

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

执行局  
年会

2010年6月7日 - 11日，罗马

# RESOURCE, FINANCIAL AND BUDGETARY MATTERS

Agenda item 6

供批准

C

分发：普遍

**WFP/EB.A/2010/6-E/1**

2010年5月19日

原件：英文

## 财务框架审查选项

财务问题

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

# 执行局会议记录

## 本文件提交执行局以供批准

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。

首席财务官兼副执行主任, G. Casar 女士 电话: 066513-2885  
RM\*:

主任, RMB\*\*, S. O'Brien 女士 电话: 066513-2682

如果您对执行局文件分发有疑问, 请与大会服务股行政助理 I. Carpitella 女士联系(电话:066513 2645)。

\* 资源管理和责任部门

\*\* 预算和方案事务局

## 执行概要

为了确保粮食计划署的财务框架全面支持粮食计划署的战略计划（2008–2013 年），正在对该框架进行审查。该审查有三个互相促进的目标：

- i) 确保粮食计划署供资的可预见性和稳定性；
- ii) 在资源利用方面达到更高程度的灵活性和有效性；以及
- iii) 加强在资源分配方面的透明度。

应执行局成员要求，秘书处优先考虑方案类别问题。2010 年 2 月，执行局成员表示有兴趣同时解决其他问题。作为应答，秘书处在内部开展广泛的讨论之后将就下列各项相关将问题和初步建议提交执行局成员：

- i) 以吨位为基础的模型，包括拟定的非商品活动成本模型；
- ii) 直接支助费用供资；以及
- iii) 方案支助和行政预算的稳定性。

本文提交的是秘书处在这些问题上的调查结果和建议。方案类别问题在单独的文件中说明。

秘书处建议如下：

**建议 1.** 在项目内分离非商品活动，而且特别允许单独的供资流。

**建议 2.** 将当前的直接支助费用供资模型修改为占直接业务费用的百分比，而非每公吨费率。

**建议 3.** 鼓励并接受以更高的透明度和灵活性专门向直接支助费用提供的捐助。

**建议 4.** 转向滚动式三年管理计划，每年批准

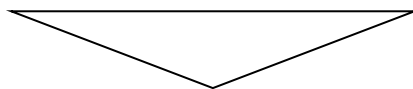
**建议 5.** 鼓励并接受以更高的透明度和灵活性在个案的基础上向方案支助和行政预算提供的直接捐助。

**建议 6.** 维持当前的方案支助和行政预算供资的间接支助费用模型。

基于执行局在 2010 年年会的讨论成果，秘书处将确定对粮食计划署规章制度进行的必要修订，以及对内部流程和系统进行的任何必要调整，这些将在 2010 年第二次常会上提交。

秘书处计划在 2010 年第二次常会上提交一份单独的执行局文件，说明预付款融资和期货购买机制。

## 决定草案\*



执行局批准本文所载的秘书处提供的六项建议，并期待在 2010 年 11 月执行局第二次常会上收到下列问题的说明：

- a) 修改粮食计划署财务框架所必须的粮食计划署总规则和条例以及财务规则和条例的修订建议，以及一份任何其他必要修改的概要；以及
- b) 与预付款融资和期货购买机制相关的一份独立的执行局文件

---

\* 这是决定草案。了解执行局通过的最终决定，请参考在会议结束时分发的决定和建议文件。

## 引言

1. 财务框架审查旨在确保粮食计划署的财务框架全面支持实施粮食计划署战略计划（2008–2013 年）。<sup>1</sup> 该审查有三个互相促进的目标：
  - i) 确保粮食计划署供资的可预见性和稳定性；
  - ii) 在资源利用方面达到更高程度的灵活性和有效性；以及
  - iii) 加强在资源分配方面的透明度。
2. 审查流程以及将要在审查中解决的问题已在执行局会议和非正式商议中讨论。应执行局成员的要求，秘书处优先考虑方案类别问题，包括确保它们应用的透明度和一致性。
3. 在 2010 年执行局第一次常会上，执行局成员表示除方案类别外，同时有兴趣解决与财务框架审查相关的其他问题。作为应答，在 2010 年 3 和 4 月非正式商议期间，秘书处向执行局成员提交了与下列三个主要话题相关的问题和初步建议：
  - i) 以吨位为基础的模型，包括拟定的非商品活动；
  - ii) 直接支助费用供资；以及
  - iii) 方案支助和行政预算 (PSA) 的稳定性。
4. 讨论还涉及预付款融资和期货购买，以及资源分配的优先次序等相关问题。
5. 提交的建议基于秘书处对粮食计划署成本和供资框架的分析，以及广泛的内部商议——包括与所有区域干事和国家干事之间的商议——在这一过程中，秘书处确定了框架中的重要局限和弱点。
6. 本文就以上问题将调查结果和建议提交秘书处，以供执行局批准。基于讨论的成果，秘书处将确定对粮食计划署规章制度进行的必要修订，以及对内部流程和系统进行的任何必要调整，这些将在 2010 年第二次常会上提交执行局。
7. 本文对方案类别问题进行说明。鉴于执行局成员在 2010 年 5 月非正式商议期间提出的建议，秘书处在单独的文件 (WFP/EB.A/2010/11) 中说明该等问题。

