



联合国儿童基金会

执行局

2016 年年度会议

2016 年 6 月 14 日至 16 日

临时议程* 项目 10

儿基会 2014-2017 年综合预算中期审查报告

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 2014-2017 年综合预算中期审查报告的预发版本(E/ICEF/2016/AB/L.2)。¹ 在审议该报告过程中，行预咨委会会见了儿基会主管管理的副主任和其他代表，他们提供了补充资料并做出了说明，最后于 2016 年 5 月 24 日做出了书面答复。

2. 根据儿基会财务条例第 9.5 条和第 9.10 条，拟议机构预算和修正案转递给行预咨委会，供审查并向执行局提交报告。在这方面，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. 儿基会 2014-2017 年综合预算中期审查报告

背景和表述

3. 行预咨委会回顾，开发署、人口基金和儿基会根据各执行局作出的相关决定开展预算统一工作之后，儿基会通过了 2014-2017 年综合预算，该预算第一次覆

* E/ICEF/2016/5/Rev.1。

¹ 后来印发了该文件的更新版本(E/ICEF/2016/AB/L.2/Rev.1)。



盖与其战略规划相同的四年期间；以统一格式遵循基于成果的方法，采用统一费用分类框架；² 并采用统一的费用回收方法(见第 23 段)。行预咨委会欢迎所取得的进展，包括改进资源和战略规划之间的协调(E/ICEF/2013/AB/L.6，第 2-4 段和第 8-11 段)。

4. 关于儿基会 2014-2017 年综合预算中期审查的报告(E/ICEF/2016/AB/L.2)就综合资源计划、综合成果和资源框架、机构预算和费用回收提供了最新资料(第二至四节)。供执行局审议的决定草案载于报告第 93 段。行预咨委会经询问获悉，有关机构预算的提案载于决定草案中与综合预算中期审查有关的第 3(b)、3(c)、8 和 9 段。行预咨委会认为，关于综合预算的决定草案的表述应加以改进，清楚地显示与决定草案中机构部分有关的内容。

5. 关于就综合预算执行情况提交报告的问题，儿基会表示，鉴于对自愿捐款的依赖，儿基会建立了定期的内部报告程序，其中包括对构成综合资源计划基础的收支预期进行持续、严格的审查。儿基会将继续向执行局报告如下(同上，第 90-92 段)：

(a) 在执行局年会上向其报告执行主任年度报告中《战略规划》所列成果的实现情况；³

(b) 在其第二届常会上报告《儿基会战略规划》年度订正的实际财务执行情况：最新财务概算；

(c) 自 2012 年以来，以预算与实际金额对比表为基础并符合《国际公共部门会计准则》的简要财务报告也已列入儿基会财务报表。

从两年期预期改为四年度预算和经验教训

6. 行预咨委会经询问获悉，之所以从两年期预期改为四年度预算，是因为开发署、人口基金和儿基会的执行局提出要求，以期协调和加强中期战略规划(四年)所载成果和相关资源(综合预算)之间的联系，并且这一举措的总体体验是积极的。儿基会称，四年度综合预算有助于规划覆盖《战略规划》相应期间的活动，并且更符合《2030 年可持续发展议程》中提出的对可持续发展目标的支持(见第 28 段)。还使儿基会能够更灵活地在各年度之间调配资源，以配合开展各项活动和交付成果方面的进度。此外，行预咨委会获悉，由于 2014-2017 年核定综合预算依据的

² 统一费用分类包括：(a) 发展(方案和发展实效)；(b) 联合国发展协调；(c) 管理(经常性费用和非经常性费用)；和(d) 特别用途(资本投资、私营部门筹资和其它)(另见 E/ICEF/2016/AB/L.2，表 1 和表 2)。

³ 有待提交即将召开的执行局会议的文件是 E/ICEF/2016/6 和 Add.1 和 2，涉及战略规划的中期审查、四年度全面政策审查的执行情况和战略规划的订正成果框架等相关报告。

假设与较长时期(四年, 而以往是两年)内的预期收入和支出有关, 因此需要更密切地监测和验证基本假设以及后来对早些时候估计数的修订。

7. 有人向行预咨委会表示, 鉴于这是第一次列报综合预算的中期审查, 行预咨委会和执行局提供的反馈意见, 将成为以后列报综合预算中期审查的投入。行预咨委会认为, 儿基会秘书处应与开发署和人口基金的秘书处协商, 就第一次统一的四年度综合预算的执行情况开展一次总结经验教训工作, 并在提交下一次战略计划和综合预算时向各自的执行局提交报告。

