



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  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الأغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

# 财政委员会

## 第一六二届会议

2016年5月23-25日，罗马

## 财务框架审查最新情况

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

世界粮食计划署  
资源管理部整合与支持司司长  
Sean O'Brien 先生  
电话：+3906 6513 2682

本文件可通过此页 QR 二维码快速读取；粮农组织采用 QR 码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。  
其他文件可访问：[www.fao.org](http://www.fao.org)。



mq549

### 内容提要

- 提交《财务框架审查最新情况》供执行局审议。
- 《财务框架审查最新情况》内容提要纳入正文提交财委审议。

### 征求财政委员会指导意见

- 提请财政委员会注意粮食署的财务框架审查文件。

### 建议草案

- 根据粮食署《总条例》第 XIV 条，粮农组织财政委员会建议执行局注意《财务框架审查最新情况》。

发行：普遍  
日期：2016年5月13日  
原文：英文  
\* 因技术原因重新印发

议题 5  
WFP/EB.A/2016/5-C/1\*  
政策问题  
供审议

执行局文件可在粮食计划署网站获取：<http://executiveboard.wfp.org>。

## 财务框架审查最新情况

### 内容提要

粮食署财务框架于 1990 年代建立，旨在支持实现粮食救济，且主要是紧急情况下的救济。在其后续修订过程中，该框架纳入了包括提前融资和现金补助在内的若干工具，但仅对预算结构自身作了微调，尚未能满足粮食署向粮食援助转型的需求。

秘书处提议通过财务框架审查做出重大变革，以提高粮食署的成效并满足利益相关者、2030 年议程和可持续发展目标的要求。三大重点工作流程目前在驻国家办事处一级正处于试点和试运行阶段。秘书处将在执行局 2016 年第二届例会上提交最终建议供批准。

实现业务成效的预算编制工作流程是综合路线图的一部分。<sup>1</sup>其目标是建立一个与国家战略规划方式及《战略规划（2017-2021 年）》一致的国家总体业务预算结构。国家总体业务预算将替代当前基于项目的预算体系，加强基于结果的管理，并支持战略、规划、实施、预算编制和报告采用基于国家的方法。国家总体业务预算结构将覆盖粮食署在一个国家的所有业务，从而减少多个项目和大量费用分项导致的内部分散，并实现最大程度的透明度、灵活性、可预见性和问责制。该模型目前正在驻国家办事处一级进行第二阶段试行。

秘书处正在征集执行局对于国家总体业务预算结构的反馈，以便在下一步就全额费用回收、背景和治理等要素进行讨论。

<sup>1</sup> WFP/EB.A/2016/5-C。

#### 联系人：

资源管理部助理执行干事  
兼首席财务官  
M.Juneja 先生  
电话：066513-2885

资源管理整合与支持司  
司长  
S.O'Brien 先生  
电话：066513-2682

其他工作流程均围绕内部资源管理需求展开。基于资源的规划工作流程将实现流程标准化，方便驻国家办事处将业务计划与预测供资水平相匹配，进而改善规划和绩效管理。目前该工作流程正在九个驻国家办事处进行试点：其中汲取的经验教训将用于在所有驻国家办事处推广基于资源的规划工具，以补充现行的、立足需求的规划方式。

宏观提前融资工作流程针对的是与时间和捐款水平有关的不确定性等资源可预见性问题，采用的方式是授予驻国家办事处预算权力来根据预计总额承担支出。2016 年的试点项目将对此理念进行测试，评估粮食署的风险偏好，并从成效和效率角度评估业务效益。

秘书处认可，财务框架审查必须反映捐助方供资方式真实情况，并致力于促进利益相关者充分参与双边会议和非正式磋商。

### **决定草案\***

审议了《财务框架审查最新情况》（WFP/EB.A/2016/5-C/1\*）后，执行局：

- i) 注意到财务框架审查正在开展的工作；
- ii) 期待财务框架审查的结论，包括国家总体业务预算编制和规划结构，以便提交供 2016 年第二届例会批准。

### **引言**

1. 本文件介绍了财务框架审查进展和拟议的国家总体业务预算结构。对拟议结构关键要素的讨论体现了对财务结构的重大修订，将有助于改善全额费用回收、背景和治理等要素。
2. 2016 年 4 月 1 日的非正式磋商审议了试点和试行阶段新出现的结果；秘书处对利益相关者的反馈表示赞赏，后者在磋商和双边会议中提出的问题和评论意见已被纳入考虑。

### **财务框架审查概述**

#### **背景**

3. 执行局将在其 2016 年第二届例会上审议下述提案，即粮食署通过其《战略规划（2017—2021 年）》、国家战略规划方法、财务框架审查下的新规划和预算结构，以及新的全组织结果框架，为 2030 年可持续发展议程和可持续发展

---

\* 此为决定草案。关于执行局通过的最终决定，请查阅本届会议结束时分发的“决定和建议”文件。

目标提供支持。这一全局性方法将使粮食署将战略、规划、实施、资源和结果联系起来，进而展现其各计划的成效和效率。

4. 鉴于四年度全面政策审查建议联合国组织应尽可能地统一业务做法，财务框架审查开始审查联合国其他机构的财务框架。下一步将审议的内容包括：联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国儿童基金会和联合国妇女署采用的统一费用分类模式，财政与预算网络管理问题高级别委员会和人道主义筹资高级别专家组的工作，以及世界人道主义峰会成果。

