



联 合 国

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

2017 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

大 会

正式记录, 第七十三届会议

补编第 5D 号



联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

2017 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 • 2018 年，纽约

说明

联合国文件编号由字母和数字构成。凡提及这种格式的编号，即指联合国某一文件。

目录

章次	页次
送文函	5
一. 审计委员会关于财务报表的报告：审计意见.....	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. 差旅管理	17
4. 人力资源管理	19
5. 补贴管理	28
6. 采购与合同管理	31
7. 医疗管理	35
8. 小额信贷社区支助方案	39
9. 方案和项目管理	40
10. 信息和通信技术	43
11. 内部监督事务部	44
12. 小额金融部	46
C. 管理部门的披露	47
1. 现金、应收款和财产损失核销	47
2. 惠给金	47
3. 欺诈和推定欺诈案件	47
D. 鸣谢	48

附件	
一. 截至 2016 年 12 月 31 日终了年度提出的建议的执行情况.....	49
二. 核销资产汇总表	74
三. 向审计委员会报告的 2017 年欺诈和推定欺诈案件.....	75
三. 财务报表的核证	77
四. 2017 年 12 月 31 日终了年度财务报告.....	78
A. 导言	78
B. 财务和预算分析	78
C. 提高透明度和加强问责制	88
D. 企业和财务风险管理	88
E. 职责	89
五. 2017 年 12 月 31 日终了年度财务报表.....	90
一. 截至 2017 年 12 月 31 日的财务状况表.....	90
二. 2017 年 12 月 31 日终了年度财务执行情况表.....	92
三. 2017 年 12 月 31 日终了年度的净资产/权益变动表.....	93
四. 2017 年 12 月 31 日终了年度的现金流量表.....	94
五. 2017 年 12 月 31 日终了年度预算与实际金额对比表(千美元)	95
2017 年财务报表附注.....	97

送文函

2018 年 7 月 24 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 2017 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

拉吉夫·梅赫里希(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 2017 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)、现金流量表(报表四)和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，所附财务报表按照国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)，在所有重大方面均公允列报了近东救济工程处截至 2017 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。

审计意见的依据

我们的审计是根据《国际审计准则》进行的。下文题为“审计员对财务报表审计的责任”一节阐述了我们根据准则所担负的责任。根据与我们财务报表审计工作有关的道德要求，我们独立于近东救济工程处，且根据这些要求履行了我们的其他道德责任。我们相信，我们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。

财务报表和相关审计报告以外的资料

近东救济工程处主任专员对其他资料负责，其中包括第四章所载的 2017 年 12 月 31 日终了年度财务报告，但不包括财务报表和我们对财务报表的审计报告。

我们对财务报表的意见并不涵盖其他资料，我们也不会就其他资料表达任何形式的保证。

关于我们对财务报表的审计工作，我们的责任是参阅其他资料，并在此过程中审查它是否与财务报表或者我们在审计中了解到的情况存在重大不一致，或者是否看似存在重大错报。如果我们根据所进行的审计，得出结论认为，其他资料中存在重大错报；我们就必须报告这个事实。在这方面我们没有什么要报告的。

管理当局和财务报表管制人员的责任

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。

在编制财务报表时，管理当局负责评估工程处的持续经营能力，酌情披露与持续经营有关的事项并使用持续经营会计制度，除非管理当局打算结清工程处或停止业务活动，或别无实际可行的替代办法而只能这样做。

财务报表管制人负责监督工程处提出财务报告的进程。

审计员对审计财务报表的责任

我们的目标是对财务报表整体上是否不存在因欺诈或错误导致的重大错报获取合理保证，并发布包含我们意见的审计报告。合理保证属于高层次保证，但不能确保按照《国际审计准则》进行的审计总能发现所存在的重大错报。错报有可能因欺诈或错误而出现；如果可以合理预期这些错报单独或合并起来会影响用户依据这些财务报表作出的经济决定，那么这些错报即被视为重大错报。

作为依照《国际审计准则》开展的审计工作的一部分，我们在整个审计过程中运用专业判断，并保持职业怀疑态度。我们还：

- 确定和评估财务报表中因欺诈或错误导致重大误报的风险，制订并实施审计程序应对这些风险，获取为我们发表意见提供依据的足够且适当的审计证据。欺诈行为可能涉及共谋、伪造、故意遗漏、虚报或无视内部控制，因此，没有发现因欺诈导致的重大错报的风险比没有发现因错误导致的重大错报的风险更高。
- 了解与审计有关的内部控制，以便根据情况设计适当的审计程序，但其目的不是对工程处内部控制的成效发表意见。
- 评价管理当局所采用的会计政策是否适当，所作的会计估计和相关披露是否合理。
- 根据所获得的审计证据，就管理当局采用持续经营的会计基础是否适当，以及在涉及可能招致对近东救济工程处继续作为一个持续经营机构的能力产生严重怀疑的事件或条件方面是否存在重大不确定性得出结论。如果我们认定存在重大不确定性，则必须在审计报告中提请注意财务报表中的相关披露，或者，如果这种披露不充分，则必须出具非无保留审计意见。我们的结论所依据的是截止审计报告日获得的审计证据。然而，未来的事件或状况可能使工程处不再继续作为一个持续经营机构。
- 评价财务报表的总体列报情况、结构和内容，包括所作披露，并评价财务报表是否以公允列报方式呈现了所牵涉的交易和活动。

除其他事项外，我们向治理人员告知计划审计范围和时间以及重大审计结果，包括我们在审计过程中发现的内部控制方面的任何重大缺陷。

关于其他法律和条例规定的报告

我们还认为，我们在审计过程中注意到或抽查到的近东救济工程处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》和立法授权。

按照《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

拉吉夫·梅赫里希(签名)

坦桑尼亚联合共和国主计长兼审计长

(审计组长)

穆萨·朱马·阿萨德(签名)

德国联邦审计院院长

凯·舍勒(签名)

2018年7月24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 31 042 名地区工作人员以及 213 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。2017 年,所获捐款共计 12.0744 亿美元,其中自愿捐款为 11.5645 亿美元(96%),支出总额为 13.1044 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 2017 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、阿拉伯叙利亚共和国和西岸的外地办事处的财务事项和业务活动。

报告范围

本报告涵盖审计委员会认为应提请大会注意的事项;审计委员会已与工程处管理当局讨论审计委员会的报告,本报告适当反映了管理当局的意见。

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 2017 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:卫生保健方案;教育方案;救济和社会服务方案;基础设施和难民营改善方案。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 2017 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 2017 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。此外，审计委员会对小额金融部进行了年度审计，并对其 2017 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

近东救济工程处在开展为巴勒斯坦难民服务的任务方面继续面临财政困难。2017 年，工程处结转了 4 900 万美元的方案预算现金赤字，预计 2018 年还会出现 3.97 亿美元的赤字。¹ 因此，2018 年预计赤字总额为 4.46 亿美元，包括前一年的 4 900 万美元。赤字增加是由于 2017 年和 2018 年一个主要捐助方暂停数额为 4 亿美元的捐款。这种情况威胁到工程处向巴勒斯坦难民交付核心任务的能力。工程处继续努力从各捐助方调动资源，以遏制预计赤字的影响，同时继续实施紧缩措施，以大幅降低非核心业务费用，作为一项服务战略。作为一个短期解决方案，工程处要求捐助方预付款项，为 2018 年的核心业务提供资金。工程处还启动了资源调动内部宣传工作队。审计委员会认为，当前的财务状况强烈要求工程处实施一个强有力的监测工具，以执行现有的紧缩措施，包括量化要实现的节约，并探索所有筹资潜力替代方案，以扩大捐助方群体。

在业务和财务管理方面，审计委员会发现了一些缺陷，突出表明需要在以下领域采取管理干预措施来实现改善：人力资源管理、金库和现金管理、药品管理、差旅管理、采购和合同管理、方案和项目管理以及信息和通信技术。

主要审计结果

审计委员会指出了若干问题，需要近东救济工程处管理当局加以审议，以使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。

人力资源管理

不经考绩就给予按级加薪和晋升

(a) 审计委员会发现，考绩与工作人员按级加薪和晋升之间缺乏相关性。例如，在没有完成 2016 年考绩的情况下，160 名工作人员获得按级加薪，39 名工作人员获得晋升，这意味着业绩记录无关紧要。审计委员会认为，这种做法会使业绩良好的工作人员士气低落，并违反了《近东救济工程处地区工作人员细则》和 PD/A/23 号地区人事指令，该指令要求晋升和按级加薪必须得到考绩的支持。

补贴管理

重复支付现金援助

(b) 阿拉伯叙利亚共和国外地办事处向 122 549 名受益人共支付了 1.1351 亿美元，其中包括 22 起重复支付现金援助的案件。审计委员会还注意到，系统中记录数据存在不一致现象，一些受益人只记录了名，有些有两个名字，有些有三个

¹ 3.97 亿美元的预算赤字包括 1.94 亿美元的方案预算赤字和 2.03 亿美元的紧急呼吁基金赤字。

名字。审计委员会认为，所注意到的重复付款现象表明，紧急管理系统无法发现重复的姓名，登记核实程序不充分，一名家庭成员以不同的登记号码记录在两个家庭中，并在两个家庭中领取现金援助。

对基本药物和医疗用品的管理

八项检查质控试剂的长期协议价格与当地市场价格之间的差异

(c) 审计委员会注意到八项检查质控试剂不同单价的两份订购单，其中加沙外地办事处向当地供应商发出的 2016 年 12 月 19 日第 5016004370 号订购单的单价是 11.3 美元，而安曼总部就相同物品通过长期协议发出的 2017 年 10 月 22 日第 6017001289 号订购单的单价是 33.1 美元。这比当地市场价格高出 21.8 美元，即 193%。审计委员会获悉，长期协议下的八项检查质控试剂的价格包括其他服务，如实验室诊断仪器的供应、试剂、对供应商在长期协议中同意的仪器进行维修和提供备件。然而，审计委员会认为，八项检查质控试剂的价格需要透明，需要对八项检查质控试剂的价格和诸如安装成本、维护和修理成本等其他组件的价格加以区分，后者可以单独收费，因为与经常订购和消费的八项检查质控试剂相比，这些并不是常出现的费用。审计委员会还发现，工程处接受的八种检验试剂的剩余储存期限为从制造之日起的三个月储存期限中的两个月(剩余 64%的储存期限)，这违反了近东救济工程处药品质量保证政策(2015 年)第 9.1 段，该段要求接受剩余储存期限至少 75%的产品。

药品和医疗用品质量不高

(d) 审计委员会在实地访问西岸和加沙外地办事处的医疗商店时，发现缺乏独立的药品和医疗用品质量控制检测机制。例如，各外地办事处收到的 113 750 瓶扑热息痛混悬液、785 391 瓶扑热息痛糖浆、20 949 瓶阿奇霉素混悬液和 6 861 瓶复方阿莫西林口服混悬液后来被认定有缺陷。在这些有缺陷的医疗药品中，有 36 105 瓶扑热息痛混悬液、3 716 瓶阿奇霉素混悬液和 25 622 瓶扑热息痛糖浆已经被患者使用，然后才被检测出质量不合格。

内部监督事务部

内部监督事务部的不稳定

(e) 审计委员会在上一次报告(A/72/5/Add.4)中强调，内部监督事务部工作人员的更替率很高。在本报告所述年度，审计委员会注意到这方面的改进有限。例如，2017 年 1 月至 6 月，在保证和咨询事务司的组织结构需要的 4 名国际工作人员(P-4)中，仅有 1 名在岗。该工作人员还代理该司司长。此外，在过去五年中，总共征聘了五名主任领导该部，截至 2018 年 4 月审计时，2016 年 11 月征聘的现任主任也正在从工程处离职。居高不下的工作人员更替率影响年度工作计划的完成，2017 年，保证和咨询事务司只完成了 22 项计划任务中的 11 项(50%)。积压的任务被结转到 2018 年，2018 年第一季度的全部时间被用来完成结转的任务，而不是 2018 年工作计划中指定的任务。

主要建议

审计委员会根据审计情况提出了若干建议，建议载于本报告正文。主要建议是，近东救济工程处应：

人力资源管理

不经考绩就按级加薪和晋升

(a) 在按级加薪和考绩之间建立联系，以确保考绩不完整和业绩不尽人意的员工不会给予年度按级加薪或晋升。

补贴管理

重复支付现金援助

(b) (一) 阿拉伯叙利亚共和国外地办事处对紧急管理系统的登记数据库进行充分控制，并使用准确和最新的数据更新该数据库，以消除难民多次登记现象；(二) 在将分发名单交给银行付款之前，对名单进行数据核实；(三) 在以后的分配款中收回给有关受益者的重复付款。

对基本药物和医疗用品的管理

八项检查质控试剂的长期协议价格与当地市场价格之间的差异

(c) (一) 审查长期协议，并与供应商联系，将试剂价格与其他不常出现的服务的价格分开，以增加透明度并降低物品的单位成本；(二) 接受在抵达最终目的地时剩余储存期限至少还有 75% 的药品和医疗用品，以此确保遵守近东救济工程处药品质量保证政策。

药品和医疗用品质量不高

(d) (一) 就象对待基本商品那样，在外地办事处设立独立的药品和医疗用品质量控制检验机制，以确保收到的供应商药品和医疗用品的质量，然后再接受；(二) 将装运前和装运后的独立质量控制测试纳入药品和医疗用品的质量保证政策。

内部监督事务部

内部监督事务部的不稳定

(e) 考虑探索保证和咨询服务司的替代性资源部署战略，以加强该司，并确保在年度审计计划中充分覆盖已查明的高风险领域。

主要事实	
530 万	2017 年近东救济工程处服务的巴勒斯坦难民人数
6.9598 亿美元	2017 年工资、薪金和雇员福利
31 042	近东救济工程处地区工作人员(当地工作人员)
213 个(经常预算 136 个和预算外 77 个)	近东救济工程处国际工作人员
2.4370 亿美元	2017 年采购费用
711 所学校、526 646 名学生和 17 888 名教师	2017 年有 4.8588 亿美元用于教育方案
366 万	每年前往近东救济工程处卫生保健中心就医的病人人数
143 个保健中心、475 名医生和 1 080 名护士	保健方案方面使用了 1.8072 亿美元
11.4 亿美元	近东救济工程处 2017 年最终预算

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 31 042 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 2017 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误报方面有合理的把握。

3. 审计的主要目的是使审计委员会能就以下事项形成审计意见:财务报表是否按照《国际公共部门会计准则》(公共部门会计准则),公允列报了近东救济工程处截至 2017 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全面审查,以及在审计委员会认为必要的范围内对会计记录及其他单据凭证进行了必要抽查,以便对财务报表形成审计意见。

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 2016 年 12 月 31 日尚待执行的 77 项建议中，51 项(66%)已经完全执行，18 项(23%)正在执行，1 项(1%)未执行，7 项(10%)因时过境迁而不用执行。这些建议的执行现况详情见附件一。

2. 财务概览

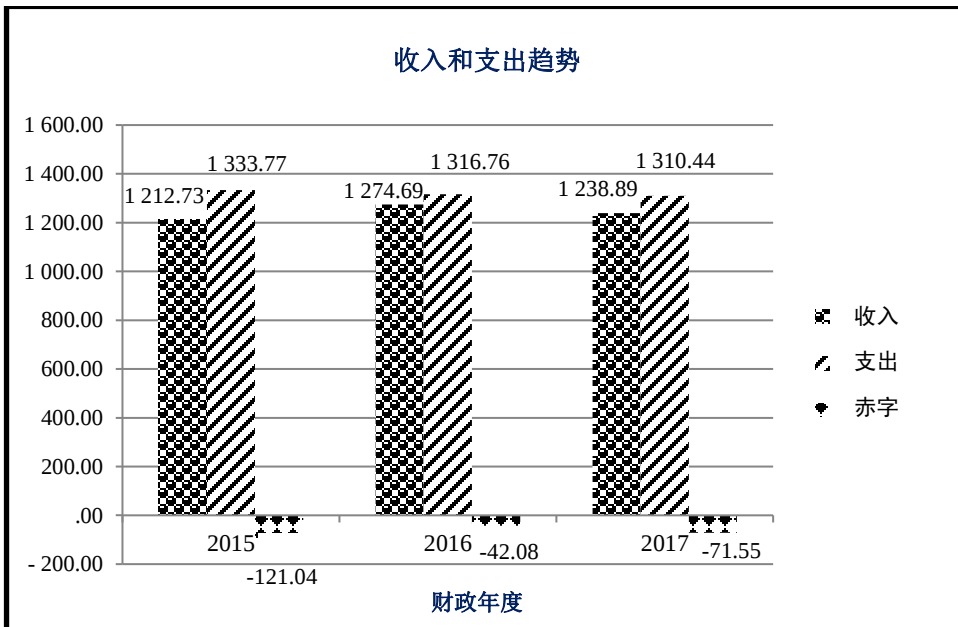
财政执行情况

6. 近东救济工程处报告，2017 年 12 月 31 日终了年度的赤字为 7 155 万美元 (2016 年：4 208 万美元)。与上一次的 4 208 万美元赤字相比，本次所报告的赤字增加了 70%。造成这一赤字的主要原因是：已列入该年度总体费用中的折旧和摊销费用 3 600 万美元，以及主要捐助方之一暂停捐款 1 亿多美元，造成收入略有下降，减少 3 580 万美元。图一显示三年的收入和支出趋势比较情况。

图一

三年的收入和支出比较

(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增加了 72%，从 2016 年报告的 4 834 万美元增至 2017 年的 8 305 万美元。赤字增加的主要原因

是工资、薪金和雇员福利增加了 10%，这是由于新的保健人员薪金表和西岸和加沙外地办事处特别津贴的修订以及捐助方捐款的减少造成的。除了方案预算和紧急呼吁录得年度赤字外，其他三个基金出现了盈余(见表 1 的分析)。

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	690.09	22.93	12.27	355.87	212.16	-54.43	1 238.89
支出	773.14	22.75	9.20	402.57	157.13	54.35	1 310.44
盈余/(赤字)	(83.05)	0.18	3.7	(46.70)	55.3	(0.08)	(71.55)

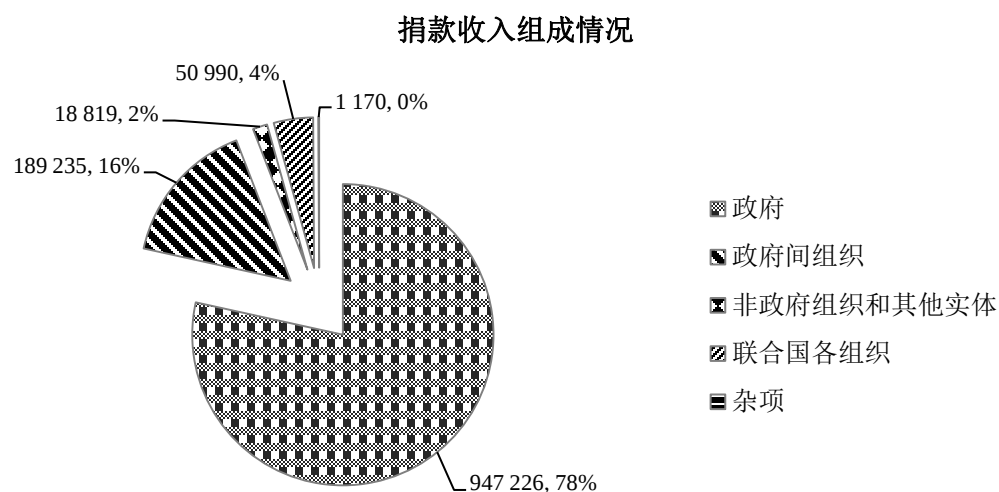
资料来源：近东救济工程处 2017 年财务报表(见附注 33)。

捐款收入的构成

8. 2017 年期间收到的捐款总额为 12.0744 亿美元，其中 11.5645 亿美元(96%)是各捐助方的自愿捐款，其余 5 099 万美元(2016 年：4 784 万美元)来自联合国经常预算和联合国其他机构，占 4%(见图二)。

图二
按来源开列的捐款

(千美元)



资料来源：近东救济工程处 2017 年财务报表。

财务状况

9. 审计委员会对 2017 年财务报表的分析表明, 根据主要财务指标, 近东救济工程处截至该年年底的财务状况仍然良好。表 2 载有根据财务状况表和财务执行情况表计算出来的重要财务比率。对财务比率的分析显示, 尽管 2017 年继续存在各种财务压力, 但近东救济工程处的财务状况依然稳健, 流动资产很多。然而, 总体而言, 净资产从 2016 年的 1.4263 亿美元降至 2017 年的 4 185 万美元, 而累计盈余从 2016 年的 1.4930 亿美元降至 7 774 万美元。累计盈余大幅下降, 是由于年内亏损 7 155 万美元。

10. 尽管净资产价值下降, 但近东救济工程处的流动资产与流动负债比率仍然很高。截至年底, 近东救济工程处有 2.27 美元(2016 年: 2.94 美元)的流动资产来支付每一美元的未偿债务, 而就速动比率而言, 工程处有 1.46 美元(2016 年: 1.91 美元)来支付到期的每一美元即期债务。同样, 年终资产总额是负债总额的 1.04 倍; 这表明工程处的状况总体上良好, 流动性高。

11. 虽然工程处的总体地位仍然稳固, 但为核心活动供资的方案预算继续面临流动性压力, 流动负债继续超过流动资产。截至年底, 方案预算用来支付每一美元的流动负债的速动比率和流动比率分别为 0.28 和 0.42。这些比率低于每 1 美元负债至少要有 1 美元资产的建议比率。

表 2

重要财务指标的比率

比率说明	2017 年 (所有基金)	2017 年 方案预算	2016 年 (所有基金)	2016 年 方案预算
流动比率 ^a				
(流动资产/流动负债)	2.27	0.42	2.94	0.43
速动比率 ^b				
(现金+短期投资+应收款: 流动负债)	1.46	0.28	1.91	0.24
现金比率 ^c				
(现金+短期投资/流动负债)	1.34	0.06	1.76	0.06
资产总额/负债总额 ^d	1.04	0.63	1.17	0.68
安全偿付期比率(天数) ^e				
(流动资产/支出总额) ^f	131.44	35.03	109.67	27.06

资料来源: 儿基会 2017 年和 2016 年财务报表。

^a 比率高说明实体有能力偿付短期债务。

^b 速动比率比流动比率更加保守, 速动比率不包括较难转为现金的存货和其他流动资产。比率越高, 当前财务状况就越具流动性(等于或大于 1)。

^c 现金比率通过计量流动资产中可用于抵充流动负债的现金、现金等价物或投资资金总额来显示实体的流动性状况。

^d 比率高说明偿付能力良好。

^e 好的指标是天数在 30 以上。

^f 支出总额不包括折旧和减值费用。

12. 截至 2017 年 12 月 31 日, 近东救济工程处的负债总额达 9.4414 亿美元, 其中雇员福利负债为 8.1512 亿美元, 占负债总额的 86%。长期雇员福利负债为 7.3103 亿美元, 比上一年报告的 6.6854 亿美元增加了 6 249 万美元。增加的主要原因是从 2017 年 1 月 1 日起对地区保健人员采用了新的薪金表, 以便与市场薪金表保持一致。

13. 审计委员会注意到近东救济工程处保持的现金余额略有增加。截至 2017 年 12 月 31 日, 近东救济工程处的现金结存为 2.7142 亿美元, 而 2016 年报告的现金结存为 2.6723 亿美元。在 2.7142 亿美元中, 只有 994 万美元(4%)可用于方案预算(未指定用途的活动), 2.6148 亿美元(96%)可用于指定用途的活动。方案预算的现有现金余额 994 万美元只能支付工程处五天的经常支出。因此, 近东救济工程处面临资金短缺的风险, 如果延迟收到捐助方的捐款, 这可能会导致难以支付每月业务费用。

预算赤字

14. 截至 2017 年 12 月 31 日, 近东救济工程处年终预算赤字为 4 900 万美元。赤字主要是由一个主要捐助方减少捐款造成的。由于预算赤字, 工程处遇到了一些业务问题, 例如 2017 年 11 月和 12 月地区工作人员的薪金延迟支付, 2017 年 11 月和 12 月应付供应商的 868 万美元推迟到 2018 财政年度。工程处 2018 年预计预算赤字为 4.46 亿美元。审计委员会认为, 近东救济工程处资金的不可预测性将继续威胁工程处的核心业务, 并对服务可持续性造成不确定性。

3. 差旅管理

提前购买机票

15. 近东救济工程处 2016 年 4 月第 1 号行政服务指示《近东救济工程处人员公务差旅准则》第 5.11 段要求旅行人员尽早确认旅行路线, 并至少在旅行前 15 天购买机票。审计委员会审查了近东救济工程处安曼总部以及黎巴嫩、约旦和西岸外地办事处的机票管理情况, 以确定遵守该项指示的程度, 并发现下文详述的一些缺陷, 需要采取管理干预来加以改进。

16. 在安曼近东救济工程处总部。在 2017 年购买的 472 张机票中, 380 张(81%)是在旅行前不到 15 天内购买的。在这些机票中, 206 张(54%)是在 0 至 5 天内购买的; 125 张(33%)是在 6 至 10 天内购买的; 49 张(13%)是在 11 至 14 天内购买的。此外, 尽管 2016 年 4 月出台了差旅准则, 但违规率从 2016 年的 62%上升到 2017 年的 81%(见表 3)。

表 3
两年中预购机票的趋势

说明	2016 年 1 月至 12 月		2017 年 1 月至 12 月	
	购票数量	百分比	购票数量	百分比
在旅行日期前不到 15 天提出请求(不合规的情况)	328	62	380	81
在旅行日期前 15 天以上提出请求	197	38	92	19
共计	525	100	472	100

资料来源：近东救济工程处摘自差旅管理系统的资料。

17. 在黎巴嫩外地办事处。在 2017 年购买的 264 张票中，有 261 张(99%)是在旅行前不到 15 天预订的。其中，238 张(91%)是在 0 至 5 天内预订的，19 张(7%)是在 6 至 10 天内预订的，4 张(2%)是在 11 至 14 天内预订的。
18. 在约旦外地办事处。在 2017 年 1 月至 12 月预订的 20 张票中，有 15 张(75%)没有显示订票日期。在剩下的 5 张票中，3 张是在 0 到 5 天内预订的，另外两张是按照政策要求在旅行前至少 15 天预订的。近东救济工程处告知审计委员会，没有显示预订日期的机票中有 6 张是黎巴嫩外地办事处预订的，6 张是安曼总部预订的，3 张是个人为公务旅行进行的预订。然而，约旦外地办事处和安曼总部不能在其清单中提供这些票的记录。
19. 在西岸外地办事处。在 2017 年 1 月至 12 月购买的 17 张票中，11 张(65%)是在不到 15 天的时间内预订的。近东救济工程处将上述缺陷归咎于当地旅行社政策，该政策要求在非常短的时间内确认预订和购买机票。他们还评论说，鉴于预算拮据，要获得所需的 15 天通知并不容易，因为旅行需要较长的批准期。近东救济工程处向审计委员会保证，该系统的修改已经开始，初步执行期间定为 6 个月；然而，由于缺乏资源，在为获取所有所需信息(包括提前不到 15 天的个人预订)而升级系统方面存在延迟。然而，审计委员会注意到，不遵守规定主要是提出和确认旅行申请晚造成的，其中大多数申请是在旅行前几天确认的。不遵守该项政策的情况并没有得到差旅管理系统中可以记录的方式的支持。审计委员会认为，近东救济工程处需要一个适当的执行机制来解决所指出的弱点，以确保遵守旅行准则。
20. 审计委员会建议近东救济工程处：(a) 建立和实施执行机制，以确保遵守旅行准则，其中可包括提前时间少于 15 天的旅行申请需得到执行办公室的批准；(b) 审查预购政策，评估如何为差旅争取最佳价格。
21. 审计委员会还建议近东救济工程处：(a) 在差旅管理系统中记录所有旅行申请和预订时间少于 15 天的原因；(b) 确保旅行办公室预订所有公务旅行，避免私人预订，以加强遵守采购程序；(c) 确保各地的所有票务预订日期都记录在案并保存在差旅管理系统中。

缺乏购买机票报价单

22. 审计委员会审查了 28 份差旅记录,发现 13 个(46%)案例没有得到来自不同旅行社的至少三份报价的支持,以便按照近东救济工程处《采购手册》(2015 年)第 6.3.2 节的规定获得最具竞争力的价格。这些案例包括由一家代理商报价支持的 7 个案例和由两家代理商报价支持的 6 个案例。管理层解释说,从签约旅行社获得了 3 份报价,并购买了最低价格的机票。然而,审计委员会注意到,管理层没有保存适当的记录来确认该办事处收到了旅行机票的 3 份报价;相反,他们保留了 1 份报价,解释说这是最低的,而其他收到的报价仍保留在官员电子邮件的收件箱中。审计委员会认为,文件中缺少至少 3 份报价使得难以确认所购机票是否最合算的。此外,保留在员工电子邮件中的记录不被视为办公室记录,因为这种信息在需要时不容易检索。

