



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

执行局

年度会议

2019年6月10-14日，罗马

分发范围：普遍

议题 6

日期：2019年5月7日

WFP/EB.A/2019/6-E/1

原文：法文

资源、财务及预算事项

供考虑

执行局文件可在粮食署网站获取（<https://executiveboard.wfp.org>）。

外聘审计员关于国家组合预算的报告

决定草案*

执行局注意到《外聘审计员关于国家组合预算的报告》（文件号：WFP/EB.A/2019/6-E/1）及 WFP/EB.A/2019/6-E/1/Add.1 号文件中的管理层回应，鼓励就相关建议采取行动，同时考虑到执行局在讨论中提出的意见。

* 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。

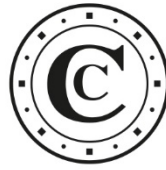
联络人：

R. Bellin 先生

外聘审计负责人

电话：066513-2392

Cour des comptes
FRANCE



世界粮食计划署外部审计

国家组合预算
审计报告

2018 财年

审计参考代码：PAM-2019-9



目 录

概 要.....	4
I. 审计的目标、范围和方法.....	5
II. 建 议.....	8
III. 引 言.....	10
IV. 意见和建议.....	12
1. 预算规划.....	12
1.1 规划阶段.....	12
1.2 批准战略计划.....	14
1.3 与联合国协调.....	16
1.4 国别战略计划的范围和角色.....	17
2. 预算执行.....	19
2.1 新的费用结构.....	19
2.2 费用的可读性.....	19
2.3 预算的复杂性.....	21
2.4 往来项目工作.....	24
3. 预算报告.....	27
3.1 信息门户.....	27
3.2 国家组合预算的汇总费用.....	29
3.3 合作伙伴的预算.....	32
3.4 改革对捐助方的影响.....	34
V. 结 论.....	36
VI. 鸣 谢.....	36
附件：国别战略计划对财务和预算部门工作负担影响估测.....	37

概 要

国家组合预算建立了活动与结果之间的联系，有助于加强粮食计划署的问责，提高联合国系统内部行动的一致性。然而，与联合国系统其他组织的衔接方面仍有提升空间，特别是将近一半的国别战略计划与联合国发展援助框架周期并不同步。

粮食计划署管理层在批准国别战略计划及国家组合预算时，执行局各成员提出的紧迫事宜相互掣肘。各成员意见不一，有些希望获得支持决策的综合信息，有些则想要了解更为具体的信息。若干个门户网站持续提供相关信息，但不同门户网站提供的财务数据也有所差别。本报告围绕改进为成员国提供的信息提出了建议。

国别战略计划是基于各国的估测需要制定。这种方法的设计着眼于驻国家办事处满足相关需要的实际能力，但各方对方法本身及估测结果的可靠性以及估测结果的解读方式仍有诸多保留意见。外聘审计员认为，粮食计划署应进一步明确确定内部和捐助方需要的具体方法。

国别战略计划和国家组合预算不但形成了将活动与目标关联的准线，还推出了新的费用结构，提高了资源使用的透明度。国家组合预算的部署由粮食计划署团队负责；事实证明，简化工作非常必要。外聘审计员对总值为 5600 万美元的开支样本开展了分析，未发现显著会计问题。面向合作伙伴付费的部分做法可做改进，并要进行更好的解释说明。驻国家办事处可将自身实施行动在机构活动类别中灵活归类，这一设计削弱了汇总数据的可读性。同样，直接支持费用内容重新定义后，这项数据也无法与改革之前的水平进行比较。然而，凡事并无万全之策，粮食计划署必须在准确与全面之间达成平衡。审计结论并未动摇改革的相关性，粮食计划署预计改革总费用将达到 5940 万美元。

接受审计的粮食计划署实地办事处表示，改革增加了他们的工作负担。本报告提出了客观公正估测额外工作负担的方法。粮食计划署首先要知道转型变革或行政管理负担长期增加会带来什么样的结果，然后才能进一步判断改革对工作安排和对职工的影响。

国家组合预算中的各项实施计划在机构层面汇总，因而粮食计划署得以报告全成本结构，无需复杂的再处理。计划署可以准确报告粮食援助费用的每项内容，包括最终转化为粮食的部分。本报告建议计划署对其中部分指标进行定期监测。

然而，现在断言国家组合预算是否如预期一样推动捐助方减少捐助附加条件，或提高多年度捐助方面仍为时过早。

I. 审计的目标、范围和方法

1. 根据 2018 年 7 月 12 日和 12 月 18 日的告知函，由 6 名外聘审计员组成的审计小组对粮食计划署罗马总部分两期开展了审计，两期审计时间分别为 2018 年 9 月 17-21 日，以及 2019 年 1 月 28 日-2 月 8 日。另外，2018-2019 财年在实地办公室¹开展的所有实地审计工作也为本报告的编写提供了参考，报告目的是对粮食计划署的国家组合预算进行分析。

2. 计划署执行局根据粮食署《财务条例》第 14.1 条规定，于 2015 年 11 月 10 日决定委托法国审计法院首任院长牵头开展外部审计工作，任期为 2016 年 7 月 1 日至 2022 年 6 月 30 日。

3. 外聘审计员的职责在《财务条例》第 14 条及其附件，以及在申请外聘审计员职位的征聘公告中均已做出了规定。征聘公告及审计法院的服务标书，特别是获得执行局肯定的详细技术标书，构成了外聘审计员职责的基本条款。

4. 外聘审计员的职责包括审计粮食计划署账户（根据《财务条例》第 14.1 条规定），并依照自身意愿，就财务程序、会计制度、内部财务控制以及粮食计划署总体行政和管理工作（根据《财务条例》第 14.4 条规定）的成效提出意见。

5. 《财务条例》第 3.1 条规定，执行干事负责粮食计划署各项活动的财务管理，并就此向执行局报告。

6. 时任执行干事编写了任务书，确保根据国际统计标准，管理层和外聘审计员都能充分了解各自的义务。另外，如之前历次审计一样，外聘审计员也跟秘书处沟通了具体的审计范围。

7. 本报告为外聘审计员于 2018 年 11 月在粮食计划署执行局第二届例会上介绍的年度工作计划的部分内容，对 2018 年 7 月至 2019 年 6 月将开展的审计活动做出了具体说明。工作职责要求外聘审计员编写 1 份附带账目意见的粮食计划署财务报表年度审计报告（提交执行局批准），2 份粮食署管理业绩与常规性报告，也称为《业绩审计报告》（提交执行局审查），并在走访实地办事处（区域和国家办事处）后出具管理信。外聘审计员还要负责核查秘书处提交执行局审议的以往建议落实情况年度报告草案。

8. 国家组合预算审计是根据业绩与合规国际最高审计机构准则、粮食计划署《财务条例》及其附载的其他职责进行开展。这些标准要求外聘审计员遵守专业素养、专业判断等适用规则，也要求外聘审计员在整个审计过程中展现出批判性思维。

¹ 常驻内罗毕和巴拿马区域局，常驻孟加拉、危地马拉、海地、约旦、乌干达和坦桑尼亚联合王国国家办事处。

9. 审计的主要目标是确定：

- 国家组合预算是否能够合理地保证满足捐助方的条件和执行局的授权；
- 修订后财务框架引入的费用分类（转拨、实施、调整后的直接支持费用、间接支持费用）是否界定得足够清楚，以期避免重复，确保开支费用的可读性；
- 分配给合作伙伴的预算是否符合新的预算结构；
- 实施修订后的供资框架对预算管理和驻国家办事处的工作负担有何影响。

10. 每条意见和建议都与相关职工进行了讨论，关于《综合路线图》的意见和建议特别与预算和计划司进行了讨论。审计完工会议于 2019 年 2 月 8 日召开，预算和计划司司长参加了会议。秘书处确认了外聘审计员介绍情况的有效性。报告充分考虑了秘书处于 2019 年 3 月 22 日通过书面形式提交的意见和反馈。

11. 此次审计工作依国际标准开展，根据适当标准对业绩与合规进行了评价，对未能达标的原因开展了分析，目的是回答主要审计问题，提出改进建议。审计的第一步是厘清待审议主题的轮廓，即正在梳理的信息或活动。此类主题可能呈现出多种形式，有不同特点，具体视审计目标而定。主题事项必须可以界定，这样才能对照标准进行统一评价，也能够使用设计的程序来收集到足够的、适当的审计证据，支持形成审计结论²。

12. 本次审计的主题是评价国家组合预算的效率和效果，特别是结合粮食计划署在修订后供资框架下的具体目标来进行评价。审计小组在预算周期的不同阶段对国家组合预算进行了分析，包括规划、实施和报告阶段。

13. 为开展具体评价工作，外聘审计员对粮食计划署在国家组合预算中追求实现的目标进行了逻辑分类处理，将其分为近期、业务和战略目标。实现不同类别的目标需要不同类型的产品予以支撑：近期目标以事实成绩体现；业务目标需要实现可以接受定性评估的结果；战略目标主要表现为长期影响，对此分析更多地是采用评价方法。逻辑框架中提出的成绩、结果和预期成果共同构成了评估业务绩效的基础标准。对于不同目标而言，评估目标实现情况的复杂程度也不尽相同，有时候还会受到最终结果的影响；这一问题往往超出了业绩审计的范畴。下文简要介绍了基于目标逻辑框架对国家组合预算进行审计的方法。

² ISSAI 100，第 22 段和第 26 段。

近期目标	业务目标	战略目标
<ul style="list-style-type: none"> • 确定粮食计划署业务所在国的需求。 • 决定要在这些国家实现的战略目标。 • 确立一条准线，将粮食计划署各项活动的开支与产出、直接成果、结果和战略目标联系起来。 • 基于上述需求和目标，编制粮食计划署驻国家办事处的多年度预算。 • 根据捐助预测排列先后顺序，制定年度实施计划。 • 在 2019 年以前在各国部署新的成本结构。 • 培训实地职工，让其了解新的预算和会计结构。 • 根据新的预算结构调整国家办事处的信息技术工具。 	<ul style="list-style-type: none"> • 让捐助方更加透明地了解捐助资金的用途。 • 将捐助资金用到预先确定的战略成果方面。 • 让国家办事处在捐助资金的使用方面拥有更大的灵活性和可预见性。 • 深入认识粮食计划署从人道主义救援到发展的多重职责。 • 让国家办事处拥有更多的决策权，牵头开展自身认定的优先行动。 • 统一各个国家办事处预算的预算框架。 • 提高国家办事处账目面向实地职工和捐助方的可读性。 • 调整预算结构，使其适应粮食计划署业务所在国的实际情况。 	<ul style="list-style-type: none"> • 打造国家办事处与捐助方之间的长期信任关系。 • 增强对捐助方的责任担当。 • 拓展粮食计划署面对捐助方的转圜空间。 • 更快实现粮食计划署的各项战略目标。 • 鼓励为着眼于解决饥饿根源问题的活动提供资金。 • 支持粮食计划署更好地向公众宣传自身行动。 • 确保执行局加强对各项开支的战略把控 • 保护资源，增强资源使用效果。 • 支持对粮食计划署行动开展预算评价。
成绩	结果	预期影响

