



第七十四届会议

议程项目 135 和 148

2020 年拟议方案预算

联合国维持和平行动经费

筹措的行政和预算问题

关于企业资源规划项目的第十一次进展情况报告

行政和预算问题咨询委员会关于 2020 年拟议方案预算的第十八次报告

一. 导言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长根据大会第 64/243 号决议提交的关于企业资源规划项目的第十一次进展情况报告(A/74/478)，大会在该决议中请秘书长继续确保每年向大会通报企业资源规划项目(“团结”项目)的进展情况。行预咨委会还收到了审计委员会根据大会第 66/246 号决议提交的关于联合国企业资源规划系统执行情况的第八次年度进展报告(A/74/153)。

2. 行预咨委会在审议上述报告期间会见了秘书长的代表，他们提供了补充资料，作出了澄清，最后提出了于 2019 年 11 月 11 日收到的书面答复。行预咨委会还与审计事务委员会成员交换了意见。

二. 审计委员会关于联合国企业资源规划项目执行情况的第八次年度进展报告

3. 审计委员会指出，其第八次年度进展报告是在 2019 年 2 月进行的审计基础上编写的，内容包括：项目治理、管理和监测；“团结”项目扩展部分二期各流程和功能的部署情况以及已部署流程和功能的现状和运作情况；“团结”项目团队重组和项目主流化情况；“团结”项目成本和效益估计。审计委员会指出，其报告还载有关于付款处理应用程序控制和数据质量控制的信息技术审计结果



(A/74/153, 摘要第 13 段)。行预咨委会在下文各段讨论各个主题时评论审计委员会的相关意见和建议。行预咨委会赞扬审计委员会提出高质量的报告, 并欢迎提供关于“团结”系统付款处理领域应用程序控制的信息技术审计结果。行预咨委会期待审计委员会的建议得到及时和充分执行。

三. 秘书长关于企业资源规划项目的第十一次进展情况报告

4. 秘书长指出, 他关于“团结”项目执行情况的第十一次进展情况报告介绍自第十次进展情况报告(A/73/389)于 2018 年 9 月发布以来的最新情况。报告涉及的关键问题包括: (a) 项目管理、治理和监督; (b) 项目状况; (c) 变更管理; (d) “团结”项目实现效益情况; (e) 主流化; (f) 风险管理; (g) 2020 年所需资源。

A. 项目管理、治理和监督

5. 审计委员会在其第八次年度进展报告中指出, 2018 年, 管理委员会两次(2018 年 5 月和 7 月)听取了“团结”项目最新情况介绍, 指导委员会举行了三次会议(2018 年 4 月、7 月和 8 月)。审计委员会建议, 鉴于“团结”项目扩展部分二期的执行环境复杂并充满挑战性, 而且鉴于“团结”项目的各个部署截止时间将近(A/74/153, 第 14-21 段), 各治理委员会应更加积极主动地发挥领导作用。行预咨委会与审计委员会一样, 对 2018 年对该项目的指导和监督情况感到关注。行预咨委会强调, 需要对“团结”项目进行有效和持续的治理和监督, 需要进行强有力的领导。行预咨委会建议大会促请秘书长确保各治理委员会有效地履行各自的职责, 定期举行会议。

6. 行预咨委会询问后获悉, “团结”项目主任于 2018 年 9 月开始担任代理主计长, 在他于 2019 年 2 月被任命为主计长后, 迄今一直担任这两个职务。“团结”项目主任职位的职能是确保有效指导、规划和日常管理项目, 鉴于这些职能至关重要, 并且考虑到主计长作用的重要性, 行预咨委会建议大会请秘书长确保目前的安排不影响有效执行这两个职位的职能。

项目规划和监督

7. 行预咨委会回顾, 大会在第 72/262 号和第 73/279 号决议中重申需要严格规划和管理项目, 以确保“团结”项目按计划进行, 不再出现中断和拖延情况。审计委员会注意到, “团结”项目管理办公室用于编制“团结”项目扩展部分二期子项目计划的项目管理软件工具存在一些缺陷。例如: (a) 2018 年项目计划没有载明全面完成项目的时间表, 也没有列出充分执行“团结”项目扩展部分二期子项目所需完成的剩余任务并载明所需时间; (b) 没有清楚界定各项任务的相互依存关系和项目的关键路径; (c) 没有使用项目规划工具中用于估计资源成本和人员工作量分配的各项规定; (d) 2018 年下半年没有定期更新风险登记册(A/74/153, 第 22-28 段)。审计委员会强调必须强有力和全面地规划和监测项目, 特别是考虑到项目面临时间紧张等挑战, 项目功能广泛和技术复杂, 而且需要同时实施多个解决方案。审计委员会建议秘书处为“团结”项目扩展部分二期每个子项目编制项目计划, 明确界定各项任务、任务之间的相互依存关系、完成项目的关键路径和

