

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

执行局
第一届例会

2008年2月4日-6日，罗马

资源、财务和预算 事项

议题六

供参考*

C

分发：GENERAL
WFP/EB.1/2008/6-D/1
2008年1月25日
原文：ENGLISH

UPDATE ON THE WFP MANAGEMENT PLAN (2008–2009) 近况报告

* 根据 2000 年执行局年会和第三届例会通过的关于管理的决定，除非执行局成员在会前提出特别要求，而且主席以适当利用执行局的时间为理由接受了该要求，否则不对参考性议题进行讨论。

本文件印数有限。执行局文件可以在世界粮食计划署网站上查询
(<http://www.wfp.org/eb>)

致执行局的说明

本文件提交执行局了解情况

秘书处请对本文件可能有技术性问题的执行局成员，最好在执行局会议前尽早与世界粮食计划署下列联络人员联系。

CFO*兼财务与法务司长 A. Abdulla 先生 电话：066513-2401

FLB**处长 S. O'Brien 先生 电话：066513-2682

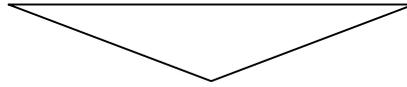
如您对执行局文件分发工作有任何疑问，请与会议服务单位行政助理 C. Panlilio 女士联系（电话：066513-2645）。

* 首席财务官

** 预算与财务计划处



决定草案*



执行局注意到《世界粮食计划署管理计划（2008–2009）近况报告》
(WFP/EB.1/2008/6-D/1)。

这是一份决定草案。执行局通过的最后决定，请见本届会议结束时发布的决定和建议文件（世界粮食计划署/EB.1/2008/15）。



简介

- 批准世界粮食计划署《两年管理计划 (2008-2009)》后，秘书处重申了在两年期间报告计划执行近况的承诺。本文件系当前两年期间的第一次近况报告。

背景

- 《两年管理计划 (2008-2009)》提出了两年期间当期运营和计划的预期需求，总计 54 亿美元。34,500 万美元的计划支持与行政(PSA)预算考虑了间接支持费用(ISC)收入水平。以历史筹资水平和储备金预计余额为基础，可以根据所述需求得出间接支持费用的预期水平。
- 秘书处认识到捐助者可能满足不了自愿筹资组织的筹资需求，因而持续审核世界粮食计划署的运营水平、相关融资与ISC收入以及相关储备金余额的预期水平，确保可以维持PSA支出水平。
- 本报告旨在就该等事项更新执行局资料。自 2007 年 6 月最终确定管理计划运营要素以来，全球市场发生了前所未有的变化，影响到世界粮食计划署的许多运营投入。随着粮食价格快速上涨、燃油价格攀高和过去六个月来美元对世界粮食计划署许多运营货币汇率持续下跌，工作计划依赖的许多假设条件已发生变化。
- 本近况报告概述了批准管理计划以来的工作计划变化和工作计划融资的预计资源水平，根据批准后的PSA拨款预测了PSA平衡帐户的期初余额和期末余额，还就美元兑欧元汇率及其对PSA预算的影响进行了相关说明。

工作计划变化

- 《两年管理计划 (2008-2009)》提出的运营需求为 54.14 亿美元，计划分派 780 万吨粮食。计划编制以来，世界市场——尤其是粮食商品——发生了根本变化。这些前所未有的变化导致成本大幅上涨，尤其是粮食成本和交通成本。此外，还出现了许多新的运营需求。

2008–2009 年工作计划成本调整

- 世界粮食计划署 2008–2009 年的最初运营需求在 2007 年一月到六月间完成编制，采用了当时的成本假设。下列章节说明了之后发生的市场变化对世界粮食计划署工作计划的潜在影响。

⇒ 商品价格上涨

- 在过去的一年中，商品市场经历了前所未有的价格增长和不确定性因素。2007 年，国际市场上的小麦和玉米（一般几乎占到世界粮食计划署口粮篮的一半）的价格已达到历史最高水平，小麦的国际价格在五年到九月间翻了一番。¹
- 联合国粮农组织(FAO)2007 年 11 月出版的《粮食展望》重点说明了下列内容：

¹《经济学家》，“廉价食品时代终结”。2007 年 12 月 6 日



- “联合国粮农组织的粮食价格指数……”的年度增长率“约为 37%，价格飙升，其主导原因是牛奶和谷物”；
- “几乎全球所有主要粮食和饲料商品的价格同时上涨，而不仅仅是少数商品”；
- 价格上涨的同时，“价格波动幅度较过去增大，尤其是谷物和油籽行业，[凸显]出不确定性增大的普遍性”；以及
- 谷物市场小麦价格的变化是“主角”。²

