



大 会

Distr.
GENERAL

A/AC.96/816
27 September 1993
CHINESE
Original: ENGLISH

高级专员方案执行委员会
第四十四届会议

难民署由自愿捐款提供资金的活动
1992--1993年度报告和1994年方案草案和概算

行政和预算问题咨询委员会的报告

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了高级专员关于由自愿捐款提供资金的难民署1992--1993年活动和1994年方案草案和预算的报告，关于上述活动及方案草案和预算的情况载于概况文件(A/AC.96/813)和文件A/AC.96/808第一至第六部分。委员会还审议了关于增订1993和1994年难民署方案和筹资预测(EC/1993/SC.2/CRP.19)、员额分类(EC/1993/SC.2/CRP.25)、关于增设业务活动检查专员的建议(EC/1993/SC.2/CRP.28)以及难民署总部新房舍的最新情况(EC/1993/SC.2/CRP.29)等文件。在审议上述报告的过程中，高级专员的代表向委员会提供了额外资料。

一般意见

2. 咨询委员会回顾了它在上次报告中提出的意见，即审议高级专员提交的文件的时间表造成了一些困难，因为这些文件是在9月初提交给咨询委员会的，而却期待委员会在9月中旬提出对这些文件的意见和建议，以便执行委员会早日审议。

鉴于1993年难民署的活动范围迅速扩大，也日趋复杂，预计的资金要求达14.14亿美元，因此咨询委员会认为它需要更多的时间来适当履行其职责。因此，咨询委员会再次要求执行委员会审议这一问题，包括早日提交预算文件的问题和随后举行会议的可能性，以便使咨询委员会能够对高级专员的建议作详细审查。

3. 委员会与高级专员的代表详细讨论了文件的形式。委员会重申上次报告中表明的观点，即难民署现在必须更全面更透明地提出方案概算。委员会认为，概况文件应以简洁的格式载述所有有关资料，以便供执行委员会作出决定。委员会还认为，题为“难民署的活动概况，1992—1993年度报告”的文件主要论述本两年期从事的活动，而没有对1994年的概算和方案草案作出详细分析。在这方面，委员会提到了它在上次报告中提出的意见，即需要提高透明度，具体说明方案活动在行政和预算方面所涉的问题，就上一年的方案和预算执行情况提供较具体的资料，使提案与下一年的详细费用概算相一致；这种提案应明确列明支出用途，若资源有所增减，则说明理由。

4. 委员会认为，关于国家和区域一级活动的预算文书第一至第六部分所载的资料具有参考价值，可以另列成册，作为高级专员的方案草案和概算所载综合文件的附件。该文件应取代目前的概况文件。委员会重申了1991年报告中提出的建议，即现有的拨款总额列入概况文件更为恰当(见下文第13段)。

5. 委员会指出难民署方案管理和业务能力问题工作组就将国别方案的管理进一步下放到外地，修订难民署的方案编制周期，根据执行文书增加预算的灵活性，合理、简便、统一地向总部汇报等问题提出了一系列建议(第39段)。委员会还注意到，这些建议的摘要载于一份工作文件(EC/1993/SC.2/CRP.20)，并已经在执行了(第40段)，委员会在审议期间没有得到这份文件，委员会认为，概况文件应详细列出对难民署的方案管理和执行有影响的建议，以便在执行之前供咨询委员会审议，供执行委员会评估。

6. 在这方面，委员会观察到，难民署继续以摘要的形式就没有列入预算文件的方案活动以及预算和财务事项向行政和财务事项小组委员会分发大量会议文件(见上文第1段)，此外，委员会没有获得1992年分发的有些会议室文件。委员会再次建议，概况文件应具体扼要地载入本预算年度正在向行政和财务问题小组委员会汇报的在行政和预算方面有影响的所有问题的资料。委员会认为没有理由不将这些在行政和财务方面有影响的重要问题作为正式建议提出，并载入概况文件。

难民署活动的概况，1992--1993年报告

(A/AC.96/813)

7. 委员会认为，对难民署总部活动费用的说明没有透明度。委员会的结论是，概况文件需要对总部活动和有关费用另列一节。例如，表V.7列示工作人员总数，不对总部各司的员额作分类。由于总部员额大增，由1990年的530名增加到1993年的749名，最近三年来增加了约40%，因此，委员会认为，必须对是否有必要都在总部履行所有的现有职能以及其他一些职能的问题提出理由，因为日内瓦是一个费用高、办公空间少的工作地点，例如，根据第四部分的附件二，总部从事的区域协调活动占了157.6个工作年，是最大的组织单位。委员会认为，必须对在总部从事区域协调活动的所有员额说明理由。

8. 委员会指出，根据方案的管理和执行，1993年4月，前财务司被改组成两个新的司，即财务和管理事务司以及方案和业务支助司。委员会认为，概况文件本应详尽阐述难民署总部的结构改革，并详细说明理由，修正组织结构，指出在行政和预算方面所涉的问题。此外，还应该具体说明在据说的预算灵活性和精简汇报程序方面的管理改革，以供咨询委员会和执行委员会审议。

