



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务厅
执行局

Distr.: General
2 August 2013
Chinese
Original: English

2013 年第二届常会

2013 年 9 月 9 日至 13 日，纽约

临时议程项目 3

财务、预算和行政事项

开发署 2014-2017 年机构概算

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了关于联合国开发计划署(开发署)2014-2017 年综合概算报告的预发版本(DP/2013/41)。在审议该报告期间，委员会会见了开发署署长和其他代表，他们提出了补充资料和说明。

二. 2014-2017 年综合概算

格式和列报

2. 咨询委员会忆及，在第 2009/22 号决定中，执行委员会请开发署继续与人口基金和儿基会协作改善预算编制方法，以期自 2014 年起由各个组织提出单一、综合的预算。如 2014-2017 年综合预算中所示，综合预算列报方式采用了预算统一做法，涉及统一后费用分类框架(第 2010/32 号决定)、统一后概念成本回收法和统一后成本回收率(第 2012/27 号和第 2013/9 号决定)，还包括第 2011/10 号决定通过的成果预算制(DP/2013/41，第 3 段)。

3. 2014-2017 年综合概算文件分为四部分：战略背景、财务背景、方案组成部分和机构组成部分。该文件指出，执行局首次收到反映如下问题的综合预算(同上，第 3-5 段)：



(a) 关于经常资源资助的所有活动的单一、综合列报(以前通过两年期机构预算和四年期方案编制安排);

(b) 根据执行局第 2012/27 号决定, 这四年也是实施战略计划的四年;

(c) 四年期资源预测, 包括重点为综合预算机构组成部分财务估计数的中期审查(期间每两年更新一次方案组成部分); 和

(d) 成果预算制, 包括:(-) 改善结果侧重点以及与战略计划的联系; 和(二) 统一综合资源计划的预算表格(表 1a 和 1b)及综合结果和资源框架(附件 1)。

中期审查

4. 咨询委员会注意到, 根据执行局的决定(2012/27, 第 11 段), 所有费用类别的资源预测和综合预算涵盖期为四年, 与各组织的战略计划时间相吻合, 并决定在各组织战略计划中期审查时同时审查综合预算。

5. 在调查时, 委员会被告知根据《开发署财务条例和细则》的可适用规定, 特别是条例第 13.09 条, 署长在拟订修订机构预算的补充提案时应采用与已核准机构预算一致的格式, 并向执行局提交这类提案, 还应将这类提案提交行预咨委会, 并请行预咨委会审查这类提案并就此向执行局提出报告。

公共部门会计准则和多年期预算编制

6. 咨询委员会在调查时被告知《国际公共部门会计准则》(《公共部门会计准则》)第 24 条承认各实体应核定和公布多年期预算, 而不是将年度预算分开。根据该标准, 如果某实体通过了未将预算数额具体归入各年度的两年期或其他多年期预算, 在按该标准确定年度预算时需判断确定哪些款项应归入各年份。对此开发署秘书处表示, 已经确定了为内部管理目的决定年度预算的方法, 注意到执行局核定的预算是一种提供长期视角的规划工具。该方法适用于预算与 2012 年 12 月 31 日终了年份开发署财务报表实际数额相比较的报表。

7. 在审议开发署 2012-2013 年机构预算时, 委员会对开发署在实施成果预算编制方面所获进展表示欢迎, 并敦促开发署继续协同人口基金和儿基会做出这方面的努力。咨询委员会深信, 今后开发署的综合预算将反映出预期的变革, 包括活动和相关费用的统一分类以及战略计划中各项成果与取得这些成果所需资源之间的更好联系, 连同上个两年期支出数据, 以供比较(DP/2011/35, 第 15 段)。在这一点上, 委员会对开发署在预算统一做法方面所做的努力和取得的进展, 包括更好地将战略计划资源与 2012-2013 年所提供的开支进一步统一起来以供比较表示欢迎。

8. 关于拟议综合预算中所载的四年期资源预测, 咨询委员会注意到机构组成部分的预算反应了 2014-2015 年概算和 2016-2017 年名义估计数(同上, 表 3)。咨询委员会认识到四年期资源预测和费用假设存在着固有的不确定性, 认为将于

2015 年开展的中期审查是评估预算综合编制和实施以及审议 2016-2017 年概算的重要机会。因此，委员会期望对 2014-2017 年综合预算进行中期审查。

