

粮农组织理事会“主席之友”小组

2010-11年工作计划和预算

情况说明之四 – 2009年10月

《粮农组织革新图变近期行动计划》的时间、费用和资金¹

A. 背景

1. 根据2009年7月财政委员会、计划委员会与财政委员会联席会议以及大会委员会各工作组的建议，对拟议的《2010-11年近期行动计划》作出了调整。这些调整产生五种影响，即缩减了2010-11年计划开展的某些活动的规模和时间，降低了《近期行动计划》对2010-11年的财务影响，改变了净拨款与主要自愿捐款之间的供资平衡，延长了完成某些行动的时限，减少了2010-11年平行开展《近期行动计划》许多复杂项目所带来的风险。本情况说明对这些调整的性质和影响作进一步说明。

B. 将《近期行动计划》的时限从三年扩展到五年

2. 《近期行动计划》的执行时限，在2008年11月大会第三十五届（特别）会议所批准的《近期行动计划》中做了规定，该计划阐述了2009-11三年时期内将为“粮农组织革新图变”开展的行动。此后，该行动计划的估计时限已正式延长至五年，主要是由于下述各项因素。

整合“全面彻底审查”的行动

3. 2008年大会所批准的《近期行动计划》说明，已与一家外部顾问公司签约开展“全面彻底审查”，涵盖行政服务、合同、采购、财务管理和系统、人力资源、信息技术及通讯系统各个方面。《近期行动计划》预期2009年将完成“全面彻底审查”报告、制定一项后续行动计划提交领导机构审议，并从2010年起执行²。2009年4月，安永顾问公司提交了《近期行动计划》中所预见的报告，其中包括对五年内的费用和节约额的估计。“全面彻底审查”各项建议所产生的费用和节约额，已全部整合到2010-11年《近期行动计划》中。2009年7月，财政委员会指出这是一个积极的迹象，表明“全面彻底审查”的根本建议被采纳和普遍执行³。整合过程使《近期行动计划》的时限延

¹ C 2009/15, 第109-123段

² C 2008/4, 《近期行动计划》，行动3.44至3.48

³ CL 137/4, 第12段

长至五年，以完成那些将延伸至2012-13两年度的“全面彻底审查”建议的行动，2008年大会召开时尚无法得知这些行动。

减轻风险

4. 全面吸纳“全面彻底审查”的各项行动，使一项已经雄心勃勃的计划更加复杂。虽然许多较小的活动已经完成，但展望未来，本组织必须面对同时开展若干重大复杂项目的任务。这些项目将单独或一起对工作人员及其工作方式，以及对本组织的信息系统及其流程产生重大影响，并将需要一个合理的监督机制。因此，管理层考虑通过适当排列项目次序，减缓实施《近期行动计划》将带来的风险。财政委员会于2009年9月认同这一方式，承认“延长时限将降低《近期行动计划》的行动得不到充分实施的风险”⁴。同样，大会委员会各工作组联席会议于2009年9月17日指出，充分吸纳“全面彻底审查”的各项建议，使实施工作的复杂性大大增加，延长时限将降低《近期行动计划》的行动得不到充分实施的风险。

财政考虑

5. 2008年大会特别会议所通过的决议预计2009年暂时需要2180万美元（不包括7%的项目服务费）。2009年的资金需要量后已下调至980万美元（包括项目服务费为1050万美元），这一数额是确定2010年起《近期行动计划》和“全面彻底审查”综合供资需要的起点。2009年7月，财政委员会注意到《工作计划和预算》草案中提出，2010-11年实施《近期行动计划》的拟议资金需要量为5980万美元。财委认为这些费用太高，“欢迎管理层承诺根据讨论情况，在委员会下届会议之前对所有费用项目进行认真重新研究”⁵。同样，2009年7月，财政和计划委员会联席会议“注意到总干事承诺对2010-11年《近期行动计划》费用所依据的假设进行研究，并在最终确定《工作计划和预算》提案之前作出调整”⁶。随后进行的研究使2010-11年《近期行动计划》估计总费用净额减少2120万美元，降至3860万美元。大会委员会各工作组在2009年9月8日的联席会议上赞赏地注意到费用的下调，以及对《近期行动计划》一系列行动作出的调整，以便得出下调的费用估计额，包括把某些行动的时限延长到2012-13年，以及缩小其中一些活动的规模。同样，财政委会于2009年9月赞赏2010-11年实施《近期行动计划》的费用估计额下调⁷。
6. 下文对降低这些费用所采取的措施作了说明。

