



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  
الأغذية 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 2017 年审定账目 第二部分 – 外聘审计员审计报告

本文件可通过此页快速响应二维码读取；粮农组织采用此二维码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。  
其他文件可访问：[www.fao.org](http://www.fao.org)。



C 2019



**外聘审计员  
关于联合国  
粮食及农业组织  
截至 2017 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	.....	7
1. 职责	.....	7
2. 范围和目标	.....	7
3. 审计方法与审计员职责	.....	8
B. 审计结果	.....	9
1. 财务事项	.....	9
1.1 审计财务报表	.....	9
1.2 员工福利负债供资	.....	10
1.3 自愿捐款	.....	11
1.4 技术合作计划的资金执行情况	.....	11
1.5 长期未付账款	.....	13
1.6 共享服务中心	.....	14
2. 治理事项	.....	17
2.1 内部监控声明	.....	17
2.2 全组织差旅管理	.....	20
2.3 报告计划结果	.....	26
2.4 代表处业务	.....	28
2.4.1 技术合作计划的交付	.....	29
2.4.2 信托基金项目的交付	.....	29
2.4.3 对捐助者的报告	.....	30
2.4.4 商品和服务采购	.....	31
2.4.5 人力资源管理	.....	31
2.4.6 现金管理	.....	32
2.4.7 资产和库存管理	.....	33
2.4.8 差旅管理	.....	33
C. 管理层的披露	.....	34
1. 现金和应收账款的核销	.....	34
2. 惠给金	.....	34
3. 欺诈和涉嫌欺诈案件	.....	34
D. 鸣谢	.....	36
缩略语表	.....	34

## 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 2017 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四份年度报告。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。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。我们审计后出具了对截至 2017 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 2017 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》对该年度预算与实际支出金额的对比分析。

4. 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。

5. 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。包括审查粮农组织的：（a）共享服务中心；（b）《内部监控声明》；（c）全组织差旅管理；（d）报告计划结果；（e）驻国家办事处业务。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为其增加价值。

6. 在财务事项方面，我们提出以下建议：需解决员工福利负债的持续供资缺口，需制定政策以结清长期未付的应付账款，就长期未清的未收缴应收自愿捐款的呆账准备金采取行动，需改进技术合作计划的整体交付情况并就查明的系统错误、有关预付款和应付账款的报告问题和对账项目提供解决方案。

---

<sup>1</sup> 无修正的审计意见书 – 根据《国际审计准则第 700 号》，指审计师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。

7. 关于共享服务中心，我们指出必须加强现有控制，制定和/或更新资产管理、差旅预付款回收、供应商管理、教育津贴及家属津贴领域的政策和程序。同样重要的是，管理层承诺开展一项有力的风险评估工作，以从中获益，最终加强对共享服务中心流程和程序的有效管理和监控。

8. 关于粮农组织的《内部监控声明》，我们强调，为了充分实现《内部监控声明》作为问责文件的价值，粮农组织务必实现有利政策和相关指导意见的制度化协同；设计和实施适当的辅助工具、流程和安排；从作为问责文件的《内部监控声明》的内容中提炼出有代表性的必要内容。

9. 在全组织差旅管理方面，粮农组织做出了巨大努力，并在采取改进措施方面取得了显著进展。我们审查的关键领域显示出仍有改进空间，其中包括精简政策；进行差旅服务供应商绩效管理；从全组织视角管理差旅；提高对风险管理特别是差旅风险的认识。我们阐述的战略视角还为粮农组织提供了一个外部视角，以了解如何更好地优化粮农组织内的差旅管理。

10. 在报告计划结果方面，我们强调在计划制定、执行情况报告及评估支持系统中纳入明确的工作流程步骤，在区域一级审查计划结果期间更好地进行协调，以及改进中期结果报告机制。

11. 关于代表处业务，我们建议采取措施，确保在关键业务流程中有效、高效地开展监测和控制活动，这些活动对交付粮农组织的一线计划工作至关重要。

### **建议概要**

12. 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，加强问责制和透明度，改进粮农组织的财务管理和治理并为其增加价值。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 <sup>2</sup>	时限
<b>财务事项</b>			
<b>员工福利负债供资</b>			
1	继续鼓励领导机构考虑制定一项有力战略，逐步加大为离职后医疗保险和离职付款基金（纳入员工福利负债）供资，从而应对供资风险。（第 38 段）	根本建议	2019 年
<b>自愿捐款</b>			
2	考虑粮农组织关于项目赤字的《财务规则》第 202.611 条和关于呆账核销权力的《规则》第 202.10.7.1 条所述的程序，审查各项规定，并酌情采取核销行动。（第 43 段）	重要建议	2018 年
<b>技术合作计划的资金执行情况</b>			
3	审查相关流程和程序，进一步改进技术合作计划的整体交付情况，并确定和解决造成实施时滞的根源。（第 51 段）	重要建议	2018 年
<b>长期未付账款</b>			
4	优先考虑制定应付账款的清算审查流程，以处理长期未付的应付账款，并考虑制定一项政策，确保定期清算流程涵盖所有长期未付应付账款，同时考虑在适当的审查和后续工作之后制定清算及可能终止确认和/或核销未付应付账款的时间表。（第 55 段）	重要建议	2018 年
5	继续开展业务单位、信息技术司和 Oracle 正在进行的工作，优先解决已识别的系统错误、其他报告问题和对账项目，以确保生成的报告完整、准确且可靠。（第 59 段）	重要建议	2018 年
<b>共享服务中心</b>			
6	采取必要行动，进一步提高共享服务中心职能流程中管控措施的效率和成效，并进一步遵守就查明的不足制定的现行适用政策、条例和规则。（第 63 段）	重要建议	2018 年
7	更新《手册》相关章节、“如何做”指南以及内部程序，包括维护共享服务中心负责的所有管理流程的业务流程文档，以便使用电子指南或等效图等流程图反映其实际处理活动。（第 68 段）	重要建议	2018 年
8	根据当前做法及财务司和共享服务中心之间的服务级协议，快速跟踪资产职能和流程责任转移情况，从而实现明确、透明的资产职能治理、问责和责任。（第 69 段）	重要建议	2018 年
9	与负责协助粮农组织各办事处了解和采用良好风险管理做法的战略、规划及资源管理办公室协调，在共享服务中心职能部门一级开展强有力的风险评估工作。（第 72 段）	重要建议	2018 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。

**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 <sup>2</sup>	时限
治理事项			
《内部监控声明》			
10	加强对内部监控框架中风险评估和信息交流部分的说明，以更充分反映所采用的特雷德韦委员会赞助组织委员会框架原则，并支持就所采纳的此类内部监控原则进行明确沟通。（第 79 段）	重要建议	2018 年
11	借鉴第一年的报告经验，改进其全组织对内部监控报告的指导，进一步为编制《内部监控声明》整合更详细的工作流程并提供依据。（第 83 段）	重要建议	2018 年
12	通过正式记录流程、在内部监控调查问卷中增加更多与各办事处运作环境相关的具体信息，以及通过健全的经验学习机制，改进其《内部监控声明》的编制流程。（第 87 段）	重要建议	2018 年
全组织差旅管理			
13	通过明确并加强其差旅规划政策和相关流程，在信息管理系统及有效监督和监测机制的有力支持下，完善其差旅规划安排，以便更好地问责，改善成本效率控制，并达到完全合规。（第 94 段）	重要建议	2018 年
14	考虑航空差旅使用高端经济舱的情况，同时适当考虑到节省费用和粮农组织对可持续差旅的承诺，以及粮农组织制定路线图，以便在 2018 年内采纳关于中途停留的差旅政策参数。（第 101 段）	重要建议	2018 年
15	全面审查其全组织的差旅政策，以改善其内容和流程，确保一致性，确立明确的问责制和政策自主权；通过具体的反馈机制确保适当监测；得到员工对政策高度认识的支持；并对政策实施情况进行有效监督。（第 113 段）	重要建议	2018 年
16	为风险识别和评估提供更清晰、更准确的风险管理环境，改进其差旅风险数据和评估，并充分记录支持风险监测和决策的活动。（第 118 段）	重要建议	2018 年
报告计划结果			
17	在计划制定、执行情况报告及评估支持系统中纳入明确的工作流程步骤，涵盖对被否决的计划结果采取的行动，并更密切地监测所报告的成就，以确保将来《中期审查综述报告》所报告信息的完整性。（第 126.a 段）	重要建议	2018 年
18	在区域一级审查计划结果期间更好地进行协调，以提高所报告成就的质量；并确定和减轻造成产出被排除在外的普遍根源，以应对计划结果不准确的风险。（第 126.b 段）	重要建议	2018-2019 年
19	通过以下措施改善其中期结果报告机制：采用更佳的审查时限；加强其管理人员的监测能力；建设其区域监测能力；在后续的《中期审查综述报告》中提及组织学习，以促进提高结果报告的透明度并通过协调力求改进总体报告。（第 131 段）	重要建议	2018-2019 年

建议		优先程度 <sup>2</sup>	时限
代表处业务			
技术合作计划的交付			
20	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、充分性和可靠性的事件或事项，确保技术合作计划项目的总体效率和成效。（第 137 段）	重要建议	2018-2019 年
信托基金项目的交付			
21	通过管理影响交付及时性和水平及信托基金项目信息可靠性的因素和项目责任，确保有效、高效的交付。（第 141 段）	重要建议	2018-2019 年
对捐助者的报告			
22	通过持续的监测工作和控制活动，明确项目报告责任并支持履行责任，从而确保提供及时、可靠且相关的捐助者报告信息。（第 145.a 段）	重要建议	2018 年
23	在征得供资伙伴同意的情况下，在供资协议中纳入详细规定资金余额、资金费用和所得利息使用情况的条款。（第 145.b 段）	重要建议	2018 年
物资和服务采购			
24	加强其对有关各方履行采购责任的监督，以确保粮农组织采购流程产生增值结果。（第 149 段）	重要建议	2018 年
人力资源管理			
25	加强对有关绩效评价、活动记录和存档方面关键人力资源政策的监测活动，以便充分累积效益并积极处理人力资源管理这些问题。（第 153 段）	重要建议	2018 年
现金管理			
26	加强对现金相关流程的监测和监督控制，以确保通过履行职责保证保障措施的充分性和资源利用的成效。（第 157 段）	重要建议	2018 年
资产和库存管理			
27	加强监测机制，充分保障并有效利用其资源，确保资产和库存相关活动、流程和责任得到妥善遵守和履行。（第 161 段）	重要建议	2018 年
差旅管理			
28	加强监测措施，以促进妥善执行差旅流程和问责制，从而确保遵守现行差旅政策和程序，改善工作的交付情况。（第 165 段）	重要建议	2018 年
欺诈和涉嫌欺诈案件			
29	根据其欺诈零容忍政策，迅速对举报的欺诈案件采取行动，并加强现有的反欺诈机制，以在粮农组织各级持续大力打击欺诈和腐败行为。（第 175 段）	重要建议	2018 年