## 背景

5. 作为综合路线图（WFP/EB.1/2016/4-F）的组成部分，财务框架审查旨在通过制定切实计划、完善问责制度、精简流程、建立统一的财务和结果框架，最大程度地提高业务成效。
6. 执行局在其 2015 年年会上，审议了影响现行财务框架的结构性问题，即预算权力分散、国家一级存在多个预算实体以及预算结构僵化。<sup>2</sup>在执行局 2015 年第二届例会上，秘书处介绍了财务审查框架中的重点工作流程及相关风险。<sup>3</sup>
7. 财务审查框架的三个基本原则如下：i) 粮食署继续保持百分百自愿供资组织定位；ii) 全额费用回收仍适用于所有捐款，但应用方式可能有所变化；iii) 粮食署将保有其追踪特定捐款支出的能力，并将与捐助方合作简化和统一报告要求。

## 财务框架审查：重点工作流程

8. 财务框架审查涉及下述工作流程：
  - 实现业务成效的预算编制旨在减少内部分散性、简化流程、最大程度实现透明化、灵活性、可预见性和问责制；该工作将落实国家总体业务预算结构，并与国家战略规划方法保持一致。
  - 基于资源的规划将在驻国家办事处一级实现基于资源的计划标准化，从而改善规划和绩效管理。
  - 宏观提前融资在业务活动初期即授予驻国家办事处总预算权力，从而减少供资来源分散的影响、提高资源的可预见性并实现效率和成效最大化。

## 实现业务成效的预算编制：国家总体业务预算

9. 拟议的国家总体业务预算将结合《战略规划》、国家战略规划方法和全组织结果框架，对粮食署在国家一级的战略和业务进行统一。

---

<sup>2</sup> WFP/EB.A/2015/6-C/1。

<sup>3</sup> WFP/EB.2/2015/5-C/1。

10. 该工作流程系基于对粮食署现行预算结构的审查以及对其他联合国组织、非政府组织和私营部门实体的财务框架的审查而制定。对管理人员在驻国家办事处访问期间进行的访谈，确定了在不同职能和业务背景下的预算编制挑战。
11. 2015年9月向实现业务成效的预算编制专家工作组<sup>4</sup>提交的一份概要指出在预算结构方面的要求如下：i) 最大限度提高粮食署高效和有效响应重点业务需求的能力；ii) 提供规范的财务管理、报告和分析；iii) 提供筹资便利。要求包括：
- 概述各类背景下与国家战略规划方法一致的所有业务；
  - 划定从战略、规划、实施、资源供给到结果的清晰路径；
  - 形成简明统一结构以便开展业务；
  - 以明确方式展示产出、成本效益和成本效率；
  - 改善问责制。
12. 已初步制定两类预算形式，一种以驻国家办事处活动为基础，另一种以驻国家办事处结果为基础。哥伦比亚、印度尼西亚、约旦、乌干达和津巴布韦现实行上述两种预算模式，驻上述国家的办事处负责检验其预算结构的可行性、实用性和成效，并确定治理和筹资的影响。各驻国家办事处的反馈表明，从业务管理角度出发，基于粮食署战略结果和粮食署战略成果的系列活动需成为预算结构的关键。
13. 2015年11月，实现业务成效的预算编制专家工作组审议了初步建模工作结果并提议国家总体业务预算结构应包含下述几点：
- 制定涵盖一个日历年内各类背景下所有业务的单一的规划周期，且该周期不得短于一年；
  - 根据粮食署战略结果和战略成果采用结果导向型模式，并以活动作为业务规划的主要内容；
  - 划定一条涵盖粮食署战略结果、成果、活动和支出的清晰路径；
  - 从补助或实施角度确定活动费用；
  - 启用新的费用定义，尽可能地与其他联合国机构统一以便于报告和比较；
  - 调整直接支持费用和间接支持费用<sup>5</sup>，以便实现全国层面的管理，而不再与具体活动相联系；
  - 针对突发事件初始响应，引入一个或多个单独的粮食署战略成果或强化粮食署战略成果。

