



## 联合国难民事务高级专员办事处 2012-2013 两年期 方案预算

增编

行政和预算问题咨询委员会的报告<sup>\*</sup>

<sup>\*</sup> 在此日期提交，是由于咨询委员会会议在 2011 年 9 月 7 日举行，会议报告在 2011 年 9 月 17 日提交给难民署。

## 目录

章次	段次	页次
一. 导言 .....	1-3	3
二. 2012-2013 两年期方案概算 .....	4-15	3
A. 预算的方法和列报方式 .....	4-8	3
B. 2010 年支出和 2011 年订正预算 .....	9	4
C. 2012-2013 两年期方案预算 .....	10-12	4
D. 所需员额 .....	13-14	5
E. 经常预算 .....	15	5
三. 难民署关键举措和审计委员会的建议 .....	16-22	6
A. 信息系统和通信司 .....	17	6
B. 供应管理处 .....	18	6
C. 离职后医疗保险及其储备金 .....	19	6
D. 《国际公共部门会计准则》 .....	20-21	7
E. 独立审计和监督委员会 .....	22	7
四. 难民署财务细则拟议订正案 .....	23-33	7

## 联合国难民事务高级专员办事处 2012-2013 两年期方案预算

### 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“联合国难民事务高级专员办事处 2012-2013 两年期方案预算”报告的预发稿(A/AC.96/1100)和关于“财务细则拟议订正案”的文件(EC/62/SC/CRP.27)。
2. 咨询委员会在审议报告期间会晤了副高级专员和高级专员的其他代表，他们提供了更多的资料并作出澄清。
3. 咨询委员会还收到了“联合国难民事务高级专员经管的自愿基金 2010 年 12 月 31 日终了年度财务报告和审定财务报表以及审计委员会的报告”(A/66/5/Add.5)。委员会就审计委员会关于难民署的报告与该委员会代表会晤，下面第三节载列了审计委员会关于某些问题的评论意见和委员会的建议。咨询委员会将就审计委员会的报告(A/66/5/Add.5)向大会第六十六届会议提交报告。

#### 二. 2012-2013 两年期方案概算

##### A. 预算的方法和列报方式

4. 咨询委员会回顾，自 2010-2011 两年期以来，难民署以新预算结构方式列报其两年期方案预算，它分四个部分或四个“支柱”，即：全球难民方案、全球无国籍者方案、全球重新融合项目和全球境内流离失所者项目。此外，难民署两年期方案预算从此以需求评估为依据，不再依据预期可筹措的资金情况(A/AC.96/1068, 第 6 段)。
5. 对于 2012-2013 两年期拟议方案预算，难民署表示，拟议预算主要依据全球需求评估(见下文第 10 段)和基于成果的框架，全球战略优先事项充当指导原则。难民署进一步表示，它已适当考虑到方案实施的可行性，包括诸如接触受关注者和人员编制等问题。关于预算、资金和方案实施间的关系，难民署表示，由于预算只能按可资利用的资源情况来执行，因此需要按资源获得的情况对方案进行高级别监测，不断重新确定优先事项，并予以调整(A/AC.96/1100, 第 7、19 和 20 段)。
6. 在这方面，难民署承认，该署预算和可用资金之间继续存在差距(同上，第 11 段；还见下文第 9 段)。难民署 2000 年至 2013 年的预算、资金和支出趋势如图 A 所示，其预算、资金和支出之间的差距日益增大。咨询委员会回顾，拟议新预算结构是要体现出加强为难民署业务筹款的可靠性并减少指定的专门用途

(A/AC.96/1068/Add.1, 第 10 段)这一共同目标。从 2012-2013 年拟议预算中委员会注意到, 难民署正在拟定一项资源筹集战略, 以便提供资金, 满足难民署应该在 2015 年前解决的受关注者的全部估计需求。资源筹集战略重点放在五个筹资来源: (a) 传统捐助方, (b) 潜在的新捐助方, (c) 与发展筹资联系起来, 及 (d) 联合国和汇总基金, 以及 (e) 私营部门(A/AC.96/1100, 第 89 段)。

7. 咨询委员会认为, 预测在 2015 年前解决全部估计需求似乎要求较高。委员会从图 A 看到, 难民署的自愿捐款从 2003 年约 10 亿美元增加到 2010 年超过 20 亿美元; 然而, 目前自愿捐款增加的趋势与最近的紧急行动密切相关。此外, 当前全球经济形势可能不会维持此种趋势。然而, 咨询委员会欢迎难民署的筹款举措, 并鼓励该署继续加紧努力, 包括采取措施扩大其捐助方范围。

