

2010年10月



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

财 政 委 员 会

第 一 三 五 届 会 议

2010年10月25-29日，罗马

设立单一共享服务中心的提案

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

综合服务、人力资源及财务部

Livia Furlani 女士

电话：+3906 5705 5687

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。粮农组织大多数会议文件可从互联网www.fao.org网站获取。

内容提要

本报告对在圣地亚哥和曼谷共享服务中心开展的第二次“共享服务中心”审核所提出的结论和建议进行了说明。报告也介绍了各区域办事处就其他行政服务问题所提出的初步建议。有关结果总结如下：

- 在后台业务处理方面，建议布达佩斯主中心对这两个分中心的各项活动进行进一步整合，从而实现规模化、标准化、统一程序并确保质量；
- 已制定出一份整合工作实施方案，预计每两年度能够实现节约 160 万美元；
- 应进一步审核所有区域办事处的前台职能，并酌情在《2012-13 年工作计划和预算》中提出下一步方案。

征求财政委员会的指导意见

- 提请财政委员会：
 - 注意到粮农组织对当前共享服务中心各分中心的分析结果；
 - 对在布达佩斯中心全面整合后台服务的提案做出指示；
 - 注意到建议对所有区域办事处的前台职能开展进一步审核。

初步建议

- 财政委员会赞赏粮农组织对当前共享服务各分中心的缜密分析，支持在布达佩斯中心对后台职能进行整合，同时注意到每两年度预计节约金额为 160 万美元。本委员会欢迎管理层对各区域办事处的前台职能开展进一步审核，并酌情在《2012-13 年工作计划和预算》中提出下一步方案。

背景

1. 在 2005 年获得大会批准并经 2006 年理事会同意后，粮农组织于 2007 年在布达佩斯、曼谷和圣地亚哥分别设立了共享服务中心，并在罗马设立一个协调科室。该构架于 2008 年 1 月投入运行。
2. 共享服务中心的宗旨是将大量行政业务转移至成本较低的地点。被认为数量较大、具有日常性且战略意义较低的事务以及与所在地无关的事务将集中在数量有限的几个专业中心。
3. 按照 2006 年的原始规划，根据“全面彻底审查”的意见，粮农组织于 2009 年对共享服务中心进行了第一次审核；2009 年 7 月财政委员会对该次审核的要点进行了研究。这从而确认了布达佩斯共享服务中心的人员编制、撤销罗马的共享服务中心协调科以及把共享服务中心主任岗位调整至布达佩斯。截至 2010 年 10 月 1 日，这些工作已经完成。
4. 2009 年对管理规范的审核还发现，有必要开展进一步研究，对由布达佩斯中心集中处理所有共享服务中心业务的可行性进行评估。《2010-11 年工作计划和预算》提前为此加以了考虑；出于各种质量和效率方面的原因，其中包括工作量统计数据显示：60%的共享服务中心员工（位于布达佩斯的员工）承担了全球共享服务中心 80%的事务。根据理事会的指导意见，向 2010 年召开的各区域会议提交了一份文件，讨论把共享服务中心所有职能整合至单一全球中心的可能性。

2010 年审核的范畴和方法

5. 在各区域会议和粮农组织理事会进行了初步讨论之后，2010 年 6 月粮农组织决定着手对曼谷和圣地亚哥的共享服务中心职能进行一次深入审核，审核内容也包括各区域行政服务的质量和有效性问题。此外，粮农组织也利用这个机会对整体行政服务进行了更为全面的摸底。此次扩展审核工作在《粮农组织革新图变近期行动计划》重大行政项目的当前及预期影响方面也具有重要意义，包括《国际公共部门会计准则》的采用和实地会计系统的替换，以及向各区域下放包括技术合作计划职能在内的权利。
6. 为此组建了一支团队，成员包括具有丰富行政知识的粮农组织高级官员以及来自某知名管理咨询公司的一名资深咨询人员。审核工作的《职责说明》草案征求了所有相关区域办事处的意见且在最终定稿中予以采纳。审核工作对所提供服务的效率和有效性以及质量和用户满意度尤为关注。从粮农组织代表处和分区域办事处征集了直接反馈意见。审核工作涉及的各项活动包括人力资源、差旅、财务和预算、采购、协定、建筑物维修以及对粮农组织代表网络的支持等。

