

**第六十三届会议**

议程项目 118

2008-2009 两年期方案预算**审查关于联合国难民事务高级专员办事处的一笔总付安排问题****秘书长报告****摘要**

本报告是依照 A/56/6 (Sect. 23) 号文件第 23.20 段提交的。该段指出，联合国难民事务高级专员在三个两年期后，将审查从 2002-2003 两年期开始由联合国经常预算通过一笔总付安排为难民署管理和行政费用提供部分经费的做法。联合国经常预算还为高级专员和副高级专员员额提供经费。

根据这项审查，秘书长建议维持目前一笔总付安排，因为在过去三个两年期，这项安排精简改善和简化了预算的列报，并让难民署有更多的灵活度。



一. 引言

1. 根据联合国难民事务高级专员办事处(难民署)章程第 20 条,难民署的经费由联合国预算提供。除非大会后来另有决定,除与难民署执行职能有关的行政开支外,任何费用不得由联合国预算承担,所有与难民署活动有关的其他支出均由自愿捐款提供。
2. 在 2002-2003 两年期方案预算前,难民署列报其在经常预算下所需员额资源和相关非员额资源,其过程同在方案预算其他各款下列报所需经常预算员额资源和非员额资源的过程一样。
3. 从 2002-2003 两年期开始,经常预算编列(a)高级专员和副高级专员员额经费,和(b)以一笔总付方式为难民署其他有关的管理和行政费用提供的部分经费。
4. 鉴于经常预算只占难民署总预算的一小部分,这种赠款方式的供资安排简化了难民署的工作,省去了另行为只占半数的管理和行政员额展开行政程序,从而精简和简化了预算过程。这种安排很适合实务性很高的难民署活动,它有必要的灵活性,并鼓励在总预算上限内管理资源(见 A/60/7 第六.23 和第六.25 段)。
5. 目前正在做出进一步努力,将难民署更多的资源放在实务上,以提高难民署对其受惠者需求作出回应的能力(A/62/12 第 58 段)。难民署正在进行结构和管理改革以减少行政和总部费用,将工作人员和服务放在最能起作用的地方。从 2008 年 1 月 1 日起,难民署开始实施将若干中央行政和支助职能移到在匈牙利布达佩斯新设立的全球服务中心的第一期计划。难民署初期预计,在所获得的回报弥补了设立新中心的最初投资后,从 2010 年起,迁移这些职能所节省的经费约为每年一千万美元(A/62/12 第 60 段)。

二. 采取一笔总付安排前的预算过程

6. 在采取一笔总付安排前,难民署须同方案预算其他各款一样为员额和非员额资源编列详细预算,例如,2000-2001 两年期方案预算为请拨 45 650 200 美元经费的理由提出充分说明(A/54/6(Seet. 23)),该经费用于(a)220 个员额(1 个 USG、1 个 ASG、2 个 D-2、10 个 D-1、19 个 P-5、41 个 P-4/3、15 个 P-2/1 和 131 个一般事务职类)所需的 42 770 600 美元,(b)其他工作人员费用 1 789 000 美元,(c)一般业务费用 1 011 900 美元和(d)用品和材料 78 700 美元。
7. 基于 2000-2001 两年期联合国经常预算所提供的经费只占难民署预算总额 2.6%(1 730 028 400 美元),难民署觉得这种安排很麻烦,因为它必须为经常预算提供经费的员额另行进行下列额外行政和汇报工作:

(a) 另行制订预算和支出记录以区分经常预算会计事项和难民署其他基金的会计事项；

(b) 难民署财务报表中不列经常预算会计事项，以避免联合国两个实体重复报告支出；

(c) 为经常预算提供经费的员额单独设置人员配置表；

(d) 每月向联合国总部报告每个经常预算员额的变化情况及出缺员额；

(e) 核对调节联合国财务报表中记录的经常预算会计事项款额与难民署各报告中列报的款额；

(f) 向执行委员会详细解释经常预算提供经费的员额所产生的费用，核对调节联合国财务报表中列报的款额与难民署年度方案预算文件列报的款额。

8. 当时的决定是，应审查经常预算为难民署提供经费的问题，以确定其他预算安排(如一笔总付的赠款)是否更有利于行政工作(A/52/6(Seet. 23)，第 23. 14 段)。

三. 一笔总付方式的赠款

9. 难民署在进行审查时考虑到关于联合国预算提供经费问题的难民署章程第 20 条以及行预咨委会对“行政支出”的看法(见 A/2157 第三部分)，这种支出被解释为除实务费用及相关管理费用以外的费用。根据行预咨委会的要求，难民署还考虑到过去就自愿捐款和经常预算资源在预算中所起作用达成的相同意见/不同意见在何种程度上弱化财政情况(A/54/7，第二章第六. 22 段)。

10. 在将“行政支出”解释为实务费用和相关管理费用以外的费用后，难民署与秘书处同意应区分实务和非实务工作人员，而实务支助人员的费用，包括相关费用，应完全由高级专员管理的自愿基金提供。

11. 为了确保与联合国开发计划署、联合国儿童基金会和联合国人口基金所采用的类别保持一致，难民署着手对员额进行重新定义和分类，将员额分成三类，即管理和行政员额、方案支助员额和方案员额。只有总部才有管理和行政员额总部和外地都有方案支助员额；只有外地才有方案员额。管理和行政类员额与重新定义和分类前由经常预算提供经费的员额(非实务员额)是一致的。难民署当时指出管理和行政员额的数目为 433，而 2000-2001 两年期经常预算提供经费的员额数目为 220，即在当时被列为管理和行政员额中占 50. 8%。

