



第七十六届会议

议程项目 136

审查联合国行政和财政业务效率

联合国难民事务高级专员关于制定联合国难民事务高级专员公署财务条例的提议的报告

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 导言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长的说明，其中转递了联合国难民事务高级专员关于制定联合国难民事务高级专员公署财务条例的提议(A/76/635)。行预咨委会在审议该报告期间收到了资料，最后于 2022 年 2 月 4 日收到了书面答复。

2. 报告显示，该报告是根据联合国难民事务高级专员方案执行委员会 2021 年 10 月 8 日通过的决定提交大会的，请大会核准授权联合国难民事务高级专员公署(难民署)制定和颁布专用于其业务活动的自身财务条例(A/76/635，第 1 段)。报告中还请大会核准关于授权联合国难民事务高级专员公署制定自身财务条例的提议，由高级专员与行政和预算问题咨询委员会协商并经高级专员方案执行委员会核可后颁布上述条例(同上，第 31 段)。

3. 在上述决定(A/76/12/Add.1，第 14 段)中，执行委员会：

(a) 核可了请联合国大会授权高级专员在经执行委员会核准后颁布关于使用高级专员收到的所有资金的财务条例的建议，以考虑到难民署的具体需要并符合高级专员办事处的任务规定；

(b) 请高级专员在经大会核准后，提交一份关于财务条例的提案供执行委员会审议和核准；



(c) 请高级专员编写一份供颁布的难民署财务细则草案，补充关于使用难民署收到的所有资金的财务条例草案，并适合难民署的需要；

(d) 请高级专员确保在起草新的难民署财务条例时与会员国进行协商；又请高级专员尽最大努力在起草过程中纳入会员国表达的初步意见；

(e) 确认在制定这些财务条例和细则之前，应继续适用大会第 1166(XII)号决议第 8 段，包括据此发布的任何财务细则；

(f) 还请高级专员在提交执行委员会之前，征求行政和预算问题咨询委员会对这些拟议财务条例和细则的意见。

二. 行预咨委会的意见和建议

流程和时间表

4. 行预咨委会回顾，大会通过《财务条例》发布关于联合国财务管理的一般立法指示(另见 ST/SGB/2013/4，第 2 段)。行预咨委会指出，对《联合国财务条例》的任何拟议改动应基于供大会审议的理由充分的提议。行预咨委会强调，最终授权制定单独的财务条例以及批准和通过任何订正财务条例完全属于大会的权限范围。因此，行预咨委会建议在现阶段不核准该提议(另见下文第 15 段)。

5. 行预咨委会询问后获悉，如果获得大会核准，难民署将与成员国合作，将成员国的意见纳入一份完整的拟议财务条例草案初稿，并在几个月内将其与行预咨委会分享。行预咨委会的意见将被纳入难民署的文件草案，供提交难民署执行委员会批准。关于执行委员会对行预咨委会报告的审议工作，行预咨委会询问后获悉，2012 年至 2021 年期间，执行委员会六次提及行预咨委会关于难民署方案预算的意见和建议。

6. 关于设想的时间表，行预咨委会询问后获悉，在大会作出决定之前，难民署已开始草拟拟议财务条例，并将于 2022 年 3 月将其提交难民署常设委员会，这份不具约束力的拟议初步工作草案将作为与利益攸关方协商的起点。难民署将于 2022 年 4 月向行预咨委会提交一份拟议的财务条例草案，供行预咨委会审议。行预咨委会还获悉，难民署将请行预咨委会在难民署常设委员会 2022 年 7 月或 9 月的会议之前完成审议和相关报告，以供执行委员会在 2022 年 10 月 10 日至 14 日第七十三届会议上审议和核准。

7. 行预咨委会注意到，执行委员会的上述决定没有说明紧迫性，但明确指出，在制定任何新的财务条例和细则之前，应继续适用大会第 1166(XII)号决议第 8 段，其中指出，大会“决定：应商同高级专员方案执行委员会，依照高级专员办事处规程和联合国财务条例，拟定运用高级专员依本决议规定所得全部款项之适当财务细则”。

8. 行预咨委会强调，执行委员会的上述决定没有表达业务层面对制定单独的难民署财务条例的紧迫要求。行预咨委会还强调，根据大会第 1166(XII)号决议第 8

段，难民署可制定、因此也可修订任何财务细则，以确保财务细则能够满足维持难民署业务连续性的需要。

9. 如报告第 22 至 26 段所述，《联合国财务条例》就难民署而言的局限性涉及以下方面：(a) 《联合国财务条例》多处提及与难民署无关或不适用的供资、治理结构、流程和术语，因此不清楚哪些条例适用于难民署以及难民署的相应合适术语是什么；(b) 《联合国财务条例》为主要侧重于会员国摊款的方案预算周期提供了框架，而难民署的情况不同；(c) 《联合国财务条例》的主要重点是管理会员国缴纳的摊款，与自愿捐助有关的自愿认捐、专用捐助和创收活动等方面的条例有限；(d) 由于术语不同，因此在确保难民署财务细则与联合国相关条例正确挂钩方面存在挑战。