II. 建议

14. 建议根据优先等级进行了分类。

- 第一级，需要管理层立即采取行动的根本性问题；
- 第二级，需要管理层解决的紧急程度稍缓的管控问题；
- 第三级，可提高管控水平、提请管理层关注的问题。

领域	优先等级	建议草案
供执行局参考	2	1. 外聘审计员建议，秘书处应 (a) 编写一份概要文件供执行局参考，总体介绍综合路线图；(b) 接洽各成员国，以便更好地了解如何响应成员国需要，要对治理所需的战略信息与关于国别战略计划及预算的具体信息进行区分，后者应通过粮食计划署网站和各门户网站对外公布。
确定需要	1	2. 外聘审计员建议，各项国别战略计划均应简要介绍确定需要所采用的方法，特别是在估测粮食计划署切实落实各项行动能力方面需要考虑的因素。
与联合国衔接	2	3. 外聘审计员建议，最接近期末的国别战略计划（过了第三年）周期应与下一个联合国发展援助框架计划协调一致。
多国战略计划	3	4. 外聘审计员建议，应研究多国战略计划的实施方式。
国别战略计划及募捐	2	5. 外聘审计员建议，(a) 驻国家办事处在开展募捐活动时应更加依赖国别战略计划及相关预算的内容，(b) 秘书处应继续请捐助方提供更加灵活、可预测的供资，以便尽可能提高计划的长期执行效率。
预算执行	2	6. 外聘审计员建议，应分析主要预算和会计业务增长的原因，以便评价国家组合预算工作负荷对管理层和职工的长期影响。
信息门户	2	7. 外聘审计员建议，“国别战略计划数据门户”中应针对各国增加以下内容，以期提升门户网站对用户的价值：a) 计划预算的执行情况；b) 年度开支情况；c) 计划支持和行政预算额度；d) 间接支持费用（之前为 6.5%）和直接支持费用占比；e) 基于需要计划和实施计划的 6 个月需求量，以及实际募集到的资源状况。
信息门户	2	8. 外聘审计员建议，国别战略计划的各个信息门户网站应做到协调一致，系统全面地说明信息来源、更新规则和日期，以及列示费用的性质（活动、转移、实施、直接支持、间接支持）。

领域	优先等级	建议草案
汇总费用结构	1	9. 外聘审计员建议, 年度管理计划应根据 4 大主要费用类别 (转移、实施、直接支持和间接支持费用) 展示粮食计划署层面上汇总后的国家组合预算, 并报告年度变化情况。
支持费用	2	10. 外聘审计员建议, 粮食计划署应把握新费用结构带来的各种可能, 围绕以下指标每年报告进展状况, 包括: 总体支持费率, 汇总后的支持和实施费率以及总体管理费率。
合作伙伴预算	3	11. 外聘审计员建议, 对每年支付给合作伙伴的管理费总额以及实地级别协议执行的费率范围进行监测。

III. 引言

15. 2016年11月，世界粮食计划署（粮食计划署）执行局第二届例会批准了《综合路线图》；这是一整套协调一致的改革方案，包括《2017-2021年战略计划》、国别战略计划政策及《财务框架审查》，其中《财务框架审查》推出了新的国家组合预算架构（国家组合预算和《全组织结果框架》），包含了本组织的主要绩效指标。

《2017-2021年战略计划》和《全组织结果框架》于2017年生效。基于修订后财务框架对国别战略计划和国家组合预算的部署工作于2017年启动，预计将于2019年完成。

16. 国别战略计划的目标是支持各驻国家办事处更好地落实本组织战略，响应粮食计划署业务所在国的具体需要。为此，国别战略计划在国家层面上确立了活动组合方案，最长实施期为5年。国别战略计划采用了基于结果而非基于项目的方法，意在尽可能加大粮食计划署各项计划对受益人的影响。

17. 粮食计划署战略计划和国别战略计划将粮食计划署战略目标³与《联合国2030年可持续发展议程》中的可持续发展目标⁴衔接了起来。因而，粮食计划署行动直接贡献于可持续发展目标2，支持各国实现零饥饿或“零饥饿目标”，以及可持续发展目标17，强化伙伴关系战略或“促进目标实现的伙伴关系”。着眼于这些战略目标的行动必须在国家层面展开，尊重各国的国情、优先重点，以及支撑本地政府和粮食计划署伙伴工作的具体战略。

³ 《粮食署总条例》第II条规定：“a) 利用粮食援助支持经济和社会发展；b) 满足难民及其它紧急和长期救济粮食需要；c) 根据联合国和粮农组织的建议促进世界粮食安全。”

⁴ <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>

图 1：《粮食计划署 2017-2021 年战略计划结果框架》



来源：《2017-2021 年战略计划》（第 14 页）

18. 每个国别战略计划中都包含了国家组合预算，旨在满足两项主要目标：建立资源、活动与结果之间的明确联系；将国内部署的所有资源和活动纳入到一个统一结构之内。这两项目标有助于更便捷地向捐助方报告资源使用情况。

19. 《综合路线图》实施的背景是，过去 20 年间，尽管供资总额有所增长，但人道组织可用资源与预期需要之间的缺口却在不断扩大。2017 年，国际人道主义援助资金总额达到 273 亿美元，连续两年增长 3%，但据联合国的联合呼吁程序数据，资金缺口仍高达 41%⁵。

20. 粮食计划署完全由自愿捐款供资，资源问题因而也就更为敏感。通过建立一整套规划、实施和预算报告系统，将本组织的资源与实现的结果联系起来，粮食计划署希望能够展示出其所采取行动已最有效地利用了资源，同时也能清晰地宣传其在实现零饥饿目标方面做出的努力。粮食计划署表示，透明度提升最终会帮助其获得更加灵活的多年度供资，支持履行自身职责。

⁵ 《粮食署 2019-2021 年管理计划》第 18 和 19 段。

IV. 意见和建议

1. 预算规划

21. 在国别战略计划和国家组合预算之前，粮援预算框架采取基于项目的方法，目的是支持粮食援助的交付。粮食计划署基于待执行的项目编制收入和开支预算，每个项目都要归入《总条例》第 II 条第 2 款规定的 4 个计划类别⁶之一。这种方法导致对在各个国家开展的业务没有整体把握，无法建立具体业务与总体政策或目标的联系。

22. 新系统将粮食计划署的行动需要建立在预期实现的结果之上。国别战略计划确立之后，相应的预算就要反映出预期实现的结果，以战略成果、产出和活动的形式体现。

1.1 规划阶段

23. 国家组合预算的规划分两步走：**确定业务需要**，以及**基于资源的规划**。确定需要，或着眼于行动效果编制预算⁷是要以需要为基础来决定各项行动所需的资源。基于资源的规划旨在根据捐助预测对各项重点进行先后排序。

1.1.1 国别战略计划

24. **国别战略计划**概述了《粮食计划署战略计划》在各个国家的结果框架（见图1），是在国家层面规划具体活动的一种新方式，活动最长实施期为 5 年。国别战略计划遵从各国政府在粮食计划署支持下开展审查⁸以及其他评价工作的指导。

25. 国别战略计划，或根据各国进展情况制定的临时国别战略计划、过渡性临时国别战略计划以及有限紧急救济重点关注以下工作：

- 确定国家需要，粮食计划署的定位、角色及具体贡献；
- 根据人道主义援助计划规定或与政府及合作伙伴磋商后在国家发展计划中的规定，明确提出粮食计划署的战略成果、产出和活动；
- 明确粮食计划署将提供的资源和技术支持及指导⁹。

⁶ 《总条例》第 II 条第 2 款：计划类别（2019 年 3 月生效版本）：

“为了实现计划署的宗旨，执行局确定以下计划类别：

- (a) 发展计划类别，提供粮食援助计划和项目，支持经济和社会发展。该计划类别包括恢复和备灾项目以及技术援助，用以帮助发展中国家建立或改进本国的粮食援助计划；
- (b) 紧急救济计划类别，提供粮食援助，满足紧急需要；
- (c) 长期救济计划类别，提供粮食援助，满足长期救济需要；；
- (d) 特别行动计划类别，采取干预行动以便：
 - (i) 恢复和加强运输和物流基础设施，从而能够快速有效地交付粮食援助，尤其是满足紧急和长期救济需要；
 - (ii) 通过提供指定的共同服务，加强与联合国系统和其他伙伴的协调。”

⁷ 《财务框架审查》（文件：WFP/EB.2/2016/5-B/1/rev.1）

⁸ 《国家零饥饿战略审查》。《国别战略计划政策》（文件：WFP/EB.2/2016/4-C/Rev.1*），第 8 页。

⁹ 《国家零饥饿战略审查》。《国别战略计划政策》（文件：WFP/EB.2/2016/4-C/Rev.1*），第 8 页。

26. 驻国家办事处根据粮食计划署《2017-2021 年全组织结果框架》中提出的标准化分类自行编制各自的成果、产出和活动。这种安排会留出调整的灵活性，支持在粮食计划署层面上将各项结果汇总起来，把每项活动与粮食计划署的战略结果和目标相联系。国别战略计划的直接战略成果、产出和活动也应与粮食计划署各合作伙伴协调一致。

1.1.2 国家组合预算

27. 每个国别战略计划中都包含一个按粮食计划署战略目标和活动分列的**国家组合预算**。国家组合预算是在确立准线和审查国家行动需要后编制的（基于需要的计划），旨在支持驻国家办事处确定目标受益人及其数量，所需的模式（粮食补助、现金补助）以及行动实施时间表，计划配给量等。

28. 执行局批准的预算即为整个实施期内落实国别战略计划所需的预算。国家组合预算中包含了每个日历年的示意性年度安排，但在批准国别战略计划时，粮食计划署执行局则是基于计划实施期各项战略成果的汇总预算来进行批复。不同于粮食计划署以往的预算编制进程，新的预算安排是在战略成果的层面上，而非项目的层面上做出决策。

29. 截至 2019 年 2 月 22 日，82 个驻国家办事处中有 39 个正在实施经批准的国别战略计划，25 个正在实施过渡性临时国别战略计划，18 个正在实施临时国别战略计划¹⁰。

