



第五十七届会议

临时议程项目^{*} 114

2002-2003 年期方案预算

中央服务的非中央化预算及财务安排

秘书长的报告^{**}

摘要

大会在 2001 年 12 月 24 日第 56/253 号决议第二部分中请秘书长研究能否采用一种做法，使目前在经常预算第 27 款（管理和中央支助事务）下由中央承担的中央服务使用费改由联合国秘书处内各用户部门的预算负责支付。

本报告概述了为实行中央服务的经费不由中央承担所采取的措施，在概念方面对经费不由中央承担作法的利弊进行了审查。本报告还审查了中央服务经费进一步不由中央承担的可能性。

建议大会注意本报告。

^{*} A/57/150。

^{**} 由于需要与有关的中央事务部门协商而推迟了本报告编写工作。

目录

章次	段次	页次
一. 背景.....	1-2	3
二. 概念方面.....	3-16	3
三. 审查现有各项中央服务的使用费由用户部门的预算支付的可能性	17-19	5
四. 结论与建议.....	20-23	6

一. 背景

1. 大会 2001 年 12 月 24 日第 56/253 号决议第二部分第 37 段请秘书长研究能否采用一种做法，使目前在经常预算第 27 款（管理和中央支助事务）下由中央承担的中央服务使用费改由联合国秘书长内各用户部门的预算负责支付。据对该项要求的理解，所涉服务从业务角度来说将继续采取中央提供的方式，但是这些服务的经费将由各用户部门的预算支付。用户将可通过偿还服务费控制服务的使用量，而且从某种程序上还能对中央行政单位提供的服务的质量和费用实行控制。

2. 应大会请求正在研究的概念并不新鲜。自从 1980 年代初以来，中央支助事务的一些领域逐渐引进并实行这种概念。在讨论 1982-1983 两年期方案概算时，首次提出了关于总部长途电话经费不由中央承担的建议（A/36/6）第二卷，第 28D.79 款。大会核准了该建议。后来，总部的办公自动化设备更换和保养方案、国际电子计算中心（电算中心）资源的使用、旅行和搬迁、办公用品及文具合并方案的某些构成部分以及与中央出版方案有关的资金都采用了类似的经费不由中央承担的方法。联合国日内瓦办事处和维也纳办事处的一些类似的活动也采用了这种方式。另外，在 2002-2003 两年期的方案预算中，由总部经常预算出资与电话和传真服务有关的所有电信经费都不由中央承担，由各用户部门支付。

二. 概念方面

3. 支助服务由向用户部门提供的各种活动组成，可分类如下：

中央服务系指那些为联合国秘书处组织单位提供的服务，这些服务是根据秘书处内部直属管理授权实施的。

共同服务系指那些不仅为联合国秘书处提供，而且也为“客户”组织提供的服务，包括联合国开发计划署（开发计划署）、联合国儿童基金（儿童

基金会）、联合国人口基金（人口基金）和联合国项目事务厅（项目厅）。对这类共同服务的管理需要对这些客户组织的关切作出反应，它们的认可与合作是共同服务框架的一个基本组成部分。

4. 一项服务有可能既是中央服务，又是共同服务：实际上，在联合国总部提供的共同服务是以现有的中央服务为基础的。

5. 本报告的讨论主要集中在第一类服务上，即中央服务。最近，大会在联合检查组（A/55/856 和 Add. 1）和秘书处（E/54/157 和 A/55/461）提交给大会和各项具体报告的基础上审查了共同服务的各个方面，包括供资方式。目前大会收到的秘书长后来的一份报告（A/57/176）进一步阐述了共同服务的问题。在联合国总部提供的共同服务清单载于下文第 10 段。

