

**粮农组织理事会“主席之友”小组
《2010-11年工作计划和预算》
情况说明之六 – 2009年11月**

增效节支¹

背景情况

1. 本组织一贯大力推行通过降低投入成本、改进工作流程并改善成本回收措施实现增效节支，并经常就有关成果向领导机构进行报告。根据对领导机构的报告，1994年至2009年期间采取的增效措施，每年实现的节约总额达9560万美元，附件1对此进行了说明。

2. 总体上看，这一期间的节约主要来自：

- 降低投入成本，金额每年达2770万美元；
- 优化行政和业务支持流程，金额每年达3230万美元；
- 选择性精简层级，金额每年约990万美元；
- 逐步调整人力资源投入结构，金额每年达1230万美元；
- 通过改善预算外服务成本回收，增加工作计划的资金基数，金额每年近1340万美元。

3. 独立外部评价认为，“值得肯定的是，本组织及其成员认识到在粮农组织各项行政和技术计划中厉行增效节约、从而最大限度地为技术工作增加紧缺的预算资源的重要性²。”尽管独立外部评价未对审议期间的有关数据进行独立核算，但表示“领导机构有关记载或外部审计报告中没有证据对这些数字构成质疑”³。

4. 本文件对当前增效框架、2008-09年的经验和2010-11年两年度拟采取的措施进行了说明。

2006-07年以来的增效框架

5. 在对《2006-07年工作计划和预算摘要》中的增效节支建议进行审议时，计划和财政委员会认识到近年来实现了大幅节约，承认在实现进一步节约方面存在难度，并要求应实事求是拟定增效节支目标⁴。

¹ C 2009/15 第 179-190 段

² C 2007/1A.1 第 1222 段

³ C 2007/1A.1 第 1223 段

⁴ CL 128/13 第 63 段及 CL 128/11 第 17 段

6. 因此，2006-07两年度以来，本组织设定了每年1.0%至1.5%的增效节支目标，这与公共部门的通用目标相符。同时还认识到，旨在可持续实现成本节约的各项措施的复杂性不断提高，这可能需要进行投资或做出承担过渡性成本的准备。

7. 为实现这一目标，特制定了确定新的增效方向的综合性框架，其五项基本原则是：涵盖所有活动；目标应征得管理者认可并由管理者负责对成果的落实和上报；确定适当的授权和内部监管层级；确定切实可行的内部定价策略和激励措施，提高各学科之间的合作水平；以及所有计划均应采用共同标准和程序进行自我评价。

8. 在2006-07两年度，启动了复杂的业务流程和结构性调整，目的是在若干两年度期间实现增效节支⁵。2006-07两年度，每年均实现和上报了1410万美元的节约⁶，幅度高于年度目标。生产率的提高（例如处理对供应商的款项支付所需时间从7-10天缩短至2-3天）也有助于提高本组织的效率。

2008-09年的增效节支

9. 《2008-09年工作计划和预算》中两年度1310万美元的增效节支金额也是采用同样的框架进行预测的。预测金额低于每年增效节支的目标幅度，其中原因包括为全面实施“共享服务中心”的工作需要进行复杂的业务流程调整，因此从2009年中扣除了800万美元的两年度节约金额。本组织继续利用2006-07年业已取得的成果，通过进一步调整多学科小组的位置并精简政策和业务处室，在2008-09两年度期间增加510万美元的节约金额。

10. 在批准《2008-09年工作计划和预算》时，大会要求在该《工作计划和预算》已列入的1310万美元的基础上，在该两年度期间再实现2210万美元的增效节支。在寻求2008-09年度实现进一步节约的过程中，管理者根据独立外部评价的建议，采用了五个方法：降低投入成本；优化行政和业务支持流程；选择性精简层级；逐步调整人力资源投入结构以及通过增加预算外资源，提高工作计划的资金基数。

11. 正如定期向财政委员会报告的那样，秘书处期望在该两年度结束之前采取措施，进一步将增效节支金额大幅增加2210万美元。但预计2008-09两年度期间通过增效措施能够实现的节约金额只有1610万美元。其余600万美元将作为2008-09年度的一次性节约来实现。

12. 在2008-09年度增效措施所存在的600万美元缺口方面，估计2010-11年度将进一步实现350万美元的节约。这是因为2008-09年度期间计划采取的行动，要

⁵ CL 131/18表21

⁶ C 2009/8 PIR 2006-07第305-309段

到 2010 年 1 月份才能全面产生效果（例如 2008 年或 2009 年已裁撤岗位职工的重新安置后实现的节约）。增效节支措施的其余 250 万美元将在 2010-11 年度予以确定和实施。