7. 下页表格列明了上述职能在各部门之间的分配情况及其当前的经费情况：

2010 年基准 - 共享服务中心各分中心		工作计划和预算		经费 (千美元) (2010-11 年标准经费)	
		专业	一般服务		
曼谷共享服务中心		1	12	美元	695
	人力资源	1	8	美元	541
	差旅		4	美元	154
圣地亚哥共享服务中心		1	10	美元	645
	人力资源	1	7	美元	509
	差旅		3	美元	137
共享服务中心年度合计		2	22	美元	1,340

2010 年基准 - 其他行政性区域办事处流程		工作计划和预算		经费 (千美元) (2010-11 年标准经费)	
		专业	一般服务		
亚太办事处 - 曼谷		3	29	美元	1,737
	财务和预算	1	9	美元	603
	粮农组织代表网络	1		美元	193
	计划办公室	1		美元	193
	采购和内部服务		20	美元	749
拉丁美洲和加勒比 办事处 - 圣地亚哥		3	18	美元	1,319
	财务和预算	1	5	美元	436
	粮农组织代表网络	1		美元	163
	计划办公室	1	5	美元	457
	采购和内部服务		8	美元	262
年度合计		6	47	美元	3,056

主要结论和建议

8. 审核工作强调了把后台业务活动整合至单一全球共享服务中心的必要性。这一建议是依据在曼谷和圣地亚哥中心发现的一系列问题而提出的，这些问题降低了这些后台服务的效率和效果，其中包括：

- **规模经济问题：**在三个中心配备人员意味着业务专长和知识分散，无法有效共享。因此不能实现资源的统筹利用和对技能的更有效利用。
- **生产率和精简问题：**工作流程分析发现了一系列业务瓶颈，包括纸面运转过程冗长拖沓，降低了人力资源和差旅职能的总体生产率，并提出了精简建议。
- **标准化问题：**工作流程未按标准化方式实施：例如某些差旅流程要求多重繁琐纸质审批程序，而某些采购行为则未能利用现有的签订框架协议的方式。

- **信息技术问题：**发现各区域办事处受到信息技术体系不健全的制约，加剧了行政问题并且大大提高了资源需求。

9. 在单一全球中心对后台服务进行整合可以解决上述问题，还能实现规则和流程的简化和标准化，实现规模经济并能从一个中心点提高质量控制水平。

10. 此外，审核工作指出，时区差别并不构成拟进行整合的事务类型的一个重要关注，因为除服务台之外绝大多数事务的周转时间都在 24 小时以上。对于周转时间不足 24 小时的事务，“通宵服务”能够利用区域之间时区差别，这有时又可以化劣势为优势。

11. 在单一全球中心对后台服务进行整合也符合联合国类型组织（即那些在全世界范围运行且规模相对较小的组织）的管理规范模式。事实上，联合国有若干组织在近期设立了全球中心，在全世界为各自组织提供服务，包括联合国开发计划署设在哥本哈根的中心；世卫组织设在科伦坡的中心；联合国难民署设在布达佩斯的中心以及世界粮食计划署设在迪拜的中心。

共享服务中心的整合

12. 鉴于上述结论和建议，提议将所有后台人力资源和差旅职能整合至布达佩斯共享服务中心，同时参照近东区域办事处和非洲区域办事处当前的运行模式，关闭圣地亚哥和曼谷共享服务中心（参阅下表）。这将使所有流程实现标准化，也能实现较高的规模经济和技能共享。需要注意的是，在非洲区域办事处和近东区域办事处撤销了人力资源和差旅部门之后，那些位于未设有共享服务中心的区域的粮农组织代表处的用户称，所提供的服务已得到改善。