9. 另外，咨询委员会认识到开发署在执行局核定的综合预算中使用了成果预算编制法，但请开发署向委员会提供资料说明员额资源和非员额资源项下的主要开支项目，作为补充资料帮助以后的审议和更好地分析开发署综合预算的机构组成部分。

整体资源需求

10. 预算文件图 1 概述了 2008-2009 年至 2016-2017 年按筹资类型分列的实际贡献和估算贡献。2014-2017 年总贡献预测为 193.59 亿美元，包括(同上，第 7 段和表 1a)：

(a) 经常资源 36 亿美元(2014-2015 年 17.5 亿美元、2016-2017 年 18.5 亿美元)；

(b) 其他资源 127.59 亿美元(2014-2015 年 62.5 亿美元、2016-2017 年 65.1 亿美元)；和

(c) 主办国政府提供的本地资源 30 亿美元(每两年 15 亿美元)。

11. 表 1a 中列示的 2014-2017 年间综合资源计划包括经常资源和其他资源，反映了第 2010/32 号决定核定的费用分类，还载有符合综合资源计划统一格式的费用回收(同上，第 9 段)。图 2a 和表 1a 列示了 2014-2017 年 226.417 亿美元总支出估计数的细目，内容如下：

(a) 发展活动：201.116 亿美元，或 88.8%；

(b) 联合国发展协调活动：3.706 亿美元，或 1.7%；

(c) 管理活动：18.363 亿美元，或 8.1%；和

(d) 特殊目的活动：3.232 亿美元，或 1.4%。

三. 综合预算机构组成部分

12. 2014-2017 年综合预算机构组成部分估算达 135.96 亿美元，其中 2014-2015 年 7.13 亿美元(预算估计数)、2016-2017 年 6.466 亿美元(名义估计数)。第 DP/2013/41 号文件表 3 列示了 2014-2015 年和 2016-2017 年按费用类别分列的拟议机构组成部分。尽管为 2014-2015 年估计数提供了更详细的资料，以供与 2012-2013 年机构预算活动进行比较，但 2014-2015 年估计数是 2016-2017 年估计数的基础(同上，第 41 段)。

2014-2015 年概算

13. 2014-2015 年 7.13 亿美元的概算反映出比 2012-2013 年 8.565 亿美元的核定预算净额减少了 1.435 亿美元，或 15.4%。开发署表示，提案反映出有意减少用

于机构组成部分的经常资源比例并向方案组成部分倾斜(同上, 表 4, 第 42 和第 43 段)。

14. 表 4 列示了 2014-2015 年与 2012-2013 年相比主要增减领域汇总表, 包括(同上, 第 45-47 段):

(a) 减少总额达 1.735 亿美元, 或 18.6%, 反映了(一) 与预测的自愿捐助额一致(6 650 万美元); (二) 实施关于费用回收的第 2013/9 号决定(9 700 万美元); 和(三) 完成 2012-2013 年预算中提出的与提高增值企业服务相关的非经常性投资, 用于实施《公共部门会计准则》以及信息和通信技术活动(1 000 万美元);

(b) 以下几方面的增长抵消了部分预算减少: (一) 同 2010-2011 年费用增长(10.7%)和 2008-2009 年费用增长(15.1%)相比, 非自由支配费用增长了 2 500 万美元(2.7%) (包括通货膨胀和货币调整); (二) 500 万美元(0.5%) 用于支持实施变革议程(如投资开发更强大的知识体系、国家办事处业务模式、业务分析方法和成果管理)。并未建议增加 2014-2017 年员额重新分类的费用。

15. 在延续之前做法的基础上并作为之前做法的补充, 目前开发署要求在 2014-2017 年拥有至多可从经常资源中拨款 3 000 万美元用于安全措施的特别授权, 资金只用于联合国安全和安保部指示规定的新出现的保安任务。开发署将如实、及时汇报安保资金的使用情况(同上, 第 44 段)。

员额经费

16. 2014-2017 年综合预算包括 2014-2015 年经常资源中的 5.687 亿美元和 2016-2017 年经常资源中的 5.199 亿美元拟议封套, 以资助 D-1 及更高职等人员, 并与其他资源一道资助 P-5 及以下职等的必要机构能力, 使其能够履行支助开发署任务的职能。这意味着与之前相比资金封套有所降低(2014-2015 年 5.687 亿美元、2012-2013 年 6.725 亿美元)(同上, 第 58 段)。开发署表示, 综合预算包含资助 P-5 及以下职等人员费用的战略, 资助方式要通过使用多种筹资金来源更准确地反映成果框架和必要活动的基本资金来源。另外, 此举有助于更有战略意义、更高效地使用经常资源, 从而使开发署分配更大份额用于发展活动(同上, 第 55 段)。

