



大会

Distr.
GENERAL

A/AC.96/1026/Add.1
25 September 2006

CHINESE
Original: ENGLISH AND
FRENCH

高级专员方案执行委员会

第五十七届会议

2006 年 10 月 2 日至 6 日，日内瓦

临时议程项目 7

联合国难民事务高级专员办事处
2007 年年度方案预算

高级专员提交^{*}

增 编

行政和预算问题咨询委员会 2006-2007 两年期概算报告

^{*} 报告迟交，原因是行预咨委的会议安排在 2006 年 9 月 7 日举行，到 2006 年 9 月 19 日才将报告提交难民署。

一、概 述

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了联合国难民事务高级专员题为“难民署：2007 年年度方案预算”(A/AC.96/1026)。委员会还收到了下列文件：

- (a) 为联合国难民事务高级专员办事处顾问制定的全面政策指导方针(A/61/201)
- (b) 联合国难民事务高级专员 2005 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(A/61/5/Add.5)
- (c) 审计委员会就联合国各基金和方案 2005 年 12 月 31 日终了财政期间财务报表所提各项建议执行情况报告(A/61/214/Add.1)

2. 咨询委员会在审议该报告时会晤了高级专员的代表，他们就审计委员会的报告(A/61/5/Add.5)所列结果和建议提供了额外资料，作了澄清，并交换了意见。委员会还在这方面就其提交大会的报告“2005 年 12 月 31 日终了期间的财务报告和已审计财务报表以及审计委员会的报告”(A/61/350)提出了进一步的评论和意见。

3. 2007 年年度方案预算的概算需求为 1,042,926,300 美元，明细如下：

领 域	数 额(美元)	百 分 比
方 案	550,599,500	53%
方案支助，外地和总部	255,982,500	25%
管理和行政，包括 34,431,700 美元的联合国经常预算拨款	86,987,400	8%
业务储备金*	89,356,900	9%
新的或额外活动-与任务有关*	50,000,000	5%
初级专业人员	10,000,000	1%
总 计	1,042,926,300	100%

* 见下文第 17 段。

4. 2007 年资源概算比执行委员会 2006 年度 1,145,297,000 美元(进一步订正为 1,146,796,900 美元)的核准预算减少 9%。预算参数在预算书第 37-40 段列出。委员会注意到，2006 年订正追加方案预算达 288,007,800 美元，而 2005 年支出则为 258,475,300 美元(A/AC.96/1026, 表一.3 和表一.4)。委员会回顾，补充方案通过响应专门呼吁的捐款来筹资。预算报告第 44 段列示本阶段的 2007 年预计补充方案。

二、预算与可获资金之间的差距

5. 预算书第 21-31 段概述 2005 年和 2006 年资源和支出情况。委员会注意到，预算和可用资金之间的差距在 2005 年和 2006 年有所扩大，成为年度方案中反复出现的主题。审计委员会在这个问题上的评述和建议载于它的报告(A/61/5/Add.5)的财务概要和第 31-46 段。委员会同意审计委员会因收入的演变而对难民署的支出能否持续问题的关注，因为过去六年的支出高于收入，造成年底准备金和基金结余停滞不前。委员会还要求提供资料，作为一个附件概述难民署从 2000 年至 2006 年的基金结余。

6. 如预算书所述，可用资金总额与执行委员会核准的 2005 年预算之间的资金缺口达 1,022 亿美元，而 2004 年为 2,890 万美元，迫使难民署在年内对方案预算和非人事行政费用实行一些“限制”(如减少开支授权)。造成这种情况的因素据列有：收到的捐款够不上年度方案的预算增长，很大一部分收到的捐款用于补充方案，容易受外汇波动的影响造成外汇大量损失 2005 年外汇损失 3,600 万美元，而 2004 年的收益则有 690 万美元(A/AC.96/1026, 第 25 段)。难民署在 2005 年结束时不得不从周转和担保基金中举借 1220 万美元。

7. 委员会注意到，难民署自从执行委员会 2005 年 10 月核准 2006 年年度方案预算以来，再度预计资金短缺，因此在 2005 年末对非人事行政费、业务储备金的方案预算进一步实行限制，2006 年第二季度在总部实行预算裁减。

