



经济及社会理事会

Distr.: Limited
18 June 2020
Chinese
Original: English

供参考

联合国儿童基金会

执行局

2020 年年度会议

2020 年 6 月 29 日至 7 月 2 日

临时议程* 项目 9

儿基会 2018-2021 年综合预算中期审查

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会在审议联合国儿童基金会(儿基会)2018-2021 年综合预算中期审查报告(E/ICEF/2020/AB/L.5)期间,收到儿基会提供的补充资料和说明,儿基会最后于 2020 年 6 月 8 日作出书面答复。

2. 根据儿基会财务条例 9.6 和 9.10,拟议的机构预算和修正案将转交行预咨委会审查并向执行局报告。本报告所载行预咨委会的评论和意见主要涉及综合预算的机构部分。

二. 资源概况

3. 考虑到 2018 年实际收入和支出、2019 年暂定估计数和 2020-2021 年订正估计数,儿基会订正了其 2018-2021 年综合资源计划(E/ICEF/2020/AB/L.5,第 2 段)。儿基会预计总收入将增加 9%(从 228 亿美元增加到 248 亿美元),因此提议将方案的计划支出增加 10%(从 203 亿美元增加到 223 亿美元),同时维持该期间的机构预算水平(见下文第 6 段)。

4. 订正资源计划预计可用总资源为 268 亿美元,其中 62 亿美元为经常资源,206 亿美元为其他资源(同上,第 12 段)。预计可用总资源增加 9%(22 亿美元),包括经常资源减少 8%(6 亿美元),而其他资源增加 16%(28 亿美元)。儿基会表示,

* E/ICEF/2020/6。



2019 年经常资源占总收入的比例下降了 2%，从 23%降至 21%，反映了一个令人担忧的趋势，即偏离了核心资源占总收入 30%的供资契约承诺目标。儿基会还指出，经常资源减少的原因是全球私营部门筹资环境具有挑战性，2019 年筹资规模继续收缩，并且公共部门资源指定用途部分增加。关于儿基会 2018-2021 年综合预算中期审查的报告第 12 至 17 段介绍了可用资源的信息，包括儿基会的应对措施和加快调动经常资源的新战略的制定。行预咨委会询问后得到了儿基会自 2015 年以来资源收入总额的资料(见下文表 1)。

表 1
2015 年至 2020 年 3 月资源收入总额

(百万美元)

	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年 1 月-3 月 ^a
公共部门	3 456	3 319	4 423	4 435	4 740	704
私营部门	1 457	1 444	1 465	1 453	1 457	245
其他 ^b	97	121	139	172	203	25
共计	5 010	4 884	6 027	6 060	6 400	974

^a 由于筹款性质和报告周期，2020 年第一季度的信息不具代表性，因为大部分收入是在下半年入账的。

^b 其他收入包括利息收入、伙伴采购服务收入、仓库货物转让收入、杂项活动收入以及贺卡和产品销售收入。

5. 行预咨委会询问后获悉，由于中期审查是在 2019 冠状病毒全球大流行病 (COVID-19) 的性质和范围明确之前进行的，儿基会正在评估 COVID-19 对当前和未来收入估计数的影响，并正在修订战略，以限制资源调动成果的任何可能下滑。根据现有的最新信息，儿基会正在编制其财务框架，并在密切监测事态发展的同时采取保守的财务展望。行预咨委会相信，儿基会将向执行局通报 COVID-19 大流行病的影响及其应对措施，包括有关其业务和收入以及机构间努力和需求评估的信息。此外，行预咨委会相信，儿基会还将在 2022-2025 年综合预算中提供关于 COVID-19 大流行病造成的资源可得性和利用情况的信息。

三. 机构预算中期审查

A. 资源级别和重新分配

6. 儿基会提议将 2018-2021 年机构预算¹ 维持在最初核定的 24.555 亿美元，拟议供资中 10.245 亿美元来自经常资源，1.34 亿美元来自其他资源，12.97 亿美元来自成本回收(另见下文第 14 段)。与最初核定的综合资源计划相比，订正计划中用于机构预算的资源总额的比例将从 10.2%减至 9.5%(E/ICEF/2020/AB/L.5，第