2010 年基准 - 共享服务中心各分中心		工作计划和预算		经费（千美元） （2010-11 年标准经费）	
		专业	一般服务		
曼谷共享服务中心		1	12	美元	695
	人力资源	1	8	美元	541
	差旅		4	美元	154
圣地亚哥共享服务中心		1	10	美元	645
	人力资源	1	7	美元	509
	差旅		3	美元	137
共享服务中心年度合计		2	22	美元	1,340

零方案		工作计划和预算		经费(千美元) (2010-11年标准经费)	
		专业	一般服务		
区域办事处 - 曼谷		0	0	美元	-
	人力资源	0	0	美元	-
	差旅(礼宾、签证)		0	美元	-
区域办事处 - 圣地亚哥		0	0	美元	-
	人力资源	0	0	美元	-
	差旅(礼宾、签证)		0	美元	-
布达佩斯共享服务中心 (资源增加)		1	13	美元	542
	人力资源	1	9	美元	430
	差旅		4	美元	112
合计		1	13	美元	542
零方案 - 潜在的经常性经费节约 (年度)				美元	798

13. 根据这一提案，潜在的经费节约金额为每两年度 160 万美元。

14. 此外，根据当前估算及 2009 年共享服务中心审核所掌握的数据，在布达佩斯共享服务中心对后台职能进行整合将需要一次性转型经费 20 万美元。支出项目包括用户沟通、招聘、信息技术及布达佩斯新聘人员的培训。

15. 本阶段未包括可能发生的人员调岗和离职费用。目前对这些可能发生的费用进行估算为时尚早，因为下文介绍的对行政事务更广泛的审核所提出的建议，以及有关办事处内部职位空缺，可能会造成前台职能的进一步调整和新的调岗机会。另外，非洲区域办事处和近东区域办事处的经验显示，人员调岗费用十分有限甚至不产生费用，而且本组织已经根据需要积极开展了对受影响职工的再培训。对于那些因有关提案而受到影响的国际职员而言，其他办公所在地存在调岗机会，重新安置的费用将在《近期行动计划》批准的人员流动计划项下支出。

后续步骤

16. 提议立即实施对各分中心的整合工作，以便从 2012 年 1 月开始由设在布达佩斯的全球中心在全世界范围内为粮农组织服务。

17. 同时提议针对审核工作中指出的其他行政工作类型制定出进一步建议。为此，审核工作注意到，接受审核的区域办事处履行了布达佩斯共享服务中心通常并不承担的各种人力资源职能，包括招聘、人力资源规划、组织结构设计、员工发展

以及对绩效评价的支持等。在原先由“协调及权力下放办公室”向粮农组织代表网络提供的人力资源服务移交至各区域办事处之后，预计这些通常被视为“前台”职能的其他领域的职责将受到进一步影响。有关《国际公共部门会计准则》和新实地会计系统的新流程和/或更新后的流程实施之后，也可能考虑将一些新的后台职能在布达佩斯共享服务中心执行，也可能产生通常并不由布达佩斯共享服务中心履行的新的前台类型的支持服务。

18. 在全球中心对后台职能进行整合的工作得到批准之后，随之建议对所有行政流程进行一次深入审核。其目的是确立一个适用于全球的整体性行政运行模式，从而全面践行后台和前台职能的理念，同时包括在各区域办事处建立更为有效的前台构架。这一模式涉及的领域包括：在强化本地前台职能的同时减少用户的多重联络点；把采用“人力资源业务伙伴”职能作为前台活动的重要组成部分；推动《国际公共部门会计准则》和新实地会计系统的实施；查找拟由全球共享服务中心外包的其他后台职能；签订“服务级别协议”；以及理清职能和责任等。

结 论

19. 根据对曼谷和圣地亚哥共享服务中心职能的深入研究，建议将所有后台人力资源和差旅职能在布达佩斯共享服务中心进行整合，同时参照近东区域办事处和非洲区域办事处当前的运行模式以及若干联合国组织的运行模式，关闭位于圣地亚哥和曼谷的共享服务中心。

20. 作为下一步工作，建议对所有区域办事处当前的前台职能和剩余的后台行政职能进行进一步审核，以提高行政服务的实效，以之作为适用于所有区域办事处的一个全球性行政运行模式。