



联合国开发计划署、  
联合国人口基金和  
联合国项目事务署  
执行局

Distr.: General  
8 July 2021  
Chinese  
Original: English

2021 年第二届常会

2021 年 8 月 30 日至 9 月 2 日，纽约

临时议程项目 11

联合国项目事务署：财务、预算和行政事项

## 联合国项目事务署 2022-2023 两年期预算估计数

### 行政和预算问题咨询委员会的报告

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了联合国项目事务署(项目署)2022-2023 两年期预算估计数报告(DP/OPS/2021/6)预发版。行预咨委会在审议该报告时，在线会晤了项目署执行主任的代表，他们提供了补充资料并做了澄清，最后提出了于 2021 年 6 月 15 日收到的书面答复。

2. 一如项目署报告所述，项目署 2022-2023 年两年期预算估计数源自其 2022-2025 年战略计划以及项目署的宗旨、使命与愿景说明。项目署的成果框架包括三个贡献目标和四个管理目标，它支持《2030 年可持续发展议程》和联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的要求。报告还指出，项目署按照联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)和联合国儿童基金会(儿基会)在第 2010/32、第 2011/10、第 2012/27 和第 2013/9 号决定基础上采纳的统一列报方法，编制了 2022-2023 两年期预算。执行局在这些决定中核准了统一的费用分类、成果预算编制和预算列报方法。由于项目署采用自筹资金的业务模式，两年被视为规划收入和费用的最佳期限(DP/OPS/2021/6, 第 81 段)。行预咨委会询问后获悉，项目署与同属一个执行局的开发署和人口基金一样，战略计划为期四年，但开发署和人口基金的预算期与战略计划期一致，而项目署由于其自筹资金的性质，每两年编制一次预算估计数，不采用四年预算期，这种做法使项目署有足够机会，可以根据需求驱动的业务实际情况调整预算。

3. 报告还指出，项目署审查了最低业务准备金数额，提议采取计算最低业务准备金数额的新公式。关于基础设施和创新可持续投资(S3i)倡议的多年筹资框架，项目署设立了一个单独的准备金，即增长与创新准备金，用于对基础资产进行估值(见下文第二节)。



## 一. 财政资源

4. 一如报告摘要所示，项目署 2022-2023 年预算估计数为 1.813 亿美元，与上个两年期的预算估计数相比，管理资源增长了 4 280 万美元。2022-2023 两年期的收入目标定为 2.005 亿美元，少于 2020 年的实际数和 2021 年的预测数 2.584 亿美元。如项目署报告表 4 所示，2022-2023 两年期资源计划总额在扣除收入对预算项目的影晌后，净资产为 5.452 亿美元，与 2020-2021 两年期预算估计数 3.739 亿美元相比，增加 1.713 亿美元(45.1%)，与 2020 年实际数和 2021 年预测数相比，增加 3 470 万美元(6.25%)，其中：

(a) 管理资源 1.813 亿美元(包括现在纳入管理资源的 2 000 万美元战略投资)，与 2020-2021 年的估计数 1.385 亿美元相比，增加 4 280 万美元(30.9%)，而 2020 年的实际数和 2021 年的预测数将达到 1.300 亿美元，即减少 6 130 万美元(39.5%)；

(b) 拨备、负债和或有事项 1 920 万美元，与 2020-2021 两年期估计数 2 250 万美元相比，减少 330 万美元(14.7%)，2020 年的实际数和 2021 年的预测数将达 3 340 万美元，即减少 1 420 万美元(42.5%)；

(c) 用于战略投资的盈余为 0 美元，与 2020-2021 年估计数 2 000 万美元相比，减少 2 000 万美元，2020 年的实际数和 2021 年的预测数将达到 1 250 万美元。如项目署报告第 113 段所述，战略投资已被纳入管理资源；

(d) 2022-2023 两年期期初和期末净资产为 3.447 亿美元，与 2020-2021 两年期期初和期末净资产估计数 1.929 亿美元相比，增加 1.518 亿美元(78.7%)，而且，(1) 期初的实际数为 2.520 亿美元，即增加 9 270 万美元(36.8%)；(2) 期末的预测数为 3.447 亿美元，即增加 1.519 亿美元(78.9%)。