### 以往年度审计建议的落实情况

13. 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。截至本报告编制之日，2016 财年提出的 19 项建议中，13 项（占 68%）已落实，还有 6 项（占 32%）仍在落实中。2015 财年提出的 21 项建议中，18 项（占 86%）已落实，还有 3 项（占 14%）仍在落实中。2014 财年提出的 26 项建议中，20 项（占 77%）已落实，还有 6 项（占 23%）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 56 项（占 98%），还有 1 项（占 2%）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

### 1. 职责

14. 理事会第一四六届会议<sup>3</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。

15. 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（如有）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。

16. 今年是我们履行新的审计职责的第四年，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四份年度外聘审计员报告。

### 2. 范围和目标

17. 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。

18. 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 2017 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 2017 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。

19. 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。

20. 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>3</sup> 第 1/146 号决议于 2013 年 4 月 26 日通过。

### 3. 审计方法与审计员职责

21. 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；评价财务报表的总体列报。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。

22. 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。

23. 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。

24. 2017 财年，我们审计了总部、共享服务中心和七个代表处，即粮农组织驻孟加拉国代表处、驻蒙古代表处、驻尼泊尔代表处、驻苏丹代表处、驻中非共和国代表处、驻刚果民主共和国代表处和驻马里代表处。

25. 我们还审计了 2017 财年粮农组织信用社的财务报表和粮农组织职工商店的终结报告，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）。

26. 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。

27. 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

28. 本节介绍了 2017 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结论做出评论，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

29. 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 2017 年 12 月 31 日的财年内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、现金流动状况以及预算与实际金额的对比分析。因此，我们对粮农组织的财务报表出具了无修正的意见书。已审计的报表如下：

- a) 报表 I：财务状况表；
- b) 报表 II：财务业绩表；
- c) 报表 III：净资产/所有者权益变动表；
- d) 报表 IV：现金流动状况表；
- e) 报表 V：预算与实际金额对比表；
- f) 报表 VA：2017 年 12 月 31 日结束的两年度预算与实际金额对比表。

30. 我们赞赏粮农组织管理层为落实 2017 年粮农组织财务报表年终审计过程中提出的若干建议而作出努力，以便公允地列报相关账户余额，并按照《会计准则》改进列报和披露情况。截至 2017 年 12 月 31 日的财务报表反映了对相关账户余额的调整，以及对附注披露的修正和补充。

31. 此外，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。

32. 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交易记录、处理和报告以及财务管理。其中包括长期未清的未收缴应收自愿捐款；长期未付应付账款的清算；以及未解决的预付款和应付账款的对账项目。此外，为改进财务管理和运作，管理层需解决未获供资的员工福利负债，以及技术合作计划的资金交付率低等问题。以下段落将讨论这些事项。

### B.1.2 员工福利负债供资

33. 非在职员工福利负债总额从 2016 年的 13.19 亿美元大幅增至 2017 年的 15.27 亿美元，增加了 2.08 亿美元（16%）。这一增长的原因是，该年的费用超过福利支出，欧元坚挺的影响，死亡率下降，贴现率降低，部分被医疗趋势费率和报销及管理费用下降所抵消。另一方面，为给非在职员工福利负债供资预留的投资额从 2016 年的 4.44 亿美元增至 2017 年的 5.34 亿美元，增加了 9 100 万美元（20%）。这一增长的主要原因是，利息和股息收入增加，股市表现积极以及欧元不断走强。

34. 虽然专项长期投资的增长率明显较高，但员工福利负债的增长远高于此。最终的结果是，未获供资的员工福利负债从 2016 年的 8.756 亿美元增至 2017 年的 9.931 亿美元，增加了 1.175 亿美元（13%）。长期投资及其产生的所有收入首先用于确保离职偿付计划和补偿计划储备基金供资充足。这使得 2017 年离职后医疗保险和离职付款基金的未获供资余额分别为 9.350 亿美元和 5 810 万美元。

35. 正如向财政委员会提交的文件《2017 年职工相关负债精算估值报告》所强调的，粮农组织每年将需要额外提供 840 万美元（每两年度 1 680 万美元），为离职付款基金的 5 810 万美元（按从 2010 年开始的 15 年摊还期计算）既往服务负债全额供资。此外，要为离职后医疗保险的 9.35 亿美元（按从 2010 年开始的 30 年摊还期计算）既往服务负债全额供资，每年共需提供 2 810 万美元（每两年度 5 620 万美元）。然而，2018 年和 2019 年的大会并没有批准任何供资。

36. 管理层和以前的审计工作已提请领导机构注意员工福利负债的供资问题。延迟为员工福利负债供资是一种运营风险，给粮农组织今后的项目带来压力和负担。假定精算假设将持续到年底，且考虑从专项长期投资中获得的潜在名义收入，如果将来没有供资，资金只能维持 10 年多一点。然而，我们注意到粮农组织已采取替代性措施，以减少离职后医疗保险的负债，例如修改费用分摊规定，以减少计划的费用。

37. 减少未获供资负债需要长期投资、费用分摊规定和福利支付这些手段同时有效地发挥作用。管理层应继续向领导机构强调未获供资员工福利负债的风险。除了已执行的替代性措施外，我们还强调，管理层和领导机构必须致力于就未获供资负债制定有力战略，并在合理的期限内加以解决。

38. 我们建议粮农组织继续鼓励领导机构考虑制定一项有力战略，逐步加大为离职后医疗保险和离职付款基金（纳入员工福利负债）供资，从而应对供资风险。

### B.1.3 自愿捐款

#### 按照《会计准则》进行的会计处理使自愿捐款大幅增加

39. 粮农组织于 2014 年 1 月 1 日开始采用《会计准则》。根据生效至 2017 年的过渡条款，粮农组织将其交易活动分为两大类 – 2014 年之前和 2013 年之后。

“2014 年之前”类指在 2013 年 12 月 31 日前已获批准并纳入系统的信托基金协议；而“2013 年之后”类指 2013 年 12 月 31 日以后获得批准并纳入系统的信托基金项目协议。“2014 年之前”类由计划于 2016 年 12 月 31 日前完成的项目协议和计划于 2016 年 12 月 31 日后完成的项目协议组成。

40. 已对计划于 2016 年 12 月 31 日后完成的“2014 年之前”类项目的期初结余作出调整。根据旧会计政策未被确认为 2013 年至 2016 年收入的预收账款（递延收入）目前按照《会计准则》计入截至 2017 年 12 月 31 日期间的收入。因此，截至 2017 年 12 月 31 日，粮农组织的权益总额为 1 600 万美元，而截至 2016 年 12 月 31 日，粮农组织的权益总额为 1.04 亿美元。计划于 2016 年 12 月 31 日之后完成的“2014 年之前”类项目的 1.2 亿美元净收入根据《会计准则》规定的会计处理计入，而不是根据 2017 年的新增自愿捐款数额计入。

#### 未收缴的应收自愿捐款

41. 截至 2017 年 12 月 31 日，应收自愿捐款的呆账准备金（2813）显示，880 万美元的余额中，有 780 万美元（88%）账龄已有 5 至 20 年。与预算外供资项目有关的呆账准备金已核销，现金赤字为 530 万美元，其中自 2000 年以来由开发署供资的项目赤字为 350 万美元。

42. 财务司告知，与开发署项目相关的呆账准备金主要涉及开发署和粮农组织之间所进行交易的旧对账项目，这是这两个组织当前讨论的主题。我们认为，考虑到对 780 万美元的应收自愿捐款计提呆账准备金已有 5 至 20 年，且考虑到其存在的原因，粮农组织的债务额无法收回，这会影响到所报告应收自愿捐款的公允列报。

43. 我们建议，考虑粮农组织关于项目赤字的《财务规则》第 202.611 条和关于呆账核销权力的《规则》第 202.10.7.1 条所述的程序，审查各项规定，并酌情采取核销行动。

### B.1.4 技术合作计划的资金执行情况

44. 预算与实际金额对比表旨在比照粮农组织的预算衡量实际财务业绩，从而提高财务报告的透明度，加强监督。关于 2016-17 两年度结果，由预算汇率净支出总额表示的预算实际发生额为 9.98 亿美元，占经修订的 10.01 亿美元预算的 99.6%。与 2014-15 两年度相比，预算实际发生额为 9.81 亿美元，占经修订的 9.86 亿美元预算的 99.4%。

### 技术合作计划的低资金交付率

45. 对上述每两年度预算执行率的分析表明，其没有考虑到 2016-17 两年度和 2014-15 两年度每年年末的技术合作计划未使用余额，这部分余额已转入本两年度，可以使用至下一个两年度。对有关 2014-2017 年技术合作计划的预算与实际金额对比表的详细分析显示：

报表 V 细列项目	单位：千美元			
	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
年度预算	67 360	67 361	69 066	69 065
上期结转金额	76 769	85 187	79 462	81 506
预算汇率净支出	58 958	73 086	67 022	76 605
结转金额	85 171	79 462	81 506	73 966

46. 我们从上表注意到，年度预算与上期结转预算之和减去实际发生额（以预算汇率净支出表示）等于结转至下一期间的预算余额。如该表所示，结转金额庞大且高于所报告的实际发生额，反映出资金交付率较低。对 2014-2017 各供资两年度所交付项目的进一步分析表明：