8. 关于 2012-2013 两年期拟议方案预算的列报方式, 咨询委员会回顾其先前报告 A/AC.96/1087/Add.1 第 16 和第 17 段所载意见。委员会认为, 虽然列报方式已在一定程度上得到改善, 仍可进一步加以完善, 以便协助今后对预算提案和订正的审查。例如, 列报方式应该为诸如支出模式等分析工作提供更好的基础。

## B. 2010 年支出和 2011 年订正预算

9. 预算文件第 22 至 25 段载列了 2010 年支出和 2011 年订正预算资料。2010 年的总支出达 18.782 亿美元, 而可用资金为 21.125 亿美元, 最后预算为 32.887 亿美元(A/AC.96/1100, 第 22 段)。2011 年的预算目前修订为 37.805 亿美元, 相比之下, 执行委员会 2010 年 10 月批准预算达 33.208 亿美元, 反映出 2011 年 1 月以来创建的五个补充预算增加了 4.597 亿美元。截至 2011 年 6 月 30 日, 可用资金总额达 21.845 亿美元, 显示出订正预算短缺 15.96 亿美元。

## C. 2012-2013 两年期方案预算

10. 2012 年和 2013 年的估计需求分别为 35.912 亿美元和 34.186 亿美元。难民署表示, 由于其业务性质不断变化, 2013 年的概算是初步估计。此外, 外地业务预算是通过全球需求评估过程确定的全部需求, 全球方案和总部的概算根据预期收入确定先后次序(同上, 第 11 和第 14 段)。表 A 至 C 向难民署提供受关注者的预计人数以及外地业务、全球方案和总部的概算, 按四个支柱分别列示资源划拨情况。

11. 预算文件第 50 至 85 段阐述了难民署业务所需资源总额、不同地区的趋势和 2012-2013 年全球方案。咨询委员会指出, 2012 年拟议资源如下(同上, 第 50 至 52 段)。

(a) 支柱一(全球难民方案, 27.132 亿美元)仍然是最大的方案, 占拟议资源的约 75%, 与 2011 年划拨相比, 增加 2%;

(b) 支柱二(全球无国籍者方案, 5,620 万美元), 占概算的 2%;

(c) 支柱三(全球重新融合项目, 2.464 亿美元), 由于在欧洲、非洲和伊拉克显著减少, 占 2012 年资源的约 7%;

(d) 支柱四(全球境内流离失所者项目, 5.754 亿美元), 占概算的 16%, 尤其因巴基斯坦的需求减少, 从 2011 年开始大幅下降。

12. 难民署对两项准备金建议如下(同上, 第 15 段):

(a) 业务准备金以支柱一和二下方案活动的 10%计算, 2012 年达 2.488 亿美元, 2013 年达 2.407 亿美元;

(b) 在“与任务相关的——新活动或增列活动”准备金下保持本年度 2,000 万美元的拨款额。

咨询委员会对建议没有异议。

## D. 所需员额

13. 预计 2012 年和 2013 年所需员额总数分别为 8,451 和 8,117 名。据联合国难民署表示, 2012 年较 2011 年拟议增加的 579 个员额, 缘于 2011 年紧急行动增加, 难民署预计, 这种行动将至少延续 2 年。有关难民署员额总数及员额级别的信息在预算文件第 26 至 42 段作了解释。表 10 为当前及下一两年期整体员额级别的分析, 按实地、全球方案和总部以及三种员额(方案、方案支助以及管理和行政)分类。

14. 预算文件第 35 至 38 段讨论了待职人员问题。难民署表示, 为改善其流动工作环境中员工的分类方法, 2011 年初发布了详细的员工岗位分类法, 该分类法承认在履行难民署任务中委派的各类任务都十分重要。此外, 正在制定一项新的政策, 以简化用于待职人员的委派程序, 包括指令性及行政性措施。咨询委员会承认, 难民署的运作离不开委派临时性任务, 包括待职人员。委员会认为, 难民署提出并正在研究的新措施, 代表着一种对不断变化的员工队伍实用高效的管理方法。委员会还认为, 难民署或希望探索使其待职人员在更广泛的联合国体制内获得委派机会的可行性。

## E. 经常预算

15. 预算文件第 17 和第 18 段介绍联合国经常预算下难民署供资情况。2012-2013 两年期里, 经常预算拨款将达 8,552 万美元, 相当于难民署全部管理和行政费用的 38%。概算表 5 载列了根据 2012-2013 年经常预算拨款提供费用的 220 个职位的信息, 包括高级专员和副专员的职位。预算委员会审议了根据 2012-2013 年方案概算为难民署提供的经常预算(A/66/7, 第 25 节)。大会还将在其第六十六届会议上审议 2012-2013 两年期方案概算。