## 以吨位为基础的模型

8. 粮食计划署将全额成本回收原则运用于所有捐助，根据这一原则，每名捐赠人预期支付“其捐助的全额业务和支助费用”。<sup>2</sup> 这一原则意味着，每次捐助必须包括适量的相关费用，<sup>3</sup> 其中包括回收粮食计划署的间接支助费用 (ISC) 的百分比。该百分比——被称为间接支助费用 (ISC) 费率——每两年由执行局批准。间接支助费用 (ISC) 收入用于为粮食计划署的方案支助与行政 (PSA) 供资。

<sup>1</sup> WFP/EB.A/2008/5-A/1/Rev.1，根据执行局决定 2009/EB.A/3 延展至 2013 年

<sup>2</sup> 总条例第 XIII.2. 条

<sup>3</sup> 直接相关费用包括外部运输，陆运、仓储和装卸 (LTSH)，其他直接业务费用 (ODOC) 以及直接支助费用 (DSC)。

9. 在总规则和条例中所载的当前的融资模型（参考下文方框）要求清晰划分业务和支助费用，以及直接和间接支助费用。
10. 在模型中，直接业务费用 (DOC) 包括商品（粮食），外部运输，陆运、仓储和装卸 (LTSH) 及其他直接业务费用 (ODOC)，这些被用于回收“粮食计划署向受益人、受援国政府或其他实施合作伙伴提供的任何其他输入”。<sup>4</sup>
11. 粮食计划署的支助费用包括： i) 直接支助费用 (DSC)，其与实施直接业务输入挂钩；以及 ii) 间接支助费用 (ISC)，其支持执行项目和活动，但不直接与它们的实施挂钩。
12. 鉴于下列各项，粮食计划署融资模型大体上可以说是以吨位为基准的：
  - i) 成本要素（商品，外部运输，陆运、仓储和装卸 (LTSH) 等）主要以它们与吨位之间的关系进行定义，因此粮食计划署的预算、实施和报告流程很多都围绕着这些类别构建；以及
  - ii) 商品吨位是一些项目费用供资的基础：陆运、仓储和装卸 (LTSH)、其他直接业务费用 (ODOC) 以及直接支助费用 (DSC) 根据为项目提供的资源的公吨数进行供资（参考总规则 XIII.4 (a)(iii) 和 (iv)）。

#### 总规则 XIII.4: 捐助的类别 [着重强调]

根据总条例第 XIII.2 条，以下各项应适用于向计划署提供的各类捐助：

- (a) 捐助粮食商品和指定现金，如现金而非粮食商品的捐赠人应提供可以全额支付与其商品捐助有关的业务费用和支助费用的足够的现款、可以接受的服务或可以接受的非粮食物品，利用下列标准计算业务费用和支助费用：
  - (i) 商品：按总规则第 XIII 条第 6 款计算价值；
  - (ii) 外部运输：估计的实际费用；
  - (iii) 陆运、仓储和装卸 (LTSH)：项目的**每吨平均费率**；
  - (iv) 其它直接费用：作出捐助之时**按吨位**计算的项目预算额中的比例份额；
  - (v) 间接支助费用：执行局确定的直接费用的百分比。
- (b) 捐赠人捐助与其它捐助无直接关系的可接受非粮食物品的，其应提供充足的现金或可接受的服务，以全额回收与其捐助有关的业务费用和支助费用。
- (b) 捐赠人捐助与其它捐助无直接关系的可接受服务的，其应提供充足的现金或可接受的资源，以全额回收与其捐助有关的业务费用和支助费用。 [...]

13. 在 1996 年引入当前的模型之时，它反映了粮食计划署依赖的以商品为基础的援助，并提供一个确保粮食计划署成本由相关捐赠人承担的透明和可靠的途径。
14. 2008–2013 年粮食计划署战略计划概述了一个更广泛的粮食援助工具箱，内含一套更为集中和稳健的工具和解决方案，以响应关键的饥饿需求。现时，通过现金和

<sup>4</sup> 粮食计划署财务条例 1.1

商品捐助，粮食计划署提供援助不仅能够通过粮食调拨，而且能够通过一套包括粮食换工作和粮食换资产活动中的现金要素；当地生产营养强化粮食产品；现金调拨；代金券；能力发展；以及组领导在内的工具实现。

