



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

行政和预算问题咨询委员会的报告

导言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长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的说明(A/69/381)预发版本。行预咨委会在审议报告期间会晤了秘书长的代表，他们提供了补充信息，作了澄清，并提供了专家组的解释说明，最后提出了于 2014 年 10 月 29 日收到的书面答复。
2. 大会在关于与 2014-2015 两年期拟议方案预算有关的问题的决议中，请秘书长委托进行一项独立研究，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本组织处理汇率波动和通货膨胀问题的备选办法，并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(第 68/246 号决议，第 10 段)。
3. 应此请求，2014 年 4 月，秘书长设立一个由 6 名成员组成的专家小组，以进行这项研究。专家小组的报告(见 A/69/381)附件二列有小组成员的姓名、国籍和简历。秘书长表示另委任了一个咨询人技术小组提供支持，在专家小组的直接指导下开展工作。秘书处应请求提供了技术援助和信息(见 A/69/381，秘书长的序言)。
4. 专家小组的报告于 2014 年 9 月完稿，其中第二节列出了这项工作的范围；第三节说明了小组采用的方法；第四和第五节说明和评估了重计费用做法的现状；第



六节提出了建议；第七节提供了更多可选办法和分析；第八节介绍了此前讨论的其他可选办法；第九节说明了专家小组从事的基准分析的结果。专家小组报告附件九载列了若干联合国系统组织和国际组织重计费用的做法和经验详细情况。

背景

5. 专家小组的报告第 1 和第 2 段解释了重计费用的做法及其对联合国两年期预算的影响。专家小组指出，鉴于联合国预算为两年周期，在两年期内逐期对预算估计数进行订正或“重计费用”，以便根据下列情况作出调整：汇率差异；实际的通货膨胀；标准的工作人员费用、包括薪金和一般人事费方面的变化；大会以前核准的空缺率。

6. 就其对本组织预算的影响而言，专家小组指出，重计费用一直导致拟议方案预算在其后的两年期内向上调整，唯一例外的是 2000-2001 年。自 2004-2005 两年期到 2012-2013 两年期的各两年期重计费用的影响，即因重计费用而产生的初步预算批款与最后预算批款之间的差额，列于专家小组报告表 1。根据专家小组，过去五年两年期的平均重计费用影响相当于最后的两年期预算批款的 6%。报告附件一显示，重计费用的影响主要归因于汇率和通货膨胀，而不是其他因素(标准的工作人员费用调整和空缺率)。专家小组认为，相比较而言，这些其他因素对最后预算批款的影响相对不大。

7. 专家小组在报告中指出，货币波动和通货膨胀对联合国两年期方案预算的影响自 1970 年代以来就受到关注，1973 年 12 月设立了会员国的第一个工作组来处理这一问题。专家小组指出，这个第一个工作组除了现行政策外，没有提出一般性其他选择办法。专家小组还表示，自那时以来，秘书处、立法机构、审计人和会员国开展了大量工作，形成了现行办法(见 A/69/381，第 3 段)。本组织目前使用的重计费用流程列于专家小组报告表 2，其中以 2010-2011 两年期为例，简要说明了现有办法的四个相继的重计费用阶段、其组成部分和计算的基数。

专家小组的调查结果

8. 总体而言，小组得出结论认为，本组织可改进预算估计数的预测，以减少初步商定的数额与最后费用之间的差异，并管理剩余的不确定性(A/69/381，摘要)。专家小组在对现行做法和方法的评估中指出，体现货币和通货膨胀影响的现行方法阻碍了秘书处有效预测初步预算估计数的能力。此外，小组认为，本组织对支出的货币构成具有有限的内部能见度，而且报告滞后，因此无法衡量重大风险(见第 38 段)。

9. 报告指出，近几个两年期重计费用的影响一直由汇率和通货膨胀的变动所驱动。具体而言，关于现行重计费用方法所用的汇率和通货膨胀假设，专家小组指

出，这些假设简化了地方账户的实际流入和流出，而且不一定使之匹配起来，并指出联合国实际的货币风险敞口主要集中于美元、瑞士法郎和欧元(见第 40 段)。此外，专家小组认为，在拟议预算中使用以一年内即期汇率和月均汇率两者中较低者计的业务汇率的现行做法，使预算预测面临波动和不可预测性。小组认为，另一个限制因素是，进行有效套期保值的能力受到局限，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(见第 41 段)。

