



联合国促进性别平等和 增强妇女权能署执行局

Distr.: General
14 September 2012
Chinese
Original: English

2012 年第二届常会

2012 年 11 月 28 日至 30 日

财务、预算和行政事项

统一费用回收政策的进度报告

摘要

本报告概述了联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和其他联合国基金和方案目前实行统一费用回收政策的进展情况。

它汇总了联合国开发计划署、联合国儿童基金会和联合国人口基金联合文件(DP-FPA/2012/1-E/ICEF/2012/AB/L.6)提出的审查结果并提出了对目前待用方式的结论。

执行局不妨审查和注意到得出的结论和认可妇女署正式加入机构间工作组。



一. 背景

1. 在联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)2012-2013 两年期机构预算的第 2011/5 号决定(见 UNW/2011/13)第 12 段中, 妇女署执行局请副秘书长兼执行主任向执行局 2012 年第二届常会提交指导使用费用回收收入的原则、标准和程序的建议, 供执行局审议, 其中应考虑联合国儿童基金会、联合国开发计划署和联合国人口基金使用的统一费用回收政策和方法。

2. 2012 年联合国儿童基金会(儿基会)、联合国开发计划署(开发署)和联合国人口基金(人口基金)对它们目前的费用回收原则、政策和方式进行了联合审查。审查结果提出了从根本上改变目前计算和回收这类费用的方式的若干建议。上述实体已经编写了一份提交给各自执行局的联合报告(见 DP-FPA/2012/1-E/ICEF/2012/AB/L.6 号文件)。各自执行局 2012 年第二届常会审议了该文件。有关重大的变更已经与几个执行局的代表进行了非正式讨论; 但是, 许多重大问题仍然有待这些实体进一步分析。这几个组织计划在 2013 年初完成这些分析并希望新的方式获得最后核准和在 2014-2015 两年期综合预算中开始实施。

3. 在此期间, 妇女署与这些实体密切协作, 以了解拟议的变更如何可能影响现有的费用回收政策和方法。鉴于费用回收方法预期将发生重大变化, 如果按执行局的要求确保与三个实体的方式统一, 妇女署此时不能提出执行局第 2011/5 号决定要求的一整套建议定稿。

4. 因此, 本文件借鉴联合审查文件的分析意见和结论并提出: (a) 简要介绍妇女署目前的费用回收方式; (b) 审查妇女署与统一进程是否一致; (c) 总结三个实体联合审查的主要结论和建议及其对妇女署的影响; (d) 妇女署与这些组织合作提出费用回收原则、标准和程序的建议要采取的未来步骤。本文件最后提出了执行局不妨用于指导妇女署工作的一组建议。

二. 概述妇女署目前的费用回收方式

5. 妇女署目前沿用联合国妇女发展基金(妇发基金)的费用回收方式, 该方式依据下列一套联合国系统各组织共同接受的统一原则和费用定义:

统一费用回收原则

(a) 在由多方提供资金的组织(接受经常资源和其他资源)中, 每个资金来源都应承担该组织的必要管理产生的各项费用;

(b) 根据每个组织的任务和业务模式, 各项费用可分为直接费用、固定间接费用或可变间接费用;

(c) 联合国各组织已商定了费用类别的共同定义，不过每个组织还必须按这些类别将其费用分门别类，这样它们才有意义。费用回收一般适用于可变间接费用。

费用分类：统一费用定义

(a) **直接费用**。直接费用是一个组织为执行任务进行的活动、项目和方案所产生的并能全额追踪的各种费用。其中包括项目人员、设备、项目房地、差旅以及取得方案和项目成果和实现其目标所需的任何其他投入；

(b) **固定间接费用**。它们是一个组织产生的，但不论其活动范围和水平如何，无法明确追溯到具体活动、项目或方案的各种费用。这些费用一般包括与所提供无关的一个组织最高管理层的费用、共同费用和法定机构的费用。

(c) **可变间接费用**。可变间接费用是一个组织发挥职能和支持其活动、项目或方案所产生的但无法明确追溯到具体活动、项目和方案的各种费用。这些费用一般包括服务和行政单位费用以及相关的系统和业务费用。

6. 在妇发基金，费用回收适用于可变间接费用和可变直接费用两部分。关于可变间接费用，妇发基金采用根据附件一所述统一计算方法计算的有关实体商定的统一费用回收方法和 7%回收率。然而，就像预期的那样，鉴于单个组织的规模和业务模式不同，它们计算的回收率也不同。为了支持开发署、人口基金和儿基会之间统一做法的概念和避免它们之间助长基于回收率的竞争，决定适用统一的 7%回收率。因此，妇女署现在采用的政策是对管理非核心资源(专用资金)供资的项目和(或)方案，采用单一的 7%回收率回收可变间接费用。