1.1.3 实施计划

30. 国别战略计划及其多年度预算批准后，驻国家办事处就会编写资源筹措战略，评估捐助方的预期供资情况。由于行动需要往往会超出实际捐助，因而驻国家办事处要编制基于资源的**实施计划**。

31. 在这种模式下，它们要对各项活动进行先后排序，调整受益人的数量、配给量的规格以及援助的持续时间。因此，实施计划预算实为驻国家办事处的第二层年度行动规划，根据实际的资源状况将需要与规划明确区分开来。

32. 实施计划是粮食计划署的内部工具，无需执行局批准，但要在执行局批准的预算框架之内执行。需求评估仍是整个预算规划周期的起点，也是粮食计划署干预行动的上限，除非国别战略计划有所修订。

¹⁰ 驻也门和索马里办事处例外，这两个国家的临时国别战略计划已经获得执行局批准，但在 2019 年 3 月 31 日之前，各项活动仍将沿用之前的预算结构，从 2019 年 4 月 1 日起开始采用临时国别战略计划。

1.2 批准战略规划

1.2.1 供执行局参考

33. 基于行动效果预算编制法进行规划旨在更加清晰地界定一国国内所需资源与具体结果（与战略目标、战略成果和活动相关的国家目标）之间的联系，提高面对利益相关方的透明度。这种模式能让捐助方更为准确地了解利用自身捐款预期实现的结果。

34. 在总部遇到和在各国走访¹¹中遇到的捐助国代表对粮食计划署开展的改革行动，以及本组织在响应磋商过程中提出质询方面做出的努力表示总体肯定。

35. **外聘审计员承认国家组合预算逻辑参考框架的相关性和附加价值。框架建立了活动和结果之间的联系，有助于加强粮食计划署的问责，提高粮食计划署行动与其他联合国机构的一致性。**

36. 行动规划文件包括国别战略计划和国家组合预算，关于这些文件在**提交执行局审批时到底需要细化到什么程度**有很多不同意见。

37. 部分国家表达出的观点反映了捐助方对国别战略计划预期的矛盾心理。国别战略计划编制得非常精确，可以细化到承诺事项的层面，但出于简化的考虑，执行局要求提交的国别战略计划更加粗略一些，以便更好地把握整体情况；但驻国家办事处或预算和规划司仍可应执行局要求提供具体细节（如，特定人群所需的稻米吨数）。尽管如此：

- 接受访问的 6 位执行局成员¹²表示，**提供给执行局的信息仍然过于笼统。**国别战略计划是在战略成果和行动领域的层面上获得批准的，范围界定较宽。获取较为具体的财务信息非常复杂¹³。如，国别战略计划并未包含绩效指标、风险分析，以及目标和基础情况。1 位成员**对国别战略计划的具体落实情况表示惊讶**，以现金补助为例，**提出国别战略计划在审批时没有充分的细节内容**。他在实地采访时表示，有一个驻国家办事处在发放代金券，而国别战略计划却并未提供具体行动模式的相关信息。
- 2 位执行局成员认为，他们特别关注的**跨领域问题**，如环境或性别问题，并未包括在国别战略计划之内，但粮食计划署表示目前正在努力将这些问题纳入国别战略计划。

¹¹ 在总部遇到 6 名捐助方代表，在实地 7 个国家遇到 7 名捐助方代表，总计访谈 23 人次（6 次在总部，17 次在实地）。

¹² 接受访问的执行局成员要求匿名，他们只希望承认执行局会议上形成的官方立场。

¹³ 2 位执行局成员表示获取粮食计划署预算和战略数据非常困难，尽管这些数据可以通过粮食计划署内网获取。这些困难来源于几个方面：粮食计划署对信息技术相关问题响应缓慢，而这些问题的回复本可以帮助执行局成员在粮食计划署内网上找到他们想要的信息。总的来说，粮食计划署内网设计复杂，不支持直接获取此类数据。最后，执行局成员表示，希望每次发布有关此类预算和战略数据的文件时都能获得通告，而目前情况并非如此。

38. 另一方面，系统的复杂性也影响了将一国活动与粮食计划署总体结果相联系的努力。每项国别战略计划的前三层 - 战略目标或可持续发展目标、粮食计划署战略目标及粮食计划署战略成果 - 都着眼于将国别战略计划纳入整个联合国的方法，而非适应具体国情。开支主要列示为三个类别：直接战略成果、关注领域（危机、抵御力、根源问题）以及活动。信息方面的进步是扎扎实实的。总体解读更为明朗，但另一方面却有失简洁。

39. 引导整个《综合路线图》的 4 个主要文本总计有 129 页之长¹⁴，在发布时还会有各种调整。这些文本还有具体文本辅以补充，如“零饥饿审查”文本。把握全貌的最好方式可能是编写并定期更新一份不超过 8 或 10 页的概要文件。

建议 1：外聘审计员建议秘书处：a) 编写一份概要文件供执行局参考，对综合路线图做出总体介绍；b) 接洽各成员国，以便更好地了解如何响应成员国需要，要对治理所需的战略信息与关于国别战略计划及预算的具体信息进行区分，后者应通过粮食署网站和各门户网站对外公布。

1.2.2 确定需要的方法

40. 粮食计划署在国别战略计划中测算的行动需求并非着眼于帮助国内所有人应对粮食危机，而仅仅是为最脆弱人群提供援助。国别战略计划是根据估测的国家需求以及粮食计划署的响应能力编制的：这份文件并不能反映相关国家的总体估测需要，而是粮食计划署在职责范围内能够满足相关需要的业务能力。因此，这份文件代表的是最大理论需要与本组织交付服务能力之间的折中，即将力量集中于最脆弱人群。

41. 因此，若全球营养不良人口总数为 8.21 亿，则本组织关注的是面对急性粮食不安全的 1.24 亿人，最终希望能够帮助到 7880 万人¹⁵。

42. 粮食计划署注重的是基于自身职责及受援国政府协议能够服务的需要，而非普遍需要，这一点在粮食署管理计划和国别战略计划中均有体现。然而，外聘审计员发现，部分利益相关方（捐助方和实地职工）并不是都非常清楚这个理念。

43. 因此，对于实际预算的意义也常有混淆。这种预算代表了粮食计划署在业务所在国开展行动（实施计划）可用的资源，还是开展此类行动所需的资源（需要计划）？粮食计划署在确定业务需要时更多是着眼于募集资金，而非预算规划。

44. 在全组织层面，通过此种方式确定的需要与实际收入之间的差距可通过下表体现：

¹⁴ 《2017-21 年粮食计划署战略计划》：42 页；《国别战略计划》政策：22 页；《财政框架审查》：25 页；《修订后的全组织结果框架（2017-2021 年）》：40 页。

¹⁵ 《2019-2021 年管理计划》第 52 段和表 III.1。

表 1：2016-2019 年业务要求和实施计划（百万美元）

	2016	2017	2018	2019
业务要求	8 687	9 007	9 011	9 796
实施计划	4 744	5 385	5 878	6 479
预测资金缺口（%）	45	40	35	34

来源：《粮食计划署管理计划》

45. **厘清概念**有助于避免捐助方和受援国的误解，包括理想状况下的需要，目标人群的优先需要，根据本组织应对能力调整的实际需要，以及优先考虑的需要。

46. 尽管粮食计划署根据自身能力确定的需要仅为估测，但此种需要与基于资源预算之间的巨大缺口（2019年缺口为需要的1/3）可能会让部分捐助方产生疑虑。如，审计小组在实地遇到的部分捐助方对于目标需要与实际成绩之间的差距表示惊讶，因而也抱怨说国别战略计划中的项目好高骛远，面对实地的各种约束和本组织的实际能力往往显得不切实际。一位捐助方表示，这种行为可能会被解读为粮食计划署工作效率不高，捐助方可能会担心捐款收入不能善用，因而不会增加对粮食计划署的捐助，或降低专项捐助的比例。

47. 另一个风险是捐助的可替代性。在目前的系统安排下，若资金并非专项用途，且未突破国别战略计划预算上限，则同一办事处内同一战略成果下的各项活动之间可以转拨资金。这种安排的风险是，这个办事处可不断增加预算，确保资金管理的更大灵活性，但即便能够获得这些资金，却不一定拥有管理资金的能力。最终，这种态度可能会削弱对捐助方的透明度。这种风险可在一定程度上加以控制，一方面未加专项用途约束的捐款占比本身很低，另一方面，粮食计划署也会就资金使用情况面向捐助方发布报告。

48. 审批国别战略计划时采用的基于需要方法应当考虑驻国家办事处开展业务的实际能力，而2018年4月针对《综合路线图》的内部审计报告却形成了有保留结论¹⁶，呼应了部分捐助方表达的不满。部分国别战略计划并未估测粮食计划署开展某些活动的的能力。另外，评估需要的方法也不一而同。部分驻国家办事处是根据以往的供资水平调整预测，而还有些驻国家办事处则是以呼吁募资的方式表达自身需要。

建议 2：外聘审计员建议，各项国别战略计划均应简要介绍确定需要所采用的方法，特别是在估测粮食计划署实施能力方面需要考虑的因素。

1.3 与联合国协调

49. 联合国发展援助框架为中期战略结果框架，应引导联合国系统在国家层面的愿景和集体行动，以便响应国家的发展重点。

¹⁶ 《粮食计划署综合路线试点阶段内部审计》，《内部审计报告 - AR/18/05》。意见 7，第 21 页。

50. 近半数国别战略计划的周期（48.9%¹⁷）与发展援助框架周期并不相称。各方均不希望将新系统的实施推延几年，这便解释了此种差异的缘由。然而，周期同步应作为确保联合国机构开展有效合作的重要因素，不论是厘清职责分工，还是推动各机构之间的长期合作均为如此。

51. 发展援助框架与国别战略计划周期协调一致的前提是可以简单便捷地操作，即两份框架文件的发布日期协调一致。粮食计划署的重点是与各国政府合作，开展零饥饿战略审查，支持国家战略契合第 2 项可持续发展目标。协调一致问题是评价办公室在对国别战略计划试点开展战略评估时提出来的，管理层针对报告建议做出的回应中对此进行了阐释¹⁸。

52. 在下一个发展援助框架之初就推动协调一致的不利之处在于部分正在实施的国别战略计划会因而中止，而为准备国别战略计划而开展的大量工作都要比预期更早地重新启动。而另一方面，协调一致可以避免未来数年需要面对的复杂差异，也可避免很多的解释工作。

53. 切实可行的做法是将发展援助框架起始时的协调一致活动限定在已经实施了三年半或四年的国别战略计划之内。

建议 3：外聘审计员建议，应将最接近期末的国别战略计划（过了第三年）周期应与下一个联合国发展援助框架计划协调一致。

1.4 国别战略计划的范围和角色

1.4.1 多国战略计划假设

54. 全国性战略计划需要明确界定实施主管部门。

55. 多国计划可应对若干国家面临的共性重要问题，无需再编写一份共同文件（如叙利亚难民问题）；但是，这种模式引发的问题是涵盖面临相似困难的若干国家的计划是否比多个较小规模主题更有利于吸引潜在捐助方的捐款。

