



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

第四十三届会议

2023 年 7 月 1-7 日，罗马

联合国粮农组织 2021 年审定账目 第二部分—外聘审计员审计报告



印度主计长兼审计长办公室

我们的审计旨在提供独立保证，并通过提出建设性建议为联合国粮食及农业组织（粮农组织）增加价值。

如需了解进一步信息，请联系：
Sushil Kumar Thakur 先生
外聘审计主任——粮农组织
印度主计长兼审计长办公室
E-mail: thakursk2@cag.gov.in;
SushilKumar.Thakur@fao.org

外聘审计员关于联合国粮食 及农业组织（粮农组织） 截至 2021 年 12 月 31 日 财年内财务活动的报告

目 录	页 次
内 容 提 要	
引 言	2
总体审计结果	2
主要审计结果	3
审计建议	6
职责、范围和方法	9
审计结果和建议	11
对以往外部审计建议的跟进	11
A 财务审计	11
B 管理事项	17
粮农组织投资中心绩效审计	17
“计划预算、工作规划和计划执行情况报告”绩效审计	22
C 合规审计结果	31
D 管理层的披露	39
E 鸣谢	40
附件	41
缩略语表	52

引言

外聘审计员报告

1. 根据联合国粮食及农业组织（粮农组织）《财务条例》第 12.1 条至 12.10 条及其所附关于外部审计的补充职责范围，本报告载有联合国粮食及农业组织（粮农组织）截至 2021 年 12 月财政年度的财务报表和运作情况的审计结果。
2. 审计的总体目标是为各成员财务报表列报的公允性做出独立鉴证，从而帮助本组织提高透明度，改善问责制，并借助外部审计过程来支持实现本组织的工作目标。
3. 除了对财务报表进行审计外，还在粮农组织总部和曼谷的亚洲及太平洋区域办事处（亚太区域办事处）、布达佩斯的欧洲及中亚区域办事处、萨摩亚的太平洋岛屿次区域办事处以及位于蒙古、朝鲜民主主义人民共和国、土耳其、格鲁吉亚和哈萨克斯坦的五个粮农组织驻国家代表处进行了合规审计。这些审计是在基于风险评估选择的领域进行的，总体注重对规则和条例的遵守。
4. 此外，还进行了两项绩效审计：(i)粮农组织投资中心和(ii)本组织的计划预算、工作规划和计划执行情况报告。绩效审计的主要目标是加强经济、有效和高效的治理框架，促进加强问责制和透明度。对这些领域和办事处的审计结果已传达给粮农组织管理层。管理层的答复已纳入本报告。
5. 本报告载有根据审计结论提出的 20 项建议。这些建议被归类为根本建议、重要建议、值得关注建议¹。

总体审计结果

6. 根据我们的职责，我们按照《财务条例》和国际审计与鉴证准则理事会发布的《国际审计准则》审计了粮农组织的财务报表。
7. 我们的结论是，财务报表公允列报了所有重大方面：粮农组织截至 2021 年 12 月 31 日财年的财务状况。我们发现，财务业绩、净资产/权益变动、现金流，以及预算与

¹ **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。

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。

值得关注建议：被认为是可取的行动，此类行动应当能够加强控制或提高性价比。

实际金额的对比符合《国际公共部门会计准则》（《会计准则》）。根据我们的结论，我们对该组织截至 2021 年 12 月 31 日财年的财务报表发表了无保留意见的审计意见书。

8. 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粮农组织《财务条例》和立法机关的规定。

9. 然而，我们发现了需要管理层解决的问题，以便进一步改善财务管理的记录和报告。本报告载列了对粮农组织截至 2021 年 12 月 31 日期间财务管理的审计观察。

主要审计结果

A. 财务审计

收入确认

10. 2021 年，粮农组织管理层结合其会计政策和《国际公共部门会计准则》第 23 号的规定，审查并追溯修订了会计处理方法《国际公共部门会计准则第 23 号》²，以便在双方签署捐助协议时确认自愿捐款的收入，而非按之前的处理确认相当于此类捐款一年的发票价值的收入。粮农组织在 2021 年修订了其《年度财务报表》，因此其 2021 年的收入增加了 2.774 亿美元（调整后的 2020 年《年度财务报表》为 4640 万美元）。同样，留存收益也增加了 15.225 亿美元。

应付退款和预收的自愿捐款

11. 2021 年《年度财务报表》注释 12.2 指出，预收的自愿捐款 3.189 亿美元也包括应付给捐助者的退款。由于预收的自愿捐款的性质与应付给捐助者的退款不同，我们建议粮农组织管理层考虑分别披露预收的自愿捐款和应付给捐助者的退款。

银行对账表和年末余额的不一致

12. 对粮农组织总部维护的截至 2021 年 12 月 31 日的 26 个银行账户的银行对账表进行审查后发现，有 71 个往年的分类账分录至今没有核对，其中（在 2020 年之前的）41 个分录超过两年没有核对。我们还指出，由于报告错误，在银行对账表报告中，有一个账户的总账余额试算不平衡。

² 《国际公共部门会计准则第 23 号—非交换性交易收入》

B. 粮农组织投资中心绩效审计

13. 粮农组织投资中心通过独特的业务模式与各国政府、国际融资机构及其他伙伴密切合作，在其职能领域促进更多、更有效的公共和私人投资。粮农组织投资中心成立于 1964 年，其任务是帮助成员国制定可由国际金融机构资助的农业投资项目，并向各国提供技术援助以实施此类项目。设计和实施支持占该中心工作的 86%。

14. 粮农组织投资中心还在大约 100 个国家开展政策支持活动，如政策研究、部门研究、农业战略、公共私营政策等。政策支持活动由成员国的需求驱动，往往是项目确定的前奏。在随机审查的 10 个项目中，粮农组织投资中心任务的预期产出有案可稽，我们赞赏这一点。然而，并没有对政策支持活动中因粮农组织投资中心投入而增加的价值进行评估。有必要制定更好的衡量标准，以便能够评估在政策支持活动中因粮农组织投资中心投入而增加的价值总体有效性。然而，我们认识到，由于粮农组织投资中心的专业人才队伍出现空缺，该中心面临着种种限制。

15. 粮农组织投资中心支持的投资项目组合是与几个主要的合作伙伴一起开发的，这些合作伙伴为粮食和农业提供了大量公共融资。近 60 年来，世界银行仍然是粮农组织投资中心最大的合作伙伴，平均占外部收入的 70%，占中心帮助设计投资项目总数的 64.5%。尽管粮农组织投资中心与其他 27 个国际金融机构签订了谅解备忘录/协议，但这仍然是一个事实。

16. 粮农组织投资中心设计的投资项目包括能力建设活动，设有帮助政府和机构做出更好的投资决定等目标。粮农组织投资中心在最近制定了一项投资能力发展举措（CD4I），以提供直接支持。我们观察到，粮农组织投资中心在采取能力建设举措之前没有进行需求分析。粮农组织管理层表示，粮农组织投资中心提供的服务/解决方案是由需求驱动的，并且是对各国和融资伙伴提出的需求的回应。

17. 对能力建设项目的抽样审查表明，在大多数情况下，实施/供资/管理机构或参与者没有提供反馈意见。

C. 计划预算、工作规划和计划执行情况报告的绩效审计

18. 两年度的《2022-23 年工作计划和预算》是基于对成员分摊会费和预算外自愿捐款资金预测而制定的。二十（20）个计划重点领域已经确定，以填补关键缺漏，为推动变革创造必要条件，以最终实现《2030 年议程》³和可持续发展目标具体目标下的

³ 可持续发展目标。旨在到 2030 年为所有人带来和平与繁荣的议程。

“四个更好”（更好生产、更好营养、更好环境和更好生活）目标。我们注意到，为实现“四个更好”目标而提供的预算外资源差异很大。

19. 国别规划框架界定了粮农组织与一国政府之间合作的优先事项以及在中期内要取得的成果。我们注意到，在 154 个国家中，有 64 个国家没有面向 2022 年的有效国别规划框架。

20. 战略、规划及资源管理办公室强调，一国的工作计划与计划重点领域成果和该国的可持续发展目标具体目标相关联。我们注意到，计划规划、执行情况报告及评价支持系统中的算法使工作计划与不相关的国家错误发生关联。我们的审查显示，这些参数之间不匹配：产出、可持续发展目标具体目标和计划重点领域。我们注意到，粮农组织 70% 的产出没有提及直接促进这些产出的项目。我们还发现，工作计划的产出和项目之间并未很好地进行关联，绝大多数的产出都没有提及对这些产出有直接贡献的项目。如果没有产出和项目之间的关联，就无法确保基于产出指标在全组织层面进行有效监测。

D. 合规审计结果

21. 采购规划有助于按照粮农组织的规则和条例，高效且及时地满足对货物和服务的需求。我们注意到，实地办事处的采购计划和实际采购之间存在很大差异。

22. 我们注意到，通过协议书向供应商授予供货/服务合同的竞争性工作，从 2015 年占总订购价值的 50% 稳步下降至 2016 年的 37%，2018 年下降至 8%。在 2019 年和 2021 年，分别有 21% 和 8.6% 的订单价值是通过竞争程序授予的。在 2020 年，甚至没有一份协议书是基于竞争性甄选而授予的。

23. 实地计划管理信息系统是一个从确定到结束全程管理和监测项目的在线信息系统。在实地计划管理信息系统中，一些由于各种原因被制定者认为不会进入实施阶段的项目仍然显示为“正在制定”状态。有时，项目数据有两到三年没有更新。粮农组织管理层表示，项目周期手册中没有为“正在制定的项目”设定时间表。项目批准的时间表取决于捐助者的时间表，因为捐助者正在按照自己的时间表平行进行内部批准程序。

24. 根据粮农组织的指导方针，当项目活动的实施完成后，项目则开始业务终止。在审计审查期间，观察到项目关闭有延迟，从几个月到几年不等。

25. 在现金管理、资产或财产保护以及聘用顾问方面需要加强内部控制。我们注意到，由于对小额现金管理的控制不力，出现了小额现金余额为负数或长期拖欠供应商

付款的情况。在对粮农组织亚太区域办事处和各粮农组织驻国家代表处抽查的案例中，聘用顾问的文件不完整。在粮农组织欧洲及中亚区域办事处，即使是高价值的合同，也没有坚持要求提供履约保证金。

审计建议

26. 根据审计结果，我们提出了以下建议，这些建议将有助于改善管理、提高透明度、提高运作效率：

序号	建议	优先程度	时限
财务审计			
1.	我们建议粮农组织每年审查其资产的使用寿命，并将修订后的资产估计价值以及相关的变化纳入其年度财务报表，同时在年度财务报表附注中进行适当的披露，以遵守《国际公共部门会计准则》的规定。	根本建议	2022
2.	我们建议粮农组织施加控制措施，确保在规定时间内完成所有银行对账。	重要建议	作为正在进行的工作一部分
3.	我们建议粮农组织在全球库存管理解决方案中纳入相关功能，对库存的利用情况进行监督。	值得关注建议	2022
4.	我们建议粮农组织管理层考虑按照《国际公共部门会计准则第1号》第89款的规定，在《财务状况表》中单独披露预收的自愿捐款和应付给捐助者的退款，以便《年度财务报表》用户更好地鉴别财务信息。	重要建议	2022
粮农组织投资中心绩效审计			
5.	我们建议，粮农组织投资中心应制定衡量标准，用于梳理掌握其工作的杠杆效应，衡量并维护支持这一成果的数据。	根本建议	2022
6.	我们建议粮农组织投资中心制定一项实施战略，在需求分析的基础上发展投资支持方面的能力，以确定知识和能力方面的关键差距。	重要建议	2022
7.	我们建议粮农组织投资中心应有效跟踪其发票，并加强对顾问业绩的监督机制。	值得关注建议	2022
“计划预算、工作规划和计划执行情况报告”绩效审计			

8.	我们建议粮农组织实施机制，以确保所有需要国别规划框架的国家及时最终确定国别规划框架，以便为新的《战略框架》下国家层面的有效规划、实施和报告提供现有基础。	根本建议	2022
9.	我们建议粮农组织应改进计划规划、执行情况报告及评价支持系统中列出工作计划资源项下项目的算法，以仅纳入那些有助于实现该国工作计划产出的项目。	值得关注建议	2022
10.	我们建议，粮农组织应确保将国家工作规划中的项目与计划重点领域和可持续发展目标具体目标结合起来，并在标准化的产出指标中，包括在项目层面适当反映其贡献。	重要建议	2022
11.	我们建议，粮农组织应考虑在当前/未来的申请中，强制要求将工作计划中的每项产出与相关项目挂钩，反之亦然（对于尚未与任何项目挂钩的产出，可选择标为“待定”），以报告实现战略结果框架中预期的计划重点领域成果和产出指标的进展情况。	根本建议	2022
12.	我们建议，为确保通过标准化产出指标正确衡量和报告本组织在实现可持续发展目标方面的进展情况，粮农组织应： i) 确保国别规划框架的产出和可持续发展目标具体目标与《联合国可持续发展合作框架》的目标一致； ii) 考虑加强控制，以确保只有在结果框架通过共同的可持续发展目标具体目标支持计划重点领域联系的情况下，在适当级别定义的产出才与计划重点领域相联系。 iii) 确保区域办事处和驻国家代表处的工作计划和产出指标的制定与结果框架相一致。	重要建议 重要建议 重要建议	2022 2023 2023
	合规审计		
13.	我们建议找出计划采购量和实际采购量之间存在差异的原因，并予以适当处理，以确保规划达到其必要的目的。	值得关注建议	2022
14.	粮农组织应努力改善体制安排，以促进协议书相关服务提供商的竞争性甄选，确保最佳成本效益。	重要建议	2022

