



供参考

联合国儿童基金会

执行局

2013 年第二届常会

2013 年 9 月 3 日至 6 日

临时议程\* 项目 6

## 联合国儿童基金会

### 儿基会 2014-2017 年综合预算

#### 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审议了联合国儿童基金会(儿基会)执行主任关于 2014-2017 年综合预算报告的预发本(E/ICEF/2013/AB/L.4)。咨询委员会在审议该报告期间会见了副执行主任和其他代表,他们提供了补充资料和说明。

#### 二. 格式与列报

2. 咨询委员会回顾指出,2010 年,儿基会、开发署和人口基金执行局核准了这三个机构题为“综合预算路线图:费用分类和成果预算编制”的联合报告所列的各项提议。为了确定最佳作法,就选定的联合国机构和双边捐助者的现有费用定义、活动分类和相关费用以及成果预算编制模式和方法进行了一次审查,该报告是这次审查的最终成果。根据儿基会执行局第 2011/6 号决定,2014-2017 年综合预算按照成果制方法编制;并按照儿基会、开发署和人口基金执行局商定的统一格式列报。执行主任在报告中指出,成果制方法加强了成果与资源要求之间的联

\* E/ICEF/2013/19。



系。按照统一格式，提交预算资料时采用了以下三个表：

- (a) 综合资源计划(表 1)；
- (b) 综合成果和资源框架(表 2)；
- (c) 经修订的费用回收方法的应用(表 4)。

3. 执行主任的报告指出，2014-2017 年战略计划为综合预算提供了战略背景。计划中载有儿基会单一的成果框架，其中包括七项方案成果和三项组织效能和效率成果。这七个成果为健康；艾滋病毒；水；卫生；营养；教育；儿童保护；社会包容。它们是儿基会将与国家、民间社会和其他伙伴协作促进的成果。三项组织效能和效率成果为：借助于成果管理机制提高方案质量；完善对财政和人力资源的管理；联合国发展系统的协调。在综合预算的综合成果和资源框架(第 46 至 83 段)中，对这三个成果作了详细阐述，并按照职能组群和资源分配情况分列。

4. 委员会在审议 2012-2013 年机构预算时，欢迎儿基会在改进预算列报和执行成果制预算编制工作方面取得进展，并鼓励与开发署和人口基金合作，在这方面作出进一步努力。委员会赞赏利用表格和其他预算列报工具的做法，并认为今后的预算报告应在陈述部分提供更多资料(E/ICEF/2011/AB/L.3, 第 10 段)。在这方面，咨询委员会欢迎儿基会在统一预算方面作出努力并取得进展，包括改善资源与战略计划之间的协调性，并提供关于 2010-2013 年支出的资料，供进行比较。此外，委员会确认儿基会在其执行局核准的综合预算中采用了成果制预算编制方法，但是，要求向委员会提供关于员额和非员额资源之下主要支出项目的资料，作为对今后拟议预算的补充资料，以便委员会审议并更好地分析机构预算。

### 三. 综合资源计划

5. 表 1 所概述的综合资源计划表明，经常资源、其他资源和信托基金类别的预计资源为 267.007 亿美元，其中包括期初余额 30.837 亿美元，与 2010-2013 年计划资源总额 197.642 亿美元相比，增加了 69.365 亿美元，即 35.1%。2014-2017 年，预计经常资源总额为 61.985 亿美元，与 2010-2013 年的 52.971 亿美元相比，增加 9.014 亿美元，即 17%。其他资源预计为 124.477 亿美元，与 2010-2013 年的 101.31 亿美元相比，增加 23.167 亿美元，即 22.9%，信托基金预计总额为 \$80.545 亿美元，与 2010-2013 年的 43.361 亿美元相比，增加 37.18.4 亿美元，即 85.8%。

6. 2014-2015 年经常资源收入大多是捐款，估计为 56.33 亿美元，与 2010-2013 年 47.649 亿美元相比，增加 8.681 亿美元，即 18.2%。其他资源收入估计数为 106.48 亿美元，与 2010-2013 年的 83.91 亿美元相比，增加 22.57 亿美元，即 26.9%。信托基金收入预计为 74.32 亿美元，与 2010-2013 年相比，增加 33.989

亿美元，即 84.3%。关于资源的使用，2014-2017 年预计资源总额包括信托基金，为 249.593 亿美元，其中 222.366 亿美元用于方案，20.945 亿美元用于机构预算。

7. 执行主任在报告第 13 至 18 段中用附录 B 中的图表，阐述了实际财务执行情况。各图显示 2012 年收入和支出分别稳步增加 \$39.42 亿美元和 38.66 亿美元。附录 C 显示，2012-2013 年可用资源估计为 100.44 亿美元，计划数为 88.59 亿美元，2012-2013 年预期资源使用总额为 75.83 亿美元，而计划的资源使用额为 70.29 亿美元。他还指出，数字的变化反映出由其他资源供资的方案活动增加了 5.54 亿美元，这与其他资源捐款收入总额的估计增加额相一致。机构预算的资源估计使用总额与资源计划一致。