按类别分列的支出资料

8. 行预咨委会在提出要求后收到了 2014-2015 年度机构预算按类别分列的支出资料。委员会从收到的资料中注意到, 2014-2015 年度差旅和业务费用项下的支出占 2014-2017 年期间总金额的 54%。行预咨委会经询问获悉, 支出数额反映了 2014-2015 年度为交付成果而做出的投入的配比和数额, 同时保持在总体核定预算的范围内。支出差异是处理紧急情况等突发因素以及在某些情况下为实现计划成果而修订与最初计划相比的投入所综合造成的结果。

9. 行预咨委会虽然认识到儿基会已在执行局核准的综合预算中纳入成果预算编制办法, 但仍然要重申其要求, 即儿基会向行预咨委会提供员额和非员额资源项下主要支出项目的资料以作为补充, 以便利其以后审议和更好地分析综合预算的机构部分(E/ICEF/2013/AB/L.6, 第 4 段)。委员会认为, 补充资料应包括支出与规划估计数的比较以及差异分析。

订正综合资源计划

10. 结合对 2014 年实际收支情况、对 2015 年临时估计数和 2016-2017 年订正估计数的考虑, 儿基会订正了其 2014-2017 年综合资源计划。表 1(2014-2017 年综合资源计划)提供按费用分类类别分列的资源使用情况资料, 而表 2(2014-2017 年综合成果和资源框架)则确定该组织可动用的总资源是如何初步计划的, 后来如何根据每项成果和结果加以修订。

11. 在订正资源计划框架内, 结合对总收入预计增加 15%、从 163 亿美元增加到 188 亿美元的考虑, 儿基会拟议将方案计划开支上调 15%, 从 148 亿美元增加到 171 亿美元, 同时维持 2014-2017 年 20.945 亿美元的机构预算初步核准数额(见下文第 16-22 段)。因此, 用于方案的资源总额所占的比例从 84.5%上升到了 86.0%(同上, 摘要和第 6-9 段)。

12. 最初核准的计划的可用资源总额预计为 186 亿美元, 其中包含 62 亿美元的经常资源和 124 亿美元的其他资源。与此相比, 2014-2017 年订正计划预计可用资源总额为 211 亿美元, 其中 56 亿美元为经常资源, 155 亿美元为其他资源。儿

基金会表示,可用资源总额增长 13%(25 亿美元),包括经常资源减少 10%(6 亿美元),而这因其他资源增加 25%(31 亿美元)而抵消(同上,第 11 段)。

13. 在这方面,行预咨委会经询问获悉,秘书长关于四年度全面政策审查执行情况的报告继续强调,核心资源和非核心资源之间日益失衡的问题,是联合国系统发展方面业务活动面临的风险。为了应对这种风险,儿基会正在采取以下具体措施:(a) 关于战略计划中期审查的报告(E/ICEF/2016/6)将被用作发展伙伴关系和调集资源的一个宣传工具;(b) 儿基会继续就“临界质量”与其他联合国机构和执行局成员进行对话。这一概念旨在突出表明,核心资源必须达到一个最低数额,才能使各机构有效发挥作用;(c) 儿基会还在投资建立各类系统,以进一步加强货币管理,减少汇率波动的负面影响(见第 15 段);和(d) 儿基会将继续进一步提高效率,把更大比例的经常资源分配给方案,并加强管理以取得成果,以展现其成本效益。

14. 行预咨委会赞扬儿基会增加其用于方案的资源总额的比例。委员会注意到资源总额增长,但经常资源减少,而其他资源增加,因此鼓励儿基会继续努力确保经常资源供资。

15. 关于汇率对资源的影响,儿基会指出,货币市场的波动对过去两年收到的资源数额产生了影响。美元坚挺给不以美元计的捐款收入的绝对数额造成了不利影响。2015 年,由于美元更为坚挺,给私营部门捐款造成了实收美元收入大约减少 15%的影响(E/ICEF/2016/AB/L.2,第 12 段)。行预咨委会经询问获悉,最初的四年预算根据 2013 年 5 月的汇率,而在 2016-2017 年度重计费用的中期审查中使用了 2015 年的平均汇率。委员会还获悉,2015 年的实际外汇损失总额为 8 420 万美元,相比之下,2014 年的损失总额为 1.385 亿美元。