56. 随着问题延伸到更广泛的地区，问题重要性的提升会增加捐助方的兴趣。相关办事处本身就是在多个国家开展业务¹⁹。粮食计划署告知外聘审计员，首份多国战略计划将在 2019 年年会上提交执行局批准。

57. 涉及多国的国别战略计划的成效尚未充分显现，但这种尝试却值得通过一些具体案例加以研究。

¹⁷ 粮食计划署 2019 年 1 月 31 日供图。

¹⁸ WFP/EB.2/2018/7-A/Add.1；第 5 页：“将视联合国发展系统改革当前工作的最终成果，包括联合国发展援助框架系统以及重整旗鼓的驻地协调员系统，以及对联合国驻国家团队的影响，结合战略计划中期审查，基于所有当前工作（包括区域局开展的工作）启动综合全面的管理层审查。审查将着重关注与国家优先重点的协调以及战略伙伴关系的建立，在提高供资灵活性和可预测性方面取得的进展，以及国别战略计划与联合国发展援助框架的协调一致”。

¹⁹ 特别是中美洲。

58. 为保持实施机构的责任，粮食计划署可考虑委托区域局同相关驻国家办事处主任协调开发项目，让驻国家办事处主任负责各自国内的实施工作。

建议 4：外聘审计员建议对多国战略计划的实施情况开展研究。

1.4.2 国别战略计划及募捐

59. 在对负责捐助方及私营部门关系的实地职工进行访谈后，审计小组发现，部分国家的伙伴关系部门在与捐助方代表日常的募捐工作联系中似乎并未使用《国别战略计划》及相关预算。各办事处更倾向于根据每个捐助方的情况采取个性化方式募捐，注重活动的某一部分或不同活动的几项内容。

60. 国别战略计划及国家组合预算未直接发送给捐助方主要有 4 个原因：

- 原则上，总部并未就此提供任何指导；
- 捐助方可能不愿意/没时间详细阅读国别战略计划或研究相关的预算问题；
- 募捐工作须根据开展业务的眼下需要进行先后排序；
- 若提交国别战略计划，捐助方可能仅会为部分活动（难民救济，以及可见度最高的活动）供资；而在当前系统中，政府伙伴关系司可选择向捐助方提交的活动，从而推动有可能被忽视的活动。

61. 国别战略计划及相关预算未直接用于向捐助方募捐，即便提供的解释可以理解，但这种方式却无法确保改革倡导的透明度。

62. 为解决透明度问题，外聘审计员建议粮食计划署鼓励驻国家办事处职工在募捐活动中将总体国别战略计划置于更为突出的位置。这样，捐助方就会更好地了解粮食计划署工作的一致性，以及自身捐款产生的总体影响。当然，这种做法不能阻止捐助方对自身捐款限定用途，但却可以吸引捐助方关注一些他们最初并未考虑支持的行动，进而鼓励捐助方为更多的行动提供捐助。

建议 5：外聘审计员建议：a) 驻国家办事处在开展募捐活动时更加依赖国别战略计划及相关预算的内容；b) 秘书处应继续请捐助方提供更加灵活、可预测的供资，尽可能提高计划的长期执行效率。

2. 预算执行

63. 国别战略计划和国家组合预算不但形成了一条准线，将活动与战略目标、具体目标和成果联系起来，而且也推出了一种新的费用结构。新费用结构有利于推动粮食计划署如期提高资源使用的透明度。

2.1 新的费用结构

64. 国家组合预算安排粮食计划署在国家层面开展行动所需的资源。

65. 活动是总部对驻国家办事处规划和预算控制的最低层面²⁰。具体而言，这也就是说即便活动包括了不同的受益者群体或不同地区，开支规划也只能停留在活动层面。这条原则同样适用于预算控制，即开支不得超出活动层面分配的总额。

66. 然而，驻国家办事处在预算执行的管理方面却是更为细微，包括费用估测和开支记录。针对每项计划活动，国家组合预算都会包含 5 个层面的估测分配和费用记录：

- 第 1 层：总体费用类别（转移费用、实施费用、直接支持费用、间接支持费用）
- 第 2 层：转移模式（粮食、现金补助、能力建设、服务提供）
- 第 3 层：将粮食和现金补助分配到转移价值和转移费用类别之中
- 第 4 层：将转移模式细分为不同的费用规划类别（如运输、储藏以及对合作伙伴的补助）
- 第 5 层：将费用规划类别再细分为费用规划项目（如运输分为海运和陆运）。

67. 在**纵轴**上对活动和资源进行规划（准线，见图 1），在**横轴**上通过汇总各项费用构成对费用进行估测和记录。

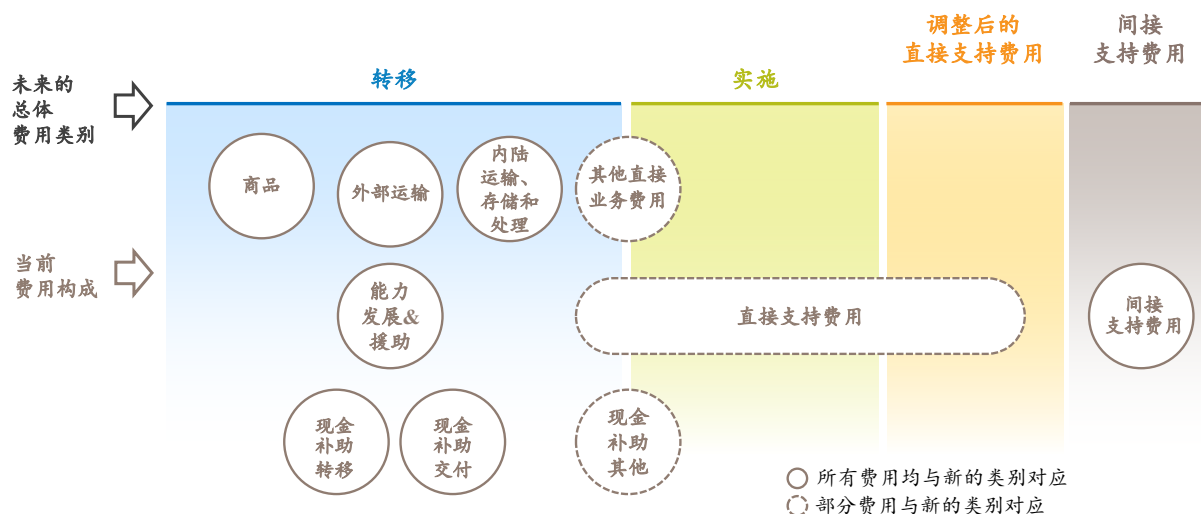
2.2 费用的可读性

68. 在新的费用结构中，**确定费用动因更加便捷**。原有系统²¹中使用的 10 个费用类别现被 4 个总体费用类别取代，包括：转移，实施，调整后直接支持费用及间接支持费用。

²⁰ 《国家组合预算准则》。

²¹ 《财务框架审查》第 38 段。

图 2：国家组合预算实施前后的费用结构



来源：《综合路线图手册》。

LTSH：内陆运输、存储和处理；ODOC：其他直接业务费用。

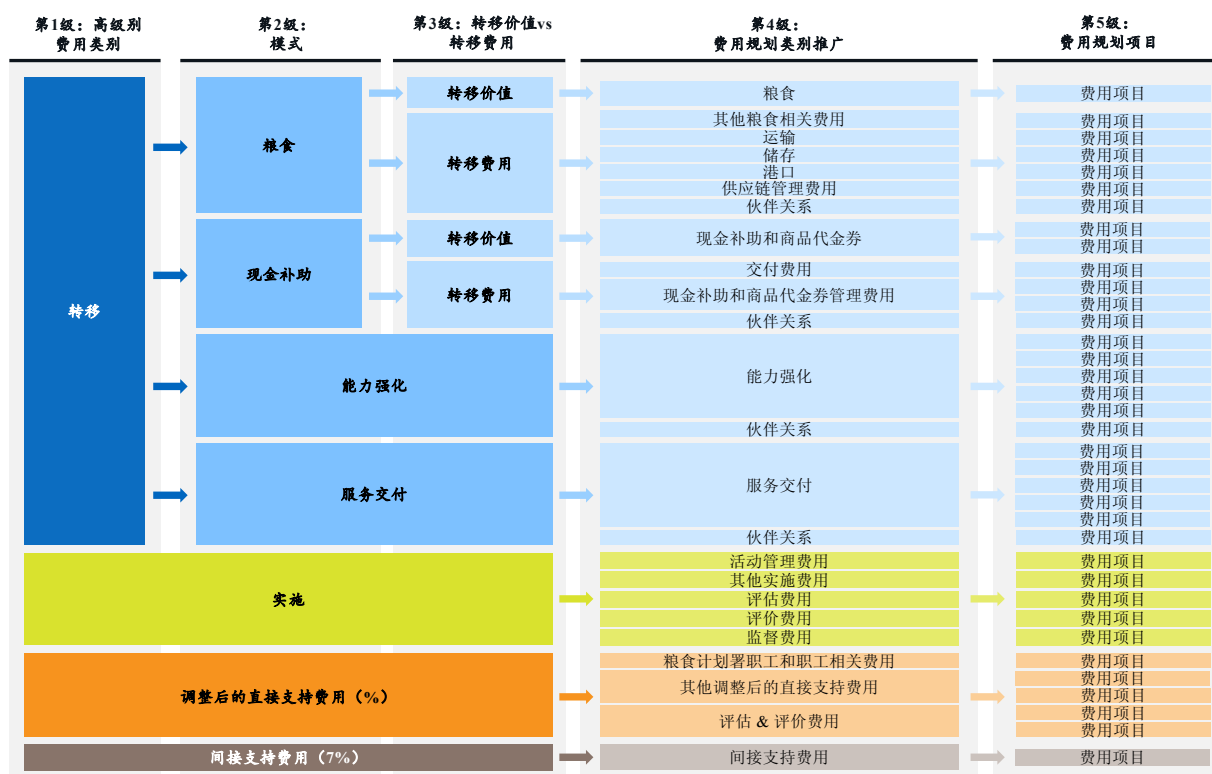
69. 总体费用类别定义如下²²：

- **转移费用**为与食品转移价值和现金补助直接相关的费用，以及转移粮食援助、现金补助、能力建设和服务交付活动产生的费用。因此，转移费用既包括转移的价值，也包括与其无法分割的费用。如，运送货物的费用无法同货物本身区分开来。
- **实施费用**为实施转移相关活动直接发生的所有费用。此类费用不会直接增加转移价值，也并不总是与转移模式挂钩。实施费用会分配到特定活动上，如直接参与实施该项活动的职工费用，如学校供餐职工。
- **调整后的直接支持费用**包括驻国家办事处层面管理、用于支持开展援助转移或计划实施相关若干活动的费用。这些费用按照各驻国家办事处年度转移费用和实施费用的特定比例分配到活动之中。此类费用取决于粮食计划署是否在一国开展行动，受到业务所在国活动规模的影响。
- **间接支持费用**包括支持开展活动但与活动并不直接相关的管理费用。