⁴ CL 137/9, 第 11 段

⁵ CL 137/2, 第10段

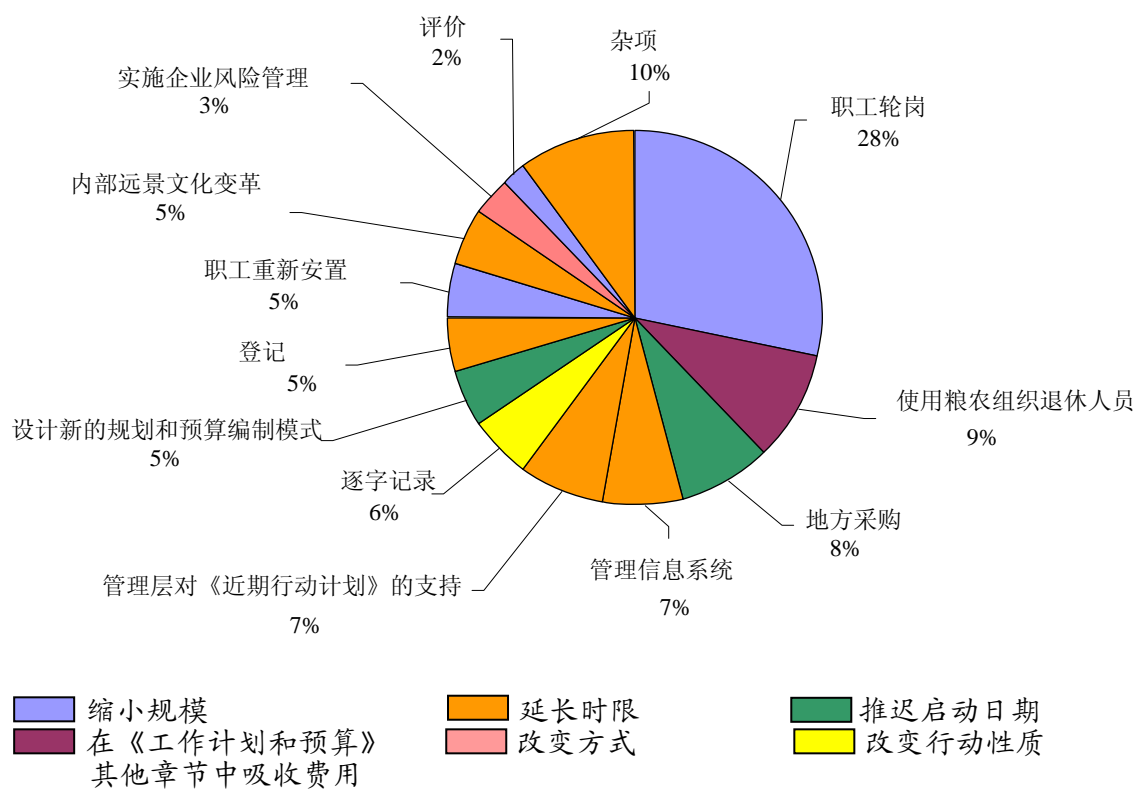
⁶ CL 137/4, 第 14 段

⁷ CL 137/9, 第 10 段

C. 《近期行动计划》的费用估计额下调

7. 管理层采取了行动，降低《近期行动计划》在 2010-11 年期间的估计费用，使其从《工作计划和预算》草案中的 5980 万美元，降至正式的《2010-11 年工作计划和预算》中的 3860 万美元，降低 2120 万美元。
8. 为降低费用采用了多种措施，包括：(i)缩小规模，(ii)延长时限，(iii)推迟启动日期，(iv)在《工作计划和预算》其他章节中吸收费用，(v)改变行动性质，以及(vi)改变方式。图 1 直观显示了降低费用的各项行动的相对影响。

