



第六十一届会议

临时议程* 项目 115

2006-2007 两年期方案预算

为发展账户确定更多资源

秘书长的报告**

摘要

本报告是根据大会第 60/246 号决议第 14 段编写的，其中大会请秘书长建议如何把 500 万美元左右额外资源划拨到发展账户。本报告提供背景资料，介绍发展账户的成立过程以及为达到现有资金数额而采取的措施。

报告指出发展账户的拟议资金来源——“节约”很难确定，并且总是被方案管理人员留下以便满足自己的需要，因此，只有考虑到正在寻求资金的所有其它活动，才能审议是否可把 500 万美元左右额外资源划拨到发展账户的问题。为了解决联合国的财务问题，或者为了向政府间机构改革或秘书处结构调整方面的相关具体活动提供经费，有时会暂停适用关于经常预算盈余必须交还给会员国的财务条例 5.3 和 5.4。

请大会注意到本报告，并注意到将要做出的任何增加发展账户资金的决定，都应该考虑到联合国全面方案预算运用方面存在的各种互相竞争的优先事项。

* A/61/150。

** 本报告推迟提交，是因为需要时间评价正在审议的各种方法的影响以便向大会提出建议和工作量增加以及工作人员意外离职所致。



一. 引言

1. 2006-2007 两年期方案预算 (A/60/6 (Sect. 34)) 第 34.6 和 34.7 段概述了发展账户的目的。在大会第 60/246 号决议第 14 段中, 大会决定应该重新计算发展账户 2006-2007 两年期的费用, 并在这方面请秘书长积极推进秘书长报告 (A/59/397) 所载的有关建议, 并向大会第六十一届会议提出建议, 说明如何把 500 万美元左右的额外资源划拨到发展账户。本报告处理为发展账户确定额外资源的问题。

2. 上述秘书长的报告第七节载列的有关建议如下:

(a) 提出了目的说明: “发展账户的目的是, 为执行实体优先领域内的中期技术合作项目提供经费 (在项目文件得到核准后, 执行时间长达四年的项目), 并将鼓励各联合国方案进行创新的跨部门的和区域或区域间的活动, 从而使那些项目能造福多个发展中国家, 而且那些活动将主要利用发展中国家所拥有的技术、人力和其他资源”;

(b) 并回顾到, 发展账户的最初资金数额是 1997 年在秘书处因秘书长的改革方案而可以节约的行政和其他间接费用的基础上制定的。大会还把当时确定的节约额定为以后年份的资金基本数额, 然后再加上将来能核实的和可持续的节约金额。虽然后一项规定意图良好, 但它产生的影响却是, 再也找不到任何可划拨到发展账户的更多节约金额了。事实上, 方案管理人员总是留下一个方案内所累积的所有节约, 以便满足自己方案内越来越多的服务需要。因此, 将来任何增加发展账户资金数额的办法都应该联系联合国全面方案预算运用方面存在的各种互相竞争的优先事项来加以考虑。

二. 背景

3. 当记得, 1997 年 7 月 14 日题为“革新联合国: 改革方案”的秘书长报告 (A/51/950) 中所载的建议和行动 (21 和 22) 涉及到减少间接费用和发展账户的问题。题为“创造发展红利”的秘书长报告 (A/51/950/Add. 5) 进一步阐述了这些问题。

4. 当时提议设立发展账户的基本假设是, 通过精简和简化过程和程序提高生产力所产生的任何效益都将成为该账户的永久组成部分。因此, 一旦确认和实现生产力的增长, 就将请求大会核可把有关资源转入账户的预算款下。由此表明行政领域中的生产力增长已转入发展账户。逐渐地, 生产力增长将转移更多的资金, 直到该账户达到 2 亿美元水平。将力求减少行政费用, 同时不降低本组织执行核定方案的能力。因此, 每个拟议方案预算都将列有前次方案预算中核可给发展账户的数额, 加上前一两年期实现的额外的生产力增长, 以及预计下一个两年期实现的生产力增长。转账的既定水准一旦达到, 账户将通过目前的预算批款过程达

到可持续程度。秘书长关于发展账户的报告（A/52/1009）和关于裁减非方案费用并重新确定用途的报告（A/52/758）中都进一步详细阐明了这一程序。

5. 大会第 52/12 B 号决议 H 节第 24 段决定在 1998-1999 两年期方案预算内设立发展账户，由行政和其他间接费用在不影响充分执行法定方案和活动情况下可能节约的费用筹供资金。在这一方面，(a) 秘书长关于“联合国改革：措施和建议”的报告（A/52/303）中确定的 12 702 700 美元；以及(b) 因撤销可持续发展问题高级别咨询委员会而节省的 362 300 美元（大会第 52/220 号决议第三部分第 106 段）已经划拨到账户，大会在其第 52/221 号决议已经核准相关批款 13 065 000 美元。