70. 这些总体类别可进一步细分为更加具体的干预模式和开支类别。

²² 定义是基于《国家组合预算准则》、《综合路线图手册》及《财务框架审查》确定。

图 3：费用类别



来源：财务框架审查

71. 新的费用结构在提高透明度方面有诸多益处：

- 取代原有费用结构中 10 个类别的 4 大主要费用类别**更为清晰地**描述了开支的性质。
- **直接惠及受益人的粮食或现金补助**的价值可同与之相关的费用（如运输费用，或合作伙伴的费用）区分开来。
- **直接支持费用**的概念使用得**更为准确**。与分配到具体活动中、与特定模式相关的实施开支不同，直接支持费用支持办事处的整体工作。
- **其他直接业务费用**包括多种性质各异的开支，更进一步细分为更为具体的子类，此类费用或是与转移（合作伙伴费用、食品包装费用（原料加工）等）有明确联系，或是与实施（培训、研讨会等）有明确联系。

72. 总而言之，费用分类结构方面的变化有助于提升整体可读性。各个类别的理念和逻辑并不能保证这些原则不受质疑。

2.3 预算的复杂性

73. 新的预算结构确立了 4 项费用分配标准，在所有预算文件和开支中均要予以考虑；这 4 项标准为：直接战略结果和影响，行动领域（关注领域 - 危机、抵御力和根源问题），计划类别（以支持粮食获取为目的的无条件粮食转移等），以及费用类别（转移，实施等）。

74. 一个往来事项须参考若干编码系统，包括活动、成果及战略结果编码（或 WBS 编码），体现费用类别的承诺事项编码，以及体现开支性质的总账编码。

75. 开支界定附有丰富的细节内容，包括总体费用类别以及相关的承诺事项编码。4 种转移模式（粮食、现金补助、能力建设，以及服务提供）进一步细分到更为细致的层面（图 3 类别 5）；如，粮食转移相关运输开支的运输类型（国内或陆路）。总的来说，截至 12 月底共有 28 个预算费用类别，包括 13 个粮食转移模式类别。活动分配有 13 个活动类别。

76. 《国家组合预算准则》于 2016 年 11 月制定，到 2018 年 11 月 16 日已经修订了 10 次，系统也变得越来越明晰。简化工作也已经展开。这些准则现在应当已经稳定下来。费用分配原则是基于总体类别的定义、转移模式以及转移价值与转移费用的区分。这些定义还辅以不同费用类型的非穷尽性示例作为补充。

2.3.1 简化过程

77. 粮食计划署很清楚改革进程的复杂性。为克服实施新预算结构过程中出现的困难，2019 年启动了费用类别简化工作。简化工作涉及实施费用、服务交付费用以及行政管理费用的分配。

- 所有实施费用都汇总到一个单一的第四级费用类别中，而非 4 个类别。简化工作不会改变费用分配的原则，而是要避免毫无意义的冗余规定。同样，服务提供费用结构的简化也非常重要。
- 车辆相关费用或实地办事处房租和运行费用等行政管理费用根据转移或活动类型归入 3 个不同的总体类别（转移、实施或直接支持费用）及 9 个第 4 级子类。简化之后，具体活动相关的所有费用都被分配到实施类别，弱化了转移类别。移动位置的行政管理费用约为 8600 万美元，占国别战略计划费用的 0.67%。

78. 简化工作对预算结构影响不大，但却极大地减轻了工作负担。

2.3.2 活动类别

79. 粮食计划署确立了 13 个机构活动类别，载列于修订后的《粮食计划署 2017-2021 年全组织结果框架》附件 1 中²³。这些类别用于支持将实地行动与粮食计划署的各项目标建立关联。《国家组合预算准则》规定，一项活动只能归入一个活动类别²⁴，如“以支持粮食获取为目的的无条件资源转移”或“学校供餐”。

²³ WFP/EB.2/2018/5-B/Rev.1

²⁴ 以活动为抓手来汇总《国家行动计划管理计划》门户网站或分析资料中的各项数据（<https://mpdata.wfp.org/>及 <https://irm.analytics.wfp.org/category/plaSMSnning>）。

80. 总部允许驻国家办事处自行选择纳入国别战略计划的活动。国别战略计划活动根据粮食计划署的标准类别及国家优先重点，结合具体国情在本地层面确定。因此，不同的国家活动名称可能也会有所不同，尽管活动仍是归入到向总部报告的全组织类别之中。活动的描述草案不拘一格，本地层面决定活动细节提供的多少。如：

- 《危地马拉国别战略计划》中的一项活动描述是“为 6-23 月龄儿童提供专用营养食物，为男性和女性提供 BCC，确保目标人群的膳食能够提供充足的营养”，而《乌干达国别战略计划》中的活动描述则是“为难民提供粮食和营养救济”。这两项活动都汇总在活动类别 1“无条件资源转移以推动粮食获取”（URT）之中。因此，全组织活动类别汇总了性质各异的行动；在上述例子中，活动的部分内容也很容易会被归入到全组织类别 5“营养处理活动”（NTA）之中；

81. 这些例子凸显出 2 个困难，削弱了汇总数据的可读性，进而也会影响通过准线建立的资源与结果之间的联系。

- 活动定义不一导致各国别战略计划差异显著，取决于各国是要选择细化类别提高可见度，还是出于简化的考虑将各个类别汇总起来。
- 在国别战略计划层面定义的活动可能会包含不同的活动类别。因此，主要着眼于无条件分配食物的一项活动（“无条件资源转移以推动粮食获取”）可能会包含营养、预防营养不良或学校供餐行动（而这些行动应当分别归入“营养措施”、“预防营养不良”和“学校供餐”类别）。因而，将一个全组织活动类别中所有费用汇总的结果是**将性质各异的干预行动堆砌到一起**，反而弱化了实际开展行动的可见度。

82. 粮食计划署面临着两个相互掣肘的风险：

- 要求驻国家办事处严格遵守活动类别要求会带来预算碎片化的风险，还会加重工作负担。
- 而保持国家层面的现状，则汇总数据中就有可能糅合了不同全组织活动类别中尺度不一的各异数据。

83. 基于上述发现，外聘审计员很难给出建议，是要加重工作负担、让系统设计更为复杂，还是要保持现有系统，但汇总不同类别的数据会弱化开展行动的可见度。外聘审计员请粮食计划署考虑不同路径，在各活动类别预算结构协调统一与各国根据本地关切和实际情况编制国别战略计划的自由度之间选择一个折中的方案，同时将预算和开支团队的工作负担控制在可接受的水平上。一个可以考虑的解决方案是授权对各活动类别的费用分摊进行事后校正，或设立混合类别（如粮食分配和营养）。

2.3.3 开支记录

84. 外聘审计员结合改革督导对 6 个驻国家办事处（约旦、乌干达、危地马拉、海地、坦桑尼亚联合共和国和孟加拉）及 2 个区域局（内罗毕和巴拿马）的职工进行了访谈，访谈结果表明相关职工对新的费用类别非常了解。受访职工对总部编制的文件表示满意。

85. 然而，目前面临的挑战不是了解新的预算模型，而是实际运用，因为过渡到新的预算模型对技术专业能力要求很高。如在乌干达，负责预算和财务事宜的职工指出，办事处辅助人员尚未充分掌握新的费用结构。

86. 外聘审计员在走访的 6 个驻国家办事处中选择了样本开支进行分析，希望了解按类型记录的开支是否放在了适当的费用类别之下。**这些国家的样本包含了 6 个国家在 2018 年头 8 个月至少 45 个往来项目，交易总额为 5640 万美元。**分析结果表明，会计分摊总体操作正常。

87. 往来项目样本分析结果表明，已发生开支在归入到相应费用类别中时**并未出现任何显著的分配错误。**

88. 另一方面，若干办事处的会计处理中都出现了一个共性问题，即由于缺乏资金，驻国家办事处会将开支从适当的费用类别中暂时挪出来，放在另外一个类别之中。

89. **相关办事处告诉外聘审计员，他们事后会调整这些账目，将开支分配到适当的类别中。粮食计划署应尽可能避免这种权宜之策，确保纠正相关做法；这是因为未纳入正规程序的临时调整会影响准线提供的费用透明度。然而，外聘审计员并未发现任何操作过程不正规的实证，因此只是向粮食计划署提出这一问题，但并未就此提供任何建议。**

2.4 往来项目工作

90. 预算和计划司表示，2017 到 2019 年部署《综合路线图》的计划预算为 5940 万美元（2017 年为 3040 万美元，2018 年为 1900 万美元，2019 年为 1000 万美元）；但由于国家组合预算是《综合路线图》的固有内容，因此实施国家组合预算的具体费用无法估测。

91. 总的来说，国家主任认为国别战略计划和国家组合预算的开发、实施和管理会涉及到更多的任务，但也能够促进活动之间协同增效，更好地满足各国的需要。国别战略计划和国家组合预算提高了粮食计划署各项行动在外部伙伴和捐助方眼中的可见度，也能够支撑自身在人道主义应急行动方角色的基础上发挥发展机构的补充作用。

92. 在外聘审计员走访的驻国家办事处和区域局中，所有的财务和预算官员都认为改革增加了他们的工作负担。他们指出，工作负担的增加只有一部分是为实施国别战略计划推行变革所致；实际上，这种变革以更为深远的方式加剧了系统的复杂性。

2.4.1 暂时影响

93. 预算框架的变化增加了职工的工作负担，其中部分增加仅为短时性质。另外，还需要在培训和技术适应方面进一步加强工作。

- 2017 年启动了大型的培训活动，旨在支持国别战略计划的部署。尽管中央团队和区域局付出了很多努力，但初始阶段职工的支持和引导需要还是需要管理层投入精力，增加了管理层的工作负担（约旦、海地，以及内罗毕和巴拿马区域局）。这是任何组织在变革管理过程中都很常见的现象。
- 驻孟加拉办事处为首轮实施国别战略计划的办事处之一；该办事处对管理层在三个实施阶段 - 计划、预调试和调试阶段为准备国别战略计划投入的时间开展了内部评估。管理者表示，他们分配给预算和计划部门的时间为 60%，分配给其他部门（人力资源、财务、监督和评价，以及其他支持部门）的时间为 40%²⁵。

