



第六十九届会议

议程项目 132

2014-2015 两年期方案预算

关于费用重计和本组织处理汇率和通货膨胀波动的可选办法的研究

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递重计费用和本组织处理汇率波动和通货膨胀的可选办法研究高级别专家小组的报告。该专家组是根据大会第 68/246 号决议第 10 段设立的。



重计费用和本组织处理汇率波动和通货膨胀的可选办法研究 高级别专家小组的报告

摘要

过去几十年来，联合国的工作发生了变化，其任务得到扩大，以满足会员国的需要。联合国的方案活动不断变化，以便在世界各地提供重要的外交、人道主义和技术支持。会员国要求联合国秘书处承担更复杂和更困难的任务。越来越多的联合国人员被部署到外地，以提供关键的服务，他们往往在艰难的环境中工作。因此，联合国系统官员必须处理更大的波动。本报告提出了建议，以帮助大会和秘书处更新经常预算程序，帮助它们在实现本组织目标的过程中管理两年预算期间的不确定性。

在许多预算周期中，最初商定的拟议预算与最后费用之间往往有差异。联合国通过一个被称为“重计费用”的特别程序部分处理了这些差异。通过重计费用处理这些预算差异需要额外的时间和精力，并引发漫长和艰难的辩论。高级别专家小组认为有机会帮助会员国和秘书处改进预算估计数的预测，以减少这些差异，并管理剩余不确定性。找到一个整体解决办法可以使会员国和秘书处腾出精力，重点关注联合国的重要工作的其他方面。精简两年期实际预算流程，提高其确定性，将使本组织能够更有效地推进其实质性目标。

我们建议采取综合、互补的一整套建议。这些建议既针对本组织的外部压力，如汇率波动，也针对本组织的内部挑战。此外，我们还概述了使秘书处能够管理这些费用的必要步骤。我们的分析还汲取了其他国际组织关于哪些办法可行、哪些办法不可行的经验。我们在报告中作了举例说明，并在几个附件中提供了更多信息。

一些提议可立即付诸实施；另一些提议，如实行一个有效的套期保值方案，将需要时间，并需秘书处预先计量其相关敞口。小组在关键时刻提出了其报告。大会不妨在 2014 年就一整套行动计划作出决定；因此，秘书处可以在 2015 年及时更新有关程序，以便用于将于 2016 年 1 月 1 日开始的 2016-2017 年经常预算的编制。

目录

	页次
简称和缩写.....	5
秘书长的前言.....	7
一. 背景.....	7
二. 范围.....	9
三. 方法.....	9
四. 目前状况说明.....	10
A. 预算假设.....	10
B. 预算流程.....	10
C. 汇率和通货膨胀率.....	12
D. 工作地点差价调整数和生活费调整数.....	13
E. 组织、角色和职责.....	15
F. 技术.....	15
五. 目前状况评估.....	15
A. 汇率和通货膨胀假设.....	16
B. 内部可见度和信息流通.....	17
六. 建议.....	19
A. 提高预算预测的准确性.....	19
B. 提高关于风险敞口的可见度和信息流通.....	20
C. 降低重计费用频率.....	21
D. 通过套期保值管理重计费用风险.....	21
E. 进一步减少重计费用风险的其他可能的行动.....	22
F. 路线图.....	22
七. 其他选项和分析.....	23
A. 重计费用上限.....	23
B. 储备基金.....	24

八. 此前讨论过的其他备选办法.....	24
A. 内在应急机制	24
B. 以多种货币摊款	25
C. 当地货币预算	25
D. 积极的空缺率管理	25
九. 基准分析	26
十. 结论	28
附件	
一. 重计费用的驱动因素.....	30
二. 高级别专家小组成员.....	31
三. 支出各款	32
四. 费用地点和货币	34
五. 预算周期	35
六. 重计费用计算示例.....	36
七. 问卷	37
A. 关于国际组织采用的重计费用参数的问卷.....	37
B. 关于各国际组织采用的防范和缓减汇率波动和通货膨胀影响的机制/工具的问卷.....	38
八. 其他问题	39
九. 联合国系统各组织的重计费用.....	40
A. 重计费用	40
B. 货币	43
C. 通货膨胀	46
D. 基础设施	49
E. 经验教训和评论意见	54

简称和缩写

亚行	亚洲开发银行
非行	非洲开发银行
西亚经社会	西亚经济社会委员会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
原子能机构	国际原子能机构
民航组织	国际民用航空组织
农发基金	国际农业发展基金
劳工组织	国际劳工组织
基金组织	国际货币基金组织
综管系统	综合管理信息系统
海事组织	国际海事组织
公共部门会计准则	国际公共部门会计准则
标准化组织	国际标准化组织
电信联盟	国际电信联盟
经合组织	经济合作与发展组织
SAP 公司	数据处理系统、应用和产品公司
艾滋病署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
贸发会议	联合国贸易和发展会议
开发署	联合国开发计划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
难民署	联合国难民事务高级专员公署
儿基会	联合国儿童基金会
人口基金	联合国人口基金
工发组织	联合国工业发展组织
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
停战监督组织	联合国停战监督组织

世旅组织	世界旅游组织
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
世贸组织	世界贸易组织

秘书长的前言

大会在其第 68/246 号决议中要求进行一项独立研究，以便除其他外吸取其他国际组织的经验，研究重计费用问题和处理汇率波动和通货膨胀问题的备选办法，并就此通过行政和预算问题咨询委员会向大会第六十九届会议主要会期会议报告有关情况。

针对这项要求，我在 2014 年 4 月设立了一个高级别专家小组，进行独立研究，并就其研究结果向大会提出报告。小组由六名成员组成，他们具备不同地区国家和国际两级财务和预算方面的广泛背景。为确保研究的独立性，聘请了一个技术顾问队，在小组的直接指导下为这项工作提供支持。联合国秘书处将应小组要求提供技术援助和资料，包括关于现行重计费用程序和业务做法的资料。

小组就管理货币波动和通货膨胀对两年期预算的影响进行了深入分析和研究，并拟定了在方案预算中处理通货膨胀和货币波动引起的额外支出的各种备选方案。

你们面前现在有高级别专家小组的独立报告，其中提出了其研究结果和建议。我将本报告转递大会供大会审议。我希望它对会员国是有用的，并将有助于进一步讨论并形成解决这一长期存在的问题的实用解决办法。

我衷心感谢小组的宝贵工作和为这项研究作出的不懈努力。

一. 背景

1. 考虑到联合国预算为两年周期，秘书处在两年期中经常不定期修订预算估计数，即“重计费用”，以便根据下列情况作出调整：汇率波动；实际通货膨胀情况；标准工作人员费用的变动，包括薪金和一般人事费用方面的变动；大会之前核准的空缺率。

2. 实际上，重计费用导致两年期期间拟议方案预算的向上调整，唯一例外的是 2000-2001 年，该两年期的重计费用减少了预算，原因是美元相对强劲。¹ 自 2004-2005 预算年以来，部分由于重计费用，提交会员国的最后批款实得总额一直高于初步批款估计数(见表 1)。平均而言，在初步批款数目报会员国后在第一次和第二次执行情况报告中进行的重计费用导致每两年期修订额为 7 150 万美元。² 因此，一些会员国对所需批款的上调感到不快。

¹ 重计费用不是初步批款差异的唯一构成部分。在一些两年期中，新的任务规定和增列经费占估计数差异的很大一部分。本研究仅关注重计费用的影响。

² 第一和第二次执行情况报告只显示初步批款后的修订。表 1 所示为在整个预算过程重计费用的总的的影响。

表 1
初步和最后批款

预算年	包括重计费用在内的最后批款 (百万美元)	重计费用的影响 (百万美元)	重计费用的影响 (占最后批款的百分比)
2004-2005	3 655.8	409.6	11
2006-2007	4 193.8	208.9	5
2008-2009	4 800.0	342.0	7
2010-2011	5 416.4	190.3	4
2012-2013 ^a	5 565.1	302.2	5
共计	23 631.1	1 453.0	6
过去 5 个两年期的平均数	4 726.2	290.6	6

^a 2012-2013 年预算采用了一种不同的方法：四个两年期重计费用时点在各个阶段都被推迟，最后对重计费用后的增加经费采用了非常规供资方法。

3. 根据现有重计费用方法，秘书处已确定货币波动和通货膨胀率为重计费用影响的主要因素。自 1970 年代以来，货币波动和通货膨胀对联合国两年期方案预算的影响一直受到关注。由 13 个成员国组成的第一个工作组成立于 1973 年 12 月，以提出这一问题的可能解决办法，其结果除了目前政策以外，没有产生其他一般性办法。自那以来，秘书处、立法机构、审计师和会员国开展了大量工作，形成了秘书处在两年期对方案预算进行四次重计费用的现行方法。附件一所示为四个重计费用参数——尤其是汇率和通货膨胀——在最近几个两年期方案预算四个阶段的影响。

4. 为处理重计费用以及汇率波动和通货膨胀问题，大会在第 68/246 号决议中请秘书长委托进行一项独立研究，研究两年期方案预算的重计费用和处理汇率波动和通货膨胀问题的备选办法，并就此向大会第六十九届会议提出报告。

5. 秘书长已任命了一个高级别专家小组，小组由六名成员组成，他们都具有国际金融和预算领域的广泛背景。小组由一个独立的技术队提供支持，技术队在小组的指导下提供了深入分析和咨询。附件二概述了小组的背景和经验。

6. 请注意，本研究报告所述看法和意见均为高级别专家小组和技术队的看法和意见，不一定反映小组和(或)技术队成员所代表的任何机构、组织和(或)国家的官方政策或立场。本研究报告中进行的分析的例子只是例子，它们不应用于本研究范围之外，因为它们只是基于根据本项研究的职权范围进行的非常有限和具体的分析。本研究中所作假设及有关分析不反映反映小组和(或)技术队成员所代表的任何机构、组织和(或)国家的立场。

二. 范围

7. 依照其职权范围，这项研究的重点是联合国经常方案预算，不包括维持和平预算，并提出了处理通货膨胀和汇率波动导致的支出增加的备选办法。此外，针对方案预算，本研究报告还评估了以往提出的各种备选方案，例如多种货币摊款、购买远期货币合同和建立准备金账户或基金。注意，研究报告未确定总体预算的可接受水平，例如实际零增长、名义零增长等等。此外，研究未确定可接受的方案供资水平、薪金水平和空缺管理。

三. 方法

8. 本报告概述的结论和建议是根据对现有预算程序以及秘书处提供的材料和数据的分析、对秘书处内主要利益攸关方的访谈、对其他国际组织的程序的审查和独立研究提出的。高级别专家小组的会议包括面对面会议和电话会议。小组的判断是根据技术队的分析作出的。

9. 技术队使用 2010-2011 年预算作为样本进行分析，并与方案规划和预算司经常互动，以获取关于联合国当前进程的更多资料。2014 年 4 月和 5 月期间与该司举行了五次面对面会议，包括与金库举行的一次会议。此外，技术队与账户司、公务员制度委员会生活费用司和人力资源管理厅人力资源政策处举行了电话会议。这些讨论使技术队得以拟定预算框架并分析职责和责任以及联合国内部的组织和技术基础设施。

10. 根据方案规划和预算司提供的数据，技术队通过使用 2010-2011 两年期专业职类员额的计算例子作为“拉丁美洲和加勒比区域经济和社会发展”圣地亚哥支出款次的“行政领导和管理”账户的抽样数据，拟定了费用重计方法。此外，技术队使用联合国日内瓦办事处非员额“公用事业”账户编制了一个汇率波动重计费用例子，并使用设在黎巴嫩的西亚经社会的非员额“改建和装修”账户编制了一个通货膨胀重计费用例子(见附件六)。

11. 关于工作地点差价调整数乘数和生活费调整数，技术队分别根据现有公务员制度委员会框架和人力资源管理厅框架仔细研究了两个调整因素的重计费用方法。³ 技术队还对公务员制度委员会为预算目的使用业务汇率和通货膨胀率为纽约、维也纳和圣地亚哥作出的简化工作地点差价调整数乘数预测进行了敏感度分析。虽然分析是对样本乘数进行的，但它使技术队能够全面了解乘数与市场汇率和其他参数之间的关系。

³ 工作地点差价调整数乘数请参阅工作地点差价调整数手册，见：<http://ICSC.un.org>。生活费调整数，请参阅以下来源：http://www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances/salaries/icsc2012.pdf 和 http://www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances/salaries/manual2013-02-20.pdf。

12. 小组请其他一些国际组织提供新的信息；调查表载于附件七。技术队审查了 18 个联合国系统和国际组织的现有预算和重计费用做法，以确定联合国现有程序的基准。分析的依据是在 2009 年重计费用、汇率和通货膨胀管理调查中收到的答复，以及随后截止 2014 年 6 月 17 日收到的对这些答复的补充(见附件九)。为便于进行更相关的比较，技术队拟订了关于预算周期、基础设施、汇率和货币兑换以及通货膨胀的附加问题(见附件八)。对这些问题的答复以及以前对套期保值和远期货币合约以及其他风险管理办法的研究有助于对联合国有关程序的总体评估。

四. 目前状况说明

13. 本节概述了影响联合国两年期预算周期的现行预算假设和程序、计算参数和假设以及基础设施。

A. 预算假设

14. 秘书处以美元编制联合国经常预算 36 个支出款次，这些款次涉及核心方案活动(见附件三)。每一支出款次均由涉及日常业务的地方账户组成。为预算报告的目的，地方账户是按支出的员额和非员额用途分类的，并使用 13 种不同货币汇总为 15 个费用地点(见附件四)。

B. 预算流程

15. 联合国在预算执行两年前开始的初步预算进程中启动一个预算周期：2010-2011 两年期预算大纲的编制从 2008 年 1 月开始。在这一初始程序中，行政和预算问题咨询委员会审查拟议预算大纲，并提出建议由大会核准。方案和协调委员会审查框架通过后新的和(或)订正任务规定所导致的任何方案变更。之后，第五委员会审查拟议预算和行预咨委会的建议，并审议可能的调整数。方案规划和预算司依序在四个阶段对预算进行重计费用：