15. 虽然利用这些工具的活动通常以现金为基础，而非以商品为基础，但是在当前的框架下，运用的是以商品为导向的成本结构、供资和报告方式。这造成了以下困难：
  - 进行预算、供资、实施和报告时，这些活动的成本无法单独进行分类。
  - 相关费用——特别是直接支助费用 (DSC)——主要基于吨位进行供资，这导致捐赠人之间计划困难以及收费不一致。
16. 还有一个观点是 以吨位为基础向相关费用供资会产生倾向于大量以商品为基础的援助的动机，这可能不总是最为有效的满足受益人需求和支持地方市场的方法。

## 非商品活动的成本模型建议

17. 粮食计划署越来越多地通过商品分配之外的方法提供粮食援助。现金、代金券、技术支持和培训等非商品输入和活动在接受人方面起到越来越重要的作用，而且通常与商品分配结合使用，以实现项目目标。
18. 将非商品活动嵌入至以商品为基础的成本结构的做法未必会影响整体成本或行动效率，但是确实会使得非商品输入得不到适当的定义和分类。这造成计划、控制、管理和实施活动范围方面的困难。
19. 这一做法还造成跨项目标杆分析、开发绩效指标和评估活动影响方面的困难。例如，在以每吨的基础上进行对比时，两个类似项目的直接支助费用 (DSC) 费率可以存在显著差异。每吨费率较高的项目可能具有较低的效率，但是它可以使用一个更为有效的方法，该方法涉及较少的商品要素和/或较多的非商品输入，从而导致每吨直接支助费用 (DSC) 费率上升。
20. 为了解决这一问题，在三次非正式商议中与地区干事和国家干事，以及与执行局讨论了下列选项：

**选项 A：继续使用当前的模型**

**选项 B：在项目内分离非商品活动<sup>5</sup>**

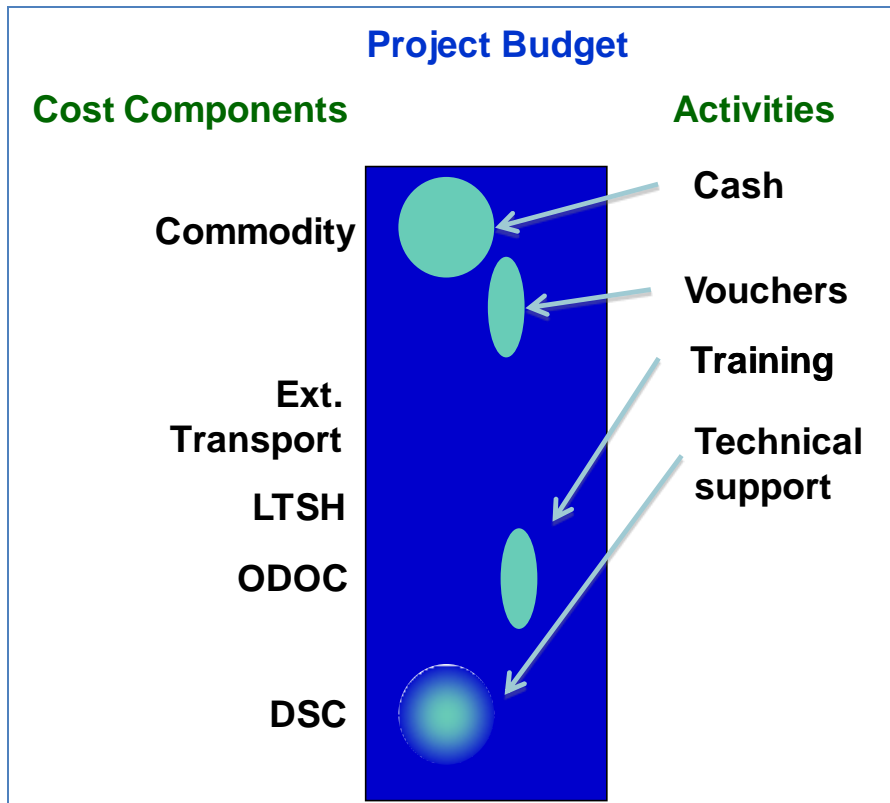
**选项 C：在单独的项目中分离非商品活动**

### 选项 A：继续使用当前的模型

21. 这一选项作为对比的基线进行审查。图 1 说明当前的模型，非商品活动嵌入至已有的成本分类。这一方法将延续上述的计划和供资问题，但无需对任何管理、系统或流程进行变更。

