

## 粮农组织理事会“主席之友”小组

### 《2010-11年工作计划和预算》

#### 情况说明之二 – 2009年10月

### 拟议的预算章节结构和实施过程中预算转拨的灵活度<sup>1</sup>

本文介绍了拟议的2010-11年预算章节结构的背景和补充情况，以利于讨论实施过程中章间预算转拨的灵活度。

#### 目前的规定和方法

1. 《财务条例》有关预算问题的第III条规定，两年度预算概算应由总干事在计划预算基础上编制，分为不同的章节和计划目标，必要时还可分为计划和分项计划。该项预算由粮农组织大会通过各章预算拨款决议进行表决。
2. 《财务条例》有关拨款问题的第IV条对表决通过的拨款的财务管理作出规定，其中包括总干事负责管理拨款，并要求各章之间的预算转拨应事先得到财政委员会或理事会批准。
3. 通过向财政委员会提交的预算执行情况年度报告，领导机构根据计划对每章的支出实行财务监督，而计划执行情况则通过向大会（经理事会及其下属各委员会）提交的两年度计划执行报告予以部分审查。这些做法为灵活实施计划提供了财政空间，领导机构的监督工作则以取得结果为重点。

#### 预算拨款决议的章节机构 – 2000年至2009年

4. 2000-01两年度至2004-05两年度的拨款决议共有7章。2006-2007两年度拨款决议的章节结构有两个变化：i)联系本组织改革（CR 6/2005）将7个章节合并为6个章节；ii)新增资本支出（CR 10/2003）和安保支出（CR 5/2005）两个特别章节。过去五个两年度的章节结构如下：

章	2000-01年至2004-05年	2006-07年至2008-09年
1	总的政策和指导	全组织治理
2	技术和经济计划	持续粮食和农业系统
3	合作及伙伴关系	知识交流、政策及宣传
4	技术合作计划	权力下放、联合国合作和计划交付
5	支持服务	管理及监督服务
6	公共服务	应急费用
7	应急费用	
8		资本支出
9		安保支出

<sup>1</sup> C 2009/15 第 273-285 段

## 2010-11年预算章节机构 – 成员国的最初指导

5. 关于2010-11两年度工作计划和预算，出于预算拨款决议的考虑，需要根据新的结果框架确定一个新的章节结构。大会委员会各工作组在2008年7月和9月审议了可能的章节建议，指出章节结构应当<sup>2</sup>：

- a. 阐明技术费用和管理费用的划分；
- b. 给予秘书处一定灵活性，以便实现各项战略目标并解决新出现的各种问题；
- c. 避免领导机构的微观管理倾向。

6. 同时，工作组指出，章节机构应允许领导机构对有关在优先事项之间转移资源的重要提议进行充分的监督。

7. 同样，财政委员会在其2009年5月会议上认为，预算拨款决议草案需要以与过去不同的方式提出，以便与新确定的战略和职能目标相一致，同时确保有效实施的灵活性。财委指出，秘书处应向其于7月召开的会议提交该项预算拨款决议草案<sup>3</sup>。

8. 财政委员会在2008年10月的会议上，审议了《财务条例》4.5b关于预算章间转拨的程序，要求秘书处制定程序，包括介于预算章节的1%和5%之间的灵活度<sup>4</sup>。

### 预算章节建议 – 《2010-13年中期计划》/《2010-11年工作计划和预算》草案

9. 根据上述原则，秘书处在《2010-13年中期计划》/《2010-11年工作计划和预算》草案<sup>5</sup>中提出了关于预算章节结构的两个备选方案，该结构将与拨款决议和《工作计划和预算》结果框架相一致，并有一定灵活性解决新出现的问题及避免领导机构的微观管理倾向。

#### 备选方案1

10. 提出的第一个备选方案包括为每项战略和职能目标设1个章节（共13章），为特别事项设5个章节（粮农组织驻国家代表处、技术合作计划、资本支出、安保支出和应急费用）。

11. 该结构的主要目的是使预算与基于成果的框架内为各项目标执行的《工作计划》相联系。支持核心职能的技术工作和其他实质性工作在不同章节（第1至12章）列明。行政费用和管理费用在第13章中列明（职能目标Y）。

---

<sup>2</sup> 主席的备忘录—大会委员会第一工作组和第三工作组联席会议，2008年9月19日。

<sup>3</sup> CL 136/8,第63段。

<sup>4</sup> CL 135/8,第51段。

<sup>5</sup> PC 102/3 – FC 128/11 第198-211段。

12. 这种划分清晰而全面地介绍了结果框架下的支出情况，并导致计划预算的严重零散化：在2008-09年有5个计划预算章节，而现在则有15个（战略和职能目标有13章，粮农组织驻国家代表处1章，技术合作计划1章）。向领导机构报告的章节数增长三倍，这可能有问题，特别是在要求章间转拨应预先得到财政委员会或理事会批准的情况下（《财务条例》4.5b）。