- (a) 拟议方案预算阶段；
- (b) 订正估计数阶段；
- (c) 第一次执行情况报告；
- (d) 第二次执行情况报告。

16. 附件五以 2010-2011 年预算为例，详细说明了预算周期。

17. 在该两年期期间，地方账户通过综管系统定期上传当地货币薪金数据和其他实际支出，综管系统将所有估计数折算为美元数。如附件三所示，联合国预算信息系统采用每个费用地点的功能货币将各账户汇总到 15 个费用地点中的一个。方案规划和预算司根据四个业务参数对两年期估计数进行合并和重计费用：

- (a) 汇率；
- (b) 通货膨胀；
- (c) 标准费用(薪金和一般工作人员费用)；
- (d) 空缺率。

18. 非员额项目的基本估计数只根据汇率和通货膨胀率进行重计费用，而员额项目的净薪和一般工作人员费用根据所有四个业务参数进行重计费用。重计费用的影响是预算各阶段之间的估计数总额差异。因此，后面各阶段的订正是基于前面的估计数和假设。附件六提供了非员额项目的详细重计费用计算的例子。

19. 在拟议方案预算阶段，例如在 2009 年 2 月进行的 2010-2011 两年期预算拟议方案预算工作中，方案规划和预算司采用核准的上一个预算第一次执行情况报告中的汇率和通货膨胀率作为预测新的两年期的依据：在 2010-2011 两年期预算中，这将是 2008 年 10 月提交的 2008-2009 两年期预算第一次执行情况报告。不过，在这一阶段，标准费用和空缺率一般都未更新。

20. 秘书处在两年期预算前一年修订和更新拟议方案预算阶段的估计数，第五委员会审查初步批款估计数，预备年底报各会员国。在第一次和第二次执行情况报告期间，方案规划和预算司监测预算执行情况，第五委员会审议订正和最后批款。核准后，会员国应在收到初步、订正和最后批款所需资源后 30 天内提供以美元计的年度会费(见表 2)。

表 2
重计费用过程 (以 2010-2011 年的样本预算为例)

参数	2008年10月 2008-2009年 预算第一次执行 情况报告	2009年2月 2010-2011年 拟议方案预算	2009年12月 2010-2011年拟议 预算订正估计数	2010年10月 2010-2011年第一次 执行情况报告	2011年10月 2010-2011年 第二次执行 情况报告
1: 汇率		<ul style="list-style-type: none"> 2008-2009年第一次执行情况报告中核准的2009年汇率 	<ul style="list-style-type: none"> 2009年月度平均汇率和2009年即期汇率二者中较低的一个 	<ul style="list-style-type: none"> 实际数至2010年10月: 11月估计数采用2010年10月的汇率 2011年汇率为10个月平均汇率和2010年10月即期汇率二者中较低的一个 	<ul style="list-style-type: none"> 实际数至2011年10月: 该年剩余时间采用2011年10月的汇率
2: 通货膨胀		<ul style="list-style-type: none"> 拟定了2010/11年专业人员员额、一般事务员额和非员额预计数 	<ul style="list-style-type: none"> 更新了工作地点差价调整数乘数、生活费调整数和消费物价指数 	<ul style="list-style-type: none"> 2010年为实际数 2011年预计数基于更新的工作地点差价调整数乘数、生活费调整数和消费物价指数 	<ul style="list-style-type: none"> 2010年和2011年为实际数
3A: 薪金调整数				<ul style="list-style-type: none"> 每个工作地点薪金调整数按类别和职等根据2010年1月至9月实际数进行 	
3B: 一般工作人员费用调整数		<ul style="list-style-type: none"> 2008-2009年第一次执行情况报告或秘书长提议的2010/11年调整数 	<ul style="list-style-type: none"> 根据2010-2011年拟议方案预算或按照秘书长的提议 	<ul style="list-style-type: none"> 预计数为每个工作地点的薪金净额的一定比率 该比率为过去33个月的平均数与过去9个月的实得比率二者中较高的一个 	<ul style="list-style-type: none"> 实际数成为总体支出的一部分
4: 空缺率		<ul style="list-style-type: none"> 第一次执行情况报告中核准或秘书长提议的2008-2009年调整数 	<ul style="list-style-type: none"> 根据2010-2011年拟议方案预算或秘书长的提议 	<ul style="list-style-type: none"> 初步批款的核准数或秘书长的提议数 	<ul style="list-style-type: none"> 实际数成为总体支出的一部分

A 初步批款

B 订正批款

C 最后批款

C. 汇率和通货膨胀率

21. 根据现有重计费用过程, 秘书处确定, 汇率和通货膨胀的变化在很大程度上决定了最近几个两年期重计费用的影响。

22. 方案规划和预算司为预算目的选择的业务汇率是基于行政和预算问题咨询委员会建议并经大会核可的一种方法。审计委员会也认为这一方法是可以接受的。该汇率依据即期汇率与月均即期汇率⁴ 二者中较低的一个, 因此能使预算估计数保持在最低。⁵ 关于通货膨胀率预测, 方案规划和预算司选择《经济学家》资料处按国家和按年编制的前瞻性消费价格指数。

23. 对于专业人员职类员额, 方案规划和预算司向公务员制度委员会提交业务汇率和通货膨胀率, 公务员制度委员会随后拟订用于预算的工作地点差价调整数乘数。该司将乘数适用于估计数, 并在由于乘数造成的估计数的总体变化以及业务

⁴ 行政和预算问题咨询委员会的建议。

⁵ 注意, 该汇率是依据以美元为本位币换算成美元的较低换算率, 并使用美元业务汇率。从外币角度看, 它导致更高的换算率: 相对于美元换算率较低。

汇率的总体变化的基础上得出一个汇率影响。其余部分，即非汇率造成的净额变化属于通货膨胀影响。同样，对于一般事务职类员额，该司利用《经济学家》资料处的消费者价格指数预测生活费调整数。该司将根据这些指数作出的预测换成根据人力资源管理厅提供的数据得出的生活费实际变动。对于工作地点差价调整数乘数，该司根据由于生活费调整数造成的估计数变动净额得出一般事务人员汇率和通货膨胀影响。通常使用业务汇率和通货膨胀率直接对基本估计数进行非员额调整。

D. 工作地点差价调整数和生活费调整数

24. 工作地点差价调整数是在净基薪以外支付的数额。这项调整是基于一个由工作地点差价调整数指数得出的工作地点差价调整数乘数。公务员制度委员会使用大会核准的方法和政策拟订这些指标。调整系数旨在维持世界各地专业工作人员与在纽约总部工作的专业工作人员的收入均等。注意，由于大会核准了公务员制度委员会的任务，秘书处对工作地点差价调整数乘数计算方法没有影响，只按其给定值使用这些乘数。

25. 为计量特定工作地点的总生活费，公务员制度委员会定期比较纽约和其他地点的生活费数据。尤其是，公务员制度委员会跟踪某一工作地点一篮子货物和服务的价格或“地区内”费用、当地住房价格、医疗保险费、养恤金缴款和雇员向本国汇款的“地区外费用”。

26. 数据是通过每四年进行一次地点间比较调查收集的，但总部工作地点的间隔期通常较长。公务员制度委员会收集 300 多种具体货物和服务、工作人员的住房和家务费用以及工作人员的家庭支出费用的价格。根据这些数据，公务员制度委员会确定每个产品的权重，然后建立分组指数(如食品和鞋类)，然后再汇总成组指数(如粮食和酒精饮料以及服装和鞋类)。公务员制度委员会将各组指数和住房指数结合起来，以确定纽约和某一工作地点当地的地区内生活费指数。随后，公务员制度委员会将包括住房在内的地区内指数和地区外指数、养恤金缴款和医疗保险费用结合起来，以拟订某一工作地点的工作地点差价调整数指数总额。最后，公务员制度委员会由计算得出的指数值得出工作地点差价调整数乘数。

27. 为审查和监测工作地点差价调整数等级，公务员制度委员会将各工作地点归入第一组工作地点(“硬货币”地点)和第二组工作地点(“软货币”地点)，并定期进行审查。在地点间比较调查的间隔期，公务员制度委员会采用各国统计局公布的当地消费价格指数调整大多数工作地点的地区内构成部分，但尽可能重新调整权重，以反映联合国工作人员的支出模式。在当地消费价格指数不容易得到的国家中，公务员制度委员会每年进行地点间比较调查。重要的是要注意到，虽然工作地点差价调整数乘数是由工作地点差价调整数指数得出的，但是乘数不一定准确反映基本指数的变动。公务员制度委员会已制定了一套第一和第二组工作地点业务规则，以防止乘数在前后期间急剧波动。

28. 在预算编制中，公务员制度委员会采用简化工作地点差价调整数指数，通常保持医疗保险、养恤金缴款和地区外因素不变。鉴于预算使用的乘数具有前瞻性并基于未来汇率，公务员制度委员会仅根据方案规划和预算司提供的业务汇率和通货膨胀率对地区内和住房部分进行调整。但是在求乘数的过程中，公务员制度委员会对第一组和第二工作地点采用与一般工作地点差价调整数乘数相同的业务规则。随着费用的产生，方案规划和预算司将预计乘数改为用来确定实际薪金数额的正常乘数。

29. 对于一般事务人员，方案规划和预算司不对薪金估计数适用单独的乘数。该司使用《经济学家》资料处提供的消费物价指数预测调整数，并根据人力资源管理厅提供的参照公共和私营组织的薪金数据直接修改估计数。该司将这些修改称为生活费调整数。大会规定并认为，当地征聘人员的服务条件应反映当地类似工作的普遍最佳雇用条件。因此，它已授权和核准人力资源厅将当地征聘人员的薪金与某一地点“经营良好、提供较好待遇的”雇主支付的薪金挂钩，这可能会限制秘书处影响用来拟订这些调整数的假设和计算方法的能力。

30. 人力资源管理厅通过每五年进行一次的全员薪金调查确定薪金调整数，并使用小型调查或指数化定期进行临时调整。适用程序是根据当地情况确定的。关于调整薪金的适当方式的决定通常在综合调查时作出。

31. 在小型调查中，当地薪金调查委员会收集关于综合调查使用的同一套现金补贴和现金津贴的最新基本薪金资料。小型调查的方式与全面调查保持高度一致，好处是可以获得更大范围和更精确的成果。方法与全面调查的方法一致：小型调查不增列任何新的福利，参照雇主自全面调查以来做法的任何重大改变都作充分记录，并报告给负责机构，以便利数据分析。

32. 如果全面调查的大多数雇主采用指数调整工资，则人力资源管理厅在全面调查间隔期通常也将使用指数化程序来调整工资。用来调整工资的适当指数应具备下列特征：

(a) 它应当是一个信誉卓著的指数，定期(每月或每季度)公布一次，滞后时间不长；

(b) 它通常应涉及薪金调查涵盖的同一地理区域；

(c) 在涉及具体经济部门时，应在很大程度上与薪金调查所涉经济部门相对应。

33. 凡在用到指数，例如工资指数、消费物价指数或劳动力市场指数时，应以一个最适合当地情况的系数对其进行缩减，前提是这一调整不超过 90%。选定的指数是那些最密切地反映联合国过去薪金变动情况的指数，因此可被视为进行参照雇主实际调查的替代办法。此外，对于总部工作地点，人力资源管理厅采用一套业务规则来确定何时进行薪金调整：调整通常在参照指数变动 5% 和时间过去 12

个月这两个时点中较早的一个。注意，这些临时调整并不是为了维持薪金的购买力，或其可兑换货币的价值，而是旨在确保联合国薪金表的调整与大多数参照雇主的频率一样。

34. 总之，为预算目的适用工作地点差价调整数乘数和生活费调整数决定了地方办事处的费用和所需资源数额。

E. 组织、角色和职责

35. 联合国在预算上的组织层级是复杂和多层次的。根据地方办事处的类型，较大的区域办事处或委员会一般会合并往往级别不同的较小办事处的支出和薪金报告，并向纽约秘书处提交综合报告。一般而言，地方办事处每月向纽约账户司提出业务现金申请，账务司负责业务现金划拨。账户司收到的申请为总数，不按细目支出细分。账户司在单一现金池中管理所有联合国预算(包括经常预算、经常预算外预算和维持和平预算)的现金，尽管美元、瑞士法郎和欧元各有单独的现金池。如果地方办事处必须以非美元货币支付金额超过 100 000 美元的款项，则它们直接向纽约金库发出请求，金库负责现金划拨。价值在 100 000 美元以下的非美元货币付款通常由当地银行处理。总部以外工作地点的地方办事处还授权批准和执行自愿捐助国提供的技术合作资金。地方办事处通过半年期财务报表向纽约秘书处报告这些资金的情况。

F. 技术

36. 综管系统是地方办事处向相关区域办事处或委员会提交薪金和支出最新情况的主要报告系统。较大的办事处负责合并这些报告，并向纽约秘书处提交汇总数据。联合国组织架构中目前有八个综管系统系列，各有不同的报告时间。之后，方案规划和预算司通过 2 000 年代初建立的预算编制系统——联合国预算信息系统编制预算和重计费用。

37. 联合国目前正在从这些系统过渡到一个集中的基于 SAP 公司的企业资源规划系统的“团结”项目，这一系统中的软件可便利和简化秘书处内所有业务单位之间的信息流动。目前，联合国已对维持和平预算推出“团结”项目，根据初步使用情况，该系统似乎能够提供地方办事处各项支出的实时下游可见度。不过，已部署模块中的现有预算报告只以美元列报。此外，根据目前的实施时间表，预计团结项目不会在 2018-2019 年预算编制前准备好供经常预算使用。

五. 目前状况评估

38. 联合国在预算的编制、报告和管理中面临程序和基础设施上的局限，对重计费用具有重大影响。使用简化方法得出在货币和通货膨胀方面的影响阻碍了秘书处有效预测初步预算估计数的能力。加之对开支使用的货币之组成情况内部可见度有限以及报告的滞后，使秘书处无法衡量其主要的风险和内部风险。

