

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

执行局
年会

2008年6月9-12日，罗马

资源、财务和预算 事宜

议题 6

供批准



分发：普遍

WFP/EB.A/2008/6-C/1

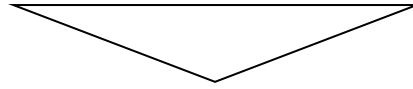
2008年5月14日

原文：英文

粮食计划署管理计划的更新 (2008- 2009年)

本文件印数有限。执行局文件可从粮食计划署网站获取 (<http://www.wfp.org/eb>)。

决定草案*



在考虑了“粮食计划署管理计划的更新（2008—2009 年）”（WFP/EB.A/2008/06-C/1）之后，执行局：

- i) 批准了对冲自 2009 预算期限开始生效的文件中规定的计划支持和管理费用中的欧元部分的政策；
- ii) 批准从普通基金中调拨 500 万美元用于建立应急安全基金；以及
- iii) 批准从普通基金中调拨 750 万美元用于粮食署信息网络及全球系统 II。具体情况如下：
 - a. 500 万美元的项目风险应急配给，用于支付意料之外的意外成本；以及
 - b. 250 万美元变更请求，以便项目立即纳入在实现阶段发生的高价值机会。

* 至于执行局采纳的最终决定，请参阅在会议结束后发布的决定和建议文件(WFP/EB.A/2008/16)。



导言

1. 在“粮食计划署两年期管理计划（2008—2009年）”得到批准之后¹，秘书处重申了它在两年期间提供有关计划执行的更新情况的承诺。这是当下两年期限中的第二次更新。

背景

2. 管理计划在计划费用上应用需要为基础的方法，而计划支持和行政管理（PSA）预算的设定在历史筹资水平和预期储备金的基础上考虑了资源的预期水平。
3. 认识到在一个自愿筹资组织中，需要的资金不一定来自于捐赠者，秘书处不断审查粮食计划署的行动水平、预期的筹资水平以及间接支持费用（ISC）收入，从而确保计划支持和行政管理支出水平是可维持的。
4. 本更新文件提供了自我管理计划通过之后工作计划的变更内容的总结，这些计划的再次成本核算，用以资助工作计划的预期资源水平的总结，以及批准的计划支持和行政管理经费和普通基金基础上计划支持和行政管理均衡账户的预期的期初和期末结余。
5. 本说明也概述了与美元/欧元汇率有关的问题和它们可能对计划支持和行政管理预算产生的影响；以及秘书处为了实现较大的预算稳定性有关对冲汇率的建议。它介绍了处理“2006—2007年期经审计的两年期账户第 II 节”中记录的未筹得资金的人员利益负债的战略。²最后，本说明给出了为粮食署信息网络及全球系统 II 和应急安全基金进行附加筹资的提议。

粮食计划署的工作计划

6. 在管理计划中，粮食计划署估计这两年内可能需要 781 万公吨的粮食以解决 9000 万受益人的粮食需要，这需要花费资金 54.14 亿美元。2008 年 2 月提交给管理计划的首次更新中，³工作计划得以更新，其中纳入了 2.28 亿美元新产生、不可预见的需求以及 7.34 亿美元初始需求的附加费用。后笔金额产生的主要原因是粮食和燃料价格的上涨。
7. 价格的持续上涨已经迫使对初始管理计划要求进行再次成本核算。另外，新的行动要求已经出现。