23. 此外,审计委员会注意到在 4 个案例中没有选择最佳价格,也没有说明原因。例如,对授权号为 TT/17/00/0561/0000 的旅行从纽约到特拉维夫的机票,工程处没有选择最低报价 2 055 约旦第纳尔(2 903 美元),选择了购买一张 3 255 约旦第纳尔(4 598 美元)的机票,比最低票价高出 1 695 美元。

24. 近东救济工程处告知审计委员会,根据其旅行规则,允许公务舱旅行机票的决定取决于旅行的时间长度,机票的选择遵循最直接和最经济的路线原则。如果执行办公室(办公室主任或指定人员)认为其他路线符合工程处的最大利益,则可予以批准。尽管提供了解释,但审计委员会注意到,在其中一个案例中,直接和最经济的航线费用为 1 003 美元,但却选择了另一个费用为 1 532 美元的航班,没有执行办公室的任何书面理由来佐证选择。

25. 审计委员会建议近东救济工程处:(a) 保存档案中其他选项的报价,以加强内部控制,并确认选择了最佳选项而不是其他选项;(b) 确保至少收到三家代理商的报价,以扩大价格选择的范围;(c) 记录所选价格不是最佳价格的原因,并确保有关情况得到执行办公室的批准。

4. 人力资源管理

工作人员的年度考绩和按级加薪

26. 根据 2012 年 4 月 1 日 PD/A/23 号地区人事指令第 22 段,年度加薪是工程处薪酬政策的一部分,对于那些获得“完全符合预期或更高”总体考绩的员工,允许在薪酬等级中按级加薪一个职档。1992 年 PD/A/3 修订第 1 版第三部分第 6 段还要求“在多职等晋升的情况下,被选中担任更高职等的职位的工作人员,只要他/她符合该职位的所有要求,并且他/她在过去 12 个月的服务中的总体业绩被评为良好或以上,就可以晋升到该职位的全部职等,不论所涉职等有几个”。然而,从对工作人员考绩和加薪的审查中,审计委员会发现了下列不遵守政策的情况:

27. 在安曼总部。审计委员会对方便记录所有工作人员年度考绩的电子考绩系统的审查发现,截至 2017 年 12 月,290 名现有工作人员中只有 188 人(65%)按照指令的要求完成并提交了年度考绩。这一百分比大大低于 2016 年记录的 74%(286

名工作人员中有 211 名)的合规水平。此外,审计委员会从 2017 年获得按级加薪的 15 名工作人员样本中发现,10 名工作人员(67%)是在没有完成 2016 年考绩的情况下获得加薪的。这表明负责监督合规、奖励和表彰的主管和部门负责人没有充分发挥其作用。

28. 在黎巴嫩外地办事处。电子考绩合规记录显示,2 785 名现有地区工作人员中有 154 名(5.5%)没有完成 2016 年的考绩。这 154 名工作人员中包括也没有按照 1992 年 PD/A/3 修订第 1 版第三部分第 6 段的规定完成其总体评价的 137 名工作人员。尽管如此,其中三人晋升更高职等,58 人获得了年度按级加薪,这违反了 2012 年 4 月 1 日 PD/A/23 号地区人事指令的第 22 段。这反映出考绩与按级加薪和晋升之间缺乏联系,因为合规和不合规的工作人员都得到了相同的奖励。同样,2017 年,审计委员会注意到,在 2 832 名工作人员中,共有 1 236 名(44%)没有完成年度考绩。这表明监管不足,无法确保所有员工按照 PD/A/23 号地区人事指令的要求完成考绩。

29. 在约旦外地办事处。在审计委员会借助电子考绩合规记录审查的 6 423 名地区工作人员中,共有 112 名(2%)没有完成 2016 年的考绩。审计委员会从 2016 年未完成考绩的 20 名工作人员样本中注意到,14 名工作人员(70%)获得了年度按级加薪,一名工作人员获得晋升,这违反了 2012 年 4 月 1 日 PD/A/23 号地区人事指令第 22 段。此外,6 377 名工作人员中有 343 名(5%)没有完成 2017 年年度考绩。约旦外地办事处告知审计委员会,2017 年 REACH 系统存在一个技术问题,人力资源办公室提醒主管们在系统问题解决后进行考绩。

30. 在加沙外地办事处。在审计委员会审查的加沙外地办事处 12 887 名地区工作人员中,1 011 名工作人员(8%)没有完成 2016 年考绩,其中 19 名工作人员(2%)晋升至更高的职等,34 名工作人员(3%)获得了年度按级加薪,这违反了 PD/A/3 修订 1 版第三部分和 PD/A/23 号地区人事指令。此外,截至 2018 年 4 月,共有 318 名工作人员(3%)没有完成 2017 年考绩。管理层解释说,2016 年,加沙外地办事处救济和社会服务方案工作人员和保健人员在填写考绩表时遇到了技术问题。他们进一步指出,在 2017 年周期,这一问题继续存在,因为为与市场保持一致推出了保健工作人员新薪金表,这使得大多数保健工作人员无法使用电子时间管理系统,信息管理部门仍在努力解决这一问题。

31. 在西岸外地办事处。在审计委员会借助 2016 年电子考绩合规报告审查的 3 856 名工作人员中,共有 1 777 人(46%)没有完成考绩。此外,在审计委员会审查的 2017 年 3 517 名工作人员中,没有对 1 198 名工作人员(34%)进行年度考绩。此外,审计委员会注意到,在 2016 年未完成考绩的工作人员中,44 人获得按级加薪,16 人获得晋升。

32. 近东救济工程处表示,加薪以 ZPA12 报告² 为依归,该报告只排除陷入正在处理的行为不当案件中的工作人员以及休停薪特别假和离职的工作人员,但不考虑考绩。然而,审计委员会认为,给予未完成考绩的工作人员按级加薪和晋升意

² ZPA12 是列示特定月份有权获得按级加薪的工作人员名单的报告。

味着业绩记录无关紧要，这可能会削弱业绩最佳和合规工作人员的士气。这种做法也违反了 PD/A/3 号地区人事指令修订第 1 版第三部分和 PD/A/23 号地区人事指令。

33. 近东救济工程处同意审计委员会的建议，即工程处应：(a) 根据 PD/A/3 号地区人事指令修订第 1 版和 PD/A/23 号人事指令的规定，将按级加薪与考绩联系起来，以确保根据考绩对工作人员进行按级加薪和晋升，而对考绩未完成和业绩不尽人意的工作人员则推迟年度按级加薪；(b) 加强对工作人员考绩的监测，确保各部和司主管在完成工作人员考绩方面行使监督职责。

在计算国际工作人员应享权利方面进行人工干预

34. 近东救济工程处安装了 REACH 系统，作为实施组织改革和管理包括国际工作人员应享权利在内的事务性处理的企业资源规划综合系统。这项改革旨在加强薪金应享福利及其他付款/扣款方面的计算，并支持工作人员成本核算流程。审计委员会抽样审查了 25 宗国际工作人员离职福利的案例，特别是涉及时间管理的福利如离职回国补助金、假期变现及预支教育补助金的调整等个案。审计委员会注意到其中存在计算错误，即在所审查的 5 宗离职回国补助金案例中共多付了 18 039 美元，在休假兑现案的 3 宗案例中多付了 34 313 美元。

35. 审计委员会认为，错误付款主要是人工干预确定工作人员应享福利造成的，因为用于国际工作人员的休假系统(电子休假)与 REACH 系统中的时间管理模块没有接口衔接。国际工作人员应享福利计算是在 REACH 系统之外进行的，因而增加了人为错误的风险。审计委员会还注意到，有关过渡措施的国际工作人员细则 9.13 和 13.1 中规定的离职回国补助金的计算有变动，³ 有时在计算离职回国补助金时没有正确适用。2016 年 7 月修订的工作人员细则 9.13 规定工作人员领取离职回国补助金的资格以服务 5 年为限。由于先前的细则没有这一服务 5 年为限的规定，因此国际人员人事科的工作人员对计算理解不透。

36. 近东救济工程处表示，所指出的假期变现错误计算是系统出错造成的，并非源自人工计算；不过，工程处已认识到出错的风险，并承诺通过拟订一系列确定应享福利的因素改进审查流程。管理当局还解释说，他们打算建立审查层级，即由人力资源干事和国际人员人事科主管两方面对计算进行检查并核实。近东救济工程处又解释说，取决于有无资源可用，工程处预计在 2019 年之前将电子请假系统并入 REACH 系统，以解决上述缺陷。

37. 审计委员会建议近东救济工程处：(a) 在等待电子休假系统和 REACH 系统实现相互接口期间，改进工作人员应享福利人工计算方面的审查流程，以最大限度地减少人为出错的风险；(b) 通过纳入单独的电子请假系统，加强 REACH 系统中的时间管理模块，以便于系统进行假期变现计算。

³ 2016 年 7 月 1 日，近东救济工程处开始实施国际公务员制度委员会提出的离职回国补助金资格修改规定，即工作人员服务 5 年之后才有权获得离职回国补助金。

地区工作人员招聘过程出现延误

38. 近东救济工程处地区工作人员甄选政策第 20 段规定，招聘过程自发布空缺通知之日起，至作出甄选决定之日，应在 90 天内完成。审计委员会从审查两个外地办事处的招聘报告发现招聘过程中存在以下缺陷：

- **在第一个外地办事处。**在延误超出 90 天目标期限 106 至 223 天之后，于 2017 年 10 月 30 日完成了填补 22 个地区工作人员空缺员额中 10 个员额(占 45%)的招聘过程。
- **在第二个外地办事处。**在事先公布并于 2017 年 10 月 30 日填补的 54 个员额中，43 个员额(占 80%)的招聘过程出现了超过最长 90 天目标期限 15 至 197 天不等的延误。

39. 审计委员会获悉，这两个外地办事处的招聘过程中出现长期延误是因为用人单位在筛选申请人和编写技术考题时所花的时间比预期的要长。

40. 就第一个外地办事处而言，管理当局补充说，作为东道国法律规定的面试小组法定成员的政府代表参与其中是造成拖延的另一个原因。由于对出席的确认较晚，最终导致这一过程出现延误。然而，管理当局的解释是不合理的，因为审计委员会有关 10 宗案例的分析指出，其中只有 2 宗案例的延误是政府代表拖延确认造成的(一宗花了 18 天，另一宗花了 73 天)。至于其余 8 宗个案，确认延误时间为 1 至 7 天不等。审计委员会还获悉，第一个外地办事处的业务和管理层的人力资源办公室工作人员更替率高是造成延误的原因所在。有关外地办事处决定从安曼总部派来 3 名工作人员，为外地总体的招聘和人力资源职责提供支助。该外地办事处目前正通过总部的支持，从资源、技能和知识各方面进一步增强招聘小组的能力和力量。

41. 审计委员会发现，在大多数情况下，两个外地办事处的招聘工作出现延误主要是因为内部安排不周，如没有就招聘的每个阶段制订一项行动计划，包括编写考题、判卷、发布考试结果、人力资源部门向用人单位提交候选人名单以及在发布考试结果后替第一个外地办事处邀请东道国政府以观察员身份参加面试。招聘行动计划可说明上述招聘各阶段完成的时限，包括签署就业合同以便加强后续追踪和问责等其他主要步骤的时间表。审计委员会认为，招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。

42. 近东救济工程处外地办事处同意审计委员会的建议，即它应遵守有关内部招聘程序的规定时限，以便向难民提供有效和及时的服务。

休假参数在个人服务提供商的 REACH 系统中没有反映出来

43. 个体服务提供商是补充人员，他们在第 29 号原组织指令中原先称为咨询人和订约人。2016 年 12 月通过第 1 号补充人事指令推出修改规定。新指令包含一些原第 29 号组织指令所没有的附加福利和条件。在原第 29 号组织指令中，咨询人和订约人有权每完成一个月服务获得 2.5 天年假的福利，但不享有病假。然而，

经修订的现行指令的个人服务提供商合同总则和条款的第 1.2 节款规定每完成一个月服务应享有 1.5 天年假和 2 天病假。

44. 在审查西岸外地办事处各系统中的休假参数期间，审计委员会发现，REACH 系统的配置仍使用每月 2.5 天而不是 1.5 天来确定年假，违反经修订的指令。审计委员会还注意到，系统没有按照经修订的指令即允许每完成一个月服务享有 2 天病假，但将个人服务提供商的病假天数配置限定为 11 个月内 7 天。

45. 审计委员会获悉，人力资源干事每月按照经修订指令将系统中配置的每月 2.5 天年假减少到 1.5 天，并增加每个个人服务提供商雇员的病假天数。审计委员会认为，需在系统中反映内部政策的修改，以避免人为干预，人为干预容易出错，可能会影响到支付应享休假的准确性。

46. 近东救济工程处同意审计委员会的建议，即工程处应：(a) 对 REACH 系统进行配置，每个月将 1.5 天列为年假，同时列入 2 天病假，以符合新的补充人事指令(CPD/1)，并避免人工干预出错的风险；(b) 确保在系统中立即反映涉及工作人员应享福利的任何政策修改，以便准确计算工作人员的应享福利。

经常预算和预算外资源供资的国际工作人员员额

47. 根据大会 1974 年 12 月 17 日第 3331B(XXIX)号决议，从 1975 年 1 月 1 日起，在近东救济工程处任职的国际工作人员的薪金和费用由经常预算供资。审计委员会审查了 2016-17 两年期方案预算，其中确定了所需国际工作人员编制，作为根据现有工作人员的实际人数拨出人力资源的一部分，并指出以下不一致之处：

(a) **改变组织结构。**2016 年，工程处推出了组织结构的变动，以便列入新的各部和各支助司/股；然而，这些变动没有得到 2016-17 两年期预算中所反映的核定组织结构的支持。新的部/司包括信息管理部以及安全和风险管理部。审计委员会注意到，这些修改也未得到任何组织指令或准则的支持，因为现有的 2006 年第 3 号组织指令并不涵盖这些修改内容，因此，任何核定文件都没有对新的各部的任务规定和范围作出明确界定。近东救济工程处解释说，这两个部并没有在 2016-2017 年预算的组织结构中得到反映，因为这两个部是在编制 2016-2017 年预算之后设立的。2016-2017 两年期预算是在 2015 年年中编制的，而这两个部门是此后才设立的。这些修改将在组织指令中得到反映。

(b) **向总部申请和发放由联合国经常预算供资的员额的补助金。**近东救济工程处用 155 个员额作为为国际工作人员员额申请联合国经常预算提供的补助金预付款的依据，而它在 2017 年的工作人员平均数只有 130 人。审计委员会认为，近东救济工程处在向联合国总部申请和核算补助金时需要用工作人员的实际人数。近东救济工程处解释说，关于为有关员额支付补助金的报告是根据适用于所有联合国实体的标准模板提供的。国际工作人员补助金预付款核准是以核定员额为依据的，但支付报告的比较是在年度实际支出和收到的年度补助金预付款总额之间进行的。近东救济工程处还认为工作人员人数与所申请的补助金预付款之间存在的的不同之处是各种因素造成的，如联合国总部的假设空缺率是将分配给预算各款的最终数额进行小幅压缩。

48. 审计委员会注意到管理当局的解释，但仍认为近东救济工程处需要确保根据管理层的承诺更新组织结构和第 3 号组织指令。审计委员会还认为，近东救济工程处需要就总部造成的不一致之处与总部进行沟通，并确保在向总部申请和报告预付款时使用工作人员的实际人数。

49. 审计委员会建议近东救济工程处：(a) 更新现有的组织结构和第 3 号组织指令，以反映增设的各部、司；(b) 在申请和核算联合国总部提供的补助金预付款时说明工作人员的实际人数，由经常预算向国际工作人员员额提供资助。

工作人员休假管理：

50. 近东救济工程处通过国际工作人员电子请假系统和地区工作人员电子时间管理系统监测工作人员的休假情况。开发这两个系统主要是便于请假管理，包括查明和管理所有不合规行为，并确定有关工作人员的应享休假福利以及在财务报表中列报年终累积休假。

51. 从审查安曼总部和其他外地办事处提供的截至 2017 年 12 月 31 日的国际工作人员和地区工作人员休假数据中，审计委员会注意到以下缺陷，需要管理当局进行干预，以便进一步改善：

国际工作人员

(a) 未经主管事先批准休假

52. 在 2 765 宗工作人员休假的案例中，审计委员会审查了 1 473 宗案例，其中包括工作人员违反工作人员细则 105.1 第 8 和 9 段未经各自主管事先批准的 272 宗年假、回籍假、产假和陪产假案例。例如，在 272 宗案例中，181 宗案例(占 67%)的休假申请是从工作人员各自开始休假的日期计算起提前 8 至 200 天提交的，见表 4 的汇总情况。近东救济工程处认为上述缺陷是各种因素造成的，包括技术挑战 and 主管不在。他们还认为，在有些情况下，工作人员的休假最初是通过电子邮件获准的，然后在有关工作人员休假返回后将批准输入系统。然而，审计委员会认为，所提供的理由无法证明不合规行为合理，因为在同样环境下工作的工作人员提前请假并得到主管按时核准。此外，核准休假申请不需要主管实际在场，因为可以通过电子请假系统进行在线处理。

表 4
休假开始日期至休假申请日期的所需时间

休假后未批期	案例数	百分比
60-200 天	43	16
30-59 天	46	17
8-29 天	92	34
最多 7 天	91	33
共计	272	100

资料来源：安曼总部和所有外地国际工作人员休假记录。

(b) 休假审批级别上的不一致

53. 审计委员会在安曼总部和 5 个外地办事处共审查了 1 475 份工作人员休假申请, 其中包括 220 份(占 15%)获得第一和第二主管核准的申请, 而 1 255 份申请(占 85%)则只有一名主管核准。审计委员会认为, 休假申请审批缺乏统一做法可能会在工程处工作人员中造成模糊并引发投诉。例如, 审计委员会注意到, 在只有第一主管批准的 16 份休假申请中, 最终有 9 份申请第二主管没有批准。管理当局表示, 第二主管核准休假申请是任择性的; 但为了避免出现上述含糊不清之处, 电子请假系统将简化核准权, 不再提供任择性核准, 但国际司机除外。

(c) 对取消休假和待批休假方面跟进不足

54. 1 475 份工作人员休假申请还包括 105 份(占 7%)被主管取消的工作人员休假申请, 其中 26 宗请假案例是在有关工作人员已休假后被取消的。所有 26 份请假申请仍有待批准, 等待时间从一天至 125 天不等, 而管理当局没有采取行动。近东救济工程处解释说, 人力资源部将发函提醒主管人员及时核准休假申请, 并监测休假申请情况, 以避免电子请假系统中出现尚未提交申请和(或)主管尚未核准就开始休假的情况。

(d) 假期结余不准确

55. 近东救济工程处工作人员在年假周期内每月享有 2.5 天假期, 最多可结转累积年假 60 天。审计委员会将从电子请假系统提取的 15 名接受抽样调查的国际工作人员的年终假期结余与出勤登记簿的记录进行比较, 并注意到 14 名工作人员(占 93%)存在。例如, 有 8 名工作人员的假期结余多算了 102.5 天(42 114.62 美元),⁴ 有 6 名工作人员的假期结余则少算了 52 天(21 466.94 美元)。这表明, 与作为主要文件的工作人员实际出勤记录上的数据相比, 从提交给咨询精算师的电子请假系统提取的假期结余并不准确。

56. 审计委员会认为, 继续在没有与工作人员出勤记录进行定期核对的情况下使用电子请假系统来建立假期结余可能会导致财务报表错报和假期变现支付数额出错。电子请假系统管理方面的上述缺陷主要是系统配置问题造成的, 如批准预订很久的休假申请方面的假期结余的扣除、没有考虑到申请没有得到批准和待批准而假期已休的情况等。

57. 审计委员会认为, 请假管理方面存在上述缺陷主要是因为对电子请假系统中的假期结余的审查不足, 缺乏对出勤登记簿与电子请假系统进行定期核对, 主管对工作人员请假情况的监测不够。

⁴ 假期变现经费是采用国际工作人员的年度基本薪金/261×年假结余的计算方法。

地区工作人员

(a) 假期结余不准确

58. 从审查安曼总部的地区工作人员的假期结余中，审计委员会注意到，与提交给精算师估值的数据相比，在接受抽样调查的 15 名工作人员中，有 10 人存在上述差异。在存在差异的 10 名工作人员中，7 名工作人员的假期结余被少算 62.65 天(4 020.50 美元)，3 名工作人员的假期结余则多算了 17.70 天(1 219.41 美元)。这引起了对用来计算假期经费的数据的可靠性的怀疑。

(b) 假期结余方面缺乏系统审计线索

59. 审计委员会要求从用于国际工作人员电子请假系统以及从 REACH 系统和用于地区工作人员电子时间管理系统提取年终假期数据的情况，以核实提交精算师的假期数据。但是，近东救济工程处未能提供这种信息，因为这些系统无法生成过去日期的假期结余。此外，审计委员会注意到，所生成的用来计算国际工作人员休假负债的假期结余日期是 2017 年 12 月 27 日，而不是涵盖整个年度的 2017 年 12 月 31 日。国际人员人事科告知审计委员会，所提取的 2017 年 12 月 27 日假期结余经人工调整获得 2017 年 12 月 31 日假期结余；但审计委员会没有发现任何证据可以证实经人工调整获得 2017 年 12 月 31 日的假期结余。审计委员会还获悉，电子请假系统、电子时间管理系统和 SAP 系统都无法生成过去日期(如 2017 年 12 月 31 日)的假期结余，而是生成当天的报告，人力资源部再往后或往前进行人工调整。在对接受抽样调查的 15 名安曼总部地区工作人员从 2017 年 4 月 15 日到 2017 年 12 月 31 日的假期结余进行独立调整时，注意到 10 名工作人员的假期结余不同于提交给精算师的假期记录。这令人质疑从这些系统提取的假期结余的可靠性。

60. 审计委员会认为，电子请假系统、电子时间管理系统和 REACH 系统无法生成过去日期的假期情况报告，而错误报告日期和容易出错的人工调整可能导致生成错误的假期结余，从而导致错报假期负债经费。

(c) 在未经主管人员事先批准和请假申请长期未决的情况下休假

61. 在安曼总部。审计委员会就 2017 年共审查了 4 396 宗假期情况案例，其中 1 267 宗假期情况案例(占 29%)涉及工作人员未经主管人员事先批准而休假的情况。工作人员在开始休假后的 1 至 112 天的时间内提交请假申请。管理当局表示，工作人员通过电话或电子邮件将其请年假的意向告知主管人员。工作人员返回岗位时再将这些请假输入系统；其他请假是意外的，因此，无法在休假开始前提交休假申请。但审计委员会认为，就通过电子邮件通知主管人员所提供的理由不能证明不合规行为合理，因为请假是在网上处理的，工作人员可以直接通过请假系统提出正式请假申请，而不是发送电子邮件。

62. 在约旦外地办事处。审计委员会就 2017 年审查了 19 538 宗案例，其中 1 471 份休假申请(占 8%)没有得到主管人员处理，搁置时间从申请之日起为 1 至 295 天不等，而有关工作人员已休假了。在 1 471 份未决请假申请中，986 份申请(占

67%)涉及 107 名已离职地区工作人员。1 471 份申请中还包括 1 299 份(占 88%)事先未向主管人员提交休假申请而休假的申请。近东救济工程处告知审计委员会,他们将通过向未处理长期未决请假申请的主管人员发送提醒函而不是通过电子时间管理系统自动生成的正常提醒通知来密切监测未决休假申请。

63. 在西岸外地办事处。共有 453 份休假申请在有关工作人员已经休假前未获主管人员批准,其申请仍未处理,搁置时间从 1 天至 937 天不等。审计委员会还注意到,其他 263 份休假申请在电子时间管理系统中已获得主管人员核准,但尚未进入 REACH 系统,因系统故障持续了 1 天至 899 天不等。审计委员会还注意到两名已离职工作人员多领取了假期变现共 4 266 美元,因为 REACH 系统的假期结余不正确。多付的款额是未决休假造成的,即有关工作人员在主管人员在电子时间管理系统批准后休假了,但同一信息并没有自动上载到 REACH 系统上,以便扣除工作人员的假期结余。西岸外地办事处向审计委员会保证,他们将从节约储金成员贷方余额中收回多付的款项。

64. 西岸外地办事处告知审计委员会,系统中 453 份未决休假申请获得有关主管口头核准,而不是由系统批准。关于电子时间管理系统已核准、但没有上载到 REACH 系统的 263 份休假申请,管理层解释说,REACH 系统在每月工资单处理期间通常被锁住 10 天,REACH 系统的休假资格核查选项在这一期间停止运作。但工作人员可以按照主管人员在电子时间管理系统中的核准休假,一旦系统开放,REACH 系统会自动更新被锁住期间已处理的所有请假申请,但其中一些休假有时无法自动上载到 REACH 系统,因为 REACH 系统与电子时间管理系统之间的接口存在系统性错误。

65. 在黎巴嫩外地办事处。审计委员会发现,有 222 份请假申请没有获得主管人员处理,时间从 1 天至 242 天不等。这 222 宗休假案例包括 129 宗(占 58%)在主管人员核准前就休假的个案,违反工作人员细则 105.1。审计委员会获悉,管理局正在努力寻找系统解决办法,以便未决休假在一定时期后自动获得批准。

66. 未经系统核准的所有休假在电子时间管理系统和 REACH 系统中不会扣除工作人员的假期结余,因为这些系统只扣除主管人员通过电子时间管理系统核准的休假。审计委员会认为,未经主管人员核准的长期未决休假申请可能会导致出现不正确的假期结余,并最终导致出现不准确的应享休假福利和财务报表的错报。审计委员会还认为,这种口头给假的做法可能会使工作人员休假的天数超过可用假期结余,因为这些系统不扣除口头批准的休假天数。

(d) 被拒绝的休假申请

67. 在约旦和黎巴嫩外地办事处。在被主管人员拒绝的共 627 份休假申请中,有 320 份(占 51%)休假申请是在相关工作人员已开始休假后被拒绝的。被拒绝的休假申请还包括从黎巴嫩外地办事处离职的两名工作人员的休假,但并没有从其假期变现或月薪中扣除。

68. 拒绝已休假工作人员的休假申请表明没有将休假批准用作管理控制手段,而仅仅是一种形式。近东救济工程处表示,休假被拒绝并不影响系统中的假期结余,

因为人力资源部通常会从 REACH 系统中生成报告，以确保将未决和被拒绝休假人工计入该工作人员的月薪或离职工作人员的假期变现中。但审计委员会发现，主管人员并不象管理当局解释的那样，没有通知人力资源部将这些休假天数从工作人员月薪中扣除。

69. 近东救济工程处同意审计委员会的建议，即工程处应：(a) 改进主管人员对工作人员休假情况的监测，确保所有休假申请在开始休假前获得批准；(b) 精简电子请假系统中的批准休假的级别，以保持一致性；(c) 对请假系统进行定期审查，以查明不合规行为并采取相关行动，包括将未决和被拒绝休假计入有关工作人员的月薪或离职工作人员的假期变现中。

70. 近东救济工程处还同意审计委员会的建议，即(a) 调查上述假期结余方面的差异，并采取适当行动，计算出所有工作人员应享休假福利；(b) 对电子请假系统和工作人员出勤记录之间的国际工作人员假期结余进行定期核对，确保提供可靠的年终假期结余；(c) 审查和重启电子请假系统和电子时间管理系统，以确保自动生成过去日期的假期结余报告，供审计线索监测和证据检查。

71. 近东救济工程处还同意审计委员会的建议，即重新审查 REACH 系统和电子时间管理系统之间的接口，确保工资单处理期间进入电子时间管理系统中的所有核定休假申请在解除处理工资单所需的锁定后自动上载到 REACH 系统中。

5. 补贴管理

向阿拉伯叙利亚共和国外地办事处的受益人重复支付现金支助

72. 近东救济工程处向巴勒斯坦难民提供现金支助，以满足其食物和衣服等基本需要。在阿拉伯叙利亚共和国，每名受益人每三个月可领取 33 000 叙利亚镑(即 64 美元)。

73. 审计委员会审查了阿拉伯叙利亚共和国外地办事处第一、第二和第三季度的管理报告、付款单和现金分配计划，发现了 22 起向一些难民重复付款的案例。管理报告显示，通过财务办公室在收到为现金支助付款开具的银行回执单之后所开展的内部核查工作也发现了重复付款的情况。

74. 审计委员会注意到，重复付款主要是因为紧急援助管理系统中缺乏适当的控制，无法发现姓名重复的情况，且登记核查工作不足，其中一名家庭成员以不同登记号码在两个家庭中登记并在两个家庭中领取现金支助。审计委员会还指出系统中的记录数据存在不一致之处，其中一些受益者只登记名，有的登记两个姓名，另一些人登记三个姓名。此外，第一季度登记中有 7 825 户家庭出现重复登记号码，第二季度有 7 834 户家庭，第三季度有 8 049 户家庭。审计委员会还在付款单中查到国民身份证重复的情况，即一人将相同的身份证号码用于在两户家庭中的登记，从给两个不同家庭的援助中领取了款项。

75. 通过对管理当局的访谈和对系统中的记录进行核查，审计委员会注意到其中有些案例表明重复登记是故意为之，因为在有些情况下，有人通过省略某些字母用同一姓名登记两次，使其看起来不一样，并被分到不同的登记号码。