15.	我们建议粮农组织确保控制措施到位，以确保确立采购透明度的要求得到遵守，相关记录由各办事处上传至全球资源管理系统，供记录和审查。	重要建议	作为正在进行的工作一部分
16.	我们建议，太平洋岛屿次区域办事处管理层应推出系统，确保在没有强制性合同中断的情况下不续签合同。	重要建议	2022
17.	我们建议，应查明全球资源管理系统数据库中的错误，如地址无效的供应商，并采取纠正措施。对屡次不履约的供应商应进行审查，以采取适当行动。	值得关注建议	2023
18.	我们建议采取控制措施，以确保采取管理行动，及时关闭项目。	重要建议	作为正在进行的工作一部分
19.	我们建议，应定期审查和更新正在进行中的项目状况。对于制定者认为不再相关的项目应在系统中及时标记为已删除。	值得关注建议	作为正在进行的工作一部分
20.	我们建议 <ul style="list-style-type: none"> •粮农组织需要加强对内部控制的遵守，以便有效地管理小额现金并保护其资产和财产。 •粮农组织应在全球资源管理系统中引进控制措施，以确保不允许进行不合格的非匹配性采购。 •粮农组织应制定与实地办事处更好的沟通方式，以确保及时从资产登记册中剔除已售出的资产。 	重要建议	2022

管理层接受了所有建议。

职责、范围和方法

职责

27. 粮农组织理事会第一六一届会议任命印度主计长和审计长为粮农组织外聘审计员，任期六年，自 2020 年开始。
28. 外部审计的职责来自粮农组织《财务条例》第 12 条的授权，该条规定，审计应按照普遍接受的共同审计标准进行，并根据财政委员会的任何特别指示，按照《财务条例》附件 I 规定的补充职责范围进行。除了核证账目之外，外聘审计员还可观察财务程序、会计系统、内部财务监控的效率，以及从总体上观察粮农组织运作的行政和管理情况。
29. 今年是我们履行新审计职责的第二年，也是印度主计长和审计长作为外聘审计员每年都将发布的报告中的第二份报告。

范围

30. 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。
31. 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《国际公共部门会计准则》公允地列报了截至 2021 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、现金流动状况以及截至 2021 年 12 月 31 日财年内预算与实际支出金额的对比分析；
 - b. 财务报表附注 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审计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。
32. 我们根据《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、内部财务监控的效率，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。

33. 在 2021 财年，除了审计总部财务报表之外，我们还审计了位于曼谷的亚洲及太平洋区域办事处（亚太区域办事处）、位于布达佩斯的欧洲及中亚区域办事处、位于萨摩亚的太平洋岛屿次区域办事处以及位于蒙古、朝鲜民主主义人民共和国、土耳其、格鲁吉亚和哈萨克斯坦的五个粮农组织驻国家代表处。

34. 我们对粮农组织投资中心和粮农组织的计划预算、工作规划和计划执行情况报告进行了绩效审计。我们审计了 2020 财年粮农组织信用社的财务报表，并出具了一份单独报告。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）。

35. 由于 2019 冠状病毒病（COVID-19）暴发后的差旅和相关限制，除粮农组织总部的财务和合规审计外，所有的审计工作都是从印度远程进行的。

审计方法与审计员职责

36. 我们按照《国际审计标准》开展了审计工作。上述标准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；评估财务报表的总体列报情况。我们在了解审计实体及其环境的基础上，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。

37. 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。

38. 我们还根据《财务条例》第 12.4 条的规定，审查了选定的区域办事处和驻国家代表处关键业务领域的管理监控成效、风险管理和运作情况，重点关注项目实施、采购管理、资产管理、差旅管理、内部控制环境。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，并确定可依赖监察办工作的程度。我们还与粮农组织监督咨询委员会合作，进一步加强审计工作。

39. 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。在 2021 财年，我们向粮农组织各司司长和各区域办事处和驻国家代表处负责人发出了 11 封审计管理信函。借此不断与粮农组织管理层进行接触。

审计结果和建议

对以往外部审计建议的跟进

40. 粮农组织外聘审计员每年都以长篇审计报告的形式提出改进粮农组织工作的建议。审计 2021 财年时管理层提供的前几年外聘审计员报告中所提建议的执行/遵守情况载列于下表。将向财政委员会第一九四届会议提交一份单独的文件，描述这些建议的最新情况：

表 1

外部审计报告	建议总数	根据2020年外部审计报告尚未执行建议数量	已执行	未执行建议
2017	29	3	1	2
2018	41	8	1	7
2019	42	32	15	17
2020	48	无数据	12	36
合计	160	43	29	62

资料来源：粮农组织提供的资料

41. 表 1 显示，外聘审计员在 2020 财年审计期间提出的 48 项建议中，有 12 项（25%）已执行，其余 36 项正在执行。2017 年至 2019 年期间有 43 项尚未执行的建议，其中 17 项（40%）已执行。

审计结果

42. 本节介绍了 2021 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。我们为粮农组织管理层提供了对我们的审计观察和建议做出响应的机会，以确保平衡报道以及共同制定解决方案。向粮农组织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。

A. 财务审计

1. 财务状况概览

43. 粮农组织收支盈余从 2020 年的 2.9705 亿美元增加到了 2021 年的 4.3767 亿美元。因此，由于累计盈余增加 4.3767 亿美元，粮农组织的净资产从 2020 年年底的

22.7814 亿美元增加到 2021 年年底的 27.2780 亿美元。盈余的增加是由于自愿捐款增加了 21%。2021 年期间收到的 15.4095 亿美元的自愿捐款占粮农组织总收入的 72.41%，而正常计划下成员国分摊会费 5.05 亿美元占 2021 年粮农组织总收入的 23.75%。2021 年粮农组织的总支出略微增加 8%，主要是由于顾问费用、员工福利和其他人事费用的增加。顾问费用占支出增长的近 50%，而员工福利约占 15%。

44. 2021 年期间，投资收入减少了 1156 万美元，主要是因为交易性投资和流动资金存款的收益减少。

45. 粮农组织总资产从 2020 年年底的 43.9734 亿美元增加到了 2021 年年底的 49.5928 亿美元。这一增长主要是由于 2021 年期间现金和现金等价物增加了 2.16 亿美元，占总资产增长的近 39%。2021 年期间，现金和现金等价物的增加主要是由于投资经理的现金（1.3153 亿美元），以及短期存款（1.95 亿美元）的增加。

46. 负债总额从 2020 年年底的 21.192 亿美元增加到 2021 年年底的 22.3148 亿美元，主要是由于“预收账款”，即预收捐款从 2020 年的 3.2954 亿美元增加到 2021 年的 3.7522 亿美元，增长了 14%。这占了总负债增长的近 40.68%。

2. 财务管理

47. 我们分析了粮农组织的流动性和偿付能力，以评估其履行短期承诺、长期义务和业务需求的能力。分析结果将在后续段落中讨论。

短期偿付能力

48. 如表 2 所示，粮农组织过去三年的流动比率和速动比率持续都保持在 3 以上，表明流动性高，偿付短期债务的能力良好。

表 2

比率	2021	2020	2019
流动比率 ^a （流动资产/流动负债）	4.72	4.53	3.11
速动比率 ^b （速动资产/流动负债）	3.08	4.58	3.08
现金比率 ^c （现金与流动投资/流动负债）	3.00	2.96	2.59
总资产与总负债比率 ^d	2.22	2.07	1.20

资料来源：粮农组织 2021 年、2020 年、2019 年财务报表

^a 比率高说明实体有能力偿付短期债务。

^b 速动比率比流动比率更保守，因为速动比率不包括较难变现的库存和其他流动资产。比率越高，当前财务状况就越具流动性。

^c 现金比率是衡量实体流动性的指标，具体衡量流动资产中现金、现金等价物和投资资金用于偿付流动债务的数额。

^d 比率高说明偿付能力良好。

长期偿付能力

49. 如表 3 所示，我们使用总负债与净资产比率评估了粮农组织偿还其总负债的能力。

表 3

描述和比率	2021	2020	2019
总负债（百万美元）	2 231.48	2 119.21	2 087.91
净资产（百万美元）	2 727.79	2 278.14	413.25
总负债与净资产比率 ^e	0.82	0.93	5.05

资料来源：粮农组织 2021 年、2020 年、2019 年财务报表

^e 比率低说明偿付能力良好。

50. 2019 年的总负债是净资产的 5.05 倍，在两年内减少到 2021 年的 0.82 倍。比率变化的原因是自愿捐款收入确认政策的变化。

根据审计建议对财务报表和附注披露所做的变动：

51. 基于我们的审计观察和建议，我们与管理层共同努力，帮助确保在 2021 年的财务报表作出必要的修正，并在财务报表附注中作更多披露，以提高透明度。我们赞赏管理层实施这些变动以确保符合《国际公共部门会计准则》报告要求的努力。附件 1 概述了审计建议以及管理层执行的某些重要修正。

审计结果

修订后的资产使用寿命

52. 资产的剩余价值和使用寿命至少应在每个年度报告日进行审查，如果预期数据不同于以往预估数据⁴，则应将此类变动作为会计估计变更进行会计处理。《国际公共部门会计准则第 3 号》规定，如果会计估计变更引起资产和负债变更，或与净资产/所有者权益项目有关，则应通过调整相关资产、负债或净资产/所有者权益项目在变更期间的账面金额加以确认。

53. 在审计 2020 年《年度财务报表》期间，我们建议粮农组织重新评估其资产的使用寿命，以反映符合《国际公共部门会计准则》的公允列报，并确定对资产使用寿命的合理估计，以便进一步利用或处置资产。执行该建议的商定时限是 2021 年。在对 2021 年《年度财务报表》外部审计期间提出的审计观察的答复中，粮农组织管理层确认，2021 年 12 月修订了资产使用寿命政策，打算从 2022 年 1 月 1 日起实施。经粮农组织管理层临时计算并向外部审计通报，修订后的资产使用寿命标准对截至 2021 年 12 月 31 日的财务报表的影响为 270 万美元（折旧）和 620 万美元（资产的账面价值）。然而，粮农组织解释说，由于全组织资源规划系统的技术原因，修订后的资产使用寿命标准未被纳入 2021 年的财务报表。

建议1：我们建议粮农组织每年审查其资产的使用寿命，并将修订后的资产估计值以及相关的变化纳入其《年度财务报表》，同时在年度财务报表附注中进行适当的披露，以遵守《国际公共部门会计准则》的规定。

54. 管理层同意该建议，即从 2022 年开始实施每类资产修订的使用寿命标准以及相关的变化，并在年度财务报表附注中进行适当的披露。

在建资产和需要安装和调试的资产的资本化

55. 根据《国际公共部门会计准则第 17 号》，资产的折旧从其可使用时开始。我们注意到，价值 150 万美元的 10 项资产在 2021 年完工，但没有从《年度财务报表》的在建资产清单（附注 9）中移到资产清单中。针对我们的观察，管理层表示，尽管采购订单已于 2021 年 12 月在系统中关闭，但由于延迟收到实地办事处关于这些工程的施工/翻新状况的信息，以及自建资产有待内部批准等原因，这些资产继续显示为在建工程。

⁴ 《国际公共部门会计准则第 17 号--不动产、厂房和设备》

针对这一观察，管理层在其修订的 2021 年财务报表中修订了在建工程资产的记账。然而，需要加强与实地办事处的协调，以便在账簿中及时将资产资本化。

56. 我们还注意到，粮农组织在最后的付款日期，即缺陷责任期结束后，而不是在资产可供使用的日期，将在建工程资产资本化。对于还需要安装和调试的资产，粮农组织使用收到资产的日期作为资本化的日期，而不是实际调试的日期或开始使用资产的日期。

57. 这些做法不符合《国际公共部门会计准则》，该准则规定资产的折旧从其可使用开始时开始。管理层表示，发生这种情况是因为资产的调试日期未被记录在全球资源管理系统中。

银行对账表和年末余额的不一致

58. 根据粮农组织《手册》的规定，财务司司长或其代表应确保定期及时地对总部所有银行账户进行对账，并确保对总部以外地点所有银行账户进行对账。总部以外办事处负责人应及时安排当地银行账户对账。根据全组织财务司的政策，银行对账应在月底后 30 天内完成。

59. 对粮农组织总部维护的截至 2021 年 12 月 31 日的 26 个银行账户的银行对账表和粮农组织提供的未对账的账户/分类账分录的数据进行审查，发现了以下问题：

(a) 银行对账表报告上的错误

60. 截至 2021 年 12 月 31 日，在审计期间提供的银行对账表报告中，报告有一个银行账户存在 3 054 万美元的未对账差额。这是由于在对账报告中对总账余额的列报不正确。

(b) 未对账交易

61. 根据全组织财务司的政策，银行账户应在月底后 30 天内进行对账。我们注意到，有 71 个往年的分类账分录至今未对账。41 个分录在两年多的时间里（2020 年之前）未进行对账。此外，安提瓜和巴布达的一个银行账户自 2019 年 8 月以来未进行对账。据称，由于该账户处于休眠状态，所以没有进行对账。无论是否处于休眠状态，延迟/不对账会带来损失或收益未被发现的风险，还可能导致财务报表中的财务报告不正确。

建议2：我们建议粮农组织施加控制措施，确保在规定时限内完成所有银行对账。

62. 在同意审计建议的同时，管理层表示，一些历史问题需要大量研究，管理层正在与负责任的各方合作调查。此外，有 40 多个国家的大部分交易都采用了自动银行对账，预计 2022 年这一比例会增加。

