



第三届常会

1999年9月13日至17日,纽约

临时议程项目3

开发计划署:财务、预算和行政事项

2000-2001两年期概算

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依照联合国开发计划署(开发计划署)《财务条例》条例 9.5 规定,审议了载于 DP/1999/31 号文件预发本中的 2000-2001 两年期概算。在审议本项目期间,行预咨委会同开发计划署高级官员交换了意见,后者提供了更多的资料。

2. 行预咨委会注意到,2000-2001 两年期概算已通过执行局关于统一预算格式的第 97/6 号决定核准的格式提出,并采纳了业经行预咨委会于 1999 年 1 月审查的其后对该格式的改进办法。委员会还注意到,该两年期支助预算是根据执行局第 98/23 号决定,作为多年期筹资框架的组成部分提出。执行局在同一项决定中通过 11 亿美元的年度筹资指标,作为向开发计划署经常(核心)资源的款项,以期确保该组织能有一个较能预测的筹资基础。

3. 如预算文件(DP/1999/31)表 1 所示,2000-2001 两年期概算达毛额 5.854 亿美元,与 1998-1999 两年期核准的毛额概算相比,减少了 520 万美元。按净额计算,概算总数达 5.182 亿美元,与执行局核准的 1998-1999 两年期预算相比,略微减少 30 万美元,表明名义增长净额为零,同时匀支有关费用的增长。委员会还注意到,如表 2 所

示,署长关于 2000-2001 年的提案表明量方面减少 2 450 万美元,部分被成本增加净额总数 1 920 万美元抵销。

4. 在量减少的总数中,1 680 万美元主要是在总部一级的实际量减少的数额,而 770 万美元则是因发展支助事务的分配款从两年期支助预算转到方案造成的。此外,费用净额增加的理由包括:美元普遍坚挺造成经费向下调整 2 350 万美元;因各种强制性员额费用造成的 420 万美元净额的减少,以及估计为 4 690 万美元或每年 4.3% 的通货膨胀造成的全面影响。委员会注意到,2000-2001 两年期通货膨胀率是结合总部每年 2.0%及外地每年 5.3%的结果。

5. 委员会还注意到,预算提案包括预算估计收入净减少 500 万美元。这是政府捐助的当地办事处费用下降(600 万美元),向联合国志愿人员方案提供的支助费用增加的结果(100 万美元),这两种情况在下文第 20 和第 21 段中分别有解释。

6. 预算文件第 4 段和表 1 表明,开发计划署经常或核心资源的捐款指标在 2000-2001 年订为 17 亿美元。非经常或其他资源预计为 32 亿美元。委员会经询问获知,后者包括费用分担活动的 25 亿美元和有关信托基金的 7.2 亿美元。关于预测的 17 亿美元经常或核心资源,委员会获悉,在编写概算(DP/1999/31)时,预计 2000 年的收入数额为 8 亿美元,2001 年为 9 亿美元。

7. 表 1 表明 1998-1999 年核心资源为 16 亿美元。然而,开发计划署临时财务报表表明 1998 年 12 月 31 日终了的 12 个月的数额达 7.477 亿美元,而且,委员会在其听询期间还获悉,由于一个主要捐助者已宣布 1999 年减少捐款,而且因为美元的坚挺,目前为 1999 年所作的预测已从 7.5 亿美元减少到 7.12 亿美元。

8. 鉴于这些情况,以及两个主要捐助者可能进一步减少 2000 年的捐款,委员会意识到,制订 2000-2001 年预算提案所根据的收入假设可能有些不切合实际。委员会知道,新任署长打算开始采取一项积极调动资源的战略,该战略是基于本届会议上提交给执行局的第一个多年期筹资框架(见 DP/1999/30),并基于署长对开发计划署的挑战和机会的审查。此外,已成立一个过渡小组。根据署长所作的解释,该小组将选择

战略管理目标和指标,确定和消除进展的障碍,以便更加积极地实现开发计划署为自己所订下的目标。委员会注意到,这项工作要与通过编制多年期筹措资金框架进行的分析和订立基准的工作密切联系在一起,而且委员会的工作具有时间限制,为期 120 天,自 7 月开始,将在 1999 年 10 月结束。