### 三. 难民署关键举措和审计委员会的建议

16. 预算委员会注意到审计委员会报告摘要所载的主要结论和建议(A/66/5/Add.5, 第二章)。在这方面, 委员会注意到难民署采取的多项关键举措(A/AC.96/1100, 第 88 至 119 段)。尽管有些问题涉及审计委员会的若干建议, 2012-2013 年概算并未明确反映出难民署针对审计委员会建议采取的相关行动。经询问, 向咨询委员会提供了文件副本, 即“针对审计委员会关于联合国难民事务高级专员经管的自愿基金 2010 年 12 月 31 日终了年度账户的报告所载建议已经采取或拟采取的措施”(A/AC.96/1099/Add.1)。委员会要求, 今后有关难民署落实审计委员会建议的后续行动报告, 在预算委员会审议难民署两年期方案预算报告和修订稿时, 须提交给预算委员会。

#### A. 信息系统和通信司

17. 难民署表示, 对信息系统和通信司审查之后, 正在对该司进行改组。改组包括将日内瓦员额从 90 个减少到 42 个, 在约旦的阿曼靠近主要业务的地方建立一个信通技术服务中心。吉隆坡和巴拿马城的服务中心将继续是难民署统一网络的一部分(同上, 第 95 至 97 段)。

#### B. 供应管理处

18. 概算第 98 至 102 段载列了有关难民署供应管理处、其行动计划和主要目标方面的资料, 说明该处于 2010 年完成改组, 组成三个科: 供应业务支助科、供应基础设施支助科和商业支助科。此外, 还于 2011 年增设了一个新科: 守约和风险管理科, 以确保(a) 供应管理处充分遵守规则和条例, 及(b) 执行所有的审计建议。

#### C. 离职后医疗保险及其储备金

19. 咨询委员会注意到, 常设委员会在 2011 年 6 月通过了一项关于难民署对任职结束时和退休后的责任供资的决定, 但委员会认识到, 难民署不必立即对上述责任提供全部的资金。为了向任职后医疗保险责任供资的准备金, 对所有专业人员和有关一般事务人员的每月基薪净额提计 3% 的费用, 从 2012 年 1 月 1 日起生效。难民署每隔两年将与审计委员会磋商, 进行正式审查, 以便根据持有的准备金对假定进行评估, 并根据预算周期每两年作必要的调整。难民署表示, 这项审查将考虑联合国大会在这中间关于对任职后责任的供资的任何有关讨论情况(同上, 第 110 至 113 段)。咨询委员会还注意到, 审计委员会将在其下一次审计难民署期间对这一问题进行审查(A/66/5/Add.5, 第 41 段)。咨询委员会将在审议审计委员会关于难民署的报告范畴内对这一问题采取后续行动。

#### D. 《国际公共部门会计准则》

20. 审计委员会报告第 65 至 88 段(A/66/5/Add.5)载有委员会关于难民署实施《公共部门会计准则》进展情况的评论意见和建议,包括项目管理、实施计划、修订《自愿基金财务细则》、编制示范财务报表草稿、期初余额的审计和对交付《公共部门会计准则》全部惠益的管理。委员会认为,在 2012 年圆满实施《国际公共部门会计准则》前,难民署很有可能无法及时敲定新的政策和做法,将其传达给工作人员,并确立其为工作常规(同上,第二章,摘要)。

21. 难民署第 A/AC.96/1099/Add.1 号文件第 12、14、16、53、55 和 57 段说明采取或拟议采取哪些措施以响应委员会关于编制《国际公共部门会计准则》的建议。难民署还在 2012-2013 年拟议预算中表示致力于在 2012 年 1 月 1 日前全面实施《国际公共部门会计准则》,在 2012 年 12 月 31 日前出版遵守《国际公共部门会计标准》财务报表。预算文件第 108 段阐述了难民署在 2011 年开展的主要活动。咨询委员会认为,难民署应继续加紧努力,确保随时准备充分实施《国际公共部门会计准则》。

#### E. 独立审计和监督委员会

22. 咨询委员会注意到,难民署执行委员会的常设委员会通过了一项关于设立独立审计和监督委员会的决定,以协助高级专员和执行委员会履行监督责任。常设委员会还商定独立审计和监督委员会职权范围、成员标准和选择成员应遵守的程序(同上,第 114 至 117 段)。咨询委员会相信,今后向咨询委员会提交的预算文件中将提供独立审计和监督委员会工作有益成果方面的资料。

