



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

# 大会

## 第四十一届会议

2019年6月22-29日，罗马

### 粮农组织 2016 年审定账目 第二部分—外聘审计员审计报告





**外聘审计员**  
**关于联合国粮食及农业组织**  
**截至 2016 年 12 月 31 日的财年内**  
**财务活动的报告**

**目 录**

**页 次**

内容提要 .....	1
A. 职责、范围和方法 .....	6
1. 职责 .....	6
2. 范围和目标 .....	6
3. 审计方法与审计员职责 .....	7
B. 审计结果 .....	7
1. 财务事项 .....	8
1.1 审计财务报表 .....	8
1.2 员工福利负债供资 .....	8
1.3 应计投资费用 .....	9
1.4 全球资源管理系统 .....	10
2. 治理事项 .....	10
2.1 发布内部控制声明的准备工作 .....	11
2.2 关键业务流程的管理控制 .....	13
2.2.1 商品和服务采购 .....	14
2.2.2 协议书 .....	15
2.2.3 人力资源管理 .....	15
2.2.4 现金管理 .....	15
2.2.5 资产和库存管理 .....	16
2.2.6 差旅管理 .....	17
2.3 项目的管理控制 .....	18
2.3.1 实地计划管理信息系统 .....	18
2.3.2 技术合作计划 .....	21
2.3.3 自愿捐款供资的项目 .....	22
2.3.4 对捐助者的报告 .....	23
2.4 风险管理 .....	24
2.4.1 风险管理 .....	24
2.4.2 欺诈风险应对机制 .....	25
C. 管理层的披露 .....	26
1. 现金和应收账款的核销 .....	26
2. 惠给金 .....	26
3. 欺诈和涉嫌欺诈案件 .....	26
D. 鸣谢 .....	27
缩略语表 .....	28



# 内容提要

## 引言

1. 本报告是外聘审计员关于联合国**粮食及农业组织（粮农组织）**财务活动的审计报告，根据粮农组织《财务条例》第 XII 条和补充职责范围而发布。按照《条例》第 12.4 条的要求，本报告载列了对截至 2016 年 12 月 31 日这一财年财务报表的审计结果，以及对粮农组织行政和管理方面的意见。

2. 这是粮农组织自 2014 年财年起采用《国际公共部门会计准则》（《会计准则》）作为其财务报告框架以来发布的第三份年度报告。审计的总体目标是为各成员国财务报表列报的公允性做出独立鉴证，从而帮助粮农组织提高透明度，改善问责制，并借助外部审计过程来支持实现粮农组织的工作目标。本报告详细介绍了外聘审计员认为应当提请粮农组织领导机构注意的财务和治理事项。

## 总体审计结果

3. 根据我们的职责，我们按照《财务条例》和《国际审计准则》审计了粮农组织的财务报表。

4. 我们审计后出具了对截至 2016 年 12 月 31 日财年的粮农组织财务报表的无修正的审计意见书<sup>1</sup>。我们的结论是，财务报表公允地列报了所有重大方面：(a) 粮农组织在截至 2016 年 12 月 31 日财年内的财务状况；(b) 财务业绩；(c) 净资产/权益变动；(d) 现金流动状况；(e) 根据《会计准则》该年度预算与实际支出的对比分析。

5. 我们还得出结论，本年度采取的会计政策与上一年度保持一致，我们在审计期间所注意到的粮农组织交易或在审计财务报表时按规定抽查的交易在所有重大方面均符合《财务条例》和立法机关的规定。

6. 根据《条例》第 12.4 条规定，我们除财务审计外，还执行了绩效审计。绩效审计工作与粮农组织的各项风险相关。该项工作包括审查：(a) 发布《内部控制声明》的准备工作；(b) 关键业务流程的管理控制；(c) 项目的管理控制；(d) 风险管理。我们向管理层提出了多项建议，旨在支持粮农组织的工作目标，加强其问责制和透明度，改进粮农组织的财务管理和治理并使其增值。

7. 针对财务事项的建议包括：需要解决员工福利负债的供资缺口，改善应计投资费用的程序，加强全球资源管理系统差旅模块的报告能力。

---

<sup>1</sup> 无修正的审计意见书——根据《国际审计准则第 700 号》，指审计员认为整份财务报表在所有重大方面均依据适用财务报告框架进行编制的情况下所发表的意见书。这是取代“无保留的意见书”的新术语。

8. 在治理事项方面，我们发现了发布《内部控制声明》的准备工作有待改善的领域，并确定需要解决采购管理、协议书、人力资源、现金、资产和库存以及职工差旅方面控制不足的问题。

9. 针对粮农组织项目管理，我们围绕如何提高粮农组织系统和行动的实用性、降低其复杂性以及确保培训的充分性方面提出建议，以便改进项目交付信息的及时性、准确性和充分性。

10. 在粮农组织如何处理包括涉嫌欺诈在内的风险方面，我们就将风险管理及活力和控制计划更新需求纳入权力下放办事处面临的挑战提出了建议。

### 建议概要

11. 我们提出了若干条增值建议，旨在支持粮农组织实现工作目标，加强其问责制和透明度，改进粮农组织的财务管理和治理并使其增值。我们的主要建议是，粮农组织应开展以下方面工作：

建议		优先程度	时限
<b>财务事项</b>			
<b>员工福利负债供资</b>			
1	更详细地评价解决尚未获得供资的职工相关负债的最佳方案，以寻找持续的供资来源，制定一项全面计划，以便在设定的时间段内为职工相关负债全额供资。（第 37 段）	根本建议 <sup>2</sup>	2017 年
<b>应计投资费用</b>			
2	将管理人提供的发票和获批的付款要求用作主要凭证，确保按照《会计准则》的要求，将投资管理费计入当期发生费用，并确保后续财务周期进行关账操作时考虑对管理费进行适当会计处理。（第 42 段）	重要建议 <sup>3</sup>	2017 年
<b>全球资源管理系统</b>			
3	通过考虑用户需求和利用最合适的格式加强差旅模块的报告能力，最大程度的利用信息。必须持续努力审查综合管理信息系统（iMIS）的报告能力，确保将差旅监测报告纳入发起者一级，以便促进差旅政策合规，避免实地办事处手写报告的重复工作。（第 46 段）	重要建议	2017 年

<sup>2</sup> **根本建议：** 必须采取行动确保粮农组织未暴露于高风险。如果未能采取行动，可能导致严重的财政影响以及重大的业务中断。

<sup>3</sup> **重要建议：** 需要采取行动避免暴露于重大风险。如果未能采取行动，可能导致财政影响以及业务中断。

建议		优先程度	时限
治理事项			
发布《内部控制声明》的准备工作			
4	在首次发布《内部控制声明》之前，评估其当前的风险管理实践，确定需要改进哪些领域才能保障有效高效的风险控制设计并确定应明确哪些领域的问责，确保其风险管理实践有效纳入并支持其内部控制框架。（第 53 段）	根本建议	2017 年
5	在《内部控制声明》发布之前，通过有效的能力建设战略，确保全组织的内部控制意识提高到与采用的内部控制原则相一致的水平，以提高有关内部控制披露将提供的保证程度。（第 60 段）	根本建议	2017 年
关键业务流程的管理控制			
6	通过更为健全的控制绩效监测监督，优化关键业务流程的管理控制绩效，确保密切监测每个关键流程的关键控制，以改善流程绩效、问责和管理决策。（第 83 段）	重要建议	2017 年
项目的管理控制			
实地计划管理信息系统			
7	重新审议/更新导航改善建议，使得系统方便用户使用，从而易于被目标用户所接受，提高功能的实用性。（第 91.a 段）	重要建议	2017 年
8	考虑到在财务关账后按时间先后顺序产生最终财务报告，详实说明在利用现有的与财务司协调的实地计划支持网络的季度监测工具向捐助者提交最终财务报告过程中的延迟情况，并考虑上传按时收到的捐助者财务报告说明信，以确保更好地符合捐助者报告的规定。（第 91.b 段）	重要建议	2017 年
9	改进逻辑框架矩阵的功能、工作计划监测和预算编制，使其更加灵活，更加适应项目要求，并纳入监测项目实施质量方面的指标。（第 91.c 段）	重要建议	2017 年
10	全面分析该系统用户发现的关键问题，以便更加清楚地界定交付综合解决方案的路线图，更加明确未来发展活动的优先顺序。（第 92 段）	重要建议	2017 年

