



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
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

C

财 政 委 员 会

第 一 五 九 届 会 议

2015 年 10 月 26—27 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
资源管理整合和支持司司长**

S. 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。



110357

内容提要

- 世界粮食计划署(粮食署)财务框架由总条例和总规则、财务条例和规则、财务结构、政策、系统和进程组成,用以支持各项业务,实施财务监督并对利益相关方负责。财务框架使粮食署得以提供粮食和营养援助及共同服务并履行集群责任。
- 粮食署近期对部分财务框架做出调整,以适应不断变化的业务模式,提升效率和实效。在业务不断变化的背景下,粮食署提供粮食援助及相关支持的方式发生了重大变化,这将驱动下一阶段(2014-2016年)的财务框架审查,其中涉及到粮食署财务架构的基本内容。
- 成员国、伙伴、捐助方和受益人要求粮食署保证运行的透明性、效率和实效。为此,粮食署必须建立财务框架,使资源配置与既定目标、成果和产出清晰对应,使财务和业务绩效之间的关联更加明显。
- 粮食署预期调整其财务框架:资源与结果之间匹配性的增强将改进决策,特别是实地一级的决策,并将确保对资源进行最优利用。该审查以四年期全面政策审查和其他联合国组织的业务模式为基础。
- 该财务框架审查涵盖以下工作流程:
 - 根据资源进行规划 – 实现国家办事处层面资源型计划的标准化,改进规划和绩效管理;
 - 宏观预先供资 – 进程初期给予国家办事处总和预算授权,以减少资金流零散化带来的影响,增加资源可预见性,提升效率和实效;
 - 预算编制追求业务实效 – 调整粮食署预算结构,减少内部零散化,精简流程,并根据国家战略计划方法,最大限度地提高透明度并加强问责。
- 本文件第一部分介绍财务框架审查各工作流程,明确相关风险,制定截至2016年底的时间表和费用估计。秘书处将就该审查的各项内容与执行局及其他利益相关方进行探讨。经验丰富的实地工作人员提出的建议、其他联合国机构的最佳做法以及捐助者的要求将为整个审查进程提供参考。

第二部分介绍计划支持和行政平衡账户目标水平的审查结果。秘书处意图将目标水平提高至五个月的总支出,以支持随捐款预测保守性下降而带来的风险的适度增加。秘书处还希望为该账户设定相当于两个月总支出的最低限额,仅在计划支持和行政支出与间接支持费用收入持续出现赤字的情况下使用。该财务框架审查将探讨减少计划支持和行政平衡账户余额带来的机会成本的可能性。

征求财政委员会指导意见

- 请财政委员会注意《财务框架审查最新情况》。

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粮食署执行局注意《财务框架审查最新情况》**



World Food
Programme

执行局
第二届例会
2015年11月9-13日，罗马

资源、财务和 预算事项

议题 5

供审议



发行：普遍
WFP/EB.2/2015/5-C/1
2015年10月2日
原文：英文

财务框架审查最新情况

执行局文件可见粮食计划署网站 (<http://executiveboard.wfp.org>)。

致执行局的说明

本文件提交执行局审议。

秘书处请可能对本文件提出技术性问题的执行局成员，最好在执行局会议前尽早与以下联络人联系。

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

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

内容提要

世界粮食计划署（粮食署）财务框架由总条例和总规则、财务条例和规则、财务结构、政策、系统和进程组成，用以支持各项业务，实施财务监督并对利益相关方负责。财务框架使粮食署得以提供粮食和营养援助及共同服务并履行集群责任。

粮食署近期对部分财务框架做出调整，以适应不断变化的业务模式，提升效率和实效。在业务不断变化的背景下，粮食署提供粮食援助及相关支持的方式发生了重大变化，这将驱动下一阶段（2014-2016 年）的财务框架审查，其中涉及到粮食署财务架构的基本内容。

成员国、伙伴、捐助方和受益人要求粮食署保证运行的透明性、效率和实效。为此，粮食署必须建立财务框架，使资源配置与既定目标、成果和产出清晰对应，使财务和业务绩效之间的关联更加明显。

粮食署预期调整其财务框架：资源与结果之间匹配性的增强将改进决策，特别是实地一级的决策，并将确保对资源进行最优利用。该审查以四年期全面政策审查和其他联合国组织的业务模式为基础。

该财务框架审查涵盖以下工作流程：

- 根据资源进行规划 – 实现国家办事处层面资源型计划的标准化，改进规划和绩效管理；
- 宏观预先供资 – 进程初期给予国家办事处总和预算授权，以减少资金流零散化带来的影响，增加资源可预见性，提升效率和实效；

- 预算编制追求业务实效 – 调整粮食署预算结构，减少内部零散化，精简流程，并根据国家战略计划方法，最大限度地提高透明度并加强问责。

本文件第一部分介绍财务框架审查各工作流程，明确相关风险，制定截至2016年底的时间表和费用估计。秘书处将就该审查的各项内容与执行局及其他利益相关方进行探讨。经验丰富的实地工作人员提出的建议、其他联合国机构的最佳做法以及捐助者的要求将为整个审查进程提供参考。

第二部分介绍计划支持和行政平衡账户目标水平的审查结果。秘书处意图将目标水平提高至五个月的总支出，以支持随捐款预测保守性下降而带来的风险的适度增加。秘书处还希望为该账户设定相当于两个月总支出的最低限额，仅在计划支持和行政支出与间接支持费用收入持续出现赤字的情况下使用。该财务框架审查将探讨减少计划支持和行政平衡账户余额带来的机会成本的可能性。