9. 关于方案活动，委员会指出，根据表V.4，预计一般方案下的拨款将从所有资金来源的35%下降到29%，而特别方案将从63%增加到69%。委员会指出，难民署70%的业务在特别方案下供资。这些活动大多是在执行后才汇报的，而事前的立法审议主要是用于一般方案。委员会认为，难民署应保证特别方案不含有适宜于列入一般方案的任何内容。此外，难民署应探讨加强对特别方案的活动和有关开支的立法监督和控制的方式方法。

10. 根据概要表示，1993年一般方案为全部方案所列活动的订正拨款额达3.717亿美元。委员会认为，预算部门提供的资料没有充分说明要在部门一级加以补充的拨款额和需求。经询问，委员会获知1993年对机构业务支助的订正拨款(3190万美元)有：一般项目管理(2710万美元)、培训(140万美元)、宣传(70万美元)、计划/调查(40万美元)、办公室/住房建设(40万美元)和其他业务支助(20万美元)。委员会认为，1993年的机构业务支助费增加了61%，概况文件本应加以说明。

11. 关于运输(3830万美元)，委员会得知，它包括粮食和非粮食品的国内运输(2130万美元)、其他运输/后勤活动(460万美元)和其他服务，包括1080万美元的国内运输、储藏和手续费，这笔费用将由世界粮食计划署支付。在这方面，委员会提醒大家注意上次报告中表明的问题，它说，根据1992年1月1日生效的世界粮食计

划署和难民署职责分工的新协定，世界粮食计划署承担调集资源的所有职责，并逐渐承担国内运输、储藏和手续费的业务职责。委员会认为，从概况文件来看，世界粮食计划署对国内运输、储藏和手续费的职责范围以及资金额不甚明确(第46--49段)，需要加以具体说明，但要记住，世界粮食计划署应增加其协议下的资金，并对国内运输、储藏和手续费承担全部职责。委员会建议，概况文件载入一个分类表，列明难民署和世界粮食计划署在运输方面所从事的各种活动和承担的费用额以及它们对国内运输、储藏和手续费所履行的有关职责。

12. 经要求，在文件EC/1993/SC.2/CRP.19所列自愿基金的12.7亿美元的更新预算总额方面，委员会得到了一份由难民署和其他执行伙伴(政府的和非政府的)执行的预算明细表。委员会认为，上述资料以及对其作出的评论列入概况文件较为恰当。

13. 委员会重申，难民署应审议目前的拨款总额和国家拨款之间的细目分类。委员会认为需要提高透明度，将有些拨款总额转入国家拨款，例如，委员会认为一般方案下诸如看护和照料(第6.0.7--6.0.9段)和自愿遣返(第6.0.10段)等有些拨款可列入相应的国家拨款，以便巩固方案管理，提高在说明时的透明度。

设立业务活动检查专员办公室的建议
(EC/1993/SC.2/CRP.28)

14. 委员会指出，设立业务活动检查专员办公室的目的是，为高级专员提供额外的管理工具，“以便使高级专员能够在代表问题的总体质量、目标的大致实现情况以及行政/财务是否可靠的一般情况方面对难民署在外地的履行职责情况作综合评估”(第4段)。高级专员认为，这一职位使她能够“支持难民署在外地的所有保护和援助活动，确保制度、结构和工作人员的福利，使之有利于难民署在特定国家实现其目标。”委员会指出，检查专员将审查办公室管理和工作人员福利的总体情况，包括工作环境、保障、士气、生活条件，并将评估难民署代表的质量以及效率，包括与东道国、难民署的执行伙伴以及联合国其他方案和基金的工作关系。此外，高级专员还指示检查专员评估在总部为外地业务提供支持的各职能单位的工作情况。

15. 委员会认为，提议的检查专员职责非常广泛，包括难民署活动的所有方面、难民署方案活动的结构、组织和管理及其内外工作关系。委员会经询问得知，尚未编制提议的职位的工作说明。委员会指出，需要说明提出设立D-2职等高

级职位的理由。为避免重迭，应明确规定职责，特别是在难民署现有工作人员、联合国秘书处和联合国其他机构目前正在履行的职责方面。

16. 在这方面，委员会指出，需要澄清提议的难民署检查专员与履行其中有些职能的一些难民署现有单位的职能关系，这些单位有：中央评价科和人力资源管理司以及最近任命的主管检查和调查事务的联合国助理秘书长，助理秘书长主管联合国的中央评价工作股、中央监测股、内部审计司和管理咨询处(ST/SGB/262和263)。

17. 委员会指出，目前尚未明确提议的检查专员职责中哪些职责是现有工作人员目前没有履行的；委员会不相信难民署或联合国的现有单位都不能履行这些职责。委员会认为，该职位的有些职责主要涉及评价和管理支持，而不是检查，可以由副高级专员和新设的财务和管理事务司的两名高级管理顾问来履行。

