

October 2010



منظمة الأغذية
والزراعة
للامم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

财政委员会

第一三四届会议

2010年10月21-22日，罗马

财务框架审查

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

Sean O'Brien 先生

预算与方案编制司司长

兼世界粮食计划署首席财务官

电话：+3906 6513 2682

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，

本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。

粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。

W0000

执行概要

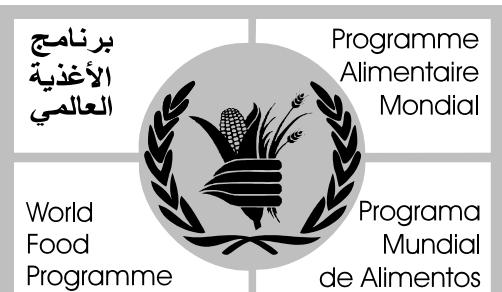
- 本《财务框架审查》拟提交执行局批准。本文件概述了对修订《一般规则》和《财务条例》的秘书处建议予以支持的基本依据，以便落实“财务框架审查进程”的最终建议。

从财政委员会寻求的指导意见

- 提请财政委员会注意世界粮食计划署提议的《财务框架审查》，并同意由执行局（EB）批准该文件。

建议草案

根据世界粮食计划署的“《一般规则》第 XIV 条”，粮农组织财政委员会建议世界粮食计划署执行局批准本“财务框架审查”文件概述的《一般规则》和《财务条例》修正事宜。



执行局
第二届常会

2010年11月8-11日，罗马

资源、财务和预算 事项

议程项目 5

待批准

C

分发：普遍
WFP/EB.2/2010/5-A/1
2010年10月6日
原文：英文

财务框架审查

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

致执行局的说明

本文件拟提交执行局批准

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粮食计划署的下列联络人联系：

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

副首席财务官兼 RMB**司长： S. O'Brien 先生 电话： 066513-2682

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

* 资源管理与问责部

** 预算与方案编制司

决定草案 *

执行局批准本《财务框架审查》文件（WFP/EB.2/2010/5-A/1）所载的对“《一般规则》第 XIII.4 条”和“《财务条例》第 1.1 条”的修订。

* 这是一份决定草案。关于执行局采用的最终决定，请参见本会议结束时发布的《决定与建议》文件。

背景

1. 财务框架审查的实施，旨在确保世界粮食计划署的财务框架能够全面支助《世界粮食计划署战略计划》（2008–2013 年）的执行。在审查背景下广泛讨论了诸多问题，包括：
 - 方案类别；
 - 基于吨位的预算编制和成本核算模式；及
 - 直接和间接支助费用的供资。
2. 在就财务框架审查问题开展讨论的过程中，还出现了两个相关问题，即先期融资/远期购买机制及其优先次序。
3. 在几次非正式磋商和执行局会议期间，秘书处就如何着手进行审查听取了成员国的指导意见。在早期阶段，成员国优先处理与方案类别相关的问题，后来，在 2010 年执行局年会上，这些问题被分解成更多的财务问题。关于世界粮食计划署先期融资/远期购买机制的修改建议也在单独解决中，并将向执行局 2010 年第二次会议提交。优先次序问题已在几次非正式磋商中进行过讨论，它仍是与执行局之间开展的资源管理问题对话的一个重要特征。
4. 对基于吨位的模式问题以及直接和间接支助费用供资问题的讨论仍在继续，它们和上述工作同时开展。在 2010 年执行局年会上，秘书处提交的“财务框架审查选项”（WFP/EB.A/2010/6-E/1）概述了六项建议：

 5. **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。
 6. **建议 2.** 将当前的直接支助费用供资模式修改为占直接运营费用的百分比，而非每公吨费率。
 7. **建议 3.** 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。
 8. **建议 4.** 转向滚动式三年管理计划，每年批准一次。
 9. **建议 5.** 鼓励并接受以更高的透明度和灵活性逐个向方案支助和行政预算提供的直接捐助。
 10. **建议 6.** 维持当前供资方案支助和行政预算的间接支助费用模式。

11. 执行局在讨论之后提请注意这些建议，并要求进一步磋商。在 7 月的一次非正式磋商中，显然未就允许将特定捐助者的捐款用于直接支助费用（DSC）以及方案支助和行政预算（PSA）的建议达成任何共识。因此，再加上需要对这些建议以及建议 6 的实际应用和影响作进一步阐述，秘书处将这些问题从审查范畴内删除。
12. 秘书处还决定在对管理计划的内容和表达方式开展总体审查的背景下审议建议 4，即滚动式管理计划的执行问题，2009 年 11 月，执行局在讨论《世界粮食计划署两年期战略计划》（2010–2011 年）期间对此提出了要求。因此，管理计划周期的任何变动都应作为审查结果提出。