94. 部署新计划的过程中遇到了若干技术问题。

- 孟加拉将实施国家组合预算过程中遇到的问题报告给了总部，具体涉及《实地级别协议》相关实施费用的规定；另外，还要对总账编码进行调整，确保总账、活动和费用类别能够对应的上。
- 驻海地办事处表示，编制预算需要使用各种工具，加剧了工作负担，特别是预算和计划部门的负担。如，编制 2019 年 7 月的国别战略计划要求初始预算要采用 Excel 表编制，然后要利用预算规划工具中的 WINGS 编制条目，该过程中要有多次往复，而信息技术系统缺陷更是加剧了个中困难。预算编制工具不能自动集成实施计划。驻巴拿马区域局表示，2018 年 3 月部署预算规划工具时要求之前在 COMET 系统中已经批准的所有文件都要再次手动输入到预算规划工具中。
- 预算实施报告必须采用新的年度国家报告格式，取代了标准项目报告。国家业务管理计划又要遵循另外一套向总部报告的程序，与年度国家报告没有直接联系。因此，除新费用结构带来的工作负担外，国别战略计划的整体实施也需要投入大量的精力。

²⁵ 内部评估显示了为启动国别战略计划所花费的时间，但对于仅有口头表述而无考勤表支撑的数据还是要谨慎对待。

2.4.2 长期影响

95. 除系统变革带来的短时影响外，预算精准程度提高带来的工作负担增加会是更长时间的，这既涉及到活动的数量，也是因为费用类别的范围更广。

96. 从 10 个费用类别转为 4 大主要类别有所简化；但这些主要类别又进一步细分为第 2 级、第 3 级、第 4 级和第 5 级的若干子类，共计 28 个费用子类。诸多费用类别带来的乘数效应，加之比以往项目数量更多的活动数量（共计 13 个活动类别），自然会带来更多的工作。

- 驻乌干达办事处表示，该办事处大部分时间只管理着 2 个项目（一项国别计划，一项长期救济和恢复行动），且所有任务（救济金分析和执行，预算监测和执行，以及后续项目报告管理）都是围绕着这两个项目；然而现在，该办事处要就国内管理的 10 个活动都进行详细报告，让国别战略计划工作变得更为复杂；因此，该办事处不得不在 10 个活动的层面监测预算执行；还要围绕这 10 个活动编写按模式、按费用类别花费的捐助分析章节。
- 驻巴拿马区域局对驻哥伦比亚办事处的情况感同身受，之前只管理了有限几个项目，而目前在战略计划中管理着 9 项活动，预算编码从 18 个增至 33 个，而驻海地办事处的预算编码从 8 个增至 32 个。驻坦桑尼亚联合共和国办事处强调有必要建立 Excel 工作表，以便在将活动开支录入预算系统之前对费用的分配情况进行预先计算。驻内罗毕区域局以及驻乌干达和驻孟加拉国家办事处也传达了同样的信息。
- 驻乌干达国家办事处对 2017 年 11 月（国别战略计划实施前）至 2018 年 3 月（国别战略计划实施后）间供应链司职工费用的分配情况开展了事实研究；在此期间，相关费用列示由 12 个项目增至 45 个。
- 因此，诸如创建采购订单等任务变得更加耗时（驻坦桑尼亚联合共和国办事处）。同样，薪酬编制耗费的时间也翻了一番（驻危地马拉办事处）。

97. 外聘审计员试图找到一种客观的方法来衡量行政管理工作的增加情况，以津巴布韦在 2018 年审计的驻国家办事处为样本，将 2016 年 10 月和 11 月（国别战略计划实施前）的某些类型预算业务数据同 2018 年 10 月和 11 月（过渡到国别战略计划之后）的数据进行比较；驻津巴布韦办事处于 2017 年接受了审计，是首批实施国别战略计划的国家之一。开展比较的业务类型包括预算项目，根据不同类别对国际职工和顾问工资总额的划分，以及开支项目。

98. 这项工作由财务负责小组应外聘审计员要求开展，分析结果附载在本报告附件之中。分析结果着重指出，**相关国家的预算和会计往来总体上都有增加**，2016 至 2018 年间预算项目平均数量增长了 52%，国际职工工资分配项目平均增加 70% 左右，开支项目数量增加约为 35%。

99. 预算和会计往来项目整体增加是对国别战略计划实施透明度关切的一种回应：即要建立更加具体的费用结构，通过数量更多的活动取代之前的项目。这个结论有力地证明了行政管理工作的增加，特别是在预算编制和监测方面。

建议 6: 外聘审计员建议，应分析主要预算和会计业务增长的原因，以便评价国家组合预算工作负荷对管理层和职工的长期影响。

3. 预算报告

100. 对照既定目标评估粮食计划署业绩是本组织战略中不可或缺的一项内容。《2017-2021 年战略计划》承诺，粮食计划署将在“资源管理方面展现透明度和问责制，以便将干预行动建立在交付结果的证据基础之上，同时有效控制费用”。国家组合预算的实施情况通过多个渠道体现。

- 各驻国家办事处利用 SPRING 平台编制年度报告，不论是针对项目的标准项目报告，还是针对国别战略计划活动的年度国家报告；SPRING 平台已集成在驻国家办事处有效管理工具平台 (COMET) 和其他业务平台之上。
- 在总部层面，则是通过年度绩效报告评估业绩，围绕在 2 个可持续发展目标（2 和 17）方面实现的结果进行评估。全组织业绩指标在《全组织结果框架》和《管理计划》中均有阐述。

101. 国别战略计划及国家组合预算的年度实施报告也可通过若干门户网站进行查询。

3.1 信息门户

3.1.1 国别战略计划数据门户

102. 2018 年 6 月，粮食计划署启动了成员国²⁶门户网站（国别战略计划数据门户）²⁷，为成员国提供关于执行局批准的国别战略计划的实施情况。该门户网站列示了监测一国国别战略计划进展所需的主要信息。自 2017 年起，网站开发已耗资 60 万美元，2019 年分配给网站的预算为 60 万美元。

103. 门户网站（财务标签）的设计是要提供需要、实施计划以及相应开支的信息；然而，开展审计时尚无法审查基于资源的预算，因此也无法同时梳理预算和已经发生的开支。

104. 开支信息每年更新一次，更新时间为年度国家报告定稿之后。因此，**开展审计时仅能通过门户网站获取 2017 年的开支数据**。考虑到粮食计划署在推出《综合路线图》之前确立的透明度目标，更新频率最好能够提高一些。另外，间接支持费用总额未有列示。

²⁶ 193 个粮食计划署/联合国成员国以执行局成员或观察员的身份被准许登录网站。成员国名单附载在《粮食计划署总条例》的附录 A 中。

²⁷ <https://PSPdata.wfp.org/>

105. 若实施计划能够引入财务数据，开支情况定期更新，系统再做一些小的调整，则国别战略计划门户网站便可从财务的角度就粮食计划署在一国开展的活动提供可读、一致的信息。正如审计委员会第一四七届会议所述，关于增加新信息的决定必须要在对新增信息价值与带来额外工作的平衡分析之后才能做出。

106. 2018年7月至2019年2月间，仅有1,500位内部用户登录了门户网站，平均使用时间为4分24秒，重复访问率为32%。另外，163位代表团成员和粮食计划署193个成员国的82位代表（占粮食计划署成员国总数的42%）向粮食计划署提交了身份和密码请求，希望能够登录门户网站。这163位用户实际登录门户网站的仅为66人次（不一定是66位用户）。必须加大力度，向潜在用户推广此项工具，确保工具能够满足用户需要。

建议 7：外聘审计员建议，“国别战略计划数据门户”中应针对各国增加以下内容，以期提升门户网站对用户的价值：a) 计划预算的执行情况；b) 年度开支情况；c) 计划支持和行政预算额度；d) 间接支持费用（之前为6.5%）和直接支持费用占比；e) 基于需要计划和实施计划的6个月需求量，以及实际募集到的资源状况。

3.1.2 各种信息门户

107. 至少有4个²⁸电子门户网站可提供国别战略计划实施相关的预算和/或财务信息。这四个门户网站面向的用户群体不同，有些为内部使用，有些为外部使用。如，成员国可从国别战略计划数据门户和管理计划门户网站获取数据。各门户网站在数据更新日期以及对直接和间接支持费用及实施费用的处理方面也有所区别。

108. 这些门户网站服务于不同的目的，但各门户网站提供信息却需要进一步澄清。结构和内容的差异必须加以解释，避免有权限登录所有门户网站的部分用户或监管部门出现混淆。目前正与粮食计划署面板项目开展行动，努力提高信息一致性。

109. 4个门户网站可通过提供数据和数据更新频率加以分别描述。

²⁸ <https://mpdata.wfp.org/>; <https://PSPdata.wfp.org/index>; <http://beta.info.wfp.org/>;
<https://irm.analytics.wfp.org/category/planning>

表 2：获取国别战略计划相关预算和财务数据的 4 个门户网站

门户	提供数据	更新频率
<u>管理计划门户网站</u>	预算 n+1 (NB & IMP)	管理计划批准时
<u>粮食计划署面板</u>	预算 n-1 (NB & IMP) 开支 n-1	年度国家报告批准时
<u>《综合路线图》报告平台</u>	预算 所有年份 (NB & IMP) 开支 所有年份	持续更新
<u>国别战略计划数据门户</u>	预算 n-1 (NB & IMP) 开支 n	持续更新, 支持国别战略计划批准和实施计划预算编制 开支为季度数据

来源：外聘审计员基于粮食计划署门户网站数据整理。

ACR：年度国家报告；IMP：实施计划；MP：管理计划；NB：基于需要的预算。

110. 各门户网站预算数据来源相同，可以更为系统地引用。另外，数据更新频率不一：一方面，会因为国别战略计划和正在推行实施计划的修订而不定期调整；另一方面，还会不断增加新的开支条目。除这些不定期调整外，编制管理计划时也会对数据进行非正式调整。粮食计划署应为各项计划确立明确一致的更新规则并加以宣传，让使用者了解这些规则。

111. 门户网站提供下列数据，但不同门户提供的内容不尽相同：转移费用²⁹，活动费用，实施费用³⁰，直接支持费用³¹，间接支持费用预算³²。在执行方面，捐助涉及间接支持费用的收缴水平（“收缴到的间接支持费用”）从未有过清晰列示。

建议 8：外聘审计员建议，国别战略计划的各个信息门户网站应协调一致，系统地全面地说明信息来源、更新规则和日期，以及列示费用的性质（活动、转拨、实施、直接支持、间接支持）。