#### 启用四年预算周期

8. 咨询委员会在审议执行主任的拟议预算期间，经询问后获悉，执行局要求制订综合预算的一个关键因素是希望采用一种供资提案，将该组织所有成本类别和成果列入一个单一、综合的框架；这种做法与以往提交机构预算的做法不同，机构预算与战略规划中提出的成果没有明确的联系，也不提供关于为拟议成果分配资源的信息。委员会还获悉，该四年综合预算战略计划的组成部分，并顾及了执行局的要求，即鼓使儿基会的综合预算与中期战略规划协调一致，其中包括资源计划、成果框架以及资源与成果挂钩。执行局在第 2012/20 号决定中决定，“所有费用类别的资源预测和综合预算涵盖期为四年，与中期战略规划期限相吻合，并决定对中期战略规划作中期审查时同时审查综合预算。”

9. 咨询委员会对从两年预算周期过渡到 4 年预算周期提出了关切意见，对此，副主任解释说，四年预算周期不会降低或限制目前与会员国就预算进程开展的协商程度。委员会获悉，在批准四年预算之后，将通过执行主任的年度报告向执行局年度会议说明实现战略规划所列成果的进展情况，并将在财务简要报告中作出补充说明。此外，委员会还获悉，儿基会将根据《国际公共部门会计准则》，在年度财务报表中列入预算与实际金额对比表。另外，委员会还获悉，儿基会对其四年战略规划作中期审查时，还将审查机构预算，以期确定是否需要作出修正来增加或减少机构预算。根据财务条例 9.10，任何此类修正在提交给儿基会执行局之前，都需要提交咨询委员会审查。

10. 咨询委员会对于在不断变化的环境中作四年期支出规划是否可行提出了询问，随后获悉，预算中的资源估计数是依据战略规划规定应取得的成果确定的。譬如，委员会获悉，在估计 2014-2017 年工作人员费用时，儿基会采用了 2013 年 5 月 1 日的联合国汇率和工作地点差价调整数、8% 的国际专业人员员额出缺率、6% 的当地员额出缺率、2% 的国际专业人员员额年度职等内加薪和 1% 的当地员额年度职等内加薪。委员会还获悉，虽然不可能对 140 多个国家办事处的工作人员费

用作出完全准确的估计，但如果对机构预算采用集中管理的做法，某些办事处过高的估计数就可以与其他办事处过低的估计数相抵消。

11. 咨询委员会认识到对四年期间作出资源预测和费用估计必然会有不确定性，因而认为，2015年将进行的中期审查将提供机会评估综合预算编制和执行情况，并审议预算期剩余时期的预算估计数。因此，委员会期待对2014-2017年综合预算进行中期审查。

#### 四. 2014-2017年机构预算

12. 行预咨委会指出，根据新的费用分类，机构预算指用于发展效益及联合国发展协调活动、管理活动和特殊用途活动的预算。该预算采用成果制方法编制，并按照上文第2段所述的新费用分类格式列报。

13. 2014-2017年机构预算数额为20.945亿美元，与2010-2013年核定机构预算19.975亿美元相比，增加0.97亿美元，即4.8%。机构预算包括经常资源11.551亿美元、其他资源1.164亿美元以及从其他资源费用回收供资8.231亿美元。综合资源计划表明，2014-2017年机构预算占资源总额11.9%，与2010-2013年相比，占资源总额百分比有了减少，2010-2013年为14.1%。执行主任报告的表3表明，按费用类别和职能群组对2010-2013年和2014-2017年两个预算时期所需资源净增加9700万美元作了分析，分析的依据是下列原因造成所需资源增减的程度：(a) 管理部门提议的战略变动；(b) 经修订的成本回收方法，尤其是费用归属；(c) 费用因素，包括通货膨胀。

14. 咨询委员会欢迎在编列预算资料时采用图表。委员会认为，这些工具有助于以更有意义的方式对历史趋势、对未来的预测以及预算中所列的详细财务数据进行分析。委员会要求在未来的拟议预算中列入更多资料，以便将实际和预测的支出作比较。

##### 拟议人员配置变动情况

15. 执行主任的报告92段指出，2014-2017年机构预算的员额总数为2792个，与2010-2013年2919个员额相比，减少127个员额。他还指出，减少的员额包括净减7个高级别国际专业人员员额(P5级别以上)、24个其他国际专业人员员额、10个本国干事员额和86个一般事务员额。他解释说，净减7个高级别员额的原因是新设5个员额，撤销2个现有员额，将13个员额从发展实效向外调至全球和区域方案，以及将3个员额从私营部门筹资和伙伴关系预算向内调至机构预算中的管理和发展实效类别。5个新设员额中的2个拟配置在机构对外关系和伙伴关系、沟通和资源调动职能组群中，以加强与公共部门捐助者的战略性接触。拟议设立的其他3个员额是为了加强驻黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国和土耳其的

