



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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

财政委员会

第一一三届会议

2006年5月8-12日，罗马

对职员费用差额的处理

I. 引言

1. 2005年9月举行的财政委员会第一一〇届会议在审议关于2004-05两年度计划和预算转拨的报告¹时，注意到职员费用差额的不可预见性对实施本组织已批准计划的不利影响。委员会要求秘书处审查可能采取的措施，以改进职员费用差额的财务管理，并提出一些方案供本委员会考虑²。本文件是对该要求的回应。

II. 粮农组织目前的做法

标准费率和职员费用差额

2. 粮农组织正常计划的大部分支出（2004-05两年度为66%）与职员费用有关，包括总部和实地的专业人员和一般服务类人员以及国家专业官员³的工资、养恤金缴款、家属补贴、社会保障和其他与职员相关的待遇及离职后的福利。估算下两年度标准费率的方法，需要对本两年度支出的实际职员费用进行两类财务调整：
i) 本两年度将要出现的费用增长对下两年度的财务影响 – 按整个两年度计算；和 ii) 预计将于下两年度进行的调整对费用的影响 – 通货膨胀。

¹ FC 110/2

² CL 129/4 第7段

³ FC 108/11 b) 职员工资和福利费用分析

为了节约起见，本文件印数有限。敬请各位代表和观察员携带文件与会，

如无绝对必要，望勿索取。粮农组织大多数会议文件可从

因特网 www.fao.org 网站获取。

3. 根据这种已批准的费用增长计算方法，按本两年度的预算汇率，为各级别和地点确定了职员费用的标准费率。在实施期间，均按这些标准费率对各司的预算收取职员费用。按标准费率收取的总额与本组织支出的实际费用之间的差额即为职员费用差额。由于职员费用在预算总额中占有很大比重，实际的单位职员费率与标准费率之间的微小差额，都会对费用产生很大的影响。例如，专业人员基本工资中未预见的 1% 的差异，就可能导致 180 万美元的预测误差。

4. 导致实际和标准单位职员费用之间差异的大部分原因，均超出了预算持有者或本组织的控制范围，如下放办事处的汇率波动，或者国际公务员制度委员会的决定。因此，由计划、预算及评价办公室对职员费用差额集中进行监测。除了以欧元为基础的职员费用所产生的兑换损益以外，两年度末的任何盈亏金额均根据支出的职员费用的比例按标准费率向所有计划收取。

5. 根据目前的安排，正常计划的职员费用差额一般是通过批准的两年度工作计划进行补充调整来保持平衡，以便本组织的支出维持在大会表决通过的拨款范围之内。这会对计划增加额外经费（在职员费用差额为顺差的两年度），或对批准的工作计划产生不利后果（当实际职员费用超过按标准费率收取的费用时）。

6. 2002-03 年，扣除货币兑换差额之后，产生了 540 万美元的职员费用顺差⁴，在 2004-05 两年度结束时，产生了 1,600 万美元的职员费用逆差⁵。导致预测的标准费用与支出的实际费用之间出现这些差异的原因是无法预见的。虽然预计的费用与实际费用之间的差异仅为职员费用的 1% - 2.7%，但却对实施 2002-03 两年度计划的可用资源产生了重大的有利影响，而在 2004-05 两年度则产生了不利影响。

III. 对联合国系统其他组织的做法的对比审查

7. 对联合国系统中五个组织（联合国教科文组织、国际劳工组织、联合国开发计划署和联合国儿童基金会）计算费用增长的对比审查表明，预算编制过程所采用的方法没有根本的差别（见附件）。在做法上有一些技术差异，例如，在实施期间对货币的调整、包含在职员费用中的费用因素以及为编制预算中的职员费用增长估计数所采用的细节。然而，审查的结论并未指出改进粮农组织预测职员费用的机会。在粮农组织，有三个因素导致职员费用差额：

- 预算编制与全面实施之间长达两年半的时间使预测的准确性下降；
- 有些支出项目造成未预计的波动，因为这些支出无规律可循，或是由国际公务员制度委员会等独立于粮农组织之外的机构所作的未预期的决定而引起；
- 分算分摊会费未包括的货币（即不是以欧元或美元为主的工资和福利）的汇率波动对下放办事处的当地职员费用产生重大影响，如 2004-05 两年度与预算汇率相比美元疲软时。这是联合国系统各组织的一个共同问题，该问题正在由行政首长协调委员会的财务和预算网络⁶审议。

⁴ FC 107/2 第 8-12 段

⁵ FC 113/2 第 5 段

⁶ CEB/2006/HLCM/3 联合国组织中采用的标准职员费用 - 摘要

8. 过去几年，通过采用可以更详细分析确定估计数所使用的支出数据的新信息系统，粮农组织估算职员费用的能力已得到加强。2005年9月⁷向财政委员会报告的最新改进涉及定期更新离职后职员债务的精算估值计划，目的是编制预算并使列入预算的费用与实际收取的费用相吻合。