¹ WFP/EB.2/2007/5-A/1

² WFP/EB.A/2008/06-A/1/2

³ WFP/EB.1/2008/6-D/1



重新核算 2008—2009 年工作计划的成本

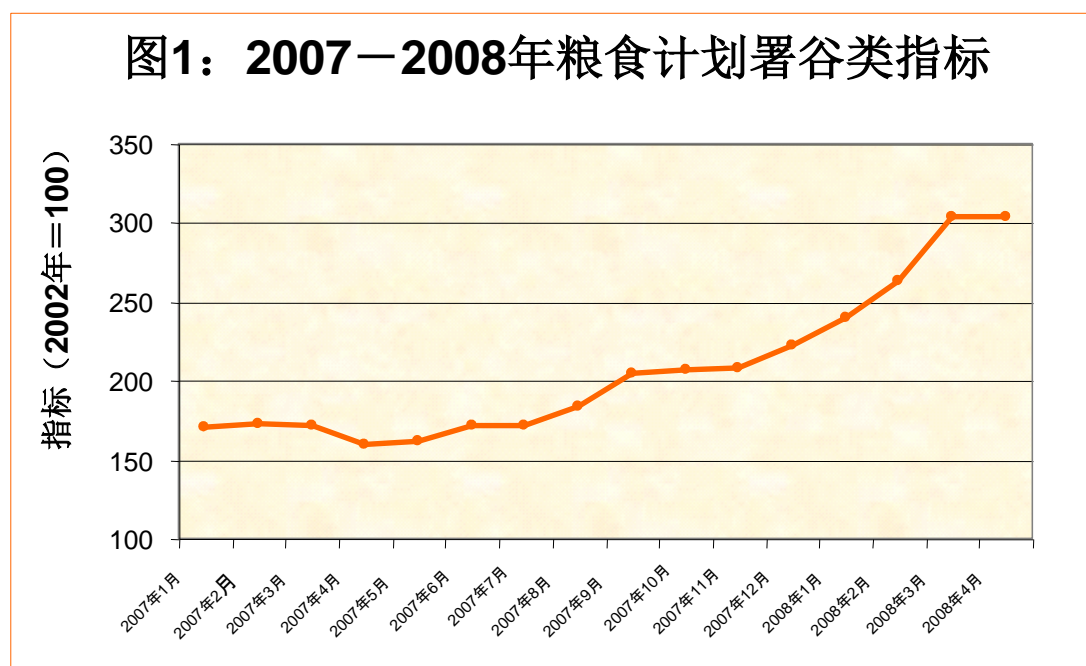
8. 自管理计划的行动部分在 2007 年年中定稿之后，粮食价格空前上涨，加之燃油价格的持续上涨以及美元相对于其他货币的贬值已经改变了许多行动性工作计划所依据的假设。
9. 在管理计划 2008 年 2 月更新内容中，秘书处估计它需要 7.34 亿美元的额外资源 (786 美元包括间接支持费用)来执行初始的工作计划。更新文件指出，商品市场波动仍然很大，而且估计价格会进一步上涨。秘书处同意为所有项目进行详细的成本重新核算。核算结果报告如下。
10. 对 2008—2009 年工作计划中的初始要求进行重新成本核算，以反映新的市场条件。所有其他因素—粮食体积、菜篮子的组成以及受益人的人数—保持稳定，从而体现出预算增加是成本增加造成的。
11. 通过成本再次核算，粮食计划署预见到它的行动要求被上调了 14 亿美元，两年期间共上涨了 26%。由于成本增加需要的额外的 14 亿美元的成本部分的细分见表 1。

表 1：进行再次成本核算的工作计划			
	初始工作计划 (2008—2009 年 管理计划)	成本增加造成 的额外资源需 要 (估算值)	经再次成本核 算的初始工作 计划
按成本要素划分的初始预算 (百万美元)			
商品成本	2 426.9	1 306.5	3 733.4
外部运输	593.2	85.3	678.5
内陆运输、存储和处理	1 475.8	(22.8) ⁴	1 453.0
其他直接运营成本	292.1	4.1	296.2
直接支持成本	626.1	46.0	672.1
行动总预算	5 414.1	1 419.2	6 836.8
工作计划 (包括间接支持费用的 7%)	5 793.1	1 518.5	7 311.6

12. 总增加额中约有 92% 直接与商品价格的上涨有关。管理计划 2 月的更新中，粮食计划署估计两年期限内商品成本增加了 5.199 亿美元。随商品价格的继续上涨，成本的再次核算表明除了上述金额以外，粮食计划署还要 7.866 亿美元，以便让初始管理计划中列出的商品成本要求增加到 13.065 亿美元。由于重新成本核算，相关成本增加了 1.126 亿美元。
13. 为了监控粮食价格，粮食计划署已经开发了谷类指标，以追踪构成粮食计划署菜篮子主要组成的四类谷物—大米、玉米、小麦和高粱的价格变动情况。这四类谷物一共占菜篮子价值的 42%。图 1 表明了自管理计划汇编之日起，商品价格的大幅增加。