8. 高级专员在 2007 年方案预算序言中强调要作为难民署的最高优先事项加强财政稳定，他还表明 2007 年预算以 2006 年的紧缩水平为基础，从长期稳定的观点还采取了措施，倒转业务预算方面人事费和行政费的增长趋势。委员会还注意到，难民署计划在 2007 年落实一个财务管理系统，该系统将主要对各种货币的现金流入和流出作配比，以减少汇率风险(见下文第 28 段和第 31 段)。

9. 由于难民署的资源有 97%是自愿捐款，因此委员会强调必须提高确保可预见性、灵活性和早期供资的水平，特别是在即将来临的两年期预算周期，还强调必须扩大供资基础。在这方面，委员会注意到，未规定用途的捐款占 2005 年资源总额的 18%，难民署的指标为 25% (A/61/182, 第 61 段)。委员会欢迎在外地一级实行集中管理的以奖励为基础的筹资，并鼓励进一步努力增加私营部门的供资。委员会注意到，难民署规定的指标是在 2010 年前每年从私营渠道筹资 1 亿美元，2007 年

预算中对这类活动的投资为 840 万美元，预期会在 2008 年使私营部门创收 3,700 万美元(A/AC.96/1026,第 153 段)。

10. 除此以外，预算书第 121-126 段提供了 2006 年初发起的难民署结构和管理改革进程的情况。如该预算书所述，该进程含有对该组织的结构、程序、执行安排和职工队伍组成的审查，总的目标是要确保难民署的执行系统更加灵活，更好地与难民署当前面临的挑战相匹配。委员会注意到，提交的 2007 年预算没有包括或反应可能要确定的改革倡议，但在 2006 年底前将会出台一项框架计划和预算，对此后两至三年的执行作详细规划。委员会期望看到这项审查的结果以及对 2008-2009 两年期预算作修订和改进的建议。

11. 委员会注意到伙伴在方案执行中的份额下降。经查询得知，改革管理进程包括对下降原因的调查以及对直接执行和与伙伴合作相比较的费用分析。

三、预算列报方法

12. 咨询委员会欢迎按委员会在报告(A/AC.96/1011/Add.1)中的要求所作的修订和改进，使预算的列报更加流畅、简洁易懂。但是，委员会认为还有改进的余地，可在整个预算书中避免重复，拟订更精确的绩效指标和采用更多的业绩量度。此外，第 57-113 段概括了 2007-2009 两年期区域和总部的战略目标。委员会欢迎这个信息，但指出在其中规定的目标与 2007 年预算为此提出的资源概算之间没有如何联系方面的资料。提出的预算中还缺了业绩信息。委员会建议列入含有分析或评估项目执行情况资料，以便更好地说明提出的要求的理由。

13. 咨询委员会指出，2007 年方案预算将是最后列报的一次年度预算，因为难民署将从 2008-2009 两年期开始改为两年期方案/预算周期。在这方面，委员会欢迎难民署努力将其预算与联合国其他基金和方案协调，也欢迎它在实行两年期方案/预算周期方面就成果预算制的落实问题进行磋商(A/AC.96/1026, 附件一)。委员会指出，改为两年期预算，突显了应对预测和确保两年期第二年筹资的挑战的重要性。

14. 委员会注意到，难民署仍致力于落实成果管理制，以加强该组织及其管理人员的问责制。为此，难民署着手开发一种成果管理软件，将充分纳入管理系统更新项目数据库和项目概况软件，使登记数据充当方案规划的基础。2006 年开发的软件将在 2007 年试用后进一步完善，2008 年在全球发行。委员会预期这样做能提高

方案、资源管理以及成果评估分析的质量。预算书第 127-132 段介绍了这方面的情况，并指出了其他倡议，如实行多年制全组织计划，将其用作年度工作计划、加强业绩管理及政策拟订和评估职能的基础。

四、难民和引人关注的其他人

15. 如预算书附件二所示，根据各国政府和(或)难民署支持的人口普查行动(不包括巴勒斯坦难民，他们属联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)的授权范围)提供的数字，难民署关注的人口总数从 2005 年初的 1,950 万增加到了 2005 年底的 2,080 万。但是，如第 10 段和图 A 所示，在难民署关注的人口总数中，难民的比例开始下降，到 2005 年底占 40%，但国内流离失所者的比例有所增加，占了 32%。

16. 难民署在机构间常设委员会 2005 年 12 月处理保护和援助国内流离失所者的必要性时核准的“聚类法”中的作用着重于所定的九个聚类中的三个：保护、应急住所、难民营的协调和管理(A/AC.96/1026, 第 5-6 段)。但是，委员会注意到，在确保资源，为履行这些职责筹资，同时又不挪用为难民提供的资金等方面，这对难民署是新的挑战。委员会还注意到难民署打算积极参加机构间进程和中央应急基金等有关的集资机制。