交付年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
供资两年度				
2012-2013 年	83%	44%		
2014-2015 年	17%	56%	77%	40%
2016-2017 年			23%	60%

47. 2014 年的预算实际发生额中，83% 由 2012-2013 年预算提供，仅 17% 由 2014-2015 年预算提供。2015 和 2016 年的预算实际发生额中，也有很大一部分来自之前的预算期。相比之下，2017 年的预算实际发生额中，有 40% 由 2014-2015 年预算提供，60% 由 2016-2017 年预算提供。尽管当期的预算执行率高于往年，但实际情况是，2017 年底仍有大量预算金额未执行。

48. 根据上文所述的信息，粮农组织显然没有在技术合作计划列入预算的两年度内将其交付，而要将其很大一部分转至下一个两年度。这种转结做法是《财务条例》所允许的且很有必要，以便根据针对技术合作计划制定的标准（如项目可延长 36 个月）交付计划，但数据反映出批准和执行工作有所延误，值得注意。

49. 此外，我们注意到两年度前三个月内技术合作计划项目请求获批的百分比一直较低，如下表的登记时滞所示。该问题也导致资金交付率低：

两年度 时滞	2008/2009年	2010/2011年	2012/2013年	2014/2015年	2016/2017年
0-3个月	90%	87%	75%	75%	71%
3-6个月	6%	8%	8%	9%	12%
6-12个月	3%	3%	8%	10%	10%
12个月以上	1%	3%	10%	6%	6%

50. 虽然我们认可粮农组织近年来为提高技术合作计划支出水平所作的努力，但我们强调需进一步审查现有的流程和程序，确定影响技术合作计划交付的根本原因，并继续前进。

51. 我们建议粮农组织审查相关流程和程序，进一步改进技术合作计划的整体交付情况，并确定和解决造成实施时滞的根源。

#### **B.1.5 长期未付账款**

##### **长期未付应付账款的结清政策**

52. 截至2017年12月31日，作为应付账款账户（3200）明细分类帐的应付账款试算表报告的余额为1910万美元，对账项目净余额合计560万美元。在净余额中，450万美元（24%）是1999至2014年期间超过两年未付的应付款，包括发票。这些未付应付款主要涉及差旅预付款、离职金等工资付款及各种报销。

53. 共享服务中心的应付账款事务处解释称，目前没有关于如何处理这些项目的书面政策，但正在开展应付账款账龄审查和清算工作，以清除余额巨大的长期未清项目。

54. 考虑到这些应付账款长期未付，并根据部分粮农组织员工对于离职金报销记录的消极确认结果，我们认为这些应付账款的有效性已受到质疑。如果不解决这些问题，不仅可能导致未付应付账款呆账累积，更为重要的是，由于应付款的有效性受到质疑，而影响报告期间所报告的应付账款的准确性和正确性。

55. 我们建议粮农组织优先考虑制定应付账款的清算审查流程，以处理长期未付的应付账款，并考虑制定一项政策，确保定期清算流程涵盖所有长期未付应付账款，同时考虑在适当的审查和后续工作之后制定清算及可能终止确认和/或核销未付应付账款的时间表。



## 未解决的预付款和应付账款对账项目

56. 粮农组织未付预付款报告和应付账款试算表报告分别作为预付款（2800）和应付账款（3200）帐户余额的明细分类账。对截至 2017 年 12 月 31 日总帐余额的上述报告的相关审查显示，预付款的各种对账项目金额为 70 万美元，应付账款对账项目金额为 560 万美元。

57. 共享服务中心的应付账款事务处解释称，在 Oracle 的帮助下，信息技术司将解决与系统升级相关的对账项目。技术上的修正将涉及修正“应付账款已过账发票登记”和“应付账款已过账付款登记”，以修正 Oracle 标准报告，即应付账款试算表报告。然而，尽管信息技术司对 Oracle 提出了开放服务请求，但却未将此事视为优先事项。

58. 尽管粮农组织提出了评论意见，但由于存在这些至少 5 年未结清的重大对账项目，粮农组织生成的未付预付款报告和应付账款试算表报告各自总账余额的准确性、完整性和可靠性受到影响。

59. **我们建议粮农组织继续开展业务单位、信息技术司和 Oracle 正在进行的工作，优先解决已识别的系统错误、其他报告问题和对账项目，以确保生成的报告完整、准确且可靠。**

### B.1.6 共享服务中心

60. 我们 2017 年对共享服务中心的审计确定了改进机会，以加强对其流程的管理和控制，确保政策和程序到位、有效执行并符合其实际处理情况。

#### 加强职能流程中的控制

61. 我们将下列问题作为附加价值传达给共享服务中心管理层，以加强其职能流程中的管理控制，例如资产和供应商管理、差旅预付款收回、发放教育津贴和家属津贴：

a. **《会计准则》手册中固定资产项目的计入时间问题。**2016 年投入使用的固定资产项目有 126 个，总费用为 190 万美元，但 2017 年才记录在资产登记册（固定资产模块）中。该时间问题若得不到妥善解决，将会继续导致不动产、厂房和设备账户在之前和当前报告期内分别少报和多报，相应的折旧费用少报和多报也会对之前和当前的报告期产生影响；

b. **迟报遗失和被盜资产。**2016 年发生资产丢失和被盜，但在 2017 年 10 月给资产贴标签期间才报失和报废，因而影响了资产登记册中所记录资产的及时报废，不符合《财务条例和细则》第 202.10.4 条；

c. **需确定适当的时间来进行资产实物验证。**没有任何正式文件规定驻各国办事处进行资产实物验证的时间安排和程序选择做法，当前的周期性程序不能有效、及时地报告和修正资产登记册上的资产数额；

d. **需加强资产实物验证的协调和监测程序。**截至 2017 年 10 月 30 日的 2017 年资产实物验证跟踪日志显示，粮农组织的 146 个办事处中，只有 66 个（44%）提交并完成了资产实物验证。不及时进行资产实物验证将导致资产登记册所记录资产的存在情况和准确性得不到验证，同时，共享服务中心可能无法履行其保持财产记录准确且最新的责任；

e. **需制定正式政策并加强供应商数据维护流程。**未能定期维护供应商数据库，且目前没有关于数据库维护的政策，因此，不能保证与粮农组织交易的供应商全都合格，也不能保证粮农组织的资源未交由不合格的供应商；

f. **需制定正式文件，说明对未清差旅预付款采取行动的程序。**53 个选定的样本共有 16 810 美元的未清预付款，这些预付款本应在 2017 年 10 月收回，但在当月的工资核算期间并未清算。如果没有具体的差旅预付款回收指南，就有无法收回未清差旅预付款的风险；

g. **未及时实施收回最终报销的教育津贴预付款政策。**教育津贴报销申请是在 46 天至 313 天内提交的，这远远超过了提交最终报销的 90 天时限，而当 90 天时限过去后，没有立即从员工的工资中收回相关预付款。未收回未清的预付款不仅反映了没有执行既定政策，也反映出内部监控方面的不足；

h. **尽管存在未清预付款，但仍再度发放教育补助金预付款。**有的员工未结清上一学年的教育补助金，但仍获得了下一学年的教育补助金预付款，因而有两项未清预付款。我们注意到，按现行政策这是允许的，但这种做法可能带来财务风险，因此应予以修订；

i. **教育津贴报销处理超出服务级协议的 15 天处理时间。**教育津贴报销在员工向人力资源部门提出报销申请之日起 170 至 527 天内得到处理，这远远超出了服务级协议对于报销处理的 15 天规定；

j. **家属津贴的发放没有完整文件支持。**即便在没有《手册》第 318 节规定的证实请求和权利资格的必要文件的充分支持下，依然发放了家属津贴。

62. 上文提到的监管薄弱问题着重表明需要共享服务中心管理层采取行动，以加强职能流程中的监管，确保运作效率。

63. 我们建议粮农组织采取必要行动，进一步提高共享服务中心职能流程中管控措施的效率和成效，并进一步遵守就查明的不足制定的现行适用政策、条例和规则。

## 更新书面政策和程序

64. 在履行其职能时，共享服务中心遵循粮农组织《手册》中规定的条例和规则。为了实施和支持《手册》，制定了“如何做”指南，详细说明相关业务工作流程中的各项职能和责任。此外，共享服务中心各职能单位都有自己的内部程序作为处理参考。

65. 在我们审查相关记录和询问管理层时，我们发现有必要更新下述内容：（a）《手册》第 503.3.4(c)节，以反映资产交易事前确认的当前做法；（b）《手册》第 503.7 节，以反映批准零帐面价值资产处置或核销的当前做法；（c）“如何做”指南和内部程序，以反映资产管理事务处、应付帐款事务处和人力资源部门在相关领域的实际处理活动。

66. 在一项相关审查中，我们确定有必要完成财务司和共享服务中心资产职能和处理外包，并更新其相关《手册》。我们注意到，财务司和共享服务中心之间的现有服务级协议与“如何做”指南在资产职能的若干流程方面不一致。服务级协议明确指出，权力下放办事处和总部办事处所需的所有资产职能都将在共享服务中心进行，但我们发现，在若干“如何做”指南（如 FAP002、FAP020、FAP003、FAP004、FAP012 和 FAP016）中，情况却并非如此。

67. 共享服务中心管理层商定，须适当更新《手册》第 503.7 节、《手册》第 503.3.4(c)节，以及“如何做”指南和内部程序，并考虑到外包资产责任和共享服务中心处理资产交易的当前做法。共享服务中心管理层确认，《手册》第 503.3.4 节中关于由他们负责对权力下放办事处的交易进行事后审计的内容应予以更新，因为所有交易事先都经过了验证。

68. 我们建议粮农组织更新《手册》相关章节、“如何做”指南以及内部程序，包括维护共享服务中心负责的所有管理流程的业务流程文档，以便使用电子指南或等效图等流程图反映其实际处理活动。

