



第七十届会议

议程项目 134

2016-2017 两年期方案预算

联合国秘书处向联合国发展集团驻地协调员制度费用分摊安排提供的拟议摊款

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 引言和背景

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于联合国秘书处向联合国发展集团驻地协调员制度费用分摊安排提供的拟议摊款的报告(A/70/703)预发本。在审议该报告期间，行预咨委会会见了秘书长的代表、联合国开发计划署署长(开发署)的代表和联合国发展业务协调办公室的代表，他们提供了补充资料和说明，行预咨委会于 2016 年 3 月 10 日最后收到书面答复。

2. 行预咨委会回顾，在其 2012 年 12 月 21 日第 67/226 号决议中，大会敦促联合国发展系统向驻地协调员制度进一步提供财政、技术和组织支助。在同一决议中，大会请秘书长与联合国发展系统各成员协商，根据最近按照经济及社会理事会 2011 年 7 月 18 日第 2011/7 号决议的要求对支持驻地协调员制度的现行筹资办法的审查结果，就驻地协调员制度的筹资办法提出具体建议，供理事会和大会在 2013 年审议，以确保在不妨碍方案活动拨款的情况下，适当顾及应反映每个机构直接参与情况的公平原则，使驻地协调员按照享用服务的比例得到有效履行任务所必要的稳定和可预测资源。

3. 行预咨委会还回顾，在其 2014 年 7 月 14 日第 2014/14 号决议中，经社理事会赞赏地注意到在执行驻地协调员制度的费用分摊协定方面取得的进展，并鉴于驻地协调员制度 2014 年和 2015 年的资金缺口，在这方面请联合国发展系统尚未采取行动的各实体经其理事机构核准后，并在不影响方案交付的前提下，采取适



当行动执行该协定，包括为此足额缴款，请秘书长在向经社理事会定期提交的报告中说明具体机构在这方面取得的最新进展；经社理事会在其 2015 年 6 月 29 日第 2015/15 号决议中以及大会在其 2015 年 12 月 21 日第 70/221 号决议中分别重申了这一立场。

4. 行预咨委会在其关于经济及社会理事会 2014 年会议通过的决议和决定所引起的订正概算的报告(A/69/609)第 9 段中强调指出，大会尚未审议驻地协调员制度费用分摊安排以及联合国的相关贡献。在这方面，行预咨委会表示期望，用于联合国驻地协调员系统所占份额的任何所需追加经费将与拟议费用分摊安排一并提交供大会审议并核准。大会 2014 年 12 月 29 日第 69/262 号决议核可了行预咨委会报告所载结论和建议。在同一决议中，大会回顾行预咨委会报告第 9 段，注意到大会考虑做出费用分摊安排，并期待在 2016-2017 两年期拟议方案预算中提供关于联合国在这一安排中所占份额的所需资源的所有相关资料。

5. 行预咨委会还回顾，2016-2017 两年期拟议方案预算(见 A70/6(Sect.9))中，秘书长要求在第 9 款(经济和社会事务)下提供为 13 000 000 美元的经费，作为联合国秘书处该两年期向驻地协调员制度提供的摊款。除在关于 2016-2017 两年期拟议方案预算的第一次报告(A/70/7)中提出的评论、意见和建议外，行预咨委会还指出，因为没有获得关于费用分摊公式的足够资料，不能建议核准所要求的资源。大会在其 2015 年 12 月 23 日第 70/247 号决议第 72 段中赞同行预咨委会的建议，并回顾了行预咨委会报告第四.24 至四.28 段，并请秘书长向大会第七十届会续会第一期会议提供更多详细资料，说明秘书处为支持驻地协调员制度而拟议的摊款。

6. 秘书长的报告(A/70/703)是根据大会第 70/247 号决议第 72 段提交的，且正如秘书长在报告中所说，其中载有由联合国发展集团/发展业务协调办公室提供的资料，这些资料着重介绍了驻地协调员制度的作用。报告还提供了资料，说明联合国全系统的费用分摊安排、费用分摊公式以及联合国秘书处 2016-2017 两年期拟议向驻地协调员制度提供的摊款，数额为 13 321 574 美元。

二. 驻地协调员系统的作用

7. 秘书长的报告第 6 至 13 段概述了联合国驻地协调员制度的作用，称之为联合国系统实现协调一致的基石，使之达到向各国政府提供综合支助并向秘书长、联合国秘书处各实体及联合国区域和国家业务提供支持的目的。报告还指出，驻地协调员制度有助于使本组织在实施联合国方案 and 政策的国家成为政府的一个更切合实际、有效和可靠的合作伙伴。