6. 为了做到以高效率、灵活、具有成本效益的方式提供中央服务，必须以侧重客户、公事公办的方式来经营。与此同时，可为提供服务的部门规定具体的财务、服务质量和其他业绩指标，并定期监测执行情况。从管理和运作的角度来说，中央服务往往效率较高，因为能够较快地作并执行业务决定，而作出并且执行影响到共同服务的业务决定就没有那么快，而共同服务本身也需要进行广泛的磋商，以达成共识。以中央集中提供服务还可取得重要的规模经济效益，其优势是，因数量大，可以得到单独的最终用户所无法得到价格和折扣。人员编制方面的考虑进一步加强了中央集中提供的概念。服务需求高峰期间，中央集中提供的人员编制可更好、效率更高、更快地作出反应。另外，中央集中提供的人员编制在进行调整以适应服务或市场条件的变化方面具有更大灵活性。

7. 尽管中央服务的业务方面采用非中央化的方式有时效果可能适得其反，但是值得更仔细地审查将目前中央集中的预算资源再分配到各用户部门，然后从最终用户那里收回费用的做法，因为这种方法可在继续保持规模经济效益的同时使提供服务的部门更加侧重客户。

8. 对所提供的服务采用收费/偿还的程序有一些内在的优点。当用户部门对自己的开支负有直接的财务责任时,可变得更具有成本意识。成本意识可促使服务的提供者和使用者双方都提高效率。

9. 秘书处以各种不同形式收回以中央集中提供的服务的费用。一种形式是,中央支助事务厅信息技术事务司与总部各用户部门之间按服务级别——信息技术用户支助服务,例如服务台、软件分发和局域网——签订的协议,这种收费模式已存在了好几个两年期。根据这些协议,费用按台(安装好的个人电脑)计算,用户部门可从现有三个级别的服务中挑选,包括硬件和软件维护、服务台和局域网管理等项服务的不同组合。然后在编制方案预算时估计并确定各用户部门的所需资源数额。由于一开始就确定了支出数额,因此不需要复杂的开帐单程序,使偿还程序始终非常简便。这些安排的不利之处是,最终用户无法控制服务的质量和成本。

10. 另一种偿还方法是,用户以往年的总开支除以商定的服务单元,以所得数额为基准,向提供服务部门的预算拨款。根据这种模式,提供服务者和客户共同拟定并商定大量的,而且往往很复杂的工作量统计数字。利用这些统计数字对各种服务的服务单元进行衡量(即:交付了多少邮袋,处理了多少件信函,为多少工作人员运输了家用物品,为多少工作人员提供了语言班培训,处理了多少工作人员的工资单,等等)。然而确定每个用户所使用的服务在所提供的服务总数中占的比例(或比重)。提供服务部门的业务支出总额(人事及非人事费用)将按比例摊给用户,并据此向用户发出帐单。总部秘书处为在总部的联合国各项基金和方案(开发计划署、人口基金、项目厅和儿童基金会)提供的各种不同的共同服务已沿用这种方法多年。但是,这种方法只适用于那些提供可衡量的服务单元的部门。这特别包括以下 21 个部门:财务处、联合申诉委员会、发薪、保险、索偿事项咨询委员会、联合国赔偿委员会、联合国审计委员会秘书处、工作人员咨询、一般事务人员考试、语文培训、医务、警卫和安全、总机(电话)、通行证签证、商业运输、

当地运输、邮件发送、邮袋、法律事务处、联合国行政法庭以及联合国合办工作人员养恤金。如果与基础设施有关的服务或无法单独衡量的服务(即,一般宿舍管理、电梯服务、公共事务)利用这种收费和偿还方式,将无法提供准确的按比例的数据。