三. 妇女署参与机构间统一进程

7. 根据执行局第 2011/5 号决定，妇女署与有关实体一起从 2014 年开始采用综合预算。因此，根据同一项决定，妇女署按照开发署、人口基金和儿基会核准的统一费用分类和结果方法编制和核准了 2012-2013 年两年期机构预算。费用类别分为发展活动，再细分为方案和发展实效；联合国发展协调活动；管理；特殊目的(欲了解更多信息，请参阅附件二)。各个费用类别定义如下：

(a) **发展活动**。相应的费用与协助实现和作为必要条件实现有效发展成果的方案和发展实效活动有关，如下所示：

(一) **方案**。追溯到具体方案部分或项目的活动和相关费用，它们有助于交付在国家、区域或全球方案文件或其他方案编制安排中列出的发展成果；

(二) **发展实效**。实现有关组织重点领域的方案和项目目标所需要的具有政策和(或)咨询性质以及技术和实施性质的活动费用。这些投入是交付发展成果

必不可少的，但是没有列为国家、区域或全球方案文件的具体方案组成部分或项目；

(b) **管理**。这包括其主要职能是促进一个组织的形象、方向和福祉的活动和相关费用。这些活动包括：行政领导、代表、对外关系和伙伴关系、总体交流、法律、监察、审计、总体评价、信息技术、财务、行政管理、安保和人力资源；

(c) **联合国发展协调**。这包括支持联合国系统发展活动协调工作的活动和相关费用；

(d) **特殊目的**。这涉及(一) 资本投资的活动和相关费用；(二) 向联合国其他组织提供服务的活动和相关费用。

8. 在目前需要以及儿基会、开发署和人口基金向各自执行局提出逐步形成的新的统一方式的背景下，妇女署在过去几个月中审查了妇发基金采用的详细的费用回收政策和程序，包括回收资金的分配。迄今已完成的工作将有助于编制按本组织的业务做法修改并与其他实体的新方式协调的费用回收政策和程序。

四. 费用回收联合审查的主要结论和建议

9. 由三个实体提出并由一家咨询公司实施的联合审查研究了这些组织的业务模式、制定了若干国际组织的基准和提出了关于组织费用定义和归属的统一框架以及费用回收计算方法的建议。各实体得出和商定的结论以各自执行局以前核准的 2012-2013 年机构预算使用的统一费用分类为基础并与之保持一致，其目的是更简化、更透明和更可比。

10. 编制拟议统一概念框架是要在从 2014 年起实施综合预算的背景下确定组织费用的定义和归属。要了解从 DP-FPA/2012/1-E/ICEF/2012/AB/L.6 号文件中摘录的关于组织费用定义和归属的拟议统一概念框架的详情，可以参阅附件二。

11. 拟议的两项最重大的修改是(a) 计算费用回收时不再区分固定间接费用和可变间接费用，而是考虑所有的间接费用；(b) 发展实效活动及其相关费用由核心资源和非核心资源直接提供资金。因此，回收的费用可支付按比例分摊的管理费用和可比特殊目的费用。

12. 有关实体还向各自执行局建议，尽管目前对列入的费用还没有明确定义，但是拟议统一费用回收率计算方式应将有保障的核心资源纳入其中，因为要确保那些巩固其业务模式和任务完整性的重大和横向的职能和活动获得资金，每个组织都必须拥有这些资源。由于这三个实体采用不同的业务模式，他们还建议，应在每个组织拟议综合预算的范围内，而不是作为统一框架的一部分，解决发展协调活动和相关费用的资金问题。

五. 初步分析拟议统一概念框架对妇女署费用回收方法的影响

13. 妇女署与有关实体进行了广泛协商，此外，还参加了开发署-人口基金执行局的联合非正式会议，举行联合会议是要讨论在从 2014 年起采用综合预算的背景下统一费用回收方法的问题。联合审查报告提出的建议并没有导致有关组织认可明确的费用回收方法或回收率。开发署、人口基金和儿基会的联合审查报告第 28 段表示，需要进一步分析和磋商才能确定：(a) 目前产生现行 7% 统一回收率的统一方法是否仍适当；(b) 核心捐助者目前是否承担了过大份额的组织费用；(c) 每个组织的费用回收率是否有助于统一。

