款)	累计盈余/ 赤字(专款)	共计
截至 2016 年 1 月 1 日结余	(23 022)	27 753	(190 153)	381 525	196 103
2016 年净资产/权益变动					
资金重新归类	—	—	29 128	(29 128)	—
当期盈余/(赤字)	—	—	(48 342)	6 266	(42 076)
衍生金融工具重新估值准备 金变动	(6 524)	—	—	—	(6 524)
2016 年期间的小额信贷社区支 助方案和小额金融部准备金	—	166	—	—	166
工作人员任用终止负债精算 (损失) ^b	(5 042)	—	—	—	(5 042)
净资产/权益共计	(34 588)	27 919	(209 367)	358 663	142 627

^a 见附注 33。^b 见附注 15.12。

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

四. 2016 年 12 月 31 日终了年度现金流量表

(千美元)

	2016 年	2015 年
来自业务活动的现金流量		
年度(赤字)	(42 076)	(121 045)
非现金项目调整		
加折旧和摊销	33 093	30 324
处置损失	2 144	3 261
不动产、厂场和设备减值	651	104
减值逆转的调整	(152)	-
雇员福利负债精算(损失)	(5 042)	(20 170)
可疑债务拨备增加	12 117	22 283
存货减少/(增加)	25 148	(5 548)
应收捐款(增加)	(9 726)	(5 554)
应收款(增加)	(3 763)	(9 525)
应收贷款(增加)	(3 012)	(2 138)
其他资产减少	1 154	3 230
应付款和应计项目增加/(减少)	2 945	(19 259)
假期变现和雇员福利增加	48 424	137 169
其他负债(减少)/增加	(4 759)	294
预收捐款(减少)/增加	(42 567)	43 562
来自业务活动的现金净额	14 579	56 988
来自投资活动的现金流量		
出售不动产、厂场和设备收益	43	8
购置不动产、厂场、设备以及调整数	(56 323)	(43 330)
购置无形资产	(24)	(10 527)
来自投资活动的现金净额	(56 304)	(53 849)
来自融资活动的现金流量		
小额金融部和小额信贷社区支助方案资本准备增加	166	191
来自融资活动的现金净额	166	191
现金净(减少)/增加额	(41 559)	3 330
年初现金余额	308 784	305 454
年底现金余额	267 225	308 784

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

五. 2016 年 12 月 31 日终了年度预算与实际金额对比表

(千美元)

	附注	预算额		可比基础上的 实际数额	最终预算与实 际支出的差异
		初始	最终		
工作人员费用					
国际工作人员		33 802	41637	35 835	5 802
地区工作人员					
基本薪金		397 609	358 327	349 602	8 725
危害津贴和特别因素		—	35	6	29
近东救济工程处节约储金捐款		58 858	56 000	55 313	687
特别专业职业津贴，特别职业津贴和其他		12 476	13 190	12 501	689
加班和超时工作补助		998	1 439	1 264	175
币值调整因素		—	2 266	3 062	(796)
特别津贴		18 294	18 062	18 367	(305)
与健康有关的费用		8 672	9 882	8 396	1 486
其他杂项工作人员费用		176	262	102	160
离职现金支付		1 104	29 157	23 791	5 366
限期任用合同		2 393	8 099	4 600	3 499
临时工作人员		10 189	17 693	16 928	765
工作人员费用共计 (A)	附注 34	544 571	556 050	529 768	26 282
非工作人员费用					
物料		57 860	82 889	65 810	17 079
公用事业		6 457	6 718	6 488	230
房舍的维修		10 015	19 874	17 254	2 620
设备和非基本建设		643 493	189 291	146 232	43 059
培训		1 511	3 593	1 951	1 642
差旅		2 305	3 235	2 384	851
行政支助事务		6 391	8 827	6 750	2 077
咨询服务		6 731	12 434	10 006	2 428
医院服务		19 857	28 683	27 016	1 667
杂项事务		15 160	24 021	18 183	5 838
困难个案补贴		9 327	50 692	46 861	3 831
病人补贴		9 434	5 268	4 724	544
第三方补贴		71	27 968	27 653	315
其他补贴		362	83 876	70 714	13 162
费用回收		(2 418)	(4 078)	(4 028)	(50)
准备金		121 918	35 063	—	35 063
非工作人员费用共计(B)	附注 34	908 476	578 355	447 998	130 356
所需资源共计(A+B)	附注 34	1 453 047	1 134 404	977 766	156 638

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

2016 年财务报表附注

附注 1

任务说明

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处或工程处)是大会 1949 年设立的联合国机构,任务是为已登记的约 500 万巴勒斯坦难民提供援助和保护。近东救济工程处的使命是帮助约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国、西岸和加沙地带的巴勒斯坦难民充分发挥人类发展潜能,直到找到公正解决他们困境的办法。近东救济工程处的服务包括教育、保健、救济和社会服务、营地基础设施和营地改造、小额信贷及紧急援助。近东救济工程处几乎完全由自愿捐款供资。

附注 2

重要会计政策简述

(a) 列报基础

2.1 根据国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)的要求,财务报表按照权责发生制会计编制。对于公共部门会计准则未作出规定的任何具体事项,适用适当的国际财务报告准则或国际会计准则。

2.2 目前不存在公共部门会计准则委员会已发布的等待执行而且可能影响近东救济工程处财务报表的准则。

(b) 会计惯例

2.3 财务报表是采用历史成本惯例编制的,但按公允价值计算的一些金融工具和捐赠的存货和不动产、厂场和设备除外,这些是按公允价值估值的。

(c) 功能货币和外国货币的转换

功能货币和列报货币

2.4 财务报表以美元列报,所有价值按千位整数四舍五入。近东救济工程处的功能货币为美元,但小额金融部除外,该部在阿拉伯叙利亚共和国以叙利亚镑为功能货币,在西岸和约旦以约旦第纳尔为功能货币。

交易和结余

2.5 外币交易按联合国业务汇率折成美元,该汇率与交易日的现行汇率近似。联合国业务汇率每月制定一次,如果某货币汇率波动很大,则在月中予以订正。

2.6 以外币计值的货币资产和负债按年终期末的联合国业务汇率折成美元。

2.7 外币交易结算和按年终汇率换算外币计值的货币资产和负债产生的已实现和未实现汇兑损益在财务执行情况表中确认。

货币风险管理

2.8 近东救济工程处货币风险管理政策的首要原则是保持其按美元计值的财政资源的价值。近东救济工程处的主要货币风险是,未收到的非美元捐款和非美元

现金资产因美元升值而可能贬值。这种风险自认捐之日起出现。为使资产和现金流免受不利汇率波动的影响，近东救济工程处采取保守的风险管理办法(例如套期保值)，以便尽可能减少汇率波动带来的影响。为了对冲货币风险，近东救济工程处 2016 年就预计 2017 年收到的非美元方案预算捐款签订了数份远期合同(见附注 10)。2015 年，近东救济工程处扩大了投资审查委员会，纳入了三名外部顾问，以提供更多有关现金和风险管理的专业知识。

2.9 这些套期措施符合近东救济工程处的风险管理目标和战略，因为这些措施消除了美元升值的风险，并提供固定的已知收入数额。套期造成的损益将与捐助方捐款的外汇损益相抵减。

2.10 近东救济工程处为地区工作人员的薪金提供不受当地货币波动影响的保值措施(币值调整因素)。近东救济工程处的货币风险管理政策允许对当地货币进行套期保值交易，以减少由于美元与当地货币之间汇率波动而产生的风险。到年底为止，有数个未结算的当地货币套期保值工具(见附注 10)。

(d) 重要性以及作出判断和估计

2.11 重要性是近东救济工程处财务报表的核心。近东救济工程处的会计重要性框架为确定、分析、评价、核准及定期审查影响很多会计领域的重要性决定提供了系统方法。

2.12 财务报表必然包括根据管理层的判断、估计和假设得出的数额。估计数的变动情况在了解到发生这些变动的期间反映。

(e) 重要会计政策

现金及现金等价物

2.13 现金和现金等价物包括库存现金、银行存款以及原始期限为二至三个月的其他流动性高的短期投资。

收入

2.14 如果双方共同商定的互动在今后造成资产增加或负债减少，经济利益因而增加，而且能够可靠计量这种增加，则将在财务执行情况表中确认收入。

(一) 非交换交易收入

捐款根据公共部门会计准则第 23 号(非交换交易收入)确认。无条件捐款在捐助方书面确认捐款时确认收入。不过，如果设有条件，要求具体业绩并归还未支出余额，则在提供货物和服务时确认收入。在项目结束时，如有些捐款未完全用于获得捐款的项目，根据捐助方协议，此时未用尽的数额将确认为应退还捐助方款，列入财务状况表，另外作为其他收入(费用)列入财务执行情况表。向捐助方预收的捐款作为其他负债记入财务状况表，直到达到记录收入的标准为止。附注 20 和 21 进一步详细说明现金捐助收入和实物捐助收入，两者均按照这项政策确认。

(二) 交换交易收入

交换交易收入根据公共部门会计准则第 9 号(交换交易收入)确认。如果能够可靠地计量收入数额,很可能与交易有关的经济利益或服务潜能将流入实体,能够可靠地计量截至报告日期的交易完成情况,而且能够可靠地计量交易已产生的费用和完成交易所需的费用。

附注 22 至 26 进一步详细说明交换交易收入,交换交易收入根据这一政策列入账目。这种收入包括贷款利息和银行存款利息收入、收益和回收的款项以及杂项收入。

应收捐款

2.15 列报的捐款和应收捐款减去了捐款收入的估计减少额和可疑账款拨备。

2.16 直接支持核定业务和活动、对预算有影响并且能够可靠计量的服务类非货币捐助按公允价值确认和估值。这些捐助包括房地、车辆和人员的使用。

2.17 捐赠的存货或不动产、厂场和设备按公允价值估值,并作为资产和收入确认。

应收款

2.18 应收款按表面价值确认。

2.19 如果有客观证据证明某项应收款减值,则确认可疑账款拨备。拨备尤其根据历史收款经验确认。减值损失在财务执行情况表中确认。

应收贷款和贷款损失拨备

2.20.1 应收贷款

应收贷款系近东救济工程处小额金融部和小额信贷社区支持方案下的借款方贷款。这些方案通过一个为近东救济工程处各地业务服务的循环贷款基金提供定向信贷产品。应收贷款按其未清本金结余确认。

2.20.2 贷款减值拨备

近东救济工程处每季度评估某项贷款资产或某组贷款资产是否减值。一组贷款资产仅在以下情况下才会减值并发生减值损失:有客观证据证明最初确认有关资产之后发生的一次或多次事件(“损失事件”)造成了减值,并且损失事件对贷款资产或一组贷款资产今后的现金流量估计数造成了影响,而且能够可靠地估计这种影响。

如果在随后期间减值损失的估计数额由于在减值已确认之后发生的事件而增加或减少,则通过调整拨备数额增加或减少以前确认的减值损失。

2.20.3 关联方(“内部”)贷款

近东救济工程处为工作人员提供信贷服务,但服务对象不包括小额金融部执行主任或咨询委员会成员。工作人员客户的贷款条件和利率与其他客户相同。此类贷款用于消费和住房。

2.20.4 贷款应计利息

所放贷款的利息收入按权责发生制入账。

2.20.5 收回款项

以前核销的贷款的任何收回款项均反映在收到款项期间的财务执行情况表中。

金融工具

2.21 近东救济工程处采用已经发布并且自 2013 年 1 月 1 日起生效的以下公共部门会计准则：公共部门会计准则第 28 号(金融工具：列报)；公共部门会计准则第 29 号(金融工具：确认和计量)；公共部门会计准则第 30 号(金融工具：披露)。这些准则规定了确认和计量金融资产和金融负债的原则、将金融工具作为负债或净资产/权益列报的原则、抵销金融资产和金融负债的原则以及披露要求。

2.22 近东救济工程处成为金融工具合同规定的当事方后，该金融工具即予确认，直到从这些资产收取现金流量的权利到期或被转让并且近东救济工程处实际上已转让所有权附带的所有风险和回报为止。

2.23 贷款、应收款和应付款属付款固定或可确定且在活跃市场中没有报价的非衍生金融工具。这些金融工具包括应收现金捐款、作为小额金融部信贷服务一部分的应收贷款、其他应收款以及银行账户存款和应付款。所有非衍生金融工具均按公允价值在财务状况表中确认。应收款和应付款的表面价值接近交易公允价值。

