



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务署
执行局

Distr.: General
14 August 2019
Chinese
Original: English

2019 年第二届常会

2019 年 9 月 3 日至 6 日，纽约

临时议程项目 7

联合国项目事务署

联合国项目事务署 2020-2021 两年期预算估计数

行政和预算问题咨询委员会的报告

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了联合国项目事务署(项目署)2020-2021 两年期预算估计数(DP/OPS/2019/5)。行预咨委会在审议预算估计数时，会晤了项目署执行主任的代表，该代表提供了补充资料并做了澄清，最后书面答复于 2019 年 7 月 15 日收到。
2. 项目署 2020-2021 两年期资源估计数的列报在很大程度上符合开发署、人口基金和联合国儿童基金会(儿童基金会)根据执行局第 2010/32、2011/10、2012/27 和 2013/9 号决定采取的统一办法。不同之处在于，由于项目署的自筹资金业务模式，两年被认为是最合适的规划周期，而不是开发署、人口基金、儿童基金会采取的四年预算周期。预算列报的统一办法包括七个职能群组，其中包括 2020-2021 年的主要业绩指标和相关基线、指标和资源，这些都列入项目署报告。2020-2021 两年期成果和预算框架与项目署全球结构(DP/OPS/2019/5, 第 67 至 98 段)直接对应。

财政资源

3. 项目署估计，2020-2021 两年期的业务准备金期初和期末结余将达到 1.929 亿美元，总收入将达 1.81 亿美元，其中包括管理资源 1.385 亿美元，2 250 万美元用于核销、准备金和应急准备金，2 000 万美元专用于战略投资。项目署将利用管理资源为其核心职能提供资金，并分配一部分盈余(计算为该两年期估计收入的约 12%)用于减轻可能必须在自己的资源内吸收的潜在财务风险。指定用于战略投资的收入部分将用于提高其流程质量和人员能力，包括继续开发其交付平台；



将通过投资知识管理和改进项目署信息和通信技术基础设施来支持该平台；并发展项目署的内部领导能力(DP/OPS/2019/5,表4以及第104段和第112至115段)。项目署2020-2021两年期预算估计报告所载2020-2021年资源计划转载如下。

表1.

来自2018-2019年和2020-2021年预算估计数的资源计划

可用资源	2018-2019	2018年(实际数) 和2019年(预测)	2020-2021
	预算估计数		预算估计数
经营准备金期初	131.6	158.6	192.9
预算基础上的总收入	179.3	173.4	181.0
可用总额	310.9	332.0	373.9
资源的使用			
管理资源	132.7	121.9	138.5
拨备/负债	26.6	11.3	22.5
来自盈余的战略投资	20.0	14.1	20.0
资源使用共计	179.3	147.3	181.0
资源结余			
预算基础上的净收入	0.0	26.1	0.0
净财务收入	0.0	19.6	0.0
公共部门会计准则*基础差异	0.0	-7.3	0.0
当期精算利得/损失	0.0	2.4	0.0
公允价值准备金增加	0.0	-6.6	0.0
公共部门会计准则对账的预算基础	0.0	-11.5	0.0
在公共部门会计准则基础上对业务准备金的变动	0.0	34.3	0.0
经营准备金期末	131.6	192.9	192.9

* 公共部门会计准则即国际公共部门会计准则

收入

4. 关于项目署预算估计数的本报告显示,2020-2021两年期的收入目标为1.81亿美元,比2018-2019年两年期预计的1.734亿美元有所增加(见上文第3段)。项目署提出2020-2021两年期净收入为零的目标,这意味着业务准备金在两年期结束时仍将高于要求的最低数额(DP/OPS/2019/5,第24和26段)。

5. 报告根据2018年经审计的财务报表和2018-2019年核定预算提供了2018-2019年两年期的最新预测,其中包括1.316亿美元预算中业务准备金的期初余额1.586亿美元。目前预测的两年期收入目标为1.734亿美元,比1.793亿美元的估计目标低3.3%,但将超过2016-2017两年期的实际收入(1.692亿美元)。2018-2019年的收

入增加是由于项目执行的增加，而 2016-2017 年的收入增加是由于回收率提高(DP/OPS/2019/5，第 20 至 22 段和表 4，以及 DP/OPS/2017/7，第 9 段)。