12. 在 2000-2001 两年期，经常预算为难民署非员额行政费用(其他工作人员费用、一般业务费用、用品和材料)提供经费 2 326 300 美元。如以经常预算提供经费的员额占管理和行政员额 50. 8%为基础，并将这个百分比适用于非员额管理和

行政费用估计数 28 355 400 美元，经常预算所提供的非员额行政费用将从 2 326 300 美元增至 14 404 500 美元。联合国当时预算经费不足，无法在 2002-2003 两年期拟议经常预算中增加如此大一笔经费，因此觉得可建议在 2002-2003 两年期经常预算中增加 2 百万美元，即增加 5.1%，并在其后拟议两年期经常预算中考虑进一步的增加，但不超过 250 万美元(A/60/7，第六.22 段)。

13. 通过对联合国经常预算为难民署提供经费的安排问题进行的审查，难民署认为并确定提供赠款的方式将简化难民署的工作，省去另行为管理和行政员额的半数进行行政工作。然而高级专员和副高级专员的员额将继续由经常预算提供经费，但与赠款分开列报。因而，这两个员额所涉资源将不包括在拟议赠款中。

14. 因此，2002-2003 两年期赠款款额是以大会第五十五届会议核可的订正批款为基础，加上上面第 12 段所述的 2 百万美元。这项赠款须根据汇率变化和日内瓦通货膨胀率进行调整。经常预算所提供的款额将在编制后来的方案预算时审查。然而，对于副秘书长级的高级专员和助理秘书长级的副高级专员员额，将继续需要象方案预算其他各款下由经常预算提供经费的员额一样列报预算。

15. 因而，从 2002-2003 两年期开始，联合国经常预算专为难民署高级专员和副高级专员名额提供一笔经费，另为其他有关管理和行政费用提供一笔赠款。

四. 提议保留一笔总付赠款安排

16. 改用一笔总付赠款安排，就不需要向难民署执行委员会详细解释联合国财务报表中所报告的款额与难民署年度方案预算文件中所报告的款额之间的差异。这种安排使难民署能够将联合国经常预算提供的经费作为一项捐款，将这项收入用于难民署管理和行政费用，并能够以对账的方式提出完整的预算和支出报告。

17. 在决定采用一笔总付安排时，难民署的薪资系统是由联合国日内瓦办事处(日内瓦办事处)管理的。在日内瓦办事处管理下，可以从一个来源支付难民署所有工作人员的薪资，但仍然可以将难民署预算与联合国经常预算分开。技术上的做法是，最初将所有支出记在日内瓦办事处账户，然后将不是由经常预算提供经费的支出转到难民署账户。

18. 2004 年，难民署开始用 PeopleSoft 来处理其财务和供应链会计事项。2007 年 6 月，难民署用 PeopleSoft 来处理其薪资、员额管理和人力资源管理系统。所有这些系统都只是为了处理难民署的全面需要而设计的。如果必须将这种系统开发成分开处理或不纳入经常预算提供经费的会计事项的系统，开发和推出这些系统的成本会更高。以下为使用 PeopleSoft 的后果：

(a) 难民署已与日内瓦办事处脱钩，不再与联合国会计结构接口。因此现在无法从难民署薪资系统取得按照联合国会计结构规定的方式报告的会计事项。如

果难民署需要将薪资会计事项传给联合国，就需要设置具体的映射机制。目前是以 Excel 电子表格汇总账户一级会计事项的方式向联合国提出报告；

(b) 难民署薪资系统没有能力将经常预算会计事项与难民署其他会计事项分开。要这样做就需要对各系统进行大幅修改，从而涉及相关费用；

(c) 难民署的人力资源系统没有能力设置各种不同的人员配置表。目前，由经常预算赠款提供经费的员额是作为难民署员额列报的，只能用方案编码来与其他基金供资的员额区分。要分开列报由经常预算赠款提供经费的员额和难民署的其他员额，就需要修改该系统。

19. 此外，由于难民署的轮调政策，难民署员额的标准费用高于联合国的标准费用。因此，按照联合国员额标准费用编列的预算不一定与按照难民署标准编列的预算相符。

20. 难民署的政策要求专业类工作人员进行轮调，导致工作人员的记录经常改变，而每次改变都要通知联合国总部。按照一笔总付安排，难民署只要每月向联合国总部报告员额的情况，无须报告工作人员的情况。

21. 对一笔总付安排表示关切的情况也时有所闻，包括大会在其第 56/253 号决议要求秘书长以透明方式审查经常预算为难民署提供的经费，而行政和预算问题咨询委员会则要求提供关于如何得出请拨款项的分析报告(A/60/7 第六.25 段)，为了回应这些问题，在 2006-2007 两年期和 2008-2009 两年期拟议方案预算审查期间，向行预咨委会提供了关于经常预算供资估计数的详细资料，尽管咨委会承认在拟议方案预算中提供按支出用途分列的数据与一笔总付办法是矛盾的。

22. 总言之，通过联合国经常预算一笔总付安排向难民署提供经费，的确增加了灵活性并简化了办事处的工作，省去了另行为联合国经常预算提供经费的管理和行政员额执行的行政程序。基于这些正面的经验，建议维持这项安排。

五. 需请大会采取的行动

23. 因此，大会不妨：

(a) 注意到本报告；

(b) 认可在今后列报的拟议方案预算中，维持关于难民署经费的一笔总付安排。