建议		优先程度	时限
11	<p>改进其流程并加强相关系统整合，尤其关注以下方面：</p> <p>a) 全球资源管理系统添加子项成分，确保能够方便、系统地监测并报告项目支出结果，将预算平衡的效果考虑在内；</p> <p>b) 恢复与全球资源管理系统的资产对接，方便使用实地计划管理信息系统的设备清单；</p> <p>c) 将实地计划管理信息系统的财务数据与全球资源管理系统的数据库对接，以便实时生成信息，并接入综合管理信息系统的单点登录入口，因为从这一入口可进入所有相关系统；</p> <p>d) 全球资源管理系统添加预算可移用性成分，以便为实地计划管理信息系统的现有模块提供支持，在承付款和支出节点有效监测项目。（第 97 段）</p>	重要建议	2017 年
12	<p>强化实地计划管理信息系统用户的培训，促进项目管理所有角色更广泛参与，审议其他能使全组织系统用户受益的能力建设机制。（第 102 段）</p>	重要建议	2017 年
技术合作计划			
13	<p>建立责任明确的机制，用于妥善管理影响技术合作计划交付情况信息及时性、准确性和充分性的事件或事项，确保技术合作计划项目的总体效率和成效。（第 107 段）</p>	重要建议	2017 年
自愿捐款供资的项目			
14	<p>确保通过活动和监测控制开展自愿供资的项目，这些活动和监测控制能够支撑要素的充分识别和适当管理以及项目职责的履行（影响项目实施的总体效率和成效）。（第 112 段）</p>	重要建议	2017 年
15	<p>考虑在与其出资伙伴签订的所有供资协议中纳入关于未动用结余处置的具体规定，并纳入剩余资金拟议用途的备选方案，以防捐助者未在规定时间内对退款指示请求做出回应。（第 116 段）</p>	重要建议	2017 年



建议		优先程度	时限
<b>对捐助者的报告</b>			
16	通过持续的监测活动和控制，明确流程责任人的项目交付责任并给予支持，从而确保履行其捐助者报告责任，并确保系统提供及时、可靠和相关的信息。（第 120 段）	重要建议	2017 年
<b>风险管理</b>			
<b>风险管理</b>			
17	重新审议其采用的风险管理框架和流程，制定战略并纳入粮农组织的各个层面，确保充分考虑其适应能力，并确保风险管理的共同理念得到所有利益相关者的支持，以实现风险管理的预期益处。（第 125 段）	重要建议	2017 年
<b>欺诈风险应对机制</b>			
18	通过大力支持动态、最新的欺诈监管计划的机制，确保妥善管理欺诈漏洞，欺诈监管计划应采取充分措施，提高“会被发现意识”，加强自相矛盾职能的分离，确保保护资源并重申需要遵守条例。（第 128 段）	根本建议	2017 年
<b>欺诈和涉嫌欺诈案件</b>			
19	通过有助于充分识别欺诈风险并定义风险应对的流程和机制，继续加强欺诈风险治理，以便更好地管理欺诈风险敞口。（第 138 段）	根本建议	2017 年

### 以往年度审计建议的落实情况

12. 管理层对外聘审计员先前所提出审计意见的落实情况载于一份单独提交给财政委员会的报告中。2015 财年提出的 21 项建议中，11 项（占 52%）已落实，还有 10 项（占 48%）仍在落实中。2014 财年提出的 26 项建议中，13 项（占 50%）已落实，其余 13 项（占 50%）仍在落实中。2012—2013 年两年度提出的 57 项建议中，管理层已落实了 55 项建议（占 96%），还有 2 项建议（占 4%）仍在落实中。我们鼓励管理层优先落实剩余的建议。

## A. 职责、范围和方法

### 职责

13. 理事会第一四六届会议<sup>4</sup>任命菲律宾共和国审计委员会自 2014 年起为粮农组织外聘审计员，任期 6 年。

14. 外聘审计员必须发布一份关于每日历年财务报表审计工作的报告，报告中应涵盖与《财务条例》第 12.4 条以及补充职责范围所提及各事项相关的必要信息。该报告与已审计的财务报表以及财政委员会所提供的任何指导意见已通过财政委员会转交理事会。理事会应对财务报表以及审计报告进行审核，审慎提出意见后，一并提交给粮农组织大会。

15. 今年是我们履行新的审计职权的第三年，本报告也是粮农组织自 2014 年起采用《会计准则》作为其财务报告框架以来发布的第三份年度外聘审计员报告。

### 范围和目标

16. 我们的审计是对支持财务报表中所列金额和披露内容的证据进行的独立核查。本报告包括对粮农组织采用的会计原则和作出的重要估计的评估，以及对财务报表总体列报的评价。本报告还包括对粮农组织是否遵守《财务条例》和立法机关规定进行的评估。

17. 审计工作的主要目标是就下述事项提供独立意见：

- a. 财务报表是否按照《会计准则》公允地列报了截至 2016 年 12 月 31 日粮农组织的财务状况、财务业绩结果、净资产/所有者权益变动、现金流状况以及截至 2016 年 12 月 31 日财年内预算与实际支出金额的对比分析；
- b. 财务报表说明 2 所述会计政策是否在与上一财政周期的会计政策相一致的基础上实施；
- c. 审计时所注意到的交易或按要求抽查的交易在所有重大方面是否均符合《财务条例》和立法机关的规定。

18. 外聘审计员还根据《财务条例》第 12.4 条的规定对粮农组织的运作情况进行了审查，观察财务程序、会计系统、内部财务控制的效率，以及从总体上观察粮农组织运作的行政和管理情况。本报告相关章节对这些事项做了说明。

19. 总之，审计工作旨在向各成员国提供独立保证，提高粮农组织的透明度和加强问责制，并通过外部审计流程对粮农组织的工作目标予以支持。

---

<sup>4</sup> 第 1/146 号决议于 2013 年 4 月 26 日通过。

## 审计办法与审计员职责

20. 我们按照《国际审计准则》开展了审计工作。上述准则要求我们计划并执行审计工作，以合理确保财务报表没有重大错报。审计工作包括：以抽查方式对支持财务报表中所列数额和披露内容的证据进行核查；评估管理层采用的会计原则和作出的重要估计；评价财务报表的总体列报。我们在审计财务报表时采用了基于风险的审计办法，该办法要求在了解审计实体及其环境的基础上，开展风险评估，以确定财务报表及相关认定中的所有可能的重大错报。

21. 外聘审计员的职责是根据审计结果对财务报表发表意见。开展审计的目的是合理保证财务报表不存在因欺骗或错误而产生的重大错报，而非提供绝对保证。

22. 我们还根据《财务条例》第 12.4 条的规定，审查了关键业务领域的管理控制成效、风险管理成效和选定的权力下放办事处的业务成效，重点关注技术合作计划、项目实施、国家规划框架和欺诈风险应对机制。

23. 2016 财年，我们审计了总部（包括农业及消费者保护部）；两个区域办事处（即粮农组织亚太区域办事处和粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处）；八个代表处（即粮农组织驻印度尼西亚代表处、驻缅甸代表处、驻苏丹代表处、驻巴基斯坦代表处、驻阿根廷代表处、驻埃塞俄比亚代表处、驻肯尼亚代表处和驻索马里代表处）的情况。

24. 我们还审计了 2016 财年粮农组织信用社和粮农组织职工商店的财务报表，并分别发布了报告。此外，我们还审查并确认了与其他机构合作实施或代表其他机构实施的各项计划的资金状况，这些机构即：联合国开发计划署（开发署）和全球环境基金（全环基金）。

25. 我们与监察长办公室（监察办）合作对计划审计的领域进行了协调，以避免不必要的重复劳动，并确定能在多大程度上依赖监察办的工作。还与审计委员会合作，进一步加强审计工作。

26. 我们以管理信函的形式向粮农组织管理层报告审计结果，其中载列详细的观察结果和建议，借此不断与管理层进行对话。

## B. 审计结果

27. 本节介绍了 2016 财年的审计结果。其中涵盖外聘审计员认为应当提请领导机构注意的事项。我们请粮农组织管理层对我们的审计观察结果做出评论，以确保平衡报道以及共同制定解决方案。向管理层提出建议的目的是支持与粮农组织使命有关的目标，加强粮农组织的问责制和透明度，以改进粮农组织的财务管理和治理并为其增加价值。

## **B.1 财务事项**

### **B.1.1 审计财务报表**

#### **财务报表意见书**

28. 我们对粮农组织的财务报表发表了无修正的意见书。我们的结论是，财务报表在所有重大方面均按照《会计准则》公允地列报了截至 2016 年 12 月 31 日财年内粮农组织的财务状况、财务绩效结果、净资产/所有者权益变动、现金流动状况以及预算与实际支出金额的对比分析。

#### **会计政策应用与交易抽查**

29. 根据粮农组织《财务条例》的要求，我们得出结论，会计政策是在与上一年度的会计政策相一致的基础上实施的。我们同时得出结论，我们在审计期间所注意到的粮农组织交易或在审计财务报表时按规定抽查的交易在所有重大方面均符合粮农组织《财务条例》和立法机关的规定。

30. 我们认可管理层在该年度提前采用《会计准则》第 39 条“员工福利”取代《会计准则》第 25 条同名条款，而非等到该条款于 2018 年 1 月 1 日生效时再采用。《会计准则》第 39 条和第 25 条的不同之处在于：第 39 条引入了净利息办法，修正了固定收益计划的某些披露要求。这一变化要求针对员工福利负债提供更多额外的附注披露。

31. 根据我们的建议，管理层补充说明了计划修正、缩减和结算，重新衡量固定福利负债（资产）净额，单独列报用人单位和参保人员对于该计划的捐款，说明该计划或实体采用的任何资产负债匹配战略（包括借助年金及其他手段），并说明固定收益计划对实体未来现金流状况的影响。

