



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 28-30 日

财政、预算和行政事项

联合国促进性别平等和增强妇女权能署拟议业务准备金计算 办法

摘要

本报告提出了按照联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)《财务条例和细则》的条例 19.2(a) 计算业务准备金的拟议办法。这个拟议办法提交妇女署执行局供其审议。

执行局不妨审查并核准关于计算业务准备金和设立外地办公房舍准备金的拟议方法。



一. 引言

1. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)《财务条例和细则》的条例 19.2 规定:

(a) 业务准备金,用于保障妇女署财政的健全。准备金资金应充分到位,所持资金应为不可撤消且随时可用的流动资产。仅在下列情况下可动用准备金进行补偿和支付:

- (一) 资源下行波动或短缺;
- (二) 现金流不均;
- (三) 实际费用高于规划估计数额,或在执行时发生波动;以及
- (四) 使妇女署已为方案规划作出承付的资源出现损失的其他意外情况。

仅副秘书长/执行主任有权确定何时动用业务准备金,副秘书长/执行主任应在下届常会向执行局报告动用准备金的所有情况,且在休会期间根据执行局规定向执行局成员报告,或在副秘书长/执行主任认为必要的情况下提出报告;

(b) 资金充分到位的外地办公房地准备金,用于为国际征聘并由妇女署供资的外勤人员提供住所和办公房地;以及

(c) 执行局核准的其他准备金。

2. 关于(b),国际工作人员的个人房舍自行负责解决。截至2011年底,与外地办公房舍有关的承付款估计数相对较低(2011年:1百万美元)。在第七节下提出单独设立一个外地办公房舍准备金。

3. 《财务条例和细则》的条例 3.7(b)规定,“应在为实施所计划的妇女署方案活动而拨款之前缴付[对其他资源]的捐助……”,按照这条规定,通常情况下,应在妇女署做出承付之前提供其他资源。因此,在审查是否有必要设立业务准备金时只考虑经常资源(不包括分摊会费),因为与其他资源相比,经常资源发生现金短缺的风险有限。

二. 妇女署现有业务准备金

4. 在2011年1月1日妇女署开始运行后,从联合国妇女发展基金(妇发基金)转入妇发基金留作业务准备金的2100万美元。妇发基金采取的业务准备金计算办法是对经常资源的核定方案预算设定三年最高限额,然后按三年最高限额的三分之一计算业务准备金,并按预期交付率调整。

5. 妇女署将联合国系统内以往专门着重于性别平等和增强妇女权能的四个彼此独立的部分的重要工作合并并在此基础上发展：

- (a) 提高妇女地位司；
- (b) 提高妇女地位国际研究训练所(提高妇女地位研训所)；
- (c) 性别平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室；
- (d) 妇发基金。

6. 因此从业务的角度，妇女署从根本上有别于妇发基金。例如，妇女署的捐助群体更大、也更多样；管理和业务基础设施更为扩展；外地办公存在更大并有所不同，而且设有妇女署指定的代表；以及制订了新的组织程序和方案规划安排。

7. 因此必须重新定义业务准备金办法。在此方面一个重要目标是拟订方案时在最大程度上利用资源，同时确保在考虑到妇女署的风险特征以及现行预算规划和流动性管理办法的影响的基础上，保持最优的业务准备金额度。由于妇女署在2011年1月1日刚开始运行，可供历史分析的相关财务信息有限。

三. 联合国其他一些组织采取的办法

8. 妇女署在分析中，为了支持决策进程，还对联合国其他组织采取的方法进行了研究，以确保在评估待考虑的风险时可以借鉴到他人的经验，以及充分了解各种选择方案。之所以选择联合国的这些组织是因为它们所代表的实体或者与妇女署有着类似的供资结构，或者同属于联合预算协调进程。关于各组织现行政策的总体详细情况见本文件的附件。各组织情况概述如下：

机构	业务准备金	流动性
儿基会	不适用	下一年经常资源收入的 10%
人口基金	经常资源净收入的 20%以及外地房舍准备金	
开发署	复杂的风险处理办法	
难民署	大于年度的 10% 预算编列的方案活动或 1 000 万美元	固定的 5 000 万美元

四. 关键的考虑和现有风险减轻措施

9. 在研究和评估首选办法时，确定了最大程度上减少妇女署流动性风险的现有程序，以此推动对业务保护额度作出必要的决策。本组织内为确保对现金头寸的严密控制和对业务职能的维持能力而已经设立的进程是：

