



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
الأمم المتحدة
للأغذية والزراعة

C

理事会

第一五五届会议

2016年12月5-9日，罗马

财政委员会第一六二届会议 (2016年5月23-25日) 报告

内容提要

财委第一六二届会议审议了与世界粮食计划署（粮食署）有关的一系列财务、预算和监督事项，这些事项随后提交2016年6月粮食署执行局年度会议审议。

建议理事会采取的行动

请理事会注意财政委员会针对2016年6月粮食署执行局年度会议所审议事项提出的意见和建议。

对本文件内容如有疑问，请联系：

财政委员会秘书
David McSherry
电话：+39 06570 53719

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。



mq794

目 录

	页 次
引 言	3
世界粮食计划署事项	3
2015 年度审定账目	3
指定两名执行局成员加入任命两名审计委员会成员遴选小组	5
利用立即反应账户开展应急防备活动	5
审计委员会年度报告	6
监察长年度报告及执行干事提出的意见	7
“学校供膳计划”外聘审计员报告及粮食署管理层回应	8
《粮食署航空服务外聘审计员报告》及粮食署管理层回应	8
外部审计建议落实情况报告	9
财务框架审查最新情况	9
粮食署提前融资机制使用情况报告（2015 年 1 月 1 日—12 月 31 日）	10
其他事项	11
财政委员会工作方法	11
第一六三届会议日期和地点	11
参考文件	12

引 言

1. 财委向理事会提交其第一六二届会议报告，内容如下。
2. 除主席 Khalid Mehboob 先生外，出席会议的还有以下成员代表：
 - Carlos Alberto Amaral 先生（安哥拉）
 - Kristina Gill 女士（澳大利亚）
 - Antonio Otávio Sá Ricarte 先生（巴西）
 - 谢建民先生（中国）
 - Khaled M.S.H.Eltaweel 先生（埃及）
 - Crisantos Obama Ondo 先生（赤道几内亚）
 - Hannah Laubenthal 女士（德国）
 - Lupino jr. Lazaro 先生（菲律宾）
 - Vladimir V. Kuznetsov 先生（俄罗斯联邦）
 - Abba Malik Osman Malik 女士（苏丹）
 - Elizabeth Petrovski 女士（美国）
3. 主席向财委通报以下情况：
 - Kristina Gill 女士（澳大利亚）被指定取代 Matthew Worrell 先生参加本届会议；
 - 谢建民先生（中国）被指定取代牛盾先生参加本届会议；
 - Hannah Laubenthal 女士（德国）被指定取代 Heiner Thofern 先生参加本届会议；
 - Elizabeth Petrovski 女士（美国）被指定取代 Natalie Brown 女士参加本届会议。
4. 替补代表简历可从领导机构和法定机构网站下载：
<http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsbhome/finance-committee/substitute-representatives/en/>
5. 此外，来自以下成员的无发言权观察员列席了财委第一六二届会议：
 - 比利时
 - 欧洲联盟
 - 意大利
 - 日本
 - 荷兰

世界粮食计划署事项

2015 年度审定账目

6. 财委讨论了粮食署《2015 年度审定账目》，粮食署秘书处为此做了发言，详细介绍了经审定的粮食署财务报表中的要点。
7. 财委获悉，2015 年《财务报表 II》关键要素发生变化、出现 9 500 万美元结余（而 2014 年则为 2.36 亿美元）的主要原因是，捐款收入减少（48 亿美元，2014 年为 54 亿美元），根据《国际公共部门会计准则》，捐赠方书面确认后即承认捐款

金额；另外支出总额也有所减少（48 亿美元，2014 年为 52 亿美元），货物和服务交付后即承认支出发生。

8. 财委获悉《财务报表 I》关键要素出现变化的主要原因是：现金和短期投资减少（16 亿美元，2014 年为 17 亿美元）；应收捐款余额增加（23 亿美元，2014 年为 22 亿美元）；库存增加（6.5 亿美元，2014 年为 5.79 亿美元）；职工福利负债增加（6.13 亿美元，2014 年为 5.66 亿美元）。财委获悉，2015 年预算使用总额占《财务报表 V》中基于需要的最终预算 57%，且从 2015 年开始，《财务报表 V》还包括一项优先计划，根据预计捐款估算额确定优先工作。

9. 财委获悉，2015 年秘书处连续第五年提交了由执行干事签署的《内部监控声明》，进一步保证粮食署内部监控效益。财委获悉，各部门负责人的提交率达到了 100%。此外，财委还获悉，2015 年对内部监控框架做了修订，以反映出全美反舞弊性财务报告委员会发起组织¹2013 年指导意见，发布最新指导材料，在新《保证声明》中增列了有关欺诈和变革管理方面问题。