32. 我们发现了其他需要管理层解决的问题，以便进一步改善交易记录、处理和报告，并确保在后续报告期公允地列报财务报表。这些问题在管理信函和以下段落中予以介绍。

### **B.1.2 员工福利负债供资**

#### **需要解决供资缺口**

33. 我们注意到，职工相关负债总额大幅增加，从 2015 年的 11.248 亿美元增至 2016 年的 13.192 亿美元，增长了 1.944 亿美元（17%），回升至 2014 年的负债水平，当时的负债总额是 13.906 亿美元。我们还注意到，2016 年未获供资的离职后医疗保险额较 2015 年增长了 1.665 亿美元（26%），这主要因为精算假设的调整，例如采用的折现率下降（离职后医疗保险折现率从 3.3% 降至 2.7%），医疗成本通货膨胀率增加以及年底欧元兑美元汇率下跌。另一方面，为支持非在职员工福利

负债留出的投资从 2015 年的 4.148 亿美元增至 2016 年的 4.436 亿美元，仅增加了 2 880 万美元（7%）。结果，未获供资的职工相关负债从 2015 年的 63%（7.099 亿美元）净增至 2016 年的 66%（8.756 亿美元）。

34. 我们注意到载于 FC 166/5 号文件的信息：按从 2010 年起算的 30 年摊还期计算，两年度共需要 4 540 万美元（每年 2 270 万美元）的捐款，以便为未获供资的离职后医疗保险的前期服务负债全额供资。尽管离职后医疗保险的供资缺口增加，大会于 2015 年 6 月批准的在 2016-2017 两年度通过成员国分摊会费为离职后医疗保险前期服务负债供资的数额仍保持在每年 705 万美元或每两年度 1 410 万美元。至于离职付款基金，FC 166/5 号文件还强调，根据精算估值，如果按从 2010 年开始的 15 年摊还期计算，要为离职付款基金的 5 990 万美元前期服务负债全额供资，则粮农组织每年需再提供 600 万美元的资金或每两年度 1 200 万美元的资金。

35. 我们已在以往的报告中提请粮农组织注意为其职工相关负债全额供资的高度紧迫性，并注意到管理层继续提请领导机构的注意，包括定期提交文件，提供有关负债规模的最新信息。我们注意到，解决离职后医疗保险负债供资缺口的备选方案以及旨在控制当前医疗保险计划费用的活动受到联合国系统的持续关注。我们强调，如果进一步推迟关于负债供资提案的决定，则会影响粮农组织未来承担相关负债的能力。

36. 粮农组织在财政上持续受到职工相关负债未来供资问题的挑战。尽管为落实全面战略付出了努力，以改善未获供资的职工相关负债的状况，但实际上，截至 2016 年 12 月 31 日，仅有 32% 的离职后医疗保险负债获得供资，而且大会尚未在 2016-2017 年工作计划和预算中批准对于离职付款基金划拨的任何经费。

37. 我们重申此前的建议，即管理层应更详细地评价解决尚未获得供资的职工相关负债的最佳方案，以寻找持续的供资来源，制定一项全面计划，以便在设定的时间段内为职工相关负债全额供资。

38. 管理层确认将继续请领导机构关注此事，包括定期提交文件，提供有关欠款规模、解决离职后医疗保险供资缺口的备选方案、联合国系统内围绕该问题以及旨在控制当前医疗保险计划费用的活动当前讨论的最新信息。

### **B.1.3 应计投资费用**

#### **需要改善应计投资费用的程序**

39. 粮农组织的投资活动由外部管理，资产由管理人保管。粮农组织为投资活动支付保管费和管理费。在管理人向粮农组织提交的买入报价/卖出报价报告中，管理人将这些管理费作为粮农组织收支汇总表中的一项目支进行报告。

40. 在审计期间，我们注意到管理人按照实际支付金额而不是实际产生的支出报告管理费，财务司同样以此口径记入管理费。

41. 这导致 2016 年少报了 20 万美元的管理费，而 2015 年多报了 10 万美元的管理费。由于管理费直接从投资账户扣除，因此相当于投资账户数额 2016 年多报了 20 万美元，2015 年少报了 10 万美元。

42. 我们建议粮农组织将管理人提供的发票和获批的付款要求用作主要凭证，确保按照《会计准则》的要求，将投资管理费计入当期发生费用，并确保后续财务期间执行关账操作时考虑对管理费进行适当会计处理。

43. 管理层确认，已修改并开始实施新流程，以落实上述建议。

#### **B.1.4 全球资源管理系统**

##### **需要加强差旅模块的报告能力**

44. 我们对全球资源管理系统的审查侧重于验证以往年度关于粮农组织管理框架运作和加强流程控制的建议的实施情况。审查涵盖运作和维护计划、差旅和采购订单的应计费用、应收账款界面和资产管理。根据报告，八项建议已经落实，只有一项建议得到部分落实。加强差旅模块的报告能力是唯一尚未全面落实的建议，管理层指出该建议将在 2017 年第三季度之前落实。将审查综合管理信息系统的报告能力，以编制常用的差旅报告。

45. 在验证管理层对于针对建议采取的行动的意见时，我们确认运作和维护文档由信息技术司批准并发布在粮农组织内联网上。同样地，因公差旅模块于 2014 年 10 月实施，当地差旅模块逐步在 2017 年 4 月和 5 月推出，并将最终于 2017 年 6 月完成。自动化的应收账款界面持续与总账对账，每日生成报告供验证和监测。此外，信息技术司已开发差旅到应计总账自动化计划，为月底和年底结算设施提供支持。结合此前关于差旅费报销、出差报告及其他差旅事项的建议，对差旅系统进行强化，2015 年 6 月强化后的系统投入使用。生成的资产报告样本现在可以显示序列号和资产编号以及默认管理人。

46. 我们再次建议通过考虑用户需求和利用最合适的格式加强差旅模块的报告能力，最大程度地利用信息。必须持续努力审查综合管理信息系统的报告能力，确保将差旅监测报告纳入发起者一级，以便促进差旅政策合规，避免实地办事处手写报告的重复工作。

#### **B.2 治理事项**

47. 广义上，治理是指实体内部为明确问责和确保有效控制而采用的架构和实施的流程。粮农组织时刻着眼于其成员国、纳税人及其他利益相关者的利益，粮农组织预期成果能否交付主要取决于组织内部如何定义和建立问责制，如何管理风险和脆弱性，如何交付计划以及治理机制如何实现有效的内部控制。接下来需要的就是这些核心、宏观的治理要素之间的有机融合。这些行动预期将加强粮农

组织与利益相关者的关系价值，向其保证粮农组织将其资金用于履行职责。这是良好的治理实践实现的基本价值。

### **B.2.1 发布内部控制声明的准备工作**

48. 我们注意到粮农组织于 2016 年 4 月正式构建了内部控制框架，以改进预期结果的实现、资源利用和保管，以及提供给领导机构及其他利益相关者的信息质量。作为内部控制框架的一部分以及问责方面的补充措施，粮农组织计划将《内部控制声明》附于 2017 年度财务报表后面。《内部控制声明》以及高级管理层提交给总干事的审计客户表白书表明，在其职责范围乃至整个粮农组织内的运作控制充分且有效。机构内部控制设计合理以及全组织的认识程度至关重要，因为内部控制的效果取决于相互支持的系统的一体化程度。这是实现良好内部控制的前提条件，因此必须在内部控制披露交付之前，将其纳入总体筹备工作。

#### **需审议风险管理方面内部控制的独立性**

49. 在审查期间，我们注意到粮农组织的风险管理实践具有适度、与工作实践匹配、全面、深入和动态的特点，有助于管理层和职工更加有效地应对不确定性。作为粮农组织内部控制框架的组成部分，风险评估将是一个确定和管理实现目标所面临的风险（包括欺诈风险）的动态和反复过程。因此，如果风险管理实践不利于在适当背景下进行适当风险识别和评估，任何实体的控制都不可避免地受到影响。

50. 自 2011 年起，我们就已针对粮农组织的风险管理实践表示了关切。在 2015 年的长式报告中，我们指出对粮农组织风险管理实践的认识越来越广泛，但仍然存在挑战。这些挑战包括需要加强背景分析，制定正式的风险管理文件。我们的报告还指出，粮农组织应该更有力地进行风险管理，而非仅仅将其视为一项合规活动，并建议粮农组织确保风险管理有效贯穿到业务进程和决策中。注意到管理层提交的关于这些审计建议实施情况的进展报告，我们又采取了后续的审计行动并提出了下列意见。

51. 我们近期对若干粮农组织部门、区域办事处和驻国家代表处的审计结果仍然强调需要通过充分定义各单位的目标，从合理调整风险管理活动出发，将风险管理正式纳入组织内部，审计结果还强调了技术支持和支援是否充分的问题。这些结果在监察办 2016 年的工作报告中得以印证。围绕这些关切，管理层解释称，它已经在系统地为内部控制和风险管理奠定强有力的基础。这些系统步骤为确保所有办事处的内部控制和启动年度内部控制报告奠定了坚实基础，促成发布《内部控制声明》，作为 2017 年财务报表的配套材料。管理层还称，2017 年报告周期结束后，它将建立全面的控制基准以监测后续进展，并将评价加强企业风险管理流程方面的行动要求。