8. 对职员费用差额的财务管理做法的对比审查，揭示了各组织在实施期间处理职员费用差额的现有供资机制的重要差异。在联合国，作为一种既定做法，在两年周期内三次对计划预算重新核定费用，以便考虑到最近的实际通货膨胀趋势、薪金调查结果以及工作汇率的变化等。例如，2004年的第一份执行报告⁸认定了1.625亿美元的增长，为净拨款金额的5.9%，原因是成员国的通货膨胀率和汇率的变化。对2008-09两年度而言，联合国正在考虑在拨款内建立一项储备基金，以应对因费用增长因素⁹而引起的费用变化。

9. 在粮农组织，1977年大会批准建立了特别储备金账户。但仅在特殊的情况下用于为未预见的通货膨胀趋势所导致的未列入预算的额外费用供资，需要财政委员会事先审查和理事会批准。此外，分算分摊会费未对大约20%的本组织欧元或美元以外的其他货币的支出提供保护。

IV. 结论

10. 对五个组织采用的不同方法进行的比较证实，通用的做法是根据以往的支出情况再加上外部来源的估算得出职员费用增长的预测数。然而，即使采用先进的预测方法，也难以在两年半以前预测实际的职员费用。因此，估计的单位职员费率与实际费用之间出现差额在所难免。如果估算过低，将使工作计划的全面实施面临风险。最近在离职后职员债务精算估值时间方面的改进，以及利用这一数据进行预算编制和记帐帮助降低了风险。

11. 然而，粮农组织并没有一个保护工作计划不受以欧元或美元以外的其他货币支付职员费用的货币波动影响的机制。特别储备金账户仅在特殊情况下用于为通货膨胀趋势引起的未列入预算的额外职员费用供资。相反，尚无在列入预算的职员费用超过实际职员费用时建立储备的机制。

12. 在粮农组织采用联合国重新核算预算费用和调整拨款的安排并不现实。然而，联合国关于在拨款内建立一个储备基金以应对费用增长因素而引起的费用变化的建议，值得在财政委员今后的一届会议上进一步审查。

⁷ FC 110/2 第 5 段

⁸ A/59/578 2004-05 两年度计划预算的第一个绩效报告

⁹ A/60/6 建议的 2006-07 两年度计划预算 - 前言和引言

附件：对职员费用增长因素的对比分析

费用增长因素	联合国教科文组织 ¹⁰	国际劳工组织 ¹¹	联合国 ¹²	联合国开发计划署及联合国儿童基金会 ¹³ 协调一致的做法	粮农组织
费用增长所采用的基础	<ul style="list-style-type: none"> 批准的本两年度预算，并根据所建议的两年度新的计划结构和活动进行调整 	<ul style="list-style-type: none"> 本两年度中第一年的实际支出 	<ul style="list-style-type: none"> 本两年度中第一年末修订的拨款 	<ul style="list-style-type: none"> 批准的拨款 应用本两年度中每年的拨款额，分别计算所建议的两年度中第一年和第二年的估计数 	<ul style="list-style-type: none"> 本两年度的实际支出及预测。
费用增长计算单位 标准费用单位	<ul style="list-style-type: none"> 按级别表(DG, DDG, ADG, D1-2, P1-5, G1-6, L1-8, NOA-E) 按地点 	<ul style="list-style-type: none"> 按类别(PR & GS) 专业人员无地点差异 按支出的目的 	<ul style="list-style-type: none"> 按类别、级别和工作地点 按净工资的百分比列入预算的统一职员费用 以最新工作地点差价调整为基础的工资和工作地点差价调整 	<ul style="list-style-type: none"> 因地制宜 	<ul style="list-style-type: none"> 按级别和地点 按支出类别

¹⁰ 2006-2007 两年度计划和预算草案 (33C/5)，2004-2005 两年度批准的计划和预算(32C/5)，基本文件 2004 年版

¹¹ 2006-07 两年度计划和预算，2004-05 两年度计划和预算

¹² 2006-07 两年度建议的计划预算 (A/60/6 引言)，2004-05 两年度建议的计划预算 (A/58/6 引言)，修订后的估算：汇率和通货膨胀变化的影响 (A/58/528, A/58/7/Add.11, A/60/599)，2004-005 两年度计划预算第一个绩效报告(A/59/578)

¹³ 联合国开发计划署：2006-2007 两年度联合国开发计划署预算估计(DP/2005/31)，2004-2005 两年度联合国开发计划署预算估计(DP/2003/28)

联合国儿童基金会：2006-2007 两年度支持预算 (E/ICEF/2006/AB/L.1)，2004-2005 两年度支持预算(E/ICEF/2003/AB/L.14)

