



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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

C

联席会议

计划委员会第一二九届会议和
财政委员会第一八三届会议

2020年11月9日

两年度拨款未支出余额的使用
[参阅 CCLM 110/3]

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主任
贝丝·克劳福德（Beth Crawford）女士
电话：+3906 5705 2298
电子邮件：OSP-Director@fao.org

内容提要

- 本文件根据理事会第一六四届会议（2020年7月）有关两年度拨款未支出余额使用提案的指导意见提交联席会议。
- 忆及2018-19年批款未支出余额的使用程序遵循章程及法律事务委员会（章法委）2019年12月建议的程序，拟议一次性使用的执行情况将作为预算执行情况定期报告的一部分向财政委员会报告，并将作为《2020-21年计划执行报告》的一部分向领导机构报告。
- 章法委在2020年5月审议该事项时注意到该问题的复杂性，未支出余额应如何使用缺乏明确规定，特别是《财务条例》中并未对现金结余进行定义。
- 本文件讨论了使用两年度拨款未支出余额的技术和政策问题，并对术语“现金结余”进行了界定。

征求联席会议的指导意见

- 提请联席会议审查本文件，讨论使用两年度拨款未支出余额的技术和政策问题，随后章法委将重新审议这一问题，并就法律安排提供咨询意见，其中可能包括对《财务条例》的审查。

建议草案

联席会议：

- 注意到有关使用两年度拨款未支出余额的技术和政策问题的信息；
- 同意授权章法委重新审议该问题，并就法律安排提供咨询意见，包括对《财务条例》的审查。

I. 引言

1. 本文件根据理事会第一六四届会议（2020年7月）有关两年度拨款未支出余额的使用提案的指导意见提交计划委员会第一二九届会议和财政委员会第一八三届会议联席会议。

II. 背景

2. 有关两年度拨款未支出余额的使用问题，理事会第一六四届会议：¹
- a) 忆及大会第四十一届会议关于2018-19两年度拨款未支出余额使用的指导意见，赞赏收到关于其替代用途的补充说明，并批准其报告附录B中所载2018-19年拨款360万美元未支出余额的拟议一次性使用；
 - b) 期待收到关于粮农组织2018-19年未支出余额用于应对2019冠状病毒病疫情影响的详细支出信息。
3. 据回顾，2018-19年批款未支出余额的使用程序遵循章程及法律事务委员会（章法委）2019年12月建议的程序²，拟议一次性使用的执行情况将作为预算执行情况定期报告的一部分向财政委员会报告，并将作为《2020-21年计划执行报告》的一部分向领导机构报告³。
4. 关于系统使用未支出余额的讨论，理事会第一六四届会议注意到讨论仍在进行，并期待在章程及法律事务委员（章法委）以及秋季计财委联席会议审查后，在理事会第一六五届会议上审查这一事项⁴。
5. 章法委在2020年5月审议该事项时注意到该问题的复杂性，未支出余额应如何使用缺乏明确规定，特别是《财务条例》中并未对现金结余进行定义。
6. 章法委重申了《财务条例》第4.2条的重要性，其阐述了本组织关于财政周期结束时未承付拨款的政策；强调本组织是一个有章可循的组织，应根据自身政策和条例运作。章法委承认大会有权对《财务条例》第4.2条做出例外规定，但同时认为，例外情况应有所限制并遵循清晰、明确和透明的程序。

¹ CL 164/REP 第17 a) 和 b) 段

² CL 163/2 第11-13段

³ CL 164/5 第12-13段

⁴ CL 164/REP 第17 c) 段

7. 理事会在审议章法委第一一〇届会议报告时重申遵守《财务条例》第 4.2 条规定的重要性，并赞同章法委的建议，即：在计划委员会和财政委员会审查未支出余额使用的技术和政策问题后，章法委重新审议该事项并就法律安排提出咨询意见⁵。

III. 技术和政策问题

8. 关于技术和政策问题，联席会议不妨就附件 1 中所载章法委 10 月份报告中提出的拟议方式提供意见，这也是使用 2018-19 两年度拨款未支出余额在实践中采用的方式。

9. 章法委忆及，如果理事会不予批准，财政周期结束时的未承付拨款将被取消，未用余额返还普通基金⁶。这方面的进一步信息详见下文。

10. 《财务条例》第 6.1 (b) 条款规定，“任何一个财政周期结束时，普通基金中的现金结余应根据各成员国在该周期中的会费比例进行分配，并于该财政周期的决算审计完毕后的次年 1 月 1 日用于抵付下述应交款项的全部或一部分：应缴的周转基金预收款；任何会费欠款；审计完毕后下一历年的会费。”