8. 秘书长的报告还指出，驻地协调员作为他在国家一级的代表，支持有关倡议向联合国发展系统之外扩展。向联合国秘书处各部厅提供的支助包括联系在国家一级的政府实体、提供数据和信息共享、社会政治和经济分析、安排活动和会议、经常为技术援助团提供便利、为对各国的高级别访问，包括秘书长的访问提供支持、以及在秘书处未派设机构或派设机构极薄弱的情况下负责执行国家一级活动。

9. 经询问，行预咨委会获悉，驻地协调员制度为联合国发展系统所有实体履行的其他核心职能包括战略分析和规划；监督联合国国家方案编制周期；支持国家协调系统和进程；发展和管理共同业务支助服务；危机管理准备和响应；以及外部沟通和宣传。

三. 全系统的费用分摊安排

驻地协调员系统的全球预算

10. 秘书长的报告指出，驻地协调员制度的可持续能力取决于联合国发展集团全系统费用分摊安排，后者已取代了以往的驻地协调员制度费用分摊特设办法，并指出，驻地协调员系统的全球预算总额在 2016 年和 2017 年分别为 1.248 亿美元和 1.272 亿美元。

11. 行预咨委会询问，联合国驻地协调员制度全球预算最初是如何确定的，并获悉，2012 年开展了一项研究，确定 2011 年在驻地协调员制度方面的全球开支约为 1.31 亿美元。行预咨委会还获悉，由于整个系统严重的资金限制，驻地协调员制度的预算一直保持在 2011 年的支出水平，唯一的例外是每年根据由国际公务员制度委员会为整个联合国系统确定的工作人员预计费用调整数所作约 3% 的调整。2014 年，即执行现行费用分摊安排的第一年，根据管理问题高级别委员会财务和预算网的建议，预算减少至 1.218 亿美元，但之后须根据国际公务员制度委员会确定的工作人员预计费用作调整。

12. 行预咨委会要求提供更多资料，说明如何编制预算，包括除其他外详细说明已列入或未列入 2012 年所定 1.31 亿美元支出数额之中的费用要素；之后 2014 年减至 1.218 亿美元以及 2016 年和 2017 年分别增至 1.248 亿美元和 1.272 亿美元的依据；提供的服务；以及按支出用途分列的预算细目。在审议秘书长的报告期间，行预咨委会未收到所要求的信息(另见下文第 17 和 20 段)。

费用分摊安排

13. 秘书长的报告指出，作为驻地协调员制度的协调人和管理人，开发署将继续提供“骨干”供资，数额分别为 2016 年全球预算 124.8 亿美元中的 8 880 万美元和 2017 年全球预算 127.2 亿美元中的 9 050 万美元，其余所需经费，即 2016 年 3 600 万美元和 2017 年 3 670 万美元则将由联合国发展集团成员组织，¹ 包括开发署分摊。

¹ 联合国秘书处；联合国开发计划署；联合国人口基金；艾滋病署；联合国项目事务署；联合国促进两性平等和增强妇女权能署(妇女署)；联合国难民事务高级专员公署；联合国儿童基金会；世界粮食计划署；联合国粮食及农业组织；国际农业发展基金；国际劳工组织；国际电信联盟；联合国教育、科学及文化组织；联合国工业发展组织；世界旅游组织；世界卫生组织；及世界气象组织。

14. 秘书长的报告还指出，在已列入 2014-2015 两年期拟议方案预算的驻地协调员制度最初供资周期中，19 个联合国秘书处实体预计将为 2014 年和 2015 年的费用分摊安排提供总额分别为 550 万美元和 570 万美元的缴款。² 2016-2017 两年期，联合国秘书处将缴款 1 330 万美元(2016 年 650 万美元, 2017 年 680 万美元)，约占除开发计划署以外的联合国系统实体预期缴款数额的 18.2%。秘书长指出，联合国秘书处是唯一没有参加费用分摊安排 2014-2015 年供资周期的联合国发展集团成员，并解释说，若没有秘书处的全额缴款，则驻地协调员在本两年期内可能无法获得必要的资源以有效履行职责。