未使用的库存

63. 对四个驻国家代表处（刚果民主共和国、也门、南苏丹和索马里）的库存利用情况进行的抽查显示，2014 年至 2021 年 9 月期间收到的价值 165 万美元的库存，截至 2021 年 12 月 31 日 100% 未被利用。粮农组织总部没有一个通过全球库存管理解决方案监测库存利用情况的系统。

建议3：我们建议粮农组织在全球库存管理解决方案中纳入相关功能，对库存的利用情况进行监督。

64. 管理层同意该建议，并表示一旦在全球资源管理系统中全面实施“库存模块”，将有可能监测未使用的库存。

应付退款和预收的自愿捐款

65. 根据 2021 年《年度财务报表》附注 12.2，预收的自愿捐款 3.189 亿美元也包括应付给捐助者的退款。该附注没有披露应付给捐助者的退款数额。由于预收自愿捐款的性质与应付给捐助者的退款不同，我们认为，应付给捐助者的退款金额可以从 2021 年 12 月 31 日的 3.189 亿美元预收账款中分离出来，以便在 2021 年 12 月 31 日的财务状况表中单独描述应付退款，并按照《国际公共部门会计准则第 1 号》第 89 款的规定提供 2020 年的相应比较数额。

建议4：我们建议粮农组织管理层考虑按照《国际公共部门会计准则第1号》第89款的规定，在《财务状况表》中单独披露预收的自愿捐款和应付给捐助者的退款，以便《年度财务报表》用户更好地鉴别财务信息。

66. 管理层接受了该建议，并表示该建议将作为采用的新收入确认标准的一部分来处理，该标准预计不久将发布。

B.管理事项

粮农组织投资中心绩效审计

引言

67. 粮农组织与各国政府、国际融资机构和其他伙伴密切合作，在其授权领域促进更多和更有效的公共和私营投资。这项工作由粮农组织投资中心在一个独特的商业模式下开展。粮农组织投资中心成立于 1964 年，其任务是帮助成员国编制可由国际金融机构资助的农业投资项目，并向各国提供技术援助以实施此类项目。

68. 除了设计和实施支持，粮农组织投资中心为各国制定符合国家优先事项的多方利益相关者和多伙伴投资战略提供支持。

69. 在六年期间，粮农组织投资中心每年有 3400 万美元的预算，其中 44% 来自粮农组织的正常计划预算，53% 来自外部来源。外部收入的份额从 2018 年的 60.2% 下降至 2020 年的 54.6% 和 2021 年的 50%，而正常计划支持预算在 2021 年按照正常计划的增加按比例增加到 50%。

70. 我们的绩效审计旨在检查粮农组织投资中心的绩效，评估其开拓新道路的准备情况，确定资源、政策和治理方面的关键差距，并就其定位提出建议，以解决各国和伙伴融资机构新出现的优先重点问题，同时保持其技术的严谨性和完整性。

审计范围和方法

71. 绩效审计考察的时段为 2016 年至 2021 年。国际金融机构、粮农组织的其他技术部门以及与粮农组织有业务往来的各主权国家政府的作用不属于本次审计的范围。审计工作也仅限于粮农组织投资中心罗马办事处的活动。

72. 审计是通过从罗马的粮农组织投资中心，以及访问粮农组织的全组织资源规划/IT 平台（如 FPMIS⁵ 和 TCIMIS⁶）获得记录/数据，以远程方式进行。审计没有独立地验证粮农组织投资中心提供的/IT 系统上可用数据和信息的真实性。

⁵实地计划管理信息系统

⁶投资中心司管理信息系统

审计结果和建议

向粮农组织投资中心增拨资金

73. 粮农组织理事会 2020 年 6 月的会议提议每两年为粮农组织投资中心增加 800 万美元（其正常计划预算增加近 28%），作为《2020-21 年工作计划和预算》进一步调整的一部分。拟议增加的净拨款供资将得到国际金融机构和其他粮农组织投资中心伙伴配套额外资金的支持。2020 年 8 月，粮农组织投资中心 2020-21 年预算增加了 530 万美元，以包括已批准的 800 万美元两年度增加额的中 2020-21 年的剩余份额（16 个月）。

74. 到两年度结束时，粮农组织投资中心已经支持设计了 15 亿美元的额外投资组合，超过目标 7 亿美元（85%）。我们注意到在 2020-2021 两年度，粮农组织投资中心无法利用的正常计划资金达 910 万美元，大致占拨款的 28%（表 4）。粮农组织投资中心将未用余额归因于 2020-2021 年 COVID-19 导致的旅行减少以及非常高的职位空缺率，这导致工作人员工资等方面的支出大大降低。

表 4：2020-2021 年期间的拨款和粮农组织投资中心对正常计划资金的使用情况

年份	对粮农组织投资中心的正常计划拨款 (美元)	粮农组织投资中心对 正常计划资金的使用 (美元)	节余 (美元)
2020	15,355,759	7,362,273	7,993,486 (52%)
2021	17,688,998	16,745,017	943,982 (5%)
合计	33,044,757	24,107,290	8,937,467 (27 %)

*括号内的数字是节余占正常计划拨款的百分比。

75. 正如 2019 年、2020 年和 2021 年的年度审查中所记载，粮农组织投资中心支持的新（公共）投资额分别为 57 亿美元、66 亿美元和 72 亿美元，增加了 15 亿美元，比筹集 8 亿美元额外投资的目标多出 7 亿美元（87.5%）。粮农组织投资中心无法提供具体的信息来跟踪额外拨款导致进一步追加投资的乘数效应及其规模，因此难以确定所调动的额外投资中是否以及有多少可以归功于额外拨款。

76. 除了在与国际金融机构（如世界银行、国际农业发展基金、欧洲复兴开发银行等）的费用分摊安排的资助下开展主要工作外，还采取了其他举措，通过信托基金巩

固和扩大与一些国际金融机构和供资伙伴的伙伴关系，如 CABI⁷、CDP⁸、欧盟、EIB⁹。信托基金资助的工作占 2021 年粮农组织投资中心活动的 11%（信托基金组合价值约为 1700 万美元），大部分是在过去 3 年中开发的。六个新的“信托基金”中，一个项目没有实现，一个项目在供资协议上有问题，一个项目正在等待当地政府对提案的反馈，其余三个项目正处于签署阶段。

77. 粮农组织投资中心协助各国政府创造有利于公共和私营投资粮食安全、营养、农业和农村发展的有利环境，并形成适当的法律、政策和体制框架，以支持基础设施和服务，特别是为小规模农民提供服务。它还通过多方利益相关者平台和专题组促进公共和私营部门的政策对话。政策支持活动占粮农组织投资中心在约 100 个国家工作的 14%。

78. 在随机审查的 10 个项目中，我们注意到，虽然对粮农组织投资中心任务的预期产出进行了详细记录，但无法评估政策支持活动因粮农组织投资中心投入而增加的价值。粮农组织投资中心通报，粮农组织投资中心增加的价值没有在单个任务的层面上进行跟踪，也没有从合作伙伴和/或国家政府获得结构化反馈的系统。粮农组织投资中心表示，政策支持往往需要持续数年的参与，才能将积极变化记录在案。

79. 管理层同意根据与新战略（“四个更好”目标）相关的新工作规划活动，进一步建立跟踪其结果的机制并使其现代化，并在粮农组织的全组织文件——《中期审查》和《计划执行报告》中报告其主要结果。

建议5：我们建议，粮农组织投资中心应制定衡量标准，用于梳理掌握其工作的杠杆效应，衡量并维护支持这一成果的数据。

80. 管理层在同意该建议的同时，保证进一步制定监测其工作杠杆效应的衡量标准。

实施伙伴的多样化

81. 粮农组织 2022-2031 年战略计划指出，实现可持续发展目标的估计成本为每年 2.5 万亿美元，而每年可获得的官方发展援助约为 1530 亿美元。因此，很明显，仅仅通过官方发展援助提供的公共资金将永远不足以填补这一缺口。粮农组织投资中心的预算和支出可大致分为两类：普通基金和信托基金。普通基金由来自国际金融机构的收入和粮农组织的正常计划拨款组成。信托基金是粮农组织投资中心的额外外部收入

⁷ 中美洲经济一体化银行

⁸ 意大利存贷款银行

⁹ 欧洲投资银行

来源，源自一个成员国或捐助伙伴。就通过信托基金提供的内部资金而言，粮农组织投资中心在设计、实施和监督这些小得多的项目方面发挥着更大的作用（与国际金融机构资助的投资相比）。

表 5：来自国际金融机构的收入

国际金融机构	收入	
	以百万美元计	百分比
世界银行（世行） ¹⁰	77.39	71
农发基金	10.94	10
其他 ¹¹	20.61	19
项目总数	108.94	100

82. 我们注意到，世界银行仍然是粮农组织投资中心的最大合作伙伴，在六年期间占粮农组织投资中心外部收入的 70%（表 5）。管理层表示，协议以每个伙伴的比较优势为基础，并为实现共同目标而量身定制，同时考虑到每个伙伴的具体机构、业务和融资模式。协议随着时间的推移而发展，会重新审视协议以适应新的情况和背景。

83. 虽然世界银行一直是并将继续是一个主要的国际金融机构伙伴，但有限的供资导致其在投资和融资支持解决方案方面的任务面临无法完全完成的风险。管理层表示，虽然它同意扩大信托基金的使用是有益的，但这种扩大同样取决于合作伙伴及其具体的业务模式和工作方式。据称，粮农组织投资中心已经与欧盟委员会在 2021 年签署了两个新的信托基金项目。管理层还表示，转型计划中已经指出了扩展的领域，并将制定一个实施计划，以确定所有关键的合作伙伴来启动合作。

能力建设投资知识

84. 粮农组织投资中心在其能力建设举措下的目标是帮助政府和机构做出更好的投资决策。从 2016 至 2020 年期间，粮农组织投资中心开展了 96 项能力建设活动。

85. 对七个抽样的能力建设项目的审查表明，只有两个项目有实施/供资/管理机构或参与者的反馈¹²。此外，粮农组织投资中心表示，在 96 项举措中，只评估了两项举措

¹⁰ 世行包括世界银行（国际开发协会）、通过世行开展的其他全球农业及粮食安全计划（GAFSP）以及其他世行项目。

¹¹ 其他包括非洲开发银行、中美洲经济一体化银行、加勒比开发银行、欧洲复兴开发银行、欧洲联盟（欧盟）、美洲开发银行、绿色气候基金、全球农业及粮食安全计划和技术合作计划。

¹² “关于减轻和预防非洲猪瘟的意识提高活动”和“突尼斯非充分灌溉培训”。

的影响¹³。我们还注意到，粮农组织投资中心在采取能力建设举措之前没有进行需求分析。

86. 粮农组织投资中心指出，这些活动大多是在具体项目范围内或针对具体需求开展的；能力建设是粮农组织所有部门的优先重点，因此几乎所有粮农组织主导的项目和技术部门主导的计划都有能力建设。粮农组织投资中心还表示，其认为能力建设不是一项独立的职能，因此没有分配资源将其作为一项单独的职能进行规划和报告。

87. 我们进一步注意到，在粮农组织新的战略框架下，由粮农组织投资中心领导的关于“增加投资”的计划重点领域“更好生活之七”设想数据收集和分析，供在国家层面进行影响评估和能力建设。如果没有需求分析、影响评估和反馈，粮农组织投资中心就无法评估成效、明确差距并进行纠正。

建议6：我们建议粮农组织投资中心制定一项实施战略，在需求分析的基础上发展投资支持方面的能力，以确定知识和能力方面的关键差距。

88. 管理层接受了此项建议。

内部控制

89. 我们审查了与收回应收账款、监测顾问的绩效和对照计划产出监测成就有关的控制措施。结果将在后续段落中叙述。

a) 监测应收账款

90. 粮农组织投资中心为在国际金融机构成本分摊任务中提供的服务，为个别国家提供的服务以及其他应收账款开具发票。我们注意到，与粮农组织投资中心提供的服务有关的一些发票的应收账款长期未付。对2016-2020年期间粮农组织投资中心应收账款的账龄分析显示，金额为36 454美元的发票¹⁴，已超过5年，而金额为194 793美元的发票¹⁵，以及金额为38 500美元的发票¹⁶，分别有3-5年和1-3年未付。

¹³ “关于减轻和预防非洲猪瘟的意识提高活动”和“通过事前方法评估碳平衡的培训”。

¹⁴ 非洲开发银行2014年10月17日的发票。

¹⁵ 非洲开发银行的发票（i）2017年8月9日的11 144美元（ii）2018年6月22日的11 338美元和马里政府2018年7月19日的172 311美元的发票。

¹⁶ 洪都拉斯政府2020年7月2日的发票。

91. 粮农组织投资中心告知，2019 年建立了跟踪国际金融机构成本分摊任务发票的监测系统，并在 2020 年初建立了对发票支付的监测，以便及时跟进。待付的发票涉及更早的时期。

b) 顾问的绩效监测

92. 在粮农组织投资中心，国内顾问属于驻国家代表处的管辖范围，因为资金是委托给驻国家代表处的，而国际顾问则属于相关项目的首席技术官员的管辖范围，他们的任务是跟踪项目进展和交付成果。所有顾问的绩效都是根据任务摘要报告和他们任期的职责范围来监测的。对一个项目（即“关于减轻和预防非洲猪瘟的意识提高活动”）的八项职责和任务摘要报告进行的抽查表明，有三个案例延迟提交了任务摘要报告。在职责范围内的 8 项职责中，有 7 项职责规定由负责监督的经济学家出具任务圆满完成的证明，但这种证明并没有附在任务摘要报告中。

