



Distr.: General
14 October 2013



联合国
环境规划署

Chinese
Original: English

生物多样性和生态系统服务
政府间科学政策平台全体会议
第二届会议

2013年12月9-14日，土耳其安塔利亚
临时议程*项目5(b)

平台的财政和预算安排：关于信托基金的各种选项

关于信托基金的各种选项

秘书处的说明

1. 生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台在其第一届会议上要求就关于向平台提出的有关信托基金托管的各种选项提供进一步信息。经第一届会议讨论后，平台在第 IPBES/1/4 号决定中邀请平台各成员至迟于 2013 年 6 月底向平台秘书处提交与管理信托基金的多伙伴信托基金办公室或联合国环境规划署（环境署）有关的问题，同时请平台秘书处及时编撰涉及到这些问题的资料、并向各成员国和主席团提供这些资料，供第二届全体会议审议并作出决定。秘书处已收到南非、加拿大和日本政府提出的关于提供两种选项的进一步相关信息的请求，包括要求提供每种选项在基金管理方面的优缺点。本说明提供了关于这两种选项的进一步信息，包括由多伙伴信托基金办公室和环境署管理基金所分别涉及的考虑因素，可用于评估这两种选项的优缺点。以下表 1 提供了两种选项的比较清单。

2. 有待就信托基金的托管安排作出的决定不同于已经通过的关于秘书处行政安排的决定——秘书处的行政安排将由环境署根据其规则予以提供——但关于信托基金托管的决定可能影响到平台秘书处是否需要提供某些特定的财务和行政服务。继针对信托基金的各项安排作出决定后，还需要对平台的财务程序草案（见文件 IPBES/2/7）进行相应的更新。

* 文件 IPBES/2/1。

选项 1

多伙伴信托基金

3. 联合国多伙伴信托基金是一种多机构、多伙伴/捐助者的供资机制，能使不同伙伴以更加协调一致、更有效率的方式实现国家和/或全球各级的共同目标，并加大协调落实的力度。在此机制下，所收到的来自一个或多个捐助方的捐款将由一个被任命为行政代理机构的联合国实体以信托形式持有，经基金的理事机构作出决定后，所收到的资金将转账至各联合国参与机构。设立此类基金的一个主要目的是确保供资、运作和实施方式提供充分的透明度和问责制。

4. 目前有超过 60 项不同的联合国信托基金由作为其行政代理机构的联合国开发计划署（开发署）多伙伴信托基金办公室（<http://mptf.undp.org/>）负责管理。该办公室成立于 2006 年，系建立在联合国发展集团伊拉克信托基金 2004 年之后的成功经验以及建设和平基金等其他联合国多伙伴信托基金的成功经验之上。多伙伴信托基金办公室为有意设立多伙伴信托基金的各国政府、各联合国机构、联合国国家工作队和捐助者提供一站式的重点支持与服务。多伙伴信托基金办公室目前管理着一系列与发展、转型、人道主义和环境与气候变化有关的多伙伴信托基金，总金额超过 70 亿美元，在 94 个国家运作。（目前管理的多伙伴信托基金清单参见 <http://mptf.undp.org/portfolio/fund>）。该办公室已收到超过 90 个捐助者和伙伴（<http://mptf.undp.org/portfolio/donor>）的捐款，并有 47 家机构参与多伙伴信托基金（<http://mptf.undp.org/portfolio/agency>）。

5. 多伙伴信托基金的使用增加，反映出援助效力议程及“一个联合国”倡议的落实，也是为了满足提供灵活、协调和可预测的资金的需要，以为实现国家和全球各级的优先事项提供支持。通过加强所有利益攸关方之间的相互协调，多伙伴信托基金也提供了一个促进政策对话和方案协调与统一的论坛。总体而言，它们已成为联合国目前可用的一项重要融资工具，有助于把资金分配到根据对方案现实情况的分析并在与各利益攸关方磋商基础上确定的战略愿景。

6. 环境署、联合国教育、科学与文化组织（教科文组织）、联合国粮食及农业组织（粮农组织）及开发署已经在积极参与于许多多伙伴信托基金，在平台的 114 个会员国中，至少有 40 个已经是多伙伴信托基金办公室管理下的多伙伴信托基金的捐助者或伙伴。

