



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

第一六一届会议

2016年5月16-20日，罗马

粮农组织费用回收政策执行情况报告

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

战略、规划及资源管理办公室
主任

Boyd Haight 先生

电话：+3906 5705 5324

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。



mq480

内容提要

- 财政委员会（财委）在 2014 年 5 月第一五四届会议上批准了制定综合财务框架费用回收模式的目标、假设和指导原则。该模式将为制定更透明、更公平的费用回收政策奠定基础，在综合预算中将预算外资源作为粮农组织工作计划的支撑。
- 财委在 2014 年 11 月第一五六届会议上审议和批准了秘书处建议的以可归属支持费用全额回收为基础的综合财务框架费用回收模式以及直接业务费用、直接支持费用和间接支持费用的新类别。
- 财委在 2015 年 3 月第一五七届会议上审议和批准了以综合财务框架全额费用回收模式为基础的粮农组织费用回收政策以及自 2016 年 1 月 1 日起实施的过渡安排。
- 根据财委要求，本文件报告该政策的最初实施情况，包括预算和会计流程复杂变化、与外部伙伴的沟通以及为 2016 年制定的过渡安排的相关进展。

征求财政委员会指导意见

- 请财委审议粮农组织费用回收政策的初步实施进展，包括预算和会计流程复杂变化、与外部伙伴的沟通以及为 2016 年制定的过渡安排的相关进展。

建议草案

财委：

- 注意到粮农组织费用回收政策的初步实施进展。

背景

1. 财委在 2014 年 5 月第一五四届会议上审议并欢迎关于制定费用回收综合财务框架的最新情况介绍，¹包括确定粮农组织特有的财务、行政和业务问题以及联合国系统内近期的发展情况。财委批准了制定综合财务框架费用回收模式的目标、假设和指导原则。该模式将为制定更透明、更公平的费用回收政策奠定基础，在综合预算中将预算外资源作为粮农组织工作计划的支撑。
2. 财委在 2014 年 11 月第一五六届会议上审议和批准了秘书处建议的以可归属支持费用全额回收为基础的综合财务框架费用回收模式以及直接业务费用、直接支持费用和间接支持费用的新类别。²
3. 财委在 2015 年 3 月第一五七届会议上审议和批准了粮农组织费用回收政策（载于附件 1）和随后经理事会批准的 7% 的间接支持费用费率。³财委：
 - a) 注意到新的粮农组织费用回收政策，包括预算和会计政策相关复杂变化的最初实施情况，以及需要认真制定和监测细化的灵活性标准；
 - b) 要求秘书处在 2015 年就过渡和采取措施与外部资源伙伴进行沟通；
 - c) 要求秘书处在 2016 年春季会议上报告政策实施的初步经验。
4. 本文件报告该政策的初步实施情况，包括预算和会计流程复杂变化、与外部伙伴的沟通以及为 2016 年制定的过渡安排的相关进展。

初步实施经验

5. 2015 年和 2016 年，政策的初步实施包括四项主要内容和八个里程碑：
 - a) 为项目直接和间接费用预算编制制定明确准则；
 - b) 设计和实施内部沟通计划；
 - c) 将过渡和采取措施告知外部资源伙伴并与伙伴保持沟通；
 - d) 评估和解决实施问题，包括根据需要对政策进行拟议调整。
6. 过去一年，秘书处分析了费用分类，编制了项目预算编制准则草案，开始就过渡安排和采取措施开展内部沟通与外部资源伙伴的沟通，并与相关资源伙伴密切合作针对在 2016 年开始编制的个别项目实行该政策。
7. 然而，还需在 2016 年就会计、财务报告和信息技术系统更新进一步开展工作，以便扩大政策实施范围。这些问题解决后，可在 2016 年底针对所有项目全面实行该政策。