13. 本文件建议修改世界粮食计划署的《一般规则》和《财务条例》，以允许世界粮食计划署执行建议 1 和建议 2。修改建议将：

- 1) 更新世界粮食计划署的成本核算模式，以纳入非商品行动；并
- 2) 修改世界粮食计划署的融资模式，以便在百分比而不是吨位的基础上供资 DSC。

修改建议

14. 1996 年，世界粮食计划署采用了全部成本回收原则，捐助者有望据此支付与其捐款有关的所有运营费用和支助费用。《一般规则》第 XIII.2 条概述了这项原则：

“除非该一般规则在发展中国家、经济转型期国家及其它非传统捐助者方面或是其它特殊情况方面另有规定，每个捐助者都应提供足以支付与其捐款相关的全部运营费用和支助费用的现金捐款。”

15. 一旦采用了这项原则，它就对世界粮食计划署所关注的基于商品的援助问题作出了反映，并提供了一种确保支付世界粮食计划署所有费用的透明、可靠的方式，尤其是在接受实物商品捐赠或接受指定购买某种商品的专项捐款的情况下。《一般规则》第 XIII.4 条与这种运营和供资环境相一致，它描述了仅与“商品捐赠”相关的全部成本回收的计算问题。

16. 正如《世界粮食计划署两年期战略计划》（2008–2013 年）所述，尽管全部成本回收原则在今天仍然意义重大，但是使用非商品活动捐助——诸如现金和凭单转账、营养强化食品的本地化生产以及当地的能力发展——的要求日益增多。和商品活动一样，这些行动拥有可以直接得到捐助的费用，以及与之相关的作为项目支助总体架构组成的其它费用。

17. 为了确保全部成本回收原则能够透明、公平地适用于对世界粮食计划署的所有捐助，建议更新世界粮食计划署的财务框架，以适应各种非商品活动。

非商品活动的成本核算模式建议

18. 粮食计划署越来越多地通过粮食分配之外的方法提供粮食援助。诸如现金、凭单、技术支持和培训等活动在援助受益人并与伙伴合作方面发挥着日益重要的作用，而且通常与粮食分配结合使用，以实现项目目标。

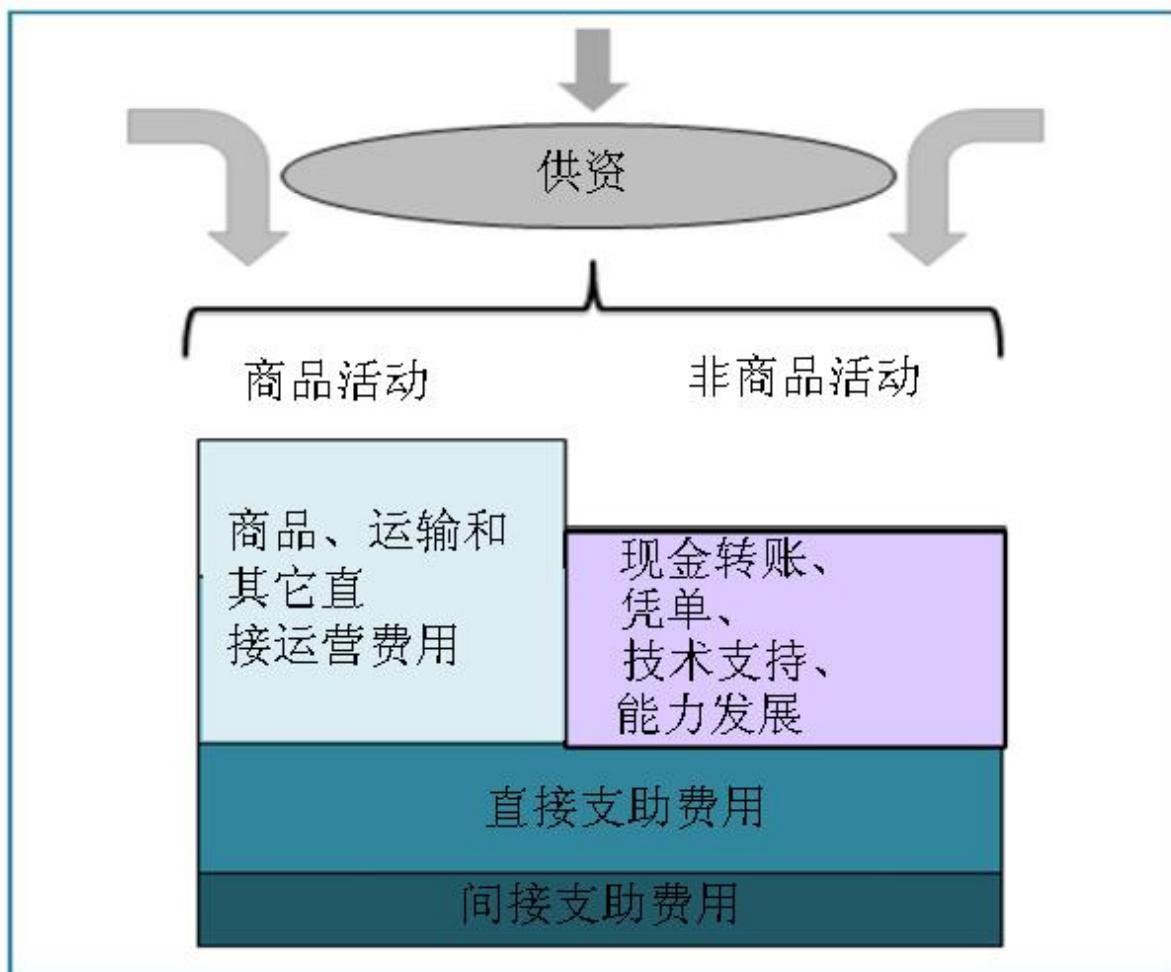
19. 将非商品活动嵌入商品成本结构的做法导致非商品投入不能被正确定义和分类。这在此类活动的规划、控制、管理和执行方面造成了重大困难。这种做法在开展跨项目杠杆分析、制定绩效指标和评估活动影响方面也造成了困难。