11. 《财务条例》中使用的“现金结余”一词源自粮农组织在最初制定《财务条例》时用于列报账目的会计政策。多年来，粮农组织与联合国系统其他机构一道，逐步从“现金制”会计转向“债权发生制”，以更准确地反映本组织的财务业绩和状况。这反映在从 2014 年 1 月 1 日开始的财政周期过渡到根据《国际公共部门会计准则》(IPSAS) 列报财务报表中。

12. 普通基金中的“结余”反映了当前和以往所有财政周期财务往来的累积影响。该余额在年度账目中报告，特别是通过“分部报告”的附注披露。粮农组织多年来一直报告普通基金下有大量累积赤字，主要是与离职后医疗保险计划有关的未获供资负债。由于没有解决这一未获供资负债的办法，粮农组织报告普通基金结余的可能性微乎其微。

13. 应当指出，普通基金中的“结余”概念不同于通过每个两年度《关于预算执行情况和计划及预算转拨的年度报告》向理事机构报告的预算结余。此预算结余只是将单个两年度的总支出与同期预算批款进行比较，不包括上一年结余和赤字的影响以及普通基金的总体财务状况。

⁵ CL 164/REP 第 20 c) 段

⁶ CL 163/2 第 13 段

14. 根据《财务条例》第 4.2 条款，两年度拨款的未支出余额不能用于任何后续财政期间的承付⁷，应予以取消。在没有暂停执行《财务条例》条款授权将两年度拨款的未支出余额用于下一个财政周期支出的情况下，未用余额实际上由普通基金的累计赤字匀支。

IV. 结论及建议

15. 提请计财委联席会议就使用两年度拨款未支出余额的技术和政策问题提供指导，随后章法委将重新审议这一问题，并就法律安排提供咨询意见，其中可能包括对《财务条例》的审查。

⁷ 为技术合作计划、资本支出账户和安保支出账户核准的拨款的具体规定除外

附件 1：有关两年度拨款未支出余额的使用提案⁸

1. 章法委审议了第CCLM 109/3号文件“有关两年度拨款未支出余额的使用提案”。法律顾问和战略、规划及资源管理办公室主任发言后，章法委审议了这一事项的法律和章程方面问题，同时铭记这也将是即将举行的计划委员会和财政委员会联席会议的审议主题，以征求政策意见，特别是关于结转未用资金的使用。

2. 章法委重申《财务条例》第 4.2 条款的重要性，该条款规定了本组织关于财政周期结束时未支配拨款的政策。

3. 建议大会在预计预算拨款有未使用余额，考虑在拨款决议或其报告中使用以下措辞：

“大会授权总干事，尽管有《财务条例》第 4.2 条款的规定，就[当前两年度]拨款未支出余额的一次性使用提出建议，提交[随后一个两年度的首次会议日期]计划委员会和财政委员会联席会议及理事会会议批准。”

4. 章法委同意，根据计划委员会和财政委员会联席会议及理事会的审查和调整，建议大会通过以下核准程序：

- a) 账户关闭后，秘书处编制关于上一个两年度未用资金余额和这些资金拟议用途的信息。
- b) 结转未用余额的拟议用途将用于特定的一次性、全组织高优先事项，一般属于以下类别：
 - 为实现本组织更高的效率和效力所需的关键措施的一次性支出，同时不对粮农组织交付经批准工作计划的能力造成负面影响；
 - 与本组织转型变革相关的一次性支出；包括加强活动的问责、治理和影响；
 - 联合国大会等外部机构的决定或建议所要求的一次性未编入预算的支出。
- c) 使用未用资金的提议将根据提交财委新的两年度首次会议作为常设议题审批的《预算执行及预算转拨情况年度报告》的建议，提交联席会议。
- d) 理事会根据联席会议的建议，核准结转资金的拟议用途。
- e) 秘书处按照既定的报告做法和规则，执行并报告理事会关于结转资金使用的指导。

5. 章法委进一步忆及，如果理事会不予批准，财政周期结束时的未支配拨款将被取消，未用余额将返还普通基金。

⁸ 参阅 CL 163/2，第 IV 节