建议7：我们建议粮农组织投资中心应有效跟踪其发票，并加强对顾问业绩的监督机制。

93. 管理层接受了此项建议。

“计划预算、工作规划和计划执行情况报告”绩效审计

引言

94. 自 2010 年以来，粮农组织的所有工作都以一个为期 10-15 年的战略框架为指导，每四年审查一次。2022 年的新战略框架涵盖 2022-2031 年，旨在支持《2030 年议程》¹⁷，通过向更高效、更包容、更有韧性和更可持续的农业粮食体系转变，实现更好生产、更好营养、更好环境和更好生活，不让任何人掉队。这些被称为“四个更好”目标，是粮农组织为直接促进实现可持续发展目标 1（无贫困）、目标 2（零饥饿）和目标 10（减少不平等），以及支持实现更广泛的可持续发展目标议程所遵循的组织原则，对于实现本组织的总体愿景至关重要。

95. 已确定了 20 个计划重点领域，以指导粮农组织填补关键缺漏，为推动变革创造必要条件，最终促进实现选定的可持续发展目标具体目标。《2022-25 年中期计划》及《2022-23 年工作计划和预算》表明，“四个更好”和 20 个计划重点领域牢牢立足可持续发展目标，每个计划重点领域均与可持续发展目标的具体目标及指标挂钩。两年度

¹⁷ 可持续发展目标议程旨在到 2030 年为所有人带来和平与繁荣。

《工作计划和预算》的资金来自成员分摊会费和预算外自愿捐款的估算。预算估算是在计划预算的基础上编制的，并分为各章和计划目标。

96. 两年度工作计划是粮农组织总体规划活动的一部分，粮农组织旨在通过该工作计划确定在计划重点领域下要交付的产出，以支持实现《2030 年议程》。最新的结果框架详细说明了可持续发展目标的指标，这些指标将用于衡量“四个更好”目标的影响，以及每个计划重点领域下的成果。

审计范围与方法

97. 新的《2022-31 年战略框架》支持《2030 年议程》。因此，现在是评估和了解这些进程的好时机。这包括确定支持计划实施的计划重点领域，向“四个更好”目标分配资源，并延伸到向其中的 20 个计划重点领域分配资源，设想了使项目与新框架保持一致的方法，以及最后，设想了监测、评估、验证和报告实现计划重点领域下产出的进展的方式。开展绩效审计是为了评估计划预算编制、工作规划和结果报告过程的效率和成效，并为改进这些过程提出建议。绩效审计涉及新的《2022-31 年战略框架》的制定和实施。

98. 绩效审计是通过远程方式进行的，从粮农组织的内联网和粮农组织的全组织资源规划平台（即计划规划、执行情况报告及评价支持系统¹⁸、实地计划管理信息系统¹⁹）上获取记录/数据。战略、计划及预算办公室负责管理与工作计划和预算有关的全组织程序，并编写《计划执行报告》，向治理机构报告结果的交付情况。

审计结果和建议

由于预算外资源不灵活，导致预算分配不平衡

99. 提供充足的资源是确保粮农组织实现 20 个计划重点领域中每个领域的预期成果的必要条件。2021 年 6 月向理事会通报的通过自愿捐款提供的预算外资源的初步估计数为 22.5 亿美元，占《2022-23 年工作计划和预算》总体资源需求的 69%。大会第四十二届会议还指出，需要通过计划重点领域和预算分配等方式在“四个更好”目标之间实现更好的平衡。

100. 然而，我们注意到，计划预算无法确保“四个更好”目标之间的平衡，54%的拨款被分配给第 4 章：更好生活。

¹⁸ 计划规划、执行情况报告及评价支持系统

¹⁹ 实地计划管理信息系统

表 6

章	四个更好	《2022-23 年工作计划和预算》	百分比
1	更好生产	443,791	20
2	更好营养	196,125	9
3	更好环境	332,750	15
4	更好生活	1,221,303	54
5,7,9-10	其他	56,156	2
总计		2,250,125	100%

101. 我们得知，计划重点领域之间的不平衡是由于超过 95% 的预算外捐款在《2022-23 年工作计划和预算》中被完全指定了用途，几乎没有余地来确保计划重点领域之间的平衡。

102. 粮农组织大会第四十二届会议还强调了灵活、轻度指定用途和不指定用途的自愿供资的重要性，以支持工作计划中概述的优先重点，并建议粮农组织进一步阐述可能的机制和方法，以吸引更灵活的自愿供资。 管理层表示正在努力探索新的方法并加强现有机制，以调动更灵活的自愿供资。

2022-23 年工作计划和预算

103. 拟议的工作计划为通过计划重点领域实施《战略框架》铺平了道路，根据国家优先重点推动变革，以实现可持续发展目标。2022-23 年的工作计划产出是根据现有的相关程序在适当层面（全球、区域、国家层面）确定的。

拟定国别规划框架

104. 联合国可持续发展合作框架是一种与政府的伙伴关系，是在与东道国的对话中产生的。源自联合国可持续发展合作框架并与其相一致的国别规划框架确定了粮农组织与一国政府之间合作的优先事项以及在中期（4-5 年，与国家规划周期相一致）要取得的成果。国别规划框架采取了基于结果的方法，该方法以粮农组织的比较优势为基础。国别规划框架的管理层面反映在结果矩阵中，本文件是围绕该矩阵进行阐述的。

105. 战略、计划及预算办公室负责为适当制定基于结果的国别规划框架提供指导。粮农组织国别规划框架准则规定，粮农组织在国家层面的代表负责制定、实施、监测和报告国别规划框架，但必须在广泛的联合国框架内完成该进程的所有前期阶段。

106. 在 194 个成员国中，有 40 个成员国没有粮农组织计划，主要是捐助国。余下的 154 个成员国需要制定和实施国别规划框架。我们注意到，截至 2022 年 2 月，有 7 个国家没有国别规划框架，57 个国家的国别规划框架已过期。

107. 管理层表示，在 57 个成员国中：

- a) 24 个国家延长了他们以前的国别规划框架
- b) 2 个国家不需要做国别规划框架
- c) 6 个国家在 2022 年完成了他们的国别规划框架
- d) 25 个国家正在制定他们的国别规划框架

108. 因此，延误主要涉及 31 个国家，其中 6 个国家已经完成。

109. 管理层将最终确定国别规划框架的延误归咎于以下因素：推迟与政府的联合磋商、推迟设立联合国驻地协调员办事处和编制联合国联合工作计划、由于 COVID-19 疫情带来的业务挑战等。

110. 战略、规划及资源管理办公室告知，为了拥有一个高效的国别规划框架监测过程，已经开发了一个国别规划框架“一览表”，与相关区域办事处协作，监测国别规划框架制定的进展，并确定可能的瓶颈和延迟，以引起管理层的注意。虽然我们赞赏管理层在未来监测国别规划框架制定过程的努力，但我们认为，鉴于国别规划框架在新的战略结果框架中的作用得到加强，在 2022-23 两年度开始之前就应该建立一个积极的国别规划框架制定监测框架。

建议8：我们建议粮农组织实施机制，以确保所有需要国别规划框架的国家及时最终确定国别规划框架，以便为新的《战略框架》下国家层面的有效规划、实施和报告提供现有基础。

111. 管理层接受了此项建议。

在计划规划、执行情况报告及评价支持系统中列出工作计划资源下的项目

112. 计划规划、执行情况报告及评价支持系统是由战略、计划及预算办公室开发的，用于计划制定、预算和基于结果的监测活动。粮农组织所有单位 2022-23 两年度的工作规划活动是通过计划规划、执行情况报告及评价支持系统应用程序进行的。

113. 计划规划、执行情况报告及评价支持系统有一个功能，可以从实地计划管理信息系统（粮农组织的项目管理信息系统）中提取关于正在进行/正在筹备的项目清单的

信息，这些信息可能与每个国家的当前工作计划有关。我们注意到，计划规划、执行情况报告及评价支持系统中的算法使工作计划与不相关的国家错误发生关联。对阿富汗工作计划的抽样检查显示，在 95 个被列为 2022-23 年阿富汗工作计划潜在资源的项目中（估计预算为 2.4215 亿美元），有 9 个项目（估计预算为 2 417 万美元）与阿富汗无关。在这 9 个不相关的项目中，7 个与乌克兰有关，1 个与叙利亚有关，1 个与苏丹有关。

114. 管理层回应称，将不相关国家的项目纳入阿富汗工作计划资源可用的项目清单，是因为在项目分配时，粮农组织驻阿富汗代表处的一些工作人员被列入在乌克兰、苏丹和叙利亚的项目中工作的人员名单。我们得知，该清单使用工作人员所在地作为代理，以确定国家参与项目的情况。管理层进一步解释称，计划规划、执行情况报告及评价支持系统中的项目清单涵盖了一个项目与一国有关的所有可能的情况。

115. 我们认为，由于工作计划是实现相关计划重点领域下产出的手段，因此必须确保该系统只用那些有助于实现该国工作计划产出的项目来明确识别工作计划资源。

116. 管理层保证完善其算法，以确保现有项目与相关工作计划相一致。

建议9：我们建议粮农组织应改进计划规划、执行情况报告及评价支持系统中列出工作计划资源项下项目的算法，以仅纳入那些有助于实现该国工作计划产出的项目。

117. 管理层接受了此项建议。

使项目与工作计划和计划重点领域/可持续发展目标相一致

118. 粮农组织已将新战略框架下的产出衡量标准化，用一套指标来衡量计划重点领域的数量和质量方面及其对可持续发展目标的贡献。这使得为一国规划的工作计划产出（以及相关的计划重点领域/可持续发展目标具体目标）必须反映在该国实施的项目的贡献，而这些项目又应与计划重点领域和可持续发展目标保持一致。

119. 我们审查了 2022 年 1 月期间在新战略框架下批准的 12 个项目，发现在两年度《工作计划和预算》中与计划重点领域相一致的 12 个项目中，有 9 个没有被列入各自国家批准的工作计划。管理层认为，项目与工作计划产出缺乏联系的主要原因是缺乏一个记录项目和工作计划相关信息的综合信息系统。管理层表示，即使缺乏明确的项目联系参考，工作计划的产出也公平地代表了在特定国家执行的项目，以及其相关的计划重点领域和可持续发展目标。管理层还表示，优先重点是动态变化的，停止批准可能尚未充分反映在当前版本的国家工作计划中的项目可能不合适。

120. 我们理解管理层的关切，但我们认为，粮农组织实施的所有项目都是为了实现可持续发展目标，因此应在其结果框架中纳入相关指标。根据这些指标，所有项目都可以与已批准的计划重点领域和国家工作计划/国别规划框架相关联。批准国家工作计划之外的项目不仅会导致产出和成果衡量不完整/不正确，而且还会降低工作计划和计划重点领域的相关性，因为它们与可持续发展目标的贡献不完全挂钩（有些项目没有包括在工作计划和计划重点领域中）。

建议10：我们建议，粮农组织应确保将国家工作规划中的项目与计划重点领域和可持续发展目标具体目标结合起来，并在标准化的产出指标中，包括在项目层面适当反映其贡献。

121. 管理层接受了此项建议。

计划执行情况的报告

122. 调整后的《2022-23 年工作计划和预算》中提供的最新结果框架详细说明了将用于衡量“四个更好”目标下的影响的可持续发展目标指标，以及每个计划重点领域下的成果。这就需要一个报告框架，旨在正确记录来自本组织不同层面的信息。

将工作计划中的产出与项目挂钩

123. 战略、规划及资源管理办公室发布的指导意见（2021 年 11 月）要求各区域办事处和驻国家代表处以及总部技术部门确认粮农组织 2022-23 两年度产出的相关性以及预装在计划规划、执行情况报告及评价支持系统中的相关信息，并在必要时进行调整。在验证和调整计划规划、执行情况报告及评价支持系统中的产出时，还要求各区域办事处和驻国家代表处更新相关内容，其中包括“项目关联”。由于粮农组织的许多产出是通过实施一个或多个全球、区域和国家项目来实现的，因此在相关情况下，如果认为对管理有用，可以选择从下拉列表中把项目与产出挂钩。然而，在编制工作计划时，将项目与产出挂钩被做成是可选的。

124. 有 183 项工作计划处于“完成和结束”状态，有 2,481 项产出。我们注意到，在这 2,481 项产出中，有 1,730 项产出（70%）没有提及对这些产出有直接贡献的项目。因此，允许将产出与项目挂钩作为一项可选活动，导致按照最初的工作计划拟交付的产出中有 70% 没有明确地与项目挂钩的内容。

125. 管理层回复称，由于大多数项目正在进行，并与 2012-21 年战略框架及相关战略目标保持一致，因此将产出与项目挂钩是可选的，并列举了信息系统的限制。与新批

准的计划重点领域保持一致的工作从 2022 年初开始，截止日期为 2022 年 2 月 28 日。由于国家众多、情况各异，并非所有国家都准备好在工作规划的时限内，彻底审查其项目与国别规划框架产出和计划重点领域的一致性。因此，决定给予各区域办事处和驻国家代表处及总部技术部门灵活性，尽可能将项目与产出挂钩。管理层还表示，新的项目生命周期管理系统 **PROMYS** 预计将促进目前在项目信息系统（实地计划管理信息系统）和综合全组织信息系统（计划规划、执行情况报告及评价支持系统）中的信息整合。

