

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

执行局年度会议  
第二次常会

2009年11月9-13日，罗马

## 资源、财务和预算 事项

### 议程项目 5

供参考\*

C

分发：普遍

**WFP/EB.2/2009/5-B/1**

2009年10月21日

原文：英文

## 财务框架审查的最新情况

\* 依照执行局就管理问题的决议（经2000年年会及第3次常会批准），除非执行局成员在会前尽早提出特别请求，并且大会主席在认定该请求合理占用执行局时间的基础上接受该请求，否则将不予讨论此类资料性议题。

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

## 致执行局的说明

本文件将提交执行局供参考。

秘书处谨请对本文件可能有技术性问题的执行局成员最好在执行局会议之前尽早与世界粮食计划署的下列联络人联系。

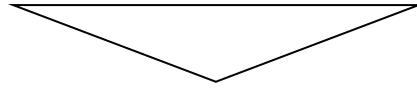
副执行干事兼首席财务官                      G. Casar 女士              电话：066513-2885

预算和方案司主任兼副首席财务官              S. O'Brien 先生              电话：066513-2682

如对执行局文件分发方面存在任何疑问，请与会务科行政助理 C. Panlilio 女士联系（电话：066513-2645）（电话：066513-2645）。



## 决定草案\*



执行局注意到“财务框架审查的最新情况”（WFP/EB.2/2009/5-B/1）

---

\*.这是一份决定草案。关于执行局通过的最后决定，请参见会议结束时发布的决定和建议文件



## 导言

1. 在2009年年度会议上，执行局注意到财务框架审查的三个目的：<sup>1</sup>

- i) 确保粮食计划署供资的**可预测性和稳定性**；
- ii) 实现资源使用的较高**灵活性和有效性**；以及
- iii) 提高资源分配中的**透明度**。

2. 与联合国系统的战略联盟和协调统一将作为此次审查的潜在主题。会议期间，一些执行局成员也强调及早将注意力放在澄清与方案类别和供资期限有关的问题上。审查正在进行中，并获得秘书处的优先关注。

3. 最初提议的审查时限显示，概括初步审查结果和备选方案的文件将在EB.2/2009上提交给执行局。在与执行局主席团讨论后决定，更新审查进度信息的文件将提交给EB.2/2009供参考，允许就一些关键问题进行额外的商议并达成共识，因为提出的任何提案都未获得全体一致的支持。因此，本文件的目的是，向执行局提供到目前为止所采取的行动以及审查过程的最新情况，概括审查过程中与关键部分有关的讨论，并显示审查过程中的下一提议步骤。

## 行动和审查过程概述

4. 在2008年6月批准《战略计划》后，财务框架审查于2008年年末启动<sup>2</sup>。最初的审查集中于确定关注的主要领域、进行初步的研究并确定其它机构的基准。

5. 2009年初，与执行局就区域清单进行了非正式讨论。5月25日与成员召开的年度财务研讨会致力于强调审查所覆盖的问题，并与可比较的组织分享基准调查的初步结果。会议期间明确的一个问题是，对于一些执行局成员来说，需要优先考虑有关供资期限和方案类别之间关系的问题。秘书处优先考虑了该问题并完全致力于解决这些关注问题，为的是促进从多样化的捐助方供资结构中为粮食计划署供资。此外，秘书处已经启动了改革和程序来提高使用方案类别的透明度和一致性，同时加强对方案的监督（见本文件随后部分中的描述）。这些改革和程序将继续在财务框架审查的更广泛结构性讨论的同时进行。