20. 通过执行下述建议（图 1），非商品活动的费用可在项目内部分离。这个选项将提高透明度、强化规划和管理，并能够更加明确地与所有类型活动的绩效指标挂钩。每公吨商品的费用将很容易确定，从而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。

21. 该方法将允许世界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筹资。世界粮食计划署将继续要求向整个项目提供捐助，这将授权项目经理在接受

捐助时开展最有成效和效率的活动。不过在某些情况下，鉴于捐助者的利益和法规可能禁止向项目内部的一种或多种活动提供捐助，可以对面向一项或多项特定活动的捐助予以部分或全部确认。该方法将使世界粮食计划署的筹资能力最大化，并使项目影响最大化。

图 1:分离非商品活动并允许向整个项目或所确定的活动供资



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。

直接支助费用供资建议

22. 直接支助费用一般是指国家办事处一级费用，它“可直接与向一项行动提供的支助挂钩，如果活动终止，将不产生该费用”。¹为了计算 DSC，应对工作人员、车辆、办公室租赁和供应品、监督评估以及培训所需的经常费用进行量化，并纳入项目预算。
23. 不过，按照《一般规则》第 XIII.4 (a)条的规定，DSC 需求应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：
 - 1) 对于一个特定项目的直接支助费用，资金的可用性是多变和不可预见的，尽管此类费用至少在短期内相对固定，但还是会造明显明的规划困难。
 - 2) 世界粮食计划署的粮食援助性质日益广泛和复杂，这意味着，公吨不再总是某项行动的规模或复杂性的最恰当指标。
 - 3) 在有非商品活动捐助之时，要求每个捐助者基于所提供吨位向直接支助费用 (DSC) 供资，并不一定会在捐助者之间公平分摊该费用。
 - 4) 可能会有开展更高吨位活动的内在动机。
24. 在 2010 年执行局年会上，秘书处建议“修改现有模式【并使用】直接支助费用作为占运营费用的百分比”，以此作为直接支助费用的供资依据。执行局提请注意此项建议，并要求在非正式磋商中进一步开展讨论。这次非正式磋商于 2010 年 7 月举行，当时似乎就建议的采用问题达成了共识。
25. 根据这项建议，在捐助得到确认时有效的直接支助费用百分比将可适用于每笔捐款，而不论捐款的预期用途是什么。根据项目的需要，直接支助费用百分比可以因项目而异。
26. 这一方法有三个主要优势：1) 跨项目直接支助费用的比较将同时考虑商品活动和非商品活动；2) 它允许在向项目提供资源的捐助者之间公平计算直接支助费用，无论是否商品活动；以及 3) 当更加昂贵的商品或非商品活动会更有效时，它能消除尽可能进行大吨位采购的动机。

建议2： 将当前的直接支助费用 (DSC) 供资模式修改为占运营预算的百分比，而非每公吨费率。

¹ 世界粮食计划署《财务条例》第 1.1 条。

结论

27. 这里概述的变动是《世界粮食计划署战略计划》（2008-2013 年）实施的根本。一种明确、简单和透明的成本核算及非商品活动供资方式，将为从粮食援助型到粮食辅助型服务供应模式的转变提供基础。支助费用供资模式的修改，将确保为捐助者公平分配费用，并更稳定地向国家办事处提供支助。