2.24 近东救济工程处采用衍生金融工具来对冲外汇风险。外汇远期合同需重新估值，如果合同为本年度合同，则在财务执行情况表中报告重估损益。对于与随后年份有关的合同，在财务状况表中报告重估损益。在年终重估时，从银行获得远期合同的市场汇率，并将其与远期汇率作比较，以确定损益。

财务风险管理

2.25 近东救济工程处开展的活动使其面临各种各样的财务风险，主要风险是外汇汇率变化造成的影响。因此，近东救济工程处财务风险管理政策的重点是关注外汇兑换率的不可预测性，目的是尽可能减少对近东救济工程处财政执行情况造成的潜在不利影响。一个中央财政职能部门负责采用近东救济工程处的技术准则，管理财务风险，该准则涵盖外汇、采用衍生金融工具和过量流动资金投资等财务风险领域。

垫款和预付款项

2.26 垫款和预付款项按其表面价值确认。

存货

2.27 存货按成本或现行重置成本二者中较低者入账。存货成本包括购买成本，如果是实物捐赠则为公允价值，加上接管存货前发生的所有其他费用。成本以加权平均成本公式计算。

2.28 采用现行重置成本是为了能够在不收费或收取名义费用的情况下将存货物品分发给受益者。现行重置成本是假设近东救济工程处在报告日购置该资产将会产生的成本。

2.29 在建住房确认为存货，这些存货在住房交给难民的期间确认为费用。

2.30 减值费用记入确定存货减值那一年的财务执行情况表。

不动产、厂场和设备

2.31 不动产、厂场和设备物项按历史成本减除累计折旧和确认的减值损失列报。对于捐赠资产，采用获得日期的公允价值取代历史成本。对于 2010 年 1 月 1 日之前采购的不动产，各物项按该日的公允价值确认，并在估计剩余使用寿命期间采用直线法计算折旧额。

2.32 不动产、厂场和设备的成本如果超过某个名义价值，则在财务报表中资本化。

2.33 仅当物项今后的经济利益或服务潜能有可能为近东救济工程处所得，并且可对该物项的成本进行可靠地计量时，事后成本才计入资产账面金额中，或视情况作为单独资产确认。所有维修和保养费用均记入发生费用的财务期间的财务执行情况表。

2.34 计提折旧的目的是采用直线法在资产的估计使用寿命期内分配其成本。折旧率如下，每年审查一次(2010 年之前采购的不动产不按以下比率折旧)：

(百分比)

资产种类	折旧率
建筑物和土地改良物	
建筑物和土地改良物	4
预制楼	10
使用寿命较短的土地改良物	14
租赁物改良	20
车辆	
重型卡车	5
轿车、轻型巴士和轻型卡车/或巴士	10
其他车辆	14
设备	
使用寿命较长的信息和通信技术(信通技术)设备、医疗设备和职业培训培训设备	14
普通机器和设备、办公设备、使用寿命中等的信通技术设备以及教学设备	20
使用寿命较短的信通技术设备、计算机和打印机	33
小额金融部办公设备	10
家具和固定装置	
固定装置	14
家具	10-20

在建基建工程

2.35 建筑工程方面发生的所有资本费用均在不动产、厂场和设备中单列账户累计。完工后，累计费用将转至一个不动产、厂场和设备资产账户，并按照已建成资产投入使用之日的上述比率计算折旧额。

无形资产

2.36 无形资产按历史成本减除累计摊销和确认的减值损失计算。对于捐赠的无形资产，采用获得当日的公允价值取代历史成本。无形资产的成本如果超过某个名义价值，则在财务报表中列为资本资产。

2.37 所有使用寿命有限的无形资产均按照将资产成本或价值分摊到估计剩余价值的比率按直线法摊销。各类无形资产的估计使用寿命如下，并每年审查一次：

资产类别	使用寿命(年)
外部购置的软件	3
内部开发的软件	6
许可证和权利	2
著作权	3

2.38 无形资产确认必须满足以下严格标准：可盘点、由近东救济工程处控制以及促进能够可靠计量的未来经济利益或服务潜能。剩余使用寿命也是一个考虑因素。为获得新科学技术知识和认识而开展的研究活动的费用在发生时记作费用。

软件采购和开发

2.39 购置的计算机软件许可证按照购置具体软件并将其投入使用而发生的成本资本化。直接与开发供近东救济工程处使用的软件有关的成本作为无形资产资本化。开发活动包括制作新的或显著改进的产品和流程的计划或设计。只有在以下情况中，才将开发费用资本化：能够可靠计量开发成本；产品或流程在技术和商业上可行；未来很可能获得经济惠益；近东救济工程处打算并有充足的资源完成开发活动并使用资产。资本化的支出包括使资产发挥其规划用途而直接造成的材料费及直接人工费用和间接费用。其他开发费用在实际发生期间的财务执行情况表中确认。资本化开发费用的计算方法是成本减除累计摊销和累计减值损失。

减值

2.40 每年审查应折旧或摊销的资产是否减值，以确保账面金额仍可收回。减值通过完全损失、重大损坏或陈旧过时的方式发生。在完全损失的情况下，记录全额减值。这一减值损失可在随后期间逆转，但不得超过确认的最大减值损失。

经营租赁

2.41 出租方保留相当一部分所有权固有风险和回报的租赁，归类为经营租赁。根据经营租赁应付的款项作为一项费用记入财务执行情况表。

应付款和应计项目

2.42 应付款和应计项目系过去事件导致近东救济工程处目前承付的款项。

雇员福利

2.43 近东救济工程处确认以下类别的雇员福利：

- 在雇员提供相关服务的会计期间终了后 12 个月内应全额支付的短期雇员福利；
- 离职后福利；
- 其他长期雇员福利；
- 终止任用福利。

2.44 近东救济工程处是参与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，目的是为雇员提供退休金、死亡抚恤金、残疾津贴和有关福利。养恤基金是一个注资的多雇主设定受益计划。《养恤基金条例》第 3(b)条规定，各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政府间组织均可成为养恤基金成员。由于养恤基金使得参与组织面临与其他参与联合国合办工作人员养恤基金的组织在职和离职雇员相关的精算风险，因此没有一种一贯而可靠的办法将负债、计划资产和成本分摊给参加计划的各个组织。与其他参加养恤基金的组织一样，近东救济工程处和联合国合办工作人员养恤基金无法以充分可靠的会计方式确定工程处在设定受益债务、计划资产和计划相关费用中的比例份额。因此，近东救济工程处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。近东救济工程处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。

2.45 所有地区工作人员均参与地区工作人员节约储金。根据公共部门会计准则第 25 号，该节约储金作为设定提存退休计划处理。

2.46 2016 年 7 月，国际公共部门会计准则委员会发布了公共部门会计准则第 39 号(雇员福利)，适用于 2018 年 1 月 1 日或之后开始各期的年度财务报表，采用后将取代公共部门会计准则第 25 号。近东救济工程处根据财务报表附注 14 和 15 应用公共部门会计准则第 25 号。近东救济工程处目前正在评估采用该号准则后是否产生了影响以及产生了何种影响。

准备金和或有负债

2.47 近东救济工程处如果因过去事项而负有当前法定义务或推定义务，很可能必须结清债务，并且能够合理地估计债务数额，则为今后负债和费用计提准备金。

2.48 不符合负债确认准则的其他重要承付款，如果其存在仅通过今后发生或未发生不完全由近东救济工程处控制的一次或多次不确定事项就能证实，则作为或有负债在财务报表附注中批露。

利息收入

2.49 利息收入在赚得的期间确认。银行存款利息数额为 63.1 万美元。

方案支助费用回收

2.50 根据与捐助方签订的协议，近东救济工程处有权回收某些项目特定百分比的费用。方案支助费用回收作为收入确认，系近东救济工程处执行有关项目发生的间接费用回收。

基金会计制和分部报告

2.51 基金是为某特定目的或目标的交易活动核算而设立的自动平衡会计实体。单独设立基金的目的是根据特别规定、限制或限度开展具体活动或实现某些目标。财务报表根据基金会计制编制，显示期末近东救济工程处所有基金的综合状况。基金结余为累计剩余收入和费用。

2.52 分部指可区分的一项活动或一组活动，其财务信息单独报告，以评价某实体过去在实现其目标方面取得的业绩，并决定今后如何分配资源。近东救济工程处将所有项目、业务和基金活动分成 5 个分部：

- 非专款活动——包括方案预算项下的活动；
- 专款活动，包括：
 - 受限制活动：一系列旨在于规定时间和规定预算内实现明确规定目标的经常性活动。其中包括经常预算中与现金捐助和实物捐助有关的活动；
 - 紧急呼吁：应外部供资要求开展的活动，旨在通过紧急行动应对快速发生的危机或长期人道主义危机；
 - 项目：用于满足资本支出或发展需求，以改善或补充现有方案和系统；
 - 小额金融：用于为企业活动、家庭消费和住房需求提供信贷，以提高住户和小业主的生活质量，并将有助于持续提供工作机会，减少贫穷，赋予妇女能力以及为巴勒斯坦难民提供创收机会。

附注 3

预算比较

2.53 2016-2017 两年期预算已提交大会。大会审议之后，近东救济工程处行使所获授权进行拨款和批款。

2.54 两年期预算是根据修正的收付实现制编制的，而财务执行情况表是按权责发生制编制的。预算和财务报表的编制采用不同的会计基础，因此，在编制公共部门会计准则第 24 号(财务报表中预算信息的列报)中规定的报表五(预算与实际金额对比表)时采用与核定预算相同的会计基础、分类和期间。

2.55 对比表包括：原始预算金额和最后预算金额，以与相应预算金额相同的基础列报的实际金额，预算金额与实际金额重大差异的解释。

2.56 附注 34 把采用以与预算相同的会计基础列报的实际金额同财务报表中列报的来自业务活动、投资活动和融资活动的净现金流量实际数额进行对账，并分别指出基础、时间和实体差异。

附注 4

现金及现金等价物

4.1 现金主要为银行美元存款。现金组成情况如下：

(千美元)

	2016 年 12 月 31 日	2015 年 12 月 31 日
库存现金	7 435	7 370
银行存款	259 790	301 414
共计	267 225	308 784

4.2 2016 年 12 月 31 日工程处没有为联合国其他实体保管的资金(2015 年 12 月 31 日持有 10.2 万美元)。

4.3 2016 年 12 月 31 日的银行现金和现金等价物结余以下表所列货币持有。货币价值按 2017 年 1 月 1 日联合国业务汇率换算。

货币	截至 2016 年 12 月 31 日的余额			截至 2015 年 12 月 31 日的余额		
	货币数额 (千美元)	联合国业务 汇率	美元数额 (千美元)	货币数额 (千美元)	联合国业务 汇率	美元数额 (千美元)
澳大利亚元	20	1.389	14	0.61	1.37	0.445
加拿大元	153	1.354	113	150	1.385	108
瑞士法郎	4 169	1.025	4 067	4 473	0.991	4 514
丹麦克朗	25 456	7.103	3 584	320	6.82	47
埃及镑	89	18.068	5	194	7.83	25
欧元	55 287	0.956	57 832	26 556	0.914	29 055
英镑	222	0.817	272	10 480	0.675	15 526
约旦第纳尔	21 509	0.708	30 380	19 712	0.708	27 842
日元	362	116.68	3	1 104	120.45	9
黎巴嫩镑	6 600 962	1513.5	4 361	4 863 805	1 513.5	3 214
新以色列谢克尔	4 514	3.846	1 174	12 299	3.883	3 167
挪威克朗	10 217	8.672	1 178	389	8.688	45
瑞典克朗	220	9.124	24	320 657	8.369	38 315
叙利亚镑	85 587	514.85	166	15 897	338	47
美元	156 617	1	156 617	179 501	1	179 501
共计			259 790			301 414

附注 5

应收贷款

5.1 应收贷款包括小额金融部和小额信贷社区支助方案利用初次捐款发放的贷款(初次贷款)和循环贷款基金发放的贷款中尚未偿还的部分。小额金融部作为近

东救济工程处内的独立部门运作。小额信贷社区支助方案是近东救济工程处救济和社会服务部社会服务司的一个次级方案。

5.2 应收贷款减除坏账拨备按到期日列示如下：

(千美元)

