

2006年8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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

联席会议

计划委员会第九十六届会议和
财政委员会第一一五届会议联席会议

2006年9月27日，罗马

为 2006—07 年一般服务人员薪金增长供资

本文件提交计划和财政两委员会联席会议讨论

秘书处请对文件有技术方面问题的计财委成员与下述粮农组织职工联络点联系，最好在会前早日联系。

Manoj Juneja 先生，计划、预算和评价办公室主任

电话: 06-57054972

Nicholas Nelson 先生，财务司司长

电话: 06-57056040

为了节约起见，本文件印数有限。请各位代表及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。

内容提要和建议草案

1. 国际公务员委员会建议设在罗马的各组织一般服务人员薪金增长 12.16%。部分增长已列入 2006—07 年工作计划和预算, 从 2005 年 11 月开始生效, 但在大会批准 2006—07 年工作计划和预算时未预见增长幅度。未列入 2006—07 年预算的费用为 1 260 万美元, 加上 2004—05 年两个月 130 万美元, 总共为 1 390 万美元。
2. 国际公务员委员会的建议通过计划委员会提交理事会在 2006 年 11 月通过。一旦通过则需向职工付款, 保证必要财政来源。秘书处确定了三个可能方案或方案组合, 以解决未可预见的额外薪金费用:
 - a) 利用 2006 年 4 月成为粮农组织成员的俄罗斯联邦向 2006—07 年工作计划缴纳的会费。这一重大而特殊的事件需要决定如何处理 2006—07 年俄罗斯的会费, 数额大约为 750 万美元。计财委可向理事会建议, 当大会批准 2006—07 年工作计划和预算时未预见的这项资源用于满足未预见一般服务人员薪金增长部分费用。关于处理未预见额外会费有一个先例, 在下两年度工作计划和预算过程即将结束, 一些新成员在工作计划和预算水平确定之后加入粮农组织时出现这一先例。那时大会同意该项会费作为杂项收入, 用于支付未预计支出。
 - b) 根据有关决议由特别储备金帐户支付未预见薪金费用 (如用俄罗斯 2006—07 年会费为该项支出提供部分资金的上述建议得到批准, 则支付部分薪金费用)。然而, 储备金还有其他用途, 近几年来大量减少。如成员不补充特别储备金帐户, 至少补充相当于这笔费用的数额, 特别储备金帐户没有任何资金来源支付该项费用。1991 年大会批准特别储备金帐户补充到批准的占本组织实际工作预算 5% 的水平。考虑到根据决议特别储备金帐户旨在保护工作计划和预算以及近几年来储备金减少, 寻求大会批准补充到批准的水平, 即 2006—07 年为 3 825 万美元, 可能是明智的。
 - c) 作为最后行动手段, 对工作计划作一定程度调整。
3. 请计财委考虑这些方案细节, 提出一个行动方针供理事会批准。

A. 引言

4. 国际公务员委员会建议设在罗马的各组织一般服务人员采用新的薪金比例，增长 12.16%，从 2005 年 11 月 1 日起生效（见 FC 115/16 号文件，国际公务员委员会和联合国职工养恤金委员会的建议）。部分增长列入 2006—07 年工作计划和预算，从 2005 年 11 月起生效，但在大会批准 2006—07 年工作计划和预算时未预见增长幅度。采用新薪金比例对 2006—07 年的总财政影响为 1 970 万美元，未列入 2006—07 年预算的费用为 1 260 万美元，加上 2004—05 年两个月 130 万美元，总共 1 390 万美元。

5. 国际公务员委员会的建议已通过财政委员会提交理事会在 2006 年 11 月批准。根据调查前六个月冻结临时调整的薪金调查方法要求（调整应从 2005 年 11 月开始），2004 年 11 月以来尚未向总部一般服务人员支付薪金增长额。理事会批准后需尽快向职工付款，保证必要财政来源。秘书处确定了三个可能方案或方案组合，以解决未预见额外薪金费用，即俄罗斯联邦向 2006—07 年工作计划交纳的会费，特别储备金帐户，作为最后手段对工作计划作调整。