《一般规则》和《财务条例》的修改建议

28. 《一般规则》第 XIII.4 (a)条目前将一笔捐助的其它直接费用计算定义为“按吨位计算的……预算额中的比例份额”。就上述建议 1 和建议 2 的执行而言，这一措辞提出了两个问题：首先，直接支助费用和其它直接费用之间并无不同；其次，当某笔捐助被用于现金凭单或能力发展等非商品活动时，其全部运营费用只能是货币价值，从而不存在直接支助费用价值的计算基础。

29. 为了执行这些建议，建议对《一般规则》作以下改动：

- 修改《一般规则》第 XIII.4 (a)条，更准确地指明仅将其用于商品活动，并区分其它直接费用和直接支助费用之间的不同；
- 在《一般规则》第 XIII.4 条中插入一个分段，以涵盖未指定用于商品购买的现金捐款；并
- 将用于商品及非商品捐助的直接支助费用的计算定义为项目直接运营费用的百分比。

30. 此外，执行上述建议还要求给予《财务条例》第 1.1 条的运营费用更加宽泛的界定。

《一般规则》第 XIII.4 条

当前文本	修订（划线部分为新文本）
“根据《一般条例》第 XIII.2 条，以下各项应适用于向计划署提供的各类捐助：	“根据《一般条例》第 XIII.2 条，以下各项应适用于向计划署提供的各类捐助：
<p>(a) 捐助粮食商品和指定现金，如取代粮食商品的现金的捐赠人应提供可以全额支付与其商品捐助有关的运营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，利用下列标准计算运营费用和支助费用；</p> <p>(1) 商品：按《一般规则》第 XIII 条第 6 款计算价值；</p> <p>(2) 外部运输：估计的实际费用；</p> <p>(3) 陆运、仓储和装卸 (LTS defense)：项目的每吨平均费率；</p> <p>(4) 其它直接费用：做出捐助之时按吨位计算的项目预算额中的比例份额；</p> <p>(5) 间接支助费用：执行局确定的直接费用的百分比</p>	<p>(a) 捐助粮食商品或<u>指定购买粮食的指定现金</u>（如取代粮食商品的现金）的捐赠人应提供可以全额支付与其商品捐助有关的运营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，利用下列标准计算运营费用和支助费用；</p> <p>(1) 商品：按《一般规则》第 XIII 条第 6 款计算价值；</p> <p>(2) 外部运输：估计的实际费用；</p> <p>(3) 陆运、仓储和装卸 (LTS defense)：项目的每吨平均费率；</p> <p>(4) 其它直接<u>运营费用</u>：根据适用于项目粮食构成的每吨平均费率针对捐款时正在执行的项目按比例得出的预算金额；</p> <p>(5) 直接支助费用：项目直接运营费用的百分比；及 → (6) 间接支助费用：执行局确定的包括直接运营费用和直接支助费用在内的项目直接费用的百分比。</p>
《财务条例》第 1.1 条	
当前文本	修订
运营费用应指：商品费用；海运及相关费用；陆运、仓储和装卸 (LTS defense) 费用；及世界粮食计划署向受益人、受援国政府或其它执行伙伴提供的任何其它投入。	运营费用应指除用于世界粮食计划署项目及行动的直接支助费用或间接支助费用之外的任何费用。

修订文本：

《一般规则》第 XIII.4 条

“根据《一般规则》第 XIII.2 条，以下各项应适用于向计划署提供的各类捐助：

- (a) 捐助粮食商品或指定购买粮食的现金的捐赠人应提供可以全额支付与其商品捐助有关的运营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，利用下列标准计算运营费用和支助费用：
- (1) 商品：按《一般规则》第 XIII 条第 6 款计算价值；
 - (2) 外部运输：估计的实际费用；
 - (3) 陆运、仓储和装卸 (LTS): 项目的每吨平均费率；
 - (4) 其它直接运营费用：适用于项目粮食构成的每吨平均费率；
 - (5) 直接支助费用：项目直接运营费用的百分比；及
 - (6) 间接支助费用：执行局确定的包括直接运营费用和直接支助费用在内的项目直接费用的百分比。
- b) 捐助不包括粮食分发在内的行动专项现金的捐助人应提供可以全额支付与其商品捐助有关的运营费用和支助费用的足够的现款，利用下列标准计算运营费用和支助费用：
- (1) 直接运营费用：估计的实际费用；
 - (2) 直接支助费用：项目直接运营费用的百分比；及
 - (3) 间接支助费用：执行局确定的包括直接运营费用和直接支助费用在内的项目直接费用的百分比。

《财务条例》第 1.1 条

运营费用应指除用于世界粮食计划署项目及行动的直接支助费用或间接支助费用之外的任何费用。