

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

执行局年度会议

年 6 月 8-12 日，罗马

资源、财务和预算 事项

议程项目 6

供参考



分发: 一般文件

WFP/EB.A/2009/6-C/1

2009 年 5 月 12 日

ORIGINAL: ENGLISH

财务框架审查



本文件印数有限。执行局文件见粮食署网站 (<http://www.wfp.org/eb>)。

致执行局

本文件提交执行局供审议。

秘书处邀请对本文件有技术性问题的执行局成员尽量在执行局会议前联系以下粮食计划署协调工作人员。

副执行主任

G. Casar 女士

电话：066513-2885

代理财务主任

S. O'Brien 先生

电话：066513-2682

若对执行局文件派发事项有任何问题，请联系会议服务组行政助理 C. Panlilio 女士。



执行摘要

在关于粮食署战略计划（2008-2011 年）的讨论中，执行局成员指出，有必要对粮食署的财务框架进行审查，以确保粮食署的供资机制有足够的灵活性、可预见性和透明性来支助该计划的全面实施。

随后与执行局成员、世界银行和波士顿咨询集团进行了非正式讨论；秘书处对 2003 年大规模审查以来的内部和外部环境变化做出了初步分析。在这些讨论的基础上，目前的审查确定了三个商定一致的重点领域，供进一步审查和讨论：

- i) 确保粮食署供资的可预见性和稳定性；
- ii) 在资源使用方面达到更高层次的灵活性和有效性；以及
- iii) 加强在资源分配方面的透明度。

与联合国系统的战略联盟和协调统一将作为此次审查的重要内容。新近成立的战略资源分配委员会将：

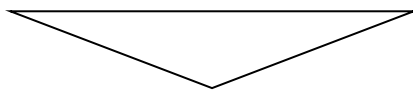
- 监督包括信托资金在内的所有资源分配的战略优先次序确定；
- 确保在粮食署财务框架内制定并履行各项政策、指南和程序；
- 对粮食署业务所有需求和缺口保持战略性观察；
- 确定主要请资和筹资的优先领域。

委员会将在接下来的阶段中监督审查进程，该进程还将包括与执行局成员的会议及执行局文件的筹备。还将酌情咨询来自世界银行的外部专家和其他伙伴。

文件最后提供了时间表。



决定草案*



执行局对“财务框架审查”（WFP/EB.A/2009/6-C/1）进行了审议，注意到提议的审查时限，并期望于 2009 年 11 月向执行局第二次常会提交更加全面的报告。

*.这是一份决定草案。执行局通过的最后决定见会议结束分发的决定和建议文件



导言

1. 在关于粮食署战略计划（2008-2011 年）的讨论中，执行局成员指出，有必要对粮食署的财务框架进行审查，以确保粮食署的供资机制有足够的灵活性、可预见性和透明性来支助该计划的全面实施¹。该计划得到批准以来的事件表明，还有必要考虑到粮食署内外环境的若干变化，其中包括粮食署在应对粮食危机、与金融危机有关的全球市场的结构转变以及联合国协调工作和一体行动过程中发挥的作用，
2. 考虑到这些因素，秘书处以若干途径推动财务框架审查进程：
 1. 秘书处举行关于清单的非正式讨论，以界定并核查在审查中要研究的一组基本议题。
 2. 秘书处与个别成员国进行非正式双边讨论并在讨论中征求个别成员国意见。
 3. 世界银行应邀审查粮食署的财务架构，以确定加强风险管理系统的办法。
 4. 秘书处义务加入波斯顿咨询组织，对有关财务框架的主要问题进行了诊断性审查并与其他可比机构进行了基准比较。
 5. 秘书处对其组织结构进行了审查，重点是根据旨在加强问责制的建议重新调整财务管理和问责制系统。
 6. 对 WINGS II 的架构和实施进行调整以适应新的战略计划。
 7. 粮食署采取了《国际公共部门会计准则》，是联合国系统第一个这样做的机构，这是粮食署财务报告系统中决定性的进步。
3. 采取这些步骤之后，关于作为财务审查部分内容的中心问题似乎逐渐产生了共识。这一简短的文件旨在说明审查的背景、简短地概述将要解决的主要问题并建议该过程进展的程序。