6. 大会第 54/15 号决议决定根据核定的中期计划各项方案的优先目标，为补充性发展活动设立特别多年账户。账户运作的准则如下：

(a) 增效措施和由此所得节约的划拨不应导致预算削减，并不应导致工作人员非自愿地离职；

(b) 增效措施和把节约拨入发展账户不应对充分执行方案产生不利影响；

(c) 增效措施所产生的节约可在预算执行情况报告中列明，经大会事先核准后应转入发展账户款下；

(d) 转入发展账户款下的节约应构成未来拟议方案预算中该款的维持费基数；

(e) 发展账户应严格按照《联合国财务条例和细则》以及《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》运作。

7. 正如上文第 4 段所回顾的，在秘书长后来关于发展账户使用情况的说明（A/52/848）中提到了大约 2 亿美元累积节约这一指示性目标。行政和预算问题咨询委员会认为这一数额过于雄心勃勃（A/52/894，第 7 段），同时指出，联合国当前的财政状况也对这一努力构成严重问题，特别是因为秘书处正越来越多地被要求承担两年期之内产生的新任务的费用。在秘书长根据大会第 52/235 号决议提交的关于发展账户的报告（A/52/1009）第 11 段中，以及后来秘书长关于发展账户的运作方式的报告（A/53/945，附件一 b）中，都提供了更加准确的 4 000 万美元这一数字。行预咨委会在相关报告（A/53/7/Add. 12）中指出，4 000 万美元这一数字应当是 5 300 万美元，因为应当包括 2000-2001 两年期间已经划拨的 1 300 万美元，并建议大会核准秘书长提出的把提高生产力所节省的资源划拨到发展账户的预算款项下的提议。

8. 根据 2000-2001 两年期拟议方案预算的导言（A/54/6，第 43 段），一俟大会结束审议有关发展账户的事项，秘书长即能够向大会报告他打算采取什么具体措施，以实施 2001-2002 两年期预算。这些措施旨在确保主要在行政领域提高效率，以便确保更好地全面利用资源，从而方便查明可能转至发展账户的资源。

9. 2002-2003 两年期拟议方案预算导言 (A/56/6, 第 57 段) 和 2004-2005 两年期拟议方案预算导言 (A/58/6, 第 14 段) 指出, 增效措施和业绩计量不一定在节约经费方面立竿见影, 但的确有助于方案管理人员更有效地组织工作, 更加注重成果。在许多情况下如果的确省下经费, 方案管理人员则将节约资源转用于其预算款次内的优先领域或执行新任务规定, 而没有提议增拨经费。然而迄今为止, 还没有确定增效节约数额并提议将其划拨到发展账户。

三. 确定节约并将其划拨到发展账户的既定程序

10. 行政和预算问题咨询委员会在其关于 1998-1999 两年期拟议方案预算的第一次报告 (A/52/7/Rev.1) 中, 在审议管理改革小组题为“21 世纪的联合国——为取得成果加快管理改革”的报告 (A/51/873) 之后指出, 对照过去或现期实际拨款和支出确实做到的真正节省, 同假定作过或未作过某事所可能引起支出的名义价值之间是有区别的。此外, 减少费用同时又能继续产生同样或更好的成果才是真正的节省, 而导致不合格的低劣产品或者降低服务水平的节约是一种假节省。

11. 行预咨委会认为 (A/52/7/Add.10 和 A/53/7/Add.1) 必须铭记的问题是, 根据大会第 52/12 B 号决议第 24 段, 确定节约并将其划拨到发展账户这项工作并不是削减预算而是重新部署。在重新部署之前和之后, 预算总额和有关摊款均维持不变。同增效措施有关的提案应构成执行情况报告的单独部分, 并应同关于货币波动变动情况以及低于预算假设比率的实际通货膨胀率的资料分开处理。因此, 由于货币波动和通货膨胀影响而产生的节约将不可划拨到发展账户, 由于某些活动推迟进行或者无力执行核定任务和方案而造成的支出不足所带来的节约也不可划拨到发展账户。后一类节约应该在执行情况报告中单独列明。