决定草案*

审议了《财务框架审查最新情况》（WFP/EB.2/2015/5-C/1）之后，执行局：

- i) 注意到正在进行的财务框架审查工作、拟议的时间安排以及 2015 年和 2016 年费用概算；
- ii) 注意到对计划支持和行政平衡账户目标水平的审查和秘书处的结论，即目标水平应从相当于批准的 4 个月的计划支持和行政开支提高到 5 个月；“最低限额”应设定为相当于批准的 2 个月的计划支持和行政开支；
- iii) 期待收到关于财务框架审查的定期更新。

* 本项决定为草案。关于执行局通过的最终决定，请查阅会议结束时分发的“决定和建议”文件。

第一部分：财务框架审查概述

背景

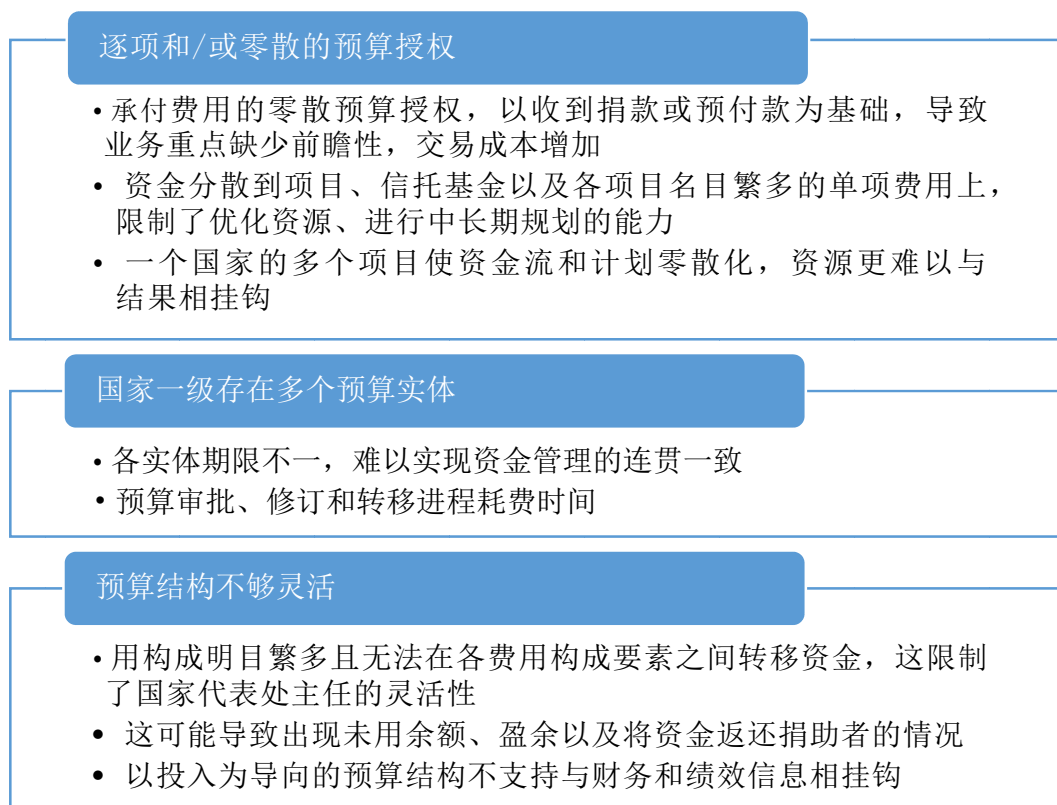
1. 本节将阐述财务框架审查的目标，概述各工作流程，介绍时间表和将要采取的方法，包括试点。
2. 粮食署财务框架建立于 20 世纪 90 年代中期，此后进行了细微调整，能够满足需要并支持采取新工具，如现金转账和预先供资机制。根据捐助者、东道国政府和受益人的要求，提高资源配置的透明度，加强问责并证明各项支出物有所值是粮食署的职责所在。因此，粮食署必须升级财务框架，使其至少到 2030 年前能够支持粮食署的运行。
3. 2014 年，执行局批准将周转资金融资机制重组为三部分：内部项目贷款机制、全球商品管理机制和综合服务。通过为每个类别单独建立规模根据风险水平确定的储备金，扩大了预付款机制的规模，改进了支持架构。¹
4. 粮食署在 2015 年年会上介绍了财务框架审查的重点领域并阐述了相关挑战。这些挑战对粮食署为国家办事处提供资源的可预见性、灵活性和问责持续形成制约。²
5. 该审查以四年期全面政策审查以及可持续发展目标和 2030 年议程的制定为依托。四年期全面政策审查旨在实现各联合国组织业务做法的协调一致。
6. 图 1 概括了财务框架审查的主要内在驱动力，³ 并强调了秘书处必须着手解决的某些结构性挑战。

¹ WFP/EB.A/2014/6-D/1。

² WFP/EB.A/2015/6-C/1。

³ WFP/EB.A/2015/6-C/1.。

图 1: 调整的原因

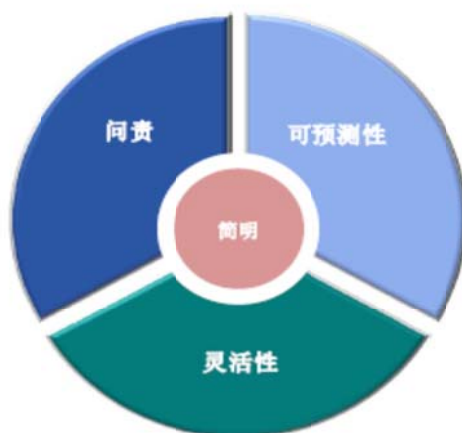


7. 该财务框架审查将通过更切合实际的规划，加强问责，简化流程和减少零散化的内部结构，解决这些挑战，从而使粮食署财务框架更好地与结果框架相契合，改进绩效管理和报告。经与粮食署国家代表处主任协商，并经执行局审议，审查目标确定如下：⁴