13. 章间转拨在《工作计划》实施工作的两个主要方面进行：需要为实施战略和职能目标及解决新出现的各种问题进行资源转拨；在计划交付没有出现任何重大变化的情况下，由于职工标准费用变动或汇率波动而可能出现预算变动。在以前的章节机构中，在实施过程中在各章内通常有足够的空间调整资源分配，章间转拨通常不超过2%（见附件1）。由于拟议结构内每章平均预算减少，至少量的变动也需要事先得到领导机构的批准。这可能会影响对于实施方面已经存在的预算与支出之间差异进行管理的能力，并可能导致微观管理。

14. 因此，作为备选方案1的一部分，尽管《财务条例》4.5b已有规定，仍有必要在拨款决议中加入一项条款，允许总干事在批准各章节之间预算转拨方面享有达到一定百分比的灵活度。世界卫生组织为可比较的拨款水平设计了13个章节，在其拨款决议中有一项类似条款，允许总干事享有达到10%的预算转拨灵活度。

### 备选方案2

15. 在《2010-13年中期计划》/《2010-11年工作计划和预算》草案中提出的备选方案2包括为11项战略目标设3个章节，为职能目标设2个章节，即为行政费用和管理费用各设一个章节（职能目标Y），为特别事项设5个章节（粮农组织驻国家代表处、技术合作计划、资本支出、安保支出和应急费用）。

16. 与备选方案1不同的是，进一步整合了战略目标，结果仅比2008-09年增加了两个计划预算章节。在这种整合之后，关于上述预算管理方面灵活性的关注可以在不违背《财务条例》4.5b的情况下解决，不需要在拨款决议中增加条款。

领导机构关于《2010-13年中期计划》/《2010-11年工作计划和预算》草案中建议的反馈

17. 在2009年7月财政委员会会议上，大多数成员表示原则上更倾向于备选方案1，该方案为每项战略和职能目标都设了1个章节（共13章），并允许总干事按一定比例灵活掌握预算的章间转拨。

18. 在2009年7月计划和财政两委员会联席会议上，若干成员就新的结果框架中拟议章节结构表明了意见，绝大多数成员支持备选方案1。

## 预算章节建议 – 正式《2010-13年中期计划》/《2010-11年工作计划和预算》

19. 总干事根据收到的指导意见，提出了章节机构，即在正式《2010-13年中期计划》/《2010-11年工作计划和预算》中与拨款决议和基于结果的计划框架进行1对1匹配，与《工作计划和预算》草案中备选方案1一样。

20. 支持核心职能的技术工作和其他实质性工作在不同章节（第1至12章）中列明，行政费用和管理费用在第13章中列明（职能目标Y）。出于预算的考虑，粮农组织驻国家代表处和技术合作计划分列于不同的章节。关于应急费用、资本支出和安保支出的特别章节将予以保留，但改用新的章节编号（16、17、18）。

21. 拟议的2010-11年正式章节结构如下：

第1章：A – 实现可持续集约化作物生产

第2章：B – 提高可持续畜牧生产

第3章：C – 可持续管理和利用渔业及水产养殖资源

第4章：D – 提高食物链各个环节的食品质量安全

第5章：E – 实现森林和树木的可持续管理

第6章：F – 实现对土地、水和遗传资源的可持续管理，提高能力应对影响粮食和农业的全球环境挑战

第7章：G – 创造有利市场环境，改善生计并提高农村发展水平

第8章：H – 提高粮食安全和营养水平

第9章：I – 提高对粮食和农业紧急情况的防备和有效应对能力

第10章：K – 实现农村地区性别平等，共同享有资源、产品、服务和决策权

第11章：L – 提高农业和农村发展领域公共和私人投资的数量和效果

第12章：X – 与成员国和利益相关者开展有效合作

第13章：Y – 实现有效高效的行政管理

第14章：粮农组织驻国家代表处计划

第15章：技术合作计划

第16章：应急费用

第17章：资本支出

第18章：安保支出

第19章：向税收平衡基金的转拨

22. 注意到在这个结构中，粮农组织驻国家代表处计划和技术合作计划不会全部纳入结果框架。认识到这方面的工作正在进行之中，将由秘书处和相关领导机构在2010-11两年度进一步审议，以便在2012年尽可能实施。

### 预算灵活度

23. 正如《2010-11年工作计划和预算》中所概述的及上面备选方案1中所表明，关于采用这样一个具体的章节结构，重要的是考虑：

- 秘书处是否有充分灵活度来处理技术调整所产生的预算变动；
- 秘书处是否有充分灵活度来实施战略和职能目标及解决新出现的各种问题；
- 领导机构的微观管理是否可以避免。

24. 因此，作为备选方案1的一部分，尽管《财务条例》4.5b已有规定，仍有必要在拨款决议中加入一项条款，允许总干事在批准各章节之间的预算转拨方面享有达到一定百分比的灵活度。《2010-11年工作计划和预算》拨款决议草案中的拟议措辞如下：

