

2010年11月



منظمة الأغذية
والزراعة
للامم المتحدة

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
Agricultura
y la
Alimentación

大 会

第三十七届会议

2011年6月25日—7月2日，罗马

粮农组织2008—2009年审定决算 B部分—外聘审计员的报告

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，
本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。
粮农组织大多数会议文件可从互联网www.fao.org网站获取。

**关于联合国粮食及农业组织
2008年1月1日至2009年12月31日
财务周期财务报表的外聘审计员报告**

内 容

	段 次
第一部分	
综述	
引言	1-5
建议一览表	6
对财务报表的审计	7-10
先前的建议	11
财务事项	
财务状况	12-19
流动性状况	20-22
第二部分	
对总部的审计	23-175
第三部分	
对下放办事处的审计	176-225
第四部分	
其他事项	
核销	226-228
欺诈或假定欺诈案件	229-235
鸣谢	236

第一部分

综述

引言

1. 本报告根据《财务条例》第 12.9 条提交，包含了对联合国粮食及农业组织（粮农组织）2008—2009 两年度审计的结果。审计依据的是粮农组织《财务条例》第 12.1 至 12.10 条及其所附有关外部审计的补充职责范围。
2. 本报告包括我们对 2008—2009 两年度期间粮农组织财务报表的意见，详见本报告第一部分。
3. 除粮农组织总部外，我们的审计还包括五个区域办事处¹和六个驻国家办事处²的业务，并涉及部分管理问题和对粮农组织规则和条例的遵循情况。
4. 我们特别对与职员相关的负债、会费、东道国协定、周转基金、预算控制、咨询合同、预付款、财产管理、采购、项目管理以及紧急和恢复活动特别基金进行了评估。
5. 我们对本两年度核销损失、惠给金及欺诈或假定欺诈案件的意见披露在本报告第四部分。
6. 本报告还包含我们提出的建议，以纠正提到的不足之处，并改善业务运作。依照以往做法，这些建议被划分为十分重要、重要和值得注意三大类³。

建议一览表

	对总部的审计	优先度	时间安排
1	我们强烈建议本组织紧急关注与职员相关负债的供资事项，因为推延决策特别是关于供资提案的决策无疑将损害未来年份《工作计划和预算》的财务可行性。（第34段）	十分重要	2010 年
2	我们认可管理层遵循了我们的建议，做出了广泛的努力以提高会费缴纳的及时性，包括就未缴纳款项对各国政府持续跟进，协调实地办事处与拖欠政府对应现金捐助的有关政府沟通，并与拖欠严重的国家谈判制定分期支付的计划。此外，我们认可管理	十分重要	2010 年

¹ 亚洲及太平洋区域办事处（曼谷）；非洲区域办事处（加纳阿克拉）；欧洲及中亚区域办事处（匈牙利布达佩斯）；近东区域办事处（埃及开罗），以及拉丁美洲及加勒比区域办事处（智利圣地亚哥）。

² 驻柬埔寨、布基纳法索、土耳其、尼日利亚、智利和老挝人民民主共和国等国的国家办事处。

³ 十分重要：为确保本组织避免高度风险而必须采取的行动。若不采取行动可能导致严重的财务后果和重大业务干扰。

重要：为避免重大风险而需采取的行动。若不采取行动可能导致财务后果和业务干扰。

值得注意：值得采取的行动，可以发挥加强监控或获得更高资金回报的作用。

	层持续提供关于会费和欠款情况的月度报告的工作，这些都放在了外部网站和常驻代表处的网站。（第43段）		
3	我们建议并经本组织同意对过时的东道国协定进行全面审查，以评估现金或实物捐助是否充足，并探索是否有可能通过谈判改进本组织和有义务的东道国之间的费用分摊方案从而产生额外收入。（第48段）	十分重要	2010 年
4	我们建议本组织认真审议提高周转基金水平，为普通基金提供足够的缓冲。在这方面，秘书处证实，他们将在《2012—13年工作计划和预算》的“财务健康”章节包含提高周转基金水平的提案，这与《2010—11年工作计划和预算》中原先提出的内容相似，但当时未获成员国的支持。我们还重申我们建议本组织继续努力征收成员国应缴纳的会费和欠款。（第56段）	十分重要	2010 年
5	我们鼓励本组织审议根据预算可替换性规则，用标准的Oracle预算功能进行高效率和切实有效的资金充足性检查。（第66段）	十分重要	2010 年
6	我们建议本组织彻底审查顾问的工作表现，并考虑不再续聘那些未能满足合同所载报告要求的顾问。本组织同意这项建议，并指出，聘用部门起草的质量评价文件应注明没有在规定的截止日期前提交报告，并提供理由，并且如果可能，包含一份不重新聘用的声明。在这方面，我们得知，旨在规范顾问和个人服务协议的职责范围、目标和预期产出的表格已于2010年9月8日在整个组织范围内传达。（第73段）	十分重要	2012 年
7	我们建议本组织更仔细地调查项目收尾行动延误的原因，以充分处理这类问题，并设定目标减少这种延误。（第88段）	十分重要	2011 年
8	<p>我们建议本组织：</p> <p>a) 根据对实际产生的实地计划和项目支助费用与从捐助方资助项目回收款项进行合理协调的原则，立即着手扩展支助费用偿还的政策，以包含对捐助方已经接受和可以使之接受的任何固定间接费用的回收，并规定适当的指导原则和所需的培训。</p> <p>b) 根据透明性原则，并且为了准确设定支助费用偿还额的合理水平，审议对预算外资助项目的支助费用偿还水平进行报告和评估，以显示下列内容：</p> <ul style="list-style-type: none"> b.1 未回收的固定间接支助费用； b.2 按计划或项目分类的未回收支助费用； b.3 由于批准的技术支持服务和项目服务费用回收比率与实际偿还额之间存在差异而产生的未回收支助费用；以及 	十分重要	2012 年

	<p>b.4 由于编入预算的支助费用收入和通过回收（固定百分比收费，对计划或项目的直接收费，或两者兼而有之）方式得到的实际偿还额之间存在差异而产生的未回收支助费用。</p> <p>c) 为了公正地列报正常计划基金下实际发生的支助费用，审议在财务报表中披露捐助方资助项目产生的、由正常基金吸收的未回收支助费用以及这些费用的计算方式。</p> <p>d) 根据对实际产生的实地计划和项目支助费用与从捐助方资助项目回收款项进行合理协调的原则，并且为了准确设定技术支持服务费用回收额的合理水平：</p> <ul style="list-style-type: none"> d.1 审议阐明可以回收款项和不可以回收款项的情况；以及 d.2 确定本组织希望在多大程度上回收技术支持服务费用。（第 106 段） 		
9	我们建议用财产保管表来记录发放给职员的物资，只有共用设备才能以部门名义列出，如打印机、复印机或部门（共享）的笔记本电脑。我们还建议，职员从办公场所带走物资之前，必须先领取出门证。（第113段）	十分重要	2010 年
10	我们建议本组织重新审议其确认非消耗性财产的政策和程序，并确保非消耗性财产作为购置项和作为库存项进行确认时采用一致的估值方法。（第122段）	十分重要	2010 年
11	我们认识到本组织正在根据《国际公共部门会计准则》修订其资产管理办法和程序，建议本组织确保新政策中包含有关总部以外办事处提交《年终资产报告》的内容，涉及提交时间、对提交情况的监测、以及立即对本组织的财产记录进行核实和对账。（第130段）	十分重要	2011—12 年
12	我们得知对有关回收纳税预付款的政策进行了改进。但是，我们仍然建议本组织通过其设在华盛顿的联络办事处，要求严格执行在 AC2010/08 号行政通函中设定的截止日期之内提交年度纳税申报单的规定，从而使预付税款得到及时结清，并使职员能立即退还超额预付款。（第 135 段）	重要	2012 年
13	我们强调一定要进行大力监测，确保预付款的及时结算，特别是那些超出规定期限仍未结清的预付款，并且强调向业务现金账户提供预付款时必须遵守 DGP064 的限制规定，以免过分加重顾问负担，并使上述预付款能得到立即结算。（第 143 段）	重要	2012 年
14	我们建议本组织继续努力，征收余下的工资回拨款。（第 146 段）	重要	2012 年

15	我们建议本组织根据现有联合国《财务条例》第4.3条的规定实施技术合作计划项目，特别是在拨款支持的财务周期结束时撤销未使用的拨款，以确保在该年度/两年度核定预算和拨款范围内对项目活动进行适当规划和实施。（第151段）	重要	2012 年
16	我们建议本组织审议将用于离职付款计划（SPS）的专项长期投资和预付款放在一个单独的信托基金中，将其确认为计划资产，以实现全面采纳《国际公共部门会计准则》（IPSAS）的目标。（第157段）	重要	2012 年
17	我们建议预算负责人严格执行对交付工作的监测。如需征收罚金，预算负责人应该提前做出此建议，并随后从付款中扣除。（第162段）	重要	2011 年起
18	我们建议本组织制定一项政策，如果由于出差人员自身原因导致退票，而又无正当理由，则由出差人员自己负责票务费用、附加费和手续费。本组织表示将根据工作人员细则审查这一政策的影响。同时将制定一个沟通策略，使预算负责人和退票费核定人更加关注退票成本，让他们认识到有必要预先确定这些费用的有效性。（第 166 段）	值得注意	2012 年
19	我们建议管理层寻求为紧急和恢复活动特别基金制定指导方针，规定可以拨付给特定项目的预付款的最高额度，以及回收上述预付款的明确期限。（第 175段）	值得注意	2012 年
	对下放办事处的审计		
20	我们建议非洲区域办事处更严格地执行规定，以确保在计划层面发生涉及到转拨款超过 10 万美元、在预算章和接受拨款方层面涉及到转拨款超过 2 万美元的承付款项和支出之前，必须事先得到战略、规划及资源管理办公室的批准。非洲区域办事处的转拨款请求（这可能包括在定期预算报告中）需要具体说明转拨金额、在计划间或预算章间转移的拨款来源，以及转拨的原因或理由。 我们还鼓励非洲区域办事处始终遵循《工作计划和预算》中规定的机构拨款限额。（第 181 段）	十分重要	2010 年
21	我们建议并经非洲区域办事处同意，预算负责人应设法确保不要超出技术合作计划的核定项目预算范围；对于信托基金的项目，则不应超出从捐助方收到的现金额度。 为确保在发生承付款项和支出之前项目有资金可用，预算负责人应考虑使用现有系统之外的记录实际承付款项和支出的工作表，以跟踪项目现金或资金余额，直到嵌入系统中的避免过度开支的控制措施到位。	十分重要	2010 年

	如果现金余额低，有必要从捐助方获取更多现金，并且项目协议有这样的规定，预算负责人须立即提请财务司项目会计处发出出资要求，并提交需要捐助方认可/核定的预算修正案，以防止信托基金项目产生负现金余额。（第187段）		
22	我们建议(i) 加强对会计交易的审查；(ii) 定期和及时核对下放办事处和总部之间的库存记录；和(iii) 编制并及时提交 ADM 41 和 ADM 83。（第192段）	十分重要	2010 年
23	我们建议并由管理层发布了指引和一个标准模板，包括每份合同的职责范围，明确(i) 切实并且可衡量的工作任务产出；(ii) 提交产出的截止日期，以及关于工作如何交付的详细要求；和(iii) 绩效指标等。我们进一步建议把职责范围和明确的参考文件（即附件）联系在一起，成为协议不可或缺的组成部分，并且我们赞赏管理层将同样要求纳入个人服务协议的计划。（第 202 段）	十分重要	2011 年
24	虽然我们赞赏本组织为防止积压并进一步减少未结清的差旅预付款所作的努力，但有关办事处应当配合设在布达佩斯的人力资源服务部门和应计差旅费—差旅费报销单部门进行跟进，并向已获付最终报酬的前顾问征收预付款。我们还建议本组织在顾问的职责范围内做出提交差旅费报销单的要求，并明确在支付最终报酬时收回未结清的差旅预付款。（第 208 段）	十分重要	2011 年
25	我们重申应当尽最大努力遵守项目实施和完成的时间安排。（第 214 段）	十分重要	2011 年
26	我们建议粮农组织驻老挝代表处(i) 在编制预算概算时为加班服务分配必要的预算；(ii) 确保相应用款之前有可用的资金；以及(iii) 用适当的账户来记录这类付款。（第 218 段）	十分重要	2012 年
27	我们建议下放办事处考虑实施规定要求，在送达给供应商并由其确认的采购订单中明确具体的交付日期。（第 224 段）	重要	2011 年