⁴包括，由于粮食的预先配置、运输基础设施的提升以及轻型车辆的事先投资，苏丹内陆运输、存储和处理成本的大幅度下降。





附加要求

14. 自2007年10月管理计划通过之后，新要求已经让工作计划增加了4.49亿美元。
15. 管理计划2月的更新内容中，新增的行动要求总额2.28亿美元。如下表所示，至此已经确定了2.216亿美元的附加要求。新增要求包括：
- 新项目（主要是特别行动（SO））
 - 现有项目的延期；以及
 - 现有项目下的附加不可见要求。现有项目下的附加要求包括新受益人的粮食需要，例如在阿富汗，粮食计划署将向以前不是目标人群的受益人提供粮食援助，以支持受小麦价格大幅度增加影响的脆弱家庭。

16. 表 2 提供了自我管理计划 2 月更新以来对附加要求的总结。

TABLE 2: ADDITIONAL REQUIREMENTS 表 2: 附加要求 (百万美元)	
管理计划初始要求	5 414.0
管理计划2月更新中报告的附加要求 ⁵	228.0
伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的地区紧急行动	71.5
苏丹特别行动	41.7
阿富汗长期救济和恢复行动	34.9
人道主义反应仓库特别行动	9.7
紧急情况电信群集特别行动	6.0
莫桑比克特别行动	3.4
肯尼亚特别行动	1.9
埃塞俄比亚特别行动	1.3
其他调整（至31个项目）	51.2
修订的行动要求	5 863.6

修订的工作计划

17. 2008—2009 年间修订的工作计划总值 77.92 亿美元（包括间接支持费用），其中囊括执行 2008—2009 年管理计划需要的附加成本 14 亿美元以及附加行动要求的 4.49 亿美元。

表 3: 修订的工作计划				
	初始工作计划（2008—2009 年管理计划）	成本增加造成的额外资源需要（估算值）	附加的行动要求	总计
按成本要素划分的行动预算 (百万美元)				
商品成本	2 426.9	1 306.5	237.2	3 970.6
外部运输	593.2	85.3	40.7	719.2
内陆运输、存储和处理	1 475.8	(22.8)	9.9	1 462.9
其他直接运营成本	292.1	4.1	92.1	388.4
直接支持成本	626.1	46.0	69.7	741.8
行动总预算	5 414.1	1 419.2	449.6	7 282.8

⁵ WFP/EB.1/2008/6-D/1



工作计划（包括间接支持费用的 7%）	5 793.1	1 518.5	481.0	7 792.6
--------------------	---------	---------	-------	---------

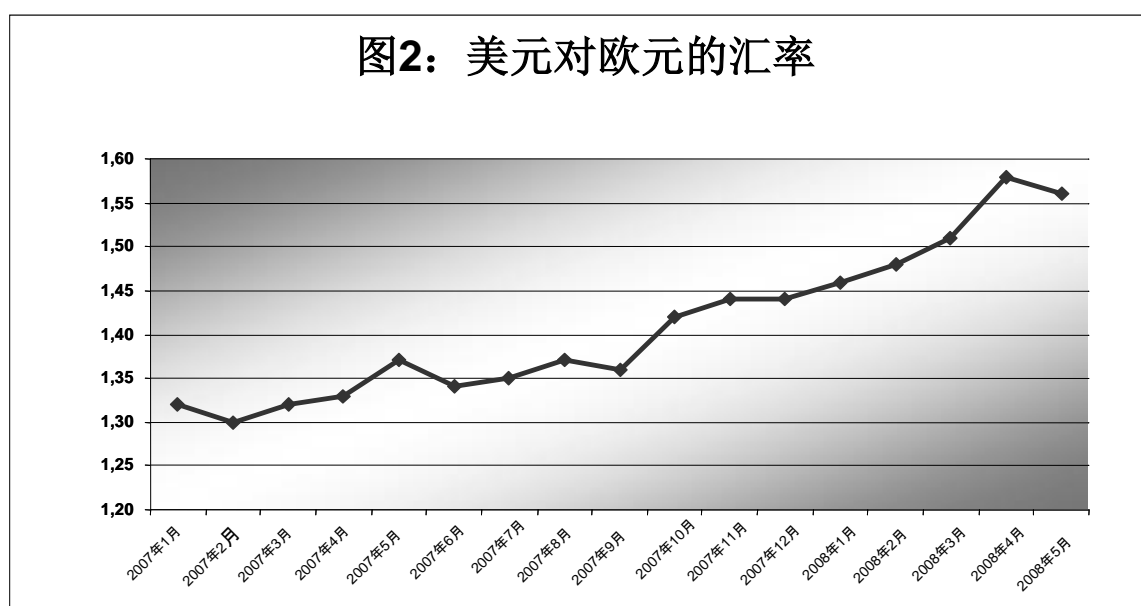
18. 在估算的经修订的工作计划总额中，43 亿美元与 2008 年要求有关，而 35 亿美元与 2009 年要求有关。秘书处正在调整所有行动计划，以反应成本增长。