5. 行预咨委会询问后得到了一份扩大的资源计划(见项目署报告表 4)，其中显示自 2014-2015 两年期以来的比较数字(见本报告附件一)。行预咨委会从附件一中注意到，过去几个两年期的净资产一直超过预算估计数。从 2014-2015 两年期到 2020-2021 两年期，项目署年初实际净资产平均超过预算估计数 2 950 万美元(23.9%)，超出数额从 1 560 万美元(24.8%)到 5 910 万美元(30.6%)不等。在两年期结束时，实际净资产平均超过估计数 9 610 万美元(79.8%)，超出数额从 3 630 万美元(63.4%)到 1.518 亿美元(78.7%)不等。

6. 行预咨委会还得到了一份扩大的表格(见项目署报告表 5)，其中显示管理资源预算估计数和实际数，具体如下：

表 1  
按费用类别列示的预算估计数

(百万美元)

	费用类别	2018-2019 年 预算估计数	2018-2019 年 实际数	2020-2021 年 预算估计数	2020 年实际数和 2021 年预测数	变动		2022-2023 年 预算估计数
						数额	百分比(%)	
管理 费用	员额	25.5	24.1	27.1	26.0	4.2	15.5	31.3
	一般工作人员费用 <sup>(16)</sup>	18.4	17.4	20.4	19.4	2.7	13.2	23.1
	差旅	8.0	7.4	8.7	3.8	0.0	0.0	8.7
	咨询人 <sup>(17)</sup>	61.9	55.8	66.4	66.8	34.6	52.1	101.0
	业务费用 <sup>(18)</sup>	15.0	7.9	12.9	9.6	0.1	0.8	13.0
	家具和设备 <sup>(19)</sup>	1.7	0.9	1.0	1.8	0.4	40.0	1.4
	偿还	2.4	1.8	2.0	2.6	0.8	40.0	2.8
	<b>管理费用共计</b>	<b>132.9</b>	<b>115.1</b>	<b>138.5</b>	<b>130.0</b>	<b>42.8</b>	<b>30.9</b>	<b>181.3</b>

7. 行预咨委会从表 1 中注意到,2022-2023 两年期费用估计数为 1.813 亿美元,与 2020-2021 年实际预测费用 1.300 亿美元相比,增加 4 280 万美元(30.9%)。2018-2019 两年期,费用估计数为 1.329 亿美元,而实际费用为 1.151 亿美元,比估计数低 1 780 万美元(13.4%)。

8. 行预咨委会注意到,项目署在编制预算估计数时采用了保守基线,而且尽管至少自 2014-2015 两年期以来的实际数字证明,项目署的收入一直超出预期,但却一直被低估。行预咨委会还注意到,项目署没有对估计数和实际数作出解释,没有分析费用差异。行预咨委会回顾其先前的意见,即预测净收入一直高于零净收入的核定目标(见 DP/OPS/2019/6, 第 7 段和下文第二节)。行预咨委会关切地注意到,项目署的净资产一直超过预期,并超过两年期估计数,过于保守的预算编制方法已导致高额未用余额和复合积累准备金的情况。行预咨委会强调,考虑到项目署自筹资金的实体性质,考虑到其核定的零净收入目标,项目署应确保从 2024-2025 两年期开始,一以贯之地以过去支出和收入情况得出的切合实际的假设为基础,编制预算估计数。行预咨委会在下文各段落讨论相关事项,包括收入和业务准备金问题。

9. 行预咨委会相信,项目署将从 2024-2025 年预算报告开始,在未来预算报告中作为例行事项,提供上文表 1 以及本报告附件一表格提供的信息,分别列出前三个两年期的实际数、本两年期的实际数和预测数以及下一个两年期的预测数。

收入、定价和自筹资金模式

10. 项目署在其报告第 72 段表示,它将采用灵活的定价模式,在这种模式下,项目署根据设置和情况,确定与合作伙伴签订的每项业务的价格,以收回足够的收入,抵消成本。行预咨委会询问后获悉,项目署是一个自筹资金实体,项目署根据其《财务条例和细则》,在收回全部成本的基础上运作,并据此确定其管理收

费，以产生足够的净盈余，维持执行局规定的业务准备金数额。行预咨委会还获悉，项目署的定价模式是灵活的，根据复杂性、规模和风险等成本驱动因素，对不同类型的项目采用不同的费率。行预咨委会还获悉，现在提出的关于业务准备金的提案反映项目署一些服务风险较高的情况(另见下文第二节)。