五、业务储备金

17. 委员会回顾，难民署的业务储备金有两个部分：(a) 第一类，相当于财务细则第 6.5 条所定业务储备金的传统用途，定为提议方案活动的 7.5%；(b) 第二类，2004 年试用，接纳对难民署任务范围内但未列入年度方案预算的扩大活动或新活动所作的额外捐款。如预算报告(A/AC.96/1026)第 49-51 段所示，经过一次独立评估，常设委员会 2006 年 6 月第 36 次会议决定建议执行委员会第 57 届年度全体会议(2006 年 10 月)作出一项决定，将不属于业务储备金而现题为“新的或额外活动-与任务相关”的原第二类与最高额为 5000 万美元的拨款额合并，进一步授权难民署收取 7% 的管理费，从对提议的预算类的捐款中扣除。业务储备金(第一类)仍然作以前同样的用途，但其比例从 7.5% 重新改为 10%。

六、联合国经常预算

18. 联合国从经常预算中捐款支付难民署的行政费用的情况在第 18-20 段中介绍(A/AC.96/1026)。捐款以赠款的形式提供,2007 年达 3440 万美元,2006 年为 3,280 万美元,2005 年为 3,850 万美元。捐款支付由联合国经常预算供资的 220 个员额的费用以及相关的非人事费(关于这些员额的分布,见表二.9)。委员会注意到,2004 年经常预算提供的资源达到管理和行政费的 37%,方案支助费的 8%,而在 2005 年则分别达到 45%和 14.9%。但是,2005 年的增长,主要原因是经常预算为了支付加强总部保安措施的费用而提供的一笔 513 万美元的资金。难民署希望联合国的这些经常预算捐款每年继续增加 200 万至 250 万美元,以促进《难民署章程》第 20 条的逐渐落实(A/AC.96/1026,第 19 段)。

七、2007 年支助预算

19. 2007 年支助预算包括方案支助(外地和总部)以及管理和行政(总部),计 342,969,900 美元,而执行委员会核准的 2006 年的资源则为 362,057,300 美元(订正为 389,088,800 美元)(见表二.4)。资源减少,表明由于财政紧缩措施和削减行政费,员额从 2006 年开始减少(见上文第 7 段)。

20. 如预算书第 155-158 段和表一.5 所示,2007 年度拟设员额为 5,289 个,反映从 2006 年 1 月 1 日至 2007 年 1 月 1 日净减少 612 个员额。总数中有 869 个员额是提议给难民署总部和全球方案的,4,420 个是给外地活动的。在 2007 年按职类分类的员额分布方面,方案员额占总数的 48.4%,方案支助员额占 42.3%,管理和行政员额占 9.3%。委员会注意到,难民署还求助于联合国志愿人员和初级专业人员员额。2006 年 7 月底,联合国的 599 名志愿人员和 105 名初级专业人员被部署到难民署的各种业务中去。

21. 委员会注意到难民署应内部监督事务厅的审计要求,在 2005 年初发布了关于适当利用顾问和个人合同工方面的指令(见 A/AC.96/1026,第 177 段)。2006 年头七个月总共雇佣了 212 名顾问,2005 年为 265 名。

22. 委员会还注意到按照大会 2004 年 12 月 23 日第 59/270 号决议提交的关于为联合国难民事务高级专员办事处顾问制定的全面政策指导方针的报告。该报告概

述按照联合国第 ST/AI/1999/7 号行政指令实行新政策的情况，及其 2006 年 3 月 15 日关于顾问和个人合同工的第 1 号修正案，即实行新的顾问方式(当地招聘的国际顾问)。咨询委员会将在秘书长即将就人力资源管理向大会提交的报告的范围内就这方面提出它可能有的评论和意见。

23. 审计委员会报告(A/61/5/Add.5)第 125 段指出，到 2006 年 5 月为止，难民署仍未充分落实委员会上次提出的关于逐渐全部停止使用项目人员的建议。委员会从难民署在预算书附件一.7 的评论中注意到，对紧急情况部署计划中的两项计划(快速部署和重新安置)，难民署已经与两个非政府组织签署了协议，这两个组织有一个快速调动和部署的人员名册，能够根据快速部署计划招聘人员，作为任务明确的额外工作人员，但认为这种快速部署计划不应被认为是“项目人员”。高级专员的代表表明，使用先前界定的项目人员的情况已经消除。委员会还获悉，2003 年开始试用的人员部署快车道模式也被正在考虑予以取消，因为 2006 年头七个月没有采用过这种程序，而从 2005 年 7 月至 12 月则总共采取了 12 次(其中八次随后撤销)(A/AC.96/1026,第 169 和 179 段)。