3.2 国家组合预算的汇总费用

112. 管理计划中没有按总体费用类别介绍分配给国家组合预算资源的总体情况，或此类资源的历年变化情况³³。由于各国尚未完成面向国家组合预算同质结构的转型进程，此种介绍目前还无法做到，不论是回顾性还是 2019 年的数据均为如此。

²⁹ beta.info，按模式分列的数据；《综合路线图》分析数据；

³⁰ beta.info，按活动类别分列的数据；《综合路线图》分析数据；国别战略计划数据，按国别战略计划活动分列的数据

³¹ 《综合路线图》分析数据；国别战略计划数据，按国别战略计划活动分列的数据

³² 管理计划数据；主页上的国别战略计划数据

³³ 《2019-2021 年管理计划》中零散地提供了部分内容：转移（第 84 段）；间接支持费用（第 102 段），直接支持费用（第 116 段）

113. 从国家组合预算中提取预算数据有助于了解全组织层面汇总国家组合预算的费用结构，在未来的管理计划中也可以进行介绍³⁴。

表 3：国家组合预算汇总介绍（美元）

实施计划	2018 ³⁵		2019	
	金额	%	金额	%
转移	4 024 096 267	82.1%	7 004 804 408	83.1%
已实施	337 183 045	6.9%	562 780 871	6.7%
直接支持费用	242 012 666	4.9%	346 139 659	4.1%
小计	4 603 291 978	93.9%	7 913 724 938	93.9%
间接支持费用	299 213 979	6.1%	514 392 121	6.1%
合计	4 902 505 957	100.0%	8 428 117 059	100.0%

来源：外聘审计员 2019 年 2 月 20 日从分析表数据库中提取的数据。

建议 9：外聘审计员建议，年度管理计划应根据 4 大主要费用类别（转移、实施、直接支持和间接支持费用）展示粮食计划署层面上汇总后的国家组合预算，并报告年度变化情况。

3.2.1 直接支持费用

114. 直接支持费用在《财务条例》中的定义是支持业务开展的直接相关费用，活动结束后不再支出。2019 年，直接支持费用估测为 3.28 亿美元³⁶。

115. 《2019-2021 年管理计划》显示，2019 年直接支持费用比 2016 年大幅降低，在实施计划总费用中的占比由 11.9%降低至 5.1%。然而，正如管理计划中解释的一样，这种下降是由于定义的变化，直接支持费用的范围缩减了很多。

116. 因此，这些直接支持费用不具可比性，管理计划中对于不同时期费用的描述也就没有意义了。为了解直接支持费用的变化情况，必须要对原有的费用进行再处理才能进行适当的比较，而粮食计划署表示这项工作在技术上无法实现。

117. 这种技术局限带来了诸多问题，粮食计划署无法监测直接支持费用对比原有预算结构的最后一个完整年份，即 2016 年，的实际变化情况。然而，外聘审计员并不建议对新费用类别过渡之前的直接支持费用价值进行事后声明，他们认为事后声明所需付出的额外工作远超过这项工作带来的增值。

³⁴ 此处列示的数据不同于《管理计划》中实施计划的数据（两份文件中筹资总额分别为 79 亿美元和 68 亿美元；间接支持费用分别为 5.143 亿美元和 4.09 亿美元，直接支持费用分别为 3.46 亿美元和 3.28 亿美元），这是因为粮食计划署自 2018 年 11 月之后又募集到了新的资源。

³⁵ 2018 年数据未考虑尚未编制国家组合预算的国家。

³⁶ 《2019-2021 年管理计划》第 102 段。

3.2.2 间接支持费用

118. 间接支持费用在《财务条例》中的定义是与项目或活动实施支持相关但并不直接涉及实施的费用。间接支持费用以粮食计划署收到的所有捐款为基础计算。截至 2018 年 1 月 1 日，间接支持费用总额占收到捐款总额的 6.5%³⁷。之前的间接支持费率为 7%。某些特殊情况下，费率为 4%，主要是各国政府为本国计划提供的捐款，以及发展中国家或经济转型国家提供的捐款。

119. 间接支持费用须确保计划支持和行政预算能够获得资金。计划支持和行政预算在《财务条例》中的定义是间接支持粮食计划署各项活动的预算部分。间接支持费率以及计划支持和行政预算每年由执行局批准。该信息在管理计划中有所体现。

120. 过去 6 年间，间接支持费用总额已经整体超出了计划支持和行政预算总额。结余部分转入了计划支持和行政平衡账户。

121. 计划支持和行政预算由 2014 年的 2.82 亿美元增至 2019 年的 3.85 亿美元，5 年间增长了 36.7%。

3.2.3 总体支持费用

122. 全组织形成国家组合预算的汇总费用结构有利于粮食计划署报告全部费用结构，无需经过复杂的重新处理。粮食计划署现可准确报告粮食援助费用的每项内容³⁸，包括最终转化为粮食的部分。

表 4：粮食援助费用结构变化预测（美元）

实施计划	2018		2019	
	金额	%	金额	%
转移价值 / 食品	1 019 145 059	20.8%	1 957 980 790	23.2%
转移费用 / 食品	902 561 138	18.4%	1 463 557 740	17.4%
转移价值 / 现金补助	1 612 632 949	32.9%	2 618 642 943	31.1%
转移费用 / 现金补助	122 575 412	2.5%	187 686 115	2.2%
能力建设	194 460 249	4.0%	322 553 253	3.8%
服务提供	172 721 460	3.5%	454 383 567	5.4%
实施	337 183 045	6.9%	562 780 871	6.7%
直接支持费用	242 012 666	4.9%	346 139 659	4.1%
小计	4 603 291 978	93.9%	7 913 724 938	93.9%
间接支持费用	299 213 979	6.1%	514 392 121	6.1%
合计	4 902 505 957	100.0%	8 428 117 059	100.0%

来源：外聘审计员。从 2019 年 2 月 20 日实施计划分析数据库中提取的数据。

³⁷ 2017/EB.2 号决定（WFP/EB.2/2017/11）。

³⁸ 分析表 - 2019 年 2 月 21 日：实施计划。2018 年，这项数据仅涉及已转为国家组合预算的部分预算内容。仍使用原有预算框架的国家未包括在内。

123. 外聘审计员建议对三项支持指标区分对待，监测这些指标的长期变化情况：

- **总体支持费用约为粮食计划署预算的 10%**。间接支持费用和直接支持费用共计占到总费用的 10%左右³⁹，**转移和实施占到总费用的 90%左右**。
- **总体支持和实施费用合计约占粮食计划署预算的 17%**。直接和间接支持费用加上实施费用都被认定为是为转移活动提供的支持，这些费用在 2018 年的占比为 17.9%，2019 年为 16.9%⁴⁰。转移费用约占总费用的 83%，其中 73.9% 为粮食转移和现金补助。
- **总体支持费用约为粮食计划署预算的 36%**。这个数字代表了不与转移价值挂钩的所有费用，即支持费用、实施费用和转移费用。因此，粮食计划署支持费用占比为 38.8% 和 36.5%⁴¹。**单纯转移**，或与食品价值相对的价值转移，现金转移，能力建设和服务提供，占总费用的 63.5%，其中 54.3% 为粮食转移（23.2%）和现金补助（31.1%）价值。

建议 10：外聘审计员建议，粮食署应把握新费用结构带来的可能，围绕以下指标每年报告进展状况，包括：总体支持费率，汇总后的支持和实施费率以及总体管理费。

3.3 合作伙伴的预算

124. 粮食计划署依赖合作伙伴实施各项活动（粮食转移和现金补助，能力建设，以及服务提供）。合作伙伴可以是国内或国际非政府组织，或政府部门。2018 年，粮食计划署合作伙伴开支为 4.5 亿美元，其中非政府组织为 3.88 亿美元，政府为 6200 万美元。2018 年，为合作伙伴支付的服务提供费用约占粮食计划署开支⁴²的 6.7%⁴³。

125. 为正式确立与合作伙伴的伙伴关系，驻国家办事处与合作伙伴签订了实地伙伴关系协议，称为《实地级别协议》。

3.3.1 合作伙伴预算

126. 新的标准伙伴预算契合国别战略计划中提出的新的粮食计划署预算结构。预算按活动编制，每项活动下可能包含多种转移模式：粮食、现金转移，能力建设和服务提供。有一个预算标签列示了合作伙伴的总体费用，并将此细分为固定费用和可变费用（或交付和分配费用）。这种区分在国家组合预算中也有体现，为所有合作伙伴的汇总情况。这样，合作伙伴预算执行与国家组合预算中计算的合作伙伴费用就能更加便捷地联系起来。

³⁹ 4.1% + 6.1% = 10.2%，2019 年

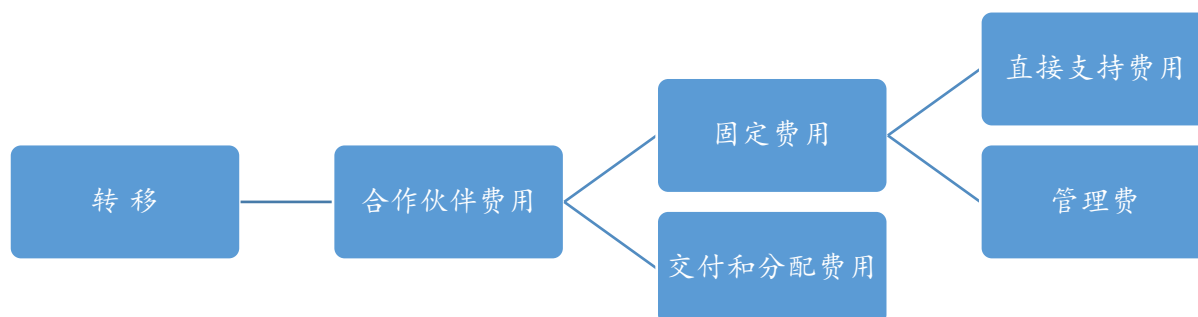
⁴⁰ 4.1% + 6.1% + 6.1% + 6.7% = 16.9%，2019 年