背景

4. 粮食署的财务框架在联合国各机构中是独一无二的，既是粮食署的强项所在，也是它的挑战。由于没有摊款和固定水平的核心资源，每年粮食署必须应对筹集所有业务预算并管理各种支助费用的挑战。
5. 当前的财务框架来自于 1996-1997 两年期的资源和长期供资政策，该政策首先介绍了全额成本回收的概念。自此之后，对该财务机构开展了若干重大审查和修订，包括：

1999年 对最初的资源和长期供资政策进行了审查，由此重新修订了若干费用种类，并决定不分方案种类对所有摊款实施单一间接支助费率。

¹粮食署战略计划（2008–2011年）（WFP/EB.A/2008/5-A/1/Rev.1）指出，“该战略的实施将会引导关于有待调整的粮食署供资机制的讨论。在秘书处和粮食署成员之间将举行平行讨论以审查粮食署目前的供资框架和项目类型，确保成员国可充分拥护该战略计划的实施。供资机制应该留有弹性以有效应对各种情况和需求——包括通过增强可预见性并减少专款专用——同时在粮食署资源的分配上提供问责制和透明度”（第9段）。



- 2002年** 执行局批准将间接支助费率从7.8%降至7%，并设立了方案支助和管理平均账户（WFP/EB.3/2002/5-C/1）。
- 2003年** 对财务框架的综合审查，使相应政府将现金摊款作为捐助方摊款接受（WFP/EB.1/2003/5-A/1和WFP/EB/A/2003/6-A/1）。
- 2004–2005年** 对财务框架做了显著变动，以修改现有的供资机制或实施新的先进供资机制：创立了流动资金供资机制，上限1.8亿美元（WFP/EB.1/2005/5-C），重新界定了立即反应账户的使用问题，其目标水平增至7000万美元（WFP/EB.3/2004/12-A），对财务条例8.1进行了改动，允许在项目筹备阶段发生支出（WFP/EB.1/2005/5-C）。
- 2006年** 执行局审查了间接支助费率并决定不改动7%的费率（WFP/EB.A/2006/6-C/1）。
6. 粮食署目前面临着若干新的挑战，产生了进一步审查财务框架的必要性。在粮食署 2008-2011 年战略计划中推行的一系列创新方案制定工具要求研究对其提供支持的供资机制。此外，在 2008-2009 年粮食和金融危机中对粮食署的重视使人们发现有必要寻求各种方式来解决以下事件的影响：i) 粮食供应持续减少；ii) 商品价格和汇率不稳定；及 iii) 全球金融危机造成与饥饿有关的需求显著增加。
7. 随着议题行动和其他协调努力的发展，考虑将粮食署财务政策最佳做法与粮食署的兄弟机构相统一——尤其是联合国发展集团机构。审查必须借鉴援助实效问题巴黎宣言和 2008 年 9 月在加纳阿克拉举行的关于援助实效问题的第三次高级别论坛上的后续讨论，并受宣言和讨论的指导。

财务框架审查概览

范围

8. 目前的审查过程旨在确保粮食署的财务框架能够应对外部环境挑战，并符合粮食署的战略进程。它将着重于审查目前框架的主要原则，研究其评估情况、其相关组织实践及其对粮食署目前的情况和需求的适用性。
9. 根据围绕战略计划的讨论、与执行局成员随后的非正式讨论和秘书处对 2003 年所做的上一次主要审查以来的外部和内部情况变化的分析，当前的审查解决三个实质领域：
1. 确保粮食署供资的可预测性和稳定性；
 2. 实现资源利用中更高水平的灵活性和效果；
 3. 增强资源分配中的透明性。
10. 如上所述，与联合国的战略一致和协调将是此次审查重要的方面。

