



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
26 June 2008
Chinese
Original: English

2008 年第二届常会

2008 年 9 月 8 日至 12 日，纽约

临时议程项目 2

财政、预算和行政事项

行政和预算问题咨询委员会的报告

修订开发署关于直接预算支助、集合基金和惠给金的财务条例

导言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了关于开发署参与直接预算支助和集合基金的文件（DP/2008/36）和开发署有关修订开发署惠给金的财务条例的两封信。咨询委员会在审议这些文件期间，会见了开发署主计长和其他代表，他们提供了补充资料并作了澄清。

2. 开发署已要求执行局批准其参与直接预算支助和集合基金，并取消惠给金以 50 000 美元为限的财务规定。因此，提议修订开发署财务条例。

一. 直接预算支助和集合基金

3. 关于直接预算支助的背景资料载于 DP/2008/36 号文件第 1 至第 5 段。咨询委员会从文件中注意到，直接预算支助作为一个发展融资工具，可以促进援助分配工作中的国家自主权、透明度和协调统一。开发署指出，虽然直接预算支助不是其核心业务，但它体现了开发署长期以来一直倡导的国家自主原则。委员会还注意到，方案国政府和捐助者日益倾向于直接通过国家预算来提供、监测和管理发展资金。在这方面，委员会回顾指出，2007 年三年期全面政策审查报告曾建议采用全系统办法来支助各国的能力，包括 2005 年联合国发展集团提议的办法。

4. 该文件第 6 至 10 段阐述了直接预算支助和集合基金的定义。[直接预算支助](#)的定义是采用将外部融资机构的资源转入伙伴政府国库的途径，向伙伴国家预算



融资的方法。它可分为(a) 一般性预算支助，这是不指定用途的捐款，可用于政府的总体政策和支出；(b) 部门预算支助，这是对国家预算的指定用途捐款，专门用以实现特定部门方案或专题方案的成果。委员会注意到，开发署打算仅限于为部门预算支助提供资金，没有设想对一般性预算支助提供资金。

5. **集合基金**旨在由参与的合作伙伴通过合并资金，为某一部门或方案筹供经费。使用这个术语是为了将其与部门预算支助相区别，后者包含国民账户中的资金。集合基金将由相关政府承包给某一协议方管理。如该文件所述，开发署提供的资金，不论是通过部门预算支助纳入国家预算或是并入集合基金，都将与非开发署来源的资金相合并。委员会注意到，开发署不会向不是由联合国专门机构、基金或方案管理的集合基金提供资金。

6. 该文件第 12 至 25 段阐述了开发署参与直接预算支助和集合基金的政策和程序。开发署的资金可以通过下列方式拨付：(a) 开发署的标准项目，(b) 向一个部门的预算支助基金或集合基金提供资金，(c) 两者相结合。执行方式将遵循开发署方案和项目的标准安排。委员会注意到，开发署指出，用这种新办法提供的资金将不超过开发署经常（“核心”）资金年度授权支出限额的 10%（直接供资清单见 DP/2008/36 号文件方框 1）。

7. 如该文件第 27 段所述，建议对财务条例 18.05（以便对共同混合基金提出报告）、16.04（准许对资金数额进行审计）和 27.01（定义）进行修正。开发署在 DP/2008/36 号文件中提议，供执行局作出决定的内容如下：

(a) 考虑将 2008-2011 年作为一个试验期；

(b) 批准拟议的财务条例修正案；

(c) 请求在试验期结束时向执行局提出报告，并将关于对直接预算支助和集合基金供资的财务报告纳入财务状况年度审查工作。

8. 关于是否需要开发署参与直接预算支助和集合基金之前修正财务条例的问题，委员会经询问后获悉，开发署的财务条例规定，如果要对开发署的供资情况提出单独的报告和进行单独的审计，就需要有单独的会计记录。但是，所有合作伙伴为部门预算支助或集合基金提供的资金都将相互混合，而且整体进行审计，如果开发署提供这种资金，是不可能对开发署提供的资金进行单独管理和审计的，而且这样做也不完全符合现行财务条例。因此，开发署认为有必要作拟议的修正，然后才能参与直接预算支助和集合基金。