B. 可能资金来源

俄罗斯联邦向 2006 - 07 年工作计划交纳会费

6. 2006 年 4 月 11 日，俄罗斯联邦这一有资格成为粮农组织原始成员的国家，根据章程第 XXI 条第 1 款接受粮农组织《章程》。本组织的成员资格从这一日期开始生效。这一重大事件还比较特殊，因为《基本文件》没有关于最初评估有资格获得原始成员的国家在交存《章程》接受书时成为成员方面的规定。实际上，《基本文件》关于新成员会费的条款涉及按照大会接纳成员的决定，根据《章程》第 II 条第 2 款接纳新成员。总规则第 XIX 条第 3 款具体指明，“新成员国（……）的第一次会费，应由大会就其申请作出决定时确定”。此外，财务条例 5.8 条规定，“被接纳为成员的任何国家，（……）应从其成员资格开始生效的那个财政周期起，按预算交纳会费。会费额应由大会确定，并应从其申请获得批准的那个季度开始交付。所有新成员国应（……）交纳周转基金预付款”。

7. 《章程》接受书已收到并从 2006 年 4 月 11 日即大会通过 2006—07 年会费比例表之后开始生效。因此，现在不可能修改本两年度会费比例表。而且由于大会批准 2006—07 年工作计划和预算时无法预见俄罗斯的成员资格，现在必须决定如何处理俄罗斯 2006—07 年的会费。

8. 要求财政委员会审议会费比例表以作为其对所有财政事项的广泛咨询职能

的一部分，并就会费比例的任何修改向理事会提出建议。此外，鉴于特殊性和一次性以及对所有成员正常计划分摊会费和 2006—07 年工作计划和预算的实施产生潜在影响，建议计财委考虑提出处理俄罗斯会费的方案供理事会批准。

9. 按粮农组织大会批准的联合国相关会费比额表的方法计算，俄罗斯联邦的粮农组织会费占 1.106%。由于俄罗斯联邦的成员资格从 2006 年 4 月起生效，2006 年其应交会费为 146 万美元和 147 万欧元，相当于全年分摊会费总额的四分之三。应交 2007 年会费为 195 万美元和 196 万欧元。以预算费率美元表示，2006—07 两年度俄罗斯会费额大约为 750 万美元。俄罗斯联邦应向周转基金交纳的预付款为 276,500 美元。

10. 秘书处建议计财委考虑处理俄罗斯会费的下述方案。

11. 俄罗斯联邦成为粮农组织成员之后，需要履行其成员资格附带的主要义务，根据《章程》和财务条例的规定向预算交纳会费。虽然大会上届会议无法确定俄罗斯联邦的预算比例，但将俄罗斯联邦的会费作为预算会费处理，从法律上没有什么不对。计财委可向理事会建议，在大会批准 2006—07 年工作计划和预算时未预见的该项资源用于支付未预见一般服务人员薪金增长部分费用。关于这一建议可提出两项意见：

- 第一，这可能意味着超过大会根据《章程》第 XVIII 条和财务条例第 4.1(a) 条的规定通过的 2006—07 年预算拨款水平和总干事的有关支出授权。然而，应当指出这些拨款额是为了能够执行工作计划而通过的，需要尽可能保持，增加的资源可用于支付执行预计的工作计划所需的未预见支出。此外，拟议的行动方针比较特殊，需要处理粮农组织从未出现过且任何法律条款中没有考虑的事项，因此需要特别处理。
- 第二，根据这一建议，本组织能够支付因采用新的一般服务人员薪金比例而产生的未预见的部分费用，由计财委决定俄罗斯联邦的会费是否涉及 2006—07 两年度其他成员分摊会费的削减。

12. 综上所述，2006 和 2007 年俄罗斯联邦的会费可作为杂项收入处理。这种方法更好地应对关于批准的预算拨款水平的关注及该项会费对其他成员分摊会费的影响。关于这方面，计财委不妨注意到有关这个问题的一个先例。在财政委员会 1959 年秋季会议上，因为看来有一些国家将被大会接纳为成员，财委认为，由于各种原因，包括在下两年度工作计划和预算过程即将完成时，在大会前夕未可预见地收到大量申请，将 1960—1961 两年度新成员的会费作为杂项收入处理是适宜的。因此财委建议，“*作为一项特殊措施，新成员的会费 (……) 不应列入 1960 - 61 年会费比例表，而应作为分摊会费比例表的增加额和 1960 - 61 年本组织的*