虽然不能对未来商品价格变化作出直接预测，国际粮食政策研究所 (IFPRI) 认为“这些高企的价格似乎不太可能在短期回落”。³

因此，秘书处重新审核了 2008-2009 年世界粮食计划署商品需求的定价。最初管理计划采用的平均商品价格与 2007 年后期的实际价格进行了比较。各类商品的价格增长幅度从 15% 到 25% 不等。

对管理计划最初提出的工作计划成本进行调整后，执行计划要求所需的商品成本增加了 51,990 万美元。2008-2009 年的原有商品需求成本，从 42,690 万美元上升到 294,680 万美元。

⇒ 陆路运输、储藏及搬运 (LTSH)

世界粮食计划署的陆路运输、储藏及搬运 (LTSH) 支出，在非洲占到 85% 以上。由于通货膨胀和汇率波动导致当地成本上升，运营费用受到持续而严重的影响。LTSH 受成本上涨的影响在进港方面尤为突出，主要源于港口税费和搬运成本的增长。港口拥堵频率增大，船只卸货延迟，导致港口服务费和陆路转运费上涨，储存成本增加。由于美元持续走弱，估计 2008-2009 年的 LTSH 费用需求将增加 4390 万美元。

此外，燃油、轮胎和润滑油成本上涨，也是导致运输费用增加的重要因素。燃油成本大约影响 25% 的 LTSH 总费用。自 2007 年 6 月确定管理计划的运营数据以来，润滑油价格已上涨 35%，导致原有预算的 LTSH 需求增加 13,300 万美元。非洲地区相对较差的道路条件，进一步推涨了运输车队的维护成本。为防止国家道路网络恶化，政府不断加强汽车轴载荷限制，导致给定数量粮食所需的运输车辆数量增加。

鉴于以上原因，管理计划提出的 LTSH 需求很可能会大幅增长，现预计增长总额为 17,690 万美元。

⇒ 直接支持费用 (DSC) 与其它直接运营费用 (ODOC)

美元相对其它货币的价值，对直接支持费用 (DSC) 与其它直接运营费用 (ODOC) 有直接影响，因为这些成本类别中的相当一部分支出（包括当地人员费用、经常性办公费用和实施合伙人费用）也在工作所在国发生，大部分采用当地货币。⁴

由于 2007 年下半年美元相对许多本地货币持续贬值，世界粮食计划署不得不将 DSC 预算上调 5%，ODOC 预算上调 2%。成本调整后，DSC 预算可能从 62,610 万美

² 《粮食前景：全球市场分析》。2007 年。2007 年 11 月。

³ 《全球食物现状：新的驱动力与必要行动》，国际粮食政策研究所，2007 年。

⁴ 见《世界粮食计划署成本要素分析》(WFP/EB.A/2006/6-G/1)



元（2008-2009 年管理计划最初估算额）上升到 65,770 万美元，ODOC 预算可能从 292.1 万美元上涨到 29,800 万美元。

⇒ 影响总结

- 上述章节对粮食与燃油价格和美元走弱对原有 2008-2009 年需求的可能影响进行了保守的总体估算。同时，秘书处对项目逐个进行了技术性预算评审，以确认所述增长，确保其在所有项目预算得以正确反映。本次评审的结果将纳入管理计划近况报告，提交至执行局 2008 年年度会议。
- 秘书处将继续审查市场和经济因素对世界粮食计划署工作计划的影响。考虑到当前市场的不确定因素，预计当前两年期内将对工作计划进行多次成本调整。

额外需求

- 除管理计划所列初始需求之成本结构变化导致的潜在增长之外，截至 2007 年 12 月，由于新增运营需求，工作计划已增长 22,800 万美元，涨幅为 4%。
- 22,800 万美元的增长额中，有一半来自不可预见项目（主要是应急工作）和原定 2007 年结束、延期到 2008 年的若干项目。具体包括：
 - 孟加拉国“锡德”飓风应急响应工作，需要 3710 万美元；
 - 延长的巴基斯坦救济和复原行动，为无食物保障的家庭提供援助，需要 1470 万美元；
 - 当前援助肯尼亚大旱受灾人群的应急行动，延长至 2008 年 6 月，需要 1380 万美元；
 - 当前在菲律宾的应急行为，延长至 2008 年 3 月，需要 420 万美元；以及
 - 在玻利维亚、多米尼加共和国、冈比亚、加纳、尼加拉瓜、巴基斯坦、秘鲁、阿拉伯叙利亚共和国和也门地区提供应急援助的其它不可预见项目。
- 此外，埃塞俄比亚（2640 万美元）和津巴布韦（9750 万美元）也确定有需求增长。
- 工作计划的潜在修订，包括上述所有变化，见表 1。