126. 由于工作计划的实施指导着粮农组织活动的核心，我们认为，在现有或即将建立的系统中，应强制要求将产出与项目挂钩，对于那些没有被分配具体体现成项目的产出，可以选择表明“待定”。另一方面，所有项目也应与产出挂钩。这将确保 2022-23 年工作计划中的每项产出都有与之明确相关的贡献项目，这也将促进基于产出指标的全组织层面的监测。

建议11：我们建议粮农组织考虑在当前/未来的申请中，强制要求将工作计划中的每项产出与相关项目挂钩，反之亦然（对于尚未与任何项目挂钩的产出，可选择标为“待定”），以报告实现战略结果框架中预期的计划重点领域成果和产出指标的进展情况。

127. 管理层表示，这将被视为新的项目生命周期管理系统的一部分，该系统将使项目、国别规划框架和全组织工作计划数据库得到更好的整合。

国别规划框架产出、计划重点领域和可持续发展目标挂钩

128. 由于预计粮农组织的工作将被纳入《联合国可持续发展合作框架》内，一国的国别规划框架也基于《联合国可持续发展合作框架》。2019 年 10 月的国别规划框架准则规定，国别规划框架源自《联合国可持续发展合作框架》的成果和产出，相关成果须逐字复制到国别规划框架中。额外的非《联合国可持续发展合作框架》成果可作为例外纳入国别规划框架，以反映粮农组织未在《联合国可持续发展合作框架》中优先考虑的规范性工作。此外，国别规划框架制定准则中的国别规划框架结果矩阵要求每项产出也与可持续发展目标具体目标挂钩。更新后的结果框架显示了粮农组织的每项主题和技术能力（由计划重点领域代表）如何促进实现联合国在《2030 年议程》下通过的总体可持续发展目标具体目标。

129. 我们通过审查亚美尼亚的国别规划框架（随机抽取）及其《联合国可持续发展框架》，检查了上述要求的遵守程度。我们注意到以下情况：

国别规划框架产出与计划重点领域不完全挂钩

130. 我们对亚美尼亚《2021-25年国别规划框架》和《2022-23年工作计划》的审查²⁰发现，粮农组织最新结果框架中所述的产出、可持续发展目标具体目标和计划重点领域之间的联系与在国别规划框架中提到的不匹配。我们注意到，尽管四项产出中的每一项²¹都与单一的计划重点领域挂钩，但显示每项产出都对五/六项可持续发展目标作出贡献。这也与粮农组织的最新结果框架相矛盾，在该框架中，与国别规划框架产出挂钩的可持续发展目标具体目标是由一个以上的计划重点领域贡献的（附件2）。

131. 由于现在预计将通过工作计划来衡量产出，并随后与计划重点领域挂钩，产出与计划重点领域部分/不完全挂钩将意味着不会充分体现粮农组织在其他计划重点领域中的干预，也不会正确计算该国别规划框架对计划重点领域的贡献。

产出、计划重点领域和可持续发展目标具体目标不正确挂钩

132. 我们审查了计划规划、执行情况报告及评价支持系统中处于完成和最终状态的183项粮农组织工作计划²²，并注意到在全球、区域和国家层面确定了2481项产出，并与各自工作计划中的计划重点领域和可持续发展目标具体目标挂钩。在这2481项产出中，显示有182项产出与计划重点领域“粮食和农业生物多样性和生态系统服务”（更好环境之三）挂钩。根据调整后的《2022-23年工作计划和预算》，计划重点领域“更好环境之三”有助于实现六个一级²³和六个二级²⁴可持续发展目标具体目标。将这些国家工作计划中与182项产出相关的可持续发展目标具体目标与调整后的《2022-23年工作计划和预算》中计划重点领域“更好环境之三”所贡献的可持续发展目标具体目标进行比较，发现在“更好环境之三”相关工作计划中的182项产出中，有9项实际上并未对《中期-计划》中提到的任何一级或二级可持续发展目标具体目标做出贡献。

133. 我们还注意到，各国错误地将产出显示为对51个可持续发展目标具体目标的贡献，而根据调整后的《2022-23年工作计划和预算》，这些目标与“更好环境之三”无关。在全球/总部区域的14个办事处中，有一个办事处发现计划重点领域“更好环境之三”与产出不正确挂钩。在78个国家/办事处中的31个，我们注意到计划重点领域“更好环境

²⁰ 上传至粮农组织的驻国家代表处信息网络门户网站。

²¹ 产出 1.1—可持续生计和体面工作，产出 1.2—绿色和经济可持续发展，产出 2.1—生态系统的健全管理以及废物、化学品和其他来源的污染得到缓解，产出 2.2—通过提高对气候变化和灾害的韧性降低生态系统和人口的脆弱性。

²² 截至 2022 年 1 月 24 日

²³ 2.5、14.4、15.1、15.3、15.4、15.6

²⁴ 1.4、2.4、13.1、14.2、14.6、15.2

之三”项下的产出与可持续发展目标具体目标的关联与调整后的《2022-23 年工作计划和预算》中所述的不一致。

134. 这种不正确的关联将意味着，粮农组织在某些计划重点领域下实现的产出将被视为对某些可持续发展目标的贡献，尽管该计划重点领域事实上并不为该特定的可持续发展目标服务。

135. 管理层表示，本两年度的报告程序将从第一年年底，即 2022 年 11 月前才开始，虽然调整后的《2022-23 年工作计划和预算》给出了计划如何进行报告的大致准则，但详细的准则尚未发布。管理层进一步表示，由于国别规划框架是以滚动方式批准的，而且许多国别规划框架是在全组织框架批准之前批准的，预计会有一些过渡性的不准确之处，但不会对整体情况产生重大影响。此外，随着国别规划框架的修订或更新，任何不准确之处都会得到纠正。

136. 我们认为，虽然产出的衡量和报告在两年度的第一年年底进行，但结果的报告是建立在工作规划数据基础上的，需要随着工作的进展进行。在确定计划重点领域和可持续发展目标的产出方面明显缺乏一致性，这就有可能导致对本组织在努力实现可持续发展目标方面的绩效进行错误的报告。

建议12：我们建议，为确保通过标准化产出指标正确衡量和报告本组织在实现可持续发展目标方面的进展情况，粮农组织应：

i) 确保国别规划框架的产出和可持续发展目标具体目标与《联合国可持续发展合作框架》的目标一致；

ii) 考虑加强控制，以确保只有在结果框架通过共同的可持续发展目标具体目标支持与计划重点领域挂钩的情况下，才将在适当级别定义的产出与计划重点领域挂钩。

iii) 确保区域办事处和驻国家代表处的工作计划和产出指标的制定与结果框架相一致。

137. 管理层接受了此项建议。

结论

138. 在理解本组织各级战略框架文件中规定的产出、计划重点领域和可持续发展目标具体目标之间的联系方面存在差距，需要加以弥补。在工作规划、项目制定和产出衡量方面，还有待提高清晰度和连贯性，这突出表明需要加强对各国制定工作计划的指导，并加强对各级工作计划的验证过程，改善信息系统的整合。由于粮农组织已经开始实施新的战略框架，需要在一定时间内敲定标准化产出指标的数据采集方法，以

便有足够的时间让信息在本组织的不同层面得到充分的消化吸收。这对于确保正确衡量和向治理机构报告本组织的工作进展十分重要。

C.合规审计结果

采购

139. 粮农组织的采购过程是按照《商品和服务采购手册》进行的。采购主管部门对保障采购过程的诚信和遵守该手册负有全面责任和义务。采购过程包括以下主要阶段：a) 确定采购要求的需求和规划；b) 启动采购行动；c) 采购；d) 由相关采购委员会审查；e) 批准购买商品、工程和服务的合同文书；f) 管理合同关系；g) 监测采购行动；h) 保持审计跟踪。

采购规划

140. 每个实地办事处都制定了年度采购计划，并在不同的项目中进行了进一步的划分。应定期更新采购计划，以纳入可用的新信息，显示进展情况，确定延迟，并采取行动降低相关风险。

141. 在大多数被审计的办事处中，我们注意到计划采购量和实施采购量之间的差异。在某些年份，计划采购量和实施采购量之间的差异高达 287%（粮农组织驻土耳其代表处），94%（亚太区域办事处），81%（粮农组织驻朝鲜民主主义人民共和国代表处），78%（欧洲及中亚区域办事处）和 43%（粮农组织驻蒙古代表处）。在审计所涉期间，粮农组织驻哈萨克斯坦代表处的实际采购量一直低于计划采购量。2018 年和 2020 年的缺口程度分别为 61% 和 54%。由于缺乏数据，我们无法评估采购缺口对项目的影响（如果有影响的话）。我们还注意到，没有报告采购计划执行情况的机制。

142. 在粮农组织驻土耳其代表处、亚太区域办事处、粮农组织驻朝鲜民主主义人民共和国代表处、欧洲及中亚区域办事处和粮农组织驻蒙古代表处，人们注意到，采购计划没有包含基本信息，如拟议的采购方法、要采购的商品数量、采购部门名称、完成采购过程各阶段的实际日期与目标日期等。

143. 欧洲及中亚区域办事处虽然接受与计划行动采购量有差异的观察，但表示，曾提名过一位协调人监测采购计划并定期向管理层通报评论结果。亚太区域办事处和粮农组织驻朝鲜民主主义人民共和国代表处同意更加注重用必要的信息编制计划，并使用本组织推出的新的在线规划工具来促进这一进程。粮农组织驻土耳其代表处建议为

相关工作人员提供培训，以减少实际采购量和计划采购量之间的差异。亚太区域办事处、粮农组织驻蒙古代表处、粮农组织驻哈萨克斯坦代表处和粮农组织驻朝鲜民主主义人民共和国代表处同意继续根据计划的里程碑监测采购行动，并定期更新，以确保该计划仍然是一份开放性文件。

建议13：我们建议找出计划采购量和实际采购量之间存在差异的原因，并予以适当处理，以确保规划达到其必要的目的。

144. 管理层接受了此项建议。

(i) 竞争性甄选供应商的趋势在下降

145. 根据现有的财务条例，服务提供商的选择应通过竞争性甄选来完成。只有在某些条件下才允许直接选择²⁵。除所列原因外，只有在竞争性甄选不可行或不可能增加财务或声誉价值时，才可以使用直接选择。

146. 粮农组织向供应商发放用于采购商品和服务的协议书。粮农组织通过协议书进行的采购在 2019 年价值 112 万美元，2021 年价值 323 万美元。我们注意到，基于竞争性甄选的协议书授予从 2015 年占总订单价值的 50% 稳步下降到 2016 年的 37% 和 2018 年的 8%。在 2019 年和 2021 年，分别只有 21% 和 8.6% 的订单价值是通过竞争程序授予的。在 2020 年，甚至没有一份协议书是基于竞争性甄选而授予的。

147. 在亚太区域办事处，2019 年为协议书创建的价值 490 万美元的 75 个采购订单中，有 69 个（92%）是根据直接选择授予的。最常见的理由是“该区域的唯一已知合格实体”。亚太区域办事处和太平洋岛屿次区域办事处承认有必要在整个区域调努力，开始采用竞争性甄选来选择服务提供商。通过直接选择进行采购不仅违反了财务条例，而且还降低了采购效率。

建议14：粮农组织应努力改善体制安排，以促进协议书相关服务提供商的竞争性甄选，确保最佳成本效益。

²⁵ 拟议的服务提供商是位于受益国的合格实体，并且协议书的总价值低于 25 000 美元；合格实体（即政府部委、机构、机关或办公室）被受益国政府授权提供服务；外部实体，如由粮农组织或其他联合国实体的代表组成的项目/计划指导委员会，与受益国政府之间的关系；一个合格的实体（即政府部委、机关、院所、机构或办公室）被受益国政府授权提供服务；一个外部实体，如由粮农组织或其他联合国实体、受益国政府、捐助者或其他利益相关者的代表组成的项目/计划指导委员会，已经确定某个特定的合格实体比其他任何合格实体更有资格和/或有实力提供服务；拟议的服务提供商是唯一能够在拟议的地理区域提供所需服务的已知合格实体；拟议的服务提供者是对于待提供服务至关重要的知识产权的所有者或持有人，并且研究表明，没有其他合格实体能够获得这种知识产权。

148. 管理层接受了此项建议。

(ii) 地方采购委员会的成员组成和法定人数要求未得到满足

149. 地方采购委员会在每个区域办事处和驻国家代表处设立，负责在买方或采购主管部门提出要求时对采购过程进行独立审查。根据采购行动的预期或实际总价值、采购行动的性质、合同或协议的期限和/或授标依据，审查要求可在请求阶段、发标前或授标阶段提出。在进行采购行动之前，买方将确保地方采购委员会已经审查了提交的文件并提供了建议。

150. 对太平洋岛屿次区域办事处采购订单的抽查表明，在抽查的 33 个案例中，有 17 个案例的地方采购委员会会议纪要未上传到他们的全组织资源规划系统全球资源管理系统。因此，无法审查这些会议纪要。在其余 16 个地方采购委员会会议纪要可供审查的案例中，有 9 个案例没有达到地方采购委员会的法定人数。在粮农组织驻朝鲜民主主义人民共和国代表处，在审计期间进行的 65 次采购中，有 64 次没有达到地方采购委员会的法定人数。在粮农组织驻蒙古代表处，我们注意到在一个案例中，其中一位标书技术评估员也是采购委员会的成员之一，从而违反了职责分工的原则。

