

理 事 会

第 341 届会议，2021 年 3 月，日内瓦

计划、财务和行政管理部分

PFA

计划、财务和行政管理分项

日期：2021 年 2 月 16 日

原文：英文

第二项议程

2019 冠状病毒病对执行 《2020-2021 两年期计划和预算》的影响

文件目的

理事会要求总干事就 2019 冠状病毒病(COVID-19)对执行《2020-2021 两年期计划和预算》的影响通报进一步细节。依照这一要求，本文件提供了该两年期第一年的相应财务和计划信息，涉及计划执行和经费结余以及将资源改用于应对 COVID-19 疫情的措施(见决定草案：第 25 段)。

相关战略目标：全部。

主要相关成果目标：全部。

政策影响：无。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：按照理事会的决定，劳工局将在《2020-2021 两年期计划执行报告》中就 COVID-19 疫情对计划执行的影响提供进一步信息。

作者单位：财务管理司(FINANCE)、战略规划与管理司(PROGRAM)。

相关文件：《2020-2021 两年期计划和预算》；理事会文件 GB.341/PFA/1、GB.341/INS/4、GB.341/POL/3、GB.341/POL/4、GB.340/INS/18/6、GB.340/HL/2、GB.340/INS/PV。

▶ 导言

1. 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行引发了全球公共卫生和社会经济危机，给全世界的劳动力市场和体面劳动造成了前所未有的损失。国际劳工组织(劳工组织)做到了迅速适应和应对新的情况，确保业务连续性及其职员健康和​​安全，并向各国政府、雇主组织和工人组织提供支持。尽管国际劳工大会第 109 届会议被推迟，但劳工组织继续积极主动地与三方成员接触，包括通过 2020 年 7 月举行的“国际劳工组织关于 2019 冠状病毒病与劳动世界的全球峰会”。劳工组织在 2020 年 10 月至 11 月举行的首次理事会虚拟会议以及与三方成员的广泛协商计划确保了本组织治理的连续性。
2. 2020 年 11 月，理事会要求总干事在其 2021 年 3 月的第 341 届会议上通报有关 COVID-19 疫情对执行《2020-2021 两年期计划和预算》的影响的进一步细节。¹ 本文件提供了该两年期第一年的相应财务信息，涉及计划执行、因正式会议的推迟或取消及旅行限制而产生的经费结余以及将资源改用于劳工局应对 COVID-19 的措施。本文件还评估了这场危机对实施工作计划的影响以及在兑现计划和预算所列承诺方面的前景，描述了劳工局在 2021 年将如何向前迈进。

▶ 财务影响和管理

3. 在整个 2020 年期间，劳工局密切监测了疫情制约因素和劳工组织疫情应对措施对预算产生的持续影响。其影响主要体现为支出水平放缓，特别是在以下方面：
 - 与原计划于 2020 年举行的理事会会议、国际劳工大会第 109 届会议以及区域和行业会议有关费用；以及
 - 所有司局和办事处的职员和差旅费用。
4. 同时，劳工局的固定费用保持相对稳定，因为虽然大多数地点普遍采用远程办公安排，但职员薪金、办公场地、水电、安保和大楼维护费用保持不变。

国际劳工大会、理事会会议以及区域和行业会议

5. 劳工局的预算管理系统明确界定了与这些领域有关费用。虽然发生了与这些活动相关的一些费用(如文件翻译)，但大多数费用并没有发生，因为这些费用完全是由需求驱动的，取决于所开展的活动或会议(如会议场地租金、交通、安保和餐饮)。通过审查 2020 年的实际支出和 2018-2019 两年期的平均支出，估计在该年度因本应用于这些项目但并未发生的支出而实现约 927 万美元的结余。