6. 报告还指出，2018-2019 年两年期的预计管理资源将为 1.219 亿美元，而预算为 1.327 亿美元；预计注销、拨备和应急盈余为 1 130 万美元，而预算为 2 660 万美元；预计战略投资将达到 1 410 万美元，而预算为 2 000 万美元。由于收入增加、管理费用减少以及需向交付平台投入额外资金，项目署预计在 2018-2019 两年期结束时预算方面会有 2 610 万美元的净收入，而非实现净收入为零的预算目标。通过核算方面的相关调整，项目署预测，到 2018-2019 两年期结束时，业务准备金将达 1.929 亿美元，预算则为 1.316 亿美元(DP/OPS/2019/5，第 20 至 23 段和表 4)。

7. 行预咨委会注意到，与 2018-2019 年两年期预算数额相比，管理资源、核销、拨备和应急盈余及战略投资预计减少；然而，业务准备金的期初余额有所增加，期末余额预计将进一步增加。行预咨委会还注意到，2018-2019 年两年期的预计净收入高于核定的零净收入目标。行预咨委员会相信，项目署在审议 2020-2021 两年期预算估计数时，会向执行局进一步解释 2018-2019 年两年期业务准备金和核定净收入目标的增加情况(见下文第 11 至 16 段)。

8. 行预咨委会经询问获悉，2018 年，项目署向 244 个合作伙伴，包括维持和平特派团提供服务，总额为 18.7 亿美元。2004-2005 年至 2020-2021 年期间的估计收入和实际收入已提供给行预咨委会，并反映在下表中。

表 2.

2004-2005 两年期至 2018-2019 两年期期间项目署的年度收入数字

(以百万美元计)

两年期	预算估计数	收入毛额(实际数*)	净收入(实际数*)
2004-2005	88.0	118.7	102.2
2006-2007	108.7	125.9	109.1
2008-2009	133.3	158.6	135.2
2010-2011	140.1	168.0	150.2
2012-2013	148.7	160.1	132.8
2014-2015	139.2	173.9	151.0
2016-2017	138.7	184.2	169.2
2018-2019	179.3	187.5	173.4
2020-2021	181.0		

* 除了 2019 年，该数额仍然基于预测

自筹资金的商业模式

9. 报告指出，项目署作为一个自筹资金的商业模式，其生存的可行性要求其收入足够支付管理费用和应对业务风险。因此，项目署按照全额费用回收的原则运作，其中包括直接和间接费用。2013 年，项目署经执行局批准实施了经修订的费

用回收模式(DP/OPS/2019/5, 第 17 段)。行预咨委会经询问获悉, 项目署于 2013 年采用并于 2018 年更新的成本回收模式, 是基于对每个签署的业务进行个别评估, 以确保在每个项目内收回全部成本。¹ 间接费用基于与业务约定相关的复杂性、规模和风险: 复杂性或风险越大, 项目署的间接费用就越高, 因此管理费也就越高, 而规模越大, 间接费用就越低(反映规模经济), 管理费也就越低。

10. 行预咨委会回顾, 审计委员会在其报告中指出, 项目署于 2016 年 1 月就如何计算超出间接费用的风险增量向国家办事处发出了补充指导。这一指导意在将风险纳入定价的更系统方法。然而, 审计委员会不清楚风险在多大程度上已经计入间接费用。审计委员会注意到, 如果总体风险没有实现项目定价所设想的程度, 则没有向业务伙伴返还“增量”的过程(见 A/71/5/Add.11, 第二章, 第 94 段)。审计委员会在其最新报告中审查了同一问题时得出的结论是, 项目署在执行其关于制定政策使用最终不需要的“风险增量”产生的累积财务盈余的建议方面没有取得进展(见 A/73/5/Add.11, 第二章, 附件)。行预咨委会相信, 项目署将审查其收取的全部管理费, 作为其费用回收模式的一部分, 以评估审计委员会指出的“风险增量”产生的潜在财务盈余, 并采取步骤执行审计委员会的相关建议。行预咨委会还相信, 项目署将加倍努力, 将管理费确定在现实水平(见上文第 7 段)。

业务准备金

11. 关于项目署 2020-2021 两年期预算估计数的报告表明, 自 2009 年以来, 业务准备金一直高于执行局规定的最低限度。如上文第 6 段所述, 项目署预计 2018-2019 年两年期结束时将有 1.929 亿美元的业务准备金。就 2020-2021 两年期来说, 业务准备金估计保持不变(DP/OPS/2019/5, 表 4)。报告强调指出, 准备金还发挥关键作用, 使合作伙伴确信项目署作为一个没有核心供资支助、资金自筹的联合国组织有能力履行承诺(同上第 23 段)。

