



第五十一届会议

议程项目112

审查联合国行政和财政业务效率

联合国总部共同事务

秘书长的说明

秘书长谨向大会各会员国转交他对联合检查组题为“联合国总部共同事务”的报告(见A/51/686)的评论。

附件

秘书长对联合检查组题为 “联合国总部共同事务”的报告的评论

一、概览

1. 秘书长注意到本报告的目标,即建议纽约共同事务的全面、一体化安排,符合他的旨在全部联合国内提高行政支助结构效率的战略,以便达到规模经济,提供更加连贯而有效的支助给实质性活动。这项工作应当用于减少、而非增加官僚层次,也应当帮助消除人事和财政管理及支助事务的重复和重叠现象。

2. 面向该项战略的行动计划是根据一系列内部审查工作的,重点放在总部之外各办事处的行政支助结构与行政和管理事务部之间的关系,目的在于达到更加统一的整个联合国行政支助制度,包括编制信息技术战略计划。审查工作根据以前的研究工作以及效率委员会目前展开的工作。审查工作考虑到现代的通讯技术,可能有助于决定是否可以转移某些共同事务至比较便宜的地点。

3. 秘书长认识到有关该报告议题的观点的相似性,欢迎该报告及其建议所带来的冲劲。不过,该报告没有对旨在加强和提高共同事务效率的实际办法,提供具体的投入。该报告十分概括地讨论问题,没有列出其提议的费用和利益数量,也没有评价联合国及其附属机构为修改共同事务协定目前展开的工作。该报告没有答复是否可以透过总部共同事务的重新集中和合并而普遍实现规模经济,也没有答复具体情况下合并是否可能对共同事务的效率产生负面影响。

4. 信息技术的实例证明,共同事务的合并并不一定可改进效率;这方面的灵活性属于根本重要。经验显示,对于各部的技术资源,最好的管理辦法是,委托这项责任给各部自己,有关的中央当局维持监督责任。同样,关于人事和财政事项,各部保持管理权。信息技术服务司将在可偿还基础上,按照各部的需要,提供技术服务和支

助它也将就正确执行信息技术战略,行使监督权。在那种安排下,全秘书处行政支助职责将有所减少,适当级别的管理责任将有所改善。

二、具体评论

电讯网络(第15-18段)

5. 该报告反映出秘书处针对联合国的电讯网络如何能够更加有助于各专门机构所采取的办法。检查专员已经正确地注意到,已经设立的有关电讯问题的机构间工作组最近建立了构架,以便扩大参与,共用适于共同使用的服务和设施。应当注意到,目前已提出几项倡议,以便分享总部电讯资源,包括最后审定同航空公司电讯国际协会的合同,以便纽约与其它地点之间扩大资料通讯。

6. 该报告质疑(第16段),联合国是否拥有必要的内部管理和技术专门知识,使全球网络给所有用户带来经济利益。应当注意到,联合国已选择,同商家签订一切服务合同,协调联合国系统所有组织之间的技术和管理问题。在高度竞争的电讯市场上,这种办法是最节省成本的。就可以得到的技术专门知识、业务效率、费用等而言,利用商业来源比拥有联合国网络要更加有利。

7. 对于联合国无法征收同市场费率可以竞争的收费,检查专员的批评是合理的;秘书处目前正在编制更快的进程,以便订正网络费率。已经采取步骤降低这些费率;目前正在建立一种机制以便随时知道必须同费率挂勾的费用。

综合管理资料系统(第19-21段)

8. 经验指出,只面向联合国而建立综合管理资料系统(管理系统)的决定是正确的,如果面向所有的组织,就无法达到目前的阶段。不过,联合国立刻体会到,管理系统可以成为联合国系统的标准,同时向大会建议说,管理系统应当免费提供给联合国的各组织。事实上,国际劳工组织(劳工组织)、联合国开发计划署(开发计划署)和联合国儿童基金会(儿童基金会)采用的管理系统的确导致检查专员提到的节省,