国家办事处的领导和管理结构。咨询委员会注意到拟议人员配置变动情况，并相信会谨慎行事，确保减少员额不会对国家办事处一级的方案交付产生不利影响。

#### 费用回收

16. 执行主任在报告第 94 段指出，2014-2017 年综合预算是运用经修订并获执行局第 2013/5 号决定核准的费用回收方法和费用回收率编制而成的。执行主任表示，改变回收方法和回收率可以提高为管理活动和有关费用供资的经常资源和其他资源的比例。执行主任报告中的表 4(经修订的费用回收方法的应用)提供了关于如何应用这种方法的详细概要。该表列示，在取决于费用回收的机构预算中，35%将由经常资源供资。该表还表明，2014-2017 年预计有效费用回收率为 7.6%；这表明，与 2010-2013 年 6.6%的实际率相比有了增加，不过仍低于 8%的统一回收率。执行主任还指出，采用经修订的费用回收方法和费用回收率，可以将更高比例的经常资源用于方案活动，2014-2017 年期间，由经常资源供资的管理和特别用途费用的比例预计为 44.8%，2010-2013 年期间这一比例为 72.8%。

17. 委员会欢迎目前机构预算中由费用回收供资的比例不断增加这一积极趋势，腾出更多资源分配给项目活动。委员会鼓励儿基会、开发署和人口基金继续努力实现统一，并进一步改善费用回收方法。

## 五. 具体评论和意见

#### “VISION”企业资源规划系统的执行情况

18. 咨询委员会回顾指出，儿基会于 2012 年推出了新的企业资源规划系统“VISION”(“虚拟集成信息系统-企业资源一体规划”)。委员会提出询问后获悉，儿基会有一个实地系统(方案主管人系统)，它独立于总部采用的系统(财务和后勤系统)，两个系统每日交换数据。设计“VISION”的目的是处理这两个系统的不足之处，主要的期望是：协调总部和外地办事处的业务和系统程序；建立一套统一的实时管理数据；世界各地所有办事处均遵守《国际公共部门会计准则》；简化方案规划，减少成果层次；制定与政府规划周期相一致的滚动工作计划；为替其他办事处处理往来业务的办事处奠定坚实的基础，包括应对紧急情况 and 业务连续性；利用上网获得赠款信息，改善赠款管理；利用综合仓储系统来监测库存；改善对供应链的监测；作为一个平台集中处理国际和当地工作人员的薪给。委员会获悉，这些期望基本上都已实现，大多数办事处适应得很好，尽管仍面临挑战，特别是在规模较小的办公室。委员会获悉，为了克服这些挑战，目前正计划开展培训，并进一步简化业务流程，包括旅行。

19. 咨询委员会赞扬儿基会成功执行完全连成一体的全球资源管理系统，并加强了业绩管理能力。委员会敦促儿基会利用该系统提供的绩效管理工具，实现以更

高的效率对资源进行监测并提出报告。咨询委员会相信，儿基会将会把这方面的经验整理成文，与其他组织与分享。

#### 雇员福利负债

20. 执行主任在报告第 34 段中指出，截至 2012 年 12 月 31 日，儿基会雇员福利负债、包括离职后健康保险和服务终了权益的精算估值为 11 亿美元，截至该日对这些负债的累计准备金总额为 4.45 亿美元。执行主任指出，为了支付未备资金的负债，儿基会已经制定一项长期供资战略，其中涉及向预算当局以及和工作人员相关的供资来源收取薪资费用，从而积累资金。咨询委员会询问了是否可以将儿基会持有的财产价值用作对离职雇员福利的可能供资来源，而不占用宝贵的现金资源，后获悉，虽然可以考虑这一提议，但是，持有的财产流动性有限，因为它们不能轻易转换为现金。咨询委员会鼓励儿基会继续探讨如何以具有成本效益的机制为其雇员福利负债供资。

#### 持有的信息和通信技术设备和车辆

21. 咨询委员会在审议执行主任报告期间经询问获悉，根据儿基会关于信息和通信技术设备的政策规定，主要根据工作人员的职能需要向其配置计算机和笔记本电脑。委员会还获悉，对这项政策每年进行修订，它为信息和通信技术设备和软件的标准以及推荐的设备更换时间表提供指导。

22. 关于持有的车辆，咨询委员会获悉，儿基会没有推荐采用哪种车辆与人员的比例，区域主任、国家代表或指定的代理主管是可以公务目的向个人分派车辆的唯一人员。委员会获悉，儿基会在其国家办事处购买车辆的主要目的是支持方案活动，车辆数量依国家方案的性质而定。据解释，惯常做法是将已购车辆的所有权转交给方案执行伙伴。只有在例外的情况下，如果执行伙伴没有能力保护和维护该车辆，儿基会才保留车辆的所有权。

23. 咨询委员会要求儿基会提供关于信息和通信技术设备和车辆分配情况的资料，作为今后预算报告的补充信息。

## 六. 建议

24. 咨询委员会建议核准 2014-2017 年机构预算 20.945 亿美元，其中包括由经常资源供资的 11.551 亿美元、从其他资源回收费用的 8.231 亿美元和其他资源 1.164 亿美元。