69. 此外，我们还建议粮农组织根据当前做法及财务司和共享服务中心之间的服务级协议，快速跟踪资产职能和流程责任转移情况，从而实现明确、透明的资产职能治理、问责和责任。

## 共享服务中心风险评估

70. 我们之前确定，共享服务中心已经建立了高级风险日志，为粮农组织全组织风险日志提供信息。然而，建议共享服务中心确保职能单位一级也能识别、评估、控制和报告重大风险，以提高其实现其目标和实现共享服务中心所期望的惠益和宗旨的能力。这样，共享服务中心可以帮助管理者确保其战略更加稳健，并发现

他们进行的监控可能无法应对妥善管理运营之挑战的薄弱之处。共享服务中心还通过让团队成员和主管就预期的问题和挑战以及解决这些问题和挑战的措施达成一致，加强了他们之间的问责。

71. 共享服务中心管理层证实，虽然已开展了高级别风险评估，但其职能部门一级尚未开展正式的风险评估。充分确立风险评估的价值从最高层贯穿至职能部门，统一、连续地发挥作用。共享服务中心管理层赞同这一观点，并向我们表示，他们对抓住改进良机给予积极支持。

72. 我们建议粮农组织与负责协助粮农组织各办事处了解和采用良好风险管理做法的战略、规划及资源管理办公室协调，在共享服务中心职能部门一级开展强有力的风险评估工作。

## **B.2 治理事项**

73. 2017年，我们审查了报告计划结果、粮农组织《内部监控声明》、全组织差旅管理及若干国别行动的关键方面，以评估特定办事处或粮农组织的总体治理安排如何影响通过政策和程序建立的风险控制机制。此类审查符合粮农组织《财务条例》第12.4条规定的我们的职责。下文讨论侧重我们的审查结果。

### **B.2.1 《内部监控声明》**

74. 审查涉及下述事项：评价粮农组织为发布《内部监控声明》提供支持的政策框架；评估促成发布《内部监控声明》的流程和治理安排是否有助于知情且根据具体情况适当问责；以及评价《内部监控声明》的内容是否充分包含了可实现其宗旨的代表性内容。

75. 粮农组织首次发布《内部监控声明》，作为其2017年财务报表的附件，这标志着粮农组织问责方面的一个里程碑，并突显了其对有效治理的承诺。同样地，粮农组织通过《内部监控声明》重申了其承诺，即沿着以内部监控为核心的善治之路，继续履行其职责，以便更有效、高效地提供服务。我们对粮农组织《内部监控声明》的审查重点关注两个方面：有利的政策框架及其编制和内容所采用的流程和工具。以下各段讨论了我们的审查结果。

#### **《内部监控声明》政策框架**

76. 作为一项保证声明，粮农组织的《内部监控声明》主要建立在既定的内部监控框架的基础上，该框架应充分反映和传达内部监控标准的本质，而这正是其根基所在。这强调要建立包含各部分和各原则的框架；并在各级管理层实施内部监控。实质上，内部监控框架作为一项政策基本上遵循标准和最佳做法的主张，但应谨慎对待各种想法的采纳和转换。

## 粮农组织内部监控框架与特雷德韦委员会赞助组织委员会内部监控-综合框架的一致性

77. 粮农组织的内部监控框架基于赞助组织委员会框架<sup>4</sup>制定，该框架规定了三类目标，便于任何组织专注于内部监控的三个方面：即运作、报告和合规目标。该框架还指出，控制环境、风险评估、控制活动、信息和交流以及监测是内部监控的五个构成部分。赞助组织委员会框架进一步规定了17项原则，描述与各构成部分有关的基本概念。基于这些要素，我们注意到，与粮农组织内部监控框架风险评估部分有关的原则，即风险识别、风险评估和风险缓解，在一份单独说明中考虑，并未根据赞助组织委员会框架的规定，提供这三项原则的详细信息。这需要进一步阐明目标和容忍范围、风险评估和风险应对，包括欺诈风险和对可能影响粮农组织内部监控体系变化的总体评估。

78. 此外，我们注意到，应当更加清晰地定义粮农组织内部监控框架第四构成部分的基本原则，以便直接体现赞助组织委员会框架的原则。粮农组织内部监控框架应指出，信息、内部沟通和外部沟通的原则应旨在支持粮农组织内部监控的运作。缺失此类表述可能引起误解，并可能最终影响该政策的妥善实施。

79. 我们建议粮农组织加强对内部监控框架中风险评估和信息交流部分的说明，以充分反映所采用的特雷德韦委员会赞助组织委员会框架原则，并支持就所采纳的此类内部监控原则进行明确沟通。

### 制定粮农组织《内部监控声明》的流程指导

80. 粮农组织需合理确保具备适当的相关依赖性，以支持《内部监控声明》的发布，因为《内部监控声明》保证并补充粮农组织的财务报表。管理层解释称，内部监控报告的主要政策依据是当前的粮农组织内部监控框架，并有其他文书支持其实施。我们高兴地注意到，尽管编制粮农组织《内部监控声明》及其辅助性政策十分复杂，并且资源和时限有限，但粮农组织已完成政策制定流程。正如高级管理人员所指出的，当前的政策文件、粮农组织内部监控框架和《内部监控报告流程概述》指南被视为足以帮助履行报告职责。

81. 我们询问的绝大多数高级管理人员指出，他们赞成今后再发布一份指南文件。某些高级管理人员建议的此类指南应该规定需要履行的职责，包括不同类别管理人员的责任和问责，以确保控制的问责和成效。

---

<sup>4</sup> 内部监控-综合框架；特雷德韦委员会赞助组织委员会（赞助组织委员会）；2013年根据《监控系统指南》修改；特雷德韦委员会赞助组织委员会；2009年。

82. 实质上对于粮农组织而言，至关重要的一项是正式用文件记录制定《内部监控声明》的流程（关于范围、目标、内容规定、阐述控制成效的管理结论依据以及外部和内部审计职能的规定），从而减少临时支持需求和误解风险。此外，我们强调，就控制成效的管理结论依据和内外部审计职能制定一项包容、具体的政策将加强问责，提升透明度。

83. 我们建议粮农组织借鉴第一年的报告经验，改进其全组织对内部监控报告的指导，进一步为编制《内部监控声明》整合更详细的工作流程并提供依据。

#### 支持粮农组织发布《内部监控声明》的流程和工具

84. 确立支持《内部监控声明》发布的恰当报告安排对于任何采纳这一做法的组织都至关重要。支持《内部监控声明》制定的流程和安排不仅对于陈述工作非常重要，对于维护粮农组织的问责承诺也至关重要。我们的审查注意到，粮农组织内部监控报告的报告机制包括多个步骤，首先是总部各司司长和办公室主任及驻国家代表，在各自部门利用《内部监控问卷》评估内部监控；其次是各位助理总干事和副总干事，就其负责领域的内部监控质量提供声明书；最后是由总干事签署的《内部监控声明》连同财务报表一起提供。我们赞同粮农组织管理人员对于使用内部监控调查问卷的看法，他们认为这是一种积极、包容和辅助性活动。

85. 为确保持续完善内部监控报告流程和保证其成熟性，我们建议粮农组织考虑实施以下工作：a) 建立一个经验学习机制；b) 调整《内部监控问卷》内容，以更加匹配拥有不同特定目标的支持职能的关键监控手段；c) 为评估针对全组织各部门和各办事处运作环境采用的监控手段提供更多支持，具体通过添加使用评级尺度的核查清单等工具支持《内部监控问卷》的量化处理；d) 更加清楚地记录《内部监控问卷》的审查情况以及为反映真实和循证陈述而做出的相应修改，这将强调须有意识履行内部监控责任，并突出高级别控制意识的重要性。

86. 我们也尽量切合实际地推进用文件正式记录支持《内部监控声明》发布的流程和安排以及相关结果。文件记录通过从反复的内部监控报告流程中吸取经验教训和反馈，积累体制知识。

87. 我们建议粮农组织通过正式记录流程、在《内部监控问卷》中增加更多与各办事处运作环境相关的具体信息，以及通过健全的经验学习机制，改进其《内部监控声明》的编制流程。

## B.2.2 全组织差旅管理

88. 2017 年粮农组织的差旅支出达到 1.143 亿美元，占 2017 年支出总额的 8%。这一数字较上一年差旅支出上升了 21.2%，不过该两年度的差旅开支总额较 2014-2015 两年度下降了 160 万美元。提高差旅管理效益是各组织的一贯挑战，特别是当成本高、资源稀缺时，这一挑战尤为严峻。虽然我们认识到粮农组织所作的努力，及其采取改进措施所取得的进展，但我们审查表明仍有可能进一步完善，给粮农组织提供一种如何在组织内部进一步优化差旅管理的外部意见。

### 差旅规划

89. 差旅规划是差旅管理流程的重要组成部分，且是一种实现预期益处必不可少的管理工具。但是，我们上一年对粮农组织各权力下放办事处的审计结果表明，差旅规划还没有成为常规工作。

90. 我们注意到，2017 年粮农组织差旅数据显示，差旅规划已经变得更加缺乏规划性。2017 年一共 37 038 次差旅，费用为 6 840 万美元，但只有 254 次差旅纳入全球资源管理系统的“季度差旅规划”。现有“季度差旅规划”功能在部一级和区域办事处一级使用，推动一个部或一个区域一项季度旅行计划的做法，将所有驻国家办事处的差旅都纳入区域差旅计划。目前只有总部一个或两个司和一个区域办事处在使用全球资源管理系统的“季度差旅规划”功能。对大部分差旅而言，差旅规划离线进行，使用电子数据表和未纳入全球资源管理系统的其他规划工具。管理层还注意到，现阶段只有国际公务差旅需要并已创建季度差旅管理规划。管理层还着重指出，总体差旅开支中约 80%与项目差旅和其他预算外资助差旅相关，而此类差旅因取决于项目需要而可能无法进行规划。此外，差旅开支总额中 30 以上与非粮农组织正式职工差旅相关，他们并未纳入“季度差旅规划”功能，他们的差旅无法规划，因为这取决于外部因素，比如外部组织或政府指定差旅人员。然而，我们不认为会有任何明显原因阻碍制定差旅计划，因为计划差旅开支应该早在预算编制阶段就得到确认。