9. 行预咨委会忆及,核心资源收入存在严重不确定因素也影响到 1998-1999 年概算的编制工作。开发计划署署长当时曾表明,如果计划署核心资金筹措的状况没有得到改善,则不能排除存在进一步减少预算的可能性。如 2000-2001 年概算第 10 段表明,“鉴于目前的资源水平,署长认识到需要在财政上谨慎从事,把两年期支助预算保持在符合现实的水平上,以便最大程度地将资源用于各方案”。为实现关于零名义增长净额预算的提案所需进行的裁减是报告第 11 段所总结的一项战略的结果,以确保在 2000-2001 年预算框架中维持必不可少的能力。

10. 预算文件第 11 段还表明,裁减集中在总部一级,以维持开发计划署在国家一级的能力。此外,目前包括在两年期支助预算内的与方案有关的活动已更加合理,包括将发展支助事务的拨款从预算转移到方案。

11. 署长提议的战略还包括较为灵活地使用预算资源,尤其是在涉及国家一级的工作人员和某些过渡性措施方面。如第 17 段所示,署长认识到这些措施“对于使该组织适应迅速变化的环境来说是至关重要的”。

12. 提议的员额总数表明净减少 26 个员额,从 1998-1999 年的 4 054 个减少到 2000-2001 年的 4 028 个。如第 35 段和表 5 所示,净减少额包括在总部减少的 15 个国际专业人员员额和 23 个当地员额。这次减员包括将一个国际专业人员员额从总部调到国家一级,以及在国家一级增加 12 个当地员额。

13. 在报告第 99 段中,署长建议保持目前为离职拨出的经费,经通胀调整后为 770 万美元。委员会获知 1998-1999 年为离职拨出的经费达 7 931 700 美元,以支付(在总部和各国家办事处)估计为 17 个国际专业人员和 181 个地方工作人员的离职费用。

14. 然而,委员会同时还注意到,在概算第 106 段中,署长建议,作为其战略的一部分设立两个储备金。考虑到 2000-2001 年概算中所述员额裁减和变化的情况,第一个储备金总额为 700 万美元。如第 107 段所示,在这笔被指定为离职储备金的总数中,480 万美元用来支付与总部裁减有关的所需离职费用,220 万美元用来支付由于区域之间的员额重新分配而造成的国家办事处工作人员的离职费用。它与上文第 13 段所述的拨款无关。这些估计数的依据是总部将有 15 名国际专业人员和 25 名当地支助工作人员离职,而在国家一级将有 21 名国家干事和 75 名当地支助工作人员离职。

15. 第二项拟订的储备金达 600 万美元,如第 108 段所示,将使得署长能支付过渡措施所需的费用,这些措施对于本组织临时加强应付优先需求的某些能力至关重要。第一种过渡措施涉及对开发计划署至关重要的活动,但因预算资源的缩减,开发计划署目前对这些活动难以提供资金。这些活动包括:与临时工作人员及顾问人员有关的费用、一般业务费和试验某些新办法所涉及的费用,以及最大限度地利用信息和网络技术潜力所需的费用(250 万美元);涉及与本组织宣传和调集资源战略有关的有具体针对性的主动措施所需顾问人员、调集运动和其他宣传的费用(100 万美元);以及因为与 Y2K 问题有关的尚未预见到的可能影响而拨出 100 万美元,用以应付国家一级紧急措施的费用。

16. 第二类过渡措施涉及提供 150 万美元,以支助署长所认为在取得、展示和宣传成果方面至关重要的优先领域。经查询,委员会还获知,这项拨款主要用于过渡小组预期将制订的优先目标,以便使本组织能得到一个可持续的资源基础。

17. 咨询委员会并不相信有足够的理由可以证明,需要向概算第 109 段和上文第 15 段提到的第一类过渡措施提供特定拨款。委员会认为,这些数额可由预算中分配来满足这些需求的资源支付,如涉及信息技术和系统的费用,或由已分配给资源和对外事务局的资源支付。