⇒ 供资的可预测性和稳定性

- 粮食署应对若干受益国突然巨变的能力是一项重大管理挑战。粮食署的全额成本回收原则总体来说效果不错，由于机构的规模根据与业务需求相当的供资水平浮动，因此核心业务成本的管理还有问题。



- 财务框架以吨位为基础，而战略计划中概述的创新性措施涉及低吨位甚至零吨位，因此对这些措施的支助可能有困难。
- 该审查将确认冲抵短期不平衡、并允许粮食署及时充分地应对宏观趋势的潜在机制。

⇒ 资源使用的灵活性和有效性

- 要确保粮食署业务的效果和效率，并确保对未支出余额的适当管理，灵活的资源使用和优化的资源利用至关重要。
- 有了更加灵活的供资，粮食署可以将资金在各费用构成部分之间迁移，并具有更流畅的费用结构，各种活动不论是否是以商品为基础，都可以得到支持。提高灵活性还可以让粮食署处理项目早期阶段的问题，特别是在紧急情况下。
- 该审查将会研究目前的成本制定框架和供资机制并考虑提高灵活性的备选方案。

⇒ 提高资源分配中的透明度

- 粮食署获得并分配摊款的方式在确定其业务绩效水平方面具有根本重要性。
- 明确的资源分配标准和更高的一致性和稳定性可帮助粮食署使用方案类别和供资机制。
- 财务框架审查将研究粮食署目前的供资和资源分配机制，以加强其一致性并提高透明度。

过程

11. 如下所述，新成立的战略资源分配委员会将在接下来的阶段中监督审查进程，该进程还将包括与执行局成员的会议及执行局文件的筹备。还将酌情咨询来自世界银行的外部专家和其他伙伴。

战略资源分配委员会

12. 执行局要求将更多的战略焦点放在资源的优先次序确定上，应此要求，将于 2009 年 5 月先后成立战略资源分配委员会和新资源管理和问责部。战略资源分配委员会的任务是监督粮食署的财务管理和资源分配活动。
13. 具体来说，战略资源分配委员会将：
- 监督包括信托资金在内的所有资源分配的战略优先次序确定；
 - 确保在粮食署财务框架内制定并履行各项政策、指南和程序；
 - 对粮食署业务所有需求和缺口保持战略性观察；
 - 确定主要请资和筹资的优先领域。
14. 战略资源分配委员会向执行主任提出建议。委员会主席将是副执行主任和首席业务官员，委员会还会包括其他副执行主任、业务主任、捐助政府关系司主任、项目设计和支持司、预算和方案司主任等人。