11. 行预咨委会询问后获得了关于 2018 年至 2020 年期间项目署合作伙伴的信息以及截至 2021 年 5 月的相关数额，具体如下：

表 2

2018 年至 2020 年期间项目署合作伙伴以及截至 2021 年 5 月的相关数额

年份*	合作伙伴数*	交付数额(美元)*
2018	165	19 亿美元
2019	156	23 亿美元
2020	158	22 亿美元

\* 在 2018 年至 2020 年期间，项目署与 201 个独特的合作伙伴进行了合作，其中一些合作伙伴在三年期间的交付总额超过 5 万美元。

12. 行预咨委会询问后获得了 2004-2005 年至 2020-2021 年期间的下列收入估计数和实际数：

表 3

项目署 2004-2005 年至 2020-2021 年期间的年度收入

(百万美元)

两年期	预算估计数预测	收入毛额(实际数*)	收入净额(实际数*)
2004-2005	88.0	118.7	102.2
2006-2007	108.7	125.9	109.1
2008-2009	133.3	158.6	135.2
2010-2011	140.1	168.0	150.2
2012-2013	148.7	160.1	132.8
2014-2015	139.2	173.9	151.0
2016-2017	138.7	184.2	169.2
2018-2019	179.3	198.0	182.9
2020-2021	181.0	270.8	258.4
2022-2023	181.3		

\* 2021 年除外，2021 年的数字是预测数。

13. 如预算报告第二.A 节所述，项目署是一个自筹资金的联合国实体，项目署要生存，其收入就必须能够支付管理费用和应对业务风险。项目署按照全额费用回收原

则运作，费用包括直接费用和间接费用。行预咨委会询问后获悉，项目署从全球秘书处(包括和平特派团和特别政治任务)直接费用中获得的收入总额为 319 309 000 美元(17.6%)，即：(a) 地雷行动 214 914 000 美元；(b) 和平行动 30 392 000 美元；(c) 一个特别政治任务 61 000 美元；(d) 业务支助部 37 035 000 美元；(e) 秘书处其他部门 36 880 000 美元。从间接费用中获得的收入总额为 17 619 000 美元(15.9%)，即：(a) 地雷行动 10 696 000 美元；(b) 和平行动 2 420 000 美元；(c) 一个特别政治任务 5 000 美元；(d) 业务支助部 1 796 000 美元；(e) 秘书处其他部门 2 703 000 美元。行预咨委会还获悉，根据灵活定价模式，每项签署的合同都规定了应收回的具体间接费用，费率越高，表明任务组合越复杂，或者有其他较小型的项目并且/或比一般活动风险大。行预咨委会询问后还获悉，联合国秘书处与项目署于 2014 年签署的谅解备忘录对固定管理收费的费率作了规定。行预咨委会询问后还获悉，审计委员会对项目署是否在所有谅解备忘录下都能全额回收间接费用表示关切，并要求项目署建立一个定价模式。

14. 行预咨委会关切地注意到，由于各种因素，例如，由于管理收费的数额，项目署的盈余不断持续增加，超过全额费用回收的数额。行预咨委会重申其先前的建议，即项目署应重新评估其费用回收模式中的管理收费数额，以期将收费确定在不使累积盈余超过切实评估的业务准备金的水平。行预咨委会还强调，项目署需要向会员国和联合国系统各实体提供透明的预算估计数和定价结构，因此要求在 2024-2025 两年期及其后的预算估计数报告中提供详细信息，说明适用于所有客户的计算方法。

15. 行预咨委会询问后获得了下列资料，这些资料显示根据上述谅解备忘录退还联合国秘书处的数额(折扣)：

表 4

自 2016 年以来退还联合国秘书处的数额<sup>1</sup>

年份	联合国秘书处折扣 (百万美元)	当期盈余 (百万美元)**	联合国秘书处折扣 与当期盈余的比率**
2020*	2.14	不适用	不适用
2019	2.24	47.14	4.8%
2018	2.31	38.43	6.0%
2017	2.28	28.97	7.9%
2016	2.23	31.28	7.1%

\* 2020 年折扣数额是估计值，有待秘书处确认。另外，在向行预咨委会发出书面答复时，2020 年项目署财务报告和已审计财务报表尚未公布。

\*\* 依据：项目署财务报告和已审计财务报表，第二章，当期财务执行情况表。

<sup>1</sup> 行预咨委会询问后获悉，就 2014 和 2015 年而言，与秘书处开展的总工作量不足以触发谅解备忘录规定的折扣。

16. 行预咨委会询问后获悉，只向联合国秘书处退还收费，不向项目署其他客户退还收费。行预咨委会还获悉，折扣与项目署盈余无关，因为折扣被视为一种合同义务，无论是否存在盈余，收费都会退还。行预咨委会还获悉，由间接费用全额供资的盈余业务部分被视为对项目署准备金的捐款(见下文第二节)。行预咨委会强调，折扣不应只限于一个实体，即联合国秘书处，联合国系统所有实体都应得到这个机会，获得已付费用的退款。行预咨委会相信，项目署将在 2024-2025 两年期预算估计数报告中提供信息，说明在这方面采取的具体步骤，包括与联合国系统各实体签订的相关谅解备忘录。