杂项收入”。大会注意到这些会费用于支付某些“未预计支出”，批准了这一行动方针，并注意到新成员的会费当然列入 1962—63 年新的会费比例表。计财委可根据这一先例向理事会建议，俄罗斯联邦的会费作为杂项收入处理，从而用于支付未预见的一般服务人员薪金增长部分费用。

特别储备金帐户

13. 特别储备金帐户由大会在 1977 年设立，其宗旨因大会第 13/81 号决议和 17/89 号决议扩大。储备金旨在：(1) 避免遭受因汇率波动而出现的未列入预算费用的影响及记录实际汇率盈亏；(2) 向普通基金预先提供资金，在收到会费之前支付预算支出（当周转基金不足时）；(3) 支付因未预见的通货膨胀趋势而出现的经批准计划的未列入预算费用（须经计划和财政两委员会事先审查及批准）。

14. 第 13/81 号决议规定，特别储备金帐户应保持相当于本组织实际工作预算总额的 5%，在 2006—07 年为 3 825 万美元。上一次成员国特别分摊会费补充由大会在 1991 年批准（第 16/91 号决议），补充额为 2 800 万美元。

15. 在此期间，特别储备金帐户余额因币值变动的实际影响而波动，但总体下降，在 2004—05 两年度末为 1 030 万美元（截止这一日期特别储备金帐户还全部预支付给普通基金以减少本组织外部借款）。正如 2004—05 年审定帐目所报告的，特别储备金帐户在上个两年度减少了 1 470 万美元。对记入特别储备金帐户的汇率盈亏分析表明，所记录的汇率差额的主要原因是没有及时收到成员国会费¹。

16. 在 2006 年，主要由于成员国没有及时交纳会费，特别储备金帐户进一步减少以吸收汇率损失，目前的余额大约为 800 万美元。考虑到成员国会费延迟交纳可能再次发生，本组织可能遭受 2006—07 年成员国会费延迟交付的货币影响，在 2006—07 年期间需要特别储备金帐户继续支付汇率损失。

17. 此外，根据关于在采取外部借款手段之前要求临时使用储备金的相关决议，特别储备金帐户余额全部预支付给普通基金。由于成员国的大量会费没有交纳，2006 年 6 月必须进行这种借款，并在今年余下时间可能还需要借款。一旦收到足够的分摊会费，外部借款将偿清，储备金得到恢复。

18. 考虑到因国际公务员委员会调查而出现的一般服务人员薪金增长额未可预见，根据关于因未预见通货膨胀趋势而产生的未列入预算的额外费用的特别储备金帐户决议条款，符合使用特别储备金帐户的条件。这种使用需要事先得到计财

¹ 在 2003 年（FC 102/INF/18 第 15 段）和提交大会的关于 2004—05 年分算分摊会费执行情况的报告（C 2005/16 第 13、14、19 段）中，报告了分算分摊会费项下这一遗留风险。

委批准，实际上是 1998—99 年根据国际劳工组织行政法庭关于承认语言因素的裁决而确定的向一般服务人员支付增加的 190 万美元薪酬的来源。

19. 秘书处建议，由特别储备金帐户根据其决议支付未预见和未列入预算的 2006—07 年一般服务人员薪金增长（如用俄罗斯 2006—07 年会费支付部分支出的上述建议得到批准，则支付部分增长费用）。然而，特别储备金帐户没有任何资金来源支付未预见薪金增长费用。除非通过成员特别分摊款向特别储备金帐户至少提供相当于该项费用的补充额。预见由成员国特别分摊额向特别储备金帐户至少补充相当于该项费用数额以支付必要财政费用是明智的。如利用俄罗斯 2006—07 年 750 万美元会费来支付未列入预算的部分费用的建议被接受，向大会建议的特别储备金帐户补充额将为 650 万美元。

20. 实际上考虑到多年来因支付汇率损失而使特别储备金帐户余额减少，寻求补充特别储备金帐户看来是及时而谨慎的。为实现上面第 13 段中提及的特别储备金帐户的三项宗旨提供手段，秘书处请计财委就特别储备金帐户补充到大会第 13/81 号决议所预见的水平，即占本组织实际工作预算 5% 发表意见。关于 2006—07 年，这一水平为 3 825 万美元。考虑到 2004—05 年末特别储备金帐户余额为 1 030 万美元，可提出 2 800 万美元的特别分摊额供 2007 年大会批准。