三. 2014-2017 年机构预算⁴

16. 儿基会拟维持 2014-2017 年 20.945 亿美元的机构预算初步核准数额,其中 10.393 亿美元由经常资源供资,9.388 亿美元来自费用回收,1.164 亿美元来自其他资源,但这取决于其他资源捐款的实收情况(同上,第 20 和 93 段)。与初步核准的计划相比,2014-2017 年订正综合资源计划机构预算所用资源总额的比例将从 11.9%下降到 10.5%(同上,摘要)。

17. 关于员额变化,报告显示,由于儿基会业务出现了新的优先事项以及要应对愈来愈多的人道主义危机和紧急情况,由机构预算供资的员额总数自 2014 年起从 2 792 个增加了 187 个,增加到 2 979 个。此外,儿基会要求执行局核准给予执行主任增设 10 个高级员额的权限,这些员额将在 2014-2017 年核定机构预算

⁴ 机构预算包括发展实效、联合国发展协调、管理和资本投资(见第 3 段和脚注 2 中的资本分类)。

的范围内供资(同上,第 83 和 93 段)。行预咨委会在提出要求后,收到了关于 2015 年儿基会国际专业人员性别和地域分布情况的相关资料(见附件)。

拟议储备 10 个主任职等员额

18. 报告显示,儿基会寻求保持增设 10 个主任(“D”)职等高级员额的灵活性,以便在两个领域为执行主任提供迅速解决该组织新出现的业务需求的方法:(a) 通过在权证组合日益复杂化(诸如复杂的紧急情况)的情况下允许代表员额升级,而对方案国不断变化的环境予以回应的能力;(b) 在儿基会核心业务领域(诸如卫生、教育、水卫、儿童保护等)创建高度技术性 D 级员额骨干,以吸引和保留这些关键职能领域的高级人才和专门知识的能力(同上,第 84 段)。

19. 行预咨委会经询问获悉,所要求的灵活性将使儿基会能够储备在动态业务中需要时可以及时和高效动用的高职等员额,并且对这种灵活性的需要是近期的,不能推迟到提交 2018-2021 年综合预算。委员会在提出要求后,收到了关于过去十年里高级职位的发展情况以及高职等员额在儿基会员额总数中所占比例的资料(见表 1)。

表 1

预算期间	副秘书长/ 助理秘书长	D2/D1	高级员额总数	高级员额在由机构预算供资的 员额总数中所占比例
2006-2007	4	103	107	1.3%
2008-2009	4	112	116	1.3%
2010-2011	4	112	116	1.1%
2012-2013	4	108	112	1.0%
2014-2017	5	101	106	0.9%
请求	5	111	116	1.0%

20. 行预咨委会从表 1 中注意到,儿基会高级员额在由机构预算供资的员额总数中所占比例已从 2006-2007 年期间的 1.3% 下降为 2014-2017 年期间的 0.9%,而请求增设 10 个高职等员额,将把这一比例提高到 1%。此外,儿童基金会报告说,2015 年,儿基会继续扩大其在人道主义局势中的工作,其与合作伙伴一起应对的此种局面的数目是空前的。其中包括中非共和国、伊拉克、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门的持久冲突;西非和拉丁美洲的卫生紧急情况;尼泊尔的地震;太平洋的台风;因厄尔尼诺现象而加剧的萨赫勒地区、东部非洲和美洲的旱灾;以及欧洲的难民危机(E/ICEF/2016/6,第 11 段)。考虑到儿基会的业务要求和对其灵活性的需要,特别是儿基会最近应对的数目空前的人道主义局势的相关需求,行预咨委会建议执行局给予执行主任拟议储备 10 个主任职等职位的权限,作为 2014-2017 年预算周期剩余部分的试点工作。委员会认为,如果执行局给予开展

这项试点工作的权限，执行主任应就从这项工作中获得的经验向执行局提出报告，并且如果需要，在提交儿基会 2018-2021 年综合预算时，就 2017 年以后请求给予此类权限。