## 二. 财政准备金

17. 行预咨委会回顾，根据项目署《财务条例和细则》条例 22.02 条的规定，项目署可在各账户内设立以下准备金：

(a) 业务准备金，数额由执行局确定。设立业务准备金的目的是保证项目署作为一个持续经营实体的财务可生存性和完整性。

(b) 增长与创新准备金，目的是投资于项目署未来的创收能力。转入该准备金的资金上限是执行局所定业务准备金数额之上超额部分的 50%。如果要转入的数额高于业务准备金超额部分的 50%，则需要执行局专门批准。

(c) 只有执行主任有权决定从这些准备金中提款，执行主任应向执行局报告所有提款情况。

### A. 业务准备金

18. 一如项目署报告附件二所示，执行局在 2013 年第二届常会上核准了项目署最低业务准备金数额的现行基础，即：相当于其管理预算下前三年平均四个月的费用(DP/OPS/2013/6、DP/OPS/2013/CRP.1、执行局第 2013/33 号决定)。项目署报告还指出，项目署与其他联合国组织一样，根据大会第 60/283 号决议规定，从 2012 年 1 月 1 日起采用国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)，执行局在项目署采用公共部门会计准则后批准了这项变动。

19. 行预咨委会获悉，项目署与一名外部咨询人审查了最低业务准备金数额，为此花费了 105 900 美元。行预咨委会询问后获悉，外部咨询人分析了项目署自筹资金业务模式涉及的主要财务风险，包括进行了与净资产研究相关的定量建模(即所谓蒙特卡洛分析)。外部咨询人还审查了采用国际公共部门会计准则或国际财务报告准则的其他类似组织的业务准备金数额的确定方式，在审查中考虑到了与项目署业务组合有关的风险，包括现金风险。外部咨询人提出了以下两个主要意见：

(a) 目前的最低准备金数额太低，不足以应对项目署面临的风险：咨询人进行了一项基准研究，将项目署与其他 19 个联合国组织、一个由 7 个类似的联合国组织构成的同行小组以及一个由私营部门 5 个建筑公司构成的小组进行比较。研究结果显示，相对于费用总额，项目署的最低准备金数额是同行中最低的实体

之一。蒙特卡洛模拟显示，对现行最低业务准备金数额充足性进行的压力测试显示，项目署将迅速耗尽其最低业务准备金；

(b) 最低业务准备金应与项目署的活动水平和业务组合构成情况存在某种关联，特别是与基础设施项目相关设计和项目失败风险以及与法律、声誉和欺诈风险存在某种关联。

20. 行预咨委会经询问获悉，外部咨询人建议，根据拟议的公式和项目署截至 2019 年 12 月 31 日的 2019 年财务报表中的数字，建议的最低准备金数额将从 2 100 万美元增加到 1.269 亿美元，蒙特卡洛模拟显示，这一数额是可以接受的，可以防止出现净资产/权益为负的可能性。外部咨询人建议项目署考虑修改确定最低业务准备金的计算公式，并相应修改其《财务条例和细则》。一如报告所述，项目署现在提出了计算最低业务准备金数额的新公式，根据这个公式，最低数额将“符合用途”，同时将考虑到执行项目的剩余风险(DP/OPS/2021/6, 第 33 段)。项目署建议按以下方式计算适当的最低准备金数额：基础设施事务项目费用的 25%，其他事务项目费用的 5%，行政费用的 33%，其中当前年度的权重为 50%，上年度为 30%，上上年度为 20%(同上，摘要和附件二)。

审计委员会和行预咨委会关于业务准备金的意见

21. 行预咨委会回顾，审计委员会认为项目署现行最低业务准备金数额不足，而项目署认为，审计委员会建议项目署重新评估其最低业务准备金数额(A/71/5/Add.11)，因此，项目署现行最低业务准备金数额不足的问题应在考虑到审计委员会建议的情况下考虑；但上述建议尚未执行。行预咨委会回顾，审计委员会建议项目署审查其规定的最低业务准备金数额，遵守其收回全部成本的政策，以便有效应对业务过程中出现的风险，使盈余不至于积累到超过切实评估的业务准备金水平(A/75/5/Add.11, 第一章, 第 18-23 段)，大会在第 75/242 号决议中认可这项建议。