	2016 年 12 月 31 日			2015 年 12 月 31 日		
	小额金融部	小额信贷社区 支助方案	共计	小额金融部	小额信贷社区 支助方案	共计
流动	23 707	1 366	25 073	21 352	1 333	22 685
非流动	2 886	1 102	3 988	2 471	937	3 408
共计	26 593	2 468	29 061	23 823	2 270	26 093

应收贷款拨备

5.3 可疑应收贷款拨备的变动情况如下：

(千美元)

	2016 年			2015 年		
	小额 金融部	小额信贷社区 支助方案	共计	小额 金融部	小额信贷社区 支助方案	共计
初期余额	(1 419)	2	(1 417)	(1 527)	(73)	(1 600)
增加额	(946)	(24)	(970)	(702)	(2)	(704)
减：核销	913	13	926	810	77	887
期末结余	(1 452)	(9)	(1 461)	(1 419)	2	(1 417)

贷款损失拨备

5.4 小额信贷社区支助方案的可疑贷款拨备，是扣除近东救济工程处工作人员贷款(未编列拨备)后贷款组合中未偿贷款数额的 3%。

5.5 小额金融部可疑贷款拨备的依据是“风险贷款组合账龄报告”，根据每笔贷款的未偿贷款总额计提拨备。依据实际经验、历史记录和对市场的了解，小额金融部将其逾期贷款和违约贷款所需普通拨备的比例确定如下：

贷款情况	拨备
未逾期	1%普通拨备
逾期 1-30 天	5%普通拨备
逾期 31-60 天	10%普通拨备
逾期 61-90 天	25%普通拨备
逾期 91-120 天	50%普通拨备
逾期 121-180 天	75%普通拨备
逾期 181-360 天	100%普通拨备

5.6 2012 年 9 月起,在阿拉伯叙利亚共和国对小额金融部未偿贷款实行特殊减值,以减缓武装冲突局势造成的风险。2015 和 2016 两年年底特殊减值拨备的计算比率如下:

贷款情况	拨备
逾期 1-30 天	95%特殊减值
逾期 31-60 天	90%特殊减值
逾期 61-90 天	75%特殊减值
逾期 91-120 天	50%特殊减值
逾期 121-180 天	25%特殊减值
逾期 181-360 天	0%特殊减值

5.7 依据上述比例,未偿贷款应提取更高的拨备。当期的财务执行情况表将列示此项拨备。为反映普通拨备的变动情况,每月进行一次调整。逾期 360 天或以上、有客观证据表明已发生减值损失且已在普通拨备中提取全额拨备的贷款将予以核销。用来确定减值损失客观证据的标准包括:有迹象表明,借款人或借款群体陷入严重的财政困难;违约或拖欠利息和本金;违反贷款条款或条件;抵押品价值下降;存在破产或进行其他金融重组的可能性;与违约相关的拖欠情况或经济条件发生变化等可观察的数据表明,估计的未来现金流量将出现可计量的减少。该部的收款与合规科将继续努力收回核销的贷款。

附注 6 应收捐款

6.1 应收捐款是捐助方已确认、应在 12 个月内支付的未收认捐款。下表按捐助方类别分列年度终了时的应收捐款结余:

(千美元)

	2016 年 12 月 31 日	2015 年 12 月 31 日
应收政府捐款	26 685	27 866
应收政府间组织捐款	9 035	10 308
应收非政府组织捐款	12 988	4 552
应收联合国各组织捐款	5 654	2 046
由于来自私人捐助者	136	—
应收捐款拨备	(3 236)	(5 133)
应收捐款共计	51 262	39 639

6.2 没有应在 2016 年 12 月 31 日算起的 12 个月之后支付的非当期应收捐款。

6.3 应收捐款涉及为 5 个确定部分提供的捐助。捐助可能附有限制条件,要求近东救济工程处在规定时限内将捐款用于具体项目、活动或国家。

6.4 所示应收捐款扣除了捐款收入估计减少数拨备和可疑账款拨备。

6.5 可疑应收捐款拨备的变动情况如下：

(千美元)

	2016 年 12 月 31 日	2015 年 12 月 31 日
期初余额	(5 133)	(1 031)
拨备减少额/调整	3 816	3
期内增加额	(1 920)	(4 275)
减：核销	—	170
期末结余	(3 236)	(5 133)

6.6 可疑应收捐款备抵估计数按应收未收捐款的下述比例计算：

(百分比)

政府	不足 2 年	0
	2 年至 3 年以下	50
	3 年或以上	100

6.7 如已尽一切努力收款，6 年后向财务主任提交可疑债务和核销申请以及佐证文件，请求核准核销。主任专员授权财务主任注销少于 100 万美元的款额。要注销 100 万美元或以上的坏账必须由主任专员核准。

附注 7

应收款

7.1 应收款应在 12 个月内收取，其组成情况如下：

(千美元)

	相关附注	2016 年 12 月 31 日	2015 年 12 月 31 日
应收增值税	7.1.1	108 441	104 607
其他应收款	7.1.2	12 476	12 548
减：拨备	7.1.3	(97 355)	(83 386)
减去拨备后的应收款		23 562	33 769

应收增值税

7.1.1 应收增值税是近东救济工程处已缴纳但应由政府退还的增值税数额。政府应收增值税组成情况如下：

(千美元)

	2016 年 12 月 31 日	2015 年 12 月 31 日
应收巴勒斯坦权力机构退还增值税	100 628	100 594
应收以色列政府退还增值税	6 962	3 467
应收黎巴嫩政府退还增值税	851	546
共计	108 441	104 607

其他应收款

7.1.2 其他应收款的组成情况如下：

(千美元)

	2016 年 12 月 31 日	2015 年 12 月 31 日
杂项应收款	6 527	6 909
工作人员个人账户	5 828	3 166
可退还的水电瓦斯押金	121	125
应收地区工作人员节约储金款项 ^a	—	2 348
共计	12 476	12 548

^a 见附注 14 A.1。

7.1.3 拨备与核销

(千美元)

	2016 年 12 月 31 日				2015 年 12 月 31 日			
	增值税	应收款	小额 金融部	共计	增值税	应收款	小额 金融部	共计
期初余额	(82 490)	(839)	(57)	(83 386)	(64 163)	(803)	(57)	(65 023)
增加额	(13 945)	(15)	(9)	(13 969)	(18 327)	(37)	—	(18 364)
减：核销	—	—	—	—	—	1	—	1
期末结余	(96 436)	(854)	(66)	(97 355)	(82 490)	(839)	(57)	(83 386)

7.2 应收增值税和应收款拨备是根据对截至报告日的未清偿数额的账龄分析计算所得估计数。此类拨备是根据过去经验和在具体期间内收回未偿账款的可能性计算的，具体如下。

(百分比)

应收增值税	不足 2 年	0
	2 年至 3 年以下	50
	3 年或以上	100
其他应收款	1 年或以上	100

7.3 如已尽一切努力收款，6 年后(应收增值税)或 3 年后(其他应收款)，可向财务主任提交可疑债务和核销申请以及佐证文件，请求核准。在一些情况下，在上述期限后继续开展收款工作。

7.4 2016 年应收款增加额拨备(见附注 7.1.3)反映净增了 1 397 万美元。

附注 8 其他资产

8.1 其他资产包括预付费用和给供应商的预付款。预付费用和给供应商的预付款截至 2016 年 12 月 31 日共计 309.2 万美元，截至 2015 年 12 月 31 日共计 424.6 万美元。其中包括截至 2016 年 12 月 31 日给工作人员的预付款 14.2 万美元和截至 2015 年 12 月 31 日给工作人员的预付款 26.9 万美元。

8.2 截至 2016 年 12 月 31 日的预付费用和给供应商的预付款组成情况如下。非流动资产总额是给供应商的预付款。

(千美元)

	2016 年 12 月 31 日	2015 年 12 月 31 日
流动		
供应商预付款	2 808	3 789
工作人员预付款	142	269
流动资产共计	2 950	4 058
非流动		
供应商预付款	142	188
共计	3 092	4 246

附注 9 存货

9.1 存货组成情况如下：

(千美元)

类别	2016 年 12 月 31 日	2015 年 12 月 31 日
仓库	33 276	45 015
药房/诊所	17 375	17 565
在途	370	4 410
生产单位	113	162
在建住所	10 653	23 293
非近东救济工程处设施	10 973	11 463
共计	76 760	101 908

9.2 仓库存货包括分发给难民或用于向难民提供服务的 4 类物品：医疗用品、普通用品、粮食和汽车运输。

9.3 在途存货是将重大风险和收益转给近东救济工程处、有待收入仓库的物资。随着新的企业资源规划系统的采用，这类货物在虚拟仓库中跟踪和记录。收到并记入虚拟仓库的货物记作存货。货物收条未予记录的物资显示为在途存货。

9.4 药房/诊所库存物品是从仓库分发、存放于 5 个业务区药房和诊所的医疗用品。

9.5 生产单位存货指工程处自助生产单位(设在加沙的刺绣中心)的存货。这个单位根据单独的指令管理,以便进行有效的管控和业绩评估。这个生产单位的存货在财务报表资产项下按成本列报。

9.6 生产单位存货的组成情况如下:

(千美元)

	2016 年 12 月 31 日	2015 年 12 月 31 日
原材料存货——刺绣	49	67
在制品——刺绣	3	2
制成品——刺绣	61	93
共计	113	162

9.7 2016 年记录有存货调整,数额为 10 万美元(2015 年的减值费用为 2.5 万美元)。

9.8 根据公共部门会计准则第 12 号,对存货作了调整,以反映基于现行重置成本的可变现净值。198.3 万美元已列入用品和消费品费用(2015 年的数额为 263.9 万美元),并在附注 28 中作了相应披露。

附注 10

衍生金融工具

金融工具的性质

10.1 附注 2 列示所采用的重要会计政策和方法的详细情况,其中包括:确认和终止确认的标准、衡量基础以及确认各类金融资产和金融负债收益和损失的基础。

10.2 近东救济工程处的金融工具包括应收现金捐助、小额金融部信贷服务中的应收贷款、其他应收款、银行存款、金融衍生品远期合同和应付款。

金融衍生品

10.3.1 重新估计了所有金融衍生品未了远期合同截至 2016 年 12 月 31 日的价值。对财务状况和财务执行情况概述如下。

(千美元)

	2016 年 12 月 31 日	2015 年 12 月 31 日
已实现收益	10 747	17 925
已实现(损失)	(1 913)	(6 521)
已实现收益共计	8 834	11 404
未实现收益/资产	56	7 658
负未实现损失/(负债)	(7)	(1 085)

10.3.2 截至 2015 年 12 月 31 日的所有未了合同在 2016 财政年度到期。2016 年,近东救济工程处签订了若干远期合同,其中一些于当年到期,实现净收益 883 万美元,作为金融衍生品收益列在财务执行情况表中其他收入项下。

10.3.3 近东救济工程处在 2016 年签订了多项远期合同。按照市场价格对截至 2016 年 12 月 31 日的未了合同进行了重新估值。造成 7000 美元重新估值损失的合同作为衍生金融负债在财务状况表中披露。

10.3.4 对未了合同的重新估值产生 5600 美元的重新估值收益。这一结果作为衍生金融资产在财务状况表流动资产项下披露。

信用风险

10.4 近东救济工程处的信用风险有限，因为其捐助方通常信誉良好。应收捐款主要包括主权国家的应缴捐款。附注 6 载有应收捐款的详细情况，其中包括对捐款收入减少情况作出的备抵。

10.5 最大的信用风险来自小额金融部提供的贷款。小额金融部利用以下方式管理信用风险：

- 为每个产品的直接贷款设定最高限额，该限额与每个客户的现金流挂钩；
- 为各部门和分部提供一系列产品，以分散贷款并减少集中程度；
- 根据产品制定信贷政策，政策内容包括担保规定和遵守各管辖权力机构的信用监管规定；
- 建立批准和延长信贷服务的核准架构；
- 在向客户承诺信贷服务之前，审查并评估高于指定限度的信用风险。贷款延期须遵守同样程序；
- 建立并维持风险评级制度，以便根据何时需要防范具体信用风险的减值拨备的情况进行风险分类；
- 提供指导和培训，以提高工作人员技能，推广信用风险管理方面的最佳做法。

