



大会

Distr.: General
26 June 2009
Chinese
Original: English

第六十四届会议

暂定项目表* 项目 31

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处经费筹措问题工作组
特别会议报告

报告员：约纳斯·乔利先生(挪威)

摘要

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)经费筹措问题工作组的本报告说明于 2009 年 5 月 19 日举行特别会议的原因，以及工作组就近东救济工程处向其成员国提供的关于联合国经常预算划拨给工程处的资源的信息所作结论。工作组于 2009 年 6 月 25 日的会议上通过本报告。

* A/64/50。



目录

	页次
一. 引言：工作组的由来和任务规定	3
二. 2009 年举行工作组特别会议的原因.....	3
三. 联合国经常预算中对联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的财政支助	4
四. 近东救济工程处的管理改革	5
五. 结论	6

一. 导言：工作组的由来和任务规定

1. 大会第 2656(XXV) 号决议设立了联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)经费筹措问题工作组，目的是研究工程处经费筹措各方面的问题。大会该项决议请工作组协助秘书长和近东救济工程处主任专员解决工程处财务危机造成的问题。
2. 工作组由法国、加纳、日本、黎巴嫩、挪威、特立尼达和多巴哥、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国的代表组成。工作组主席由土耳其常驻代表担任，现为巴基·伊尔金大使。
3. 大会第二十五届会议及其后各届会议审议了工作组提交的报告，¹ 并通过决议，赞扬工作组所做的工作，并请工作组在下一年期间继续开展工作。²
4. 大会规定，在定期举行的年会之间，工作组必要时与其他成员国一起检查其建议的执行情况。据此，各成员国于 2009 年 5 月同意举行一次特别会议，评估联合国经常预算为近东救济工程处提供的资源是否充足。

二. 2009 年举行工作组特别会议的原因

5. 工作组在向大会提交的最新报告中强调了组织发展方案这一近东救济工程处管理改革工作的中心的重要性，并强调了大会向近东救济工程处提供充足财政支助的必要性(A/63/375，第 11 和 12 段)。在这方面，工作组强调了近东救济工程处在未来几年全面加强工程处体制的重要性。特别政治和非殖民化委员会于 2008 年 10 月认可了这些建议。在题为“联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的业务”的第 63/93 号决议中，大会请秘书长通过提供充足的联合国经常预算财政资源，支持工程处的加强体制工作。大会于 2008 年 12 月 5 日经记录表决，以 172 对 6 票，一票弃权通过了该决议。³
6. 组织发展方案 2006 年 1 月至 2009 年 12 月期间的预算为 2 730 万美元，资金来源于双边自愿认捐。一些捐助方向工程处提供了资金，但有一项谅解是要持续进行中期管理改革。但是，工作组注意到，尽管工作组早前提出建议，截至本报告之日，大会已批准了近东救济工程处要求在 2008-2009 和 2010-2011 两年期设立的 20 个新国际员额中的 6 个员额，同时，由于普通基金持续严重短缺，实现工程处有效利用资金、提供高水平项目监督和报告能力现代化所必需的其他管理工具难以购置或应用。捐款已连续数年难以跟上难民的需求，目前，最新的赤

¹ 见最近一次报告 A/63/375。

² 见最近一项决议 A/RES/63/93，第 4 段。

³ 见《大会正式记录，第六十三届会议，补编第 49 号》(A/63/49)，第三章，第 63/93 号决议。

字数额为，近东救济工程处预计 2009 年计划开支与自愿认捐之间的资金缺口约 1.205 亿美元。⁴

7. 2009 年 4 月 13 日，近东救济工程处主任专员卡伦·科宁·阿卜扎伊德致信工作组主席，请求他帮助提请其他成员国关注工程处在临近 2009 年 12 月组织发展方案结束之时面临的资源危机。主任专员向工作组通报局势的紧迫性，并提出警告，除非在下一个两年期的联合国经常预算中增加大量资源，否则在 2009 年年底之后，工程处将无法继续保持在管理职能和做法上所实行的诸多改进措施。