¹ 理事会文件 GB.340/INS/PV，第 396 段。

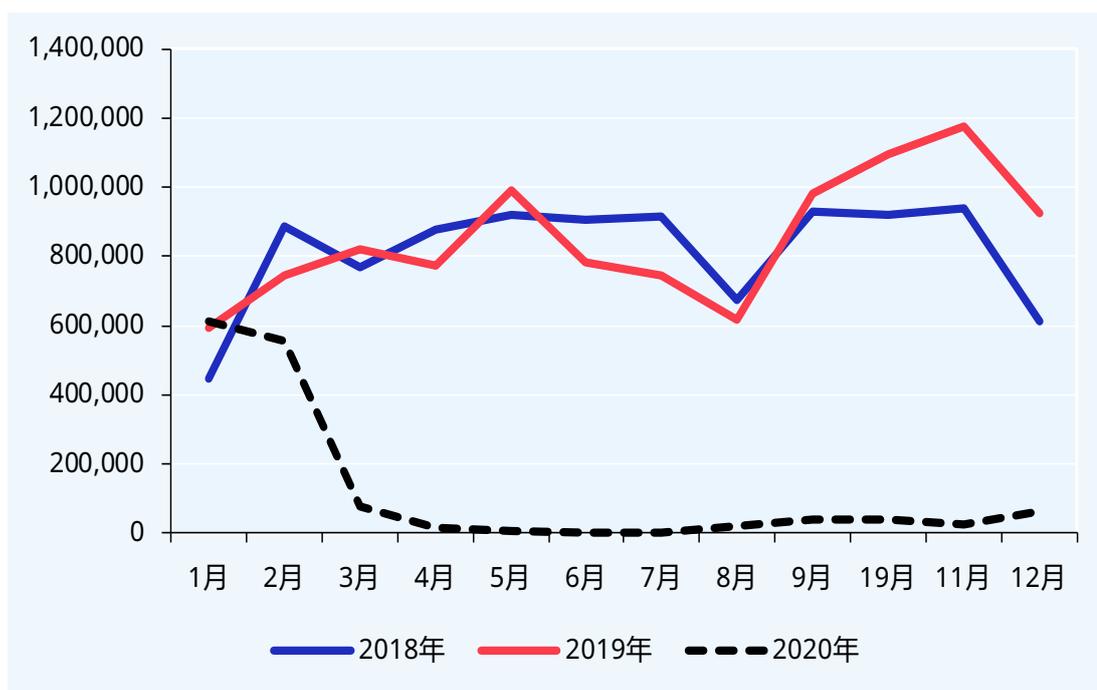
► 表 1. 每年的国际劳工大会、理事会会议以及区域和行业会议支出(美元)

项目	2018 年支出	2019 年支出	2018-2019 两年期平均支出	2020 年支出	结余
理事会	2 898 877	2 952 041	2 925 459	1 516 682	1 408 778
国际劳工大会	6 310 103	7 265 236	6 787 670	407 475	6 380 195
区域会议	338 873	571 528	455 200	9 202	445 998
行业会议	878 249	1 599 930	1 239 090	200 281	1 038 809
总计	10 426 102	12 388 735	11 407 419	2 133 640	9 273 780

职员费用和差旅

6. 劳工局通过涉及所有司局和区域的月度报告和季度支出审查在全年进行定期财务监测。通过这一进程确定因招聘和入职活动放缓而产生了 640 万美元的经常预算职员费用结余，将其改用于劳工局应对 COVID-19 疫情的措施。
7. 在非职员费用方面，特别注意监测与差旅有关的支出模式，劳工组织的大部分活动通常都涉及差旅。由于封锁和旅行限制，几乎完全无法进行差旅活动。为了继续履行其计划承诺，劳工局转而通过虚拟手段开展内部和外部会议、协商及能力开发活动。
8. 对经常预算项下的全年差旅及相关支出进行了审查。图 1 显示了 2020 年每月差旅支出与前两年趋势之间的比较。

► 图 1. 每月经常预算差旅支出(美元)，2018-2020 年



9. 平均而言，2018 年和 2019 年与差旅相关支出的年度水平为 1,000 万美元。相比之下，2020 年这一数额为 145 万美元，总体结余为 855 万美元。
10. 2020 年预算中所实现的总体结余估计约为 1,782 万美元，包括会议费用等专项拨款所实现的 927 万美元结余，以及各司局预算中因差旅费等未发生费用而产生的 855 万美元结余。