表 1：工作计划潜在修订

	最初管理计划	成本调整估计	其它运营需求	总计
运营预算（按成本要素划分；单位：百万美元）				
商品成本	2 426.9	2 946.8	128.4	3 075.2
对外运输	593.2	593.2	18.1	611.3
LTSH	1 475.8	1 652.7	5.3	1 658.0
ODOC	292.1	298.0	38.0	336.0
DSC	626.1	657.7	38.2	695.9



运营预算总计	5 414.1	6 148.4	228.0	6 376.4
工作计划 (包括 7% ISC)	5 793.1	6 578.8	243.9	6 822.7

潜在额外需求

- 对世界粮食计划署而言，粮食和燃油价格上涨的影响将反映在运营成本的上升和粮食援助需求的增长上。迹象表明，价格上涨会导致粮食匮乏问题的广度和深度急剧上升。
- 由于主要依赖于市场的家庭所面临的市场条件日益恶化，饥饿情况也可能发生变化。这些家庭的食品支出会增加，导致非食品支出减少（如教育和卫生）。这意味着价格上涨的影响会首先体现在入学率降低和健康指数恶化，而不是食品消费立即下降。
- 但是，在最为贫穷的家庭中，价格上涨对食品匮乏的直接影响非常明显。这是因为对最贫穷的家庭而言，购买的粮食多于卖出的粮食，食品支出占收入的比例更大，可以依赖的应对机制更少。影响最大的群体包括无土地农村人口、牧民和小农。但是，影响最大的，可能是城市贫困人群。
- 最贫困家庭的食品消费以谷物为主，其它营养食品消费量很少。价格上涨导致膳食更为匮乏，因为贫困家庭会将用来购买其它食品的微薄收入节约下来，转而购买高能量密度的谷物。另外，文献表明，食品价格上涨 1%，家庭食品支出会降低 0.75%，因此我们可能会发现越来越多的家庭减少其膳食次数和分量。
- 证明表明，我们正在步入一个新的饥饿时代，世界上饥饿人群的绝对数量持续上升。虽然有关粮食价格对粮食安全影响的全球估算很少，但是各机构，包括世界粮食计划署、联合国粮农组织(FAO)、国际粮食政策研究所、美国农业部、世界银行和国际货币基金组织(IMF)，均关注并高度担忧它们对最贫困家庭的实际影响与潜在影响。世界粮食计划署将继续与这些机构合作，量化相关影响，坚持通知执行局粮食匮乏人群的具体增加量。

预计资源水平

- 捐助者响应（以及运营）成本和其它不确定性因素，对两年期间产生的资源有重要影响。
- 虽然管理计划（2008-2009 年）基于 52 亿美元的总体收入预测，上述工作计划变化对筹资水平的影响——尤其是粮食和燃油价格上涨与美元持续走弱的影响——尚未确定。

⁵ 本节参考了下列资料：

Johnson, S. “成功的（粮食）价格”，《金融与发展》，44(4)。国际货币基金组织(IMF)，2007 年。
《世界经济前景：全球化与不平等》，国际货币基金组织，2007 年
《全球食物现状：新的驱动力与必要行动》，国际粮食政策研究所，2007 年。
《全球最脆弱群体：极端贫困和饥饿的特征与成因》，国际粮食政策研究所，2007 年。
《关注全球贫困与饥饿人群，行动起来：前进之路》，国际粮食政策研究所，2007 年。
《2008 年世界发展报告：以农业促发展》，世界银行，2007。
《粮食前景：全球市场分析》，联合国粮农组织，2007 年 6 月。



- 但是，鉴于工作计划增加了 20%，除非可用资源有相应增长，世界粮食计划署不得降低救助对象的配给量或救助对象的数量。在上述变化对融资水平的影响进一步明朗之前，秘书处不会对ISC收入预测或PSA水平提出任何变更建议。

