



## 第六十七届会议

临时议程\* 项目 52

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

## 加强联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处管理能力

## 秘书长的报告

## 摘要

根据大会第 3331 B(XXIX) 号决议，在联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）任务期间，原须由自愿捐款项下支出的该处国际工作人员的薪给，应由联合国经常预算筹供经费。在秘书长关于加强近东救济工程处管理能力的报告(A/65/705)中，提议在今后四个两年期内逐步增加经常预算给近东救济工程处的拨款，从 2012-2013 两年期开始增加 500 万美元。大会第 65/272 号决议强调指出，考虑到秘书长报告中的建议，对于 2012-2013 两年期和未来各两年期，须在相关两年期拟议方案预算中说明理由并经大会审议这些理由，方可核准供资，并请秘书长向大会第六十七届会议报告该决议执行进展情况。本报告是应这一要求提交的。

2012-2013 两年期新增的 500 万美元已用来增设 13 个员额和改变 5 个员额的职等。增加的资金将协助维持近东救济工程处正在进行的管理改革进程，使工程处能够更有效地向巴勒斯坦难民提供服务，以降低运营和行政成本，最有效地使用捐助者的资源。

---

\* A/67/150。



## 一. 引言和背景

1. 在公布秘书长关于加强联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)管理能力的报告(A/65/705)之后,大会通过了第 65/272 号决议,除其他外,该决议赞赏地注意到秘书长报告,并请秘书长从联合国经常预算中提供财政资源,继续支持加强工程处的体制,向大会第六十七届会议报告该决议执行进展情况。本报告是应这一要求提交的。

2. 近东救济工程处过去 62 年来一直负责应对如下独特的挑战:向五个业务地区(约旦、叙利亚、黎巴嫩,以及巴勒斯坦被占领土,即加沙地带和西岸,包括东耶路撒冷)的巴勒斯坦难民提供救济与援助,直至这些难民状况问题得到公正而持久的解决。这项挑战极为艰巨,要求工程处坚持不断地,包括在政治局势高度紧张和武装冲突期间,向这个世界上最为动荡的区域之一的差不多 500 万已登记巴勒斯坦难民提供教育、卫生、救济及其他公共基本服务。然而,工程处一再发生的财务危机威胁其任务的完成和所服务的人群。

3. 近东救济工程处要满足巴勒斯坦难民的人类发展、人道主义救济和保护等综合需求。近年来,工程处在利益攸关方的鼓励下,开展了广泛的管理改革进程。近东救济工程处通过改革进程,特别是通过制定 2010-2015 年中期战略,实现了转型,改进了目标、规划和方案管理。改革为更有效和高效地交付方案打下了基础,从而加强了近东救济工程处方案对推动和平与稳定的贡献。提供工具确保方案成功取得成果是管理改革进程的核心作用。

4. 但是,为保持工程处的改革进程势头,需要对监督、指导和在当地直接交付服务进行持续的投入。秘书长的上一份报告和大会第 65/272 号决议是对这一投资的重要贡献。

## 二. 第 65/272 号决议的执行情况

5. 大会第 66/248 A 号决议通过了 2012-2013 两年期的方案预算,其中包括 2012-2013 两年期为近东救济工程处增加数额为 500 万美元的资金。这笔额外资金使近东救济工程处得以在与加强其体制直接和迫切相关的领域增设 13 个国际员额和改变 5 个员额的职等。这些员额的职能和对管理能力的广泛影响,详述如下。

6. 虽然处于起步阶段,但执行大会第 65/272 号决议的进程给秘书处、大会和近东救济工程处间的战略合作树立了一个积极的榜样,除其他事项外,推进了联合国发展目标和全系统的一致性,并重申了国际社会对巴勒斯坦难民的福祉承诺。截至 2012 年中,13 个员额中的 12 个已被填补。剩余的一个员额正在征聘,预计将在 2012 年第四季度被填补。这些员额所支持的职能对工程处履行任务的能力正在作出直接和可衡量的贡献。例如,它们大大加强了战略改革进程,从而改进了方案和

财务管理，包括预算规划和控制、内部监督和资源调动。它们还大大提高了外联能力，增加了关键的安保专门知识，并使工程处得以建立一个争议法庭。

7. 13 个员额包括 5 名安保干事、1 名财务信息和系统干事、1 名伙伴关系司司长、1 名评价司司长、近东救济工程处驻布鲁塞尔代表处 1 名高级联络干事、近东救济工程处驻哥伦比亚特区华盛顿代表处 1 名主任和 1 名副主任、近东救济工程处争议法庭 1 名法官和 1 名书记官长。

