



高级专员方案执行委员会  
第七十届会议  
2019年10月7日至11日，日内瓦  
临时议程项目6  
审议并通过2020-2021两年期方案预算

## 联合国难民事务高级专员公署 2020-2021 两年期 方案预算

增编

行政和预算问题咨询委员会的报告\*

\* 根据 A/71/12/Add.1 第 19 段所载的决定，本文件不遵循正式文件的标准提交模式，不需同时分发。



## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-2	3
二. 2020-2021 两年期方案预算.....	3-15	3
三. 关键举措.....	16-19	6
四. 审计委员会的报告.....	20-26	6
五. 其他事项.....	27-28	8

## 一. 引言

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公署 2020-2021 两年期方案预算的预发稿(A/AC.96/1191)。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 2018 年 12 月 31 日终了年度的财务报告和审定财务报表以及审计委员会的报告(A/74/5/Add.6)。在审议这些报告期间,咨询委员会还会晤了副高级专员和高级专员公署的其他代表,他们提供了补充资料和说明,最后提交了 2019 年 9 月 25 日收到的书面答复。

2. 咨询委员会还就审计委员会审计事务委员会关于难民署的报告(同上)会晤了该委员会的成员。在本报告中,咨询委员会在第二和第三节相关之处以及在下文单独的第四节中就审计委员会报告讨论的难民署特有的一些问题提出了意见。

## 二. 2020-2021 两年期方案预算

### 预算结构和列报方式

3. 难民署 2020-2021 两年期方案预算仍然以全球需求评估方法为基础,执行委员会于 2009 年 10 月首先核准了 2010-2011 两年期方案预算,该方法考虑到难民署关切人员的人道主义需求(见 A/AC.96/1191, 第 9 段和表一.1)。预算经执行委员会核准后,难民署发出全球筹资呼吁。在执行期间,高级专员可通过补充预算订正本预算,补充预算的资金须再作呼吁筹集。预算的执行程度取决于资金的获得情况;难民署对资源管理保持一种分阶段方法,根据需要重新安排优先次序,调整方案(见同上,第 8-9 和第 11 段)。

4. 高级专员的报告表明,2020-2021 两年期拟议方案预算继续分为三个组成部分:总部、全球方案和外地(同上,第 13 段)。此外,业务准备金和其他具体准备金的经费已列入方案预算(见同上,表一.4 和第 36 段)。报告进一步指出,外地构成部分将反映难民署自 2019 年 9 月以来执行的权力下放和区域化进程所带来的变化(另见下文第 17 至第 18 段)。这一进程的结果是,难民署的区域结构将由七个区域组成,其中非洲分成三个区域(由于非洲大陆的业务复杂性),中东和北非、亚洲和太平洋、欧洲、美洲各为一个区域(同上,第 14 段)。<sup>1</sup> 新的区域结构需要将各区域局从总部迁至各自区域重新规划的新区局,在此之后,预算的外地构成部分除其他外将包括业务活动和新的区域局(见同上,第 14 和第 23 段)。在高级专员的报告中,除非另有说明,2019 年预算已重新调整,纳入了这三个新区和非洲的新增小计项目,以实现可比性(同上,第 35 段)。方案预算仍然按四个支柱组成的结构列报,每个支柱代表着每项行动内特定人口群体的需求(同上,第 15 段)。

5. 高级专员报告表一.7 概要列出 2010 年(难民署首次采用全球需求评估办法)至 2018 年底期间的预算、可用资金和支出情况,该表如下。

<sup>1</sup> 在区域化和权力下放之前,难民署包括五个区域:非洲、中东和北非、亚洲和太平洋、欧洲、美洲各为一个区域。

## 2010-2018 年预算、可用资金和支出情况

(千美元)

	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
预算、可用资金和支出									
最终预算	3,288,730	3,821,708	4,255,607	5,335,374	6,569,754	7,232,409	7,509,703	7,962,857	8,220,453
可用资金	2,112,480	2,413,144	2,593,847	3,234,135	3,603,099	3,706,762	4,410,812	4,510,043	4,710,322
支出	1,878,174	2,181,099	2,357,710	2,971,825	3,355,409	3,294,815	3,967,096	4,083,352	4,226,254
按百分比分析									
可用资金占 预算的百分比	64%	63%	61%	61%	55%	51%	59%	57%	57%
资金缺口	36%	37%	39%	39%	45%	49%	41%	43%	43%
支出占预算 的百分比	57%	57%	55%	56%	51%	46%	53%	51%	51%
支出占可用 资金的百分比	89%	90%	91%	92%	93%	89%	90%	91%	90%