14. 最后，根据联合审查结果，有关实体寻求各自执行局就确定 2014-2017 年期间采用的最终费用回收率问题提出进一步指导。

15. 这对妇女署的潜在影响可能很大，可能改变目前的费用回收率。此外，应注意的是，以前由机构预算提供资金的部分发展实效活动将需要由项目和方案直接提供资金。这笔资金达 4 000 万美元，占 2012-2013 年机构预算的 28.3%。关于目前的费用回收率，执行局核准了总预算，同时允许该组织利用估计金额之外的任何费用回收资源支持机构预算，但有一项理解是，在 2012-2013 两年期需要采取审慎方式。

16. 此外，应该指出的是，目前妇女署筹集的资金中经常资源和其他资源几乎各占一半，不过随着该组织走向成熟，这个比例显然会改变。

17. 还有，妇女署与其他实体不同，也通过经常预算摊款提供资金，其年度金额约达 720 万美元，需要确定经常预算所涉职能应否被视为费用回收方法的组成部分。

六. 妇女署转用统一费用回收方式的未来步骤

18. 鉴于涉及开发署、人口基金和儿基会的统一费用回收方式的目前状况，妇女署此时还不能按照执行局第 2011/5 号决定的要求提出关于统一费用回收方法或回收率的建议。

19. 妇女署与参与制定统一费用回收方式的其他实体一起，在目前两年期剩余时间内继续采用现有的费用回收率和利用方法，目标是在 2014-2015 年综合预算中采用新的方式，但须经执行局核准。

20. 有关实体为提供新方式获准和允许未来两年期实施的详细信息，从各自执行局获得更多的指导和进行所需的分析，因此，在短期内，妇女署将继续与有关实体协作。妇女署将向执行局通报有关组织执行局采取行动导致该建议重大变动的情况。

21. 鉴于目前期望有关实体在完成分析和获得执行局支持的方面取得进展，妇女署打算向执行局 2013 年第一届常会提交一套拟议的按三个组织所用方式统一的指导费用回收收入收集和使用的原则、标准和程序。