91. 我们的分析表明，由于机票预定和购买而导致差旅规划和成本效率之间的高度关联性。鉴于粮农组织差旅开支的性质和形式以及基于对总部之外粮农组织差旅开支的分析，管理层认为通过提前知晓和/或预测而产生的节约数额不大。基于管理层提供的 2017 财年从选定的城市前往罗马和从罗马到这些城市的差旅数据，我们确定，在 1 772 次有记录差旅的预定中，有 642 次或约 36%是在距离出发日期不到七（7）天预订，而 1 130 次或 64%的购买时间更早。在较晚的、接近既定差旅时间预定和/或购买时，特定路线的机票价格明显更高。

92. 虽然提供的信息局限于通过总部旅行社进行的预订，但是在实际差旅日期前不久才预定和/或购买的机票数量可能已经大到足以影响全组织范围的差旅管理决策，如果将实地办事处的信息纳入考虑范围，情况就更加如此。我们注意到当前没有准则要求或鼓励差旅人员提前预定机票。前几年审计实地办事处发现，从它们的经验中获取的信息表明，特定差旅由于各种原因（包括时间和行政考量）在差旅规划和预定方面面临若干挑战。

93. 此外，联检组监察员在其 JIU/REP2010/2 号报告中指出，有足够证据显示预定可以大幅度降低费用。监察员还提到，差旅预定规划可以将多个任务打包在一次差旅中，并进一步强调差旅预定规划有利于差旅流程涉及到的所有人完成任务。根据监察员的说明以及我们注意到的情况，我们认为粮农组织需要在差旅规划领域作出改进。

94. 我们建议粮农组织通过明确并加强其差旅规划政策和相关流程，在信息管理系统及有效监督和监测机制的有力支持下，完善其差旅规划安排，以便更好地问责，改善成本效率控制，并达到完全合规。

#### **联合国系统航空差旅管理和最佳做法**

95. 联检组在综合审查包括粮农组织在内的 26 个联合国机构的差旅政策时，提交了九条正式建议和 34 条意见，以改善联合国系统内的差旅管理做法。下文讨论的是联检组提出的建议，我们希望与我们的相应意见一并加以强调。

#### **使用高端经济舱代替商务舱来减少差旅费用**

96. 我们注意到，《粮农组织行政手册》规定差旅时间为 12 小时及以上者，标准旅行舱位是商务舱。粮农组织现行差旅政策规定商务舱的旅行基准时间是 12 小时，在联合国共同系统各基金、各署和专门机构中最为严格。然而，根据已经开始使用高端经济舱做法的联合国机构的实际经验，联检组表示，鉴于使用高端经济舱可以实现的潜在成本节约，各组织应认真考虑探索使用高端经济舱代替商务舱。

97. 管理层解释道，高端经济舱的服务从任何层面讲都无法与完善的商务舱服务相比拟，并补充道，粮农组织设定的商务舱的旅行基准时间是 12 小时，这已经是联合国系统内最严格的差旅政策，以及与差旅条件相关的生产率与货币成本之间必须平衡。此外，管理层还强调，商务舱和高端经济舱在座位、座舱和服务方面存在显著差异，且绝对没有数据证明高端经济舱比完善的商务舱更能带来物有所值的服务。另外，这一服务等级只有特定航班提供，而且在提供高端经济舱服务的这些航班中，只有特定航线才有提供。因此，将其纳入差旅政策作为取代商务舱的一个可比方案并不可行，这可能与基于目的地的舱位标准不符以及对提供高端经济舱服务的特定航班的不平衡使用，低级舱位费用自然也低。



98. 但我们仍要强调，不能低估高端经济舱代替商务舱带来的潜在成本节约，并且还需要通过分析优先事项来达成平衡，包括联合国承诺致力于减少碳排放方面，选择高端经济舱代替商务舱可为这一承诺做出贡献。我们同样强调，虽然粮农组织制定的差旅政策是联合国机构中最严格的，但这不妨碍它进一步提高成本效率，以及更加致力于联合国可持续差旅政策的承诺和减少其碳足迹。为此，我们赞同联检组关于考虑该意见的建议，评估该流程遇到的机遇和挑战，并在此基础上决定对粮农组织及其差旅人员有益的措施。

**废除中途停留这一联合国系统内所有组织的标准待遇，而是保证差旅人员在抵达后有足够的休息时间**

99. 我们重申联检组二十多年前的建议，即废除中途停留，并以到达最终目的地后更多的休息时间取而代之，因为目前中途停留的理由已经消失，造成差旅方式过时且昂贵。联检组补充道，中途停留会增加差旅人员的安全风险以及繁琐耗时的移民和海关检查，由于安全问题加剧，这些检查已成为全球机场的常态。联检组报告还披露，虽然这一建议是在 22 年多以前提出的，但包括粮农组织在内的 12 个联合国系统组织继续保留可做 1 次或 2 次中途停留的规定。关于这些问题，管理层告知我们，正在努力通过使其现有标准合理化，使粮农组织的中途停留和休息时间相关差旅政策与联检组的建议保持一致，在实际不可行的情况下，例如旅行最后一程所需时间无几，则精简中途停留这一待遇。

100. 创造整体航空差旅环境以确保流程和活动得到执行和控制，是辅助性政策和指南根深蒂固的本质。作为控制机制，政策和指南带来了风险控制目标，权限和限制，以及流程、人员或系统的变化。因此，有必要制定和宣传这些政策并使其有效运作。管理层称粮农组织关于差旅管理的政策和指南已经非常严格，并囊括联合国系统的一些最佳做法。但是，鉴于政策和指南作为文书的本质在于规范、提供绩效标准和基准及成本管理的财政基准，一揽子政策可能面临实体外部因素不稳定和内部优先事项变化带来的挑战。面对这些挑战，且由于政策也是关乎选择，设计和更新航空差旅政策以满足当前要求和需求对各组织来说至关重要。联检组监察员已经提出了这些要求和需求，粮农组织必须在监察员的报告中发现更多机会，以提高其航空差旅政策的成效。

101. 我们建议粮农组织考虑航空差旅使用高端经济舱的情况，同时适当考虑到节省费用和粮农组织对可持续差旅的承诺，并建议粮农组织制定路线图，以便在 2018 年内采纳关于中途停留的差旅政策参数。

## **整体差旅政策管理**

102. 《粮农组织行政手册》第 400 节总结了粮农组织的主要差旅政策。2013 年 9 月 19 日发布的关于粮农组织员工公务差旅的总干事第 2013/54 号公报和 2016 年 10 月 7 日发布的关于通勤距离的第 2016/05 号政策指示等相关准则也发布在《粮农组织行政手册》的相关页面上，包括其他差旅条例。我们已经审查了现行差旅政策和指南，以确定它们的同步性、一致性和有效性以及这些政策和指南的宣传手段。我们还开展了有限的调查来支持我们的意见。我们已经提出的相关意见载于下文。

### **差旅政策的一致性**

103. 我们注意到粮农组织的优先事项存在相互矛盾的案例，一方面为实现成本效率而采取措施，另一方面又为员工福祉采取措施。我们还注意到某些差旅政策不一致，在某种程度上说使用不合理。例如，粮农组织允许飞行时间在 12 小时及以上的公务差旅乘坐商务舱，但不允许员工因为参加培训、研讨会和类似会议而乘坐商务舱。根据粮农组织的规则，如果差旅的目的是参加培训、研讨会等，无论飞行时间多长，舱位标准都是经济舱。

### **差旅政策制定过程中的确切职责、可交付成果和问责**

104. 我们注意到，财务司负责差旅政策的总体管理。但是，我们注意到，没有问责文件指定某特定个人启动政策设计或政策变革的任务。没有指令专门指定单个办事处或官员负责评估差旅政策的效力和效率，也没有指出何时或在何种情况下必须开展评估。管理层告知我们，制定或加强政策的提议可能来自任何有此需求的办事处，或者来自差旅部门自身，后者对粮农组织的差旅数据分析存在此类需求。

### **差旅政策相关的培训和宣传战略以及员工对政策的认识度**

105. 我们收到的 21 份调查回复中，有 13 名受访者表示他们知道粮农组织的差旅政策，2 名表示他们熟悉差旅政策但不熟悉所有差旅政策及其细节内容，1 名受访者表示他对粮农组织的差旅政策知之甚少。一名高级管理人员分享道，他不熟悉粮农组织关于提交季度差旅报告、常规和替代差旅方式、休息时间和中途停留以及减少差旅费用的政策。关于受访者是如何逐渐了解粮农组织的差旅政策，11 人回答是通过粮农组织内网以及办公室里同事分享，5 人回答是自己查看粮农组织手册，2 人表示是同事告知他们的，3 人表示是通过驻国家办事处信息网络的手册和通过实际使用知道的。

106. 管理层告知我们，目前粮农组织正在开发一门差旅发起者培训和认证课程，以提供培训和信息，并确保参与差旅管理的人员得到妥善培训，了解差旅规则、条例和流程方面的知识。这一课程预计在2018年底推出，目标群体不仅仅包括参与差旅管理职能的人员，还力图覆盖粮农组织所有员工。

### **员工遵守粮农组织差旅政策的程度**

107. 关于提交前三个月已完成差旅的时间表的要求，我们发现2名粮农组织驻国家代表没有提交文件，他们解释说不知道该政策的存在。《粮农组织行政手册》第401.8.12-15节规定，出席会议的差旅人员需要在返回工作地点后的一周内提交简短的出差报告，而因为其他任务出差的人员需要提交详细的报告，关于这一点，我们收集到了不同的回复。某些受访者表示，他们在返回工作地点后第二天就提交了出差报告。其他反馈包括在返回工作地点的一周后；10-14天；一个月内，两个月内；还有一人说没有截止日期。同时，两名受访者承认，他们不知道提交出差报告有任何标准的截止日期。