对财务报表的审计

7. 对财务报表的审计按照《国际审计准则》进行，这些准则要求审计的规划和实施应能合理确保财务报表不存在重大错误陈述。粮农组织负责编制财务报表。我们的责任是表述对财务报表的意见。

8. 审计工作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，亦包括对本组织采用的会计原则和作出的重要估计的评估，以及对财务报表的总体列报的评价。

9. 此外，我们根据要求对下列与其他机构合作或代表其他机构实施的计划的单列财务报表进行了审计，即：

- 粮农组织/联合国人口基金会两年度资金状况和进度表 1——截至 2009 年 12 月 31 日的两年度支出报表；
- 粮农组织/联合国开发计划署资金状况和进度表 1——截至 2009 年 12 月 31 日由粮农组织执行的项目支出进度表；及
- 粮农组织/全球环境基金——于 2009 年 12 月 31 日结束的两年度的资金状况。

10. 审计工作使我们能够对联合国粮食及农业组织 2008—2009 两年度财务报表提出无保留的审计意见。

先前的建议

11. 除上下文关系需要外，我们未针对根据先前各项建议所采取的行动做出评论。这是由于财政委员会已制定了一项机制，对本组织尚未充分实施的所有先前建议开展后续工作。

财务事项

本组织的财务状况

12. 在 2008—2009 两年度期间，本组织的财务状况显著下降。上个两年度普通基金和相关基金的收入与支出净缺口为 5 521 万美元，在本两年度这个缺口已增加到 1.0037 亿美元，增加了 4 516 万美元，比 2006—2007 两年度上升了 81.8%。导致该缺口增加的一个主要原因是与职工相关负债的利息成本，达 9 475 万美元。

13. 总体而言，在本两年期结束时，负的基金余额从 2006—2007 两年度的 4.6528 亿美元进一步下探至 5.5899 亿美元。

14. 在信托基金和联合国开发计划署基金方面，本组织的收支盈余为 549 万美元，这也已转移至捐助者账户，从而使本周期结束时基金余额保持不变。

15. 截至 2009 年 12 月 31 日普通基金和相关基金项下的资产总计为 4.6132 亿美元，相比之下 2007 年 12 月 31 日为 4.8886 亿美元。现金和定期存款从 3 620 万美元增加至 5 541 万美元（53.10%）。应收会费从 1.2229 亿美元减少至 8 239 万美元（32.63%）。

16. 另一方面，负债从 2007 年 12 月 31 日的 8.6793 亿美元增至 2009 年 12 月 31 日的 9.3435 亿美元，增加了 6 642 万美元。这一增长是由于预收会费、未清偿债务和与职工相关的负债上涨。也许还应该指出，2008 年 12 月，本组织借款 2 500 万美元以支付运营成本（见第 51 段）。

17. 储备金和资金余额赤字继续上升——从 3.7908 亿美元增至 4.7303 亿美元，增加了 9 395 万美元，即 24.78%。

18. 在信托基金和联合国开发计划署基金项下，资产增长了 2.4002 亿美元，从 6.6984 亿美元增至 9.0986 亿美元。负债也增加了 2.2962 亿美元，从 6.4677 亿美元增至 8.7639 亿美元。截至 2009 年 12 月 31 日，总计资金储备和资金余额达 3 348 万美元，超过了 2007 年 12 月 31 日的 2 308 万美元余额。

19. 与职工相关负债资金不足的情况仍然是普通基金结构性赤字的原因之一。截至 2009 年 12 月 31 日，四项计划的负债总额为 11.109 亿美元，其中 8.060 亿美元无经费保障。

流动性状况

20. 本组织截至 2009 年 12 月 31 日的流动比率为 1.05，低于 2006—2007 两年度的 1.08。虽然流动资产余额略有上升，但流动负债的增量更大，从而导致流动资产比率降低。

21. 应缴分摊会费明显减少。对两个两年度期末数字的比较显示，余额从 2006—2007 两年度的 1.1318 亿美元下降至 7 558 万美元。

22. 像前几年一样，职工工资继续构成本组织费用的主要部分。2008—2009 年，普通基金和相关基金项下职工工资为 6.3 亿美元，占支出总额的 60%，而在信托基金和联合国开发计划署基金项下，职工工资总计 2 亿美元，占支出总额的 18%。另外，购买设备的 3.27 亿美元构成了信托基金和联合国开发计划署基金的最大一块支出，占 29%。

第二部分

对总部的审计

与职工相关的负债

23. 我们对与职工相关负债的审计表明，其上一次估值包含在 2009 年 12 月 31 日的《精算估值报告》中。总精算负债总额为 11.108 亿美元，包括 1 800 万美元的补偿计划储备基金；5 820 万美元的离职付款基金、1.001 亿美元的离职付款计划；及 9.345 亿美元的离职后医疗保险。值得一提的是与职工相关负债的余额比 2007 年的 7.191 亿美元增加了 3.917 亿美元（54.47%），其中离职后医疗保险增加 3.584 亿美元，占增长总量的 91%。

24. 在与职工相关负债的供资方面，大会第 10/99 号和第 10/2001 号决议规定长期投资和所产生的任何收入应首先用于确保离职付款计划和补偿计划储备基金供资，如有任何额外投资和相关收入则专门用于离职后医疗保险，之后是离职付款基金。

25. 2003 年，大会同意自 2004—2005 两年度开始为离职后医疗保险负债额外分摊 1 410 万美元资金。秘书处在其往年对领导机构报告中强调，鉴于负债的规模，目前的两年度供资计划存在不足。上述报告强调了完全为离职后医疗保险和离职付款基金离职负债出资的重要性。

26. 在我们的审计中，我们提请本组织注意其所处的岌岌可危的财务状况，这是由于离职后医疗保险和离职付款基金供资不足造成的。负债比率大于 1，这令人沮丧，因为这意味着粮农组织的资产不足以偿付其债务。尽管成员国按照大会决议注入了 1 410 万美元的附加会费，但是这种可悲的状况仍未改变。

27. 每年为离职后医疗保险出资的摊还金额需为 2 480 万美元，这要花 30 年时间，直到 2040 年才能实现离职后医疗保险离职负债得到充分供资。然而，在这个金额里，《工作计划和预算》中仅拨款 705 万美元，即 28%，这导致 2009 年供资缺口达 1 780 万美元。

28. 本组织在离职付款基金方面的困境同样不容乐观，因为总离职负债仍然没有经费保障，还从未批准过与这项计划相关的离职负债的任何供资来源。因此，超过为离职付款基金在职人员费用所提供资金的现金流出量，在普通基金中产生了结构性现金赤字。在 2008—2009 年财务周期中，本组织支付的离职付款基金金额为 2 227 万美元，这笔付款进一步造成本组织普通基金的结构性现金赤字，使之超过了本两年度期间对这些负债的在职人员供资。

29. 除了那些计划的供资不足外，本组织还不能完全依赖其长期投资产生的收入，其中 50% 是股权投资，另外 50% 是固定收益/债券投资，因为这些都是市场化的投资，高度不稳定。2008 年，全球金融市场遭受了数十年所未见的极度波动和信贷紧缩。2009 年，尽管出现初步的复苏迹象，但是这些投资、特别是股权投资在财务周期结束时出现了净损失。

30. 上述市场状况的影响进一步助长了投资供资不足的问题。由于这种供资不足，投资的价值显著低于负债的现值，而且如不改进筹资战略，后者的增速将始终高于前者。

31. 秘书处根据财政委员会的指导，提出在《2010—11 年工作计划和预算》范围内为离职后医疗保险和离职付款基金供资的建议。由于大会决定不批准任何额外的会费，因而任何潜在的供资增长都必须推迟到 2012—13 两年度的《工作计划和预算》中。

32. 财政委员会在其第一三届会议上适当关注了供资不足的离职后医疗保险负债和没有供资的离职付款基金问题的严重性。委员会认识到遏制负债增长及退休人员相对于在职人员比率增长充满挑战，决定在 2010 年对与职工相关负债的精算估值出来之后，在《2012—13 年工作计划和预算》中向理事会提出供资建议。

33. 上述离职后医疗保险年度供资的短缺将进一步增加本组织已经出现的巨额净赤字。在 2004—2005、2006—2007 和 2008—2009 两年度，赤字不断增长，分别为 1.0361 亿美元、3.56 亿美元和 4.3955 亿美元。而不利的债务权益比率削弱了本组织的财务状况，这意味着利益相关者、成员国和捐助者面临的风险增加。

34. 我们强烈建议本组织紧急关注与职员相关负债的供资事项，因为推延决策特别是关于供资提案的决策无疑将损害未来年份《工作计划和预算》的财务可行性。

拖欠会费

35. 本组织在一个财务周期内的拨款资金来自成员国和准成员缴纳的年度会费。在每年 12 月份，本组织向每个成员开出账单催讨(a) 下一年度全额会费；(b) 根据粮农组织大会确定的重新分摊水平，对周转基金和特别储备金账户的补充资金；及(c) 粮农组织在各国办事处的运营费用中商定的由政府配套的份额。

36. 《财务条例》第 5.5 条规定，会费和预缴款项应当在收到总干事通知之日起三十日内，或有关历年第一天，（以较晚者为准），全额付清。到下一历年 1 月 1 日，尚未缴付的会费和预交款项，将被视为已拖欠一年。

37. 截至 2009 年 12 月 31 日，应收会费账户（第 1021 号账户）的未结清余额为 82,391,039.64 美元，占 461,318,000.00 美元总资产的 17.86%。余额分解如下：

<u>账户名称</u>	<u>账户编码</u>	<u>金额 (美元)</u>	<u>%</u>
分摊会费	2600	75,581,243.39	91.74
政府对应现金捐助	2601	4,397,072.05	5.33
周转基金	2602	62,475.00	0.08
特别储备金账户	2603	<u>2,350,249.20</u>	<u>2.85</u>
总计		82,391,039.64	100.00
		=====	=====

38. 分摊会费项下应收款包括当前年度总额为 4 583 万美元的分摊会费和以前年度（欠款）的 2 975 万美元，后者约占账户余额的 40%。欠款包括 46 个成员国的未缴摊款，其中 2 308 万美元已拖欠超过四年。

39. 同样，政府对应现金捐助项下应收款中有 3 168 万美元即 72% 已经拖欠了五到二十年。至于周转基金项下的应收款，周转基金总计余额中 54 475 美元即 87% 的未缴金额以及特别储备金账户项下整个 235 万美元的应收款项已经拖欠了 15 年以上。

40. 我们对成员国拖欠应缴分摊会费的问题表示关切，因为这损害了本组织的流动性。应收分摊会费、政府对应现金捐助、周转基金和特别储备金账户的未缴欠款也削弱了流动性。由于成员缴纳会费的延迟，25,653,558.50 美元的整个周转基金余额在 2008 年 12 月预付给普通基金，以满足正常计划的运作需求。成员不及时缴纳其分摊会费所造成的流动性问题也迫使本组织求助于外部借款，从 2008 年 12 月的 1 000 万美元到 2009 年 1 月的 1 500 万美元不等，以支付运营成本。

41. 逾期应收账款占用的资金给本组织的流动性水平带来沉重的负担，并可能妨碍粮农组织正常计划的高效和及时实施。

42. 虽然我们注意到本组织正在付出辛勤的努力，鼓励及时缴纳分摊会费，但是我们认为应当加大力度征收长期欠账（欠款），截至 2009 年 12 月其总额已达 2 966 万美元，占应收账款总额的 36%。

43. 我们认可管理层遵循了我们的建议，做出了广泛的努力以提高会费缴纳的及时性，包括就未缴纳款项对各国政府持续跟进，协调实地办事处与拖欠政府对应现金捐助的有关政府沟通，并与拖欠严重的国家谈判制定分期支付的计划。此外，我们认可管理层持续提供关于会费和欠款情况的月度报告的工作，这些都放在了外部网站和常驻代表处的网站。

