



经济及社会理事会

Distr.
LIMITEDE/ICEF/1996/AB/L.7
20 March 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

联合国儿童基金会
执行局
1996年第二届常会
1996年4月9日至12日
临时议程* 项目5(a)

供采取行动

1996-1997两年期儿童基金会
总部和区域办事处综合预算

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1996-1997两年期儿童基金会总部和区域办事处综合预算(E/ICEF/1996/AB/L.5)。委员会在审议该报告过程中与执行主任及其同僚会晤,获得他们提供的进一步资料。

2. 如E/ICEF/1996/AB/L.5号文件第1和2(a)段所示,执行主任提出1996-1997两年期概算,其中包括总部和区域办事处的预算。预算也包括经费以前另外编列在全球资金下的活动和员额。委员会注意到执行局在第1995/30号决定(E/ICEF/1995/9/Rev.1)中注意到儿童基金会打算向执行局1996年4月会议提交一项综合概算。

* E/ICEF/1996/9。

3. 咨询委员会指出,委员会在审议1996-1997年儿童基金会基准概算(E/ICEF/1995/AB/L.5)及其对管理审查的建设的反映(E/ICEF/1995/AB/L.4)时未收到提交总部和区域办事处综合预算的提议。咨询委员会就这些提议在其E/ICEF/1995/AB/L.12号报告内表示了其意见和提出建议。

4. 委员会回顾儿童基金会在其E/ICEF/1995/AB/L.4号报告第26-28段指出,关于管理研究建议合并总部和国家办事处的方案和行政预算的问题,儿童基金会“已开始根据中期规划、整个预算政策和结构、预算编制和提交程序以及国别方案预算和行政和方案支助预算的拨款和预算编制办法来审查目前的预算体制”。另还指出,“从1995年开始,秘书处已采取步骤对……提出全期或短期‘临时’国别方案提案的国家的预算和国别方案进行合并审查”,根据这个安排,“行政和方案支助预算将同国别方案周期相配合”。儿童基金会还指出,“综合方案和行政预算的新格式可于1996年提交咨询委员会和执行局”,并“希望这一新格式将于1998年1月1日开始生效”。

5. 委员会从第2(a)段注意到,概算包括以前根据1994年第三届常会通过的第1994/R.3/5号决定(E/ICEF/1994/13/Rev.1),经费来自回收资金的所有总部员额,此外,除了紧急方案基金及拉丁美洲和加勒比特别调整基金内供作国家拨款之用的一部分以外,1996-1997年综合概算不包括外地办事处的概算。委员会注意到,执行局第1995/31号决定(E/ICEF/1995/9/Rev.1)注意到“秘书处打算向执行局1997年9月会议提交外地办事处综合预算,其中包括行政和方案支助及国别方案的预算”。

6. 1996-1997两年期综合预算共达3.46亿美元,同1994-1995两年期核定预算总额一样(行政和方案支助预算23 910万美元、全球基金预算8 420万美元、回收资金支付人事费2 270万美元)。委员会从附件四注意到,与人事费(188 395 400美元)比较,临时助理人员所需费用(13 769 400美元)偏高。委员会了解顾问费包括在临时助理人员项下。委员会建议执行主任在以后的概算中另外列出顾问费的总额。委员会提请儿童基金会注意,慎防在改革进程中过分利用顾问的服务,并强调必须充分

利用内部专门知识(E/ICEF/1995/AB/L.12, 经12段)。

7. 如表一.2和一.3所示,总部预算部分从1994-1995年的23 650万美元(包括回收资金支付的人事费2 270万美元)增加到1996-1997年的28 400万美元,区域办事处预算则从2 530万美元增加到6 200万美元。委员会从第7段注意到,综合预算包括一类称为“倡导和方案发展费用”的新开支。这一支出类别包括以前由全球基金预算支付的非人事费2 340万美元(总部1 480万美元、区域办事处860万美元)。以前由全球基金预算支付的人事费和一些非人事费编入人事费和一般业务费用项下(综合预算的第1和第2类)。

