



第五十七届会议

议程项目 112 和 119

2002-2003 两年期方案预算

联合检查组

**联合检查组关于与联合国系统各组织预算外活动有关的支助
费用的报告**

秘书长的说明

增编

秘书长谨转递联合国系统行政首长协调理事会（行政首长理事会）对联合检查组题为“与联合国系统各组织预算外活动有关的支助费用”的报告（JIU/REP/2002/3）的评论（见 A/57/442）以及他本人的评论，供大会审议。

摘要

联检组题为“与联合国系统各组织预算外活动有关的支助费用”的报告（JIU/REP/2002/3）（见 A/57/442）是联检组就此专题所做的最新工作。联检组 1969 年、1974 年、1978 年和 1990 年也就此做出研究。这些研究审查了联合国系统各组织有关费用计量和支助费用回收的传统政策与惯例。联检组的本报告超出了传统分析的范围，采用了一个更广泛的框架，审查最近的政策环境、资源调动趋势、预算外资源的使用及相关的支助费用回收。它还从政策角度，而不只是技术角度，审查了费用计量办法。联合国系统行政首长协调理事会成员欢迎该报告，认为它包罗全面，对有关本专题不断扩大的工作是种有益的补充。他们特别欣赏报告提供的背景材料和对联合国各组织目前政策与程序所做的分析。他们大体上赞同报告所载的研究结论和建议，承认必需在全系统范围内监测新出现的政策问题和程序，并不断审查联合国系统内预算外资源的总体管理。

一. 导言

1. 联合检查组（联检组）曾就本专题做过一系列研究，题为“与联合国系统各组织预算外活动有关的支助费用”的报告（JIU/REP/2002/3）（见 A/57/442）是项最新研究成果。1969 年、1974 年、1978 年和 1990 年也曾做过研究，重点审查联合国系统各组织有关费用计量和确定适用于支助费用回收的费率的传统政策与惯例。相比之下，本报告视野更开阔，它审查了联合国系统各组织的主要政策环境与趋势。除其他外，该报告还探讨了联合国系统各组织的预算外捐助对照经常或“核心”方案资源的使用问题。报告还审查了费用计量实例，并提出了一种费用计量方法。

二. 一般评论

2. 联合国行政首长协调理事会成员欢迎该研究报告，认为它资料翔实，是修订、重新评价或调整有关联合国系统各组织预算外活动支助费用的现行政策的有用框架。有些问题涉及关于本系统各组织经常预算的预算外捐助的使用、预算外资源的方案拟订及支助费用的编制和适用，通常都认为是很复杂，政治上很敏感的问题，报告做了详细分析，成员表示赞赏。他们也特别注意到报告所说的联合国各组织预算外资源政策与惯例中存在的重要差异。

3. 行政首长理事会成员注意到，预算外资源因各种原因在本系统许多组织中使用日趋频繁。最常见的因素似乎就是这些组织降低经常或“核心”资源的明显趋势。另外一个因素是预算外筹资机制很灵活，使这些组织能够灵活处理紧急情况或会员国提出的意外技术援助要求。

4. 行政首长理事会成员赞成该报告的看法，不区分成本结构、所支助的预算外活动类型及这种支助的性质，仅根据全系统的平均费用，制订和适用一种全系统的单一支助费用比率，几乎不会有什么现实意义。不过，他们支持在某种程度上统一确定支助费用比率的政策，并欢迎联检组在这方面所做的工作。

5. 行政首长理事会成员注意到，本系统许多组织行之多年的统一费率制度惯例，如以项目直接费用的 13% 作为方案支助费用，再也无法满足有关组织的需要。因此，行政首长常常不得不允许降低各种支助费用比率。他们认为，需要考虑制订一个更针对、更切合本系统各组织实际需要的政策框架。一个新框架，如联检组勾勒的那样，要考虑到各组织目前提供的服务日趋多样化，考虑到必须增加灵活性，以便使各组织能够切实响应意外紧急需要，同时又确保必要的支助费用收入水平。

6. 行政首长理事会成员注意到本系统各组织目前非常愿意就联检组报告所涉问题、研究结论和建议开展一种全系统磋商过程。行政首长理事会成员打算在行政首长理事会高级别委员会主持下，审查适当的执行机制，包括支持磋商过程和监测联检组建议后续行动的框架。

三. 对各项建议的评论

建议 1

为确保有效使用预算外资源，支助已获授权的方案，**立法机关**不妨请各组织的行政首长：

(a) 在预算编制中将预算外资源与核心资源整合在一起(如果尚未这样做)，而这些资源，至少在整体的方案优先顺序上，应得到立法机关的批准；

(b) 根据立法机关批准的整体方案优先顺序，接受预算外资源，用于核心预算未纳入的活动。

7. 建议 1(a) 为行政首长理事会成员普遍接受，以促进预算编制增加透明度，鼓励更清楚地界定方案优先次序。然而，行政首长理事会的有些成员，特别是考虑到预算外数字只是表示捐助者即将捐助的资金，对要求预算外资源必须在立法机关经过漫长而困难的审查与批准程序是否可行，持保留意见。

8. 行政首长理事会成员指出，有些组织，尤其是核心预算面临零增长甚至负增长，因而越来越严重地依赖预算外捐助来努力全面执行其主要方案的组织认为，预算外捐助主要是用以协助核心方案活动的执行，弥补核心资金的不足数额。在此情况下，行政首长理事会成员认为，建议 1(c) 需要进一步澄清。