- 目标 1：提高资源可预见性，使国家办事处提升业务效率和实效；
- 目标 2：增加灵活性，改进对业务需要的响应，遵守财务管理、报告和分析纪律；
- 目标 3：将资源管理与绩效成果相挂钩，加强问责；
- 目标 4：精简资源管理框架。

⁴ WFP/EB.A/2014/6-D/1.文件已经批准，执行局欢迎进一步开展讨论。

图 2: 财务框架审查的目标



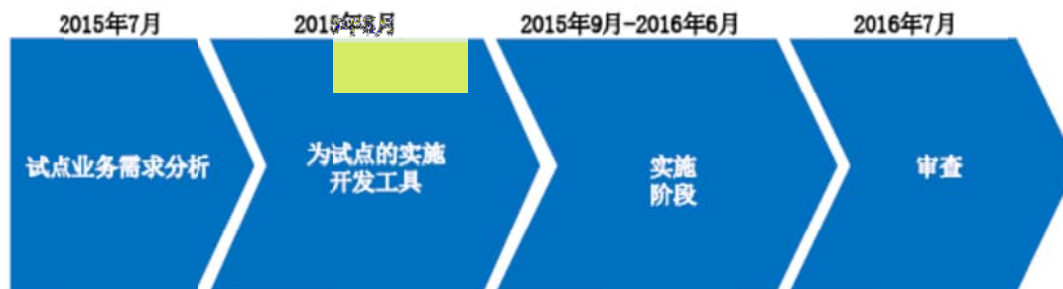
8. 秘书处将三个工作流程作为优先重点，予以平行实施，以确保各项活动在各自产生成果的同时，也能够带来协同效益。
- 基于资源的规划；
 - 宏观预先供资；
 - 预算编制追求业务实效，以支持国家战略计划。
9. 正如在非正式磋商中所重申的，三项原则即粮食署资金自愿提供、成本全额回收、针对具体捐款跟踪支出情况将保持不变。然而，财务框架审查将与执行局磋商，对这些原则的应用予以审查。

基于资源的规划

10. 对粮食署而言，基于资源的规划并不是一个新概念。业务需求持续超过捐款金额，管理人员对活动或受益群体进行优先排序，对援助水平或期限进行调整，使之与收到的资金量相匹配。秘书处根据执行局的要求，第一次将优先排序工作纳入了 2014-2016 年管理计划，以说明如果只有一部分业务需求能够获得供资，管理人员将如何对计划加以调整，以及受益人将因此受到何种影响。随后的管理计划对优先排序工作予以优化：分国家进行资金预测，制定经优先排序的暂定工作计划，并对未获得供资的需求所产生的预期影响进行分析。影响主要体现为每日配给口粮数量和粮食吨数、现金和代金券的价值、援助期限以及各活动类别受益人数量的减少。
11. 该工作流程将实现粮食署切合实际的规划工作的标准化，并更加明确地对“需求”和“计划”加以区分。该方法将使国家办事处能够根据预计资源量提前 12-18 个月进行业务规划。

12. 基于资源的规划将不会取代需求评估（需求评估仍是计划设计和干预的依据），但将通过更方便地将业务结果与最初计划相对照，加强问责和绩效管理，并将使粮食署更好地评估其在资金支出效益方面的表现。
13. 该工作流程考虑到：
 - i) 各国家办事处非正式采用的将资金与业务执行相衔接的各种方法和模式；
 - ii) 为管理计划制定经优先排序的暂定工作计划并建立粮食署待供资活动管理进程。该工作流程的组织方式如下：
 - 第 1 步：按照项目、活动、受益人、转移模式和食品类别，明确业务需求。
 - 第 2 步：国家办事处通过对过去和当前的资金水平进行分析，按项目并在可能的情况下按捐助者，对年度预计资金量进行估计。
 - 第 3 步：根据预计资源情况编制计划，对活动进行优先排序，对受益人数量、配给日粮规模及援助期限进行调整。
14. 2015 年 9 月至 2016 年 6 月，秘书处将在一些国家开展基于资源的规划试点。这些试点将支持上述宏观预先融资试点计划。
15. 试点国家遴选标准如下：
 - i) 具备一系列业务规模；
 - ii) 捐助者呈多元化；
 - iii) 国家办事处管理层做出承诺；
 - iv) 具备资源管理能力；
 - v) 可能至少获得最低限额的资金。试点将由总部的一个工作组予以支持。
16. 2016 年 7 月将首先对试点结果进行评估，再向国家办事处推广标准化平台。将为国家办事处主任和项目管理人员配备工具，实现预计资源水平与供应链和资源管理信息的结合。
17. 鉴于捐助者可能关注为特定问题而不是基于需求的计划可能产生的资金缺口提供资源，为缓解这一风险，粮食署将：
 - i) 继续宣传业务需求并呼吁全额供资以满足所有受益人的需求；
 - ii) 制定指标，将资金短缺与特定成果相挂钩，说明资金短缺对受益人造成的影响；
 - iii) 在资金筹措过程中，明确需求与计划的区别。
18. 图 3 显示基于资源的规划工作流程的时间表。