### 初步国家总体业务预算结构

14. 初步国家总体业务预算结构旨在覆盖一个日历年内粮食署在某一特定国家的所有业务和资源。通过向总体业务模式转变，初步国家总体业务预算结构将

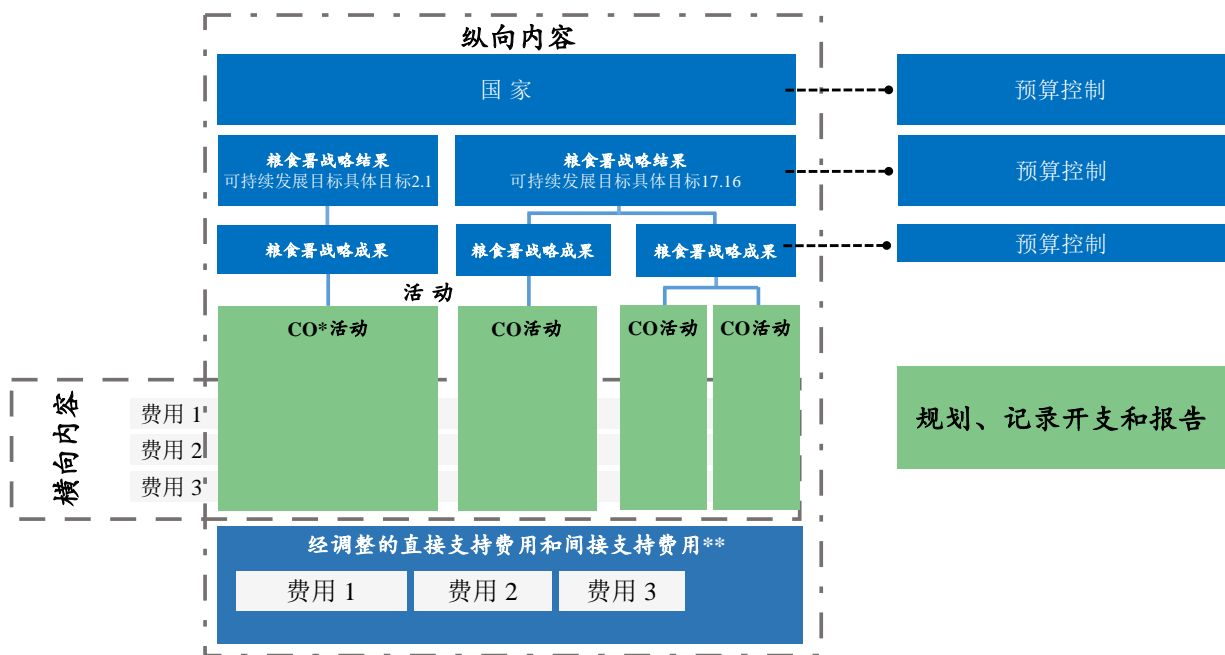
<sup>4</sup> 成员来自驻国家办事处、区域局和总部。

<sup>5</sup> 调整概念和术语，使其与驻国家办事处和执行局的反馈一致。

实现对粮食署援助战略方向与国家战略规划、绩效管理的整合。国家总体业务预算结构反映了国家战略规划以结果导向为重点，通过展示部署的资源和取得的成果将战略规划、计划规划和业务规划联系起来并改善绩效管理。

15. 该结构以国家一级和粮食署战略结果及粮食署战略成果两级的预算控制层级体系为基础。图 1 显示了国家总体业务预算的“纵向”内容和预算控制层级。
16. 预算控制的顶层为国家一级。预算控制的次高层为粮食署战略结果一级，与可持续发展目标指标同级。在某一具体的国家战略规划下，粮食署将根据每个粮食署战略结果的相关成果促进完成国家可持续发展目标指标。预算控制的第三层和最底层为战略成果一级。各战略成果可与仅仅一项战略结果相联系。
17. 国家总体业务预算纵轴的第四层将驻国家办事处活动与单一的战略成果及其战略结果相联系。本层系驻国家办事处规划层最底层，仅用于规划、记录开支和报告；其不在预算控制层级体系之内。