8. 如第2(c)-(i)、3和4(b)段和表一.2和一.3所示,1996-1997年概算反映儿童基金会员额编制和各个单位的结构的变化。提议裁减总部员额23个(专业人员5个、本国专业人员1个、一般事务人员17个),增加区域办事处员额39个(专业人员15个、本国专业人员6个、一般事务人员18个),即总部和区域办事处员额净增加16个(专业人员10个、本国专业人员5个、一般事务人员1个)(从1994-1995年1 078个增加到1996-1997年1 094个)。

9. 委员会从表一.1注意到,提议将1994-1995年经费来自全球基金的232个员额在1996-1997年预算中予以合并。委员会在提出要求后获得1996-1997年行政和方案支助综合预算按员额级别开列,包括2 514个员额(总部和区域办事处1 094个、国家办事处1 420个)的提议员额表。该表作为附件附于本报告。

10. 委员会回顾,如委员会E/ICEF/1995/AB/L.12号报告第16段所指出,1994-1995年经费来自全球基金的大部分员额被分配到总部方面的活动(74个专业人员 and 54个一般事务人员)。委员会回顾以前曾经指出,分配给总部的员额偏高,而且总部的全球基金活动导致行政费用不合比例地增加,包括总部办公房地紧张的情况,影响到外地的项目执行工作。委员会重申,全球基金的基本用途是向国家提供额外方案资源和技术支助,如果已不再需要,这些活动应予逐步结束或酌情并入国别方案(参看E/ICEF/1996/AB/L.12, 第51段)。委员会认为,管理研究关于全球目标的建议

(这些建议也反映委员会的看法)尚未得到充分的考虑。

11. 委员会认为,总部和区域办事处的所有“倡导和方案发展费用”尚未经过全面分析。委员会从表一.3注意到,执行主任在1996-1997年为“方案材料、出版物和发展”请拨575 600美元,为“研究”请拨1 238 600美元。关于这些数额的预计用途,委员会没有获得令人满意的解释。委员会还从表一.3注意到“新闻”项下请拨经费674 200美元,另提议将评价和研究处的研究和方案出版物科的工作人员重新部署到新闻司(第46和63段)。委员会建议进一步分析“倡导和方案发展费用”项下的所有费用,以便将E/ICEF/1995/AB/L.5表一.2第四类别下的行政和方案支助费用并入预算其他部分。

12. 委员会从第2(b)段注意到,根据优良管理项目工作队的建议,执行主任计划在1996年较后期间和1997年提交1996-1997年概算的订正。委员会注意到,除其他外,概算的订正将考虑到根据外聘顾问对供应、信息资源管理和财务管理的研究所提出的建议。如E/ICEF/1996/AB/L.5号文件第75段所指出,顾问订于1996年4月提出关于儿童基金会供应业务和存货管理方法的报告。

13. 关于信息资源管理,委员会从第18(四)段注意到,预算包括为这些活动编列的经费770万美元。委员会查询后获悉,顾问公司经完成并于1996年1月印发关于信息技术战略研究的报告。儿童基金会管理当局目前正在审议该报告及其建议,以及其他研究的结果。指出的是,1993年开始在所有外地办事处使用的方案管理人员制度将于1998年完成,估计费用共达6 592 000美元。委员会还收到E/ICEF/1996/AB/L.5号文件第31段所提到的Price Waterhouse合约的各项规定。如E/ICEF/1996/AB/L.5号文件第30段所指出,加入和根据儿童基金会需要调整联合国综合管理资料系统的预算经费3 378 000美元包括了1996年3月15日至7月31日此一月份合约的价值(153 870美元)。

14. 委员会从儿童基金会关于优良管理方案的进度报告(E/ICEF/1996/AB/L.3)第6段注意到,1996年1月开始的财务系统研究将“支持综合预算,在财务报告方面提

供更大的透明度,使财务结算更为简便迅速,并为整个儿童基金会的管理决定提供最新的财务信息”。如E/ICEF/1996/AB/L.3号文件附件所指出,管理研究的建议在“财务制度”项下包括诸如“消除双重预算编制,综合国家办事处的方案和行政预算和制订更具分析性的预算编制程序”。委员会就此问题同执行主任代表交换了意见。委员会认为这方面的进展有限。