6. 将财务研讨会的反馈信息合并整理到一个文件中，并在EB.A/2009上提交给执行局供参考，概括整个审查过程中可能要采取的行动。

7. 秘书处和执行局采取了多项改革和行动以提高透明度、问责制和对执行局关注的问题的回应。最近取得的一些发展概括如下：

<sup>1</sup> “财务框架审查”（WFP/EB.A/2009/6-C/1 和 WFP/EB.A/2009/6-C/1/Corr.1）

<sup>2</sup> 根据执行局2009/EB.A/3的决定，世界粮食计划署《战略计划（2008-2011）》延期两年至2013年。



## 咨询和事件

8. 在 2009 年 7 月 29 日开展的非正式磋商中，讨论了供资期限和方案类别之间的关系以及如何更好地解决包括捐助方限制和优先事项在内的问题。许多问题与区分恢复、长期恢复和发展方案有关；一些关注问题因技术供资和会计原因而出现。其中一个难题是，在人道主义援助组织内部，并没有对该区分达成一致意见。但是，秘书处研究了在恢复和发展（预防、稳定和长期恢复）之间的“灰色区域”中开展的工作，是否可能包含在一个允许捐助方选择是否对这些活动供资的新方案类别中。一些成员认为，预防不应该包含在该新提议的类别中。

9. 2009 年 9 月 24 日的非正式磋商包含世界银行有关通过加强风险管理增强供资和运营可预测性和稳定性的发言，并提交和讨论了一项有关方案类别的更加成熟的提案（尤其是有关扩展恢复背景的新方案类别。）

10. 6 月至 9 月期间，与多个成员国展开双边非正式讨论，研究其特定需求以及有关供资期限的优先次序问题，在此期间，讨论了它们提交的有关备选方案的观点。

11. 2009 年 9 月与世界银行举行高级会议，讨论在缓和粮食计划署营运模式波动性方面的可能合作区域。

12. 在国家层面开展有关财务框架调整意义的工作，以便粮食计划署提交方案并与政府和其它机构保持一致。2009 年 10 月在约翰内斯堡召开了有关该问题的第一次国家主任研讨会。

13. 粮食计划署正与合作伙伴机构讨论在“一个联合国”的原则下协调提交财务框架所涉及的财务问题。财务框架审查中的很多问题影响着粮食计划署与联合国机构以及国家层面其它机构之间的协调。

14. 列出在 EB.A/2009 之前与粮食计划署的高层管理人员召开的会议，向成员征求有关审查问题的意见，目的是了解那些问题和提议的解决方案可获得支持。

### 关于影响和起因于财务审查的行动：

15. EB.A/2009 之后，建立了战略资源分配委员会（SRAC），作为一个管理论坛来增加资源分配决策的一致性和高层管理人员对资源分配决策的信息输入。建立战略资源分配委员会的目的是确保内部以更加正式的方式做出此类决定。尽管建立了几个针对其它问题的部门间委员会（政策委员会、方案审查委员会和员工安置委员会），并没有建立类似的资源分配决定论坛。

16. 战略资源分配委员会最初将注意力放在结构性问题上：i) 确定委员会的职权范围；ii) 对财务框架审查提供信息输入；以及iii) 建立管理计划的预算外体系。

17. 战略资源分配委员会的资源分配决定解决了多方供资的问题，确保资金以更加具有战略意义和透明的方式使用。委员会确认：定期收集有关缺口及其潜在影响的富有意义的结构化信息，是战略资源分配委员会更广泛职责的先决条件，也是促进更具战



略意义的决策制定所需要的。一旦建立了这个信息系统，战略资源分配委员会的注意力将逐渐扩展到包括提供更多的指导以及与定向多方捐助方的互动上。

18. 正如在EB.A/2009上向执行局报告的那样，粮食计划署的财务控制和管理结构发生了重大变化。通过合并粮食计划署新成立的资源管理和问责部（联合国系统的第一个此类部门）之下的所有流入和流出资源来实现更大程度的财务控制。该部门由副执行干事领导，副执行干事直接向执行干事报告。该部门包括一个经过全面整改的绩效和问责管理司，该部门负责确保管理层在制定资源决定的时候考虑效率和评估。