COVID-19 疫情应对措施支出概览

11. 截至 2020 年 11 月，劳工局确定与应对 COVID-19 疫情有关的活动支出约为 1,430 万美元。其中 82%(1,170 万美元)用于直接向三方成员提供支持的计划支出，其余 18%(250 万美元)可被视为业务支出，用于支持劳工局继续开展业务(如保护职员健康的措施、强制性远程工作的后勤安排)。这些支出通过改变现有拨款的用途予以支付。表 2 显示了按主要预算项目分列的总体支出细目。

▶ 表 2. 按预算项目分列的 COVID-19 总支出(美元)

预算项目	业务支出	计划支出	总计
治理机关	2 295	81 145	83 440
政策	120 530	1 434 861	1 555 391
外地办事机构与伙伴关系	749 359	9 298 264	10 047 623
雇主组织和工人组织	4 860	740 982	745 842
支持服务	1 160 127	110 093	1 270 220
管理与改革	517 301	29 735	547 036
一般管理	6 569	0	6 569
监督与评估	5 189	26 100	31 289
总计	2 566 230	11 721 180	14 287 410

▶ 对执行 2020-2021 两年期工作计划的影响

12. 随着疫情严重性日益显现，劳工局采取了积极主动的措施，确定和处理其对执行劳工组织两年期计划的影响。除了总部的主管技术部门和外地办事处持续开展监测外，还在 6 月和 12 月对旨在实施计划和预算成果目标的工作计划进行了两次全面审查。总部和各区域的管理人员和工作人员参与了这些审查，使劳工局能够在国家一级和全球层面确定和处理三方成员的紧急援助请求，并跟踪在实现计划和预算所列承诺方面的进展情况。

调整和回应

13. 2020年4月，劳工局向职员发布了内部指导意见，确保在COVID-19疫情背景下计划执行的连续性。这一指导意见为调整具体国家战略和全球应交付产出留出了余地，确保对三方成员不断变化的需求做出回应，并根据疫情应对措施所带来的限制作出调整。2020年11月，向理事会提交了有关劳工局COVID-19疫情应对措施的详细说明。²
14. 劳工局基于成果目标的工作规划和监测系统表明，劳工组织增加了相关活动，以满足三方成员在以下领域的服务需求：
 - 劳动行政管理、就业服务和劳动力市场政策，以确保在保持就业、维系企业和经济以及保护工人、雇主和社区之间的平衡；
 - 采取措施满足弱势人群的短期需求，包括非正规经济部门人群、移民工人和难民的需求（如工资补贴、紧急现金转移和安全返回工作岗位）；
 - 制定中长期政策，应对职业安全与卫生、社会保护覆盖面（重点是失业支助）、工作时间、自动化、数字平台和远程工作方面的结构性挑战；
 - 雇主组织和工人组织的复原力和业务连续性，应对危机的有效社会对话机制和支持企业（特别是中小微企业）生存的应急措施；
 - 日益数字化对企业和技能发展的影响；照护人员的工作条件；
 - 发展“即时预测”技术，通过将传统劳动力调查数据与其他数据来源相结合，产出相关劳动力市场信息，该技术是编制《国际劳工组织监测：COVID-19与劳动世界系列报告》的基础。
15. 在执行机制和战略方面，由于旅行限制和封锁，更多地使用创新方法在劳工局内部以及与三方成员和合作伙伴进行互动和展开协作。一些主要进展包括：
 - 虚拟会议、协商会议和网络研讨会大量增加；利用劳工组织国际培训中心的专门知识和经验，组织远程课程和学院；开发在线平台，用以分享培训材料、信息和经验；
 - 加快能力发展举措及合作工具或计划的数字化，同时更多地利用当地供应商和专家在国家一级交付劳工组织产品；
 - 通过实施新的电子工作流程和新的电子文件分类和存储系统，调整监督机构的工作方法。
16. 发展合作项目发挥了关键作用，促进继续开展并调整劳工组织的实地活动以及制作与COVID-19有关的全球产品。通过与其发展伙伴的建设性对话，劳工局得以调整许多项目目标以及资源的用途，以回应三方成员的新需求，调动特定自愿捐款来应对新的挑战，例如，在工作中基本原则和权利以及社会保护领域的挑战。同时，机构间倡议和伙伴关系在