52. 我们认识到并认可在风险管理方面所做的努力。然而，建立全面控制基线的计划需要根植于切实有效的风险管理实践，仍有待我们对粮农组织进行考察。在这种情况下，将内部控制框架、问责政策及风险管理政策作为确保粮农组织实现其目标的一体化和相互支持的系统的内部控制声明，在实质性内容和基础方面存在挑战。我们注意到鉴于其与内部控制的联系，领导机构已经提及粮农组织面临的这些风险管理问题。风险管理和内部控制的相互依赖性十分重要，应基于如何设计和执行控制措施看待两者的关系，这些都是为了保证和披露粮农组织的控制正按照预期开展。因此，在发布《内部控制声明》之前，在粮农组织内部纳入风险管理实践，使风险控制设计更加有效至关重要，从而更加明确相关问责。

**53. 我们建议粮农组织在首次发布《内部控制声明》之前，评估其当前的风险管理实践，确定需要改进哪些领域才能保障有效高效的风险控制设计并确定应明确哪些领域的问责，确保其风险管理实践有效纳入并支持其内部控制框架。**

54. 管理层赞同，在发布《内部控制声明》之前先评估当前的风险管理实践将有助于为后续行动提供信息。

#### **需提升对内部控制安排的认识**

55. 内部控制是否充分和有效，在很大程度上取决于政策、程序、流程和人员。在上述影响因素中，人员因素是最重要的。粮农组织内部控制框架指出，职工根据粮农组织规则、条例、手册、政策、程序及其他指示负责实施内部监控措施。粮农组织的问责政策进一步补充，作为问责制的一大支柱，所有雇员都负责以下关键绩效领域：资金效益（经济性、效率和成效）、准确报告、履行义务并遵守条例，以及避免欺诈、损失、浪费、损毁和损害。这一论断进一步得到 2016 年监察办报告的支持，该报告强调了对管控环境的态度以及对管控实质的认识。

56. 我们近期对各部门、区域办事处、驻国家代表处和粮农组织信息系统的审计结果强调了需要改善的内部控制领域。尤其是对各种流程（包括计划管理、差旅管理、捐助者报告、采购、现金管理、人力资源管理 and 资产管理等）的关键活动的监测和监督控制方面。我们注意到缺乏对粮农组织更高层开展的监测活动的认识，还注意到尽管政策和程序到位，但是并非经过完整审查后实施，而是遇到临时情况或问题时才实施。

57. 2017 年围绕内部控制报告前试点测试向内部控制指导小组提交的报告指出，加强内部控制需要改变问责链各级的行为。报告还表示关切对于内部控制报告对粮农组织及参与管理者重要性的认识。随着计划《内部控制声明》报告的积极发展，粮农组织职工还需要同步支持。各部门对粮农组织内部控制安排的疑问表明，在新的指导意见层出不穷的情况下，应加大努力，使指导和能力建设举措容易查阅、有效实施。管理层告知我们，2017 年《内部控制声明》的前期准备工作包括



一项经过认真审议、涉及以下所有职能领域的大范围交流计划：组织交流、财务和行政、计划管理、技术部门和权力下放办事处网络。

58. 为支持《内部控制声明》的编写工作，我们注意到管理层计划活动涉及众多与若干行政和技术职能相关的工作。然而，粮农组织通过定期的全组织交流和部级管理会议提高控制认识程度的努力仍然需要支持，不仅需要通过 you@FAO 途径提供培训课程，还需要为直接支持《内部控制声明》编写工作提供培训课程。

59. 我们强调单单有定义明确、框架清晰的政策和程序不足以自动实现充分、有效的控制。控制的充分性和有效性是根据实际交付结果来衡量的。审计工作还强调需要达到这样的认识程度，即不论采取什么激励措施，粮农组织所有成员都能了解、履行并交付内部控制责任。在《内部控制声明》发布后再提高认识，这一策略不太有效。需要达到这样的认识程度，即在计划发布前采用和支持控制原则。如果没有这种认识程度推动认同和主人翁意识，控制成效甚至在某种程度上充分性都将面临挑战。这些事项明确反映了在粮农组织内部控制框架认识方面需要改善的问题。

60. 我们建议，管理层也赞同在《内部控制声明》发布之前，通过有效的能力建设战略，确保全组织的内部控制意识提高到与采用的内部控制原则相一致的水平，以提高有关内部控制披露将提供的保证程度。

### **B.2.2 关键业务流程的管理控制**

61. 内部控制主要依赖于一线控制活动的交付能否实现预期结果，这是促进内部控制有效运行的坚实基础。尤其是，这些控制存在于关键的业务线和运作线，对于管理流程风险至关重要。因此，将内部控制纳入任何实体的各个运作和业务单位可以帮助一线管理者确保满足具体的内部控制目标，为管理层提供见解，以进一步改善控制效率和成效。

62. 除了粮农组织计划发布《内部控制声明》之外，这些作为第一道防线的控制措施需要保证能够实现粮农组织提出的目标。从风险管理角度，控制和流程的改善在很大程度上是因为形成了纳入控制管理业务风险的意识。我们抽查了 2016 财年访问的下列办公地的控制活动：总部、农业及消费者保护部、粮农组织亚太区域办事处、粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处、粮农组织驻印度尼西亚代表处、粮农组织驻缅甸代表处、粮农组织驻苏丹代表处、粮农组织驻巴基斯坦代表处、粮农组织驻阿根廷代表处、粮农组织驻埃塞俄比亚代表处、粮农组织驻肯尼亚代表处和粮农组织驻索马里代表处。针对这些办事处各个关键流程控制的检查结果表明，在该领域仍有大量工作需要开展，下文将予以讨论。

## 需解决关键业务流程控制不足问题

### B.2.2.1 商品和服务采购

63. 粮农组织采购活动的主要目标是以富有竞争力和透明的方式及时采购商品、作品和服务，同时确保适用性以满足用户需求，确保获得一生受益与生产成本之间的最佳组合（所谓的“最佳资金效益”）。希望所有参与采购流程的人员都能确保其行动符合《手册》第 502 节中所有采购领域内容的要求。在审计期间，粮农组织商品和服务采购订单总价值达 1.463 亿美元。

64. 在采购计划编制方面，我们注意到粮农组织亚太区域办事处和粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处未完全遵守规定，而粮农组织驻巴基斯坦代表处和粮农组织驻埃塞俄比亚代表处遵守了规定但是采购计划不完整。尽管粮农组织驻印度尼西亚代表处、粮农组织驻缅甸代表处及粮农组织驻苏丹代表处制定采购计划，但是注意到其采购计划存在若干不足。缺少规划以及规划不足会导致下列风险：准许采购不必要的特殊奖励及采用不恰当的采购方法；透明度不足；采购的商品/服务质量不达标以及延迟交付产出/服务/作品。

65. 在采购职能和责任的绩效方面，我们注意到粮农组织驻缅甸代表处、粮农组织驻苏丹代表处、粮农组织驻阿根廷代表处以及粮农组织驻肯尼亚代表处的采购人员正在行使一些自相矛盾的职能。在粮农组织驻阿根廷代表处，一些地方采购委员会的成员是负责处理支付的人员或采购商或批准采购行动的官员。对粮农组织驻肯尼亚代表处的采购订单审查表明，同一人员同时在采购活动中承担采购商、申请人和/或地方采购委员会成员和招标运作小组成员的职能。在粮农组织驻缅甸代表处，地方采购委员会的三个成员也是质量保障组的成员。在粮农组织驻苏丹代表处，一个指定采购商还在地方采购委员会中担任秘书。我们强调内部控制的一个基本要素是分离某些自相矛盾的关键职责，而不损害采购交易的诚信度。

66. 我们还注意到在粮农组织驻阿根廷代表处，30 笔支付没有正式的采购请求凭证，其中 13 笔支付只有按照粮农组织规定格式开具的采购订单，而其中 17 笔支付连采购订单都没有。在同一办事处，我们同样注意到存在交付延迟情况，延迟天数从 1 天到 49 天不等。在粮农组织驻巴基斯坦代表处，我们也注意到类似的延迟情况，延迟天数从 8 天到 181 天不等。我们还注意到粮农组织亚太区域办事处和粮农组织驻巴基斯坦代表处采购相关文件并未上传至全球资源管理系统。

67. 在粮农组织驻印度尼西亚代表处，我们注意到存在采购商品不符合技术规格要求的问题。我们还注意到选择的方法并未反映实际使用的方法，并且在全球资源管理系统中变更交付日期以满足供应商的要求。上述所有问题表明，采购活动未取得成功的领域的控制效果不佳。这些会对项目交付及实现预期成果产生不利影响，也可能造成损失风险。

### **B.2.2.2 协议书**

68. 粮农组织认识到需要有能力为其提供所需的高质量服务的非政府组织、志愿组织及社区组织，以便充分兑现其承诺。粮农组织通过协议书获取此类服务。

《手册》第 507 节规定了规范协议书使用的原则和规则，以便确保以透明和公正的方式，从符合条件的实体及时获取服务，充分考虑经济性和效率。2016 年，粮农组织协议书支出共计 1.249 亿美元。

69. 我们对协议书的审计结果表明，控制措施总体到位，但是发现一些违规事项：不符合报告/文件要求、完成日期延迟、取消及不遵守职责划分和权限。尽管我们注意到这些违规事项属于反常情况，但其表明需要更加有效的监督控制，以确保落实协议书中提出的责任和可交付成果，同时确保合规、并满足运作效率和成效方面的要求。