¹ 机构预算包括发展实效、联合国发展协调、管理和资本投资(见 E/ICEF/2020/AB/L.5，表 1，A.2+B+C+D.1)。

20-24 段和表 1)。行预咨委会回顾，目前的 10.2%是早些时候从 2014-2017 两年期综合预算中期审查时的 10.5%减少而得(E/ICEF/2017/AB/L.5，第 8 段)。行预咨委会欢迎机构预算在综合资源计划中所占百分比减少，这将使儿基会的方案有更多资源可用。

7. 虽然 2018-2021 年机构预算保持在最初核定的水平，但将在机构预算的相关构成部分内进行一些重新分配(E/ICEF/2020/AB/L.5，第 87 段)。行预咨委会询问后获悉，重新分配将反映联合国发展协调和管理资源的增加及发展实效资源的减少(见下文表 2 中的订正资源分配及其在机构预算中的各自份额)。

表 2

2018-2021 年核定和订正机构预算

(百万美元)

资源的使用	2018-2021 年核定数		2018-2021 年订正数		差异	
	\$	%	\$	%	\$	%
A.2 发展实效	721.9	29.4%	690.6	28.1%	(31.3)	-1.3%
B. 联合国发展协调	49.3	2.0%	58.0	2.3%	8.7	0.4%
C. 管理	1 604.3	65.3%	1 626.9	66.3%	22.6	0.9%
D.1 资本投资	80.0	3.3%	80	3.3%	(0)	0
机构预算	2 455.5	100.0	2 455.5	100.0	0	0

8. 儿基会表示，通过修订系统和流程实现的增效使若干重要举措的费用得以在核定的机构预算内匀支((E/ICEF/2020/AB/L.5，第 89 段；另见下文第 17-19 段)。行预咨委会询问后获悉，3 140 万美元的额外费用已通过利用实现的增效，包括通过信息技术、人力资源、财务、供应、共享服务和方案，在核定机构预算上限内匀支(见下文表 3)。行预咨委会赞赏地注意到，通过修订系统和流程，实现了在 2018-2021 年核定机构预算内匀支额外所需经费，从而实现了增效，并鼓励儿基会继续努力，在 2022-2025 年拟议综合预算范围内进一步提高效率。

表 3

举措和费用

(百万美元)

举措	费用
1 将儿基会对 2019 年至 2021 年联合国发展协调系统的费用分摊缴款增加一倍	12.1
2 大力加强内部审计和调查办公室	5.5
3 设立评价集合基金	8.5
4 采取措施加强防止性剥削和性虐待，并对独立工作队的调查结果和建议作出回应	5.3
共计	31.4

B. 员额变动

9. 2018-2021 年机构预算供资的员额总数自 2018 年以来增加了 72 个(62 个国际员额和 10 个本国员额), 从 3 102 个增加到 3 174 个。这是由于儿基会业务中新出现的优先事项和业务量的增加, 也是为了应对日益严重的人道主义危机(同上, 第 91 段)。在增加的员额总数中, 国家和区域办事处占 28%, 总部占 72%。儿基会指出, 总部员额增加的主要原因是, 根据执行局第 2017/14 号决定以及行预咨委会关于进一步减少对非儿基会工作人员依赖的建议, 将临时任用员额转正。行预咨委会询问后获悉, 截至 2020 年 4 月 30 日, 共有 609 名个体订约人, 其中 401 人(66%)的合同期限超过 9 个月。行预咨委会欢迎在降低儿基会工作人员编外合同水平方面继续取得进展(另见 E/ICEF/2017/AB/L.5, 第 12 段)。行预咨委会鼓励儿基会进一步努力将那些具有连续性的临时任用员额转正, 特别是在其外地行动中。行预咨委会相信, 2022-2025 年综合预算报告将提供这方面的最新情况。

C. 关于延长设立更多高级职位的权力的请求

10. 在儿基会 2018-2021 年综合预算中期审查报告所含的决定草案中, 儿基会请求执行局延长授权执行主任设立更多高级职位, 由规划期核定机构预算提供资金(E/ICEF/2020/AB/L.5, 第八节)。儿基会表示, 执行局在第 2017/14 号决定中授权增设的 10 个主任级职位几乎已全部用于加强领导层和管理结构。因此它打算在今后 4 年内, 视资金情况分阶段增设更多的高级员额, 以提高方案能力和加大实施速度, 并加强技术能力(E/ICEF/2020/AB/L.5, 第 92 段)。行预咨委会询问后获悉, 该请求的时间框架涵盖 2018-2021 年规划期。