图 1 – 《近期行动计划》费用下降 2120 万美元的相对成分



9. 表 1 是对《近期行动计划》行动的详细分类，列出了降低的费用和所采取的措施。

表 1 – 为使《近期行动计划》2010-11 年的费用降低 2120 万美元
所采取的行动

整合的近期行动计划编号 ⁸ 和简要说明	管理层采取的措施	估计费用 (百万美元)		
		工作计划和 预算草案	正式工作计划 和预算	下降
3.61 职工轮岗	<u>缩小规模</u> – 从每年增加 80 次职工轮岗, 减至每年增加 25 次轮岗 (为当前职工轮岗次数的两倍)	8.80	2.80	6.00
3.73 职工重新安置	<u>缩小规模</u> – 取消从《近期行动计划》为职工重新安置提供的经费, 在《工作计划和预算》中保留 400 万美元	1.00	0	1.00
2.78 评价	<u>缩小规模</u> – 按照《近期行动计划》, 在 2012-13 年全面实施这项建议	1.6	1.1	0.5
缩小规模所降低的费用				7.50
7.26 “全面彻底审查”行动: 管理信息系统	<u>延长时限</u> – 从 2010-11 年扩展至 2010-13 年, 从而降低风险, 使实施国际公共部门会计标准的利益在管理信息系统内得到充分反映	4.75	3.25	1.50
7.16 “全面彻底审查”行动: 登记	<u>延长时限</u> – 从 2 年延长至 4 年, 即 2010-11 年变为 2010-13 年, 以完成这项涉及采用新的信息技术系统和重新安置职工的复杂行动	2.60	1.60	1.00
4.9 管理层对《近期行动计划》的支持	<u>延长时限</u> – 按照 2010-11 年《近期行动计划》的规模减少经费, 其余相应的资金推迟到 2012-13 年	4.66	3.16	1.50
3.32 文化变革	<u>延长时限</u> – 延长一年, 即从 2010-11 年延续到 2012 年, 以支持实施内部远景和文化变革举措	3.30	2.30	1.00
<u>“全面彻底审查”</u> 杂项行动, 包括: 7.0 – 信息技术管理 (50 万), 7.15 – 联合采购计划 – 旅行 (50 万), 7.25 – 加强 Oracle 系统 (50 万), 7.6 – 新的采购模式 (30 万), 7.7 – 开发注册卖方系统 (30 万)	<u>延长时限</u> – 2010-11 年变为 2010-13 年	4.95	2.85	2.10
7.8 “全面彻底审查”行动: 地方采购	<u>推迟启动日期</u> – 这项行动的启动日期将从 2010 年推迟到 2012 年 (推迟启动也降低了提前启动所带来的风险, 因为需要确保这些变更完全符合国际公共部门会计标准)	1.70	0	1.70

⁸ 整合到《近期行动计划》中的“全面彻底审查”编号均以“7”开头。

整合的近期行动计划编号 ⁸ 和简要说明	管理层采取的措施	估计费用（百万美元）		
		工作计划和 预算草案	正式工作计划 和预算	下降
7.2 “全面彻底审查”行动：设计新的的规划和预算编制模式	推迟启动日期 – 设计阶段从 2010 年推迟到 2011 年	1.50	0.50	1.00
延长时限和推迟启动日期所降低的费用				9.80
3.68 使用粮农组织退休人员	在《工作计划和预算》其他章节中吸收费用 – 遵守有关使用退休人员新准则的费用将在各计划预算范围内加以吸收	2.00	0	2.00
2.22 逐字记录	改变行动性质 – 不再翻译逐字记录，而是改为在 2010/11 年为非正式会议的口译和笔译提供资金（费用大幅度下调）	1.70	0.50	1.20
3.50/3.54 实施企业风险管理	改变方式 – 资金因根据顾问的建议，采用对企业风险管理的（由内部牵头的）新方式而下降	2.00	1.30	0.70
其他各项标准所降低的费用				3.90
			降低费用总额	21.2

10. 延长时限和推迟启动日期有利于《近期行动计划》与“全面彻底审查”各项建议的协调，其中许多建议的执行期超出 2010-11 两年度。此外，延长时限和推迟启动日期也是减轻风险的一项务实措施，切记 2010-11 年要同时执行许多复杂的项目。

11. 应当指出，在《近期行动计划》降低的 2120 万美元费用中，约 980 万美元是因为延长时限或推迟启动日期所产生的。除了延长“文化变革”和“管理层对《近期行动计划》的支持”以覆盖延长后的执行期之外，《近期行动计划》中需要延长时限或推迟启动日期的所有其他行动，都涉及现已整合到最初的《近期行动计划》中的“全面彻底审查”行动。