6. 高级专员的报告表明，从 2010 年到 2018 年，最终预算平均每年增长 12%，而可用资金和支出水平平均每年增长 11%。2017 年至 2018 年期间，需求和可用资金之间的资金缺口稳定在 43%，可用资金和支出以类似的速度增加(见同上，第 44 段)。

7. 执行委员会 2017 年 10 月核准的 2019 年初始预算为 73.523 亿美元。2018 年 10 月，执行委员会根据最新的需要，核准了 2019 年 85.911 亿美元的订正预算。截至 2019 年 6 月 30 日，2019 年预算估计为 86.359 亿美元，其中包括两项补充预算，总额为 1.074 亿美元，与 2019 年订正预算相比减少了 6,260 万美元。制定两项补充预算是为了解决喀麦隆(3,540 万美元)和委内瑞拉(7,200 万美元)的意外需求，而预算削减是为布隆迪、刚果民主共和国和南苏丹形势修订乌干达人口规划数字的结果(见同上，第 33 段)。2017 年、2018 年和 2019 年上半年的实际支出载于高级专员的报告(见同上，表一.8)。

8. 咨询委员会注意到，按照此前的要求，高级专员的报告更详细地列报了实际支出和预计支出项目(见同上，附件一(表 10))。咨询委员会欢迎预算列报中提供的补充资料，并要求在今后提交的预算中为预计的资源分配补充说明理由。

## 2020-2021 年两年期拟议预算

9. 难民署关注的总人数预计 2020 年为 8,110 万人，2021 年为 8,040 万人，而 2019 年预计为 8,120 万人。与 2018 年相比，到 2021 年，受关注者人数预计增加约 560 万人，增幅 7.5%(同上，表一.1 和第 20 段)。

10. 2020 年拟议预算为 86.677 亿美元，与 2019 年相比增加 3,180 万美元(0.4%)。2021 年的初步所需经费为 86.158 亿美元，与 2020 年的预测预算水平相比减少 5,180 万美元(1%)。2020 年和 2021 年，外地构成部分预计仍将是预算的最大部分，占所需资金估计总额的 84%(见同上，表一.4 和第 37 段)。

11. 高级专员报告中的表一.4 提供了 2019 年的当前预算以及 2020 年和 2021 年的拟议预算，按区域、全球方案和总部分列。与 2019 年相比，2020 年全球方案预算预计将增加 2,840 万美元(即 6%)，反映对技术活动的投资，总部预算预计将

减少 2,970 万美元(即 12%), 反映区域局迁往外地。与 2019 年相比, 2020 年业务准备金预计将增加 7,460 万美元(即 14%), 分配给初级专业人员方案的资金预计将保持不变, 仍为 1,200 万美元。2021 年的初步所需资金将于 2020 年上半年修订(见同上, 表一.4 和第 38-40 段)。

### 联合国方案预算

12. 大会第 72/266 号决议核准将两年预算期改为年度预算期, 从 2020 年方案预算开始。难民署 2020 年的拟议资金为 4,280 万美元。咨询委员会在其关于联合国拟议方案预算的相关报告中指出, 秘书长的提议与 2019 年批款相比, 净减少 1,081,900 美元, 即 2.5%(见 A/74/7, 第六.16—六.17 段)。委员会建议核准秘书长关于 2020 年员额和非员额资源的提案(见同上, 第六.23 段)。大会将在第七十四届会议主要会期审议咨询委员会的报告。

### 难民署的工作人员

13. 高级专员的报告表示, 难民署的工作队伍包括工作人员和编外人员。难民署工作人员分为: (一) 担任长期和短期常设职位的工作人员, 包括根据临时安排工作的人员; (二) 初级专业人员。编外人员包括联合国志愿人员、借调人员<sup>2</sup> 和顾问(A/AC.96/1191, 第 103 和第 112 段)。

14. 如高级专员的报告所述, 截至 2019 年 6 月 30 日, 难民署有 13,916 个员额。人员配置的估计水平反映出 2020 年共有 14,549 个员额, 与 2019 年相比净增 633 个, 约为 5%。2021 年的初步需求显示将再增加 102 个员额, 使员额总数达到 14,651 个。由于权力下放和区域化进程以及业务需求增加, 到 2021 年, 预计外地员额将占员额总数的 90%, 比 2019 年增加 2%。到 2021 年, 总部员额将从 2019 年占员额总数的 8% 减至 6%。分配给全球方案的员额的相对份额将保持在 4%(见同上, 第 106-107 段)。

15. 在编外人员类中, 截至 2019 年 6 月 30 日, 共有 636 名联合国志愿人员, 全部在外地, 其中 76% 部署在非洲。此外还招聘了 140 名顾问, 在评价、创新、战略和营销等领域短期提供专门知识(同上, 第 112 段)。