### **B.2.2.3 人力资源管理**

70. 粮农组织人力资源管理准则和政策设想开展透明的竞争性人员遴选；质量评估或绩效评价；以及充分的系统性记录。否则，鉴于人力资源对于粮农组织（尤其是权力下放办事处）的运作至关重要，粮农组织将面临运作和信息风险。因此，必须遵守人员遴选、绩效评价和适当相关文件中定义的参数。我们注意到，在截至 2016 年 12 月 31 日的这一年内，粮农组织的员工福利和其他人员费用达到 3.894 亿美元，顾问费用达到 2.306 亿美元。两者总计 6.2 亿美元，占 2016 年粮农组织总支出的 50%。

71. 我们抽样调查了粮农组织亚太区域办事处、粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处、粮农组织驻缅甸代表处、粮农组织驻苏丹代表处、粮农组织驻巴基斯坦代表处、粮农组织驻阿根廷代表处、粮农组织驻肯尼亚代表处和粮农组织驻索马里代表处非职工人力资源的人事记录，发现在维护规定的人事档案方面均存在缺陷，例如有关遴选流程、质量评估报告、家庭成员非雇员声明、指定受益人、实地基本安全培训证书、实地高等级安全培训证书等方面的档案。对农业及消费者保护部、粮农组织亚太区域办事处、粮农组织驻缅甸代表处和粮农组织驻阿根廷代表处职责范围内容的审查表明，对角色、责任和职责的定义存在缺口，包括未确定起始日期和结束日期、类别以及预期产出的完成日期，未实现产出和相应指标规范化，以及包含过于泛泛的条款。

### **B.2.2.4 现金管理**

72. 《财务规则》中载有粮农组织关于现金的授权、使用、记录、保管和报告的指示。正如粮农组织内部控制框架中有关资源管理的规定，整个粮农组织的管理人员和员工需要通过政策和流程减少资产和资源的损失和浪费，无论这些损失

和浪费是源于工作方向偏差、可避免的错误、管理不当、滥用职权还是欺诈。这是为了进一步确保粮农组织管理人员和员工的行为能够促进粮农组织完成使命。我们评价了粮农组织的现金管理做法，评估了其是否符合管辖用于履行财务义务的不同机制的现有财务规则和条例，以及银行存款、定期零用现金、外派人员的零用现金、业务现金预付款，以及其他定额备用金帐户规定的控制措施是否到位或得到有效执行。我们还评估了粮农组织现金补助的使用情况。

73. 在审查中，我们认定，截至 2016 年年底，粮农组织在 196 个国家开展业务，共有 240 个独立的银行和现金账户。粮农组织总部在欧洲运作并直接管理 21 个银行账户。2016 年，粮农组织报告称现金和现金等价物价值 6.847 亿美元，比 2015 年增加 33%，这主要是由于收到现金的速度加快。在上述金额中，5.959 亿美元（87%）是短期存款和投资，8 880 万美元（13%）则存入可用的银行账户中。我们还注意到，粮农组织的休眠现金账户、被禁用现金账户和到期现金账户仍然出现在年底的试算表中。

74. 对粮农组织驻印度尼西亚代表处和粮农组织驻苏丹代表处的审计强调了有关授权的事项，包括批准的金额超出要求、未使用金额的巨大收益，以及业务现金预付款申请表格数量不足。粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处、粮农组织驻苏丹代表处、粮农组织驻阿根廷代表处、粮农组织驻埃塞俄比亚代表处、粮农组织驻肯尼亚代表处和粮农组织驻索马里代表处存在现金使用方面的缺口，例如维持最低水平、支出超出允许限度、延期偿款，以及缺少所需代金券。粮农组织驻缅甸代表处、粮农组织驻埃塞俄比亚代表处和粮农组织驻肯尼亚代表处保管方面存在问题，这是由于未分离不相容的职责以及由非职工人力资源履行现金责任。现金记录和报告方面存在的问题包括总部存在长期未清的银行对帐项目，粮农组织驻巴基斯坦代表处未兑现承诺，粮农组织驻埃塞俄比亚代表处和粮农组织驻索马里代表处在之前的预付款未结清的情况下批准新的预付款，以及粮农组织驻印度尼西亚代表处、粮农组织驻苏丹代表处和粮农组织驻索马里代表处的全球资源管理系统设施存在问题。

75. 此外，我们在粮农组织驻阿根廷代表处和粮农组织驻肯尼亚代表处开展的审查确定了现金补助方面令人担忧的某些领域，包括辅助性文件的数量不足和不准确、未遵守程序准则，以及缺乏预防重复支付的指导。根据这些观察结论，我们强调必须有效管理粮农组织的现金。管理层应当确保在其现金资源的管理方面大力开展足够且有效的活动及控制措施，以提供充足的保障并确保得到有效利用。

#### **B.2.2.5 资产和库存管理**

76. 截至 2016 年 12 月 31 日，粮农组织报告了价值 930 万美元的库存。已报告库存中大部分（820 万美元，89%）是项目投入。在这些项目投入中，560 万用于

非洲区域办事处。不动产、厂房和设备扣除折旧后价值 2 450 万美元。其中，机动车占 60%（1 470 万美元）。为了管理这些资源，粮农组织《手册》第 202.10.4 节和第 503 节规定了有关资产的记录保存、保管、实物验证、移交和处置的流程和控制措施。这些流程中任一环节薄弱均可导致资产损失或浪费，对粮农组织的运作及其承诺履行造成不利影响。

77. 在对粮农组织驻巴基斯坦代表处和粮农组织驻索马里代表处的审计中，我们注意到存在仍未分发的项目投入，这些项目在之前几年开展，目前在实际运作上和财务上都已结项。我们的审查还确定，需要继续维护资产信息，农业及消费者保护部、粮农组织亚太区域办事处、粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处、粮农组织驻印度尼西亚代表处、粮农组织驻缅甸代表处、粮农组织驻苏丹代表处、粮农组织驻阿根廷代表处、粮农组织驻埃塞俄比亚代表处和粮农组织驻肯尼亚代表处的全球资源管理系统资产登记中的未标记资产、缺失的序列号、未命名资产或缺失的信息都证明了这一点。对粮农组织驻苏丹代表处、粮农组织驻阿根廷代表处和粮农组织驻肯尼亚代表处的评价表明，这些代表处未使用粮农组织资产领用表，也未完整或准确填写资产编号和成本/残值。

78. 我们审查了粮农组织亚太区域办事处、粮农组织驻印度尼西亚代表处和粮农组织驻阿根廷代表处通过销售、捐献或核销的方式开展的部分资产处置，强调其并未遵守规定的时间表，未获得对资产批发值的第三方估计，未完成所需表格，未提供处置收据，以及处置资产之前未获得财务司的批准。虽然发现的这些问题未造成任何实质性财务影响，但我们强调，必须适当开展并监测资产和库存活动管理，以减少损失或浪费。

#### **B.2.2.6 差旅管理**

79. 差旅是粮农组织实施粮农组织计划和项目的必要因素，也是粮农组织预算的一个主要组成部分。2016 年，粮农组织报告的差旅费总计达到 9 430 万美元，占当年发生的支出总额的 7.6%。粮农组织在《手册》第 IV 章中制定了具体政策，还制定了差旅手册之外的相关程序，旨在简化并精简差旅各阶段（包括规划、批准、付款和最终处理报销申请）的流程。这些措施都是为了提高效率和成效。

80. 在对农业及消费者保护部、粮农组织亚太区域办事处、粮农组织驻苏丹代表处、粮农组织驻巴基斯坦代表处、粮农组织驻阿根廷代表处和粮农组织驻埃塞俄比亚代表处的审查中，我们注意到差旅规划方面存在缺口，包括全球资源管理系统中未上传季度差旅计划，以及存在计划外差旅。在粮农组织亚太区域办事处、粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处和粮农组织驻苏丹代表处，存在延迟批准以及在未结清此前差旅费的情况下发放新的差旅费的问题。我们还注意到粮农组织亚太区域办事处、粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处、粮农组织驻肯尼亚代表处

和粮农组织驻索马里代表处在最终处理差旅报销申请方面的问题（包括未在规定时间内提交差旅费报销），以及粮农组织驻苏丹代表处未结算未结清的预支差旅费。

81. 这些控制缺口主要是由于，缺少对于差旅费报销的辅助文件要求，线下进行的审查和清算流程导致延迟上传出差报告，全球资源管理系统中未上传季度差旅计划，季度差旅计划的功能局限（尤其是批准流程不灵活），以及缺乏阻止发放新的预支公务差旅费的系统通知。上述观察结论强调了粮农组织现有差旅政策和程序的合规性问题，这些问题可能或多或少地影响粮农组织履行其承诺。

82. 总体而言，上述审计结论强调，必须更加重视改善这些关键的日常流程中的控制程序。这些控制程序主要是关于采取充分的监督或监测措施的需求，以确保遵守规则和条例，并在粮农组织范围内有效开展活动，以及关于管理其风险和脆弱性。此外，需要提高下列流程的管理控制绩效：采购物品和服务、协议书、人力资源管理、现金管理、资产和库存管理，以及差旅管理。