108. 管理层指出，差旅政策宣布后，司长、处长或办公室主管有责任确保全组织员工实施这些政策。员工的责任是根据已获批准的指南遵守这些政策。然而，我们认为，作为粮农组织差旅管理计划的总体负责人，差旅部门必须与预算持有人和高级管理层密切协调，牵头并主动采取行动消除其应对多种运作风险时出现的差距。

### **差旅政策反馈和评价机制**

109. 我们注意到，对差旅政策的赞扬、投诉、评论和总体反馈要么直接发送给负责办公室，要么通过粮农组织内网“说说你的观点”平台发送。对于差旅政策的投诉或负面反馈，特别是那些来自权力下放办事处的投诉或负面反馈，都是逐案处理的。然而，九名受访者透露，他们不了解差旅部门处理投诉和反馈的流程和程序。

### **优选旅馆计划**

110. 我们注意到，根据优选旅馆计划，粮农组织在选定城市按照与指定优选旅馆计划地点的若干旅馆协商好的旅馆房价正式提供旅馆住宿。优选旅馆计划是一项强制性计划，适用于代表粮农组织出差前往选定的优选旅馆计划城市并领取生活津贴的所有人。注意到公务差旅人员使用优选旅馆计划的主要优点，我们询问了如何监测优选旅馆计划的表现，获知差旅部门每两个月从总部旅行社收到优选旅馆计划的活动报告，然后这些报告被用于内部计划的实时整合。此外，事实表明更频繁地收到更新情况更有助益，这样他们就可以持续监测优选旅馆计划的使用、绩效和所产生节约。

111. 对优选旅馆计划的一次有限调查的部分受访者指出，该计划有若干缺点，包括旅馆的位置和品质及管理流程。管理层评论道，选定优选旅馆系依据一个既定标准清单，如房间规格、旅馆等级和服务、离办事处距离、联合国安全安保许可要求等。此外，还与所有驻国家办事处进行了广泛协商，了解旅馆是否合适，在旅馆列入优选旅馆计划之前得到这些办事处的赞同。还有一个持续的机制用以获取关于优选旅馆计划的反馈及对客户反馈进行评价，旅馆若未能达到要求的标准则从名单中删除。我们强调，该计划旨在向粮农组织的公务差旅人员提供两大益处，即保障和安全以及已经包括在房费中的增值服务选择。因此，我们强调在制定政策和流程时对该计划用户的反馈意见予以考虑十分重要，以改善其适用性，从而实现其目标。

112. 鉴于差旅管理的复杂性和变动性，对粮农组织尤其如此，我们认为，必须将已实施的辅助性差旅政策纳入一个实施场景中。在这一场景中，所有有关方面都能传达和理解这些政策，这些政策在动态环境中保持稳定和一致，且在整个系统的整体范围内，价值和目标得到传达，且这些价值和目标都是实际的、具有良好的控制特性并且以结果为导向。我们在前文讨论中提出的内容主要涉及政策议程的建立、采纳、实施、评价、维护、更替或终止。我们确定粮农组织需要完善差旅政策的一致性、政策议程的制定、差旅政策制定者和管理者的职能和责任界定、员工对差旅政策的认识和遵守以及对差旅政策的反馈。

**113. 我们建议粮农组织全面审查其全组织的差旅政策，以改善其内容和流程，确保一致性，确立明确的问责制和政策自主权；通过具体的反馈机制确保适当监测；得到员工对政策高度认识的支持；并对政策实施情况进行有效监督。**

#### **差旅风险数据和评估**

114. 财务司差旅部门为粮农组织差旅事务的风险管理系统提供资源，与统计司管理团队合作，列出与差旅管理相关的风险，并最终就已识别的全组织风险达成一致。通过这些，我们抽查了该部门风险日志的风险数据质量，以确定该部门内部和全组织层面风险管理程序的应用程度。我们对此提出的意见将在下文讨论。

115. 我们注意到，在组织层面已发现的未能监测差旅活动的风险是差旅管理的一部分，但是该风险直到该流程实施结束时仍然存在。如果进行过恰当的风险背景分析，预计在风险识别阶段就可以识别我们审计过程中发现的未实现成本效率、政策设计无效和信息系统不支持差旅规划等风险。这些风险远比未能开展监测活动更严重。这一案例指出的核心在于如何在既定的背景中识别风险。

116. 我们还注意到，差旅部门风险日志中指出的公认的风险影响往往在于，须遵守无论监测活动充分与否都要实施的政策。这主要是因为，本质上，政策是核心系统和流程的支柱，受其自身控制。因此，在考虑对流程建立的监测控制失败的风险

之前，必须首先对有效政策进行更普遍的控制。这一点尤其重要，因为即使监测有效，而辅助性政策没有取得设计的效果，则可能仍然存在流程无效和成本未得到控制的风险。我们进一步指出，不能直接根据已识别的风险确定风险缓解行动。因此，风险缓解行动实际上必须取决于它要解决的风险指标或要素。如果风险缓解行动要达到效果，就必须通过解决风险事件的根源来解决已识别的风险。

117. 虽然提出上述意见是为了进一步提高差旅部门的风险管理成熟度，但我们认识到粮农组织已为紧急情况和危机局势建立了若干风险管理基础设施。虽然粮农组织已制定很多与风险有关的政策和/或措施，但如果风险管理得不到发展和成熟，此类工具的效果也不过如此。要对差旅管理风险信息具备更好的全组织层面的认识，这意味着必须首先在全组织范围内开展风险升级和报告的活动。但即使具备适当的基础设施进行风险升级和报告，也需要加强风险数据质量和维护流程的成熟度。

118. **我们建议粮农组织为风险识别和评估提供更清晰、更准确的风险管理环境，改进其差旅风险数据和评估，并充分记录支持风险监测和决策的活动。**

### **B.2.3 报告计划结果**

119. 粮农组织将结果报告视为一种途径，用以支持建立更强大、更有针对性、响应更快、更可靠的粮农组织。我们注意到，作为一项规定程序，粮农组织在编制《2016 年中期审查综述报告》以及最终编制《2016-17 年计划执行报告》之前，对计划结果进行了审查。区域战略计划协调员在与各自的支助小组、分区域协调员、战略计划主任以及区域主任和助理总干事进行磋商后，审查了所有报告的国家层面结果，被视为该过程的主要行动方。

120. 结果审查的进行得到《2016 年中期审查产出报告指南》支持。我们的审查将战略目标 1、2 和 5 的结果作为案例研究，在此过程中，我们与 10 个区域战略计划小组成员、17 名粮农组织驻国家代表和战略计划主任进行了互动。我们还对计划制定、执行情况报告及评估支持系统、实地计划管理信息系统和《2016 年中期审查综述报告》中记录的结果数据进行了分析。

#### **中期计划结果审查流程**

121. 在涉及**国家层面成就的区域层面审查**活动中，我们确定，十分之六的区域战略计划小组成员没有审查各自区域办事处涵盖的 2016 年所有国家层面结果。在战略计划主任对战略计划 5 各项成就的评估中，我们注意到，涵盖 29 个国家的成就被排除在外，原因是：a) 与 2016 年成就不相关的结果；b) 无关的结果；c) 仍在进行的活动；d) 没有具体的结果等。战略、规划和资源管理办公室评论称，区域战略计划协调员级别的审查对于国家和区域层面结果报告的质量至关重要。从本质上讲，战略计划小组对结果的验证与区域层面审查相辅相成，更加关注结果，因为区域在确保没有重大遗漏和不准确方面更具优势。

122. 至于战略规划主任一级的**临时计划执行情况验证信息**，我们对该活动的审查发现，在计划制定、执行情况报告及评估支持系统中，50个国家有80个结果被标为“未知”，导致《中期审查综述报告》中不包含这些结果。战略规划1和战略规划2的战略规划主任告知我们，这种不包含是由于结果重复、没有输入结果、说明显示未实现结果，或是由于说明无法在产出层面验证。战略、规划及资源管理办公室告诉我们，在此过程中，部分采用了将这些结果明确排除在外的做法。

123. 关于**结果排除在外**，我们的审查揭示排除的原因无法被证实，因为在审计时，计划制定、执行情况报告及评估支持系统更新至新两年度。我们还确定，在17名粮农组织驻国家代表中，有9名表示，他们没有被告知将其成就排除在《2016年中期审查综述报告》之外的原因。战略、规划及资源管理办公室解释称，在战略规划主任拒绝纳入结果之后，没有明确的工作流程步骤，且会自动通知粮农组织驻国家代表某结果被拒绝；2016年此类通知在系统之外完成。

124. 我们进一步注意到，在**计划制定、执行情况报告及评估支持系统监测模块**中，在2016年为战略目标1、战略目标2和战略目标5提交的1971项成就中，有989项即50%未列入《2016年中期审查综述报告》中。根据我们的调查，排除在外的原因是：a) 结果不能与组织产出指标准确匹配，或与为国家选择的组织产出不一致；b) 国家背景过于复杂，无法对所有结果适用相同的指标；c) 战略目标小组没有充分了解项目成果的多个方面；d) 结果对全球报告没有足够的影响；e) 在报告时产出尚未完成；f) 偏离《指南》，例如缺乏辅助性文件以及无成就的理由薄弱等。

125. 计划结果审查流程主要是为了将结果信息表示为切实有用的数据，同时确保数据的完整性，这本身就极具挑战。这一点在中期审查时尤其重要，以确保进行调整，并将经验教训应用于支持两年度末的报告。因此，粮农组织必须确保在该过程中报告其取得的成就时保持信息完整性。我们在上文提出了几个问题，这些问题要么是由于流程影响了报告结果信息的准确性引发的，要么是由于功能不协调造成的。无论哪种原因，为了实现更切实有效报告和相关的管理决策和学习，这些问题都需要解决。

126. **我们建议粮农组织加强其中期计划结果报告流程，并通过以下方式推进：**

- a. 在计划制定、执行情况报告及评估支持系统中纳入明确的工作流程步骤，涵盖对被否决的计划结果采取的行动，并更密切地监测所报告的成就，以确保将来《中期审查综述报告》所报告信息的完整性；
- b. 在区域一级审查计划结果期间更好地进行协调，以提高所报告成就的质量；并确定和减轻造成产出被排除在外的普遍根源，以应对计划结果不准确的风险。