10.6 近东救济工程处现金存于多家银行，因此面临银行不履行对近东救济工程处的义务的风险。但是，近东救济工程处的所有大笔现金存款都存放在信用评级较高的国际银行。

10.7 其他应收款没有到期时无法清偿的预期风险。

利率风险

10.8 近东救济工程处资金存于短期固定利息账户，因此无重大利率风险。

外汇风险

10.9 近东救济工程处接收的捐助包括主要费用货币美元以外的货币。2016 年，对方案预算的捐款 38%为美元基准货币，62%是其他货币。小额金融部在近东救济工程处不同业务区提供不同币种贷款，在加沙提供美元贷款，在约旦与西岸提供约旦第纳尔贷款，在阿拉伯叙利亚共和国提供叙利亚镑贷款。

10.10 此外，一些外地办事处的支出货币是美元以外的货币。因此，近东救济工程处面临汇率波动造成的外汇兑换风险。近东救济工程处利用外汇远期合同对冲非美元捐款的外汇风险。

10.11 为使资产和现金流免受不利汇率波动的影响，近东救济工程处采取保守的风险管理办法，进行套期保值，以便尽可能减少汇率波动带来的影响。为对冲汇率风险，近东救济工程处签订若干远期合同，以排除美元升值风险，并提供可行的固定收入。近东救济工程处还签订远期合同，以对冲币值调整系数费用的波动给西岸和加沙地带地区工作人员造成的风险。

10.12 截至 2016 年 12 月 31 日，60%的银行现金是美元基准货币，14%是近东救济工程处外地办事处为支持业务活动使用的当地货币，其余银行现金为其他货币。美元以外的银行现金全部细目见附注 4。

附注 11

不动产、厂场和设备

11.1.1 下表汇总了截至 2016 年 12 月 31 日的不动产、厂场和设备情况。

(千美元)

说明	2016 年								2015 年	
	土地	建筑物	租赁物改良	家具和固定装置	办公和计算机设备	机动车辆	在建工程	未投入使用资产	共计	共计
成本										
截至 1 月 1 日	16 250	477 699	583	490	39 927	41 793	41 311	455	618 508	581 451
+年内增置	—	45 629	28	1 433	7 809	5 399	(3 686)	(290)	56 323	43 343
(-)年内处置/调整 ^a	—	2 211	—	1	1 974	2 821	—	144	7 151	6 287
截至 12 月 31 日结余 (A)	16 250	521 117	611	1 922	45 762	44 371	37 626	21	667 678	618 508
折旧										
截至 1 月 1 日结余	—	96 744	524	324	29 501	23 472	—	—	150 565	128 128
+年内折旧	—	18 583	32	83	4 141	2 843	—	—	25 682	25 164
(-)年内处置/调整折旧 ^a	—	899	—	1	1 768	2 280	—	—	4 948	2 728
截至 12 月 31 日结余 (B)	—	114 428	556	406	31 874	24 035	—	—	171 299	150 565
减值										
截至 1 月 1 日结余	—	3 079	—	—	1	85	—	—	3 165	3 338
+年内减值	—	641	—	—	—	10	—	—	651	104
(-)年内处置减值和减值转回	—	158	—	—	—	10	—	—	168	277
截至 12 月 31 日结余 (C)	—	3 562	—	—	1	85	—	—	3 648	3 165
截至 12 月 31 日的账面净值 (A)-(B)-(C)	16 250	403 127	55	1 516	13 888	20 250	37 626	21	492 732	464 778

^a 见附注 11.1.2。

11.1.2 处置成本净额为 218.7 万美元，其中包括：

(千美元)

	2016 年	2015 年
原始处置成本	7 151	6 287
累计折旧	(4 948)	(2 728)
累计减值	(16)	(295)
按照附注 11.1.1 得出的处置成本	2 187	3 264

出售资产所得及该类资产的损益情况如下：

(千美元)

	2016 年	2015 年
处置损失	2 181	3 261
处置收益	(37)	(5)
资产出售收入	43	8
按照附注 11.1.1 得出的处置和调整数净额	2 187	3 264

11.2 除价值 4.92713 亿美元的活动资产外，近东救济工程处还在使用账面价值总额为 4 042.4 万美元的已提足折旧资产。

附注 12 无形资产

12.1 无形资产情况汇总如下：

(千美元)

说明	2016 年						2015 年
	单独采购 的软件	内部开发 软件	许可证 和权利	著作权	在制品	共计	共计
成本							
截至 1 月 1 日	3 085	38 185	—	—	502	41 772	31 236
+2016 年增置	286	58	—	—	(320)	24	10 527
(-)/+年内处置/调整	(9)	—	—	—	—	(9)	9
年内重新估值	—	—	—	—	—	—	—
截至 12 月 31 日结余 (A)	3 362	38 243	—	—	182	41 786	41 772
摊销和减值							
截至 1 月 1 日结余	764	4 481	—	—	—	5 245	76
年内摊销	1 047	6 364	—	—	—	7 411	5 160
(-)/+年内处置/调整摊销	(9)	—	—	—	—	(9)	9
年内减值	—	—	—	—	—	—	—
(-)年内减值转回	—	—	—	—	—	—	—
截至 12 月 31 日结余 (B)	1 802	10 845	—	—	—	12 647	5 245
截至 12 月 31 日账面净值 (A)-(B)	1 559	27 398	—	—	182	29 139	36 526

附注 13

应付账款和应计项目

13.1 应付款的组成情况如下：

(千美元)

	参阅	2016 年 12 月 31 日	2015 年 12 月 31 日
应付供应商款	附注 13.1.1	33 226	26 480
应计费用	附注 13.1.2	29 407	33 514
其他应付款	附注 13.1.3	5 919	7 299
杂项拨备	附注 13.1.4	1 419	—
非流动应付款	附注 13.1.5	9 875	9 875
应付地区工作人员节约储金	附注 14 A.1	267	—
共计		80 113	77 168

应付款的组成情况如下：

(千美元)

	2016 年 12 月 31 日	2015 年 12 月 31 日
流动	70 238	67 293
非流动	9 875	9 875
共计	80 113	77 168

应付供应商款

13.1.1 应付供应商款是获得商品和服务后尚未支付给供应商的应付款。

应计费用

13.1.2 应计费用组成情况如下：

(千美元)

	2016 年 12 月 31 日	2015 年 12 月 31 日
服务和公用事业应计费用	25 397	26 587
地区工作人员团体医疗保险	1 702	1 007
应计薪金、工资和其他费用	152	121
其他与薪金有关的应付款	1 510	3 665
应付款——工作人员应收款结余重新分类	646	2 134
共计	29 407	33 514

其他应付款

13.1.3 其他应付款的组成情况如下：

(千美元)

	2016 年 12 月 31 日	2015 年 12 月 31 日
已收押金	109	172
西岸供水，巴勒斯坦权力机构	242	173
为联合国其他实体保管的资金	—	101
项目应付利息	1 309	1 212
杂项应付款	1 738	1 032
应付工作人员负债	2 490	2 466
未实现食堂租金收入	31	2 143
共计	5 919	7 299

杂项拨备

13.1.4 杂项拨备包括为工程处用于偿还很可能出现的各种或有负债的拨备，包括未决仲裁程序负债金额的拨备。

非流动应付款

13.1.5 非流动应付款的组成情况如下：

(千美元)

	2016 年 12 月 31 日	2015 年 12 月 31 日
欧佩克国际开发基金巴勒斯坦基金信托基金——小额金融部	9 875	9 875
共计	9 875	9 875

附注 14

工作人员养恤基金

14 A

近东救济工程处地区工作人员节约储金

14 A.1 根据近东救济工程处《财务条例》第十三条设立的工程处地区工作人员节约储金是一项适用于所有地区工作人员的退休金计划，工作人员在服务期满 6 个月后有享有权。近东救济工程处依照国际公共部门会计准则第 25 号，把该计划作为设定提存计划处理。近东救济工程处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。截至 2016 年 12 月 31 日和截止 2015 年 12 月 31 日节约储金的未清余额如下。

(千美元)

	2016 年 12 月 31 日	2015 年 12 月 31 日
期初结余	(2 348)	3 995
雇员缴款和提款归还	52 672	48 487
近东救济工程处缴款	57 449	55 611
提款	(66 905)	(44 808)
地区工作人员节约储金雇员贷款	(39 072)	(31 833)
地区工作人员节约储金贷款佣金	156	129
节约储金经常账户	(1 685)	(33 929)
共计	267	(2 348)

14 B

联合国合办工作人员养恤基金：国际工作人员

14 B.1 《联合国合办工作人员养恤基金条例》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。

14 B.2 工程处对养恤基金的财政义务包括按联合国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。只有当联合国大会根据养恤基金估值日资金精算充足状况评估确定需要付款以弥补短缺并援引第 26 条规定时，才需要付款弥补短缺。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。

14 B.3 截至 2015 年 12 月 31 日的精算估值显示有精算盈余，相当于应计养恤金薪酬的 0.16%(2013 年估值结果是有 0.72%的精算赤字)，这意味着在 2015 年 12 月 31 日要达到平衡所需的理论缴款率为应计养恤金薪酬的 23.54%，而实际缴款率为 23.70%。下一次精算估值的截止日期是 2017 年 12 月 31 日。

14 B.4 假设未来不进行养恤金调整，截至 2015 年 12 月 31 日，精算资产与精算负债的资金到位比率为 141.1%(2013 年估值时为 127.5%)。如考虑当前的养恤金调整制度，则资金到位率为 100.9%(2013 年估值时为 91.2%)。

14 B.5 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，认为截至 2015 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，截至估值日，资产市场价值也大于所有应计负债的精算值。在编写本报告时，大会没有援引第 26 条的规定。

14 B.6 2016 年期间，近东救济工程处向养恤基金缴款 800 万美元(2015 年缴款 816 万美元)。2017 年到期应付的缴款额预计为 813 万美元。

14 B.7 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)查阅。

附注 15

工作人员服务终了福利和终止任用福利

15.1 近东救济工程处确认以下类别的雇员福利：

- 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；
- 离职后福利；
- 其他长期雇员福利；
- 终止任用福利。

(千美元)

	2016 年 12 月 31 日	2015 年 12 月 31 日
流动	77 324	77 350
非流动	668 536	620 087
共计	745 860	697 436

(千美元)

	2016 年 12 月 31 日	2015 年 12 月 31 日
地区工作人员的年假变现	39 191	43 617
地区工作人员的服务终了负债	703 259	650 035
不由联合国经常预算供资的国际工作人员的短期雇员福利	2 243	2 649
不由联合国经常预算供资的国际工作人员的长期雇员福利	1 167	1 135
共计	745 860	697 436

地区工作人员的短期雇员福利

15.2 短期雇员福利包括地区工作人员的年假。计算负债数额依据的是截至 2016 年 12 月 31 日人力资源模块中的累计假期结余。截至 2016 年 12 月 31 日的雇员年假负债总额为 3 919.1 万美元(而截止 2015 年 12 月 31 日为 4 361.7 万美元)。

地区工作人员的服务终了负债

15.3 地区工作人员的服务终了福利和终止任用福利负债由专业精算师确定，或由近东救济工程处根据人事数据和过去的薪资经验计算。截至 2016 年 12 月 31 日，雇员福利负债总额为 7.03 259 亿美元(截至 2015 年 12 月 31 日为 6.50 035 亿美元)。服务终了福利完全没有准备金。不过，近东救济工程处每年分配相当于该年度现金付款的资金。

15.4 精算师依照公共部门会计准则第 25 号的规定，使用预计单位成本贷记法评估计划的负债。根据这一方法，为计划的所有在职成员计算每项应计福利的“预计应计福利”。预计应计福利的计算依据是计划的应计项目公式和截至估值日的服务期，但使用成员在假设离职年龄预计领取的最后薪酬计算。计划负债是截至估值日所有在职雇员预计应计福利的精算现值。