主要利益攸关方

7. 多伙伴信托基金的主要利益攸关方如下：

(a) 一个基金指导委员会，比如一个由平台主席团和四个联合国机构的代表组成的机构，多伙伴信托基金办公室将依其职权成为该机构的当然成员；

(b) 酌情包括来自政府和非政府组织的执行伙伴；

(c) 作为基金秘书处的平台秘书处；

(d) 各联合国参与机构；

(e) 作为行政代理机构的多伙伴信托基金办公室。

费用结构

8. 所有联合国多伙伴信托基金的费用结构均涉及三类主要费用：基金的开发与管理费用，基金的运作费用，以及基金的实施费用，分别介绍如下：

(a) 基金的开发与管理：行政代理机构收取占捐款总额 1% 的费用；

(b) 基金的实施：各联合国参与机构对由其实施的活动收取 7% 的费用，对行政代理机构的拨款承担完全的财务责任和与方案有关的责任，并提供项目实施/方案拨款方面的监督/协助；

(c) 基金的运作：基金秘书处的角色可由平台秘书处担任，平台秘书处将把担任基金秘书处的相关费用计作基金的直接成本，实际分摊了平台秘书处内部的财务管理费用。多伙伴信托基金的这项费用平均为基金总规模的 3% 左右。基金秘书处的主要任务是为指导委员会提供基金运作的行政支持。秘书处的主要职能包括：编制业务手册和议事规则；为指导委员会召开会议提供便利；管理提案的提交和审查项目提案；监测项目和协调基金的评价工作；以及监督和管理与基金有关的公共宣传工作。基金秘书处还将与行政代理机构进行协调，以编制并向指导委员会分发情况说明材料和财务报告。必要时秘书处可直接评估项目并在这项任务中获得一个技术工作组的协助。

多伙伴信托基金办公室作为行政代理机构的各项职能

9. 多伙伴信托基金办公室行使全面的行政代理职能，包括承担以下责任：

(a) 支持基金的设立过程，包括与法律协议、职权范围、基金政策和程序有关的所有工作；

(b) 建立一体化的质量保证与成果框架；

(c) 接收和管理捐款（资金管理与投资，质量保证，付款与报告）；

(d) 根据基金理事机构的决定向每个联合国参与机构支付资金；

(e) 维护网上公共平台门户网站，用以监测和报告基金的方案实施情况和财务表现；

(f) 以各参与机构和秘书处提供的呈文为基础，汇总编制年报和各项报告，并将其提交至基金的理事机构；

(g) 提供最终报告，包括关于多伙伴信托基金已完成运作的通知；

(h) 就基金理事机构根据职权范围可能决定的任何额外费用向联合国参与机构支付资金，比如秘书处费用。

10. 除行使上述常规职能外，多伙伴信托基金办公室可应要求向基金提供额外服务，包括支持能力发展举措，拟定资源调动战略，以及就基金业务的设立（比如编制业务手册）提供意见。

11. 虽然多伙伴信托基金安排将提供整体的基金管理并向各联合国机构支付资金，但所有其他服务 – 比如采购、行政管理、人力资源、资金管理和法律支持 – 都将由平台秘书处提供，因此平台秘书处需具备足够能力以确保此类服务以有效、高效的方式得到落实。

多伙伴信托基金的优势

12. 多伙伴信托基金具有如下若干优势：

(a) 四个联合国实体的加入/参与。多伙伴信托基金能使支持平台的所有四个联合国机构（环境署、教科文组织、粮农组织和计划署）在平等基础上参与平台的实施工作，发挥各自的比较优势，且不增加间接费用；

(b) 交易费用。在多伙伴信托基金下，捐助者将需要签订一份基金捐款协议。基金的各项活动可由多个联合国参与机构和实施伙伴依照单一协议在许多国家的国家一级实施，无需作出重复或特设的实施安排。如上文所述，多伙伴信托基金办公室（作为行政代理机构）收取 1% 的行政费，通过方案支助费用回收的各联合国参与机构的费用是 7%，基金秘书处的费用则计入基金的直接成本。总费用（8%）和基金秘书处的直接成本可以确保通过全面的财务问责、监督和报告服务将所有基金用于其预定用途；

(c) 透明度和问责制。多伙伴信托基金办公室随时向其合作伙伴告知多伙伴信托基金的状态，并就其所管理的各支基金提供全面的透明度和问责制。办公室将为拟议设立的基金建立一个网站（示例可参见建设和平基金网站（<http://mptf.undp.org/factsheet/fund/PB000>）），该网站将为基金的利益攸关方提供直接来自其财务系统的实时（滞后时间不超过两小时）信息。提供的信息将包括捐助者的捐款额，指导委员会的各项决定，转入具体方案/国家的经核可供资，以及每项受资助活动的年度开支。将开发可在线公开访问的一体化的质量保证和成果框架。全球各地的利益攸关方和公众都将能了解到基金所资助的各项活动的进展与成果。此外，该网站还将提供基金的所有相关信息，包括职权范围、谅解备忘录、标准行政安排、指导委员会的会议纪要、关于受资助活动的年度报告、受资助活动的定期季度报告等。