## 中期审查综述报告

127. 2016 年《中期审查综述报告》的编制特别重视两年度内的计划重点和去重点，以改进粮农组织《工作计划和预算》所述的交付。由于效率提高和成本节约仍然是粮农组织的高度优先事项，这些计划变更需要更加密切关注取得的成果。《2016 年中期审查综述报告》称，全年战略目标产出具体的目标中有 86%（43 项）已完全实现。该报告还指出，虽然与 2016 年的成果相比，2017 年的目标实现普遍有偏差，但进展顺利，64%（32 项）指标显示，2017 年的目标至少实现了 50%。我们对粮农组织《2016 年中期审查综述报告》的审查结果将在下文中讨论。

128. 关于**产出指标的成果**，我们在《中期审查综述报告》附件 2 “2016-17 年战略目标产出指标的进展情况”中指出，战略目标 2 中的 13 个产出指标中有 4 个没有实现 2016 年底的目标，即指标 211、212、213 和 223，对照 2016 年的目标，它们的进度百分比分别为 92、76、79 和 79。我们还注意到，《中期审查综述报告》的进展成果部分没有对未达成目标的原因提供解释，只讨论了部分目标超额完成的原因。我们获悉，指标 211、212 和 213 的情况是由于考虑到报告国家数量，向驻国家办事处提供反馈的时间不足，以及对指标 223 理解困难导致 50%的拒绝率。此外，我们获悉，由于一些人员能力不足以及审查时间不足，2016 年的许多成果未能在粮农组织确定的时间表内得到验证，因此被排除在外。

129. 关于从**2016 年中期审查综述报告工作中汲取经验教训**，《2016 年中期审查综述报告》提到了 2014-2015 两年度的经验教训，这些经验教训有助于实现 2016-2017 两年度战略目标工作计划。针对 2016 年中期审查综述报告工作，没有专门开展经验教训吸取工作。

130. 从以前工作中汲取经验教训用以将来取得更大成果时，进一步强调监测和评估工作。在中期采取这一做法对于确保提高期末报告的信息质量尤为重要。因此，任何计划执行报告都必须反映有利于进行组织指导和决策的经验教训。

131. **我们建议粮农组织通过以下措施改善其中期结果报告机制：采用更佳的审查时限；加强其管理人员的监测能力；建设其区域监测和评价能力；在后续的《中期审查综述报告》中提及组织学习，以促进提高结果报告的透明度并通过协调力求改进总体报告。**

### B.2.4 代表处业务

132. 粮农组织结果的交付在很大程度上取决于控制活动在实地代表处的有效运作。这些控制活动是在粮农组织的关键业务流程内设计的，用于采购、人力资源管理、现金管理、资产和库存管理以及差旅管理。这些关键业务流程控制的运作效率对于粮农组织的项目交付和捐助者报告责任至关重要。

133. 在这方面进行了审计，以评估控制活动在关键业务流程中的运作效率以及代表处的风险管理。我们评价了粮农组织驻孟加拉国代表处、驻蒙古代表处、驻尼泊尔代表处、驻苏丹代表处、驻中非共和国代表处、驻刚果民主共和国代表处和驻马里代表处的运作情况。下文介绍了我们对这些办事处内各种关键程序的控制活动的检查结果，提出了需改进领域，并就这些领域共同制定了建议。

#### **B.2.4.1 技术合作计划的交付**

134. 粮农组织技术合作计划发挥其技术专长，旨在提供有针对性的短期催化项目，以应对农业、渔业、林业和农村生计领域阻碍成员国单独或共同实施其发展计划的挑战。为实现这一目标，《技术合作计划手册》及相关指南规定了措施，以确保交付技术合作计划项目信息的及时性、水平和可靠性。审查使用这些参数来衡量粮农组织交付技术合作计划的效率和效力。

135. 2016-2017 两年度，技术合作计划的调整后净拨款为 1.329 亿美元。该两年度的技术合作计划总批准额为 1.462 亿美元，而支出总额为 8 380 万美元。从相关文件得知，根据净拨款额计算，批准率为 110.0%。但是，根据净拨款额计算，交付率仅为 63%，根据批准额计算，仅为 57%。我们从粮农组织驻孟加拉国代表处、驻蒙古代表处、驻尼泊尔代表处、驻中非共和国代表处、驻刚果民主共和国代表处和驻马里代表处中注意到，对项目交付水平的顾虑往往与项目时间滞后相关。此外，我们查明了粮农组织驻孟加拉国代表处、驻蒙古代表处和驻中非共和国代表处影响技术合作计划项目交付信息可靠性的问题。

136. 我们注意到时间滞后是由于项目审批和批准过程缓慢造成的。时间滞后的影响，加上活动执行过程延长，被认为是技术合作计划项目交付水平较低的原因。信息可靠性方面的挑战源于不履行责任，这影响项目数据报告和监测。

137. 我们建议粮农组织建立责任明确的机制，用于妥善管理相关事件或事项及保证影响技术合作计划交付情况信息及时性、准确性、充分性和可靠性的职责绩效，确保技术合作计划项目的总体效率和成效。

#### **B.2.4.2 信托基金项目的交付**

138. 与技术合作计划项目交付类似，审查审议了粮农组织如何管理影响及时性、交付水平以及可靠项目信息的获取和维护的事件、事项和责任。粮农组织职责的实现在很大程度上取决于信托基金项目的交付情况，这突出了问责制的重要性。自愿捐款资源占粮农组织 2016-2017 两年度总收入 30.675 亿美元的 64%，即 19.546 亿美元。



139. 在审计中，我们注意到粮农组织驻孟加拉国代表处、驻尼泊尔代表处、驻苏丹代表处和驻刚果民主共和国代表处的项目时间滞后是由政治不稳定等影响项目进程的事件引起的。我们注意到粮农组织驻孟加拉国代表处、驻蒙古代表处、驻中非共和国代表处、驻刚果民主共和国代表处、驻苏丹代表处和驻马里代表处的项目延迟结项是因为报告提交较晚以及进行了必要的审批。我们还查明了粮农组织驻孟加拉国代表处、驻中非共和国代表处和驻刚果民主共和国代表处与项目信息可靠性相关的挑战，这些挑战源于粮农组织支持系统中工作计划、项目结果矩阵表和风险日志的缺失和/或无更新。

140. 项目交付的延迟可能对实现代表处的目标和预期的计划结果产生重大影响。更重要的是，由于存在明显的交付缺口，必须更有效地履行运营和管理责任，并且需要在该领域采用风险管理战略。

141. **我们建议粮农组织通过管理影响交付及时性和水平及信托基金项目信息可靠性的因素和项目责任，确保有效、高效的交付。**

#### **B.2.4.3 对捐助者的报告**

142. 粮农组织开展信托基金项目的责任与其对捐助者报告的问责同样重要。提供包含公平、相关和可靠的财务和非财务信息的捐助者报告的能力，增加了外部合作伙伴和利益相关者对粮农组织的信任，并促进粮农组织计划工作所需资源流入。相反，捐助者报告中的挑战可能会影响到预算外资源的可得性，这可能会使粮农组织丧失能力，因为其工作严重依赖于自愿捐款。

143. 审查确定了粮农组织驻孟加拉国代表处、驻蒙古代表处、驻尼泊尔代表处、驻中非共和国代表处、驻刚果民主共和国代表处、驻苏丹代表处和驻马里代表处在捐助者报告方面存在的挑战。这些挑战表现为延迟或不提交进度或最终报告，这是由于延迟履行或不履行报告责任，以及报告审批相关过程冗长造成的。审查工作还注意到无回报项目的资金余额、项目资金所获利息的利用以及从一笔项目基金转到另一笔项目基金的费用收取。如果可能，事关这些金额的行动应在协议中详细说明，或者至少与资助方事先讨论，以避免对粮农组织产生负面看法。

144. 我们强调，项目周期和最终报告是与捐助者和利益相关者沟通的主要载体，在成效和可持续性评估方面是必不可少的。它们也为管理决策提供了良好的依据，因此应被纳入代表处的监测活动中。

145. **我们建议粮农组织：**

- a. 通过持续的监测工作和控制活动，明确项目报告责任并支持履行责任，从而确保提供及时、可靠且相关的捐助者报告信息；**

- b. 在征得供资伙伴同意的情况下，在供资协议中纳入详细规定资金余额、资金费用和所得利息使用情况的条款。

#### **B.2.4.4 商品和服务采购**

146. 作为一项组织流程，粮农组织的采购应该是“最物有所值”。《手册》第 502 和 507 节规定，在采购计划、执行和文件要求方面履行适当的职责，确保以及时、有竞争力和透明的方式获得商品、作品和服务，从而最好地实现利益和成本的结合。这些是健全采购管理的基本点，考虑到粮农组织 2016-2017 两年度商品和服务的采购订单的开票总额为 8.529 亿美元。

147. 在审计工作中，我们注意到了粮农组织驻孟加拉国代表处、驻蒙古代表处、驻尼泊尔代表处、驻中非共和国代表处、驻刚果民主共和国代表处和驻马里代表处在采购计划方面主要因能力有限而面临的挑战。所要求作出的计划要么没有充分执行，要么制定的计划中包含的信息不足。关于采购的执行情况，我们注意到粮农组织驻蒙古代表处、驻苏丹代表处和驻马里代表处的采购人员执行不相容的职能。采购活动中其他一些明显的不足之处包括：地方采购委员会缺乏对在粮农组织驻尼泊尔代表处直接采购超过 5 000 美元的物品进行审查；未在粮农组织驻蒙古代表处和驻苏丹代表处的预定日期内交付商品和服务；粮农组织驻苏丹代表处关于直接选择的文件不充分。

148. 粮农组织的采购计划流程侧重于对需求和约束的分析，包括对执行采购流程所需合理时限的预测。如果没有完整的采购计划，就无法有效地管理代表处的采购需求，获得其授权也无法得到充分的支持。从严格意义上讲，代表处将从进行适当和具体规划的采购活动中获得最大益处。