2006 - 07 年计划削减

21. 如成员不批准上述来源或组合以保证必要供资，未预见从而未列入预算的一般服务人员薪金增长对本组织的影响意味着批准的工作计划须作同等程度削减。这可能需要参照以下方面予以考虑：

- 两年度 7.657 亿美元的接近名义零增长预算水平的影响，需要本组织通过进一步增效节支和计划削减吸收 3 900 万美元费用增长额（相当于比上个两年度实际削减 5.2%）；
- 需要在 2006—07 年支付其他未列入预算的下述 1 600 万美元支出估计额；
- 在 2006—07 年需要支付因实施大会批准的改革而产生的一次性费用 1 520 万美元的部分费用。

22. 如此规模的调整，同 2004—05 年本组织的活动相比，对交付成员的产出和服务产生严重影响。

23. 计财委在赞同批准的 2006—07 年预算水平的工作计划修订稿时，对于某些重点领域可能供资不足表示关注。实际上，计划委员会确定支持国际植保公约、动植物遗传资源、食品安全、农用水管理、全球信息及预警系统、共用统计数据

库即粮农组织统计数据库，并支持实施《负责任渔业行为守则》作为受保护领域。计委：“要求对这些重点活动的拨款不低于预算额，考虑将实施权力下放可能产生的任何节余用于这些重点活动”。财政委员会特别注意到对内部财务控制的潜在不利影响，这特别需要通过增加地方审计计划、财务司和监察长办公室的经费解决。

24. 秘书处在确定实施工作计划的拨款额时，还必须考虑到两年度期间可能需要供资的潜在未列入预算和预算不足的费用。本两年度预算不足的主要领域目前估计为 1 600 万美元（占批准预算的 2.1%），主要同职工费用相关：薪金和养恤金增长（不包括国际公务员委员会建议的设在罗马的各组织一般服务人员薪金增长），医疗保险费增加，总部以外职位不利的汇率波动，因预算削减而产生的重新安置费用。根据当前拨款，受影响计划的管理人员已开始调整其资源结构和工作计划，以解决未列入预算的费用，但对产出和服务的不利影响无法避免。

25. 加上一般服务人员薪金增长 1 390 万美元这笔未列入预算的费用，本两年度需削减的拨款额达 3 000 万美元（批准预算的 3.9%）。如成员们不批准其他供资来源，以重点活动为基础的保护将在计划实体一级采用，如 2006 年 6 月公布 2006 年新拨款时所做的那样。

26. 因此，如可行，需要使计划委员会强调的上述重点领域完全受到保护。此外，除不能压缩的费用（外部审计、国家联络处），内部控制和内部审计以外，大会表明的具体领域也继续得到充分保护（技术合作计划、资本支出和保安支出）。这些领域占预算的 1.76 亿美元（23%），因此工作计划的其他领域削减特别严重，平均削减 5.1%（在比上两年度实际总体削减 5.2%的基础上）。这无疑需要冻结职位。并忆及，在成员进一步提供自愿捐款之前，实施大会批准的改革所产生的部分一次性费用将需要由 2006—07 年工作计划供资。

27. 总之，在两年度余下时间进一步削减 1 400 万美元（以支付未列入预算的总部一般服务人员薪金增长费用），将主要影响到大多数成员认为非常重要的“未受保护”计划，使其中许多计划在本两年度期间无法执行。现阶段无法确切评估产出和服务损失，因为这需要向粮农组织各单位通报更加确切的以重点活动为基础的削减指标及收到其建议，在等待管理机构指示时该项行动时机未到。影响会很大，秘书处建议这应当视为最后行动手段。在理事会就供资手段作出决定之前，未列入预算的一般服务人员薪金增长费用尚未纳入《实施大会的决定和总干事的建议》（文件 CL 131/18）。如证明有必要，在下个《计划执行报告》中将适当表明需要取消或推迟的实质性产出和向成员提供的政策和技术咨询减少的领域。

28. 请计财委考虑上述方案详情，并提出行动方针供理事会批准。