正常退休金和提前退休金

15.5 地区工作人员在正常退休和提前退休时，按照近东救济工程处《地区工作人员细则》细则 109.2 领取服务终了福利。按照公共部门会计准则的精算方法计算正常和提前退休福利，计算的标准和假设包括：(a) 所有属于地区工作人员的雇员(包括非专任工作人员但不包括限期合同雇员)都有资格，正常退休年龄为 60 至 62 岁并至少已服务满 10 年；(b) 2014 年 1 月 1 日前雇用的工作人员的正常退休年龄为 60 岁，2014 年 1 月 1 日或之后雇用的工作人员的正常退休年龄为 62 岁；领取福利的条件是达到退休年龄并至少已服务满 10 年；(c) 在 60 岁时，工作人员可以选择将退休年龄延长至 62 岁；在这方面，假定 25%的工作人员选择到 60 岁时立即退休；(d) 应付数额的计算公式是基薪乘以 11%乘以 2015 年 1 月 1 日前已完成工作年数，加上基薪乘以 12%乘以 2015 年 1 月 1 日后完成的工作年数；(e) 服务期应按比例计算至最后一个做满的服务月份；(f) 基薪为不包括津贴在内的表上基本薪金。但在约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国，表上基本薪金作出了调整，以考虑到当地货币相对于美元的波动。在西岸，表上基本薪金针对约旦第纳尔相对于美元的波动作出调整。

15.6 自愿提前退休雇员也可领取上述福利。自愿提前退休的条件是：(a) 达到 50 至 59 岁并已服务 10 年或以上；(b) 已应工作人员请求将其服务期限延长至正式退休年龄之后，而且该工作人员达到 60 岁并已服务 10 年或以上；(c) 服务期达到 25 年或以上；(d) 达到 45 至 49 岁并且服务期达到 10 年或以上；(e) 服务期达到 20 至 24 年。提前退休的上述资格标准优先度按从上至下排列，并取决于近东救济工程处的年度预算。

任用终止符合近东救济工程处的利益

15.7 如果任用终止符合近东救济工程处《地区工作人员细则》细则 109.1 的规定，并符合近东救济工程处的利益，则地区工作人员可按照《地区工作人员细则》细则 109.9 领取服务终了福利，条件如下：(a) 服务期必须等于或超过一年；(b) 按下表所列两种办法之一向雇员支付福利，福利额和适用条件因合格服务年限和已达年龄而异：

合格服务年数	基薪月数
0	0
1	1
2	1
3	2
4	3
5	4
6	5
7	6
8	7
9 年或以上	8

年龄	基薪月数
46	8.25
47	8.50
48	8.75
49	9.00
50	9.25
51	9.50
52	9.75
53	10.00
54	10.25
55	10.50

(c) 如果雇员本人提出离职(例如辞职), 则不支付任何福利; (d) 服务期应按比例计算至最后一个做满的服务月份; (e) 基薪为不包括津贴在内的表上基本薪金。但在约旦和黎巴嫩, 表上基本薪金作出了调整, 以考虑到当地货币相对于美元的波动。在西岸, 表上基本薪金针对约旦第纳尔相对于美元的波动作出调整。

死亡抚恤金

15.8 地区工作人员的死亡抚恤金按照近东救济工程处《地区工作人员细则》细则 109.8 支付。如地区工作人员因死亡而离职, 近东救济工程处将向工作人员指定的一个或一个以上受益人支付死亡抚恤金。死亡抚恤金有以下两种计算方法, 取二者中金额大者: (a) 已逝工作人员最后一年薪金和生活费津贴(正或负)的 11% 乘以 2015 年 1 月 1 日前合格年资的年数, 以及最后一年薪金和生活费津贴(正或负)的 12% 乘以 2015 年 1 月 1 日后合格年资的年数, 加最后一年薪金和生活费津贴(正或负)乘以 50% 得出的补充养恤金; 或者 (b) 最后一年薪金和生活费津贴(正或负)乘以 200%。

残疾福利金

15.9 如果工作人员因健康关系不能继续为近东救济工程处工作, 并因此被终止任用, 则按照近东救济工程处《地区工作人员细则》细则 109.7 领取地区工作人员残疾福利金。如果工作人员在 1987 年 9 月 1 日或其后出现残疾, 可在符合上述细则第 3 至 6 款的前提下, 领取残疾福利金, 其金额有以下两种计算方法, 取二者中金额大者: (a) 最后一年薪金和生活费津贴(正或负)的 11% 乘以 2015 年 1 月 1 日前合格年资的年数, 加最后一年薪金和生活费津贴(正或负)的 12% 乘以 2015 年 1 月 1 日后合格年资的年数; 或者 (b) 最后一年薪金和生活费津贴(正或负)乘以 200%。

服务终了福利的调节

15.10 财务执行情况表直接列报年度利息费用和服务成本。下表显示列报的利息费用、服务成本和过去服务成本。

15.11 国际公共部门会计准则第 25 号允许“走廊”内的精算利得和损失在财务执行情况表外确认，并规定精算利得和损失在净资产/权益变动表中列报。在净资产/权益变动表中列报的精算损失额为 504.2 万美元(已计年内贴现率变动)。

15.12 截至 2016 年 12 月 31 日利息费用和服务成本为 7 206.7 万美元(2015 年为 6 894.4 万美元)。按照公共部门会计准则第 25 号，精算利得/损失直接在净资产/权益变动表中列报。精算师在评估 2016 年服务终了负债价值后确定，因年内贴现率变动，精算利得为 1 845.8 万美元，精算损失为 2 350 万美元。因此，在现金流量表中减去而不是加上 504.2 万美元的净精算损失，因为净精算损失直接在净资产/权益变动表中列报。

15.13 按照上一年估值所采用的相同假设(人口和财务)对截至 2015 年 12 月 31 日当地工作人员服务终了福利所作的估值导致 18 458 美元的精算利得。产生这一利得的主要原因是，由于 2016 年薪金表无变动，2016 年薪金增加幅度小于预期。地区工作人员服务终了福利期初和期末结余的调节情况如下：

(千美元)

	2016 年 12 月 31 日	2015 年 12 月 31 日
1 月 1 日期初结余	650 035	524 540
年度利息费用	28 389	28 233
年度服务成本	43 678	40 711
过去服务成本 ^a	—	58 287
年内贴现率变动 ^b	23 500	29 011
年度付款	(23 885)	(21 906)
精算利得	(18 458)	(8 841)
共计	703 259	650 035

^a 自 2014 年 1 月 1 日起，地区工作人员可选择将退休年龄从 60 岁提高到 62 岁，2015 年福利因此而增加。2015 年的过去服务成本包括加沙和西岸工作人员基薪货币调整系数变动以及服务终了福利支付百分比从 11%改为 12%造成的影响。2016 年没有发生此种变动(指货币调整系数没有变动，而非服务终了福利支付百分比没有变动)。

^b 贴现率从 4.32%改为 4.00%这一变动已列入净资产/权益变动表的精算利得/损失。2015 年，贴现率从 4.75%改为 4.32%。

关键假设

15.14 贴现率是依据相关负债的货币和期限确定的。如果近东救济工程处提供的福利采用货币保护措施，以消除当地货币对美元波动的影响，则假设福利以美元计值，并采用适用的美元贴现率。黎巴嫩、西岸和约旦外地办事处以及安曼总部都是这样的情况。

15.15 按业务区和货币分列的所用贴现率和未来上涨率如下：

(百分比)

业务区	货币	货币保护	贴现率	未来上涨率
加沙	美元	无	4.00	2.50
加沙总部	美元	无	4.00	2.50
约旦	约旦第纳尔	有(约旦第纳尔/美元)	4.00	2.50
安曼总部	约旦第纳尔	有(约旦第纳尔/美元)	4.00	2.50
西岸	约旦第纳尔	有(约旦第纳尔/美元)	4.00	2.50
黎巴嫩	黎巴嫩镑	有(黎巴嫩镑/美元)	4.00	2.50
阿拉伯叙利亚共和国	美元	无	4.00	2.50

15.16 贴现率参照政府债券、优质公司债券和其他金融工具设定，取决于所涉货币金融工具的币种、期限和供应情况。但是，由于持续的低利率环境，管理当局将贴现率从 4.32%修订为 4.00%，与到期日同服务终了负债期限一致的美国投资级公司债券的收益率一致。贴现率参照花旗养恤金负债指数(中期)截至 2016 年 12 月 31 日的收益率设定，该指数的期限为 15 年，与工程处服务终了负债的期限类似。该指数参照 AA 级美国公司债券即期收益率曲线的回报率计算回报率。此外，该指数还在计算中消除了因某些期权与一些公司债券(可赎回债券、可卖回债券等)关联而造成的扭曲。贴现率下降导致 23 500 美元的精算损失。因此，2016 年精算损失净额为 5 042 美元，占拨备期初结余的 0.8%。

职档例常加薪

15.17 依照工程处目前的薪金表，职档例常加薪可为数额或百分比。如果业绩评定为满意，则每名雇员一年有一次职档例常加薪，直至雇员达到最高职档，目前的最高职档为 24 级。

2016 年 12 月 31 日的汇率

15.18 当地货币折算为美元的汇率依据的是下列联合国汇率：美元，1.000；约旦第纳尔，0.708；黎巴嫩镑，1 513.500；叙利亚镑，514.850。

辞职率

15.19 假设参加计划成员按已达年龄分列的每年辞职率如下：30 岁以下，3%；30 至 34 岁，2%；35 至 39 岁，1.5%；40 岁及以上，0%。

提前退休率

15.20 假设参加计划成员选择提前退休的比率如下。

(百分比)

已达年龄	满足提前退休条件后的年数			
	0	1	2	3 +
45 岁以下	8.0	5.0	3.0	1.0
45-49 岁	8.0	5.0	3.0	1.0
50-54 岁	8.0	5.0	3.0	1.0
55-59 岁	8.0	5.0	3.0	1.0

15.21 对于约旦业务区和安曼总部，上述假设提前退休率乘 150%。

死亡率

15.22 假设参加计划在职成员的在职死亡率与 1996 年“美国年金 2000 年男女死亡率表”相当。

残疾

15.23 假设每年残疾个案的发生概率如下。

残疾率

(每千人)

年龄	男性	女性
45 岁以下	0.50	0.75
45-54	1.00	1.50
55-62	1.50	2.25

国际工作人员服务终了负债

15.24 联合国经常预算供资国际工作人员(截至 2016 年 12 月 31 日为 155 个员额，截至 2015 年 12 月 31 日为 150 个员额)的离职费用由经常预算承担，近东救济工程处财务报表不列报这些费用的拨备，因为这项负债由联合国承担。因此，近东救济工程处财务报表不披露离职后健康保险、离职回国补助金或假期变现。与国际工作人员有关的这些负债应计入审计委员会关于联合国的报告所载财务报表。

15.25 作为实施公共部门会计准则的一部分工作，近东救济工程处任命了一名精算咨询人来确定不是由联合国经常预算供资的国际工作人员的雇员负债。下表概述不由经常预算供资的国际工作人员的负债额。

(千美元)

福利	2016 年 12 月 31 日	2015 年 12 月 31 日
离职回国补助金	666	827
托运费	753	766
差旅费	272	249
离职后健康保险	1 167	1 135
未用年假	552	807
共计	3 410	3 784

假设

15.26 假设贴现率为 4.00%，假设未来薪金上涨率为 3%。为差旅和托运费设定的一般通货膨胀率是 2%。适用于美国公民的离职后健康保险费率假设每年增长 6%，适用于其他国家公民的保险费率假设每年增长 4%。假设参加计划成员按已

达年龄分列的每年辞职率如下：30 岁以下，3%；30 至 34 岁，2%；35 至 39 岁，1.5%；40 岁及以上，0%。假设参加计划在职成员的在职死亡率与 1996 年“美国年金 2000 年男女死亡率表”相当。

15.28 符合条件的前国际项目工作人员及其受扶养人可选择参加离职后医疗保险。近东救济工程处对离职后健康保险保险费的缴款率是 50%，其余部分由前工作人员支付。对不由联合国经常预算供资的美国籍国际工作人员适用 Aetna 保险费率，对其他国家公民适用 CIGNA 牙医保险首选提供者组织保险费率。要指出的是，假设不延长合同，预计只有 3 名工作人员有资格享受这项福利。

附注 16

其他流动负债

其他流动负债包括以下部分：

(千美元)

	2016 年 12 月 31 日	2015 年 12 月 31 日
应付在途商品款项	537	5 438
应退还捐助方款项	142	—
共计	679	5 438

附注 17

预付捐款

满足确认收入标准前已收捐款额如下：

(千美元)