15. 战略资源分配委员会的战略概览可以使其成为粮食署总体财务框架审查的合适载体。

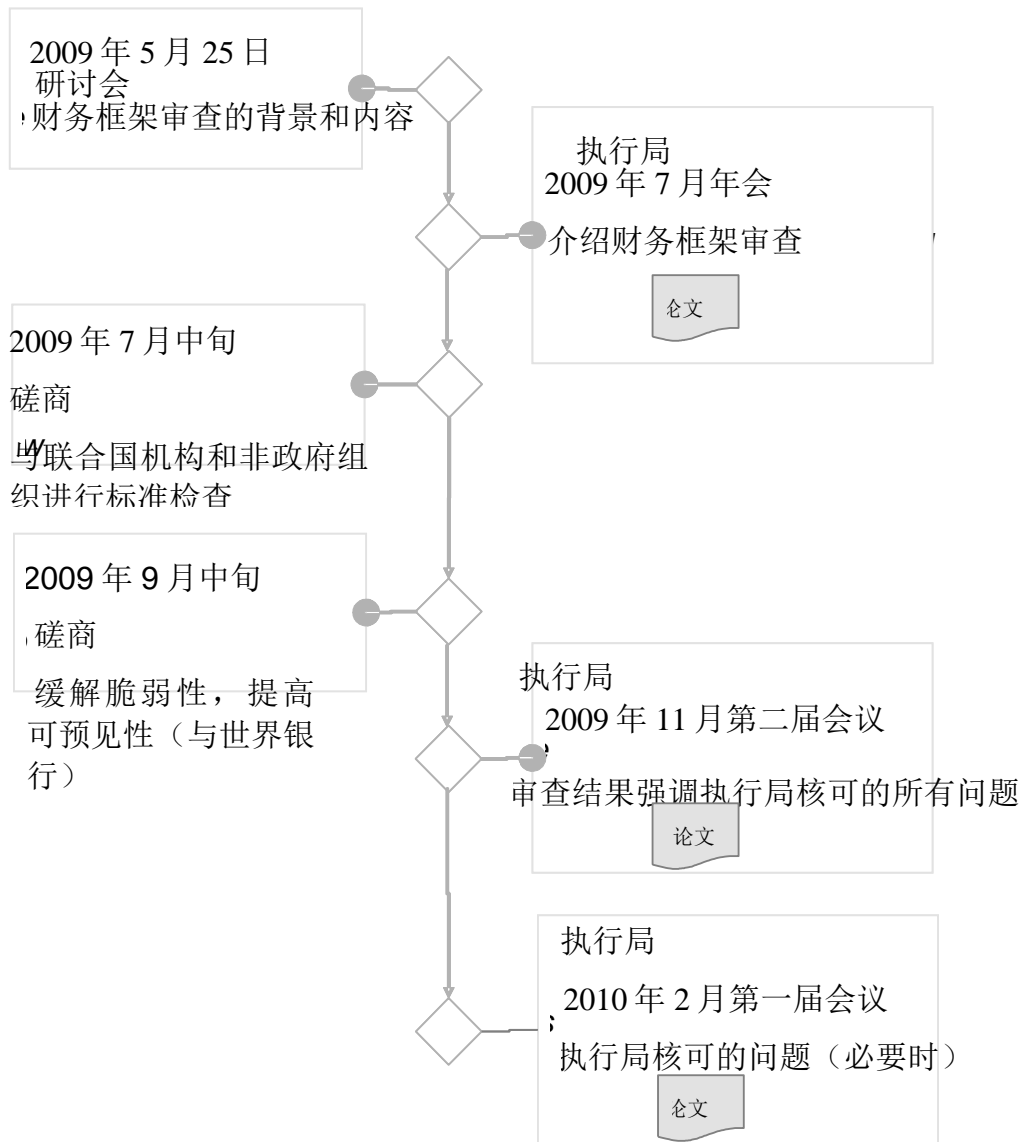
与执行局成员的会议

16. 审查过程的一个关键特点是与粮食署成员就核心问题的某些方面进行定期对话。目前，从 2009 年 5 月到 2009 年 10 月，有望举行三次会议：
 1. **财务框架审查的背景：**之前框架审查的历史和审议中问题的发展；
 2. **与对应的联合国机构和非政府机构的基准比较：**在费用结构和供资机制方面粮食署与对应联合国及非政府机构的比较情况；
 3. **减缓不稳定性提高可预见性：**粮食署可用于缓解与市场不稳定性相关的风险的潜在工具和创新方法（世界银行参与讨论）。

需提交执行局的文件

17. 关于审查还要再向执行局提交两份文件。第一份提交 2009 年第二次常会的文件将总结此次审查的结果，吁请关注需要执行局批准的任何决定。第二个文件将列入需要执行局批准的任何变动并将在 2010 年第一次常会间提交。





本文缩略词

Isc	间接支助费用
NGO	非政府组织
R<F	资源和长期供资
SRAC	战略资源分配委员会