13. 总体而言，如附件1有关2008-09年度的说明所示，在2008-09两年度结束之前将采取每年1630万美元的增效节支措施。这相当于每年1.8%，高于本组织每年1.0%至1.5%的增效节支目标。

14. 为鼓励提出创新性建议并为开拓增效节支措施的新思路提供启动资金，从 2008-09 年开始设立创新基金，2010-11 年度将继续采取这一作法。

2010-11 年的增效节支规划

15. 2010-11 年度增效节支规划是在 2008-09 年度经验和“全面彻底审查”结果的指导下开展的。管理层也深知 2010-11 两年度的特殊情况，该两年度正值深入改革时期，本组织将进行大范围重大变革，对职工和各部门都将产生影响。大量改革项目齐头并进，加上实现增效的各项措施无法确定和落实，这可能使旨在实现既定改进效果的诸多措施面临风险。

16. 如上所述，虽然加大了有关工作的广度和深度，本组织在确定 2008-09 年度所需的进一步增效节支所有措施方面遇到了困难。一些既定措施的全面实施需要假以时日，例如 2008 年启动的精简层级的措施将在 2010-11 年度才能实现较大幅度的节约。其他方面的机遇可能需要与职工和成员国进行认真研究和磋商，在实施过程中还需要投资并会发生过渡性成本。例如目前正在对“共享服务中心”进行的审议以及通过整合实现节约方面可能存在的机会等；这些内容有待进一步分析，因而尚未纳入《2010-11 年工作计划和预算》。

17. “全面彻底审查”也为更长远的厉行节约奠定了基础，对行政服务、外包、采购、财务管理和系统、人力资源及信息技术和通讯系统的各个方面都进行了审查⁷。该审查提出了一系列改进建议并以事实为基础对 2010-11 年度的量化增效节支机会进行了分析。经大会委员会各工作组及财政委员会审议之后，“全面彻底审查”各项建议的成本与节约内容已被全面纳入《近期行动计划》⁸，并为降低风险而延长了时间安排。计划于 2010-11 年度采取的“全面彻底审查”行动在《2010-11 年工作计划和预算》中进行了论述。然而，已经成员国研究的 2010-11 年度资金节约的潜力不是很大，但独立外部评价和成员国所征集的专家建议却对其进行了确认。

⁷ C 2008/4 第 39 段

⁸ CL 137/8 附件 II 及 C 2009/7 附件 5

18. 2010-11 年度的一揽子《近期行动计划》规划采用与 2009 年类似的标准对各项行动进行了优先排序（参阅情况说明之四，第 15-23 段）。七项“全面彻底审查”行动可能将在该两年度期间节约 385 万美元，特别是在《近期行动计划》项目 9 有关行政和管理体系改革项下。但这些节约还取决于主要自愿捐款的数量。

19. 除了 2008-09 年度开始采取举措并将在 2010-11 年度全面实现的、未确定的增效节支余额外（参阅第 12 段），考虑到“全面彻底审查”及 2010-11 年期间实施《近期行动计划》产生的风险，已经为 2010-11 年确定了切实可行的增效节支措施。预测该两年度将节约 1960 万美元，相当于每年 1.0%。如下所述，鉴于同时开展过多活动所存在的风险，大多数节约都集中在一个领域。

20. 选择性精简层级。对总部司长级岗位选择性削减将使 2010-11 年度成本削减 **1740 万美元**，这是该两年度预期“增效节支”的主体部分。精简层级造成总部司长级岗位减少了 40 个（其中 2010-11 年度 27 个），若干一般服务人员岗位可能也需要撤销、降级或进行职能调整。根据《近期行动计划》提出并经 2009 年大会委员会各工作组和财政委员会商讨的指导意见，这些节约金额被重新投入到《2010-11 年工作计划和预算》草案的各项计划当中⁹。鉴于被削减岗位承担了大量部门性工作，因此所产生的节约金额中有 70% 被重新投入到与被削减岗位相同的技术领域。对剩余 30% 资金（520 万美元）重新编制了计划并重新分配，以确保根据各领导机构的指导意见为某些高度优先的工作领域提供额外资源¹⁰（统计、食物权、跨界动植物病虫害紧急情况预防系统、畜牧业、气候变化、渔业和林业）。

21. 降低投入成本。粮农组织医疗保险计划方面存在两个节约领域，可使本组织在 2010-11 年度产生约 **110 万美元** 的节约。第一是与承保人达成协议，把索赔处理和管理费控制在 2007 年的水平。这些费用的年增幅约为 5%。第二涉及退休人员保费当前水平的上限；与在本组织供职时间较长的大部分退休人员相比，现行上限水平越来越有利于任职时间较短的员工。因此，对退休人员医疗保险费的预测上限进行了调整，使之与约 25 年任职时间的最低退休金的一定百分比相对应。