三. 联合国经常预算中对联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的财政支助

8. 考虑到近东救济工程处的长期资金缺口以及用自愿捐款支付国际工作人员工资就意味着不能将稀缺的捐助资源用于项目活动，1974 年 12 月，大会决定，国际工作人员工资应当由联合国经常预算支付。⁵ 自大会通过第 3331 (XXIX) B 号决议之后，大会向工程处提供的资源仅有缓慢增长，其速度赶不上工程处的需求增长，也远远低于这一时期联合国经常预算的总体增长速度。1975 年，联合国提供了 89 个职位的资金。到 2006-2007 两年期，组织发展管理改革方案开始之时，常设职位增至 113 个。这意味着每年增加略多于一个职位的适度年增长率。此外，从 1977 年至当前这个两年期，世界卫生组织(世卫组织)和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)以无偿借用方式提供给近东救济工程处的 26 个国际职位，已经由这些专门机构取消。虽然成员国也向近东救济工程处提供了初级专业人员、短期专家和志愿者等形式的短期资源，但工作组同意，鉴于近东救济工程处的服务性质在诸多方面相当于一般由公共部门提供的服务，上述性质的短期工作人员不足以替代常设员额。

9. 工作组由此得出结论，大会为近东救济工程处所作财务安排的实际价值已下降，导致了不容忽视的管理赤字。这种赤字的表现之一是工程处的许多高级管理职位定级偏低，给工程处招募和留住高素质国际工作人员造成了困难。工作组在去年的报告中已经提请注意这个问题。国际工作人员目前监督 28 000 多名当地招募的工作人员，每年经手的经常方案和紧急预算额合计超过 10 亿美元。⁶ 同时，工程处的任务和主要利益相关方，包括捐助方、东道国当局和巴勒斯坦难民

⁴ 平均每个已登记难民从经常预算得到的收入总体减少了三分之一，从 1990 年的每年 100 美元减少到 2007 年的 66.5 美元。在负责提供与近东救济工程处类似服务的政府中，同等程度的公共开支实质性下降是罕见的。

⁵ 第 3331 (XXIX) B 号决议。

⁶ 紧急方案目前包括加沙地带的大规模恢复工作，以修复以色列部队在 2008 年 12 月和 2009 年 1 月的军事活动中对工程处的设施、难民营地区基础设施和难民庇护所造成的广泛破坏。

本身对工程处的期望值也变得更加复杂、更具挑战性。工作组赞赏地注意到近东救济工程处承担的责任，尤其是其对地区稳定和 460 万难民的人类发展所做出的贡献，回顾工程处在 2008-2009 两年期内所占联合国经常预算比重仅为 1%。⁷

10. 如上所述，大会在第 3331 (XXIX) B 号决议中规定并与秘书处商定，将经常预算的支出限于支付国际工作人员工资。秘书处将这一规定解释为包括标准工作人员福利待遇等直接相关支出，不包括工程处产生的必要开支项目，如为使近东救济工程处达到大会授权的最低运作安保标准而进行工作人员安全培训或采取改进措施。这些费用连同国际工作人员充分发挥作用所必需的其他管理支助服务责任，都由工程处的普通基金承担。例如，组织发展方案的一个中心要求是引入企业资源规划系统。尽早引入这一系统可以使工程处管理对方案开支保持更有力的实时监督，发现漏洞，并使工程处与其他联合国机构保持一致。近东救济工程处告知工作组，鉴于必须最优先满足难民需求，按最新预测，工程处将无力用普通基金负担上述昂贵却必要的现代管理工具费用。大会还授权要求培训并最终采用国际公共部门会计准则，由于工程处缺乏资金，目前无法进行这一工作。工作组同意，大会应当抓住这一近东救济工程处转型期，为其国际工作人员的小规模编制“确定恰当规模”，并为其提供完成改革方案所需要的额外资源。