尽管中央没有按照该报告的提议,颁布正式的政策。应当注意到,劳工组织、开发计划署和儿童基金会对人力资源管理软件所要求的改变是有限的,同时显示,事实上人力资源管理方面的连贯程度比大多数观察家承认或体会到的程度要大。大多数改变包括联合国条件内最初没有估计到的用途或报告。

9. 象该报告第21段所讨论的那样,有关今后执行管理系统的问题是联合国、开发计划署和儿童基金会之间目前协商工作的议题。设立半自治的管理系统机构间实体以支助各组织,可能有利于包括联合国在内的所有组织,因为可以减轻财政负担。不过,作出这种决定的同时必须协商人事、财政和支助事务政策,这些政策会使人理解到某些业务要求不同于正常秘书处职责的业务要求。

10. 检查专员在该报告的第48段中认为,管理系统的应用似乎不完全适于发展方面业务活动和外地办事处的管理需要。在这方面,应当注意到,该项目开始以来,有关管理系统的一切工作一直是同开发计划署、儿童基金会和联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)一起分摊的。到目前为止对劳工组织和开发计划署的软件所做改变大部分涉及最初的管理系统范围以外的额外用途或报告。事实上,运作系统导致审查了所需改变的相关性和战略重要性,以便作出真正必要的改变。换句话说,管理系统已有助于实现检查专员所建议的标准化。

11. 秘书长关于管理系统的第八次进度报告(A/C.5/51/23)第55至57段已经说过,秘书长认为管理系统最好能够成为整个联合国秘书处的标准。秘书长认为,展开外地业务的所有实体,例如,开发计划署、儿童基金会、难民专员办事处及外地行政和后勤司都应当共用同样的外地系统或者最好一起透过管理系统,不妨同所有有关各方通用的区域业务中心,进行远程存取资料。秘书长高兴地说,目前正在进行这方面的协商。由于这些协商可以产生深远的影响,因此,需要一段时间就这个项目的可行性,取得肯定的结论。

法律事务(第22-24段)

12. 秘书长同检查专员一样认为极端需要维持联合国内部划一和一贯应用法律,保护联合国免受外部索赔。秘书长同意的提议是,关于法律事务厅及其服务对象,应当设立某种协商机制;他说,法律事务厅已经开始设立了面向客户的机制,以便讨论如何提供服务。目前正在确定法律事务厅客户是否希望在正式和定期的基础上,或者在非正式和临时的基础上,进行这种协商。

会议事务(第25-28段)

13. 各基金和计划署的理事机构同所有其他政府间机构一样优先获得会议和文件处理服务。新的协商安排似乎没有必要。各会议事务处同所有有关机构的秘书处,包括各基金和计划署理事机构的秘书处,定期举行信息和协调会议。此外,各会议事务处的秘书和负责官员具有良好的工作关系,目的在于处理关于会议和文件处理的日常问题。最近,开发计划署和联合国人口基金(人口基金)执行局同儿童基金会执行局设立了政府间文件处理工作组。会议事务厅的管理人员参与工作。

14. 最近改良的联合国复制设备可能带来新的机会,在可偿还的基础上印制各基金和计划署的出版物和新闻材料。也免费印制其理事机构的文件。

15. 关于检查专员对于服务提供者的责任和使用者的监督所进行的审议,应当提到,会议事务的使用者是政府间和专家机构本身以及各会员国,不是各基金和计划署秘书处的特别单位。

新闻(第29-30段)

16. 秘书长注意到,检查专员有关加强新闻部作用的提议是符合他的政策的;这些政策目的在于加强新闻部各新闻中心和厅处的作用,促进同各附属机构和联合国外地办事处的密切合作以及发展联合国新闻事务联合委员会成为有效的机制以利专业协作和协调。

采购(第33-35段)