每个任务的详细时间表。审计委员会还建议，项目团队应根据这些计划，监测按照项目时间表完成“团结”项目扩展部分二期子项目的进展情况。

8. 行预咨委会深感关切的是，在执行“团结”项目这么晚的阶段，在项目规划和监测方面仍然存在重大薄弱环节。行预咨委会建议大会请秘书长确保充分和毫不拖延地执行审计委员会关于项目规划和监测的建议。

B. 项目状况

9. 行预咨委会回顾，一如关于企业资源规划项目的第八次进展报告(A/71/390)所指出，“团结”项目的整个范围共分为 321 个流程，即：“团结”项目基础部分 122 个，扩展部分一期 66 个，扩展部分二期 133 个，这些流程划归在下列六个单独项目内：(a) 战略规划、预算编制和业绩管理；(b) 筹资和捐助方关系管理；(c) 执行伙伴管理；(d) 供应链管理；(e) 军警能力管理；(f) 会议和活动管理。

10. 秘书长在其第十一次进展情况报告(A/74/478)中指出，自第十次进展情况报告发布以来，“团结”项目团队一直将工作重点主要放在下列方面：执行“团结”项目扩展部分二期子项目、对主要硬件和软件进行升级和实施不依赖“团结”项目扩展部分二期解决方案的持续改进方案。进展情况报告第 8 至 11 段概述了项目状况。报告第 13 至 62 段提供详细信息，介绍了“团结”项目扩展部分二期 6 个子项目中每个项目软件解决方案的设计、开发和部署进展情况。报告附件一按季度汇总了 2018 年和 2019 年“团结”项目的部署情况。附件二概述了 2020 年的计划部署情况。行预咨委会注意到，秘书长的报告提供了一些信息，介绍了“团结”项目扩展部分二期 6 个子项目的部署情况，但这些信息不足以让行预咨委会清楚地了解“团结”项目扩展部分二期每个子项目的实际进展情况。行预咨委会曾要求提供信息，介绍整个“团结”项目的完成百分比和“团结”项目扩展部分二期每个子项目的最新进展情况，但没有得到明确的答复。

11. 行预咨委会回顾，大会在其第 67/246 号决议中核准了最迟于 2018 年 12 月全面执行“团结”项目的订正时间表。大会在第 73/279 A 号决议第十七节对在充分执行“团结”项目扩展部分二期方面出现的拖延表示遗憾，并就完成该项目提出了若干要求，包括请秘书长：(a) 继续根据核定时间表和预算执行该项目，并至迟在大会第七十四届会议期间提供关于“团结”项目解决办法全面执行情况的详细资料(第 9 段)；(b) 在下次进度报告中提供信息，介绍供应链管理项目其余解决办法的全面最新情况(第 10 段)；(c) 在下次进度报告中提供信息，介绍最终完成项目方面的最新情况以及项目支出的最新情况(第 11 段)；(d) 最迟于 2019 年 12 月实现该项目的各项目标并全面实施该项目(第 20 段)；(e) 在下次报告中提出详细计划，说明如何将“团结”项目团队纳入秘书处主流，包括将采取哪些措施，确保“团结”项目可持续业务模式(第 16 段；另见下文第 20 段)。

12. 行预咨委会深感关切的是，秘书长没有在核定时间表和预算内完成“团结”项目全部范围的执行工作，也没有按照大会要求提供主流化计划，而且他的报告要求再次延长项目时间表，并且进一步增加项目费用。行预咨委会还注意到，秘书长的报告没有提供透明信息，说明最终完成“团结”项目全部范围工作的进展情

况，特别是没有提出预期的完成日期，没有提供关于“团结”项目扩展部分二期子项目剩余活动的详细信息和完成这些子项目的时间表。行预咨委会请秘书长在大会审议本报告时向大会提出一个关于最迟于 2020 年底完成整个“团结”项目和“团结”项目扩展部分二期每个子项目的路线图。该路线图应提出整个“团结”项目和“团结”项目扩展部分二期 6 个子项目的关键里程碑和应交付成果以及完成这些项目的时间表。