10. 财委要求澄清《2015 年度账目》中的若干技术问题：

报表 II（财务业绩表）：

- 财委注意到 2015 年捐款收入减少，要求提供 2016 年捐款收入最新预计额。财委获悉 2016 年捐款收入预计额从 49 亿美元增至 53 亿美元，主要因为对叙利亚境内所开展活动的捐款预计大幅增加。
- 财委注意到职工费用减少，询问职工总人数是否也减少。财委获得关于此问题的说明，即职工费用之所以减少主要因为 2014 年精算估值所确定本地聘用职工福利负债导致支出增加。若不考虑 2014 年支出增加的影响，职工费用因职工人数少量增加而有所增长。

报表 I（财务状况表）：

- 财委询问驻罗马各机构集合投资资产的利弊。财委获得了关于此问题的说明，即联合国财务处工作组审议了集合投资资产的可能性，审议结论是，由于驻罗马各机构的治理结构和投资目标不同，集合投资资产不适宜。

报表 V（预算与实际金额对照表）：

- 财委要求就“重点整体举措”预算使用 64% 做出说明。财委获悉，“重点整体举措”包括为 2015 年批准了 1 800 万美元，这是某些举措的一项多年预算的一部分。（2015 年 1 800 万美元，2016 年 1 700 万美元）根据多年预算建议，2015 年预算中未使用余额将结转到 2016 年。

¹ COSO -全美反舞弊性财务报告委员会组织

- 财委询问将来报表 V 是否要包括一项新的优先计划，获悉会考虑采用新的优先计划。

内部监控声明：

- 财委询问国家办事处监测和评价工具推出情况，获悉规划模块已于 2014 年推出，实施模块将于 2016 年底全面推出，监测模块将于 2016 年启动。
- 财委要求确认 2015 年绩效和能力增强计划完成率，获悉 2015 年完成率为 97%。

外部审计建议：

- 财委听取了下述说明：合作伙伴所持有未分配金额应收账款记录程序已开始实施；商品流动处理与分析系统将于 2016 年结束；将根据《财务条例》12.4 条对交付后损失报告程序进行审议。

11. 财委：

- a) 审议了粮食署《2015 年度审定账目》，包括外聘审计员的意见。
- b) 欢迎执行干事提交的《内部监控声明》为内部监控效益提供了具体保证。
- c) 欢迎继续努力提高内部监控效益，包括旨在应对以前所确定风险和内部监控问题的措施。
- d) 欢迎努力改进报表 V 中的预算陈述方式，鼓励不断完善陈述方式。
- e) 注意到外聘审计员提出的无保留审计意见。
- f) 建议执行局批准《2015 年度审定账目》。

指定两名执行局成员加入任命两名审计委员会成员遴选小组

12. 财委审议了关于提名两名执行局成员加入选拔审计委员会成员遴选小组的要求，具体为：Mohammed S.L. Sheriff 阁下，利比里亚大使、常驻代表；Md Mafizur Rahman 博士，孟加拉国常驻副代表、经济参赞。

13. 财委：

- a) 注意到执行局主席团建议提出的遴选小组两名执行局代表提名人选；
- b) 建议执行局在其 2016 年 6 月举行的年度会议上批准任命加入遴选小组。

利用立即反应账户开展应急防备活动

14. 财委审议了粮食署秘书处提交的文件《利用立即反应账户开展应急防备活动》。

15. 财委获悉，在没有其他资金来源的情况下，执行局最初于 2004 年批准利用立即反应账户开展此类活动。此后虽然粮食署年收入及其优先工作计划大量增加，但授权的防备活动额度一直没有变动。

16. 财委获悉，需要做好准备随时提供资源立即用于开展防备活动，支持粮食署随时做出响应并提高实效。这些资源作为最后手段由立即反应账户提供，基本不发生延误，确保范围广泛的伙伴进行适当规划和准备。

17. 财委注意到，用于开展防备活动的立即反应账户年度资金额度拟议从200万美元增至600万美元，这与立即反应账户目标水平总体增长及自2004年最初确定年度额度之后粮食署收入及其工作计划的增加大体一致。

18. 财委：

- a) 审议了秘书处在《利用立即反应账户开展防备活动》文件中提出的建议；
- b) 建议执行局批准“使用立即反应账户开展防备活动”年度资金额度增至600万美元。