图 1：初步国家总体业务预算模型



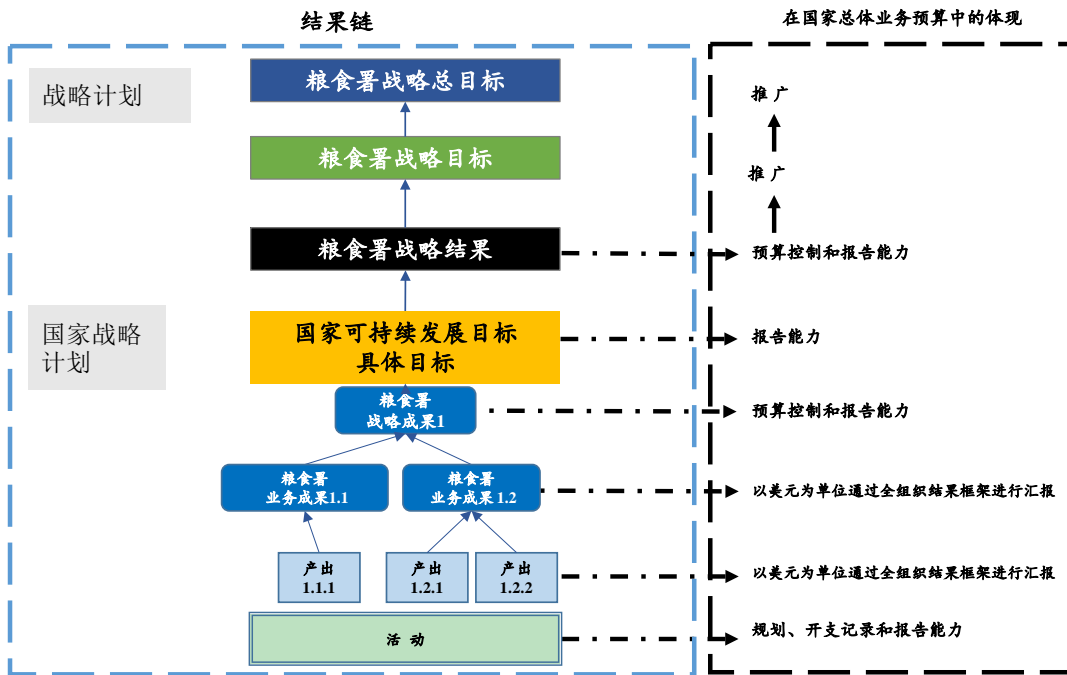
\* 驻国家办事处

\*\* 支持费用情况和方式正在审议中。

18. 在 2016 年 4 月 1 日的非正式磋商后，鉴于战略成果对于国家战略计划和绩效报告的关键意义，该项现已被纳入预算控制层级体系。根据粮食署战略成果进行预算管理还将为实现更具有背景针对性的预算管理创造可能。
19. 粮食署结果链（图 2）是其在国家一级基于结果的管理方法的核心。该结果链与国家总体业务预算的联系请见图例右侧的预算控制层级示意图和报告能力注释。粮食署结果链显示了初步国家总体业务预算模型的纵向内容如何确保形成一条从业务到结果的清晰路径。这使得管理人员可评估产出如何促进近

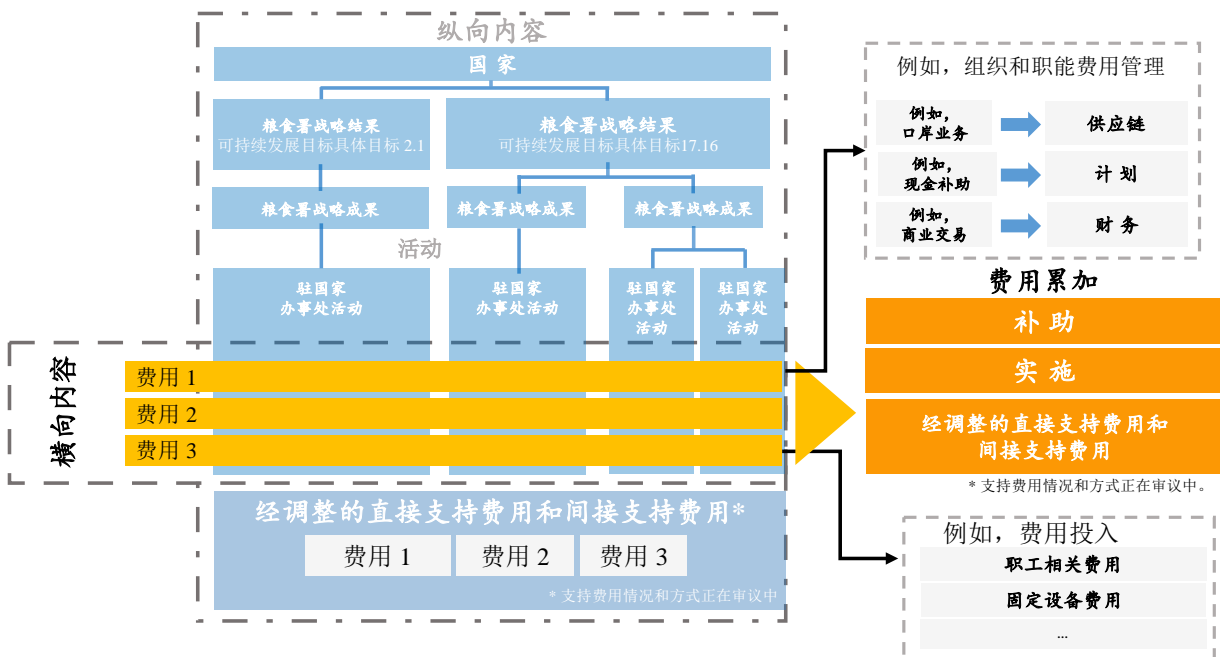
期和长期成果，以及其在国家和可持续发展目标层产生的影响。这是对现行预算框架的重大变革，现行众多项目预算的预算框架以费用类别为划分依据，未与结果产生明确联系。