39. 外部风险是由不受任何单一机关或机构控制的市场力量驱动的，例如汇率波动和通货膨胀。本项研究对内部风险的定义是联合国独有的风险，可因大会、秘书处或其他联合国机构的行动而受到影响。换言之，这些风险不是外部市场力量驱动的结果，而是需要大会核准或需要联合国范围内采取行动的那些政策所导致的结果。由于各机构和部门执行的任务由大会核准授权，在大会修订现有政策及其他机构在联合国系统内部实施政策变革之前，秘书处目前无法掌握所有的费用驱动因素。

A. 汇率和通货膨胀假设

40. 因循目前的重计费用方法所采用的货币和通货膨胀假设简化了地方账户中发生的实际流入和流出，但并不一定与之相吻合。鉴于预算进程是反复进行的，这种简化的效应体现在各预算周期中。关于汇率，秘书处对 13 种不代表联合国实际货币敞口的功能货币进行预算费用重计。⁶ 例如，尽管秘书处假设内罗毕这一费用地点的付款都是以肯尼亚先令作出的，但是这一费用地点的地方账户中多数开支实际上都是以美元偿付的。对情况的回顾分析表明，预算中报记的业务货币与之不相吻合。联合国的实际货币组合平均是对 850 个地方账户以 70 种货币付款。⁷ 联合国的实际货币敞口，主要集中在美元、瑞士法郎和欧元上。⁸

41. 业务汇率——按一年内即期汇率和月均汇率两者中的低值计——使预算预测面临即期汇率波动的影响，并在美元减弱情况下增加了预算上调的风险。此外，由于上调反映出联合国的实际现金所需数，最低预算估计数并不一定就是准确的估计数。由于无法准确衡量预算的实际货币风险敞口，秘书处无法改进其预算预测的能力。从风险管理的角度看，这些业务汇率制约了财务机关作出有效套期保值的能力，因为这些汇率不反映当前的远期市场汇率，预算的货币组合也不反映联合国的实际风险敞口。

42. 作为工作地点差价调整数乘数及生活费调整数在汇率波动以外的剩余部分，通货膨胀的影响并不代表当地价格的实际波动。这是因为工作地点差价调整数乘数和生活费调整数不是为了跟踪核心通货膨胀，而是为了间接跟踪各种外部和内部参数，因为这两个调整数一个是力求保持与纽约的购买力等价，一个是力求反映当地工资。因此，尽管最后批款时的重计费用预算总额规模反映实际的机构开支和所需现金，但秘书处无法更准确地预测，因为预测是采用简化方法进行的。

43. 大会已核准公务员制度委员会的工作地点差价调整数方法，以便使任何地点的所有专业职类工作人员保持与纽约的购买力等价水平。因此，公务员制度委员会的计算方法不是用来跟踪某个工作地点按消费物价指数衡量的通货膨胀率的；

⁶ 工作地点差价调整数和生活费调整指数间接反映了预算货币组合的汇率波动。尽管工作人员可选择以其选定币种领取薪酬，但所采用的汇率为联合国业务汇率，而不是市场汇率。

⁷ 所采用的账户和货币的确切数目并不固定，每两年期略有变动。

⁸ 根据对两家全球性银行 2011 年进行的远期合约购买情况的研究倒溯确定(A/66/578)。

相反，其算法跟踪多种费用，以此得以对联合国工作人员生活费用的差异作出比较与衡量。有些参数，例如医疗保险、养恤金缴款和地区外汇款，似乎是联合国工作人员特有因素或内部因素，不代表市场波动。此外，公务员制度委员会调整工作地点差价调整数的地区内部分以反映联合国工作人员的惯常消费方式，并使用一套特别的业务规则以得出工作地点差价调整数乘数，这就防止了薪酬相对于基本指数变动发生大幅波动。因此，工作地点差价调整数乘数的变动不仅仅反映外部由市场驱动的参数变动。乘数包括一套内部假设，如工作人员消费模式、工作人员医疗保险和养恤金缴款费用和控制乘数波动的业务规则，这些都是联合国特有的。这些参数使公务员制度委员会能够维持专业工作人员的同等购买力。据此，假设乘数仅反映预算所涉通货膨胀和汇率的波动，也并不排除导致专业职类所涉费用差异的所有驱动因素。注意，虽然秘书处可与公务员制度委员会协商以期改善对各种驱动因素的列报，并更明确地区分内部和外部影响，但未经大会核准，无论是秘书处还是包括公务员制度委员会本身的任何其他机构都不能修改公务员制度委员会现行算法、假设及商定应享权利。

44. 一般事务工作人员的参照薪金调查旨在不断跟踪劳动力市场的趋势，使联合国能够根据当地条件为工作人员提供适当薪酬。因此，薪金水平调整能间接反映不局限于体现汇率波动和通货膨胀的宏观经济趋势。也就是说，认为一般事务人员薪金费用的变动代表了由通货膨胀导致的“生活费调整数”的假设简化了当地价格波动对当地薪金可能产生的实际影响。因此，秘书处根据《经济学家》资料处公布的消费价格指数所作一般事务费用的预测，与根据人力资源管理厅调查所得工资水平计算中采用的要素不一致。因此，方案规划和预算司设定的通货膨胀影响间接反映了各种劳动力市场、宏观经济及当地薪酬的趋势。

45. 由此可见，造成重计费用影响的一个重要原因在于无法说明工作地点差价调整数乘数和生活费调整数中体现的所有外部和内部假设。尽管工作地点差价调整数乘数和生活费调整数确实反映最终的制度要求，但秘书处一直无法单独地分离出并研究间接影响预算的各种参数所造成的影响。多年来，多层选择已包含在各种方法中。如果不精确计量其受通货膨胀的影响或任何其他外部或内部费用参数，秘书处将无法准确预测通货膨胀。

B. 内部可见度和信息流通

46. 汇率和通货膨胀率假设影响到秘书处准确预测预算的能力，与此同时，内部透明度和信息的缺乏导致一些组织效率问题，加剧了重计费用的风险。例如，各地方账户的外币开支的实时集中通报有限，使方案规划和预算司无法根据开支发生时使用的实际币种来编制详细的支出数据。因此，秘书处一直无法实时计量其相关风险敞口并实施有效的风险管理方案。

47. 在目前的组织结构中，预算程序高度集中在纽约秘书处内。秘书处使用旧的报表和预算编制系统收集 850 个地方账户的数据。此外，秘书处内工作人员的人

手有限，因此无法持续监测各地方账户支出模式，以及重计费用的影响。⁹ 例如，目前方案预算和规划司政策协调股内只有 3 名人员非全时从事重计费用工作。因此，鉴于重计费用程序复杂而且规模庞大，秘书处无法前后一致地分析一段时间内的差异。

48. 秘书处没有必要的可见度来监测不同预算中各地方户账的现金需求模式。例如，账户司不具备必要的工具来监测不同预算的所有地方账户资源申请。此外，秘书处无法对所有地方办事处的自愿捐助资金进行实时监督。这些资金往往对现金需求造成一定程度的不可预测性，即自愿现金储备影响到地方办事处向秘书处请求的全部业务现金需求。因此，秘书处在协调这些估计数与预算时面临进一步的困难。这些捐款的无法预测也限制了可能的套期避险方案，因为交易仓位有可能大于或低于根据地方账户的现金储备决定的所需的保值避险。因此，在当前制度下，秘书处没有必要的工具来实施一种机制，以便对各种要求增加资源的请求进行评估并适当排定优先次序。目前，秘书处是将增加的业务费用交由会员国承担。

49. 综管系统和联合国预算信息系统是在过时的架构中运作的支离破碎的老旧系统，未能为秘书处提供所需的可见度及信息以加强费用管理。虽然区域办事处确实监测小型地方办事处的费用，但它们无法有效地将数据通报给纽约秘书处。八个不同综管信息系统的同时存在说明每一系统都有自己在业务和报告方面的制约因素。平均而言，通过综管信息系统提出报告会有 90 天的滞后。¹⁰ 同样，联合国预算信息系统在 2000 年代初期建立的陈旧的架构中运作，无法满足方案预算和规划司目前的数据要求。这些系统不具备可借以对各种不同货币和其他参数进行自设特定通报的功能。因此，秘书处无法实时计量其实际货币敞口。此外，该系统需要方案预算和规划司和财政业务信息处的大量参与，以便进行情景分析。换言之，秘书处不具备必要的工具作出各种假设，并按不同的情景模拟重计费用的影响。

50. 尽管联合国正逐渐脱离这些各自为政的系统，但不清楚“团结”项目是否能够向秘书处提供所有必要的功能，以提高预测的准确性并加强信息流通；尤其是在系统将各项开支转换为美元数额时计量货币敞口。

51. 下节提出了一套相辅相成的行动，以应对这些外部和内部风险。这些行动是为了使会员国和秘书处能够减少重计费用的效应，增强内部可见度，并协助实施经常性套期保值方案。

⁹ 应当指出的是，负责这些预算支付款次的方案预算和规划司预算干事、各部门预算人员以及重计费用小组对费用进行有限的监测。

¹⁰ 请注意，报告滞后时间一般为一天至六个月不等。在极端情况下，妇女署、环境署、联合国新闻中心的某些办事处以及安全和安保部的数据记录的延迟可能面临最多 9 个月的滞后时间。

六. 建议

52. 大会应通过一揽子综合建议，以处理重计费用问题的眼前和长期基本驱动因素。一些建议可以立即执行，其他建议则需要几个步骤。即使这些建议需要逐步落实，但所有建议应同时通过，以形成明确的改革路线图。秘书处应立即把重点放在修改计算参数上，以改进其预算预测的准确性。秘书处还应确保新系统能够促进更高的可见度和信息在联合国系统内顺畅的流通，以便提高重计费用的效率。这些行动将使秘书处能够为会员国提供更准确的估计数，并应促进减少重计费用的次数。秘书处在减少初步估计数与实际发生的开支之间的差异时，应通过经常性套期保值方案开始管理部分由重计费用造成的剩余货币风险敞口。由于需要时间和进一步的分析，应按所列顺序完成以下一套行动。这些行动的同时执行至关重要，因为可持续的风险管理有赖于秘书处改进预算预测和内部可见度的能力。

A. 提高预算预测的准确性

53. 改进初步预算预测的准确性可减少重计费用的可能性。为了提高初步估计数的准确性，大会应更新货币和通货膨胀假设，使用更能体现目前的市场状况的参数。

54. 核定汇率应依据远期汇率，而不是目前使用最新即期汇率或过去 12 个月平均汇率两者中较低者的办法。使用对远期汇率更切合实际的估计可有助于减少重计费用的影响。在编制预算估计数时使用远期汇率还能借此实施套期保值，从而带来额外好处，从而使金库能够实行适当的货币套期保值，以管理汇率风险。参照组织都因使用远期汇率而受益。例如，劳工组织将其瑞士法郎对美元的汇率设定在基于市场汇率的远期交易发生时的汇率。这使劳工组织能够有效地购买美元对瑞郎的远期合同。劳工组织认为，购买远期合约机制成功地保护了会员国避免追加摊款，并使方案管理人员能够在开展时，不必因汇率变动而减少拨款。

55. 同样，在可能的情况下预算估计数应该包括总部和地方办事处明确的两年通货膨胀预测。对按简化工作地点差价调整数乘数而作的预测，秘书处应考虑是否与公务员制度委员会协商将经济通货膨胀率与目前报记为通货膨胀的其他因素区分开来。将经济通货膨胀率从其他因素中区分开来将使秘书处能够对外部因素作出更现实的预测，并可能减少初步估计数与实际支出之间的差距。同样，秘书处可以考虑与人力资源管理厅协商，理解生活费用调整数的驱动因素，以此改进一般事务工作人员预测的准确性。

56. 如果会员国要控制实际工作地点差价调整数乘数和生活费调整数的波动所导致的实际支出水平，大会就应请公务员制度委员会和人力资源管理厅审查各自的方法和假设，因为秘书处无法影响这些政策。这些调整因素是复杂的机制，它们受到各种外部市场力量和联合国特有的政策选择的影响。会员国在考虑相关费用管理解决办法之前，需要明确了解推动这些因素波动的各种参数。由于涉及员额项目的实际支出用途所依据的是工作地点差价调整数乘数和生活费调整数，本

研究报告不建议在现有预算进程中排除对这些因素的使用。相反，对这些因素的更深入评估能使秘书处了解影响重计费用的外部和内部风险。此外，秘书处将有机会更好地评估对联合国内部和外部风险实行的费用管理办法是否有效。

57. 如能准确衡量外部因素对预算的影响，将使秘书处能够评估经常预算对市场因素的敏感度。根据这些见解，秘书处将有能力改进预算假设，缩小预测与实际支出之间的差距。此外，确定这些调整因素的组织内驱动因素可以指示大会减少重计费用的行动范围。个别因素如能更加明确，则有助于作出更有效的选择，减少向会员国的高费用转嫁的幅度。

B. 提高关于风险敞口的可见度和信息流通

58. 秘书处在修订和审查其货币和通货膨胀参数时，还应解决联合国的支助技术问题，以衡量、并随后管理相关风险敞口。虽然秘书处认为改进预算过程有赖于通过实施“团结”项目强化基础设施，但不清楚这一新系统将如何简化内部程序。例如，虽然“团结”报告提供了地方办事处的细列项目开支的实时可见度，但该系统以美元汇总各项预算报告，因为这是预算过程的基本假设。因此，方案规划和预算司仍然没有关于货币组合和敞口的实时可见度。因此，秘书处应审查该司和金库的数据需求，评估“团结”项目是否能缩小内部可见度与信息流动方面目前存在的缺口。如果秘书处能够确定“团结”项目确能满足方案规划和预算司的需求，就应考虑加速执行时间表中相关部分，以供经常预算使用。

59. 如果“团结”项目按照目前的设计，无法为方案预算和规划司和财务处提供所需的信息和数据，秘书处就应评估是否可以修改“团结”项目或考虑其它办法，以便利自动化报告并精简数据收集和分析工作。特别是，秘书处应考虑进行临时的手工操作，以增加联合国货币敞口状况的可见度，这样可以加速执行一项可能的套期保值方案。