9. 委员会经询问后获悉，对于 2008-2011 年试验期，开发署期望从实施过程中进行学习，以调整其政策和程序。咨询委员会注意到，多年来开发署不断调整活动，以满足发展的需要并探索新的方案模式。委员会经询问后获悉，拟议参与直接预算支助和集合基金不会影响开发署在区域和次区域方案中的作用。

10. 委员会经询问后获悉，开发署正在开展修订工作，以期加强方案监测和评估，参与的合作伙伴开展联合评估和监测对于采用新办法具有至关重要的意义。此外，委员会还注意到，如果提出要求，可以向 2008 年执行局年度会议提供最新资料，说明联合国发展集团成员之间的共同做法（DP/2008/36，第 30 段）。咨询委员会鼓励开发署提供这些最新资料。咨询委员会强调必须对拟议开展的活动进行评估和监测，而且国家审计机构必须发挥作用。

11. 咨询委员会认为，条例 18.05 (b) 的拟议修正案中有些措辞含糊不清：

(a) “署长应制定开发署参与直接预算支助和集合基金的政策和程序。”委员会经询问后获悉，虽然方案需经执行局批准，但是，署长通常有权制订执行方式。因此，委员会强调指出，应由执行局就这一事项作出政策决定。

(b) “政策和程序还应该规定开发署须报告基金的财务状况……”委员会建议，应具体规定开发署将向执行局提出报告。

(c) “应在按比例的基础上，核计开发计划署对部门预算支助或集合基金捐助资源的支出。”委员会经询问后获悉，按比例计算时会考虑到参与伙伴的缴款总额。因此，委员会建议在拟议修正案文末尾加上“其中包括参与伙伴的缴款总额”。

12. 如果执行局决定核准开发署参与直接预算支助和集合基金，咨询委员会不反对《财务条例》拟议修正案，但须考虑其上述意见。

二. 惠给金

13. 咨询委员会收到开发署 2008 年 2 月 15 日和 2008 年 4 月 25 日关于支付惠给金的两封信。信中指出，财务条例 23.01 规定，署长为了开发计划署的利益，可支付其认为必要的惠给金，数额不得超过 50 000 美元。这一数额与 2000 年的 40 000 美元相比已有增加，是 12 个月期间的累计核准数额。委员会获悉，2001 至 2007 年期间，共向三名工作人员支付了 42 480 美元。

14. 然而，在联合国阿尔及尔办事处爆炸事件之后，开发署认识到，在某些情况下付款数额可能需要超过财务条例规定的限制数额。开发署告知咨询委员会，由于对支付惠给金的财务限制，它不得不拒绝工作人员作为爆炸事件受害者要求获得惠给金的申请。开发署认为，今后必须要能够对这种危机作出适当的回应。委员会还获悉，联合国财务条例和细则对支付惠给金并没有这种财务限制（ST/SGB/2003/7，条例 5.11 和细则 105.12），联合国儿童基金或联合国世界粮食计划署的财务条例和细则对支付惠给金也没有这种财务限制。

15. 因此，开发署建议修订其财务条例 23.01，消除 50 000 美元的财务限制。开发署预计这一修订不会给开发署的经费造成重大影响，因为 2001 至 2007 年支付惠给金的次数不多。

16. 此外，开发署建议修订其财务细则 123.01(a)，将“联合国法律事务厅”改为“联合国开发计划署法律支助处”，以反映出 2000 年设立开发署法律支助处的情况。咨询委员会经询问后获悉，开发署法律支助处视需要与联合国法律事务厅进行协商。该委员会不反对这项建议，因为这符合这方面的发展趋势，但是，委员会强调法律事务厅作为联合国中央法律事务部门的作用。

17. 委员会还获悉，对财务条例 23.01 和细则 123.01(a)的拟议修订案，已通告内部和外部审计员，他们都表示不反对作这两项修订。

18. 咨询委员会注意到，开发署的财务条例 23.01 规定，“必须向大会和执行局提交关于此种付款的说明，并附上财务报表”。咨询委员会经询问后获悉，财务报表中列有惠给金付款情况。

19. 咨询委员会建议核准对关于惠给金的财务条例 23.01 和细则 123.01(a)的拟议修订案，但须考虑上述意见。