15. 经询问，行预咨委会获悉，在 2014-2015 两年期之前，在开发署提供的驻地协调员制度“骨干”资金基础上，发展伙伴，主要是向联合国国家协调基金补充了约 3 100 万美元，联合国系统也在国家一级通过特设费用分摊安排补充了估计 900 万美元。行预咨委会还获悉，随着会员国开始停止向协调职能直接供资并要求在全系统范围内由联合国发展系统分摊这些职能的费用，联合国发展集团已按照 2014 年 3 370 万美元和 2015 年 3 470 万美元的费用分摊预算，于 2014 年开始执行费用分摊安排。不过，行预咨委会还获悉，所有发展集团成员的总供资 2014 年仍短缺 1 000 万美元，其中 550 万美元预期是由联合国秘书处提供；2015 年短缺 1 140 万美元，其中 570 万美元预期是由联合国秘书处提供。据秘书长的代表称，2014-2015 两年期供资短缺共计 2 140 万美元的，其中 1 120 万美元预期是由秘书处提供，这一短缺数额已由发展伙伴进行的例外供资，即通过由发展业务协调办公室管理的战略储备以及通过推迟原定 2014 年进行的一些征聘活动来填补。行预咨委会注意到，秘书长未向大会提交关于联合国秘书处向 2014-2015 两年期费用分摊安排提供摊款的请求。

16. 行预咨委会还询问，除现有 19 个成员外，联合国系统任何其他实体有无可能参加费用分摊安排，并因而需要调整费用分摊公式。行预咨委会获悉，2014 年，联合国发展集团对其成员标准进行了一次全面改革，导致联合国系统 6 个实体新获成员资格，即国际原子能机构、国际民用航空组织、国际海事组织、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、万国邮政联盟和世界知识产权组织。虽然这些新获资格的实体尚未被确认其成员身份，但据称，预计这些实体将在其成为成员的第一年或在此后第一次编制预算时向费用分摊安排缴款，从而相应降低现有成员预期缴款的比例。行预咨委会期望，待提交大会批准的这一费用分摊安排将会考虑到联合国发展集团成员构成方面的任何新情况。

² 成员：联合国环境规划署、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国贸易和发展会议、联合国人权事务高级专员办事处、非洲经济委员会、欧洲经济委员会、拉丁美洲和加勒比经济委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会和西亚经济社会委员会、秘书处经济和社会事务部、最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室、非洲问题特别顾问办公室和秘书长负责儿童与武装冲突问题特别代表办公室。观察员：联合国国际伙伴关系基金、秘书处人道主义事务协调厅、秘书处政治事务部、秘书处新闻部及常务副秘书长办公室。

负责联合国维和行动和特别政治任务的秘书长副特别代表兼驻地协调员/人道主义协调员的薪金和支助结构

17. 行预咨委会询问负责联合国维和行动和特别政治任务的秘书长副特别代表兼驻地协调员/人道主义协调员的薪金和支助结构费用是如何纳入分摊安排的。行预咨委会获悉,这些公务人员的薪金和一般工作人员费用是由开发计划署和联合国秘书处平均分摊,而开发计划署份额的50%则是由开发计划署核心资源作为对驻地协调员制度主干支持的一部分供资。秘书长的代表称,截至2016年2月有14个国家(包括7项维和行动、6个特别政治任务和一个外地办事处)均在此列。³委员会还获悉,根据现有安排,联合国秘书处支付了秘书长副特别代表在公务差旅的全部费用和其他业务支助费用,他们也是这14个外地特派团/办事处的驻地协调员,其薪金和一般工作人员费用的50%则由开发署每半年支付一次。行预咨委会注意到,兼任驻地协调员/人道主义协调员的秘书长副特别代表的现行费用分摊安排并不包括其相关业务支助(含公务差旅)费用。考虑到这些费用对于其履行职责是不可或缺的,委员会认为,这些费用应反映在驻地协调员制度全球预算之中,并纳入费用分摊安排。

费用分摊公式

18. 秘书长的报告附件载有驻地协调员制度费用分摊公式。如上文第13段所述,开发计划署作为驻地协调员制度的协调员和管理机构,继续在全球、区域和国家各级提供全球驻地协调员制度的“骨干”费用,2016年和2017年的供资数额分别达到8 880万美元和9 050万美元。2016年所需经费其余3 600万美元和2017年的3 670万美元将由包括开发计划署在内的联合国发展集团根据费用分摊公式分摊,该公式依据的是以下三项费用:(a) 年度基本收费,这是各成员组织根据其平均年度支出所支付的100 000美元、175 000美元或350 000美元的固定费用;(b) 在联合国系统行政首长协调理事会所采用的最新财政和人事统计数据基础上按照工作人员人数和支出计算的实体规模(在计算机构规模时不考虑人道主义和维持和平开支以及国际农业发展基金贷款组合;在计算机构规模时也不考虑维持和平工作人员人数。(c) 系统负担:实体按比例缴纳其在目前投入运作的联合国发展援助框架和它们在国家一级参与的综合战略框架中所占的份额。