⁴¹ 16.9% + 17.4% + 2.2% + 36.5%

⁴² 4.5 亿美元/66.38 亿美元。来源：2018 年财务报表

⁴³ 2018 年粮食计划署开支总额来自临时财务报表，合作伙伴开支数据来自于提取的开支数据。

图 4：合作伙伴开支在国家组合预算中的图示综述



来源：外聘审计员根据《国家组合预算准则》整理。

127. 外聘审计员走访了 6 个实地办事处和 2 个区域局，发现在更新或新建伙伴关系时都采用了新的《实地级别协议》及相应的预算格式。

128. 在国家组合预算中，“交付和分配费用”项目与合作伙伴“固定费用”项目分别列示引发了以下关注。

- 首先，固定费用部分包括合作伙伴的直接支持费用，即合作伙伴实施相关模式所需的行政和管理费用（合作伙伴办公室的运行费用）。合作伙伴的直接支持费用在国家组合预算中被认定为“固定费用”，不论活动范围和规模如何，均需由粮食计划署支付。这项规定模棱两可，因为此类费用通常应与具体活动挂钩；否则，可能会被视作为合作伙伴支付了双重的行政管理费用（因为支付的管理费中已经包含了行政费用 - 见下文）。外聘审计员考虑了是否应当建议将合作伙伴发生的直接支持费用与具体活动规模挂钩。但似乎这样做给驻国家办事处带来的额外工作负担会超过因此形成的收益，而会有怎样的收益本身也非常不确定。相反，近年来粮食计划署越来越多的活动采用这种模式，经验表明粮食计划署将合作伙伴直接支持费用视作固定费用对其自身是有利的。
- 固定费用中还包含了粮食计划署支付给合作伙伴的 7% 的管理费，这部分资金应为合作伙伴的报酬，理应涵盖了行政费用。外聘审计员在考虑，这些类似于支付给合作伙伴间接支持费用的相关费用是否应当包含在向执行局报告的转移类别中。但他后来又想，这种设计也是可以接受的，因为合作伙伴的报酬与其提供的服务有关，没有服务也就不会有这种报酬。
- 这里面的问题是向非营利性的非政府组织支付管理费的原则是否合理，因为这些非政府组织在执行粮食计划署行动方面的开支已经涵盖在了直接支持费用之中。接受采访的捐助方似乎认为支付这种费用可以接受。

- 粮食计划署也无法报告全组织为合作伙伴支付管理费的整体费用，或实地实际执行的管理费费率；外聘审计员了解到，两处实地的管理费率为5%，而非7%。正如外聘审计员在权力下放和粮食损失报告中所述，《实地级别协议》的管理交给了驻国家办事处，但与之相称，还应建立有效的问责机制⁴⁴。至少，粮食计划署应当**监督向合作伙伴支付费用总额的变化情况**。

建议 11：外聘审计员建议，对每年支付给合作伙伴的管理费总额以及实地级别协议执行的费率范围进行监测。

3.4 改革对捐助方的影响

3.4.1 捐助分配的灵活性

129. 改革的一项目标是在捐款、活动及对目标受益人影响之间建立明确的联系，为捐助方提供更高水平的透明度。

130. 因此，粮食计划署希望相应的信心提振措施会鼓励捐助方减少对捐款附加的限制，而接受更多的多年捐助。更为具体的目标是提高“软性指定用途”捐款的比例，即更多地提供基于影响的供资。

131. 粮食计划署鼓励多年度捐款，及同捐助方签订战略伙伴关系协议，确保供资的可预测性和灵活度，以期实现一整套共同商定、相对长期的目标。目前，粮食计划署与捐助方签订了 13 份战略伙伴关系协议。

132. 粮食计划署预算分配的近期变化尚未体现出在实现灵活性目标方面取得进展。2016 年，专项和非专项捐款占比分别为 93.9%和 6.1%，而这两个数字在 2018 年分别为 94.4%和 5.6%。

133. 接受访问的捐助方表示，很多指标都未纳入 2018 年 6 月介绍的结果引导的年度报告，强调说**全组织结果框架尚未落到实处，而这一点是不可或缺的**。

134. 部分对新预算结构比较了解的捐助方承认，新的预算结构提高了粮食计划署行动的可读性和透明度，但几乎没有任何捐助方确认改革取得进展与捐款分配环境有所放宽的联系，而这恰恰是粮食计划署预期达成的目标。

135. 受访捐助方都对未来持谨慎态度，受访捐助方都对未来持谨慎态度，除 1 个在罗马接受访问的代表外，所有捐助方都对减少定向捐助的提法表示质疑。他们认为，捐款的限定条件更多的是因为本国政策，与受益人提供何种类型的信息无关。

136. 捐助方对于增加多年度捐款意见不一，但所有受访捐助方都认为未来不会出现大的变化，包括在同粮食计划署签订“战略伙伴关系协议”后已经在一定程度上提供多年度捐款的捐助方。

⁴⁴ 《外聘审计员关于权力下放的报告》，2017 年 6 月（文件号：WFP/EB.A/2017/6-G/1.）《外聘审计员关于粮食相关损失的报告》，2018 年 6 月（文件号：WFP/EB.A/2018/6-G/1.）

137. 粮食计划署正在努力争取其他供资来源和资源，希望能够进一步深化同东道国政府的合作关系，支持符合国家优先重点的相关活动⁴⁵。随着改革进一步推开，粮食计划署对国家优先重点的考虑和支持可能会带来新的机遇。同样，粮食计划署也希望将自身定位为东道国政府的伙伴和实施机构，可以接受世界银行等国际金融机构的供资。

138. 最后，粮食计划署参加了同捐助方召开的战略供资对话，着重讨论了灵活性和可预测性问题，以期让捐款发挥最大的效果。

3.4.2 为解决饥饿的根源问题供资

139. 国别战略计划政策还希望通过新的框架将人道主义与发展活动更紧密地联系起来，推动捐助方在面对业务环节的变化时由一种活动转向另外一种⁴⁶。

140. 根据《2030年议程》，粮食计划署在继续关注拯救生命的核心活动的同时，必须努力交付相关结果，推动形成更长期的生产性机会。

141. 然而，2018年，粮食计划署对国别战略计划供资中近 2/3（320 万美元 - 63%）仍然用于危机响应，用于解决根源问题的资金仅为 3%。

⁴⁵ 《2019-2021年管理计划》第 40-47 段。

⁴⁶ 国别战略计划政策，第 66 段。

V. 结论

142. 总而言之，对于外聘审计员根据审计职权范围提出问题的回复意见整理如下。

1. 国家组合预算在面对捐助方的透明度和问责性方面有所改进，符合联合国 2030 年可持续发展目标，但在与其他组织的衔接方面仍有改进空间，特别是与联合国发展援助框架周期的衔接。很多方面还有提升空间，特别是在报告、补充各门户网站信息，以及就计划实施情况开展总体监督等方面。然而，现在断言国家组合预算是否如预期一样推动捐助方减少捐款附加条件，或提高多年度捐款比例仍为时过早。
2. 大部分费用类别定义合理，能够更好地体现粮食计划署的开支情况。实地考察过程中验证的样本交易总额为 5640 万美元，验证结果令人满意，并未出现任何显著的记账错误。系统自启动运行后推出了一系列简化措施。简化与精确之间的平衡十分微妙，例如，实地开展的活动很难汇总进入全组织活动类别，《综合路线图》实施前后直接支持费用的变化情况也无法开展比较。
3. 分配给合作伙伴的预算采用了新的预算结构。支付给合作伙伴费用的某些特点引发了疑问，但可以接受（粮食计划署将合作伙伴的直接支持费用认定为固定费用，将支付的管理费认定为转移开支）。支付给合作伙伴的费用总额需要进行监督。
4. 国别战略计划和国家组合预算带来的工作负担可能有所增加，但这项结论更多的是各种证据的体现，而非数学运算得出的因果关系。工作负担增加的同时，信息量和透明度也都有提升。

143. 最后应当说明的是，迄今为止改革行动已经花费了 5940 万美元（包括 2019 年预测），但改革尚未全面实施，特别是涉及但不限于全组织结果框架；改革还会随着经验的累积而进一步调整，要在透明度和工作负担之间达成适度的平衡。

VI. 鸣谢

144. 审计小组感谢预算和计划司特别参与了本报告的工作，感谢审计员走访过的各实地办事处，以及主管领导同意分享自身看法和经验的实地办事处。

审计意见结束。

附件

国别战略计划对财务和预算部门工作负担影响估测

	预算往来项目数量					
	2016年10月	2018年10月	Delta 值	2016年11月	2018年11月	Delta 值
孟加拉国	1 400	6 145	339%	1 393	6 156	342%
危地马拉	503	1 144	127%	505	1 143	127%
海地	1 697	2 064	22%	1 697	2 065	22%
约旦	2 946	2 166	-26%	2 940	2 168	-26%
坦桑尼亚联合共和国	1 472	2 829	92%	1 478	2 822	92%
乌干达	3 415	5 689	67%	3 418	5 673	66%
津巴布韦	2 910	1 720	-41%	2 912	1 720	-41%
总计	14 343	21 757	52%	14 343	21 747	52%

	承诺职工人数*					
	2016年10月	2018年10月	Delta 值	2016年11月	2018年11月	Delta 值
孟加拉国	7	21	200%	8	24	200%
危地马拉	3	5	67%	3	5	67%
海地	23	10	-57%**	24	10	-58%
约旦	9	13	44%	9	14	56%
坦桑尼亚联合共和国	9	15	67%	10	15	67%
乌干达	8	28	250%	10	25	150%
津巴布韦	5	14	180%	3	16	433%
总计	64	106	66%	67	109	63%

* 仅指国际专业人员和顾问，计算月度承诺人数的函数（SAP-PBC）未考虑本地职工

	开支项目数量					
	2016年10月	2018年10月	Delta 值	2016年11月	2018年11月	Delta 值
孟加拉国	1 023	2 557	150%	912	2 879	216%
危地马拉	303	399	32%	316	206	-35%
海地	920	685	-26%	1 271	523	-69%
约旦	639	704	10%	790	583	-26%
坦桑尼亚联合共和国	694	777	12%	37701	816	16%
乌干达	1 468	3 221	119%	1 432	3 538	147%
津巴布韦	2 438	1 446	-41%	2 220	1 560	-30%
总计	7 485	9 789	31%	7 642	10 105	32%

来源：SAP - WINGS - 财务工作团队

** 粮食署表示，据其意见，这种大幅下滑主要是因为 2016 年海地发生了人道主义危机。

本文件中使用的缩略语

ACR	年度国家报告
COMET	驻国家办事处有效管理工具
COMP	国家业务管理计划
CPB	国家组合预算
CRF	全组织结果框架
CSP	国别战略计划
DSC	直接支持费用
FLA	实地级别协议
ICSP	临时国别战略计划
IRM	综合路线图
ISC	间接支持费用
ISSAI	国际最高审计机构准则
LEO	有限紧急行动
NGO	非政府组织
ODOC	其它直接业务费用
PSA	计划支持和行政预算
RMB	预算和计划司
SDG	可持续发展目标
SPR	标准项目报告
SPRING	下一代智能标准项目报告
T-ICSP	过渡性临时国别战略计划
UNDAF	联合国发展援助框架