联合国 DP/2006/41

联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
3 August 2006
Chinese
Original: English

2006 年第二届常会

2006 年 9 月 11 日至 15 日，纽约

临时议程项目 2

财务、预算和行政事务

关于确定具体费用回收率和明确的费用回收标准的现行做法的报告*

摘要

本报告是在前三份报告的基础上编写的，阐述了开发计划署目前的费用回收政策及执行该政策的理由。该项政策对国家办事处确定一般管理支助的具体费率予以一定程度的灵活性。

有必要在个别单位的各“经常”及“其他”经费来源之间按比例分摊所有间接费用，这仍然是开发计划署费用回收政策的支配性准则。一般管理支助的具体费率，将按照对项目要求的性质与复杂性和一些考虑因素所作的管理评估，而配合项目执行的不同假设情况，这些考虑因素是：进行战略性投资以提升提供服务的业务能力；捐款数量；集中谈判达成的捐助者协定；继续采用具体的捐助者遗存率；具体国家因素，包括危机情况。

虽然无法订立绝对的原则作为准则，去决定如何将一般管理支助的具体费率幅度定为 5-7%，现行政策总的来说具有一定的灵活性，应予保留到 2007 年，届时将可充分评估其效果。

* 本报告迟交，因为要编制数据以便将最新资料提交给执行局。

06-45527 (C) 160806 280806

目录

章次 页次

一. 背景 3

二. 关于开发计划署费用回收政策的原则 4

三. 关于如何决定采用具体费用回收率的标准 4

四. 机构间协调目标和一般管理支助费率 6

五. 摘要和结论 6

附件

2004 年和 2005 年一般管理支助的业绩分析 8

一. 背景

1. 本报告源自执行局第 2005/18 号决定，其中要求开发计划署进一步详述有关确定在不同国家中的具体费用回收率和明确的费用回收标准的现行做法。[1]

2. 前三份报告[2] 阐述了开发计划署的现行费用回收政策。该项政策的依据是：比例分摊、及联合国发展集团(发展集团)各成员机构统一的费用回收原则。其中最近的一份报告(DP/2005/CRP.5)详细阐述了所有信托基金和第三方费用分摊项目的一般管理支助费率的计算过程。

3. 现行政策是于 2004 年开始实行的。此后开发计划署就一贯地设法使所有现有的和新的捐助者协定符合新的费率，按比例承担来自所有资源的支助费用。2004 年为一个过渡时期，随之 2005 年是全面执行新的费用回收政策的第一年。2007 年，开发计划署将向执行局报告争取达到按比例分担目标所获总的进展情况。

4. 虽然本报告的目标不是阐述现行费用回收政策是否有效，但将目前的讨论列入开发计划署财政和资源分配模式更概括的审查中，也是有用的。本报告试图分析经常资源和其他资源在开发计划署基础设施内部的分配情况，以及界定一个反映着开发计划署逐步演变的业务模式的综合财务模式。财务模式审查工作涉及的问题，将对开发计划署于 2007 年 9 月向执行局提交的现行费用回收政策效果的报告提供资料。同时，执行局将充分获悉财务模式审查的进度，及其对开发计划署总的提供服务的结构及其经费来源的影响。

5. 应当指出，本报告的另一个背景是，将第三方捐款和信托基金的一般管理支助费率从 3-5%逐步调到 5-7%(见附件一，表 1)的工作目前尚未全部完成。目前约有 50%的办事处的一般管理支助平均费率达到 5%，实际上相当于政策规定的最低指标，但就方案国家分摊费用的捐助而言，政策指标已完全达到(一般管理支助费率 3%)。下面各段将突出说明各国家办事处在这方面所面临的一些困难。整体而言，开发计划署继续通过专用格式报告和“平衡计分卡”等工具，来监测政策遵守情况。这些工具是打算用来帮助国家办事处和企业单位实现最终的政策目标，即如实查明一切费用的原本经费来源，从而杜绝各种经费来源的不当交叉补贴。