### 四. 难民署财务细则拟议订正案

23. 咨询委员会审查了难民署关于“财务细则拟议订正案”的文件(EC/62/SC/CRP.27)。在审议报告中,委员会与审计委员会交换了意见,难民署计划从 2012 年 1 月 1 日起采用《国际公共部门会计准则》,拟议对难民署自愿基金财务细则进行修订。

24. 咨询委员会回顾,大会在其第 60/283 号决议中核准采用《国际公共部门会计准则》,作为联合国各组织的会计标准,取代《联合国系统会计标准》。难民署表示,已经承诺自 2012 年 1 月起全面实施《国际公共部门会计准则》,因此,其关于自愿捐款的《财务细则》有必要向《国际公共部门会计准则》看齐,使符合《国际公共部门会计准则》的《财务细则》于 2012 年 1 月前准备就绪(同上,第 1 和第 2 段)。EC/62/SC/CRP.27 号文件附件一是对《财务细则》的拟议修订稿,附件二是关于拟议修订稿的决定草案,提交常务委员会以于 2011 年 9 月

批准通过，以便高级专员能够寻求执行委员会在 2011 年 10 月第六十二届会议上批准修订(同上，第 3 段)。

25. 难民署还表示，鉴于尚未依据《国际公共部门会计准则》对《联合国财务条例和细则》进行修订，因此难民署要求大会批准其继续适用符合《联合国系统会计标准》的《联合国财务条例和细则》(经必要修订后)，使难民署得以遵行《国际公共部门会计准则》，直至联合国批准通过符合《国际公共部门会计准则》的《财务条例和细则》为止(同上，第 4 段)。大会第六十六届会议有待审议难民署的请求。

26. 据难民署报告，在 2011 年 6 月将拟议修订草案送交审计委员会和内部监督事务厅(监督厅)提供评论意见(同上，第 2 段)。经询问，咨询委员会收到审计委员会和监督厅提交难民署信件的副本。

27. 咨询委员会从文件中注意到，除与《国际公共部门会计准则》有关的修改外，拟议修订稿中还有以下两处修改(同上，第 5 段和附件一)：

(a) 由于数年前贷款业务已经停止，建议删除与之相关的第 11.2 条。这一修改建议由审计委员会提出；

(b) 修改第 12.1 条关于内部审计的术语，这符合预期的难民署内部审计组织的结构改革(见下面第 31 至 33 段)。

28. 咨询委员会询问是否已获得法律事务厅或难民署法律办公室就拟议修订稿的法律意见，但委员会获知并未征求这类意见。咨询委员会认为，当执行委员会审议针对难民署自愿基金《财务细则》的拟议修订稿时，应向其提交就拟议修订稿提出的法律意见。

29. 咨询委员会对难民署自愿基金的《财务细则》所拟议的修订稿没有重大反对意见。但委员会希望就第 10.8 条和第 12.1 条作出评论。

30. 关于难民署《财务细则》第 10.8 条，咨询委员会认为，针对由难民署自愿基金渠道“获得的资产”提出的修订，没有包括难民署拥有的其他资产，例如礼品和实物捐赠等等，这些也应该包括在该条的范围之内。咨询委员会的这一意见已于会议期间转达给难民署。难民署表示将对这一意见进行审议，使定义的涵盖范围更广，将所有类型的难民署资产都纳入其中。

31. 咨询委员会还注意到对第 12.1 条提出的修改，即以“内部审计员”取代“内部监督事务厅难民署审计科”。委员会就磋商阶段对第 12.1 条进行修改的背景和必要性提出询问。难民署告知委员会，根据两个办公室之间签署的协议书(2007 年签署)和《谅解备忘录》(2001 年最后一次修订)，监督厅自 1995 年以来一直提供难民署内部审计服务。然而，自 2010 年下半年始，难民署开始与监督厅探讨是否有可能将内部审计职能改由本机构内部执行。据难民署报告，两个办公室同意就转变内部审计职能作进一步探索，并共同就此开展研究、分析和评



估。难民署向咨询委员会表示，建议将“监督厅”改为“内部审计员”，意在让监督厅提供内部审计服务，或者是难民署建立自身的内部审计职能。

32. 难民署还表示，监督厅向受《联合国财务条例》制约的组织提供强制性内部审计服务，依据其章程规定(第三章，第 21 款)，难民署即属这种情况。咨询委员会还注意到，监督厅日内瓦办事处的核心职能之一是“依照《财务细则》第 12 条为难民事务高级专员管理的自愿基金向难民专员办事处提供内部审计服务”(ST/SGB/2002/7, 8.3(d)节)。

33. 鉴于上述考虑，咨询委员会认为，难民署仍处于探索设立其自身内部审计职能的过程中，尽管得到监督厅的积极持续配合，但目前没有必要对第 12.1 条进行修改。

---