



大会

Distr.  
GENERAL

A/AC.96/950/Add.1  
21 September 2001  
CHINESE  
Original: ENGLISH

高级专员方案执行委员会  
第五十二届会议

难民署年度方案预算：  
2002 年

增编 1—行政和预算问题咨询委员会的报告

## 一、总 论

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 2002 年年度方案预算”的报告(A/AC.96/950)。委员会在审议这些问题时与高级专员及其代表进行了会晤，他们提供了一些新的情况。

2. 咨询委员会称赞高级专员所从事“使难民署更具战略的方向……找出方法解决该署当前面临的财务难题”的全面审查。方案预算方案第 4 段列出审查的大纲。

### 编制方式

3. A/AC.96/950 号文件附件 4 第 4-9 段讨论了编制方式。根据咨询委员会的建议和执行委员会的决定，预算文件的编制方式已经做到精简和易于使用。委员会欢迎迄今为止的改变，同意执行委员会强调文件必须为预算定可提供充分理由的意见。咨询委员会认为，这一标准有待充分履行。

4. 上述执行委员会的意见应当在本文件篇幅内加以体现，方法是：提高所编列资料的质量，避免重复和过多叙述组织单元的职能，详细讨论规划的方案和预期的成果，以及保证说明部分不论从目标投入或产出及预期成果角度至少初步证明拟议的资源确有道理。

5. 咨询委员会强调，拟议年度方案预算的改进编制方式，结果应当是卷帙较少而且更集中于说明。因此，委员会不期望本文件现有的篇幅会增加。对此，委员会欢迎更多地使用难民署网址，载入有关国别方案和难民署其他活动的详细资料。

### 预算结构和优先项目的指导方针

6. A/AC.96/950 号文件附件 5 和 6 讨论了这些问题。咨询委员会就这些问题同高级专员的代表交换了看法。这两个附件讨论在编制的确定划一的年度方案预算水平时需要考虑的因素，而未讨论预算结构本身。委员会指出，这些附件所包含的内容不应当造成方案文件结构的重新调整。此外，两附件内容不保证，预计的承诺水平事实上能够实现。尽管为此，两附件对于确定优先次序能够提供内部

指导方针，并有助于制定在健全、可预测资源基础的框架范围内一项更集中的和可实现的年度方案。

7. 在这方面，咨询委员会从关于确定核心及非核心活动优先次序的指导方针中注意到，“非核心活动的若干特征适用于非核心活动，而其他则显然不适用，”两者都涉及“一项战略的、特定情况的选择内容”(A/AC.96/950, 附件 5, 行动 1, 第 3.1 段)。虽然对于这些区别可能有若干内部使用，委员会警告不要对编制难民署预算引进另一套内容，因为这可能造成无尽无休的讨论和任意的、主观的决定。

8. 在这种情况下，咨询委员会不期望而且大力劝阻编制一份含有说明且以核心及非核心活动及方案为结构基础的年度方案及预算供执行委员会核定的任何尝试。此外，委员会在更彻底地评价和审查统一的年度方案预算最近趋向的含义之前，不会期望难民署财务细则有所改变。对于最近各项改变取得更多经验之后，就应当作这件事。因此，委员会建议，执行委员会注意 A/AC.96/950 号文件附件 5 和 6, 条件是高级专员将根据执行委员会按照咨询委员会建议所作决定，继续编制统一的年度方案预算及其中的补充方案。

#### 年度方案和补充方案

9. 咨询委员会欢迎预算报告附件 4 所载关于统一的年度方案预算方面经验的资料；这些资料是应委员会的要求而编制的。委员会的总结论是，统一的年度编制方式，优点胜过缺点。委员会同意高级专员的期望：捐助界将使用年度方案预算这项手段确定在其后财务期间通过使用资源可望得到什么，而且年度方案的充分筹资离开更有秩序地、有效率地管理难民署业务还有一段遥远的路程。

10. 咨询委员会再次强调，难民署统一的年度方案预算成为通知捐助界未来 12 个历月可能的全部资源需要的手段。年度方案预算必须包括高级专员尽其全力能够确定的全部需要，要记得他在年度方案预算获得执行委员会核定之前使用的标准和因素及现成的指标。核定以后的需要将构成已核定年度方案预算的补充活动。在核定年度方案预算时已知的但未列入方案预算的可能补充方案，应当通知咨询委员会和执行委员会。

