



第七十四届会议

议程项目 135、124、133 和 148

2020 年方案预算

联合国改革：措施和提议

审查联合国行政和财政业务效率

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

转变联合国的管理模式：管理战略、政策和合规部以及业务支助部的供资模式

行政和预算问题咨询委员会关于 2020 年拟议方案预算的第三十三次报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)审议了秘书长题为“转变联合国的管理模式：管理战略、政策和合规部以及业务支助部的供资模式”的报告(A/74/761)，行预咨委会在审议期间收到了秘书长的代表提供的补充资料和说明，他们最后于 2020 年 5 月 18 日提出了书面答复。

2. 秘书长在题为“转变联合国的管理模式：采用新管理架构以提高效力、加强问责”的报告(A/72/492/Add.2)中表示，他打算向大会第七十四届会议第二期会议提交一项提案，以确定一项明确一致的办法，根据实施“全秘书处”办法所获得的初步经验，由支助账户和经常预算为管理战略、政策和合规部以及业务支助部供资(同上，第 66 段)。

二. 一般性评论和意见

3. 行预咨委会询问后获悉，拟议供资模式的目的是确保有一个妥善基础，能够在方案预算和维持和平行动支助账户之间妥善分摊管理战略、政策和合规部以及业务支助部的资金。供资模式明确表述的主要目的是解决维持和平活动和非维持和平活动与资金来源之间的联系被淡化问题，这个问题在管理改革后更加严重。



此外，拟议供资模式将有利于编制这两个部的预算文件，有利于政府间机关审议相关所需资源，有利于管理核定资源。行预咨委会肯定这些努力，并注意到秘书长打算确保建立一个妥善基础，能够妥善在方案预算和支助账户之间分摊资金。但是，行预咨委会认为，在现阶段，从拟议供资模式现有形式看，该模式不能实现其表述的目标(见下文 17 段)。

4. 行预咨委会指出，大会自通过第 49/250 号决议以来，一直声明支助账户资金应仅用于资助总部支助和支持维持和平行动所需人力和非人力资源，这项限制的任何改变均须大会事先核可。行预咨委会询问后获悉，新管理架构的前提是，以不增减员额的方式并采用全秘书处办法，设立管理战略、政策和合规部以及业务支助部，因此，在新管理架构下，现有的员额和职位可能不再履行与各自分摊的资金流有关的职能。因此，由支助账户供资的职能不一定履行支助或支持维持和平行动的职能。行预咨委会还获悉，据秘书处称，这种情况并不违背第 49/250 号决议，而且大会在第 72/266 B 号决议中批准将管理事务部和外勤支助部改组为管理战略、政策和合规部以及业务支助部，这就是第 49/250 号决议所要求的“事先核可”。行预咨委会认为，这一事项属于大会的职权范围。

三. 关于具体方面的评论和意见

范围和排除事项

5. 行预咨委会获悉，由于拟议供资模式仅涵盖管理战略、政策和合规部以及业务支助部两个分摊款项来源之间的分摊问题，通过自愿捐款筹集的资源和秘书处其他实体的供资安排不在秘书长提案的范围之内。特别是，行预咨委会获悉，虽然和平与安全结构不在现有提案之内，但供资模式原则上可以适用于和平行动部以及政治和建设和平事务部，但在方案预算和支助账户之间分摊费用的方法则会有所不同。此外，由支助账户供资的其余实体没有包括在拟议供资模式中，因为对这些实体而言，保持资金来源概念清晰、编制预算文件和管理核定资源的挑战并不那么严峻。该提案也不包括意大利布林迪西联合国后勤基地、乌干达恩德培区域服务中心和科威特联合支助办事处，因为这些实体被视为独立实体，他们有自己的任务和客户群。行预咨委会回顾，意大利布林迪西联合国后勤基地一直被称为业务支助部的业务部门(A/74/730, 第 58 段)，审计委员会在关于联合国维持和平行动 2019 年 6 月 30 日终了期间账户的报告中提到后勤基地和乌干达恩德培区域服务中心的供资安排(见 A/74/5 (Vol.II), 第二章, 第 242 段和 A/74/806, 第 15 和 16 段)。行预咨委会认为，将和平行动部以及政治和建设和平事务部等部门排除在当前拟议供资模式之外的理由不能令人信服，行预咨委会认为，本可以考虑其他备选方案。