审计委员会年度报告

19. 审计委员会主席介绍了《审计委员会年度报告》，报告内容时间段为2015年4月1日至2016年3月31日，期间审计委员会共召开了三次会议。粮食署管理层、监察长和外聘审计员在开放会议上讨论的议题涵盖审计委员会职权范围的各个方面。与执行干事和执行局主席团召开的会议帮助审计委员会确定了其所应考虑的最重要事项。

20. 财委审议了审计委员会主席所介绍报告中的重点，包括管理层完成了向司法制度进程的转变；风险管理和内部监控流程的完善；对财务框架和国别战略计划政策的审查，以及对信息技术架构的必要调整。

21. 继成员提出要求后，审计委员会主席确认，与员工健康相关事项以及进一步评估不当行为报告案例增加或减少的原因，应纳入审计委员会今后会议议程中。财委对审计委员会关注员工健康和安全问题表示赞赏，特别是考虑到粮食署的工作环境，并期待今后就此展开讨论。财委欢迎审计委员会针对粮食署现金转移工作开展的定期审查。在回应对能力缺口所表示的关切时，财委注意到管理层采取行动以加强员工能力并完成系统开发，特别是通过实施重点整体举措并侧重业务模式和内部监控环境，以确保减缓现金转移风险。

22. 财委对审计委员会工作表示赞赏，并注意到审计委员会对粮食署工作的肯定意见。成员同时还赞赏审计委员会设立流程，从而可以把该委员会会议纪要提前分发。

23. 财委：

- a) 审议了《审计委员会年度报告（2015年4月1日至2016年3月31日）》；
- b) 认可审计委员会所发挥的重要作用并鼓励审计委员会继续开展工作；
- c) 注意到与审计委员会工作相关的所有建议，包括内部审计、调查、风险管理和内部监控、财务和投资监督以及对财务报表和会计的审查；

d) 批准将报告提交执行局 2016 年 6 月年度会议审议。

监察长年度报告及执行干事提出的意见

24. 财委欢迎《监察长年度报告》和执行干事对《监察长年度报告》的意见。
25. 监察长确认 2015 年开展的审计和调查工作表明内部监控环境稳定。所审计的内部监控各要素及进程表明了积极的发展方向。在下列领域查明若干挑战：共同后勤服务、业务预算管理、现金转移以及信息和通信技术，是粮食署业务模式和流程演变的结果。管理层阐明采取统一连贯的结构性措施来减少风险。
26. 财委注意到，监察长办公室 2015 年治理工作得到显著发展，出台了新的监察长办公室章程；新的反欺诈、反腐败政策以及新的《2016—2020 年内部审计战略》。基于风险的方法代替了原来的审计周期做法，侧重跨部门工作，从而让粮食署有更多的灵活性和价值交付。还引进了包括“鉴证咨询”和“积极廉正审查”等新工具。
27. 在回应财委对于报告中有关监管失败和其他风险打分的研究结果所表示关切时：
- 监察长向财委汇报调查案件数量增加，特别是欺诈和腐败行为。这并非反映出监控环境的恶化，而是员工总体情况以及调查类型和技术发生变化的结果。已启动强制性反欺诈和反腐败培训课程，近 70% 的员工已完成培训。
 - 财委获悉现金转移数额不断增加，其复杂性以及对粮食署的重要性也在与日俱增。审计证据表明，现金转移工作流程的监管落实及其成熟度都有所改进。
 - 关于完结中、高等风险审计建议，特别是有关现金转移，财委获悉现金转移相关商定行动的落实比率在 2016 年得到提高。
28. 财委获悉监察长办公室员工配置情况得到改变。在各个层级均招聘到高度专业化的人力资源，对交付工作的重点和质量产生了积极影响。监察长办公室现已满员，只有一个职位空缺。监察长办公室 2015 年预算维持不变，而岗位减少了 7%。为引进包括“积极廉正审查”等新的反欺诈工具提供了额外资源。
29. 财委欢迎监察长所做报告，并对监察长办公室与粮食署管理层在应对治理、风险管理和控制挑战方面建立起的建设性工作关系表示满意。
30. 财委：
- a) **审议了《粮食署监察长年度报告》及执行干事就该报告提出的意见；**
 - b) **欢迎监察长办公室通过《独立性声明》提供的独立性保证；**
 - c) **注意到监察长出具的鉴证意见，说明所开展的监督工作在粮食署所采取的内部监控、治理及风险管理进程中，并未披露任何对实现粮食署目标产生普遍影响的显著弱点，尽管在个别审计工作中发现一些内部监管、治理和风险管理做法需要加以改进；**