18. 概算文件表 3 载有如何使用 2000-2001 两年期资源的情况。行预咨委会忆

及,它已处理过涉及国家办事处支助联合国系统业务活动的的数据编纂问题,在 2000-2001 两年期概算中,这项工作占预算资源总数的 17%。委员会在 1997 年第三届常会的报告(DP/1997/31)第 18 段中表示,需进一步审查编纂和分析数据的方法,建议收集有关目前由各机构和其他实体偿还的支助的所有因素的数据,并建议开发计划署应考虑是否可能扩大偿还以减少业务活动支助的拨款。

19. 在这方面,行预咨委会注意到,署长在概算第 90 段中表明,他认识到需进一步审查这些活动,确定哪一类正常支助事务应继续由开发计划署的经常能力提供,收集关于这类偿还经验的材料,然后才能估算用于支助的经费的可能减少量,而且他与其他机构开始讨论如何处理和简化向它们提供的这类额外服务的偿还事宜。委员会鼓励进行这项工作。

20. 如涉及开发计划署在方案国家业务的标准基本协定所作的规定,设有开发计划署国家办事处的国家需对这些办事处在当地的费用提供部分捐款,这类捐款也称作政府承付当地办事处费用。预算报告第 48 至第 55 段中讨论到该问题。在这方面,委员会忆及,1998-1999 年预算载有另外一项机制,可用来弥补政府承付当地办事处费用的短缺,授权署长可以与拨给没有全面履行义务的东道国的方案资源建立联系,允许向下调整拨给未履行政府承付当地办事处义务的国家的方案资源。根据 1998 年所收到的捐款(见 DP/1999/31,表 10),并考虑到因预算第 54 段所表明的原因而在实施新机制方面遇到的困难,署长提议将低收入国家预期的收入减少 600 万美元,而且由于中等收入国家 1998 和(或)1999 年政府承付当地办事处费用出现大量赤字,因此建议分别为这些国家保留 2000-2001 年的部分资源。

21. 在开发计划署支助业务活动的领域中,署长在其报告第 96 段谈到 1998-1999 年预算时指出,他准备与联合国专门机构讨论偿还通过这些机构方案支助联合国志愿人员方案的直接开支问题,大约偿还每一志愿人员直接费用的 10%作为管理费用。他表示这些讨论是成功的,因此,联合国志愿人员方案预计收入将增加 100 万美元的情况已考虑在 2000-2001 年总收入概算中。

22. 委员会还忆及,秘书长在 1997 年 3 月宣布的改革框架中,开始执行联合国之家方案,作为一项新的主动行动,其目的是在国家办事处一级确定共同房舍和共同事务的安排。这将节约行政开支,有利于方案国家,并鼓励协调、合作和协商。依照参与建立联合国之家的四个组织——开发计划署、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国人口基金(人口基金)和世界粮食计划署(粮食计划署)核准的计划(如 DP/1999/CRP.5 号文件第 22 段所示),而且由于实行每年最少 10 个国家的较慢的供资速度,开发计划署署长估计开发计划署在评价、规划和管理方面费用的分担部分在 2000-2001 两年期中为 50 万美元。如预算第 113 段所示,四个组织分担费用的既定公式是:开发计划署承担三分之一,儿童基金会承担三分之一,人口基金承担六分之一,以及粮食计划署承担六分之一。

23. 关于搬迁费用,每个组织按照其在各对象国家派驻人数的比例承担一定份额的费用。署长建议用开发计划署一般资源设立一项 380 万美元的资本储备,考虑到这项活动将分若干年进行。

24. 在概算文件第 114 至 120 段,署长讨论了 1998 年 9 月以来进行的有关成本回收的做法、法律和规章框架及经验的审查情况,以期评价现有框架,其执行情况,并就如何扩大该框架和(或)改进其执行情况向开发计划署高级管理部门提出建议。委员会注意到,审查范围包括为联合国系统其他组织提供的支助服务,为开发计划署其他资源活动提供的支助服务,以及在执行局确定的参数范围内向由国家执行和实施的开发计划署项目提供支助服务。委员会还进一步得知,现行成本回收的一般机制是直接定额收费,一般在 3%至 5%之间,其水平是根据进行这些活动或服务的增量成本确定的。

25. 委员会注意到,审查工作的某些次级任务仍在进行。委员会得知,一旦最后确定,将向委员会提供一份工作组建议。委员会重申在其报告(DP/1997/31)第 8 段向执行局表达的看法,就是鉴于经常资源或核心资源在不断减少,应该特别重视确保用非经常资源或其他资源支付相当份额的支助费。