13. 行预咨委会还建议大会决定于 2020 年 12 月 31 日结束“团结”项目，并请秘书长采取一切必要措施，确保最迟于该日期充分执行“团结”项目。行预咨委会还建议大会请秘书长提交关于“团结”项目的最后报告，供大会在第七十五届会议主要会期期间审议，报告应包括全面、透明和详细的信息，说明“团结”项目的完整执行情况和发生的项目支出。最后进度报告还应包括最新信息，说明拥有该系统的总体成本和实现效益情况(见下文第 15-17 段)。

14. 秘书长的第十一次进展情况报告还提供信息，说明“团结”项目其他部署情况，包括：(a) 在未列入最初范围的移动平台上启动“团结”项目(A/74/478，第 63-66 段)；(b) 按照秘书长管理改革设想，支持在“团结”系统中实施新的授权制度和相关问责框架(同上，第 67-69 段)；(c) “团结”项目整个 SAP 软件和硬件基础设施升级(同上，第 70-81 段)。行预咨委会注意到，进行基础设施升级和支持秘书长提出的改革需要相当大的努力。行预咨委会还关切地注意到，据报告，在未列入最初范围的“团结”系统移动平台上部署了该系统升级版(A/74/478，第 63 段)。行预咨委会强调需要优先完成“团结”项目扩展部分二期子项目，并建议大会请秘书长避免任何扩大项目范围的举措，但对系统正常运作至关重要并且不会影响项目时间表或费用的举措除外。

C. “团结”项目实现效益情况

1. 实现效益情况

15. 审计委员会在其第七次年度进展报告中就“团结”项目实现效益计划提出了一些建议(A/73/169，第 38 段)。审计委员会在第八次年度进展报告中注意到实现效益计划正在编制中，并建议优先完成编制工作。大会也在其第 73/279 A 号决议(第十七节，第 13 和 14 段)请秘书长加快制定切合实际的实现效益计划，并在下次进展情况报告中报告有关情况。秘书长在其第十一次进展情况报告中指出，2018 年起草了“团结”项目实现效益计划。他还指出，已经发布了全组织效益管理体系标准，该标准更加严格，目的是确保可以跟踪效益，并增强“团结”项目实现效益计划，使其与新框架对接，并将其移交给管理战略、政策和合规部业务转型和问责司实施。行预咨委会建议大会请秘书长加速制定并实施“团结”项目实现效益计划，并在关于“团结”项目的最后报告中介绍最新情况。

2. 总体拥有成本

16. 审计委员会在其第八次年度进展报告中认为，在总体拥有成本估计数方面有改进余地，审计委员会建议：(a) 应考虑为所有流程所有人制定统一标准费用，并考虑确定正确基线，以便不断改进，应据此重新评估间接成本估计数；(b) 应

将2019-2030年期间的培训成本纳入总体拥有成本；(c) 应编制一份涵盖截至2030年期间的维护费用综合估计数(A/74/153, 第144-146段)。秘书长在其第十一次进展情况报告中指出, 已经尽可能考虑审计委员会的建议, 更新总体拥有成本(A/74/478, 第127段)。

17. 秘书长在其第十一次进展情况报告表2中显示, 在2008-2030年期间, 总体拥有成本比第十次进展情况报告(A/73/389)提出的估计数1 414 225 429美元多15 540 601美元, 增加到1 429 766 030美元。秘书长在其报告附件三按期间和阶段分列了直接项目支出, 并且区分了工作人员费用和非工作人员费用。报告所附的补充资料进一步提供了细节, 包括: (a) 2008-2019年度期间按支出年度和类别、项目阶段¹和交付的产出分列的直接项目支出细目; (b) 按部署的工作人员人数和所需人月数及相关费用分列的间接费用细目。行预咨委会关切地注意到, 每次项目延误, 总体拥有成本都会继续增加。行预咨委会建议大会请秘书长考虑审计委员会的建议以及“团结”系统解决方案所有部分即将在项目结束后过渡到维护阶段的情况, 最后确定“团结”项目总体拥有成本估计数。