<sup>5</sup> 请注意商品活动可以由现金和/或实物捐助支助。

图 1: 选项 A: 当前的模型



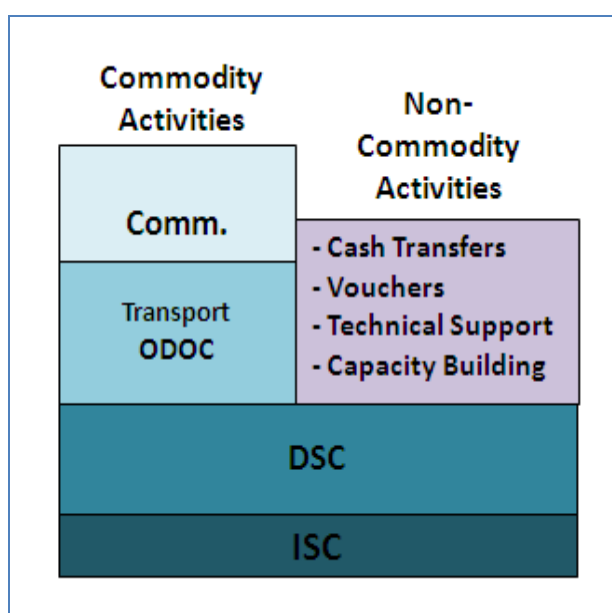


### 选项B：在项目内分离非商品活动

22. 如图 2 所示，在这一选项下，非商品活动的费用在项目内被分离出来。这一选项为非商品活动提供更多的透明度，以及更佳的预算和控制。将很容易确定每吨商品的费用，因此允许跨项目对以商品为基础的活动进行更为准确的标杆分析和对比。
23. 对于商品和非商品活动而言，这一选项都将提高透明度、加强计划和管理，并允许更为明确地与绩效指标挂钩。

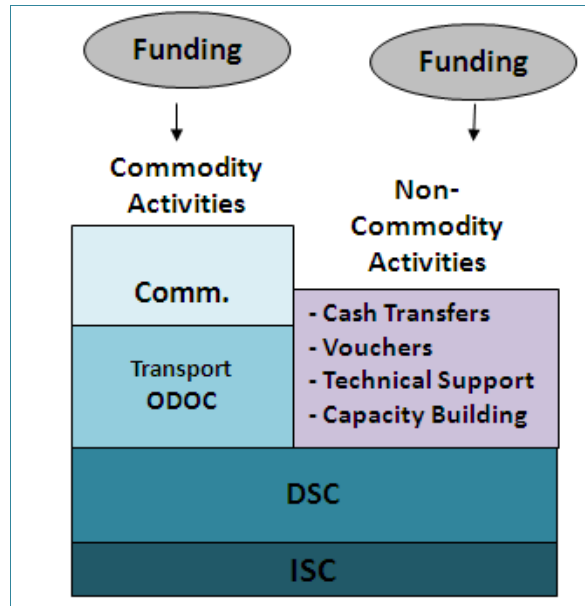
图 2：选项B：在项目内分离

#### 非商品活动



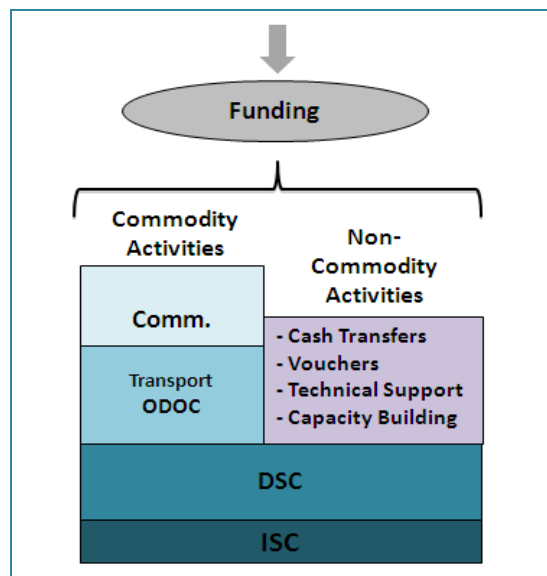
24. 针对这一选项，有三个替代供资方法建议。
25. 第一个方法如图 3 所示，针对每个项目使用两个单独的供资流：一个面向商品活动，另一个面向非商品活动。

图 3：供资方法 B1



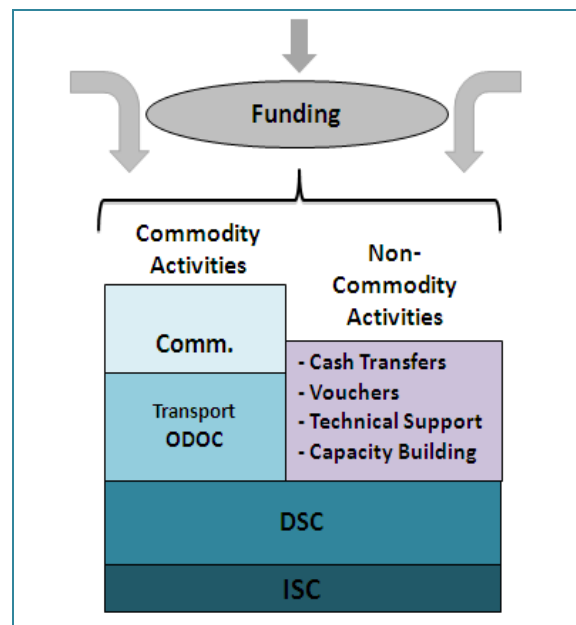
26. 这一方法将允许粮食计划署基于活动的优势和价值为两类活动筹资。但是该方法意味着，如果捐赠人对一个项目的关键部分的兴趣有限，那么它们将面临资源不足的问题。此外，从方案角度来看，它将意味着失去选择一类干预，而不选择另一类的灵活性。
27. 图 4 说明选项 B 的第二个供资方法。项目的所有捐助将提供给整个项目，不具体说明这些捐助面向商品活动还是非商品活动。