8. 工程处还改变了 5 个员额的职等：3 个外地主任员额(加沙、西岸和黎巴嫩)和财务主任员额以及安全和安保主任员额。这些领导职位员额的实际职能在范围和复杂性方面已远远超出了现有的叙级，这使得改变有关员额职等成了低成本、高影响力的有效措施，通过这一措施可征聘和留住具有广泛的业务专长的高级管理人员，加强对各自作用问责制和加强工程处外地交付服务同总部提供的战略规划和支持之间的协同作用。

9. 适度提高工程处的 4 个代表处的能力——每个代表处平均只有两名专业人员——促进了与美利坚合众国和欧洲联盟及其成员国的接触，这两个方面合在一起，是工程处最大的捐助者，捐助额占 2011 年核心资金的 79%。为努力满足这些重要的利益攸关方寻求的不断增加的协商和报告水平以及增加公众对工程处目的和工作的了解，这些代表处是不可或缺的。新增加的能力，也使工程处能够支持新成立伙伴关系司司长员额的工作，寻求扩大非传统捐助者的捐款，建立与公共和私人实体的战略伙伴关系，为工程处带来收入和资源，增加其获得相关技术专业知识的机会。

10. 此外，工程处财务职能得到提升，正在采取措施，确保总部和外地办事处对委托给它们的年度预算信封进行日益严格的财务管理，进一步促进资源的最佳利用。工程处财务部监督本两年期超过 18 亿美元的总体方案预算，并管理工程处地区工作人员的节约储金，目前其结余超过 10 亿美元。此外，2012 年，该部承担工程处实施企业资源规划系统的全面责任，并是联合国大会第 60/283 号决议核准采用的国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)的协调人。

11. 按照目前联合国安保管理系统的规定，近东救济工程处对人员、房地和资产的安保和安全负责，并向大会问责。除其他事项外，它还必须为差不多 200 名近东救济工程处国际工作人员提供最低运作安保标准。然而，近东救济工程处大部分工作人员(差不多 30 000 人)是当地工作人员，迄今尚未得到足够的安保和安全支持。实行第 65/272 决议为设置 5 个外勤安保干事员额(已填补)和重新改变安保和安保主任的职等提供了便利。这帮助建立了工程处在这一关键领域的内部能力，从而得以更为有效地应对全体员工的安保和安全问题，并更好地确保在危险、高风险和紧急情况下交付可持续的方案。这是一个重要的实际步骤，使近东救济工程处开始将为所有工作人员，特别是在局势令工程处特别关切的加沙、西

岸、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国的人员采取额外的安保和措施纳入主流。尤其是，在阿拉伯叙利亚共和国，工程处地理上不断扩大的营运版图，在冲突条件下维持基本服务的极端困难，工作人员安全不断受到威胁，突出了在这一方面拥有更大能力的至关重要性。

12. 设立法官和书记官长员额，代表着工程处新的和迫切需要的内部司法制度的基石，这一做法符合几年前秘书处开始的改革，而这些改革已纳入本组织各基金和方案的主流。这两个员额是该单位仅有的国际员额，该单位员额还包括 4 个本地职位。这些人员合在一起，他们为差不多 30 000 名员工提供了一个争端解决机制和第一层内部司法程序，提供有效和及时的反应，为共享的联合国司法系统创造了可观的成本节约。

#### **对工程处改革的影响**

13. 正如秘书长上一份报告所概述的那样，工程处按照加强其管理能力的目标采取了重大改革举措，这些举措得到秘书长和大会核可。这些改革包括与工程处的利益攸关方密切协商后编写的组织发展程序，该程序于 2007 年投入运营，在这一程序的基础上，继续改革工程处的各方案，目的是提高交付给难民的服务的有效性和质量。

14. 改革成果包括工程处的资源动员业绩有所改善，工程处得到的自愿捐款在 2008 年至 2011 年继续增长，虽然不大。这一增长中部分来自非传统行为体，包括新兴市场的捐助者，这一期间内，其在给工程处的资金总额中所占份额增加了 236%。在 2012 年，这一积极的趋势将持续下去。然而，全球金融危机对人道主义和发展资金带来的不断扩大的制约，带来了中短期挑战。

15. 工程处在财务管理方面采取了重大创新。它是目前采用严格的每月结帐的少数联合国机构之一，这一步得到联合国审计委员会的积极肯定。它也按照大会的授权，实施了公共部门会计准则，自从 2012 年 1 月 1 日起一直遵守公共部门会计准则。实施这些举措已经让近东救济工程处走在实行改革的联合国机构前列。财务职能方面的额外能力，也正在帮助确保工程处能够采取最佳做法，向国际标准看齐，并保持预期的强有力的报告和会计准则。