### 职务空档期工作人员

16. 高级专员的报告表示, 截至 2018 年 6 月 30 日和 2019 年 6 月 30 日, 22 名 P-2 至 D-1 职等之间的工作人员已完成任务, 但尚未重新分配(同上, 第 110 段)。经询问, 咨询委员会从审计委员会获悉, 截至 2018 年 12 月 30 日和截至 2019 年 9 月 20 日, 职务空档期工作人员人数分别为 29 人和 38 人, 到 2019 年年底, 预计共有 12 名职务空档期工作人员将根据自愿离职方案从难民署离职。咨询委员会期望难民署向高级专员方案执行委员会就这一事项作出解释, 包括采取的将职务空档期工作人员人数降至最低的步骤。

<sup>2</sup> 由伙伴机构、政府或其他外部实体部署或借调到难民署的人员。

### 三. 关键举措

#### 权力下放和区域化

17. 如上文第 4 段所述，难民署正在执行权力下放和区域化进程。难民署的权力下放模式是作为更广泛的组织变革的一部分而制定的，目的是更好地向受关注人员提供保护和解决方案，并涉及：(一) 将各区域局从总部迁至各自区域重新规划的新区局；(二) 将一些现有的区域结构并入区域局；(三) 加强若干国家行动，包括通过设立多国办事处(同上，第 14 和第 23 段)。

18. 审计委员会在其报告中指出，改革进程为更好地决策资源分配和制定目标提供了前景，这可能使难民署关切人员得到更好的保护。然而，审计委员会还注意到，权力下放进程也存在风险，因为它将导致各局一级的额外工作量，这将需要更多的能力和专门知识，并且加强与总部实体的协调。审计委员会注意到，改革进程需要配套必要的保障措施，并有条不紊地实施(A/74/5/Add.6, 第二章, 第 61-64 段)。咨询委员会同意审计委员会的建议，即难民署确保在新确立的区域和总部结构中，管理人员的问责范围、权力范围和报告线协调有序；报告线、问责范围和权力范围应纳入难民署现行结构，并规定由总部进行必要的协调和监测(A/74/5/Add.6, 第二章, 第 64 段)。

#### 成果管理和风险管理

19. 难民署于 2009 年引入了成果管理制，实施了一个全面的成果框架，并启用了该组织的成果管理制工具“Focus”。难民署通过其成果管理制更新项目寻求实施成果管理制的新方法，根据该项目，新办法和行动管理模型的预期变化将于 2020 年开始发布。2021 年初将提供一个新的成果管理制工具，用于今后几年的业务规划(见 A/AC.96/1191, 第 25 段)。审计委员会关切地注意到，成果管理制的修订已经进行了很长时间，期望难民署最终确定新的成果框架，并在从 2021 年财政年度开始的业务管理周期内实施(见 A/74/5/Add.6, 第二章, 第 76 段)。

20. 如高级专员的报告所述，难民署在所有变革支柱中都采用了风险管理方法，以全面和主动的方式看待风险和机遇(见 A/AC.96/1191, 第 31-32 段)。审计委员会注意到难民署维持的企业风险登记册有几个需要改进的领域，包括在可比情况下对不同国家行动中类似风险的处理方式不同，以及不同行动对风险优先顺序的处理不一致。审计委员会还注意到，新结构下的区域局将协助国家行动确定战略方向和组织优先事项，并确保区域内的总体战略、业务和行政协调一致。为了以协调一致和有效率的方式处理全区域风险，审计委员会鼓励难民署确保酌情将风险从国家汇总到区域一级。咨询委员会认为，加强风险管理职能在权力下放和区域化进程中至关重要。委员会同意审计委员会的建议，即难民署应进一步加强企业风险登记册并审查区域风险登记册，以确保它们汇总来自该区域业务的风险，以便在区域范围内进行协调一致的风险管理(见 A/74/5/Add.6, 第二章, 第 85-88 段)。

### 四. 审计委员会的报告

21. 审计委员会审计了难民署 2018 年 12 月 31 日终了年度的财务报表，并发布了无保留的审计意见，即财务报表符合《国际公共部门会计准则》的规定，在所

有重大方面公允地反映了难民署所管理的自愿基金截至 2018 年 12 月 31 日的财务状况及其年度财务业绩和现金流量。审计委员会还确认，难民署的财务状况仍然良好。难民署的资产负债率仍然很高，特别是流动资产与流动负债的比率较高(见同上，表二.2)。2017 年至 2018 年，自愿捐款增加 1.088 亿美元，达到 42.608 亿美元。开支增加 2.316 亿美元，达到 40.825 亿美元(同上，摘要)。