76. 审计委员会获悉,发生重复付款的大多数情况是来自两个不同家庭的儿子和女儿结婚组建新家庭时没有从父母的家庭中除名。在这种情况下,出现在两个家庭的妇女以不同的号码成为新家庭的妻子和父母家庭的女儿,并以两个身份领取款项。近东救济工程处认为这一缺陷主要是缺乏统一的关键识别信息造成的,无法在紧急管理系统和作为主系统的难民登记信息系统之间进行数据转换。审计委员会还获悉,管理当局已通过对每个个案进行数据核对启动消除重复情况的进程,为此,救济和社会服务部与信息和管理部不久将在阿拉伯叙利亚共和国就统一两个数据库开展联合工作。

77. 虽然承认管理层就重复付款作出反应,但审计委员会认为,出现重复付款是因为紧急管理系统数据库对登记进程的控制不足,可让一人(难民)在一个以上的家庭中登记,且现金支助分配名单核查时机不当,因为目前的核查工作是在收到发款银行的付款回执单后进行的。

78. 近东救济工程处同意审计委员会的建议,即:工程处应:(a) 紧急援助管理系统数据库中对登记进程建立适当的控制机制,并用准确和最新数据对其进行更新,以便在等待推出难民登记信息系统的同时消除和防止难民多重登记;(b) 建立统一的关键标识信息,在紧急援助管理系统和难民登记信息系统之间进行数据转换,同时审查可否将紧急援助管理系统数据移植到难民登记信息系统;(c) 在提交银行付款之前对分配名单进行数据核查。

79. 近东救济工程处同意审计委员会的建议,即:(a) 对重复领款个案开展调查,以确认哪些个案是故意所为,并采取必要的补救行动;(b) 从有关受益人的未来分配款项中收回重复支付的款项。

登记控制和现金支助转移管理

80. 2013年,约旦外地办事处推出紧急现金支助方案,根据资格类别向最不脆弱和极易受伤害的阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民提供现金支助。该支助是以定期现金支助、过冬准备和一次性紧急现金的形式提供的。审计委员会审查了难民登记信息系统和这些难民的管理信息系统提供的季度分配名单、叙利亚巴勒斯坦难民数据以及登记、数据库管理和编制分配名单的控制程序。审计委员会从审查中注意到以下缺陷:

(a) 缺乏标准作业程序

81. 约旦外地办事处在界定控制程序及对参与支助登记到分配的工作人员建立问责制和责任制以及数据库管理方面没有明文规定的标准作业程序。约旦外地办事处管理当局表示正在拟订标准作业程序,预计将于2018年完成。审计委员会认为,由于现金分配工作和对来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民的登记方面缺乏明确的程序,这可能使该实体面临重复付款带来的欺诈风险。

(b) 受益者分配名单得不到系统数据库的支持

82. 约旦外地办事处在紧急情况单元下从主系统即难民登记信息系统编制一份季度口粮分配受益人名单。但领款受益者的实际人数多于这一名单的所列人数,

因为其中包括 703 名未登记的难民⁵ (见表 5)，这些难民的姓名和证明文件没有列入难民登记信息系统中。其他口粮受益者来自另一个系统即管理信息系统，他们因为没有有效身份证而没有在难民登记信息系统中登记。审计委员会注意到这违反 2014 年近东救济工程处综合资格和登记指示第四-B 节第 2 和 3 段的规定，即没有有效身份证或护照的难民只要有该地区的近东救济工程处营地事务干事提供的完整书面证词，便可为其后代登记。

表 5

约旦外地办事处按地区分列的未登记难民人数

地区	未登记难民人数	
	包括截至 2017 年 10 月遭遣散的难民	截至 2017 年 10 月在册难民
安曼南部	46	46
安曼北部	170	151
伊尔比德	188	159
扎尔卡	299	282
共计	703	638

资料来源：来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民的管理信息系统

83. 审计委员会还发现，管理信息系统数据库并没有备份，外地信息管理司对管理信息系统没有掌控，该系统是内部开发的桌面应用程序，安装在包括 4 个地区办事处 4 部计算机在内的 6 部计算机上。

84. 管理当局指出，付款是根据陪伴人员的数目进行的，其中包括没有有效身份证件的已登记和未登记的难民。然而，审计委员会仍然认为 2014 年综合资格和登记指示是明确的，即对于没有有效身份证的未登记难民而言，只要有该地区的近东救济工程处营地事务干事提供的完整书面证词，应通过其已登记的后代给予付款。

(c) 缺乏内部核对

85. 约旦外地办事处通过外地紧急数据分析人员在付款前对未登记难民进行季度核对。然而，核对是根据总账系统的难民人数而不是单个难民的姓名和个人资料进行的。审计委员会注意到，付款所采用的管理信息系统记录与手工记录并没有联系，而数据分析人员查阅在难民居住地区进行手工保持的物理文件的机会有限。

86. 此外，难民登记信息系统数据库包含口粮方面 74 个已登记在册的姓名，但其信息不完整，如仅记录一个名而不是全名。这违反 2014 年综合资格和登记指示第四-C 节的规定，即根据规定的官方文件进行全面登记。此外，管理信息系统

⁵ 未登记的难民指难民没有完整的法律文件可以在难民登记信息系统进行登记，但受保护案件涵盖，并作为陪伴人员列入难民登记信息系统。这些难民的名字没有列入该系统，仅列入管理信息系统。

提供的未登记难民名单上的重复姓名使用一个总账系统号码。如在一个案例中，一个名字作为已登记妇女的儿子和丈夫出现了两次。审计委员会获悉，所有错误已送交登记股作进一步修改，以解决上述问题。

(d) 核准程序缺乏职责分离

87. 难民登记信息系统中的难民信息的登记和改动是在地区一级处理和核准的，而不用经过外地办事处一级的任何二级核准。紧急协调股和救济后勤支援部解释说，外地资格和登记干事既负责外地一级的最后核准，又负责紧急情况。但审计委员会指出，外地资格和登记干事并不了解为紧急情况所做的这些登记和修正。

88. 审计委员会认为，外地办事处在等待相关标准作业程序出台的同时需要改进现有的内部控制程序。由于对紧急现金支助没有足够的控制，这可能导致重复付款和向不存在的难民付款。

89. 约旦外地办事处近东救济工程处同意审计委员会的建议，即努力：(a) 与总部协调，制订全面的标准操作程序，为紧急现金支助建立从登记到现金分配的进程的控制机制；(b) 对登记数据库建立适当控制机制，在登记和修改现有难民的记录时加强内部检查；(c) 进行分配前后核查，以确保只有预期受益人收到现金支助；(d) 确保没有被列入难民登记信息系统中的所有未登记难民得到证实和登记，以便进行有效控制。

6. 采购与合同管理

管理住院治疗服务合同方面的缺陷

90. 阿拉伯叙利亚共和国外地办事处 2017 年期间为向巴勒斯坦难民提供转诊和急诊服务而与阿拉伯叙利亚共和国的 21 所医院签订了住院合同。这些合同第 2 段要求合同在 2017 年 1 月 1 日之前经双方签署后生效，并在完成合同规定的最后一项义务后结束，但不晚于 2017 年 12 月 31 日。

91. 在审计期间，审计委员会发现，在 21 项住院合同中，有 17 项合同是在从 2017 年 1 月 1 日起延误 5 至 6 个月后才签署的，其中两项合同到 2017 年 12 月 31 日才签署。在这两种情况下，医院是在没有签署具有约束力的合同的情况下开始为难民提供服务的。这违反了近东救济工程处《采购手册》第 11.2 段的规定，其中要求在开始提供服务前，授予合同部门应核准并签署合同。这也违反《手册》关于授予合同和最后签订合同的第 10.1 段的规定，其中要求只有在有关授予合同部门正式授予合同之后近东救济工程处才可以承担合同义务。

92. 阿拉伯叙利亚共和国外地办事处认为合同签署延误是医院管理团队(政府医院)变动太快造成的，即新管理团队通常要求阿拉伯叙利亚共和国外地办事处就合同作出更多的说明。它还解释说，2018 年及以后会考虑到住院合同签署延误因素，即考虑是否可以签订无限期合同，如以二至三年为期限，每年通过正式信函延续(确认)合同条款和条件。这将减轻每年签订协议时重新审查合同条款和条件所造成延误的风险。

93. 在鸣谢管理当局的回应的同时，审计委员会感到关切的是，在没有具有约束力的合同的情况下使用住院治疗服务可能会使工程处难以强制要求医院履约，或在出现合同纠纷时，也难以寻求法律补救方法。

94. 近东救济工程处阿拉伯叙利亚共和国外地办事处同意审计委员会的建议，即尽早启动采购流程，以便为与政府医院就合同条款和条件进行谈判时出现意想不到的情况留出时间，确保及时签订合同。

投标评价小组的投标决定前后不一

95. 审计委员会审查了安曼总部的 15 项服务合同和 10 项货物合同以及约旦外地办事处的 7 项施工合同的样本。审计委员会注意到这些合同中有两起案例，即得招者为投标排名第二高者，但得标理由不是评价标准所列内容，详细情况见以下各段。

服务合同

96. 其中一起案例涉及数字筹资活动招标方面的 126 932.99 美元，所给出的理由是：排名第一的投标人在了解近东救济工程处的具体问题方面会速度较慢，因此可能延迟实施；工程处所在地与供应商所在地有时差；供应商从未与近东救济工程处合作过；供应商被认为分析能力强于数字筹资活动事务。因此，评价小组建议将标授予总分 64.76(技术和财务)的排名第二投标者，而不是总分 69.20 的排名第一投标者。

97. 另一起案例涉及向近东救济工程处安曼总部房地提供清洁服务方面的 86 271.19 美元，以价差为由将标授予总分 79.8 的排名第二投标者，而不是总分 80.8 的排名第一投标者。据解释，与排名第二的供应商相比，排名第一的供应商报价高出 22%。但该项决定是该以总分为依据的，价差不在预先确定的标准内。审计委员会认为，近东救济工程处需要采用预先确定的标准，而不是依靠小组的主观判断，从而在作出授标决定时保持前后一致。

货物合同

98. 审计委员会审查了安曼总部的 10 项货物合同，发现在一项涉及 14 批货的面粉采购招标(涉及 14 批货的 BC/41/20/17)中，有 2 批的得标者为排名第二和第三的投标者。据管理层说，最低报价者并没有得标，因为该供应商与近东救济工程处和其他组织有其他进行中的合同。第 2 批货又以同样的理由让排名第三的投标人得标。所提供的理由并不是预先确定的评价标准的一部分，近东救济工程处在作出这一决定之前并没有联系排名第一的投标人，以确认其是否有能力履行标约。

99. 审计委员会还审查了约旦外地办事处的 7 项招标，并注意到一项有关维护近东救济工程处北安曼地区学校大楼的标(CT/02/2017)被授予排名第二的投标人，而不是排名第一的投标人。评价小组建议将标授予排名第二的投标人的理由是，排名第一的投标人已同时在两个领域获得两项合同，并已经参与近东救济工程处两个大型项目。评估小组认为，排名第一的投标人无法交付的风险高，因此决定减轻这种风险。但这种考虑不在预先确定的评价标准内，近东救济工程处没有与

排名第一的投标人联系，以确认其是否有能力履行所有赢得的标。审计委员会注意到，排名第一的投标人曾与近东救济工程处合作过几个项目，而且没有证据表明该供应商无法执行任何所得之标。因此，审计委员会认为，不向中标人授标的决定没有合理的理由。

100. 审计委员会认为，注意到的所有案例中的上述异常情况与甄选决定的缺陷有关，即授标所依据的是评价小组的判断，而不是预先确定的评价标准。此外，近东救济工程处没有具体说明在完成技术和财务评价之后是根据所得总分、技术评价得分还是财务评价得分作出授标决定。审计委员会认为，在制定评价标准时就需要考虑到各种风险因素，因为这些因素是决定标准的一个重要部分。

101. 近东救济工程处同意审计委员会的建议，即工程处应：(a) 确保全面确定技术评价标准，以便考虑到可能影响履行标约的所有技术因素和风险；(b) 明确规定哪一方面(总得分、技术评价得分或财务评价得分)是授标决定的决定因素，以避免授标决定是以投标评价小组的判断为依据的情况。

货物交付延迟

102. 审计委员会在对安曼总部和外地办事处的 203 项被抽检的未结订购单进行审查中注意到，191 项订购单存在延迟交货，时间从 1 到 41 个月不等。近东救济工程处将延迟归因于各种因素，如延迟向供应商发送订购单；订购单修改；对供应商进行后续跟单不够；供应商的过错；拒收的货物由于保存期限令人无法接受而需要从系统中删除；一些东道国限制进口所购物品。

103. 审计委员会理解其中一些延迟是不可避免的因素造成的。但是，诸如修改订购单、延迟向供应商发送订购单以及对供应商进行后续跟单不够等其他因素是可以通过适当管理干预避免的，以确保毫不延迟地交付货物。管理层还应更新系统中有关订购单交货日期的不准确信息，并结清本应结清的订购单，确保只监测系统的有效订购单。

104. 审计委员会认为，一旦发布订购单，需要在采购和后勤司与最终用户之间建立一个联合监测和后续跟单机制，以监督交货周期。此外，安曼总部管理当局需根据工程处供货合同的通则第 15.2 节，就供应商造成的延迟收取违约赔偿金，⁶ 以强制遵守合同的条款和条件。延迟交付货物和服务会影响向受益人提供服务。

105. 近东救济工程处同意审计委员会的建议，即工程处应：(a) 在采购团队和最终用户之间建立一个联合监测和后续跟单机制，以便在订购单发出后监督交付周期；(b) 采购和后勤司定期审查系统中的未履行订购单，以确定所有延迟情况，以便与供应商密切跟进，最大限度地减少货物交付延迟，并结清所有本应结清的订购单；(c) 根据《货物供应合同总则》第 15.2 节，对供应商造成的所有延误收取违约赔偿金。

⁶ 违约赔偿金为每天收取延迟交付货物价格的 1%，最多扣除合同价格的 10%。

106. 近东救济工程处也同意审计委员会的建议,即工程处应:(a) 确保订购单及时发送给供应商,避免不必要的拖延;(b) 让外地采购和后勤司参与项目采购前规划阶段,以适当规划交付时间表,并将方案预算规划与采购规划联系起来。

医疗年度采购计划

107. 近东救济工程处根据以活动为基础的成本计算分析对其药品进行分类,即将药品按年度价值分组。A 类包括少数药品(20%),但占成本的很大一部分(80%),B 类包括占成本 15%的药品,而其余药品(成本的 5%)归类为实验室、牙科和医院用品。

108. 近东救济工程处《采购手册》(2015 年)第 4.2 段要求所有采购科在每个日历年的 1 月底前编制年度需求并提交给采购和后勤司司长,以供进一步处理和批准。审计委员会从对加沙外地办事处采购活动的审查中注意到,外地办事处仅在收到工程处医务主任的指示后,才于 2017 年 3 月提交了药品和实验室用品的年度需求,并且外地办事处于 2017 年 6 月才收到了核准的采购计划,这违反了《采购手册》(2015 年)的规定,延误了五个月。

109. 该计划列示了发放请购单、订购单以及外地办事处接收交货的日期。交货日期是根据月平均使用量、库存和在途库存估算的。预计交付日期取决于请购单和订购单的及时发放。因此延迟发放请购单会导致延迟发放订购单和最终目的地接收货物。

110. 根据采购计划,第二批实验室用品的请购单发放日期是 2017 年 8 月 10 日,B 类(医疗用品)的请购单发放日期是 2017 年 9 月 25 日。然而,截至 2017 年 11 月,加沙外地办事处尚未发放请购单,并且审计委员会获悉,实验室用品将于 2018 年 2 月 14 日交付,而医疗用品预计将于 2018 年 5 月 21 日交付。在 2017 年 11 月对医疗用品库存进行实物核查期间,审计委员会注意到,五种实验室用品和两种 B 类医疗用品自 2017 年 10 月以来一直缺货,实验室用品和 B 类医疗用品的预计交货日期将分别延迟 82 天和 36 天,主要是因为发放请购单方面的延迟。

111. 加沙外地办事处的管理当局解释说,订购单发放需要得到安曼总部医务主任的许可,但是医务主任需要较长的时间发布许可,这导致了订购单发放的延迟。

112. 审计委员会感到关切的是,尽管该计划于 2017 年 6 月获批并收到,但截至 2017 年 12 月 31 日,该计划尚未开始实施,延误了 6 个月。审计委员会认为,在医务主任批准该计划后,外地办事处应与总部密切合作,确保该计划按照预定日期开始实施。延迟发放订购单会增加实验室用品和 B 类医疗用品的库存短缺风险。

113. 近东救济工程处-加沙外地办事处同意审计委员会的建议,即加沙外地办事处应:(a) 确保按照《采购手册》,在 1 月初之前编制药剂和医疗用品年度采购计划,并在同一个月内提交给采购和后勤司司长,供其进一步处理和核准;(b) 与总部密切合作,确保遵守核准的年度采购计划中的既定日期,为此及时发放请购单,以便及时发放订购单,避免库存短缺风险。

7. 医疗管理

安曼总部为加沙外地办事处的保健中心集中采购保质期短的实验室用品

114. 近东救济工程处与供应商签订了长期协议，参见 2017 年 3 月 15 日第 4317000025 号合同，为包括加沙外地办事处在内的各外地办事处采购实验室用品(实验室诊断仪器、试剂、质控物和相关产品)。在提供给加沙外地办事处的物品中有八项检查质控试剂，这是进行全部血细胞计数测试所必需的，从制造之日起保质期为三个月。审计委员会注意到，2017 年 8 月 20 日，该外地办事处收到了供应商提供的价格为 5 070 美元的第一批 156 小瓶八项检查试剂。然而，所有 22 个保健中心在 2017 年 9 月 2 日试剂到期日前仅使用了 56 小瓶，剩余的 100 小瓶(价格为 3 250 美元)已过期并被处理。

115. 此外，审计委员会注意到，2017 年 9 月 28 日，加沙外地办事处从安曼总部收到了第二批 240 小瓶(价格为 7 944 美元)八项检查试剂，保质期为两个月(2017 年 11 月 25 日到期)。10 月份和 11 月份的使用量分别为 62 瓶和 88 瓶，因此剩余的 90 瓶很可能在使用前过期。接受从制造之日起三个月保质期中剩余保质期为两个月(剩余保质期为 64%)的试剂，违反了近东救济工程处《药品质量保证政策》第 9.1 段，该段要求接受剩余保质期至少 75%的产品。

八项检查质控试剂的长期协议价格与当地市场价格之间的差异

116. 审计委员会注意到八项检查质控试剂的两份订购单显示不同单价，其中加沙外地办事处向当地供应商发出的 2016 年 12 月 19 日第 5016004370 号订购单显示的单价为 11.3 美元，而安曼总部通过长期协议发出的 2017 年 10 月 22 日第 6017001289 号订购单显示的单价为 33.1 美元。这比当地市场单价高出 21.8 美元，即 193%。

117. 审计委员会还注意到，加沙外地办事处从当地市场采购了 378 小瓶八项检查质控试剂，以避免该物品库存短缺。2016 年 12 月将交付 60 小瓶，2017 年 3 月 126 小瓶，2017 年 6 月 126 小瓶，2017 年 9 月 66 小瓶。与从安曼总部收到的长期协议供应商交付的货物相比，加沙外地办事处在从当地采购的物品没有经历过延迟交付或过期的情况。此外，在当地采购的八项检查质控试剂在开瓶后的保质期为 2 周，而在安曼总部采购的物品在开瓶后的保质期仅为 1 周。

118. 近东救济工程处表示，工程处与长期协议供应商有一项长期协议(五年)，包括提供实验室诊断仪器、试剂、质控物以及仪器备件的维护和供应。工程处还辩称，试剂和质控物等耗材的价格包括其他服务，不能与仅包括试剂价格的当地市场价格相比较，因此继续采购长期协议供应商的产品对工程处的实验室服务有其他(技术)效益。

119. 审计委员会认为，当安曼总部集中订购该物品时，由于交付给加沙外地办事处的时间更长，该物品的保质期更短，因此很可能会在被完全使用之前过期。审计委员会还认为，有必要提高八项检查质控试剂的价格透明度，为此应将物品的价格与诸如分析仪相关的交付和安装成本、维护和维修成本等其他部分区分开

来，因为与八项检查质控试剂的每周使用量相比，这些费用不会频繁发生，所以可以单独收取。

120. 近东救济工程处-安曼总部同意审计委员会的建议，即安曼总部应：(a) 进行成本效益分析，为此允许加沙外地办事处与当地供应商签订长期协议，采购八项检查质控试剂，以避免由于使用总部长长期协议时运输时间较长并会面临边界入境限制，导致物品在使用前过期；(b) 审查长期协议并与供应商联系，将试剂价格与并不经常出现的其他服务的价格分开，以增加透明度并降低物品的单位成本，以及(c) 确保遵循近东救济工程处《药品质量保证政策》，为此只接受在抵达目的地国时至少有 75%的剩余保质期的药品和医疗用品。

药品和医疗用品质量不高

121. 近东救济工程处《药品质量保证政策》(2015 年)第 3 段给质量保证下的定义是为确保药品达到预期用途所需质量所作的总体安排。此外，世卫组织基本药物和保健品信息门户《医药仓库管理》第 44 章第 44.2 段概述了在仓库/储存区接收货物(医疗用品)时应遵循的程序，根据该程序，应将货物隔离和检查，如果发现可以接受，则将货物输入库存记录系统。基于预先确定的规范进行的快速彻底检查对于质量保证至关重要。安曼总部通过采购和后勤司，代表所有外地办事处根据与不同医疗制造商/供应商的长期协议，集中采购医疗用品。审计委员会通过审查采购药品和医疗用品的质量控制流程，发现了以下缺陷，表明需要采取管理干预措施来予以改进。

122. 在加沙外地办事处。外地从安曼总部采购和后勤司收到四类基本药品，即扑热息痛糖浆、扑热息痛悬浮液、阿奇霉素悬浮液和甲基多巴片。在对 Karne 仓库的医疗仓库进行现场访问期间，委员会注意到所有 3 282 包 10×10 片(100 片)甲基多巴片的销毁证明，这些药品在加沙中央药房收到之前在港口被发现存在缺陷。此外，虽然一些有缺陷的药品有待处置，其他被确定为有缺陷的药品业已分发并被患者使用(见表 6)。

表 6
收到的不合格药品和医疗用品

编号	说明	收到的有缺陷	病人使用的数量	使用百分比	有待处置的数量
		药品数量			
1	安曼总部通过长期协议订购的扑热息痛悬浮液	113 750 瓶	36 105 瓶	32	77 645 瓶
2	安曼总部通过长期协议订购的扑热息痛糖浆	578 747 瓶	40 814 瓶	7	537 933 瓶
3	安曼总部通过长期协议订购的甲基多巴片	3 282 包	—	—	药品在发现存在缺陷后没有分发
4	安曼总部通过长期协议订购的阿奇霉素悬浮液	16 610 瓶	2 063 瓶	12	14 547 瓶

资料来源：加沙中央药房的数据。

123. 此外,拒收扑热息痛悬浮液导致中央药房和所有 22 个保健中心库存短缺两个月,而阿奇霉素悬浮液和扑热息痛糖浆被其他制造商的替代仿制药替代。供应商同意通过与安曼总部签订的长期协议,替换所有拒收的医疗用品,给加沙外地办事处另外发货。

124. 加沙外地办事处告知审计委员会,在收到从当地市场购买的货物后,中央药房在将货物入库前对所有医疗用品和批次进行实物检查和质量控制测试。通过安曼总部采购的药品和医疗用品被视为已接受,除非收到时通过实物检查观察到质量不佳迹象。加沙外地办事处相信,安曼总部使用特定标准和资格条件对供应商进行资格预审,并从对药品实行严格监管机构所规定标准的国家的合格国际供应商购买产品。加沙外地办事处还解释说,技术顾问不建议对通过安曼总部采购收到的所有供应批次进行质量控制测试,但是如果有可疑情况,通常会进行质量控制测试。尽管提供了解释,但审计委员会发现,安曼总部没有关于如何处理此种情况的明确程序。

125. 在西岸外地办事处。2016 年和 2017 年期间,该外地办事处收到了安曼总部采购和后勤司提供的一些有缺陷的基本药品,其中一些药品在外地医药服务干事注意到这些药品没有达到规定标准之前就已分发给诊所/保健中心使用。审计委员会注意到,在该外地办事处订购和收到的 70 000 瓶扑热息痛悬浮液中,有 35 000 瓶存在各种缺陷,没有分发给诊所/保健中心。此外,发现另外一些药物有缺陷,其中一些已分发给保健中心,并被病人使用(见表 7)。

表 7
收到的有缺陷药品和医疗用品

编号	说明	收到的数量	病人使用的数量	百分比	剩余数量
1	安曼总部通过长期协议订购的扑热息痛糖浆	206 644 瓶	25 622 瓶	12	181 022 瓶
2	安曼总部通过长期协议订购的阿奇霉素悬浮液	4 339 瓶	1 653 瓶	38	2 686 瓶
3	安曼总部通过长期协议订购的甲基多巴片	462 包	—	—	药品在发现存在缺陷后没有分发
4	安曼总部通过长期协议订购的复合阿莫西林-克拉维酸口服悬浮液	6 861 瓶	3 390	49.4	3 471

资料来源:西岸外地办事处中央药房的数据。

126. 此外,由于拒收扑热息痛糖浆和扑热息痛悬浮液,在从供应商那里收到相同订购量的甲基多巴片替代品期间,西岸外地办事处中央药房和所有诊所/保健中心出现三个月库存短缺。审计委员会还注意到,对集中采购的药品的实物检查和质量控制测试程序因外地办事处而异。例如,在加沙外地办事处,对集中采购的药品和医疗用品进行测试是可选择性的,而在西岸外地办事处,对样品进行测试是强制性的。

127. 西岸外地办事处指出质量检查是中央药房外地医药服务干事通过实物质量检查所开展的一项主要行动，必要时，他们将样品送交实验室进行质量控制测试。西岸外地办事处相信，安曼总部在将采购物品运往外地之前有检查物品质量的程序。然而，审计委员会在调查中注意到，安曼总部也缺乏对采购的药品和医疗用品质量进行检查的程序。

128. 审计委员会认为，应在所有外地办事处的中央药房进行医疗质量测试和保证时，通过独立的质量控制测试或委托负责药品测试和认证的权威机构/实验室来观测药品质量，然后才接受药品并将其分发给保健中心。分发有缺陷的药品可能会给病人带来健康问题，并损害工程处的形象。

129. 审计委员会建议近东救济工程处：(a) 与基本商品一样，在外地办事处引入药品和医疗用品的独立质量控制测试机制，以在接受从供应商处收到的药品和医疗用品前确保其质量；(b) 根据近东救济工程处《货物供应合同总则》第 5.7 条，向这些药品的供应商寻求合同补救办法；(c) 在近东救济工程处医药产品质量保证政策中列入装运前和装运后的独立质量控制测试；(d) 对于安曼总部采购的药品，统一所有外地办事处的实物检查和质量控制测试程序。

130. 近东救济工程处-安曼总部同意最迟在 2018 年第三季度末将装运前和装运后的独立质量控制测试列入其药品质量保证政策，并将根据工程处《货物供应合同总则》第 5 条和第 15 条对供应商采取适当行动。

电子保健系统运作不足

131. 2017 年 1 月 30 日，近东救济工程处与儿基会签订了 178 000 美元的供资协议，以加强黎巴嫩各保健中心的电子保健系统。据 2017 年第三季度项目执行情况报告称，近东救济工程处经常断电，这影响了该系统的运作和向受益人提供医疗服务的情况。

132. 审计委员会访问了黎巴嫩的一个地区办事处和三个保健中心，并注意到电子保健系统无法生成准确的报告，因为该系统中的报告模块尚未最终完成。例如，用来确定大多数时间里每位医生治疗的患者人数的保健服务提供者的工作量报告显示，接受治疗的患者人数低于实际人数。此外，如果病人在紧急情况下需要在其注册的保健中心之外的保健中心就医，保健中心的用户会面临从其他保健中心调阅病人记录的问题。此外，审计委员会注意到网络连接方面的问题，这是运行电子保健系统的一个关键方面，因此影响向患者的服务提供，特别是在以电子方式进行的药品分发方面。

133. 审计委员会获悉，外地办事处已努力减少停电，包括在两个保健中心安装太阳能电池板，并正在为其余 25 个保健中心采购更多的太阳能电池板。管理当局进一步解释说，外地办事处已经就系统生成报告不准确以及网络连接问题方面的干预措施向安曼总部进行了通报。审计委员会担心断电、网络连接、电子保健系统生成的管理报告不准确以及无法调阅其他保健中心的记录等问题会影响向受益人提供的服务。

134. 审计委员会建议近东救济工程处-黎巴嫩外地办事处：(a) 加快实施太阳能安装合同，以避免出现断电的问题；(b) 完成报告模块，从而使电子保健系统生成准确的管理报告，并为调阅其他保健中心记录问题找到适当的解决方案；(c) 解决网络连接问题，以便为受益人提供可靠和适当的服务。

