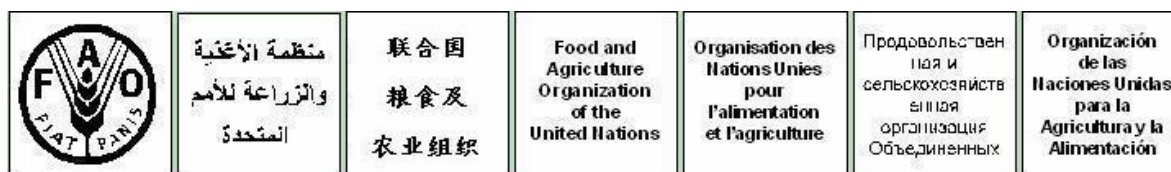


2011年2月



财 政 委 员 会

第一三七届会议

2011年2月10—11日，罗马

初步估算的 2012—2013 年费用增长

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

战略、规划及资源管理办公室司长

Boyd Haight先生

电话：+3906 5705 5324

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。敬请各位代表、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

- 《2012—2013 年工作计划和预算》中费用增量的计算，遵循的是财政委员会、理事会和大会先前批准的方法。费用增长估算涉及把 2010—2011 年的正常计划投入，按 2012—2013 年执行工作计划所需的水平重新进行成本核算，即重新核算人员服务、物资和服务的成本。
- 为了说明本文件计算费用增长的方法，我们使用了 2010—2011 年净拨款预算额 10.005 亿美元这一数字，总干事拟议的《2012—2013 年工作计划和预算》有待公布。经计算，在 10.005 亿美元基础上，2012—2013 年的费用增长为 4 250 万美元，两年度成本增长幅度为 4.2%，相当于每年增长 2.8%。
- 人员服务的费用增长为 3 190 万美元（占总增长量的 74%），相当于两年度增长 4.3%（每年增长 2.8%）。
- 物资和服务的费用增长为 1060 万美元，包括其他人力资源、差旅、一般业务开支、家具和设备，相当于两年度增长 4.2%（每年增长 2.8%）。
- 本文所示费用增长数字依据本文件编写时可获得的信息计算得出。将继续监测各种可能影响费用增长估算值的趋势和决定，并将在 2011 年 6 月大会举行前向各领导机构汇报在费用增长假设和估算方面出现的任何重大变动。

征求财政委员会的指导意见

请财政委员会注意初步估算的 2012—2013 年费用增长，并就此提出任何意见或指导。

初步建议

- **委员会注意到初步估算的 2012—2013 年费用增长。**

I. 引言

1. 2012—2013 年费用增长是指与 2010—2011 年净拨款相比，对人员服务及其他物资和服务按 2012—2013 年价格重新进行成本核算后得出的这些投入的成本增长额。为了便于说明，我们使用了 2010—2011 年净拨款预算额 10.005 亿美元这一数字，经计算，2012—2013 年的费用增长额为 4 250 万美元，两年度成本增长幅度为 4.2%，相当于每年增长 2.8%。

2. 本情况说明阐述了粮农组织用于计算净拨款费用增长的方法，并对估算《2012—2013 年工作计划和预算》的费用增长（特别是人员成本）时所采用的假设、事由和预测进行了补充说明。本文件中的数据是初步数据，将酌情根据正在为《2010—2013 年中期计划》/《2012—2013 年工作计划和预算》文件而制订的资源计划加以更新，这两份计划文件将于 2011 年 3 月提交财政委员会第一三八届会议。

II. 计算费用增长的方法

A. 粮农组织的方法

3. 《2012—2013 年工作计划和预算》中费用增长的计算，遵循的是财政委员会、理事会和大会先前批准的方法。费用增长估算涉及把 2010—2011 年的正常计划投入，按 2012—2013 年执行工作计划所需的水平重新进行成本核算，即重新核算人员服务、物资和服务的成本。费用增长估算以两年度为单位，所依据的是：当前两年度发生的实际费用调整（两年度化）；下一两年度将发生的单位成本的预测调整（通胀）；以及现有岗位的延聘系数。

4. 两年度化是指 2010—2011 年发生的人员成本调整对 2012—2013 年的增量财政影响。两年度化是两项因素的结果：

- 当前两年度（2010—2011 年）费用的预算不足或预算过剩，即每个工作月份的实际人员成本与两年前编制的预算概算存在出入；
- 2010—2011 两年度期间某个时间点发生的或将要发生的当前（2010—2011 年）费用调整（不论是否已列入预算），此项费用调整须摊入 2012—2013 两年度的全部 24 个月期间。