11. 但是,建立在使用量或按使用情况开帐单的基础之上的收费模式也带来一些值得更深入评价的问题。如上所述,电信领域从 2000 年初就开始采用这种按帐单收费的程序。就电信领域而言,由于电话和电信技术本身的性质,可以相对较低的成本实行收费安排,因为电话交换台本身具有国家及城市区号路径选择性能,可轻而易举地将直拨长途和国际电话转换到联合国内部网络上,内部网络将生成相应的帐单。总部的用户部门收到信息技术事务司发出的按现行帐号标记细目分类的帐单。用户从各自部门的所有电话机打长途电话都需要按区域间费率交费;经常对该费率进行增订,以便确保联合国的费率低于商业提供服务者的最低费率。用户收到的帐单上显示用联合国秘书处网络以及私营电话公司打的所有电话的费用,信息技术事务司可以很容易地证实提供服务部门的帐单的正误。所开出帐单的偿还款将作为为总部的用户提供的电话服务的经费。遗憾的是,大多数其他服务的偿还款项却很难适用这种做法。一些中央服务(例如:人力厅业务司对总部工作人员的行政管理)具有多重性质,很难确定一个可以进行成本衡量的通用的服务单位。在这种情况下,提供服务的成本将会高低不一,这不仅取决于所提供的具体活动或交易的数量,而且还取决于这种交易的类型。因此,在这种情况下,要发展一种收费机制,将需要为核心职能编制预算,进行会计,以每项服务为单位。而这种做法又会造成不同的预算期的供资波动,除了会使提供这类服务的中央部门和用户部门双方的行政工作都大幅度增加以外,还将对所需服务的连续提供造成威胁。

12. 在电信领域实行收费制度的经验还表明,一些总体费用无法按比例或以往的经验摊款。例如,设施维护费,或者警卫和安全服务费,也许属于这种情况。这些服务不是为某个具体部门提供的,而是为整个联

联合国大楼提供的，包括代表、大楼的公用区。对诸如修理或处理紧急情况之类的服务，或许可按次数收费，但是，如果向大楼里的各组织单位收取大楼总的维护费或保安费则不妥。另外，尽管从技术角度来说，有可能依据以往财政期的总的开支情况按各部门所占的面积摊派上述费用，但是对未来的费用只能估计。因此，财务期结束时将需要进行调整，造成预算盈余或赤字，而这种情况又会使中央服务安排提供的管理资源的灵活性受到极大的限制。

13. 采购服务的收费模式有它自己的一套复杂的问题。大额采购通常是多部门需求合并的结果，可以预料，消费量大的部门希望直接看到大量采购的好处。在这种情况下，如果采取按消费次数收费的办法，大量采购的好处就不存在了。

14. 一般说来，在考虑某项中央服务的使用费是否采用由用户部门的预算支付的做法时，最关键的因素是，谁是这项服务的最终用户。如上文第 12 段所示，一组中央服务由为整个联合国大楼提供的服务组成。另一组中央服务的服务对象是工作人员，而不是各部门。这一组服务包括薪金、医疗和保险服务、语文班、司法行政、工作人员咨询和一般事务人员晋升专业人员考试。就这两组中央服务而言，采用将有关费用列入各部厅的预算的做法似乎没有什么意义，因为那种安排将诸项活动及有关资源作很机械的划分。

15. 将资源下放到各部门，需要额外资金，以建立并维持一项业务储备金，使中央服务在用户支付已提供服务的费用之前能够运作。根据这种收费方法，用户在得到服务后才支付费用，或者事后付费。假定帐单是按月结算的，中央服务将需要建立一项业务储备金——数额至少相当于这些活动的一个月所需费用——作为经费，以便为业务活动供资，履行其对供应商和工作人员的工作义务，直至收到用户的偿还款。例如，为目前采用这种安排的电信业务，所规定的业务储备金数额为 110 万美元。2002-2003 两年期，为现有各总部以及各区域委员会的用户提供的中央服务的费用总额估计为 3.4 亿美元。如果所有现有中央集中提供服务的使用费都采用由用户部门预算支付的做法，

在何一时间都必须保持业务储备金总额达到 1 600 万至 1 700 万美元，以确保提供不间断的服务。采取收费制度，将需要额外资源，为这种业务储备金提供资金。

16. 除上文所讨论的问题以外，还应当指出，实行任何收费制度都需要一种高效率的、准确的会计方法，需要有充分的技术基础设施支助的先进的监测及报告制度。尽管已经具备了某些基础设施（综合管理资料系统），但是，在许多领域，由于更多的行政性的交易，例如内部帐单、核对交付款项以及相关的监测工作，将会产生更多的大量工作，以现有行政工作人员的人力是无法处理的。