8. 小额信贷社区支助方案

贷款逾期付款不收取滞纳金

135. 《小额信贷社区支助方案准则》(2012 年)第 12.2 段要求近东救济工程处对逾期五个工作日之后的还款收取最新到期分期付款总值的 5%的滞纳金。截至 2017 年 10 月 30 日，黎巴嫩的贷款组合包括向 63 名客户提供的 330 331 美元贷款，这些贷款由非近东救济工程处工作人员担保，还款拖欠 30 天到 1 080 天不等，但未按《小额信贷社区支助方案准则》的要求收取 5%的滞纳金。管理当局表示，准则中提到的滞纳金最高为 5%，但在黎巴嫩外地办事处，管理当局同意只收取 2%，这反映在近东救济工程处、客户和担保人签署的贷款协议第 6 条中。这些变化将反映在准则的修正案中。

未收取拖欠的贷款

136. 审计委员会抽样审查了黎巴嫩外地办事处 10 份违约者档案样本，其中包括欠款 97 212 美元。审计委员会注意到，尽管近东救济工程处与拖欠贷款者的担保人进行了后续跟进，请其支付未偿金额，但担保人没有回应，虽然担保人签署了法律文件，但工程处没有就欠款采取任何法律行动。对 10 份违约者档案的进一步审查没有发现任何证据证实外地办事处曾评估过担保人的资格，包括他们的收入来源。这违反了《准则》(2012 年)第 5 节，该节说明了可接受担保人的标准。

137. 审计委员会获悉，身为私营公司和非政府组织雇员的担保人拒绝出示任何证明其月收入的证据，但是黎巴嫩外地办事处打算将非近东救济工程处工作人员担保的贷款比例降低到不超过未偿贷款总额的 25%，以降低风险。然而，审计委员会认为控制不足，因为工程处接受了拒绝出示合格证据(如月收入)的担保人，因此增加了向风险客户提供贷款的风险。没有采取法律行动追回的长期拖欠贷款，有可能变得无法追回并可能最终无法收回。

138. 近东救济工程处同意审计委员会的建议，即工程处应：(a) 与拖欠贷款者的担保人密切进行后续跟进，以追回长期未偿贷款，并与法律办公室联络，寻求法律咨询，包括对担保人采取法律行动；(b) 在发放贷款前进行资格分析，避免向担保人拒绝提供月收入证据的客户发放贷款，以减少客户违约时的不可追回风险；(c) 修正 2012 年《小额信贷社区支助方案准则》，以反映滞纳金比例从 5%至 2%的变化。

贷款管理信息系统的缺陷

139. 近东救济工程处-黎巴嫩外地办事处与一家服务提供商签订了合同(2014 年 5 月 14 日，合同编号为 SC-E-33/RO89/2014)，目的是开发基于网络的管理信息系统，以管理贷款组合和总体项目执行情况。商定合同总额为 23 100 美元，期限是

2014 年 6 月 2 日至 2015 年 9 月 21 日，以及一年的维护和系统支持。合同期限不时延长，2016 年 1 月 1 日，近东救济工程处和承包商同意根据最初协议的相同条款和规定延长合同，直到完成合同的最后一项义务，近东救济工程处不承担任何额外费用。该系统在 2017 年 5 月启用。

140. 然而，审计委员会注意到，该系统没有按照合同第 3.2.1(b)段的约定，生成贷款管理报告，该段规定系统数据库包含贷款申请、贷款支付、贷款分期付款、还款、违约、有风险的贷款组合、监测和审查报告。管理当局表示，贷款管理信息系统的实施阶段已经完成，供应商已经开始维护和支持阶段。管理当局进一步解释说，在此阶段，他们将与供应商进行后续跟进，以确保按照合同完成所有义务。

141. 审计委员会认为，贷款管理报告是贷款管理信息系统实施阶段贷款管理的一个重要和强制性方面。系统无法生成重要报告可能会对更好管理贷款组合产生不利影响，并使管理当局失去决策的重要基础。

142. 近东救济工程处-黎巴嫩外地办事处同意审计委员会的建议，即办事处应：确保合同中提到的所有重要报告都在贷款管理信息系统中生成，以便更好地管理小额信贷服务方案的贷款组合。

9. 方案和项目管理

缺乏项目工作计划

143. 《项目流程手册》(2011 年)第 4.2 段将项目工作计划确定为提供项目生命周期综合路线图的工具。项目工作计划侧重于不同活动的排序和相关性、时间框架和负责人，并提供了一种主动的方法来确定项目风险、缓解措施和设定里程碑，从而加强项目监测。审计委员会审查了约旦外地办事处总费用为 3 351 万美元的 13 个项目，发现总费用为 1 512 万美元的 6 个项目是在没有工作计划的情况下实施的。在 6 个项目中，3 个已经完成，另外 3 个正在进行中。

144. 管理当局将未能编制工作计划归因于人手不足和缺乏外地项目办公室，该办公室会在协调和监督项目实施方面提供有效的项目管理职能，并确保编制好所有文件以供遵守和监测。审计委员会发现，项目管理职能分散在各用户部门，没有协调一致的项目管理职能。这种情况导致一些项目在没有书面工作计划的情况下临时实施。审计委员会认为，书面项目工作计划是有效监测项目活动和跟踪项目活动在执行时间方面的偏差以及显示对每个活动负责的利益攸关方从而进行问责的重要工具。

没有编制项目进度报告

145. 《项目流程手册》(2011 年)第 6 段指出，项目监测和报告是成功的项目管理的一个重要组成部分。它协助管理当局确认项目是否有效进行，资源是否得到有效利用。通过项目监测和报告，项目执行情况得到定期观察和衡量，以确定与项目管理计划和预算的差异，这为知情和及时决策提供了基础。

146. 2017 年 1 月至 10 月期间，约旦外地办事处共执行了 93 个现行项目。从对 13 个项目的抽样审查中，审计委员会注意到，总费用为 1 374 万美元的 4 个项目没有进度报告，无法显示项目随时间推移的进展情况，以便作出知情决策，这违反《手册》的要求。

147. 管理当局表示，与捐助方签署的每一项协议都包括项目进度报告，但并非所有项目的报告频率都相同，完全取决于签署的协议(即有些项目要求每六个月提交一份项目进度报告，另外一些项目要求在项目结束时和项目完成后提交一份报告)。然而，审计委员会注意到，上述项目的协议没有明确要求提交进度报告。鉴于进度报告在项目实施决策中的作用，审计委员会认为约旦外地办事处需要定期编写进度报告，以便就实施项目的进度做出内部管理决策。

148. 审计委员会建议近东救济工程处-约旦外地办事处：(a) 确保在项目实施前制定并记录项目工作计划；(b) 制定并实施一项计划，建立一个配备适当工作人员的外地项目办公室；(c) 确保定期为所有项目编写项目进度报告，以监测项目进度和对使用的资源进行问责。

不活跃的项目审查委员会

149. 近东救济工程处项目审查委员会是根据第 21 号组织指令成立的。该委员会由副主任专员担任主席，由对外关系和交流部、规划部、财政部的代表以及副主任专员可能任命的其他成员组成。除其他作用外，项目审查委员会预期会与方案部门协商，审查项目纲要/提案，以便：

- 确保与蓝皮书、近东救济工程处中期战略、相关战略计划、年度行动计划和紧急呼吁保持一致。
- 评估提案编制情况(即项目干预逻辑的有效性/可持续性)。
- 评估列入对外关系和交流部用于筹资的工程处优先项目清单的总体适宜性。

150. 根据其职权范围，项目审查委员会于 2016 年 1 月 1 日成立，需要在每个月的第四周举行会议。然而，2017 年，项目审查委员会没有举行会议。近东救济工程处共有 427 个现行项目，总费用为 9.8136 亿美元，预期该委员会将通过其会议在有效和高效管理这些项目中发挥关键作用。虽然管理当局解释说，项目审查委员会于 2017 年举行了一次会议，未提供证据证实这一解释。管理当局还解释说，该委员会将在不久的将来开始其活动，并且管理当局计划在 2018 年通过在规划部设立一个战略项目管理办公室来加强整个机构的项目管理。这将包括(通过项目审查委员会)加强对项目制定和批准的监督，以及(通过项目评估委员会)继续监测项目执行情况。

151. 审计委员会认为，项目审查委员会不开展活动意味着工程处很难使项目设计和执行与预算、中期战略、年度行动计划、紧急呼吁保持一致，这可能会使项目评估委员会决定得到批准的时间延后。

152. 近东救济工程处同意审计委员会的建议，即工程处启动项目审查委员会并确保其有效履行职责。

对外关系和交流部发布结案备忘录方面的延迟

153. 在本报告所述期间，工程处赠款项目跟踪表⁷ 中包括 427 个现行项目和 794 个到期项目。在到期项目中，241 个项目(30%)被对外关系和交流部报告为已结案，而 553 个项目(70%)正在等待该部的结案备忘录。审计委员会发现，在 553 个等待结案备忘录的项目中，有 237 个项目(43%)等待结案的时间从 6 个月到 23 个月不等。

154. 对外关系和交流部提供了延误和未发布结案备忘录的各种原因，包括财务部编制财务报告的延误、等待捐助方对剩余资金余额退款或重新规划的回应、等待捐助方对剩余认捐的回应、向捐助方提出索偿要求的延误、向捐助方通报剩余资金或应计利息及其处理情况的延误；以及等待总部财务部向该部提供最后财务报表或确认最后资金余额。此外，近东救济工程处将发布结案备忘录的延误归因于一些因素，如需要充分遵守所有业务和报告要求，以及需要收到捐助方关于如何处理剩余资金余额和应计利息(如有)的明确指导或建议。

155. 审计委员会认为，发布结案备忘录的延迟主要是由于《项目流程手册》(2011 年)中没有规定对外关系和交流部何时需要发布结案备忘录，以及财务部何时需要发布最终财务报告；确认资金余额；以及在项目完成后向捐助方提出索偿要求等方面的问责。

对外关系和交流部已经结案但在 REACH 系统中的显示仍为“现行”的项目

156. 审计委员会注意到，对外关系和交流部在项目跟踪表中报告已结案的 241 个项目包括 57 个在 REACH 系统中的显示仍为“现行”的项目。截至 2017 年 11 月，这 57 个项目从对外关系和交流部宣布结案之日起，“现行”状态持续了 3 至 24 个月。该部的记录显示，管理当局曾向财务部发出指令，要求给所有余额为零并且有最终财务报表的项目以及已经向捐助方作出必要退款的项目结案。然而，在 57 个项目中，只有两个项目的未用资金余额为 54 362 美元，而其余 55 个项目的余额为零。审计委员会认为，REACH 系统中项目结案的延迟是由于《项目流程手册》(2011 年)中没有规定项目在结束业务后并在满足所有报告要求后必须在何时结案。延迟为业务已结束的项目结案，增加了未用余额被滥用的风险。

REACH 系统中未分配的项目预算

157. 审计委员会还注意到，项目跟踪表中的 427 个现行项目包括 222 个(52%)在计划完成期已经到期时显示尚未实施的项目(零烧钱率)。⁸ 这些项目有 844 万美元的自由余额，据报告，这些余额在 3 至 46 个月期间没有分配给 REACH 系统中的有关项目活动，以便使用该基金。

⁷ “项目跟踪表”是一个 Excel 表格，它跟踪和总结所有工程处项目的状态，以便做出知情决策。

⁸ 烧钱率是指实际支出除以项目资金分配总额。

158. 审计委员会获悉，在为项目创建 REACH 系统中活动的工作分解结构并随后根据工作分解结构提供预算分解之前，不会分配资金。这同样适用于与捐助方进行谈判时项目范围发生变化以及赠款被视为方案预算的一种成本降低的情况。审计委员会关切的是，资金分配长期拖延 3 至 46 个月，可能会导致在工程处面临财政困难时将资金退还捐助方。

159. 审计委员会建议近东救济工程处：(a) 记录对外关系和交流部在项目业务结束后为应该可以结案项目发布结案备忘录的平均时间以及项目行政结案和财务结案的时间，以便对有责任利益攸关方进行问责；(b) 确保在未分配余额方面密切跟进，这需要与捐助方沟通，以便重新计划、退款或转移到另一个基金代码，从而使项目可以结案；(c) 为对外关系和交流部在项目跟踪表中显示已结案的所有项目在系统中结案；(d) 制定工作分解结构来分配待分配的项目资金余额，以避免将捐助资金退还给捐助方的风险。

160. 审计委员会还建议近东救济工程处加强对外关系和交流部、财务部和规划部之间的沟通，以确保顺利监测项目执行情况和及时编制有待编制的财务报告和其他报告，以便加速项目结案工作。

10. 信息通信技术

不适当的信通技术战略规划模式

161. 近东救济工程处信息管理部为工程处制定了 2018 年至 2024 年的六年信息和通信技术(信通技术)战略。该战略包含八项战略目标，包括相应的指导原则、战略成果和目标完成年份。然而，审计委员会注意到，工程处尚未制定用于衡量战略目标实现情况的主要业绩指标。此外，没有查明与设想战略相关的风险，因此没有制定风险缓解措施。

162. 近东救济工程处评论说，虽然信通技术战略已获批准，但将于 2018 年实施，因为信息管理部仍在与所有利益攸关方进行讨论，并且信息管理部与信通技术委员会之间的适当沟通战略尚未最后确定。这就是没有制定主要业绩指标以及查明风险和拟定相应的缓解措施的原因。但是，没有证据证明主要业绩指标和风险缓解措施是实施计划的一部分。审计委员会认为，所注意到的缺陷是因为缺乏适当的信通技术战略规划模型。适当的战略规划模型，如平衡计分卡或逻辑框架(Logframe)方法，本会有助于管理当局全面了解战略管理过程，并将所有关键的战略管理组成部分整合在一起，以便进行有效的战略沟通 and 实施。

163. 审计委员会建议近东救济工程处：(a) 采用和实施适当的战略规划模型，以协助管理当局全面了解战略管理流程，并将所有关键战略管理组成部分整合在一起，进行有效的战略沟通 and 实施；(b) 制定主要业绩指标，衡量实现战略目标的情况。

访问控制政策执行不力

164. 在对 REACH 系统中用户访问权限的审查中，审计委员会发现，2017 年 7 月，一名工作人员职位名称发生了变化，但该工作人员在 REACH 系统中仍然拥

有与前一个职位名称相关的批准角色访问权限。这不符合 2017 年的访问控制政策,该政策要求管理员在聘用状态发生变化时关闭工作人员对以前账户的访问权限。

165. 审计委员会认为,所注意到的缺陷主要是由于用户部门和信息管理部门管理员之间的协调和沟通不足,因为有关工作人员聘用状态变化的信息没有传达给管理员供其在系统中进行更新。访问控制策略执行不力增加了向未经授权的用户授予访问权限的风险,这可能导致不当使用并损害系统中信息的完整性。

166. 审计委员会建议近东救济工程处:(a) 查明所有改变其聘用状态的工作人员并禁用其 REACH 系统账户;(b) 制定用户账户审查程序,这将需要定期审查用户账户所附带的访问权限,以确保没有任何工作人员被授予不符合当前工作需要的系统访问权限。

11. 内部监督事务部

内部监督咨询委员会的业务审查

167. 审计委员会审查了内部监督咨询委员会的业务活动,采用的具体办法是审查 2016 年内部监督咨询委员会的年度报告、2017 年会议记录、访谈和调查问卷,以确定内部监督咨询委员会的业务活动符合 2016 年 1 月修订的第 24 号组织指令和最佳做法。审计委员会注意到在以下领域有改进的余地。

保密声明

168. 第 24 号组织指令第 22 节要求内部监督咨询委员会成员在接受该委员会任命时签署保密声明。但是,该委员会成员在接受委员会任命时没有签署保密声明,这违反了组织指令的规定。审计委员会获悉,内部监督咨询委员会正计划采取这种做法,并且已经与法律部门进行了沟通,以设计保密声明模板。鉴于向咨询委员会成员提供的信息的敏感性,他们签署问责保密声明至关重要。

内部监督咨询委员会业绩评估

169. 第 24 号组织指令第 31 节要求内部监督咨询委员会对其业绩进行年度自我评估,并可要求定期进行外部审查,以确定其活动是否可以与联合国类似机构的监督委员会采用的最佳做法相媲美,其结果将传达给主任专员。然而,内部监督咨询委员会没有按照第 24 号组织指令的要求对其业绩进行年度自我评估。审计委员会获悉,咨询委员会计划将此事列入其 2017 年 12 月会议的议程。审计委员会认为,年度自我评估有助于主任专员确定内部监督咨询委员会履行职能的效率。

任命内部监督咨询委员会成员及其审查流程

170. 第 24 号组织指令第 7 节规定,内部监督咨询委员会成员将由主任专员在与该委员会主席和内部监督事务部主任协商后任命。审计委员会注意到,在审查所涉年度任命了一名新成员,以接替任期于 2017 年 7 月结束的一名成员。然而,没有证据表明甄选和任命流程是以透明的方式进行的,因为没有记录有关流程,说明工程处如何获得任命候选人名单、审查和甄选程序是如何进行的以及竞争程

度如何。这是第 24 号组织指令中的一个空白，因为它没有规定如何甄选新成员以及如何吸引潜在候选人。审计委员会获悉，内部监督咨询委员会和内部监督事务部主任提出名字，他们酌情进行内部咨询后向主任专员提出建议以供批准。然而，他们的回答没有书面证据支持，也不确定他们是如何以及从哪里得到候选人名单的。审计委员会认为，为了确保公正的甄选程序、竞争性和透明度，工程处需要记录从寻找候选人到作出甄选决定的流程。

171. 审计委员会建议近东救济工程处：(a) 确保内部监督咨询委员会按第 24 号组织指令进行年度业绩自我评估；(b) 设计保密表格模板，并确保咨询委员会成员签署保密声明以进行问责；(c) 审查第 24 号组织指令，以列入任命流程(包括寻找任命候选人名单的方法、审查程序和甄选决定)，以确保甄选流程公正、具有竞争性和透明度。

内部监督事务部的不稳定

172. 内部监督事务在任何组织都是一个重要职能。在近东救济工程处，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。内部监督事务部主任负责指导中期和长期战略，以支持内部控制的执行；因此，重要的是要维持该部领导层的稳定。

173. 审计委员会在上一份报告中强调指出，内部监督事务部的工作人员更替率很高(见 A/72/5/Add.4，第 139 和 194 段)。在本次审查所涉年度，审计委员会注意到这方面的改进有限。例如，过去五年共征聘了五名主任担任该部领导，在 2018 年 4 月审计时，2016 年 11 月征聘的现任主任也正在从工程处离职。

174. 审计委员会认为，在该部领导层方面缺乏长期解决办法，影响了内部审计活动的稳定性，从而影响了审计职能的有效性。考虑到近东救济工程处的规模和复杂性、其活动规模、财政限制和其他风险，加强内部审计职能是必要的，因此工程处需要寻找其他解决办法来稳定该部的领导层和人员配置。

保证和咨询事务司

175. 根据联合检查组 2015 年报告(JIU/REP/2016/8)的统计数据，与联合国其他机构相比，保证和咨询事务司资源不足。与联合国其他组织相比，近东救济工程处内部审计事务人员占有所有工作人员的比例最低。其比例是 10 名审计工作人员对 31 255 名工作人员，相当于 0.03%，而联合国整个系统的平均比例为 0.51%。

176. 2017 年，内部审计司只完成了 22 项计划任务中的 11 项(50%)。积压的任务被结转到 2018 年，2018 年第一季度的全部时间被用来完成结转的任务，而不是 2018 年工作计划中指定的任务。在完成 2017 年工作计划中的任务方面进展缓慢，主要原因是工作人员数量有限，例如，2017 年 1 月至 6 月，只有一名国际工作人员(P4)在职，而该部组织结构需要四名国际工作人员。该名工作人员还代理司长。

177. 审计委员会认为，由于内部监督事务部工作人员更替率高的挑战，工程处需要审查该司的人员配置结构，以使其与工程处的复杂性和增长相称，确保实现

该部的目标。作为加强该司的一部分，管理当局解释说，保证和咨询事务司正在利用《内部审计手册》制定审计方法框架，这将成为今后执行任务的路线图。

178. 审计委员会建议近东救济工程处：(a) 考虑为保证和咨询事务司探索替代性资源部署战略，以加强该司，确保充分覆盖已确定的高风险领域，并遵守年度审计计划；(b) 审查该司的人员配置结构，以与工程处的复杂性和增长相称。

调查司

完成案件调查的延迟

179. 调查司有四名国际工作人员和两名地区工作人员。审计委员会注意到，欺诈案件数量从 2016 年报告的 32 起增至 2017 年的 58 起。在 2016 年报告的 32 起欺诈案件中，截至 2016 年 12 月 31 日，仅 15 起案件已结案，17 起案件仍未结案。同样，在 2017 年报告的 58 起欺诈案件中，截至年底，仅 25 起(43%)已结案。管理当局将待审积压案件归因于没有足够的工作人员来处理这些案件。审计委员会获悉，内部监督事务部正在与管理当局讨论拟议采取的新调查模式(集中式或分散式)，该模式一旦实施，预计将减少案件积压，并确保当前的调查按时完成。目前，大多数欺诈案件的调查需要超过六个月的时间来完成。

对工作人员进行防欺诈意识培训

180. 近东救济工程处的反欺诈反腐败政策要求内部监督事务部为工程处工作人员提供培训，以提高对欺诈和腐败的风险意识。然而，自 2016 年制定该项政策以来，工程处未向工作人员提供任何反欺诈意识培训。审计委员会获悉，2017 年，内部监督事务部为工作人员编制了提高意识的培训方案，但由于资金短缺，培训推迟至 2018 年。另据解释说，道德操守办公室 2018 年工作计划包括了拟定和交付面对面的反欺诈反腐败培训。培训的重点对象将是各业务区的管理人员和主管人员、财务、人力资源、工程和采购工作人员。审计委员会认为，为工作人员提供增强意识的培训对培养工作人员防止欺诈和腐败的意识及沟通欺诈和腐败事件的适当方式是必不可少的。

181. 审计委员会建议近东救济工程处内部监督事务部加速与管理当局开展关于最适当方式的讨论，以便最大限度地减少完成案件调查中的拖延。

182. 审计委员会还建议近东救济工程处为其工作人员提供关于反欺诈和腐败意识的培训。

12. 小额金融部

183. 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 2017 年的活动和结余情况已列入近东救济工程处 2017 年的财务报表。小额金融部根据国际财务报告准则编制其财务报表，由审计委员会单独审计。

财政执行情况

184. 该部门过去三年录得正数净收入，业绩继续改进。2017 年，小额金融部报告的净收入为 301 万美元(2016 年：223 万美元)，与前一年报告的净收入相比增

加了 786 830 美元(35%)。净收入增加的主要原因是贷款利息增加了 814 277 美元(8%); 以及实现汇兑收益 288 191 美元(2016 年: 损失 369 159 美元)。审计委员会审计了该部 2017 年的财务报表, 并出具了无保留意见。

应收贷款管理

185. 2017 年, 该部发放了 3 856 万美元的贷款(2015 年: 3 978 万美元), 并收到未偿贷款的还款 3 643 万美元(2016 年: 3 608 万美元)。截至 2017 年 12 月 31 日的未偿贷款拨备为 126 万美元(2016 年: 945 982 美元), 而核销的贷款金额为 960 981 美元(2016 年: 907 811 美元)。截至 2017 年 12 月 31 日的贷款期末结余为 2 745 万美元(2016 年: 2 659 万美元)。审计委员会注意到, 2017 年, 由于对有风险贷款组合管理不当, 使这一组合的比率由 2016 年报告的 6.7%增至 2017 年的 7.21%, 相比之下该区域的有风险贷款组合基准为 5.85%。审计委员会认为, 小额金融部管理人员需要出台的战略应包含强制执行对贷款业务手册和其他有关政策的遵守, 以达到区域有风险贷款组合基准, 即 5.85%这一比率。

186. 审计委员会建议近东救济工程处小额金融部审查其管理贷款的战略, 义务性责成工作人员对贷款情况进行跟踪了解并遵守手册, 以确保风险组合不超过或低于 5.85%的区域基准。

C. 管理部门的披露

187. 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

188. 近东救济工程处告知审计委员会, 工程处依照财务条例 11.5 确认了该年度数额为 317 万美元的下列损失与核销: 现金损失 44 美元; 通过库存估值确认的库存损失 464 177 美元; 应收未还贷款 960 663 美元; 财产损失 290 502 美元及应收账款损失 757 129 美元(见附件二)。

2. 惠给金

189. 在本报告所述年度, 工程处没有报告任何惠给金付款。

3. 欺诈和推定欺诈案件

190. 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工作来查清所有错报或违规行为。管理部门对防止和发现欺诈行为负有首要责任。

191. 在审计期间, 审计委员会询问管理部门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, 管理当局是否了解任何实际存在的、怀疑存在的或已有指控的欺诈行为, 包括向负责内部监督事务部提出的询

问。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。

192. 在审查年度内，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 69 起欺诈和推定欺诈案件。在这 69 起案件中，对 31 起案例(45%)的调查工作于年内完成并最后确定，其量化的损失为 13 264 美元。其余 38(55%)起案件仍在调查中，近东救济工程处将于明年报告这些案例。在 38 起未决案件中，有 1 件涉及 2015 年，另 4 起及 33 起分别涉及 2016 年和 2017 年。审计委员会对调查进度缓慢感到关切，因为余留案例数量超过了已报告案例的 50%。据此敦促近东救济工程处加大力度，加快对待决案件的调查。本报告附件三载有对这些案件的简述。

D. 鸣谢

193. 审计委员会谨对主任专员及其工作人员以及安曼总部、加沙总部、约旦外地办事处、加沙外地办事处、黎巴嫩外地办事处和阿拉伯叙利亚共和国外地办事处的工作人员表示感谢，感谢他们与审计委员会工作人员合作并提供协助。

审计委员会主席

印度主计长兼审计长

拉吉夫·梅赫里希(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)

2018 年 7 月 24 日

附件一

截至 2016 年 12 月 31 日终了年度提出的建议的执行情况

审计报告 序号 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	核实后的状况			
					已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
1	2012 年	82	审计委员会建议近东救济工程处尽最大努力取得相关文件，以证明建筑物和地块的使用权。	为获取相关文件，近东救济工程处开始了全工程处行动，并开展了以下工作： • 获得地块和土地种类(拥有、租赁、使用权、其他)的清单，及租赁建筑物的清单。 • 为每一块土地和租赁的楼宇获得证明文件(地契、租赁协议、使用权协议、捐赠协定和其他证明文件)。 • 所有相关的外地办事处都提供了文件，并且近东救济工程处认为已经用尽了获得更多文件的办法。对约旦、加沙和西岸的现有文件的分析已经完成。特别是对于加沙，近东救济工程处注意到，大部分土地是宗教公产土地和黎巴嫩的土地，而出于政治和业务考虑，近东救济工程处认为进一步努力与地方当局和其他利益攸关方联系以获得更多信息并不可取。 • 在阿拉伯叙利亚共和国，近东救济工程处的多数设施都是在阿拉伯叙利亚共和国政府划拨的难民营土地上建的。由于持续的冲突，外地法律办公室无法就此事与阿拉伯叙利亚共和国政府接触。尽管近东救济工程处根据审计委员会的建议继续作出最大努力以证明对建筑物和地块的使	鉴于管理当局所作的努力及这一事项的敏感性，审计委员会为这项建议结案。	X		