图 2：粮食署结果链在国家的运作示意图



20. 图 3 显示了初步国家总体业务预算模型的“横向”内容—费用分项，这些项目可用于规划、资金管理、费用记录和报告。

图 3：初步国家总体业务预算模型的横向内容



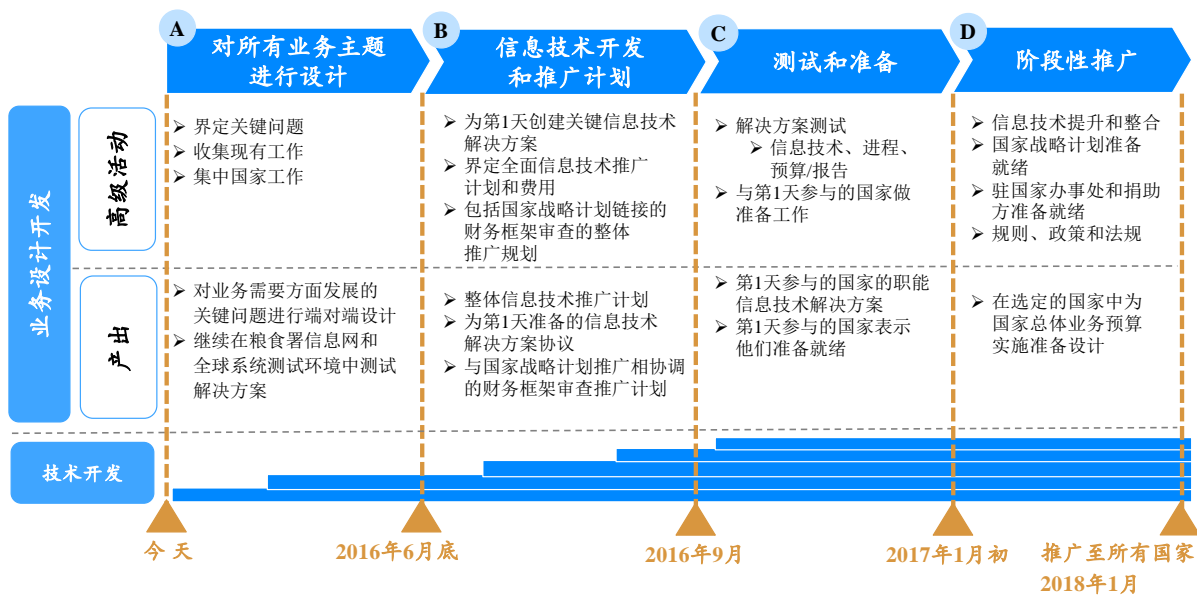


21. 将利用粮食署战略结果和粮食署战略成果作为指导，根据新成本结构下的费用分项而规划活动。粮食署当前的成本结构系于 1990 年代为其当时的粮食援助模型而建立：新的结构将增强任一活动的补助和实施费用的可见度，并与结果相联系。新成本结构将基于联合国的统一成本定义，这些定义将支持在有必要对该领域进行预算编制时，促进采用联合国的联合方法。该结构将替代当前与其他直接业务费用、陆地运输、储存和搬运等相关的费用分项。国家总体业务预算模型在必要时通过将集中管理费用分项变为可能，支持组织费用和职能费用的管理，如与供应链相关的职能费用。
22. 当前的预算框架未提供足够的细节以在不同项目中可靠地确定费用影响因素。国家总体业务预算模型将更切实地比较活动费用并确定各驻国家办事处的费用影响因素并将其与将提高透明度的成果、粮食署战略成果及粮食署战略成果相联系。
23. 人们认识到，在全国基础上管理一些费用是适当并有成效的。图 3 中“经调整的直接支持费用和间接支持费用”的插文是指由一个不能与某一活动的实施直接相联系的驻国家办事处产生的费用。此概念将在实现业务成效的预算编制试行进程的第二阶段（见第 36—38 段）中探讨。
24. 灵活性是业务成效的根本前提。因为新的规划和预算流程必须规定快速响应突发紧急状况，设想是将会引入一个或多个独立的粮食署战略成果或强化现有的战略成果（一个或多个），以应对并负责处理总体业务预算中的应急需求。此方法将通过将粮食署战略结果、粮食署战略成果和资源与任何应急响应相联系确保清晰路径，并将提高可见度、支持筹资并使内部项目借款基金能预付款。紧急时期终止后，在条件允许时，战略成果和支持活动可纳入国家战略计划和预算中。
25. 国家总体业务预算模型为加强以下方面的内容提供了机会：
  - 业务成效—管理人员将能在所有使职能、支持和管理能更有效地进行落实的背景下查看业务；
  - 从战略、规划、实施和资源供给到结果的清晰路径；
  - 向利益相关者展示竞争力和透明度；
  - 灵活性—各驻国家办事处将能应对需求，不必人为地在预算实体中施加约束；
  - 问责制—驻国家办事处主任的各项职责将更清晰；
  - 简化流程—精简流程将与业务协调一致。
26. 国家总体业务预算模型将考虑性别平等和妇女赋权的报告要求与全组织结果框架相协调一致的方法。

## 分阶段试进行程

27. 在 2016 年前六个月的各阶段中，国家总体业务预算模型及其支持特点正在各驻国家办事处中接受测试。将根据测试结果在试行阶段中修改并最终确定这些特点，且为使业务成效最大化，该模型可能更改。在波士顿咨询公司的支持下，各驻国家办事处正牵头进行这些测试并向项目委员会<sup>6</sup>提交中期评估。
28. 大部分参与试行阶段的驻国家办事处也参与了初始的预算建模工作。印度尼西亚和津巴布韦已完成他们的国家战略计划；哥伦比亚、约旦和乌干达仍在完善过程中。驻肯尼亚办事处将参与第二阶段试行；将会考虑其他驻国家办事处，包括一个处于 3 级紧急情况的国家。
29. 图 4 显示了制定国家总体业务预算结构的预计时间表。

图 4：国家总体业务预算模型的时间表，2016—2017 年



30. 秘书处在对第一阶段进行评估后，决定了在可以提出信息技术解决方案之前必须要解决的几个问题。因此，正如 2016 年 4 月 1 日非正式磋商所述，第三阶段将会被提前并与第二阶段合并。