17. 秘书长认为,检查专员有关合并和综合采购为共同事务的概念是对的。在这方面,应当提到,机构间采购事务处支持下的机构间采购工作组每年举行会议,以便讨论车辆标准化、供应者鉴定、绩效分等制度等事项,商量共同问题,协调解决许多采购问题,例如,调和合同的一般条件。也经常举行具体问题临时会议。在最近全系统协调采购活动方面,联合国秘书处和机构间采购事务处采取的另外一个步骤是,利用电子媒介或碟式信息,交换各自的供应者名单,给工作组的全部37个成员组织加以使用。通过采购处发行的《最新采购消息》出版物宣布联合国合同对象是采购活动协调工作有所改善的另外一个例子。

旅行(第36-38段)

18. 关于第36段认为使用者没有完全满意Matrix公司提供的装运服务,应当注意到,这份合同已经交付投标。全部三个使用者实体评价了八项收到的提议之后,已经同意1996年11月开始的新合同应当批准给目前的包商Matrix International, Inc.。

邮袋与邮务(第41-42段)

19. 关于检查专员认为“邮袋事务受到批评,因为缓慢,需要两周的周转,缺乏足够后勤设施,因而限制其处理大批邮件的能力,例如在大型国际会议期间”,在此作出澄清如下。

20. 大多数邮袋递送周转时间不到一周,包括从始发办公室交付物品到邮务室、分发到海外目的地、当地海关加以放行、当地邮务室人员加以分派。不过,由于大多数目的地每周只收到一次邮袋,如果始发办公室错过分派时限,物品就必须等到下周的分派。这种情况下会发生两周周转。应当注意到,过去五年期间,邮务或邮

袋事务处经手的重大会议文件从未逾期到达目的地。

21. 关于一些有联系的方案使用国际快邮服务,这些快邮数量低于总邮量的1%。乍看之下似乎最好合并隔夜快邮以便获得量多的折扣,但是,由于从纽约的每一个实体每日递送邮件到任一目的地平均不到三或四次,此法并不划算。

预算编制和偿还公式(第51-55段)

22. 应当提到,联合国预算是按照自己需要而编制的。由于服务对象包括开发计划署、人口基金和儿童基金会,因此,才要求它们根据协议的公式作出偿还,偿还率适用于这些服务费用。就象检查专员在第54段中正确指出的,鉴于联合国经常预算的削减,可以这样说,偿还率所适用的服务费用低于服务价值。因此,对联合国服务作出的偿还数额低于有关的直接和间接费用。例如,医务处根据服务费用由于其提供的服务而得到偿还。不过,有些费用直接源自开发计划署、人口基金和儿童基金会,例如注射费、药费、X光费等。对于这些可直接计入这些附属方案的费用,目前正在审议单位偿还率,以作为对目前的偿还制度的修正。电讯偿还额根据业务设施的使用程度,其中包括设备、远程电路和工作人员,但是,不包括管理费用或重大的系统改良。没有要求偿还对开发计划署、人口基金和儿童基金会的立法机构所提供的会议服务,因为这些都是属于经济及社会理事会的附属机构。目前也没有偿还图书馆提供的服务。

23. 检查专员在该报告第55段提出疑问,共同事务是否应该作为半自主、自负盈亏的机构进行预算编制。自负盈亏概念意味着,带来的收入应当用于引起的开支。检查专员认为秘书处的一个工作领域迅速增长可能影响服务能力,需要提高灵活性和成本透明度。虽然加强的监督机制可能导致适当的解决办法,但是,需要更加深入研究,以便建立含有此类机制的新的管理制度。

24. 在这方面,应当注意到,检查专员作为共同事务的“商务企业”型实例所提出的联合国合办工作人员养恤基金(第50段)是不恰当的模式。该基金不属于秘书处

的一部分。由于该基金收到的缴款和作出的投资,该基金基本上是自负盈亏的。除电信之外,该报告讨论的所有其他支助服务都没有创造收入;相反,其经费均来自联合国的经常预算和有联系的方案提供的偿还。