26. 预算文件第 100 至 102 段提供了有关信息技术和系统的细节。该文件表 11 显示,费用总额从 24 620 200 美元增加到 27 101 700 美元。该文件附件二提供了有关本组织 2000-2001 两年期期间重点进行的关键系统项目,以及费用和时限。

27. 咨询委员会回顾,在审议审计委员会 1996-1997 两年期报告(见 A/53/5/Add.1)时,咨询委员会表示,根据执行局有关开发计划署的意见,“由于对一些信息系统和改革管理方案的合同管理软弱无力,可能已导致支出超过核准的数额”。委员会进一步建议对审计委员会报告第 91 至 117 段所述任务的承包商付款是否适当进行特别调查,并建议署长结合 2000-2001 两年期概算,通过咨询委员会向执行局提交调查结果(A/53/513,第 58 段)。

28. 咨询委员会收到载有开发计划署信息系统和改革管理支出特别审计的报告。关于改革管理支出的特别审计,开发计划署向委员会表示,确实有一些教训要汲取,尤其是要详细列出不选择竞争性招标的理由,甚至对于高级别过程咨询的具体情况,也要列出具体的期望和实际做得到的事项。

29. 关于开发计划署信息系统的特别审计,咨询委员会收到开发计划署关于审计顾问提出的关键事项的评论(见下文附件)。

30. 委员会回顾,1992 年以来,开发计划署认真进行了改组和人员裁减。如概算第 27 段所示,从 1992 年至 1997 年期间,实际削减总量达 1 056 亿美元。考虑到 1998-1999 两年期削减的 500 万美元和 2000-2001 两年期预算提议削减的 1 680 万美元,开发计划署在 1992 年至 2001 年期间将共削减 1 274 亿美元。

31. 署长在其报告第 28 段表示,“这种持续的削减已经开始影响本组织的能力”,然而,他继续谋求在开展开发计划署的活动中寻求费用的节省。尽管如此,“继续削减将对本组织产生严重的影响”,此外,正如已经向委员会指出的那样,由于收入情况不佳,也许必须进一步削减,但是要应付任何超出递增效率收益的进一步削减,将必须重新确定开发计划署的任务。

32. 署长在 1999 年 7 月 1 日讲话中说:“我建议明年春天向执行局提出一项大

胆的挑战。我们将创造一个让他们信服的开发计划署:确定好自己的主要目标和基准,集中了自己的业务视野,提高了效率,加快效果速度,并加强管理班子。在确定业务方面,没有任何东西是碰不得的。在对分配资源给主要优先事项方面和取消无关紧要的活动方面,我们将毫不留情”。

33. 考虑到以上情况,并鉴于上文第 7 至 8 段中所示收入预测方面的不确定性,委员会建议执行局依署长提议核准 2000-2001 两年期支助预算。然而,批准预算应基于这样的理解:署长及其过渡时期工作队结束对开发计划署管理过程的审查之后,通过咨询委员会,向执行局提交一份订正预算。

34. 此外,委员会进一步建议,有关审查应考虑由其他资源支付开发计划署向它们所资助的活动提供的行政、管理和其他服务的相当一部分经费等问题。重新确定开发计划署的任务应包括,依照执行局的政策和立法指示,深入审查开发计划署近年承担的任务和职能,以确定是否应由联合国系统其他机构承担。对中央编制预算的资源进行审查(见 DP/1991/31,第 47 段),可以确定是否有些职能,例如区域性的职能,可以由国家办事处进行,以避免可能出现的重复。

35. 确立准确回收程序的优先事项应集中于增加联合国共同制度成员以外来源的收入。流入共同制度的资源不是停滞不动,便是不断减少。如果这种趋势继续下去,建立繁复的回收机制,从不断缩小的资源基础进行回收,便谈不上成本效益。

36. 如果在核心收入方面改善不多或根本没有改善,委员会认为必须认真研究如何削减方案和活动。否则,万一超过限度,需要进一步削减行政和管理费用,就会开始对署长完成任务的能力产生影响。