22. 行预咨委会重申其关切，即秘书长没有执行大会第 73/268 号决议以来的各项决议。行预咨委会强调，大会在第 75/242 号决议中核可审计委员会和行预咨委会的报告，并在执行部分第 8 段再次请秘书长以及项目署等联合国基金和方案的行政首长确保迅速及时地充分执行审计委员会和行预咨委会的建议(另见下文第 25 段)。大会还再次请秘书长以联合国系统行政首长协调理事会主席的身份，协助确定联合国系统业务准备金最低和最高数额的合理基准。行预咨委会回顾，它在关于“转变联合国的管理模式：审查管理改革实施进展”的报告中重申，不仅需要为业务准备金最低数额、而且需要为业务准备金最高数额确定基准。行预咨委会指出，行预咨委会要求提供资料，说明秘书长针对大会认可的审计委员会相关建议采取的行动，但没有收到相关资料(见 A/75/538, 第 38-44 段)。

23. 与往年一样，这次的预算估计数报告显示，自 2009 年以来，业务准备金一直高于执行局规定的最低数额。如上文表 2 和本报告附件一所示，2020-2021 两年期的预测准备金估计数为 1.921 亿美元，但本两年期的预测为 3.447 亿美元，据推测，将在整个 2022-2023 两年期保持这个水平。自 2014-2015 两年期以来的现有数字显示，估计数和实际数之间的差异同样很大(见上文表 2)。行预咨委会在以前的

报告中一再强调对盈余不断增加的关切，因为在最近几个两年期，实际准备金一直大大高于相关估计数(例如，见 DP/OPS/2019/6(第 12 段)和 DP/OPS/2017/7(第 6 段))。

24. 行预咨委会询问后从审计委员会处得知，审计委员会在上一份报告中指出，根据零净收入目标，项目署预算编制的准备金(即净盈余)被冻结在 2018 和 2019 年的现有数额，但实际准备金大幅增加，使这两年都出现大量净盈余。审计委员会还告知，在审计期间，项目署告知审计委员会，最低业务准备金的设计宗旨是支付超支的管理费用，而现行最低业务准备金不足以支持项目署面临的剩余风险(A/75/5/Add.11，第二章，第 18-24 段)。审计委员会指出，一如上文第 21 段所述，项目署尚未执行审计委员会早在 2012 年就提出的建议，即项目署应重新评估最低业务准备金数额(见 A/71/5/Add.11)。

行预咨委会关于最高业务准备金数额的评论

25. 行预咨委会回顾，它曾对秘书长没有执行大会第 73/268 号和第 74/249 号决议关于最低和最高业务准备金数额基准的决定表示关切。行预咨委会还回顾，它同意审计委员会的调查结果，并回顾其建议，即大会再次请秘书长以联合国系统行政首长协调理事会主席的身份，除其他外，促进确定经大会第 A/75/242 号决议认可的联合国系统业务准备金最低和最高数额的合理基准(A/75/539，第 18 段)。

26. 行预咨委会注意到，项目署以审慎方式制定和执行预算，支出低于预算，收入超出预期。行预咨委会认为，项目署的实际最低准备金数额可能轻易超过任何最低数额，因此，只考虑最低业务准备金数额而不考虑最高业务准备金数额是不可行的。

27. 行预咨委会询问后获悉，如果正式确定最高业务准备金数额，则相关组织可能会无意中超过该数额，例如，在项目署基础设施项目需求在一年中大幅增加的情况下。行预咨委会还获悉，为业务准备金设定最高数额将限制项目署根据合作伙伴需求增加活动、而同时又顾及与其活动组合相关的风险的可能性。行预咨委会获悉，因此，管理当局认为设定最高业务准备金数额是不可行的。行预咨委会指出，以美元绝对值设立准备金是有先例的，最高准备金数额可以按照任何特定两年期某个支出比例设立，也可以按照项目署现在提议的最低业务准备金公式设立，这都不会影响项目署的活动。行预咨委会还指出，不设定最高准备金数额可能导致通过高额管理收费不必要地积累盈余，而且盈余超出缓解风险的需要。行预咨委会强调，大会已多次要求项目署设立最高业务准备金数额(见上文第 25 段)。行预咨委会在下文第 29 和 30 段进一步发表意见。