### 为年度及补充方案划拨资金和筹集资金

11. 咨询委员会注意到 A/AC.96/950 号文件附件 4 第 24 段的意见：年度方案预算实际上“在没有鼓励过分拨款的情况下，大大地减少难民署吸引捐助者对特别方案活动兴趣的能力。”委员会认为，预算文件的结构不应当同年度方案的资金问题混淆(参看上文第 9 段)。年度及补充方案由年度及补充募款来资助费用。多年来的经验表明，划拨资金将继续是资助年度及补充方案的特色。的确，正如附件 4 第 19 段所说，2000 年 75%的拨款基本上符合前几年的格局。委员会认为，拨款的程度是否取决于列入或不列入年度或补充方案的活动，此点值得怀疑。同样值得怀疑的是，年度方案预算是否冲淡了难民署接受额外资源以资助其活动的前景。

12. 咨询委员会认为，拨款的现象必须通过同捐助界继续对话予以管理。正如委员会 2000 年 9 月 25 日报告(A/AC.96/932/Add.1)第 13 段指出的，同若干捐助者在管理划拨捐款引进灵活性上取得了进展。委员会促请高级专员继续就这件事进一步磋商。

### 信托基金

13. 高级专员在附件 4 第 22 段说，统一的预算没有对于那些希望对核定的预算未曾编列或载入的新的补充活动提供资金的捐助者作出应有的反应，因而通过建立信托基金才能解决这项难题。

14. 委员会认为，绝对不应当劝阻捐助者捐款以支助难民署的活动，只要这类捐助符合高级专员办事处的规约和授权。委员会也认为，即使所有信托基金活动及有关资金是年度预算获得核定后倡议及建立的，这些活动也应当列入核定的年度方案或其后的年度方案预算。这种列入不得影响它们通过信托基金获得资金。在这方面，高级专员积极鼓励捐助界尽最大可能遵守他在供执行委员会核定的年度方案所确定的优先次序。此外，建立信托基金以支助现有活动或开始新活动都应当是对难民署真正的补充捐款，而不是减少或转移在年度募款中认捐的款项。

15. 委员会在其关于难民署 2000 年预算的报告第 12 段表示，难民署预期它 2000 年全部收入的 2.5%来自私营部门，在未来几年这一部分会增至大约 7-10%。

委员会还获悉，难民署正在给私营部门参加该署业务的标准下定义。咨询委员会注意到，秘书处划分了涉及私营部门的四个关键领域或组成部分(参看 A/AC.96/950, 附件 5, 第 122 页)。咨询委员会现在获悉，已经制定协助难民署代表在私营部门筹集资金的指导方针。这些方针的复本已经送交咨询委员会。咨询委员会要求难民署在下次编制预算时，就这些方针执行情况提出报告。

### 资源和开支

16. 正如 A/AC.96/950 号文件表 I.1 的表示的 2001 年订正年度方案预算达到 7,821 亿美元。考虑到估计 6,610 万美元的补充方案，2001 年全部订正需要为 8,482 亿美元(不包括联合国经常预算拨划款 1,920 万美元和初级专业人员费用 700 万美元)。难民署 2000 年方案开支达到 7,748 亿美元，包括年度方案预算 7,076 亿美元和补充方案 6,720 万美元(不包括联合国经常预算 1,960 亿美元和初级专业人员 710 万美元)。

17. 就 2002 年来说，正如高级专员报告第 15 段和表 I.1 所表示的，年度方案预算初期预计需要估计为 8,017 亿美元，包括业务储备金 7,290 万美元(定为方案活动的 10%)。计及联合国经常预算对 2002 年拨款，1,990 万美元和初级专员人员的费用估计为 700 万美元，2002 年的全部需要将达到 8,286 亿美元。

### 业务储备金

18. 咨询委员会从预算报告第 16 段和表 II.3 注意到，作为行动 2 的一部分(参看 A/AC.96/950, 附件 5)，2001 年业务储备金的数额从执行委员会 2000 年 10 月核定的数额 7,930 万美元减至订正数额的 7,110 万美元，减少了大约 820 万美元，相当于方案活动订正数额的 10%。截至 2001 年 6 月 30 日，从业务储备金划拨了 2,260 万美元，未经划拨的余数为 4,850 万美元。

19. 咨询委员会从附件 6 第 3 (十一)段“对于预算结构的建议”注意到，关于如何使用业务储备金来支助“非核心活动”将引进新内容。委员会认为，鉴于上文第 7 段所述关于核心与非核心活动固有的难题，现阶段不应修改难民署关于使用业务储备金的财务细则(参看 A/AC.96/950, 附件 10, A/AC.96/503/Rev.7 号文件摘要)。委员会认为，一旦高级专员接受一项载于年度方案预算或补充方案的活