多伙伴信托基金的设立

13. 设立一项多伙伴信托基金需要采取以下步骤：

(a) 全体会议和各联合国参与机构决定设立一项多伙伴信托基金；

(b) 制定信托基金的职权范围，包括方案的优先事项、治理结构、分配标准、基金起始日和终止日等；

(c) 拟定一份谅解备忘录，由平台主席团、各联合国机构和作为行政代理机构的多伙伴信托基金办公室签署；

(d) 拟定一份标准行政协议，由各捐助者和行政代理机构签署。

14. 基金可在一周内设立，条件是基金的各项目标已经确立，并且基于经指导委员会起草并商定的职权范围。一旦商定职权范围，平台主席团、各联合国参与机构和多伙伴信托基金办公室即可签署标准的谅解备忘录。这标志着基金的成立。与捐助者签订第一份标准行政安排后，基金就正式开始运作。

选项 2

环境署信托基金

15. 虽然环境基金是环境署大部分核心职能的主要资金来源，但环境署也管理着信托基金形式的自愿捐款和对应捐助，以资助符合环境署目标和工作方案的各项具体活动。信托基金和专用捐款占环境署总支出的比例多年来不断提高，2010–2011 两年期的金额达到了 6.65 亿美元。2010–2011 年的信托基金支出中（不含与全球环境环境有关的支出），46% 的支出与多边环境协定有关。环境署根据联合国财务条例和细则为每项协定（除关于消耗臭氧层物资的蒙特利尔议定书多边基金之外）运作一项核心信托基金，以资助并管理相关秘书处和缔约方大会的工作。就某些多边环境协定而言，环境署同时还负责运作若干技术合作信托基金，旨在协助发展中国家和需要技术援助的其他国家。

16. 联合国内罗毕办事处于 1996 年 1 月 1 日设立，接替内罗毕联合国共同事务股以及环境署和联合国人类住区规划署（人居署）的两个单独的行政司。设立内罗毕办事处旨在加强联合国在内罗毕的活动并实现规模经济。根据与环境署和人居署签订的谅解备忘录及具体服务协议，内罗毕办事处向其提供一整套行政服务及其他支助服务，包括信托基金管理等各种财务服务。根据与设在内罗毕的联合国系统其他组织办事处所达成的各种协议，内罗毕办事处还管理对这些机构的共同支助服务，比如与财务、人力资源和采购有关的服务。

环境署的方案支助费用及其对平台和平台秘书处运作的影响

17. 根据大会第 35/217 号决议，以直接成本的 13% 作为方案支助费用，从环境署所持各项信托基金的支出中收取。此类方案支助费用资源的回收与利用为资助和组织高效、有效的方案支助服务提供了支撑。此类资源可用于支付为支助由预算外捐款供资的各项活动而产生的增量成本，旨在确保支助此类活动的费用不计入在联合国系统各机构的预算审查和审批过程中占中心地位的经常预算和/或其他核心资源。环境署的预算外资源包括信托基金，这些基金有别于预算资源，即由联合国环境大会核准的环境基金预算和由大会核准的方案预算。

18. 增量成本包括直接和间接成本。直接成本系指那些可明确地、全部或部分归属到由预算外捐款供资的某项行动、方案或项目下的成本。在成本与项目之间存在可识别的直接联系的情况下，直接成本包括提供直接的管理及其他支助职能所涉及的各项成本。所有直接成本都应当作为方案或项目的一个可识别的组成部分而获得供资，而不是由方案支助费用提供资金。间接成本系指那些无法明确追溯到具体活动、项目或方案的成本，包括向由多类预算外捐款供资的多个行动、方案和项目提供行政服务及其他支助职能所产生的成本。行使以下职能时可能产生间接成本：项目评价与制定，工作计划与预算的编制、监测和管理，征聘工作人员、顾问和研究员并为其提供服务，采购和订约承办事务，财务工作，薪金、支付、账户、收集捐款、资金投资、报告与审计相关工作。预计仅间接成本将通过方案支助费用回收。