151. 太平洋岛屿次区域办事处认为，会议纪要未上传到全球资源管理系统是由于疏忽，并进一步指出，采购未达到法定人数，是在采购主管部门酌情许可的情况下进行的，采购主管部门根据其授权，在考虑到采购活动的复杂性和其他相关情况（如人员限制）后，可以建立一个由三个或四个成员组成的法定人数。太平洋岛屿次区域办事处保证，今后将采购主管部门对少于 5 名投票成员的地方采购委员会的所有批准文件作为证明文件上传到全球资源管理系统。粮农组织驻蒙古代表处保证在所有采购活动中确保明确的职责分工。粮农组织驻朝鲜民主主义人民共和国代表处表示，工作人员数量有限是采购职能职责分工方面的一个挑战。

建议15：我们建议粮农组织确保控制措施到位，以确保确立采购透明度的要求得到遵守，相关记录由各办事处上传至全球资源管理系统，供记录和审查。

152. 管理层接受了此项建议。

(iii) 履约保证金

153. 粮农组织关于服务合同和框架协议的合同管理手册准则规定，所有高价值、技术复杂的合同或建筑合同都需要履约保证金，以确保合同的履行，包括确保合同在维护期/缺陷责任期内也得以履行。

154. 对欧洲及中亚区域办事处在 2018-2021 年期间发布的总共 823 份采购订单中的 35 份进行审查后发现，欧洲及中亚区域办事处的采购部门在审查的任何案例中都没有从供应商/承包商那里获得履约保证金/担保。欧洲及中亚区域办事处表示，不坚持履约保证金是为了吸引更多的竞标者，因为当地的金融条件导致这些银行服务的成本很高。但是，欧洲及中亚区域办事处保证，今后将严格要求高价值采购的中标者提供风险缓解工具（履约保证金、银行担保等），以确保保护捐助者的资金。

(iv) 未按规定提供合同期限和合同中断时间

155. 粮农组织关于雇用顾问和专业服务协议的总体框架规定，顾问和专业服务协议签署者在任何 12 个月期间不得工作超过 11 个月，也不得向其签发超过 11 个月的合同。合同必须中断，在 12 个月内至少中断一个月，在 36 个月内合同期达到 33 个月后至少中断 6 个月。此外，只有在粮农组织的顾问和专业服务人员名册上得到核可的候选人才可以被选派工作。此外，他们必须经过一个公开的竞争性甄选过程。

156. 对粮农组织在泰国的亚太区域办事处和粮农组织驻国家代表办事处雇用的 92 名编外人力资源中的 15 名进行的抽查表明，所有人员在不同时期都被重新雇用过。然而，在这些案例中，没有一个案例记录了重新雇用的过程。在两个案例中，对于超过 12 个月的雇用期，没有遵守强制性的合同中断（针对专业服务协议和顾问）。根据全组织框架，只有顾问和专业服务协议组织名册中核可的候选人才可以被选派工作。我们注意到，在亚太区域办事处和粮农组织驻国家代表处的组织名册中，有 56 名专业服务协议/顾问的名字没有出现在技术专家和计划与项目运作专家的名册中。

157. 根据现有的《手册》规定，短期任务的时间将根据雇佣部门的需求进行限制，并且无论如何在一个日历年内都不应超过 100 天。在粮农组织驻朝鲜民主主义人民共和国代表处的两个案例中，这一规定都没有得到遵守，在太平洋岛屿次区域办事处随机抽查的 13 个案例中，有一个没有遵守这一规定。

建议16：我们建议，太平洋岛屿次区域办事处管理层应推出系统，确保在没有强制性合同中断的情况下不续签合同。

158. 管理层接受了此项建议。

(v) 供应商采购、注册和管理

159. 根据《粮农组织行政手册》第 502.3.2 节，总部采购处负责确保就如何使用和维护供应商记录制定并传达适当的政策、程序和准则。全球供应商管理部门负责维护本

组织在全球资源管理系统中的供应商记录。根据粮农组织采购手册，在全球资源管理系统上注册的供应商应具有一个有效的所在地理位置（供应商经营的城市或地点）。根据粮农组织关于报告《手册》第 502 节中供应商绩效不能令人满意的指导说明，应在供应商绩效报告中填写全球资源管理系统供应商记录中的风险等级。如果认为业绩问题有可能再次发生，那么将对该供应商设定高风险等级，在评估未来的招标响应时，买方可考虑供应商的相关风险等级，并在某些情况下，酌情取消高风险供应商的资格。当买方认为使用某个供应商会使特定项目面临风险时，买方可以根据这些指标取消供应商的资格。

160. 因此，对于那些在备忘录上多次因延误处罚被借记的供应商，应将其定为高风险，以免不履约对粮农组织及时和有效地执行项目产生影响。我们注意到：

- 截至2021年12月，在全球资源管理系统注册的300家供应商没有活跃的网站。
- 截至 2021 年 9 月，全球资源管理系统的数据中有 55 个登记的供应商有重复不履约的情况（在备忘录上被借记一次以上）。授予这些供应商的采购订单价值为 801 万美元。

161. 继续使用有上述缺点的供应商，可能会导致选择次优的供应商采购/提供服务，也可能导致管理决策中出现错误的信息。

建议17：我们建议查明全球资源管理系统数据库中的错误，如地址无效的供应商，并采取纠正措施。对屡次不-履约的供应商应进行审查，以采取适当行动。

162. 管理层在接受建议的同时表示，采购司通常会对不履约的供应商进行标记，之后再向供应商签发合同。它保证将开展审查程序，并探索一种更系统的方法来处理供应商的不履约行为。

1. 项目管理

163. 项目管理是粮农组织的关键业务流程之一。项目管理周期的各个阶段涉及项目的确定、制定、评估和批准、实施和监测、评价和关闭。

项目关闭延迟

164. 根据粮农组织项目关闭的业务准则，业务终止是一个过程，从项目活动的实施完成时开始。一个项目的“截止日期”是一个时间点，超过这个时间点就不应该有新的财政义务/承诺。建议在可能的情况下，应在“截止日期”日期前完成合同/协议，以便有

足够的时间完成报告（视情况而定），支付最后的款项，逐步采取项目结束前的其他行政措施。

165. 在审计审查期间，观察到项目关闭有延迟，从几个月到几年不等，业务终止受到延迟影响（超出“截止日期”三个月）。详情如下：

表7

办事处	项目数量	关闭延迟的项目数量	百分比
亚洲及太平洋区域办事处 (亚太区域办事处)	38	27	71
太平洋岛屿次区域办事处	52	40	77
欧洲及中亚区域办事处	63	39	62
粮农组织驻土耳其代表处	12	4	33
粮农组织驻格鲁吉亚代表处	9	4	44

166. 尽管延误的原因有时是由于本组织无法控制的外部因素造成的，但也有一些延误是由于可控因素造成的，例如，预算持有人延迟提出关闭项目的请求，在延迟提出关闭项目的情况下总部财务司未能继续进行，延迟终止承诺和转移资产，延迟结算承诺的费用，预算项目超支和未列入预算的项目支出需要捐助者事后批准，延迟提交最终报告及捐助者延迟接受报告。

167. 在欧洲及中亚区域办事处中，有 6 个项目在业务上已经终止，但截至 2022 年 1 月，这些项目的财务结算尚未完成，尚需其项目文件规定的财务结算到期日之后 9 天至 689 天不等。

168. 各办事处保证进一步加强对业务终止和财务结算的监测，以确保项目在预期的最后期限内关闭。财务结算方面的延误将违背项目财务结算的本意，即预算持有人应确保资金按项目预算支出，所有款项均已支付，并确保没有尚未完成的预算修订。

建议18：我们建议采取控制措施，以确保采取管理行动，及时关闭项目。

169. 管理层接受了此项建议。

实地计划管理信息系统中的项目状态不正确

170. 实地计划管理信息系统是一个全组织范围内的信息与监测软件工具，支持由预算外资源供资的活动以及由正常计划供资的技术合作计划。重要的是要确保信息的准确性，使管理层能够充分利用其作为有效监测工具的潜力。

171. 我们注意到，在实地计划管理信息系统的 61 个筹备中的项目中，有 15 个项目因各种原因被制定者认为不再相关。在欧洲及中亚区域办事处和粮农组织驻土耳其代表处系统中，那些没有被捐助者批准资助或被认为不可行的项目也还没有从系统中删除。在欧洲及中亚区域办事处中，有 20 个筹备中的项目的状态在过去 2 至 3 年中没有更新。

172. 有关驻国家代表处表示，在从数据库中删除项目方面存在技术困难。欧洲及中亚区域办事处在接受该意见的同时，同意改进流程，使实地计划管理信息系统上的数据保持更新。粮农组织驻土耳其代表处告知，目前正在开发一套监测程序，用于更新实地计划管理信息系统上的项目状态，并将在 2022 年之前投入使用。

建议19：我们建议，应定期审查和更新正在进行中的项目状况。对于制定者认为不再相关的项目应在系统中及时标记为已删除。

173. 管理层接受了此项建议。

2. 内部控制

174. 内部控制包括一套全面的政策、行为标准、行为、程序和系统，这些都是为了高效和有效地实现目标而制定。报告粮农组织内部控制状况的目的是为了增加透明度和利益相关方及合作伙伴的信任。

(i) 现金管理

175. 财务司曾建议，每月至少一次，在月底或当小额现金账户的现金水平达到既定水平的 20% 时，定额备用金持有人应要求补充小额现金。我们注意到，在几乎所有被审计的办事处中，当现金水平低于核定限额的 20% 时，就会提出补充小额现金的请求。在某些情况下，当小额现金余额为负数时就提出补充申请，如太平洋岛屿次区域办事处、欧洲及中亚区域办事处和粮农组织驻朝鲜民主主义人民共和国代表处的情况，从而使其面临现金不能随时用于支付小额债务或向不接受支票付款的供应商支付的风险。

176. 在粮农组织驻朝鲜民主主义人民共和国代表处，由于现金短缺，在 51 个案例中，对供应商/提供商的待付款达 73,026 美元，在 1 至 16 个月内仍未支付。长期未付的款项给本组织带来了名誉风险。

177. 粮农组织驻朝鲜民主主义人民共和国代表处表示，尽管它定期监测情况并与总部的财务司进行沟通，但问题仍未得到解决。现金短缺影响了在国内进行的采购。但是，这并不影响通过国际招标进行的采购，这类采购可以进行付款。

(ii) 不匹配发票

178. 商品或服务的采购有时不需要在全球资源管理系统中处理正式的采购订单，提供商在货物收到或服务结束时开具发票。这些被称为“不匹配”的发票，通常包括与外部提供商的安排或对工作人员的小额费用报销。现有的财务流程规定，只有当费用低于 1000 美元，或具有价值的项目低于 500 美元时，才能使用不匹配发票。不匹配发票不适用于一个日历年内的经常性开支，例如，全年清算的服务合同，在所有这些情况下，应通过全球资源管理系统使用正式的采购订单。

179. 我们注意到，太平洋岛屿次区域办事处在 2020 年至 2021 年期间有 52 次使用了不匹配发票，金额超过 1 000 美元，最高的不匹配采购价值为 44,423 美元。不匹配发票还被用于全年服务的经常性开支（如安保服务）。

180. 粮农组织答复称，已于 2021 年在总部财务司的支持下开始着手减少不匹配发票的使用，特别关注安保服务的支付。

(iii) 资产和财产损失

181. 有些办事处发生了盗窃/丢失粮农组织财产的事件，这表明需要更加严格地遵守为保护粮农组织资产和财产而制定的控制程序。在位于布达佩斯的欧洲及中亚区域办事处，我们发现了一些问题，例如未报告资产被盗/丢失、资产托管人未提交警方出具的丢失/盗窃报告、资产负责官员不启动成本回收。同样，在粮农组织驻哈萨克斯坦代表处，一项资产 2018 年初在运往粮农组织总部的途中丢失，但未提交警方报告。在近 20 个月 after，于 2019 年 11 月启动了资产核销程序。

182. 在粮农组织驻朝鲜民主主义人民共和国代表处，一名任期于 2021 年 10 月 3 日结束的官员在 2021 年资产实物核查报告中被记录为 20 项资产的托管人，该报告是根据 2021 年 11 月 5 日的实物核查编写的。

183. 在太平洋岛屿次区域办事处，在审计审查期间（2015-2021 年），有 385 例固定资产退役。只有 66 项资产有财产转让表/资产处置证明表，其中大部分是作为废品转让的。只有一项资产记录了收到的销售收益金额。在转让给非政府机构的情况下，245 项转让中的 166 项记录了受让机构的名称。在这些涉及 11 项资产的财产转让表中，只有 4 份有收据和收件人的签名。在粮农组织驻蒙古代表处，没有任何一份财产转让表中提到了资产的转移日期和接收人的接收日期。

184. 就借给工作人员的财产而言，审计无法保证太平洋岛屿次区域办事处资产登记册中所列的所有资产的存在和可用性。在审查的 39 份财产借出表中，有 21 份借出资产

的托管期已经过期。没有关于借出资产是否和何时归还的记录。在一些表格中没有提到托管期。部分办事处的资产实物核查报告信息不完整，例如缺少序列号、标签号、位置、资产托管人详细信息等。

185. 管理层接受了此项建议。

(iv) 已售出但未及时从资产登记册中剔除的资产

186. 根据粮农组织手册的规定，每年粮农组织都要核查每个地点的所有非消耗性财产。每个区域办事处和驻国家代表处必须核实全球资源管理系统中资产登记册中所列的资产在各自的地点实际存在，相反，他们必须确认在一个地点发现的所有资产都包括在资产登记册中。