东道国协定

44. 粮农组织通过其称为代表处的当地办事处在各个国家开展工作。本组织为代表处的业务运作分配资金以对其提供支持。2009 年，拨款总额达 4 953 万美元。此外，粮农组织根据协议（称为东道国协定）向东道国政府收取部分运营费用，这部分账款记录在总部的应收账款——政府对应现金捐助项下。2009 年，向 136 个代表处中的 37 个发出的账单总额为 87 万美元。至于那 99 个未发账单的国家，和它们之间没有关于现金捐助的协议，那些国家提供实物捐助，例如免费使用办公场所和供应办公家具及设备等。

45. 我们注意到发出的账单正确无误。我们对有账单国家的东道国协定进行细读，发现 37 项东道国协定中，23 项在 70 年代签署，9 项在 80 年代签署，3 项在 90 年代签署，其余在 2000 年及以后签署。虽然东道国协定一般规定要对协定进行定期审查和重新谈判，但是很明显，大多数协议，因为是 40 年前签署的，都已经过时，尤其是向代表处支付的金额方面。当时在最初签署协议时这些捐款可能比较可观，但是随着时间的推移，其数额已变得不那么重要。

46. 如果对照粮农组织分配的预算来看，70 年代签署东道国协定的 21 个代表处的政府对应现金捐助只占粮农组织拨款的 0.02% 到 26.29%。只有两个代表处的账单金额达到粮农组织拨款的 50% 或以上。至于 90 年代签署的三项东道国协定，其账单金额分别占粮农组织国别预算的 50%、92% 和 9%。

47. 除了现金捐助外，我们认识到东道国根据东道国协定提供的实物捐助的优点，但是，实物捐助没有被指定价值，也没有在本组织的账簿中得到确认。

48. 我们建议并经管理层同意对过时的东道国协定进行全面审查，以评估现金或实物捐助是否充足，并探索是否有可能通过谈判改进本组织和有义务的东道国之间的费用分摊方案从而产生额外收入。另外，在收到各区域会议的意见之后，本组织将根据 2009 年 11 月粮农组织大会的决定，制订关于粮农组织覆盖范围内长期远景的提案并提交给有关领导机构进行审查和批准。

周转基金

49. 周转基金根据《财务条例》第 6.2 条到第 6.6 条设立和管理。大会对周转基金的授权水平进行了数次修改。对周转基金授权水平的最后一次更新是大会第 15/91 号决议作出的，设定的授权水平是 2500 万美元。自那时以来，没有通过对成员国的重新分摊而对基金进行重大增补。截至 2009 年 12 月 31 日，基金水平为 25,653,558.50 美元。

50. 《财务条例》第 VI.2 条规定维持周转基金的主要目的是在各成员国分摊会费到账前，在事后偿还基础上向普通基金预支款项，以资助正常计划实施过程中的支出。周转基金也可用于对未编入当前预算的紧急支出提供资金以及为理事会在特殊情形下授权的用途提供贷款。

51. 我们分析了周转基金从 2005 年 1 月 1 日至 2009 年 12 月 31 日的变动情况，以确定在正常预算中成员分摊会费拖延缴纳的情况下，周转基金是否足以临时满足普通基金的业务需求。虽然预支金额随后由普通基金偿还给周转基金，但是我们注意到周转基金达到了临界水平，在几个日期里几乎耗尽。截至 2005 年 12 月 31 日，周转基金余额只有 18.00 美元，占周转基金授权水平的 0.00007%。该基金在 2006 年底也处于非常低的水平，仅为 276,536.50 美元，占授权水平的 1.09%，这是由于向普通基金提供的预支款到年底仍未偿还。2008 年也达到过这个水平，到年底余额只有 36.40 美元，占周转基金授权水平的 0.00014%。

52. 审计显示，造成普通基金从周转基金借款的原因是成员国拖欠或不及时缴纳其分摊会费。（请参阅拖欠会费部分的论述。）

53. 我们还根据 2007 年至 2009 年每月业务现金需求（平均为 3 800 万美元），仔细审查了其间每月的现金状况。我们的分析结果表明，在分摊会费仍然没有全额收缴的情况下，周转基金不足以提供缓冲。值得注意的是，即使向普通基金预支周转基金的全部资金，仍然出现现金赤字。

54. 现金缺口导致了对外借款。可获得的贷款数据显示，2006 年本组织不得不进行长期的对外借款，最高时期达到了 1.04 亿美元的水平。同样，在 2007 年也需要对外借款，但期限较短，数额较小，最高时期为 2 500 万美元。2006—2007 年的总借款成本为 180 万美元（2004—2005 年共计 300 万美元），其中 150 万美元在 2006 年发生。2008 年 12 月，获取了两项外部贷款以支付运营成本，金额分别为 1 000 万美元和 1 500 万美元。

55. 我们担心，在周转基金完全利用之后，由于流动性不足引发的长期对外借款表明目前周转基金的授权水平不足以实现其设立的主要目的。更精确地说，目前周转基金 25,653,558.50 美元的水平不足以在各成员国分摊会费到账之前、不进行借款的情况下，临时满足正常计划实施过程中的支出。大会在 18 年前确定的周转基金水平不足以提供一个安全网以避免采用对外借款，应根据本组织目前的业务现金需求进行审查。

56. 我们建议本组织认真审议提高周转基金水平，为普通基金提供足够的缓冲。在这方面，秘书处证实，他们将在《2012—13 年工作计划和预算》的“财务健康”章节包含提高周转基金水平的提案，这与《2010—11 年工作计划和预算》

中原先提出的内容相似，但当时未获成员国的支持。我们还重申我们建议本组织继续努力征收成员国应缴纳的会费和欠款。

正常计划的预算控制

57. 调查显示，Oracle 有关资金充足性的标准预算功能尚未激活，因为不能满足本组织的预算可替换要求。因此，主要依靠委托给指定预算负责人进行的认证过程来对本组织资金的正确使用进行控制。预算负责人在部门负责人或接受拨款方的全面监督下负责对预算的监测、控制和报告。

58. 由于 Oracle 财务模块无法对资金充足性进行审核，我们注意到在有些情况下一些计划、计划实体或部门的预算负责人和接受拨款方的总计承付款项和实际支出超过了给他们的拨款。一些计划中出现超额支出，就必须在其它计划中削减支出以进行平衡，这就可能对所涉及计划的实施产生重大影响。缺乏资金充足性审核还可能导致在已经过时的计划实体和活动代码项下发生承付款项和支出。虽然战略、规划及资源管理办公室通过每季度提交的《定期预算执行报告》能够发现或得知这些情况，但是在战略、规划及资源管理办公室完成或实施对拨款修订案或预算转拨的审批/处理之前超支承付已经发生。由于以无效代码进行承付和支出造成了错误，有必要编制日记账凭单。

59. 我们担心，现有应用系统未嵌入任何控制措施以避免预算负责人根据拨款来承付资金时发生违背预算可替换规则的支出和承付款项。例如，对招待费账户拨款的不受限制的资金审核能防止预算负责人发生超过拨款的承付款项。另一方面，当一笔交易未能通过资金审核时，劝告性资金审核层就会提醒预算负责人。此外，由预算负责人采用手工控制可能无法保证预算控制应用的一致性。

60. 战略、规划及资源管理办公室和财务司指出，过去的实践表明，当机构拨款层面的超支导致向战略、规划及资源管理办公室提出拨款调整请求、使规划的预算重新根据实施步伐或新出现的问题进行协调时，接受拨款方必须进行纠正的错误的数量最少。接受拨款方必须对这些转拨做出解释，这为粮农组织的实施工作和后续规划周期提供了有价值的信息。

61. 鉴于上述情况，战略、规划及资源管理办公室和财务司强调其预算控制的方法是为了确保预算负责人获得定期更新的预算状况信息，包括在 Oracle 和非 Oracle 应用程序中处理的全部交易。这些信息通过 Oracle 数据仓库提供给预算负责人，并每日更新。预算负责人必须定期审查这些信息，并在查阅可用余额后才能承付资金。此外，本组织还建立了相关系统和程序，对接受拨款方的拨款状况进行监测和报告，并对追加拨款和拨款调剂进行审查和授权。

62. 我们注意到了战略、规划及资源管理办公室对所采取的探测性的、非基于系统的控制措施所作的评论。我们也认识到不能对来自 Oracle 工资系统和其它支系统的交易进行资金充足性检查。

63. 不可否认，如果激活 Oracle 财务模块中预算功能，就能保证一旦在任何 Oracle 模块中录入承付款项和支出信息，计划实体和部门的拨款余额就会立即更新。这可以用来验证是否有充足的资金支付预算负责人提出的承付款项，例如在 Oracle 采购模块中验证某一计划实体或部门的资金充足性，而不必进入数据仓库查阅报告。这样就可以持续及时地避免出现违背预算可替换规则的承付款项和支出。

64. 我们对区域办事处的审计发现，某个办事处在 2009 年底的支出超过拨款 17 万美元（不包括标准成本差异和人事费用变化）。该区域办事处提供的理由是 Oracle 财务模块并没有阻止他们产生超过允许的预算灵活性的承付款项和支出，这清楚地表明 Oracle 财务模块的资金审核功能存在不足。

65. 关于预算负责人可以通过 Oracle 数据仓库获得每日定期更新的预算状况信息，包括 Oracle 和非 Oracle 应用程序中处理的全部交易，这种说法与上述区域办事处的支出在两预算章中超出拨款 12% 至 138% 的事实不符。在十项计划中也发生了同样的情况，超支范围从 34% 至 632% 不等。

66. 我们鼓励本组织审议根据预算可替换性规则，用标准的 Oracle 预算功能进行高效率和切实有效的资金充足性检查。

顾问合同的职责范围和产出

67. 我们曾提请本组织注意制定顾问合同职责范围的工作缺乏指导，这应包括要求工作任务的产出是切实并且可衡量的，交付日期是实际的，并且详细描述工作必须如何交付。我们关切地注意到，在抽查的 40 份顾问合同中，28 项职责范围没有明确工作必须实现的目标；31 项没有详细说明必须如何交付产出；16 项没有规定实现产出的日期；33 项没有可供进行客观评估的绩效指标。最后，六份合同根本就没有列出职责范围。

68. 我们赞赏管理层遵循我们关于制定职责范围的建议，通过发布和立即实施由三个主要部分组成的、针对外部人力资源的模板，以解决上述问题。

69. 我们的审计还表明，在 30 份合同中，有 16 份合同的顾问未能在约定时间提交其最终产出，延期最长达 15 个星期。此外，还发现有两位专家由于健康原因无法完成他们的任务，一名顾问放弃了工作使命，另有两名顾问提交了被首席技术组评估为不完整或令人不满意的报告。

70. 同样，在审查的 30 份合同中，12 份为续签合同，其中只有两份报告在规定期限之前提交，八份报告在最后期限之后提交，两份报告根本没有提交。

71. 尽管管理层表明相关部门对提交报告工作进行了跟进，会见了顾问，为这项工作提供了直接支持，并且评估了工作计划，审查了职责范围，但是我们认为上述措施不足以迫使顾问遵循及时提交产出的要求。我们特别要指出事实上续签合同的报告完全可以早一点或者在续签合同到期时完成，因为合同期很长。遗憾的是，如上所述，十二份报告中只有两份是按时提交的。

72. 尽管在工作令人满意地完成并交付之前不向顾问支付最终报酬，但是报告的延误对项目不利。应该强调，聘用顾问的主要目的是向正常计划和预算外资金资助的任务和项目提供及时和有效的投入。

73. 我们建议本组织彻底审查顾问的工作表现，并考虑不再续聘那些未能满足合同所载报告要求的顾问。本组织同意这项建议，并指出，聘用部门起草的质量评价文件应注明没有在规定的截止日期前提交报告，并提供理由，并且如果可能，包含一份不重新聘用的声明。在这方面，我们得知，旨在规范顾问和个人服务协议的职责范围、目标和预期产出的表格已于 2010 年 9 月 8 日在整个组织范围内传达。

项目管理——项目收尾

74. 我们审查了项目收尾活动，包括从在项目地点必须结束实地活动的日期（即最后期限）到旨在确定要求的活动是否及时完成的业务和财务收尾工作。我们从实地计划管理信息系统（FPMIS）下载了尚未进行财务收尾的项目，对截至 2009 年 12 月 31 日已结束业务的 361 个项目进行了过滤。在这个过程中，我们分析了从最后期限到业务结束日期和从业务结束日期到 2010 年 4 月 30 日的间隔时间即时间差（按月计算）。财务上结束的项目被排除在外，因为只有业务上结束的项目才需要采取必要措施在延误出现时进行管理。