图 3：基于资源的规划时间表



宏观预先融资

19. 宏观预先供资旨在赋予国家办事处总和预算授权，使之能够承担费用，例如，可在财务周期开始时赋予其这项授权。这是当前内部项目贷款机制的延续，内部项目贷款机制将预估捐款量作为抵押为项目提供贷款。
20. 宏观预先供资将提高国家办事处一级融资的可预见性，总和预付款可改进业务实效。消除供资的不确定性和无规律性将提升国家办事处项目实施的效率和连续性。例如：国家办事处将能够签订期限为整个财务周期的合同，而不是一个个零散的小合同。
21. 最初应挑选一些国家对这种方法进行试点，从而：i) 通过提升效率和实效，实现业务价值；ii) 完善概念，支持问责框架；iii) 明确和量化风险；iv) 为更大范围的应用汲取经验；v) 与捐助者合作，通过完善进程实现业务价值最大化。
22. 预计有关国家办事处将收到根据预计现金供资及其他变量确定的 2016 年预付款和预算授权。国家办事处将根据预付款确定承付款并安排支出，收到的捐款将根据捐助者的条件用以偿还预付款。
23. 鉴于各国家办事处开展业务的背景各不相同，宏观预先供资方法也将存在差异。这将使秘书处各层面对其风险偏好进行评估，确立实现预付款业务价值最大化的方式。
24. 试点后，秘书处将根据效率和实效增益确定基准。秘书处将把试点与当前模式相对照，以说明提高效率和改进对受益人所提供援助的潜力。
25. 秘书处将通过内部项目贷款机制对少量试点加以管理，内部项目贷款机制由业务储备金予以支持：将建议从内部项目贷款 5.7 亿美元上限中划拨出 1.5-2 亿美元。宏观预付款可少量循环拨付，以减少预付款总余额，最大程度地降低风险。

26. 试点国家遴选标准为：i) 参与基于资源的规划试点；ii) 以往供资相对具有可预见性；iii) 需求和资源稳定；iv) 国家办事处主任做出承诺；v) 国家办事处具备能力。入选的国家办事处将制定风险模式并准备一份“契约”（一份对试点问责制予以明确的文件），作为其筹备工作的组成部分。

27. 图 4 显示宏观预先供资工作流程的时间表

图 4: 宏观预先供资工作时间表



预算编制追求业务实效

28. 该工作流程将审查粮食署当前结构并制定能够对该结构加以优化的备选方案。经优化的结构应能使粮食署尽可能地通过规范财务管理、报告和分析，有效地应对重要业务需求并产生实效，推动资金筹措。粮食署将与利益相关方磋商开展这项工作。

29. 修订后的预算结构旨在：

- 使资源与结果框架协调一致，提高透明度；
- 完善对捐助者的报告，说明每笔捐款的使用情况；
- 提高资源筹集的灵活性，实现战略目标；
- 精简国家一级的预算编制；
- 支持在紧急情况下迅速筹措资源。

30. 在当前预算结构下，国家办事处对若干项目预算和每个项目中名目繁多的费用类别进行管理。捐助者为特定活动提供捐款进一步增加了供资的零散性。财务资源管理结构以投入为导向且与绩效报告所使用的数据并不一致。通过减少零散性并完善预算结构，粮食署能够继续在紧急情况下提供援助，并从以结果为导向的多年规划和费用计算中获益。

31. 该工作流程将与国家战略计划方法保持一致，以确保对国家总体业务的预算结构进行整合，减少零散性。以用户为导向的方法将考虑所有利益相关方的意见，鼓励对话，并努力提供更加简单、减少官僚作风的解决方案。
32. 第一阶段（分析）已启动：该阶段包括审查粮食署当前预算编制进程，明确未来需求，并考虑到四年期全面政策审查，从而为粮食署建立尽可能与其他联合国机构财务框架相一致的财务框架。这项工作将包括：研究如联合国儿童基金会和联合国难民事务高级专员办事处等联合国机构的财务框架，并将对某些非政府组织的情况开展研究以明确与其协调是否可行。
33. 第二阶段着眼于制定备选方案和磋商，且应与国家战略计划倡议保持一致。粮食署将制定备选方案，创建一个预算实体，从而在单一预算额度内支持国家一级所有粮食援助干预措施和模式。
34. 粮食署将与利益相关方进行磋商，确定初步备选方案清单；第三阶段（内部讨论）将对初步备选方案清单加以优化，确定最具潜力的备选方案：将评估各备选方案的潜在成本。国家办事处将对这些备选方案进行测试，评估效果并明确相关风险，从而遴选优先备选方案，然后提交执行局批准。
35. 第四阶段包括经执行局批准进一步优化和测试遴选出的备选方案并制定实施方案。
36. 第一阶段已明确了若干风险和减缓措施。一项重大风险是国家办事处、总部各部门、利益相关方或成员国对备选方案的接受和支持程度不足。为解决这一风险，粮食署将在内部进行广泛磋商，与执行局进行定期沟通并在需要时组织双边讨论。