83. **我们建议粮农组织通过更为健全的控制绩效监测监督，优化关键业务流程的管理控制绩效，确保密切监测每个关键流程的关键控制，以改善流程绩效、问责和管理决策。**

84. 管理层同意这条建议，指出已采取许多行动以解决已发现的问题，并将于2017年采取进一步行动。

### **B.2.3 项目的管理控制**

#### **B.2.3.1 实地计划管理信息系统**

85. 过去十多年间，基于网络的实地计划管理信息系统被认为是项目和预算管理的必要工具，可以通过嵌入式运作流程（从项目立项和拟订到实施和监测活动），使其用户遵守制定的项目周期标准。

86. 之前针对若干区域办事处和驻国家办事处的项目和计划的审计结果对提高绩效（尤其是在信息处理的效率和成效方面）的需求表示关切，这会对决策和交易成本控制造成影响。我们在这些审计中反复注意到的问题主要涉及过时的、不完整的和不可靠的信息。同样，以下方面也存在挑战：在实地计划管理信息系统中上传报告、矩阵、计划，以及有关财务报告和其他相关文件的信息。延迟批准、实施、结项和报告以及绩效监测中的失误持续存在，加剧了这些问题。

87. 如需满足这些不同需求，实地计划管理信息系统必须满足项目周期中各个重要阶段的要求，确保实现最佳流程控制。该系统还必须高效和有效地满足用户需求，提供信息促进监测和决策。这些要求还推动我们在开展程序和技术时进行审查，包括开展用户满意度调查以获取分析所需的数据，以及实现确定产生缺陷的原因和系统所需改进之处的目标。

### **需建立用户友好型系统，能为普通用户所适应**

88. 根据调查的总体结果，用户认识到实地计划管理信息系统是支持项目管理的唯一工具。然而，大量答复强调了该系统不方便用户使用且不灵活的问题。具体而言，用户强调了管理逻辑框架矩阵内容的质量保证机制存在问题，子窗口会造成混淆，以及数据要求过于具体，不够灵活。用户还建议在监测逻辑框架矩阵时纳入监测项目实施质量方面的指标。总体而言，调查结果指出需要建立更加简单、使用更方便的系统，同时不影响信息完整性，满足粮农组织的要求。

89. 便于用户使用、满足关键要求对于任何信息技术架构而言都至关重要。作为一个信息和项目监测工具，实地计划管理信息系统应当方便用户使用、十分简单，易于所有用户理解。大部分系统用户在接受调查时认定该工具已经过时。

90. 对实地计划管理信息系统、全球资源管理信息系统和综合管理信息系统的管理文件和导航的进一步查询和分析表明，用户指出的问题的根本原因在于所有这些相互关联的系统间缺乏联系。虽然我们赞赏粮农组织最近发布的《数字战略》，该战略旨在提供满足粮农组织要求的综合解决方案和平台，但其必须与相关办事处密切合作，执行该战略前景，以制定所有相关方商定的具有明确角色和责任的综合解决方案，并就商定的承诺开展紧密协调。

91. **我们建议粮农组织：**

- a. **重新审议/更新导航改善建议，使得系统方便用户使用，从而易于被目标用户所接受，提高功能的实用性；**
- b. **考虑到在财务关账后按时间先后顺序产生最终财务报告，详实说明在利用现有的与财务司协调的实地计划支持网络的季度监测工具向捐助者提交最终财务报告过程中的延迟情况，并考虑上传按时收到的捐助者财务报告的说明信，以确保更好地符合捐助者报告的规定；**
- c. **改进逻辑框架矩阵的功能、工作计划监测和预算编制，使其更加灵活，更加适应项目要求，并纳入监测项目实施质量方面的指标。**

92. **我们还建议粮农组织基于实地计划管理信息系统的调查结果，全面分析该系统用户发现的关键问题，以便更加清楚地界定交付综合解决方案的路线图，更加明确未来发展活动的优先顺序。**

93. 管理层同意，在审查和解决项目相关财务政策问题和项目周期程序时，并酌情在粮农组织《数字战略》的背景下，精简实地计划管理信息系统的功能。

### **需解决预算功能、最终财务报告和其他获取问题的复杂性**

94. 我们对项目周期各阶段的各类政策、程序、指导和流程及其相应的系统内容的审查表明，存在若干复杂且范围广泛的功能，需要在项目实施前开展大量程序性步骤和程序，而这些与粮农组织满足捐助者确定的信托标准有关。

95. 按照基于结果的捐助者要求列报预算仍然是一项挑战。实地计划管理信息系统中的现有工具适用于基于结果的项目预算，然而，支出是根据总账各部分的账户类型（而非结果）列出的。相应地，也未按照基于结果的原则进行财务报告，以推动基于捐助者的报告。基于结果的预算管理和支出报告仍在很大程度上是通过人工流程开展的，此外，预算可移用性和平衡规则的复杂性仍未得到解决。

96. 我们还注意到，项目的《设备清单》作为项目结项的主要要求，已无法在实地计划管理信息系统中获取。在财务上结项前，预算持有人应确保该项目的所有非消耗性设备已被转移并从项目记录中移除。这一活动要求预算持有人确定从项目列支的设备得到恰当处置，以推动项目结项。

97. 我们建议粮农组织改进其流程并加强系统整合，尤其关注以下方面：

- a) 全球资源管理系统添加子项成分，确保能够方便、系统地监测并报告项目支出结果，将预算平衡的效果考虑在内；
- b) 恢复与全球资源管理系统的资产对接，方便使用实地计划管理信息系统的设备清单；
- c) 将实地计划管理信息系统的财务数据与全球资源管理系统的数据库对接，以便实时生成信息，并接入综合管理信息系统的单点登录入口，因为从这一入口可进入所有相关系统；
- d) 全球资源管理系统添加可移用性成分，以便为实地计划管理信息系统的现有模块提供支持，在承付款和支出节点有效监测项目。

98. 管理层同意，必须在审查和解决项目相关财务政策问题和项目周期程序时，整合并强化相关会计和管理信息系统。管理层指出，将在全面审查作为粮农组织《数字战略》的一部分的高效和有效项目管理、控制和报告工具的要求时，考虑强化实地计划管理信息系统和全球资源管理系统功能的具体建议。

#### **需加强实地计划管理信息系统的使用培训**

99. 培训通过改善终端用户的使用和满意度，在确保信息系统或技术工具的质量方面发挥了关键作用。充分的培训能够增强对技术工具潜力的认识，提高生产力，促进职工改善绩效。用户所指出问题的另一根本原因在于用户接受的培训不充分，这导致难以或无法了解系统的现有特征和信息。用户还强调称，其与系统的互动受合规性所限。

100. 2015年《能力建设计划》报告称，来自10个地点的370名职工接受了有关实地计划管理信息系统升级后的特征的培训，从2016年9月到2017年3月，来自八个权力下放办事处的186名参与者接受了项目实施培训。然而，我们的评估表明，仍有职工或新入职者（例如预算持有人和计划/项目官员）未得到充分培训或未接受正式培训。我们的调查结果显示，需要根据参与者在项目管理中的角色，定期为更多参与者开展更多培训。



101. 虽然存在相关材料作为加强使用实地计划管理信息系统能力建设的更多工具，但用户的首选机制是立即解决关于获取文件和数据的具体问询的实际操作培训和专门服务台。需要重新审议实地计划管理信息系统的“如何处理”特征，并按照用户需求，简明扼要地指出如何改进。

102. **我们建议粮农组织强化实地计划管理信息系统用户的培训，促进项目管理所有角色更广泛参与，审议其他能使全组织系统用户受益的能力建设机制。**

103. 管理层确认，正在编制关于项目管理的加强培训计划，培训和能力建设还将作为粮农组织《数字战略》一部分的综合解决方案的路线图和实施工作的组成部分。

### **B.2.3.2 技术合作计划**

104. 2016-2017 两年度中，技术合作计划的调整后净拨款为 1.329 亿美元。技术合作计划的交付以《技术合作计划手册》中制定的基本原则和就下述方面规定的相关准则为指导：从项目开始到批准的合理时间；交付的及时性；两年度第一年的资源贡献率占国家拨款的 70%；技术合作计划的项目交付率；以及粮农组织系统中技术合作计划项目信息的可靠性。我们对交付情况的评价关注了这些问责途径，以确保高效且有效地实现技术合作计划的承诺。

#### **需进一步改进技术合作计划的项目交付情况**

105. 我们的评价注意到，截至 2016 年 12 月 31 日，项目批准总额达到 8 030 万美元，占 2016-17 年技术合作计划净拨款的 60.4%。截至 2016 年 12 月 31 日，技术合作计划的项目交付总额为 1 390 万美元，占 2016 年拨款份额的 21%。此外，按照 2014-15 年技术合作计划的拨款情况，2016 年支出为 5 000 万美元。2016 年技术合作计划的月均支出为 530 万美元，高于 2014 年（上个两年度的第一年）的 480 万美元以及 2014-15 两年度的 520 万美元。我们对粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处、粮农组织驻缅甸代表处、粮农组织驻苏丹代表处和粮农组织驻巴基斯坦代表处的审计强调了交付率较低的问题。此外，我们强调了以下问题：粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处、粮农组织驻缅甸代表处、粮农组织驻苏丹代表处、粮农组织驻巴基斯坦代表处和粮农组织驻索马里代表处的项目启动时间滞后，粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处的项目需及时结项，以及审查粮农组织亚太区域办事处、粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处、粮农组织驻印度尼西亚代表处、粮农组织驻缅甸代表处、粮农组织驻苏丹代表处、粮农组织驻巴基斯坦代表处、粮农组织驻阿根廷代表处、粮农组织驻埃塞俄比亚代表处、粮农组织驻肯尼亚代表处和粮农组织驻索马里代表处时强调粮农组织系统中最新的准确项目信息和相关文件的获取问题，这一问题会影响监测和报告。