19. 在此背景下，根据全体会议请环境署承担管理平台秘书处的全面管理责任的请求，环境署可就管理平台信托基金提出以下三种选项：

(a) **选项 2.A.** 环境署对信托基金的总支出收取 13% 的方案支助费用。在此种安排下，环境署将承担与管理秘书处有关的全部行政和财务责任，包括从收取的 13% 的费用中为平台秘书处的两个职位 – 即行政与财务干事（P-3）

和行政助理（G-5） – 的全部成本供资。当秘书处的资金被调拨至另一家联合国机构用于某一项特定产出的交付时，方案支助费用将按比例分摊（接收实体 7%，环境署 6%）；

(b) **选项 2.B.** 环境署对总支出收取 8% 的方案支助费用。与选项 1 的情况一样，由于环境署 8% 的收费将不涵盖上述两个职位的成本，平台秘书处的人员配置表将需要包含行政与财务干事（P-3）和行政助理（G-5）的职位，相关成本将计入平台信托基金的成本，以便满足秘书处的财务和行政需求。在此安排下，环境署将承担与管理秘书处有关的全部行政和财务责任。当秘书处的资金被调拨至另一家联合国机构用于某一项特定产出的交付时，方案支助费用将按比例分摊（接收实体 7%，环境署 1%）；

(c) **选项 2.C.** 环境署执行主任把部分行政职能下放到平台秘书处，平台秘书处可保留所产生的一部分方案支助费用。就此而言，可将 13% 的费用中的 67%（即 8.71%）以直接财务和行政费用（其中包括人员费用）的形式返还给秘书处，13% 的费用中的 33%（即 4.29%）由环境署和联合国内罗毕办事处共同保留，以支付为信托基金提供机构服务的相关成本，包括报告、审计、调查、评估、财务管理、人力资源事项、信息和通信技术、采购、法律事项等。所有由环境署管理的全球和区域性公约（多边环境协定）秘书处都采取本选项的做法。在本选项下，执行主任有责任确保适足的行政资源和系统在环境署/联合国内罗毕办事处内部和在平台秘书处内部均已到位，能够满足环境署对平台秘书处的资源进行妥善管理的信托责任，具体情况如下：

- (一) 执行主任将把平台各基金的年度方案支助费收入的 67% 分配给秘书处。这包括从环境署收取的年度方案支助费收入的 67% 中支付行政与财务干事（P-3）和行政助理（G-5）这两个平台秘书处职位的成本。执行主任将把来自平台各信托基金 的方案支助费收入的 33% 用作为下文分段(v)所述的各项中央行政职能供资，包括由联合国内罗毕办事处、联合国内部监督事务厅和审计委员会行使的各项职能；
- (二) 在方案支助费用在秘书处和核心行政职能之间的分配方面，执行主任将提供充分的透明度；
- (三) 当秘书处的资金被调拨至另一家联合国机构用于某一项特定产出的交付时，方案支助费用将按比例分摊（接收实体 7%，平台秘书处 4.02%，环境署 1.98%）；
- (四) 环境署将履行上文分段(ii) 所提及的中央行政职能，包括并仅限于以下职能：
 - a. 工作人员的征聘、叙级和遴选过程；
 - b. 支付薪金和管理工作人员的应享福利，包括教育津贴、医疗保险（含附录 D）、回籍假和离职回国；
 - c. 联合国财务披露方案（由联合国纽约总部支付费用）；
 - d. 会计和财务职能，包括编制报表，发放拨款和分配款，处理应付款/应收款，管理现金流，以及接收并记录债券和捐款；

- e. 管理员工离职后和退休后福利，包括管理退休基金应扣额和离职后医疗保险；
- f. 非消耗性财产资产管理；
- g. 内部审计、调查、审查和外部审计；
- h. 参与联合国司法制度；
- i. 航运、邮袋、签证和联合国通行证；
- j. 登录联合国全组织/环境署的内联网/互联网以及邮件系统；