10. 通货膨胀的影响是按工作地点差价调整数乘数或生活费调整数与汇率变动之外的剩余部分计算的，就这一影响而言，专家小组认为，这种计算并不代表当地价格的实际波动。小组将这种情况归咎于这样的事实，即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，而是被用来跟踪各种外部和内部参数，因为它们力求保持与纽约的购买力平价，并反映当地工资的变动(见第 42 段)。专家小组确认，工作地点差价调整数乘数和生活费调整数反映联合国最终的机构需求，但它认为，其适用意味着秘书处一直无法将包括通货膨胀在内的各种参数隔离开来并加以研究(见第 45 段)。

11. 专家小组的另一个主要意见是，在支出模式和汇率风险方面，秘书处缺乏内部能见度和及时的信息。例如，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。小组认为，这种限制除其他外，影响到秘书处准确监测现金需求的能力，限制了任何可能的套期保值方案。小组对采用“团结”项目是否将解决这些限制表示一定程度的不确定(见第 46-50 段)。

专家小组的建议

12. 专家小组在其报告中建议，为了提高预算预测的准确性，联合国使用远期汇率来减少重计费用的影响(见第 54 段)。在这方面，专家小组预计，需要就确定工作地点差价调整数乘数和生活费调整数的方法与国际公务员制度委员会合作开展更多的分析工作(见第 55-56 段)

13. 第二套建议涉及小组的评估意见，即有必要改进有关风险敞口的能见度和信息流动，包括可否加快安装“团结”项目中处理这一缺陷的相关组成部分(见第 58 段)。小组建议，方案规划和预算司审查数据需求，并评估“团结”项目可否缩小在内部可见度和信息流动方面的现有差距。它还认为，需要加强不同区域办事处之间的协调，以分析不同区域办事处的薪金和支出数据。

14. 专家小组在报告中还建议减少重计费用的次数，办法是将现行办法中的头两个重计费用阶段合并起来(A/69/381，第 62-63 段和表 3)。

15. 此外，小组建议本组织为其经常预算实施套期保值方案，从而减少其预测和实际支出间的差异(见第 64-66 段)。

16. 专家小组报告第 68 段和表 4 列有实施这一套行动的拟议路线图。

其他可选办法和分析

17. 专家小组在报告第七节中还讨论了可为进一步管理上述措施无法应对的其他风险而可采用的其他可选办法和可进行的分析，包括是否可能采用重计费用上限(见第 70 和 71 段)和(或)设立储备基金来管理重计费用产生的费用(见第 72 至 74 段)。与此同时，专家小组指出，未能充分分析这些解决办法的适当工作原理和执行风险，会给秘书处开展所有已规划方案活动的的能力造成压力(见第 69 段)。

此前讨论过的其他可选办法

18. 专家小组以前各次讨论重计费用问题时考虑过的其他可选办法载于报告第八节。专家小组称，这些可选办法旨在管理不可套期保值的其他重计费用风险，它们包括内在的预算应急机制(均支)、以多种货币摊款、当地货币预算和积极的空缺管理。不过，专家小组得出结论，这些可选办法都不能有效管理额外的重计费用风险，并会给联合国带来一些行政挑战(见第 75 段)。

基准分析

19. 联合国系统各组织和其他国际组织的基准分析结果载于专家小组报告第九节。专家小组得出结论认为，这些组织大多数确实采用与联合国相同的业务参数来调整预算估计数，但指出，大多数机构认为频繁重计费用是低效的管理预算方法，更倾向于使用准确的估计数，以避免修订程序和增加摊款(见第 85 段)。专家小组还得出结论认为，直接比较联合国和这些其他组织预算进程的价值有限，因为这些组织需求与联合国本身的预算需求之间有差异(见第 84 段)，应用其他国际组织所采用的预算管理技巧不一定能消除联合国内的重计费用(见第 90 段)。