22. 审计委员会在 2018 年报告中提出了一些意见和建议，包括资产转让、内部控制、全球车队管理、信息技术/网络安全和数据保护等方面的意见和建议。

#### 资产转让

23. 委员会注意到难民署购买新资产并将这些资产直接转让给伙伴和政府的情况。这些资产或是记录为不动产、厂场和设备中的新增资产并被立即处置，或是直接记入用品和消耗品的费用。审计委员会还注意到，转让程序缺乏财务细则和条例所要求的要素。审计委员会还认为，资产转让需要以一致的方式进行记录(见同上，第 47-49 段)。经询问，咨询委员会从审计委员会获悉，难民署无法提供关于购买后立即转让的资产的大约数量或价值的信息。咨询委员会同意审计委员会的建议，难民署应为直接将所有权转让给其他实体的购置物项确立一致的会计流程和指南，特别是就未提及实施具体方案的情形而言(同上，第 50 段)。

#### 内部控制

24. 审计委员会注意到，难民署有机会进一步加强其内部控制系统，特别是在向受益者提供现金援助、制定关于使用个体订约人的明确政策指导以及对执行伙伴进行强有力监督等领域。审计委员会还提到内部监督事务厅(监督厅)对一项国家行动进行的审计，该审计查明了内部控制方面的弱点，包括存在重复付款和尽管存在薄弱环节仍向合作伙伴发放后续分期付款的风险(见同上，第 101-268 段)。咨询委员会认为，实施强有力的内部控制机制是培养有力的问责文化的先决条件，并期望难民署采取审计委员会建议的必要步骤。

#### 全球车队管理

25. 审计委员会提到难民署于 2014 年初启动全球车队管理项目，预计 2018 年底完成。全球车队管理项目侧重几个战略方面：全球车队管理租赁计划、全球保险计划、维护和维修、燃料管理以及其他领域。难民署签约的一家外部公司于 2018 年对全球车队管理项目进行了评价，审计委员会认为，评价没有就该项目的总体效率和效力得出明确结论。不过，审计委员会还是认为评估报告是重要的一步，因为报告指出了改进之处以及组织和结构上存在的薄弱环节，并且同意评价报告中关于如何改进项目进程和成果的建议(见同上，第 270-298 段)。咨询委员会相信，难民署的下一轮预算报告中将提供全球车队管理项目成果的进一步细节。委员会还认为，分享这一项目的成果可以使联合国共同制度的其他外地实体在车队管理方面受益。

#### 信息技术/网络安全和数据保

26. 委员会注意到信息技术和网络安全领域的薄弱环节。例如，审计委员会注意到，由于难民署外地业务的权力下放和自主权增加，个别当地应用程序继续发展，这对信息安全和成本效益产生了不利影响。审计委员会还注意到，2017 年

和 2019 年的两次评估证实，难民署的信息安全能力需要加强。审计委员会还注意到，难民署首席信息安全干事没有配备信息安全强制政策等工具以加强全组织的信息安全，而且没有向最高管理层报告的渠道，也没有权力要求在难民署内实施信息安全措施。(同上，第 330-386 段)。咨询委员会相信，难民署将采取措施确保信息安全，并加强首席信息安全干事的权威。

#### 以往建议

27. 审计委员会的报告表明，在前几年未完成的 67 项建议中，35 项(52%)已得到执行，32 项(48%)正在执行中(同上，第 6 段及表二.1)。往年建议的完整详细落实情况见委员会报告第二章附件。经询问，咨询委员会获悉，在正在执行的 32 项建议中，有 27 项与 2017 年有关，其中一些建议需要在一段时间内持续采取行动，需要更长时间才能执行。

## 五. 其他事项

#### 难民署与世界银行之间的合作

28. 咨询委员会经询问获悉，2018 年，难民署高级专员与世界银行行长签署了合作框架，正式确定和发展两个组织之间的合作。世界银行集团和难民署共同建立了一个强迫流离失所问题联合数据中心，以改进关于难民、其他流离失所者和收容社区的统计数据。该中心得到难民署作为难民数据参照机构的支持，并得到世界银行分析能力的支持；因此，该中心是一个可靠资源，有助于对强迫流离失所作出知情和可持续的反应。

#### 哥本哈根全球仓库

29. 咨询委员会回顾，审计委员会在 2017 年对难民署的审计中指出了设在哥本哈根的全球仓库的潜在效率增益，并指出 2014 年进行的一次外部审查除其他外表明，难民署非洲业务的运输不应来自位于哥本哈根的仓库。咨询委员会还回顾，审计委员会指出，审计时正在对难民署的仓库地点进行单独的第三方审查(见 A/AC.96/1180/Add.1, 第 19 段)。委员会经询问获悉，最近的外部审查将难民署在哥本哈根的仓库与南欧的三个替代地点进行了比较，难民署高级管理人员还在继续审查这一事项。咨询委会期待在难民署下一次预算报告中收到全球仓库审查方面的最新资料。