11. 行预咨委会还获悉, 自执行局于 2017 年延长 2016 年的增设高级职位授权以来, 已作出 9 项任命(5 项在外地, 4 项在总部)。此外, 行预咨委会获悉人力资源司进行了一项研究, (a) 对照一套 10 项指标评估代表员额级别; (b) 建议对代表职位进行若干升级和降级, 高级工作人员轮调小组正在讨论这一问题。儿基会还将考虑将这些员额用于紧急情况, 包括目前的 COVID-19 大流行病。

D. 对供资模式可能进行的审查

12. 如上文第 3 段所示, 在 2018-2021 年订正综合预算中, 方案支出将增加 10%, 而机构预算将保持相同水平。儿基会指出, 已认识到需要重新审查目前的机构预算供资模式, 因为这一模式不允许儿基会扩大其机构支助结构能力。因此, 儿基会将审查目前的机构预算供资模式, 并借鉴联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)和世界粮食计划署在编制其 2022 年至 2025 年战略计划和相应的综合预算方面的经验(同上, 第 90 段)。行预咨委会回顾, 儿基会在 2014-2017 年综合预算中期审查中对供资模式可能进行的审查部分也作了类似的表示(见 E/ICEF/2016/AB/L.5, 第 21 和 22 段)。

13. 行预咨委会询问后获悉, 机构预算目前的供资模式取决于经常资源捐款和费用回收, 而专用资源的增长速度快于核心资源, 方案交付的增长速度也很快, 这对儿基会来说仍然是一个挑战, 难以找到资金来扩大其机构支助结构能力, 以加强监督、风险管理和技术指导, 充分配合方案交付的加速增长。行预咨委会获悉,

重新审查供资模式的目标将是确保机构预算资源足以促进适当的支助结构以及有效领导和管理儿基会的能力，并确保一旦进行审查，具体所涉经费问题将予以量化。

E. 费用回收

14. 关于费用回收的资料载于中期审查报告第 93 至 96 段和表 3。该文件指出，在本报告所述期间，取决于费用回收的机构预算的 15%由经常资源供资，其余 85%由其他资源供资，而 2018-2021 年核定计划估计 19%由经常资源供资，81%由其他资源供资。行预咨委会询问后获悉，费用回收增加的原因是应对紧急情况和人道主义危机的其他资源增加，费用回收数额高于计划，导致用于资助机构预算的经常预算数额减少，因为符合费用回收条件的组织费用应按照所采用的费用回收方法，按比例由经常资源和其他资源供资。

15. 儿基会指出，根据各自执行局 2018 年的决定，开发署、人口基金、儿基会和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)：(a) 提交了进一步统一现有费用分类的联合审查报告；(b) 将在 2020 年各自的第二届常会上提出一项联合综合费用回收政策。行预咨委会询问后获悉，统一的费用回收政策的前提是统一的费用分类框架，费用回收的作用进一步受到大会关于联合国系统发展方面业务活动四年期全面政策审查的第 71/243 号决议的指导。² 根据儿基会执行局第 2013/5 号决定，全面费用回收政策的好处与目前 4 个参与机构的统一政策的好处相同。行预咨委会欢迎开发署、人口基金、儿基会和妇女署应执行局的要求努力制定联合全面费用回收政策，并期待在 2022-2025 年拟议综合预算中收到关于这一领域的进一步进展的资料，包括所涉资源问题。