187. 我们注意到，粮农组织在 2021 年期间报废了 11 项资产，出售资产的收益价值记录为零（0）。管理层表示，11 项资产中的 6 项是在 2018 年期间出售的。我们还注意到，这些在 2018 年期间出售的资产也继续反映在 2018 年、2019 年和 2020 年的实物核查报告中，在 2021 年才从资产登记册中删除。

188. 管理层表示，有两项资产由于疏忽，没有录入销售收益。这些资产没有从资产登记册中剔除，因为从实地办事处收到这些资产的销售信息有延误；另有三项资产尽管在 2020 年售出，但至今没有从实地办事处收到销售账单。

建议20：我们建议

- 粮农组织需要加强对内部控制的遵守，以有效管理小额现金，并保护其资产和财产。
- 粮农组织应在全球资源管理系统中引进控制措施，以确保不允许进行不合格的非匹配性采购。
- 粮农组织应制定与实地办事处更好的沟通方式，以确保及时从资产登记册中剔除已售出的资产。

189. 管理层接受了此项建议。

D. 管理层的披露

190. 外聘审计的职责范围要求披露重要信息。在这方面，粮农组织管理层披露了惠给金，欺诈和涉嫌欺诈案件，载于附件 3。

E. 鸣谢

191. 我们谨对总干事、高级管理层和工作人员配合我们的审计介入活动表示感谢。

Sd/

2022 年 10 月 21 日

Girish Chandra Murmu

印度主计长兼审计长

附件 1：在审计建议方面做出的变动

(i) **自愿捐款的收入确认：**粮农组织一直沿用的做法是在一个财年内确认来自自愿捐款的收入，其金额相当于此类捐款的发票价值，而不考虑在相关捐助协议中承诺的捐款总额以及此类协议的签署日期。虽然自粮农组织 2014 年实施《国际公共部门会计准则》以来一直遵循这一做法，但这一做法与财务报表中披露的会计政策不一致，后者提到在协议生效以及获得对标的资产的控制权之时，确认来自自愿捐款和其他有可执行协议支持的转账的收入，除非该协议对转让的资产规定了必须在确认负债的条件下确认收入。

(ii) 在审计期间，管理层结合《国际公共部门会计准则第 23 号》审查了其收入确认政策和做法，并修订了会计处理方法，以便在双方签署协议时确认与合同金额一致的收入。上述会计处理的变化导致 2021 年的收入增加了 2.774 亿美元，保留收益增加了 14.761 亿美元。2019 年 12 月 31 日之前签署的自愿捐款协议，截至 2020 年 12 月 31 日累计达 15.225 亿美元，表明 2020 年确认的收入增加 4640 万美元。

(iii) 在核实经修订的 2021 年《年度财务报表》时进一步指出，粮农组织管理层将 20.474 亿美元的非汇兑交易应收款项在 2021 年《年度财务报表》中分为流动资金（11.356 亿美元）和非流动资金（9.118 亿美元）两部分，也相应地在（调整后的）2020 年《年度财务报表》中进行了分类，因此在其他报表/附注中也有变化。

(iv) **实物捐助的确认：**管理层补充披露了根据《国际公共部门会计准则第 23 号》标准确认实物捐助收入的时间点。现有的附注已扩充说明，捐赠给本组织的货物被确认为收入，相应地增加了适当的资产，时间以本组织收到这种捐赠的时间或接收货物的无条件约束性安排已签署且能够可靠地确定货物的公允价值的时间，以这两者中较早的为准。

(v) **预收的自愿捐款：**关于确认预收自愿捐款的会计政策的附加附注披露已列入财务报表，以说明预收款项包括在缔结具体的项目资金使用协议之前从捐助者处收到的款项，在项目期间代表捐助者持有的项目资金在偿还之前所获得的利息金额，以及尚未退还给捐助者的已办理财务结算项目的余额。

(vi) **交换性交易应收账款：**截至 2021 年 12 月 31 日，应收联合国和其他组织的款项被上调了 180 000 美元，由于计算错误，该款项的列报不正确。因此，也修订了呆账准备金、准备金的转回和应收账款的账龄分析。此外，还增加了一项披露，说明来自交换性交易的应收账款在从发票日期起超过一年后仍未结清的情况下被计提。

(vii) **对不动产、厂房和设备会计政策的修订：**(i) 在计算资产资本化的起点时未包括运费和安装费，这违反了《国际公共部门会计准则第 17 号》。管理层同意修订本组织的政策文件，以表明后续费用，即运费和安装费等，被纳入资产价值中，以计算得出每类资产的修订起点。(ii) 关于不动产、厂房和设备的政策文件规定了经修订的 15 年使用寿命，用于收取租赁权益改良的折旧费，而没有考虑这种租赁权益改良的期限。随后，会计政策被修订为：租赁权益改良的折旧计算基础是租赁期或使用寿命中较短的一个。

(viii) **披露修订后的起点的影响：**管理层已经修订了资产资本化的起点，从 2021 年 1 月 1 日起，外购资产从 1500 美元增加到 5000 美元，自建资产从 50 000 美元增加到 100 000 美元，个别内部开发的无形资产从 100 000 美元增加到 200 000 美元，具有前瞻性。各类资产的起点变化的影响达 164.9 万美元，已在 2021 年的《年度财务报表》审计中披露。

(ix) **披露会计政策和项目支持成本回收额：**粮农组织在 2021 年确认了 1.163 亿美元的项目支持成本回收额，占自愿捐款总额 15.409 亿美元的 7.5%。然而，项目支持成本回收额和项目支持成本回收的会计政策没有在 2021 年《年度财务报告》的附注中说明。在审计时，管理层在 2021 年《年度财务报告》附注中指出，2021 年期间确认的项目支持成本回收价值为 1.163 亿美元，抵消的相关费用为 1.165 亿美元，还包括一项额外披露，说明成本回收用于分配为支持其活动和计划而产生的集中管理费用，包括不能明确追溯到这些活动和计划的间接费用。

(x) **呆账准备金：**分摊会费的呆账准备金增加额少报了 358 万美元，管理层已对此进行了纠正，相应少报了准备金的减少额。此外，还附加了附注，指出粮农组织已为那些在过去 25 年中没有支付任何款项的成员国提供了不足两年的分摊会费，并提供了关于自愿捐款的规定信息。

(xi) **投资会计：**审计期间指出了在权益中确认的可售投资的未实现收益/（损失）以及该年度未实现的外汇收益/（损失）中的差异。管理层修订了财务报表，以正确反映衍生金融工具的已实现与未实现收益的价值，并相应地修订了相关的附注披露。

(xii) **现金流量表的变化：**在截至 2021 年 12 月 31 日的现金流量表的 22 个项目（不包括盈余/亏损）中，只有 7 个项目与《年度财务报表》的附注交叉对应，这违反了《国际公共部门会计准则第 1 号》的规定，而且现金流量表中的金额没有与源数字进行核对。在被指出后，已对现金流量表进行了修改，每个项目都与附注交叉对应，包括必要的更多披露，以使现金流量表更容易理解。

(xiii) **2021 年《年度财务报表》附注中的不一致：**在审计过程中指出的各种附注中的差异和总计/四舍五入的错误，已经在 2021 年的《年度财务报表》中按要求进行了更多披露。

(xiv) **截至 2021 年 12 月 31 日已完成的在建资产的资本化：**

管理层对 2021 年的财务报表进行了修订，将高于资本化起点的 3 项资产（连同折旧调整）资本化，总价值为 974 380 美元，将低于起点的 10 项资产支出，总价值为 555 289 美元。

(xv) **无条件转账的会计处理：**

根据粮农组织的会计政策，对于与受益人签订的不需要提供服务的现金补助，现金补助应在与服务提供商签署协议后确认为支出，这通常与现金支付的时间相吻合。我们注意到有一笔 156 000 美元的付款被视为非流动预付款而不是支出。同样，在 2021 年产生了三笔总价值为 242 994 美元的应付账款，将在 2022 年生效。根据我们的建议，管理层已经对 2021 年的财务报表进行了修改，并将这一无条件转账和逆向支付记为支出。

(xvi) **多年期工程/服务预付款的核算：**

我们注意到在有关两份采购订单的六项交易中，粮农组织为服务提供支付了超过一年的费用，并在财务报表中将其记作支出。这些在 2021 年 12 月 31 日之后支付的服务预付款本应作为预付款项处理。管理层已根据我们的建议，对这两份采购订单以及他们自己发现的八份采购订单进行了修订，并将总额为 1 854 934 美元的款项记入预付款下，用于支付 2021 年 12 月 31 日之后向粮农组织提供服务的金额。然而，在审查 2021 年修订的财务报表时，由于 8 个案例中出现了重复记账的错误，1 个案例中对 2021 年 12 月前后服务月的预付款进行了不正确的划分，确认由于这些错误造成的影响为 345 200 美元。管理层还将所有这些情况记入流动资产，而有 6 个案例中为 2022 年 12 月 31 日之后的服务支付的金额应归为非流动资金。管理层还计算了由于这一错误造成的影响，即 449 140.50 美元，应该记入非流动预付款项。基于修订价值低、重要性不高，管理层没有对 2021 年修订的财务报表中的这些错误进行任何进一步的纠正。

(xvii) **将当地招聘顾问归类为国际招聘顾问：**

在审计过程中，我们注意到，有 17 名顾问的永久居住地和工作地点相同，而这些顾问被归类为国际招聘人员。由于这一分类错误，被记入的支出导致总账错误。管理

层已根据审计建议修订了分类，并将 2021 年财务报表附注 20.1 中的 464 548.34 美元的支出从国际招聘顾问支出改记为当地招聘顾问支出。

(xviii) 将建造资产（非消耗性）的支出计入支出账户：

在审计过程中，我们发现了一个案例，建筑支出（超过 100 000 美元的阈值）被记为修理和维护费用而不是在建工程资产。管理层已对 2021 年的财务报表进行了修订，并纠正了 498 717.77 美元建筑工程支出的核算，将其记为在建工程而不是支出。

(xix) 租赁权益改良的核算：在审计过程中，我们注意到一项资产在移交给粮农组织时被视为捐赠的经营租赁。然而，同一资产上价值 103 457 美元的翻修工程被视为建筑物，而不是租赁权益改良。粮农组织已根据审计建议，将资产分类修订为租赁权益改良，并对折旧进行调整。

(xx) 退回粮农组织的项目资产的资本化：

在审计过程中，我们注意到有一项价值 107 023 美元的资产是为项目购买的，但在得到捐助者的许可后又退回给粮农组织。管理层已根据审计建议对这一资产的资本化做了修订分录，记为捐赠资产。

附件 2: 对亚美尼亚《2021-25 年国别规划框架》和《2022-23 年工作计划》的审查

国别规划框架/工作计划			战略结果框架
产出	可持续发展目标 具体目标	与可持续发展目标 具体目标相关的 计划重点领域	与国别规划框架/工作计划中概述的一系列可持续发展目标具体目标相关的计划重点领域
1.1	1.2、1.3 2.3、 2.4、8.3、9.3	BL.2	BL.5、BL.4、BN.1、BN.2、 BP.1、BP.4、BL.1、BL.3、 BE.1、 、 BL.2
1.2	1.2、2.3、2.4、 4.4、8.3、13.1	BP.1	BL.5、BP.1、BP.4、BL.1、 BL.3、BE.1、BL.4、BL.2
2.1	4.4、8.3、9.3、 9.4、13.1、15.3	BE.3	BL.2、BP.4、BE.1、BE.3
2.2	2.3、2.4、8.3、 9.3、13.1	BE.1	BP.1、BP.4、BL.1、BL.3、 BE.1、BL.4、BL.2

附件 3：粮农组织管理层关于惠给金、欺诈和涉嫌欺诈案件的披露

I. 惠给金

管理层披露，2021 财年产生的惠给金总额为 90 014.88 美元。该金额是作为补偿在 2021 年期间支付给粮农组织工作人员的受益人。

II. 欺诈和涉嫌欺诈案件

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，粮农组织管理层报告了本组织已知的欺诈、涉嫌欺诈或盗窃案件的摘要如下：

A. 2020 年审查的案件

案件 1.（之前在 2021 年报告为案件 3）监察长办公室（监察办）进行调查后发现，粮农组织驻某国家代表处的第三方监管机构提交了伪造实地项目妥善实施的报告。此事已提交给供应商制裁委员会（VSC）。采购处已经完成了制裁程序过程。但是，该供应商可能尚未收到制裁程序通知书。因此，采购处将再次与该供应商联系，以确保其接受最终裁定。

案件 2.（之前在 2021 年作为案件 4 报告）监察办进行调查后发现，有一家供应商向粮农组织提供了粮农组织人员签字的伪造交货单以证明货物已经交付，而实际并没有交付。涉嫌未交付的货物价值大约是 45 000 美元。该供应商没有收到任何与伪造交货单相关的费用。此事已提交给供应商制裁委员会。采购处已经完成了制裁程序过程。但是，该供应商可能尚未收到制裁程序通知书。因此，采购处将再次与该供应商联系，以确保其接受最终裁定。

案件 3.（之前在 2021 年报告为案件 8）经过调查，监察办得出结论，粮农组织的一名工作人员存在未披露的利益冲突，原因是他没有报告他与本组织一名供应商在一些协议书方面的个人关系，监察办认为，鉴于该工作人员在粮农组织的资历、在相关协议书方面的突出作用，以及他在 2015 年被告知该问题但仍继续无视与利益冲突有关的组织要求，情况更加严重。虽然这些证据让人担心该工作人员在履行职责时的中立性可能受到影响，但没有足够的证据证实所指控的串通行为和/或偏袒行为。纪律处分程序已经完成。与该供应商有关的事项也已提交给供应商制裁委员会，并对其处以取消三（3）年资格的制裁。此案已结案。