5. 这样，两年度化就能客观反映 2012—2013 年预算执行前已发生或预期将发生的事项的财政影响。两年度期间的人员成本变化大多是由于落实联合国大会批准的国际公务员委员会建议的结果。在各权力下放办公室，美元兑当地货币汇率的走势，如不同于上两年度的汇率，也对两年度化产生一定影响。因此，按两年度计算的财务影响本质上是事实和实数，而不是推测或长期规划。

6. 通货膨胀反映了预期在下一个两年度不同时间生效的那些调整在 2012—2013 年中的费用影响。对工资、养恤金缴款和津贴的通胀估算，依据“经济学人信息部”的最新外部预测（消费价格指数、名义工资指数、各地汇率）、国际公务员委员会等权威机构发布的数据以及独立验证等推算。对离职后福利当前缴付费用的通胀估算依据的是对与职工有关的负债计划的精算估值的最新结果（离职后医疗保险、最终付款基金、离职付款基金、补偿基金）。精算估值每年由设在罗马的各机构共同开展。

7. 延聘系数是指考虑到某些现有岗位由于人员调动在一段时间内出现空缺的情况而扣减对现有岗位估算成本的预算拨付。延聘系数的方法是在外聘审计师详尽研究之后经理事会第一〇七届会议¹批准实施的，其所依据的因素有三个：i) 职工更替率；ii) 正常招聘时间；以及 iii) 预计的离职比例。延聘系数扣减金额按照 2012—2013 年各级别和各地职工成本的正常比率（单位成本）执行。费用增长计算考虑的是两个相邻两年度之间这一扣减金额的变动情况。

B. 联合国其他机构的作法

8. 设在罗马的各机构在界定各种费用增长因素方面开展了合作。但由于设在罗马各机构的成本结构之间的差异，各机构计算的总费用增长并不具有严格的可比性。差异是由若干因素造成的，例如岗位级别构成、各地岗位分布、人力资源政策及计算方法等。

9. 在 2006 年 5 月财政委员会第一一三届会议上提交一份有关五个联合国组织（劳工组织、联合国、开发署、教科文组织和儿童基金会）费用增长计算方法的比较研究报告²。该项报告显示预算编制过程采用的方法之间不存在根本性差异，肯定了把以往支出模式加外部来源估算作为人员费用增长预测基础的共同作法。但在人员成本中所包括的各成本要素方面、在用于进行人员费用预算增长估算的细节方面以及在执行期内币值调整的方法方面存在某些技术差异。

10. 比较研究揭示出各组织在处理执行期内人员成本差额方面可以采用的供资机制存在一个重要差异。在联合国，两年度周期内对计划预算进行三次“重新核算”，成为一种既定作法，以便考虑最新的通胀趋势、工资调查结果和实际汇率的变化。如果重新核算之后联合国人员成本高出预算金额，则成本将通过增加该两年度分摊会费的方式由成员国负担。在粮农组织，所有差额都必须在本两年度的预算拨款中解决，这就要求在执行周期内对计划进行调整，以便对这些未列入预算的成本进行消化处理，而这些调整将在下一两年度进行两年度化时得到体现。

¹ C 2009/15 第 213—218 段。

² FC 113/10

C. 国际公务员委员会的作用

11. 1975 年，粮农组织接受了《国际公务员委员会章程》，为此大会批准了对《粮农组织总规则》的若干修订。根据这些规定，一些权力被转移至联合国大会（联大根据国际公务员委员会的建议行使这些权力）或转移至国际公务员委员会本身，粮农组织不再有权干涉这些事务。

12. 关于理事会是否有权调整或不批准所建议的薪级表的问题已经多次被提出，甚至曾提交至国际劳工组织的行政法庭。国际公务员委员会和系统内各组织的立场一向是，虽然薪级表是国际公务员委员会提出的建议，但理事会却不得自由裁量，因为薪级表是根据一定的方法和工资调查结果得出的，而这些方法和调查属于国际公务员委员会的职权。