D. 《近期行动计划》各项行动拟议的供资

12. 计划和财政委员会于 2009 年 7 月份举行的联席会议强调要为《近期行动计划》争取有保障的资金。尤其是在上一节说明的审查之后，《近期行动计划》供资来源的平衡状况有所调整，结果是净拨款提供的资金从《工作计划和预算》草案中提出的 20%，提高到正式《工作计划和预算》（C 2009/15）中的 51%，建议其余部分由主要自愿捐款提供资金。根据两委员会的建议以及

《近期行动计划》中原先给予的和大会委员会各工作组于2009年7月提供的指导，认为《近期行动计划》的费用不可能100%由净拨款承担而又不对本组织拟议的2010-11年工作计划产生不利影响，或不增加建议的成员分摊会费。

13. 下文表2列明了2010-11年《近期行动计划》各个项目拟议的供资来源（净拨款和主要自愿捐款）。应当指出，《近期行动计划》的项目可由净拨款和主要自愿捐款相结合提供资金，而各项目内的《近期行动计划》行动也可以由几种资金来源，或仅仅由一个来源提供资金。《2009年近期行动计划实施工作进展报告》⁹，对《近期行动计划》整项计划拟议的资金来源作了更详细的说明，详细到《近期行动计划》的各项行动。

表2 – 按供资来源分列的《近期行动计划》2010-11年项目

《近期行动计划》项目	千美元		
	净拨款	主要自愿捐款	合计
1 - 领导机构改革	2,160	1,660	3,820
2 - 监督	1,100	300	1,400
3 - 改革计划制定、预算编制和基于结果的监测	700	300	1,000
4 - 资源筹措和管理	0	1,400	1,400
5 - 技术合作计划	-620	0	-620
6 - 权力下放	4,600	0	4,600
7 - 总部结构	250	-370	-120
8 - 伙伴关系	0	1,180	1,180
9 - 改革行政和管理系统	0	1,120	1,120
10 - 粮农组织职工手册	0	0	0
11 - 国际公共部门会计标准和Oracle系统	1,625	3,975	5,600
12 - 企业风险管理	0	1,300	1,300
13 - 文化变革	1,950	1,150	3,100
14 - 人力资源	6,178	5,490	11,668
15 - 《近期行动计划》 - 领导机构后续行动	0	0	0
16 - 《近期行动计划》 — 管理层后续行动	1,580	1,580	3,160
合计	19,523	19,085	38,608
百分比	51%	49%	100%

图例

100%由净拨款提供资金的《近期行动计划》行动	13,508	0	13,508
由净拨款和主要自愿捐款相结合提供资金的《近期行动计划》行动	6,015	6,015	12,030
100%由主要自愿捐款提供资金的《近期行动计划》	0	13,070	13,070
合计	19,523	19,085	38,608

⁹ C 2009/7 附件 5

14. 如表2所示，在3860万美元的《近期行动计划》资金总额中，1350万美元的净拨款分配于将100%由净拨款提供资金的《近期行动计划》行动，600万美元的净拨款和600万美元的主要自愿捐款分配于将综合供资的《近期行动计划》行动，1310万美元的主要自愿捐款分配于将100%由主要自愿捐款提供资金的《近期行动计划》行动。
15. 利用净拨款提供资金，与利用主要自愿捐款提供资金相比，提高了资金的可靠性，在决定哪些项目应由哪个来源提供资金时，应用的标准与排列《近期行动计划》2009年各项行动的优先次序时所应用的标准相似。
16. “绩效管理”受到最优先重视。建议利用净拨款为主要对此作出贡献的《近期行动计划》行动提供资金，即：开发基于结果的监测系统，建立新的规划和预算编制模型以及标准化报告系统（项目3）；全面引进职工考核系统（项目14）。
17. “统一运作”也受到高度优先重视。建议利用净拨款为主要对此作出贡献的《近期行动计划》行动提供资金，即：对下放办事处采用以基准和绩效为基础的的报告系统，提升信息技术基础设施，以便使下放办事处工作人员能够与其总部同事一样使用全组织工具和设施（项目6）；实行职工轮岗，使总部与下放办事处之间实行轮岗的工作人员数量翻番（项目14）。
18. 第三个高度优先领域是人力资源改革，主要对此作出贡献的《近期行动计划》行动，除了引进职工考核系统之外，是增加人力资源管理司的专业人员，以支持他们发挥作为本组织业务伙伴的作用（项目14）。
19. 在排列2009年《近期行动计划》活动优先次序过程中，指定为三个项目提供资金，因为这三个项目对支持改革活动十分重要。这三个项目是文化变革（项目13）、管理层后续行动（项目16）和领导机构后续行动（项目15）。在2010-11年供资活动中，文化变革和管理层后续行动方面作出的努力将与该计划的总体规模成正比，这些项目将从净拨款和主要自愿捐款两方面分配到资金。2010-11年《近期行动计划》的供资中没有为领导机构后续行动提供专门经费，因为这项工作已纳入《工作计划和预算》。
20. 最初在领导机构改革（项目1）中为理事会报告逐字记录的翻译提出的建议，已作为2010-11年降低费用的部分活动加以调整（见表1，编号2.2），以便按较低的成本为口译和笔译服务提供经费，支持管理层与成员之间的非正式会议。这项活动由净拨款分配资金。