动，根据经验，就应当在现行有关使用和管理储备金的财务细则修正之前予以适用，一如上文第 8 段所表示的。

20. 为了任何活动使用储备金时，委员会意识到，高级专员当然遵守他不时地编制年度方案所奉行的内部优先次序和指导方针，包括拟订补充方案奉行的方针。在后一种情况，委员会回顾它对于补充活动问题的建议，同意决定草案(见 A/AC.96/950, 附件 9)所载关于补充活动的拟议指导方针，但正如上文第 7、8 两段所陈述的，须视委员会对核心与非核心问题的意见如何而定。

### 关切的人口

21. 正如 A/AC.96/950 号文件第 35 段表示的，在 2000 年年底，难民署关切的人口为 2,180 万人，而 1999 年和 1998 年分别为 2,230 万人和 2,150 万人。其中大约 1,210 万难民，80 万返回难民或“返回者”，90 万庇护寻求者以及不属于难民署通常任务规定特定类别的大约 80 万人，包括内部流离失所者。A/AC.96/950 号文件附件 2 按区域和国家表明截至 2000 年 12 月 31 日难民署关切的指示性人口数字。

22. 咨询委员会注意到，预算报告附件 2 提供的难民资料“主要是根据各国政府使用它们本身记录和估计方法提供的数据。”委员会关切审计委员会的调查结果：“难民署尚未建立一项确定难民人口数量及特点准确资料的可靠制度”(A/56/5/Add.5, 主要结论要点, 项目 K)。委员会要求高级专员处理此一问题，并在下次提交他年度方案预算时报告处理的结果。

## 二、支助预算

23. 难民署支助预算包括方案支助(外地和总部)和管理及行政(总部)的概数，报告第三部分予以讨论。

24. 委员会认为，在编制下次年度方案预算时，报告第三部分的大部分叙述应当重新写过，以上文第 4 段所述方式集中于说明需要资源的理由。例如，第 118-187 段应当集中于 2001 年要求订正数额 2,489 亿美元所根据专题理由和因素，并提议 2002 年初期需要为 2,415 亿美元。

25. 正如 A/AC.96/950 号文件表 I.1 表示的, 2001 年订正支助预算(不包括联合国经常预算 1,920 万美元)为 2,298 亿美元, 包括外地的 1,545 亿美元和总部的 7,530 万美元(3,580 万美元用于方案支助, 3,950 万美元用于管理及行政)。

26. 2002 年, 拟议的初期支助预算(不包括联合国经常预算项下的 1,990 万美元)为 2,216 亿美元, 包括用于外地的 1,502 亿美元, 用于总部的 7,140 万美元(3,410 万美元用于方案支助, 3,730 万美元用于管理和行政)。预算报告表 III.1 按照组织单元包括联合国经常预算, 开列 2001 和 2002 年支助预算概数的细目。表 III.2 按照 2001 和 2002 年开支用途包括联合国经常预算下的开支, 开列支助预算。咨询委员会注意到, 2002 年初期支助预算总额 2,415 亿美元(包括联合国经常预算项下的 1,990 万美元)大约等于 2002 年预计需求总额 8,286 亿美元的 29%。

27. A/AC.96/950 号文件第 105-108 段和附件 4 第 25-28 段讨论了联合国经常预算的作用。高级专员在附件 4 第 27 段表示, 联合国经常预算对于 2002-2003 年将提供 4,120 万美元, 他对于这一有限数额表示失望。高级专员认为, 经常预算应当为难民署行政开支提供充足费用, 一如其规约所设想的。在这方面, 咨询委员会愿意提请执行委员会注意秘书长关于 2002-2003 年拟议的联合国方案预算报告(A/56/6)第 23 款第 23.16 段所载的意见。

28. 咨询委员会对于 A/56/6 号文件第 23 款所载的提议的评论见委员会对 2002-2003 年拟议的方案预算的首次报告(A/56/7, 第六/23 至六 27 段)。正如 A/56/7 号文件第六 25 段表示的, 委员会注意到已经进行一项审查以确定向难民署提供联合国经常预算援助的最佳方法。结果, 提出加强经常预算组成部分的建议, 同时以一次总付赠款的方式提供大宗资源来代替常设员额。委员会注意到, 经常预算项下的拨款略有增加, 而且在使用这些资源上开始了灵活性。赠款将按照货币及通货膨胀加以调整, 而这种安排取决于三个两年期后的审查。委员会在顾到联合国大会所定总体预算政策情况下, 继续根据高级专员与联合国秘书长磋商结果, 处理经常预算的拨款问题。