<p>作为职员费用列入帐目</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 工作地点差价调整 ▪ 本组织对联合国养恤基金的缴款 ▪ 本组织对医疗福利基金的缴款 ▪ 离职付款 ▪ 包括艰苦/流动津贴在内的其它职员津贴 ▪ 法定旅行（回国探亲假） 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 所有与职员费用相关的帐目 ▪ 包括以现收现付为基础的在职和退休职员健康保险基金 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 固定和临时职位的净基础工资 ▪ 专业人员的工作地点差价调整 ▪ 包括职员津贴、社会保障付款、教育津贴及旅行、回国假、赴任、离职、调动，以及特别报销、偿还所得税等其它付款在内的所有统一职员费用的账目 ▪ 职员薪金税 ▪ 交际津贴 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 与四项通货膨胀因素相对应的费用要素 <ol style="list-style-type: none"> i. 工作地点差价调整的变化 ii. 国际旅行和统一职员费用 iii. 当地职员（包括当地专业职员）的工资和统一职员费用 iv. 作为业务支出的所有其他费用。 ▪ 集中分摊担保费用的单独拨款 ▪ 退休职员医疗保险的单独通货膨胀因素（联合国开发计划署） 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 所有与职员相关的费用 ▪ 包括下列与职员相关的专业人员和一般服务人员债务： <ul style="list-style-type: none"> ○ 补偿基金 ○ 离职后医疗保险 ○ 最终付款基金 ○ 离职付款基金
<p>按整个两年度计算</p> <p>-在执行建议的预算之前已经发生的事件所产生的财务影响</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 是 ▪ “重新核算费用”以包括在本两年度中已经发生的或在批准前的剩余时间内将要发生的职员费用的法定增长。 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 是，但在文件中未明确承认。 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 见以下通货膨胀和货币调整部分。 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 是，总体上与粮农组织类似。 ▪ “数额调整”：计算的及用于已批准拨款的需求的实际变化。 ▪ “费用调整”：仅自编制本两年度预算以来的两年中已经发生的并用于已批准拨款的变化，带有数额变化。这包括： <ul style="list-style-type: none"> ○ 各级别职位的平均职等变化 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 是 ▪ 包括本两年度内已经出现的或者预计将要出现的增长对整个两年度的影响。

				<ul style="list-style-type: none"> ○ 级别内工资增长 ○ 调级的财务影响 ○ 国际公务员制度委员会有关职员待遇的决定 ▪ “通货膨胀调整”：因上述因素的实际和估计通货膨胀而调整的本两年度批准的拨款（含数额、费用和货币调整） 	
<p>通货膨胀</p> <p>- 预计在所建议的两年度的不同时段进行的调整对费用的影响</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 以预算编制时对通货膨胀的最佳预测为基础估计的用于重新核算费用基数的“<i>预计费用增长</i>” ▪ 在单独的基金中编制预算 ▪ 该资金的使用须得到执行局的事先批准 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 应用在日内瓦共同商定的通货膨胀假设 ▪ 个别考虑的实地办事处的费用变化趋势，包括单独考虑的当地雇用职员的工资和津贴 ▪ 明确调整的需要特殊考虑的计划活动 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ “重新核算费用”以应对预计的通货膨胀 ▪ 用于预计通货膨胀增长的国际公务员制度委员会和经济学家们的预测 ▪ 根据以下几点更新工资和工作地点差价调整：i) 国际公务员委员会提供的预算批准前的当年 10-11 月的工作地点差价指数预测，以及 ii) 国际公务员制度委员会的增长因素。 ▪ 因通过重新核算费用计算以及两次执行报告中报告的变化所产生的额外调整要求： 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ “通货膨胀调整”：将所建议的两年度的通货膨胀预测应用于上述因素 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ “通货膨胀”：预计在所建议的两年度内的各时段将要进行的调整对费用的影响 ▪ 用于预计通货膨胀增长的国际公务员制度委员会和经济学家们的预测

			<ul style="list-style-type: none"> i. 两年度第一年末的第一份报告，以及 ii. 第二年末的第二份报告。 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 调整的职业空缺率的变化。 		
货币调整	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 对支出中的欧元部分采用分算分摊会费方法保护工作计划免受汇率波动的影响（财务条例第 5.6 条）。 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 全部以瑞士法郎提供的分摊会费，而职能货币是美元。 ▪ 考虑到了当地货币与美元和瑞士法郎之间的汇率调整的影响。 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ “重新核算费用”，以根据汇率波动进行调整。 ▪ 计划预算重新核算三次：i)在通过预算之前，ii)在一年以后，以及 iii)在两年度快结束时。最后一次重新核算作为下两年度的基础。 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 作为拨款总额中每年总的费用增长估计的一部分所计算的“货币调整”，包括以上所有费用调整。 ▪ 在对本两年度和建议的两年度进行通货膨胀调整之前，采取这一措施。 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 自 2004-05 两年度以来，对欧元和与欧元挂钩的货币采用分算分摊会费，作为避免货币波动的一个机制。 ▪ 与美元挂钩的货币无保护机制。