审计报告						核实后的状况			
序号	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
				用权，但需要考虑到以下因素：其资源有限、与各种主管当局的交往中固有的敏感性、及阿拉伯叙利亚共和国境内当前的冲突。鉴于迄今所作的各种努力，近东救济工程处请审计委员会为这项建议结案。					
2	2013 年	40	审计委员会建议近东救济工程处开展详细摸底工作，以查明并在单一的文件中汇总其各种业务流程的关键内部控制，为此并参考规定详细程序的其他文件。	近东救济工程处接受此项建议，它将编写一份文件，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之中。		X		
3	2013 年	75	(a) 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通知总部采购和后勤司，避免不必要地缩短招标时间；(b) 定期审查周转时间和存货结余，以避免发紧急订购单；(c) 审查豁免的理由，以确保符合目前的良好做法。	2018/2019 年度的卫生保健商品采购计划于 2017 年 9 月 30 日发布。它指导在外地办事处、总部和供应商市场的产品、预算和供应规划，以确保能够提供保健用品并说明整个供应链内的不同作用和责任。对豁免的理由进行了审查。还于 2017 年 9 月 13 日向所有用户部门和外地主任发出了通知，随后对《采购手册》进行了审查。	审计委员会注意到外地办事处和总部之间的沟通有所改善，因为大多数的要求都得到及时传达。此外，加沙外地办事处的豁免数量已大幅减少。因此，审计委员会认为这项建议已得到执行。	X			
4	2013 年	93	审计委员会建议近东救济工程处：(a) 建立一个机制，定期调集所有重要项目文件，上传到内联网；(b) 审查项目进程手册，具体规定由哪一位项目干事在一个地点保管所有项目文件并存档。	(a) 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。项目干事的职责在更新后的《项目程序手册》中确定，并传达给所有外地办事处和总部供立即执行。	业已审查《项目程序手册》，所有最重要的项目文件已经上传。因此，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	核实后的状况			
						已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
5	2013 年	108	审计委员会建议：(a) 在订正手册出台之前，按照现行手册规定，成立建设项目指导委员会；(b) 审查项目进程手册，明确指导成立项目指导委员会事宜，包括委员会组成、成员作用和责任，说明哪类项目需要成立指导委员会。	针对手册的进程和工具(如指导委员会)已纳入更新后的手册和 2018 年 4 月 18 日《部门间备忘录》，后者已传达给外地办事处和总部的各部门。	项目程序手册已更新，同时已经为符合标准的项目设立了指导委员会。因此，审计委员会认为这项建议已执行。	X			
6	2014 年 (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，因为鉴于工程处的授权职责，此项建议被认为不切实际。没有预备资金的离职负债(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，以此努力降低工作人员费用。这些措施在供资仍不确定的情况下，都有助于避免增加服务终了负债。	审计委员会注意到管理部门提供的解释，并认为该建议已不再值得加以实施，因此将其归为因时过境迁而不能执行。				X
7	2014 年	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。	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对此问题进行审议。近东救济工程处已从巴勒斯坦权力机构得到确认，在 2018 年 5 月底以前将支付 900 万美元。此外在以色列政府方面也有善意举动，希望它也能确认会支付尚未支付的应收款。鉴于上	审计委员会审查了追回增值税应收款方面取得的进展，注意到了良好进展，巴勒斯坦国政府批准了支付拖欠的增值税应收款 900 万美元。以色列政府方面，在结清拖欠的增值税应收款问题上取得了良好的进展。	X			

审计报告 序号 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	核实后的状况			
					已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
8	2014 年	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。	述进展，工程处请审计委员会为这项建议结案。 近东救济工程处在各项执行指示中纳入了紧缩措施。这些指示现在已成为工程处每一工作人员都必须遵守的准则。	根据目前的进展，审计委员会认为此项建议已执行。 认为已经因时过境迁而无需执行，因为 2015 年发布的所有紧缩措施现已被纳入工程处指示。			X
9	2014 年	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。	在黎巴嫩外地办事处，服务合同现在都在实际提供服务之前签署，而对供应商的业绩评估是在延长合同之前进行的。我们已向审计委员会提交所有证据，因此认为此项建议已经执行。	审计委员会从自身对所提交的证据所作审查来看，认为此项建议已经执行。	X		
10	2014 年	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，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。治理框架现在遵循规划部制定的第 21 号组织指令。	审计委员会审查了有关员额的征聘现况，注意到 90% 的员额已经填补。已拟订第 21 号组织指令，用作治理框架。因此，审计委员会认为这项建议已执行。	X		
11	2014 年	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。由于本组织财政困难，试点项目已取消。	由于财政拮据该项目已取消，因此该建议已因时过境迁而不必执行。			X

审计报告		序号	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	核实后的状况			
								已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
12	2014 年	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。在等待执行的同时，对卫生中心的医疗固体垃圾的收集方式与对诊所其他固体废物的收集方式相同，即日常的垃圾收集机制。尖锐的针头和注射器在安全盒内处置，但也是按国家惯例以如同其他废物一样的方式收集。所有在黎巴嫩的保健中心在收集废物后将其倾倒在市政府指定的场地。	审计委员会注意到取得的相当进展，认为此项建议已执行。	X			
13	2014 年	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的协调，缩短招聘时间。	人力资源部门已经并将继续开展并加快速度努力缩短招聘时间，每周更新招聘情况，并对有关部门进行跟进。国际工作人员空缺公告期通常为一个月。在极少见的情况下，可能因为工作人员无法预见地突然离职，或其他正逐渐出现的资源空白，急需填补员额，可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。	审计委员会注意到在缩短招聘过程方面所作的举措和取得的进展，因此为此项建议结案。	X			
14	2015 年	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 of 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安装了电子招标软件(In-tend)。部分程序流程包括向中标者和未中标者自动提供反馈。工程处的所有合同均向成功和未成功中标的供应商作出反馈。	审计委员会确认，工程处现在向成功和不成功的供应商提供反馈意见，因此，此项建议视为已执行。	X			
15	2015 年	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招标期限；(b) 确保加沙外地办事处在延长长	采购与用户部门之间的协调得到了改善，因此就需要减少对缩短招标时间的豁免。关于集中采购的物品的采购计划中列示了外地办事处提交请购单的所有	审计委员会审议了管理部门采取的行动，并认为这一建议已执行。	X			

审计报告						核实后的状况			
序号	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
			期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。	暂定日期。供应商的业绩评价目前是在长期协议的延长之前进行的。					
16	2015 年	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)定购单；(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。	合同管理股未得到管理股核准，但后续行动仍然与用户部门协作推进，2017 年有所改善，定期向供应商发出催复通知。违约赔偿金载列于附在每份合同之后的供货合同总则的第 15.2 款。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事宜仍然是一项挑战，但我们正在逐案进行后续跟进工作。	审计委员会从 2017 年的审计中注意到，加沙外地办事处的合同管理有所改善，每项合同均披露了违约赔偿金条款。此项建议已经执行。	X			
17	2015 年	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，人力资源主任就与个人服务提供者订约问题发布了补充人员指令(CPD/1)。新指令于 2017 年 1 月 1 日生效，适用于起始日期为 2017 年 1 月 1 日或之后的所有新合同或合同延期。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，使用该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已签署的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。	审计委员会审查了现行《补充人事指示》(CPD/1)的遵守情况，注意到有大幅度改善。因此认为这项建议已执行。	X			
18	2015 年	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	目前，工程处聘请了一名供应商来保存要求存放在温度最低 8℃、最高 25℃的医疗用品。工程处已开始建造仓库，以	由于工程处聘用了供应商按所建议的温度保存医疗用品，而其本身的仓库正在	X			

审计报告		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	核实后的状况			
序号	年份					已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
			品与一般用品混杂；(b) 在总仓库安装温度控制器，以便恰当管理药品储存。	解决这一问题。完成的比率为 57%，预计将于 2018 年 12 月底完成。	建造(57%完成)，审计委员会认为该项建议已执行。				
19	2015 年	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。	最后的信息和通信技术战略已经签署，目前正在展开之中。	审计委员会审查了核准的信息和通信技术战略，因此认为该项建议已执行。	X			
20	2015 年	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和应用程序组合管理框架相关。近东救济工程处通过信息管理部门更新了第 26 号组织指令，更新了颁布的开发应用程序的技术指示，和信通技术项目组合委员会的职权范围。	审计委员会注意到关于开发应用程序指示的更新后第 26 号组织指令，因此，认为该项建议已执行。	X			
21	2015 年	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，信息管理部收集了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。2018 年 3 月发布了调查报告，并传达给各利益攸关方。	工程处从用户和其他利益攸关方收集意见投入，以评估 REACH 系统的使用情况，而报告已经制作并已与所有利益攸关方分享。根据所作的评估，审计委员会认为该项建议已执行。	X			
22	2015 年	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推广计划已提交给审计委员会，以证明有计划加快向所有卫生保健中心推出电子卫生系统。到目前为止，已有 125 个保健中心实施了新的电子保健系统。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结余表。关于(b)	鉴于迄今为止的推广情况以及向其余保健中心推广电子保健的计划，审计委员会认为这项建议已执行。	X			

审计报告		核实后的状况							
序号	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
				部分，由于有其他优先事项，目前延迟执行。					
23	2015 年	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。	有赖于信息技术委员会的设立，这项建议业已执行。监督信息安全战略的指导委员会已经设立。近东救济工程处审查了所有信息安全方面情况，并更新了有关的方案和信息技术政策。	工程处已设立信息技术委员会，并成立了指导委员会，以监督信息安全战略，还更新各项方案和信息安全政策。鉴于工程处采取了这些全面的步骤，审计委员会认为此项建议已执行。	X			
24	2015 年	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，为此加速执行内部监督事务部的建议，特别是针对高风险的建议。	内部监督事务部已对各项建议的执行情况进行全面审查，一些建议得到执行，一些建议则通过合并予以了结。	审计委员会审查了针对高风险的建议的执行状况，并注意到大部分以前的针对高风险的建议已执行。	X			
25	2015 年	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分和详细信息，并作出充分和详尽的分析。	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。所有表格已按要求作了调整，支票登记簿已更新，已按要求进行盖销，财务部提高对出纳的监督程度，查访更加重点关注出纳的职能。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。	审计委员会注意到出纳职能有所改善，因此认为这项建议已执行。	X			
26	2015 年	126	(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)	小额金融部各分支机构完成了以下纠正行动： (a) 向有关工作人员发出指示和通知，以避免这类错误；	审计委员会对所设置的措施感到满意，因此，对这项建议予以结案。	X			

审计报告						核实后的状况			
序号	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
			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。	(b) 从客户获得规定的证明文件； (c) 在处理贷款申请时按要求采取所需纠正行动； (d) 对所需修改完成所要求的各级核准； (e) 所有小额金融部业务区域完成小额金融部业务手册的制定工作； (f) 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。					
27	2015 年	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规定，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。	小额金融部完成了以下改正行动： (a) 使用了用户访问表以记载有所访问申请； (b) 对此表进行归档和储存； (c) 所有的表格都得到经主管/管理人员核准，并经由每一外地地点的小额金融部行政官员提交； (d) 更新了以特定身份/集体身份访问 OMNI 系统应用程序的访问屏幕和功能的访问权限汇总表。	审计委员会获得并测试了涉及用户访问表的相关佐证文件副本，注意到这些副本得到了主管的核准。因此，这项建议已执行。	X			
28	2016 年	19	(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。	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。	在最后完成聘用咨询人进行风险评估并评估风险敞口的程序之前，审计委员会认为这项建议仍在执行之中。		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	核实后的状况			
						已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
29	2016 年	23	近东救济工程处西岸外地办事处同意审计委员会的建议，即该办事处应：(a) 核证团体医疗保险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。	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。	鉴于确保每月报表对账进程目前所处的阶段，审计委员会认为这项建议正在执行之中。		X		
30	2016 年	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) 在确认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。	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方面，近东救济工程处审查并更新了《财产管理手册》，以将工程处控制的营地纳入手册。	审计委员会注意到工程处已采取步骤来确保对资本化门槛值以下的资产进行追踪，因此认为此项建议已执行。	X			
31	2016 年	31	(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。	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这项工作还在进行之中，而核对 REACH 系统和车队管理系统记录的车辆数目这项工作已经完成。	审计委员会审查了这两个系统车辆数目的核对情况，认为(c)部分已执行。但是，(a)和(b)部分仍在执行之中。		X		
32	2016 年	36	审计委员会建议近东救济工程处：(a) 确保各科室和部门及时向财产管理股通报新购置资产	近东救济工程处黎巴嫩外地办事处制定了一项关于购置、转移和调查资产的标准作业程序，以执行这项建议的(a)和(b)	认为(a)和(b)部分已执行，但(c)部分仍在执行之中。		X		

审计报告		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	核实后的状况			
						已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
			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。	部分。这项标准作业程序已经送交设施管理人员及方案负责人。(c)部分仍在执行之中。					
33	2016 年	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。	近东救济工程处更新了其财务技术指示，根据维修政策纳入作为资本的三级维修。因此涉及到改善资产性能或延长资产使用寿命的全面维修活动的所有费用均被归在资本账户代码下。	鉴于对财务技术指示所作的更新，以及为确定费用分类而对资产引起的费用进行的审查，审计委员会认为此项建议已执行。	X			
34	2016 年	44	审计委员会建议近东救济工程处：审查和找出不符合 SMART (具体、可计量、可实现、相关、有时限)标准的主要业绩指标，并进行相应的修订。	近东救济工程处审查了主要业绩指标，并根据 2018 年年度业务计划遵循 SMART 的标准对其进行了调整。	审计委员会确认主要业绩指标业经审查，因此该项建议视为已执行。	X			

审计报告		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	核实后的状况			
序号	年份					已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
35	2016 年	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。	近东救济工程处现已在年度成果审查报告公布后更新成果管理系统内的暂定基线，以显示实际的基线。年度成果审查报告于 2017 年 3 月 22 日发布，即在十周的报告周期时间范围内发布。近东救济工程处一直致力于及时提交报告，并将在未来几年作进一步改进。	在年度成果审查报告发布后，目前在成果管理系统内更新了临时结果，并及时发布了报告。	X			
36	2016 年	52	(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。	对冲会计法是备选方法，只能在工程处决定采取这一方法时适用于对冲关系的账目(公共部门会计准则第 29 号第 98 段)。如果选择对冲会计法，而且各项条件符合公共部门会计准则第 29 号第 98 段，还需要对套期有效性进行测试。近东救济工程处未选择采用对冲会计法报告账目，按默认设置工程处不需要进行套期有效性测试。	鉴于管理当局的解释、当地的实情及提出的证据，审计委员会撤回了建议。因此这项建议被认为因时过境迁而不必执行。				X
37	2016 年	57	审计委员会建议近东救济工程处：更新《技术性财务指示》，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。	已经更新《技术性财务指示》，正式规定执行薪金对账，已与用户分享这一指示。	审计委员会审查了《技术性财务指示》，认为这项建议已执行。	X			
38	2016 年	58	审计委员会建议近东救济工程处：(a) 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，从而扩大薪金	薪金对账已扩大到其他各项法定扣除额，如节约储金扣除额和医疗保险扣除额。2015 年以来的所有长期待决交易均已结清。	审计委员会审查了扩大后的薪金对账范围和长期待决项目的结清情况，认为这项建议已执行。	X			

审计报告		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	核实后的状况			
序号	年份					已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
			对账的范围; (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。						
39	2016 年	61	(a) 审查 REACH 系统的配置, 以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缺陷; (b) 改进薪金过账的审查程序, 最大限度地减少人为错误, 根据经验教训并同时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联合国办工作人员养恤基金缴款的法定扣减, 并转给养恤基金。	近东救济工程处已为执行这项建议采取措施, 其中包括: (a) 正在为信息管理部 and 财务部工作人员提供定期培训讲习班, 并为国际人员事务科工作人员提供定期能力建设培训班, 以减少在计算应享权利时的人为错误; (b) 国际人员事务科选定了一名新增工作人员以加强其工作团队; REACH 系统配置的优化是一个持续的进程, 由新闻管理部与国际人员事务科密切协调进行。审查程序业经核准, 人为错误已大幅减少。现在, 所有的政策变化都会及时通报给信息管理部。	审计委员会注意到薪金处理的各项改进, 认为这项建议已执行。现在, 每月对雇员薪金进行养恤基金缴款的法定扣除, 并转给养恤基金。	X			
40	2016 年	66	审计委员会建议近东救济工程处: (a) 考虑在财务报表中列入对报告的国际工作人员工资、薪金和雇员福利所计的工作人员薪金税费用; (b) 确认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。	工作人员薪金税费用通常由联合国总部扣除, 并保留在衡平征税基金中, 因此工作人员薪金税费用问题由联合国总部处理。	把工作人员薪金税费用作为薪金费用的一部分加以报告需要联合国所有机构进行协调, 以保持一致性。由于只有一个实体对其进行了报告, 此项建议被归类为因时过境迁而不必执行。				X
41	2016 年	70	审计委员会建议近东救济工程处: (a) 精简签订住院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。	已对住院合同实行了行政程序, 以确保在 2017 年 1 月延长服务前提交合同供授予合同主管部门核准及签署。2017 年, 在向医院发送意向书前对医院的表现进行了评估。	审计委员会注意到这一一年期间的各项改进, 因此认为这项建议已执行。	X			

审计报告		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	核实后的状况			
序号	年份					已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
42	2016 年	75	(a) 审查其《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，纳入最终用户的满意度信息，确保在续签合同时，考虑到工程处市场评估的结果。	近东救济工程处希望澄清，根据其《采购手册》，在合同仍用原合同条款或每年的续签是标准的商业惯例的情况下，它可以续签合同。担保干事必须以采取的行动是否符合近东救济工程处的最大利益为依据逐案地评估续签合同的理由。关于这项建议的(b)部分，尽管要求最终用户对供应商表现进行评估并以市场估测来支持续签合同是一个良好做法，但由于近东救济工程处的资源限制，目前无法实施这项建议的这一部分。	鉴于工程处的解释，即没有更新《采购手册》以限制在未进行供应商竞争性招标的情形下续签合同的次数，也没有开展供应商表现评估，审计委员会认为这项建议未执行。			X	
43	2016 年	82	(a) 与卫生部以及安曼总部的采购和后勤司协调，依照采购计划，确立提出医疗物品请购单的时间表，以避免库存短缺和紧急采购及由此可能带来的昂贵费用；(b) 考虑与提供具竞争力的价格且符合所需规格的地方供应商签订长期协议，以便在紧急需要医疗用品时使用。	加沙外地办事处正在等待安曼总部采购和后勤司就与当地供应商订立长期协议事宜提供指导。近东救济工程处已依照采购计划，确立了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。	(a)部分已执行，因为已发布的采购计划显示了发出请购单的日期，但(b)部分仍在执行中。		X		
44	2016 年	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	(a) 此项建议的这个部分是有争议的，因为它涉及“一次性例外情况”，而且 2017 年没有注意到更多的例外事例。采购和后勤司将提供近东救济工程处 2017 年采购咨询委员会的记录表，证明在一些类似事例中将标授予了第二最低价投标者；(b) 对于此项建议的(b)和(c)部分，《采购手册》第 8 条对这些方面作出了规定。	在中期审计期间，审计委员会注意到将标授给第二最低价投标者的类似情况，因此，这一问题尚未得到解决。		X		

审计报告						核实后的状况			
序号	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
			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。						
45	2016 年	92	(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。	关于这项建议的(a)部分，所有长期协议和服务合同的集中保存资料均可在近东救济工程处的共享驱动器上查看。分派了各种资源来向用户部门追踪到期日，以便及时采取行动。关于这项建议的(b)部分，近东救济工程处《采购手册》第 9 条提供了对采购审查的指导，以确保遵守近东救济工程处的监管框架。	审计委员会根据其与管理当局就已采取的行动所作答复的审查，认为这项建议已执行。	X			
46	2016 年	97	(a) 争取其他资金来源，完成该项目的剩余施工；(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，例如进展缓慢导致无法合理预期工程在规定日期完成并需要与捐助方商议延长供资期限，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。	该项目已经结束，已与承包商结清最后款项。由于近东救济工程处的财务状况和 2018 年 1 月以来的相关紧缩措施，无法安排培训。但在各种讲习班和内部会议上，并通过改进流程，坚持遵守了条款和条件。此外，为了回应审计建议，修订了职权范围，现在已邀请外地法律干事参加各种会议。虽然这些会议已排进日程表，但外地基础设施和难民营改善方案负责人和副主任们只是在有项目遇到挑战、需要包括外地法律干事、采购和后勤部门以及项目办公室在内的其他利益攸关方提供意见投入时才召开会议。西岸外地办事处每周与对外关系和交流部举行会议，讨论项目的现状和捐助方的安排。	审计委员会审查了提交的资料，同意给(a)、(c)和(d)部分结案，而为(b)部分结案的前提是为工程小组举办合同管理程序培训。		X		

审计报告		序号	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	核实后的状况			
								已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
47	2016 年	103			近东救济工程处同意审计委员会的建议，即工程处应确保密切监测合同，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。	近东救济工程处正在起草一项政策，以确保密切监测合同。	审计委员会注意到在起草政策方面取得的进展，因此认为这项建议正在执行中。		X		
48	2016 年	106			近东救济工程处赞同审计委员会的建议，即工程处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。	2017 年期间，近东救济工程处有 130 多名工作人员参加了联合国开发计划署组织的 2 级到 4 级专业培训。这些是为联合国定制的有针对性的采购和供应链培训。培训还包括向工作人员介绍 2015 年《采购手册》中所作的修改。	审计委员会评估了已举办的培训级别，认为这项建议已充分执行。	X			
49	2016 年	108			(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。	关于这项建议的(a)和(b)部分，近东救济工程处将确保今后的项目执行这些建议。关于这项建议的(c)部分，近东救济工程处将确保按照供资协议的规定，及时向捐助方提交报告。	尽管管理当局做出了解释，但审计委员会还是注意到项目管理再次出现同样的薄弱环节，因此认为这项建议正在执行中。		X		
50	2016 年	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) 确保按近东救济工程处项目流程指南	对于所有项目，一旦授标且知晓承包商名称(提及承包商名称是前提条件)，近东救济工程处-黎巴嫩外地办事处即向黎巴嫩武装部队提出核准建材进入的请求。在招标进程仍在进行的同时开始编写材料清单，以确保一确定承包商名称	审计委员会审查了证明文件，认为这项建议已执行。	X			

审计报告		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	核实后的状况			
序号	年份					已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
			(2011 年)要求开展项目风险评估, 并加入项目提案。	(即签订合同)就提交申请。此外, 已按照项目流程指南(2011 年)的要求开展项目风险评估, 并加入项目提案。					
51	2016 年	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上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。	作为其三年战略的一部分, 安全和风险管理部将更新工程处的安保治理框架、政策和准则, 并向地区工作人员发布“最佳做法”指南。预期这项努力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。	鉴于已有执行这项建议的管理战略, 审计委员会认为这项建议正在执行中。		X		
52	2016 年	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。	已经将业务连续性规划列为加沙和安曼总部职能中的优先事项。作为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。	鉴于制定业务连续性计划事宜尚未向外地办事处推出, 审计委员会认为这项建议正在执行中。		X		
53	2016 年	129	(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。	管理信息系统已安装, 系统已投入运作。	审计委员会已核实安装好的管理信息系统, 并感到满意, 这项建议已执行。	X			
54	2016 年	130	审计委员会建议近东救济工程处: (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。	违约赔偿金条款已加入附在每份合同之后的合同通则第 15.2 节。现在, 每份项目都包含突出强调项目每一阶段完成时间的执行计划。	审计委员会通过抽样审查合同, 确认存在载有违约赔偿金条款的附件。此外, 已审查的每个项目都有执行计划。鉴于已落实的这些工作, 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	核实后的状况			
						已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
55	2016 年	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。	黎巴嫩外地办事处已执行这项建议；现在所有贷款均由贷款委员会根据既定准则核准。近东救济工程处请求审计委员会为这项建议结案。	审计委员会从审查中注意到，所有贷款均由贷款委员会核准，因此认为这项建议已执行。	X			
56	2016 年	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。	已审查和简化离职调查问卷。 近东救济工程处不同意这项建议的(a)部分，因为其中没有考虑到影响其工作人员留用的诸多因素。近东救济工程处了解其中的主要因素，但这些因素不在其控制范围内。其次，工作人员福利问题是在工作人员更替问题之外整体处理的。关于这项建议的(b)部分，近东救济工程处不同意有必要进行口头离职面谈，因为面谈提供的信息不比一份简化后的表格多。再者，安排此类面谈需要额外的资源，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业务工作。	审计委员会审查了管理当局的回应，对(a)部分的执行情况满意。(b)部分被视为因时过境迁而不必执行，因为离职工作人员在离职调查问卷中给出的大部分离职理由是近东救济工程处无法控制的。				X
57	2016 年	142	审计委员会建议近东救济工程处：(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) 确保所有用人单位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。	2016 年 12 月，近东救济工程处发布了关于个体服务提供者订约问题的《补充人事指示》(CPD/1)。新指令已于 2017 年 1 月 1 日生效，适用于 2017 年 1 月 1 日或之后生效的所有新合同或合同延期。该指令谈及这项建议的内容。	审计委员会评估了工程处在发布新的《补充人事指示》方面采取的举措，审查了个体咨询人的合同，注意到职权范围已明确阐述产出并纳入业绩指标，因此认为这项建议已充分执行。	X			
58	2016 年	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	虽然国际工作人员细则 3.16 规定了向国际工作人员发放预支薪金问题，但 2018	根据管理当局的回应，即工程处不再向国际工作人员				X

审计报告		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	核实后的状况			
序号	年份					已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
			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。	年 2 月 15 日，工程处已无限期中止所有工作人员预支薪金的支付(见第 03/2018 号一般工作人员通告)。由于已无限期中止预支薪金的支付，而且没有任何迹象表明在可预见的将来会恢复这些付款，在现阶段发布新的预支薪金政策将是多此一举，而且会适得其反。此外，审查每月扣款额的流程也不再适用。鉴于这些原因，加上一般不指望在可预见的未来发放预支薪金付款，近东救济工程处要求为这一审计建议结案。	发放预支薪金，审计委员会认为这项建议因时过境迁而不必执行。				
59	2016 年	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应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，尽量避免应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应聘名册，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。	近东救济工程处在应聘高峰期定期指派应聘职责。目前正在审查应聘科的资源配置、开展的流程以及最大名册的持续时间，现在正在执行的 2017 年应聘计划规定保持核心职能名册。	加沙外地办事处已为应聘科配备必要的资源，此举大大减少了应聘进程中的延迟，并应聘名册会定期更新，因此认为这项建议已执行。	X			
60	2016 年	153	审计委员会还建议西岸外地办事处：(a) 制定应聘科代工计划，这样不会因为一人缺席而阻碍应聘过程；(b) 在用人部门和人力资源部门中精简应聘过程，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，以期尽量减少应聘过程中的延迟。	西岸外地办事处人力资源办公室已采取必要措施提供办公室交接安排，以确保在有人缺席时各项任务和应聘工作的连续性。这一代工计划在各小组内部安排，由主管监督。关于(b)部分，近东救济工程处已采取各种举措执行其应聘改革，以解决这些问题并推动整个过程的大幅改善。总部人力资源部和西岸外地办事处人力资源办公室已采取步骤精简各征	审计委员会肯定管理当局的举措；然而，从已提交的应聘跟踪资料发现，应聘延迟似乎依然存在。提交的资料并没有证实这些改善，因为完成应聘所需天数仍多于政策规定的 90 天。提交给审计委员会的 109 起事例均出现延迟，延迟时间从 112 天到 464		X		

审计报告						核实后的状况			
序号	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
				聘部门之间的征聘流程，以确保按照工程处的标准编制详细的面试报告，并尽量减少征聘延迟。请注意，关于证明实施征聘改革所带来的西岸外地办事处征聘时间表改善的证据，只有在实施改革后的 6 至 12 个月内才能对此进行衡量。	天不等。因此认为这项建议正在执行中。				
61	2016 年	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 I/104.2/Rev.4 号人事指令，提出有效的小组建议。	最近实行的新的征聘改革包括用于候选人排序的定量和定性比较分析，并作为小组建议的依据。因此，近东救济工程处请求为这项建议结案。	此项建议已执行，因为对候选人的定量和定性比较分析都在进行。	X			
62	2016 年	162	(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。	已审查离职手续审查程序，并已采取下列步骤来加强这一程序。已修订最后手续表格，以列入工作人员可能利用了近东救济工程处资源或资金的所有方面。其中包括财务部金库的手续，确认工作人员是否已结清所有待决款项。此外，正式规定并在向工作人员提供的离职函中注明，将扣留 1 000 美元的金额，为期六个月，以在工作人员离职后结清任何未预见的未结费用或以工作人员名义收到的账单(如电话费)。使用 REACH 系统的监测功能，确保及时在六个月内发放预扣的金额。此外，人力资源部已发布第 03/2018 号国际工作人员通告，发布离职手续程序准则。还应当指出，根据准则，工作人员有责任遵守离职手续程序，并确保至少在离职日期之前的五天走完法定程序。	考虑到已针对离职人员的手续问题采取控制措施，其中包括修订离职手续表格和扣留 1 000 美元六个月，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	核实后的状况			
						已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
63	2016 年	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。	近东救济工程处采取了必要步骤，试图从工作人员手中追回多付的假期兑现款额，追回该名工作人员超过截至 2016 年 2 月 15 日的实际累积休假的假日。在这方面，在这一年中进行了多方面的多次尝试：并以电子邮件通信的形式提供了相关证据。由于再三尝试都没有成功，建议注销这笔款项，但有待获得必要的内部核准。关于(b)部分和(c)部分，近东救济工程处已改进计算方法，即同时使用出勤登记簿和休假系统来确定向离职工作人员支付休假兑现款额的年假结余。人力资源部已采取步骤加强对工作人员应享待遇人工计算的审查过程，包括下列内容：(一) 对未休假结余进行人工核对和核实；(二) 其后将休假结余输入 Excel 表格以自动计算所涉工作人员的应享福利款额或扣除数额(在休假结余为负数时进行的扣除)；(三) 接下来将这些信息送交所涉工作人员供其审查和核对。一经该工作人员核实，立即将此等信息发送其主管审查核对；(四) 在收到来自工作人员及其主管的核对结果后，由人力资源部对计算得出的工作人员应享待遇进行相应处理。关于建议的(d)部分，已在系统内部进行调整以确认应收款。	审计委员会审查了管理局采取的举措，认为(b)、(c)和(d)部分已执行，(a)部分尚待法律部就多付的款额和管理当局的注销决定提交法律意见。这项建议正在执行之中。		X		
64	2016 年	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(阿赫利)银行服务的家庭	近东救济工程处确认已采取所有步骤来探索更多的地点，截至 2017 年 10 月已把流动自动柜员机推广到另外六个地区。关于全额取款，不建议这么做，而	审计委员会评估了工程处采取的步骤，认为这项建议已执行。	X			