60. 作为在“团结”项目推出阶段的一种临时解决办法，秘书处应加强与区域办事处的协调，分析各地方办事处的薪金和支出数据。虽然综管系统收集相关敞口数据，但目前的系统设置并不为纽约秘书处提供必要的报告，因此没有有效分析各办事处的数据所需的透明度。因此，秘书处无法为预算目的经常监测薪金程序 and 实际支付额。秘书处可以将分析开支和对地方办事处的款项支付的工作分散到地方办事处，从而减轻总部行政负担并加强内部信息流动。对较小的地方办事处具有预算监督责任的区域办事处应监测趋势，为秘书处汇编关于支出和薪金的分析报告。事实上，总部和区域办事处之间加强协调可提高整个组织的效率。

61. 参照国际组织都受益于内部信息的高效流动，因为大多数接受调查的联合国系统和国际组织都有实时监测外地办事处支出的内部机制。例如，世卫组织正在重组其一贯的“自上而下的”预算，而由国家办事处实施“有力的自下而上的进程”作为补充，因为其采用甲骨文公司系统的企业资源规划系统使当地

预算，并拥有必要的内部可见度和信息，以衡量其风险敞口(见上文第 53 至 63 段中的建议)。此外，秘书处应采取下列行动，以支持有效的套期保值方案：

- (a) 使套期保值货币组合实际敞口相一致；
- (b) 集中监测数据模式，以准确预测未来风险敞口。

65. 秘书处可以借鉴现有瑞士法郎套期保值试点方案，从 2013 年 1 月 1 日开始，该方案获得大会授权。秘书处应经常监测其实际货币敞口，并视情况需要调整其套期保值所需经费预测。例如，如果某些工作地点的实际货币敞口集中于少数几个币种，如美元、瑞士法郎和欧元，秘书处就只应针对这些主要币种进行套期保值。

66. 此外，为确保正常的套期保值方案的效力，秘书处应集中监测支出模式和地方账户的现金需求，以便分析长期趋势。在方案规划和预算司内，秘书处应考虑加强工作人员的能力，以便使工作人员能够对地方账户内的重计费用情况进行深入审查。监测历史模式，将使秘书处能够提高预测质量。这样秘书处就能高效管理预期的现金需求量，并从战略上利用套期保值方案，以使联合国能够达到其预算目的。

E. 进一步减少重计费用风险的其他可能的行动

67. 注意到，虽然上述行动将使秘书处能够管理重计费用的大部分风险，但不可能减少风险的整体规模。要以更全面的办法来解决根本问题，大会就需要额外采取行动。联合国面临的一些风险不是通过有效的套期保值方案就能缓解的。例如，对于只占本组织敞口一小部分的货币，或在远期市场交易不活跃的货币，套期保值就不可行。此外，地方办事处的通货膨胀情况始终受不确定因素影响，联合国内部也存在着重计费用的驱动因素，这些都是无法通过套期保值加以管理的。如果联合国要消除额外风险，大会应授权秘书处制定额外费用管理解决方案。在这方面，值得注意的是，虽然一些接受调查的参照国际组织确实开展重计费用工作，但这些工作通常不会导致核定预算总额作出修改或批款额增加。本研究认定，重计费用上限和储备基金是大会可以及时审议的额外解决办法。第七部分对这些费用管理解决方案作了进一步的分析。

F. 路线图

68. 大会可以在 2014 年就所建议的行动计划作出决定，从而可以使 2016-2017 年预算作出进程变更，并有可能促进 2018-2019 年预算具有的充分可见度。秘书处可更新其货币参数，审查其通货膨胀参数，并于 2015 年上半年开始评估“团结”系统在预算进程方面可能存在的差距。同时，秘书处可以采取准备行动，以减少重计费用的频率并实施套期保值方案，以推动 2015 年期间的“实际启用”阶段(见表 4)。

表 4
各项建议的时间排序

活动		2014年			2015年				2016-2017两年期							
		第二季度	第三季度	第四季度	第一季度	第二季度	第三季度	第四季度	第一季度	第二季度	第三季度	第四季度	第一季度	第二季度	第三季度	第四季度
翻译最后报告并提交大会																
1. 预算预测的准确性	改变货币参数并审查通货膨胀参数															
2. 可见性和信息流通	验证现有系统能力及组织结构的支持情况															
3. 重计费用频率	减少正式重计费用时点				筹备阶段											
4. 套期保值方案	对选定货币套期保值方案				筹备阶段											

重计费用进程，连同套期保值方案的初步步骤一道，将于2016-2017两年期正式启动。筹备工作需要更早一些启动，因为预算进程将于2015年2月开始。

七. 其他选项和分析

69. 如果大会要管理通过市场风险管理方案所无法缓解的其他风险，则可以寻求更多信息，以制定有针对性的费用管理方案。研究特别建议，以上限和储备基金为重点，再作进一步分析。相比当前进程，上限提供更多的确定性和严密性，而储备基金则可以保障各方案免受短期经济危机对联合国费用带来的意外后果的影响。应设法在高级别专家小组范围以外寻求更多资料和分析，以制订方案的具体内容。可以及时进行这些分析，以便大会能够在2014年通过上文提出的一揽子建议。大会将需要作出重要选择，以制定该方案。秘书处还将需要拥有关于其费用情况的必要工具和资料，以评估任何新的费用管理办法的成效。不过，必须重申，只有在大会要求无法进行套期保值的费用管理部门找到更全面的解决办法的情况下，才应当把上限和储备基金视为备选办法。虽然本研究报告确定了另外两个备选方案，但若不能充分分析这些解决办法的适当工作原理和执行风险，则可能会给秘书处落实所有计划中方案活动的的能力带来压力。

A. 重计费用上限

70. 按照重计费用上限办法，大会可授权秘书处对某一两年期重计费用最大容许增加额设限。可能有多种形态组合，因此需要进一步加以分析。例如，可以对以下各项设定重计费用上限：一个两年期内总体增加额的百分比；或通货膨胀、标准费用和空缺率方面的百分比增加额，同时通过套期保值方案来处理货币类；或标准费用和空缺率方面的百分比增加额，同时设专项储备基金来应付通货膨胀方面的变动。

71. 最简单的就是设立总体上限，这将使领导层能够拥有最大的灵活性，以应对两年期内费用的不断变化。这一解决办法将使秘书处能对整个联合国实施更严格的费用管理，因为管理费用的责任将转到个别部门。然而，必须指出，秘书处在执行重计费用上限前，应仔细审查其费用的性质。例如，因市场因素(如汇率和通货膨胀)的波动而规定重计费用上限，不一定是可行的，而且会给联合国流动资金需求带来过大的压力。秘书处在如何执行大会规定的任务方面的选择，可能影响到重计费用。秘书处若能准确评估其预算中的内部费用动因(这些动因在某种程度上可由产生支出的部门或方案加以管理)，则会加强重计费用上限的效力。一旦秘书处能够计量这些不可套期保值的费用，重计费用上限即可缓解更多修订的风险。

B. 储备基金

72. 大会可授权秘书处建立一个储备基金，以管理重计费用。按照该费用管理制度，秘书处将单独维持应急基金，并使用重计费用额低的年份的盈余储备金来冲抵重计费用额高的年份的费用。海事组织在费用管理解决方案方面取得了成功，并于 2011 年批准扩大其周转基金职权范围，使之也作为汇兑储备基金，以便应对汇率损益。

73. 大会需要就下列问题作出决定：如何设立储备基金？是利用现有资源，还是自愿捐款，抑或会员国新提供的资金为之提供支持？不让预算增加额超出上限，所节省的费用即可支持储备基金。大会可以为储备基金数额规定上限。

74. 有好几种不同的方式为储备基金供资。方法之一就是业务储备金作为方案预算的一个单独支出款次进行摊款。在每一两年期开始时，秘书处可以要求会员国连同经常会费缴款一道，补齐重计费用应急基金，使之达到最高数额。初步批款时发布的预算总额将保持不变，因为重计费用导致支出各款的变动将由储备基金的等额变动相抵消。在基金设立后，会员国的缴款数额与现在相同，因为秘书处会预先自动收取重计费用的应急经费：会员国支付初步批款额加前一个两年期的重计费用，其数额相当于补充该基金所需数额。为该基金筹措经费的另一种方式是由秘书处从现有资源中重新分配资金。

八. 此前讨论过的其他备选办法

75. 本研究报告还审查了此前讨论过的在经常方案预算中管理不可套期保值的其他重计费用风险的其他备选办法。本研究得出结论认为，其他备选办法，包括匀支、以多种货币摊款、当地货币预算以及对空缺率进行积极管理，都将对联合国构成若干行政挑战，无法有效管理额外的重计费用风险。下文分析的备选方案不如上文所述重计费用上限和储备基金办法更为可取。

A. 内在应急机制

76. 秘书处可以考虑到汇率和通货膨胀假设，预先制定较高的初步估计数，以减缓重计费用对预算周期的影响。按照这一制度，秘书处将能在一定程度上匀支费

用，而不是直接把费用转嫁给会员国。不过，秘书长指出，方案预算可用资源实际数额将因匀支而大为减少。¹¹ 该解决办法不如储备基金，因为秘书处可能得在其预算估计数之上设立缓冲，实际上，这就会成为对重计费用影响的预测，而储备基金则是让秘书处收齐前一个两年期实际发生的重计费用数额。

B. 以多种货币摊款

77. 多种货币摊款制度是在方案预算得到核准后将预算切分为几种主要货币。按照该制度，联合国将以多种货币接收会员国的缴款。该解决办法带来若干问题，因为秘书处将需要确保会员国所有付款都在同一会计年度送到，因为随后的延迟缴款可能会因汇率波动而导致账户出现损益。以多种货币收取批款并不一定能消除工作地点差价调整数乘数和生活费调整数对预算的影响。从会计核算的角度而言，以多种货币摊款也需要联合国维持多种摊款系统，这可能会给目前的资源造成过大的行政负担。例如，由于维持多种货币制度具有其复杂性，原子能机构正在考虑弃用以多种货币摊款的制度。鉴于秘书处目前资源有限，多种货币摊款制度并非使用这些资源的最可行方式。虽然以多种货币摊款的好处在于在最大程度上减少了汇率对预算周期的影响，但秘书处可以通过经常性套期保值方案，更有效地管理这一风险。此外，经常性套期保值方案将减轻对秘书处造成的行政负担，有助于在波动较大时期保护涉及联合国的货币敞口。

C. 当地货币预算

78. 维持分开的当地货币预算和批款制度，能克服与汇率及通货膨胀率波动有关的问题。不过，这一制度需要在秘书处内进行实质性的行政改组，因为方案规划和预算司需要针对不同区域维持不同的系统和监测政策。此外，会员国必须在预算期承担汇率风险，并可能须修改其缴款程序，以多种货币缴款。联合检查组建议，在 85% 以上的支出是以当地货币发生的情况下采用此办法。¹² 鉴于秘书处内存在组织制约因素，而货币敞口主要集中于美元、瑞士法郎和欧元，当地货币预算不会使秘书处能够有效管理其目前的预算进程。

D. 积极的空缺率管理

79. 秘书处可以发布临时冻结征聘通告，从而积极管理空缺率。这一办法可以缩小实际空缺率与估计数之间的差异。支出将更接近最初核定的空缺率，因此，费用将得以维持。然而，在实践中，很难将与空缺有关的支出单列出来，因为其他因素和人员费用可能影响支出，如离职情形增多。此外，在某些情况下，秘书处必须停止征聘，以达到核定的空缺率，这可能导致一些方案活动中止。

¹¹ 见 A/C.5/51/57。

¹² A/65/589。

此外，联合国所有各部门如果不严格实行积极的管理，就无法准确地管理空缺率。在实践中，这可能导致秘书处行政负担大幅增加，并可能挪用核定方案和活动的资源。

九. 基准分析

80. 作为基准分析的一部分，本研究分析了 2009 年联合国系统各组织提交的调查结果，内容涉及重计费用以及防范汇率波动和通货膨胀影响的备选办法。根据现有调查问卷，技术队就预算周期、基础设施、汇率和货币兑换政策及通货膨胀率制度编写了其他问题，以便制定联合国程序和方法的基准。在高级别专家小组和秘书处的协助下，新的调查问卷和要求更新答复的通知已送发联合国系统的下列组织(见表 5)。

表 5
联合国系统组织^a

组织	是否收到更新的答复?
原子能机构	是
国际民航组织	是
劳工组织	是
海事组织	是
国际电联	是
艾滋病署	是
开发署 ^a	是
教科文组织	是
人口基金	是
工发组织	是
世旅组织	是
世卫组织 ^a	是
知识产权组织	是
粮农组织	否
农发基金	否
儿基会	否
粮食署	否

^a 请注意开发署和世卫组织对问卷自愿作了答复。秘书处没有发出请这些组织提供信息的正式备忘录。

81. 在未更新答复的情况下，本研究依据对 2009 年调查的答复。此外，还向具有与联合国类似的规模及可比规定的国际组织发送了问卷(见表 6)。

表 6
国际组织

组织	是否收到答复?
亚洲开发银行	是
非洲开发银行	是
欧洲委员会	否
欧洲复兴开发银行	是
美洲开发银行	是
经合组织	否
难民署	否
世界银行	是

82. 请注意，所列国际组织不在 2009 年调查的范围。因此，技术队一直未能就未对调查作答的组织形成意见。

83. 参与的联合国系统组织和国际组织就预算进程以及处理重计费用和汇率及通货膨胀率波动的备选办法，提供了颇有见地的反馈。专家小组分析了联合国系统组织和其他国际组织所用办法和得出的经验教训，形成了自己关于处理重计费用驱动因素的适用备选方案的意见。

84. 虽然本节概述的主要结论有助于形成本研究为联合国所提建议，但必须指出，把联合国预算进程与其他组织的此类进程直接加以比较，其价值有限，因为这些组织与联合国集中性的预算需要之间存在差异。因此，本研究没有就相对于联合国而言的适当预算周期和进程表明立场。此外，本研究没有就联合国系统组织和其他国际组织所用货币和通货膨胀假设的适当性形成意见，因为这些参数都是按照每一机构的要求专门设计的。