12. 行预咨委会在其关于项目署 2018-2019 年两年期预算估计数的上一份报告中指出, 业务准备金从 2014-2015 两年期的估计数 8 280 万美元增加到 2016 年底的 1.316 亿美元, 预计 2017 年、2018 年和 2019 年将保持在这一水平。委员会回顾其建议, 即项目署应对其业务所需的实际准备金数额进行分析, 并在下一次预算估计数中列入这一分析(见 DP/OPS/2017/7, 第 6 段)。

13. 行预咨委会还回顾, 审计委员会在其最新报告中指出, 执行局在 2013 年批准了一项政策, 规定最低业务准备金相当于前三年平均管理费用的四个月数额。截至 2017 年 12 月 31 日, 这一数额是 2 070 万美元。截至 2017 年 12 月 31 日, 所报业务准备金为 1.5864 亿美元, 超出设定最低目标 1.3794 亿美元。审计委员会认为, 报告的盈余继续对业务准备金作出贡献。在这方面, 审计委员会还指出, 项目署提供的一个答复表明, 在其 2018-2019 两年期预算估计数中, 项目署重新

¹ 项目署更新的成本回收模式规定, 直接成本与向特定的业务约定或客户提供利益而开展的活动有关, 使用基于活动的成本计算原则确定, 并作为绝对金额收取。间接费用由项目署活动和政策的管理和行政产生。这些费用将作为业务管理费收回, 并作为绝对金额和/或费用百分比收取(项目署业务指令 OD.EO.2018.01, 第 3.3 和 3.4 段)。

评估了可用资源的使用情况，并为投资和减轻风险设立了追加预算。然而，审计委员会的结论是，项目署没有重新审查其最低业务准备金的水平，也没有确定可能使用准备金的具体领域(见 A/73/5/Add.11，第二章，第 13 至 16 段)。

14. 行预咨委会经询问获悉项目署《财务条例和细则》条例 22.02 中的相关规定，其中包括下列规定。在项目署账户内，可以建立以下准备金：

(a) 业务准备金，数额由执行局确定。业务准备金的设立旨在保证项目署持续经营的财务可行性和稳健性。

(b) 增长和创新准备金，用于向项目署未来的创收能力投资。该准备金的款项转入限额应定为超额业务准备金的 50%，高于执行局规定水平。如果转入额度超过超额业务准备金的 50%，须事先征得执行局特别批准。

(c) 仅执行主任有权作出准备金提取决定，执行主任应向执行局报告所有准备金支用情况。

15. 执行局在其第 2016/12 号决定中支持设立一个种子资本基金，旨在利用项目署部分业务准备金为项目署授权领域中的初期投资项目提供定向捐款。目标将是与志同道合的捐助者和投资者合作，按照各自政府的战略优先事项和联合国一致性议程，利用在联合国实地存在的国家的高影响力转型举措(第 2016/12 号决定，第 4 段)。行预咨委会还获悉，通过上述决定，执行局表明了执行主任可如何考虑实施通过财务条例 22.02(b)授予的权力。

16. 行预咨委会认为，累积业务准备金中的现有盈余高于执行局、相关财务条例和细则以及执行局第 2016/12 号决定规定的最低要求水平，这为项目署利用业务准备金中的盈余为其授权领域的投资项目提供了机会。在这方面，行预咨委会赞同审计委员会的意见，并相信项目署会确定可能利用其准备金盈余的具体领域和路线图(见上文第 7 段)。

社会影响投资举措(“S3I”)

17. 关于项目署 2020-2021 两年期预算估计数的报告表明，在启动社会影响投资举措(称为“S3I”)之后，项目署正在建立机构能力，以便从战略上确定社会影响投资项目并为其提供资金。2018 年，项目署根据社会影响投资举措进行了第一次投资，以推动实现可持续发展目标的进展。到 2019 年 5 月，项目署已将 3 880 万美元的准备金部署到“S3I”项目，主要是作为对可再生能源和经济适用住房基础设施的投资，并承诺再提供 2 000 万美元(见 DP/OPS/2019/5，第 15 和第 16 段)。行预咨委会询问后获悉以下根据“S3I”举措开展的项目情况：

表 3.