10. 行预咨委会询问后获悉，《联合国财务条例》实际运用起来非常繁琐且容易出错，因为工作人员必须确定适用于难民署的联合国财务条例，然后用难民署的术语代替联合国的术语，再将相关的联合国条例与相关难民署财务细则关联起来，因为难民署财务细则的编号系统不同。行预咨委会又获悉，这种做法并没有得到一致的运用。行预咨委会还获悉，82 项联合国财务条例中有 44 项不适用于难民署的业务，只有两项条例专门涉及自愿捐助。行预咨委会又获悉，《联合国财务条例》不包含关于提交由自愿捐助供资的方案预算的指导意见，但难民署承认，《联合国财务条例》事实上包含分摊会费和自愿捐助两方面的指导意见。行预咨委会还获悉，如报告第 8 段所述，难民署的财务细则经历了一个演变过程，例如难民署于 2011 年修改了财务细则，正式采用国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)。

11. 行预咨委会注意到，《联合国财务条例》第 3.14 条涉及自愿捐助，第 6.1 条规定应按照国际公共部门会计准则编制财务报表，尽管难民署已对其相关财务细则作了相应修改。行预咨委会强调，《联合国财务条例》旨在涵盖全系统可能出现的各种财务情形。不过，由于难民署主要由自愿捐助供资，行预咨委会承认难民署关于需要定制财务条例的意见。行预咨委会认为，《联合国财务条例》适用性方面的任何局限可能并非难民署独有的问题，联合国系统其他实体也可能在不同程度上遇到了这个问题。

联合国全系统财务条例的协调统一

12. 关于就涉及联合国系统所有实体的事项进行全系统协调的工作，行预咨委会回顾，在其关于 2020 年 12 月 31 日终了期间财务报告和已审计财务报表以及审计委员会报告的报告中，行预咨委会提出了得到大会第 76/235 号决议第 2 段认可的意见和建议，其中指出秘书长没有按照行预咨委会此前的要求，就旨在巩固增效和改善协调的全系统举措提供信息。行预咨委会又回顾，它建议大会请秘书长以联合国系统行政首长协调理事会主席的身份提交一份单独报告，内容涉及全系统举措、业务和费用分摊安排以及任何潜在的合作机会，包括行政和预算事项，特别是采购及信息和通信技术(A/76/554，第 70 段)。行预咨委会还回顾，旨在实现全系统协调统一和“一体行动”的各项努力最初载于秘书长关于联合国全系统一致性问题高级别小组的报告(见 A/61/583)，并得到了大会第 64/289 号决议的认

可。迄今为止，这些努力的例子包括发展系统的改革，其中包括与驻地协调员系统和统一后台办公室有关的改革。

13. 行预咨委会又回顾，为努力确保全面执行全系统评价政策，维护全系统评价工作的独立性和可信度，以加强联合国可持续发展集团在支持《2030 年议程》和可持续发展目标方面的业务和响应措施，秘书长已获得行预咨委会同意，将作为一次性措施设立主任(D-2)员额，任期一年，自 2022 年 1 月 1 日起至 2022 年 12 月 31 日止，由预算外资源供资(见行预咨委会 AC/2193 号备忘录，2021 年 12 月 10 日)。

14. 行预咨委会强调，《联合国财务条例》在确保包括难民署等外地实体在内的所有联合国系统实体都能有效和高效运作方面发挥着重要作用。行预咨委会表示关切的是，在联合国系统各实体中，如果制定产生继而越来越多地出现单独和各不相同的财务条例，可能导致标准和规范不统一以及财务报告制度不一致，可能影响在秘书长的改革倡议中加强协调统一和提高效率的努力以及全系统“一体行动”的能力，并对会员国与整个联合国系统互动协作的能力构成挑战。因此，行预咨委会建议大会请秘书长以联合国系统行政首长协调理事会主席的身份，在联合国可持续发展集团主任的支持下，着手开展一项全系统举措，查明联合国系统各实体在这方面面临的限制、挑战和具体需要，制定一项合并和颁布联合国系统特别是联合国各基金和方案以及其他适当实体的财务条例的提案，供大会审议(另见 [A/76/554](#)，第 70 段)。

三. 结论

15. 根据上述意见和建议，行预咨委会建议在现阶段不核准关于授权联合国难民事务高级专员公署制定自己的财务条例的提议。