- d) **建议**粮食署执行局注意《粮食署监察长年度报告》并鼓励管理层利用机会进一步改进报告中所强调的工作。

“学校供膳计划”外聘审计员报告及粮食署管理层回应

31. 继外聘审计员简要介绍后，财委讨论了《学校供膳计划外聘审计员报告》。此项审计目的是评估粮食署是否能够以经济、高效、有效方式开展学校供膳计划；并帮助各国向自主计划转型。审计时间段从2013年1月至2015年6月，走访了9个国家办事处和3个区域局。报告结论涉及财务管理、学校供膳计划作为安全网、营养和教育系统的获取、项目实施、学校供膳与地方农业生产相联系、向国家自主计划转型的技术援助以及巴西利亚的卓越中心。报告共提出十五条建议，均得到管理层接受。

32. 财委要求并得到就若干问题的说明，包括：与其他组织和国家政府的协调工作；利用指标衡量成果并查明需求；对学校供膳计划所产生影响的评价；因地制宜调整学校供膳计划；在全组织层面开展工作提升对学校供膳计划的财务和绩效分析，涉及财务框架审查以及开发新的整体结果框架。

33. **财委：**

- a) **审议了**《学校供膳计划外聘审计员报告》及粮食署管理层对建议的回应；
- b) **注意到**所有建议均已得到接受，并建议执行局敦促管理层予以充分落实；
- c) **期待**通过《外聘审计员所提建议落实情况》得到最新情况报告。

《粮食署航空服务外聘审计员报告》及粮食署管理层回应

34. 继外聘审计员做出简要介绍后，财委讨论了《粮食署航空服务外聘审计员报告》。审计目的是弄清粮食署航空业务管理是否经济、有效、高效，是否遵守相关准则和手册。审计时间段从2013年1月至2015年6月，走访了6个国家办事处和2个区域局。该报告包括有关飞机选择、合同管理、监测和监督、客户服务、航空安全组人员培训方面的结果，提出了6项建议且都为管理层所接受。

35. 财委要求就以下方面问题做出说明：航空签约；粮食署对航空运营绩效和安全检查的评估；有关航空运营的各项标准；叙利亚及周边国家需要人道主义航空服务；客户服务的提供；利用航空服务运输货物；运营飞机数量；领导机构重视粮食署在提供一般航空服务方面所发挥作用。财委听取了这方面说明。

36. **财委：**

- a) **审议了**《粮食署航空服务外聘审计员报告》及粮食署管理层回应，**注意到**相关建议；
- b) **注意到**所有建议都为管理层所接受，并建议执行局敦促秘书处予以充分落实；

c) 期待外部审计建议进展报告中提供最新落实情况。

外聘审计员建议落实情况报告

37. 财委讨论了《关于外聘审计员建议落实情况的报告》，秘书处在简要说明中强调了已实施建议和未实施建议。该报告 50 项建议中，有 23 项在 2015—16 年报告期终结。

38. 财委注意到，外聘审计员就秘书处视为完成的所有建议表达了意见。财委注意到，外部审计建议委托给负责单位，由其推进经外聘审计员同意的行动。落实这些建议所需时间由于各项因素而不同，包括建议的复杂程度，是否需要系统进行程序变动，是否需要更多资源来落实等因素。

39. **财委：**

- a) 审议了《关于外聘审计员建议落实情况的报告》；
- b) 注意到未实施建议的落实率；
- c) 注意到外聘审计员在 2015 年提出的新建议；
- d) 期待下一个《关于外聘审计员建议落实情况的报告》提供关于未实施建议的最新情况；
- e) 建议执行局注意《关于外聘审计员建议落实情况的报告》。

财务框架审查最新情况

40. 财委欢迎《财务框架审查》工作流程，即预算编制追求业务实效、基于资源的规划、宏观提前融资各流程的最新进展情况。财委审议了秘书处所做的相关工作，涉及“预算编制追求业务实效”成果发展与《战略计划》（2017—2022 年）、国家战略计划政策、新的全组织结果框架相结合，确保战略性、切合实际的绩效管理和财务框架之间相联系，作为综合路线图的一个部分。

41. 财委听取了关于国家组合预算模式原则的介绍，该模式包括注重结果的方法、统一费用类别、各捐助方公平的费用回收。财委注意到，秘书处打算采用涵盖单个历年国家所有活动的一个预算结构来取代基于项目的现行系统，增强国家层面基于结果的管理。

42. 财委回顾了其以前关于基于资源的规划、宏观提前融资的讨论，注意到工作流程由内部资源管理需求推动。财委听取了关于利用试点国家方法的最新情况介绍，将在 2016 年下半年对结果进行评价并向执行局和其他领导机构通报，包括在 2016 年 7 月举行一次非正式磋商会。