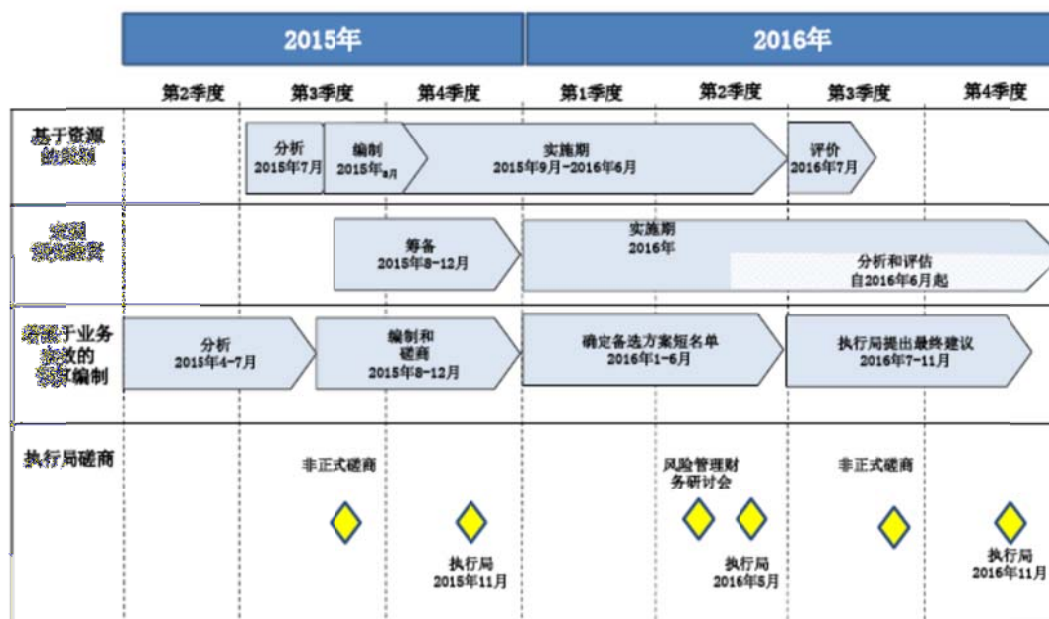
图 5：预算编制追求业务实效的工作流程时间表



财务框架审查的时间表和费用估计

37. 图 6 显示截至 2016 年底财务框架审查工作流程及磋商的时间表。秘书处将与主席团共同确定是否需要额外召开磋商会或情况介绍会。

图 6: 财务框架审查工作流程合并时间表



38. 在磋商进程中，执行局成员要求提供财务框架审查预算概况。表 1 相应地提供了按人员和非人员费用细分的 2015 年经批准预算和 2016 年拟议预算。

费用	2015 年 经批准预算	2016 年 拟议预算
人员费用	1 766 387	1 297 740
其他费用	顾问	375 000
	直接业务费用	251 928
	信息及通信技术	46 685
	差旅	200 000
	培训	60 000
其他	400 000	160 000
总计	3 100 000	2 500 000*

* 将在管理计划 (2016-2018 年) 提交审批作为一项关键的全组织举措

39. 表 1 显示了为完成财务框架审查（2015-2016 年）并将结论和决定草案提交执行局 2016 年第二届例会批准所需的投资估计。
40. 视 2015 年和 2016 年执行局成员的讨论情况，提交 2016 年第二届例会的建议可能涉及对粮食署财务制度和政策做出重大调整。例如：在预算编制追求业务实效的工作流程中，备选方案可能涉及实施国别总体业务预算，更新全组织资源管理和绩效管理系统、程序及培训。
41. 秘书处将在财务框架审查各阶段与执行局和利益相关方进行磋商。秘书处将计算各项备选方案和建议所需费用，为执行局提供所有相关信息，供执行局决定实施哪项财务框架审查建议和变革管理倡议。

外部支持

42. 波士顿咨询集团继 2014 年对粮食署融资和贷款机制进行评估后，作为公益活动参与了此次财务框架审查。作为宏观预先供资工作流程的一部分，波士顿咨询集团将为试点开展基线分析并将在 2016 年底对效率和实效增益进行量化。波士顿咨询集团将在试点国家派遣人员，支持预算编制追求业务实效的工作流程。
43. 波士顿咨询集团还将审查资源管理进程和国家办事处一级各工作流程的功能交叉情况，与秘书处一道查找效率低下问题，提出整改建议。

第二部分：计划支持和行政平衡账户目标水平审查

审查背景

44. 秘书处根据管理计划（2014-2016年），⁵与执行局磋商，审查了间接支持费率问题，重点关注背景、驱动力以及四个政策问题，其中包括计划支持和行政费用以及将计划支持和行政平衡账户作为供资来源。
45. 结论已提交执行局2014年第一届例会⁶和第二届例会⁷以及2015年年会。⁸执行局在开展磋商和对秘书处建议进行审议后，决定除将对私营部门捐款实施10%的单一间接支持费率外无需对间接支持费用政策做出调整。
46. 商定应对计划支持和行政平衡账户目标水平进行审查，以评估粮食署面对收入波动的财务抵御能力。当前的目标水平为四个月的计划支持和行政支出，且自2006年以来始终保持不变。该审查包括分析其他联合国组织和非政府组织的最佳做法。
47. 秘书处还对使用不同间接支持费用收入水平的各情境开展了“压力测试”，以估计修订计划支持和行政预算所需时间，并对照维持工作人员数量以保留粮食署核心能力直至收到捐款为止的情境，评价当间接支持费用实际收入低于管理计划预测水平时，实施减员带来的影响。

计划支持和行政平衡账户概述

48. 由于粮食署是自愿供资组织，收入波动可能迅速削弱其支付间接费用的能力。计划支持和行政平衡账户设立于2002年，作为管理间接支持费用收入与计划支持和行政支出之间的盈余和赤字的一个多用途储备，从而减缓间接支持费用收入可能未达到预期水平的风险。秘书处通过的计划支持和行政平衡账户的目标水平为四个月的计划支持和行政支出。执行局对账户的各项支出实施审批。
49. 执行局在2015年年会上批准，计划支持和行政平衡账户余额（视具体审批而定）可用于以下目的：
- 支付间接支持费用收入与经批准的计划支持和行政支出的差额；
 - 作为储备金承担间接支持费用收入减少或计划支持和行政预算供资不足的风险；

