



第六十六届会议

议程项目 134

2012-2013 两年期方案预算

方案关键度高级别工作组的结论

行政和预算问题咨询委员会的报告

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长根据大会第 65/259 号决议第十四节提交的关于方案关键度高级别工作组的结论的报告 (A/66/680)。行预咨委会在审议该报告期间会晤了秘书长的代表和联合国儿童基金会(儿基会)的代表,他们提供了补充资料和说明。
2. 行预咨委会回顾,秘书长在其关于经修订的安保管理框架以及与加强和统一联合国安保管理系统有关的 2010-2011 两年期方案预算第 5 款(维持和平行动)的订正估计数的报告(A/65/320 和 Corr. 1)第 21 和 22 段中,介绍了行政首长协调理事会 2009 年 4 月核准的联合国安保管理系统可接受风险准则。该准则的制定是为了支持“如何留下”的做法,目的是说明本组织在需要实施重要方案时如何能够接受更高层次的残余风险。秘书长在其关于高级别工作组的结论的报告中指出,准则的实地测试表明,安保风险管理模式在确定方案关键度时需要更大的明确度,具体而言,需要有明确的界定,并建立明确的决策框架(A/66/680, 第 1 段)。
3. 因此,如秘书长关于高级别工作组的结论的报告(A/66/680)第 1 段所述,2010 年 6 月,行政首长理事会管理问题高级别委员会成立了由儿基会担任主席的方案关键度工作组。工作组的任务是界定四个级别的方案关键度(见下文第 6 段),并根据可接受风险准则制定一个为决策提供信息的共同框架。如报告第 2 段所述,工作组的成员为行政首长理事会在外地有大型行动的成员组织(包括国际劳工组织(劳工组织)、联合国粮食和农业组织(粮农组织)、世界卫生组织(世卫组织)、

* 由于技术原因于 2012 年 3 月 12 日重新印发。



联合国开发计划署(开发署)、儿基会、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)和世界粮食计划署(粮食署))的代表以及人道主义事务协调厅、政治事务部、维持和平行动部、外勤支助部及安全和安保部的代表。

4. 秘书长的报告介绍了迄今为止在制定方案关键度框架方面所做的工作。行预咨委会从第4段中注意到,报告是工作组活动的中期情况通报,不含其最终结论,因为最终结论尚未得出,要等工作组于2013年向管理问题高级别委员会报告后才能得出。

5. 秘书长在其报告第7和第8段中指出,自成立以来,工作组拟定了方案关键度框架和拟议实施计划。在拟定框架过程中,在总部和外地进行了广泛的协商,包括进行了实地测试,框架包括供知情决策用的方法和支持性电子工具。框架将用来确定特定地点和期间的具体活动的方案关键度级别。该方案关键度级别随后将用于可接受风险模型,以确保联合国系统人员不冒不必要的风险,并且仍然留在有关国家境内的工作人员所从事的是最高优先活动。秘书长指出,该框架还将使得国家一级方案主管在设计方案和活动时能够考虑到可预见的已知和可接受风险。

6. 行预咨委会询问后获悉,上文第3段所述方案关键度的四个级别为:方案关键度1级:极高残余风险;方案关键度2级:高残余风险;方案关键度3级:中等残余风险;方案关键度4级:低残余风险。行预咨委会还获悉,联合国在刚果民主共和国、肯尼亚和索马里的国家工作队对该方法和工具进行了实地测试。参与机构和联合国办事处承担了各自的差旅费。安全和安保部的差旅费为32 800美元,由经常预算有关款次供资。有关差旅结合了该部的核心业务活动。其他参与机构、基金和方案(粮农组织、开发署、儿基会、难民署、粮食署和人道主义事务协调厅)的差旅费由预算外资源供资。

7. 关于会员国参与确定对特定活动所给予的优先级别问题,行预咨委会询问后获悉,方案关键度框架既不取代,也不修改联合国或其各机构、基金和方案的战略重点,这些战略重点是有关立法机构根据既定程序,经与东道国政府谈判后决定和核准的。行预咨委会还了解到,只有在联合国人员面临中度或更高级别安保风险时,即在有限情况下才需要确定活动的关键度。据解释,方案关键度框架只是一个工具,用于帮助一线主管针对当地安保条件的变化,就特定地点方案活动的优先排序作出有很强时效性的决定。计划方案关键度审查将由驻地协调员/人道主义协调员与国家工作队一道在国家一级进行,国家工作队将负责确保东道国政府和会员国知悉所采取的行动。在这方面,行预咨委会强调,方案关键度方法和工具的使用不得影响立法权力和有关立法机构的现有监督和问责安排。