建议 2

行政首长应确保所有增支费用计算工作清楚确定，与现有行政和其他支助结构有关的费用，有多大一部分由核心资源负担，多大一部分由预算外资源负担。

9. 建议 2 被普遍接受。

建议 3

行政首长应事先审慎考虑与可能用来计量增支费用的方法有关的成本效益。对所有费用计算工作结果的有效性、包括伴随而来对支助费用收入要求的预测，都应利用历史收支分析加以核查。

10. 行政首长理事会成员支持建议 3 对使用增支费用计量办法提出的一般警告，同意其相对优点与费用应得到充分考虑。

建议 4

立法机关不妨考虑允许联合国系统各组织保留用于多方捐助者活动的预算外资源所赚取的利息，如果资源混合在一起，难以针对具体的援助者进行单独核算。各组织不妨决定将这一收入应用于减少预算外支助费用，并就此类利息收入与支助费用之间的关系向立法机关作出适当报告。

11. 建议 4 被普遍接受。

建议 5

行政首长应审查其各自组织适用的预算外支助费用法规，并向其立法机关提出建议，旨在消除这项法规的不一致之处。

12. 行政首长理事会成员指出，联检组问题调查表所收答复中首次披露、建议 5 也提到的立法矛盾，即本系统有些组织既收取支助费用，同时又允许以经常预算资源充当补充资金用于执行预算外活动的做法，非常重要。行政首长理事会有关成员认识到了这些矛盾，并及时地告诉了其成员国。行政首长理事会成员注意到，由于费用计量研究已清楚表明支助费用的确实数额实际上远远高于所核准的回收率，所以在某种程度上利用经常预算协助资助预算外活动，似乎已为会员国普遍接受。

建议 6

各组织行政首长如果尚未这样做，应探讨是否可能作为项目或方案的直接和内部成本，纳入目前由基于百分比的支助费用收费负担的可查明的成分。

13. 行政首长理事会成员提出，建议 6 需要进一步说明解释。尽管行政首长理事会成员原则上欢迎在划定固定或基于百分比类与直接和内部项目或方案费用类的支助费用要素时增加灵活性，行政首长理事会的有些成员却担心，这最终会导致方案支助费用比率的普遍降低，让他们无法接受。再者，有了这种灵活性，也未必就能与捐助者就成本要素展开谈判，探讨是否应当把成本要素作为直接或间接项目或方案费用收取。

建议 7

开发计划署执行局应审查把联合国系统各组织间接支助费用纳入，作为实质性开发计划署项目投入和开支成本一部分的做法。执行局不妨根据下文建议 9 所述原则修订这一政策。

14. 尽管建议 7 是针对联合国开发计划署执行局的，但行政首长理事会的一些成员支持研究它对全系统的影响。

建议 8

行政首长应确保例外的支助费用率以及批准这些费率的理由协调一致。这些费率的批准只应建立在合理的实质性优先考虑基础上，或确认较低的支助费用率是适当的。此外，行政首长如需经常批准例外的支助费用率，则应修订导致他们需要批准这些例外的预算外支助费用政策。

建议 9

立法机关应颁布支助费用政策，以确保继续有效调动和布署预算外资源，推动发展、人道主义和其他实务领域的活动。这些政策应切实、透明、易于实施、并必须为特别安排提供连贯一致和公平的办法。为此，**立法机关**不妨考虑：

(a) 应按照下列原则确定预算外支助费用率：

- 费率应确认并体现预算外活动在已获授权方案中的相对重要性和直接效益；
- 费率应有所区别，以考虑到受活动类型、条件和资源量影响的支助费用。

(b) 可授权行政首长按照上文(a)所述原则确定预算外支助费用率，并向立法机关作出适当报告。

15. 建议 8 和 9 所述原则被普遍接受。

建议 10

为执行按照上文建议 9 中的方针确定的新的预算外支助费用政策和费率，**行政首长**应预先认真考虑这些变化对支助费用收入的影响，确保与支助预算外活动有关的费用的较大部分不会由核心资源负担。凡是由于降低支助费用率导致的支助费用收入减少原则上应通过更有效的行政服务来补偿。

16. 行政首长理事会成员都认为，尽管努力实现更有效的行政服务是各组织的一项核心义务，但也不宜贸然断定，在组织内部由此实现的收益总是肯定会抵消预算外活动的费用，因而会事如人愿，必须导致方案支助费用费率下降。

建议 11

联合国系统行政首长协调理事会应确保制定支助费用政策的进程得到监测，并应定期编写和分发关于此类政策的比较报告。报告的结果应由适当的行政首长理事会机构加以审查，以尽可能协调支助费用政策的基本原则，报告的结果还应由行政首长审查，并由他们向各自立法机关作出报告。

17. 建议 11 被普遍接受。希望行政首长理事会在其两个高级别委员会的框架内，确定一种适当的机制，以监测、报告和审查本系统各组织有关预算外资源管理的决策过程。

建议 12

立法机关应持续审查整体的行政和其他支助开支，并审查联合国系统各组织预算中的这些部分。在此过程中，会员国应确保核心预算中编列的所需行政和其他支助费用不会因总核心资源的增加而成比例增加。

18. 建议 12 被普遍接受。