21. 除上述情况之外，向各区域分配技术合作计划资源的《近期行动计划》行动(项目5)，也由净拨款分配资金，因为这将使正常计划产生净节约。与总部结构相关的行动也由净拨款提供资金，以便实现总部结构必要的改善和建设。
22. 其他项目(如项目11a – 国际公共部门会计标准和项目10 – 粮农组织职工手册)的费用，也由《2010-11年工作计划和预算》中的正常计划拨款列支，但这些项目的费用在《近期行动计划》中没有量化。如果将2010-11年期间实施公共部门会计标准和粮农组织职工手册的费用包括在内，则从建议的净拨款中为《近期行动计划》提供的资金比例将大大提高。
23. 下文表3列明了建议按照管理层在作出决定时应用的标准，100%由净拨款提供资金的所有《近期行动计划》行动成分。

表3 – 100%由净拨款提供资金的《近期行动计划》行动

编号	《近期行动计划》行动简要说明	净拨款	标准
项目3: 改革计划制定、预算编制和基于结果的监测			
1.6	开发基于结果的监测系统	0.20	绩效管理的一部分
7.2	设计新的规划和预算编制模型	0.50	绩效管理的一部分
项目14: 人力资源			
3.70	采用客观的职工考核系统	1.40	绩效管理的一部分
项目6: 权力下放			
3.88	为下放办事处采用以基准和绩效为基础的报告方式	0.40	统一运作的一部分
3.90	权力下放办事处信息技术基础设施升级	4.20	统一运作的一部分
项目14: 人力资源			
3.61	建立以激励机制为基础的职工轮岗政策	2.80	统一运作的一部分
7.27	界定人力资源职能的新作用，审查能力和问责框架	1.98	人力资源改革的一部分
项目1: 领导机构改革			
2.22	逐字记录(已作修改，以便为非正式会议提供口译/笔译服务)	0.50	领导机构后续行动的一部分
项目2: 监督			
2.78	评价工作的预算：正常计划中评价工作的预算占正常计划总预算中的比重将提高到0.8-1.0% (在两个两年度内)	1.10	承诺在每个两年度内正常提高
项目5: 技术合作计划			
3.22	将分配给各区域的技术合作计划资源	-0.62	使正常计划实际产生节约
项目7a: 总部结构			
3.97	粮农组织上层结构	0.10	为持续审查作出的承诺
3.101	采用新的总部结构	0.15	2009年开展的《近期行动计划》行动的费用影响
项目13: 文化变革			
3.33	任命道德官员	0.80	2009年开展的《近期行动计划》行动的费用影响
合计		13.51	

E. 2012-13 年《近期行动计划》简要说明

24. 2012-13 年《近期行动计划》将基于以下三项成分：

- 2012-13 年《近期行动计划》的一大部分活动，将基于“全面彻底审查”提出的计划执行期超过两年的那些建议的实施。“全面彻底审查”的各项建议已充分整合到《近期行动计划》中，以形成一个包括若干大规模复杂措施的一体化《近期行动计划》。例如其中包括采用一个新的档案记录管理系统、管理信息系统、采购计划以及开发一个新的预算编制和监测系统。
- 2012-13 年《近期行动计划》还将包括从 2010-11 年开始的部分《近期行动计划》行动，这些行动产生经常性费用，或者其 2010-11 年费用曾下调，以便有可能延续到 2012-13 年（如评价）。
- 2012-13 年《近期行动计划》的第三项成分是在 2010-11 年《近期行动计划》费用审查中，时限被延长和/或启动日期被推迟的部分《近期行动计划》行动。