75. 我们的审计表明，平均而言，技术合作项目和紧急项目分别在最后期限 22 个月和 13 个月后才能实现业务上结束。此外，对技术合作项目而言，业务结束日期和 2010 年 4 月 30 日之间的平均间隔时间为 28 个月，对紧急项目为 18 个月。我们很担心这么长的间隔时间，因为这表明产生的延误可能对资金带来影响，并且无法及时实现给政策带来的利益和投入（即项目产出，如转交各区政府的最终报告）。

76. 在 2008 年业务上结束的 61 个项目中，一个项目（DJI/98/004/ /01/12）的活动已经在 1999 年 10 月完成。这意味着办事处花了 101 个月完成业务收尾工作。另有其它 7 个项目（BDI/96/001/ /09/12、EP/RAF/102/GEF、UNTS/MAG/001/GEF、

BKF/98/006/ /01/12、NER/01/004/ /08/12、NER/97/003/ /09/12 和 BDI/02/006/ /01/12) 在最后期限之后的 45 到 82 天才完成业务收尾工作。至于那些在 2009 年业务上结束的项目，其中一个项目 GCP/INT/609/DEN 在 1999 年 9 月的最后期限之后 114 个月才在业务上结束。

77. 延误主要因为需要时间完成下列活动，这些活动是项目预算负责人要求收尾之前必须做的：

- a) 完成所有实地工作人员的任务；
- b) 所有分包商完成对合同义务的履行；
- c) 最后一项主要设备的交付和所需的安装；
- d) 为项目采购的所有车辆、设备和用品的处置；
- e) 所有研究员基金的颁发；以及
- f) 完成所有的报告义务，特别是终结报告（《实地计划通告》2003/4，第 4.9 段）。

78. 对于项目收尾工作，《粮农组织技术合作计划指南》特别要求一旦项目活动完成，预算负责人应根据项目收尾工作的既定程序采取适当措施结束项目，任何未动用的资金将返回到技术合作计划普通账户，并重新分配给新的项目（《粮农组织技术合作计划指南》，第 58 段）。

79. 一旦证实业务结束，并且预期不再有任何费用发生，则项目在财务上结束。一旦所有必要的标准得到满足，财务司即进行财务收尾工作。项目在财务上结束之后，其账户就会关闭，不能再有任何计入该账户的费用（《实地计划通告》2003/4，第 4.9 段）。在业务结束和财务结束之间主要进行以下活动：

- a) 报告小组、技术合作项目执行及资源筹集处 (TCSR, 原 TCDM)、紧急行动及恢复司 (TCE)、总部或区域/分区域办事处的首席技术组 (LTU) 审查并审批终结报告 (除非不要求)；
- b) 执行及资源筹集处和紧急行动及恢复司编制最终版本；
- c) 将终结报告转交给受援国和 (或) 捐助国政府机构；
- d) 由有关的技术合作供资联络单位进行预算平衡、最终预算修订 (联合国开发计划署) 或结束修订 (技术合作计划在最新核定的最后期限之后的 60 天内)，是否需要事先与捐助方协商或者由捐助方批准取决于供资协议，对于单边信托基金下的项目，需要提交给捐助国/受援国政府审批 (《实地计划通告》2003/02，第 4.1.4 至 4.1.7 段)；及
- e) 结算项目所有剩余的债务 (《实地计划通告》2003/4，第 4.4 段)。

80. 在选择的尚未在财务上结束的 361 个项目中，有 91 个项目 2008 年前已在业务上结束。我们关注的是业务结束和财务结束之间的时间差。

81. 我们发现在报告的审查和审批过程中延误现象很明显。根据执行及资源筹集处提供的截至 2010 年 4 月 26 日的统计数字，在收到的 532 份报告中有 50 份尚未提交给有关政府。对于 2008—2010 年的终结报告/综述，执行及资源筹集处收到的 356 份报告中有 84 份尚未提交。平均而言，2009 年结束的项目超出实地计划管理信息系统中规定的最后期限 22 月，而最长的超出 48 个月。

82. 管理层告诉我们，关于技术合作计划项目的最终预算修订，还没有对 2006—07 和 2008—09 两年度批准的预算进行修订。相反，当预算负责人提交财务结束表格时，或者在两年度结束时（以较先者为准），财务司就根据支出来平衡预算。对于所有信托基金项目，可以经预算负责人请求，并且证实业务上已经结束，且预期不再有费用发生时启动财务收尾工作。然而，当(a) 财务报告已发送，其中包括请求支付偿付款的指令；并且(b) 已完成/收到余款支付、偿付款或最终付款时，实际的财务收尾工作只能在全组织系统中进行。

83. 管理层进一步解释说，Oracle 中的财务收尾工作是在完成第一步之后完成的，而实地计划管理信息系统中的财务收尾工作是在第二步之后完成的。因此，在这种情况下，实地计划管理信息系统中财务收尾工作延误的一个重要因素是最终财务报告日期和从捐助方收到资金或捐助方确认偿付款指令之间存在时间差。本组织最近更改了这一程序，对于预期不再有捐助方付款的项目，其在实地计划管理信息系统中的项目财务收尾工作也在第一步完成之进行。

84. 管理层还指出，技术合作部每月发送自动讯息（称为触发讯息）给预算负责人（并抄送实地计划高级官员），以提醒他们需要进行项目收尾工作。这些讯息至少在信托基金项目最后期限之前六个月发送，在技术合作计划项目之前三个月发送。此后，提醒讯息按月发送。每个项目下都有这样的讯息（如有需要，可以提供 2009 年 7 月之前的讯息副本）。除发送这些自动讯息之外，现在还要求区域和分区域业务职员更经常地对项目状态进行深入监测。

85. 在先前的中期审计中，我们得知，延误是由实地计划/项目叙述性报告不按规定提交造成的，原因如下。然而这些原因仍没有得到充分解决，因为如上所述，在报告的审查和审批过程中延误现象依然严重。

- a) 报告没有达到标准要求/质量或缺失信息（例如对后续工作的建议、规定的附录等）；
- b) 员工离职；

- c) 实地没有准时提交报告草稿;
- d) 要求翻译为不同语言(如果有多个受援国，涉及英语、法语和西班牙语);
- e) 实地和总部层面负责人的工作量;
- f) 没有/没批资金; 以及
- g) 用户认为报告与工作要求无关。

86. 紧急行动及恢复司在早先发布的一份关于终结/最终报告的意见中指出，对于项目周期少于四或六个月的紧急项目来说，规定的报告时间表是不现实的。紧急项目报告的编制尽可能接近最后期限，并包括技术和业务审批。紧急行动及恢复司有一份“活动已完成”项目的监测表，并每月对工作人员进行跟进——甚至在接到跟进讯息之前就已经开始跟进了。实地计划管理信息系统数据的更新偶尔也会出现失误，因此一些显示为“未完成”的报告实际上已经完成。

87. 管理层了解项目收尾存在延误的问题，并已采取了一些措施来改善这种状况；我们注意到，已经对 Oracle 和实地计划管理信息系统中的项目收尾工作进行了协调，这会减少财务收尾工作的延误。然而，我们认为需要采取进一步行动，以解决长期以来项目收尾不及时的问题。

88. 我们建议本组织更仔细地调查项目收尾行动延误的原因，以充分处理这类问题，并设定目标减少这种延误。

89. 本组织完全赞同这一建议，并补充说，技术合作部目前正在积极更新某些与紧急行动及恢复司项目周期相关的程序，包括业务审批和业务收尾的程序。此外，技术合作部正在与财务司密切合作，以确保各项建议的实施。

90. 在 2010 年 1 月部门内部重组结束之后，执行及资源筹集处在负责业务支持工作，包括对业务的监督。在这方面，该处与技术合作部的其他科处合作，派出了一系列赴区域办事处的使团，旨在评估和解决业务延误和各种业务问题，包括与项目收尾工作相关的问题。我们还得知，技术合作部赴各区域办事处业务支援及资源筹集使团的工作范围已经扩大，包括了所有供资来源的项目，既有技术合作项目也有紧急项目，并旨在深入调查实地活动的现状，以期在整个项目周期中进行更加高效率和切实有效的实施和监测，包括终结报告、项目收尾和财务管理；在实地计划管理信息系统中也设计了一个新的监测工具来支持这些活动。

实地计划支助费用（项目服务费用）

91. 我们审计了支助费用的支出和款项回收。审计旨在确定所采用的支助费用政策是否提供了领导机构预期的结果，以及支助费用支出和款项回收是否在财务报表中进行了公允列报。

92. 在通过预算外资金或自愿捐款资助的项目的实施工作中，本组织收取一些开展上述项目相关活动时发生的一些费用。这些支助费用被归类为技术支持服务（TSS）和行政及业务支持服务（AOS）费用。技术支持服务类大多数是可直接追溯到项目中去的费用，而行政及业务支持服务类是间接可变费用，分摊在行政和业务职位上，其中许多职位的人员并不对项目实施提供全职支持。由于行政及业务支持费用不能直接和项目挂钩，所以一般是在项目交付时按百分比收费偿还，称为项目服务费用（PSC）。

93. 在计算技术支持服务和行政及业务支持服务费用时考虑了几个因素和成本要素，然后将它们除以实地项目交付总额，得出两年度的技术支持服务和行政及业务支持的费率。

94. 不过，我们注意到，在计算行政及业务支持服务的间接项目支助费用中，该方法排除了固定间接费用中的下列项目：

- a) 除管理支持组以外所有与助理总干事办公室相关的费用；
- b) 所有与首席信息官管理信息技术基础设施的运营和维护相关的固定间接费用；
- c) 除财务司直接负责联合国开发计划署和信托基金会计的小组以外的所有财务系统运营成本，前者作为直接项目支助费用处理；
- d) 人力资源管理司进行核心人事功能管理的所有费用；
- e) 核心支持机构管理的正常计划活动的办公空间、安保、通讯（直接向项目收取的费用除外）、信使服务、中央记录和采购的费用——尽管与项目采购有关的采购处费用作为项目间接支助费用处理；
- f) 战略、规划及资源管理办公室的正常预算编制、控制和评估的费用，尽管项目预算控制和评估的费用作为项目间接支助费用处理，或者如果是评估使团任务时，作为项目直接费用处理；
- g) 除为项目提供技术服务以外的法律办公室提供的法律服务费用，前者作为项目直接费用处理（参见下面的技术支持服务）；以及
- h) 除对项目提供直接服务以外的内部审计和外部审计的费用。（FC 94/4 (c), 第 18 段, JIU/REP/2002/3, 第 29—30 段）

95. 虽然用来计算对实地计划支助费用的方法与目前批准的支助费用政策相一致，但不计算这些固定间接费用意味着这些费用全部由正常计划资金吸收，相当于对预算外资金资助的计划和项目给予了明确的补贴。考虑到捐助者资助的计划和项目已超过本组织总支出的一半，很难不去考虑对这些费用进行回收。

96. 必须重新考虑对这些间接固定费用的排除，因为尽管支助费用政策中规定了对间接固定费用的排除，但是本组织已经在进行对某些间接固定费用的回收，例如项目人员占用的总部办公室的费用以及向离职后医疗保险这项负债的缴付。但是，在其它几项费用上，目前一些组织已经直接收取，而粮农组织却没有，例如区域、次区域和国家层面的办公场所以及中央信息技术基础设施和部分安保费用（FC 128/13，第 13—14 段）。这些都没有包含在支助费用政策中，因而可以制定一些指导方针，并对工作人员进行回收间接固定费用的适当培训。我们注意到，由于没有对支助费用政策进行明确更新，本组织已经做出的旨在回收其中一些费用（如办公场所等）的调整可能会受到质疑。

97. 不过，我们注意到，高级别管理委员会财务和预算网支助费用工作组已经完成了一项机构间研究，其中一条建议就是回收四类行政及业务支持服务的费用，其中之一是“某些固定间接费用”。行政部门已寻求财政委员会的指导意见，一旦高级别管理委员会财务和预算网络确定了其最终建议，粮农组织就将进行内部审查以确定实施这些建议的最佳方法，其中包括为全组织制定对自愿捐款资助的活动进行预算编制和费用回收工作的指导原则（FC 128/13，第 19 段）。