29. 预算报告表 I.3 列出 2001 和 2002 年全部员额需要, 包括联合国经常预算支助的员额。截至 2001 年 1 月 1 日, 2001 年员额需要一共 4,827 名(679 名在总部, 20 名用于全球方案, 4,128 名在外地)。截至 2002 年 1 月 1 日, 2002 年预计员额需要为 4,400 名(685 名在总部, 36 名用于全球方案, 3,679 名在外地), 减少净额

为 427 名员额。委员会从表 I.3 注意到，除了上述员额，难民署在外地还有 240 名联合国志愿人员。委员会鼓励尽可能使用联合国志愿人员。

30. 正如预算报告第 181 段和表 II.7 表示的，2002 年支助预算概数包括为特别员额费用开列的 530 万美元，用来支付布署之间员额和解雇员额所造成债务的费用。咨询委员会注意到，2002 年预算没有开列与离开难民署人员解雇债务有关费用。正如 A/AC.96/950 号文件第 22 段表示的，2001 年至 2002 年年中预计减少 760 名员额。不过，正如同一段表示的，这项减少已为若干关键领域员额增加所抵消；预期减少净额将超过 2001 年 1 月员额水平的 10%。委员会注意到，上述债务将由关于国别方案外汇兑换收益的年度节余来弥补，后者来自对国别方案拨款超过当地货币预算时美元坚挺的结果。这项节余所提供 2000 万美元限额已列入 2001-2002 年预算编制。

31. 咨询委员会要求，高级专员在编制下次预算时，提出他审查预算报告第 182 段和审计委员会关于难民署截至 2000 年 12 月 31 日年度帐目审查报告两者所提出解雇受益问题的结果(参看 A/AC.96/494, 第 46-51 段)

32. 第 147-154 段讨论了工作人员保障和安全问题，表 III.7 列出难民署保障费用的临时概数。咨询委员会注意到，全部费用估计为 1,390 万美元，而 2001 年和 2002 年分别为 1,730 万美元。这些总数包括为联合国安全协调员办公室分担的费用 176 万美元，为 2001 年和 2002 年分别分担的费用 140 万美元。委员会理解，分担费用将根据联合国与联合国系统内伙伴关于分担费用安排最后商定的协议予以调整，而这项协议是大会在其 2000 年 12 月 23 日关于组织间保障措施分担费用安排的第 55/238 号决议而决定的。(也请参看 A/56/6 号文件，第 30.2-30.8 段)。委员会在审查秘书长报告时还会讨论这一项目。

33. 咨询委员会认为，在难民署方案支助和管理活动提高效率和增加成果方面还大有发展余地。审计委员会最近的报告证实这一点，委员会将向大会提出它对此一报告的意见。保证继续支持捐助界的方法之一是向它们确保，所提供的资金得到合算的、有效的使用。

34. 咨询委员会关注的是，由于项目预算列入支助开支，可能少报了支助预算的数额。这方面的一个例子是 A/AC.96/950 号文件第 183 段，其中涉及工作人员费用，这种费用通常应当载于预算编制第三部分关于行政管理和方案项下。委员

会经过调查获悉，项目预算负担费用的工作人员，总数大约 970 人，这种情况的经常化将在 2004 年以前完成。委员会要求审查非工作人员费用以确定是否值得进行类似的工作。

35. 鉴于上述意见，咨询委员会强调难民署需要积极审查该署行政管理和支助业务，以期进一步提高效率和增加成果，从而减少支助及管理开支相对于方案开支的比例。

### 信息技术

36. 委员会非常关注的是，尽管委员会和审计委员会提出众多的意见，难民署未能积极地、有效地执行该署所有信息系统项目。预算报告第 160-172 段评论了信息技术项目。咨询委员会认为，信息技术的编制缺少关于先前工作的成绩和包括结束信息技术项目时限在内的规划未来工作等方面的清晰度和透明度。在这方面，咨询委员会回顾 2000 年用于信息技术的订正概数为 2,860 万美元，2001 年的初步预计为 2,960 万美元。难民署预算文件载有诸如信息系统项目的项目，年复一年的载列而没有规定完成时限。审计委员会评论了业务性管理系统项目不切实际的规划和不充分执行的现象(A/56/5/Add.5, 第 60 段)。委员会也十分关注，事实上若干项目已经暂停(A/AC.96/950, 第 162 段)。在这方面，委员会不相信拖延不会影响费用的说法(参看 A/AC.96/950, 第 165 段)。这种事态发展说明难民署在认明需要、设计和制定方案以及在确定时限内付诸实施等方面能力的严重不足，委员会先前已经加以指出(可参看 A/AC.96/900/Add.3, 第 26 段)。

-- -- -- -- --