---

[1] 见 DP/2006/2。

[2] 第一份报告(DP/2004/35)探讨在联合国简化协调工作范围内直接费用和间接费用的分类问题。第二份报告(DP/2005/CRP.4)详述费用回收所产生收入的利用问题，并提出改进将收入提出报告的方式，作为两年期支助预算的一部分，以便增加透明度。第三份报告(DP/2005/CRP.5)按照执行局第 2004/30 号决定，阐述项目一级的费用回收。该决定要求制订明确标准，以确定具体项目的一般管理支助费率。

6. 还应指出，开发计划署、人口基金、联合国儿童基金会(儿童基金会)和世界粮食计划署(粮食计划署)最近商定通过联合国发展集团管理小组协调统一多方捐助者信托基金、联合方案和联合办事处的费用回收率。这是为了争取在联合国大家庭内采用共同费用回收方法的重要一步。这一步是建立在已予协调统一的执行委员会各机构费用回收原则和标准的基础上。

二. 关于开发计划署费用回收政策的原则

7. 在一个多方供资、事权分散的环境中，健全的费用回收政策的主要目标，是确保查明一切费用的原本经费来源，以杜绝各种经费来源的“交叉补贴”。因此，就开发计划署而言，所制订的政策应当是求于有必要确保经常预算不会用来补贴那些由其他资源供资的方案管理的费用。

8. 为达到这个目标，采用了几个费用归属和费用分类原则：

(a) 本组织进行必要管理的一切费用，应归源于每个经费来源。

(b) 一切费用可分类为：“直接费用”、“固定间接费用”和“可变间接费用”。

(c) 费用回收普遍适用于可变间接费用，这是通称为本组织“基准机构”以外的间接费用。[3]

9. 现行政策规定，间接费用应以一般管理支助形式从所有信托基金和第三方费用分摊项目收回（幅度为个别捐款额的 5-7%），并从方案国家费用分摊项目收回(平均为国家项目组合的 3%)。

10. 不同办事处都以不同方式运用这种灵活性来决定一般管理支助费率。除了顾及按比例回收的一般问题之外，还根据一些独立因素和考虑来确定在政策所定的5-7%的幅度内选择一般管理支助的具体费率。下文试图说明相关的标准和变数，借此决定或共同决定项目一级一般管理支助的具体费率。

三. 关于如何决定采用具体费用回收率的标准

11. 下列考虑因素适用于以当地管理的第三方费用分摊捐款和信托基金所供资的项目，现行政策为其提供了一定程度的灵活性(5-7%的幅度)。

12. 根据国家办事处反馈的意见，标准大约可以分成两类，即导致一般管理支助费率上升的因素和导致其下降的因素。这两组标准可以同时存在，而且都对一般管理支助的最后费率产生影响。例如，若提报告的要求多，则可有理由就增加一

[3] 可变间接费用是指本组织因其职能并为支持其活动、项目和方案而引起的一切费用，而又无法明确溯源至具体的活动、项目或方案的费用。这些费用一般包括服务和行政单位及其相关的系统费用和业务费用。关于费用回收原则、费用归属和费用分类的较详尽的阐述，见关于开发计划署战略费用管理及所涉费用回收问题的报告(DP/2004/35)。

般管理支助费率展开谈判。反之，若有大笔捐款，则可要求以产生规模经济为理由减少一般管理支助费率。若两种假设情况同时出现，则可通过对两种假设情况在项目一级产生的集体影响进行管理评估，有助于选择费率。这使得从假设出发拟订先验标准为个别项目确定一般管理支助的具体费率，颇具挑战性。

13. 以下各段逐项说明指导各国家办事处决定一般管理支助的具体费率的一般准则。

项目管理要求的性质和复杂性

14. 一般而言，在项目设计、监督、报账规定和对信息通信技术的依赖越复杂，可援用的一般管理支助费率就越高。根据假设，当一个项目被视为复杂时，会意味着费率比较接近 7%，而不是接近 5%，但并不证明由此可以确定具体的费率。从总部来估算复杂的程度是件难事，按此立法制订费率也不容易。这方面的一个相关因素是，在危机期间和危机后，开发计划署越来越多地担任提供发展援助（包括直接执行项目）的角色。这就需要更多地依赖内部资源。在大多数危机国家，直接执行是常见的，则开发计划署特别在地方一级(国家办事处服务平台)要面对支助费用增长的情况，因此提高一般管理支助费率是有理由的。