24. 有些工作人员在一个工作地点的标准任期结束后由于正在考虑调动其工作地点而在休带薪特假，但鉴于这些工作人员对难民署的费用太高，对此，咨询委员会请难民署遵守审计委员会关于工作人员留职做法的建议(A/60/387, 第.9 段)。委员会从审计委员会的报告中注意到，从 2003 年至 2005 年，待职工作人员的比例减少了 40%，即从原来的 187 名减少到了 113 名(A/61/5/Add.5, 表 1)。但是到 2006 年 7 月为止还有 128 名待职工作人员(A/AC.96/1026, 第 170 段)。委员会获悉，难民署致力于采取新的议事规则和方针，确保全时任命期，以减少这种工作人员的数量，因这仍然是管理上的一大挑战。委员会建议难民署继续监测这种情况，并继续努力防止重新发生这个问题。

25. 第 104-112 段提到拟订 2007-2009 年新的工作人员战略，简单叙述了难民署在人力资源管理方面的优先事项。委员会建议下次预算列入取得的成就方面的情况，或者仍然未取得的结果方面的情况，同时列明落实这种行动的时限。

26. 委员会就 2006 年裁员时人员解雇的费用以及为 2000 年提出的解雇费用作了询问，得知 2006 年的预算为 400 万美元，2007 年预计在这方面的预算金额也这

么多。委员会还注意到，为了对离职后健康保险供资义务可采取的各种办法作评估，难民署正在等待大会对这个问题采取行动(见大会第 60/255 号决议(第三部分))。

八、财务管理和信息技术

27. 委员会注意到，在财务管理方面，难民署为 2007-2009 年确定了三个重点领域(A/AC.96/1026, 第 100-103 段)：

- (一) 确保财务稳定；
- (二) 通过管理系统更新项目在发展业务流程重组方面取得进展；
- (三) 改善内部控制系统。

28. 据查明确保财务稳定的因素有：从 2008-2009 两年期开始落实两年期方案预算周期(见上文第 13 段)；提高开展全球和区域预算分析的能力(见上文第 14 段)；筹备从 2010 年起实行《国际公共部门会计准则》，从 2007 年起落实财务管理系统(见下文第 31 段)。虽然计划最迟在 2010 年通过《国际公共部门会计准则》，但有些试验单位将在 2008 年就开始落实。难民署应利用获得的教益，早点开展培训。委员会希望为此所需的资源将列入 2008-2009 两年期预算。

29. 委员会注意到，由于实行了仁科财务供应系统，难民署得以开始业务流程重组的工作，将在总部和外地的预算、财务、供应链和行政管理等领域落实。此外还计划进一步加强内部控制系统，以加强问责制，提高透明度，尽量减少管理不善和浪费的风险。在这方面，委员会获悉，到目前为止采取的措施有：对监察主任办公室予以加强；对必须按要求开展具体调查工作的工作人员进行培训的一项方案；加强交流方面的努力。例如，2006 年 2 月，难民署启动了“问责制门户网”，所有工作人员都可以在互联网上访问，这是一个与人力资源和资金有关的信息库，提供“舞弊通报”等信息方面的链接。委员会欢迎已经采取的措施，并建议难民署继续加强控制，减少舞弊风险。但是，如上文第 25 段所示，在下次提交的预算中应列入采取的财务管理措施的状况、完成的时限等方面的信息，并表明取得的成果，获得的效益乃至实现的节约。

30. 如表二.13(A/AC.96/1026)所示，为 2007 年信息技术提议的初步资源计 38,620,100 美元，而执行委员会核准的 2006 年的资源为 43,921,000 美元(订正为 43,462,000 美元)(又见第 140-148 段)。信通技术战略的重点仍然是完成管理系统更

新项目，包括安装新的薪给系统，将于 2007 年 1 月发起；进一步升级财务和供应链模块；开发供全球使用的车队管理设施。委员会注意到，约 100 个办事处到 2006 年 10 月可以在线访问管理系统更新项目，其余办事处将能够在 2007 年访问。还设想在外地出台并升级项目概况。