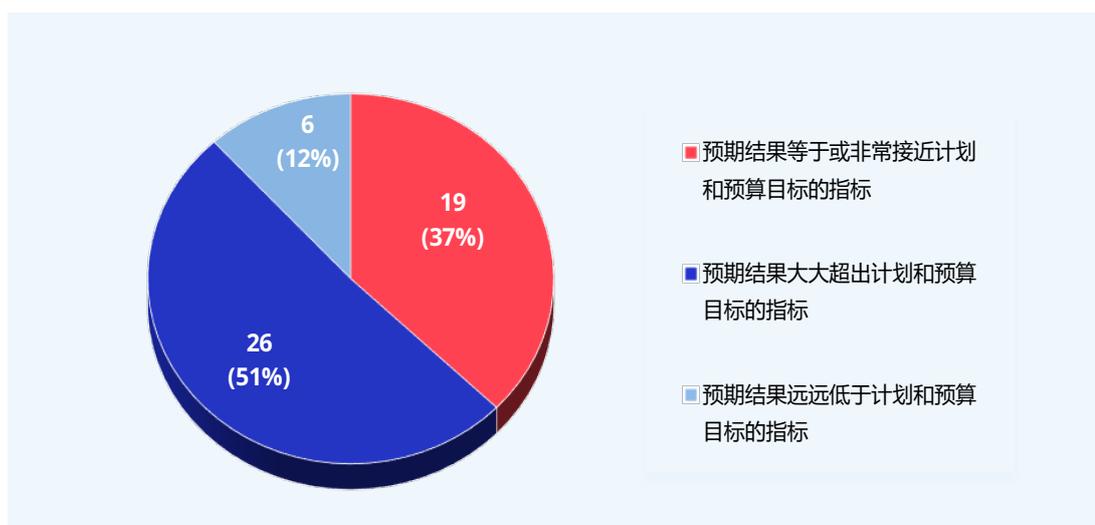
² 理事会文件 GB.340/INS/18/6。

2020 年有所扩大。劳工组织在联合国大多数国家一级评估和社会经济应对计划中成为积极参与者，获得了更多参与联合国冠状病毒病应对和复苏基金的机会。

COVID-19 疫情对国家一级计划执行的影响概览

17. 《2020-2021 两年期计划和预算》确定了劳工组织立即采取行动实施《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》的优先领域，它围绕 8 项政策成果目标和 31 项产出展开，重点是加强劳工组织三方成员在国家一级应对劳动世界未来挑战的能力。2020 年期间，劳工组织在 167 个国家和地区开展工作；在其中 115 个国家和地区，劳工组织的计划中纳入了特定的应交付产出，支持三方成员应对疫情。
18. 劳工组织 2020-2021 两年期成果框架还包括 51 项产出指标，并附有目标，用以确定在两年期内将通过劳工组织的行动在成员国取得的进展水平。在审查基于成果目标的工作计划期间所进行的分析表明：到 2020 年 12 月，就 19 项产出指标而言，到 2021 年底将实现的预期结果数量等于或非常接近计划和预算设定的目标；就另外 26 项指标而言，预期结果大大超出设定的目标。就 6 项指标而言，预期结果低于目标(图 2)。

