



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务厅
执行局

Distr.: General
15 August 2013
Chinese
Original: English

2013 年第二届常会

2013 年 9 月 9 日至 13 日，纽约

临时议程项目 9

联合国项目事务厅

联合国项目事务厅 2014-2015 两年期预算估计数和项目厅业务准备金的审查

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 2014-2015 两年期预算估计数(DP/OPS/2013/6)和会议室文件(DP/OPS/2013/CRP.1)，其中提出联合国项目事务厅(项目厅)业务准备金的订正最低要求。行预咨委会在审议预算估计数和会议室文件时，会晤了项目厅执行主任，由执行主任做了更多补充和澄清。

2014-2015 年预算估计数

2. 2014-2015 两年期预算估计数为 1.392 亿美元，其中包括管理资源 1.312 亿美元，潜在准备金 800 万美元。相比之下，2012-2013 两年期预算估计数为 1.487 亿美元，其中管理资源 1.397 亿，潜在准备金 800 万美元(DP/OPS/2013/6，第 103 段)。潜在准备金是根据对历史负债和过去十年的核销款所作的评估，同时希望为潜在负债和风险充分拨备(同上，第 114 段)。

3. 项目厅 2014-2015 年预算估计数的列报方式是根据执行局第 2010/32、2011/10、2012/27 和 2013/9 号决定，与开发署、儿基会和人口基金采取的统一做法保持一致。

4. 尽管项目厅的预算列报是按照儿基会、开发署和人口基金的统一做法，但它的预算周期是两年，而其他机构的预算周期是四年。行预咨委会经询问后获悉，由于项目厅是自筹资金的业务模式，它认为两年是计划收入和费用的最好时限。项目厅表示，它通常具有足够的资料来预测今后两年的收入，但超过两年就较难预测收入。因此，项目厅认为谨慎的做法是只编制两年的预算。行预咨委会注意到，项目厅的预算周期与儿基会、开发署和人口基金的不同，但预算列报方式却要保持一致。



5. 预算估计数的表1包含了按7个职能组群分列的2014-2015年资源分配信息，并包括业绩指标、相关基线和目标。项目厅指出，如预算估计数的图1所示，它的2014-2015两年期管理成果和预算框架与执行主任在2013年初修订和建立的全球结构直接对应(第15号组织指令(增编2))，目的在促成在管理做法内进一步协调决策和整合主要的职能(DP/OPS/2013/6，第69段)。关于管理成果和预算框架的详细信息见预算估计数第71至102段和附件1。

管理资源

6. 项目厅指出，管理资源在2012-2013两年期是1.397亿美元，2014-2015两年期减少为1.312亿美元(同上，第103段)。行预咨委会经询问后获悉，在对项目厅2012-2013年战略计划进行中期审查后(DP/OPS/2012/7和附件)，项目厅按照审查结果改变了全球结构。这种改变使得管理预算每年释放出600万美元的资源。而且，项目厅按照其财务条例和细则，系统地向项目伙伴收取相关直接费用，使用以活动为基础的成本计算方法来确定与具体程序有关的工作和费用，以确保更准确地在项目间分配费用。项目厅按照个体订约人协议雇用工作人员，进一步减少了管理资源(见以下第11-12段)。行预咨委会注意到项目厅作出努力，减少其所需管理资源。

收入

7. 项目厅把2014-2015两年期的毛收入目标定为1.392亿美元，其中包括1.112亿美元的项目执行服务估计收入、咨询和业务处理服务2 000万美元和杂项收入800万美元(DP/OPS/2013/6，第30段)。预算估计数的图2把2014-2015两年期的收入预测与过去实际收到的收入进行比较，显示收入毛额从2010-2011两年期的1.68亿美元减少到2012-2013两年期的1.47亿美元(估计数)。行预咨委会经询问后获悉，项目厅收到的收入大致与预算估计数预测的数额相等。2010-2011年的收入毛额特别高，是因为该两年期的采购量异常地大。项目厅还提供了过去十年期间的年收入净额和毛额的趋势，载于下面表1：