						核实后的状况			
审计报告									
序号	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
			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阿赫利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。	且全额取款会给近东救济工程处带来费用，因为第二次取款将发生额外交易成本。但工程处已经就如何取款培训了一些家庭。					
65	2016 年	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。	每季度盘点存货，并将此做法用于预测消耗率，但库存短缺是国际供应商因运营环境不稳定而延迟供应药品和医疗用品造成的。	审计委员会在 2017 年审计中注意到情况的改进，因此认为这项建议已执行。	X			
66	2016 年	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。	已为黎巴嫩外地办事处制订一项灾后恢复计划，管理当局已核准该计划。	灾后恢复计划已经制定，因此这项建议已全面执行。	X			
67	2016 年	186	(a) 定期对工作人员进行宣讲信息安全政策的培训，以改进工程处的信息安全做法；(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。	近东救济工程处在这一年中举办了宣讲信息安全政策的培训，并向审计委员会提交了相关证据。安全信息分类工作仍在进行中。	(a) 部分已结案，因为已进行宣讲信息安全政策的培训；(b) 部分正在执行。总体而言，这项建议正在执行中。		X		
68	2016 年	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。	已为所有外地办事处设立变更咨询委员会，因此我们认为这项建议已结案。已经发布关于变更咨询委员会的一份技术指示。	审计委员会审查了已发布的技术指示和每个外地办事处在已设立咨询委员会的成员名单，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	核实后的状况			
						已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
69	2016 年	195	(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) 加快空缺员额的招聘进程，以使 2017 年审计计划得到顺利执行。	编制内部审计手册的工作正在进行。关于招聘，两个员额已经填补，另一个正处于招聘阶段。	认为(b)部分已经结案，(a)部分仍在执行之中。		X		
70	2016 年	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。	近东救济工程处已修改外地评价职能的职务说明，以便内部监督事务部更好地执行质量保证程序。目前已对外地评价建议进行集中落实和跟踪，以便有效管理这些建议。	鉴于工程处所采取的举措，审计委员会认为这项建议已执行。	X			
71	2016 年	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。	该建议的(a)部分已执行，现在可通过近东救济工程处的网站公开查阅评价报告。外地和总部各部门的评价计划现在也传送给内部监督事务部。	审计委员会认为此项建议已执行，因为已可在近东救济工程处的网站上查阅评价报告，而且评价计划已传送给内部监督事务部。	X			
72	2016 年	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	小额金融部管理当局已向分支机构管理人员发布指示，要求严格遵守项目的后续程序，针对逾期未还的借款人和及时变更了项目地点、尚待地区贷款主管和分支机构管理人员核准的客户，编写后	审计委员会对该机构在开展项目后续程序方面采取的行动和在贷款审批程序方面进行的改进工作感到	X			

审计报告						核实后的状况			
序号	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
			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。	续报告和实地访问报告。有关分支机构采取了纠正行动，编印了新的后续报告和实地访问报告，记录了后续行动。有些客户已经关闭全额付清的贷款，并因此消除了拖欠风险。	满意，因此为这项建议结案。				
73	2016 年	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。	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。已对出纳使用的表格采取纠正行动，对所有表格进行了必要的调整，更新了支票登记簿，财务部提高了对出纳职能的监督水平。小额金融部管理当局为小额金融部所有业务区域的出纳举办培训班，以提高技能、增强能力。	鉴于在 2017 年审计期间对提交信息的审查和注意到的改进情况，审计委员会认为这项建议已执行。	X			
74	2016 年	211	审计委员会建议近东救济工程处小额金融部：(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)	每季度在小额金融部信息技术和人力资源之间进行账户交叉核对的定期验证。针对包括 OMNI 在内的软件应用程序的用户访问控制策略正在最后确定中。	审计委员会在等待用户访问控制政策的最后确定，因此认为这项建议正在执行中。		X		

审计报告		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	核实后的状况			
						已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
75	2016 年	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 的密码设置已更新，以遵守工程处的政策；此外，还收到了供应商提供的资料，以便在中央一级设置密码参数。	由于密码设置已经更新，包含了工程处政策建议的特征，审计委员会认为这项建议已执行。	X			
76	2016 年	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。	已根据所附小额金融部财务工作队编写的手册，记录了利息收入计算方程式/公式。	小额金融部已处理此项建议，因此审计委员会认为这项建议已执行。	X			
77	2016 年	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。	关于缺乏外部成员(当地银行家/经济学家和国际小额金融专家)方面，在最初审查组织指令时，建议根据需要邀请外部成员，但在进一步讨论此事项后，决定纳入当地/国际成员。在这方面，在与副主任专员澄清问题后，财务司长一正与副主任专员一起审查简历，以便在小额金融部咨询委员会任命两名外部成员。	由于任命外部成员的流程尚在进行，审计委员会认为此项建议正在执行之中。		X		
共计					77	51	18	1	7
百分比					100	66	23	1	10

附件二

核销资产汇总表

(美元)

类别	2017 年	2016 年	增加/(减少)
现金	44	554	(510)
存货	464 177	99 936	364 241
财产	290 502	2 181 532	(1 891 030)
应收未缴款	696 196	—	696 196
应收未收款	757 129	—	757 129
应收未还贷款	960 663	924 426	36 237
共计	3 168 711	3 206 448	(37 737)

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 2017 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-15-0014	加沙外地办事处	一般欺诈	不确定	指控有财务违规行为和错报苏拉法(Sulafa) 刺绣中心实物存货。	已证实：已发出警告函。
INV-16-0004	加沙外地办事处	偷窃	—	一名雇员据指索要金钱作为就业回报。	未证实：嫌疑人的身份问题。
INV-16-0148	阿拉伯叙利亚共和国外地办事处	一般欺诈	—	向长期缺勤的员工和已经放弃的员额支付薪金。	未证实：工作人员休无薪特别假。
INV-16-0159	加沙外地办事处	腐败	—	一名社会工作者利用其职位，为受益人提供他们没有资格获得的钱财。	已审结：未证实。
INV-16-0213	加沙外地办事处	偷窃(罪)	3 839	一名负责配药的工作人员从近东救济工程处一家药店行窃。	已证实：处以两周薪金的罚金，并转任较低职等职位。
INV-16-0345	阿拉伯叙利亚共和国外地办事处	一般欺诈	—	工作人员要求用金钱换取提供就业机会。	未证实：工作人员已退休。
INV-17-0009	加沙外地办事处	一般欺诈	—	受益人怀疑工作人员在偷石油、报销时弄虚作假和不公平地分配塑料覆盖材料。	未证实：缺乏可信的线索。
INV-17-0011	约旦外地办事处	应享福利欺诈	—	有人看见一名工作人员在休病假期间在一家私营药房工作了两天。	已证实：等候处罚决定。
INV-17-0012	约旦外地办事处	应享福利欺诈	—	工作人员被指为受扶养人提交了不适当的医疗保险索赔。	未证实：无欺骗意图。
INV-17-0013	约旦外地办事处	一般欺诈	1 400	受益人声称一名工作人员扣留了为离开阿拉伯叙利亚共和国的学生提供的援助资金。	已证实：等候处罚决定。
INV-17-0020	约旦外地办事处	应享福利欺诈	—	工作人员提交伪造的医疗病假证明。	已证实：等候处罚决定。
INV-17-0024	加沙外地办事处	应享福利欺诈	—	近东救济工程处的医生面临为一名工作人员的兄弟签署伪造病假条的压力。	已结案：对该轻微不当行为进行了管理层干预。
INV-17-0034	黎巴嫩外地办事处	偷窃	2 000	从一家诊所入室盗窃了 4 台笔记本电脑。	未证实：未查到任何实物。
INV-17-0048	开罗联络处	一般欺诈	不确定	管理人员将办公设施和车辆用于私人用途，并有采购违规行为。	未证实：但审计报告认为存在管理不善问题。
INV-17-0102	黎巴嫩外地办事处	偷窃	600	工作人员企图从某设施厨房偷窃食物和清洁用品。	已证实：等候处罚决定。
INV-17-0103	加沙外地办事处	腐败	不确定	人力资源助理被指在招聘过程中曾收受贿赂偏向候选人。	未证实：无法联系到举报人。
INV-17-0112	安曼总部	应享福利欺诈	—	指控工作人员收到超额的租金补贴。	未证实：无欺诈。
INV-17-0124	加沙外地办事处	腐败	—	举报人指控工作人员收受贿赂，换取为其妻子提供工作机会。	已结案：已撤回举报。
INV-17-0129	阿拉伯叙利亚共和国外地办事处	一般欺诈	—	指控管理人员从员工加班费中提成，作为交换，给予员工年假。	已结案：驳回案件，指控未证实。
INV-17-0135	西岸外地办事处	偷窃	不确定	工作人员被指将该机构的燃料用于私人车辆、还偷一个橱柜。	已结案：工作人员已辞职并移民。

案件编号	部门	案件类型	损失(美元)	说明	结果
INV-17-0164	安曼总部	一般欺诈	950	活动组织人员向该机构报销私人住酒店费用，还对采购合同进行了不适当的干预。	已证实：等候处罚决定。已从工作人员手中追回资金。
INV-17-0168	安曼总部	一般欺诈	—	负责处理捐赠方关系的前承包商可能不当处理了费用，并错报或删除数据以掩盖挪用资金行为。	未证实：缺乏证据。
INV-17-0169	加沙外地办事处	应享福利欺诈	—	工作人员在提交伤害费用索赔时使用了可能是虚假的文件。	未证实：缺乏证据。
INV-17-0186	约旦外地办事处	采购违规行为	—	采购工作人员从一开始涉及到潜在欺诈行为的采购提出了一系列的系统性问题。	已结案：未查明不当行为。
INV-17-0189	约旦外地办事处	一般欺诈	4 475	财务审计发现用于艰苦条件的资金被挪用。	已证实：等候处罚决定。
INV-17-0193	加沙外地办事处	一般欺诈	—	教师可能用学校发票簿向该机构提出个人索偿。	未证实：缺乏证据。
INV-17-0203	黎巴嫩外地办事处	采购违规行为	—	指控在巴里德河难民营的施工采购过程中发生串通和泄漏机密招标信息的行为。	未证实：无证据。
INV-17-0222	约旦外地办事处	应享福利欺诈	—	工作人员请病假到国外旅行。	已证实：等候处罚决定。
INV-17-0232	黎巴嫩外地办事处	一般欺诈	不确定	两名学生被一所学校录取但从未到学校上学，并为掩盖事实编造了假证明。	已证实：等候处罚决定。
INV-17-0307 和 17-0254	约旦外地办事处	医疗保险欺诈	—	工作人员提出虚假索赔，进行医疗保险欺诈。	已证实：等候处罚决定。
INV-17-0363	黎巴嫩外地办事处	采购违规行为	—	社交媒体文章指控近东救济工程处的书籍正在私营部门出售，指出可能存在采购违规行为。	未证实：已予以记录，以供参考。
共计			13 264		

第三章

财务报表的核证

2018 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 2017 年 12 月 31 日终了年度财务报表。

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 2017 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

2017 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 2017 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. 2017 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 2017 年, 尽管存在政治和环境安全急剧恶化, 特别是西岸准入问题引起的挑战、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, 捐助方仍继续提供支持, 共捐款 12.074 亿美元, 使近东救济工程处得以继续向受益人提供援助, 并应对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。

2017 年财务执行情况

7. 2017 年近东救济工程处收入和收益总额为 12.389 亿美元, 而费用总额为 13.104 亿美元, 因此, 2017 年净缺口为 7 160 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 2017 年 12 月 31 日终了期间财务执行情况汇总

(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	
收入共计	690.1	22.9	12.3	355.9	212.2	(54.4)	1 238.9
支出共计	773.1	22.8	9.2	402.6	157.1	(54.3)	1 310.4
年度盈余/(赤字)	(83.0)	0.2	3.1	(46.7)	55.0	(0.1)	(71.6)

9. 方案预算和紧急呼吁的赤字分别为 8 300 万美元和 4 670 万美元。方案预算出现赤字的主要原因是没有落实资金的服务终了负债 8.151 亿美元造成的，它在本年度的利息费用为 2 380 万美元，服务费用 4 700 万美元，过去的服务费用为 150 万美元。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。2018 年 1 月收到了主要捐助方的紧急呼吁供资，但一个主要捐助方选择停止供资，预计 2017 年底收到供资。

10. 限定用途基金和小额金融部的盈余分别为 20 万美元和 310 万美元。项目基金的盈余为 5 510 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。

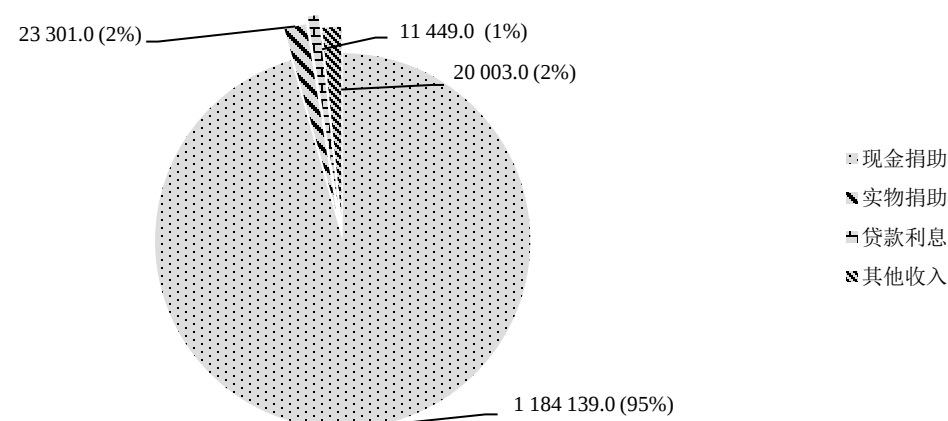
收入分析

11. 现金捐款是工程处主要收入来源，约占总收入的 96%(11.841 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 2 330 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

(千美元)

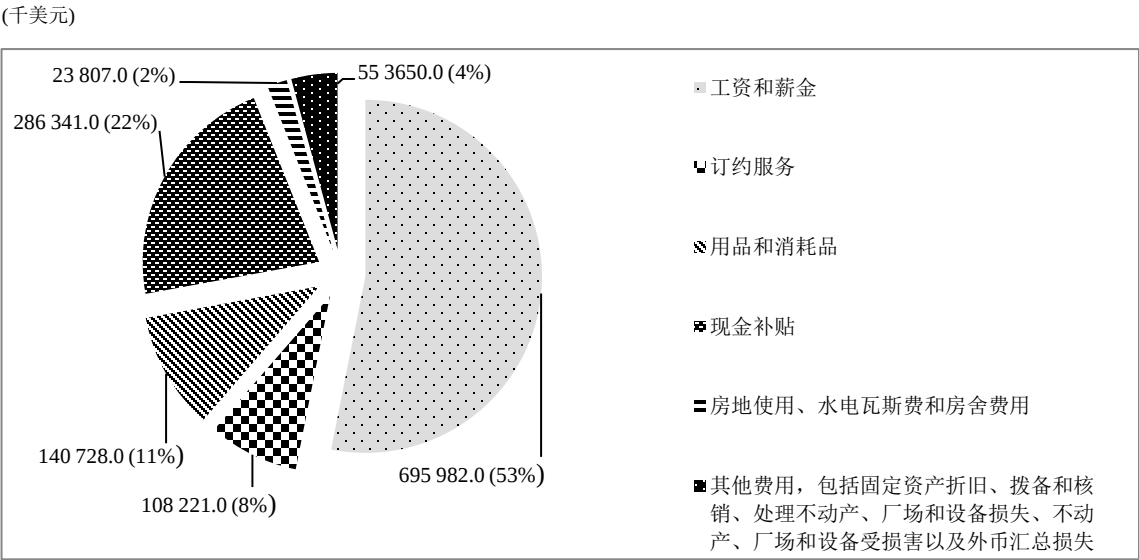


12. 确定工程处任务的文书包括大会各项相关决议，其中有 1949 年 12 月 8 日设立该机构的第 302 (IV)号决议，也有随后每年通过的各项决议，特别是关于“援助巴勒斯坦难民”的决议(最近的一份是第 72/80 号决议)、关于“因 1967 年 6 月及其后的敌对行动而流离失所者”的决议(最近的一份是第 72/81 号决议)、关于“近东救济工程处的业务”的决议(最近的一份是第 72/82 号决议)。联合国大会第七十一届会议将工程处的任务期限延长至 2020 年 6 月 30 日(见第 71/91 号决议)。近东救济工程处咨询委员会的任务是为主任专员执行工程处的任务提供咨询和协助，由 27 名成员和 3 名观察员组成。近东救济工程处还努力扩大捐助方群体，在各大洲都有潜在的支持者，重点是区域和紧急捐助方。与此同时，该机构正致力于拓展私营部门提供的资金。

费用性质分析

13. 2017 年工程处的费用共计 13.104 亿美元。工作人员费用 6.960 亿美元，占费用总额的 53%。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 1.082 亿美元用于订约服务，这是工程处雇用第三方为其开展工作的费用，其中 3 110 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)。列于订约服务类的总共 2 620 万美元用于为难民提供医院服务。

15. 总共 1.407 亿美元用于用品和消耗品，其中 7 690 万美元用于基本商品，350 万美元用于新鲜食品。2 190 万美元用于医疗用品，530 万美元用于课本和图书馆书籍，1 080 万美元用于运输用品。

16. 总共 2.863 亿美元用于补贴，包括分给受益人的 2.109 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。4 940 万美元的补贴用于建造和修复住房，460 万美元用作病人补贴。

17. 2017 年房地使用和水电瓦斯费用共计 2 380 万美元。其他费用为 5 540 万美元，包括固定资产折旧、拨备和核销、处置损失和减值以及外币汇兑损失。

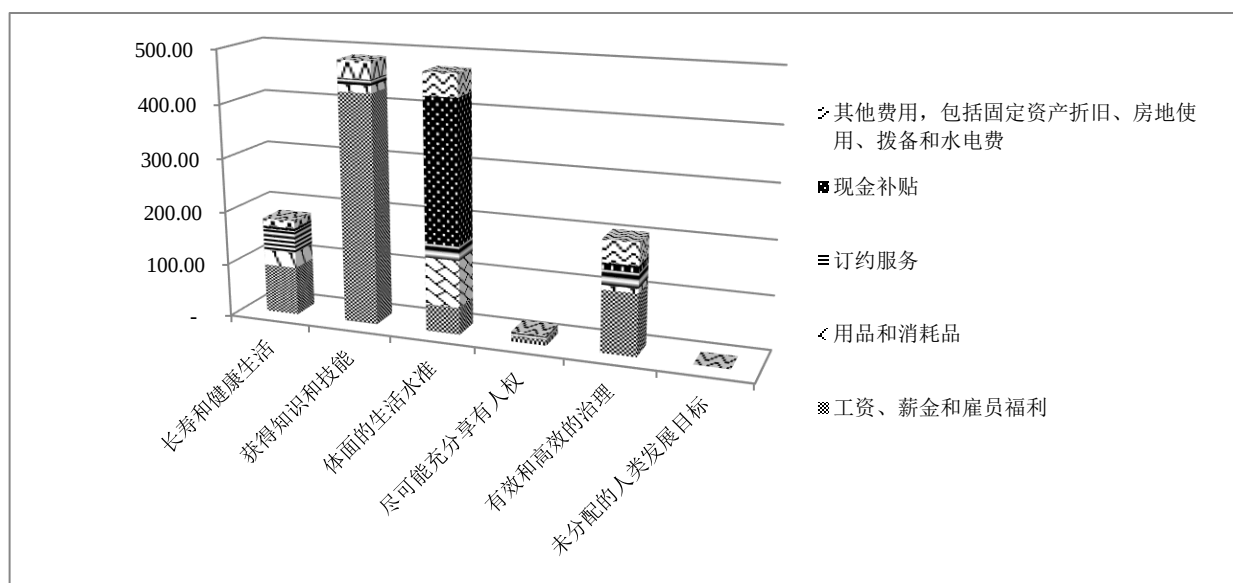
人类发展目标和近东救济工程处方案：费用分析

18. 近东救济工程处规划包括 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。

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 8 080 万美元和分部间冲销额。

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。下文图四.四列明 2017 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 1.807 亿美元(占近东救济工程处总费用的 13%)通过保健方案(1.541 亿美元)支持实现这一目标。用于实现该目标的近 54%资金(8 250 万美元)专门用来支付工资和薪金，17%(2 620 万美元)

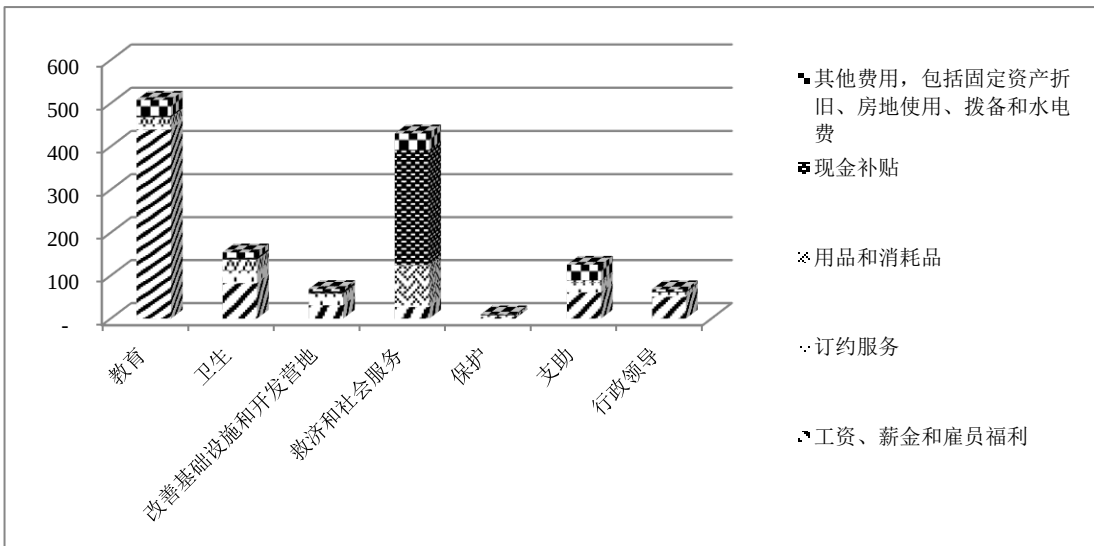
用于医疗用品和消耗品，19%(2 850 万美元)用于订约服务，以使巴勒斯坦难民能够获得保健服务，并支持环境卫生次级方案。另外 3%的资金(460 万美元)用于现金补贴，以进一步使巴勒斯坦难民能够获得二级和三级保健服务。

21. 最大一笔金额是 4.859 亿美元，占近东救济工程处 2017 年费用的 36%，用于通过教育方案(5.080 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。鉴于该方案和目标的性质，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 分析不包括分部间冲销额 5 440 万美元。

22. 4.734 亿美元的金额，即近东救济工程处支出的 35%，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 4.303 亿美元和 6 890 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。在努力实现该目标的支出中，19%(即 8 810 万美元)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，2.663 亿美元以现金补贴形式提供。

23. 2.059 亿美元的金额，即 2017 年近东救济工程处支出的 15%，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 6 830 万美元和 1.254 亿美元。高成效和高效率治理的 56% 支出(1.152 亿美元)用于支付工资和薪金。

25. 最后，1 890 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一并提供服务。设立保护司的目的是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 980 万美元。

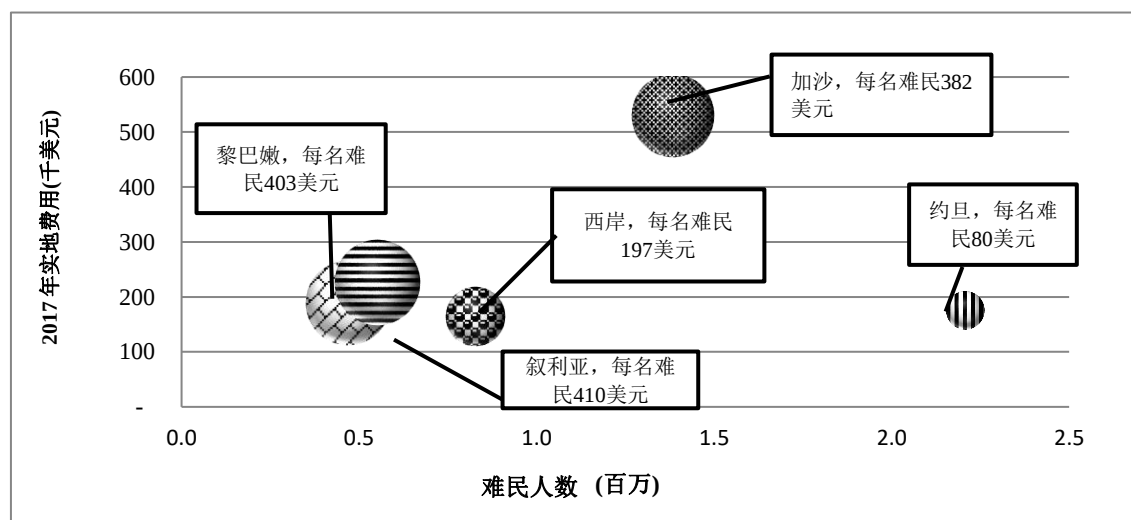
地理位置：费用分析

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。图四.五列示了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 2017 年每名难民平均费用为 382 美元。加沙地带有 1 386 455 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。因以色列限制水泥进口、机械、钢铁、水泵、电梯等，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。缺乏资金也是进展缓慢的一个原因。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、275 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 469 555 人，每名难民平均费用是 403 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、66 所学校、1 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。黎巴嫩的平均费用较高，因为住院和上学费用较高。

图四.五
按地点开列的 2017 年每名登记难民的平均费用^a



^a 分析不包括总部费用 8 080 万美元和分部间冲销额 5 440 万美元。

29. 西岸外地办事处为逾 828 328 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。由于以色列持续占领，西岸的巴勒斯坦难民继续面临若干社会经济和其他保护挑战和关切。2017 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 95 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 551 873 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。2017 年每名登记难民平均费用为 410 美元。阿拉伯叙利亚共和国目前的武装冲突除其他外，严重影响了经济，包括巴勒斯坦难民社区的社会经济状况。该外地办事处为 9 个难民营、104 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、11 个妇女方案中心和 12 个社区发展中心提供协助。

31. 约旦境内已登记的巴勒斯坦难民超过 2 206 736 名。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。2017 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：工资和薪金(3 560 万美元)、订约服务(1 450 万美元)、拨备和注销(1 940 万美元)；增值税和应收捐款由加沙和安曼的总部管理。

2017 年底的财务状况

33. 工程处的净资产/权益从 2016 年 12 月 31 日的 1.426 亿美元减至 2017 年 12 月 31 日的 4 180 万美元，原因是 2017 年记有赤字(7 160 万美元)，工作人员终止任用负债有精算损失(3 010 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 2017 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	
流动资产	70.7	49.9	37.2	153.3	148.7	(1.2)	458.7
非流动资产	498.5	1.9	3.5	3.5	19.9	—	527.3
资产总额	569.2	51.8	40.7	156.8	168.6	(1.2)	986.0
流动负债	169.9	3.9	1.5	17.9	10.3	(1.2)	202.3
非流动负债	727.7	—	14.0	—	—	—	741.8
负债总额	897.7	3.9	15.6	17.9	10.3	(1.2)	944.1
净资产/权益	(328.5)	47.9	25.2	138.9	158.4	—	41.8

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大额离职后福利负债以及过去两年因资金缺口而累积的赤字。

36. 项目基金净资产/权益结余显示结余为 1.584 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(7 770 万美元)和准备金(负值 3 590 万美元)。

38. 虽然方案预算净流动资产结余为负值(9 920 万美元)，但 2017 年 12 月 31 日工程处净流动资产(流动资产减去流动负债)为 2.563 亿美元(而 2016 年 12 月 31 日为 2.950 亿美元)，显示该数值稍有减少，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 47%，而流动负债占其负债总额的 21%。

现金、现金等价物和投资

39. 2017 年 12 月 31 日现金总额为 2.714 亿美元，一小部分由方案预算和限定用途基金持有(分别为 3.7%和 14.7%)，大部分属于紧急呼吁和项目(分别为 38.4%和 38.7%)。近东救济工程处拥有短期投资 2.631 亿美元(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协议、但在 12 个月内到期的未付认捐款。截至 2017 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 4 090 万美元，主要是靠方案预算(1 610 万美元)、项目 1 020 万美元)和紧急呼吁(1 470 万美元)。

41. 截至 2017 年 12 月 31 日，减除拨备后，应收款为 2 350 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 1.112 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 390 万美元。减除备抵后，应收贷款为 3 020 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 2 570 万美元为短期(现期)应收贷款。