85. 从收到的答复来看，似乎大多数联合国系统组织和国际组织都采用与联合国相同的业务参数(包括货币、通货膨胀、标准费用和空缺率)，调整预算估计数。然而，大多数机构认为，频繁地重计费用，作为管理预算的方法，效率并不高；它们更愿意使用准确的估计数，以避免修订程序和增加摊款。例如，世卫组织认为，重计费用增加了预算问责制的困难，指出，通货膨胀增加，为“掩盖低下的效率”创造了机会。

86. 为应对货币和通货膨胀波动的影响，被调查机构合并使用套期保值、上限、储备基金、费用均支以及其他费用管理办法。远期货币套期保值乃是相对受欢迎的、管理汇率风险的有效解决办法。例如，劳工组织、艾滋病署、开发署、人口基金、儿基会、粮食署和世卫组织指出，购买基本货币的远期合同有助于管理重大的货币敞口。这些组织常常以多种货币付款，指出，对较大的风险敞口进行套

期保值，带来了切实的惠益。例如，世卫组织认为，12个月的滚动远期合同帮助减缓即期汇率的影响，就汇率而言提供了年内预算编制的确定性。同样，艾滋病署有以瑞士法郎支付的薪金费用，所以选择对其瑞士法郎进行相对于美元的套期保值。被调查的组织还注意到，在可以得到相关工具和能力时，套期保值方案的总体效力就会增加。例如，劳工组织采用甲骨文公司的企业资源规划系统，该系统让其预算司能够了解其地方办事处的费用和所需资源。此外，劳工组织在编制瑞士法郎部分预算时，采用远期汇率，从而能够有效地对其敞口进行套期保值和管理。

87. 必须指出，接受调查的大多数机构将套期保值方案同特别账户或储备基金或费用均支方案结合起来，以进一步缓解潜在修订风险。海事组织对其周转基金采用了既匀支、又扩大的方法，以应对汇率和通货膨胀率的波动。同样，工发组织指出，其外汇储备账户管理良好。

88. 此外，一些机构实施了严格的费用控制政策，以匀支内部费用，使会员国免受频繁修订摊款的影响。例如，艾滋病署努力设法控制其瑞士法郎费用，更严格地控制内部政策，如促进联合采购、使用长期安排以及更好地利用技术。艾滋病署通过内部控制机制和规划来管理内部费用，如工作人员征聘。艾滋病署还通过财政纪律、削减费用和把费用转移到总部以外以减少外币敞口，部分缓减其汇率风险。

89. 以多种货币摊款制度似乎不是一个广泛采用的货币波动管理办法。原子能机构认为，由于执行阶段出现汇率波动，方案主管很难高效管理其资源。存在这样的风险，即：汇率急剧降低可能导致资金不足，或是汇率上升可能导致出现年底未用资金。此外，监测汇率波动造成的所需经费重估方面的行政负担和额外调剂拨款大幅增加。同样，国际民航组织似乎认识到保持以多种货币摊款带来的行政负担，因此仅用加拿大元编制其预算和财务报表。

90. 就联合国而言，会员国应当理解，考虑到两年期规划及其业务活动的规模，重计费用是固有的现实：市场汇率波动将导致调整预算估计数。此外，由于预算外的日历规划，联合国内某些部门造成了估计数的波动。例如，贸发会议在联合国正常的预算阶段之间举行四年度会议，因此所需资源估计数的变化导致重计费用影响波动性增大。换言之，联合国也面临着自身方案带来的特有风险。因此，直接应用其他国际组织使用的预算管理技巧不一定能消除联合国系统内的重计费用。专家小组建议，大会应考虑本研究报告起草的建议，并授权秘书处对有关费用管理办法继续进行审查。

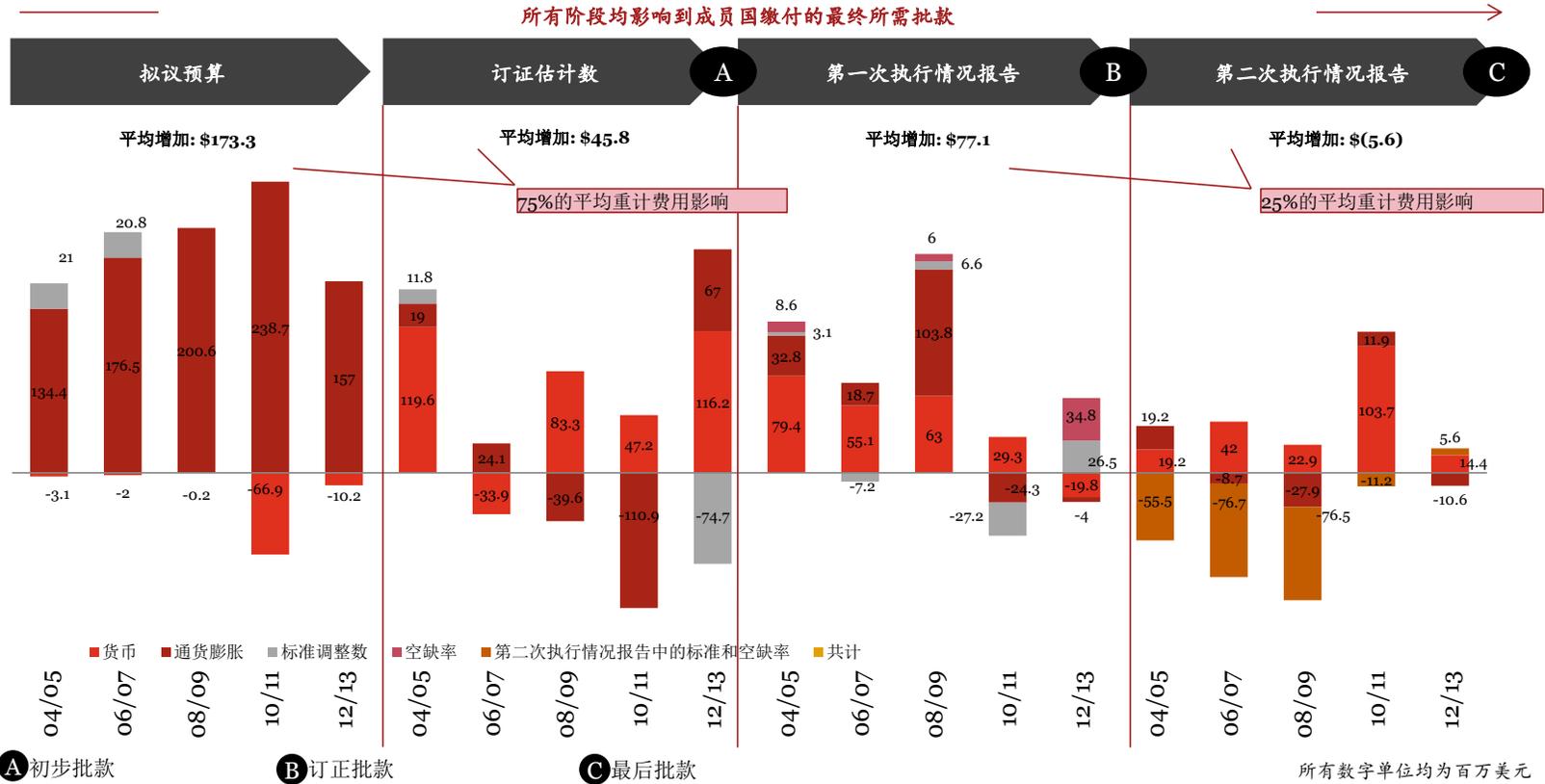
十. 结论

91. 高级别专家小组认为，会员国和秘书处有一个重要机会，可解决困扰联合国几十年的预算问题。联合国是一个在全世界开展活动的机构，这意味着它将始终面临一定程度的不可预测性。采用一套综合行动更新联合国预算过程，可以帮助减少风险并改进该机构的财务稳定性。提高明确性、准确性和稳定性将使联合国

得以更有效地执行其方案。目前，秘书处对外币支出情况了解有限，也不能将外币支出与其预算估计数相匹配。因此，秘书处一直无法分析其外币预算预测与实际支出之间的差异，也无法执行一项常规风险管理方案以管理其风险敞口。此外，按照目前的重计费用方法，秘书处将这些增加费用归因于汇率波动和通货膨胀的影响，但实际上，重计费用的影响反映了主要预算调整系数所含各种宏观经济假设和组织特有假设：工作地点差价调整数乘数和生活费调整数。

92. 为了管理重计费用的影响，本研究报告建议了一套综合提议，以处理外部和内部风险。大会不妨就一揽子行动做出决定，以便秘书处可以修改计算参数并增加联合国内部可见度和信息流通，以此提高预算预测的准确性。秘书处应减少重计费用的频率，并随着估计数与实际费用之间差异减少，通过一套经常性套期保值交易方案进一步缓减重计费用风险。作为该一揽子计划的一部分，大会应决定获取所需的详细分析，以通过一个上限和储备基金方案处理剩余的风险。在 2014 年通过一项一揽子计划，将有时间更新 2016-2017 预算两年期的预算进程。

重计费用的驱动因素



附件二

高级别专家小组成员

姓名(国家)	简历
戴维·安德鲁斯 (大不列颠及北爱尔兰联合王国)	安德鲁斯先生自 2011 年以来一直担任基金组织财务部副主任。他的主要职责包括就基金组织当前和长期收入状况和加强基金组织贷款资源的努力开展工作。在此之前，他在基金组织的工作重点是低收入国家问题，包括政策的制定。他还曾任伯利兹货币管理局海外发展研究所研究员。
里夏尔·贝利纳 (法国)	贝利纳先生自 2010 年以来一直担任审计法院国际组织外部审计部部长。自 2001 年以来，他具有在联合国系统各实体和专门机构内进行审计和质量控制的大量经验，并非常熟悉内部控制系统评估以及联合国的财务管理政策和程序。他是联合国审计委员会技术小组成员。
埃丝特·布里默 (美利坚合众国)	布里默女士是乔治·华盛顿大学埃利奥特国际事务学院 J.B.和莫里斯 C.夏皮罗国际事务教授。在此之前，她曾三次在美国国务院任职，最近一次是从 2009 年至 2013 年担任负责国际组织事务的助理国务卿。她从 1999 年至 2001 年是一名政策规划人员，1993 年至 1995 年任负责政治事务的副国务卿的特别助理。
林纳·莫赫罗 (博茨瓦纳)	莫赫罗女士担任博茨瓦纳银行行长和该国在基金组织执董会的代表。其国际经验包括曾任非洲委员会成员和关于投资于健康的柳叶刀委员会成员。她还是布雷顿森林委员会、非洲进步小组和联合国合办工作人员养恤基金投资委员会的成员。莫赫罗女士曾获得一些国内和国际奖项，其中包括博茨瓦纳表彰高效和全力投入服务的公共服务最高奖项——总统荣誉勋章。
素帕猜·巴尼巴滴 (泰国)	巴尼巴滴先生最近从 2005 年到 2013 年担任贸发会议秘书长。在此之前，他曾于 2002 年至 2005 年担任世贸组织总干事。他的职业生涯开始于一家国家银行，其经济和金融事务方面的专长在那里得到了广泛承认。他曾任任财政部副部长、一家商业银行行长、几个公司主席、副总理和商务部长。
Jose Gilberto Scandiucci (巴西)	Scandiucci 先生自 1999 年以来一直是巴西外交官，处理国际贸易和金融问题。他目前在世界银行任选区执行董事高级顾问，巴西是该选区成员。在此之前，他曾担任财政部长特别顾问。他一直在巴西财政部和规划和预算部担任高级职位。

附件三

支出各款

#	款次 ^a
1	通盘决策、领导和协调
2	大会和经济及社会理事会事务和会议管理
3	政治事务
4	裁军
5	维持和平行动
6	和平利用外层空间
7	国际法院
8	法律事务
9	经济和社会事务
10	最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家
11	联合国支助非洲发展新伙伴关系
12	贸易和发展
13	国际贸易中心
14	环境
15	人类住区
16	国际药物管制、预防犯罪和恐怖主义及刑事司法
17	非洲经济和社会发展
18	亚洲及太平洋经济和社会发展
19	欧洲经济和社会发展
20	拉丁美洲和加勒比经济和社会发展
21	西亚经济和社会发展
22	技术合作经常方案
23	人权
24	难民的国际保护和援助及持久解决办法
25	巴勒斯坦难民
26	人道主义援助