行预咨委会关于执行局决定的评论

28. 关于 2022-2023 两年期预算估计数的报告指出，“执行局不妨批准改变项目署业务准备金最低数额基准，将其定为基础设施事务项目费用的 25%、其他事务项目费用的 5%和行政费用的 33%，其中当前年度的权重为 50%，上年度为 30%，上上年度为 20%”(DP/OPS/2021/6，摘要和附件二)。行预咨委会认为，根据下文第 29 和 30 段所述基本理由，执行局不妨暂不就业务准备金作出决定。

29. 行预咨委会仍然同意审计委员会对与项目署业务准备金有关的所有方面的意见。行预咨委会回顾，大会在第 73/268 号和第 75/242 号决议中再次要求迅速、及时地全面执行审计委员会的建议和行预咨委会的相关建议。行预咨委会感到遗憾的是，尽管它多次提出意见，尽管审计委员会早在十年前就提出了意见和建议，项目署仍然没有就其业务准备金数额采取适当步骤。盈余一直在稳定增加，并且远高于相关《财务条例和细则》和执行局第 2016/12 号决定规定的最低数额，行预咨委会相信，盈余不会持续闲置，而是将在 2022-2023 两年期内释出，以支持在授权领域执行项目，行预咨委会还相信，项目署将对包括联合国系统各实体在内的客户确定切合实际的管理收费。

30. 上述由外部咨询人进行的审查的重点是根据一揽子因素计算适当的最低准备金数额。然而，行预咨委会强调，项目署是一个非盈利和自筹资金实体，其业务模式并不要求它持有高额业务准备金，而在一段时间内，它却一直持有高额业务准备金，而且没有明确规定的上限。行预咨委会强调，业务准备金最高数额应设定在能够覆盖任何相关风险并将促进降低现行管理收费的水平。因此，行预咨委会强调，有必要根据大会第 73/268 号决议，确定准备金最低和最高数额，减少盈余。行预咨委会强调，项目署将进一步分析并确定设立理想的准备金数额(包括分配给增长与创新准备金的部分[见下文 B 节])的模式，并且将：(a) 分析如何防止积累过多的盈余；(b) 分析对向客户提供服务的直接和间接费用可能产生的影响。行预咨委会期待，2024-2025 年两年期预算估计数报告将提供详细信息，说明分析结果、分析产生的建议和实施建议的时间表。

## B. 增长与创新准备金和基础设施投资和创新可持续投资倡议

### 基础设施和创新可持续投资倡议

31. 行预咨委会回顾，它曾对项目署在 S3i 倡议下进行、由其准备金出资的第一笔投资发表意见，它并且期待项目署在执行局审议其 2020-2021 年预算估计数报告时，根据《财务条例和细则》，向执行局进一步提供详细资料，例如，准备金的类型以及用于进行此类投资的准备金比例，并在下个预算估计数报告中列入最新信息，包括所设准备金的状况和支出的数额。增长与创新准备金为 S3i 活动提供种子资金，这些活动通过可能产生社会和环境的影响并且有财务回报的项目，促进加速实现可持续发展目标(另见 DP/OPS/2019/6，第 17 和 18 段)。

### 增长与创新准备金

32. 行预咨委会回顾，它期待项目署在执行局审议其 2020-2021 年预算估计数报告时，根据《财务条例和细则》，向执行局进一步提供详细资料，例如，准备金的类型以及用于 S3i 投资的准备金比例，并在下个预算估计数报告中列入最新信息，包括所设准备金的状况和支出的数额(DP/OPS/2019/6，第 18 段)。项目署在 2022-2023 两年期预算估计数报告附件二中介绍了增长与创新准备金的审查情况。

#### 审计委员会关于增长与创新准备金的意见

33. 行预咨委会询问后从审计委员会处得知，审计委员会在其上次报告(A/75/5/Add.11，第二章，第 39-64 段)中针对 S3i 指出，除其他外，项目署在其 S3i 倡议下与一个直接选择的私营实体伙伴签订了一份谅解备忘录，正式确定在设计和开发可持续社会住房、可再生能源和保健项目方面的合作。审计委员会还告知，项目署表示，之所以不考虑竞争性招标，是因为私营伙伴关系不属于采购框架的范围。审计委员会进一步告知，它建议项目署审查项目的执行情况，建立一个较有条理的程序监测项目进展，对照基准审查实际进展情况，以重新评估其投资的风险，并采取适当步骤，执行缓解措施。