17. 咨询委员会在调查时被告知, 开发署在经常资源和其他资源共同资助下, 提出了一项资助 P-5 及以下职等人员的费用的战略, 该战略将更准确地反映基本成果框架和达成这些成果所需资金来源的多样性。开发署相信此举有助于对经常资源使用得更具战略意义、更高效、更恰当, 同时能最大限度地减轻对其他资源资助的活动的交叉补贴。这种做法不会放松对分派给各职位的经常资源额的控制, 因为将在资金封套一级进行控制, 从而确保各组织单位和整个开发署保持在核定预算内。开发署还将一如既往地自愿捐助额的基础上做出必要调整(开发署的已审计财务报表每年汇报资源使用情况)。

18. 咨询委员会调查如何实施新的供资战略，包括其审查过程，被告知该过程将通过开发署在线内部战略规划工具完成，总部各局各单位和各国家办事处每年编制综合年度工作计划和完成计划的所需资源。自 2014 年起，各单位的综合工作计划将包括针对所有员额的筹资建议(与目前的单一筹资来源相反)。负责的区域局(针对国家办事处)或总部各局(针对总部各单位)将审查并核定综合工作计划。通过这一过程，各局将决定从现有核定资源中向各单位分配多少经常资源。所有综合工作计划将由署长核定，确保开发署整体上保持在核定预算内。通过综合工作规划过程，资金来源每年都得到审查和必要调整。咨询委员会希望开发署密切监测和评估拟议筹资战略的实施情况，并汇报 2015 年综合计划中期审查取得的进展。

收入和政府对当地办事处费用的捐助

19. 2014-2015 年机构组成部分的总收入估算为 7 540 万美元，有以下三个来源：(a) 政府对当地办事处费用的捐助(5 260 万美元)；(b) 联合国志愿人员方案向其他联合国组织提供志愿者所产生的费用(500 万美元)；和(c) 为偿还联合国工作人员工资支付的薪酬所得税产生的费用提供的自愿捐款(1 780 万美元)(同上，第 48 和第 49 段)。

20. 预算文件表 5 显示政府对当地办事处费用的捐助额为 4 280 万美元，占总承付款项 6 840 万美元的 63%，而 2010 年的该比率为 75%。开发署表示，尽管它赞赏方案国为履行政府对当地办事处费用的捐助义务有了改善，但中等收入国家的履约表现差强人意，开发署将保留扣除有大额赤字国家的部分机构预算资源的选择权，重点是针对中等收入国家(同上，第 50 和第 51 段)。

21. 咨询委员会在调查时被告知，开发署上一次因未支付政府对当地办事处费用的捐助而扣押部分机构预算资源是在 2000-2001 两年期。当时只减少了业务费用，而未减少工作人员职位。虽然自 2003 年以来，开发署一直保留扣除当地办事处费用有大额赤字国家的部分机构预算资源的选择权，但却从未行使过该选择权，特别是因为此举会对发展成果，尤其是最不发达国家和低收入国家的发展成果造成潜在影响。但是，开发署积极监测政府对当地办事处费用捐助的落实情况，并提醒方案国政府到期支付。咨询委员会认为，开发署不妨定期行使该选择权，特别是在相关国家显然有能力履行该义务的情况下。

费用回收统一方法和管理活动过渡融资

22. 综合预算文件第 59 至第 61 段以及附件二中探讨了费用回收统一方法及其影响。执行局通过了一些关于费用回收方法的立法修订：第 2010/32 号决定认可统一费用分类类别，之后的第 2012/27 号和第 2013/9 号决定规定了计算费用回收率的统一方法，于 2014 年生效。因此，2014-2017 年分配给机构活动的费用回收资源比例升高。其他资源资助的计划开支将从 1998-1999 年的 1.21 亿美元或 19%

上升到 2014–2015 年的 7.201 亿美元或 50.3%，以及 2016–2017 年的 7.492 亿美元或 53.7%。

23. 在这方面，开发署表示必须提供过渡供资，因为新的费用回收法完全生效前需要一段过渡时间，而且费用回收资源应优先用于资助管理活动(同上，第 62–65 段)。因此，提议为 2014–2015 年提供 1.328 亿美元经费，为 2016–2017 年提供 6 640 万美元经费，执行局将在 2015 年进行审查。开发署将评估第 2013/9 号决定批准的费用回收率的执行进度以及资助发展实效活动的方法，这些因素将计入 2016 年根据第 2013/9 号决定而进行费用回收政策审查。