审查筹资模式的潜力

21. 正如第 11 段所示，方案支出将增加 15%，而机构预算在经修订的 2014-2017 年综合预算中将保持同样水平。儿基会表示，人们认识到，由于现有的机构预算供资模式不允许儿基会扩大其整体支助结构能力，以便为适当补充方案交付工作的增长而加强监督、风险管理和技术指导，因而需要重新对其进行审查(同上，第 81 和 82 段)。儿基会还表示，在制定 2018-2021 年战略计划和综合预算的过程中，儿基会将对照现有的机构预算供资模式进行审查，并借鉴开发署、人口基金和粮食署的经验，包括审视进一步加强成果预算制的各种途径。

22. 行预咨委会经询问获悉，在交付成果的同时显著增加方案资源并管理相关风险，将要求儿基会可灵活调整儿基会各国家办事处和区域办事处及总部的能力。然而，儿基会未能灵活提高机构能力，因为为这种能力供资的机构预算的上限为经常资源和费用回收合并供资额度。此外，委员会获悉，对目前费用回收方法的外部独立联合评估还将为 2018-2021 年综合预算的制定(包括筹资)提供依据(见第 26 段)。

四. 费用回收

23. 2014-2017 年综合预算运用执行局第 2013/5 号决定核准的费用回收方法和费用回收比率编制而成，⁵ 旨在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(E/ICEF/2016/AB/L.2，第 85 段)。行预咨委会回顾，曾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，从而可腾出更多资源分配给方案活动(E/ICEF/2013/AB/L.6，第 17 段)。

24. 在 2014-2017 年 20.945 亿美元机构预算中，拟议来自其他资源费用回收的资金为 9.388 亿美元(另见第 16 段)。有人指出，与 2014-2017 年核定预算相比，订正预算中由费用回收供资的管理活动所占比例将从 54.8% 增至 63%。

25. 综合预算中期审查报告表 3 提供了为 2014-2015 年机构预算供资使用经常资源和其他资源的核准比例和实际比例以及费用回收率的信息(E/ICEF/2016/AB/L.2，第 86 和 87 段)。如表 3 所示，2014-2015 年实际费用回收率为 6.4%，低于 2014-2017 年的预计比率 7.6%。儿基会指出，这在预期范围内，

⁵ 执行局除其他外还核可了统一费用回收率，其中包括(a) 自 2014 年 1 月 1 日起，非核心捐款一般比率为 8%，将在 2016 年进行审查；(b) 专题捐款统一降低 1%；(c) 政府分摊费用、南南捐款和私营部门捐款保持现有优惠比率。

因为: (a) 执行局核准了包括专题和私营部门捐款在内的有区别的费用回收比率; (b) 2014-2015 年支出比例增加, 与收到的捐款和采用新的费用回收比率之前签署的协议有冲突(同上, 第 85-87 段)。

26. 儿基会还表示, 按照执行局第 2013/5 号决定要求对费用回收方法的协调一致性开展的独立外部评估, 将进一步提供有关适用费用回收方法和回收率的信息。将在 2016 年开发署、儿基会、人口基金和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)第二届常会上提交一份联合报告。

27. 行预咨委会欢迎费用回收对机构预算的供资比例不断增加。行预咨委会期待, 根据大会第 67/226 号决议, 所有非方案费用资金筹措应以按比例从核心与非核心供资来源全额回收费用为基础。在这方面, 行预咨委会期待在提交下一份综合预算时, 收到根据大会第 67/226 号决议调整费用回收方法的最新资料, 包括涉及开发署、人口基金、儿基会和妇女署的独立外部评估的结果。

五. 其他事项

2030 年议程

28. 行预咨委会经询问获悉, 儿基会根据《2030 年议程》确定了需要开展的其他工作, 包括有关气候变化、城市化、儿童早期发展、青少年及移徙儿童和难民儿童的工作。对战略计划和综合预算的中期审查为儿基会提供了一次机会, 在现有核定预算数额内重新安排一些活动和基金的优先顺序, 为 2030 年议程相关工作提供支助。行预咨委会还获悉, 2014-2017 年战略计划中期审查报告(E/ICEF/2016/6)详细讨论了《2030 年议程》所涉及的问题, 并获悉, 还将开展进一步工作, 作为下一个战略计划和综合预算的一部分。