图 4：供资方法 B2



28. 每个项目有单一的供资流，最恰当的活动类型能够在实施之时决定，从而提高灵活性和有效性。
29. 这一方法将不允许粮食计划署单独为个别项目提供资源，这限制了一个特定项目可获得的资源数量。
30. 图 5 说明选项 B 的第三个供资方法，这一方法将大部分资源捐助给整个项目（与供资方法 B2 类似），但是两类活动中的任一类可以接受特殊资源。

图 5：供资方法 B3



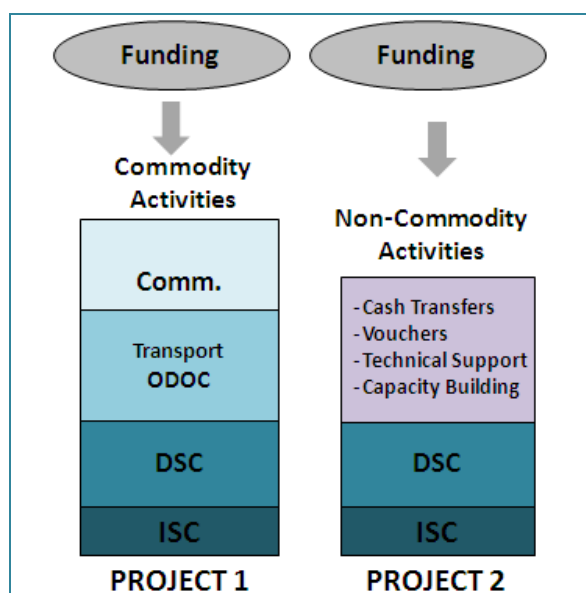
31. 该方法允许粮食计划署根据实际情况为商品活动或非商品活动联合或单独提供资源。这一灵活性将最大化资源的效用，结果还有利于项目影响。
32. 为非商品活动创建一个单独的结构，实现为它们进行单独供资的可能，这还提供了将信托基金——大部分是受援国为非商品活动，比如技术支持和采购服务提供的国家专项信托基金——纳入粮食计划署项目，而非作为独立的活动运作的机会。该方法还提供一个鼓励向能力发展及其他活动直接供资的结构。
33. 所以秘书处建议采用这一方法。

### 选项 C：在单独的项目中分离非商品活动

34. 如图 6 所示，在选项 C 下，非商品活动将作为单独的项目批准、管理和筹资。
35. 这一方法将保持选项 B 的很多益处。但是它会大幅减少灵活性。它可能造成分散的干预方法，鉴于非商品活动通常对于实现项目目标不可或缺，所以这将降低业务有效性和效率。此外，这一方法对于小规模活动而言不切合实际。确定单独的小规模项目的直接支助费用 (DSC) 并提供资金也将非常困难和不切合实际。

图 6：选项 C：在单独的项目中

## 分离非商品活动



## 概要和建议

36. 表 1 就财务框架审查目标对上述选项进行概述：选项 B 使得可预见性、稳定性和透明度高于目前水平。

表 1：解决非商品活动

## 供资的选项

	Predictability Stability	Flexibility	Transparency
Option A: Current model (base)	X	—	X
Option B: Segregate non-commodity activities within projects	↑	—	↑
Option C: Segregate non-commodity activities in a separate project	↑	↓	↑

**建议 1:** (选项 B3) 在项目内分离非商品活动, 而且特别允许单独的供资流

## 直接支助费用供资建议

37. 直接支助费用 (DSC) 一般是在国家办事处水平的费用, “可直接与向一项行动提供支助挂钩, 如果活动终止, 将不产生该费用”。<sup>6</sup> 为计算直接支助费用 (DSC), 工作人员、车辆、办公室租赁和供应品、监督和评估, 以及培训等所需的经常费用进行定量, 并纳入项目预算。
38. 但是, 直接支助费用 (DSC) 的要求作为按吨位计算的项目预算额中的比例份额进行供资。这一方法造成了以下困难:
- i) 对于一个特定项目的直接支助费用 (DSC), 资金的可获得性是变动的和不可预见的, 尽管该等费用至少在短期内相对固定, 还是会造成明显的计划困难。
  - ii) 粮食计划署粮食援助的性质越来越广泛和复杂, 这意味着公吨不一定是一项行动最为恰当的规模和复杂性指标。
  - iii) 在有非商品活动捐助之时, 要求每位捐赠人基于所提供的吨位向直接支助费用 (DSC) 供资导致无法公平分摊该等费用。
  - iv) 这或会有内在的动机促使进行高吨位的活动。
39. 为了解决以上问题, 对三个选项进行审查:
- 选项A:** 继续使用当前的模型 (以吨位为基础向直接支助费用 (DSC) 供资);
- 选项B:** 修改当前的模型, 直接支助费用 (DSC) 用作占直接业务费用的百分比; 以及
- 选项C:** 使用直接支助费用 (DSC) 呼吁, 从直接业务费用中分离出来, 单独对直接支助费用 (DSC) 供资。