员额配置(第56段)

25. 秘书长表示反对检查专员漫不经心的讲话,即工作人员的能力以及空缺率和更替率影响共同事务的最佳考绩。有关能力不符合标准的指控属于严重问题,应当事实求是进行调查和评价,而非草率说话。秘书长对共同事务管理当局和工作人员的能力,完全感到满意,应当按照既定的考绩制度进行鉴定。

新框架(第62-76段)

26. 秘书长认为检查专员提出的概念很有意义而且认为值得加以细致的分析和考虑。不过他说,虽然检查专员已经设法解决某些关键问题,但是,他们的此项工作不够深入和全面,仅仅过分宠统地讨论问题,没有提出有力的证据或成本效益分析。

27. 虽然肯定应当改善共同事务的能力和效率,但是,该报告没有彻底评价过渡到拟议的新框架期间所涉利益和成本。这是令人遗憾的,因为如果详细分析同这些问题相关的具体服务,包括目前情况和拟议的模式的好处,就会大大有助于达成检查专员的研究报告的目标。秘书长首要关心的是,关于共同事务的改革建议,应当采取个案办法,并应适当顾到每种事务的具体情况及其目前使用者和提供者的长处、短处和优先次序。虽然该报告列出的基本理由和准则是有用的,但是,其中的建议在目前阶段无法作为行动计划。

28. 联合国总部共同事务在组织上全面集中的基本理由是,可能而且也最好编制这样的一般模式。不过,经验显示,这种模式的好处并非一目了然的,这种工作牵涉到许多、有时候重大的困难。如果超出一项服务的最佳规模,则协调问题和复杂的汇报程序(包括请示)会降低效率;在这些领域合并资源,结果可能适得其反。如果

没有细心审慎分析这些困难,却须在严格的时限内接受无条件地合并共同事务,就无法反映那项事务固有的问题的复杂性和具体性。与此相反,秘书处与联合国各基金和计划署之间各种灵活的、实用的安排正在处理对具体服务的需求。目前看来,改善这些务实的安排比起根本改革共同事务,要比较便宜而且更有实效,除非另有令人信服的证明。

29. 秘书长希望提到,目前正在致力于加强协调共同事务的规划和提供服务。不过,这些努力并没有导致可以下结论说,所有用户实体都希望设立单一的共同事务组织。此外,这种模式似乎没有顾及不同的用户实体之间目前在任务、需要、费用分配机制和资源供应方面的差距。秘书长倾向具体面向每项事务的灵活的务实安排。作为第一步,应当订定每项事务的成本效益,还应当评估相对于外部事务提供者或共用服务的该项事务的竞争能力。

30. 关于联合国秘书处准备采用拟议的新的共同事务模式,问题在于决心和资源,联合国可以动用的有限资源必须付诸最有效的使用。有时候如果鼓励附属基金和计划署分摊负担,就能够带来很多好处。因此,合作必须面向个案特殊需要和情况。肯定存在的挑战,不会由于过份广泛的宏观解决办法,例如,全面自负盈亏的共同事务制度或者要求建立此一制度以便“培养单一观点和连贯的概念”,而得到解决。该报告列出的这些和其它提议,如果获得采用,不一定会导致有用的改善,实际上可能会使得联合国在处理共同事务时已经面临的困难工作更加复杂。

三、对各项建议的评论

建议 1

31. 秘书长确认检查专员提出的构想的益处,但是,由于上文第26至30段解释的理由而认为,目前不适宜采用共同事务新的框架。这种框架的可行性和执行工作时限有赖于对其组织、财政和技术问题进行更加详细、深入的分析。

32. 秘书长同意有关汇报共同事务领域内进展情况的建议1, (b) 项。

建议 2

33. 秘书长同意本建议的冲劲。在审议旨在进一步加强和提高总部共同事务质量和效率的措施时,应适当顾及检查专员提出的意见和提议。

建议 3

34. 秘书长注意到本建议。