18. 委员会指出，检查专员将由高级专员任命，他与难民署建立密切的关系，并与高级专员协商编写工作方案和进行外地查访，如果同意负责有关区域办事处或代表处的代表的意见和建议，检查专员便向高级专员提交绝密报告(第6--8段)。委员会并不十分确信拟议中的高级专员的任命、职权范围、工作方案和提交报告的程序在没有与难民署立法机构的直接联系下会使检查专员在有效地履行职责中获得必要的独立性和权力。

19. 有鉴于此，委员会认为，若要在难民署设立业务活动检查专员办公室，就需要提供更多的资料，并提出详细的理由。因此，委员会建议难民署进行一项研究，结合难民署、新设的检查和调查事务处和联合国其他机构目前履行的有关职责，评价设立检查专员的建议的所有方面，并在大会第49届会议期间向咨询委员会提交一份全面详尽的报告。建议应结合联合国当前的结构调整和改革进程，明确界定检查专员的职责、提议的职权范围以及业务范围，以便提高成本效益，提高效率，避免重迭。

员额分类(EC/1993/SC.2/CRP.25)

20. 高级专员对目前的员额分类作了改进，委员会对此表示赞赏，并欢迎所取得的进展。委员会注意到，提议的两大分类，即方案员额以及方案支助和行政下的员额，较为注重实际，使员额的分析更为透明。但委员会认为，提议的分类仍有改进的余地，需要进一步完善。

21. 委员会回顾，这项工作的目的是作出合理行之有效的界定，以确定方案支

助和行政费用以及方案费用，使这两类员额更加清楚明白，委员会认识到，有些职能对这两类员额都适合，这就需要灵活实际地处理有关员额。但委员会注意到，高级专员办公室的30个员额被列入方案费用，而其职能与方案无关，却大多涉及方案支助和行政。经询问，委员会得知，方案和业务支助司的135个员额中有81个方案员额和54个方案支助和行政员额，都与应急处理、采购和业务方面的责任有关。委员会认为，采购职能与其说与方案支出有关，倒不如说与方案支助有关。此外，对外关系司的44个员额被列为方案员额，而涉及投资和业务活动的职责可能被列入方案支助和行政。

22. 因此，委员会认为，方案支助和行政费用的估计过低，而与方案员额(373个)相比，应增加方案支助和行政员额的数量(376个)。委员会相信，目前的工作将能够如行政和方案支助费用那样，改进对方案支出的界定。

新的难民署房舍(EC/1993/SC.2/CRP.29)

23. 委员会注意到，Montbrillant 大楼能容纳720名工作人员，但经核准的1994年1月1日员额数目前则为749名(第6段)。在这方面，委员会回顾了难民署1992年的预测(EC/SC.2/1992/CRP/Rev.1)，即总部工作人员的数量将从597名增加到620名左右，至少要有400平方米的保留空间以应付可能的扩大，向联合国系统或难民署的有关活动租赁。因此，委员会担心难民署在1994年5月按预订搬入新大楼之前，新的总部房舍就已经太小了，又“需要增加长期办公室。”委员会注意到难民署实际上已在 Montbrillant 附近额外租了305平方米的办公面积。

24. 委员会得知，难民署总部工作人员的数量(以工作年计算)从1990年的530名增加到了目前的749名。在这方面，委员会重新提到了它在1991年报告中提出的意见，即如果难民署成功地增加了在外地的工作人员份额，那么总部住房的紧张状况将缓解。鉴于不可预测的紧急情况以及可能大量增加的人道主义援助，难民署有可能扩大，因此委员会认为，新的总部房舍似乎没有解决难民署对办公面积的长期要求，目前业务在几个不同地点的大楼进行的困难将继续存在。

25. 委员会注意到，除374.8万瑞士法郎的年租金概算外，大楼的维修费达98万瑞士法郎(第12段)。经询问，委员会得知，维修费包括行政费用、两名维修工人的工资以及负责新大楼的一名技术员和新大楼的保险费。委员会认为，维修费占租金的26%左右，太高，难民署应与瑞士当局谈判降低这些费用。

26. 鉴于这一项目在行政方面所涉的问题大量，所需的资金巨大，委员会认

为，难民署缺乏必要的专业性技术支助来谈判达成最恰当，最具成本效益的安排。委员会注意到，在目前的谈判过程中，在关于大楼的最后协议达成之前，迫切需要更多的技术和专家咨询，特别是在工程和房地产的筹资方面。

27. 委员会对文件中资料的提供程度不满意。例如，在委员会建议的将“购买权”条款列入租赁协定方面，难民署仍然认为租赁 Montbrillant 大楼是最佳选择（第2段），但对这一结论未作解释。委员会注意到，关于总部房舍的建议案文应在资金方面以名义价值和现值对租赁或购买大楼的30年期费用作详细分析，同时要将总部地产所需的巨额费用、长期投资和资产与日内瓦大幅度增长的房租相比较。

XX XX XX XX XX