行预咨委会的评论和意见

20. 咨询行预咨委会注意到高级别专家小组在 2014 年 4 月至 9 月期间进行了审查。秘书长依照第 68/246 号决议转递了这份报告供大会审议。

21. 行预咨委会认为，专家小组在审查过程中进行的分析有一些局限性。这些局限性对报告的总体质量以及其结论和建议的效用产生不利影响。

22. 第一，行预咨委会指出，专家小组的审查没有涵盖整个经常预算及其构成的款次。该小组报告第 10 段指出，利用 2010-2011 年预算为例，使用的抽样数据来自 36 个预算款次中 3 个款次的构成部分。此外，针对特别政治任务为什么被排除在重计费用研究之外的具体询问，专家小组告诉行预咨委会，它的理解是，特别政治任务的预算在其活动所需资源核定后不重新计算费用。行预咨委会还获

悉，专家小组的理解是，特别政治任务的预算考虑到上一年的实际支出、实际汇率、实际和预计空缺率，并基于一般工作人员费用的支出经验。

23. 行预咨委会在定期审查特别政治任务所需资源时注意到，这些特派团的预算通常是每年编制的。不断作出调整，以反映预算假设和实际支出的变化，包括实际空缺率和预算编制空缺率之间的差异、标准工作人员费用的变动和汇率差异。在这方面，行预咨委会指出，虽然特别政治任务的预算一般涵盖 12 个月期间，但如果特派任务持续到联合国方案预算两年期的第二年，重计费用要素被列入这些预算。

24. 行预咨委会不认为有理由将特别政治任务排除在这次审查之外。更深入地审查为特别政治任务提交的年度估计数，会导致对联合国方案预算内不同重计费用层面进行更全面的分析。行预咨委会还认为，鉴于秘书处活动散布于全球的性质，更广泛地分析经常预算内不同的预算款次以及通货膨胀和货币波动对各预算款次的影响至关重要。

25. 第二，关于联合国系统其他实体的重计费用做法，行预咨委会认为，专家小组所进行的分析还不够全面，缺乏背景的特殊性。例如，就重计费用做法而言，报告没有评论将有年度预算周期的组织与有两年期预算的组织加以比较的用处。同样，研究报告没有全面阐述不同组织内职能、资金来源或权力下放程度方面的差异，以及这些组织与在全球分散存在和依靠摊款的联合国的可比性。此外，研究报告也没有列入资料，说明每个组织如何确保其初步预算估计数列入充分执行各自工作方案所需资源，包括适用空缺率和使用意外开支准备金等问题。然而，与此同时，专家小组在其报告中提到，联合国也面临着自身方案带来的特有风险，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(见第 90 段)。

26. 行预咨委会认为，全面分析其他组织把不同费用因素纳入预算的经验与做法及其对联合国的潜在适用性，同时更详尽地注重联合国的独特性，包括其预算过程和资金来源的特殊性，会是有用的。

27. 第三，专家小组说，秘书处的系统没有为它提供必要的可见度和改进费用管理的信息，并列举本组织目前依赖其综合管理信息系统(综管系统)和预算信息系统。专家小组说这些系统是在过时架构中运作的支离破碎的遗留系统(见第 49 段)。专家小组还指出，目前还不清楚新的企业资源规划系统(“团结”项目)是否可以为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，从而衡量实时的货币风险(见第 50 段)。

28. 不过，行预咨委会在询问秘书处后获悉，“团结”项目将能提供提高预测准确性和信息流通所需的功能。行预咨委会还获悉，“团结”项目下预算分类账内的实时交易以交易货币和美元两种货币记账，因此可以编制标准报告来提供必要

的信息。所以，行预咨委会期望，一旦“团结”项目全面实施，将适当满足秘书处对得到有关货币风险敞口的及时、详细信息的要求。

使用远期汇率

29. 专家小组在其报告中指出，提高初步预算预测的准确性将减少重计费用的可能性，因此建议本组织采用更能体现目前市场状况的参数(见第 53 段)。在这方面，专家小组表示，如果核定汇率基于远期汇率，而不是采用现行做法，即使用最新即期汇率或过去 12 个月平均汇率两者中的较低者，预算会更准确。虽然行预咨委会原则上不反对这一提议，但专家小组的报告没有分析这一改变的影响，包括使用远期汇率是否可能导致会员国在联合国方案预算方面的初步摊款增加。