37. 委员会还感到,是否设立新机构或保留现有机构,必须取决于能否获得维持这些机构所需的有保证和可获得的资源,无论这些资源来自政府承付当地办事处费用、开发计划署资源或它们之间的任何组合。此外,可以预期,还将进一步精简总部的组织结构。

附件

开发计划署对审计顾问就开发计划署 信息系统提出的主要问题所作的评论

- 开发计划署信息管理组织。审计结论提出的主要问题是,1998 年之前,开发计划署没有适当的管理结构对信息系统项目进行管理。然而,报告确认了 1997 年年底在“UNDP 2001”范围内进行的改组,表示“1998 年和 1999 年已取得重要进展,以解决统一领导问题并使内部和外部资源适当搭配起来”。所以,开发计划署根据自己对形势的研究已经得出正确的结论并采取了可持续的纠正措施。关于个别系统项目,审计报告提到,“主持”这些项目“的司对主题没有明确的监督”。审计建议“将来具有长期或重大目标的项目应该由署长或另一个高级官员的办公室领导,确保整个组织的利益和对项目的支持”。在这方面,开发计划署在总部改组时新设了首席新闻干事一职。
- 技术监督能力。信息技术许多方面飞速变化,任何组织都不能依赖内部能力进行不断更新并吸收有关的发展。如报告指出,这使开发计划署出现了这样一种情况:“审查到的许多项目明显技术领导不足。这导致开发计划署业务领导人没有进行适当的技术评价便同意顾问的建议。”在这方面,开发计划署越来越意识到这种情况,从 1998 年开始雇用一位独立的外部公司顾问,协助进行信息技术的选择。开发计划署非常依靠这位信息技术顾问。
- 采购过程。该审计确认开发计划署遵循了适当的程序,指出“开发计划署在这方面的表现令人满意。选择供应商的依据是评价信誉、过去有关的经验和费用估计数,很符合逻辑”,“每次都根据一贯、客观的方法对供应商的答复进行评价和计分,增加了向开发计划署合同委员会提交呈件的实质内容。每次征求报价过程都产生一份文件(建议书),根据这份文件衡量符合开发计划署要求的情况”。在不使用征求报价过程时,例如综管信息系统的情况,由于 Price Waterhouse Coopers(PWC)在联合国综管信息系统的开发方面长期发挥作用,选

择它们无可非议,审计对此也没有异议。

至于财务信息管理系统,回过头看,未经内部和外部的广泛寻找便选择 PWC 显然不对。开发计划署接受了这方面的教训,自 1998 年 1 月以来,一直由乌拉圭中心(拉丁美洲和加勒比区域财务信息管理系统的开发者)担任财务信息管理系统的技术承包商。

- 外部承包与内部能力之间的平衡。在许多情况下,审计报告说开发计划署赞成外包,而不是建立和利用内部能力。开发计划署同意这项意见,并充分认识到,由于越来越依赖信息系统,特别是在象开发计划署这样的全球性网络组织,在自己的组织结构中,必须有固定的信息技术和信息系统业务。如前所述,开发计划署已朝这个方向发展,作为其改革过程中改组工作的一部分。该组织继续采取这种方法,建立这项业务,配备充足的具有良好技能搭配的人员,并在需要时吸取外部资源。在这方面,开发计划署继续征求信息技术顾问的意见。
- 付款过多。审计报告明确说:“顾问收费应与合同金额挂钩。”
- 付款的价值。审计报告同意,开发计划署的付款收到了应有的收益。审计指出,“在综管信息系统方面,开发计划署开发了一个完全定做的企业资源程序包,价格比现成可买的程序包低。后者可能需要大量改造工作或大量更改组织结构的工作。”审计还提出向 PWC 付款的问题,付款同收费小时挂钩,而不是同交货挂钩。这主要是由于开发计划署要求 PWC 进行工作的性质主要是修改已经为联合国秘书处设计的系统,而不是要提交一个完整的系统。然而,鉴于 2000 年的最后期限,此项目是个特殊情况,开发计划署确实听取了意见,而且正在进行的项目已经吸收了这些经验教训。
- 关于同综管信息系统独立订约人有关的费用。1996-1997 年期间,支付大约 16 人年的独立订约人总费用共计大约 160 万美元。1998 年支付 10 人年的总费用共计大约 100 万美元。

- - - - -