社会影响投资举措项目

S3I 投资	项目说明	项目署现金投资
可再生能源-墨西哥	资本重组和运营一个 22 兆瓦的风能发电场	880 万美元
社会福利住房-加纳	10 万套住房	500 万美元

S3I 投资	项目说明	项目署现金投资
社会福利住房-肯尼亚	10 万套住房	500 万美元
社会福利住房-印度	10 万套住房	250 万美元
社会福利住房-加勒比	10 万套住房	250 万美元
可再生能源-多个项目	正在审查的项目	1 500 万美元
共计		3 880 万美元

18. 行预咨委会注意到，项目署在其社会影响投资举措下首次投资，由其准备金供资，并鼓励项目署在这方面进一步作出协调一致的努力。同时，行预咨委会预计，根据项目署《财务条例和细则》，在执行局审议 2020-2021 两年期预算估计数时，将向执行局提供进一步的细节，例如准备金的类型及其用于进行此类投资的比例。行预咨委会期待在下一期预算估计数中收到关于这一事项的最新资料，包括设立的准备金的状况和支出的数额。

工作人员和人员

19. 关于项目署 2020-2021 两年期预算估计数的报告表明，自 2017 年年中以来，由直接和间接费用供资的工作人员员额总数保持稳定，约为 750 个 (DP/OPS/2019/5，表 3)。行预咨委会索要后得到项目署人员的最新人数如下：

表 4.

截至 2018 年 12 月 31 日按类别分列的项目署人员数

合同模式	工作人员	合同方	共计
项目署人员	756*	3 683	4 439
合作伙伴人员		7 232	7 232
人员共计	756	10 915	11 671

* 包括合作伙伴的工作人员以及项目署为其提供初步托管式秘书处服务的组织的工作人员，他们同样遵守适用于项目署工作人员的政策和程序。

20. 如报告所述，通过管理资源供资的员额预计将从 2018-2019 年的 146 个减少到 2020-2021 年的 128 个。由管理资源供资的 18 个员额净减少反映出增加了 2 个 D-2 职等员额，减少了 3 个 D-1 职等员额、8 个其他国际专业人员员额和 9 个“所有其他”员额。由管理预算供资的工作人员人数减少反映出项目署继续努力将直接费用归因于适当的成本驱动因素，而高级工作人员的变动则反映了区域组合的调整 (DP/OPS/2019/5，表 3 和第 107 段)。行预咨委会询问后获悉，项目署系统地确定了应作为直接费用回收的职能和流程，因此，以前作为间接费用回收的一些员额的费用现在已编入预算，作为直接费用回收。项目署解释说，这种成本计算方法确保项目不会得到交叉补贴。

21. 关于影响 D-1 职等及以上员额的变化，行预咨委会经询问后获得下表，显示由于增加两个 D-2 职等员额和减少 3 个 D-1 职等员额，净减少 1 个员额。

表 5.
2018-2019 年和 2020-2021 年期间主任等职位的变动

2018-2019 年预算估计数		变化的性质	2020-2021 年预算估计数	
职等	职位名称		职等	职位名称
D-2	传播和伙伴关系主任	总部重组，职位裁撤。新设职位为传播组主任	P-5	传播组主任
D-2	企业支助业务组主任	总部重组，职位裁撤。新设职位为共享服务中心主任	D-1	共享服务中心主任
D-1	中东地区区域主任	职位职等从 D-1 改叙为 D-2	D-2	中东地区区域主任
D-1	纽约办事处主任/当地征聘的总法律顾问	职位职等从 D-1 改叙为 D-2	D-2	纽约办事处主任/当地征聘的总法律顾问
D-1	欧洲和中亚区域办事处主任	职位职等从 D-1 改叙为 D-2	D-2	欧洲和中亚区域办事处主任
D-1	亚洲地区区域主任	职位职等从 D-1 改叙为 D-2	D-2	亚洲地区区域主任
D-1	海地国家主任	职位职等从 D-1 改叙为 P-5	P-5	海地国家主任
D-1	人民和变革组副主任	职位职等从 D-1 改叙为 P-5	P-5	人民和变革组副主任
D-1	信息和通信技术组主任/首席信息官	职位由管理预算改为集中管理的直接成本预算		
D-1	和平与安全群组主任	职位级别从 D-1 改叙为 P-5 作为总部重组一部分的新设职位 总部重组，新设职位 新设职位	P-5	和平与安全群组主任
			D-1	纽约办事处副主任
			D-1	管理支持中心主任
			D-1	道德操守及合规督察干事
P-5	尼泊尔国家主任	职位职等从 P-5 改叙为 D-1	D-1	尼泊尔中心主任