13. 根据《章程》第 10 条，“委员会应就专业及更高级类别工作人员的薪级表和岗位调整（……）事宜向（联合国）大会提出建议”，因此由（联合国）大会决定上述人员的薪级表。另外，在一般服务人员方面，《章程》第 12 条规定，“在总部工作地点（……）委员会应该为一般服务及其他当地聘用类别的人员薪级表确认相关实际情况并提出相应建议”。向各组织提出的建议由有关领导机构批准；就粮农组织而言为其理事会。根据这些规定和作法，国际公务员委员会为工资调查制定了一套方法，并根据第 12 条的规定通过与本组织和员工代表进行磋商的方式开展了工资调查。调查一般四年一次，但也有例外。国际公务员委员会是一个专业化程度很高的机构，多年来在履行联合国系统赋予其的职能方面积累了多年的专业技能并形成了自己的人员队伍。

III. 估算 2012—2013 年成本增长时所采用的假设、事由和预测

D. 概述

14. 粮农组织各管理机构对预计费用增长一贯都给予认真审查。过去有一种倾向是，即便完全知道人员成本预算不足可能带来风险，仍把下一两年度的单位成本预测尽可能压低。实际上，这造成 2004—2005 两年度和 2006—2007 两年度期间人员成本出现了较大的负差，2008—2009 两年度也出现了少量的人员成本负差。

15. 对于 2012—2013 两年度，两年度化是根据 2010 年成本的实际变动情况计算的。根据“经济学人信息部”的预测以系统化的方式应用了通胀估算因素，扣除货币升值或贬值的因素，其中主要风险在于美元兑换权力下放办公室所在国货币的汇率波动。

16. 为了便于说明，对 2010—2011 年净拨款预算额 10.005 亿美元运用上述方法，2012—2013 年的费用增长估计为 4 250 万美元，两年度成本增长幅度为 4.2%，相当于每年增长 2.8%，详见表 1。

17. 本文所列费用增长数字依据本文件编写时可获得的信息计算得出，将酌情根据正在为《2010—2013 年中期计划》/《2012—2013 年工作计划和预算》文件而制订的资源计划加以更新。另外，2011 年上半年将继续监测各种可能影响估算费用增长的趋势和决定，包括来自国际公务员委员会第七十二届会议（2011 年 3 月 21 日—2011 年 4 月 1 日）的任何决定，以及有关截至 2010 年 12 月 31 日离职后职工福利的精算估值（详见下文的解释）。将在 2011 年 6 月前向各领导机构汇报费用增长假设和估值方面的任何重大变动。

表 1: 按 2010—2011 年净拨款额并采用 2010—2011 年预算汇率计算的 2012—2013 年费用增长的情况（百万美元）*

	按 2010—2011 费用计算的 2012—2013 年 净拨款额	按两年度计算	通货膨胀	迟聘系数调整	2012—2013 年 费用增加额	费用增长 百分比 (两年度)	单项费用 占费用增长的 百分比
人事服务							
薪金、养恤金基金缴款和津贴	702.9	(1.5)	29.3	-	27.8	4.0%	66%
离职后福利	46.0	2.3	-	-	2.3	5.0%	5%
迟聘系数调整	-	-	-	1.7	1.7	-	4%
人事服务总额	748.9	0.8	29.3	1.7	31.9	4.3%	75%
物资和服务费用总额	251.6	-	10.6	-	10.6	4.2%	25%
净拨款和额外需要的预算水平	1,000.5	0.8	39.9	1.7	42.5	4.2%	100%

* “按 2010—2011 年费用计算的 2012—2013 年净拨款额”一栏中所示的按投入类别分列的预算分类，反映了按 2010—2011 年费用计算的 2012—2013 年初步投入构成。数字均四舍五入至小数点后一位数字。

18. 人员服务的费用增长为 3 190 万美元（占总量的 75%），相当于两年度增长 4.3%（每年增长 2.8%）。人员服务包括按照新的岗位延聘系数计算的所有人员成本，包括专业人员和一般服务人员的工资、养恤基金缴款、家属和其他津贴、社会保障及其他与职工有关的待遇和离职后福利。

19. 物资和服务合计包括其他人力资源、差旅、一般性业务开支、家具、设备，加上估算的通胀因素共计 1 060 万美元，相当于两年度增长 4.2%（每年增长 2.8%）。

E. 人事服务

20. 在估算因两年度化、通胀和延聘系数等产生的费用增长时采用了一些假设、事由和预测，有关详情见表 2，下文也对此进行了说明。

表 2: 按 2010 - 2011 年净拨款额并采用 2010 - 2011 年预算汇率计算的各类人员成本两年度化和通胀 (百万美元)