#### **财务状况**

16. 近东救济工程处面临财务危机。在过去的四个两年期内，工程处所需资源总额平均出现 12% 的资金缺口。近东救济工程处每年开始的预算赤字平均约为 5 000 万美元。

17. 由于现在难民人数接近差不多 500 万，固定费用基数随之增长，并且今后捐助者的捐款能否与基于需求的预算支出同步仍存在不确定性，工程处所面临资金缺口的结构性质已很明显。近东救济工程处 2012 年开始时赤字为 9 350 万美元，普通基金预算缩减为 6.415 亿美元，而大会核准的方案所需资源为 6.531 亿美元。

2012年，针对6.531亿美元的核准方案所需资源总额，近东救济工程处再次将普通基金预算缩减至6.247亿美元。即使经过这次预算缩减，预计近东救济工程处2012年仍有大约5000万美元的资金缺口。

18. 尽管如本报告所述加强了筹款努力，并且采取严格的削减和控制费用措施，工程处过去数年内仍只能通过消耗周转准备金来勉强避免报告年终赤字。截至2011年底，周转准备金约为920万美元（甚至不足一个月支出的近四分之一）。由于预算外捐助的不可预测性，周转金持续维持在这种低水平可能会使工程处财务可持续能力出现问题。

19. 值得注意的是，普通基金预算的85%用于工作人员费用。工程处要保持其服务的质量和数量，需要预算资源来维持与难民人口自然年度增长相称的工作人员增长。其他成本因素，如保持与近东救济工程处运营的东道国公共部门的人所获得的工资增长相若的增长，给减少开支来满足短期现金流要求构成持续挑战。因此，近东救济工程处不断向捐助者重申，鉴于该区域持续冲突，并要让近东救济工程处能够继续提供服务 and 开展改革活动，在没有对其苦难公正和持久的解决方案的情况下，它们给巴勒斯坦难民的捐助仍很重要。

20. 除了提供由普通基金供资的基本服务外，近东救济工程处继续采取行动，减轻紧急状况对巴勒斯坦难民生活的影响。由于巴勒斯坦被占领土上旷日持久的紧急危机，近东救济工程处继续向西岸和加沙地带的巴勒斯坦难民提供紧急援助和保护。仅2012年，巴勒斯坦被占领土紧急呼吁所要求的资金总额为3亿美元（比2011年呼吁减少20%）。由于无法满足2011年呼吁的需求，近东救济工程处采取具体措施，最大限度地注重满足最基本和最迫切的需要。然而，截至2012年8月，这一减小规模的呼吁得到的资金仅为42%。

21. 过去几个月中，阿拉伯叙利亚共和国的人道主义局势继续恶化，武装冲突不断加剧，流离失所上升，有境内流离失所和超越本国边界的流离失所。据估计，阿拉伯叙利亚共和国境内有225000名巴勒斯坦难民直接受到冲突的影响。工程处当前的综合区域计划需求为2740万美元，迄今，它得到500多万美元的认捐。鉴于人道主义需求不断增加，2012年9月将公布向上修正后的计划。

22. 近年来，项目供资占了工程处收入的相当份额。其项目2012-2013年预算所需经费为6.812亿美元，其中包括4亿美元用于加沙的重建，1.15亿美元用于巴里德河难民营，4120万美元用于管理支持活动。截至2012年8月，工程处收到的资金为9850万美元。

### 三. 结论

23. 在他的上一份报告中，秘书长建议，大会应请他在今后四个两年期内逐步增加经常预算的拨款，从2012-2013两年期开始增加500万美元。大会第65/272

号决议强调指出，考虑到秘书长报告中的建议，对于 2012-2013 两年期和未来各两年期，须在相关两年期拟议方案预算中说明理由并经大会审议这些理由，方可核准供资。经常预算新增的 500 万美元供资已使得以设立和填补 12 个员额，第 13 个员额在征聘之中，并改变了 5 个员额的职等。这一快速行动突出了这些员额对工程处各方案和继续改革的迫切性和关键性。

24. 在回顾秘书长的各项建议，特别是在今后四个两年期内逐步增加经常预算的拨款的建议的同时，近东救济工程处注意到，对由经常预算提供额外资源的需要很明显。认识到当前全球金融环境，并鉴于征聘由 2012-2013 两年期提供的 500 万美元资金的新增员额，近东救济工程处将重点努力使这些资源和它们提供的额外能力的影响最大化。这将使工程处能更好地查明为确保向巴勒斯坦难民界提供服务的质量和持续性所需的资源，同时保持对实现这一目标很关键的持续改革进程的势头。将在提交拟议方案预算时审议未来任何提供额外资金的请求。