¹ FC 154/10 和 CL 149/4 第 23—24 段

² FC 156/7 和 CL 150/4 第 17—18 段

³ FC 157/10、CL 151/3 第 22—23 段、CL 151/REP 第 11e 段

8. 表 1 显示实施计划里程碑情况。相关进展和解决的问题概括如下：

- 1) 实施小组。组建了具备所需技能的实施小组，小组由战略、规划及资源管理办公室牵头，由技术合作和计划管理部、财务司、权力下放办事处支持办公室以及信息技术司的主要业务人员组成。该小组负责其他里程碑工作。
- 2) 费用分类的应用与分析。该里程碑全部完成且没有出现重大问题，有助于扎实地理解预算编制要求。
- 3) 对预算、会计和财务报告的影响。正如预期，预算和会计流程的影响和所需调整较为复杂且仍在进行中。需要调整的内容包括账目一览表、会计程序和财务报告。这些问题正在讨论且将符合国际公共部门会计准则。
- 4) 预算和财务报告准则。应用里程碑(2)中新的费用分类，拟定了项目预算中直接和间接费用预算编制准则。目前准则草案正在过渡期实行政策的个别项目上进行测试，5 月底前将进一步细化以便在更大范围内推广。
- 5) 全组织信息技术系统更新。根据里程碑(3)的成果，将于 5 月启动全组织信息技术系统（全球资源管理系统；实地计划管理信息系统；计划制定、执行情况报告及评估支持系统）⁴ 更新工作。预计将在 2016 年第三季度末发布更新版。
- 6) 内部培训与沟通。与项目制定者的沟通工作已经启动并将在整个 2016 年继续，目的是向项目制定者解释主要费用回收概念及在项目预算中的应用。目前正在就指导和培训需要说明的特定内容收集反馈意见。中心服务台将支持项目制定者并就新政策的实施提出见解。
- 7) 告知主要资源伙伴。粮农组织通过与资源伙伴定期召开的磋商会，正在与三个资源伙伴（德国、日本和瑞典）进行沟通，包括沟通在部分项目中实行新政策的情况。反馈意见指出，明确说明新的粮农组织费用回收政策的附加值，为伙伴机构制定明确的预算编制准则，以及说明过渡安排至关重要。根据磋商会结果编制了外部伙伴情况说明（见附件 2）。

此外，粮农组织与最大单一资源伙伴欧盟持续保持密切磋商，确保欧盟根据“支柱评估赠款或代表团协议”⁵条款对联合国费用系统实施认证的方法能尽可能涵盖粮农组织费用回收政策。目的是在与粮农组织费用回收政策保持一致的同时，简化欧盟要求的费用认定、会计和财务报告。

8) 分阶段实施过渡安排。如情况说明（附件 2）所示，2016 年 3 月立项且目前仍处于短期项目提案阶段的所有项目将实行新政策。处于提前制定阶段或近期签署但在现有框架下制定或谈判的项目将完成签署并继续根据签订的协议条款回收支持费用。如签订现有捐助协议的捐助者感兴趣，则可在政策实施后，自共同商定的日期起，针对这些协议实行新的支持费用政策。

⁴ 全球资源管理系统（GRMS）；实地计划管理信息系统（FPMIS）；计划制定、执行情况报告及评估支持系统（PIRES）

⁵ 支柱评估赠款或代表团协议（PAGoDA）

表 1：粮农组织费用回收政策一实施计划里程碑和截至 2016 年 4 月的情况

时间进度	里程碑	截至 2016 年 4 月的状况
2015 年 4-5 月	1. 组建实施小组。	1. 已完成
2015 年 5-6 月	2. 针对所有粮农组织费用和正在进行的粮农组织项目实行新的费用分类；对结果开展分析并提出意见建议，按类型确定新分类下的可能费用模式。	2. 已完成
2015 年 5-11 月	3. 确定和解决预算、会计和财务报告影响问题，编制业务需求。 4. 为政策实行制定预算和财务报告准则。	3. 正在进行 4. 正在进行，预计5月底编制预算
10 月- 2016 年 5 月	5. 为预算、会计和财务报告更新全组织系统（全球资源管理系统；实地计划管理信息系统；计划制定、执行情况报告及评估支持系统）。	5. 将在5月至9月间进行
11 月- 2016 年 1 月	6. 制定和开展内部培训和宣传活动。 7. 告知主要资源伙伴过渡安排等事宜。	6. 正在进行 7. 正在进行
自 2016 年 1 月起	8. 开始分阶段实施过渡安排。 - 处于早期制定阶段的全部新项目全面实行新政策； - 在截止日期前，正在进行的项目实行当前政策，除非伙伴同意修改项目预算。	8. 已开始，正在进行（见情况说明）

附件 1—粮农组织全额费用回收政策

(2015 年经财政委员会和理事会批准自 2016 年起实施)

范围和原则

1. 粮农组织费用回收政策的范围是在粮农组织工作计划和综合预算下从正常计划和预算外资源中全额回收费用，这也是联合国大会决议 A/RES/67/226 鼓励的做法。
2. 该政策将
 - a) 通过高效利用资源以及支持粮农组织规范和发展工作的关系，支持和加强粮农组织履行职责的能力；
 - b) 与支持决策和加强国家层面活动的权力下放政策接轨；
 - c) 简单、透明、公平，确保问责且具有财务和业务合理性；
 - d) 采取成员国、捐助者和联合国系统领导机构现行做法，支持粮农组织履行特殊职责。