19. 执行干事指导审查了管理方案类别之间差别的内部准则，这样做的目的是更加准确和一致地了解并使用资源类别准则。

20. 执行干事指导审查了批准新提议的方案和预算更改的内部程序和步骤，目的是增强准则使用过程中的优先次序和一致性，以及国家、地区和全球程序之间的协调一致性。

21. 粮食计划署收到了2008年财务报表的无保留审核意见书，突出确认其在执行国际公共部门会计准则（IPSAS）方面的成功。粮食计划署是第一个执行IPSAS的联合国机构。这一做法符合联合国管理问题高级别委员会的决定，该决定获联合国系统主管机构（包括联合国大会和粮食计划署执行局）的通过。粮食计划署在执行IPSAS方面的成就比任何其它联合国组织早好几年。

22. 2009年7月，粮食计划署成为发布符合IPSAS准则的更新SAP软件系统——“WINGS II”的第一个联合国机构，这将允许更加准确和详细地跟踪从总部到下属办事处的财务和人力资源。更新后的系统于7月份成功推出，随着粮食计划署的持续发展，将在未来增加额外的职能部门。

23. 根据粮食计划署多个管理和监督机构的建议，作为联合国系统内有关内部控制、企业风险管理和问责制问题讨论的结果，2009年中，粮食计划署在资源管理和问责部门内部建立了特雷德韦委员会赞助组织委员会（COSO）<sup>3</sup> 执行项目。COSO项目的目标包括建立、执行、推出、开展内部控制和企业风险管理框架方面的培训并使其成为主流问题，以便加强粮食计划署的问责制结构。COSO项目将提供即将合并入年度审计财务报表中的年度内部控制和企业风险管理报表。

24. 粮食计划署将要求提交财务披露信息的工作人员数从6个增加到400多个，确保包含具有重要采购权限的每一个人。

25. 在外部专家的指导下，粮食计划署发布了一项新的投资政策来缓解全球经济危机后的风险。

26. 粮食计划署逐步建立了方案支助和行政（PSA）平均账户，以稳定财政、缓和风险并在市场波动期提供财务保障。

---

<sup>3</sup> COSO 是一个致力于指导行政管理和治理实体在全球基础上建立更加有效、更合乎道德标准的商业运作的独立性专业组织。该组织基于深入的研究、分析和最佳做法发起和宣传框架和指导。



## 更新审查的关键组成部分

27. 与财务框架审查有关的工作和讨论集中在对粮食计划署营运模式十分重要的少数几个组成部分上。

### 方案类别和供资期限

#### 问题

28. 方案类别提供一个运作框架，列出所有粮食计划署方案的实行时间、目的和背景<sup>4</sup>。根据粮食计划署2008-2013年战略计划以及正在形成的捐助方政策，审查粮食计划署方案类别的一致性及其与多边供资期限和定向多边供资期限之间的相互作用十分重要。

#### 迄今为止的讨论和行动

29. 7月和9月进行的非正式磋商期间，讨论了供资期限和方案类别之间的关系。成员提到需要注意的几个方面：

- **方案类别的定义和界限：**几个成员国要求另外澄清方案类别如何定义的问题，包括救济和提前恢复之间的差别，以及稳定、恢复和发展方案之间的差别。对于要求区分人道主义和发展供资的捐助方来说，这是一个重要的问题。秘书处正在进行审查，该审查将加强这一步骤。
- **使用的一致性：**成员国指出了在项目之间适用方案类别的国家以及要求更清晰地定义适用各种方案类别的背景和期限的国家之间的不一致性。秘书处正在为此提出建议和指导方针。
- **资源分配和利用的透明度：**成员国希望澄清资源分配的过程以及资源在方案类别之间和内部的利用，包括优先次序标准和分配程序。在绝大多数资金指向特定的方案时，这是受到提供不附条件多边供资的捐助方特别关注的一个问题。成立战略资源分配委员会的目的在某种程度上是为了有效地解决这些关注的问题。

30. 战略资源分配委员会（SRAC）自2009年6月成立以来共召开了6次会议，该委员会也有助于提供更多的透明度，尤其是对粮食计划署较小比例的多边供资。战略资源分配委员会目前正在查并进一步发展优先次序标准和程序，并尝试提高有关关键需求和缺口的信息共享。