在方案预算和支助账户之间分摊

6. 秘书长在其报告中指出，根据拟议供资模式，将在方案预算中综合编列管理战略、政策和合规部以及业务支助部(包括信息和通信技术厅)的全部资源，维持和平在所需经费总额中分担的份额将由维持和平行动支助账户赠款供资。秘书长还在报告第 28(c)段指出，支助账户将仅用作管理战略、政策和合规部以及业务支

助部资源维持和平份额的供资机制。该报告第 25 至 27 段进一步说明了拟议供资模式的基础方法。行预咨委会指出，无论是在方案预算中，还是在支助账户中，信息和通信技术厅所需资源都是单独编列(例如，见 A/75/6 (Sect.29C)和 A/74/743, 第 296-322 段)，行预咨委会认为，应向大会进一步说明拟议供资模式关于信息和通信技术厅的列报方式。

7. 行预咨委会询问后获悉，在方案预算和支助账户之间分摊资金的提议办法依据的是大会分别在方案预算和维持和平预算中核定的员额和职位的相对份额，其中不包括管理战略、政策和合规部、业务支助部以及信息和通信技术厅的核定员额和职位，以避免在计算时自我参照，其中也不包括恩德培区域服务中心和联合国后勤基地的核定员额和职位，因为区域服务中心和后勤基地虽然向业务支助部报告，但有大会核准的单独供资机制。相对份额将每年更新。

8. 行预咨委会询问后获悉，供资模式没有建议对分摊比额表进行任何修改。此外，据秘书处称，预计对各个会员国摊款的任何潜在影响都将微乎其微，因为拟议分摊费用方法预计不会对方案预算和支助账户之间现有的费用分摊方法产生重大影响。在这方面，行预咨委会在提出要求后获得了根据采用拟议供资模式计算的 2020 年方案预算和 2020/21 年财政期间支助账户项下管理战略、政策和合规部、业务支助部以及信息和通信技术厅所需资源的推定数额。行预咨委会不能确信，所提供的信息使人能够对采用拟议供资模式的效果进行能够得出结论的和充分的分析，部分原因是缺乏关于对各个会员国摊款的任何潜在影响的其他信息，而且维持和平分担的某些全组织举措和有限项目(例如离职后健康保险、“团结”系统和全球服务提供模式项目)的份额被排除在外。

其他方法

9. 行预咨委会获悉，为了确定如何在各分摊资金流之间分摊费用，秘书处寻求的方法有以下特点：(a) 概念上直观；(b) 易于计算；(c) 对会员国透明；(d) 与大会的决定直接挂钩。行预咨委会还获悉，曾考虑采用工作量分析方法，但后来放弃了，因为这种方法将违反秘书处确定的三项原则：(a) 将耗费大量人力进行计算；(b) 对会员国不透明；(c) 将以内部计算为基础，而不是与大会的决定挂钩。行预咨委会认为，包括工作量分析在内的其他方法值得进一步考虑和研究，这些方法应充分考虑到秘书处现有和过去的倡议。

编制预算流程和供资机制

10. 拟议从 2022 年方案预算开始采用新安排。秘书长在报告第 19 和 20 段介绍了拟议供资模式下的编制预算和供资机制，包括过渡安排。行预咨委会询问后获悉，由于支助账户将维持其 7 月至 6 月的财政期间，在拟议供资模式下，其前六个月(7 月 1 日至 12 月 31 日)的所需经费将在大会上一届主要会议期间获得大会核准。在财政期间的后半部分(1 月 1 日至 6 月 30 日)，每年将需要一个摊款承付权，其预算将在下一年的拟议预算中审议。行预咨委会认为，拟议流程造成活动与供资在时间上脱节，这可能削弱支助账户与其支持的业务之间的联系，行预咨委会认为，秘书长应进一步说明混合使用财政期间的理由，并探讨替代办法的可行性。