98. 目前有关项目服务费率的政策设定的上限为计划或项目交付额的 13%。支助费用政策的费率上限也使得本组织很难在（实际产生的）行政及业务支持服务费用低于偿还款项时在两者之间进行合理协调。

99. 尽管在进行审计时尚无行政及业务支持服务费用的实际发生额，但是可以得出从 2000—01 至 2006—07 两年度的平均费率是实地计划交付额的 12%。然而，2004—05 和 2006—07 两年度的实际行政及业务支持服务费用都超过了项目服务费用的比率上限，分别达到 14.1% 和 13.7%。用这两个百分比乘以相应两年度的实地计划支出总额，估计有 1290 万美元的行政及业务支持服务费用被正常计划资金吸收，而不是由预算外资金偿还。

100. 鉴于上述条件使本组织很难合理协调（实际发生的）行政及业务支持服务费用由预算外计划与项目进行偿还，我们特别强调这些行政及业务支持服务费用持续得不到完全回收。从 2000—2001 两年度至 2006—2007 两年度，行政及业务支持服务的回收款项平均仅占实地计划交付总额的 7.8%，而实际发生的行政及业务支持服务费用则占交付总额的 11.8%。

101. 与实际技术支持服务费用相比，技术支持服务偿还比率也同样较低，过去十年平均只占实地计划交付额的 2%，而 2000—01 两年度至 2006—07 两年度的平均实际费用则占 8.9%。

102. 管理层强调，提供技术支持服务基础的概念和法律框架与行政及业务支持服务的框架之间存在差异。虽然粮农组织领导机构主张行政及业务支持服务费用应从自愿捐款中全部回收，但为成员提供技术援助是粮农组织宪章第一条 3(a)中规定的使命。这就意味着当不可能对这种技术援助（技术支持服务）的资金进行回收时，可以合法来使用分摊会费。然而，由于本组织尚未确定希望在多大程度上回收技术支持服务费用，所以并没有明确说明什么情况下可能回收、什么情况下不可能回收。

103. 在当前政策下回收实地计划和项目支助费用方面的任何缺口都可以进行报告和评估，缺口可能来自下列因素：

- a) 实际产生的行政及业务支持服务费用（包括固定和可变费用）与偿还的支助费用之间的缺口；以及
- b) 实际产生的技术支持服务费用和偿还的技术支持服务之间的差额。

104. 我们在本组织关于回收实地计划和项目支助费用的某些报告中注意到，这些报告并没有详细说明目前的支助费用政策在偿还款上的反映，特别是：

- a) 两年度《计划执行报告》实际上只列出了实地计划实际支助费用与偿还款之间的差异总计；
- b) 尽管根据项目类别向财委会报告了偏离 13% 的项目服务费用上限的核准差异，但没有按项目类别估算行政及业务支持服务费用的实际偿还额；
- c) 尽管行政及业务服务支持费用目前正通过固定比例、直接收费或两者兼而有之的方式进行回收，但没有根据偿还方式对实际偿还款进行估算和报告；及
- d) 如前所述，实地计划和项目的支助费用在《工作计划和预算》中全面编入预算，或作为收入或作为支出编入预算。编入预算的支助费用收入代表预期偿还水平，并分配给那些开展行政及业务支持服务的部门。虽然本组织的实际收入在《财务报表》IV 中进行报告，关于实际偿还水平的问题在《关于预算执行及预算章间转拨情况的年度报告》中报告财委会，但是并不容易看出实地计划支助费用的实际偿还款与相应预算的对比，无法判断偿还工作的力度。

105. 此外，本应由捐助方资助计划和项目偿还、但却被正常计划资金吸收的实地计划和项目支助费用在本组织财务报表中没有明确列出。这些未收回的支助费用仅作为本组织行政及业务支持服务费用和技术支持服务费用的一部分列报。如果适当披露未从捐助方资助计划和项目收回的行政及业务支持服务费用和技术支持服务费用，就能让财务报表的读者很容易推断出由预算外资金资助的实地计划的交付实际上费用更高。

106. 我们建议本组织：

- a. 根据对实际产生的实地计划和项目支助费用与从捐助方资助项目回收款项进行合理协调的原则，立即着手扩展支助费用偿还的政策，以包含对捐助方已经接受和可以使之接受的任何固定间接费用的回收，并规定适当的指导原则和所需的培训。
- b. 根据透明性原则，并且为了准确设定支助费用偿还额的合理水平，审议对预算外资助项目的支助费用偿还水平进行报告和评估，以显示下列内容：
 - b.1 未回收的固定间接支助费用；
 - b.2. 按计划或项目分类的未回收支助费用；
 - b.3. 由于批准的技术支持服务和项目服务费用回收比率与实际偿还额之间存在差异而产生的未回收支助费用；以及
 - b.4. 由于编入预算的支助费用收入和通过回收（固定百分比收费，对计划或项目的直接收费，或两者兼而有之）方式得到的实际偿还额之间存在差异而产生的未回收支助费用。
- c) 为了公正地列报正常计划基金下实际发生的支助费用，审议在财务报表中披露捐助方资助项目产生的、由正常基金吸收的未回收支助费用以及这些费用的计算方式。
- d) 根据对实际产生的实地计划和项目支助费用与从捐助方资助项目回收款项进行合理协调的原则，并且为了准确设定技术支持服务费用回收额的合理水平：
 - d.1. 审议阐明可能回收款项和不可能回收款项的情况；以及
 - d.2. 确定本组织希望在多大程度上回收技术支持服务费用。

107. 管理层表示，虽然合理协调实地计划支助费用的原则是可取的，但是考虑到间接可变费用回收不足的情况以及捐助方愿意支付的上限，必须采取逐步实施的方式。在报告和评估预算外资助项目支助费用的偿还水平时，考虑到成本效益，特别是逐步实施的成本效益，以及现有的向领导机构进行关于支助费用回收的报告机制，管理层也想要采取逐步实施的方式。本组织还注意到我们关于在财务报表中披露未回收支助费用的建议，并将结合已经向领导机构提供的报告和这种对比所依赖的成本测算研究的时间对我们的建议进行审议。

财产管理——非消耗性财产的保管和问责制

108. 我们注意到财产管理还有待改进，特别是向工作人员发放的非消耗性物品并没有按《粮农组织行政手册》第 503.2.12 节规定记录在案。虽然要求在发放一项物资时必须由职员填写财产保管表，现行做法却是把所有财产项目列在某一办公室/司名下。

109. 确定责任至关重要，因为上述手册第 503.1.423 节指出，职员对财产的任何遗失或损坏承担财务责任，除非他/她被本组织免除责任。当发生遗失或损坏时，本组织可从对职员的应付款中扣除适当金额。

110. 在对截至 2008 年 12 月 31 日的《粮农组织资产所有者报告》（《盘存报告》）的审查中，我们发现 89 项财产不知所终，其状态无法确定，这些物资包括电脑、打印机和复印机。这些财产为什么找不到的原因不得而知。结果，无法确定谁该为此负责，因为没有文档可以提供此类信息。

111. 我们还注意到当职员从本组织办公场所带走贵重财物时，并没有要求他们从安保部门领取出门证。

112. 我们承认管理层基本上赞同加强对非消耗性物品进行控制的总体意见。管理层补充认为其实施方式也应取决于资产管理流程的改变。这方面的变化和改革正在进行，因为(a) 资产管理功能外包到布达佩斯，及(b) 由于《国际公共部门会计准则》项目导致的业务流程发生变化。因此涉及这方面的手册章节仍在修订之中。

113. 我们建议用财产保管表来记录发放给职员的物资，只有共用设备才能以部门名义列出，如打印机、复印机或部门（共享）的笔记本电脑。我们还建议，职员从办公场所带走物资之前，必须先领取出门证。

非消耗性财产和消耗性财产

114. 有关确认非消耗性财产的政策和程序不能保证对非消耗性财产进行统一估价，需要重新审查。这一缺陷有悖于采用《联合国系统会计准则》（UNSAS）的目标，该准则信奉要求以一致而透明的方式处理和披露财务交易。

115. 在本两年度中，购置用品、设备、家具和机动车辆的金额达 3.98702 亿美元（7146.3 万美元普通基金和相关基金，以及 3.27239 亿美元信托基金和联合国开发计划署基金），占支出总额的 18.21%，在财务报表附注 10（题为“支出”）中作为设备购置项披露。另一方面，在附注 31（题为“其它披露——设备、家具及车辆”）中显示，本财务周期结束时，非消耗性设备、家具及车辆余额的金额为 1.29225 亿美元。

116. 我们对财务报表附注的审阅清楚地显示，作为购置项确认非消耗性财产和作为库存确认非消耗性财产时使用的估值方法是不一致的。非消耗性财产的购置计入总分类账，在附注 10 中作为历史成本确认和披露，因此包括运费和保险费等附加费用。另一方面，在附注 31 中披露的设备、家具及车辆的历史成本为不包含附加费用在内的购置价格，这一金额也受到 Oracle 固定资产模块产生的年度增加报表的支持。

117. 本组织证实在先前的几个两年度一直采用后一种设备、家具及车辆的估值基础，而财产问责制行政手册（第 503.1.3 节）中对非消耗性物品门槛的定义特别排除了“运费和保险费等附加费用”。

118. 《联合国系统会计准则》第 50 条规定财务周期结束时，应当在财务报表附注中明确说明非消耗性设备、家具和机动车辆在期初和期末的存货价值和估值方法（成本或估值）。在可能的情况下，并根据本组织财务政策的规定，财务周期中进行的添置和处置也应予以披露。《会计参考手册》和《国际公共部门会计准则》中定义的历史成本或购置成本包括购买价格、运费和装卸费及其它相关杂费。

119. 此外，附注 31 披露了每个两年度结束时的库存，但并未按《联合国系统会计准则》规定明确说明上一两年度的期末余额是否为当前两年度的期初余额。我们还注意到，没有披露总资产增删项。我们的审查还显示，存货余额有可能存在误报，然而由于资产记录和估值系统的限制，误报金额无法确定。

120. 如上所述，Oracle 固定资产模块中记录的固定资产购置额不包括附带费用，而这部分费用在总分类账中以历史成本记帐。目前的系统不允许我们准确地对库存进行正确估值，因为这需要审查单笔交易，包括期初余额中的单笔交易。

121. 我们对抽样采购订单的审查表明，92 万美元即抽样金额的 30% 没有记录在 Oracle 固定资产模块中，因此也没有在附注中披露。进一步调查显示，鉴于手工录入 Oracle 固定资产模块的工作十分繁琐，并且工作量又大，资产部门对添置项的记录相对滞后，造成了这种不一致的情况。

122. 我们建议本组织重新审议其确认非消耗性财产的政策和程序，并确保非消耗性财产作为购置项和作为库存项进行确认时采用一致的估值方法。

123. 为方便在 Oracle 固定资产模块中记录，并尽量减少账户分类错误，我们重申先前的建议，请本组织审议(a) 在 Oracle 采购模块和 Oracle 固定资产模块之间建立接口，以物品项分类码作为共同链接；及(b) 实地办事处的当地采购数据以微软 Excel 通过互联网链接进行电子传输，上传至 Oracle 固定资产模块。我们还建议本组织审议实施 Oracle 采购模块的收据功能，它以后可链接至 Oracle 固定资产模块，用来计算折旧费用，以准备实施《国际公共部门会计准则》。同样，我们鼓励本组织列报本财务周期有关资产增删的信息。

124. 本组织证实，为了遵循《国际公共部门会计准则》的合规要求，需要对流程改变进行广泛审查，其中将审查和执行更新的/新的财产、厂房和设备的确认和核算流程，以及所需的财务报表列报和披露。

年终资产报告

125. 我们的审计结果显示，实地办事处向总部提交《年终资产报告》的时间规定、一些实地办事处没能力向总部提交带有更正项的《年终资产报告》，以及总部各办公室内部库存记录不一致，都使粮农组织的记录不能及时更新，无法正确反映本组织财产和设备的信息。

126. 我们注意到，手册的有关章节要求总部以外的办事处在 4 月底之前提交《年终资产报告》，而披露附注 31 的财务报表必须不晚于两年度结束之后下一年的 3 月 31 日提交。在提交财务报表时，其中披露的库存可能不正确也不充分，因为它没有关于《年终资产报告》中所含资产存在和状况的可用信息。