31. 秘书处也提出了关注扩展恢复背景的新方案类别备选方案。增强恢复稳定行动（SAFER）项目将突出以下内容：

<sup>4</sup> 粮食署的所有方案被划分为四个方案类别：紧急行动（EMOP）、长期救济和恢复行动、发展方案包括国家方案和特别行动。



- 较大比例的家庭依赖于消极应对策略的情况，政府的能力仍然较低；脆弱、贫乏和人口高度集中的生态系统中的环境破坏率较高。
- 与人口面临的初步冲击有明显联系的活动——至少有一半的活动都将涉及某种形式的限制；
- 健全的咨询程序并将政府引导举措、《联合国发展援助框架》和《减贫战略文件》等包含在内；
- 为可持续安全网奠定基础的机遇；以及
- 多年（例如三年）时间跨度。

32. 综合执行局成员国在增强恢复稳定行动（SAFER）提案的两次相关非正式磋商过程中的反应。一些代表团对进一步完善的概念显示出兴趣，而其它代表团则偏向于改进现有的方案类别。有必要进行额外的磋商以便就应当实行哪项备选方案达成共识。

## 方案支助和管理预算以及资源稳定性

### 问题

33. 作为一个拥有少于 5% 多年供资的自愿融资机构，粮食计划署的收益很难预测，这使得关键核心职能和方案的计划和管理具有挑战性。在近期市场和供资出现大幅波动的情况下，对这些成本的可预测供资的需求则更加紧迫。

### 迄今为止的讨论和行动

34. 方案支助和行政（PSA）预算稳定性的问题在5月25日的财务研讨会中提出。在会上，可比较组织提交了初步的基准数据但未对其展开全面的讨论。没有提出正式的提案。

35. 在9月24日进行的磋商中，成员国也听取了世界银行有关其对粮食计划署风险环境的诊断报告。几个成员国表示，他们将支持确定提高粮食计划署供资的可预测性以及提高支出效率的方式。

## 成本组成

### 问题

36. 粮食计划署目前成本结构的设计基于三种假设：i) 大部分供资为实物形式，全额回收运输和分配实物供资的现金成本；ii) 几乎所有干预将以食物为基础；和iii) 基于吨位的回收率可根据各个项目来确定，通过全成本回收原则，将足以覆盖所有相关成本。

37. 审查此成本结构的两个主要原因是：i) 由于许多捐助方政策已改变，现金供资变得越来越常见；和ii) 粮食计划署有许多不涉及食品分配的活动，例如现金和优惠券方案；目前的成本结构很难适用于所有类型的粮食计划署活动，因此需要制定一个更完整的成本框架。



### *迄今为止的讨论和行动*

38. 在5月25日的财务研讨会期间以及与成员国召开的几次非正式双边会议期间提出了成本组成和结构的问题。秘书处参与了与具有非商品食品安全计划方面经验的合作伙伴的讨论，并使用这些磋商的结果来制定并向执行局拟议足够支持此类活动的框架。

---

## 提议的下一步措施

39. 财务框架要素审查对粮食计划署的有效性而言非常重要。在讨论本次审查需要关注的方面之后，秘书处确定供资期限和方案类别是需要立即处理的优先项目。方案支助和行政的供资稳定性和成本组成将在第二阶段中解决。

40. 因此，财务框架审查的修订时间框架拟议如下：

- i) 将对方案类别和供资期限举行额外的非正式磋商。
- ii) 将在EB.1/2010上呈交关注方案类别和供资期限的备选方案报告。
- iii) 将在EB.A/2010上提交有关方案类别最后提案的报告，以待批准。
- iv) 有关方案支助和行政供资稳定性和成本组成的磋商将在EB.1/2010和EB.A/2010期间以及2010年进行。在EB.1/2011上提交决定报告之后，备选方案报告将在EB.2/2010上提交给执行局。
- v) 在进行财务框架审查的更广泛结构性讨论的同时，秘书处将继续致力于增加使用方案类别的透明度和一致性，并加强对如何确定方案的优先次序的监督。

41. 拟议的时间表包含在附件中。

时间表（2009年11月）