43. 财委表示完全支持综合路线图，同时强调必须及时获得所要求信息，以便有充分时间了解和确定预算结构原型，在 2017 年进行完善，确保捐助系统做好准备

在 2018 年全面推出。因此，财委寻求对年会决定草案予以说明。财委获悉，决定草案涉及财务框架的审查阶段，旨在完成设计概念以便在 2017 年试用。财委对于 2016 年这一很短的设计时限表示关切，注意到 2017 年示意性计划逐步推出国家组合预算结构，以支持经批准的国家战略计划，在 2017 年着手系统发展。

44. 财委得到保证，秘书处正在评估对人力资源、组织结构和系统所产生全面影响以作为机构准备工作的一部分。

45. 有关信息技术解决方案的问题，财委获悉，秘书处正在通过一个灵活系统发展进程以加快 2017 年系统开发、2018 年实施工作以确定信息技术解决方案原型，优先重点是做出基本设计决定。

46. 有关预算控制层级的问题，财委了解到有两个预算控制层级可以授权。财委得到保证，新的财务框架将为确定费用影响因素提供条件。

47. 财委获悉，初步预算结构中经调整的支持费用和间接支持费用为部分费用纳入结构实施成分中提供了机会。

48. 财委获悉，紧急情况属于国家战略计划总体框架范围，所有资源都通过国家组合预算提供。

49. 财委得到保证，执行局第二次例会期间举行一系列非正式磋商会和双边会议，将为做出知情决定奠定基础。

50. 财委：

- a) 审议了文件《财务框架审查最新情况》，这是实现业务效益最大化的综合路线图的一项关键内容；
- b) 审议了拟议的国家组合预算结构；
- c) 注意到《财务框架审查》3个工作流程，即预算编制追求业务实效、基于资源的规划、宏观提前融资各流程的进展；
- d) 期待获得《财务框架审查》结论以便进行审议，这些结论将提交 2016 年执行局第二次例会批准；
- e) 建议执行局注意《财务框架审查最新情况》。

粮食署提前融资机制使用情况报告（2015 年 1 月 1 日—12 月 31 日）

51. 财委审议了粮食署秘书处介绍的《粮食署提前融资机制使用情况报告（2015 年 1 月 1 日—12 月 31 日）》，包括 2015 年通过内部项目贷款提供预付款的规模以及立即反应账户分拨款项的详细情况。

52. 财委了解到在考虑使用这些工具时所涉及到的流程，同时注意到在决定采用哪种提前融资工具时每次要提出的两个关键问题。其中第一个问题有关是否为预付款提供抵押品（以预期捐助的形式）。如果有抵押品，通常就可考虑采取内部项目贷款的形式。在没有抵押品的情况下，如所面临形势危及生命，则可以使用立即反应账户作为赠款或预付款。

53. 财委注意到立即反应账户的双重目的，即：作为应对危及生命情况和应急准备情况的专项基金；以及在没有捐款或抵押品可用的情况下，作为提供预付款的工具。按照设计，立即反应账户应通过捐助款项不断充资，把拨款转为赠款不应视为失职。

54. 财委听取了说明：按照上述目标，目前意向是把立即反应账户继续作为一种单独机制，随着粮食署转向采用新的“财务框架”，认识到有必要继续加强对该机制的了解和认知度。财委获悉，立即反应账户资金仍明显低于目标，秘书处鼓励捐助者向这一应急专项基金提供更多资金。

55. 财委得知，对提前融资机制的管理，将汲取当前所开展“宏观预先供资”试点工作中的经验教训，从而得到完善。财委还进一步了解到合理指标对于预付款管理的重要性，例如：预付款未偿还的时间长度未必是衡量绩效的良好指标，这是由于及早为项目提供资金有时是预付款机制良好管理的关键，同样关键的还有高效、有效实现项目成果。

56. 财委：

- a) 欢迎《粮食署提前融资机制使用情况报告（2015年1月1日—12月31日）》，包括对立即反应账户的改进情况。
- b) 提请执行局注意该报告。

其他事项

财政委员会工作方法

57. 财委忆及此前就向粮农组织财政委员会与联合国行政和预算问题咨询委员会提交执行局文件的标准问题所进行的讨论。为将讨论结果与各机构内部讨论进行统一，秘书处将与联合国系统同事协商如何推进这项工作，并就此向财委汇报。

第一六三届会议日期和地点

58. 财委获悉第一六三届会议定于2016年11月7—11日在罗马举行。

参考文件

- 执行干事关于捐助使用和费用减免情况的报告（《总规则》第 XII.4 条和第 XIII.4 条 h 款）（文件：FC 162/INF/2）