15. 咨询委员会感到1996-1997年总部和区域办事处综合概算不好理解,因为概算对儿童基金会的业务所提供的说明并不全面。在没有关于国家办事处和国别方案活动的资料的情况下,委员会很难理解为总部和区域办事处行政和方案支助活动请拨的经费同国家办事处和外地方案所需费用的关系。预算文件缺乏儿童基金会在政策方针、方案重点和业务战略,特别是外地的重点和战略方面的通盘预算战略的资料。如果委员会有机会事先对这个做法作出评论,委员会会劝阻儿童基金会执行主任采取这个方向。

16. 如E/ICEF/1996/AB/L.3号文件第25段所示,人力资源战略和战略功能项目工作队积极为儿童基金会制定人力资源发展战略,准备在1996年第一季度结束时编定的战略文件内提出。咨询委员会欢迎这些努力。委员会回顾其E/ICEF/1995/AB/L.12号报告指出,在落实管理研究的建议时,人力资源管理领域是一个应当与执行局密切磋商的领域,以确保改革工作可持续进行。委员会指出,管理研究关于人力资源管理的建议应获得高度优先,并建议儿童基金会向执行局提交报告,说明执行这些建议的战略。

17. 咨询委员会从附件六和七注意到综合概算提议裁减《联合国工作人员细则》100号编员额31个(核心员额)和设置《联合国工作人员细则》200号编员额47个(项目员额)。委员会指出,《工作人员细则》200.1和200.2条(适用范围和定义)规定,《工作人员细则》200号编适用于为技术援助项目提供服务的项目人员。委员会获悉,E/ICEF/1996/AB/L.5号文件附件八开列的员额改叙提议均按国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)的标准叙级,唯一例外是第61段提议为一个法律事务干

事设置的L-6员额。

18. 委员会要求了解执行主任提议在总部和区域办事处的行政和方案支助预算内将所有新员额作为项目员额设置的理由。委员会获悉,作为经费来自自愿捐助的组织,儿童基金会需要最大可能的灵活性以颁发短期的非长期合同。指出的是,儿童基金会正在同联合国法律事务厅合作,确定儿童基金会“在联合国系统削减长期合同数目的权力”。委员会建议执行主任着手同联合国其他基金和方案进行协商,最好是在行政问题协商委员会(行政协商会)的主持下进行,并在上文第16段所提到的人事报告内尽早向执行局提出建议。委员会重申其看法,认为联合国各基金和方案应以共同制度的统一方式处理这些人事安排。这些事项应提交公务员制度委员会审查,由该委员会酌情向大会提出建议。大会对联合国共同制度的服务条件负有主要责任,因此终须由大会核可这些提案。

19. 考虑到关于儿童基金会的优良管理的执行局第1995/25号决定第1(f)段(E/ICEF/1995/9/Rev.1),委员会准备审议对管理审查所采取的后续行动和执行主任提出的“需要执行局核可,影响政策、结构、财政和/或人员编制的执行建议”,并就此向执行局提出咨询意见。委员会将在审议执行主任就这方面提出的建议时回到儿童基金会人力资源管理的问题。

20. 委员会从E/ICEF/1996/AB/L.5号文件第9段注意到,执行主任提议为总部和区域办事处采用以方案援助、方案支助、管理和行政三个部分组成的新预算拨款结构。委员会还从表一.5和第16段注意到,执行主任估计儿童基金会1996-1997两年期的间接费用比率为8.5%。委员会认为,提出这个儿童基金会间接费用数字既令人误解也没有任何作用,因为总部各个单位(如方案司、紧急方案处、供应司和哥本哈根)和外地办事处各个单位的行政和方案支助费用并未包括在内。委员会查询后获悉,在中期计划内,1996-1997年总部和外地办事处(区域和国家办事处)的行政和方案支助费用约占预测支出总额20.41亿美元(一般资源11.56亿美元和补充资金8.85亿美元)的25.5%。

21. 委员会与儿童基金会代表讨论了同联合国其他基金和方案统一预算编制格式的问题,并就取得的进度交换了意见(见DP/1995/52,第3段和DP/1995/43,第2段)。考虑到大会1994年12月23日第49/216 E号决议和1995年12月20日第50/120号决议第45和第46段,委员会建议执行主任利用行政协商会一类现有协商机制,以便在促使预算编制方式同联合国系统其他基金和方案较为一致的努力方面取得较显著的进展。