四. 近东救济工程处的管理改革

11. 近东救济工程处的管理改革始于 2004 年 6 月的日内瓦会议，在过去 5 年中加速进行。在日内瓦会议上，所有捐助方和东道国当局与工程处建立了三方伙伴关系，旨在加强利益相关方关系，改进方案规划、监测、评估和实施，并提高外地和总部层次的管理能力。在捐助方的财政支助和咨询委员会的大力支持下，组织发展方案于 2006 年 1 月开始实施。被列为必要的新国际职位获得双边资助，其前提是在 2009 年 12 月该方案结束后，这些职位将纳入经常预算主流。鉴于 20 个新设立职位中的 14 个仍未获得资助，工程处的希望目前已经落空。工作组注意到近东救济工程处提议将 14 个国际职位包括在 2010-2011 经常预算中，因而重申其 2008 年报告中要求“加强近东救济工程处体制”的呼吁，吁请大会在第六十四届会议期间采取具体措施。

12. 组织发展方案“更有效的为巴勒斯坦难民服务：加强近东救济工程处管理能力”代表了下述六个方面意义深远的改革进程：组织设计；方案管理；人力资源管理；领导力与管理；组织进程与体系；以及保持变革势头。目前的关键成果与成就包括：(a) 改变工程处组织设计，以利于职能与进程的权力下放，以及将决策权力赋予拥有权力的管理人员；(b) 建立战略规划进程与方案周期管理，尤其

⁷ 在 2008-09 两年期，大会批准了约 4 200 万美元资助，合近东救济工程处同一时期经常预算需求的 4%。

是一个基于需求评估与改进的预算编制和管理过程的外地与总部实施规划，该规划系 2010-2015 年的六年中期战略，覆盖了三个两年期；(c) 重新设计关键流程，以提高方案执行效率；(d) 扩大整个工程处方案制定的创新范围。⁸ 在过去四年中，与咨询委员会中利益相关方的关系也发生了转变，为与捐助方和东道国的伙伴关系注入了新的活力。

13. 工作组欢迎近东救济工程处工作方式的全面转型，这一进程可以成为其他从事外地工作的组织的模版。同时，工作组认识到目前所取得成果的脆弱性，并认识到如果没有足够的资源确保这些成果在今后几年中巩固在近东救济处的组织结构中，所取得的成果有发生逆转的风险。为避免经常预算资源分配采取零敲碎打的做法，并为会员国提供其所面临组织挑战的全面概述，工作组吁请秘书长尽早向大会提交一份关于加强近东救济工程处管理能力的报告。工作组还建议，大会下一次审查第二十九届会议决定从经常预算中为近东救济工程处提供资助的持续效力，以承担与有效行使国际工作人员编制职能相关的其他管理费用的责任。

五. 结论

14. 工作组：

(a) 提请注意这样一个事实，即大会于 1974 年同意为近东救济工程处做出的资金安排的实际价值已经过去 35 年中下降，不再符合工程处的当代需求；

(b) 关切地注意到，鉴于许多高级管理职位所承担的职责与任职者艰难的工作环境，这些职位定级过低；

(c) 欢迎过去三年中近东救济工程处依据其组织发展方案进行的工作方式全面转型，并严重关切如果联合国经常预算不能向工程处提供足够额外资源，则这些成就有被逆转的风险；

(d) 建议大会下届会议审查大会第 3331 (XXIX) B 号决议中决定为近东救济工程处提供国际职位资金的基础，以使工程处能够满足利益相关方与大会本身提出的当代需求；

(e) 吁请秘书长尽早向大会相关机构提交一份关于加强近东救济工程处管理能力的报告。

15. 本报告于 2009 年 6 月 25 日在由土耳其巴基·伊尔金大使主持的近东救济工程处经费筹措问题工作组正式会议上通过。

⁸ 一份关于组织发展方案、取得的成果与剩余目标的 2009 年 6 月进度报告已供工作组分享。