七. 结论

22. 根据以上讨论情况，妇女署建议执行局：

(a) 注意到妇女署目前使用的费用回收方式和方法与儿基会、开发署和人口基金的方式方法相一致；

(b) 确认其要求，即副秘书长兼执行主任确保各种来源的资金公平分担管理费用并避免由核心自愿资源补贴非核心自愿资源的情况；

(c) 请妇女署正式加入机构间工作组，其目标是建立统一费用回收框架和方法；

(d) 请副秘书长兼执行主任在与有关实体一起编写的联合文件中向执行局 2013 年第一届常会提交指导费用回收收入管理的原则、标准和程序；

(e) 要求必要时附上有关建议，说明确保将新的统一方式纳入 2014-2015 年拟议综合预算所需的过渡安排。

附件一

费用回收率统一计算方法

编制现有的统一费用回收率的分析方式计算如下：

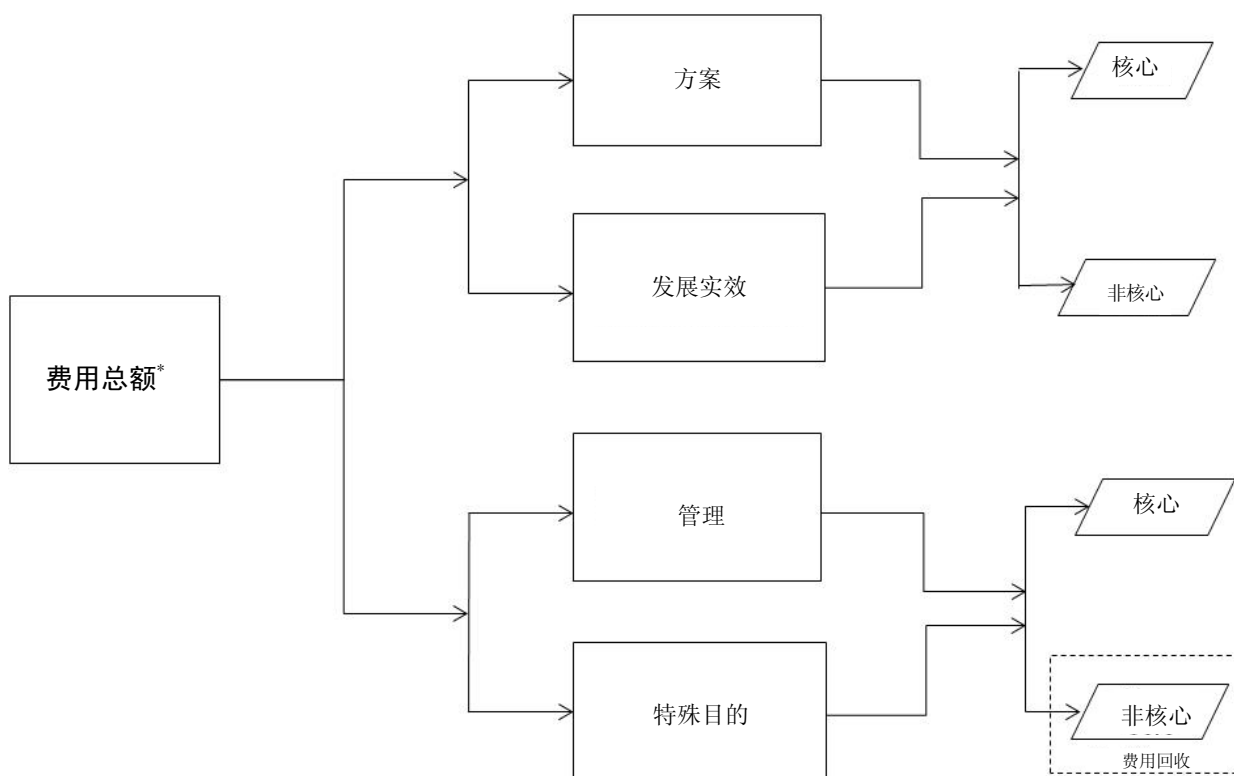
1. 机构预算所需的资金总额。
2. 减去固定间接费用总额。
3. 第 2 项的金额等于待回收的可变间接费用。
4. 根据计划的核心资源和非核心资源数额，把第 3 项计算的金额按比例分配。
5. 按计划的非核心方案资源的百分比计算第 4 项计算的有待回收的非核心资源数额。
6. 第 5 项的金额等于所需的非核心费用回收率计算的金额。

附件二

关于组织费用定义和归属的拟议统一概念框架详细情况

以下内容摘录于 DP-FPA/2012/1-E/ICEF/2012/AB/L.6 号文件(图 1 和第 20 至 24 段)。

关于组织费用定义和归属的拟议统一概念框架



* 不包括不可比的活动和相关费用，如与联合国发展协调活动和特殊目的的活动相关的费用(联合国志愿人员组织(志愿人员组织)和联合国资本发展基金)。

上文概述的拟议统一概念框架具有以下含义：

(a) 原则上这三个实体的所有管理活动和作为资本预算的可比特殊目的活动，都通过费用回收收入按一定比例提供资金。这些活动的资金按一定比例由核心资源和非核心资源提供；

(b) 鉴于联合国发展协调活动和特殊目的的活动(联合国志愿人员组织(志愿人员组织)和联合国资本发展基金)具有独特性和持续性，这三个实体之间的活动

仍然缺乏可比性。因此，建议将这些活动排除在概念框架之外并在拟议综合预算范围内由每个组织单独解决；

(c) 原则上发展实效活动和相关费用将需要核心资源和非核心资源直接提供资金。这将需要一个过渡期，以确保能建立和实施足够的筹资机制。

概念框架反映了费用回收方面的许多积极因素(统一、简单、透明、比例增加)。但是它也对组织变革和财务问题产生重大影响，所有这些问题都需要提前进行十分仔细的考虑和规划。因此，在过渡期内应考虑灵活实施新的概念框架。

鉴于上述情况，拟议按以下方式计算统一费用回收率：

(a) 计算管理费用和可比特殊目的费用的总和；

(b) 根据计划的核心支出和非核心支出总额，把(a)项计算的金额按比例分摊；

(c) 把有待从非核心资源中回收的(b)项计算的金额按计划的非核心发展支出总额的百分比进行计算；

(d) (c)项的金额等于非核心资源的名义费用回收率计算的金额。

拟议的统一费用回收率计算方法也应将有保障的核心资源纳入其中，要确保那些巩固其业务模式和任务完整性的重大和横向的职能和活动获得资金，每个组织都必须拥有这些资源。

统一概念框架和费用回收计算方法将对费用回收率的统一程度和实现组织费用在核心资源和非核心资源之间按比例统一分摊的程度产生重要的影响。