#	款次 ^a
27	新闻
28	管理支助事务
29	信息和通信技术厅
30	内部监督
31	共同出资的行政活动
32	特别费
33	建筑、改建、装修和主要维修
34	安全和保障
35	发展账户
36	工作人员薪金税

^a 各支出款次取自 2010-2011 两年期拟议方案预算(A/64/6)。

附件四

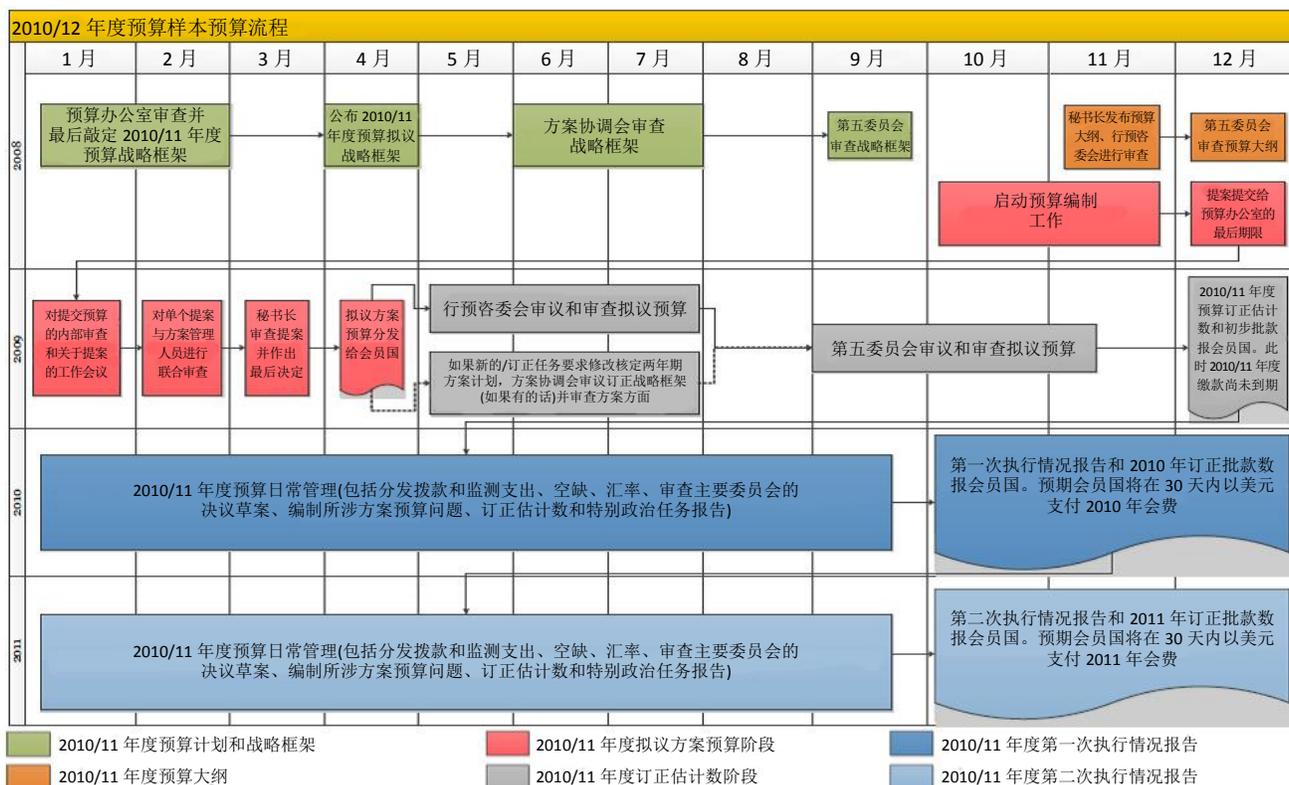
费用地点和货币

主要的报告费用地点	货币
亚的斯亚贝巴	埃塞俄比亚比尔
曼谷	泰国铢
贝鲁特	黎巴嫩镑
安全和安保部外勤支助处, 美利坚合众国	美元
加沙/近东救济工程处/停战监督组织	谢克尔
日内瓦	瑞士法郎
墨西哥城	墨西哥比索
内罗毕	肯尼亚先令
纽约(总部)	美元
西班牙港	特立尼达和多巴哥元
圣地亚哥	智利比索
海牙	欧元
联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组	卢比
联合国新闻中心 ^a	不详
维也纳	欧元

^a 联合国新闻中心包括 59 个工作地点，为报告目的被视为一个单一费用地点。

附件五

预算周期



附件六

重计费用计算示例

	非员额汇率方面的例子	非员额通货膨胀方面的例子
地方账户	水电瓦斯费	改建和装修
类别	非员额	非员额
支出款次	行政, 日内瓦 ^a	建筑、改建、装修和主要维修
费用地点	联合国日内瓦办事处	西亚经社会, 黎巴嫩
货币	瑞士法郎	黎巴嫩镑
预算周期阶段	2010-2011 两年期预算第一次执行情况审查	2014-2015 两年期拟议方案预算

2010 年估计数	汇率(瑞士法郎/美元)	批款(千瑞士法郎)	批款(千美元)
初步批款(2009 年 12 月)	1.085	3 460	3 189
第一次执行情况报告(2010 年 10 月)	1.046	3 460	3 308
重计费用的影响			119

2011 年估计数	汇率(瑞士法郎/美元)	批款(千瑞士法郎)	批款(千美元)
初步批款(2009 年 12 月)	1.085	3 507	3 232
第一次执行情况报告(2010 年 10 月)	1.046	3 507	3 353
重计费用的影响			121

贝鲁特消费物价指数	2012 年基数估计 (千美元)	2014 年通货膨胀增加数	2013 年基础估计数 (千美元)	2015 年通货膨胀增加数
2012 年	32.90			
2013 年	2.20%	0.72	33.6	
2014 年	3.10%	1.04	34.64	1.04
2015 年	4.00%		36.03	1.39
2014-2015 年总估计数				70.69
2014-2015 年增加总数=重计费用的影响				4.19
重计费用的数额		1.8		2.4

附件七

问卷

A. 关于国际组织采用的重计费用参数的问卷

组织：	
联系人： 电子邮件地址： 电话号码：	
预算周期： <input type="checkbox"/> 每年 <input type="checkbox"/> 每两年	
预算货币：	
1. 贵组织在预算周期内进行重计费用的频率是多少？	
2. 请说明贵组织是否因下列因素进行调整：	如果答案是肯定的，请说明调整的频率：
a. 通货膨胀 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	
b. 汇率 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	
c. 实际薪金情况 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	
d. 一般工作人员费用标准 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	
e. 空缺率 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	
f. 其他参数 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	如果答案是肯定的，请解释：

B. 关于各国际组织采用的防范和缓减汇率波动和通货膨胀影响的机制/工具的问卷

组织：	
联系人： 电子邮件地址： 电话号码：	
1. 贵组织是否有防范下列波动的选项：	如果答案是肯定的，请说明所使用的办法（即使用了哪些机制和工具来防范和缓减通货膨胀和汇率波动的影响）
a. 通货膨胀 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	
b. 汇率 <input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	
2. 货币敞口占总预算的百分比是多少？	
3. 有哪些经验教训（如有）？	
4. 请提供任何您感到可能对此次审查有益的其他评论	

附件八

其他问题

1. 预算周期

- 请简要说明贵组织的预算周期。
- 在过去 10 年中重计费用对贵组织预算产生了什么影响？

2. 基础设施

- 请简要说明现行预算流程是如何组织的。例如，当前流程的哪些部分是由地方办事处处理的？哪些由中央部门处理？
- 请详细说明目前用于预算编制过程的任何系统。
- 贵组织的预算小组了解地方办事处的费用和所需经费吗？
- 贵组织的预算小组在未来预算预测中会利用地方办事处所需资源和支付款项历史数据吗？

3. 汇率和货币兑换

- 贵组织预算的哪个部分是(a) 编入预算的？(b) 以非美元货币支付的？
- 贵组织如何确定业务汇率？
- 从预算编制的角度看有多少币种被用于调整？
- 有多少币种是实际支出和付款所用？这些币种在历次预算中是否一致？
- 贵组织是否实施一个套期保值方案？如果答案是肯定的，哪些币种被用于套期保值？如何确定交易规模？

4. 通货膨胀

- 贵组织如何为预算编制目的确定适当的通货膨胀参数？
- 贵组织使用外部计算的参数用于通货膨胀率重计费用吗？请详细说明使用了哪些参数以及如何使用。

附件九

联合国系统各组织的重计费用

A. 重计费用

组织	周期	调整参数					是否进行重计费用?	订正频率
		通货膨胀	汇率	薪金	一般工作人员费用	空缺率		
联合国	两年期	X	X	X	X	X	X	两年期期间四次。
粮农组织 ^a	未提供	X	X	X			X	每三个月一次，接近年底或两年期结束时更频繁。
原子能机构	年度	X	X		X	X		拟议预算纳入了价格调整，在预算执行周期中不重计费用。对于以美元计的预算部分，拨款每年至少调整两次，以反映联合国汇率的波动。
农发基金 ^a	未提供		X				X	每年一次。
海事组织	两年期							不重计费用。一旦获得核准，除非拟议追加预算，否则预算就不再改动。
艾滋病署	两年期							我们不在预算周期中重计费用。
教科文组织	两年期	X		X	X		X	大会通过的预算是不能修改或修订的，但其中包括一项准备金，用于应对预测两年期期间发生的通货膨胀费用和法定费用增加。因此，在原则上，不对总体预算进行重计费用。然而，根据工作计划审查和两年期间工作人员费用变化，定期重新估计每个费用项目的所需经费，增加的预算所需经费相应从这一预计费用增长准备金划转相关部/局。此类划转申请请求提交给执行局(大约每六个月开会一次)，供其根据订正/调整后批款表核准。
人口基金	四年期							人口基金没有重计费用程序。在核准的2014-2017年综合预算的范围内，如果有的话，将进行中期审查，供执行局核准订正估计数。每个预算编制均纳入了费用增加(通货膨胀)和

组织	周期	调整参数					是否进行 重计费用?	订正频率
		通货膨胀	汇率	薪金	一般工作 人员费用	空缺率		
								汇率波动因素。在预算执行时，费用在核定批款内进行管理，不进行重计费用。
儿基会 ^a	未提供	X	X				X	每年一次；每年仅内部进行重计费用，但执行局未作要求。
工发组织	两年期	X		X	X	X		工发组织编制两年期预算，在提交给理事机构批准之前的方案和预算编制阶段对预算进行重新估值。一旦批准，就不能对预算作任何进一步调整。
粮食署 ^a	未提供	X	X	X			X	在发生重大市场变化时。
世卫组织	两年期							没有重计费用。预算一经核准就不再改动
知识产权组织	两年期	X	X	X	X	X	X	根据财务条例和细则(条例 2.9)，在必要时总干事可提出补充和修改方案和预算提案。通常在提交订正预算时提出，即两年期的第二年。
国际民航组织	三年期							没有重计费用。预算一经我们的大会核准，就不再改动。按照财务条例，常设理事会拥有有限的权力，可在一定范围内增加核定批款。
非洲开发银行	年度							非洲开发银行不在预算周期内重计费用。
美洲开发银行	年度	X		X			X	美洲开发银行不为计入预算执行期间实际/观察到的汇率或通货膨胀波动而对其预算进行重计费用。我们在编制预算时估计通货膨胀和其他所需价格调整(即以前瞻性方式)，并在预算获得核准的整个财政年度均以该预算运作。我们确实在整年中监测汇率波动，但只是为了查明可转用于机构优先事项的意外结余。基于从长远来看这些波动均值为 0 的观念，我们不为汇率浮动调整我们的预算。
国际复兴 开发银行	年度	X	X		X		X	在机构一级不适用。不过，我们计算所有预算请求的费用。在 2014/15 财政年度，由于涉及支出审查和改组，我们也正在开展本组织各部分的自下而上的费用计算。

组织	周期	调整参数					是否进行 重计费用? ^a	订正频率
		通货膨胀	汇率	薪金	一般工作 人员费用	空缺率		
开发署	四年期	X	X	X	X	X	X	每半年对开发署综合预算的机构组成部分进行一次中期审查。
劳工组织	两年期							预算以定值美元编制，以使各预算期之间有可比性。以定值美元计的预算得到劳工组织接受和批准后，在预算编制过程接近尾声时进行重计费用。最后批款数额一经得到劳工组织核准，执行期间便不再重计费用。
国际电联	两年期	X	X		X	X	X	根据国际电联财务细则和条例，预算是按照编制预算时美元和瑞士法郎之间的预算汇率确定的，这一汇率等同于联合国业务汇率。只有当理事会认为必要时才准予调整年度捐款。
亚洲开发银行	年度							根据截至6月30日的实际预算使用情况以及这一年其余时间7月至12月期间的订正估计数，在年中审查和订正预算。年中审查活动主要是调拨资源到最需要资源的优先事项。总体预算总额并没有改变。除了年中审查工作外，还不断每月监测预算使用情况，并进行季度审查。
世旅组织	未提供	X	X				X	世旅组织不重计费用。
欧洲复兴开发银行	年度							不在年度预算流程以外进行重计费用。

^a 对最新的调查问卷未作答复。答复取自2008-2009两年期方案预算第二次执行情况报告(A/64/545)表9。

B. 货币

组织	预算币种	货币政策	处理汇率的波动					
			以多种 货币摊款	准备 基金	匀支	套期 保值	其他	
联合国	美元	业务汇率预测依据是每月平均汇率和即期汇率之中较低的一个，并在本两年期内更新至实际数。增加所需经费由经大会核准的追加估计数提供。						X
粮农组织 ^a	未提供	美元/欧元汇率是在编制工作方案和预算文件之前预先确定的，每三个月进行一次监测，或在接近年底或两年期结束时更频繁地进行监测。批款以美元和欧元支付，汇率损益记入“特别准备账户”。此外，理论上可以使用周转基金来满足某些没有编入预算的费用增加。	X	X				
原子能机构	美元/欧元	核定年度预算按 1:1 的比例分成欧元和美元数。美元部分在发放拨款之前财政年度开始时按照适用的联合国汇率重新估值；最后，在该年年底，分配款按照当年联合国平均汇率重新估值。	X					
农发基金 ^a	未提供	汇率基于市场预测，贷款以美元付款。通过将投资资产分散到特别提款权一篮子货币中，对相对于特别提款权的汇率进行波动管理。通过由外部资产组合管理人来维持投资组合与特别提款权之间的平衡，保持所有资产与负债(按特别提款权计价)的平衡。						X
海事组织	英镑	海事组织大会于 2011 年批准扩大周转基金的职能范围，额外履行汇兑储备基金职能，以承担联合国业务汇率与所需资源费用计算中假定的预算汇率之间的差异导致的经常预算的汇兑损益。		X	X			
艾滋病署	美元	每月实施货币套期保值方案，以对冲外币应收款的记账外币风险以及随后记录的现金收入的汇率风险。与世卫组织一样，艾滋病署也选择通过远期货币合同进行套期保值，以确保对于以瑞士法郎支付的薪金费用，艾滋病署预算的价值不受瑞士法郎对美元升值的影响。					X	
教科文组织	美元	以多种货币摊款制度确保基于美元的经常方案预算的欧元敞口不受货币波动的影响。每个会员国的经常预算摊款分别以美元和	X					X