⁵ WFP/EB.2/2013/5-A/1。

⁶ WFP/EB.1/2014/4-B/1。

⁷ WFP/EB.2/2014/5-D/1。

⁸ WFP/EB.A/2015/6-C/1。

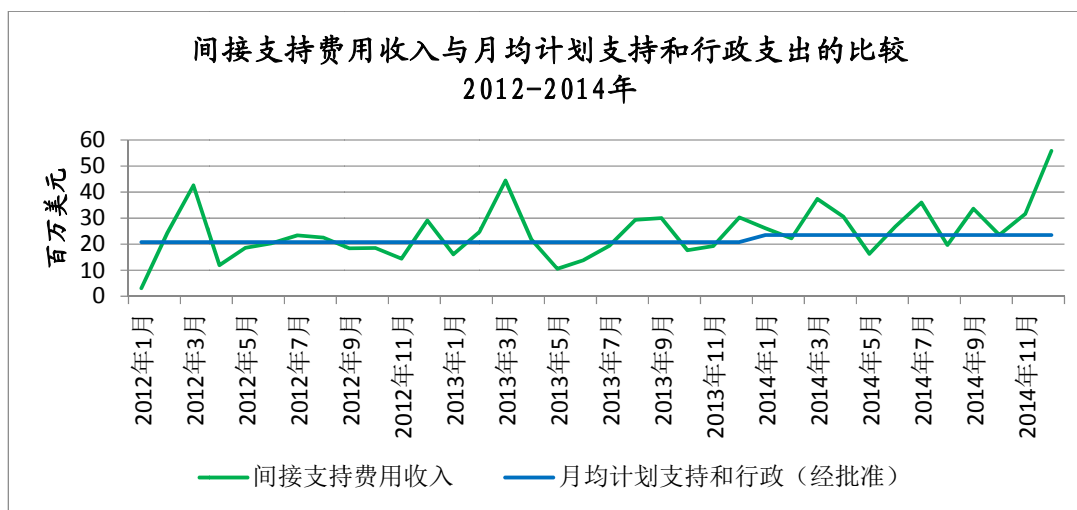
- 重要全组织倡议或专题性资金转移；
- 充实粮食署储备金。⁹

50. 计划支持和行政预算的保守管理以及当前间接支持费用收入水平稳定，使计划支持和行政平衡账户定期出现高于目标水平的盈余。这些盈余使计划支持和行政平衡账户得以经执行局批准，用于就储备金转移、全组织优先重点以及为强化组织而迫切需要资金的其他需求等事宜做出决策；而这在正常计划支持和行政预算中是无法实现的。

粮食署间接支持费用收入与计划支持和行政支出分析

51. 计划支持和行政支出年度预算由执行局通过管理计划予以批准；间接支持费用收入水平随自愿捐款水平的变化而变化。计划支持和行政平衡账户主要用于填补年度之间的资金缺口，还用于拉平每月的收支变动。图 7 对 2012-2014 年每月间接支持费用收入以及月均计划支持和行政支出进行比较，凸显月度之间时间安排和捐款情况的变化。在此期间，计划支持和行政平衡账户目标水平设定为四个月的计划支持和行政支出 - 2012 年和 2013 年为 8300 万美元，2014 年为 9390 万美元。

图 7：2012-2014 年间接支持费用收入
与月均计划支持和行政支出的比较（百万美元）



52. 2012 年，间接支持费用收入总额为 2.55 亿美元，经批准的计划支持和行政预算为 2.491 亿美元。尽管总盈余为 650 万美元，但 2012 年仍有七个月的平均收入赤字为 570 万美元。最大单月赤字出现在 2012 年 1 月，达到 1770 万美元。

⁹ WFP/EB.A/2015/6-C/1。

53. 2013 年，间接支持费用收入总额为 2.835 亿美元，经批准的计划支持和行政预算为 2.491 亿美元，使计划支持和行政平衡账户中出现 3660 万美元的盈余。2013 年六个月的平均收入赤字为 460 万美元，且连续三个月的总赤字为 1860 万美元，这也是三年分析中出现的最大赤字。
54. 2014 年，间接支持费用收入总额为 3.547 亿美元，经批准的计划支持和行政预算为 2.818 亿美元，使计划支持和行政平衡账户中出现 7600 万美元的盈余。2014 年仅有三个月出现赤字，平均为 410 万美元。
55. 如上述数字所示，在一个日历年内，计划支持和行政平衡账户余额仅得到最低程度的使用；当前目标水平足以负担间接支持费用收入与计划支持和行政支出之间的任何暂时性赤字。本文件最后的图 9 显示了 2002-2015 年计划支持和行政平衡账户余额、计划支持和行政支出以及间接支持费用收入情况。

其他联合国组织和非政府组织最佳做法研究结果综述

56. 针对联合国组织和非政府组织的案头研究包括审查财务报表等公开文件以确定其储备金政策和水平。联合国组织（联合国开发计划署、联合国难民事务高级专员办事处、联合国儿童基金会以及联合国人口基金）主要为自愿供资组织且在规模、目标和地理范围上与粮食署具有可比性。对非政府组织包括国际培幼会、国际关怀协会、世界宣明会和救助儿童会也进行了研究。
57. 上述各组织都没有类似于计划支持和行政平衡账户（旨在缓解负担支持费用的收入波动带来的风险）的储备金，但多数组织制定了储备政策，以“确保...财务可行性和完整性”¹⁰并缓解资源短缺和现金流不均衡等风险。
58. 储备水平各不相同。某些组织旨在使其储备金中正常资源的年终结余达到三至六个月的支出水平。¹¹其他组织的储备金结余设定为一个固定数值或区间，或者以净捐款额一定百分比计算。
59. 案头研究显示粮食署对计划支持和行政平衡账户的管理符合三至六个月支出水平的惯例。