8. 如秘书长报告第9段所述,2011年9月,管理问题高级别委员会批准了方案关键度方法和工具,用作根据可接受风险准则进行决策的框架,并建议:(a)到

2013年4月，至少在12个国家和地区推出该框架；(b)在向高级别委员会2012年秋季会议提出初步情况报告后，向委员会2013年春季会议提交综合进度报告，其中包括经验教训和对方法和工具的建议调整。行预咨委会注意到，高级别委员会同时确认，框架的推出是联合国的集体责任，将由儿基会牵头的方案关键度协调小组负责进行，该小组成员包括发展业务协调办公室、粮农组织、劳工组织、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、开发署、联合国人口基金、难民署、粮食署、世卫组织、联合国环境规划署和联合国毒品和犯罪问题办公室以及政治事务部、维持和平行动部、外勤支助部、人道主义事务协调厅及安全和安保部的人员。

9. 关于执行方案关键度框架的所需资源，行预咨委会从秘书长报告第9段中注意到，已责成方案关键度协调小组拟定详细的拨款建议，包括推出相关培训的实施计划和预算。行预咨委会还从报告第11段中注意到，由于方案关键度框架的实地测试表明，需要一个基于网络的工具，包括一个教学模块，以支持向所有国家工作队提供速成培训，因此将优先考虑调动资金和专门知识开发该工具。秘书长指出，将从外部捐助者寻求资源，为开发基于网络的工具和12个国家推出提供资金。

10. 经要求，行预咨委会收到了上述拨款建议初稿。用于第一阶段推出工作的指示性预算当前估计数为595 500美元，包括用于开发和测试一套方案关键度电子工具、为全球管理和协调提供支持(由儿基会负责)和审查第一阶段工作的资金。其中还包括按儿基会管理资金的正常回收率7%计算的回收费用。经询问，行预咨委会获悉，迄今为止，参加在总部举行的工作组会议的费用(总部以外机构通过远程会议的形式参加)很少，由儿基会负担。行预咨委会还了解到，在收到捐助者自愿捐款之前，人道主义机构和安全和安保部同意各出资10 000美元用于启动框架推出工作。安全和安保部的出资部分将由预算外资源提供。

11. 行预咨委会得到的解释是，出于效率和及时性的考虑，方案关键度协调小组决定争取预算外资金用于第一阶段的推出工作。但是，行预咨委会从秘书长报告第9段中注意到，如果不能及时提供足够的资金，将会拖延开始日期以及计划中的培训活动。如上文第4段所述，由于方案关键度框架工作仍处于中期阶段，行预咨委会不反对使用预算外资源开展最初的12国推出工作。

12. 行预咨委会回顾，大会已多次申明确保联合国工作人员、业务和房地安全和安保的重要性(最近一次是在第65/259号决议第十四节第6段中)。行预咨委会认为，在存在生命危险并征得相关理事机构批准的情况下，联合国有关义务确保为保护其人员而正在执行的各项举措提供可预测的资金。因此，行预咨委会建议，一旦最终确定了方案关键度框架，就应考虑为其全面推出建立适当的费用分担安排，该安排应反映这一举措的全系统性，并类似于联合国系统其他共同出资活动的安排。行预咨委会还建议，为实现效率和成本效益，应尽一切努力将方案关键度培训纳入联合国工作人员的现有培训方案。

13. 在审议秘书长报告时，行预咨委会询问了方案关键度框架与旨在确保联合国在危机情况下能继续开展业务的其他举措之间的关系，这些举措包括灾后恢复和业务连续性规划、机构复原力管理系统和即将建立的联合国共同行动和危机处理中心。行预咨委会获悉，后者与方案关键度有关，因为它也是为了加强联合国系统在世界各地的能力，以便在发生危机时能继续运作；其他举措则主要侧重于建立保护总部设施和基础设施的程序和流程，以确保在出现紧急情况或灾难时，能继续执行基本职能。行预咨委会鼓励秘书长尽一切努力，确保在方案关键度框架和其他相关举措之间实现协调一致。

14. 行预咨委会建议大会注意秘书长的报告，铭记行预咨委会在上述各段中提出的意见和建议，同时知晓工作组在 2013 年向管理问题高级别委员会提出报告后，将提交载有工作组最终结论的进一步报告供审议或批准。在这方面，行预咨委会回顾其先前的意见，即考虑到安全风险管理过程的所有阶段都需要问责，目前就方案关键度问题开展的工作应产生一个供决策之用的共同框架，其中应特别说明由谁负责作出此类决定(A/65/575，第 16 段)。