## 第一阶段结果

31. 从 2016 年 1 月至 3 月，第一阶段完善了预算规划结构以从粮食署战略结果层面为驻国家办事处各项活动制定清晰路径。各驻国家办事处开始试行测试，具体方式为在详尽的预算结构的战略和规划方面开展工作。

<sup>6</sup> 由助理执行干事、区域负责人和几位司级领导及驻国家办事处主任组成。

32. 驻印度尼西亚办事处和驻约旦办事处将他们的业务和预算与粮食署战略结果相协调以创建从战略到实施的清晰路径。一个具有代表性的交易样本被记录在了一个国家总体业务预算平行测试环境中，以便测试其可操作性并完善该国家总体业务预算概念。
33. 建立了一个初期成本核算模型以确保直接补助、实施成本、以及在全国基础上管理的成本—即经调整的直接支持费用和间接支持费用—的价值得到体现。驻印度尼西亚办事处第一批制定国家战略计划，这使验证国家战略计划方法与国家总体业务预算模型的一致性成为可能。
34. 驻国家办事处小组对国家总体业务预算概念和试行结果的初步评估基本上是积极的。驻约旦办事处注意到，对战略结果开展的活动和分组的关注反映了业务实际情况，以及清晰路径将提高成效和透明度。驻印度尼西亚办事处赞赏问责制的改善以及预算持有者的赋权。两个驻国家办事处的组织很大程度上是与国家总体业务预算模型相一致的，但将会需要额外的变革管理措施和授权代表审查以确保具备所需的组织结构。
35. 第一阶段显示了需要额外工作的领域：i) 关于“经调整的直接支持费用和间接支持费用”（见图 3）的术语和管理方法审查；<sup>7</sup>ii) 更新当前费用分项和费用全额回收以更好地反映粮食署的工具箱和国家一级的援助。这些和任何其他挑战将在第二阶段试行中得到解决。

## 第二阶段目标

36. 在正在进行的第二阶段中，各驻国家办事处为解决问题和最终确定解决方案，将模拟国家总体业务预算模型。目标是建立一个全面预算结构，定义成本核算程序，考虑费用全额回收的应用，并确定背景和治理要求。
37. 各驻国家办事处将测试一个包括所有驻国家办事处业务和公共服务、服务级协议、信托基金、区域业务和突发紧急事件的预算结构。他们还将：i) 考虑与其他联合国机构酌情统一费用分类的方法；ii) 定义衡量和报告拟议全组织结果框架下的结果及资金价值的方法；iii) 确定政策、程序和法规所需的变革；iv) 提供实施所需的投资初始费用。
38. 第二阶段将在哥伦比亚、印度尼西亚、约旦、肯尼亚、乌干达和津巴布韦开展。将会考虑其他驻国家办事处，包括一个处于 3 级紧急情况的国家。

## 预期推广计划，2016—2017年

39. 在委员会批准财务框架审查和国家战略规划政策文件的建议后，信息技术解决方案的制定和推广计划将在 2016 年第三季度敲定并在第四季度接受测试以核实国家总体业务预算和相关系统可以支持 2017 年国家战略计划的实施。

---

<sup>7</sup> 最初在 2016 年 4 月 1 日的非正式磋商中称为“核心”费用。

## 资源需求

40. 为了试行，《战略计划》、国家战略计划、全组织结果框架和财务框架审查的综合发展及增加与各驻国家办事处的接触已增加了 2016 年财务框架审查工作计划的资源需求，尤其是在实现业务成效的预算编制工作流程中的资源需求。还正在为 2017 年编写一份投资方案。

## 讨论主题

### 治理

41. 有待探索的治理问题包括：在国家战略计划和国家总体业务预算下授予或委托权利的方法，以及使委员会发挥其治理和监督作用所需的信息。除根据(c)小节授权外，依照《总条例》VI.2，发展计划、长期救济与恢复行动、年度项目预算计划和预算修订的特别行动和变革的批准权力当前由委员会所有。
42. 如果同意推动多项国际战略计划和国家总体业务预算，委员会可考虑如何在新框架中对干预行动和预算授权。这可包括：根据《总条例》VI.2 转变基于项目的批准模式，并转变预算修订进程。根据粮食署战略成果构建的一项国家战略计划可成为委员会的主要治理文件。秘书处将就授予执行干事的权力等级向委员会寻求指导意见。
43. 秘书处将与委员会、捐助方、合作伙伴和利益相关者讨论每年待提供给委员会以支持其治理和监督职能的信息水平。粮食署与世界人道主义首脑会议及人道主义筹资高级别专家组报告保持一致，旨在在其行动、费用和结果方面实现最高透明度。
44. 秘书处认识到，这些议题将需要与委员会展开重要对话，且致力于确保在提出任何提议之前分析并明确沟通所有影响。