表1

项目厅 2004-2005 至 2014-2015 两年期的年收入数额

两年期	预算估计数预测 以百万美元计	收入毛额(实际数) 以百万美元计	收入净额(实际数) 以百万美元计
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	154.1	132.6
2014-2015	139.2		

基准和标准

8. 行予咨委会在审议 2014-2015 年预算估计数时获悉，项目厅以世界级的私人组织和公营组织为基准，提高了服务的质量和效率。项目厅通过了世界级的认证，包括 ISO 9001 质量管理认证，ISO-14001 环境管理认证，以及维持项目管理和有关服务的全球标准的一些实体的承认，例如项目管理研究所、英国皇家采购与供应学会以及国际援助透明化倡议。行予咨委会欢迎项目厅努力追求完善，并以既定的全球标准作为基准。咨委会鼓励项目厅酌情与其他联合国实体分享经验和最佳做法。

采购

9. 行予咨委会从预算估计数的附件 1 看到，采购行动是项目厅的一项全球性职能。咨委会在询问项目厅的项目组合中联合国实体占多少比例后获悉，在 2010 和 2012 年期间，47%的服务是提供给这些实体。

10. 行予咨委会在询问项目厅采购行动的规则后获悉，项目厅的全面采购监管框架载于其财务条例和细则(第 3 号组织指令)。项目厅财务条例和细则的条例 18.02 说明其一般采购原则是：(a) 最高性价比；(b) 公平、诚信和透明度；(c) 有效的竞争；(d) 项目厅及其客户的最佳利益。项目厅还表示，监管框架符合联合国各实体的采购原则，并就业务工作发出了广泛的政策指导。行予咨委会预期项目厅将继续使其采购行动和政策与联合国各实体的行动和政策保持一致。咨委会还认为，项目厅在与联合国秘书处开展伙伴合作时，应该遵循秘书处采购行动的政策。

服务中心

11. 估计数指出，只要可能，项目厅打算建立全球服务中心，以实现规模经济。行预咨委会经询问后获悉，项目厅在建立一个全球业务处理服务中心前，要评估该中心的长期成本效益，考虑到各种相关因素，例如提供什么服务，不同市场具备的能力，是否具有信息系统，通过专业化可以提高多少效率，以及本地劳动力的成本。咨委会还获悉，项目厅在曼谷有一个处理人力资源事务的中心。行予咨委会鼓励项目厅汲取其他联合国实体的服务中心的经验教训。

员额和人员

12. 2014-2015 两年期计划的员额总数是 302 个，2012-2013 两年期计划的总数是 366 个(DP/OPS/2013/6，表 2)。项目厅的全球结构调整，造成在 2013 年上半年减少工作人员，因此 2014-2015 年的计划员额与 2013 年中的实际员额相同(同上，第 107 段)。

13. 估计数指出，项目厅计划增加使用由管理预算供资的个体订约人协议。因此，咨询人的拟议支出大增，多了 590 万美元，即增加 17.4%(同上，第 110 段)。行预咨委会经询问后获悉，项目厅增加使用个体订约人协议，主要是因为自筹资金

的业务模式要求具有灵活性。个体订约人协议是用来雇用当地或国际个体订约人，由他们提供正式工作人员通常不具备的或项目厅并不经常需要的支助服务或专门技能

14. 行予咨委会还获悉，个体订约人协议的目的是确保遵守联合国竞争性甄选个体订约人的要求，采用一个统一的合同，不再使用以前的六种合同。项目厅指出，个体订约人协议使得有关政策和程序简单化和合理化，而且更为灵活，减少管理合同的时间。项目厅还指出，在适当时也会使用其他类的合同来雇用工作人员，包括临时任用工作人员；这也是其他联合国实体的做法。

公共部门会计准则

15. 行予咨委会回顾项目厅在 2012 年从联合国系统会计准则过渡到国际公共部门会计准则(DP/OPS/2011/6, 第 10 段)。项目厅在答复询问时说明了采用公共部门会计准则遇到的困难和实现的效益。