费用回收的费用类别定义

3. 粮农组织费用回收政策利用简化的费用结构，包括两类直接费用（直接业务费用和直接支持费用）和一类间接费用（间接支持费用）。支持费用分为直接支持费用和间接支持费用。
4. 在各资金来源下交付工作计划产生的所有费用分为三类：
 - a) 直接业务费用：直接业务费用是指完成一项活动所需特定投入品（不包括直接支持费用）相关的任何费用。例如，这些费用包括项目预算（项目人员、粮农组织技术支持、顾问、差旅、合同和设备费用等）。
 - b) 直接支持费用：直接支持费用是指为支持提供特定投入品的服务所产生的费用，且获得该特定投入品产生的费用计为直接业务费用。直接支持费用包括人力资源管理、财务、信息技术、安全、监测和评价等服务所产生的费用。直接支持费用是指本组织为交付特定投入品而必须提供的支持。
 - c) 间接支持费用：间接支持费用是指为活动的开展提供支持，但与活动的落实（如政策、执行指导和管理、治理与监督）不直接相关的费用。

费用回收模式

5. 费用回收政策包括全额直接费用回收、可归属直接支持费用全额回收、对自愿捐款应用间接支持费用百分比费率。

a) 直接业务费用和直接支持费用

6. 与自愿捐款供资的计划、项目或活动相关的所有直接费用将由项目全额列入预算并实现回收。

7. 由自愿捐款资助的各项活动交付所需所有直接业务费用将列入预算。粮农组织技术支持是直接业务费用的必要组成部分。

8. 按照不同资金来源的比例，根据列入项目预算的相关直接业务费用，为直接支持费用编制预算并回收费用。直接支持费用可归属到直接业务费用。⁶

b) 间接支持费用费率

9. 间接支持费用通过应用百分比费率实现回收。

10. 通过对《工作计划和预算》确定的正常计划和预算外资源的预算水平应用新的费用分类，以及计算间接支持费用在总直接费用中所占比例确定间接支持费用费率。

11. 假设当前政策框架、资源水平、财务和业务保持相对稳定，计算间接支持费用费率并将费率设定为 7%。

12. 所有项目间接支持费用的收费费率为 7%，相关灵活性参见下文。

应用间接支持费用费率的灵活性

13. 作为粮农组织全额费用回收政策的一部分，可针对以下特殊情况在应用间接支持费用费率时酌情体现灵活性：

- a) 由联合国系统组织政府间机构（包括国际融资机构和供资机制，如全球环境基金）确定的费率；
- b) 具体支持费用安排已纳入章程和供资协议的现有长期信托基金账户（如根据粮农组织章程第 XIV 条或第 VI 条成立的委员会和公约）；
- c) 已明确费用分担或补充性支持安排的特定伙伴关系的预算外捐款，如南南合作；
- d) 由国家全部或部分执行的新业务模式，以及作为行政代理机构或代管机构的资金转账；
- e) 资源伙伴关系⁷条件的复杂安排或重大变化，且需密切监测和分析所产生的影响。

以下用途的捐款可不适用间接支持费用费率：

- f) 发展中国家代表参加粮农组织职责范围内相关大会和磋商会所产生的差旅费；

⁶ 可归属是指费用关系到但不明确追溯到自愿捐款供资活动的特定直接业务费用。

⁷ 欧盟目前正在修订多边供资条款和条件。

- g) 粮农组织场所的翻新和修缮（包括总部、区域和分区域办事处）；
- h) 支持宣传和/或推介活动的赞助基金；
- i) 电视粮食集资项目。

14. 如背景和假设发生重大变化，特别是业务变量水平发生调整，考虑到自愿捐款供资的不可预见性，可对间接支持费用费率进行调整。

政策的监测和报告要求

15. 将监测粮农组织费用回收政策的落实情况并每年向财委进行报告。

16. 每两年对间接支持费用费率开展审议，对背景和假设的变化进行评估。秘书处将对需要某些灵活性的情况以及应用间接支持费用费率的总体背景加以监测，由此做出的调整将报告并提请财委的注意。

17. 考虑到针对现有项目实施的过渡安排，自 2016 年 1 月 1 日起，间接支持费用费率和通过归属、按比例的直接支持费用回收将替代当前政策⁸和“改进提升费用回收”下的 3 个标准项目服务费用费率和 15 个特殊项目服务费用费率。