重计费用次数

30. 专家小组在其报告中建议减少现有预算流程中重计费用次数，为此根据订正估计数，将秘书长最初提出预算时以及大会决定两年期初步批款时的重计费用阶段合二为一。专家小组提议把核定预算前的 12 月可得的最新市场数据用作预算预测依据。行预咨委会不相信减少重计费用次数必然会对预算的可预测性产生重大影响。行预咨委会还认为，没有对如此修改大会规定的现行预算方法的影响以及必要的程序变化进行分析。特别是，行预咨委会预见，这种变化可能会影响用于比较一个两年期到下一个两年期的预算额的基线。

制定套期保值方案

31. 专家小组还建议，联合国为经常预算制定一项套期保值方案。行预咨委会回顾，大会在其第 67/246 号决议第十部分中，授权秘书长从 2013 年 1 月 1 日起利用预先购买防止联合国受汇率波动影响。行预咨委会询问后获悉，通过与市场对应方进行金融交易，货币套期保值减少预算预测确定的目标货币风险敞口的变动性。如果购买期货或期权，而且预算预测密切体现本组织使用的货币，便可以减少货币风险。

32. 关于套期保值试验的开展，行预咨委会获悉，秘书处根据联合国日内瓦办事处每月可预测所需资源至少 2 000 万瑞士法郎，对预先购买采取了保守做法。秘书处表示，为了减少这方面的货币风险敞口，它选择采用了涉及预先购买的套期保值工具，这需要订立具有约束力的合同，锁定在未来某个日期购买或出售某一货币的汇率，但不涉及任何预付款。

33. 在这方面，行预咨委会回顾其大会在审议 2012-2013 两年期方案预算第二次执行情况报告时认可的建议，即秘书长在其关于 2014-2015 两年期方案预算的第一次执行情况报告中更全面地评估预先购买情况(见 [A/68/656](#) 第 14 段以及相关的大会第 68/245 A 号决议)。但是，行预咨委会注意到，秘书长的相关报告([A/69/612](#))中没有这种分析。

34. 行预咨委会注意到，大会尚未有机会审议对秘书长自 2013 年 1 月 1 日起实施的瑞士法郎试办套期保值方案的详细分析。行预咨委会将在今后审查秘书长的 2014-2015 两年期第一次执行情况报告时再回过头来审议此事。

专家小组职权范围外的问题

35. 专家小组报告数次提到国际公务员制度委员会的作用，具体而言，就是提到该组织在确定和修改工作地点差价调整数乘数方面使用的方法，使用该乘数是为了确保整个联合国系统世界各地的专业及以上职类工作人员的购买力与纽约平价(如见 [A/69/381](#)，第 43 段)。专家小组指出，大会已核准的方法不是用来跟踪某个工作地点按消费价格指数衡量的通货膨胀。相反，方法跟踪多种费用，一些费用是在联合国系统内任职的工作人员所特有的，从而能够对不同地点工作人员的生活费用的差异做出比较与衡量。专家小组指出，未经大会核准，任何联合国共同制度组织都不能修改这些方法、假设和应享权利。

36. 行预咨委会注意到，专家小组提到工作地点差价调整数乘数确实反映最终的机构需求(见第 45 段)，但小组也在报告中建议，应同公务员制度委员会协商，以便把经济因素驱动的通货膨胀核心要素同目前报记为通货膨胀的联合国特有的其他要素区分开。专家小组认为，将经济上的通货膨胀从其他要素中区分开来将使秘书处能够对外部因素做出更现实的预测，并可能减少初步估计数与实际支出之间的差距(见第 55 段)。此外，专家小组建议大会请公务员制度委员会审查其相关的方法和假设(见第 56 段)。