11. 秘书处在答复行预咨委会询问时表示，在财务报表于 2023 年最后确定后确定的 2022 年集合预算任何未用余额或收入将按比例贷记：(a) 此后于 2023 年 12 月/2024 年 1 月为 2023 年经常预算分摊的款项；(b) 2023 年 6 月/7 月为各个维持和平特派团分摊的 2023/24 年财政期间的分摊款项(按照其在支助账户中的份额计算)。行预咨委会注意到秘书处提到集合预算，行预咨委会认为秘书长应向大会提供更详细的资料，说明如何处理集合预算的任何未用余额或收入。

预算文件的列报

12. 行预咨委会询问后获悉，新供资模式将改变现有预算文件的列报方式。在方案预算方面，管理战略、政策和合规部、业务支助部以及信息和通信技术厅预算分册下的所需资源将采用第 34 款(安全和安保)的格式。在支助账户预算方面，将继续以目前的格式为 11 个实体印发预算文件，上述两个部以及信通厅的所需资源将仅以货币显示，因此，文件篇幅可能减少约 30%。行预咨委会要求提供、但没有得到采用拟议供资模式后产生的预算文件原型。行预咨委会不相信拟议供资模式会改善预算列报方式，包括不相信会改进信息的一致性，不相信该模式会改进透明度、监督和控制。行预咨委会认为，如果有预算文件原型，则有利于审议秘书长的提案，并提高提案的透明度。

可扩展性

13. 行预咨委会回顾，大会在第 69/308 号和第 70/287 号决议中强调，支助职能应根据维持和平行动的规模和范围扩缩。行预咨委会询问后获悉，秘书长的提案不涉及也不保证可扩展性。不过，秘书处表示，拟议供资模式将有助于更清楚地确定管理战略、政策和合规部以及业务支助部各职能的静态方面和可变方面。行预咨委会注意到，目前的提案没有按照大会规定配备与复杂性、任务、特派团规模和其他相关标准有关的基线指标的可扩缩模型，用于指导确定支助账户所需资源(另见 A/72/857，第 15-17 段和 A/72/789，第 64 和 65 段)。

离职后健康保险

14. 维持和平分担的离职后健康保险缴款份额目前在支助账户预算的管理战略、政策和合规部下编列(例如，见 A/74/743，第 294 和 295 段)。行预咨委会询问后获悉，根据拟议供资模式：(a) 维持和平分担的离职后健康保险缴款份额可作为支助账户中单独的共有预算项目列报；或(b) 将历年来的离职后健康保险缴款全额列入方案预算，将维持和平分担的份额作为赠款在支助账户下编列。行预咨委会在其关于维持和平行动支助账户的报告(A/74/809，第 22-24 段)中以及在关于审计委员会关于联合国维持和平行动 2019 年 6 月 30 日终了期间账户的报告的报告(A/74/806，第 6-11 段)中就离职后健康保险提出了相关意见和建议。行预咨委会将在未来某个时候，例如，在审计委员会在大会第七十五届会议期间提出离职后健康保险支出审查报告之后，重新审议离职后健康保险的预算处理问题(A/74/806，第 11 段)。

“团结”系统

15. 行预咨委会询问后获悉，秘书长预计“团结”系统将在 2022 年纳入主流，因此，支助账户中不会单独编列“团结”系统预算项目，纳入主流后，“团结”系

统的任何所需资源将在相关部门和实体的方案预算中列报。行预咨委会在其关于企业资源规划项目第十一次进度报告的报告(A/74/7/Add.17)中就完成“团结”项目范围内所有工作的问题提出了意见和建议。行预咨委会期待秘书长提交项目最后报告,供大会在第七十五届会议主要会期期间审议(A/74/7/Add.17,第12和13段)。

大会的相关决定

16. 行预咨委会注意到,大会尚未就经修订的联合国秘书处全球服务提供模式提案(A/73/706)发表意见。此外,行预咨委会回顾,大会在其第72/266 A号决议中核准试行变动,将两年期预算改为年度预算,并决定在第七十七届会议上审查年度预算执行情况,以期作出最后决定。在同一决议中,大会请秘书长在第一个完整的预算周期完成后于2022年对预算周期的变动进行一次审查。行预咨委会认为,大会关于全球服务提供模式和年度预算期间的决定将为审议拟议供资模式提供进一步背景和指导。

四. 结论

17. 根据上述评论和意见,行预咨委会建议大会请秘书长在年度方案预算试行期结束后审查拟议供资模式,并提出更详细和更清晰的订正提案供大会审议。