29. 行预咨委会回顾, 在其关于《2030 年议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》的最新报告(A/70/883)中, 行预咨委会建议大会请秘书长最迟在第七十一届会议主要会期连同批款请求提交一个全面提案, 探讨有效和高效实施任务, 为这两个议程提供支助。在这方面, 行预咨委会相信, 儿基会将与联合国系统其他实体合作, 确保采取综合办法执行《2030 年议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》。

儿基会各国家委员会的筹资活动

30. 报告显示, 特殊用途活动项下私营部门筹资预算准备金包括支助儿基会各国家委员会和儿基会国家办事处的筹资及营销活动的直接费用和投资费用(E/ICEF/2016/AB/L.2, 第 21 和 22 段)。这些所需资源要求的批款连同私营部门筹资和伙伴关系工作计划及预算一起, 每年提交执行局供核准。针对 2013 年“考虑采用综合方式列示和报告其国家办事处私营部门筹资活动预算”的外部审计建议, 由其他资源提供的 8 600 万美元准备金列入了 2016 年和 2017 年经修订的综

合资源计划，其中包括 2016 年 4 300 万美元准备金，作为 [E/ICEF/2016/AB/L.1](#) 文件中向执行局提交的年度预算报告的一部分。

31. 行预咨委会经询问获悉，在 2015 年未经审计的财务报表(将于 2016 年 9 月公布)中，儿基金会确认 11.23 亿美元自愿捐款为儿基金会各国家委员会调集的资源。此外，各国家委员会按照已经制定的联合战略计划，作为各自财务报表中的确认收入保留了所调集资源的 23%(3.3364 亿美元)，低于建议的 25%。按国家分列的各国家委员会捐款细目载于儿基金会 2015 年年度报告。

全球共享服务中心

32. 儿基金会报告，过去两年里，在诸如调整总部职能、确认外地办事处的职责、加强区域办事处的能力、简化工作流程和建立全球共享服务中心等领域做出了实质性变革。行预咨委会经询问获悉，儿基金会利用其企业资源规划系统和其他技术，在匈牙利布达佩斯建立了一个全球共享服务中心。该中心自 2015 年第三季度运作以来，已逐步开始接管财务和人力资源及信息和通信技术全球服务台领域的业务和支助职能。行预咨委会注意到建立了儿基金会全球共享服务中心，期待在提交下一次综合预算时收到包括成本和效益分析在内的有关该中心进展情况的资料。

车辆比率

33. 行预咨委会询问了儿基金会各办事处的车辆持有标准比率和相关政策。行预咨委会获悉，区域主任和驻国家代表或指定负责官员是唯一的可个别配有车辆用于公务用途的工作人员。除此之外，儿基金会没有建议的车辆与工作人员比例。在各国家办事处，购置车辆主要是为了支助方案活动，车辆数目取决于国家方案的性质。行预咨委会还获悉，所购车辆的所有权通常转给执行伙伴，只有在执行伙伴没有能力保护和维护这些资产的特殊情况下，才以儿基金会名义保留车辆的所有权。行预咨委会鼓励儿基金会考虑制订一项车辆持有比率政策，尽可能纳入所有外地工作人员。

六. 建议

34. 关于 2014-2017 年订正综合预算机构部分的提议，列于 2014-2017 年综合预算中期审查报告所载决定草案第 3(b)、3(c)、第 8 和第 9 段([E/ICEF/2016/AB/L.2](#) 和 Rev.1)。在遵守其上述意见和建议的前提下，行预咨委会建议执行局核准儿基金会 2014-2017 年订正综合预算的机构部分。

附件

2015 年国际专业工作人员的性别和地域分布情况

区域		2015	
人员分布	性别	工作人员人数	%
中东欧/独联体	女	40	56%
2%	男	31	44%
东亚和太平洋	女	115	50%
8%	男	114	50%
东南非	女	263	45%
19%	男	316	55%
拉美和加勒比	女	62	53%
4%	男	54	47%
中东和北非	女	122	41%
10%	男	175	59%
南亚区域办事处	女	112	52%
7%	男	104	48%
中西非	女	246	42%
19%	男	340	58%
其他总部	女	188	57%
11%	男	145	44%
纽约总部	女	329	55%
20%	男	273	45%
共计	女	1 477	49%
	男	1 552	51%
		3 029	