(a) 收入和支出的短期不平衡主要通过使用周转金(由组织集中起来可用于满足短期债务的财务资源)来管理；

(b) 关于经常资源(不包括分摊会费)，可预测性和可靠性是确定收入和支出规划平衡的关键。妇女署强烈鼓励实行多年期认捐和扩大捐助群体。2011年，向核心基金捐助的政府数量从2010年的106个增加到117个。在这些117个政府的核心捐助中，有30个是以多年期认捐的形式提交的，而2010年在妇女署初始阶段，经济合作与发展组织发展援助委员会的捐助者很少以多年期的形式认捐。妇女署现已获得6个主要捐助者的多年期认捐，占其经常资源总额的相当一部分(大约60%，约为7 200万美元)。这一点有助于提高妇女署经常供资的可预测性；

(c) 在2011年底，妇女署经常资源(不包括分摊会费)项下累计盈余(未用资源)大约达4 100万美元。此外，将保持妇发基金转入的现有业务准备金2 100万美元，但另有用途除外。针对资金短缺或收入延迟可能产生的影响，这两项资金提供了重大保障。

五. 妇女署财务管理框架

10. 妇女署对经常资源的规划和分配进程保持严密控制，并且确保其流动性管理得到牢靠控制。为了这个目的并且为了在最大程度上减少与现金短缺有关的风险，已采取如下措施：

(a) 机构预算。

作为妇女署业务基础的机构预算首先调拨经常资源，2012-2013年期间共计净额1.323亿美元(毛额1.402亿美元)，执行局按两年期批款，但按年度分配给各单位。在预算期间的第一年，妇女署具有调整第二年分配的灵活性。这确保可以通过对业务费用的各个要素仔细审查，特别是在必要时对人员编制政策和聘用的管理，降低任何可能因供资减少而带来的不利影响；

(b) 经常资源和方案分配。

妇女署只进行年度核心方案分配，不进行多年期分配，以便根据情况的变化，改变分配给各单位的资源额度。年度分配以年度工作计划为基础，在核定和分配资源之前由总部逐个详细审查。每年年初预留最少10%的预期收入额，以此作为另一个风险管理工具，以便在必要时在第四季度进行调整；

(c) 现金流量预测

为了管理层报告的目的，每月编制现金流量预测，其中考虑现金流入、所有已知承付款项和预计现金流出。这项分析能够明确指明现金收入和支出的预期额度以及该年度年底可用的预计现金余额。对现金流量预测的审查能够确保在经常资源出现短缺时能够及时采取行动；

(d) 流动性管理。

2010 年底，妇女署在经常资源内累积盈余(未用资源)账面金额达 1 500 万美元。2011 年底，账面金额增加到 4 100 万美元，足以支付大约 4 个月的估计年度费用。这一点，加上对现金流入的密切审查，能够进一步确保在出现流动性问题时快速而有决断地采取行动。累计盈余是财务报表中显示未用资源账面金额的部分。这符合本组织的多年期承付的业务模式，即预算编列的数额不一定要在某个时期内支出使用。

11. 妇女署使用企业资源规划系统 Atlas 来管理业务。Atlas 是综合性的企业资源规划系统，开发署和联合国系统其它组织也在使用。Atlas 系统有助于对资源使用情况的持续监测，因此能够积极有效地管理流动性额度，应对不断变化的情况。在 Atlas 内，自动化控制措施能够限制核定分配额度超支的风险。这些控制措施确保外地办事处支出不超过最初的预算分配，并且在必要时降低分配额度。在总部，对支出的监督意味着，如果任何方面出现超出预算的情况，可以采取行动。

12. 根据上文详述的现行财务管理框架以及对妇女署业务能力不断进行的审查，适当和充足的可用现金资源额度应能支付 4 个月的估计年度费用。

六. 业务准备金提议

13. 考虑到现有流动性管理结构、财务管理框架和其他组织采取的办法以及从妇发基金继承的现有业务准备金，妇女署建议采取的方法应具备某种程度的现金余额保障并能够尽最大可能减少发生现金短缺的风险。为实现这个目的，妇女署提议：

(a) 继续执行目前对流动性管理的紧密控制措施，保持大约 4 个月的估计年度支出所需资金；

(b) 通过现有累计盈余(未用资源)为此款项提供 50%的资金，并根据下文(c)小段的规定，在业务准备金中保持另外的 50%；

(c) 确保业务准备金保持相当于从妇发基金转入的 2 100 万美元的最低余额。

14. 根据上述提议，2012–2013 年期间业务准备金的可有额度如下：

(百万美元)

年份	经常资源 收入	估计年度 支出	4 个月的估计 年度支出	累积盈余提供的 资金 (50%)	业务准备金 (大于 50%， 即 2 100 万美元)
2012	150.0	120.0	40.0	20.0	21.0
2013	200.0	160.0	53.3	26.7	26.7