22. 在 2020-2021 两年期，通过管理资源供资的员额数量将减少 18 个(见上文第 19 段)，但管理资源项下员额的资源估计数为 2 710 万美元，比 2018-2019 年两年期增加 160 万美元(DP/OPS/2019/5，表 5)。行预咨委会询问后获悉，项目署《财务条例和细则》的条例 14.02 规定，执行主任有权在核定的管理预算内重新调配资源并增减核定的管理预算拨款总额(包括雇员表中的雇员员额数及上至 D-2 的职等)，条件是执行局为预算期规定的净收入目标不变。行预咨委会还获悉，为确保项目署执行主任能够根据两年期不断变化的业务现实，按照项目署《财务条例和细则》行使权力，2020-2021 两年期预算估计数预计工作人员费用与 2018-2019 年两年期预算估计数相同，并经通胀调整(另见 DP/OPS/2019/5，第 103 段)。行预咨委会注意到项目署《财务条例和细则》的相关规定，并认为可能需要对该规定进行审查。

一般性评论

退款

23. 行预咨委会回顾，根据项目署与联合国秘书处 2014 年通过的谅解备忘录，项目署在达到商定的 1 600 万美元累积年费门槛时向秘书处提供退款，2016 年是实施退款机制的第一年(见 DP/OPS/2017/7，第 16 段)。行预咨委会询问后获悉，项目署已分别向联合国秘书处退还 2016 年和 2017 年的 220 万美元和 230 万美元，2018 年将支付 230 万美元的退款。2019 年，估计退款金额为 240 万美元。行预咨委会相信，欠联合国秘书处的款项将及时支付。

采购

24. 报告表明，项目署拥有公共采购方面的任务授权和技术专长，能帮助建立公共采购能力以及透明、负责任的机构。项目署致力于对中小型企业及妇女与青年创办的企业进行能力建设，通过“项目署可能性论坛”和“项目署可能性门户”等举措增加这些企业进入全球采购网的机会(DP/OPS/2017/7，第 34 和 55 段)。行预咨委会询问后获悉，项目署的可能性论坛通过采购和创业方面的能力建设，鼓励和支持中小企业。项目署可能性门户使潜在供应商，特别是中小型企业，能够提高其创新和独特解决方案在世界各地项目署采购和项目经理中的可见度。行预咨委会还获悉，项目署鼓励当地采购，并通过在其投标中纳入较小的批次，鼓励中小型企业参与这一过程。行预咨委会注意到所采取的步骤，并进一步鼓励项目署为中小型企业参与竞争性投标进程提供便利。

25. 关于项目署采用正式招标方法的时间表，行预咨委会经询问获悉，使用招标方式进行招标的最短投标时间可从货物或工程的 15 天到服务的 21 天不等，紧急情况下所需采购的最短时间为 1 至 5 天。行预咨委会还获悉，在紧急情况下，可以根据项目署的采购原则使用简化的流程。例如，建议在这种情况下，优先考虑在紧急行动中向联合国系统各实体提供物资的有经验的供应商，以减少提前期和合同失败的风险。行预咨委会感到关切的是，15 至 21 天的投标时间对新供应商来说可能不够，并相信项目署将继续使其采购政策和做法与联合国秘书处和联合国其他实体的采购政策和做法相一致(见 DP/OPS/2017/7，第 20 段)。

从私营部门筹集资源

26. 在 2020-2021 两年期，项目署将进一步发展牢固架构，以治理和管理与筹集资源(包括来自私营部门的资金)有关的风险(见第 15 和 16 段)。行预咨委会询问后获悉，从私营部门筹集资源将通过与有关政府为每个项目创造的具体方式进行调拨。行预咨委会期待在项目署下一个两年期预算估计数方面收到进一步的细节。

共享服务中心

27. 报告指出，项目署共享服务中心向世界各地的联合国合作伙伴提供人力资源和相关的财务服务。在 2020-2021 两年期期间，项目署将通过其共享服务中心提供更加标准的流程，并拓展其在信息和通信技术支助、财务、赠款管理、采购和人力资源服务等领域提供的服务(DP/OPS/2019/5，第 7 和 8 段)。关于共享服务中心今后的作用，行预咨委会经询问获悉，对项目署服务的需求在过去几年中有所增加，项目署预计其共享服务交付量将进一步增加。行预咨委会期待在项目署下一次概算中收到这方面的最新资料。

结论

28. 考虑到上文的意见和建议，行预咨委会建议核准 1.81 亿美元的收入目标，并继续执行为 2020-2021 两年期设定净收入为零的目标的政策。