31. 计划在 2007 年安装一个财务管理系统，具备现金管理系统自动化、现金收支一体化，财务风险管理以及现金和投资会计等基本的财务和现金管理职能(见 A/AC.96/1026, 第 147-148 段和上文第 28 段)。其成本估计为 2007 年一次性投资约 100 万美元，可望除了能加强控制外，还能提高效益和增加节约。

32. 审计委员会的报告(A/61/5/Add.5, 第 111-123 段)指出由难民署执行伙伴监测审计证书的缺点以及伙伴颁发审计证的规则在提供适当使用资金的保障方面的缺陷。委员会建议执行审计委员会的建议，即难民署审查其执行伙伴经费支出的审计机制，评估 2004 年实行的程序的效率，加强这方面的监测，同时也审查提交审计证书的时间表。

九、保 安

33. 预算书表二.10 表明，在保安费用方面提出了 3,810 万美元的预算，2006 年的预算是 3,990 万美元，2005 年花费了 4,120 万美元。为 2007 年提出的金额有：难民署向共同制度工作人员安全和保安费用的捐款 8,536,700 美元；为内部工作人员的安全和保安费用提议的 29,524,900 美元。但是，如第 135 段所示，估计 2007 年的需求可能增加，这是因为难民署必须向联合国费用分摊保安管理系统纳款以及由于安全阶段的变化可能会再出现的需求。

难民署——2000 年至 2006 年的基金结余

(以千美元计)

年度方案(不包括经常性预算)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 估计数
可用资金总额	761.1	721.3	729.2	763.3	894.0	843.6	889.6
支出总额	707.5	677.6	698.1	714.8	869.7	835.9	883.6
基金余额	53.6	43.7	31.1	48.5	24.3	7.7	6.0
补充方案	2000	2001	2002	2002	2004	2005	2006 估计数
可用资金总额	74.5	144.7	218.5	282.1	197.5	317.2	232.8
支出总额	67.2	95.8	200.1	232.6	156.8	258.5	174.0
基金余额	7.3	48.9	18.4	49.5	40.7	58.7	58.8
其它基金	2000	2001	2002	2002	2004	2005	2006 估计数
经常性预算							
可用资金总额	19.6	20.4	21.0	28.2	27.7	39.3	32.9
支出总额	19.6	20.4	21.0	28.2	27.7	38.5	32.9
基金余额	-	-	-	-	-	0.8	-
初级专业人员							
可用资金总额	14.0	13.1	13.6	14.6	16.9	16.2	17.0
支出总额	7.1	7.1	7.2	7.4	8.3	8.7	9.5
基金余额	6.9	5.9	6.4	7.2	8.6	7.5	7.5
周转和担保基金							
可用资金总额	50.9	38.9	51.6	51.0	51.0	38.8	38.0
支出总额	0.9	0.9	1.6	1.0	1.0	1.1	1.0
基金余额	50.0	38.0	50.0	50.0	50.0	37.7	37.0
医疗保险计划							
可用资金总额	10.5	13.6	15.3	17.4	19.9	22.9	24.0
支出总额	1.1	1.2	1.4	1.6	1.7	2.0	2.0
基金余额	9.4	12.4	13.9	15.8	18.2	20.9	22.0
其它资金小计	2000	2001	2002	2002	2004	2005	2006 估计数
可用资金总额	95.0	85.9	101.5	111.2	115.5	117.2	111.9
支出总额	28.7	29.6	31.2	38.2	38.7	50.3	45.4
基金余额	66.3	56.3	70.3	73.0	76.8	66.9	66.5
总 计	2000	2001	2002	2002	2004	2005	2006 估计数
可用资金总额	930.6	951.9	1,049.2	1,156.6	1,207.0	1,278.0	1,234.3
支出总额	803.4	803.0	929.4	985.6	1,065.2	1,144.7	1,103.0
基金余额	127.2	148.9	119.8	171.0	141.8	133.3	131.3
总计(不包括周转和担保基金 以及医疗保险计划)	2000	2001	2002	2002	2004	2005	2006 估计数
可用资金总额	869.2	899.5	982.3	1,088.2	1,136.1	1,216.3	1,172.3
支出总额	801.4	801.0	926.4	983.0	1,062.5	1,141.6	1,100.0
基金余额	67.8	98.5	55.9	105.2	73.6	74.7	72.3

-- -- -- -- --