34. 行预咨委会询问后从审计委员会处得知，审计委员会过去曾指出，尽管项目署业务准备金有大量盈余，却没有按照《财务条例和细则》的设想设立增长与创新准备金(A/73/5/Add.11，第二章，第 20 段；A/74/5/Add.11，第二章，第 25 段)。审计委员会还指出，在没有设立专门的增长与创新准备金对资源形成围栅保护的情况下，从业务准备金直接进行社会影响项目投资，不符合项目署《财务条例和细则》，审计委员会建议项目署设立这样一个准备金(A/74/5/Add.11，第二章，第 29 段)。审计委员会告知，它认为这些建议已得到执行，因为项目署执行主任于 2019 年 11 月设立了增长与创新准备金，其设定数额为超出业务准备金最低数额部分的 50%，住房、能源和保健被界定为重点投资领域。审计委员会还告知，截至 2021 年 3 月 31 日，没有为增长与创新准备金设立单独账户，也没有记录结余，这不符合项目署《财务条例和细则》的规定。审计委员会告知，它建议项目署为增长与创新准备金设立单独账户，制定相关政策，妥善遵守法规，以确保审慎管理准备金。

#### 行预咨委会关于执行局决定的评论

35. 关于 2022-2023 两年期预算估计数的报告指出，执行局不妨批准对项目署《财务条例和细则》条例 22.02 的修改(见附件二)，以纳入“设立 S3i 准备金，为在基础设施和创新可持续投资倡议下的投资提供资金并记录投资价值，执行主任每年审查准备金。执行主任可通过未分配给增长与创新准备金的超额业务准备金增加供资额”(DP/OPS/2021/6，摘要和附件二)。行预咨委会认为，执行局不妨根据在下文第 36 段提出的基本理由，暂不就增长与创新准备金作出决定。

36. 行预咨委会注意到，基础设施和创新可持续投资倡议(S3i)下的投资由增长与创新准备金提供资金，而该准备金的宗旨是支持联合国系统所有实体、包括支持各机构、基金和方案执行可持续发展目标。行预咨委会认为，2023 年 12 月 31 日之前的初始阶段应该是试行阶段。行预咨委会认为，在现阶段修改项目署《财务条例和细则》为时过早，特别是因为可能需要强化监督规定，包括进行机构间监督，监管关于增长与创新准备金数额和使用的决策权。行预咨委会认为，在试行期结束后，将通过由项目署执行主任主持的联合国系统行政首长协调理事会/管理问题高级别委员会的机构间协商，在利益攸关方充分参与下进行评估和分析。行预咨委会要求在今后的预算报告中，在预算估计数中提出相关结论。

### 三. 工作人员和其他人员

37. 行预咨委会询问后获得了下文表 5 所示截至 2021 年 3 月 31 日的项目署人员最新人数信息。行预咨委会注意到，自 2017 年年中以来，由直接和间接费用供资的工作人员员额总数一直保持稳定，约为 750 人(DP/OPS/2019/6，第 19 段)。

表 5

按类别列示的项目署截至 2021 年 3 月 31 日人员数

合同模式	工作人员	订约人	共计
项目署人员	754	4 409	5 163
合作伙伴人员	31	7 121	7 498
<b>人员共计</b>	<b>785</b>	<b>11 530</b>	<b>12 315</b>

38. 项目署表示，2022-2023 两年期预算估计数报告中的工作人员人数反映截至 2021 年的状况，随着项目署的增长和演变，项目署将根据《财务条例和细则》(条例 14.02)评估业务需求并相应调整工作人员职位的数量。在 2022-2023 两年期，128 名工作人员将由管理预算供资，与 2020-2021 两年期相比，没有变化(另见(DP/OPS/2021/6，第 118-120 段)。行预咨委会回顾，根据项目署《财务条例和细则》条例 14.02，执行主任有权在核准的管理预算内重新部署资源，并增加或减少核准的管理预算拨款总额(包括人员配置表中 D-2 及以下员额的员额数目及其职等)，条件是执行局为预算期确定的净收入目标保持不变(另见 DP/OPS/2019/6，第 22 段)。行预咨委会注意到项目署《财务条例和细则》条例 14.02，并重申应审查仅执行主任拥有重新部署资源和改变核定管理预算拨款总额权力的这一规定。