24. 咨询委员会注意到统一费用回收方法方面取得的进展，欢迎采用统一方法后由其他资源资助的机构预算比例增高。委员会希望 2015 年综合预算中期审查能进一步更新有关情况。

联合国发展协调活动

25. 预算文件指出，为响应关于联合国系统发展方面的业务活动四年期全面政策审查的大会第 67/226 号决议，2013 年 4 月，发展集团负责人咨询小组就以下方面达成关键的突破性协议：在集中且可预测的供资形式基础上建立全系统的、费用分担的驻地协调员系统，代替特设安排和资金请求。该协议规定了不同类型国家的联合国国家工作队、区域发展集团工作队和充当发展集团秘书处的业务发展协调办公室的核心最基本协调能力(同上，第 68 段)。因此，建议 2014–2015 年用于联合国发展协调活动的资源额为 2.423 亿美元，比 2012–2013 年的估算额 2.343 亿美元多 800 万美元。综合预算第 69 和第 70 段提供了资源细目。

26. 咨询委员会在调查中被告知，影响开发署关于 2014–2015 年联合国发展协调活动建议的三大因素是大会决议、发展集团成员后来达成的费用分担协议和费用回收统一办法的实施。首先，根据该决议，开发署管理下的驻地协调员制度由整个联合国发展系统自己掌握，其运作应该开放参与、权力共享和职责明确。第二，遵照费用分担协议，开发署作为驻地协调员职能的管理部门，将：(a) 继续全额资助该制度在国家、区域和全球各级的“主要”费用(两年期总额为 1.763 亿美元)；和(b) 将与发展集团所有成员一样平等参与两年期 6 600 万美元的补充费用分担办法，因此开发署向发展集团提供的供资总额将增加 800 万美元。第三，费用回收统一方法不包括联合国发展协调活动的费用，因为这些费用主要适用于开发署管理联合国驻地协调员职能。

特殊目的活动

27. 特殊目的活动包括开发署管理的非开发署业务活动(联合国志愿人员方案和资发基金)和资本投资(同上，第 71 段)。在资本投资方面有两个集资费用计划被视为当务之急，因此要向：(a) 信息和通信技术优化升级，和(b) 租赁权益改良提供资源。根据统一费用分类定义，5 920 万美元的经费(经常资源 1 830 万美元

和其他资源 4 090 万美元)由管理类重新划为特殊目的类别的资本投资中(同上,第 77 和第 78 段)。

28. 咨询委员会建议执行委员会核准 2014-2017 年综合预算的拟议机构组成部分。

四. 其他事项

29. 咨询委员会要求提供资料说明结构审查的进度和初步结果,包括对各区域局的潜在影响。委员会被告知署长委托审查开发署结构,提高实施新战略计划所需的组织效力、效率和灵活性,战略计划将在预算概述的资源封套内完成。目前审查还处在初期阶段,正在收集有关开发署机构活动的资料,目前还没有得出任何初步结果。委员会从提出需求后得到的资料中注意到,D-1 和 D-2 级别某些员额空缺,开发署对此表示,待对开发署结构进行更广泛的审查后再行补缺。委员会希望 2015 年综合预算中期审查提供结构审查结果。

30. 咨询委员会要求提供资料说明开发署向工作人员分配信息和通信技术设备及交通工具的相关政策。委员会被告知,如有业务需要,开发署工作人员可获得设备。考虑到流动性和业务连续能力,要优先选择手提电脑/平板电脑而不是桌面电脑,使用者只能拥有两台移动设备,以防成本不断增高。在总部一级出台信息和通信技术工作队政策,技术每 12 个月更新一次。另外,手提电脑和平板电脑可每四年更换一次,破例更换电脑需出于开发署业务需求并得到司长核准。

31. 在交通工具方面,咨询委员会被告知每个国家办事处通常应向驻地代表和驻地协调员(如适用)提供公务用车,另外每三名专业人员可共用一辆交通工具。国家办事处最少可拥有三辆交通工具(如有驻地协调员职位可拥有四辆交通工具):一辆用作驻地代表的公务车;一辆用于行政/财务职能;另一辆用于方案职能。

32. 咨询委员会注意到开发署每十二个月更新一次相关政策和标准,要求开发署向委员会提供信息和通信技术设备及车辆分配的最新资料,作为 2015 年综合预算中期审查的补充材料。