(五) 平台秘书处在本地区订约承办的各项服务成本将由秘书处负责承担（在联合国内罗毕办事处以外订约承办的服务）。

表 1

设立平台信托基金的各种选项比较

	多伙伴信托基金	环境署信托基金
简介	联合国多伙伴信托基金是一种多机构、多伙伴/捐助者的供资机制，能使不同伙伴以更加协调一致、更有效率的方式在国家和/或全球各级实施工作并实现共同目标。	有具体的职权范围或根据具体协议设立的帐户，用于贷记和支用用作符合环境署宗旨和政策的活动的全部或部分经费的自愿捐款
由管理费用支付的各项服务	各联合国参与机构的项目实施工作；信托责任，包括财务管理、会计、审计、评估、机构服务、行政、人力和财务交易、法律事项等。	信托责任，包括会计、财务管理和审计。机构服务，比如处理行政、人力资源和财务交易，调查，法律事项等。直接服务，比如人力和财务资源管理。
使信托基金开始运作所需采取的步骤	<ol style="list-style-type: none"> 1. 全体会议决定并核准基金的职权范围 2. 与各联合国机构签订谅解备忘录 3. 与第一个捐助者签订标准的行政安排 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 全体会议决定 2. 职权范围 3. 执行主任核准 4. 联合国环境大会事后核可 5. 环境署与每一个捐助方分别签订协议
设立基金所需的时间	一旦获得全体会议批准，基金可在 1 至 2 周内设立	执行主任可在全体会议通过决定后数日内予以核准，联合国环境大会于 2014 年 6 月召开，届时可能予以事后核可
施政/理事	全体会议和各联合国机构的授权代表	全体会议（以委派代表的形式，比如通过主席团等），联合国环境大会对所有环境署信托基金实行监督

	多伙伴信托基金	环境署信托基金
机构间是否有机会开展合作	是 各联合国机构根据各自的比较优势实施由全体会议核准的方案/活动，并有机会参与基金的形成和发展	是 环境署可能通过机构间合作协议授权其他机构实施活动
所管理的基金金额	70 亿美元	2012 年收到 6.60 亿美元
所管理的现行信托基金数目	62 项，有超过 40 个联合国机构和部门参与	截至 2012 年底共有 123 项正在运作之中的信托基金
信托基金管理系统是否已经到位	是 可登录相关网页的门户网站公开查阅所有相关的财务信息 (http://mptf.undp.org)	是 IMIS，从 2014 年 7 月起增加 Umoja (2014 年 1 月 1 日起须遵守国际公共部门会计准则)
总费用	8% (多伙伴信托基金的行政代理机构收取 1%，各联合国机构的实施费用为 7%)，加上为平台秘书处的两名工作人员行使基金秘书处职能所计提的直接成本 (平均为 3%)，这两个职位的其余经费由信托基金负责支付。	选项 2.A: 13%，涵盖信托基金的所有管理工作，包括 2 个秘书处职位 (财务与行政)； 选项 2.B: 8%，涵盖信托基金的管理工作，两个额外的秘书处职位 (财务与行政) 的经费由信托基金负责支付； 选项 2.C: 13% (环境署/联合国内罗毕办事处提供机构行政服务的费用是 4.3%；8.7% 返还给平台秘书处，用于支付直接的财务和行政成本，包括两个秘书处职位 (财务与行政) 的经费；

表 2

与信托基金各个选项相关的示意性年度费用比较

(单位：美元)

	选项 1 多伙伴信托基金办公室		选项 2.A 环境署，13% 的方案支助费用		选项 2.B 环境署，8% 的方案支助费用		选项 2.C 环境署，13% 的方案支助费用，其中的 67% 返还	
信托基金金额	5 000 000	10 000 000	5 000 000	10 000 000	5 000 000	10 000 000	5 000 000	10 000 000
方案支助/行政代理费用	370 370	740 740	575 221	1 150 442	370 370	740 740	575 221	1 150 442
平台的直接成本	150 000 ^a 142 000 ^b	300 000 ^a -	-	-	292 000	292 000	-	-
平台的总费用	662 370	1 040 740	575 221	1 150 442	662 370	1 032 740	575 221	1 150 442

a 由多伙伴信托基金持有的各基金的平均示意性费用，担任基金秘书处的平台秘书处将把这项费用计作直接成本。

b 补足两个职位（行政与财务）的其余经费对信托基金构成的额外费用。

20. 以上表 2 比较了各不同选项下的平台费用情况。表中列出了两种预算假设情形（500 万美元和 1000 万美元），与平台年支出额的预计范围相对应。方案支助费用（对于选项 2.A、B 和 C）和行政代理费用（对于选项 1）系指每种选项下占总支出的百分比费用率。选项 1 和 2.B 下产生平台的直接成本，用于支付平台秘书处付出的相关成本，以确保除与行政代理机构或作为秘书处东道机构的环境署相关的各项职能外，还行使了其他必要的财务与行政职能。