计划支持与行政平衡帐户现状

- 因此，在管理计划（2008-2009 年）中，根据经过批准的PSA拨款对PSA平衡帐户进行的最新预测没有变化，详见表 2。

表 2: PSA 平衡帐户 (2008–2009)	
	PSA 平均帐户预测 (2008–2009)
2008 年 1 月 1 日估算期初余额	11
转帐*DSCAF	24.1
2008–2009 年 ISC 收入	311
2008–2009 年 PSA 支出	(345)
不可预见应急工作收入	-
2009 年 12 月 31 日预测	1.1

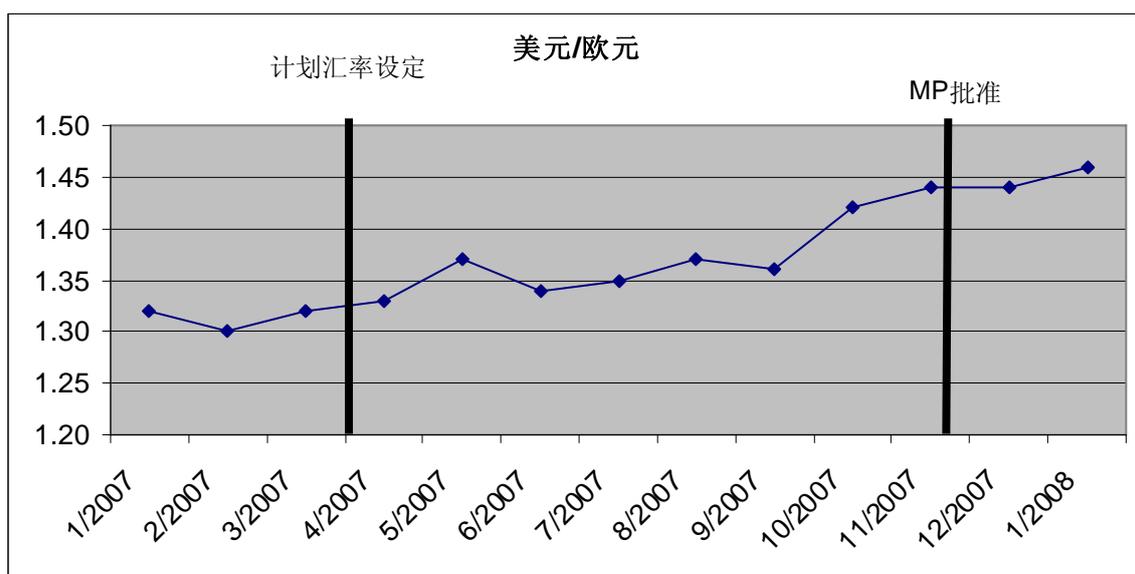
* 直接支持费用垫款

- 在考虑下述汇率波动影响之前，目前估计两年期结束时PSA平衡帐户的预测余额与管理计划一致。
- 秘书处认识到PSA平衡帐户维持健康的正余额非常重要，持续监测ISC收入和PSA支出，确保它们与预测水平保持一致。两年期间的帐户状态近况会不时报告执行局。

汇率波动的影响

- 汇率变化对PSA预算有重大影响。如管理计划所述，当前 34,500 万美元的PSA预算拨款假定美元/欧元汇率为 1.33。虽然预算拨款——因此执行局授权秘书处——以美元为货币单位，多数PSA成本以欧元计算。
- 下列数据显示了美元与欧元汇率的演变过程，数据采用官方美元汇率。





- 编制、批准管理计划期间及之后，上述货币间的汇率变动很大，对预算管理提出了挑战。2008年1月中旬，美元/欧元汇率为1.46，比管理计划采用的汇率高出0.13美分。
- 根据秘书处计算，美元/欧元汇率每变化1美分，PSA预算将浮动106万美元。如果整个两年期间美元/欧元汇率平均水平保持在当前的1.46，将导致新增约1380万美元支出。
- 为保证PSA预算中欧元部分的汇率确定性，需要在管理计划编制当年三月或四月作出套期保值决策，维持编制汇率设定的汇率点位。但是，预算通常在十月或十一月提交执行局审批。
- 秘书处将在预算编制过程中提前审核套期保值所需的决策和批准，充分缓释欧元PSA支出的外汇风险。审核结果将适时提交执行局，以便编制下一个管理计划。

本文使用的缩略语

DSC	间接支持费用
DSCAF	直接支持费用垫款
FAO	联合国粮农组织
IFPRI	国际粮食政策研究所
IMF	国际货币基金组织
ISC	间接支持费用
LTSH	陆路运输、储藏及搬运
ODOC	其它直接运营费用
PSA	计划支持与行政