组织	预算币种	货币政策	处理汇率的波动				
			以多种 货币摊款	准备 基金	匀支	套期 保值	其他
		欧元计算。以欧元进行的预算支出按照用来计算会员国摊款的固定美元对欧元汇率记账。其他币种敞口有限，分布在大约 60 种不同货币中。经常方案项下有非欧元/美元支出的项目或有非美元预算外支出的项目需要为预算中的汇率波动计提准备金。					
人口基金	美元	人口基金将其外汇业务(套期保值交易)管理外包给开发署财务处；开发署管理套期保值方案。					X
儿基会 ^a	美元	两年期支助预算以美元编制。儿基会对资产负债表进行套期保值并出售远期货币。支出汇率波动在预算内予以匀支。			X		X
工发组织	未提供	汇兑损益预计将由 2002 年 1 月 1 日设立的外币储备账户承担。		X			
粮食署 ^a	未提供	纳入了套期保值合同欧元/美元平均汇率，以实现以欧元计价的方案支助和行政支出的美元价值的确定性。粮食计划署通过远期合同对其预算中基于欧元的部分进行套期保值。					X
世界卫生组织	美元	滚动 12 个月远期合同，以保护薪金费用和一部分估计非美元非薪金费用的净敞口。用于预算管理的薪金标准费用反映预期的获得对冲的汇率。					X
知识产权组织	瑞士法郎	知识产权组织收到的款项减去眼前主要币种(欧元、日元和美元)需要后，余额立即出售。收入则随后存入瑞士国家银行账户。大部分费用都以瑞士法郎计。汇率的最大影响是在收入方面，《专利合作条约》的手续费收入是以各种货币收缴的。知识产权组织有一个机制，相对基本汇率的长期汇率波动将触发手续费收入的变更。					X
国际民航组织	加拿大元	多种货币摊款机制，以加拿大元和美元计。远期汇率合同只用于技术合作项目，即以非美元计的订购单。套期保值费用交由捐助国承担。	X				X

组织	预算币种	货币政策	处理汇率的波动				
			以多种 货币摊款	准备 基金	匀支	套期 保值	其他
非洲开发银行	记账单位; 与特别提 款权同值	非洲开发银行利用货币套期保值来保护和减轻汇率波动的影响。以主要非特别提款权货币计的银行行政费用,通过执行外汇不可交割远期合约进行套期保值。				X	
美洲开发银行	美元	我们只使用我们设有办事处国家的公布汇率(我们有 28 个办事处)。我们不因货币波动调整预算总额。				X	
国际复兴开发银行	美元	没有货币政策。我们出于编制资产负债表目的而不专为预算目的进行套期保值。				X	
开发署	美元	开发署正在使用外汇买卖期权和外汇远期合约积极管理其外汇风险敞口。开发署为核心资源和非核心资源敞口设立不同的套期保值方案,以保护其不受不利的货币波动的影响。此外,在可能的情况下,使用了自然抵销。				X	X
劳工组织	美元	劳工组织有一个美元远期采购计划,以防备汇率变动。				X	
国际电联	瑞士法郎	国际电联没有使用衍生金融工具,也没有根据公共部门会计准则使用套期保值核算。国际电联大多数经常预算收入和支出都以瑞士法郎编制预算和发生。预算外项目以其供资货币进行管理。尽可能使用以交易货币(主要是瑞士法郎、美元和欧元)管理的银行账户进行自然对冲。				X	
亚洲开发银行	美元	在编制预算时进行货币兑换调整,并在年中审查工作期间进行调整。				X	
欧洲复兴开发银行	英镑	根据银行的政策,银行以欧元进行报告,总体行政和资本支出预算以欧元获得批准。因为大多数支出是以英镑发生,出于管理目的预算以英镑编制,实行了套期保值政策,以尽量减少欧元/英镑风险。因此,预算报告以英镑进行,财务会计和报告以欧元进行。				X	

^a 未提供最新的答复。答复摘要取自 2008-2009 两年期第二次方案预算执行情况报告(A/64/545)表 10、题为“联合国系统各组织预算编制”的文件(CEB/2003/HLCM/21)经更新的表 15、2010-2011 两年期第一次方案预算执行情况报告(A/65/589)附件五和 2010-2011 两年期第二次方案预算执行情况报告(A/66/578 和 Corr.1)的附件。

C. 通货膨胀

组织	预测	预算调整	通货膨胀准备金
联合国	摘自《经济学人》的消费价格指数用于非员额项目和一般事务生活费调整数。专业职类调整数依据公务员制度委员会的工作地点差价调整数乘数。	在初步批款、订正批款和最后批款阶段滚动进行订正。	无准备金。
粮农组织	使用与许多费用项目有关的种类广泛的指数，包括来自私营部门预测服务的指数。	预算额不调整。不过，理论上，周转基金可用于满足一些未编入预算的费用增加，办法是在一些特殊情况下提供有偿贷款。	特别准备账户提供最多为预算5%的保护款，用于应付汇率和通货膨胀的不利变动。未编入预算大于5%的费用增加匀支解决。
原子能机构	拟议预算依据以下因素纳入了价格调整：专业工作人员费用依据公务员制度委员会预测；一般事务工作人员费用依据实际“标准工资”（奥地利最低薪金表调整系数）；所有其他费用依据实际统一消费价格指数。	预算执行周期过程中不进行费用重计。	无准备金。
农发基金	预测的总通货膨胀率是结合了工作人员标准费用预测增加数和欧洲消费物价指数的一个综合值。		无准备金。
海事组织	本组织审查英国零售价格通货膨胀指数的历史数据并推定一个额度供理事机构认可用于计算拟议/估计所需资源的费用。	核定两年期预算不重计费用	无准备金。
艾滋病署	制订各种假设和限度以缓解费用超支和估计数增加的风险。	预算额不调整。	无准备金。
教科文组织	工作人员费用项下法定增加的估计数以及货物和服务价格增加数的依据是趋势、平均值变动情况和统计指标。	未编入预算的费用增加匀支解决。	通货膨胀和法定增加导致的费用增加不纳入单独的批款项目，而是在执行局核准后作为“预计费用增加”提供。
人口基金	人口基金与开发署和儿基会联络，依据过去的通货膨胀以及预测确定适当参数。	人口基金没有重计费用流程。如有任何估计数修订，将在2014-2017年核定综合预算时进	《财务条例》中有一项规定指出，在预算周期结束时，执行主任可作为例外情形动用数额

组织	预测	预算调整	通货膨胀准备金
		行一次中期审查供执行局核准。	最多为核定批款 3% 的预算应急款，满足因汇率变动、通货膨胀或大会决定而产生的未预见所需资源。
儿基会	拟议两年期支助预算中估计数的依据是已出现和根据当前资料非常可能出现的价格上涨。	通货膨胀和其他费用增加匀支解决。	无准备金。
工发组织	做法是遵循公务员制度委员会关于法定增加的导则。此外，还使用基于先前若干年度实际费用的标准费用，辅之以预计生活费用和其他收费的调整数。	方案和预算的一部分包括一个预期通货膨胀和其他费用增加的因素。会进行谨慎分析以确保数额足以应对通货膨胀增减。	无准备金。
粮食署	波动由大宗商品价格和美元的变化驱动。粮食署制订了谷类和原油指数以监测大宗商品价格。		无准备金。
世卫组织	只在订立预算时进行。	世卫组织成员国不允许重计费用和根据通货膨胀自动调整。	无准备金。
知识产权组织	知识产权组织使用关于预测通货膨胀率的联合国导则。	知识产权组织大部分支出以瑞士法郎发生，产品和服务大都在当地市场采购，而瑞士的通货膨胀前景相对稳定。一般而言，知识产权组织的预算编制会考虑到“方案差异”和“费用差异”。	未分配资源项下的预算经费可能有助于缓解未预见的费用增加。《财务条例和细则》第 5.5 条也授权总干事从一个方案向另一方案调拨经费。
国际民航组织	使用官方统计资料来源和行业预测。	不进行费用重计。	无准备金。
非洲开发银行	非洲开发银行首席经济学家办公室依据非洲各国的通货膨胀率计算出一个综合通货膨胀率。	无调整。	无准备金。
美洲开发银行	我们使用一个综合物价调整系数，其中考虑到了国际及本地所雇工作人员和补充性员工队伍的结构性加薪、区域及美国的通货膨胀以及预计的机票涨价。	无调整。	无准备金。

组织	预测	预算调整	通货膨胀准备金
世界银行	不是一个价格系数而是对金融稳定性的长期预测，其中使用了市场通货膨胀和汇率预测。	无调整。	无准备金。
开发署	为拟议预算估计通货膨胀的依据是已经出现和很可能出现的价格上涨。东道国官方通货膨胀指数和其他现有经济指标被用于确保费用增加属于合理范围。	未编入预算的通货膨胀增加一般匀支解决。	无准备金。
劳工组织	用于预算的总体加权通货膨胀数通过整合劳工组织开展业务所有地点使用的通货膨胀率确定。基金组织和国家银行数据被用于估计通货膨胀，并为每个地点将其纳入预算模型之中。	未编入预算的费用增加匀支解决。	无准备金。
国际电联	国际电联的预算以瑞士法郎编制而且大部分收入和支出都以瑞士法郎发生。瑞士的通货膨胀一向而且依然很低，目前没有迹象显示会大幅度上升。	无调整。	无准备金。
亚洲开发银行	亚洲开发银行使用外部现有价格指数或通货膨胀率，对其预算具体费用次级构成部分进行预算调整。	在编制预算时使用外部现有价格指数或通货膨胀率进行通货膨胀调整，而预算执行期间增加的影响通过使用普通应急金和重新分配资源予以吸收。	无准备金。
欧洲复兴开发银行	英国零售物价指数被用于驻英国的工作人员和非工作人员费用。从 2011 年预算起，为地方办事处工作人员和非工作人员费用制订了国别通货膨胀措施，其中考虑到了各期预算之间汇率变动的影响。一种价格系数方法被用于评估相对于实际通货膨胀的预算增长，而总部通货膨胀和驻地办事处通货膨胀根据汇率变动作出调整，同时以预算基数的相对规模进行加权。	无调整。	无准备金。

D. 基础设施

组织	当前预算如何组织	信息技术平台	地方办事处可见度	地方办事处历史数据用于今后预算预测?
原子能机构	原子能机构是一个以总部为基础的组织，而预算流程集中管理，每个部门为其主要方案提出一个拟议预算。所有拟议预算都得到审查并被统一整合到机构的方案和预算之中。	机构目前使用 Hyperion 编制方案和预算。	原子能机构没有重要的地方办事处。方案和预算团队可以了解所有的机构支出和所需资源。方案和预算科还负责执行期间的报告和预算监测。	原子能机构没有重要的地方办事处。方案和预算团队使用机构历史支出数据对拟议预算进行分析和审查。
海事组织	经常预算和其他行政基金由中央办公室处理。只有某些捐助方/信托基金供资的预算外方案由地方项目办公室处理。	SAP 资源规划系统、微软 Access 数据库和 Excel 软件。	总部各司的支出和所需资源都具有可见度，但地方办事处的支出和所需资源却很少如此。	总部各司的支出和所需资源都是，但地方办事处的支出和所需资源却很少如此。
艾滋病署	目前在制订预算时遵循零基预算法。每一个国家办事处、区域支助组和总部各司制订一份工作计划，其中简明扼要概述预期成果和行动。这些工作计划然后依据总部核定资源分配在企业资源规划系统(甲骨文平台)中被转化为充分展开的业务计划。除了方案活动的工作计划之外，所有业务单位都还要依据经必要上下调整的历史费用编制业务费用预算。预算以美元编制。	预算编制流程使用甲骨文企业资源规划系统平台。	是，艾滋病署各国家办事处编订的业务预算提交给预算团队，而分配则依据历史费用和预算报告进行。所有支出均可由预算和财务团队在企业资源规划系统中实时审查。	是，历史所需资源和款项支付都在对今后的预测中得到考虑，而任何差异都会在预算报告中得到解释。
世卫组织	过去这主要是一项自上而下的工作，涉及到总部和区域办事处，但国家办事处不参与。今后，自上而下的做法还将得到出自国家	在甲骨文企业资源规划系统平台之内。	是，以甲骨文平台为基础。	是。

组织	当前预算如何组织	信息技术平台	地方办事处可见度	地方办事处历史数据用于今后预算预测?
	办事处的一个健全的自下而上流程的补充。			
知识产权组织	知识产权组织的业务主要以日内瓦为基地；因此，预算编制由方案执行和预算司同各方案及其管理人员联络进行，这些方案管理人员都驻日内瓦。	方案和预算编制涉及到使用基于甲骨文的 Hyperion 规划系统。	知识产权组织在新加坡、美国(纽约)、巴西和日本有小型办事处。本组织的预算团队有关于地方办事处支出和所需资源的所有资料。	是。
国际民航组织	虽然从包括区域办事处在内的所有办事处都收到其提供的资料，但汇编和修订均在总部层面进行。在整个预算作业中始终保持与各办事处的协作。	预算使用微软 Excel 订立，而数据输入则混用微软 Access 和 Excel。	是，现行企业资源规划系统提供关于支出和承付款与可用资金对照的实时信息和报告。地方(区域)办事处的所需资源通过 Access 文档输入。	是。
非洲开发银行	预算流程在上文问题 1 中作了详细说明。该流程中由地方办事处/外地办事处处理的部分是在战略资源评估软件中编写的预算报告，但这些部分由每一个副行长单位下的预算部门统一整理。需要强调指出，预算封套是在副行长单位级别分配，因此地方办事处将根据分配给它们副行长单位的资源并依据副行长根据当年预期工作方案活动分配给它们组织单位/费用中心的资源提出报告。	战略资源评估软件是本行的规划和预算编制工具，供所有中心用于提交工作方案，而预算封套则依据这些工作方案确定。	是，用于可见度的工具是：提交预算报告期间为战略资源评估软件，而预算执行期间为 SAP。	是，对历史支出进行分析以更好地估计今后的需要。换言之，编制预算时考虑了以往预算工作的经验教训。
美洲开发银行	中央预算办公室(预算和行政事务部预算司)与本行所有其他方面协调领导预算流程。预算指标在副	我们目前正在转至 SAP，但我们迄今一直使用的系统是：Hyperion 规划	是。	由于预算指标在部和副行长层面计算，国家办事处本身并不从我们这里