127. 同样，我们证实对于 2009 年年终资产申报，总部的库存未对存在和状况做检查，也未与库存记录核对，因为到期要编制资产申报表的时候，由于总部重组，工作人员及其分配的财物正在搬迁，期间还出现项目的结束和资产的转拨。

128. 我们还了解到，从 2010 年开始更新实地库存记录的责任被外包给布达佩斯的共享服务中心，各国办事处 2009 历年的报告又尚未完成，因此，关于资产存在和状况的信息无法核实，也无法与库存记录或 Oracle 固定资产模块核对。在《年终资产报告》没有经过妥善核实和核对的情况下，一些重要信息，如因遗失、核销以及资产状况不佳而删除的资产信息，以及因捐赠等原因而增加的资产信息，都不会在 Oracle 固定资产模块中更新，而这一模块生成的报告支撑着财务报表附注 31 中披露的金额。因此，附注 31 中披露的非消耗性财产金额在资产存在和估值方面可能是不正确的。

129. 本组织认为，有关资产增减、核销和捐赠的信息更新工作是一个持续过程，要在年度内完成，这与年终资产核查所产生的更新信息无关。我们希望指出，虽然更新工作是一个持续的过程，但是需要设定适当的截止日期，以在财务报表上体现正确的信息。

130. 我们认识到本组织正在根据《国际公共部门会计准则》修订其资产管理政策和程序，建议本组织确保新政策中包含有关总部以外办事处提交《年终资产报告》的内容，涉及提交时间、对提交情况的监测、以及立即对本组织的财产记录进行核实和对账。

131. 本组织认识到，需要对现有流程进行重大调整和改进，以支持对财产、厂房及设备的会计核算，从而达到《国际公共部门会计准则》的要求，而本组织也将在该项目背景下对这些流程进行详细审查。

实地预付款——给职员的纳税预付款

132. 我们抽查了 56 笔纳税预付款，并注意到其中 18 笔即 32% 在规定期限之后结算，9 笔即 16% 截至 2010 年 4 月 30 日仍未结算。还有提供给 48 名职员的总计为 46.2 万美元（2008 税收年度）和 2.3 万美元（2007 税收年度）的纳税预付款，截至 2009 年 12 月 31 日均被认为过期未付。

133. 管理层进一步评论说，对于 2009 年之前的纳税预付款超过了纳税负债的纳税年度，根据美国税收条例规定，职员有权选择将超出的部分结转到未来纳税期。本组织现在正在改进预付款跟进工作，其中要求已收到纳税预付款用以支付估计税款的所有职员现在必须在预付款相关纳税年度的下一年 9 月份之前提交纳税申报单，以结清预付款。在 9 月份截止日期之前没有结清的任何预付款现在都将从下个月的工资中回收。管理层进一步评论说，目前正与华盛顿办事处联络，打算创建一个系统，确保及时回收逾期预付款，并以最高效、最有效的方式获取反馈。

134. 我们注意到，原先将纳税预付款超额部分结转至未来纳税年度的选择，再加上延迟提交和不提交纳税申报单及其支持性文件，阻碍了对未清偿纳税预付款是否结清的确认工作，以及确定在规定的结算期限结束时有多少已到期的退款或回收款的工作。

135. 我们得知对有关回收纳税预付款的政策进行了改进。但是，我们仍然建议本组织通过其设在华盛顿的联络办事处，要求严格执行在 AC2010/08 号行政通函中设定的截止日期之内提交年度纳税申报单的规定，从而使预付税款得到及时结清，并使职员能立即退还超额预付款。

实地预付款——给顾问的预付款

136. 给顾问的实地预付款是指没有地方代表处可以提供付款时由下放办事处为项目活动相关支出垫付的款项。这些被称为业务现金账户。设立业务现金账户的目的是在没有银行网点、开设银行账户不可行、或者由粮农组织办事处直接支付不可能的地方为临时业务活动提供支持。根据 DGP046，这些预付款必须通过提交费用报告结清，未结清的任何资金都可以向顾问收回。

137. 对合计 598,000 美元的 55 笔未清偿预付款的抽查揭示了若干问题。应当指出 55 笔实地预付款中有 15 笔（167,000 美元）的未清偿时间超过了 90 天。此外，16 笔预付款在 2010 年第一季度结清，导致当年错误确认了 431,000 美元支出。由于 DGP046 进一步要求业务现金账户的安排不得超过三个月，在年底之前三个月授予的预付款应当在年内用完，并且应该记录为 2008—2009 两年度的费用。

138. 此外，必须指出，DGP046 还规定(a) 每位职员、顾问或国家项目协调员在任何时间只能有一个未清偿的业务现金账户，及(b) 业务现金账户不得超过 10 000 美元或等值本地货币。

139. 在我们的审查中，我们观察到有六名顾问截至 2009 年 12 月 31 日有多笔未清预付款。其中两人分别持有七笔和八笔预付款，每人的总计为 313,000 美元。同样，在 55 笔未清预付款中，有 16 笔超过了 10 000 美元的上限。

140. 管理层观察到本组织一般能确保及时结清实地预付款，发现的大多数逾期预付款只涉及某一个国家。预计年底的所有预付款都会在后续期间结清，并指出，在第一季度结清预付款并不“一定表示支出发生在年底”。管理层进一步解释说产生大多数逾期实地预付款的这个国家存在实际的困难，包括该国某些地区缺乏银行系统，以及缺乏足够的基础设施把单据从偏远地点运送到粮农组织办事处。

141. 我们想要指出，根据我们的审计，总额为 431,000 美元的开支确实是应当计入本两年度而不应计入 2010 年。

142. 我们得知这些逾期预付款绝大部分是支付给在某一个国家工作的顾问的，并赞赏总部与粮农组织代表处和技术合作部共同处理这种局面的努力。

143. 我们强调一定要进行大力监测，确保预付款的及时结算，特别是那些超出规定期限仍未结清的预付款，并且强调向业务现金账户提供预付款时必须遵守 DGP064 的限制规定，以免过分加重顾问负担，并使上述预付款能得到立即结算。

实地预付款——其他（工资拨回）

144. 我们注意到，应回收的未清偿预付款还包括 101 张预付款项发票，金额为 226,000 美元，被归类为工资拨回款。这些发票代表了职员的负净工资所产生的应收款。

145. 管理层表示，总余额的 45%，即 10.2 万美元，在 2010 年 2 月和 2010 年 3 月初进行了偿还，而且还在不断进行跟进，以使全部余额得以偿款。

146. 我们建议本组织继续努力，征收余下的工资回拨款。

技术合作计划递延收入

147. 技术合作计划是通过成员国分摊会费资助的正常计划活动。技术合作计划拨款可用于两个两年度，第一个两年度中超过项目支出的拨款记为递延收入，并结转至下一个两年度来充分利用（《会计参考手册》）。不过，《粮农组织财务

条例》第 4.3 条要求在资金表决或划拨之后的财务周期结束时所有未动用的拨款，包括技术合作计划的拨款，均应被撤销。

148. 我们对财务交易的审查表明，据计划和财政委员会联合会议报告 JM 2010.1/2 披露，在 2008—2009 两年度期末，通过“回流过程”吸收了 500 万美元的未动用预算。有 11 个涉及回流的项目原先是根据 2008—09 两年度的拨款获批，但费用却计入 2006—07 两年度的拨款，从而使 2006—07 两年度技术合作计划拨款项下的支出达到 9 570 万美元净拨款的 100%。

149. 本组织在其评论中解释说，《财务条例》第 4.3 条将技术合作计划拨款项下可以发生负债的期间限制为两个财务周期（即四个历年）。回流过程完全符合《财务条例》，因为在这个过程中被重新归类的支出已经在《财务条例》第 4.3 条规定的期间内发生，而那时可以在拨款项下计入负债。他们声称，回流操作只反映了对支出的原始入账的拨款周期进行重新归类，完全遵守《财务条例》第 4.3 条的限制。

150. 《财务条例》第 4.3 条清楚地显示了撤销该拨款期间计划/项目未动用拨款的意图。记录显示，上述 11 个项目的资金来自 2008—2009 两年度的拨款。虽然负债确实在 2006—2007 两年度财务周期发生，但这些负债应属于由 2008—2009 两年度拨款供资的项目，而不属于而 2006—2007 两年度的项目。501.3 万美元的资金本应被撤销。

151. 我们建议本组织根据现有联合国《财务条例》第 4.3 条的规定实施技术合作计划项目，特别是在拨款支持的财务周期结束时撤销未使用的拨款，以确保在该年度/两年度核定预算和拨款范围内对项目活动进行适当规划和实施。

计划资产

152. 2007 年 12 月 31 日，本组织修改了其离职后福利的会计政策，以使粮农组织能够全面采用《国际公共部门会计准则》。费用比率和负债由精算估值确定。

153. 财务报表显示，截至 2009 年 12 月 31 日，本组织的长期投资（按公允市场价值计算）为 2.9471 亿美元，离职付款计划预付款为 1014.9 万美元。这些金额或其中一部分本是可以作为一个单独基金或信托设立的，专门用于计划参与者的福利，并属于《国际公共部门会计准则第 25 号》的计划资产范畴内。

154. 《国际公共部门会计准则第 25 号》将计划资产界定为包括(a) 由长期员工福利基金持有的资产，和(b) 符合条件的保险保单。长期员工福利基金持有的资产是指以下资产（由报告实体发行的、不可转让的金融工具除外）：

- (a) 由法律上独立于报告实体的一个实体（基金）持有，其存在仅仅是为了支付或资助员工福利；并且
- (b) 只能用来支付或资助员工福利，不能用来支付给报告实体的债权人（即使破产的情况下也不能），并且也不能退回给报告实体，除非(i)基金剩余的资产足以支付计划或报告实体所有有关的员工福利负债；或(ii)资产退回给报告实体是用来补偿已支付的员工福利的。

155. 尽管本组织审议长期投资和离职付款计划预付款的意图已经体现在财委会报告、财务报表中的披露项和其它记录中，但是尚未采取任何措施将其纳入《国际公共部门会计准则第 25 号》的计划资产范畴内。

156. 如果这些资产归为计划资产，《国际公共部门会计准则》的规定将允许计划资产冲抵相关的职工负债，从而减少财务报表中报告的职工负债余额。这些规定也允许对计划资产的收益进行确认，将列报的年度费用减少 66.1 万美元，这个金额是 2009 年精算报告的预期收益。此外，设立一个单独的基金或信托来持有计划资产能为这些资产提供进一步保护，确保这些资产仅能用于员工福利，以支付本组织与职工相关的负债。

157. 我们建议本组织审议将用于离职付款计划（SPS）的专项长期投资和预付款放在一个单独的信托基金中，将其确认为计划资产，以实现全面采纳《国际公共部门会计准则》（IPSAS）的目标。

158. 本组织指出，为实施《国际公共部门会计准则》，它将审查把专项资产放在一个单独的信托基金中的建议。

采购——延迟交付的违约金

159. 我们敦促预算负责人更谨慎地履行其职责。根据本组织的普遍做法，预算负责人审查采购订单和相关交付情况，之后提议付款。因此，他们最能够确定供应商是否遵守了采购订单的条款，例如交付项目是否符合规格，以及交付的及时性。

160. 审计结果表明，抽查项目延误交付的时间在 2 周到 15 周之间。在之后的付款中，我们没有发现对有关供应商收取违约金的证据，尽管在采购订单中包含收取这种罚金的条款。因此，从本质上讲，看来预算负责人无法监测交付情况、注意到延误、并随后建议在付款之前征收违约金。管理层告诉我们，在审计师抽查的一个延误交付的例子中，本组织对供应商采取了行动（要求额外折扣），从中节约的资金是标准罚金的三倍，同时也与供应商保持了良好的关系。此外，管理层指出，某些延迟交付的情况还存在其它一些采购订单发出后的问题（如本组织添加了额外要求），使严格的交付截止日期变得不那么清楚。

161. 然而，管理层同意我们的建议，即预算负责人必须监测交付情况，并建议征收罚金。不过，管理层指出由于财务系统中缺乏接收货物的记录，目前不可能系统地识别出现延迟交付的采购订单，并在账簿中计入这些罚金。此外，管理层提到，在实施《国际公共部门会计准则》项目的接收流程时将对应计罚金进行审查。