F. 列报

16. 行预咨委会回顾，在执行局要求的预算统一工作中，行预咨委会欢迎儿基会与开发署和人口基金合作，在改进预算列报和执行成果预算制方面取得进展，包括改进了资源与战略计划之间的协调(见 [E/ICEF/2011/AB/L.3](#)，第 10 段；[E/ICEF/2013/AB/L.6](#)，第 4 段)。行预咨委会认识到儿基会在执行局核定的综合预算中纳入了成果预算制，但要求向行预咨委会提供关于员额和非员额资源项下主要支出项目的资料，作为今后拟议预算的补充资料，以便行预咨委会审议并更好地分析机构预算([E/ICEF/2013/AB/L.6](#)，第 4 段)。行预咨委会在审议未来机构预算时，再次要求提供有关员额和非员额资源项下主要支出项目的资料。行预咨委会认为，这些资料与各构成部分(发展实效、联合国发展协调、管理和资本投资)的实际支出一起提供，将有助于更彻底地审查机构预算。

²大会除其他外强调指出，“核心资源因不附带任何条件而成为联合国发展方面业务活动的基石”；并重申“按比例从核心和非核心资源收回全部费用的原则，从而避免用核心或经常资源补贴由非核心或预算外资源供资的活动”(第 26 和 35 段)。

四. 其他事项

A. 加强调查、评估和防止性剥削和性虐待的举措

17. 如上文第 8 段和表 3 所示，所实现的增效使儿基会能够匀支一些重要举措的费用，如加强内部审计和调查办公室、设立评价集合基金以及采取措施加强防止性剥削和性虐待³ (另见 E/ICEF/2020/AB/L.5，第 55 和 89 段)。行预咨委会询问后获悉，内部审计和调查办公室正在加强其调查能力，将增加 8 名新工作人员，包括 1 名新的调查副主任，同时修改团队结构，并计划于 2020 年第二季度在布达佩斯开设一个新办事处。预计 2020 年报告的新案件数量将达到或超过 2019 年的新案件数量。关于关键调查结果的详细情况、案件的实际数量和儿基会管理层回应的信息载于儿基会提交执行局的年度报告。⁴

18. 在防止性剥削和性虐待方面，行预咨委会询问后获悉，自 2019 年 1 月发布战略以来，儿基会取得了重大进展。这包括通过在 2020 年 2 月制定和启动风险管理程序来加强对执行伙伴的评估。此外，行预咨委会获悉评价集合基金设立于 2018 年，旨在为儿基会各级办事处的支出提供补充，其目标是实现执行局确定到 2019 年底评价占方案支出的 1% 的目标。

B. 全球共享服务中心和共同房地

19. 儿基会表示，其全球共享服务中心继续推动效率和业务现代化，2019 年，该中心累计节余超过 7 900 万美元(同上，第 71 段)。行预咨委会询问后获悉，该中心产生的节余是根据 2012 年各项职能的基线费用计量的，该中心将继续通过不断改进其服务提供来产生累计节余，并探索由其他办事处提供更多服务的机会。这些服务可以合并在一个地点，以实现规模经济。

20. 关于共同房地，行预咨委会获悉，截至 2020 年 4 月，儿基会通过采取若干积极措施包括建立专用数据库，达到了 50% 的目标，高于 2018 年的 39%。儿基会将共同房舍增加到超过 50% 基准的前景包括在 18 个国家确定 34 个办公地点，作为可能的共同房舍。此外，行预咨委会获悉，截至 2020 年 4 月联合国系统已达到 19%，高于 2017 年的 16%。为了到 2021 年实现秘书长为联合国系统设定的共同房地占 50% 的目标，儿基会作为联合国可持续发展集团共同房地和设施服务任务小组的现任主席，正在与联合国其他机构合作建立一个共同数据库，以协助确定可能合并的办事处，完成 6 个试点项目，并预计将推出儿基会将发挥主导作用的房地合并进程。行预咨委会赞扬儿基会在 2020 年提前达到共同房地占 50% 的基准，提前完成了为 2021 年设定的目标。

³ 这些项目由执行局在单独的议程“评价、审计和监督事项”下审议。

⁴ 见内部审计和调查办公室提交执行局的 2018 年年度报告(E/ICEF/2019/AB/L.3)及儿基会管理层的回应(E/ICEF/2019/AB/L.4)。

C. 行预咨委会建议的执行情况

21. 行预咨委会询问后得到了儿基会 2018-2021 年综合预算报告 ([E/ICEF/2019/AB/L.5](#))所载建议执行情况的资料。行预咨委会相信,将会在今后的预算报告中列入关于其建议执行情况的资料。