15. 本提议在保持流动性和现金流管理之间实现平衡，同时还维持和发展现有的业务准备金。本提议综合了其他组织采取的办法，并确保将妇女署出现现金短缺的风险降至最低。

七. 外地办公房舍准备金

16. 按照财务条例 19.2，拟议设立外地办公房舍准备金。随着区域办事处的设立和参与联合国共同房舍的可能性越来越大，妇女署可能为在必要时支付的相关建造费用份额出现新的费用。

17. 拟议设立一个妇女署可以动用的 100 万美元的准备金，按年度从累积盈余中补充。

附件

与妇女署类似的其他组织所采用的方法

联合国儿童基金会

1. 联合国儿童基金会(儿基会)没有业务准备金,原因是该组织所采取的财务管理技术和进程能够按照合理的收入预期来规划所需支出,同时向各方案提供尽可能多的资源。首要的财务管理技术和进程包括:

(a) 中期财务计划,逐年更新。这是一个滚动的四年期收入支出计划,用于确定各方案经常资源可负担额度;

(b) 多年筹资框架。年度认捐活动是多年筹资框架的一项要素,在活动中,捐助者作出供资额度承诺并提供下一年的支付时间表,以及对随后三年的承诺或说明。这种可预测性使方案规划有保证,并且改善了现金流管理;

(c) 国家方案建议,为每个国家提出了待实现的结果和所需财务资源。国家方案建议中的财务预期是基于当时能获得的最佳信息的估计数,因为要对未来五年作出预测,因此在估计实际收入时所得确信有限;

(d) 每两年一个核定机构(旧称两年期支助)预算,其中包括关于该组织方案、方案支助和管理与行政的相关两年期预计经常资源预算;

(e) 儿基会凭借综合性的项目和财务系统持续监测资源使用情况,发现外地累积的未充分使用的资源,因此能够管理现金额度,满足不断变化的情况需求。

2. 儿基会为确保流动性充分,将年底经常资源收入现金余额保持在翌年预计经常资源收入的10%左右。

联合国人口基金

3. 联合国人口基金(人口基金)设立业务准备金的目的是保证该组织的财政健全。准备金资金应充分到位,所持资金应为不可撤消且随时可用的流动资产。在每年年末设立的业务准备金应按照占当年经常资源捐款净收入的20%计算。仅在下列情况下可动用准备金进行补偿和支付:

(a) 资源下行波动或短缺;

(b) 现金流不均;

(c) 实际费用高于规划估计数额,或在执行时发生波动;

(d) 使人口基金已为方案规划作出承付的资源出现损失的其他意外情况。

4. 动用业务准备金的决定只能由执行主任作出。执行主任按要求须于下届常会或届会休会期间向执行局报告所有动用情况。

5. 准备金逐步增加，每年向理事会报告最新状况，包括增加额和动用额。

联合国开发计划署

6. 于1970年设立的联合国开发计划署(开发署)业务准备金最初固定为(并且没有提供资金)1.50亿美元。因为没有为准备金提供资金，因此现金没有留置，均可用于方案支出。直到1975年发生流动性危机后，开发署才开始为其业务准备金提供全额资金，从1977年额1500万美元开始。开发署到1980年一共有4年的时间，来全额提供这1.50亿美元的资金。

7. 1980年，采用了一个百分比基数，即估计捐助或支出的25%，以更高者为准。1990年这个基数降至20%，原因是更好的信息系统和程序能够更快地处理不利的财务风险。

8. 1999年在一次财务风险评估的基础上，向执行局提出了定义开发署目前对业务准备金所采取做法的文件。这套处理办法相对复杂，其中包含有关收入、支出、负债以及结构性和现金流相关风险等不同的要素。

联合国难民事务高级专员办事处

9. 联合国难民事务高级专员办事处(难民署)在财务规则中设立业务准备金，数额为1000万美元或年度方案预算中预算编列的年度方案活动的10%(方案支柱1和2)，以更高者为准。对于2012预算年，核定额度为2.488亿美元。业务准备金主要用于意外供资、事先未安排的紧急费用，因此与妇女署的准备金用途不一样。

10. 与妇女署更为类似的是难民署周转金和担保基金，这可以用来补充业务准备金，并且通常在财务规则规定期限¹内收到认捐捐助后提供资金和补充业务准备金。周转金和担保基金数额固定，目前是5000万美元。

¹ 在当年期间最多是年度预算(所有支柱)的十二分之一(8.3%)，但在年底不超过年度预算的3%。