37. 行预咨委会回顾，公务员制度委员会是大会设立的独立专家机构，以规范和协调联合国共同制度工作人员的服务条件。委员会的任务规定涵盖工作人员就业条件的所有方面，其章程和程序规则规定了其在特定领域可采取的行动类型(见 [ICSC/1/Rev.1](#))。行预咨委会质疑专家小组为评估公务员制度委员会用来确定可适用于所有联合国共同制度组织的工作地点差价调整数乘数的方法和假设而提出的理由。行预咨委会认为，应尽一切努力，提高基于工作地点差价调整数乘数变动的国际工作人员相关费用预算估计数的准确性。

38. 专家小组在报告第 68 至 92 段中提出了执行其建议的可能时间表，涉及大会于 2014 年做出决定以及秘书处尽早于 2015 年上半年采取行动，以便有时间为 2016-2017 年预算更新预算流程并做出若干方法变动。行预咨委会认为，应由大会决定是否需要对重计费用方法做出任何变动，如果需要，应由大会确定自己的参数，包括执行的目标日期。

专家小组有关上限和储备基金的建议

39. 专家小组在报告第七节中说，如果大会想寻求更全面的解决办法来管理无法套期保值的费用，可进一步分析设立重计费用上限和储备基金的可行性。专家小组说，如果有重计费用上限，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。专家小组还说，因为可能有各种组合，因此需要进行更多分析(见第 70 段)。就储备基金而言，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(见第 72 段)。然而，专家小组指出，如果不能充分分析这两种模式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(见第 69 段)。

40. 行预咨委会认为，设置重计费用上限的决定可能在技术上没有好处，可能对方案产生影响。

41. 就储备基金而言，行预咨委会认为，专家小组没有充分分析储备基金的影响，包括建立储备基金是否将导致在联合国方案预算方面增加会员国初步摊款。

此前讨论过的积极的空缺率管理备选办法

42. 专家小组报告指出，秘书处可通过发布临时冻结征聘通告，积极管理空缺率，从而缩小实际空缺率与估计数之间的差异(见第 79 段)。但专家小组同时指出，很难将与空缺有关的支出单列出来。此外，专家小组说，这有可能对方案活动产生不利影响，并可能给秘书处带来巨大的行政负担。

43. 关于空缺管理的做法，行预咨委会回顾其先前在这方面的关切，并重申其在若干不同场合表达的观点，即秘书长应迅速填补空缺员额，不应为实现预算节余而一直使员额空缺(如见 A/66/7 和 Corr.1，第 93 段；A/68/7 段，第 109 段)。关于调整或管理空缺率这一相关问题，行预咨委会回顾，大会已重申空缺率是预算上的计算工具，不应用来节省预算经费(第 66/246 号决议，第 19 段)。鉴于上述保留意见，行预咨委会不认为积极的空缺率管理是一项可行手段，用以缩小估计空缺率与实际数之间的差异，从而管理无法套期保值的重计费用风险。行预咨委会强调，预算预测应依据现实空缺率，这种空缺率通常基于通过预算时录得的最近实际空缺率。

有关专家小组构成的意见

44. 专家小组报告附件二载列了秘书长委托开展这项重计费用研究的专家小组成员的详细信息。行预咨委会注意到，一个区域组(东欧国家)在小组成员中没有代表，而在小组六名成员中，有三名成员来自同一个区域组(西欧及其他国家)。

45. 专家小组报告所附简历显示，三名小组成员过去曾在或目前正在国际金融机构工作，两名小组成员有联合国财务管理和预算流程的直接经验。行预咨委会询问后获悉，甄选小组成员的主要标准是，确保有预算和财务领域的广泛专门知识、国际和国家各级的经验以及曾接触过联合国业务。行预咨委会还获悉，已尽可能考虑地理因素，而且大会在第 68/246 号决议中请秘书长委托进行一项独立研究，但没有具体说明应如何开展研究。关于支持专家小组的技术小组的背景和资历，行预咨委会获悉，技术小组由一家国际会计师事务所的五名高级工作人员组成。

46. 行预咨委会承认，大会没有具体说明这个专家小组的必要构成，但认为秘书长本应尽一切努力使组建的专家小组具有尽可能广泛的地域基础，并能受益于所有区域组的相关专门知识。行预咨委会相信，今后将尽一切努力确保在组建专家小组时使其具有适当广泛的专门知识，同时力求反映充分的地域代表性。