22. 委员会从E/ICEF/1996/AB/L.5号文件第15段注意到,“中期计划是在组织的总目标和财政战略的范围内作出财政、方案和人事预测的框架”。委员会还注意到,由于1996-1997年的一般资源收入不多(1996年5.64亿美元和1997年5.92亿美元),如E/ICEF/1995/AB/L.13号文件表2所示,一般资源的方案支出减少预计将由补充资金增加抵销。但如E/ICEF/1996/AB/L.5号文件第171(a)段所指出,“将收到多少补充资金,从哪些捐助者收到,指定用于哪些方案和在什么时候收到等都有很大的不明确因素”。委员会建议执行主任在下一个提交的预算的导言部分内简要说明儿童基金会的本期收入和预测收入以及估计开支额,以便根据可预见的资源审查执行主任的概算。

23. 委员会以E/ICEF/1996/AB/L.5号文件第18(⇒)段注意到,总部预算因需要占用达格哈马舍尔德广场一号大楼(DHP)多几个月和贺卡及有关业务(贺卡业务)推迟迁到儿童基金会大楼而增加130万美元。委员会查询后获悉,从DHP大楼迁至第三大道633号大楼的工作因几个因素同时发生而被推迟16个星期。这些因素包括:(a)儿童基金会、纽约市和联合国开发公司之间的租约谈判比预期来得长,从而拖延了租约的签署;(b)在最后确定租约以前无法展开招标和甄选承包商和建筑师的程序;和(c)大楼拆卸后发现石棉的存在,使建筑工作进一步受到拖延。指出的是,根据目前情况,预计4月可进行搬迁,现订于1996年4月13日开始。委员会还获悉,儿童基金会继续租用DHP大楼总共需要额外经费426 000美元作为四个月的租金和业务费。此外,儿童基金会每月须向业主缴付100 000美元,作为额外补偿业主开支的费用,因此

儿童基金会从1996年1月1日开始即以租约满后继续租用的身份留在DHP大楼的房地。此外,由于上述情况,贺卡业务要到1996年8月才迁进儿童基金会大楼,贺卡业务预算须支付的500 000美元将由儿童基金会承担。

24. 如E/ICEF/1996/AB/L.5号文件第24段所示,执行主任提议改变纽约总部结构,包括将规划和协调处、评价和研究处、社会政策和经济分析处合并成为战略规划、政策分析和评价处;重新调整方案司;将贺卡业务的人事工作调到人力资源司。委员会注意到针对儿童基金会结构松散而开始采取的精简和合理化步骤。

25. 委员会查询后获悉,在上文第14段所提到的研究结束后,E/ICEF/1996/AB/L.5号文件的附件二所示的总部组织结构即将再有所变动。委员会重申其看法(E/ICEF/1995/AB/L.12,第13段),认为在执行管理研究方面,儿童基金会的提议应分成几类并尽可能以其管理和业务的某个领域或方面为重点。执行主任的提案应清楚说明提案与管理研究的关系,如提案与研究内容有所不同或为研究所未提及者,执行主任应加以解释。委员会认为执行主任不应在1996-1997年综合预算的范围内以零敲碎打的方式提出改组总部的提议。

26. 委员会认为,必须进一步努力使总部结构合理化。例如,委员会认为没有必要在对外关系组下分设新闻和公共事务两个单位,在总部业务组下分设信息资源管理和行政管理两个单位。委员会提请儿童基金会注意,不要将组织单位弄到支离破碎,E/ICEF/1996/AB/L.5号文件第52-56段就方案司结构所提建议就是一个例子。委员会认为这会削减方案执行工作的效率。委员会建议执行主任重新审查儿童基金会结构,考虑到进行中的优良管理研究的结果。

27. 委员会从第25段注意到,执行主任提议撤除一个P-5高级审计员员额,将两个一般事务人员员额的职等提高到L-3和L-2级,“使内部审计事务有能力应付提高效率 and 效力的挑战”。鉴于儿童基金会业务面对严重的内部管制问题(参看审计委员会关于1993年12月31日终了两年期的报告,A/49/5/Add.2,第123段),委员会认为执行主任就内部审计提出的建议未能充分满足组织的内部管制工作的需要。