预计的资源水平

19. 2008—2009 年度管理计划的依据是 3.11 万到 3.4 万美元之间间接支持费用收入产生的收入总预期 52 亿美元。这相当于 58 亿美元初始总要求中的 90% 的资金。
20. 秘书处已经根据工作计划的大幅增加，审查了这两年期间的收入预期。当前总支配收入的预算是 64 亿美元，将产生 3.85 亿美元到 4.19 亿美元间的间接支持费用收入。随着对要求解决高昂的粮食价格的影响的呼吁变得更加确定，该预计将被更新。

提议的对冲政策

21. 如管理计划略述的，在确定这两年期间的计划支持和行政管理预算拨款额时，所采纳的假设是美元对欧元的汇率为 1.33。自管理计划编制和通过之后，货币市场发生重大变化（如图 2 所示）。2008 年 5 月汇率是 1.56，比管理计划内定假设高了 23 分。



22. 正如管理计划 2 月更新解释的，秘书处已经计算出，美元对欧元汇率的每一分的变动都会对计划支持和行政管理预算产生 106 万美元的影响。如果美元对欧元汇率保持在当前水平，那么计划支持和行政管理预算将大约比管理计划中略述的多出 0.244 亿美元。

23. 如果美元对欧元的汇率对计划支持和行政管理预算产生重大影响，秘书处提议执行局批准固定的对冲政策，从而让秘书处在接下来的预算期限中一直可以对冲计划支持和行政管理预算中的欧元要素。
24. 对冲欧元支出将涉及购买按固定汇率购买固定金额欧元的权利。有一点很重要需要关注：对冲可能造成经济收益或财务损失。如果以美元表示的欧元市场价格高于对冲合同中规定的价格，那么对冲会造成收益。原因是秘书处可以按较低的公司汇率买入。如果欧元的市场价格低于对冲合同中规定的价格，对冲可能造成机会损失。这是因为，没有对冲合同，秘书处可以在公开市场用比合同规定价格低的价格购买欧元。
25. 秘书处无法预测市场动向，因此对冲政策只能消灭计划支持和行政管理预算规划中的不确定性，却无法确保经济收益。对冲决定需要在两年期限开始之前 6 到 9 个月做出，从而通过在标准头寸成本和非人员预算中纳入对冲的欧元/美元汇率确保整个计划支持和行政管理预算规划程序的稳定性。对冲合同的拟订时间需要在规划程序完成以及执行局批准对冲期间计划支持和行政管理预算划拨之前。
26. 因此，秘书处建议采纳政策对冲计划支持和行政管理预算支出中的呈现为可预期的现金流形式的欧元部分。⁶如果获得批准，该政策将从 2009 预算期开始实施；将立即就 2009 计划支持和行政管理预算中的可预见的欧元部分订立合同。
27. 此类政策会确保欧元表示的计划支持和行政管理预算支出的美元价值的稳定性，并因此非常有利于规划程序。预计随时间推移政策的财务影响是中性的。秘书处将向执行局提交有关对冲支出的定期更新情况以及此类对冲的财务影响。

计划支持和行政管理预算均衡账户的情况

28. 2008—2009 年管理计划预期 2007 年结束时的余额是 1100 万美元。根据最近发布的财务报表，实际余额是 860 万美元。然而，如上所示，预期的间接支持费用收入已经被向上调整，以反映工作计划的增加。计划支持和行政管理预算均衡账户的最近预期见表 4。