### 选项A: 继续使用当前的模型

40. 这一选项作为对比的基线而进行审查。继续使用当前的模型将延续上述的计划、供资和动机问题, 但是无需对任何管理、系统或流程进行改动。

### 选项B: 修改当前的模型, 直接支助费用 (DSC) 用作占直接业务费用的百分比; 以及

41. 这一选项必需调整直接支助费用 (DSC) 供资机制, 以使其作为占总预算直接业务费用 (DOC) 的值的百分比而非使用每公吨费率进行计算。将一个标准百分比运用于向特定项目的每次捐助, 从而在捐赠人之间公平分摊直接支助费用 (DSC), 无论活动类别。根据项目需求, 直接支助费用 (DSC) 百分比因项目而异。

<sup>6</sup> 粮食计划署财务条例 1.1

42. 这一方法有两个主要优势：i) 它消除了尽量增加项目吨位的动机；以及 ii) 它允许直接支助费用 (DSC) 在向项目提供资源的捐赠人之间公平计算，无论是商品还是非商品活动。

**选项 C： 使用直接支助费用 (DSC) 呼吁，从直接业务费用中分离出来，单独对直接支助费用 (DSC) 供资。**

43. 这一选项将为项目的直接支助费用 (DSC) 组成部分单独供资，呼吁捐赠人单独支付该等费用，独立于项目的其他业务费用。
44. 如果直接支助费用 (DSC) 独立供资成功，那么它将带来显著的计划改进以及效率提升。但是，粮食计划署在 1996 年——当时采用当前的供资模型——之前处理这类供资的经验以及目前的审查结果都显示出更大的项目实施和管理风险：该选项基本上脱离全额成本回收原则。鉴于这一选项缺少确保在捐赠人之间公平分摊这些费用的机制，从而造成“交叉补贴”，一些捐赠人将承担更高份额的业务费用。
45. 虽然在个案的基础上专门以这一方式向直接支助费用 (DSC) 供资被认为是不恰当的，但是专门向直接支助费用 (DSC) 提供捐助有时候也可以提高可预见性和稳定性，而且在提早确认以及费用数量充足之时，能够大幅增加计划能力，提高效率。总条例和规则允许使用这一方法，但不常使用。
46. 因此，为了提高可预见性和计划能力，秘书处鼓励捐赠人专门向单个项目的直接支助费用提供捐助。秘书处计划调整其流程，以较为灵活和透明的方式支持这一方法。

## 概要和建议

47. 选项 A 将维持目前的灵活性和透明度水平，但无法解决可预见性问题。选项 B 将以较为恰当的方式将连接业务费用 (DOC) 和直接支助费用 (DSC)，因此可以提供更高的透明度。选项 C 将直接业务费用 (DOC) 和直接支助费用 (DSC) 分开进行供资，因此导致直接支助费用 (DSC) 筹资出现困难，对业务效率造成负面的影响。
48. 表 2 就财务框架审查目标——将预见性和稳定性、灵活性和透明度提高至目前水平之上——对解决直接支助费用 (DSC) 供资的选项进行概述。

表 2： 解决直接支助费用 (DSC) 供资的选项

	Predictability Stability	Flexibility	Transparency
<b>Option A:</b> Continue with current model (i.e. rate per MT)	X	—	—
<b>Option B:</b> Modify current model, i.e. use % of DOC value	—	↑	↑
<b>Option C:</b> Exclusively fund Direct Support Costs separately within project, i.e. Direct Appeals for DSC	↓	—	↓

**建议 2：** 将当前的直接支助费用 (DSC) 供资模型修改为占直接业务费用 (DOC) 的百分比，而非每公吨费率（选项 B）

鼓励并接受以更高的透明度和灵活性特别向直接支助费用提供的捐助。

## 方案支助和行政稳定性审查

49. 财务框架审查也关注方案支助和行政 (PSA) 稳定性的问题。
50. 粮食计划署在全额成本回收原则的基础上运行，这意味着每次捐助必须回收“其捐助的全额业务和支助费用”，包括回收间接支助费用 (ISC) 的捐助百分比。间接支助费用 (ISC) 收入用于为粮食计划署的方案支助与行政 (PSA) 供资。
51. 方案支助与行政 (PSA) 预算回收的是执行项目或活动招致的费用，不与它们的实施直接挂钩；<sup>7</sup> 这些包括粮食计划署、大部分区域机构以及国家办事处内的固定结构的工作人员配备和运行招致的费用。其作为两年管理计划的一部分而准备，并提交执行局供批准。
52. 目前，方案支助和行政 (PSA) 计划和预算基于两年的预算周期，计划期间存在清晰的时间间隔。这一方法相对透明，但是它会造成组织计划和决策困难并加重行政负担。