	2016 年 12 月 31 日	2015 年 12 月 31 日
已收政府捐款	3 603	45 957
已收联合国各组织捐款	—	213
共计	3 603	46 170

附注 18

或有负债、或有资产和经营租赁承付款

或有负债

18.1 根据法律部汇编的资料，截至 2016 年 12 月 31 日近东救济工程处或有负债大致有两类：与重大索偿、诉讼或仲裁等人事事项有关的或有负债，以及与合同事项有关的或有负债。合同事项主要涉及与采购或定单以及施工有关的索偿和近东救济工程处租赁建筑物所有人的索偿。

18.2 目前近东救济工程处争议法庭和联合国上诉法庭正在审理若干人事申诉。对于这些申诉，可能需要支付薪金、应享福利或其他损害赔偿。截至 2016 年 12

月 31 日, 这些申诉所涉或有负债约为 126.3 万美元(截至 2015 年 12 月 31 日为 104.8 万美元)。

18.3 截至 2016 年 12 月 31 日, 商事合同所涉或有负债约为 1 318.8 万美元(截至 2015 年 12 月 31 日为 1.79 428 亿美元)。

或有资产

18.4 近东救济工程处的或有资产指已签署捐助方协定、但未达到收入确认标准的承付款。截至 2016 年 12 月 31 日, 未收到的或有资产总额为 5.98 834 亿美元(截至 2015 年 12 月 31 日为 2.87 159 亿美元)。

经营租赁承付款

18.5 2016 年业务费用包括确认为经营租赁费用的租赁付款 391 万美元(2015 年为 377.9 万美元)。这一数额包括最低租赁付款额。没有支付或有租金。

18.6 近东救济工程处主要持有可撤销的经营租赁租约。经营租赁协定主要涉及学校房地、保健中心、难民营土地和集体庇护所、外地行政办公室以及仓库和配送中心。未来最低租赁付款总额如下:

(千美元)

	2016 年 12 月 31 日	2015 年 12 月 31 日
不超过一年	134	140
超过一年但不超过五年	—	—
超过五年	—	—
共计	134	140

18.7 大部分经营租赁协定载列使工程处能够在最初租赁期结束后延长租赁时间的延续条款。一些协定载有在预先规定的间隔或未来日期按固定百分比或固定数额调涨的租金上涨条款。任何租赁协定都没有载列购买选择权。

18.8 在近东救济工程处开展业务的地区, 东道国政府和一些慈善组织为帮助巴勒斯坦难民免费向近东救济工程处提供土地供使用, 或象征性地收取租金。此类土地用于建设近东救济工程处管理或在其中提供服务的学校、保健中心或其他工程处设施。

18.9 2016 年土地使用类实物捐助的公允估值为 388.8 万美元(2015 年为 401.3 万美元), 被计入非交换收入和租用费用。在计算此类非货币捐助的公允价值时, 参考了近东救济工程处最近谈判签订的土地使用商业租约。外部测量师评估近东救济工程处免费或以象征性租金获得的土地的资本价值, 对这类土地资本价值采用商业租赁土地资本价值的平均租金回报率。

18.10 2016 年, 工程处的分租收入为 474.4 万美元(2015 年为 303.1 万美元)。所有分租都是可撤销的, 不带或有租赁付款。

附注 19

循环贷款基金

19.1 收到用于转贷目的的特定用途捐款被转入循环贷款基金，用于小额金融部和小额信贷社区支助方案。在净资产/权益变动表中，循环贷款基金列在小额金融部和小额信贷社区支助方案准备金内。

19.2 截至 2016 年 12 月 31 日和 2015 年 12 月 31 日的循环贷款基金的构成如下：

(千美元)

	2016 年 12 月 31 日	2015 年 12 月 31 日
小额金融部	24 324	24 325
小额信贷社区支助方案	3 595	3 428
共计	27 919	27 753

附注 20

现金捐助收入

2016 年和 2015 年按来源分列的现金捐助收入总额如下：

(千美元)

	2016	2015
政府	965 960	913 682
政府间组织	159 286	181 848
非政府组织和其他实体	36 284	19 562
联合国各组织	46 327	44 531
杂费	1 630	2 685
共计	1 209 487	1 162 308

附注 21

实物捐助收入

2016 年和 2015 年按来源分列的实物捐助收入总额如下：

(千美元)

	2016	2015
政府	27 451	11 010
非政府组织和其他实体	3 565	3 992
联合国各组织	1 513	1 419
共计	32 529	16 421

附注 22
贷款利息

贷款利息为小额金融部和小额信贷社区支助方案在五个业务区发放贷款收取的利息。2016 年和 2015 年的贷款利息构成如下：

(千美元)

	2016	2015
小额金融部	10 333	9 421
小额信贷社区支助方案	299	280
共计	10 632	9 701

附注 23
利息收入

利息收入在赚得的期间确认。2016 年银行存款的利息为 63.1 万美元(2015 年为 34.4 万美元)。

附注 24
汇兑损益

汇兑收益或损失反映当年由非美元计值结余和交易换算所产生的已实现和未实现汇兑收益或损失。

(千美元)

	2016	2015
已实现汇兑收益	1 824	9 725
未实现汇兑损失	(3 328)	(4 094)
应收款收入已实现汇兑损失	(467)	(918)
共计	(1 971)	4 713

附注 25
方案支助费用回收

根据捐助方协定，近东救济工程处可按一定百分比回收某些项目的支出。方案支助费用回收作为收入确认，系回收工程处执行有关项目发生的间接费用。2016 年项目收入的方案支助费用回收总额为 5 352.2 万美元(2015 年为 5 086.7 万美元)。2016 年收入总额被项目费用抵消 5 334.2 万美元(2015 年为 5 070.6 万美元)，2016 年从初级专业干事方案回收的剩余方案支助费用为 18 万美元(2015 年为 16.1 万美元)。

附注 26
杂项收入

26.1 杂项收入包括以下部分：

(千美元)

	2016	2015
食堂租赁收入	4 744	3 031
杂项	5 287	4 657
偿还的拨备收入	3 686	170
从联合国机构收到的收入	11	98
退还捐助方的款项	(1 336)	(278)
共计	12 392	7 678

26.2 退还捐助方的款项指已作为收入入账但按捐助方协定的规定需退还捐助方的款项。

附注 27

工资、薪金和雇员福利

工资、薪金和雇员福利包括以下内容：

(千美元)

	2016	2015
国际工作人员	43 996	45 145
地区工作人员		
基本薪金、津贴和福利	525 073	599 680
地区工作人员节约储金缴款	57 339	55 533
保健有关的支出	8 588	9 583
共计	634 996	709 941

附注 28

用品和消耗品

2016 年和 2015 年的用品和消耗品的构成如下：

(千美元)

	2016	2015
基本商品	79 142	71 825
服装用品	6 454	3 233
生鲜食品	5 040	13 625
医疗用品	24 449	23 551
杂项用品	21 114	19 728
体育用品	377	180
课本和图书馆书籍	6 760	1 435
运输用品	8 341	9 016
共计	151 677	142 593

附注 29

房地使用、水电瓦斯和房舍费用

2016 年和 2015 年的房地使用、水电瓦斯和房舍费用包括以下内容：

(千美元)

	2016	2015
房地租金	8 178	7 791
房舍维修	9 684	9 464
公用事业	6 355	5 586
共计	24 217	22 841

附注 30

订约承办事务

2016 年和 2015 年订约承办事务费用的构成如下：

(千美元)

	2016	2015
建造和装备	63 067	49 353
合同费用	16 191	17 090
医院费用	21 625	28 399
杂项，包括应计项目	6 485	6 836
咨询费用	15 099	18 989
滞期费和港口费用	13 339	12 772
培训费用	5 041	5 269
差旅费	3 161	1 495
共计	144 008	140 203

附注 31

补贴

31.1 补贴是指在以下方面支付给巴勒斯坦难民的款额：

(千美元)

	2016	2015
给受益人的现金补贴	192 270	187 877
病人补贴	5 975	5 793
居所建造和修缮补贴	73 778	61 385
支付给第三方的补贴	35 085	6 109
共计	307 108	261 164

31.2 支付给受益人的现金补贴包括为加沙地带和阿拉伯叙利亚共和国境内受冲突影响的巴勒斯坦难民提供的有选择现金补助、粮食保障和租金补贴，支付给第三方的补贴是近东救济工程处以现金形式支付给社区和其他各方、用于支持改善难民生活活动的补贴。

附注 32

拨备与核销

2016 年和 2015 年的拨备和核销费用的构成如下：

(千美元)

	2016	2015
应收款拨备和核销费用	13 969	18 364
应收捐款拨备和核销费用	1 920	4 275
应收贷款拨备和核销费用	970	704
共计	16 859	23 343

附注 33

分部报告

33.1 分部指可区分的一项活动或一组活动，其财务信息应单独列报。为反映近东救济工程处的目标和活动，分部信息按多个基础提供。对于(a) 基金来源分部，提供的是完整分部报告；对于(b) 人类发展目标、(c) 方案和(d) 地理位置，提供的是分部费用报告。

(a) 基金来源

33.2 基金是指为核算与指定目的或目标有关的往来业务而设立的会计实体。基金依照专门规章、约束或限制规定，按开展特定活动或实现某些目标的目的进行划分。财务报表按基金会计基础编制，在期末显示所有基金的合并状况。基金结余是指收入和费用的累计剩余。

33.3 近东救济工程处的活动通过五个基金组供资。每个基金组的收入使用参数各有不同。

33.4 非专用基金是近东救济工程处方案预算的组成部分，也是近东救济工程处经常性活动的主要供资来源。此类基金使近东救济工程处能够使用核定批款偿付债务，资金则主要来自各国政府、政府间实体、非政府实体和东道国当局的自愿捐款和实物捐助。

33.5 专用基金也是近东救济工程处方案预算的组成部分，但此类基金只能用于在规定时期和规定预算内开展特定活动(例如通过社会安全网方案提供的直接支持、现金和粮食援助)。

33.6 小额金融部基金用于为巴勒斯坦难民的企业活动、家庭消费和住房需求提供信贷，以改善住户和小企业业主的生活质量，并帮助维持就业、减少贫穷、增强妇女权能和提供创收机会。

33.7 紧急呼吁基金用于应对紧急需求,途径包括提供紧急救济,例如粮食援助、居所和医疗用品。此类基金主要通过联合呼吁程序筹集,并在指定时期内使用。根据新的企业资源规划系统的实施情况,用于阿拉伯叙利亚共和国的紧急呼吁资金在内部从专用项目部分重新分入专用紧急呼吁部分。这也符合 2016 年生效的捐助方报告。

33.8 项目基金用于满足资本支出需求(例如建造学校/卫生中心),或者旨在改善或补充现有方案和系统的发展需求(例如改善环境健康)。项目是为了特定目标而实施,捐款受时间限制,而且指定专门用途。

(b) 人类发展目标

33.9 近东救济工程处在规划过程中确定了 4 项人类发展目标,为履行帮助巴勒斯坦难民的使命指引方向,其目的是在高效和有效治理下实现目标。指导近东救济工程处核心活动的 15 项战略目标已合并为以下 4 项人类发展目标:

- 健康长寿,目标包括:(a) 确保普遍享有优质、全面的初级保健;(b) 保护和增进家庭健康;(c) 预防和控制疾病;
- 获得知识和技能,目标包括:(a) 确保普及基础教育;(b) 对照既定标准改善教育质量和成果;(c) 让有特殊教育需求者有更多受教育机会;
- 体面的生活水准,目标包括:(a) 减少赤贫;(b) 减轻紧急情况(包括小规模家庭危机和国家危机)对个人的影响;(c) 提供惠及各方的金融服务并增加利用信贷和储蓄设施的机会,特别是针对妇女、青年、穷人等弱势群体;(d) 提高就业能力;(e) 通过开发可持续营地和改善不达标的基础设施和住所,改善城市环境;
- 最充分地享有人权,目标包括:(a) 确保提供的服务符合受益者、包括弱势群体的保护需要;(b) 通过推动尊重人权、遵守国际人道主义法和国际难民法,保障和增进巴勒斯坦难民的权利;(c) 加强难民在各自社区内规划和落实可持续社会服务的能力;(d) 确保依照相关国际标准开展巴勒斯坦难民的登记工作和他们享受近东救济工程处服务的资格认定工作;
- 除了上述目标,近东救济工程处的目的是通过提供总体指导和控制进行有效和高效的治理,并确保高效运作和有效的财务和风险管理。