28. 委员会查询后获悉,外地办事处的查帐工作按一个“轮流”工作计划进行,最多是三年一次(参看DP/1996/16,附件二)。委员会认为应以所需资源优先加强儿童基金会的内部审计业务,扩大外地办事处的内部审计范围和增加其次数。咨询委员会回顾大会第48/218 B号决议第11段的规定。在这方面,委员会建议执行主任同联合国内部监督事务厅协商,拟订和提出一个具体行动计划加强儿童基金会的内部审计事务,特别是在调查和检查方面。

29. 委员会从E/ICEF/1996/AB/L.5号文件第88段注意到,以后提出的订正将讨论其他计划中的改革,包括以区域办事处作为区域支助中心,“这同时将改变报告关系、监督及加强支助和监督工作”。指出的是,“提议尚待在儿童基金会内部进行更广泛的讨论,以后将提出一些涉及结构和人员编制问题的建议供执行局核可”。报告还指出,“必须作进一步分析以确定区域一级的净投资额是否需要增加。这将在优良管理项目的工作结束后在将来提出的预算内反映”。委员会认为,执行主任应在下一份预算文件中充分说明儿童基金会准备采取哪些步骤消除区域办事处职务同其他组织单位职务发生重叠之处。委员会回顾,Booz·Allen的管理研究的建议指出这是区域办事处作用可予改进的一个领域。

30. 如E/ICEF/1996/AB/L.5号文件第142-164段所示,执行主任提议在日内瓦设立一个负责中欧和东欧、独立国家联合体和波罗的海国家事务的区域办事处,另在明克斯(白俄罗斯)、莫斯科(俄罗斯联邦)和基辅(乌克兰)设立新联络处。如表五·12所示,执行主任提议设置17个员额(10个专业人员和7个一般事务人员)。区域办事处共需费用1 200万美元(人事费430万、一般业务费200万美元、“倡导和方案发展费用”项下的现金和供应援助570万美元)。委员会查询后获悉,儿童基金会准备以核拨的570万美元资助没有正式国别方案的国家的方案需要。委员会建议核可请设这个区域办事处的安排。委员会请执行主任利用规模经济的好处,有效使用核拨资源。

31. 委员会从E/ICEF/1995/9/Rve.1号文件第434段注意到,执行主任打算向执

行局1997年第三届常会提交全面包括所有外地办事处预算的1998-1999年综合概算。委员会建议按照执行主任的请求,为1996-1997年总部和区域办事处预算核拨资源3.46亿美元。但儿童基金会组织结构的改变和员额的变动(包括调动和改叙)则应在1998-1999两年期行政和方案支助费用的全面综合概算内再行提出,供咨询委员会和执行局审核。咨询委员会将根据上文第12段所提到的优良管理方案的结果审查综合预算。

附件

1996-1997年预算请设员额

总部、区域办事处和国家办事处
 核心、回收费用和全球资金员额

员额职等	1996-1997年基准预算			总部和区域办事处增(减)4	国家办事处增(减)2	1996-1997年概算		
	总部和区域办事处1	国家办事处	共计3			共计	总部和区域办事处1	国家办事处
副秘书长	1	0	1	0	0	1	1	0
助理秘书长	2	0	2	0	0	2	2	0
D2/L7	21	6	27	2	0	29	23	6
D1/L6	39	20	59	-6	0	53	33	20
P5/L5	149	88	237	5	0	242	154	88
P4/L4	124	96	220	-1	0	219	123	96
P3/L3	64	45	109	7	0	116	71	45
P2/L2/P1/P2	24	2	26	3	0	26	27	2
国际专业人员	424	257	681	10	0	691	434	257
共计								
本国专业人员	23	215	238	5	-1	242	28	214
一般事务人员	631	950	1 581	1	-1	1 581	632	949
共计	1 078	1 422	2 500	16	-2	2 514	1 094	1 420

¹ E/ICEF/1996/AB/L.5,表1.1。

² E/ICEF/1996/AB/L.5,附件九。

³ E/ICEF/1995/AB/L.12,附件1 2 268

E/ICEF/1996/AB/L.5,表1.1 232

 共计 2 500

⁴ 增加16个员额,包括从贺卡业务调动4个员额,从国家办事处调动2个核心员额和19个项目经费员额。因此,对组织来说,员额减少9个。