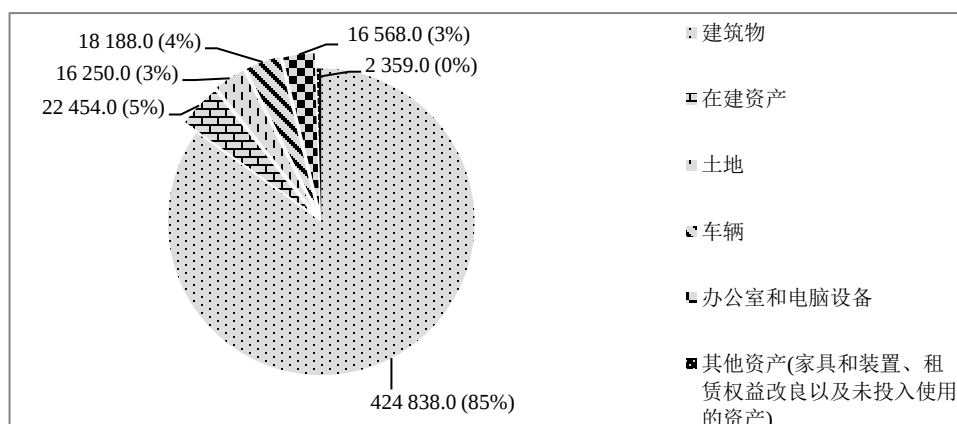
存货

42. 2017 年底，近东救济工程处存货价值为 8 850 万美元，与 2016 年 12 月 31 日存货相比，增加了 1 170 万美元，主要原因是购买商品，诸如面粉、大米和药品。资产包括在建住房(950 万美元)、非近东救济工程处设施(1 090 万美元)和仓库存货(3 960 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 1 080 万美元。药房/诊所存货价值为 1 750 万美元，加沙地带刺绣中心生产单位的存货价值为 20 万美元。

不动产、厂场和设备

43. 不动产、厂场和设备截至 2017 年 12 月 31 日的账面净额共计 5.007 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 2017 年 12 月 31 日在建资产为 2 250 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 2017 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，2017 年底为 8.151 亿美元，年内增加 6 930 万美元。雇员福利负债占工程处负债的 86.3%，8 410 万美元为流动负债，7.310 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 4.00% 变成 3.51% (3 920 万美元)，年度中支出利息和服务费(分别为 2 840 万美元和 4 700 万美元)，但因有精算利得 910 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 2017 年方案预算、项目预算和实物捐赠预算为 9.641 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。2017 年的最终方案预算为 11.43 亿美元,相应地在财务报表五中作为“最终预算”披露。增加额为 1.789 亿美元,即 18.6%,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,向近东救济工程处管理委员会和主要捐助方提供了每月财务报告。这增加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,鉴于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,所以,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

外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 2017 年 12 月 31 日，近东救济工程处的雇员福利负债共计 8.151 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。

60. 工程处依靠各捐助方提供的资金，这些捐助方是通过广泛的外联方案管理的。工程处还努力在潜在的支持者中扩大捐助方群体，重点是区域和紧急捐助方。与此同时，该机构正致力于拓展私营部门提供的资金，以管理这一风险。

E. 职责

61. 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的下列财务报表(见第五章)。这些财务报表业经财务主任证明无误。

第五章

2017 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 2017 年 12 月 31 日的财务状况表

(千美元)

	参照	2017 年 12 月 31 日	2016 年 12 月 31 日
资产			
流动资产			
现金及现金等价物	附注 4	271 423	267 225
应收短期贷款	附注 5	25 678	25 073
应收捐款	附注 6	40 944	51 262
应收款	附注 7	23 481	23 562
其他流动资产	附注 8	8 674	2 950
存货	附注 9	88 459	76 760
衍生金融资产	附注 10	—	56
非流动资产			
其他非流动资产	附注 8	96	142
应收长期贷款	附注 5	4 497	3 988
不动产、厂场和设备	附注 11	500 657	492 732
无形资产	附注 12	22 075	29 139
资产共计		985 984	972 889
负债			
流动负债			
应付款和应计项目	附注 13	110 182	70 238
雇员福利	附注 14 和 15	84 094	77 324
衍生金融负债	附注 10	—	7
其他流动负债	附注 16	7 977	679
预付捐款	附注 17	96	3 603
非流动负债			
雇员福利	附注 14 和 15	731 028	668 536
其他非流动负债	附注 16	10 760	9 875
负债共计		944 137	830 262
净资产		41 847	142 627

	参照	2017 年 12 月 31 日	2016 年 12 月 31 日
净资产/权益			
重新估值和其他准备金		(64 758)	(34 588)
资本储备：小额信贷社区支助方案和 小额金融部	附注 19	28 861	27 919
累计盈余		77 744	149 296
净资产/权益共计		41 847	142 627

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

二. 2017 年 12 月 31 日终了年度财务执行情况表

(千美元)

	参照	2017 年	2016 年
收入			
现金捐助	附注 20	1 184 139	1 209 487
实物捐助	附注 21	23 301	32 529
贷款利息	附注 22	11 449	10 632
银行存款利息	附注 23	2 626	631
其他收入			
外汇兑换收益	附注 24	6 216	—
间接支助费用回收	附注 25	180	180
金融衍生品收益	附注 10	70	8 834
杂项收入	附注 26	10 911	12 392
收入共计		1 238 892	1 274 685
支出			
工资、薪金和雇员福利	附注 27	695 982	634 996
用品和消耗品	附注 28	140 728	151 677
房地使用、水电瓦斯费和房舍费用	附注 29	23 807	24 217
订约服务	附注 30	108 221	144 008
津贴	附注 31	286 341	307 108
折旧和摊销	附注 11 和 12	36 006	33 093
拨备与核销	附注 32	18 342	16 859
处置损失	附注 11	289	2 181
不动产、厂场和设备减值	附注 11	728	651
外汇兑换损失	附注 24	—	1 971
支出共计		1 310 444	1 316 761
年度盈余/(赤字)		(71 552)	(42 076)

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

三. 2017 年 12 月 31 日终了年度净资产/权益变动表

(千美元)

	重新估值和其 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 2017 年 1 月 1 日结余	(34 588)	27 919	(209 367)	358 663	142 627
资金重新归类	—	—	29 404	(29 404)	—
当期盈余/(赤字)		—	(83 049)	11 497	(71 552)
衍生金融工具重新估值准备金变动	(49)	—	—	—	(49)
2017 年期间的小额信贷社区支助方 案和小额金融部准备金	—	942	—	—	942
工作人员任用终止负债精算(损失) ^b	(30 121)	—	—	—	(30 121)
净资产/权益共计	(64 758)	28 861	(263 012)	340 756	41 847

^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. 2017 年 12 月 31 日终了年度的现金流量表

(千美元)

	2017 年	2016 年
来自业务活动的现金流量		
年度(赤字)	(71 552)	(42 076)
非现金项目调整		
加折旧和摊销	36 006	33 093
处置损失	261	2 144
不动产、厂场和设备减值	728	651
减值逆转的调整	—	(152)
雇员福利负债精算(损失)	(30 121)	(5 042)
呆帐拨备增加	14 663	12 117
存货(增)/减	(11 699)	25 148
应收捐款(增加)	(1 117)	(9 726)
应收款(增加)	(2 803)	(3 763)
应收贷款(增加)	(1 456)	(3 012)
其他资产(增)/减	(5 678)	1 154
应付款和应计项目增加	39 945	2 945
假期变现和雇员福利增加	69 262	48 424
其他负债增/(减)	8 183	(4 759)
预收捐款增加/(减少)	(3 508)	(42 567)
来自业务活动的现金净额	41 114	14 579
来自投资活动的现金流量		
出售不动产、厂场和设备收益	29	43
购置不动产、厂场、设备以及调整数	(37 505)	(56 323)
购置无形资产	(381)	(24)
来自投资活动的现金净额	(37 857)	(56 304)
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金增加	941	166
来自融资活动的现金净额	941	166
现金净增加(减少)额	4 198	(41 559)
年初现金余额	267 225	308 784
年底现金余额	271 423	267 225

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

五. 2017 年 12 月 31 日终了年度预算与实际金额对比表

(千美元)

	预算额			可比实际数	最终预算与实际支出的差异
	参照	初始	最终		
国际工作人员					
工作人员费用		33 827	44 714	37 914	6 800
地区工作人员					
基本薪金		411 876	393 607	383 818	9 789
危害津贴和特别因素		—	201	308	(107)
近东救济工程处节约储金捐款		60 949	56 866	58 150	(1 284)
特别专业职业津贴，特别职业津贴和其他		12 781	12 130	7 007	5 123
加班和超时工作补助		1 004	1 202	1 074	128
币值调整因素		3	62	4 342	(4 280)
特别津贴		18 506	27 814	28 581	(767)
与保健有关的支出		8 740	8 393	8 998	(605)
其他杂项工作人员费用		176	182	147	35
离职现金支付		33 527	37 800	31 460	6 340
限期任用合同		2 563	5 760	3 748	2 012
临时工作人员		10 034	18 730	17 737	993
工作人员费用共计 (A)	附注 34	593 986	607 461	583 284	24 177
非工作人员费用					
供应品		57 990	68 989	65 429	3 560
公用事业		6 604	7 111	7 085	26
房舍的维修		10 168	17 652	13 963	3 689
设备和非基本建设		131 846	148 451	104 460	43 991
培训		1 553	4 203	2 717	1 486
差旅费		2 268	3 191	2 659	532
行政支助事务		6 346	8 449	7 722	727
咨询服务		6 740	14 428	10 974	3 454
医院服务		19 987	29 164	27 808	1 356
杂项事务		15 297	19 848	16 600	3 248
困难个案补贴		9 328	37 180	33 537	3 643
病人补贴		9 458	3 996	3 340	656

	预算额			可比实际数	最终预算与实际支出的差异
	参照	初始	最终		
第三方补贴		71	15 817	15 259	558
其他补贴		362	80 046	46 123	33 923
费用回收		(2 419)	(4 819)	(3 809)	(1 010)
准备金		94 508	81 808	—	81 808
非工作人员费用共计 (B)	附注 34	370 107	535 514	353 867	181 647
所需资源共计 (A+B)	附注 34	964 093	1 142 975	937 151	205 824

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

2017 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)是大会在 1949 年设立的联合国机构,其任务是为大约 500 万已登记的巴勒斯坦难民提供援助和保护。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,直至其困境得到公正解决。近东救济工程处的服务囊括教育、保健、救济和社会服务、难民营基础设施建设和改善、小额金融和紧急援助。近东救济工程处几乎完全依赖自愿捐款供资。

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。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。

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,该汇率接近交易日当日的汇率。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 2017 年就预计收到的非美元捐款签订了数份远期合同；但没有 2018 年的未了合同(见附注 10)。

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者捐款的汇兑损益相抵减。

2.10 近东救济工程处为地区工作人员的薪金提供当地货币保值措施(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(见附注 10)。

(d) 重要性以及作出判断和估计

2.11 重要性是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当局的判断、估计和假设得出的数额。估计数的变动情况列入获悉变动的期间。

(e) 重要会计政策

现金及现金等价物

2.13 现金及现金等价物包括库存现金、银行存款以及原始期限为 2 或 3 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 号确认。如果能够可靠地计量收入数额,则与交易有关的经济利益或服务潜能就很可能流入实体,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 捐赠的库存或不动产、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

应收贷款系工程处小额金融方案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工程处各领域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。

2.22 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、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。

2.23 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

2.24 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动造成的影响。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。财务风险管理由一个中央财政职能部门负责,它采用近东救济工程处的技术准则。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

2.25 垫款和预付款项按其表面价值确认。

存货

2.26 库存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。

2.27 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购置成本。

2.28 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。

2.29 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

2.30 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。

2.31 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。

2.32 仅当物项今后的经济利益或服务潜能有可能为工程处所得，并且可对该物项的成本进行可靠的计量时，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。

2.33 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 年前之前购置的不动产按公允价值列报并采用直线法计算折旧额，折旧不超过 60 年，而不是按以下比率)：

(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
预制房	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/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、医疗设备和职业技术培训设备	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

资产种类	折旧率
租赁设备	租赁期或使用寿命两者中较短者
家具和固定装置	
固定装置	14
家具	10-20

在建建设工程

2.34 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

2.35 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，则在财务报表中资本化。

2.36 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。主要类别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
版权	3

2.37 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

2.38 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、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

2.39 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。

融资租赁

2.40 工程处基本承担因所有权产生的所有风险和收益的有形资产租赁,归类为融资租赁。

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各类雇员福利:

- 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、残疾福利金和相关福利。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。

2.45 养恤金计划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现任和前任职员相关的精算风险,导致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 39 号(雇员福利)的规定,将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养恤金的缴款在财务执行情况表中确认为费用。

2.46 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 39 号,节约储金作为设定提存退休计划处理。

2.47 2017 年, 近东救济工程处早早地采用了公共部门会计准则第 39 号(雇员福利), 其规定适用于 2018 年 1 月 1 日或之后开始的时期的年度财务报表, 并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 适用公共部门会计准则第 39 号。早早地采用公共部门会计准则第 39 号没有对财务报表产生影响, 对附注中披露的更改也很少。

拨备和或有负债

2.48 近东救济工程处如果因过去事件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拨备。

2.49 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

2.50 利息收入在赚得的期间确认。

间接支助费用回收

2.51 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。间接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

2.52 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。基金结余是指收入和费用的累计剩余。

2.53 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 个部分:

- 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;

- 小额信贷：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。

采用新会计准则

2.54 近东救济工程处从 2017 年 1 月 1 日起采用了公共部门会计准则第 34 至 38 号。这些准则取代公共部门会计准则第 6 至 8 号，针对单独的和合并财务报表(分别载于公共部门会计准则第 34 号和公共部门会计准则第 35 号)，以及联号和合资经营投资会计(公共部门会计准则第 36 号)、合营安排(公共部门会计准则第 37 号)和在其他主体中权益的披露(国际公共部门会计准则第 38 号)。没有发现采用新准则带来了任何影响。

附注 3

预算比较

3.1 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。

3.2 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。

3.3 对比表包括：原始预算金额和最终预算金额，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。

3.4 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)

	2017 年 12 月 31 日	2016 年 12 月 31 日
库存现金	8 280	7 435
银行存款	263 143	259 790
共计	271 423	267 225

4.2 2017 年 12 月 31 日近东救济工程处为其他联合国实体保管的资金数额为 0.3 万美元(而 2016 年 12 月 31 日这一金额为零)。

4.3 截至 2017 年 12 月 31 日的银行现金和现金等价物结余以下表所列币种持有。
货币价值按 2018 年 1 月 1 日联合国官方汇率换算。

货币	2017 年 12 月 31 日结余			2016 年 12 月 31 日结余		
	货币数额 (单位: 千)	联合国 官方汇率	美元数额 (单位: 千)	货币数额 (单位: 千)	联合国 官方汇率	美元数额 (单位: 千)
澳大利亚元	—	1.283	—	20	1.389	14
加拿大元	163	1.260	130	153	1.354	113
瑞士法郎	259	0.978	265	4 169	1.025	4 067
丹麦克朗	23	6.232	4	25 456	7.103	3 584
埃及镑	11	17.810	1	89	18.068	5
欧元	2 893	0.837	3 456	55 287	0.956	57 832
英镑	315	0.743	424	222	0.817	272
约旦第纳尔	9 665	0.708	13 651	21 509	0.708	30 380
日元	1 853	112.920	16	362	116.68	3
黎巴嫩镑	4 260 906	1 513.500	2 815	6 600 962	1 513.5	4 361
新以色列谢克尔	11 254	3.473	3 240	4 514	3.846	1 174
挪威克朗	6	8.254	1	10 217	8.672	1 178
瑞典克朗	232	8.238	28	220	9.124	24
叙利亚镑	115 121	434.000	265	85 587	514.85	166
美元	238 847	1	238 847	156 617	1	156 617
共计			263 143			259 790

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)

	2017 年 12 月 31 日结余			2016 年 12 月 31 日结余		
	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	24 312	1 366	25 678	23 707	1 366	25 073
非流动	3 139	1 358	4 497	2 886	1 102	3 988
共计	27 451	2 724	30 175	26 593	2 468	29 061

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)

	2017 年			2016 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	(1 452)	(9)	(1 461)	(1 419)	2	(1 417)
增置	(1 265)	(38)	(1 303)	(946)	(24)	(970)
减：核销	957	4	961	913	13	926
期末结余	(1 760)	(43)	(1 803)	(1 452)	(9)	(1 461)

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
流动	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并签署协议、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)

	2017 年 12 月 31 日	2016 年 12 月 31 日
应收政府捐款	24 516	26 685
应收政府间组织捐款	16 815	9 035
应收非政府组织捐款	12 581	12 988
应收联合国各组织捐款	1 637	5 654
应收私人个别捐款	67	136
应收捐款拨备	(14 672)	(3 236)
应收捐款共计	40 944	51 262

6.2 近东救济工程处没有应在 2017 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 应收捐款涉及为五个确定分部提供的捐助。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)

	2017 年 12 月 31 日	2016 年 12 月 31 日
期初余额	(3 236)	(5 133)
拨备减少额/调整	1 395	3 816
期内增加额	(12 832)	(1 920)
减：核销	1	—
期末结余	(14 672)	(3 236)

6.6 可疑应收捐款拨备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	2017 年 12 月 31 日	2016 年 12 月 31 日
应收增值税	7.1.1	111 198	108 441
其他应收款	7.1.2	12 523	12 476
减：拨备	7.1.3	(100 240)	(97 355)
减去拨备后的应收款		23 481	23 562

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偿还的增值税数额。政府应收增值税组成情况如下：

(千美元)

	2017 年 12 月 31 日	2016 年 12 月 31 日
应收巴勒斯坦权力机构退还增值税	100 962	100 628
应收以色列政府退还增值税	9 608	6 962
应收黎巴嫩政府退还增值税	628	851
共计	111 198	108 441

其他应收款

7.1.2 其他应收款的组成情况如下：

(千美元)

	2017 年 12 月 31 日	2016 年 12 月 31 日
杂项应收款	6 919	6 527

	2017 年 12 月 31 日	2016 年 12 月 31 日
工作人员个人账户	3 864	5 828
可退还的水电瓦斯押金	121	121
应收地区工作人员节约储金款项 ^a	1 619	—
共计	12 523	12 476

^a 见附注 14A.1。

7.1.3 拨备与核销

(千美元)

	2017 年 12 月 31 日				2016 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	(96 436)	(854)	(66)	(97 355)	(82 490)	(839)	(57)	(83 386)
增加额	(2 868)	(1)	(18)	(2 887)	(13 945)	(15)	(9)	(13 969)
减：核销	—	3	—	3	—	—	—	—
期末结余	(99 304)	(852)	(84)	(100 239)	(96 436)	(854)	(66)	(97 355)

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分期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，具体如下所示。

(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，请求核准核销。在一些情况下，在上述期限后继续开展收款工作。

7.4 2017 年应收款拨备增加额(见附注 7.1.3)反映净增了 288.7 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 2017 年 12 月 31 日共计 877.0 万美元，截至 2016 年 12 月 31 日共计 309.2 万美元。其中包括截至 2017 年 12 月 31 日给工作人员的 96 万美元预付款和截至 2016 年 12 月 31 日给工作人员的 14.2 万美元预付款。

8.2 截至 2017 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)

	2017 年 12 月 31 日	2016 年 12 月 31 日
流动		
预付供应商款项	8 543	2 808
预付工作人员款项	131	142
流动共计	8 674	2 950
非流动		
预付供应商款项	96	142
共计	8 770	3 092

附注 9

存货

9.1 存货组成情况如下：

(千美元)

种类	2017 年 12 月 31 日	2016 年 12 月 31 日
仓库	39 638	37 276
药房/诊所	17 445	17 375
在途	10 791	370
生产单位	168	113
在建住所	9 526	10 653
非近东救济工程处设施	10 891	10 973
共计	88 459	76 760

9.2 仓库存货包括分发给难民或用于向难民提供服务的四大类物品：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 生产单位存货涉及近东救济工程处自收自支的生产单位，即设在加沙的刺绣中心。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)

	2017 年 12 月 31 日	2016 年 12 月 31 日
原材料存货——刺绣	66	49
在制品——刺绣	2	3
制成品——刺绣	100	61
共计	168	113

9.7 2017 年入账的存货调整金额为 21.0 万美元(2016 年减值支出为 10.0 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。215.7 万美元已列入用品和消费品费用(而 2016 年数额为 198.3 万美元)，并在附注 28 中做了相应披露。

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 2017 年 12 月 31 日的价值；对财务状况和财务执行情况的影响概述如下。

(千美元)

	2017 年 12 月 31 日	2016 年 12 月 31 日
已实现收益	4 689	10 747
已实现(损失)	(4 619)	(1 913)
已实现收益共计	70	8 834
未实现收益/资产	—	56
未实现损失/(负债)	—	(7)

10.3.2 截至 2017 年 12 月 31 日的所有未了合同在 2017 财政年度到期。2017 年，近东救济工程处签订了若干远期合同，其中所有合同于当年到期，实现净收益 7.0 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 2017 年签订了多项远期合同。所有合约于该年内到期。截至 2017 年 12 月 31 日,没有一份未履行合约作为资产或负债进行重新估值。

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。

外币风险

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。2017 年,对方案预算的捐款 34%为美元基准货币,66%是其他币种。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方法,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的地区工作人员造成的风险。

10.12 截至 2017 年 12 月 31 日,86%的银行现金是美元基准货币;其余的银行现金为其他币种。近东救济工程处外地办事处的余额中,有 28%为用于支持业务活动的当地货币;其余银行现金为其他币种。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 2017 年 12 月 31 日的不动产、厂场和设备情况。

(千美元)

说明	2017 年								2016 年	
	土地	建筑物	租赁物 改良	家具和 固定 装置	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	521 117	611	1 922	45 762	44 371	37 626	21	667 678	618 508
+ 年内增置	—	43 131	78	850	7 517	895	(15 172)	206	37 505	56 323
(-) 年内处置/调整 ^a	—	85	13	3	1 829	1 792	—	—	3 721	7 151
12 月 31 日结余 (A)	16 250	564 163	676	2 769	51 450	43 473	22 454	227	701 462	667 678
折旧										
截至 1 月 1 日结余	—	114 428	556	406	31 874	24 035	—	—	171 299	150 565
+ 年内折旧	—	20 608	61	305	4 661	2 926	—	—	28 561	25 682
(-) 年内处置/调整折旧 ^a	—	1	13	2	1 654	1 682	—	—	3 353	4 948
12 月 31 日结余 (B)	—	135 035	604	709	34 881	25 278	—	—	196 507	171 299
减值										
截至 1 月 1 日结余	—	3 562	—	—	1	85	—	—	3 648	3 165
+ 年内减值	—	728	—	—	—	—	—	—	728	651
(-) 年内减值转回和处置减值	—	—	—	—	—	78	—	—	78	168
12 月 31 日结余 (C)	—	4 290	—	—	1	7	—	—	4 298	3 648
截至 12 月 31 日的账面净值 (A)-(B)-(C)	16 250	424 838	72	2 060	16 568	18 188	22 454	227	500 657	492 732

^a 见附注 11.1.2。

11.1.2 处置成本净额为 29.0 万美元，其中包括：

(千美元)

	2017 年	2016 年
原始处置成本	3 721	7 151
累计折旧	(3 353)	(4 948)
累计减值	(78)	(16)
按照附注 11.1.1 得出的处置成本	290	2 187

出售资产所得及该类资产的损益情况如下：

(千美元)

	2017 年	2016 年
处置损失	289	2 181
处置收益	(28)	(37)
资产出售收益	29	43
按照附注 11.1.1 得出的处置和调整数净额	290	2 187

11.2 除价值 5.00657 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 3 983.9 万美元的已提足折旧资产。设备包括当年新增的融资租赁金额 114.5 万美元。

附注 12
无形资产

无形资产情况汇总如下：

(千美元)

说明	2017 年						2016 年
	单独采购 的软件	内部开 发软件	许可证 和权利	版权	在制品	共计	共计
成本							
截至 1 月 1 日	3 362	38 243	—	—	182	41 786	41 772
+ 2017 年增置	—	35	528	—	(182)	381	24
(-)/+ 年内处置/调整	—	—	—	—	—	—	(9)
12 月 31 日结余 (A)	3 362	38 278	528	—	—	42 167	41 786
摊销和减值							
截至 1 月 1 日结余	1 802	10 845	—	—	—	12 647	5 245
年内摊销	1 006	6 374	65	—	—	7 445	7 411

说明	2017 年						2016 年
	单独采购 的软件	内部开 发软件	许可证 和权利	版权	在制品	共计	共计
(-)/+ 年内处置/调整摊销	—	—	—	—	—	—	(9)
12 月 31 日结余 (B)	2 808	17 219	65	—	—	20 092	12 647
截至 12 月 31 日账面净值 (A)-(B)	554	21 059	463	—	—	22 075	29 139

附注 13

应付款和应计收支额

13.1 应付款的组成情况如下：

(千美元)

	参考	2017 年 12 月 31 日	2016 年 12 月 31 日
应付供应商款	附注 13.1.1	45 880	33 226
应计费用	附注 13.1.2	27 914	29 407
其他应付款	附注 13.1.3	34 260	5 919
杂项拨备	附注 13.1.4	2 128	1 419
应付地区工作人员节约储金	附注 14A.1	—	267
共计		110 182	70 238

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)

	2017 年 12 月 31 日	2016 年 12 月 31 日
服务和公用事业应计费用	18 459	25 397
地区工作人员团体医疗保险	1 797	1 702
应计薪金、工资和其他费用	181	152
其他与薪金有关的应付款	5 703	1 510
应付款——工作人员应收款结余重新分类	1 774	646
共计	27 914	29 407

其他应付款

13.1.3 其他应付款的组成情况如下:

(千美元)

	2017 年 12 月 31 日	2016 年 12 月 31 日
已收押金	228	109
西岸供水, 巴勒斯坦权力机构	311	242
为联合国其他实体保管的资金	3	—
项目应付利息	1 721	1 309
杂项应付款	1 953	1 738
中央应急基金	20 000	—
应付工作人员负债	9 493	2 490
未实现食堂租金收入	551	31
共计	34 260	5 919

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。

附注 14

工作人员养恤基金

近东救济工程处的地区工作人员节约储金

14.1 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 个月有权享有。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 2017 年 12 月 31 日和截止 2016 年 12 月 31 日节约储金的未清余额如下。

(千美元)

	2017 年 12 月 31 日	2016 年 12 月 31 日
期初结余	267	(2 348)
雇员缴款和提款归还	58 463	52 672
近东救济工程处缴款	62 192	57 449
提款	(83 737)	(66 905)
地区工作人员节约储金雇员贷款	(38 025)	(39 072)
地区工作人员节约储金贷款佣金	158	156
节约储金经常账户	(937)	(1 685)
共计	(1 619)	267

联合国合办工作人员养恤基金：国际工作人员

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

14.3 工程处对养恤基金的财政义务包括按大会订立的比率缴付规定款额(目前参与人为 7.9%，成员组织为 15.8%)，以及缴付根据《养恤基金条例》第 26 条为弥补任何精算短缺而应分摊的缴款。只有在大会根据估值之日对养恤基金资金充足情况所作的精算评估，确定需要付款以弥补短缺并援引第 26 条规定时，才应支付弥补短缺款项。每个成员组织均根据估值日前三年缴款总额，按比例缴付弥补短缺的数额。

14.4 2017 年期间，养恤基金查明了在进行截至 2015 年 12 月 31 日的精算估值时使用的普查数据中存在异常情况。因此，作为正常两年周期的例外，养恤基金在 2016 年财务报表中使用了将 2013 年 12 月 31 日的参与数据结转至 2016 年 12 月 31 日的办法。目前正在进行截至 2017 年 12 月 31 日的精算估值。

14.5 假设养恤金今后不作调整，将截至 2013 年 12 月 31 日参与数据结转至 2016 年 12 月 31 日后，精算资产与精算负债的资金到位率为 150.1%(2013 年估值时为 127.5%)。如考虑到当前的养恤金调整制度，则资金到位率为 101.4%(2013 年估值时为 91.2%)。

14.6 精算顾问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 2016 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，资产的市场价值也大于所有应计负债的精算值。截至编写本报告时，大会没有援引第 26 条的规定。

14.7 如果在养恤基金的养恤计划进行业务期间或由于养恤计划终止，以精算估值短缺为由援引第 26 条，则每个成员组织需要根据估值日之前的三年期间该成员组织的缴款占总缴款的比例支付短缺额。前三年(2014 年、2015 年和 2016 年)向养恤基金支付的缴款总额为 67.5098 亿美元。

14.8 2017 年期间，近东救济工程处向养恤基金缴款 801.3 万美元(2016 年缴款 800.0 万美元)。2018 年预计应缴款项为 803.0 万美元。

14.9 根据养恤金联委会的赞成建议，大会可决定终止养恤基金的成员资格。应按照该组织与养恤基金双方商定的安排，将终止日基金总资产的一定比例份额支付给前成员组织，专门用于该日参加基金的工作人员。这一数额由养恤金联委会根据终止日对养恤基金资产和负债的精算估值确定；超出负债的资产不包括在金额中。