12. 综上所述, 所确定的资源必须符合大会各项决议以及行政和预算问题咨询委员会各项建议所规定的一些条件, 才能作为节约划拨到发展账户。划拨这类节约:

- (a) 不应影响到已获授权方案和活动的充分执行;
- (b) 不应导致预算削减, 也不应导致工作人员非自愿地离职;
- (c) 应该在削减费用的同时保持或进一步提高服务的水平和质量;
- (d) 应该列为令大会满意的增效行动的实际成果, 之后才能核准调拨;
- (e) 只应包括已经得到核实并认为可以持续的生产力效益。

四. 确定并划拨节约数额的可能性

13. 根据独立评论，公共部门的增效就是最好地利用提供公共服务可动用的资源。¹ 评论把交付过程和资源（包括劳动力）利用方面能够实现下列目标的那些改革确定为“增效”：

- (a) 减少投入数目（如人或资产），同时提供服务的水平保持不变；或者
- (b) 提供公共服务所需的资源价格降低；或者
- (c) 产出增加，例如服务的质量或数量提高，而投入水平保持不变；或者
- (d) 产出与单位费用投入的比例提高；或者

(e) 用同样投入实现较大的总体产出，以这种方式改变旨在实现类似总体目标的不同产出间的平衡（“分配式增效”）。

14. 在实践中，可以用两种方法确定增效节约数额：

(a) 过去或现在实际拨款与有关支出之间的差额，条件是相关工作方案按照预算规定得到充分实施，产出的内容、数量和质量以及服务的水平和质量得到维持或进一步改善；以及/或

(b) 产出与标准或预算编列的单位费用的比例得到提高，从而带来财务效益，其金额相当于未支配拨款中可确定的一部分。

15. 实行上文第 14 段 (a) 分段所示方法看起来令人怀疑，因为难以对生产力提高所带来的节约与为避免产生费用以及方案执行情况发生变化（如缩小规模或者推迟执行）造成的预算削减加以区分。此外，尽管大会在有关预算的决议中依然强调秘书长提议的资源应该与所有已获授权方案和活动相符，以便确保充分、高效和有成效地加以执行，但其它决议和决定中的说法却是额外任务授权必须“在现有资源范围内”供资，从而在没有增加经费的情况下逐渐增加了本组织的工作量。这样，即使因一些产出中止或者因增效节约而腾出一些资源，这些资源也已经转用于优先工作方案，从而无法划拨到发展账户。此外，增效措施所产生的节约应该与汇率波动或者通货膨胀变动影响所产生的节约分开处理。

16. 上文第 14 段 (b) 分段提到的第二个方法要求在编制预算过程中计算每项产出的成本，并将之与交付相关产品和服务的实际执行成本进行比较。尽管这一方法比第一个方法更加精确，但需要有一个成熟的成本会计制度。这一制度通过对预算编列的和实际产出（产品和服务）成本进行比较，即能够确定增效节约数额。正如关于采用成本会计制度的秘书长的说明（A/60/714，第 6 段）中指出，将向大会第六十一届会议提交有关联合国采用成本会计制度的可行性的报告。此外，由于根据《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法的条例和细则》

¹ 彼得·戈登，《公共部门增效独立评论：腾出资源用于前线》，2004 年 7 月。

第 105.1 条，在次级方案一级确定财务资源的数额，因此产出一级的成本尚未确定。从本质上看，即使已经有上文所示的成本会计制度，但方案管理人员在了解到指示性增效节约数额后，倾向于保留这些节约数额以便完成更多任务和工作量，而不会把这些节约款项交给发展账户。因此，把 500 万美元划拨到发展账户的问题，实际上成了在考虑到所有其它资金需求的情况下，是否重视这类需求的问题。

17. 现在依然有可能暂停适用关于财务期间结束出现的经常预算盈余(未支配余额)的财务条例 5.3 和 5.4，以便把一定份额的这类资金划拨到发展账户。然而，做出任何此类决定的依据将是优先采取这类行动，而不是具体确定增效节约的数额。