D. 主流化

18. 大会在第73/279号决议中请秘书长在下次报告中提出将“团结”项目团队纳入秘书处主流的详细计划, 包括确保“团结”项目可持续业务模式的措施。审计委员会在其第八次年度进展报告中建议秘书处优先编制“团结”项目主流化计划(A/74/153, 第156段)。行预咨委会注意到, 秘书长的报告没有按照大会的要求提出详细的主流化计划。

19. 秘书长在其第十一次进展情况报告中指出, 后端信息技术基础设施和安全职能已经与相关预算和合同管理一起纳入信息和通信技术厅的主流。他还指出, 他的报告提供了信息, 说明企业资源规划方案在职能范围交付后, 其典型的“稳定状态”偏向业务职能, 并说明部署和支助职能(A/74/478, 第128-148段)。

20. 在供资方面, 秘书长的第十一次进展情况报告指出, 必须重新审视大会为执行“团结”项目制定的现有费用分摊安排, 使其适用于稳态企业资源规划系统, 应将其修改为预算、支出与人数加权组合的混合模式, 从2021年预算期间开始实施。他还指出, 在考虑到最近购置的云计算订购软件的所涉费用之后, 将提出上述方法及其理由, 将其作为2021年拟议方案预算的一部分(见A/74/478, 第46和150段)。行预咨委会建议大会请秘书长在2021年拟议方案预算中提出详细提案, 说明使用什么方法估算项目结束后维持期内“团结”系统成本, 并且提出“团结”项目团队纳入秘书处主流的详细计划, 以确保“团结”系统解决方案的可持续业务模式(见大会第73/279号决议)。

21. 秘书长在其第十一次进展情况报告中指出, 自2016年以来, 该项目一直在为其工作人员组织专门培训, 以确保支持“团结”项目的机构能力, 包括举办了

¹ 包括: 项目启动; 流程设计; “团结”项目基础部分; “团结”系统集成、持续改进和生产支持; “团结”项目扩展部分二期。

近 960 个技术培训课程，费用约为 340 万美元，由于投资了培训工作，“团结”项目不需要由系统集成供应商构建“团结”项目扩展部分二期方案的所有解决方案，并且降低了承包商转移知识的相关成本(A/74/478，第 159 段)。行预咨委会欢迎取得的进展，鼓励秘书长继续进行这种努力，以减少项目对外部承包商和咨询人的依赖。

E. 其他事项

22. 审计委员会在其第八次年度进展报告中指出，审计委员会注意到，在“团结”项目基础部分和扩展部分一期部署了处理供应商付款功能，与这些功能有关的应用程序控制机制存在一些漏洞。例如，每日付款通知的执行没有自动化，系统内没有检查银行余额充足情况的程序。审计委员会还注意到，在维护主数据方面存在一些问题，例如存在多个供应商拥有同一银行账户的情况，还存在工作人员和商业供应商共用同一银行账号的情况。审计委员会注意到，在 504 起案件中，供应商和雇员拥有相同的银行账号，在其中 30 起案件中，雇员和商业供应商共用相同的银行账号。此外，“团结”系统没有列明付款用途的功能，因此需要人工干预，这样，如果不及时完成人工干预，就会增加未付款的风险(A/74/153，第 77-85 段)。行预咨委会对审计委员会发现的缺陷的性质感到关切，认为这些缺陷增加欺诈风险，需要马上重视起来，需要加强内部控制机制，从而避免今后再发生此类问题。行预咨委会建议大会请秘书长处理审计委员会发现的处理供应商付款流程存在的问题，优先执行审计委员会的相关建议，并在其关于“团结”项目的最后报告中报告所采取的措施。

F. 2019 年和 2020 年所需资源

23. 秘书长第十一次进展情况报告表 3 按支出类别汇总了 2019 年和 2020 年的所需资源估计数。如该表所示，2019 年核定预算为 55 136 400 美元，预计支出为 42 402 400 美元，预计未用余额为 12 734 000 美元。截至 2019 年 10 月 1 日的支出为 26 406 500 美元，2019 年 10 月 1 日至 12 月 31 日期间的预计支出为 15 995 900 美元。行预咨委会获悉，2019 年的剩余支出包括：(a) 工作人员费用约 285 万美元；(b) 与 SAP 签订的综合业务规划实施合同的首期付款 250 万美元(A/74/478，第 43-49 段)；(c) 支付 SAP 为在“团结”系统中部署的其他 SAP 产品提供支持的费用 275 万美元；(d) 将 30 个承包商合同从 1 月延长至 6 月的费用约 510 万美元，延长这些合同是为了确保继续得到有经验承包商的服务；(e) 其他各类业务支出 75 万美元，例如年底才收到账单的办公室支助业务服务级别协议、用品和材料、差旅和培训等支出。行预咨委会询问后获悉，“团结”项目的支出模式不是线性的，因为项目的许多费用需要事先承诺以促进谈判，需要提前承诺资金以保证为软件提供适当支持，并且需要确保熟练承包商能够及时和持续地提供服务，包括让他们事先得到合同和签证。