⁶ 在总部，用欧元有效表示的最大成本项目是人员成本；这将对冲的焦点。秘书处将检查在其他一些也用欧元表示的非人员成本上使用对冲的选择权。



表 4：2008—2009 年计划支持和行政管理预算均衡账户	
	2008—2009 年计划支持和行政管理预算均衡账户
2008 年 1 月 1 日期初余额	8.6
2008—2009 年间接支持费用收入	385.0
2008—2009 年间计划支持和行政管理预算支出	(345.0)
预计的外汇影响	(24.4)
不可预见紧急行动的收入	-
资金转账前的余额	24.2
直接支持费用预付款额度的转账 ⁷	24.1
2009 年 12 月 31 日预测	48.3

29. 秘书处认识到在审查中保持计划支持和行政管理预算均衡账户的重要性，而且将继续监控间接支持费用收入和计划支持和行政管理预算支出。在两年期间，执行局将根据账户的情况进行更新。

普通基金的情况

30. 普通基金是一个会计单位，其用于记录项目的间接支持费用追回款和其他不用于特定计划活动的收入。间接支持费用收入记录于计划支持和行政管理预算均衡账户，其是普通基金的子集。未指明用途部分的普通基金的主要来源是利息收入；因此市场情况和利率对普通基金有重大影响。未指明用途部分的普通基金的最近预期见表 5。

⁷ EB 决定 2007/EB.2/4, 第 iii 段。请注意转账是在较低的间接支持费用预期基础上，并用于确保计划支持和行政管理预算均衡账户不会发生赤字。



表 5: 未指明用途部分的普通基金(百万美元)	
	普通基金 预计
2007 年 12 月 31 日余额	52.8
2008–2009 年间利息收入	30.4
2008–2009 年间普通基金支出	
联合国安全和安保部 (EB 决定 2007/EB.2/4, 第 vii 段)	(26.6)
私营部门筹资贷款 (EB 决定 2008/EB.1/4)	(9.0)
过渡基金 (EB 决定 2007/EB.2/4, 第 vi 段)	(10.6)
行动储备金的补给 (经审计的两年期账户的决定草案 iii, 第 I 节第 ii 段)	(5.9)
粮食署信息网络及全球系统 II (该文件的决定草案, 第 iii 段)	(7.5)
安全基金 (该文件的决定草案, 第 ii 段)	(5.0)
2009 年 12 月 31 日	18.6

31. 2008–2009 年间的利息收入预计已经从 6000 万美元向下修正到 3040 万美元，以反映美联储自 2007 年 9 月起将利率逐渐从 5.25% 下调到 2.00%。信贷和金融市场危机已经使得整个两年期间的投资收入难于预计；秘书处将就普通基金提供定期更新。
32. 普通基金的期初余额已经上调到 5280 亿美元，以反映经审计的两年期财务报表的信息（2006–2007）。² 这比管理计划中预期的余额 1800 万美元高出了 3480 万美元（2008–2009 年）。差额产生的主要原因是在这两年期间实现的利息收入、汇率调节和其他收入，相比前一个两年期限中获得的收入大幅度提高。由于 2006–2007 年两年时间内大多数时候利率水平相对较高，仅利息收入一项就增加了 3600 万美元。

粮食署信息网络及全球系统 II

33. 正如 2008 年执行局年会“粮食署信息网络及全球系统 II 项目的更新”前的文件中解释的，粮食署信息网络及全球系统 II 项目正在实现阶段。执行局为粮食署信息网络及全球系统 II 拨款 4900 万美元。项目支出的主要部分用欧元有效表示。在项目周期中欧元相对美元的逐渐升值给粮食署信息网络及全球系统 II 项目预算带来了压力。另外，在建设和配置阶段，已经发现有机会纳入在设计阶段不明显的高价值变更。
34. 因此，秘书处正在向执行局寻求两次预算分配，总价值 750 万美元。其中包括：
- 给予粮食署信息网络及全球系统 II 项目 500 万美元的项目风险应急配给，用于支付意料之外的超额费用；以及
 - 给予粮食署信息网络及全球系统 II 的用于变更请求的 250 万美元配给（包括 150 万美元 **PASport**），以便项目立即纳入在实现阶段发生的高价值机会。



安全升级

35. 正如文件“有关执行新安全管理安排的信息说明”所示，对所有工作地点的安全安排的全球检查在联合国安全管理系统内开展。虽然粮食计划署的充分筹资情况和成本含义尚未可知，可能需要安全方面的重大附加投资。
36. 秘书处要求执行局授权从普通基金中划拨 500 万美元，用于处理安全管理安排文件中说明的最迫切的安全需要。