组织	当前预算如何组织	信息技术平台	地方办事处可见度	地方办事处历史数据用于今后预算预测?
	行长和部一级分配，而只要副行长一级的指标得到维持，副行长们可以在其所属各部之间灵活重新分配预算指标。地方办事处向各国别部报告工作，从而遵守负责这些国家的副行长及其相应各部向它们分配的指标。	及 Hyperion 报告以及 3 个内部系统。		收到指标，而是依据它们所属各部提供给它们的资源获得预算分配。不过，这些预算也许会或也许不会使用历史资料作为决策依据。
人口基金	预算编制之初，先为所规划期间制订收入预测。高级管理层依据这些预测核准构成目标预算的高级别封套。预算指导方针由总部预算办公室制订，而每一个办事处(总部、区域、次区域和地方各级)提交一份拟议预算。内部协商和对拟议预算的审查促成高级管理层的内部核准，这种核准以上述所制订封套为指导和信息参考。然后编制包括对费用和数量分析的综合拟议预算并通过咨询委员会将其提交给执行局供核准。	开发了一个内部预算应用软件，以收集和分析来自所有办事处的所有预算报告。内部预算应用软件采用储存在人口基金企业资源规划系统中的数据。	是，通过上述内部预算应用软件。另外，预算团队通过企业资源规划系统也可看到支出。	是。预算应用软件从企业资源规划系统中读取支出信息作为制订拟议预算的一个起点。
世界银行	步骤 1 至 3 主要是一个中央流程，而步骤 4 和 5 在单位层面有更大的参与。	目前使用内部开发的系统。正在为下一年落实基于 SAP 的预算编制平台。	大部分数据都在 SAP/商务信息仓库中供中心使用。此外，一个“账户经理”团队与各单位密切配合开展工作。	是，历史支出模式为预算编制决定提供信息，但正在转为一种更具规范性的做法。
教科文组织	未提供。	关于预算和注重成果的监测的方案资料保存在名为 SISTER 的数据库	基于 SAP 的财务和预算系统保存了地方办事处的详细支出记录，为本组织提供了用于	是。来自地方办事处的历史数据构成了分析通货

组织	当前预算如何组织	信息技术平台	地方办事处可见度	地方办事处历史数据用于今后预算预测?
		系统中。关于预算和支出的财务数据保存在基于SAP的数据库中，即保存在财务和预算系统中。	分析预算需求和通货膨胀的数据。	通货膨胀趋势等的重要因素。
开发署	采用混合式自上而下的办法确定财务参数(即：增长、不增长、削减，等等)和增加/减少的领域(例如，发展活动百分比增加和管理活动百分比减少)，然后以这些参数开展自下而上的作业。	是。资源规划是一个协商进程，必须在各单位与相关局之间来回交换意见。支出报告以及预算使用情况报告均可通过企业资源规划系统在单位、区域和全球各级查阅。	开发署有其联机内部战略规划工具，由所有单位用于编制预算周期内的综合年度工作计划。	
劳工组织	所有办事处和技术单位都为零基预算编制流程提供数据。方案拟订部审查所提供的资料和编写方案案文；财务管理部进行所有成本计算、通货膨胀和财务调整及计算。	基于甲骨文的企业资源规划系统被用于整理拟议预算的初始条目。	是，数据通过甲骨文公司的企业资源规划系统提供。	是，但只用于对租金、公用事业费等特定类型拟议费用的验证。
国际电联	预算以成果预算编制方法为基础统一编订。无地方办事处。	以Sap资金管理软件管理预算。	国际电联集中管理，无地方办事处。	国际电联集中管理，无地方办事处。
亚洲开发银行	外地办事处工作人员费用(薪金和福利)预算估计数在总部由预算、人事和管理系统部编制并提交预算司供审查、核实和整合。咨询人和差旅的预算估计数由区域部为其区域的外地办事处编制并提交预算司供审查、核实和整合。间接费用(通信、公用事业、订约	亚洲开发银行使用基于甲骨文的、叫做预算和监测控制系统的一种内部开发的系统进行预算提交、审查、整合和预算使用情况监测，其中纳入了咨询人管理系统和用于公务差旅的eTrip。	预算使用情况得到密切监测(每月、季度、半年和年终)而且预算司工作人员完全可以看到外地办事处的预算使用情况和支出。	历史预算使用情况，尤其是下个预算年度之前估计的预算使用情况，形成了为下一年度编制预算估计数、尤其是间接费用的依据。不过，业务变动，例如缩小一个外地办事处的业务规模或扩大一

组织	当前预算如何组织	信息技术平台	地方办事处可见度	地方办事处历史数据用于今后预算预测?
	<p>承办事务, 等等)的预算估计数由外地办事处编制并直接提交预算司供审查、核实和整合。车辆、家具、信息技术设备等的更换这类固定资产基建预算由外地办事处编制并提交预算司供审查、核实和整合。</p>			<p>些方案, 将要求作出一些调整。</p>
工发组织	<p>预算流程从总部集中管理。不过, 形成预算构件的预算提交模板则由工发组织在总部和在外地地点两方面的各单位和各分支机构分别编制。这些预算报告然后送交预算单位进一步处理及整合。</p>	<p>工发组织将继续使用 Agresso 作为预算编制的财务控制和规划软件。现打算把预算流程移至工发组织正在使用的企业资源规划系统 SAP。只有当企业资源规划系统为预算编制处理进行充分配置后才可能做到这一点。</p>	<p>预算团队与各单位和分支机构管理人员一道整合外地办事处/地方办事处提交的预算文件和提案。这一流程涉及到对照当前预算报告分析历史和当前支出。一个不利因素是, 在预算处理和整合之时, 很多情况下并不完全知道总体当地费用(由于地理距离和延迟收到结算通知)。此外, 偏远地点外地办事处的可用资料有限, 而这些资料本来有助于清晰评估预期通货膨胀和汇率造成的费用增加以及其他相关费用增加的影响。</p>	<p>工发组织作为一个整体使用零基预算法原则。因此, 资源水平依据下一两年期的预期所需资源确定。不过, 会对上一两年期的分析和差异进行仔细审视, 以更好地了解实质差异。</p>
欧洲复兴开发银行	<p>预算流程由主管财务副行长的预算职能予以协调。</p>	<p>一致和统一的 Excel 模型, 预算编制流程主要使用手动界面。</p>	<p>是。</p>	<p>是。</p>

E. 经验教训和评论意见

组织	有哪些经验教训?	任何其他评论?
原子能机构	<p>虽然“以多种货币批款和摊款”的制度 20 多年来被证明能有效保护原子能机构的购买力，但它却是一个相当复杂的机制。由于经常预算最初出于比较目的按 1 美元兑 1 欧元的假定比率编制，这一预算在执行期间至少要重新估价两次，以提出更现实的数字。由于执行阶段经历的波动，方案管理人员难以有效管理他们的资源，有个风险是汇率大幅下跌可能导致资金不足，而汇率上升则可能致使年终时资金未用完。由于汇率波动，增设了监测重新估价的工作量并需要进行更多的资金划拨。为简化这一流程，正在就是否可能在下一预算周期改为单一货币(欧元)摊款和预算编制制度进行研究。</p>	未提供。
海事组织	<p>由于通货膨胀和汇率的任何不利变动的的影响都必须在核定预算之内吸收，核定员额的空缺率一直保持相对较高，因为增效措施节约的资金不能无限发掘。此外，由于只有在编制一个新两年期拟议预算时，才会作为一个因素考虑依据通货膨胀和汇率的实际变动对所需资源重计费用，对相同水平所需资源的费用估计一般会导致所需预算大幅度增加，尤其是在那些无法控制的外部因素出现不利变动的情况下，从而使得难以寻求到各理事机构对拟议预算的一致同意，并最终导致所需资源被削减。</p>	<p>2011 年，海事组织大会核准扩大周转基金的范围，增加一个作为汇兑储备基金的功能，以应对联合国业务汇率与所需资源成本计算中假定预算汇率之间差异在经常预算中引起的汇兑损益。</p>
艾滋病署	<p>艾滋病署一直在寻找办法遏制费用，尤其是以瑞士法郎发生的费用，同时致力于通过更好的规划、优先排序和资源利用提高成本效益及效率。这包括零增长预算编制、从严控制工作人员征聘和在聘用咨询人方面实行严格政策、与联合国其他机构一道联合采购和使用长期协议、外包网上出版等职能、更好地利用技术、视频会议、Skype 并减少会议和差旅。</p>	<p>汇率波动的问题通过削减费用和把费用从总部转移从而导致瑞士法郎支出减少得到了缓解。配合这一进程的是通过内部控制机制保持财政纪律、业务效率和提高成本效益。</p>

组织	有哪些经验教训?	任何其他评论?
教科文组织	未提供。	未提供。
世卫组织	<p>12 个月滚动式远期合同缓解了即期汇率变动的影响并为年度内预算编制提供了汇率方面的确定性，从而为根据任何重大汇率变动调整费用结构提供了一个缓冲空间时期。但这绝不是一种万灵药——汇率发生重大变动时，预算假设可能会有大幅度改变。汇率风险管理无论是在本组织内部还是(尤其是)在外部对成员国都是一个很难解释的概念。没有“免费午餐”——任何对冲办法能都只能提供中、短期解决办法。</p>	<p>不建议采用重计费用的做法：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 它增加了预算问责的难度，因为通货膨胀增加可被用于“掩盖”低下的效率。 2. 它不符合预算良好做法：通货膨胀和汇率假设应在预算编制时作出。这些假设可以改变，但这种改变的影响可在提出财务报告时解释。在汇率或通货膨胀不利变动导致薪金供资严重短缺时，这些可在预算范围内根据重新排序的优先事项进行调整。 3. 联合国安保预算等费用分担项目的费用重计，对于那些不重计费用的组织并无帮助，因为它要求分担费用的伙伴承受高于原核定额的负担，而这些组织的预算本来都是以原核定额为依据的。由于世卫组织成员国坚持要求世卫组织预算做到零实际增长(它们不允许通货膨胀)，要应对联合国会员国允许的通货膨胀费用增加就极其困难(而且不公)：世卫组织可能需要削减其费用(和人员配置)以应对这种增加(例如 2011/12 年度就发生过)。
知识产权组织	<p>知识产权组织的预算与知识产权组织通过提供登记服务产生的收入密切挂钩。本组织收入中约 94% 来自《专利合作条约》、马德里和海牙登记系统的收费。两年期期间所产生收入水平的大幅度变化也可能导致预算修订。鉴于当前市场趋势中的不稳定性，必须采取审慎的投资策略。</p>	未提供。
国际民航组织	<p>从美元制度转向加元制度有助于本组织管理其外汇风险。财务报表和预算现在均以加元编制，而它们先前曾使用美元。</p>	<p>本组织还作出了一个机构决定，对其所有工作人员(包括专业工作人员)均以加元支付。本组织对其蒙特利尔工作人员只付加元，不付任何其他货币。</p>

组织	有哪些经验教训?	任何其他评论?
非洲开发银行	套汇缓解了汇率不利变动导致本银行集团行政支出可能的增加，从而降低了本银行集团净收入的波动性。	未提供。
美洲开发银行	我们预算(以美元计值)中约 10% 分配给我们的 28 个国家办事处，因此主要以当地货币运作。	总体而言，过去几年来，美元相对于拉美及加勒比货币趋向升值，因此，管理国家办事处或在这些国家办事处分派了工作人员的各部门都由于这种意外收获积累了一些节约资金。去年，我们设法集中截留了一部分这种节约资金以支付优先开销。
基金	从预算方面说，鉴于人口基金在全世界运作的事实，存在着相当的汇率变动风险。不过，这种影响得到缓解，因为机构预算以美元批款，而美元倾向于比外地办事处开展业务所在地的当地货币更强势。不过，从收入方面说，人口基金面对的汇率变动风险更大，尤其是由于欧元与美元之间的波动。因为捐助方有一大部分认捐以欧元作出，人口基金通过购买开发署管理的金融工具管理这种风险。此外，人口基金在考虑汇率波动的同时定期监测收入估计数，并根据这些收入估计数管理年度期间提供给其各办事处的资源。此外，上述措施确保人口基金在拟订共同出资协议的方案时不会有损失。	未提供。
世界银行	2015 财政年度是编制名义预算的第一年，因此尚无经验教训。	在过去，价格和汇率调整使用价格系数运作良好，但却导致支出持续增加，在有限的预计收入中难以负担。此外，在一些年度遇到意外收入的单位没有把钱交还给机构中心，可是当遭遇损失时却会要求追加资金以抵消这些损失。这就加剧了支出的系统性上扬。
	在一个较长时期，本组织实质上受惠于积极对冲外汇风险。高波动期间敞口保护的收益远超过相对稳定时期经历的任何机会损失。	未提供。

组织	有哪些经验教训?	任何其他评论?
劳工组织	<p>前瞻性采购计划成功地保护了成员国免于进一步摊款并使方案管理人员得以开展活动而不必因变动而削减拨款。</p> <p>未提供。</p> <p>预算执行期间，预算所用通货膨胀率和汇率一般都在预测幅度之内。亚洲开发银行未经历过通货膨胀率和汇率的严重波动。</p> <p>外汇储备方面的经历一直相当正面。近来，维也纳国际中心的共同事务大部分以欧元记账，因为费用驱动因素为当地货币支出。不过，由于联合国维也纳办事处的账户是以美元开立，这一安排导致大量账面汇兑损益，也都记到工发组织的账上。这引起了很多讨论和异议。</p> <p>从 2011 年预算起出台了一种新方法，通过这种方法为地方办事处工作人员和非工作人员费用制订了国别通货膨胀措施并考虑到了各期预算之间汇率变动的影响。</p>	<p>劳工组织经常预算以美元计值，但以瑞士法郎分摊。预算一般在预算两年期开始之前一年的 6 月通过。在预算通过时会设定一个预算汇率。确定汇率的办法是预测劳工组织下一两年期在瑞士法郎与美元之间进行汇兑的需要。对美元需求的这一估计被用作按照一个固定汇率订立 24 份前瞻性采购合同的依据，而该固定汇率则成为预算汇率。</p> <p>未提供。</p> <p>未提供。</p> <p>关于联合国共同事务的收费，包括联合检查组、安全和安保部、行政首长协调理事会、公务员制度委员会的共同出资活动的发票：通常，工发组织和其他专业机构有一个艰巨的任务，那就是试图吸收联合国总部在两年期过程中数度对预算批款重计费用和重新估值时提出的费用摊派。工发组织不被允许接受这类重计费用产生的额外费用摊派，因为其预算一旦获其理事机构核准就固定不变。现在迫切需要一个解决方案。</p> <p>未提供。</p>