捐款数额

15. 捐助者一般期望大笔捐助可将一般管理支助费率降到低于规定的 5%。这种论点是符合若干经济规模的理由，确实有根有据。但其他联合国组织(尤其是儿童基金会)的经验表明，根据浮动计算法来管理费用回收率制度在行政管理上甚为麻烦，而且不一定掌握管理支助方面的真正要求。例如，大型信托基金规定，开发计划署要设立一个专门管理股，但这会对一般管理支助费用产生重大影响。此外，或许以为降低费用回收率会鼓励捐助者作较大捐款，然而情况往往不是这样。

集中拟订的费率

16. 开发计划署与经济合作与发展组织的大多数主要双边捐助者和基金签署了框架捐款协定，从而将这种关系的许多方面包括管理支助费用回收的总办法加以标准化。这些框架协定与新的回收费率相符。关于这种协定的其他实例有：欧洲联盟委员会财务行政管理框架协定和全球防治艾滋病、肺结核和疟疾基金。这两项协定都固定了一般管理支助费率(各为 7%和 5%)，因此执行单位与国家办事处之间无须地方一级的费率谈判。

继续采用低于核定费率的遗存费率

16. 似乎有一个因素有助于将一般管理支助费率保持在低于规定的 5-7%的幅度，那就是与某些捐助者的遗存关系。虽然政策是在 2004 年开始实行的，而且各办事处有一年的过渡时间为遵守新的政策而重新商谈现有项目的一般管理支

助费率，但这不是经常成功的做法，因为很少捐助者愿意重新考虑先前规定的管理费率。

急切需要建立伙伴关系和捐助者谈判

18. 必须从开发计划署努力筹集资源和建立伙伴关系的更广角度来考虑确定具体费率的所有上述理由。捐助者的期望是，开发计划署仍然是一个灵活伙伴，能够迅速作出反应。有能力拟订具有一定灵活性的政策仍然是一项战略工具，国家办事处借此可以有效地为发展措施争取新的伙伴关系和加强现有关系。

四. 机构间协调目标和一般管理支助费率

19. 最近就必须协调简化回收支助费用的共同方法，进行了机构间讨论，这对上述的灵活费率问题可能产生重大的影响。具体而言，最近于 2006 年 5 月，联合国发展集团执行委员会机构(开发计划署、人口基金、粮食计划署和儿童基金会)商定对所有多边捐助信托基金、联合方案和联合办事处收取 7%的费率。

20. 第二章阐述了已协调统一的费用回收原则，协调费率的决定是以这些原则和伊拉克信托基金的相关经验为依据的。开发计划署是伊拉克信托基金的行政代理。对一些组织来说，联合国发展集团主持的费率协调工作将使可适用费率增加，略高于在双边基础上商定的费率。对其他组织而言，实际费率比较低：特别对儿童基金会而言，它的资源结构与开发计划署相似，由于协调简化势在必行，所以其内部政策要作相当大的调整。对开发计划署而言，由于协调费率协定，具体的联合基金和联合方案与捐助者谈判的灵活性将会减少。

五. 摘要和结论

21. 有几个标准和变数对国家办事处所选的一般管理支助的具体费率产生影响。但无法专门指出有哪些具体的公式可使国家办事处将具体费率固定在 5-7%的幅度内，以适应各种不同的项目类别和执行方式。在事权分散的开发计划署中，国家办事处可根据政策规定的灵活协调幅度，决定一般管理支助的最后费率。

22. 归根结底，决定一般管理支助费率的标准须以项目的实际业务环境为根据，并应考虑到关于项目性质和复杂性的管理评估和各办事处之间的费用差异。应当保留一些灵活性和酌处权，让国家办事处根据就逐个项目作出的设计和管理决定，成功地展开谈判，和(或)将一般管理支助费率调到规定的幅度内。