(c) 方案

33.10 工程处根据 4 个核心方案安排职能,在行政领导的牵头下,并在支助部门的支持下,向其受益人提供直接服务。

- 教育方案提供基础教育和中等教育、面向有特殊教育需求者的教育以及职业和技术培训。该方案设有 10 个职业培训中心,在配药、管道、木工、经商、计算机操作等领域提供技能培训。该方案为教师提供在职培训和发展,以提高教师的职业素养,并为新教师提供任职前培训。该方案还鼓励学生利用奖学金接受高等教育;

- 健康方案设有初级保健设施和流动诊所网络，作为健康服务的基础，为每一个生命阶段提供特制的预防性、普通医疗和专科护理服务。该方案虽然主要侧重于初级保健，但也帮助巴勒斯坦难民获取二级和三级护理服务。环境健康次级方案在难民营内控制饮用水质量，提供环境卫生服务，并开展灭虫灭鼠活动；
- 基础设施和营地改造方案针对的是营地内巴勒斯坦难民日渐恶化的生活条件。该方案推动建立环境和社会可持续街区。近东救济工程处维修居所，并与东道国政府协调，制订在武装冲突或其他紧急情况导致居所损毁后实施安居和重建项目的计划。该方案负责管理近东救济工程处所有设施和装置的修建和维持工作。
- 救济和社会服务方案为巴勒斯坦难民提供各种直接和间接社会保护服务。救济服务次级方案提供社会安全网援助，包括基本粮食支助、现金补贴以及针对最脆弱赤贫巴勒斯坦难民的额外家庭收入补助。该次级方案还提供有选择的现金补助，在家庭紧急情况中提供一次性现金赠款，以满足基本家庭需求。此外，该次级方案还在暴力和政治动荡导致紧急情况时提供直接救助，并与其他方案协调，提供修复住房救助。社会服务次级方案促进采取基于社区的行动，尤其是提高弱势难民自力更生的能力。该方案特别重视满足妇女、残疾难民、青年人和老年人的需求。该方案还通过由社区组织管理的小额信贷计划，向弱势难民提供帮助；
- 行政领导管理近东救济工程处工作的所有方面，以确保高效率地执行工程处向巴勒斯坦难民以及联合国大会相关决议授权服务的其他人提供服务和人道主义援助，并保持国际社会致力于巴勒斯坦难民的社会和经济福祉的任务。行政领导职责包括有效管理监督事务、法律支助、筹资、宣传和与外部对话者的外联活动；
- 各支助部门协助主任专员管理工程处，使其顺利运作，并确保有效管理人力和财政资源、行政事务和内部交流。
- 2016 年 1 月在安曼近东救济工程处总部设立了保护司，为实施整个工程处的各种保护活动提供战略指导和协调。根据近东救济工程处的授权任务，工程处的保护活动的目的是，在该区域冲突和流离失所日益严重的情势下，满足巴勒斯坦难民的保护需求。近东救济工程处采用全面保护办法，包括“内部”层面，即通过近东救济工程处开展服务活动，实现巴勒斯坦难民的权利，也包括“外部”层面，即与相关责任人接触，确保尊重巴勒斯坦难民权利。保护司通过专题专家涵盖以下领域：将保护工作纳入为主流事项、保护儿童、实现性别平等、杜绝性别暴力、支助残疾人、提供国际保护。

(d) 地理位置

33.11 虽然近东救济工程处的目标和服务主要是通过开展方案的方法交付，但其业务却是以实地为基础进行管理。近东救济工程处根据上级机构即大会规定的任

务，在约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国、加沙地带和西岸这五个地点开展行动。每个地点提供相似服务，但由于业务地点的政治、人道主义和经济环境的特点以及巴勒斯坦难民在特定环境中的地位和权利，各地的服务有些不同。

(e) 分部间转移和收费的定价依据

33.12 方案支助费用在近东救济工程处支助开展不能直接归为特定活动、项目或方案的非经常预算活动时发生。方案支助费用是指行政、管理、后勤及其他支助费用，包括与工作人员征聘、预算和财务控制、信息和通信技术支助以及采购、运输和仓储行动有关的费用。

33.13 方案支助费用是回收的项目支出，回收这些支出是为了确保非经常活动不构成近东救济工程处经常预算的财务费用。

33.14 方案支助费用采用 11%的统一标准费率，通常从用于非经常预算活动的所有捐款中列支，小额金融部除外，对该部按其运作费用(不包括工作人员费用)6%的标准费率收费。

按基金开列的分部报告：截至 2016 年 12 月 31 日的财务状况

(千美元)

	非专款活动	专款活动					基金间 结余	共计
		方案预算	限定用途 基金	小额 金融部	紧急呼吁	项目		
资产								
流动资产								
现金及现金等价物	7 762	28 020	8 675	159 682	63 086	—	267 225	
应收短期贷款	—	1 366	23 707	—	—	—	25 073	
应收捐款	6 767	—	—	11 757	32 738	—	51 262	
应收款	22 066	572	183	550	2 387	(2 196)	23 562	
其他流动资产	2 367	18	399	63	103	—	2 950	
小额金融部在近东救济工程处的业务账户	—	525	—	—	—	(525)	—	
存货	14 710	5 595	—	30 030	26 425	—	76 760	
衍生金融工具	56	—	—	—	—	—	56	
非流动资产								
其他非流动资产	142	—	—	—	—	—	142	
应收长期贷款	—	1 101	2 887	—	—	—	3 988	
不动产、厂场和设备	452 687	367	167	6 231	33 280	—	492 732	
无形资产	28 798	35	306	—	—	—	29 139	
资产共计	535 355	37 599	36 324	208 313	158 019	(2 721)	972 889	

	非专款活动	专款活动					基金间 结余	共计
	方案预算	限定用途 基金	小额 金融部	紧急呼吁	项目			
负债								
流动负债								
应付款和应计项目	42 800	225	513	15 748	10 979	(27)	70 238	
雇员福利	76 914	—	410	—	—	—	77 324	
衍生金融负债	7	—	—	—	—	—	7	
小额金融部在近东救济工程处的业务账户	—	—	525	—	—	(525)	—	
其他流动负债	487	1	—	78	113	—	679	
预付捐款	5 800	—	—	—	—	(2 197)	3 603	
非流动负债								
雇员福利	664 680	—	3 856	—	—	—	668 536	
其他非流动负债	—	—	9 875	—	—	—	9 875	
负债共计	790 688	226	15 179	15 826	11 092	(2 749)	830 262	
净资产/权益	(255 333)	37 373	21 145	192 487	146 927	28	142 627	
重新估值和其他准备金			—		—	630		
	(35 218)	—		—			(34 588)	
资本储备：小额信贷社区支助方案和小额金融部	—	3 596	24 323	—	—	—	27 919	
累计盈余/(赤字)	(220 115)	33 777	(3 178)	192 487	146 927	(602)	149 296	
净资产/权益共计	(255 333)	37 373	21 145	192 487	146 927	28	142 627	

按基金开列的分部报告：截至 2016 年 12 月 31 日的财务执行情况

(千美元)

	非专款活动		专款活动				
	方案预算	限定用途基金	小额金融部	紧急呼吁	项目	基金间结余	共计
收入							
现金捐助	608 674	—	—	358 610	242 203	—	1 209 487
实物捐助	—	13 996	—	15 176	3 357	—	32 529
贷款利息	—	299	10 333	—	—	—	10 632
银行存款利息	541	—	90	—	—	—	631
其他收入							
汇兑收益	—	—	—	—	—	—	—
方案支助费用回收	51 886	1 420	—	—	196	(53 322)	180
金融衍生品收益	8 834	—	—	—	—	—	8 834
杂项收入	6 410	6 552	717	(920)	(450)	83	12 392
收入共计	676 345	22 267	11 140	372 866	245 306	(53 239)	1 274 685

	非专款活动		专款活动				基金间 结余	共计
	方案预算	限定用途 基金	小额 金融部	紧急呼吁	项目			
费用								
工资、薪金和雇员福利	552 180	1 656	5 095	56 571	19 276	218		634 996
用品和消耗品	39 248	10 877	132	93 841	7 579	—		151 677
房地使用、水电瓦斯和房 舍费用	12 300	4 314	396	1 497	5 710	—		24 217
订约承办事务	43 980	2 988	1 821	41 358	53 803	58		144 008
方案支助费用	1 846	—	—	33 532	17 944	(53 322)		—
补贴	22 408	855	—	156 825	127 020	—		307 108
折旧	32 908	—	185	—	—	—		33 093
拨备与核销	15 880	24	955	—	—	—		16 859
处置损失	2 161	—	—	12	8	—		2 181
不动产、厂场和设备的减值	651	—	—	—	—	—		651
汇兑收益	1 125	—	266	3	577	—		1 971
费用共计	724 687	20 714	8 850	383 639	231 917	(53 046)		1 316 761
年度盈余/(赤字)	(48 342)	1 553	2 290	(10 773)	13 389	(193)		(42 076)

按方案开列的分部报告：截至 2016 年 12 月 31 日的费用

(千美元)

	近东救济 工程处					未分配的 人类 发展目标	基金间 结余	共计
	健康长寿	获得知识 和技能	体面的 生活水准	最充分享有 人权	切实有效的 治理和支助			
工资、薪金和雇员福利	88 892	394 460	47 911	8 660	94 855	—	218	634 996
用品和消耗品	28 805	14 700	100 453	2 007	5 712	—	—	151 677
房地使用、水电瓦斯和 房舍费用	1 869	9 137	3 624	297	9 290	—	—	24 217
订约承办事务	41 102	17 510	41 394	4 520	38 542	882	58	144 008
方案支助费用	3 871	8 521	33 643	1787	5 500	—	(53 322)	—
补贴	6 510	1 191	285 404	12 157	1 846	—	—	307 108
折旧	3 778	14 430	2 701	460	11 723	1	—	33 093
拨备与核销	—	—	979	—	15 880	—	—	16 859
处置损失	1 307	642	23	14	195	—	—	2 181
不动产、厂场和设备的 减值	14	586	51	—	—	—	—	651
汇兑损失	—	—	—	—	1 971	—	—	1 971
共计	176 148	461 177	516 183	29 902	185 514	883	(53 046)	1 316 761

按地理位置开列的分部报告：截至 2016 年 12 月 31 日的费用

(千美元)

	教育	保健	基础设施和 营地发展	救济和 社会服务	保护司	支助部门	行政领导	基金间 结余	共计
工资、薪金和雇员福利	408 979	75 057	29 448	24 753	5 246	43 576	47 719	218	634 996
用品和消耗品	17 715	25 927	2 564	99 456	120	4 101	1 794	—	151 677
房地使用、水电瓦斯和房舍费用	11 577	1 710	2 701	1 861	12	4 878	1 478	—	24 217
订约承办事务	19 474	29 644	14 480	37 852	2 326	29 448	10 726	58	144 008
方案支助费用	8 503	3 066	2 791	32 231	481	2 753	3 497	(53 322)	—
补贴	3 702	6 714	1 977	287 513	549	494	6 159	—	307 108
折旧	16 350	2 819	1 422	1 117	39	10 548	798	—	33 093
拨备与核销	—	—	—	979	—	15 880	—	—	16 859
处置损失	648	711	596	—	15	194	17	—	2 181
不动产、厂场和设备减值	586	—	14	51	—	—	—	—	651
汇兑损失	—	—	—	—	—	1 971	—	—	1 971
共计	487 534	145 648	55 993	485 813	8 788	113 843	72 188	(53 046)	1 316 761

按地理位置开列的分部报告：截至 2016 年 12 月 31 日的费用

(千美元)