⁸ 见 FC 156/7 附件 3

附件 2—情况说明

粮农组织费用回收政策简述

粮农组织为什么从项目回收费用？

粮农组织在综合预算中使用分摊会费和自愿捐款交付工作计划。粮农组织领导机构根据《基本文件》要求由自愿捐款供资的项目交付所产生的费用由项目全额支付。

政策范围是什么？

与联合国系统政策和做法相一致的粮农组织费用回收政策使本组织能够：

- 高效交付各资金来源下的工作计划；
- 将决策和落实权利下放至国家一级；
- 向成员国和伙伴汇报项目费用时，可提升透明度、公平性和问责制。

什么类型的费用由项目预算负担？

政策规定，项目全部预算涵盖三类费用，其中两类可直接归属到项目，第三类与项目间接相关：

- 直接业务费用是指某项目为实现目标所提供的全部**特定项目投入品**（如人力资源、差旅、设备、合同、运营开支、项目办公场所）。
- 直接支持费用是指**交付特定项目投入品所需的粮农组织服务的费用**。例如：粮农组织为招募项目人员、实施必要技术援助、采购设备、编制认证财务报告、开展评价、确保项目人员安全且能够使用粮农组织系统所提供的服务属于直接支持费用。
- 间接支持费用是指**支持活动的开展，但与活动的落实不直接相关的费用**（如政策、执行指导和管理、治理与监督）。所有项目统一适用 7%的间接支持费用费率，某些更低费率的情况除外（如场所翻新和修缮、电视粮食集资项目、委员会和现有根据章程第 XIV 条所设机构的长期预算）。

与之前项目支持费用政策相比有哪些变化？

与旧的政策相比，新政策回收的费用相同，只是采取的方式更加细化、系统、公平和透明。新政策与其他联合国机构的做法更加协调一致。

作为此前 13%的项目服务费用统一费率的一部分，粮农组织直接支持费用，由于取决于需要提供的特定项目投入品，因此仅在发生时才进行回收。

间接支持费用费率从 13%调减至 7%，且不再继续“改进提升费用回收”的做法。

如何将直接支持费用与相关投入品的提供建立联系？

与项目各类人员和技术辅助人员招募、部署和管理相关的投入品会产生人力资源服务和安保费用。所有商品和服务的采购会产生采购服务费用。这取决于项目设计。此外，所有项目的全部投入品以及项目监测和报告都需要粮农组织企业资源规划和全组织信息技术系统及网络、财务报告及其他财务相关服务的支持。项目投入品由集中和权力下放服务部门提供，具体取决于投入品和项目实施的地点。

因此，下列费用将纳入项目预算：

- 与项目人员和技术辅助人员相关的直接支持费用，包括为招募工作提供的人力资源服务；绩效管理；合同服务；薪金、社保、差旅、其他待遇/福利及休假的管理和处理；人员学习和工作场所安保；
- 直接支持费用涉及所有商品和服务的采购和交付以及项目运行费用包括：招标（如采购委员会）；供应商数据库管理；合同签订与管理；伙伴关系协议和协议书。这部分费用包括直接运行项目的粮农组织部门办公场所的一般运行费用；
- 为项目提供金融服务涉及直接支持费用，包括在总账中维持信托基金和账户；管理发票、应收账款和付款；银行业务和金库；资产管理；财务报告（适用于所有项目）；
- 为项目提供的信息技术服务相关直接支持费用包括：提供粮农组织所有电子通信系统、全组织信息系统、软件许可证、局域网、硬件维护、服务台等服务产生的费用（适用于所有项目）。

前两项费用仅当相关投入品在项目预算中计入直接业务费用时适用。后两项费用适用于所有项目。

根据新的费用回收政策如何编制项目预算？

正在告知项目制定者和伙伴，在为 2016 年 4—5 月启动制定的项目编制预算时，实行费用回收政策，其中：

1. 项目预算涵盖为交付项目既定结果和活动所需所有投入品的费用（直接业务费用）。每个项目预算将必须确保充分涵盖全面和及时实现项目目标所必须的全部资源，包括项目特定的业务、计划和结果监测及报告。这将需要在项目进入最终磋商阶段之前进行更严格的预算编制和审查。
2. 明确与投入品提供相关的所有粮农组织费用（间接支持费用）并列入预算，从而确保粮农组织高效地为项目提供投入品。
3. 所有直接费用（直接业务费用和直接支持费用）总额乘以 7% 的间接支持费用费率（根据政策某些例外情况适用更低费率）得出的金额纳入项目预算。

为支持具体预算编制工作设立了粮农组织服务台，联系方式：OSP-Support-Costs@fao.org。

为启动政策实施制定了哪些过渡安排？

2016年3月立项且目前仍处于短期项目提案阶段的所有项目将实行新政策。

处于提前制定阶段或近期签署但在现有框架下制定或谈判的项目将完成签署并继续根据签订的协议条款回收支持费用。

如签订现有捐助协议的捐助者感兴趣，则可在政策实施后，自共同商定的日期起，针对这些协议实行新的支持费用政策。

已设立粮农组织服务台，可联系 OSP-Support-Costs@fao.org 寻求说明。