24. 行预咨委会询问后还获悉，2019 年预计未用余额为 12 734 000 美元，出现这种情况的主要原因是，以下方面的支出低于预算编列的资源：(a) 订约承办事项下 830 万美元，原因是，每个月使用的承包商平均数和每个承包商的平均小时

费率减少,² 此外,由于需要更多时间才能签订与 SAP 软件相关的合同,实施团结“项目扩展部分二期供应链管理子项目需求规划和供应网络规划模块的工作被推后(A/74/478,第 43–49 段);(b) 其他工作人员费用项下 190 万美元,主要原因是 2019 年一般临时人员人数减少,一般临时人员人数取决于核心项目工作人员承担额外责任的能力,而且根据项目需要在整个年度上下浮动;(c) 员额项下 150 万美元,原因是难以聘到具有所需技能的工作人员,另外,助理秘书长职等项目主任员额费用不再记入“团结”项目预算(见上文第 6 段)。

25. 2020 年拟议资源为 35 378 000 美元。预计到 2019 年底未使用余额为 12 734 000 美元,已提议将该余额结转至 2020 年,因此,2020 年需要追加的资源净额为 22 644 000 美元。秘书长的第十一次进展情况报告第 159 至 170 段提供了编列 2020 年拟议所需资源的理由。行预咨委会相信,秘书长将在大会审议本报告时向大会提供最新信息,说明 2019 年发生的支出和截至 2019 年底的预计未用余额。

26. 2020 年拟议追加资源净额 22 644 000 美元,这将使直接项目费用总额从 2008 至 2019 年期间的核定额 543 741 600 美元增至 2020 年的 566 385 600 美元(见 A/74/478,表 4)。行预咨委会感到遗憾的是,延后项目完成日期将导致追加所需资源,进一步推升项目成本。鉴于 2019 年有支出节余,又鉴于需要优先执行“团结”项目扩展部分二期子项目,并避免纳入任何超出范围的功能,行预咨委会建议大会将拟议资源减少 3%(1 061 300 美元),从 35 378 000 美元减至 34 316 700 美元。

四. 结论和建议

27. 秘书长的第十一次进展情况报告第 174 段载有请大会采取的行动。在考虑到行预咨委会在上文各段提出的评论和建议的前提下,行预咨委会建议大会:

(a) 注意到自第十次进展情况报告发布以来在执行“团结”项目方面取得的进展;

(b) 核准所需资源 34 316 700 美元,用于在 2020 年完成项目;

方案预算

(c) 核准在 2020 年方案预算第 29A 款(管理战略、政策和合规部)构成部分 1(企业资源规划项目)下编列 3 237 400 美元,这是经常预算承担的 2020 年“团结”项目费用份额;

(d) 修订 2020 年拟议方案预算下的批款,将第 29A 款(管理战略、政策和合规部)下的经费减少 1 228 700 美元;

² 行预咨委会获悉,自 2015/16 年度以来,订约承办事务费用一直在下降,包括每月使用的承包商平均人数从 2015/16 年度的 110 人减少到 2019 年的 44 人,每个承包商的平均每小时费率从 2016 年的 191 美元减少到 2019 年的约 132 美元,因此,订约承办事务平均每日费用总体下降,从 2016 年中的 149 736 美元下降到 2019 年 10 月底的 37 964 美元。

维持和平行动支助账户

(e) 注意到需要为维持和平行动支助账户 2020 年 7 月 1 日至 2021 年 6 月 30 日财政期间后续所需资源编列 13 381 300 美元；

预算外资源

(f) 注意到 2020 财政年度需要由预算外资源提供 4 964 000 美元所需资源。

28. 行预咨委会还建议大会决定，项目结束时如果有任何余额，则将未用余额退还给会员国。