设定目标水平以优化计划支持和行政平衡账户

60. 作为近期开展的重塑粮食署和加强实地能力建设工作的第一部分，秘书处正着手优化计划支持和行政预算资源并利用计划支持和行政平衡账户保障间接支持费用

¹⁰ 联合国开发计划署和联合国人口基金。

¹¹ DP/2014/20：“...联合国开发计划署正常资源流动性的审慎水平将相当于三至六个月的支出。”；E/ICEF/2014/AB/L.5：“...正常资源流动性的审慎水平确定为三至六个月的支出。”

收入。秘书处在预测间接支持费用收入和编制计划支持和行政预算时，往往会在管理计划中低估捐款预测水平（表 2）。例如：提高计划支持和行政平衡账户目标水平，可通过保守性降低的收入预测，改进对计划支持和行政需求的规划，但这也带来更高的风险。

	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
预计数量*	5 200		7 500		3 750	3 700	4 200
实际数量**	5 038	4 205	4 130	3 597	4 044	4 380	5 381

* 管理计划

** 年度审定账目，财务业绩报表

61. 提高目标水平可使秘书处根据三年管理计划对计划支持和行政预算采取中期方法。这将提升计划支持和行政稳定性，避免短期减员或结构调整，维持应急能力。
62. 提高目标水平还将使间接支持费率获益，间接支持费率在管理计划中每年获得批准；短期内，间接支持费率不能随收入或支出的波动而改变，且间接支持费率的提高或降低仅能在磋商后获得批准。提高后的目标水平应足以承受任何变化，减少因收入波动而对间接支持费率进行调整的必要性。
63. 综上所述，秘书处意图将计划支持和行政平衡账户的目标水平提高一个月，达到五个月的支出水平。
64. 这一稳健的财务安全网将继续保护由计划支持和行政供资的各项支持和服务，使其免受资金波动的影响。提高后的目标水平将使秘书处做出更大胆的收入预测，改进计划支持和行政预算规划，支持各项业务和应急工作的需求。

计划支持和行政平衡账户压力测试分析；设定最低限额

65. 对照计划支持和行政平衡账户以下两大首要目的，对其财务抵御能力进行了分析：i) 弥补间接支持费用收入与经批准的计划支持和行政支出的差额；ii) 承担间接支持费用收入减少或计划支持和行政预算供资不足的风险；该分析以 2015 年计划支持和行政预算水平为基础，考察了以下两种情境：i) 41 亿美元的收入，2009-2013 年平均捐款水平，不包括 2008 年和 2014 年异常的收入水平；ii) 36 亿美元的收入，2011 年捐款水平，也是近年来最低水平。

情境 1

实际收入：40.71 亿美元

间接支持费用实际收入：2.626 亿美元

正常计划支持和行政预算：2.818 亿美元

如秘书处决定计划支持和行政支出必须与从 40.71 亿美元收入中获得的间接支持费用相匹配，则正常计划支持和行政将不得不削减 7%，即 1920 万美元。

如立即采取行动将计划支持和行政支出削减 7%，则估计这将历时三至六个月，一次性费用最低。¹²

如秘书处不采取行动减少计划支持和行政费用，例如：秘书处认为收入水平的下降只是暂时性的且下降趋势可能在下一年逆转，则计划支持和行政平衡账户余额将以每年相当于 0.8 个月的计划支持和行政支出的水平下降。

情境 2

实际收入：35.97 亿美元

间接支持费用实际收入：2.32 亿美元

正常计划支持和行政预算：2.818 亿美元

间接支持费率保持在 7% 不变

为使计划支持和行政支出水平与收入水平保持一致，秘书处将不得不将正常计划支持和行政预算削减 18%，即 4980 万美元。

如间接支持费用收入要下降至这一水平，则可能至少需要即刻在三至六个月内将计划支持和行政支出削减 7%—与情境 1 的削减幅度相似。

如六个月后，收入下降趋势成为常态，则将需要采取进一步行动，将计划支持和行政支出削减至 2.32 亿美元的间接支持费用收入水平。上述进一步削减将很可能历时六至十二个月；这将产生高达 1500 万美元的一次性费用。

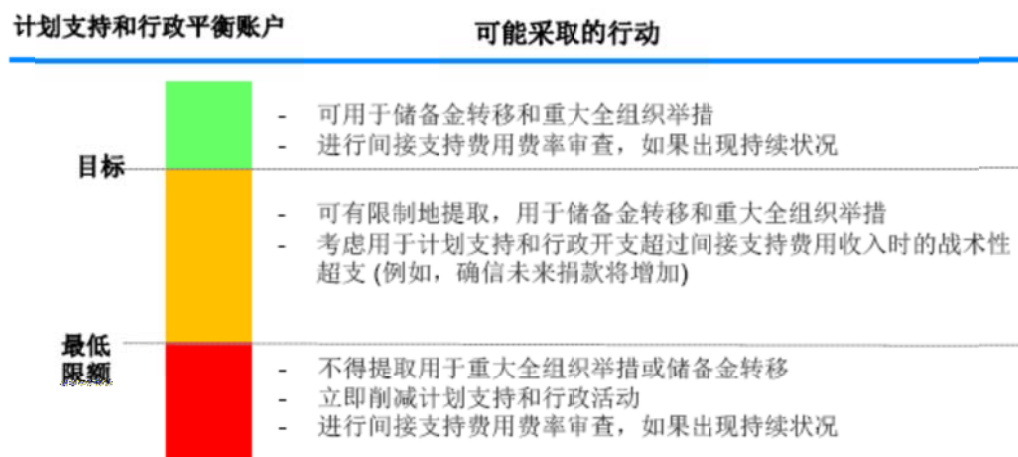
在这一情境中，费用削减行动如按所述方式分两阶段进行，计划支持和行政预算平衡账户提取总额将高达 4700 万美元。一部分费用（高达 3200 万美元，或 1.35 个月的计划支持和行政支出）将因费用削减阶段计划支持和行政支出始终高于间接服务费用而产生。另一部分费用（高达 1500 万美元，相当于 0.64 个月的计划支持和行政支出）将为一次性费用。