106. 项目时间滞后和相应的低支出水平与项目审批和批准流程的复杂动态最为相关，而复杂动态也影响着项目完成的及时性。进程责任人（尤其是项目管理人员

和预算持有人)履行项目职责时面临的挑战也加剧了这些问题,影响了项目执行、结项程序,以及粮农组织系统中信息和相关文件的可得性。我们认可管理层正在开展的工作,尤其是通过启动业务监测一览表、系统开发和协作,帮助管理和改善整体项目交付情况。然而,技术合作计划中仍包括上述问题所强调的工作领域。

107. 我们建议粮农组织建立责任明确的机制,用于妥善管理影响技术合作计划交付情况信息及时性、准确性和充分性的事件或事项,确保技术合作计划项目的总体效率和成效。

108. 管理层指出,项目周期指南中清晰界定了角色和责任,有助于提高技术合作计划项目的总体效率和成效。通过使用监测工具以及将技术合作计划一般性规定纳入国别规划框架附件,避免项目活动启动出现延误,技术合作计划项目的交付率也有所提高。

### **B.2.3.3 自愿捐款供资的项目**

109. 我们评估自愿捐款供资项目的实施情况时,考虑了问责和控制参数,并确定是否遵守了规定的项目实施和监测准则。与我们开展技术合作计划项目的方法类似,我们的评价关注了有效且高效项目实施和监测的因素,包括及时交付项目、项目交付率、监测的充分性,以及利用粮农组织系统获取信息的情况。粮农组织在实现其使命时极其依赖预算外资源,更加提高了妥善管理自愿捐款供资项目交付情况的重要性。值得一提的是,调整后的粮农组织《2016-17年工作计划和预算》中供资额为25.78亿美元,其中61%(15.72亿美元)由预算外来源供资。

#### **需进一步改善信托基金项目的交付情况**

110. 我们对农业及消费者保护部、粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处、粮农组织驻印度尼西亚代表处、粮农组织驻缅甸代表处、粮农组织驻苏丹代表处和粮农组织驻肯尼亚代表处的审计发现了项目启动时间滞后的问题。对粮农组织亚太区域办事处、粮农组织驻印度尼西亚代表处、粮农组织驻缅甸代表处、粮农组织驻苏丹代表处、粮农组织驻埃塞俄比亚代表处和粮农组织驻索马里代表处的评价指出项目交付率低的问题。对总部、粮农组织亚太区域办事处、粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处、粮农组织驻阿根廷代表处和粮农组织驻索马里代表处的审查注意到了项目及时结项方面的挑战。总部、农业及消费者保护部、粮农组织亚太区域办事处、粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处、粮农组织驻印度尼西亚代表处、粮农组织驻缅甸代表处、粮农组织驻巴基斯坦代表处和粮农组织驻索马里代表处强调了对粮农组织系统中最新的准确项目信息和相关文件的可得性的关切,这一问题影响了监测和报告。

111. 一般而言,项目启动时间滞后是由于获得相关部门或受援国政府的批准所需的时间太长,以及招聘合格的项目人员所需的流程过于冗长。另一方面,我们

的审计注意到以下问题：项目交付率低，项目结项延期，以及难以获取粮农组织系统中项目信息和相关文件，这主要是由于相关流程责任人在履行项目职责方面面临挑战。然而，我们认可管理层为提高项目实施的总体效率和成效所作的行动，但我们注意到的不足之处证明需要持续努力。

**112. 我们建议粮农组织确保通过活动和监测控制开展自愿供资的项目，这些活动和监测控制能够支撑要素的充分识别和适当管理以及项目职责的履行（影响项目实施的总体效率和成效）。**

113. 管理层确认，其将继续确保有效监测和控制项目，方式包括使用综合管理信息系统一览表、系统开发和协作、更新业务准则，以及继续向预算持有人提供支持。

#### **需制定关于项目未支出结余的政策**

114. 我们对总部的审计指出，截至 2016 年 9 月 30 日，所有财务上已结项的自愿捐款供资项目的未支出现金总额达到 1 790 万美元。我们的审查注意到 11 个财务上已结项的项目，批准的预算总额为 9 340 万美元，未支出现金结余总计 210 万美元。这些未支出结余尚未返还给出资伙伴，也没有转至另一项目以供使用。管理层注意到，未支出结余仍然在粮农组织账本上的主要原因是需要收到出资伙伴关于处置剩余资金的指示（包括确认何时返还资金的银行细节）。

115. 虽然承认若干捐助者不希望在供资协议中纳入有关处置未支出现金的条款，但我们强调，如果无法满足或迟迟不能满足捐助者要求（如有），可能对粮农组织处置未支出现金的效率造成不利影响。

**116. 我们建议粮农组织考虑在与其出资伙伴签订的所有供资协议中纳入关于未支出结余处置的具体规定，并纳入剩余资金拟议用途的备选方案，以防捐助者未在规定时期内对退款指示请求做出回应。**

117. 管理层确认，粮农组织推动与其出资伙伴签订框架协议或标准协议，如果符合其伙伴的规则，还会提议在框架协议中纳入关于使用任何未支出资金的条款。粮农组织还推动在项目结束时，将本来要划拨给应急和恢复活动特别基金、以供非紧急计划使用的任何未支出应急基金转移至新建立的发展融资活动特别基金。

#### **B.2.3.4 对捐助者的报告**

118. 作为一个问责机制，在项目期间（进展报告）和结束时（终期报告）以商定的频率向捐助者报告财政和计划承诺的实施情况可以向出资伙伴提供有关下一步计划和关键决策的信息。必须履行项目交付责任，为出资伙伴提供报告，报告需就财政和计划结果和成果提供公正、可靠的相关财务和非财务信息。粮农组织满足报告要求的能力提升了外部伙伴和利益相关者对粮农组织的信任，因此为实现其目标吸引了更多资源，营造出更有利的环境。反之，有关这一报告问责途径

的任何挑战都会加大粮农组织资源可得性面临的风险，尤其是鉴于其大部分计划工作依赖于自愿捐款。

### **需更好地遵守对捐助者的报告**

119. 考虑到上述问题，我们评价了粮农组织对捐助者的报告工作。我们最近对农业及消费者保护部、粮农组织亚太区域办事处、粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处、粮农组织驻印度尼西亚代表处、粮农组织驻缅甸代表处、粮农组织驻苏丹代表处、粮农组织驻巴基斯坦代表处、粮农组织驻阿根廷代表处、粮农组织驻肯尼亚代表处和粮农组织驻索马里代表处的审计表明，对出资伙伴的报告仍然在流程责任人履行项目责任方面面临挑战，导致项目超出目标完成日期，项目结项延期，以及项目报告信息有误。虽然我们认可正在开展的旨在改善总体项目管理的工作，但查明的上述事项强调了需要持续努力，全面管理自愿供资项目的报告责任履行。

120. **我们建议粮农组织通过持续的监测活动和控制，明确流程责任人的项目交付责任并给予支持，从而确保履行其捐助者报告责任，并确保系统提供及时、可靠和相关的信息。**

121. 管理层确认，其将继续确保有效监测项目，方式包括使用综合管理信息系统一览表，并注意到目前每周向预算持有人及其主管发送监测报告，提醒其完成活动，按时进行报告并结项。

## **B.2.4 风险管理**

### **B.2.4.1 风险管理**

#### **需解决纳入风险管理面临的挑战**

122. 通过其关于风险管理的全组织政策，粮农组织开展适度、与工作实践匹配、全面、深入和动态的风险管理实践，有助于管理人员和职工更加有效地应对不确定性。所有管理层人员预计将在其控制和问责范围内查明、监测和应对风险。各部门、各司、各权力下放办事处乃至各项目的风险各不相同。通过逐级递增的风险管理，基层的管理人员就如何了解风险背景及查明、监测和应对风险提供反馈，并反过来为较高层次的管理活动提供信息，尤其是针对需要较高管理层面采取行动的风险。预计将在所有业务流程层面正式确定风险管理并使其成为不可分割的一部分，粮农组织内的所有人都应遵守风险管理。

123. 虽然我们认可为确保将风险管理贯穿到粮农组织的业务流程和决策中所做的工作，但仍需要开展更多工作以纳入风险管理。我们最近有关正式、具体的风险管理的审计结果指出了需要开展行动的事项，包括采用合适的风险评估背景分析，保证文件的充分性，以及提供资源和技术支持。我们强调，当前在粮农组织

的所有项目交付领域以合适的方式纳入、监测风险管理实践并提供大力支持比以往越发重要，因为粮农组织计划将在 2017 年年底之前发布内部控制声明。在此方面，应努力将风险管理与内部控制框架和问责政策一同纳入全面一致的框架，以增强粮农组织实现其目标及其利益相关者期望的益处和目的的能力。