► 图 2. 考虑到预期结果和目标的产出指标分布



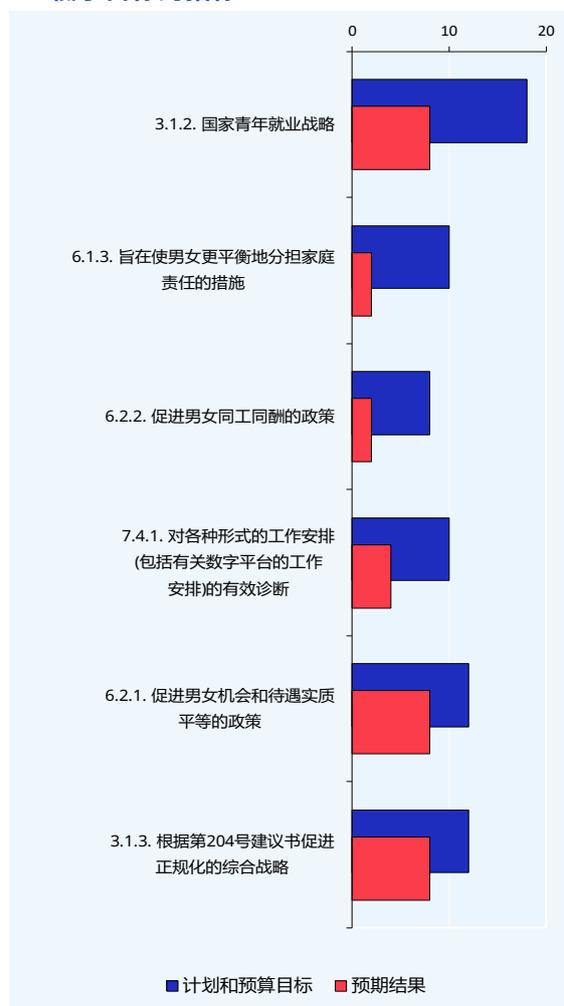
19. 有 26 项指标的预期结果远高于目标，这主要是由于以下因素的综合影响：对劳工组织援助(作为应对疫情影响即时措施的一部分)的需求激增和更高效的干预模式。预期结果与设定目标的最大差异集中在 26 项指标中的 9 项指标(图 3)。经常预算补充账户资源的分配以及为支持某些产出——特别是加强雇主组织和工人组织、社会对话和国际劳工标准的实施——而调动额外自愿供资也解释了为何在这些领域有望实现超出计划的结果。
20. 另一方面，有 6 项指标的预期结果的数量低于设定的目标(图 4)，原因是：
- 一些国家偏重疫情中更为迫切的需要，对需要长期解决办法的结构性问题(如综合正规化战略、青年就业、同酬、性别平等和男女平衡分担责任)给予较低的优先地位；

- 所涉主题相对新颖，且严重依赖劳工组织总部的专门知识向三方成员提供服务(如保护处于各种形式工作安排的工人，特别是数字平台工人)，后者受到所有区域旅行和会议限制的阻碍。

► 图 3. 截至 2020 年 12 月，预期结果远远高于目标的指标



► 图 4. 截至 2020 年 12 月，预期结果低于目标的指标



全球应交付产出的进展

21. 虽然疫情和封锁的影响导致一些活动推迟到 2021 年，但劳工组织正在逐步交付计划和预算中设定的大部分全球应交付产出。例外情况是那些取决于 2020 年国际劳工大会或推迟的区域、全球或行业会议成果³的应交付产出，以及一些最初设计为在面对面环境下实施的能力发展举措。
22. 此外，根据劳工组织三方成员不断变化的需求，特别是与其 COVID-19 危机应对措施有关的需求，对一些计划的应交付产出进行了重新定位和调整。2020 年期间，劳工局共编写

³ 由于 COVID-19 疫情，行业会议计划暂停。2020 年举行的唯一会议是体育界体面劳动全球对话论坛。

了 120 多份政策简报，组织了 40 多次与 COVID-19 疫情有关的网络研讨会。它还发布了六版《国际劳工组织监测：COVID-19 与劳动世界》。国际劳工组织的旗舰报告——《2020-2021 年全球工资报告》纳入了关于大流行疫情对工资影响的最新相关信息。劳工组织在这一领域的工作成果通过专门网站得到广泛分享和传播。⁴

▶ 向前迈进

23. 大流行疫情的影响似将持续到 2021 年，而世界不同地区的复苏具有不确定性和不平衡性。在此背景下，劳工局将继续开展并深化其行动，以履行《2020-2021 两年期计划和预算》所列的承诺，同时确保采取及时和相关的行动，支持三方成员应对疫情的经济和社会后果。
24. 目前，很难预测 2020-2021 两年期预算最终将实现的结余。将在年底确定这一数字，并根据惯例向理事会第 344 届会议(2022 年 3 月)报告。

▶ 决定草案

25. 理事会注意到理事会文件 GB.341/PFA/2 所提供的信息，要求总干事：
 - (a) 在领导劳工局的工作以及应对持续的 COVID-19 危机时考虑到所提供的指导意见；
 - (b) 通过将向理事会第 344 届会议(2022 年 3 月)提交的《计划执行报告》，通报有关 COVID-19 疫情对执行《2020-2021 两年期计划和预算》的影响的进一步信息。

⁴ COVID-19 与劳动世界网页。