<sup>7</sup> 财务条例 1.1 [定义]：间接支助费用

53. 离散的两年预算周期带来一些结构上的挑战，包括：
- i) 正在用于为相对固定的费用供资的资金不确定性极高；
  - ii) 因为频繁改变业务要求，需要大量的管理计划更新（2008–2009 两年期间五次）；
  - iii) 难以吸引多年捐赠人捐助；以及
  - iv) 与国际公共部门会计标准 (IPSAS) 项下年度财务报表流程之间缺乏一致性。
54. 为解决这些限制，对三个选项——无互相排斥——进行审查：
- 选项A：** 继续使用当前的模型
- 选项B：** 开发滚动式管理计划；以及
- 选项C：** 建立专门通过直接呼吁向方案支助和行政 (PSA) 供资的机制。

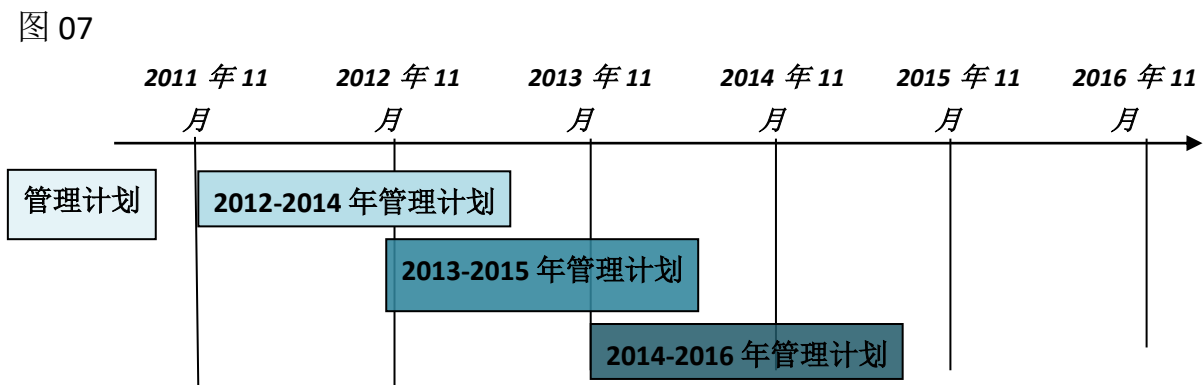
### 选项A：继续使用当前的模型

55. 这一选项作为对比的基线进行审查。它将允许粮食计划署继续使用已制定的业务和预算流程，但不会帮助提高方案支助和行政 (PSA) 的稳定性和可预见性。

### 选项B： 开发滚动式管理计划；以及

56. 这一选项引入一个滚动式三年管理计划，每年批准，如图 2 所示。

图 2：滚动式三年管理计划



57. 例如：秘书处 在 2011 年第二次常会上提交一份 2012–2014 年管理计划。再在 2012 年第二次常会提交更新后的 2013–2015 年三年管理计划。以这一方式，粮食计划署将一直能够实施两年或三年之间的管理计划。更为重要的是，管理计划及相关的方案支助和行政 (PSA) 预算建议将基于长期、持续发展的需求和资源观点，而非当前的计划流程固有的较为静态和短期的观点。



58. 从当前的固定两年管理计划结构转变为“滚动式”三年计划将提供更为稳健的方案支助和行政 (PSA) 预算计划，并将使得粮食计划署能够以结构性和计划性更高的方式扩大或缩减。它还有助于吸引更多的多年捐助，目前这占捐助的百分比极低。

### **选项 C： 建立专门通过直接呼吁向方案支助和行政 (PSA) 供资的机制。**

59. 秘书处审查了向方案支助和行政 (PSA) 预算直接供资的选项。其他联合国机构以及外部组织和机构的审查<sup>8</sup> 显示，它们之中很多都受益于向方案支助和行政 (PSA) 的等同物直接供资，这使得它们可以维持可以较为稳健的管理和行动支持能力并促进计划。其中几个还从它们未指定用途的资源处回收了它们的方案支助和行政 (PSA) 的等同物费用。粮食计划署供资模型与这些存在显著的差异，因为其按全额成本回收原则运行，且针对方案支助和行政 (PSA) 预算无可预见的收入。