162. 我们建议预算负责人严格执行对交付工作的监测。如需征收罚金，预算负责人应该提前做出此建议，并随后从付款中扣除。

差旅——退票

163. 我们根据差旅系统 ATLAS 中有关的旅行授权，以及差旅组发送的答复中收集了取消的行程，并分析了取消原因。归因于出差人员的取消原因占 66%，如没有出现、行程未计划、自行购票以及改变行程；有关司委的失误占 16%，如为没有签证的人员订票、任务推迟、未经授权的差旅或没有当地可用资金的差旅；处理人员犯下的错误占 7%；而不可预见的事件占 11%，如疾病和天气。由此可以推断 89% 的原因来自于可以避免的、由出差人员或处理人员造成的过错，只有 11% 是由于不可预见的事件造成的。

164. 尽管原因是出差人员或有关司委造成的，但是包括出票或改签机票全部成本在内的所有费用均由本组织承担。我们认为这种做法不符合《工作人员细则》第 302.7.335 条，其中规定当出现与批准的差旅计划有背离时，本组织的责任应仅限于如果按批准的路线、方式和住宿标准开展行程将会产生的最高费用和旅行时间。此外，《粮农组织行政手册》第 401.3.12 节要求工作人员必须直接支付给本组织的旅行社，或必须向本组织偿还超出本组织责任范围的任何费用。

165. 管理层评论说，这项政策只适用于改变行程、交通方式和差旅级别的情况下，并不包括可归于出差工作人员的其他原因。

166. 不过我们认为如果退票是由于出差人员的原因造成的，那么包括退票费在内的所有费用都应由出差人员承担。在这方面，我们建议本组织制定一项政策，如果由于出差人员自身原因导致退票，而又无正当理由，则由出差人员自己负责票务费用、附加费和手续费。本组织表示将根据工作人员细则审查这一政策的影响。同时将制定一个沟通策略，使预算负责人和退票费核定人更加关注退票成本，让他们认识到有必要预先确定这些费用的有效性。

紧急和恢复活动特别基金

167. 紧急和恢复活动特别基金旨在提高粮农组织应对紧急情况的能力，有三个组成部分：(a) 一项周转基金，支持粮农组织参与需求评估、方案制定和及早设

立早期协调单位；(b) 一项周转资金，在商定的项目收到捐助方资金之前垫付资金，以快速启动项目和活动，然后在收到资金时转回紧急和恢复活动特别基金；及(c) 一个计划部分，支持特定大规模紧急计划的工作。

168. 《会计参考手册》规定资金使用的情形是(a) 作为一笔预付款，预期从捐助方对相关活动/项目的直接捐款中收回（预付款），或(b) 用于那些不寻求/不预期捐助方直接捐款支持的活动，将不会被偿还（使用款）。

169. 我们审查了紧急和恢复活动特别基金在 2008 年 1 月到 2009 年 12 月期间的预付款和使用款，并注意到对以下内容没有明确的指南：(a) 最初资助某个具体项目或任务时可以从紧急和恢复活动特别基金中拿出来的预付款金额；及(b) 预付款退还给基金的时间期限。

170. 我们观察到单个项目预付款的金额在 10 万美元到 350 万美元之间不等。在一个项目中，2009 年 2 月给付的 350 万美元预付款占 450 万美元原核定预算的 77%，尽管前一个月由联合国常驻苏丹人道主义协调员批准了 450 万美元的早期资金。在另一个项目中，一笔 10 万美元的预付款占 112,714 美元原核定预算的 88%。

171. 本组织强调，预付款占项目预算比例的意义有限，认为更重要的是与捐助方之间关于支付全部预算金额的具有法律约束力的合同。

172. 我们的分析还表明，预付款还款在预付款授予之日起 6 到 14 个月做出，2008 年垫付的预付款总额中 677 万美元已超过三个月平均还款时间仍然未清偿，这使得 2008 年的基金余额从 2007 年的 2 135 万美元降至 1 389 万美元。

173. 本组织告诉我们，所有预付款的平均未清偿时间接近三个月，还补充说，尽管紧急和恢复活动特别基金的治理细则没有规定未清偿预付款的最长期限，但是紧急行动及恢复司会对未清偿款项进行每月定期跟踪。

174. 虽然我们注意到管理层提出的理由，但我们仍然认为，对垫付预付款的金额以及预付款的具体偿还期限做出规定，将有助于紧急和恢复活动特别基金的稳定，也有助于对各项目进行合理、系统的资金分配，应该立即实施。

175. 由此，我们建议管理层寻求为紧急和恢复活动特别基金制定指导方针，规定可以拨付给特定项目的预付款的最高额度，以及回收上述预付款的明确期限。

第三部分

对下放办事处的审计

预算控制——正常计划 (非洲区域办事处)

176. 我们评估了下放办事处盛行的预算控制实践，并观察到迫切需要对拨款和支出实行充分的控制。一些计划存在过度支出，反映了一些预算负责人需要进一步注意在预算范围内限制开支。2009 年，非洲区域办事处发生的超出拨款部分的支出总额为 170 000 美元。同样，该办事处在两大预算项（总金额为 130 万美元）中各超支 20 000 美元，在四个计划中各超支 10 000 美元，并且未寻求战略、规划及资源管理办公室主任的批准。在某些情况下，（计划的）开支超过拨款的部分占拨款的 34% 到 632% 不等。加剧超支的一个情况是尽管在某些情况下允许进行计划之间的转拨，但是已经不可能采用这种方法了，因为其他计划所剩的拨款余额太少了，难以弥补超支金额。值得一提的是，没有任何证据可以证实这些超额开支事先获得过批准。

177. 我们注意到，非洲区域办事处定期提交《定期预算执行报告》给战略、规划及资源管理办公室，附带有对规划活动的解释、对赤字和空缺职位产生的资源的解释，以及输入到预算维护模块（e-BMM）的开支预测。然而，没有明确要求显示预算章内或预算章间提议的计划间转拨金额。虽然我们认识到区域办事处希望并努力充分利用现有资源帮助那些需要额外资源的项目，但是对超过一定数额的拨款转移，必须按可替换规则的要求事先获得批准。

178. 在计划规划、执行情况报告及评价支持系统（PIRES）定期预算报告节点中可以看到战略、规划及资源管理办公室对资源转移的审查和授权，对该节点的核实显示，这里并没有任何对非洲区域办事处提交的 2008—2009 两年度定期预算报告的评论。

179. 对非洲区域办事处计划规划及预算组关于超支的查询表明，有五个计划由于九个职位空缺而产生的额外资源被转拨到出现拨款赤字的计划，而且计划规划及预算组解释说对这笔资源的转拨没有明确争论。他们还提到，Oracle 财务模块并没有阻止他们发生超出允许的预算灵活度以外的承付款项和支出。此外，管理层指出，已开始成立一个特别工作组，专门对非洲区域办事处的职位空缺情况进行定期监测，从而解决职位空缺问题。

180. 虽然我们注意到了这些解释，但是我们仍然认为，根据预算可替换规则的规定，非洲区域办事处进行资源转拨应事先取得预测支出方面的批准。在这方

面，应该指出，根据《财务条例》第 4.5(b)条，总干事经财政委员会和/或理事会批准，有权进行预算章之间的转拨。

181. 我们建议非洲区域办事处更严格地执行规定，以确保在计划层面发生涉及到转拨款超过 10 万美元、在预算章和接受拨款方层面涉及到转拨款超过 2 万美元的承付款项和支出之前，必须事先得到战略、规划及资源管理办公室的批准。非洲区域办事处的转拨款请求（这可能包括在定期预算报告中）需要具体说明转拨金额、在计划间或预算章间转移的拨款来源，以及转拨的原因或理由。我们还鼓励非洲区域办事处始终遵循《工作计划和预算》中规定的机构拨款限额。

预算控制——项目 (非洲区域办事处)

182. 根据我们的审计，我们认为非洲区域办事处对预算外计划的预算控制应该加强。预算负责人对项目进行业务控制，包括对预算进行控制。因此，他需要遵守项目预算（项目预算明确了项目的投入和交付成果）、实地计划管理信息系统和 Oracle 数据仓库的要求。

183. 粮农组织办事处可以利用实地计划管理信息系统提供关于粮农组织实地计划的全组织信息，生成自动讯息，通知预算负责人承付款项和支出不能超过项目的核定预算或可用现金（扣除利息后）。实地计划管理信息系统还有一个内置功能，可以向有关预算负责人/粮农组织代表发送电子邮件，提醒他们对影响项目财务和业务管理的问题采取一些内务处理措施。

184. 对于信托基金项目，预算负责人必须尽最大能力监控 Oracle 数据仓库中的现金余额，以避免发生过度承付/过度支出，并根据批准的出资安排表警示财务司从捐助方索取额外捐款。实地计划管理信息系统的“常见问题”（FAQs）也提供了一项工具。

185. 预算负责人一般都可以获得这些工具，但要指出，非洲区域办事处需要加强使之得到最优利用的条件。还应指出，由于支出超过所获取的现金，非洲区域办事处在四个项目中发生的负现金余额达到 641,189 美元。超支范围在 2.9% 到 122.6% 之间，而在这些负金额中，600,432 美元（94%）产生于一个项目，该项目在向捐助方发出出资请求时发生了延误。

186. 我们赞赏管理层做出承诺，改善必要的控制措施，使预算负责人能够在核定预算和捐助方提供的现金范围内运作。还要加强与总部之间的协调，以便提出出资请求，并提交需要捐助方认可和批准的预算修正案，以防信托基金项目出现负余额。

187. 我们建议并经非洲区域办事处同意，要求预算负责人努力遵守技术合作计划的核定项目预算范围；对于信托基金，则不要超出从捐助方收到的现金额度。为确保在发生承付款项和支出之前项目有资金可用，预算负责人应考虑使用现有系统之外的记录实际承付款项和支出的工作表，以跟踪项目现金或资金余额，直到嵌入系统中的避免过度开支的控制措施到位。如果现金余额低，有必要从捐助方获取更多现金，并且项目协议有这样的规定，预算负责人须立即提请财务司项目会计处发出出资要求，并提交需要捐助方认可/核定的预算修正案，以防止信托基金项目产生负现金余额。

非消耗性财产

188. 我们认为，有必要改善实地办事处有关非消耗性财产的现行做法，以改进报告并加强问责制。

189. 在三个区域办事处和两个粮农组织代表处，出现了一些消耗性物资的购置被当作非消耗性采购入账，而购买的非消耗性财产被当作消耗性物资入账的例子，这说明会计交易的审查存在缺陷。此外，我们观察到总部编制的《年终资产报告》与实地办事处维护的记录存在几处不相符的情况，如 ADM 41（《以定额备用金账户在当地采购设备的报告》）和 ADM 83（《财产损失、损坏或不可用报告》）。当注意到非消耗性财产在《年终资产报告》中缺失却在 ADM 41 中存在，对这些记录和报告进行调节就成了当务之急。相反，也有一些物资项目出现在《年终资产报告》中，但在 ADM 41 中却没有出现。此外，一些物资项目在实地办事处已经被处置了，却仍然记录在《年终资产报告》之中。

190. 此外，也有实地办事处未编制、未提交 ADM 41 和 ADM 83 的情况，导致难以对集中库存记录进行更新，无法对总部和实地办事处的非消耗性财产记录进行调节。这会对财务报表附注披露项的正确性和完整性产生不利影响。

191. 问责制问题也必须指出，这一问题需要予以适当审议，因为据披露，工作人员没有通过《粮农组织行政手册》第 503.2.12 条规定的财产保管表对个人使用的笔记本电脑、相机和其它可移动并有吸引力的物资注明收讫或承认接受。缺乏这样的收据表明没有对这类设备建立适当的问责制，一旦因疏忽而导致物资丢失，无法立即确定由谁承担责任。

192. 我们建议(i) 加强对会计交易的审查；(ii) 定期和及时核对下放办事处和总部之间的库存记录；和(iii) 编制并及时提交 ADM 41 和 ADM 83。

顾问合同的职责范围 (非洲区域办事处/拉丁美洲及加勒比区域办事处)