案件 4.（之前在 2021 年报告为案件 9）监察办进行调查后发现，一家供应商在响应粮农组织关于提供农业投入的六次同样的招标时，提交了欺诈性文件，并隐瞒了其与其他投标公司的关联。此事已提交给供应商制裁委员会。采购处已经完成了制裁程序过程。但是，该供应商可能尚未收到制裁程序通知书。因此，采购处将再次与该供应商联系，以确保其接受最终裁定。

案件 5.（之前在 2021 年报告为案件 10）监察办进行调查后发现，一家供应商在响应粮农组织关于提供种子的十次同样的招标时，提交了欺诈性文件，并隐瞒了其与其他投标公司的关联。此事已提交给供应商制裁委员会。采购处已经完成了制裁程序过程。但是，该供应商可能尚未收到制裁程序通知书。因此，采购处将再次与该供应商联系，以确保其接受最终裁定。

案件 6.（之前在 2021 年报告为案件 11）监察办进行调查后发现，一家供应商在响应粮农组织关于提供种子的一次招标时，提交了欺诈性文件，并隐瞒了其与其他投标公司的关联。此事已提交给供应商制裁委员会。采购处已经完成了制裁程序过程。但是，该供应商可能尚未收到制裁程序通知书。因此，采购处将再次与该供应商联系，以确保其接受最终裁定。

B. 2021 年和 2022 年初审查的案件

案件 7.（之前在 2021 年报告为案件 12）监察办进行调查后发现，两家供应商在粮农组织的招标中故意隐瞒了他们的关系并进行了串通。此事已提交给供应商制裁委员会，并对每个供应商处以取消一年资格的制裁。此案已结案。

案件 8.（之前在 2021 年报告为案件 13）监察办进行了调查，发现粮农组织签约的一家检查公司的雇员向粮农组织的一家供应商索要与检查粮农组织采购的货物有关的付款，并且在没有收到向供应商索要的付款的情况下，故意收集旨在导致测试结果不满意的样品，将其作为有关检查的一部分。此事已提交给供应商制裁委员会，并对其处以取消三年资格（视情况缩短）的制裁。此案已结案。

案件 9.（之前在 2021 年报告为案件 14）监察办进行调查后发现，粮农组织的一家供应商与另一家供应商商定，在响应粮农组织发出的两份招标邀请时，以这样一种方式编写标书，以便在两家公司都中标的情况下，在这两家公司中间分配所授予的合同。此事已提交给供应商制裁委员会，并对其处以取消两年资格的制裁。此案已结案。

案件 10.（之前在 2021 年报告为案件 15）监察办进行调查后发现，粮农组织的一家供应商与另一家供应商商定，在响应粮农组织发出的两份招标邀请时，以这样一种方式

编写标书，以便在两家公司都中标的情况下，在这两家公司中间分配所授予的合同。此事已提交给供应商制裁委员会，并对其处以取消三年资格的制裁。此案已结案。

案件 11.（之前在 2021 年报告为案件 17）监察办对以下指控进行了调查：粮农组织一名负有管理责任的人员在明知或玩忽职守的情况下授权向一名前顾问支付 37 128 美元，来支付据称由一名与本组织无雇佣合同的前顾问开展的工作的差旅费和酬金。监察办发现，该工作人员的行为构成了严重失职。本组织开除了该工作人员，并在其人事档案中加了一份说明。此案已结案。

案件 12.（之前在 2021 年作为案件 19 报告）监察办对以下指控进行了调查：粮农组织的一家供应商在提交关于采购农业投入的标书时与另一家供应商（见下文案件 13）串通。两家供应商都没有获得相关合同。监察办完成了调查，并得出结论，没有足够的证据可以认定这两家公司参与了可制裁的行动。证据证实，两家公司在编写标书时相互沟通，但没有表明这种沟通是为了达到不正当目的。此案已结案。

案件 13.（之前在 2021 年报告为案件 20）监察办对以下指控进行了调查：粮农组织的一家供应商在提交关于采购农业投入的标书时与另一家供应商（见上文案件 12）串通。两家供应商都没有获得相关合同。监察办完成了调查，并得出结论，没有足够的证据可以认定这两家公司参与了可制裁的行动。证据证实，两家公司在筹备标书时相互沟通，但并没有表明这种沟通是为了达到不正当目的。此案已结案。

案件 14.（之前在 2021 年作为案件 21 报告）监察办对以下指控进行了调查：一名工作人员与一名前工作人员串通，在向雇佣该前工作人员的一个非政府组织授予协议书时规避适用的人力资源和采购规则。监察办完成了调查并证实了这些指控。该工作人员从粮农组织辞职。监察办发现，没有足够的证据可以认定该非政府组织从事了可制裁的行为。

案件 15.（之前在 2021 年作为案件 22 报告）监察办对以下指控进行了调查：粮农组织的一名顾问故意提交经篡改的医疗证明以为其获得雇佣合同提供便利。监察办的结论是，该顾问故意篡改医疗证明，虚报其签发日期，并将其提交给粮农组织，以为其获得顾问合同提供便利。该顾问已不再在本组织工作，且其人事档案中多了一份说明。此案已结案。

案件 16.（之前在 2021 年报告为案件 23）监察办对以下指控进行了调查：两家供应商在提交关于一个权力下放办事处的建筑工程标书时互相串通。两家供应商都没有获得相关合同。此事已提交给供应商制裁委员会，是否启动制裁程序仍悬而未决。

案件 17.（之前在 2021 年作为案件 24 报告） 监察办对以下指控进行了调查：粮农组织一名负有管理责任的人员指示其下属人员制作假文件，或以其他方式故意参与制作这些假文件，以便为某人争取联合国人道主义空运服务航班的座位。目前正对其进行纪律处分。

案件 18.（之前在 2021 年报告为案件 25） 监察办对以下指控进行了调查：粮农组织的多名成员与一家供应商串通，以获得向受益人分发货物的合同，然后与不知名的个人串通，将这些货物从指定用途转移。监察办的结论是，没有足够证据证实对涉事个人和供应商的指控。在这个过程中，监察办发现了内部控制中的各种漏洞，并将其提交给有关驻国家代表处采取适当的行动。此案已结案。

案件 19.（之前在 2021 年作为案件 26 报告） 监察办对以下指控进行了调查：一个执行伙伴制作欺诈性文件以证明向受益人妥善分发了货物，作为粮农组织资助项目的一部分。该事项已提交给供应商制裁委员会，供应商制裁委员会于 2021 年底发布了制裁程序通知。此事正在等待完成制裁程序。

案件 20.（之前在 2021 年的信中报告为案件 27） 监察办对以下指控进行了调查：粮农组织一名负有管理责任的人员知道其下属奉命制作假文件，通过不作为鼓励或以其他方式故意参与制作这些假文件，以便为某人争取联合国人道主义空运服务航班的座位。目前正对其进行纪律处分。

案件 21.（之前在 2021 年的信中报告为案件 28） 监察办对以下指控进行了调查：粮农组织一名负有管理责任的人员知道其下属奉命制作假文件，通过不作为鼓励或以其他方式故意参与制作这些假文件，以便为某人争取联合国人道主义空运服务航班的座位。目前正对其进行纪律处分。

(a) 案件 22. 监察办对以下指控进行了调查：一名前工作人员在申请回国休假时提交了虚假的旅行申报单和伪造的文件，导致共向他支付了 10 894.27 美元。在该工作人员的人事档案中加了一份说明，并从该工作人员的最终薪酬中进行了追偿。此案已结案。

C. 截至 2022 年 4 月正在审理的涉嫌欺诈案件

案件 23. 监察办正在对以下指控进行调查：粮农组织的一家供应商在编写关于供应某驻国家代表处采购的农用设备的标书时与另一家粮农组织供应商串通（见下文案件 24）。在监察办的要求下，供应商制裁委员会向这两家公司发出了暂时停用的通知。调查正在进行中。

案件 24. 监察办正在对以下指控进行调查：粮农组织的一家供应商在编写关于供应农业投入的标书时与另一家粮农组织供应商串通（见下文案件 25），且同一供应商在另一个农用设备的标书中提交了欺诈性文件（见上文案件 23 和下文案件 25）。在监察办的要求下，供应商制裁委员会对该供应商发出了暂时停用的通知。调查正在进行中。

案件 25. 监察办正在对以下指控进行调查：粮农组织的一家供应商在提交关于采购农业投入的标书时与另一家供应商（见上文案件 24）串通。在监察办的要求下，供应商制裁委员会对该供应商发出了暂时停用的通知。调查正在进行中。

案件 26. 监察办正在对以下指控进行调查：粮农组织的一家供应商在针对两个不同的采购行动提交的标书中提交了欺诈性文件，而且同一供应商在提交与上述采购行动之一有关的标书时与粮农组织的另一家供应商串通（见下文案件 33）。在监察办的要求下，供应商制裁委员会对该供应商发出了暂时停用的通知。调查正在进行中。

案件 27. 监察办正在对以下指控进行调查：粮农组织的一家供应商在提交关于供应农业投入的标书中提交了欺诈性文件。在监察办的要求下，供应商制裁委员会对该供应商发出了暂时停用的通知。调查正在进行中。

案件 28 监察办正在对以下指控进行调查：粮农组织一名人员在选择、授予和签发关于粮农组织宣传材料的合同时与多家供应商串通（见下文案件 29-36-37-38），并且该粮农组织人员与这些供应商有亲密的家庭关系。调查正在进行中。

案件 29. 监察办正在对以下指控进行调查：粮农组织的一家供应商与粮农组织的一名工作人员（见上文案件 28）在编写关于宣传材料的标书时串通。调查正在进行中。

案件 30. 监察办正在对以下指控进行调查：粮农组织的一家供应商在编写关于建设多用途中心的标书时与另一家供应商（见下文案件 31）串通。调查正在进行中。

案件 31. 监察办正在对以下指控进行调查：粮农组织的一家供应商在编写关于建设多用途中心的标书时与另一家供应商（见上文案件 30）串通。调查正在进行中。

案件 32. 监察办正在对以下指控进行调查：一名工作人员为授予某粮农组织驻国家代表处的基础设施工程合同而与一名供应商串通。调查正在进行中。

案件 33. 监察办正在对以下指控进行调查：粮农组织的一家供应商在编写关于供应农业投入的标书时与另一家粮农组织供应商（见上文案件 26）串通。在监察办的要求下，供应商制裁委员会对该供应商发出了暂时停用的通知。调查正在进行中。

案件 34. 监察办正在对以下指控进行调查：一名工作人员提交了与租金补贴支付有关的虚假申报材料。此事正在审理中。

案件 35. 监察办正在对以下指控进行调查：一名工作人员以虚假借口请求签发普通照会，以允许他们前往另一个国家探望家人，而且该请求和由此产生的普通照会都包含伪造信息。监察办还在对以下指控进行调查：同一工作人员谎称其家人已调往该任职地点，以便领取因调动获得的安置费和相关待遇。

案件 36. 监察办正在对以下指控进行调查：粮农组织的一家供应商在编写宣传材料的标书时与粮农组织的一名人员（见上文案件 28）串通。调查正在进行中。

案件 37. 监察办正在对以下指控进行调查：粮农组织的一家供应商在编写宣传材料的标书时与粮农组织的一名人员（见上文案件 28）串通。调查正在进行中。

案件 38. 监察办正在对以下指控进行调查：粮农组织的一家供应商在编写宣传材料的标书时与粮农组织的一名人员（见上文案件 28）串通。调查正在进行中。

缩略语

AFS	年度财务报表
APP	预购政策
BH	预算持有人
CFI	粮农组织投资中心
CIP	在建工程
CPF	国别规划框架
CSF	财务司
EBRD	欧洲复兴开发银行
ECTAD	跨界动物疫病应急中心
FAO	联合国粮食及农业组织
FADRK	粮农组织驻朝鲜民主主义人民共和国代表处
FE GEO	粮农组织驻格鲁吉亚代表处
FAMON	粮农组织驻蒙古代表处
FAORs	粮农组织驻国家代表处
FETUR	粮农组织驻土耳其共和国代表处
FPMIS	实地计划管理信息系统
FSG	财务报表生成器
GEF	全球环境基金
GIMS	全球库存管理解决方案
GRMS	全球资源管理系统
IAASB	国际审计与鉴证准则理事会
ICQs	内部控制调查问卷
IFAD	国际农业发展基金
IFIs	国际金融机构
IPSAS	《国际公共部门会计准则》
ISA	国际审计准则
ITB	招标邀请
LD	违约赔偿金

LOA	协议书
LPC	地方采购委员会
MIS	管理信息系统
NSHR	编外人力资源
NTE	截止日期
OED	评价办公室
OIG	监察长办公室
OSP	战略、计划及预算办公室
PEMS	绩效评价和管理系统
PIRES	计划规划、执行情况报告及评价支持系统
POs	采购订单
PPAs	计划重点领域
PPE	不动产、厂房和设备
PR	采购申请
PROMYS	项目生命周期管理系统
PSCR	项目支持成本回收
RAP	亚洲及太平洋区域办事处(曼谷)
REU	欧洲及中亚区域办事处(布达佩斯)
SAP	太平洋岛屿次区域办事处(萨摩亚)
SDG	可持续发展目标
SFDA	发展融资援助特别基金
UEL	有用经济寿命
UNDP	联合国开发计划署
UNDS	联合国发展系统
UNGM	联合国全球采购网
UNSDCF	联合国可持续发展合作框架
UNSPSC	联合国标准产品和服务编码
VAT	增值税