60. 联合国是完自愿供资组织，方案支助和行政 (PSA) 的直接供资只能通过呼吁直接向方案支助和行政 (PSA) 自愿提供捐助来实现。只利用直接呼吁向方案支助和行政 (PSA) 供资将在自愿的基础上获得至少固定部分的方案支助和行政 (PSA) 费用（介于 70% 至 80% 之间）。如果不使用全额成本回收原则，捐赠人的方案支助和行政 (PSA) 费用份额将不与他们的捐助挂钩，因此是不公平的。提供将被专门用于方案支助和行政 (PSA) 费用的捐助对于很多捐赠人而言不具有吸引力，因此这一方法将使得方案支助和行政 (PSA) 供资和计划更不可预见和稳健。虽然粮食计划署当前的财务框架允许接收向方案支助和行政 (PSA) 提供的直接捐助，<sup>9</sup>但是这些捐助次数少，价值相对较小。

61. 利用直接呼吁回收方案支助和行政 (PSA) 费用对于既有的供资机制是一个有用的补充，但它们如果是回收这些费用的唯一方式，那么将缺少有效性。

## **结论和建议**

62. 秘书处建议对管理计划周期进行变更，这一变更应改善计划，但它将无法解决供资的不可预见性造成的方案支助和行政 (PSA) 计划流程固有的不确定性。

63. 表 3 就财务框架审查目标——将预见性和稳定性、灵活性和透明度提高至目前水平之上——对解决直接支助费用 (PSA) 供资的选项进行概述。

<sup>8</sup> 直接供资有两个主要类别：

- a) 摊款：联合国发展方案 (UNDP)、联合国粮食和农业组织 (FAO)、联合国难民署 (UNHCR)、世界卫生组织 (WHO)、国际农业发展基金 (IFAD)
- b) 总部呼吁及其他：国际红十字会 (ICRC)、世界银行、粮食和农业组织 (FAO)、国际保护儿童协会 (SCF)。

<sup>9</sup> 总条例 XIII.4 (d)

表 3： 解决方案支助和行政 (PSA) 稳定性的选项

	Predictability Stability	Flexibility	Transparency
<b>Option A:</b> Current model	X	--	--
<b>Option B:</b> Rolling PSA budgets	↑	--	↑
<b>Option C:</b> PSA funded exclusively by direct appeal	↓	↑	↓

*转向滚动式三年管理计划， 每年批准*

*建议 5： 鼓励并接受以更高的透明度和灵活性在个案的基础上向方案支助和行政 (PSA) 预算提供的直接捐助*

*建议 6： 维持当前的的方案支助和行政 (PSA) 预算供资模型<sup>10</sup>*

## 结论和后续步骤

### 结论

64. 财务框架审查涉及识别并与粮食计划署的行动管理人员和干事讨论主要问题以及它们的潜在解决方案。 被识别出来的问题——非商品活动缺少清晰的成本模型以及当前的的直接支助费用 (DSC) 以及方案支助和行政 (PSA) 供资模型具有的困难——涉及了全额成本回收的核心原则， 但是被发现存在问题的是应用原则的方式而非原则本身。 审查的两个脱离全额成本回收原则的选项被发现不可运行而被弃用。

<sup>10</sup> 这一建议意味着方案支助和行政 (PSA) 将不会出现显著变更。 根据在非正式商议上进行的讨论， 秘书处据此计划将核心组领导费用（2010–2011 年， 6 百万美元）纳入方案支助和行政 (PSA) 预算， 从 2012 年开始实施。 在这一审查完成之前， 这些费用不包括在方案支助和行政 (PSA) 之内。

65. 秘书处建议继续允许应用全额成本回收的核心原则，比如在建议 6 中。但是，秘书处还建议该原则应用的方式将被采用，以为非商品活动提供更大的透明度（建议 1）并允许在业务费用的百分比的基础上，而非在吨位的基础上向直接支助费用 (DSC) 供资（建议 2）。
66. 此外，秘书处鼓励，且将以较为透明的方式调节专门向直接支助费用 (DSC)（建议 3）以及方案支助和行政预算 (PSA)（建议 5）提供的捐助，并建议将其计划周期转变为三年滚动式管理计划（建议 4）。

## 后续步骤

67. 假定上述建议得到批准，秘书处建议下列行动来结束对财务框架的审查。
- i) 秘书处将完成其已经开始审查上述建议的详细含义的工作，包括对系统和流程进行的变动。
  - ii) 为实施上述建议所需对总规则、总条例和财务条例作出的变动将在 2010 年第二次常会上提交执行局批准。
  - iii) 秘书处将继续与执行局商议预付款融资和期货购买，以在 2010 年第二次常会上作为单独的议程项目提交在这些问题上的建议，以供批准。

---

## 本文档使用的缩写

DOC	直接业务费用
DSC	直接支助费用
FAO	联合国粮食与农业组织
ICRC	国际红十字会
IFAD	国际农业发展基金
IPSAS	国际公共部门会计标准
ISC	间接支助费用
LTSH	陆运、仓储和装卸
ODOC	其他直接业务费用
PSA	方案支助与行政
SCF	国际保护儿童协会
UNDP	联合国发展方案
UNHCR	联合国难民署
WHO	世界卫生组织