193. 粮农组织有若干管理顾问合同的指导规定。首先，《粮农组织行政手册》第 319.1.3 节和第 319.8.11 节规定，协议中应明确由签约人履行的任务或提供的服务，包括交付具体产出的截止日期（例如提交技术报告、翻译件、图形、媒体材料、做讲座等）。当工作已经完成并得到有关粮农组织官员满意认可时进行支付，一般采用全额一次性付款方式，不过负责官员也可以授权为必要开支（如差旅费和生活费）或进行中的工作支付部分款项。

194. 在我们对非洲区域办事处部分个人服务协议的审查中，我们注意到有些协议中缺乏具体的职责范围，没有列明签约人应交付的成果，也没有约束签约人要履行其合同义务。我们还注意到，所有相应的付款申请表格都配有一项备忘录，其中包含一段统一的或形式上的声明：“兹证实上述个人已如期完成下列期间的任务”（标明所涉及期间的日期）。供参阅的文件并没有明确应交付的产出或成果以作为建议付款的基础。

195. 对顾问的产出缺乏明确规定不利于办事处的工作，因为这可能导致无法进行粮农组织行政手册第 319.14.4 节规定的绩效评估。同时我们也担心职责范围的缺失会影响产出的交付。

196. 此外，我们对顾问合同和顾问报告的审查披露，在某些情况下，尽管缺乏质量评价表，报酬的支付却还是生效了。我们还观察到未对合同工作的执行进行正式评估就延长合同的情形。我们得知，在我们对非洲区域办事处的审计之后，在整个组织中进行招聘时都必须使用质量评价表。

197. 每次续签合同及任务结束时，一定要对顾问的工作和绩效进行评估和监测。这样就能确定任务是否圆满完成，是否取得了职责范围所确定的产出。

198. 同样，必须充分强调绩效评估的重要性，以此为顾问/签约人的绩效评价提供信息，作为将来再聘用的基础，并作为向顾问付款的正当理由。

199. 鉴于顾问合同/个人服务协议明确规定，证实服务已经圆满完成是支付酬款的必要条件，而且前面提到的手册也有类似要求，我们认为上述文件是进行付款处理和/或顾问续聘的一个理想工具。

200. 我们担心在缺乏绩效评估的情况下，在延长顾问服务合同时，也许没有适当考虑已完成工作的质量。

201. 尽管管理层强调总部/粮农组织代表处在付款之前对顾问的报告进行了审批，但是没有任何文件可以显示审查和批准的情况。

202. 我们建议并由管理层发布了指引和一个标准模板，包括每份合同的职责范围，明确(i) 切实并且可衡量的工作任务产出；(ii) 提交产出的截止日期，以及关于工作如何交付的详细要求；和(iii) 绩效指标等。我们进一步建议把职责范围和明确的参考文件（即附件）联系在一起，成为协议不可或缺的组成部分，并且我们赞赏管理层将同样要求纳入个人服务协议的计划。

预付款项 (非洲区域办事处)

203. 我们在审查非洲区域办事处拨付和结算给顾问的差旅预付款的现有做法时认为，预算负责人需要进一步关注对最终报酬支付的审查。我们在非洲区域办事处的审计显示，到期应收回的未结清预付款总额的 95% 即 274,764.87 美元是由顾问造成的。其中，205,943.15 美元即上述预付款的 75% 已很难收回，因为顾问已经完成了合同，并已获得了全额报酬。85% 即 233,329.67 美元已经存在了两年或两年以上仍未结算，这也同样引起了我们的关切。

204. 截至 2010 年 4 月，非洲区域办事处回收款项总计达 62,728.07 美元（23%），但仍未结清的大部分预付款占 91%，主要是两年或更长时间以前拨付的。

205. 《粮农组织行政手册》第 IV 章第 450.5.21 节规定差旅费报销单必须在行程结束之后一个月内提交给差旅组，而对于超过一个月的行程可以提交中期报销单。同样，上述手册第 450.5.32 节规定如果提交报销单的延误时间超过行程结束之后的 90 天，则将在工作人员的工资或顾问的最终报酬中扣除回收款。

206. 从前文中可以看出，非洲区域办事处必须更严格地遵守《行政手册》的上述规定。此外，鉴于预算负责人负责审查和批准报酬的最终支付，有迹象表明他们有时没能对预付款项进行很好的监测。有的预付款存在了二到八年仍未结清就证实了这一结论。如前所述，该办事处收回预付款的可能性微乎其微，因为顾问已经拿到了他们的全部报酬，无法再从中扣除预付款了。找出欠该办事处款项的顾问也是一项巨大的挑战，特别是找出那些在六到八年前获得预付款的人。

207. 本组织评论说已经落实了相关程序，确保所有预付款结清后才向顾问支付最后报酬。只有在收到共享服务中心—差旅组的批准后，应付账款/发票组的付款才会生效。由预算负责人和应收款组（财务活动及系统处—预付款）负责对未结清预付款的监测工作。

208. 虽然我们赞赏本组织为防止积压并进一步减少未结清的差旅预付款所作的努力，但有关办事处应当配合设在布达佩斯的人力资源服务部门和应计差旅费—差旅费报销单部门进行跟进，并向已获付最终报酬的前顾问征收预付款。我们还建议本组织在顾问的职责范围中做出提交差旅费报销单的要求，并明确在支付最终报酬时收回未结清的差旅预付款。

项目管理——终结报告和收尾工作的延误

209. 我们观察到在三个区域代表处和两个国家代表处普遍存在终结报告和项目的业务和财务收尾工作的延误现象。在一个区域办事处，有两个项目的终结报告在最后期限之后 18 到 24 个月才提交。在另一个区域办事处，十个抽查项目中有四个严重拖延了报告提交时间。

210. 特别是在一个区域办事处，有八个项目在实地活动宣布结束之后一个月到五年内尚未完成业务收尾工作。导致延误的因素包括预算修订案延迟提交、报告延误以及资产处置的延误。

211. 此外，我们还注意到项目财务收尾工作的延误。规定要求财务收尾工作必须在业务结束之后 12 个月内完成，但截至 2009 年 12 月，即使是一个 2006 年 2 月就已经在业务上结束的项目都没有完成上述财务收尾工作。在 2007 年 12 月（三个项目）和 2008 年 8 月（一个项目）业务上结束的项目也存在着同样的情况。

212. 在另一个区域办事处，我们也看到相当长的项目收尾延误状况，到 2009 年 12 月 31 日，这些项目的规定财务结束日期分别延误了二到六十三个月不等。

213. 报告提交的延误也降低了报告提供指导的价值。项目终结报告的主要目的是为部长级或政府高层做出项目后续决策提供方向，或者向捐助方提供关于资金如何使用的信息。

214. 尽管我们承认管理层在对我们意见的评论中所阐述的困境，但是我们重申应当尽最大努力遵守项目实施和完成的时间安排。

费用的记录 (粮农组织驻老挝人民民主共和国代表处)

215. 我们在对粮农组织驻老挝人民民主共和国国别办事处的审计中发现了若干次费用被记入不正确账户的情形。根据 2008 和 2009 年度本币账户中的交易清单，该代表处支付的加班费用总额为 70,703.95 美元，尽管没有专门用于加班的预算。在这笔资金中，37,734.65 美元记入账户 5651——加班费和 5652——临时工

一临时援助，两者都在母账户 5020——本地合同人员，而 32,969.30 美元记入顾问、差旅、培训、消耗性设备及普通业务费用等不同账户。

216. 我们从粮农组织代表处获悉，一些项目没有实地预算授权的拨款，因此，加班费用记入其它项目的资金中或同一项目下有预算的其它账户。这导致记入加班费用的账户或项目资金的预算减少。此外，在缺乏预算的情况下，也就不再编制预算修订案了，因为平均需要三个月才能获得对预算修改的批准。因此，预算负责人/项目主管人员就干脆将加班费用直接记入其它账户代码。

217. 我们关切的是财务报表没有正确反映加班服务的费用，因为这些费用被不恰当地记在其它费用账户中。

218. 我们建议粮农组织驻老挝代表处(i) 在编制预算概算时为加班服务分配必要的预算；(ii) 确保相应付款之前有可用的资金；以及(iii) 用适当的账户来记录这类付款。

采购——缺乏采购订单交付日期 (粮农组织驻尼日利亚代表处)

219. 确保及时交付商品和服务的措施必须得到加强，以提高采购的及时性，保障资源得到高效率和切实有效的利用。粮农组织的采购订单中实施了建立采购及时性问责制的措施，明确要求规定订单项目的交付日期。

220. 供应商及时交付属于其合同义务和合同履行的一部分，并能够验证是否应将合同授予这一供应商。另一方面，如果不规定交付日期，一旦供应商无法履行合同义务，则为其提供了一个借口，使粮农组织很难提出索赔违约金的要求。

221. 我们的审计结果显示采购订单没有设定一个明确的、供应商必须履行其合同义务的期限，缺乏交付日期。例如在粮农组织驻尼日利亚代表处，交付完成时间距离采购订单日期 9 至 82 天不等，但是无法判断交付是否及时，因为本来就没规定精确的交付日期。

222. 此外，还应提到，如果在采购订单中没有规定交付日期，那么就很难索取违约金。如果签约人由于不可抗力以外原因，未能在指定期限内、或者无法以合同规定的数量或质量交付任何或全部商品或服务，那么粮农组织可以拒收全部或部分商品，并从商品总价中扣除违约金，每延误一周扣除的金额为合同价格的 2.5%，直到实际交付为止，最高不超过总价的 10%（《粮农组织采购合同适用的通用条款和条件》）。

223. 最重要的担心是没有规定交付日期可能会在一定程度上导致计划或项目无法按预期开展，因为无法按时提供必要的投入。

224. 我们建议下放办事处考虑实施规定要求，在送达给供应商并由其确认的采购订单中明确具体的交付日期。

225. 我们对管理层认可明确订购商品交付日期的重要性，并对此与总部协调将其纳入采购文件表示赞赏。

第四部分

其他事项

核 销

226. 根据《财务条例》第 10.4 条的规定，总干事可以在充分调查后，可以授权对除拖欠会费外的现金、物资、设备及其它资产损失进行核销。财务周期中核销所有此类损失的声明需要随同最终账目一并提交给外聘审计员。本两年度内，共报告了五项核销，涉及 467.3 万美元。

227. 根据我们的审计，核销工作是按照规定的程序进行的。

228. 本组织称，在本两年度中没有支付过任何惠给金。

欺诈或假定欺诈案件

229. 2008 年，本组织对两个提交虚假医药费报销单的案件采取了行动，对一名职员进行了纪律处分。另一份可疑报销单的被告是一名职员的遗孀，她已于 2009 年去世。两个案件均已了结。

230. 2008 年，本组织还处理并解决了两起涉及盗窃和盗窃未遂的案件。涉及盗窃案的两名职员被解雇，涉及盗窃未遂案的临时人员不再续约。同样，还有两起案件，其中职员提供和传递虚假信息，以获取差旅费报销，并谋取个人利益。第一个案件中的职员被解雇，第二个案件中的职员离职，并且此事记录在她的个人档案中供将来参考。所有案件均已了结。

231. 2009 年，有 15 名职员和 4 名原职员涉嫌提交虚假医疗报销单。在这些职员中，四人已经被开除，另外十一人的案件仍在审查之中。至于原职员，一人及其家属被从离职后医疗保险计划中除名，另有一人被提起行政诉讼，要求从他的离

职付款中追回部分资金。对于联系不上的那个原职员，在她的人事档案中记录了她的行为以供将来参考。最后一名职员的案件仍然未决。

232. 此外，还发现有三名顾问涉嫌多项违规行为，例如，通过提供错误信息欺骗本组织，没有向供应商付款，在接受第二次任务之前提交伪造的医学证明，以及滥用官方职位和以不实陈述影响采购过程。对于第一个人的案件，法律办公室正在评估对欺诈金额的追回。在另外两名顾问的人事档案中做了记录。

233. 对于上述案件，已追回 25,664.11 美元，另有 43,060.30 美元仍在追回中。应追回总额达 90,199.41 美元（扣除 4,110.31 美元无法追回的金额，因为涉案人员不是职员，并且已于 2009 年去世）。

234. 上述案件都是由监察长办公室和保安处调查发现或由医疗保险公司举报发现的。

235. 我们看到已采取了适当的措施来解决这些案件，尽可能追回资金，并酌情作出处罚。

鸣 谢

236. 我们谨在此对总干事及其工作人员给予我们的合作与协助表示感谢。