19. 秘书长报告在表4中提出了费用分摊公式的资料,据此计算出联合国秘书处驻地协调员制度所需费用中的摊款为1 330万美元。

³ 维持和平行动包括:联合国中非共和国多层次综合稳定团、联合国马里多层次综合稳定团、联合国海地稳定特派团、联合国利比亚特派团、联合国南苏丹共和国特派团和联合国科特迪瓦行动。特别政治任务:联合国几内亚比绍建设和平综合办事处、联合国索马里援助团、联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处、联合国利比亚支助团、联合国阿富汗援助团、联合国伊拉克援助团;一个驻地代表处:联合国中东和平进程特别协调员办事处。

20. 行预咨委会注意到，虽然在费用分摊公式中非常强调实体规模(人员和开支)，但仍不清楚如何通过这些因素确定每个驻地协调员制度向联合国发展集团成员组织所提供服务水平。在这方面，行预咨委会回顾 2012 年 12 月 21 日大会第 67/226 号决议第 128 段，并经大会第 70/221 号决议重申，并指出，摊款应反映每个实体依照其使用服务比例的直接参与度。委员会不清楚秘书长报告提交的这一要求如何反映在费用分摊公式中。

预算编制和执行情况报告机制

21. 秘书长报告第 18 至 20 段指出，驻地协调员必须每年就其协调活动的结果和所负责资金提出报告。秘书长报告还指出，发展业务协调办公室作为联合国发展集团的秘书处，每年编写了一份全球成果年度报告，这份报告由发展集团主席的提交给联合国系统行政首长协调理事会，行政首长协调理事会秘书处则编写了一份年度概览报告，每年 6 月和 12 月举行的协调和管理会议上提交给经济及社会理事会。报告还指出，驻地协调员制度资金的全球信托管理和报告职能由开发署履行并反映开发署每年提交给行预咨委会和大会第五委员会的财务报表和已审计的帐目。这些财务报表将显示联合国秘书处对驻地协调员制度摊款的使用情况。秘书长还提议，在两年期方案预算第二次执行情况报告中向大会提供关于驻地协调员制度实际和预计支出的补充资料，包括秘书处摊款。

22. 行预咨委会注意到为驻地协调员制度提议的财务和业绩报告机制。然而，委员会注意到，驻地协调员制度的预算包括由不同成员组织缴纳的摊款和自愿捐款，这是由各理事机构分别监管，而每一理事机构只审查与其具体缴款相关的款项。除了定期提出在行预咨委会看来不系统的财务报告的要求之外，行预咨委会注意到目前没有一个政府间审议费用分摊安排各个层面的统一机制，这其中包括驻地协调员制度的全球预算。行预咨委会认为，考虑到在现有安排，开发计划署执行局可能最适合处理这一问题。开发计划署是驻地协调员制度协调员和管理人，同时各成员组织的理事机构将继续批准涉及该组织摊款的各项资源。在这种情况下，而且考虑到审查预算经费中摊款和自愿捐款的任务规定，行预咨委会将在审议开发署机构预算时审查驻地协调员制度全球预算，并提出咨询意见。

23. 与此相关的是，鉴于这项供资安排的复杂性以及在本组织良好管理方面问责制的重要性，行预咨委会建议，请秘书长在其提交大会的下一份报告中就其在联合国秘书处执行的自主权和责任提出咨询意见。

四. 结论

24. 请大会采取的行动载于秘书长报告第 24 段。行预咨委会认为，秘书长需要进一步说明驻地协调员制度的拟议安排。考虑到秘书长在本报告中提出的评论和意见，委员会不能建议核准秘书长在此时请拨的所有资源。在此期间，行预咨委

会建议核准 6 535 653 美元，这将确保驻地协调员制度 2016 年的供资，同时让秘书长有时间完善其提议，并重新提交大会审议。

25. 依循上文提出的意见和建议，行预咨委会建议大会：

(a) 注意到秘书长的报告；

(b) 核准批款 2016–2017 两年期在第 9 款(经济和社会事务)下的 6 535 653 美元，这是由应急基金支付；

(c) 请秘书长根据大会第 70/221 号决议和第 70/247 号决议提交一份关于费用分摊的报告，供大会第七十一届会议主要会期会议审议并核准。