22. 优化行政和业务支持流程。技术合作计划业务从 2010 年起将下放至各权力下放办公室，将使技术合作计划管理、监督和协调成本减少约 **90 万美元**。其他节约领域包括降低外部仓储成本等。

23. 逐步调整人力资源投入结构。虽然 2008-09 年度采用这一新方法实现了大幅节约，但经验显示对人力资源的调整应审慎为之，以确保职工拥有职业发展机会以及

⁹ 《近期行动计划》第 46 段称“通过结构调整、重新部署粮农组织技术工作，将产生经常性节约”。

¹⁰ C 2009/15 第 88 段

开展各项服务所需的编制内与编制外人力资源之间的最合理结构。还应确保关键的机构技术知识能够得到维持。因此，该项下的预测可忽略不计。

24. 通过增加预算外资源，加强工作计划的资金基数。通过下列可能采取的措施，2010-11年预计不会产生任何净节约款项：当预算外资源直接用于工作计划时，则为相关岗位共同承担费用；确保能根据《近期行动计划》行动3.16而收回符合规定的增量支持费用。这项工作的开展将特别借助于落实联合国范围内统一的成本回收原则并向参与自愿捐款资助业务的下放办事处发布相关准则。这一行动进程将由秘书处根据2009年7月召开的财政委员会第128届会议所提建议¹¹予以推行，但鉴于领导机构审议粮农组织成本回收政策调整需要一定时间且安排落实也需要时间，因此预计2010-11年度不会产生节约款项。

¹¹ CL 137/4 第 61 段

附件1: 粮农组织实现的增效节支主要内容 – 1994年至2009年 (百万美元)

两年度	各类别已全面实施的增效节支措施	每年节约金额估算
降低投入成本		
2003年之前	新的伙伴关系协定 (如发展中国家技术合作、访问学者、退休人员等工作安排)	11.0
2003年之前	对因公差旅政策进行调整	2.0
2003年之前	减少通讯部门费用	1.0
2003年之前	由国家计划官员替代驻国家代表处的国际计划官员	6.0
2004-05年	对出版物仓储和发行实施激励政策推动下的收费政策	0.3
2004-05年	与常驻罗马各机构实施电力联合采购	0.2
2004-05年	进一步缩减领导机构文件篇幅以及大会和商品委 (与农委会期相衔接) 的会期	4.0
2006-07年	对供应商的自动化支付, 减少银行费用	0.2
2008-09年	降低投入成本, 包括对因公差旅政策做进一步调整	3.0
	降低投入成本小计	27.7
优化行政和业务支持流程		
2003年之前	通过办公自动化削减支持人员数量	12.0
2003年之前	创建管理层支持处	2.0
2003年之前	增加出版物和文件外包量并为区域会议增加聘用当地翻译数量	6.0
2003年之前	重组实地计划行动处	5.0
2004-05年	重组登记处	0.2
2004-05年	通过把工作移交给管理层支持处, 减少了总干事办公室行政管理组的支持人员数量	0.3
2006-07年	优化区域办事处的政策和执行小组	1.4
2008-09年	进一步优化区域办事处的政策和执行小组	0.5
2008-09年	“共享服务中心”落实后所实现的节约	4.0
2008-09年	优化行政和业务支持流程	0.9
	优化行政和业务支持流程小计	32.3
选择性精简层级		
2003年之前	管理安排, 包括取消对助理总干事和司级岗位的助理职位	4.0
2006-07	通过撤销 21 个 D 级职位及相关支持人员来实现选择性精简层级	4.5
2008-09	通过撤销 13 个 D 级职位及相关支持人员来实现选择性精简层级	1.4
	选择性精简层级小计	9.9
逐步调整人力资源投入结构		
2003年之前	降低专业人员岗位的平均职级	5.0

两年度	各类别已全面实施的增效节支措施	每年节约 金额估算
2003 年之前	把技术、政策援助和行动部门权力下放到区域办事处	2.0
2006-07 年	总部结构调整，撤销了“世界粮食首脑会议后续行动及联盟办公室”	0.7
2008-09 年	在新地点设置多学科小组	2.0
2008-09 年	降低专业人员岗位的平均职级	2.6
	逐步调整人力资源投入结构小计	12.3
通过改善预算外服务工作成本回收，增加工作计划的资金基数		
2003 年之前	对项目技术支持服务的成本回收量增加	4.0
2006-07 年	支持正常计划活动的项目支持费率提高	2.5
2006-07 年	紧急项目支持费率从 6.5%提高到 10%	5.0
2008-09 年	通过整合预算外资源提高工作计划的资金基数	1.9
	通过改善预算外服务成本回收增加工作计划资金基数小计	13.4
	每年实施的增效节支合计	95.6