124. 我们的审计结果表明，随着粮农组织适应风险管理的基本原理和要求，粮农组织内部仍将持续面临多重挑战。我们审查查明的问题表明，粮农组织在适应能力和风险管理的共同理念方面存在根本挑战。这些挑战从 2011 年起并未减少，而粮农组织于 2011 年正式开展风险管理。目前，需要重新审议全组织的风险管理展望，以便更好地突出重点，调整视角，并改进方法。这将确保实现风险管理的预期益处和价值。

**125. 我们建议，管理层也赞同重新审议其采用的风险管理框架和流程，制定战略并纳入粮农组织的各个层面，确保充分考虑其适应能力，并确保风险管理的共同理念得到所有利益相关者的支持，以实现风险管理的预期益处。**

#### **B.2.4.2 欺诈风险应对机制**

126. 粮农组织第 2015/08 号行政通函载有《反欺诈和其他腐败行为政策》，反映了粮农组织对各种形式的欺诈和其他腐败行为采取零容忍政策。上述通函要求权力下放办事处制定、维护并执行欺诈监管计划。我们注意到实施关于该事项的以往建议的行动，对粮农组织亚太区域办事处、粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处、粮农组织驻印度尼西亚代表处、粮农组织驻缅甸代表处、粮农组织驻苏丹代表处、粮农组织驻巴基斯坦代表处、粮农组织驻阿根廷代表处、粮农组织驻埃塞俄比亚代表处、粮农组织驻肯尼亚代表处和粮农组织驻索马里代表处的欺诈监管计划进行了评价，以确定控制措施和机制是否设计合理并经常更新，避免并发现欺诈漏洞。

#### **需更新欺诈监管计划**

127. 大部分评价结果强调，在易发生欺诈的情况下，保持动态、最新的欺诈监管计划面临着挑战。观察结论还强调了管理欺诈风险的一个常见缺陷，即用对待任何其他商业违规的方式对待欺诈。恶意目的和规避控制措施使得欺诈风险变为现实；因此，应当设计合理的欺诈预防和侦查控制措施，以解决这一问题。这要求制定实施明确的措施，并不断监测其成效和相关性，以提高“会被发现意识”，加强自相矛盾职能的分离，确保保护资源并重申需要遵守条例。应按照这一原则不断调整并更新欺诈监管计划，以充分应对欺诈风险敞口。

**128. 我们建议粮农组织确保通过大力支持动态、最新的欺诈监管计划的机制，确保妥善管理欺诈漏洞，欺诈监管计划应采取充分措施，提高“会被发现意识”，加强自相矛盾职能的分离，确保保护资源并重申需要遵守条例。**

129. 管理层确认，已采取所需措施，以强化并宣传问责和内部控制框架，尤其是权力下放办事处的框架，包括定期更新欺诈监管计划。

## C. 管理层的披露

130. 外部审计的职责范围要求披露重要信息。在本节中，管理层披露了核销，惠给金，以及欺诈和涉嫌欺诈案件。

### C.1 现金和应收账款的核销

131. 2016 年，交换性交易应收账款的核销金额为 69 387 美元，政府对应捐款的核销金额为 29 235 美元。这些核销由综合服务助理总干事根据《手册》第 202.10.6 节和第 202.10.7 节授权。

### C.2 惠给金

132. 管理层报告称，2016 财年粮农组织未提供惠给金。

### C.3 欺诈和涉嫌欺诈案件

133. 根据关于外聘审计职责范围的补充规定（《财务条例》附件 1）第 6(c)(i)款的规定，管理层报告了欺诈和涉嫌欺诈案件。管理层根据《反欺诈和其他腐败行为政策》中所载的欺诈定义披露了欺诈案件，2015 年 3 月 12 日的第 2015/08 号行政通函介绍了该政策。关于涉嫌欺诈，根据联合国联合检查组 JIU/REP/2016/4 号报告第 34 段对涉嫌欺诈的定义披露了涉嫌欺诈案件。

134. 有四起于 2015 年进行审查的欺诈案件于 2016 年结案。这些案件包括：1) 一位员工挪用粮农组织的资源；2) 某驻国家办事处的一位员工滥用粮农组织的资源，改变了向一位前员工付款的方法，随后向该前员工签发了一张约 940 美元的支票，由该员工自行兑现；3) 一位前员工可能提交了价值约 1 800 美元的医药费报销单，这笔费用实际上已由其他保险单部分或全部赔付，或并未由该前员工支付给相关执业医师；4) 一位供应商提供了关于其向一个粮农组织办事处供应的种子的原产地和种类的虚假文件。

135. 在 2016 年的八起欺诈案件中，截至 2016 年 12 月 31 日，粮农组织成功解决了其中六起，其余两起在 2017 年第一季度结案。2016 年解决的六起案件包括：1) 某驻国家办事处的一位国家项目人员和一位个人服务协议签署者参与了违反采购规则的串通行为，涉及未经授权披露有关物品和服务招标的保密信息；2) 某驻国家办事处的一位国家项目人员涉及了某仓库价值 8 510 美元的物品消失的案件；3) 某驻国家办事处的一位员工参与了欺诈行为，涉及采购欺诈和房租补贴待遇欺诈；4) 与之前的案件有关，一位个人服务协议签署者协助其主管（一位员工）提交了虚假文件，帮助该主管申请房租补贴；5) 某驻国家办事处的一位员工就一辆公车发生损坏的情况

作了虚假陈述；6) 某驻国家办事处的一位一般服务人员和三位国家项目人员参与了欺诈活动，根据监察办调查，该活动导致粮农组织遭受了经济损失，数额未定。

136. 2017 年结案的两起 2016 年欺诈案件包括：1) 一位实施伙伴就其与粮农组织签署的协议书的实施情况作了虚假陈述；2) 一位供应商滥用了总计约 577 000 美元的个人开支费用，并以欺诈手段就这些费用收取了约 26 000 美元佣金。截至本报告撰写时，有六起进行中的涉嫌欺诈事项正在调查中。

137. 我们注意到，2016 年的欺诈案件比 2015 年少了一起。在这些案件中，八起欺诈或涉嫌欺诈案件中有六起（75%）由员工实施，有两起（25%）涉及了第三方。这些均表明需要开展强有力的、可持续的欺诈风险治理。

138. 我们建议粮农组织通过有助于充分识别欺诈风险并定义风险应对的流程和机制，继续加强欺诈风险治理，以便更好地管理欺诈风险敞口。

139. 管理层确认已采取相应措施，以强化并宣传问责和内部控制框架，提高该组织对内部控制、风险管理和欺诈侦查的重视程度，加强职工对不当行为及可能的处罚后果的认识，并促进员工对处罚流程的总体理解。

## **D. 鸣谢**

140. 谨在此对总干事、副总干事、助理总干事、区域代表、总部各司长、财务司司长、驻国家代表及其工作人员在审计过程中与我们的审计员开展的合作及提供的协助表示感谢。

**菲律宾共和国审计委员会**

**主席**

**外聘审计员**

**Michael G. Aguinaldo**

**菲律宾奎松城**

**2017 年 7 月 7 日**

## 缩略语表

缩写	全称
AG	农业及消费者保护部
AR	应收账款
ASITF	外地高等级安全培训
ASMC	离职后医疗保险
BH	预算持有人
BSITF	外地基本安全培训
BTOR	出差报告
CIO	信息技术司
COIN	驻国家办事处信息网络
CSF	财务司
CT	现金补助
FAINS	粮农组织驻印度尼西亚代表处
FAMYA	粮农组织驻缅甸代表处
FAO	粮食及农业组织
FAOPK	粮农组织驻巴基斯坦代表处
FAORAP	粮农组织亚太区域办事处
FAORLC	粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处
FAOSD	粮农组织驻苏丹代表处
FC	财政委员会
FCP	欺诈监管计划
FLARG	粮农组织驻阿根廷代表处
FPMIS	实地计划管理信息系统
FPSN	实地计划支持网络
FRETH	粮农组织驻埃塞俄比亚代表处
FRKEN	粮农组织驻肯尼亚代表处
FRSOM	粮农组织驻索马里代表处
GEF	全球环境基金
GL	总账
GRMS	全球资源管理系统
HQ	总部
ICF	内部控制框架
ICSG	内部控制指导小组
iMIS	综合管理信息系统
IPSAS	《国际公共部门会计准则》
ISA	国际审计准则
LFM	逻辑框架矩阵
LOA	协议书
LPC	地方采购委员会
MS	手册章节
NPP	国家项目人员
NSHR	非职工人力资源



缩写	全称
OCA	业务现金预付款
OIG	监察长办公室
OPC	外派人员的零用现金
PO	采购订单
PP	采购计划
PSA	个人服务协议
PWB	工作计划和预算
QAR	质量评估报告
QTP	季度差旅计划
SFDFA	发展融资活动特别基金
SFERA	应急和恢复活动特别基金
SIC	内部控制声明
SRL	职工相关负债
TCP	技术合作计划
TEC	差旅费报销
TOP	招标运作小组
TOR	职责范围
TPF	离职付款基金
UN	联合国
UNDP	联合国开发计划署