### 四. 其他事项

#### A. 联合国网上采购目录+

39. 报告指出，项目署将直接或通过其联合国网上采购目录+电子商务平台向联合国系统伙伴提供服务。此外，项目署计划加强其与联合国全球采购网整合的电子采购系统及其他电子采购工具(DP/OPS/2021/6，第 68 段)。行预咨委会询问后获悉，联合国网上采购目录+是项目署拥有的人道主义和发展部门综合电子商务平台，合作伙伴可以根据项目署或其他联合国组织签署的长期协议在该平台下订单。行预咨委会还获悉，项目署认为，联合国网上采购目录+平台有可能成为联合国采购系统的一个核心部分。行预咨委会期待收到关于联合国网上采购目录+平台的进一步信息，包括将其纳入整个联合国系统采购系统的信息。

## 五. 结论

40. 预算估计数报告摘要介绍了项目署请求执行局作出的决定的内容。行预咨委会考虑到上述意见和建议，建议执行局：

(a) 在进一步审查和重新评估确定业务准备金最低和最高数额的模式以及对向客户提供服务的直接和间接费用可能产生的影响之前，暂不就改变项目署业务准备金最低数额作出决定(见上文第二节 A)；

(b) 在试点期结束前，并且在通过联合国系统行政首长协调理事会进行机构间协商，进行评价和分析(包括对相关监督模式进行评价)之前(见上文第二节 B)，暂不对项目署《财务条例和细则》、包括对条例 22.02 作任何修改。

附件一	2014-2015	2014-2015	2016-2017	2016-2017	2018-2019	2018-2019	2020-2021	2020(实际数)和 2021(预测数)	2022-2023
	预算估计数	实际数	预算估计数	实际数	预算估计数	实际数	预算估计数		预算估计数
<b>资源</b>									
期初净资产	62.9	78.5	82.8	99.2	131.6	158.6	192.9	252.0	344.7
预算基础收入总额	139.2	146.4	138.7	169.2	179.3	182.9	181.0	258.4	200.5
计入预算基础收入影响后的净资产	202.1	224.9	221.5	268.4	310.9	341.5	373.9	510.5	545.2
<b>资源使用情况</b>									
管理资源	131.2	103.6	125.6	134.9	132.7	115.1	138.5	130.0	181.3
拨备、负债和应急资金	8.0	20.6	13.1	-4.7	26.6	9.1	22.5	33.4	19.2
用于战略投资的盈余	0.0	0.0	0.0	0.0	20.0	5.8	20.0	12.5	0.0
<b>资源使用总额</b>	<b>139.2</b>	<b>124.2</b>	<b>138.7</b>	<b>130.1</b>	<b>179.3</b>	<b>130.1</b>	<b>181.0</b>	<b>175.9</b>	<b>200.5</b>
<b>资源余额</b>									
净预算基础收入	0.0	22.1	0.0	39.0	0.0	52.8	0.0	82.5	0.0
净财政收入	0.0	4.6	0.0	21.2	0.0	45.3	0.0	11.0	0.0
公共部门会计准则基础差异	0.0	6.3	0.0	-2.0	0.0	-12.5	0.0	4.4	0.0
当期精算利得/损失	0.0	-12.3	0.0	-2.0	0.0	2.2	0.0	-7.2	0.0
准备金公允价值增加	0.0	0.0	0.0	3.1	0.0	5.7	0.0	1.9	0.0
预算基础与公共部门会计准则基础的调节	0.0	-6.0	0.0	-0.8	0.0	-4.7	0.0	-0.9	0.0
公共部门会计准则基础净资产变动	0.0	20.7	0.0	59.4	0.0	93.4	0.0	92.6	0.0
<b>期末净资产</b>	<b>62.9</b>	<b>99.2</b>	<b>82.8</b>	<b>158.6</b>	<b>131.6</b>	<b>252.0</b>	<b>192.9</b>	<b>344.7</b>	<b>344.7</b>
<b>项目净资产构成</b>									
精算利得/损失	21.4	14.2	26.5	9.8	12.1	12.0	12.3	4.8	4.8
可供出售金融资产公允价值	0.0	0.0	0.0	3.6	3.1	9.2	-3.0	11.1	11.1
业务准备金最低数额	46.8	20.1	20.2	20.7	20.7	21.0	21.7	145.8	179.8
增长与创新准备金	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	104.9	0.0	39.0	22.0
S3I 准备金	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	104.9	104.9
累计盈余	-5.3	64.9	36.1	124.6	95.6	104.9	162.0	39.0	22.0
<b>期末净资产</b>	<b>62.9</b>	<b>99.2</b>	<b>82.8</b>	<b>158.6</b>	<b>131.6</b>	<b>252.0</b>	<b>192.9</b>	<b>344.7</b>	<b>344.7</b>