14.10 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)

	2017 年 12 月 31 日	2016 年 12 月 21 日
流动	84 094	77 324
非流动	731 028	668 536
共计	815 122	745 860

(千美元)

	2017 年 12 月 31 日	2016 年 12 月 21 日
地区工作人员的年假变现	43 558	39 191
地区工作人员的服务终了负债	768 620	703 259
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	2 290	2 243
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	654	1 167
共计	815 122	745 860

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 2017 年 12 月 31 日人力资源模块中的累计假期结余。截至 2017 年 12 月 31 日的雇员年假负债总额为 4 355.8 万美元(而截止 2016 年 12 月 31 日为 3 919.1 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 2017 年 12 月 31 日,雇员福利负债总额为 7.68621 亿美元(截至 2016 年 12 月 31 日为 7.03259 亿

美元)。完全没有为服务终了福利准备资金。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 39 号的规定，使用预计累积福利单位精算法评估计划的负债。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“预计累积福利”。预计累积福利的计算依据是计划的累积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累积福利的精算现值。

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(包括兼职工作人员但不包括限期合同的雇员)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 日之前雇用的雇员正常退休年龄是 60 岁，而 2014 年 1 月 1 日当日或之后雇用的雇员正常退休年龄是 62 岁；获得福利的条件是已达到退休年龄并至少已服务满 10 年；(c) 在 60 岁时，工作人员可以选择把退休年龄延长至 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，表上基本薪金做出了调整，以考虑到当地货币相对于美元的波动，在西岸，表上基本薪金也针对约旦第纳尔相对于美元的波动做出调整；(g) 保健人员的话，服务期至 2016 年 12 月 31 日的保健人员的合格薪金为 2016 年 12 月 31 日的合格薪金，并自该日起固定。

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) 对于要求将服务期延至正式退休年龄之后的工作人员，则是达到 60 岁并已服务满 10 年或以上；(c) 服务期达到 25 年或以上；(d) 达到 45 岁至 49 岁，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, 表上基本薪金做出了调整, 以考虑到当地货币相对于美元的波动。在西岸, 表上基本薪金也针对约旦第纳尔相对于美元的波动做出调整。

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。死亡抚恤金应以下述两种方法计算的较高数额为准: (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 2015 年 1 月 1 日前合格年资的年数, 及最后一年工资和生活费津贴(正或负)的 12% 乘 2015 年 1 月 1 日后合格年资的年数, 加上最后一年薪金和生活费津贴(正或负)50% 的补充养恤金; 或者 (b) 最后一年薪金和生活费津贴(正或负)的和数乘以 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，其金额以下述两种方法计算的较高数额为准：(a) 最后一年薪金和生活费津贴(正或负)的 11%乘 2015 年 1 月 1 日前合格年资的年数，及最后一年薪金和生活费津贴(正或负)的 12%乘 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)的和数乘以 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 在净资产/权益变动表中列报的精算(损失)额为 3 012.1 万美元，已计年内贴现率变动。

15.12 截至 2017 年 12 月 31 日利息费用和服务成本为 7 538.7 万美元(2016 年为 7 206.7 万美元)。按照公共部门会计准则第 39 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 2017 年服务终了负债价值后确定，精算利得为 908.9 万美元，而年内贴现率变动导致的精算损失为 3 920.9 万美元。因此，在现金流量表中减去而不是加上 3 012.1 万美元精算损失净额，因为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 2017 年 12 月 31 日当地工作人员服务终了福利所作的估值截至 2016 年 12 月 31 日导致 908.8 万美元的精算利得。获得精算利得的主要原因是 2017 年薪金表没有任何变化；因此，2017 年的薪金浮动率低于预期。地区工作人员服务终了福利期初和期末结余的调节如下：

(千美元)

	2017 年 12 月 31 日	2016 年 12 月 31 日
1 月 1 日期初结余	703 259	650 035
年度利息费用	28 371	28 389
年度服务成本	47 016	43 678
过去服务成本 ^a	(1 505)	—
财务重新计量 ^b	39 209	23 500
年度付款	(38 641)	(23 885)
精算(利得)	(9 089)	(18 458)
共计	768 620	703 259

^a 2017 年过去服务成本包括保健工作人员薪资结构和职等改革的影响。

^b 列报于净资产/权益变动表的精算利得(损失)已考虑贴现率(财务重新计量)从 4.0%修订为 3.51%这一变动。2016 年，贴现率由 4.32%修订为 4.00%。

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，因而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(财务重新计量)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	3.51	2.50
加沙总部	美元	无	3.51	2.50
约旦	约旦第纳尔	有(约旦第纳尔/美元)	3.51	2.50
安曼总部	约旦第纳尔	有(约旦第纳尔/美元)	3.51	2.50
西岸	约旦第纳尔	有(约旦第纳尔/美元)	3.51	2.50
黎巴嫩	黎巴嫩镑	有(黎巴嫩镑/美元)	3.51	2.50
阿拉伯叙利亚共和国	美元	无	3.51	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，取决于货币、所涉货币的金融工具的期限和供应情况。但是，由于持续的低利率环境，管理当局将贴现率从 4.00%修订为 3.51%，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。贴现率根据花旗养恤金债务中间指数设定，该指数期限为 15.67 年，与近东救济工程处服务终了债务期限相近(15.59 年)。该指数代表单一贴现率，该贴现率将产生与使用花旗养恤金贴现曲线贴现标准化负债组合计算得出的现值相同的现值。花旗养恤金贴现曲线是基于一组期限从 6 个月到 30 年不等的假设 AA 级零息债券的收益率。花旗养恤金贴现曲线的收益率用于贴现养恤金债务。花旗养恤金贴现曲线的计算基于花旗美国范围投资级债券指数中的大量 AA 级公司债券和花旗公债模型曲线的收益率。贴现率的下调导致了 3 921 万美元的精算损失。因此，2017 年精算损失净额为 3 012.1 万美元，占拨备期初余额的 4%。

职档例常加薪

15.17 依照近东救济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。

2017 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汇率：美元 1.000；约旦第纳尔 0.708；黎巴嫩镑 1 513.5；叙利亚镑 434.000。

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：不到 30 岁为 3%；30 至 34 岁为 2%；35 至 39 岁为 1.5%；40 岁及以上为 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 至 49 岁	8.0	5.0	3.0	1.0
50 至 54 岁	8.0	5.0	3.0	1.0
55 至 59 岁	8.0	5.0	3.0	1.0

15.21 约旦业务区和安曼总部的上述假设提前退休率乘以了 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率概率如下。

残疾比率

(每千人)

年龄	男性	女性
45 岁以下	0.50	0.75
45 至 54 岁	1.00	1.50
55 至 62 岁	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的离职费用(截至 2017 年 12 月 31 日为 155 个员额，截至 2016 年 12 月 31 日为 155 个员额)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	2017 年 12 月 31 日	2016 年 12 月 31 日
离职回国补助金	682	666
托运费	823	753
差旅费	288	272
离职后健康保险	654	1 167
未用年假	497	552
共计	2 944	3 410

假设

15.26 假设贴现率为 3.51%,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增长 6%,适用于其他国家公民的保险费率假设增长 4%。假设参加计划成员按已达年龄分列的每年辞职率如下:不到 30 岁为 3%;30 至 34 岁为 2%;35 至 39 岁为 1.5%;40 岁及以上为 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。

15.27 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健康保险。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的保险费率。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

16.1 其他流动负债包括以下部分:

(千美元)

	2017 年 12 月 31 日	2016 年 12 月 31 日
在途商品的应付款项	7 613	537
应退还捐助方款项	98	142
融资负债	266	—
共计	7 977	679

其他非流动负债

16.2 其他流动负债包括以下部分：

(千美元)

	2017 年 12 月 31 日	2016 年 12 月 31 日
欧佩克国际开发基金巴勒斯坦基金	9 875	9 875
信托基金——小额金融部		
租赁负债	885	—
共计	10 760	9 875

16.3 其他负债的组成如下：

(千美元)

	2017 年 12 月 31 日	2016 年 12 月 21 日
流动	7 977	679
非流动	10 760	9 875
共计	18 737	10 554

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)

	2017 年 12 月 31 日	2016 年 12 月 31 日
已收政府款项	96	3 603
共计	96	3 603

附注 18

或有负债、或有资产和租赁承付款

或有负债

18.1 据法律事务部汇编，截至 2017 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/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 2017 年 12

月 31 日, 这些申诉所涉或有负债约为 140.4 万美元(截至 2016 年 12 月 31 日为 126.3 万美元)。

18.3 截至 2017 年 12 月 31 日, 商事合同所涉或有负债约为 1 537.6 万美元(截至 2016 年 12 月 31 日为 1 318.8 万美元)。

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议、但未达到收入确认标准的承付款。截至 2017 年 12 月 31 日, 未收到的或有资产总额为 6.61511 亿美元(截至 2016 年 12 月 31 日为 5.98834 亿美元)。

经营租赁承付款

18.5 2017 年业务费用包括确认为经营租赁费用的租赁付款 368.2 万美元(2016 年为 391 万美元)。这一数额包括最低租赁付款额。不曾支付或有租金。

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/配送中心。未来最低租赁付款总额如下:

(千美元)

	2017 年 12 月 31 日	2016 年 12 月 31 日
不超过 1 年	34	134
超过一年但不超过五年	225	—
超过五年	—	—
共计	259	134

18.7 大部分经营租赁协定载列使近东救济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提供服务的学校、保健中心或其他设施。

18.9 2017 年使用土地类非货币捐助的公允估值为 388.7 万美元(2016 年为 388.8 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 2017 年, 近东救济工程处的分租收入为 429.7 万美元(2016 年为 474.4 万美元)。所有分租都是可撤销的, 不带或有租赁付款。

融资租赁承付款

18.11 将资产所有权几乎所有风险和回报转移给近东救济工程处的租赁协议被视为融资租赁合同。通过融资租赁合同收购的资产按租期或使用寿命中较短的那一期间予以资本化和折旧。

18.12 近东救济工程处有一份自 2017 年生效、关于供诊所使用的医疗设备的融资租赁合同。其现值和终值如下：

(千美元)

	2017 年		2016 年	
	现值	终值	现值	终值
不超过 1 年	266	278	—	—
超过一年但不超过五年	885	905	—	—
超过五年	—	—	—	—
期末结余	1 151	1 183	—	—

18.13 最低租赁付款终值与现值之间的差额反映了使用汇丰银行定期存款利率 1.26% 对租赁债务进行贴现。

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，用于小额金融方案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 2017 年 12 月 31 日和 2016 年 12 月 31 日的循环贷款基金的构成如下：

(千美元)

	2017 年 12 月 31 日	2016 年 12 月 31 日
小额金融部	25 271	24 324
小额信贷社区支助方案	3 590	3 595
共计	28 861	27 919

附注 20**现金捐助收入**

2017 年和 2016 年按来源分列的现金捐助收入总额如下：

(千美元)

	2017 年	2016 年
政府	930 458	965 960

	2017 年	2016 年
政府间组织	189 235	159 286
非政府组织和其他实体	14 331	36 284
联合国各组织	48 945	46 327
杂项	1 170	1 630
共计	1 184 139	1 209 487

附注 21

实物捐助收入

2017 年和 2016 年按来源分列的实物捐助收入总额如下：

(千美元)

	2017 年	2016 年
政府	16 768	27 451
非政府组织和其他实体	4 488	3 565
联合国各组织	2 045	1 513
共计	23 301	32 529

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。2017 年和 2016 年的贷款利息构成如下：

(千美元)

	2017 年	2016 年
小额金融部	11 138	10 333
小额信贷社区支助方案	311	299
共计	11 449	10 632

附注 23

利息收入

利息收入在赚得的期间确认。2017 年银行存款的利息为 262.6 万美元(2016 年为 63.1 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)

	2017 年	2016 年
已实现汇兑收益	1 905	1 824
未实现汇兑损失	3 972	(3 328)
应收款收入已实现汇兑(损失)	339	(467)
共计	6 216	(1 971)

附注 25

间接支助费用回收

根据捐助方协议，近东救济工程处可按一定百分比回收某些项目的支出。间接支助费用回收确认为收入，这是近东救济工程处回收的执行相关项目部分间接费用。2017 年来自间接支助费用回收的收入总额为 5 456.9 万美元(2016 年为 5 352.2 万美元)。间接支助费用共计 5 474.9 万美元(2016 年为 5 350.2 万美元)，2017 年被项目费用抵消 5 456.9 万美元(2016 年为 5 334.2 万美元)，2017 年从从初级专业干事方案回收的间接支助费用余额为 18 万美元(2016 年为 18 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)

	2017 年	2016 年
食堂租赁收入	4 297	4 744
杂项	5 310	5 287
创收活动利润	106	—
已偿还的拨备收入	1 395	3 686
从联合国机构收到的收入	70	11
退还捐助方的款项	(267)	(1 336)
共计	10 911	12 392

26.2 退还捐助方的款项指已作为收入入账但按捐助方协议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)

	2017 年	2016 年
国际工作人员	46 144	43 996
地区工作人员		
基本薪金、津贴和福利	578 921	525 073
地区工作人员节约储金缴款	61 635	57 339
保健有关的支出	9 282	8 588
共计	695 982	634 996

附注 28

用品和消耗品

2017 年和 2016 年的用品和消耗品的构成如下：

(千美元)

	2017 年	2016 年
基本商品	76 870	79 142
服装用品	2 421	6 454
生鲜食品	3 511	5 040
医疗用品	21 933	24 449
杂项用品	19 746	21 114
体育用品	175	377
课本和图书馆书籍	5 247	6 760
运输用品	10 825	8 341
共计	140 728	151 677

附注 29

房地使用、水电瓦斯费和房舍费用

2017 年和 2016 年的房地使用、水电瓦斯和房舍费用包括以下内容：

(千美元)

	2017 年	2016 年
房地租金	7 897	8 178
房舍维修	9 534	9 684
水电瓦斯费	6 376	6 355
共计	23 807	24 217

附注 30

订约服务

2017 年和 2016 年订约服务费用的构成如下：

(千美元)

	2017 年	2016 年
建造和装备	31 136	63 067
合同费用	14 383	16 191
医院费用	26 172	21 625
杂项，包括应计项目	1 417	6 485
咨询费用	17 293	15 099
滞期费和港口费用	11 433	13 339
培训费用	2 636	5 041
差旅费	3 751	3 161
共计	108 221	144 008

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)

	2017 年	2016 年
给受益人的现金补贴	210 886	192 270
病人补贴	4 553	5 975
居所建造和修缮补贴	49 415	73 778
给第三方的补贴	21 487	35 085
共计	286 341	307 108

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，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、用于支持改善难民生活活动的补贴。

附注 32
拨备与核销

2017 年和 2016 年的拨备和核销费用的构成如下:

(千美元)

	2017 年	2016 年
应收款拨备和核销费用	2 887	13 969
应收捐款拨备和核销费用	12 792	1 920
应收贷款拨备和核销费用	1 302	970
多报应收款及其他费用核销	1 361	—
共计	18 342	16 859

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综合状况。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基金在内部从专用项目部分重新归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),或用于满足旨在改善或补充现有方案 and 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 近东救济工程处规划包括 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,以及在高效和有效的治理下实现目标。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) 确保普及优质、全面的初级卫生保健;(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) 为有特殊教育需求者提供更多的受教育机会;
- 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机制的机会,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实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 近东救济工程处根据 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。

- 教育方案提供面向有特殊教育需求者的基础教育和中等教育,还提供职业和技术培训。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,作为保健服务的基础,提供适合各个生命阶段的预防性、普通医药和专科护理服务。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保健服务。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;
- 基础设施和难民营改善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置和重建项目的计划。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护工作;
- 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,例如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的各方面工作,以确保高效率地执行工程处向巴勒斯坦难民以及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,并坚守国际社会致力于巴勒斯坦难民的社会和经济福祉的承诺。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;
- 支助部门协助主任专员让工程处顺利运作,并确保有效管理人力和财政资源、行政事务和内部交流;
- 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。根据近东救济工程处的任务规定,工程处的保护活动的目的是,在该区域冲突和流离失所加剧的情势下,满足巴勒斯坦难民的保护需求。近东救济工程处采用通盘考虑的保护办法。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,即与相关义务承担人接触,确保尊重巴勒斯坦难民权利。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。

(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。每一个地点提供的服务相似,但又有某种程度的不同,原因在于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。

(e) 分部间转移和收费的定价依据

33.12 间接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 间接支助费用是需要回收的项目支出,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 间接支助费用采用 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%的标准费率列支。

按基金开列的分部报告:截至 2017 年 12 月 31 日的财务状况

(千美元)

	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	基金间结余	
资产							
流动资产							
现金及现金等价物	9 937	40 018	12 154	104 317	104 997	—	271 423
应收短期贷款	—	1 366	24 312	—	—	—	25 678
应收捐款	16 109	—	—	14 674	10 161	—	40 944
应收款	18 232	3 577	45	1 048	1 172	(593)	23 481
其他流动资产	3 559	20	658	68	4 369	—	8 674
小额金融部在近东救济工程处的业务账户	—	587	—	—	—	(587)	—
存货	22 857	4 370	—	33 189	28 043	—	88 459
非流动资产							
其他非流动资产	96	—	—	—	—	—	96
应收长期贷款	—	1 358	3 139	—	—	—	4 497
不动产、厂场和设备	476 541	534	185	3 496	19 901	—	500 657
无形资产	21 857	—	218	—	—	—	22 075
资产共计	569 188	51 829	40 711	156 792	168 643	(1 180)	985 984

	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	
负债							
流动负债							
应付款和应计项目	81 602	3 915	505	14 038	10 186	(63)	110 182
雇员福利	83 641	—	417	—	—	35	84 094
小额金融部在近东救济工程处的业务账户	—	—	587	—	—	(587)	—
其他流动负债	3 995	—	—	3 886	96	—	7 977
预付捐款	689	—	—	—	—	(593)	96
非流动负债							
雇员福利	726 854	—	4 174	—	—	—	731 028
其他非流动负债	885	—	9 875	—	—	—	10 760
负债共计	897 666	3 915	15 558	17 924	10 282	(1 208)	944 137
净资产/权益	(328 478)	47 915	25 153	138 868	158 361	28	41 847
重新估值和其他准备金	(65 466)	—	—	—	—	708	(64 758)
资本准备金：小额信贷社区支助方案和小额金融部	—	3 590	25 271	—	—	—	28 861
累计盈余/(赤字)	(263 012)	44 325	(118)	138 868	158 361	(680)	77 744
净资产/权益共计	(328 478)	47 915	25 153	138 868	158 361	28	41 847

按基金开列的分部报告：截至 2017 年 12 月 31 日的财务执行情况

(千美元)

	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	基金间结余	
收入							
现金捐助	624 913	—	—	351 017	208 209	—	1 184 139
实物捐助	—	14 891	—	4 634	3 776	—	23 301
贷款利息	—	311	11 138	—	—	—	11 449
银行存款利息	2 406	—	220	—	—	—	2 626
其他收入							
汇兑收益	5 633	(292)	216	227	432	—	6 216
间接支助费用回收	53 619	1 130	—	—	—	(54 569)	180
金融衍生品收益	70	—	—	—	—	—	70
杂项收入	3 449	6 888	698	(4)	(255)	135	10 911
收入共计	690 090	22 928	12 272	355 874	212 163	(54 434)	1 238 892

A/73/5/Add.4

	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
费用							
工资、薪金和雇员福利	607 752	1 330	5 118	60 215	21 434	132	695 982
用品和消耗品	33 787	12 536	280	88 380	5 745	—	140 728
房地使用、水电瓦斯费和房舍费用	12 233	3 045	397	3 564	4 568	—	23 807
订约服务	35 450	7 812	1 955	22 534	40 378	92	108 221
间接支助费用	3 555	—	—	38 540	12 474	(54 569)	—
补贴	22 973	1 516	—	189 330	72 522	—	286 341
折旧	35 838	—	168	—	—	—	36 006
拨备与核销	20 548	(3 488)	1 282	—	—	—	18 342
处置损失	275	—	—	6	8	—	289
不动产、厂场和设备减值	728	—	—	—	—	—	728
费用共计	773 139	22 751	9 200	402 568	157 130	(54 345)	1 310 444
年度盈余/(赤字)	(83 049)	177	3 072	(46 694)	55 033	(89)	(71 552)

按人类发展目标开列的分部报告：截至 2017 年 12 月 31 日的费用

(千美元)

	健康 长寿	获得知识 和技能	体面的 生活水准	充分 享有人权	近东救济工程处有效 和高效的治理和支助	未分配的 人类发展目标	基金间 结余	共计
工资、薪金和雇员福利	90 781	428 569	50 413	10 934	115 152	—	132	695 982
用品和消耗品	29 240	13 980	88 076	890	8 542	—	—	140 728
房地使用、水电瓦斯费和房舍费用	3 965	8 439	4 197	441	6 765	—	—	23 807
订约服务	41 704	9 099	26 256	3 400	27 670	—	92	108 221
间接支助费用	5 420	7 845	34 224	1 006	6 074	—	(54 569)	—
补贴	4 607	1 301	266 246	1 796	12 391	—	—	286 341
折旧	4 740	16 038	2 688	415	12 125	—	—	36 006
拨备与核销	—	—	1 320	—	17 022	—	—	18 342
处置损失	130	17	10	—	132	—	—	289
不动产、厂场和设备减值	134	593	—	—	1	—	—	728
共计	180 721	485 880	473 430	18 882	205 874	—	(54 345)	1 310 444

按方案开列的分部报告：截至 2017 年 12 月 31 日的费用

(千美元)

	教育	保健	基础设施 和难民营 改善	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	439 766	82 499	31 119	26 922	3 898	60 876	50 770	132	695 982
用品和消耗品	16 353	26 149	2 405	88 385	631	6 259	546	—	140 728
房地使用、水电瓦斯费和房舍费用	10 299	3 637	857	2 113	190	5 603	1 108	—	23 807
订约服务	11 710	28 503	24 255	9 275	2 777	21 851	9 758	92	108 221
间接支助费用	7 424	5 192	2 226	33 438	664	2 466	3 159	(54 569)	—
补贴	3 794	4 633	6 070	267 856	1 589	339	2 060	—	286 341
折旧	18 031	3 413	1 807	993	71	10 869	822	—	36 006
拨备与核销	—	—	—	1 320	—	17 022	—	—	18 342
处置损失	18	34	89	16	—	98	34	—	289
不动产、厂场和设备减值	593	82	52	—	—	1	—	—	728
共计	507 988	154 142	68 880	430 318	9 820	125 384	68 257	1 310 444	1 310 444

按地理位置开列的分部报告：截至 2017 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	280 302	82 635	56 768	126 801	113 726	35 617	132	695 982
用品和消耗品	97 483	5 461	21 761	10 202	5 381	440	—	140 728
房地使用、水电瓦斯费和房舍费用	4 278	3 769	1 663	8 490	4 666	941	—	23 807
订约服务	19 351	49 213	8 546	8 016	8 491	14 512	92	108 221
间接支助费用	24 050	4 874	19 169	2 042	4 036	398	(54 569)	—
补贴	89 165	39 811	115 746	16 810	23 153	1 656	—	286 341
折旧	15 119	3 267	1 720	2 906	5 251	7 743	—	36 006
拨备与核销	(347)	38	10	612	(1 401)	19 430	—	18 342
处置损失	157	14	—	—	27	91	—	289
不动产、厂场和设备减值	—	—	728	—	—	—	—	728
共计	529 558	189 082	226 111	175 879	163 330	80 828	(54 345)	1 310 444

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(蓝皮书)计算的初始预算披露。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，如果超出，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，每个财政期间期初编制的方案预算(过去称为普通基金预算)反映依据年终收入预测和可接受现金短缺削减的所需经费。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)按修正的收付实现会计制编制。

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 如果预算期和财务报表反映的报告期不同，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 出现列报差异是由于现金流量表和预算与实际金额对比表采用不同的格式和分类办法进行列报。

34.12 2017 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)	832 691	104 460	—	937 151
基础差异	170 931	(145 167)	(78)	25 686
时间差异	—	—	—	—
实体差异	(44 559)	2 850	1 019	(40 690)
列报差异	(917 949)	—	—	(917 949)
现金流量表(报表四)中的实际金额	41 114	(37 857)	941	4 198

34.13 包括未结定购单在内的未支付承付款和来自业务、投资和筹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)	937 151
基础差异	8 491
时间差异	—
实体差异	364 802
财务执行情况表(报表二)中的实际金额	1 310 444

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 支出的初始预算是在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 2017 年预算拨款。

34.17 2016-2017 年蓝皮书反映的 2017 年方案预算为 9.641 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，2017 年最终方案预算 11.430 亿美元，增加了 1.789 亿美元，即 18.6%。财务报表五中将此披露为“最终”预算。1.789 亿美元系最终预算增加额，主要是由于包括限定用途基金(专款项目)在内的最终项目预算在 1.893 亿美元的基础上增加了

1.886 亿美元,而最终方案预算从 7.748 亿美元减至 7.274 亿美元(包括实物捐助),部分抵消了上述增加额。

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、社会安全网方案的现金和粮食发放、巴勒斯坦被占领土内薪金增长以及其他预算准备金。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 96.1%。未利用额为 2 370 万美元,原因是:
(a) (由摊款供资的)国际工作人员的空缺率较高且新的企业资源规划系统没有承付工作人员费用; (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 1 130 万美元,原因是方案预算中采取了弥补现金短缺的管理行动; (c) 离职金现金支付项下少支出 520 万美元,原因是一些退休人员的离职金尚待 2018 年支付,存在时间差,且 60 岁退休人数少于预测;
- 用品。执行率为 94.8%。未利用额为 360 万美元,原因是存在时间差;
- 房地和设备维护。执行率为 72.5%。少支出 4 570 万美元的原因是近期收到了 2017 年年终分配但结转至 2018 年的捐助;
- 培训、差旅、行政服务和咨询。执行率为 79.5%。利用不足的原因是方案预算中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 90.6%。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;
- 困难情况补贴、病人和第三方补贴。执行率为 91.5%。现金补贴支出不足的原因是存在时间差;
- 准备金。准备金反映管理行动的影响,还反映费用回收与紧急呼吁项目(主要是用于阿拉伯叙利亚共和国的紧急呼吁基金供资的项目)更加统一。

附注 35

持续经营

35.1 随附财务报表是在假设近东救济工程处将继续持续经营的情况下编制的。如财务报表所示,近东救济工程处 2017 年净赤字为 7 155.2 万美元,而 2016 年净赤字为 4 207.6 万美元。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 2017 年,近东救济工程处的资产净额共计 4 184.7 万美元(2016 年为 1.42627 亿美元),其流动资产总额比流动负债总额多 2.56311 亿美元(2016 年为 2.95037 亿美元)。截至 2017 年 12 月 31 日,近东救济工程处持有的现金及现金等价物结余为 2.71423 亿美元(2016 年为 2.67225 亿美元)。此外,如附注 18 所述,近东救济

工程处截至 2017 年 12 月 31 日的或有资产数额为 6.61511 亿美元(截至 2016 年 12 月 31 日为 5.98834 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,近东救济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,汇集了主要捐助方以及近东救济工程处业务东道国的近东救济工程处咨询委员会每半年举行会议,重申支持工程处。近东救济工程处还努力扩大捐助方群体,吸收各大洲的潜在支持者,重点吸收区域捐助方和紧急捐助方。工程处同时致力于拓展私营部门供资。

35.4 近东救济工程处的资金无保证问题一直是大会长期严重关切的问题。为了彻底解决工程处的财务问题,2016 年 12 月 6 日大会第 71/93 号决议第 32 段请秘书长促进与会员国、特别是东道国、咨询委员会成员和其他捐助方以及国际金融机构进行广泛协商,以探讨所有可能的途径和手段,包括通过自愿捐款和摊款,确保工程处在任务期内资金充足、可预测和持续不断。按照 2017 年 3 月 30 日秘书长提交大会的关于近东救济工程处业务的报告中的建议,近东救济工程处主任专员继续推进该报告提出的各项建议,以便在任务期间持续开展业务。

35.5 为方案预算非专款活动的运作供资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 2017 年 12 月 31 日的非专款活动赤字为 8 304.9 万美元(截至 2016 年 12 月 31 日的赤字为 4 834.2 万美元)。截至 2017 年 12 月 31 日,方案预算净资产的赤字净额为 3.28479 亿美元(截至 2016 年 12 月 31 日的赤字净额为 2.55333 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

近东救济工程处的关联方包括:

- (a) 地区工作人员节约储金,因为该储金由近东救济工程处控制;
- (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、指导和控制近东救济工程处的活动(或其大部分活动)。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。2017 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	4 260	94	—	19

(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

2018 年，一主要捐助方扣留了对近东救济工程处的供资，并可能削减供资数额，使其大幅低于以往水平。主任专员正与传统捐助方以及新的捐助方开展广泛接触，以填补缺口，并任命了一个全球筹资特别工作组，负责为近东救济工程处筹集更多资金。“尊严无价”是一项全球活动，工作组正在将传统捐助方群体扩大至私营企业和其他筹资领域。

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 2018 年 3 月 31 日印发。

18-10605 (C) 130818 150818