“尽管《财务条例》4.5b已有规定，总干事有权进行各章节之间的预算转拨，转拨数额不得超过拨出章节预算的5%；所有这些转拨应在2010-11年的预算报告中予以报告；任何其他所需转拨应根据《财务条例》4.5b的各项规定进行并报告。”

25. 在实施过程中向领导机构的报告自然继续定期进行。

领导机构关于正式《2010-13年中期计划》/《2010-11年工作计划和预算》中章节建议的反馈

26. 财政委员会在2009年9月会议上欢迎拟议的章节机构。财委还对以下两点表示赞赏：预计在今后各个两年度将根据战略和职能目标直接规划粮农组织驻国家代表处的资源，粮农组织驻国家代表处和技术合作计划的活动和资源对2010-11年战略和职能目标的贡献将在实施报告中详细说明。

27. 财政委员会普遍同意2010-11年预算拨款决议草案中所列拟议条款，即总干事有权进行章间预算转拨，转拨数额不得超过拨出章节预算的5%<sup>6</sup>。

28. 在2009年9月-10月理事会会议上，成员们对于拟议的章节结构普遍表示赞赏，支持总干事在进行章间转拨方面享有一定灵活度。成员们对于预算拨款决议中确定的适当百分比或水平发表了各种意见。

---

<sup>6</sup> CL 137/9, 第19段和第20段。

29. 秘书处认为，在拟议的章节结构中进行章间转拨的理想灵活度尚待确定，有可能对该项建议进行变动。

#### 过去预算章间转拨情况及 2010-11 年灵活度建议

30. 下面提供关于过去预算章间转拨情况和 2010-11 年建议的补充情况，目的是有助于讨论总干事有权转拨的适当百分比。

31. 拟议的条款提及拨出章节预算的百分比。在过去四个两年度（2002-03 两年度至 2008-09 两年度），章间转拨额介于 5 万和 580 万美元之间。详情见附件 1。

32. 关于总干事转拨权为 5% 的建议，从战略目标各章（第 1 至 11 章）可能拨出的数额介于 40 万和 300 万美元之间。职能目标和粮农组织驻国家代表处各章由于其预算规模而可能拨出的数额较高，介于 440 万（粮农组织驻国家代表处）和 1090 万美元（职能目标 X）之间。有关技术合作计划、资本支出和安保支出各章属于特别财务条例范畴，即余额可结转至下个两年度，因此一般不需要将资源转到其他章节。

33. 如果总干事的转拨权为 1%，战略目标各章可能转出的数额介于 10 万和 60 万美元之间，如果总干事的转拨权为 3%，转拨额介于 30 万和 180 万美元之间。详情见附件 2。

34. 重申无论采用哪种方案，总干事都将在两年度期间继续定期向财政委员会报告预算章间转拨。灵活度百分比将作为更加具体的章节结构的一部分确定，使秘书处能够灵活地实施战略目标，解决新出现的各种问题，避免领导机构的微观管理。

附件1								
各章的预算转拨(千美元)								
章	2002-03		2004-05		2006-07		2008-09	
	预算	实际 转拨额	预算	实际 转拨额	预算	实际 转拨额	预算	估计 转拨额
1	51,800	100	67,355	-300	18,100	1,700	26,700	-600
2	292,300	-5,800	329,136	-2,540	209,600	-3,300	261,000	1,700
3	120,800	6,000	140,773	1,540	189,100	1,600	236,000	3,900
4	95,200	-300	103,027	0	212,700	-1,600	228,200	-1,100
5	52,600	0	59,415	-50	110,500	350	134,000	-3,900
6	38,400	0	48,794	1,350	600	0	600	0
7	600	0	600	0		NA		
8	NA	NA	NA	NA	4,700	1,700	20,100	-
9	NA	NA	NA	NA	20,400	-450	23,300	2,200
合计	651,700	0	749,100	0	765,700	0	929,900	0

附件2					
各章的预算转拨(千美元) - 2010-11年模拟					
章	说明	预算	转拨权为5% 时转拨额	转拨权为3% 时转拨额	转拨权为1% 时转拨额
1	目标A	50,476	-2,524	-1,514	-505
2	目标B	32,634	-1,632	-979	-326
3	目标C	57,210	-2,861	-1,716	-572
4	目标D	25,390	-1,270	-762	-254
5	目标E	43,660	-2,183	-1,310	-437
6	目标F	54,759	-2,738	-1,643	-548
7	目标G	41,699	-2,085	-1,251	-417
8	目标H	60,636	-3,032	-1,819	-606
9	目标I	7,864	-393	-236	-79
10	目标K	10,306	-515	-309	-103
11	目标L	38,724	-1,936	-1,162	-387
12	目标X	217,376	-10,869	-6,521	-2,174
13	目标Y	115,756	-5,788	-3,473	-1,158
14	粮农组织驻国家 代表处计划	88,389	-4,419	-2,652	-884
15	技术合作计划	111,928	-5,596	-3,358	-1,119
16	应急费用	600	-30	-18	-6
17	资本支出	23,968	-1,198	-719	-240
18	安保支出	24,866	-1,243	-746	-249