成本类别	按 2010 - 2011 年 费用计算的 2012 - 2013 年 计划基数 I	人事服务的 两年度化 II	通货膨胀 III	延聘系数 调整 IV	费用增加 总额 V=II+III+IV
专业工作人员费用					
薪金	347.6	(3.1)	14.5	-	11.4
养恤金	67.5	0.1	1.7	-	1.8
教育津贴	25.0	0.8	1.3	-	2.1
待遇旅行	16.7	(2.7)	1.1	-	(1.6)
医疗费	15.7	(2.6)	1.0	-	(1.6)
其他津贴	22.8	3.4	1.1	-	4.6
合计—专业人员	495.2	(4.1)	20.7	-	16.6
一般服务人员的费用					
薪金	152.5	5.7	6.0	-	11.7
养恤金	29.9	0.8	1.1	-	2.0
医疗费	21.4	(3.9)	1.3	-	(2.6)
其他津贴	3.8	(0.0)	0.2	-	0.1
合计—一般服务人员	207.6	2.6	8.6	-	11.2
小计—专业人员和一般服务人员	702.9	(1.5)	29.3	-	27.8
离职后医疗保险	27.6	2.4	-	-	2.4
终止就业	6.2	1.0	-	-	1.0
协商解聘	4.0	(2.0)	-	-	(2.0)
总部一般服务人员离职金计划	7.8	0.6	-	-	0.6
补偿	0.4	0.3	-	-	0.3
小计—离职后福利负债 (当期缴付 费用)	46.0	2.3	-	-	2.3
迟聘系数调整	-	-	-	1.7	1.7
人事费用合计	748.9	0.8	29.3	1.7	31.9
非人事费用	251.6	-	10.6	-	10.6
总额	1,000.5	0.8	39.9	1.7	42.5

数字均四舍五入至小数点后一位数字。

21. 第 I 列显示的是按 2010—2011 年拨款额 10.005 亿美元 (2010—2011 年费用) 计算的《2012—2013 年工作计划和预算》的预算基础, 其中人员服务费用 7.489 亿美元, 物资和服务费用 2.516 亿美元。

两年度化 - 专业和一般服务人员费用

22. 2010—2011 年专业和一般服务人员费用估算的预算不足或预算过剩，以及 2010—2011 年某个时间点将要发生的、须摊入 2012—2013 两年度整个期间的所有人事费用调整的影响是，将产生 800 万美元的两年度化调整总额（见第二列）。下文对两年度化中人员成本调整的主要类别进行了说明。

23. 各地的实际工资成本是两年度化的最重要项目。它反映了各因素的平均值，例如美元兑当地货币汇率的波动对各权力下放办公室造成的汇率影响，以及 2010 年实际费用增长和 2011 年预测费用增长的两年度影响等因素。

24. 与 2% 的预算增长率相比，2010 年总部专业人员费用（未在表内单独列出）的增长微不足道。根据预算额度和最近在罗马开展的 2010 年生活费用调查结果的初步设想，预计 2011 年的增长率为 2.5%。国际公务员委员会地点差价调整问题咨询委员会在 2011 年 1 月 24—31 日第三十三届会议上审议了 2010 年总部工作地点生活费用调查的结果。将向 2011 年 3 月 21 日—4 月 1 日在纽约举行的国际公务员委员会第七十二届会议提交地区对比调查的最终结果和报告，供该委员会批准。从 2011 年 4 月 1 日起才能获得所有工作地点的最终数字，因为由于汇率、消费价格指数变动及医疗保险费的可能增长等因素，可能还会有一些微调。

25. 2010 年总部一般服务人员费用的增长率为 2.1%，略高于预算，2011 年的预计增长率为 2.5%，与预算金额一致。旨在审查一般服务人员薪金调查方法的工作组于 2011 年 1 月 17—21 日举行了会议，会议结果将递交国际公务员委员会第七十二届会议。因此，已推迟开展 2010 年度面向 8 个总部工作地点的薪金调查，可能推迟至 2011 年或 2012 年底举行。

26. 自 2008 年以来，各地专业工作人员的应计养恤金薪酬未出现变动，根据预算，2011 年预计将增长 2.3%，略高于“经济学人信息部”对美国的平均名义工资指数预期（2%）。因生活费用调整而修改纽约专业工作人员的薪酬净额后，也相应修订了应计养恤金薪级表。