如秘书处不采取行动减少计划支持和行政费用，则计划支持和行政平衡账户余额将以每年相当于两个月计划支持和行政支出的幅度下降。

¹² WFP/EB.A/2006/6-C/1。

66. 该分析显示，如两种情境所示，两个月的经批准计划支持和行政支出将足以覆盖因收入下降而导致的间接支持费用收入与计划支持和行政支出之间的差额。这考虑了调整计划支持和行政费用结构所需的时间和一次性费用估计。
67. 然而，两个月的计划支持和行政费用将不足以支持工作量的大幅提升或一次应急行动，也不足以支持重要的全组织倡议、专题性资金转移或粮食署储备金的增加。
68. 综上所述，秘书处得出结论：以下两个计划支持和行政平衡账户水平至关重要：
- 两个月的计划支持和行政费用 – 为填补间接支持费用收入与经批准的计划支持和行政费用之间的差额以及承担间接支持费用收入下降或计划支持和行政预算供资不足的风险所需的最低资金水平；
 - 五个月的计划支持和行政费用 – 为计划支持和行政平衡账户提供更稳健的财务安全网的目标水平：填补间接支持费用收入与经批准的计划支持和行政费用之间的暂时性差额，承担间接支持费用收入下降或计划支持和行政预算供资不足的风险，以及为重要的全组织倡议、专题性资金转移及增加储备金提供资金保障。
69. 因此，秘书处意图将计划支持和行政平衡账户目标水平提高至五个月的计划支持和行政费用，并为计划支持和行政平衡账户设定相当于两个月的计划支持和行政费用的最低限额。
70. 如图 8 所示，账户中低于最低限额的部分资金将仅在计划支持和行政费用与间接支持费用收入之间持续出现赤字的情况下使用。

图 8 计划支持和行政平衡账户的管理



计划支持和行政平衡账户的机会成本

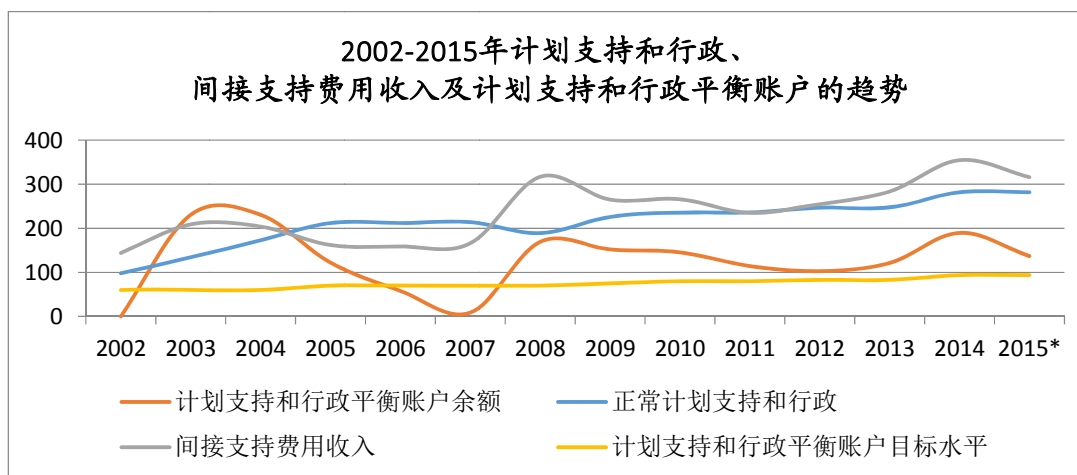
71. 计划支持和行政平衡账户余额是粮食署风险管理工具箱的组成部分。与粮食署其他储备（如用以推动为业务提供预付款的立即反应账户或业务储备金）相比，计划支持和行政平衡账户较为稳定。例如，根据财务条例第 10.5 条规定，业务储备目的是在资源临时短缺时确保业务活动的连续性。自 2005 年以来，秘书处利用业务储备余额（9520 万美元）作为杠杆，提供了总额达 42 亿美元的预付款，仅 2014 年就预付了 10 亿多美元。¹³ 2002 年以来，计划支持和行政平衡账户保持了储备余额，但除了其计划支持和行政年度规划之外，没有为粮食署的活动提供相同的价值。因此，维持计划支持和行政平衡账户会产生重大机会成本。

72. 为计划支持和行政平衡账户设立最低限额，可将超出该最低限额的资金用去承担其他风险，如预先供资储备。这与所审查的其他联合国组织利用更加一般性储备管理更广泛类别的风险的情况一致。

73. 该财务框架审查将探讨减少机会成本并实现计划支持和行政平衡账户价值最大化的方式。

¹³ WFP/EB.A/2015/6-J/1。

图 9：2002-2015 年计划支持和行政平衡账户余额、
计划支持和行政支出及间接支持费用收入（百万美元）



本文件所使用的缩略语

CSP	国家战略计划
FFR	财务框架审查
IPL	内部项目贷款
ISC	间接支持费用
PSA	计划支持和行政
QCPR	四年期全面政策审查
UNDP	联合国开发计划署
UNFPA	联合国人口基金
UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处
UNICEF	联合国儿童基金会