16. 主要的困难包括：项目厅采用公共部门会计准则的预算很低；许多人员没有受到足够的培训，不了解公共部门会计准则技术上的复杂性；公共部门会计准则的业务模式在联合国系统中独一无二，因此造成特殊困难，例如在施工合同、一般性确认收入、如何处理主要和代理交易、在 2012 年下半年接手的新的审计委员会必须就早先通过的会计政策进行调整，从而极大地改变规划假设；Atlas 企业资源规划系统没有对公共部门会计准则做好微调；公共部门会计准则的财务报表比联合国系统会计准则详细得多，必须作出更多披露。

17. 尽管遇到这些困难，项目厅告诉咨委会，实行公共部门会计准则的效益是显而易见的。用公共部门会计准则来报告成果，可以与其他联合国组织以及其他组织保持一致并进行比较。每年对财务报表进行审计并向大会报告审计结果的规定加强了项目厅的问责制，并能够更为及时地评估财务报告。行予咨委会鼓励项目厅在实行公共部门会计准则的积极成果基础上更进一步。

18. 行予咨委会建议通过 2014-2015 两年期的预算估计数 1.392 亿美元，其中管理资源为 1.312 亿美元，潜在准备金为 800 万美元。

业务准备金

19. 项目厅在 2014-2015 两年期预算估计数(DP/OPS/2011/5)中告诉执行局，因为要过渡到国际公共部门会计准则，计划对业务准备金和规定的最低要求以及其他事项进行审查。关于维持和使用业务准备金的规定载于项目厅财务条例和细则；会议室文件(DP/OPS/2013/CRP.1)第 2 至 4 段简短介绍了项目厅计算业务准备金和有关做法的根据。

20. 项目厅在 2012 年 1 月 1 日采用公共部门会计准则后，其业务准备金的现行公式是否恰当需要加以评估。因此，项目厅委托一家咨询公司对业务准备金进行

审查，目的在评估现行的计算方法和找出计算准备金的替代方法。咨询公司的审查摘要载于会议室文件第 6 至 12 段。在审查建议的四个替代方法中，有两个被认为实际可行并符合公共部门会计准则，就是维持(一) 6 个月或(二) 3 个月的管理费用准备金。

21. 项目厅从这两个替代方法中得出结论，提议业务准备金的适当最低要求应该相当于前三年平均 4 个月的管理预算支出(DP/OPS/2013/CRP.1，第 14 段)。项目厅提议这个业务准备金数额是考虑到咨询公司审查的两个结论：

(一) 由于几乎所有项目都是预先筹集资金，实际上不会立即产生与执行项目有关的风险，影响到业务准备金数额；

(二) 由于过渡到公共部门会计准则，必须建立与人员/退休人员服务终了负债有关的应计收支额，而在先前实行的联合国系统会计准则下，这些负债被认为是由业务准备金负担。所以如果业务准备金的目标维持在先前的数额，就会重复计算这些负债：一次是应计收支额，一次是业务准备金。

22. 行予咨委会从预算估计数的表 3 看到，2012-2013 两年期业务准备金的期初余额是 3 340 万美元，2014-2015 两年期是 6 290 万美元。项目厅在答复询问时说明了计算这两个两年期的数额的根据。项目厅表示，截至 2011 年 12 月 31 日的业务准备金是 6 330 万美元，由于适用国际公共部门会计准则，在考虑到所有已知负债 2 990 万美元后，截至 2012 年 1 月 1 日订正的业务准备金被重新计算为 3 340 万美元。项目厅在 2012 年取得净盈余 820 万美元，累积盈余因此增加到 1 580 万美元。根据经联合国审计委员会审计的财务报表，对年终员工福利的一次独立精算估值确认了 2 140 万美元，存入累积盈余，截至 2012 年 12 月 31 日的业务准备金余款因此达 6 290 万美元。项目厅 2013 年最新的预算估计数假定是零净收入，因此截至 2013 年 12 月 31 日的估计业务准备金余额将是 6 290 万美元。

23. 行予咨委会不反对拟议的项目厅业务准备金的最低要求，即相当于前三年平均 4 个月的管理预算支出。