未筹到资金的人员利益负债

⇒ 背景

37. 如“经审计的 2006—2007 年两年期账户” (EB.A/2008/6-A/1/2)中报告的，粮食计划署已经充分认识到截至 2007 年 12 月 31 日的所有人员负债。在联合国控制官员的建议、内部审计官员的建议以及有关所有此类负债已经得到充分确认的联合国系统会计标准要求之后，这些人员负债得到确认。
38. 虽然粮食计划署已经充分认识到这些负债，但并非全部都筹集到了资金。本节提出了实现充分筹资的选择权。
39. 截至 2007 年 12 月 31 日，离职后利益和其他人员利益负债总计 2.192 亿美元，其中 1.084 亿尚未筹得款项。这些负债的具体内容见表 6⁸

表 6: 人员利益负债					
	(千美元)				
	精算价值	粮食计划署估算	人员总负债	筹得资金的负债	未筹得资金的负债
人员利益基金					
离职付款计划	19 683	-	19 683	19 683	-
离职后医疗保险	150 501	-	150 501	90 654	59 847
偿付计划储备基金	3 019	-	3 019	539	2 480
	173 203	-	173 203	110 876	62 327
其他人员负债					
积存假期	3 720	16 615	20 335	-	20 335
丧葬补助金	1 537	107	1 644	-	1 644
归国补助金	14 829	-	14 829	-	14 829
教育津贴	-	4 138	4 138	-	4 138
探亲假旅费	-	4 906	4 906	-	4 906
其他现场人员负债	-	193	193	-	193
	20 086	25 959	46 045	-	46 045
人员总负债	193 289	25 959	219 248	110 876	108 372

⁸ “粮食计划署两年期财务报表 (2006–2007 年): 第 II 节”, 附注 12C, 第 27 页。



⇒ 筹资

40. 应强调的是，这些人员负债与过去的服务有关而且此类负债的充分筹资不是粮食计划署一家的问题。⁹该计划必须为过去的此类负债筹款。然而，它们是在“现买现付”基础上筹集的：在这些负债到期的时候作为标准工资成本的一部分，按项目或者计划支持和行政管理预算支付，并没有计提资金为未来的支付做准备。项目或者计划支持和行政管理预算都没有完成所有应计负债的支付。
41. 因为希望很快地为所有人员负债筹集到充分的资金是不现实的，秘书处建议用阶段性的方法为此类负债筹资，从而确保多个两年期限中筹资活动。
42. 可以研究以下的筹资选择，单独地或者联合地：
- (i) 将过往服务人员负债的金额纳入到几个两年期的管理计划中，直到未筹得的金额已经全部摊销；
 - (ii) 将金额纳入进行中和未来项目或计划支持和行政管理预算的标准工资成本中，以在摊销期限中提供充分的资金；
 - (iii) 普通基金的年度拨款；¹⁰ 以及
 - (iv) 将未用完的项目余额转账，以偿付过往服务人员负债（在适当的情况下，根据捐赠人的批准情况）。

⇒ 建议

43. 初始评估建议最合适的选择是通过将摊销金额纳入管理计划或者标准人员成本为这些负债筹集资金。秘书处在回复执行局给出更具体的建议之前，将更密切地检查这一选择。

人员问题

44. 2008年10月提交的管理计划的更新将包括重新调整2009年计划支持和行政管理预算，以反映更新的粮食计划署战略以及组织变更执行上的进展以及它们对人员的影响。

⁹ 例如，截至2005年12月31日联合国秘书处有20.73亿美元负债尚未筹得资金。

¹⁰ 在1999年，普通基金是离职后医疗负债的初始筹资的来源。



本文件中所使用的缩略语

DSC	直接支持成本
DSCAF	直接支持费用预付款额度
EMOP	紧急行动
IPSAS	联合国系统会计标准
ISC	间接支持费用
LTSH	内陆运输、存储和处理
ODOC	其他直接运营成本
PPRO	长期救济和恢复行动
PSA	计划支持和行政管理预算
SO	特别行动
SO	特别行动
UNSMS	联合国安全管理系统
WINGS II	粮食署信息网络及全球系统 II