三. 审查现有各项中央服务的使用费由用户部门的预算支付的可能性

17. 以下为从已核准的第 27 款（管理和中央支助事务）项下的中央预算提供经费的总部中央服务活动的一份清单。在其他既有总部和区域委员会，类似服务的经费也来自在一个特定预算款目下为提供这些服务的组织单位编制的中央预算。

(a) 在财务服务方面：

- (一) 与处理自愿捐款、其他预算外捐助以及捐助者为特定活动提供的捐款有关的财务服务；
- (二) 与处理、记录和报告预算外捐助及有关的支出、薪金、保险和旅行以及供应商索赔处理服务有关的会计司服务；

(b) 人力资源管理方面：

- (一) 与工作人员的征聘、安置、晋升和行政管理有关的业务服务；
- (二) 医疗服务；
- (三) 职务分类服务；
- (四) 司法行政服务；
- (五) 工作人员咨询；

- (六) 考绩制度进程事务；
- (七) 一般事务人员晋升专业人员考试；
- (八) 培训和工作人员发展方案；
- (九) 语文班；
- (c) 在共同支助服务方面：
 - (一) 警卫和安全服务；
 - (二) 综管系统服务；
 - (三) 广播和会议事务；
 - (四) 旅行证件和签证事务；
 - (五) 设施维修服务；
 - (六) 办公室空间；
 - (七) 合并的办公用品及文具服务；
 - (八) 采购事务。

18. 根据上文所概述的各种考虑，在审查哪些服务的使用费有可能由用户部门的预算支付费用时，似应将那些不直接为秘书处各组织单位提供的中央服务排除在外。在剩下的各种服务中，那些同时属于共同服务（也向各基金和规划署提供的服务）的中央服务可作为由用户部门的预算支付费用的可能的候选目标。目前已有会计和报告机制及收费方法。但是，一个需要认真审查的问题是，如果考虑到所需会计和记录工作将造成间接费用，由用户部门的预算支付费用的做法总体来说是是否有益，是否能够提高有关中央服务的效率。

19. 实行由用户部门的预算支付费用的第一候选目标将是实施基本建设总计划之后的办公空间服务。可能实行这种做法的其他服务原则上可包括培训服务、旅行证件和签证事务、合并的办公用品及文具以及采购事务。但是，改变这些服务的现有安排的理由并不

充分。为了拟订一整套必要的记录、会计和收费安排，将需要花费大量的资金，而且并不能保证一定取得更加侧重客户及加强服务提供者的回应的效果。事实上，只要提供者是提供这类服务的唯一来源，效率方面就不会有多大的改进。但是，有关方面已充分认识到必须提高各项中央服务的效率，而且将通过在采用成果指标以结果为依据的预算编制的现有框架内为服务提供者规定业绩目标，继续致力于提高效率。

四. 结论与建议

20. 一些重要的以中央集中提供的服务在编列预算时已依据由用户部门预算支付费用的做法；这包括电信、信息技术支助、旅行和搬迁事务。另外，20 多项共同服务将由中央集中提供，但是费用由联合国和各项基金及规划署（开发计划署、人口基金、项目厅和儿童基金会）分摊。

21. 但是，以上讨论表明了限制中央服务进一步实行由用户部门预算支付费用的预算编制和财政安排的种种因素。实行新支付安排所引起的间接费用与预期带来的好处相比，可能得不偿失。另外，为所提供的服务支付费用，意味着预先为提供服务的部门提供足够的现金作为业务储备金，以便确保服务不中断，包括及时履行联合国对工作人员以及外部承包商的所有法律义务。维持这样一项储备金将需要额外的资源。

22. 综上所述，秘书处打算继续审查中央服务采用由用户部门预算支付费用的预算编制安排的问题，只有当采用这种模式符合最佳作法以及最大适度利用有限的资源的情况下，才会进一步采用这种模式。将通过在拟订成果指标时更广泛地利用业绩目标来继续提高中央集中提供服务的效率。

23. 建议大会注意本报告。