### 背景

45. 背景体现在粮食署的计划类别中。随着计划类别的预期转变，背景问题将根据国家总体业务预算方法受到审查。将粮食署战略成果引入到国家总体业务预算模型的预算控制层级中，旨在促进合作伙伴的背景鉴定。
46. 秘书处认识到粮食署的预算结构变革可以影响到合作伙伴的供资方式，并将继续与他们讨论国家总体业务预算模型以确保他们的观点得到考虑。
47. 人道主义筹资高级别专家组已经发现，“人道主义”和“发展”等描述词汇会产生人为的分离，且“……人道主义、发展、维护和平和气候变化相关干预之间有越来越强的相互联系，而这应反映在供资响应中”。秘书处乐观地认为，一项透明度提高且与资源和结果之间的联系越来越紧密的新的计划和预算结构将鼓励更多的多边捐款并激励合作伙伴在结构的更高层面或围绕主题领域做出贡献。

### 费用全额回收

48. 费用全额回收原则要求所有与捐款所资助的活动相关的实施费用应由粮食署支付并由捐助方平摊（见《总条例》XIII.2）。粮食署完全由自愿捐款供资，因而它必须确保落实计划所产生的所有费用由捐助资金支付。
49. 《总规则》XIII.4规定在支付业务费用、直接支持费用和间接支持费用时应应用费用全额回收原则。主要的管理方式是给每项捐款确定费率以支付相关实施费用，7%的间接支持费率或具体费用分项的每吨百分比或每吨费率是最典型的范例。
50. 然而，这种方法导致预算结构分散而僵化。驻国家办事处一级的捐款被分配至项目和信托基金，并在其中被划分为费用分项。费用分项的预算量为管理人员设置了预算方面的限制或约束。这让管理人员难以在不修订预算的情况下在费用分项之间转移资金，可能带来未动用余额和资金回报，也可能降低业务成效。
51. 鉴于拟议的国家总体业务预算模型和费用分项的变动，必须审查该原则的应用情况。因此，驻国家办事处在试行过程的第二阶段将考虑以下因素：i) 拟议结构中费用类别的变动；ii) 更加清晰地阐释费用的方法；iii) 费用全额回收在捐款方面的应用。粮食署致力于确保捐助方平摊费用；秘书处将为国家总体业务预算模型提供费用全额回收的范例，并将其作为在非正式磋商中与执行局讨论的部分内容。对这些问题的考虑将参考世界人道主义首脑会议的成果。

### 基于资源的规划

52. 粮食署当前的工作计划中包括根据需求评估制定且与政府及伙伴合作开展的项目。这种基于需求的响应计划<sup>8</sup>能够有效吸引资源以实施业务，并将继续作为粮食署宣传其为响应受益人需求充分供资的基础。
53. 基于资源的规划工作流程反映了实际捐款始终无法满足业务需求的情况；目前，许多驻国家办事处解决该问题的方法是根据预计可获得的资源确定援助的优先顺序。该工作流程旨在实现基于资源的规划的主流化，使其成为所有驻国家办事处的第二业务规划层。各驻国家办事处制定的基于资源的计划经汇总形成年度管理计划中的重点工作计划。
54. 依据标准实施的基于资源的规划预计将带来以下益处：
  - 成效。供资预测、分发及实施计划与基于资源的预算的结合将使驻国家办事处实现资源的有效利用，从而获得最优结果。

---

<sup>8</sup> 根据《总规则》X.8，发展项目不包括在内。

- 资源筹集。驻国家办事处将能在募集资金时更清楚地展示资金短缺带来的影响。
- 指导。业务规划和各项活动的优先排序将更加连贯一致和集中。
- 问题预测。驻国家办事处将能主动解决供应线中断或恶劣天气等问题，从而将对受益人的影响降到最低并最大程度地获取资源。
- 可见性。驻国家办事处将能在年度供资预测方面根据需要对活动进行优先排序；将为总部单位和区域局提供相关信息。
- 数据集中和标准化。驻国家办事处的供资预测、月度预期开支和重点活动将以标准的格式存储在单个系统中：这将实现数据可追踪、优化数据流并最小化分析所需时间。

### 试点

55. 部分驻国家办事处正在开展试点工作，以实现基于资源的规划的标准化。试点工作过程和基于资源的规划工具吸收了 2015 年 10 月召开的研讨会所提出的建议，驻国家办事处、区域局和总部的员工参加了此次研讨会。试点工作正在利用现有工具开展。
56. 基于资源的计划能让计划费用和实际费用之间的比较更加精准并强化问责。作为基于结果的规划方法的一部分，试点国家的项目正在应用费用全额回收原则，通过制定基于资源的计划来稳定项目费率。
57. 驻埃塞俄比亚、危地马拉、肯尼亚、莱索托、马里、尼加拉瓜、巴基斯坦、苏丹及津巴布韦的国家办事处参加了基于资源的规划试点工作，试点成果将在 2016 年 7 月进行评估。所取得的经验教训将为制定长期解决方案提供支持，该解决方案也可能需要全新的工具和系统，以反映预算结构的变动。