27. 2010 年专业和一般服务人员的基本医疗保险计划成本没有变动，2011 年将增长 1.5%。增长率远低于预算的主要原因是，秘书处采取的各类费用抑制措施产生了节余。

28. 离职后职工福利的当期缴付费用预计比 2010—2011 年总预算高出 230 万美元，主要原因是：截至 2009 年 12 月 31 日的离职后医疗保险精算估值出现增长，该精算估值是在 2010—2011 年费用增长数字最终确定后计算得出的。

29. 因公布的机票费用不变，以及实施了一项于 2008 年 7 月生效的一次总付新政策，从而产生了高于预期的节余，因此 2010—2011 年待遇旅行费用低于预算。

通胀 - 专业和一般服务人员费用

30. 第 III 列对 2012—2013 年专业和一般服务人员费用的通胀估算进行了量化，金额为 2 930 万美元，其中 2 070 万美元为专业人员的费用，860 万美元为一般服务人员的费用，详情如下。

31. 关于总部专业和一般服务人员的薪金，2012 和 2013 年的预算增长均为 2.5%，符合意大利 2012 和 2013 年的平均名义工资指数预期（分别为 2.5% 和 3.0%）。专业和一般服务人员的通胀估算费用分别为 760 万美元和 310 万美元。

32. 预计各下放地点的专业和一般服务人员薪金会出现较高的通胀增长（专业人员为 690 万美元，一般服务人员为 290 万美元）。通胀、汇率波动和最新增长率等因素已考虑在内。在粮农组织派有大量人员的区域和地点，2012—2013 年“经济学人信息部”消费者价格指数和名义工资指数预计上调范围为每年 2%—9%。例如，粮农组织在埃及设有区域和分区域办事处，预计埃及 2012 年和 2013 年的通胀率分别在 9.3% 和 8.1% 以内。

33. 2012 年和 2013 年粮农组织各地专业人员应计养恤金的增长率分别为 2.6% 和 3.6%，符合“经济学人信息部”对美国平均名义工资指数的预测水平。

34. 医疗费被假定每年增长 5%，与精算估值中的医疗费通胀相符。预计与承保人和索赔处理公司达成的新合同安排将产生节余，但是节余额度取决于该计划的表现。

35. 待遇旅行费用每年的增长率为 5.0%，考虑了下述因素：因行业合并和机票价格调整等原因，据旅游业预计，下一年的旅游费用平均增长率为 5%—12%。

36. 根据以往趋势和国际公务员委员会向联合国大会所建议教育津贴和膳食费的修订，教育津贴费用的增长率为 5.0%。每隔一年修订一次。

通胀 - 职工福利计划

37. 根据截至 2009 年 12 月 31 日精算估值，预计 2012—2013 年离职后医疗保险和离职付款基金、一般服务类别离职付款基金和补偿基金的当前缴付费用额度与之前相类似，该精算估值于 2010 年初计算得出，经财政委员会审核。截至 2010 年 12 月 31 日的新精算估值要到《2012—2013 年工作计划和预算》编写完毕后才能提出。

延聘系数

38. 延聘系数是指考虑到某些现有岗位由于人员调动，在一段时间内出现空缺的情况而扣减对现有岗位估算成本的预算拨付。延聘系数方法由理事会第一〇七届会议批准。

39. 延聘系数出现 170 万美元调整（第 IV 栏）的原因是，2012—2013 年，除国家办事处和联络处外，其他所有地区使用了不同于 2010—2011 年的延聘系数（2010—2011 年专业和一般服务人员费用为 2.41% 和 1.65%，2012—2013 年分别为 2.09% 和 1.55%）。对于国家办事处和联络处，大会于 2009 年批准取消延聘系数的调整。

F. 物资和服务

40. 经计算，物资和服务的通胀为 1 060 万美元，计算时对总部开支使用了“经济学人信息部”对意大利消费价格指数的预期（2012 和 2013 年分别为 1.8% 和 2.1%），对总部以外开支使用“经济学人信息部”对世界消费价格指数的预期（2012 和 2013 年分别为 3.0% 和 3.2%）。

IV. 结论

41. 4 250 万美元的费用增长数字依据商定的方法和本文件编写时可获得的信息计算得出。2011 年上半年将继续监测各种可能影响费用增长估算值的趋势和决定，并将在 2011 年 6 月大会之前向各领导机构汇报在费用增长假设和估算方面出现的任何重大变动。

42. 请财政委员会注意初步估算的 2012—2013 年费用增长，并就此提供任何意见或指导。