五. 确定节约方面的经验

18. 自题为“创造发展红利”的秘书长报告(A/51/950/Add.5)于 1997 年 10 月印发以来，又印发了一些关于加强成本-效益和管理改进措施的秘书长报告，加强执行法定任务的成本效益(A/52/685)；裁减非方案费用并重新确定用途(A/52/758)；高效率和高成效的改进管理措施(E/AC.51/2002/2)；管理改进措施的进展和影响评价(A/58/70)；管理事务部对改进管理实践以及执行一项有时限的计划，减少联合国行政过程和程序中的重复、繁杂和官僚作风所作出的贡献(A/60/342)。尽管上述报告就旨在提高秘书处内效率和生产力的措施的实施情况提供了资料，但没有发现有哪些增效节约款可以作为核定预算批款未支配余额的一部分划拨到发展账户。这是因为在没有成本会计制度这类可靠方法的情况下，很难以比较可靠的精确度确定这类节约数额。

19. 大会在第 52/462 号决定中，注意到 1996-1997 两年期经常预算中有 9 326 600 美元总体未动用余额，因此决定把其中 250 万美元分配给 1998 年进行的综合管理信息系统开发项目；把 130 万美元用于改善及翻修会议设施，并决定保留其余数额 5 526 600 美元，以便按大会第 52/220 号决议第 52 段的要求资助联合国贸易和发展会议(贸发会议)的活动。然而秘书长在关于按照联合国贸易和发展会议第九届大会的决定实现节约这一专题的报告(A/52/898)中指出，秘书处无法把已经减少的贸发会议拟议资源数额定为贸发会议第九届大会所实现的节约，或者依照要求确定节约的第 50/215 号决议而实现的节约。因此，第 53/3 号决议中，大会遗憾地注意到，关于依照联合国贸易和发展会议第九届大会的决定，包括改组政府间机构和改革秘书处所实现的节约，尚无明确的资料。

20. 在秘书长关于内部监督事务厅活动的报告(A/60/346)中监督厅指出，“节约和收回”总额为 1 800 万美元，其中 70 万美元属于收回款额，1 700 万美元属于该报告表 1 所示的减少支出。考虑到报告编列的“节约”的性质，不应认为可把这些款项划拨到发展账户。1 770 万美元总金额中可以详细开列如下：

(a) 1 380 万美元是各维持和平特派团：联合国塞拉利昂特派团、联合国组织刚果民主共和国特派团和联合国利比亚特派团的节约。根据财务条例 5.5，这些数额将交还，并且根据财务条例 3.2(d) 以及关于每个维和特派团资金筹措的大会相关决议的规定，进一步抵减会员国以后的摊款份额；

(b) 189 万美元是预算外资源。根据有关协议和谅解备忘录，这些数额应该重新规划或者退还捐助者；

(c) 1 564 800 美元是 2004-2005 两年期前南问题国际法庭批款未支配余额（净额 21 962 900 美元）和卢旺达问题国际法庭批款未支配余额（净额 3 875 900 美元）的一部分。对于这些款项，按照大会第 60/243 号和第 60/241 号决议，分别暂停适用《联合国财务条例和细则》第 3.2(d)、第 5.3 和第 5.4 条关于贷项处理办法的规定；

(d) 73 万美元涉及到报告中合并述及的共 51 条建议。这些建议都没有确定资金来源，其中有些建议是针对已经处理完毕的以前财务期间而提出的审计建议。

六. 结论

21. 根据大会第 52/12 B 号决议 H 节和第 54/15 号决议的规定，增效措施所产生的节约应在预算执行情况报告中列明，并转入发展账户款下。然而由于没有可靠的方法来确定产出和服务成本，无法用理想的精确度确定增效措施所产生的节约数额。因此，秘书长在现阶段无法就如何把 500 万美元左右额外资源划拨到发展账户这一问题提出建议。然而在此回顾到，大会第 60/246 号决议决定重新计算发展账户 2006-2007 两年期的费用。经过这次工作，初步批款数额已经达到 13 954 100 美元，比前一个两年期的 13 065 000 美元增加 889 100 美元。

22. 根据财务条例 5.3 和 5.4，财务期间结束出现的经常预算业务盈余应该退还给会员国。为了解决联合国的财务问题，或者为了向政府间机构改革或秘书处结构调整方面的相关具体活动提供经费，那些财务条例曾数次暂停适用。然而，这方面的任何决定都涉及到大会在彻底分析及核准人力和财务资源方面的作用。因此，将来增加发展账户资金数额的任何做法，都应视大会对联合国全面方案预算运用方面存在的各种互相竞争的优先事项的审议情况而定。

七. 建议

23. 大会注意到本报告以后，不妨决定在本两年期以后是否继续重新计算发展账户的费用。同时，大会不妨考虑到相互竞争的优先事项，在第六十二届会议上继续审议把本财务期间结束出现的预算盈余作为增加发展账户资金数额的手段这一问题。