### 宏观提前融资

58. 内部项目借款基金为项目提供贷款，并将预测捐款<sup>9</sup>用作抵押品。基金上限为 5.7 亿美元，为其提供支持的是 9 500 万美元的业务储备金，杠杆比率为 6:1。
59. 宏观提前融资是一种内部资源管理进程，其中由粮食署承担内部项目借款基金所带来的风险。该融资方式旨在赋予驻国家办事处权利来承担费用，例如从某一财政周期开始。宏观预付款与特定捐助方的预计现金捐款无关，而与驻国家办事处根据历史趋势和捐助方的可能意向预计的某一年所得资源的预期水平有关。偿付预付款时应尊重所有捐助方的情况。
60. 为业务进行宏观提前融资的潜在影响包括：
  - 供资的可预见性、实施的稳定性及连续性更高；
  - 通过及时购买粮食节省采购和运输费用；

<sup>9</sup> 部分预测捐款由于捐助方的情况无法用作抵押品。

- 提高成果易受活动中断影响的营养活动的连续性；
- 实现时效活动的有效实施，如资产创建和学校供餐；
- 通过长期合同提高生产力并改善员工福祉。

### 试点

61. 在执行局 2015 年第二届例会上，秘书处表示要“……通过由业务储备金提供支持的内部项目借款基金来管理少量试点。拟从 5.7 亿美元的内部项目借款基金上限中划拨 1.5 亿至 2 亿美元。”<sup>10</sup>根据以下因素选择试点国家：i) 历史供资趋势；ii) 需求和风险评估方面的稳定性；iii) 参加了基于资源的规划试点工作并制定了经过验证的基于资源的计划；iv) 承认宏观预付款相关责任和义务的问责协议。
62. 四个试点国家的宏观预付款得到了战略资源分配委员和执行干事的批准（表 1）。关于预付款的承诺和开支将得到履行和落实，并将根据捐助方的情况用收到的捐款对预付款进行偿付。
63. 在试点工作结束时，波士顿咨询公司将协助对收益在效率和成效方面进行量化；秘书处将评估试点的风险偏好并制定最大化预付款业务价值的方法。试点工作将与现有模型进行对比，以便展示内部项目借款基金在提高效率和改善对受益人的援助交付方面的潜力。

### 国家实例

64. 表 1 列出了参加基于资源的规划和宏观提前融资试点的驻国家办事处。表 2 显示了参加试点的驻国家办事处预期获得的收益。

表 1：基于资源的计划和宏观提前融资汇总				
国家	项目	2016 年计划*	2016 年 基于资源的计划	已发放 宏观提前融资 (至今)
		百万美元		
埃塞俄比亚	PRRO 200700	163	97	25.0
肯尼亚	PRRO 200737	118	89	11.5
肯尼亚	PRRO 200736	114	65	8.3
肯尼亚	CP 200680	30	27	9.5
马里	PRRO 200719	106**	73	15.0
苏丹	PRRO 200808	347	270	13.0
<b>宏观预付款合计</b>				<b>82.3</b>

\* 粮食署信息网和全球系统，2016 年 3 月 3 日

\*\* 正在进行预算修订。CP：国家计划

<sup>10</sup> WFP/EB.2/2015/5-C/1，第 25 段。

表 2：基于资源的计划和宏观提前融资所带来的预计收益汇总

国家	项目	收益
埃塞俄比亚	PRRO 200700	使驻国家办事处能够降低供应线中断对难民的营养状况造成的影响，并通过转用现金补助来降低业务费用。 使驻国家办事处能够引入生物统计技术，有助于更好地确定受益人。
肯尼亚	PRRO 200737	能够获得稳定的现金流，以便及时完成采购和实物捐助中粮食的交付。 维持混合配给中现金项目的供资连续性。 维持成果易受活动中断影响的营养活动的连续性。
肯尼亚	PRRO 200736	实施提前规划并提高连续性，以确保成功实施资产创建计划，该计划的成功也将推动联合国粮食及农业组织和国际农业发展基金会活动的开展。
肯尼亚	CP 200680	提高学校供餐计划的连续性，以确保在 2016 年将计划顺利过渡给政府。
马里	PRRO 200719	能够及时购买营养产品，有助于减少交付时间并防止供应线中断。 能够在适当时候开展抵御力活动。 在收获开始时采购当地种植的谷物可能节省大量资金。
苏丹	PRRO 200808	能够及时采购粮食，以便在雨季之前提前在西达尔富尔和南科尔多凡部署粮食。 确保在 2016 年 1 月至 6 月不间断地实施营养活动。 确保卡萨拉的难民持续获得现金补助。

### 下一步工作

65. 执行局 2016 年第二届例会开始之前将就财务框架审查及综合路线图的其他内容召开与执行局的非正式磋商及与全体成员的会议。鉴于合作伙伴的系统 and 政策可能受到影响，秘书处将继续听取他们对国家战略计划和国家总体业务预算进程以及财务框架审查其他方面的意见。
66. 国家战略计划和国家总体业务预算进程的实施以驻国家办事处为中心，将转变粮食署的运作方式。试行方法将整合《战略规划（2017—2021 年）》、国家战略规划方法和全组织结果框架，有助于最大化整体框架的业务成效。项目的资源需求将得到审议，并且正在为 2017 年编写一份投资方案。



## 文中所用缩略语

BOE	实现业务成效的预算编制
CO	驻国家办事处
CPB	国家总体业务预算
CRF	全组织结果框架
CSP	国家战略计划
FFR	财务框架审查
IT	信息技术
SDG	可持续发展目标
WHS	世界人道主义峰会