	加沙外地 办事处	黎巴嫩外地 办事处	阿拉伯 叙利亚 共和国外地 办事处	约旦外地 办事处	西岸外地 办事处	总部	基金间 结余	共计
费用								
工资、薪金和雇员福利	250 885	74 658	51 600	120 908	103 115	33 612	218	634 996
用品和消耗品	93 417	7 042	30 372	12 223	8 142	481	—	151 677
房地使用、水电瓦斯和房 舍费用	5 385	4 028	2 483	6 706	4 684	931	—	24 217
订约承办事务	61 931	30 845	7 705	12 933	12 958	17 578	58	144 008
方案支助费用	28 481	5 634	13 141	2 129	3 514	423	(53 322)	—
补贴	144 929	40 699	80 982	17 013	22 126	1 359	—	307 108
折旧	13 329	2 930	1 722	2 644	4 802	7 666	—	33 093
拨备与核销	65	23	5	481	405	15 880	—	16 859
处置损失	1 988	33	1	—	158	1	—	2 181
不动产、厂场和设备减值	—	—	641	10	—	—	—	651
汇兑损失	—	—	—	—	—	1 971	—	1 971
共计	600 410	165 892	188 652	175 047	159 904	79 902	(53 046)	1 316 761

附注 34

预算信息的列报

34.1 近东救济工程处的预算数字按照修正的收付实现制确定，并在预算与实际金额对比表(报表五)中作为根据 2016-2017 年方案预算计算的初始预算(蓝皮书)披露。近东救济工程处的预算包括经大会核可通过方案预算供资的核心经费，在实际费用超过此种预算的情况下需要提交大会；实物捐助；拨款依据捐助方的回应而变化的项目预算。

34.2 与蓝皮书预算相比，每个财政期间初始编制的方案预算反映依据年终收入预测和可接受现金赤字削减的所需经费。然而，对于项目预算，在收到捐款之时提供资源，以及(或者)在特殊情况下当捐助方通过签署协议确认为核定项目出资时提供资源。

34.3 采用公共部门会计准则后，近东救济工程处在内部采用了基于公共部门会计准则的权责发生制预算编制系统。然而，依照《财务细则和条例》，财务报表五所列的最终预算仍是修正的收付实现制预算，并用于和实际金额进行对比。

34.4 近东救济工程处的预算包含 3 个主要实体(融资平台类型)：方案预算，主要由自愿捐款供资，另有 155 名国际工作人员的经费来自分摊会费的联合国经常预算；实物捐助预算；项目预算。

34.5 近东救济工程处的预算结构采用的是依据 2016-2021 年期间中期战略制定的年度行动计划中列出的成果预算编制格式。

34.6 近东救济工程处根据不同的会计基础编制预算和账目。财务状况表、财务执行情况表、净资产变动表和现金流量表按完全权责发生制编制，采用的分类依据是财务执行情况表中各项费用的性质，而预算与实际金额对比表(报表五)按修正的收付实现制编制。

34.7 根据公共部门会计准则第 24 号的规定，当财务报表和预算不是在可比基础上编制时，在与预算可比基础上列报的实际金额应与财务报表列报的实际金额进行调节，并分别确定任何基础、时间和实体差异。财务报表和预算的列报格式和分类方法也可能有差异。

34.8 如上文第 34.6 段所述，如果核定预算是根据不同的会计基础编制的，就会产生会计基础差异。

34.9 如果预算期不同于财务报表反映的报告期，则产生时间差异。就预算金额与实际金额对比而言，近东救济工程处不存在时间差异。

34.10 如果预算中遗漏了作为财务报表列报实体一部分的基金，就会出现实体差异。

34.11 列报差异是列报现金流量表和预算与实际金额对比表时采用的格式和分类方法的差异。

34.12 2016 年 12 月 31 日终了期间预算与实际金额对比表(报表五)在可比基础上列报的实际金额与现金流量表(报表四)列报的实际金额之间的调节如下：

(千美元)

	业务	投资	筹资	共计
可比实际金额(报表五)	831 534	146 232	—	977 766
基础差异	100 337	(199 189)	(154)	(99 006)
时间差异	—	—	—	—
实体差异	17 978	(3 347)	320	14 951
列报差异	(935 270)	—	—	(935 270)
现金流量表(报表四)列报的实际金额	14 579	(56 304)	166	(41 559)

34.13 包括未结定购单在内的未支付承付款和来自业务、投资和融资活动的净现金流量作为基础差异列报。不构成预算与实际金额对比表组成部分的收入记作列报差异。出现实体差异是因为如上文所述，核定预算包括方案预算、实物捐助预算和项目预算。现金流量表还列有紧急呼吁基金、小额金融部基金和方案预算的专用基金。

34.14 根据行政和预算问题咨询委员会建议并经大会核可，按照 2016-2017 年核定方案预算费用性质对预算金额进行分类列报。

(千美元)

	费用共计
可比实际金额(报表五)	977 766
基础差异	(8 759)
时间差异	—
实体差异	347 754
财务执行情况表(报表二)中的实际金额	1 316 761

关于重大差异的解释说明

34.15 对初始预算与最终预算之间以及最终预算与实际金额之间重大差异的说明列报如下。

初始预算与最终预算(收入和费用/资本支出)

34.16 支出的初始预算是蓝皮书中公布的预算，而支出的最终预算是在年底时核准的 2016 年预算拨款。

34.17 2016-2017 年蓝皮书反映的 2016 年方案预算为 14.53 亿美元(按修正的收付实现制确定)。财务报表五中将此披露为“初始”预算。根据修正的收付实现制，2016 年的最终方案预算为 11.344 亿美元，减少了 3.186 亿美元，即 21.9%。财务报表五中将此披露为“最终”预算。3.186 亿美元系最终预算减少额，主要是由于包括限定用途基金(专款项目)在内的最后项目预算从 6.953 亿美元减至 4.099 亿美元，其次是由于最后方案预算从 7.577 亿美元减至 7.245 亿美元(包括实物捐助)。

预算利用率

34.18 不同预算费用构成部分的预算利用率差异是由各种因素造成的,如减少现金短缺的管理行动、以色列谢克尔相对于编制预算时适用的汇率的贬值、费用回收更加统一、社会安全网方案和其他预算储备金的现金分配。各关键费用构成部分的利用率概述如下:

- 工作人员费用。执行率为 95.3。未利用额为 2 630 万美元,原因是:
(a) (由分摊捐款供资的)国际工作人员的空缺率较低以及在新的企业资源规划系统中没有关于工作人员费用的承诺; (b) 在定期合同地区工作人员、日付合同和限期合同项下少支出 2 050 万美元,原因是采取了弥补现金短缺的管理行动; (c) 现金支付解雇费少支出 540 万美元,原因是一些退休人员的解雇费尚待 2017 年支付,存在时间差,且 60 岁退休人员的解雇费少于预测;
- 用品。执行率为 79.6%。未利用额为 1 700 万美元,原因是时间差和在年底才迟迟收到有关项目资金,造成项目预算逐步结转至 2017 年;
- 房地和设备维护。执行率为 78.2%。少支出 4 560 万美元的原因除了在加沙巴勒斯坦被占领土获得货物和服务的时间滞后以外,还包括很晚才收到一些捐助者项目认捐和其他有关加沙重建的捐助者项目认捐。2016 年年底的未使用现有预算结转至 2017 年;
- 培训、差旅、行政服务和咨询。执行率为 75.1%。利用不足的原因是采取了消除现金短缺的持续管理行动;
- 医院服务和杂项事务。执行率为 85.5%。支出不足的原因是与服务采购订单相关项目根据项目的寿命以及延长的医院合同预定于下一个财政期间执行,特别是在驻黎巴嫩外地办事处;
- 困难情况补贴、病人和第三方补贴。执行率为 94.4%。现金补贴支出不足的原因是时间差异,这取决于从捐助者出资项目实际收到的现金;
- 准备金。准备金反映管理行动的影响和费用回收与主要在阿拉伯叙利亚共和国紧急呼吁下的紧急呼吁项目更加统一。

附注 35

持续经营

35.1 随附财务报表是在假设工程处将继续持续经营的情况下编制的。不过,如财务报表所示,工程处 2016 年产生了 4 207.6 万美元净赤字,而 2015 年产生了 1.21045 亿美元净赤字。下列因素提供了近东救济工程处能继续持续经营的证据。

35.2 2016 年,工程处的资产净额共计 1.42627 亿美元(2015 年为 1.96103 亿美元),其流动资产总额比流动负债总额多 2.94821 亿美元(2015 年为 3.21165 亿美元)。截至 2016 年 12 月 31 日,工程处持有的现金及现金等价物结余为 2.67225 亿美元(2015 年为 3.08784 亿美元)。此外,如附注 18 所述,工程处截至 2016 年 12 月

31 日的或有资产数额为 5.98834 亿美元(截至 2015 年 12 月 31 日为 2.87159 亿美元), 这是来自捐助方、已签署协议但尚未达到收入确认标准的捐款。

35.3 除了大会通过联合国经常预算供资的 155 名国际工作人员员额, 工程处的业务由会员国和其他捐助方提供的自愿捐款供资。大会每年投票赞成支持近东救济工程处业务的重大决议, 每三年投票延长工程处授权任务。此外, 汇集了主要捐助者以及近东救济工程处业务主体的近东救济工程处咨询委员会在半年一次会议上重申支持工程处。近东救济工程处还努力在各大洲与潜在的支持者一道扩大捐助方群体, 重点是区域捐助方和紧急捐助方。工程处同时参与发展私营部门供资。

35.4 鉴于工程处调动资源支助行动的历史以及包括高级管理层在内各方在这方面持续不断的努力及会员国对工程处业务的支持, 工程处认为其继续在可预见的未来开展活动的总体能力没有受到重大威胁。

35.5 为方案预算非专款活动的运作供资仍然是近东救济工程处近年来面临的最大挑战。如按基金开列的分部报告所述, 截至 2016 年 12 月 31 日的非专款活动赤字为 4 834.2 万美元(截至 2015 年 12 月 31 日的赤字为 1.27631 亿美元)。截至 2016 年 12 月 31 日, 方案预算净资产的赤字净额为 2.55333 亿美元(截至 2015 年 12 月 31 日的赤字净额为 2.13653 亿美元)。近东救济工程处正积极为非专款活动寻找捐款, 以维持核心业务。

附注 36

关联方

36. 近东救济工程处的关联方包括:

(a) 地区工作人员节约储金, 因该储金由工程处控制;

(b) 联合国秘书处, 因为包括关键管理人员在内的近东救济工程处大多数国际工作人员的薪金、相关支出和负债都由联合国经常预算支付, 所以联合国秘书处对近东救济工程处具有重大影响;

(c) 包括管理委员会成员在内的关键管理人员, 因为他们有权规划、指导和控制工程处的活动(或大部分活动)。关键管理人员的主要类别包括主任专员/副主任专员和外地/总部主任。支付给关键管理人员的薪酬总额包括: 净薪、工作地点差价调整数以及津贴、补助金和补贴及雇主养恤基金和健康保险缴款等应享权利。关键管理人员薪酬还包括作为薪金组成部分支付的住房津贴和出席会议津贴, 虽然这些津贴已包含开会部分。2016 年与关键管理人员有关的会计事项概述如下:

(千美元)

人数	薪酬总额	未清应享权利预付款	未偿贷款	人数
关键管理人员	5 706	464	17	25

(d) 年内没有关键管理人员的近亲属被工程处雇用;

(e) 预付款是指依照近东救济工程处地区和国际工作人员细则和条例在应享权利项下支付的预付款。应享权利项下预付款广泛提供给近东救济工程处所有工作人员。

附注 37

期后事项

37.1 阿拉伯叙利亚共和国境内 2011 年开始的冲突持续不断, 2016 年仍未停止, 影响到区域经济和稳定。叙利亚镑贬值、基本商品涨价以及持续冲突和对工程处资产的实物损害, 继续影响工程处在该区域的业务活动。难以评估叙镑价值的今后变动。

服务终了福利的变动

37.2 2016 年服务终了福利规定没有变动。自 2017 年 1 月 1 日起, 核准了保健人员薪金表的变动。保健人员将实行新的薪金表, 其职等和职档结构不同。此外, 有些薪资成分以前不属于基薪, 因此无资格计入服务终了福利薪资, 但根据新的薪级表已成为基薪的一部分, 可作为计算服务终了福利的依据。2017 年, 这一变动预计将在财务执行情况表中产生费用、在财务状况表中产生负债, 数额约为 1 856.5 万美元。工程处目前正在作最终审定。

附注 38

日期与核准

财务报表和附注经财务司长核证无误, 于 2017 年 3 月 31 日印发。