23. 最后，以立法为具体执行方法制订严格的一般管理支助费用回收率，将不利于建立广泛的伙伴关系，而且不符合简化与协调统一的基本目标。根据项目参数确定具体费率在行政上甚为麻烦，并且过于简单化，或者不能全面地掌握一个具体项目的管理安排费用。政策指导必须简单明了，必须保持一定程度的灵活性，以及继续加强机构间协调的现有机会。至 2007 年年底，在整体财务模式审查取

得结果之前，开发计划署将能充分报告费用回收政策的效果，必要时并将提出调整建议。

附件

2004 年和 2005 年一般管理支助的业绩分析

表 1

增加一般管理支助费率

（第三方费用分摊和信托基金捐款——只国家办事处）

	2004 年 （占国家办事处总数）	2005 年
一般管理支助平均费率<3%的办事处	32%	12%
一般管理支助平均费率≥3%和<4%的办事处	24%	24%
一般管理支助平均费率≥4%和<5%的办事处	21%	26%
一般管理支助平均费率≥5%和<6%的办事处	12%	19%
一般管理支助平均费率≥6%和<7%的办事处	4%	9%
一般管理支助平均费率>7%的办事处	7%	11%

图 1

增加一般管理支助费率

（第三方费用分摊和信托基金捐款——只国家办事处）

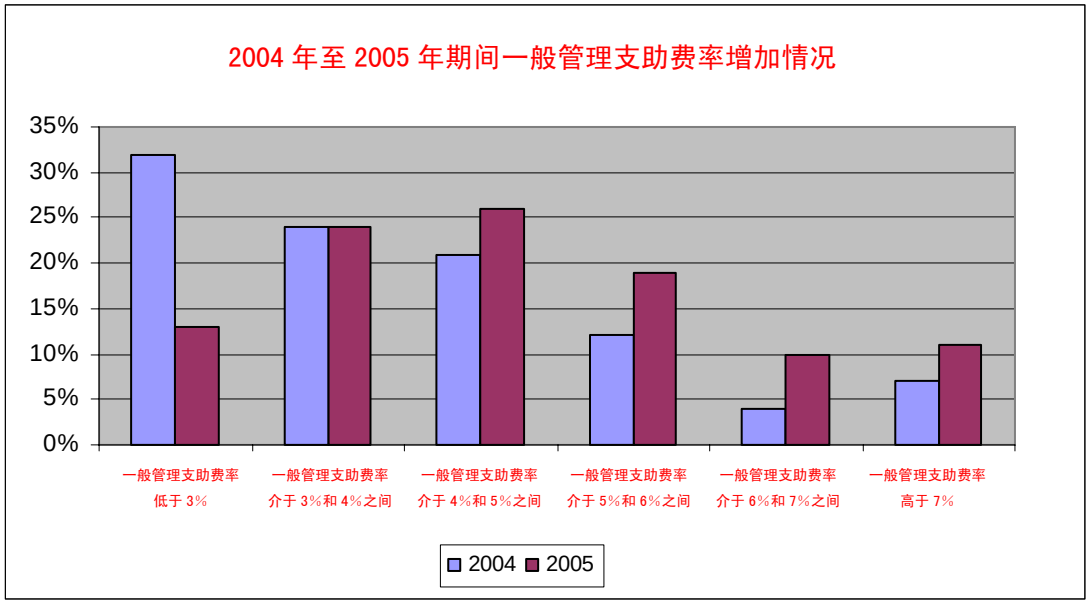

表 2

2004-05 年按供资来源开列的其他资源方案支出和收入(一般管理支助)

(百万美元)

	2004			2005			2004-2005	
	支出共计	一般管理支助收费	一般管理支助平均费率	支出共计	一般管理支助收费	一般管理支助平均费率	支出共计	一般管理支助收费共计
其他捐助者资源	1 183.0	41.6	3.5%	1 907.0	77.5	4.1%	3 090.0	107.8
其他当地资源	1 111.0	30.3	2.7%	1 214.0	40.8	3.4%	2 325.0	82.4
共计	**2 294.0**	**71.9**	**3.1%**	**3 121.0**	**118.3**	**3.8%**	**5 415.0**	**190.2**