149. 我们建议粮农组织加强其对有关各方履行采购责任的监督，以确保粮农组织采购流程产生增值结果。

#### **B.2.4.5 人力资源管理**

150. 作为粮农组织最宝贵的资产，粮农组织花费 7.923 亿美元用于员工福利和其他人员费用，4.907 亿美元用于两年度顾问费用。人力资源总额为 12.79 亿美元，占粮农组织该两年度总开支的 49%。因此，粮农组织有责任通过以下措施有效、高效地管理其人力资源：加强对透明和有竞争力的人员选拔的监测活动；质量评估或绩效评价；充分、系统的文件和人员信息记录。

151. 粮农组织驻刚果民主共和国代表处和驻马里代表处的审查突出揭示了缺乏方案比选的问题。注意到粮农组织驻蒙古代表处、驻中非共和国代表处、驻刚果民主共和国代表处、驻苏丹代表处和驻马里代表处人员的绩效评价记录方面存在的若干

问题。此外，还发现粮农组织驻蒙古代表处、驻尼泊尔代表处、驻苏丹代表处和驻马里代表处有关人员信息的系统文件存档和记录保存问题。

152. 这些要求旨在提高人员管理的透明度和效率。此外，必须进行这种监控活动，以确保本组织人力资源绩效的质量和问责制。

153. 我们建议粮农组织加强对关键人力资源政策的监测活动，如遴选流程、绩效评价、妥善的活动记录和存档，以便充分累积效益并积极处理人力资源管理方面的问题。

#### **B.2.4.6 现金管理**

154. 健全的现金管理确保现金资源得到充分保障和有效利用。粮农组织的财务规则包括有关现金授权、使用、记录、保管和报告的指示。该指导意见向粮农组织中所有人强调有责任减少资产和资源的损失和浪费，无论这些损失和浪费是由于努力不当、本可避免的错误、管理不善、还是滥用还是欺诈造成的。如前所述，我们研究了各国家代表处的现金管理做法，并评估了是否符合现行财务规则。我们评估了银行存款、定期零用现金、外派人员的零用现金、业务现金预付款、其他定额备用金帐户和现金转拨方面的规定监控措施是否到位，并有效运作。

155. 粮农组织驻尼泊尔代表处和驻刚果民主共和国代表处的审计显示，没有对小额现金进行突击盘点，而在粮农组织驻中非共和国代表处，尽管进行了现金盘点，但没有编制现金报告。另外也注意到，在粮农组织驻尼泊尔代表处中，发生的一些支出并不是设立零用现金的目的所在。此外，粮农组织驻蒙古代表处和驻刚果民主共和国代表处的外派人员零用现金单笔交易的支付额超出上限。注意到粮农组织驻尼泊尔代表处和驻马里代表处未充分分离某些职能，使得支票的保管人也签名并在同样签发支票和启动银行转账。最后，在粮农组织驻苏丹代表处中，我们注意到一些有未清偿现金预付款的人员随后获得了现金预付款。这些问题是由于有关人员没有充分履行其与现金有关的责任，并因能力问题加剧。

156. 任何偏离粮农组织财务规则的做法都会削弱为保护现金和相应的支出而建立的必要保障。

157. 我们建议粮农组织加强对现金相关流程的监测和监督控制，以确保通过履行职责保证保障措施的充分性和资源利用的成效。

#### **B.2.4.7 资产和库存管理**

158. 在截至 2017 年 12 月 31 日的两年度，粮农组织报告的库存金额为 790 万美元，其中 720 万美元（91%）与项目投入有关，这些投入在通常被作为粮农组织计划工作前线的驻国家代表处。在这方面，粮农组织《手册》第 202.10.4 和 503 节规定了维护记录、保管、实物核查、转让和处置这些资产的流程和控制方式。因此，合理遵守这些规定对于有效管理资产至关重要。如果不遵守且管理使用不当、偷窃、损坏和过时相关风险的责任没有得到有效履行，那么粮农组织将遭受不必要的损失。

159. 粮农组织驻孟加拉国代表处，驻尼泊尔代表处，驻中非共和国代表处和驻刚果民主共和国代表处的审查注意到了资产保管相关记录方面的问题，因为一些办公设备仍然由已经离开上述办事处的人负责。此外，在粮农组织驻蒙古代表处和驻中非共和国代表处，规定的资产领用表都没有用于记录资产的保管情况。关于信息系统中的库存记录，我们注意到实物核查资产报告中的资产信息需要更新。同样，在粮农组织驻尼泊尔代表处和驻苏丹代表处中我们注意到，没有指明一些资产的存放位置，而已处置资产仍包含在实物核查资产报告中。在粮农组织驻孟加拉国代表处、驻蒙古代表处、驻中非共和国代表处、驻苏丹代表处和驻马里代表处中，资产在实物核查资产报告中没有属性标记和序列号。在粮农组织驻中非共和国代表处，单位成本低于 500 美元的资产仍包含在实物核查资产报告中。

160. 为了在保护实体资产方面承担有效的问责和责任，妥善记录资产信息至关重要。由于资产信息不完整和未更新，资产保管者无法正确识别和解释这些资产。实际上，资产损失、损害和过时的风险没有得到有效的管理，使粮农组织面临可能的损失。

161. **我们建议粮农组织确保加强监测机制，充分保障并有效利用其资源，确保资产和库存相关活动、流程和责任得到妥善遵守和履行。**

#### **B.2.4.8 差旅管理**

162. 在该两年度间，粮农组织的差旅费用总计达 2.085 亿美元，占粮农组织两年度总开支的 7.91%。粮农组织各业务部门必须在履行职能和履行职责的过程中管理差旅至关重要，包括与计划推进相关的国家办事处。公务差旅的基本规则在《手册》第 401、406 和 450 节以及总干事第 2013/54 号公报中进行了概述。该指南重点在于差旅计划、执行、报告和差旅预付款的回收。

163. 在我们对驻国家代表处差旅管理的审计中，我们注意到，粮农组织驻孟加拉国代表处、驻尼泊尔代表处、驻蒙古代表处、驻中非共和国代表处、驻苏丹代表处和驻马里代表处均未遵守制定季度差旅计划的基本要求。至于与差旅相关的报告要求，在粮农组织驻中非共和国代表处和驻刚果民主共和国代表处注意到出差工作

报告的问题。我们同样注意到在粮农组织驻孟加拉国代表处、驻蒙古代表处、驻刚果民主共和国代表处、驻苏丹代表处和驻马里代表处的差旅预付款回收问题。

164. 差旅计划除了作为一项要求外，还是一种控制机制，旨在避免差旅资金使用不经济、效率低下。

165. 我们建议粮农组织加强监测措施，以促进妥善执行差旅流程和问责制，从而确保遵守现行差旅政策和程序，改善工作的交付情况。

### **C. 管理层的披露**

166. 外聘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 现金损失和应收账款的核销**

167. 2017 年，外汇交易应收账款的核销金额为 34 162 美元和 2 443 欧元。我们对这些核销情况进行了审查，并发现符合规定，且经财务司司长和助理总干事根据《手册》第 202.10.6 和 202.10.7 节的规定在各自职权范围内授权。

#### **C.2 惠给金**

168. 管理层报告称，2017 财年粮农组织未提供惠给金。

#### **C.3 欺诈和涉嫌欺诈案件**

169. 管理层报告了欺诈和涉嫌欺诈案件，这些案件需要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 202 节）第 6(c)(i)款的规定提请财政委员会注意。管理层根据粮农组织《反欺诈和其他腐败行为政策》（第 2015/08 号行政通函）披露了欺诈案件。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。

#### **2016 年正在审查的案件**

170. 管理层告知我们，2016 年有 5 起案件正在审查中，这些案件正待审理，将于 2017 年结案。这些案件包括：

- a. 由权力下放办事处员工提交的虚假索赔，用于偿还粮农组织保险供应商的医疗费用。该名员工在纪律处分完成前辞职，粮农组织已采取行动向该员工追回 972 美元；
- b. 两家供应商涉嫌提交欺诈性文件，他们可能在价值约 100 万美元的种子招标中勾结。两家供应商均未获得采购订单，因此粮农组织没有财务损失，相关报告正在最终确定，以供提交给供应商制裁委员会；

- c. 由权力下放办事处员工伪造的办事处管理和项目执行方面的报销和其他款项的发票。粮农组织自 2017 年 12 月 18 日起对该员工实施了因不当行为解雇的惩戒措施，并正采取行动从该员工的离职金中收回 20 848 美元；
- d. 某供应商与员工勾结，其中包括虚构公司作出虚假投标，以便该供应商成为出价最低的投标人，以约 5 400 美元的价格从权力下放办事处获得了合同，并提供关于该员工与供应商之间关系的虚假或误导性信息，以隐瞒其先前存在的关系。2016 年 9 月 26 日对该员工实施了因不当行为解雇的惩戒措施，并将供应商相关案件提交采购处供参考；
- e. 供应商向权力下放办事处提供证明其货物质量的欺诈性文件，以诱使该办事处支付 96 607 美元购买此货物。该案已提交给供应商制裁委员会，该委员会已向供应商发出制裁程序通知，该程序是不间断进行。

### **2017 年处理的案件**

171. 2017 年，报告的案例包括以下案例：1) 一名员工为供应商伪造发票，以欺诈方式诱使该办事处以约 1 052 美元的价格购买其货物，而该员工随后在当地市场上转售此货物。2018 年 1 月 9 日起对该员工实施因不当行为解雇的惩戒措施。此案已结案，并已采取行动从该员工的离职金中收回 1 052 美元；2) 权力下放办事处负责人指示发布虚假的当地差旅授权，以便某下属收到国外差旅的付款，并根据误导性信息授权向供应商付款，总金额约 675 美元。2017 年 6 月 2 日对该工作人员实施因严重不当行为立即解雇的惩戒措施。此案已结案，并已采取行动从该员工的离职金中收回 675 美元；3) 权力下放办事处的一名员工为支持个人银行贷款申请，伪造了同事的签名。此案已结案，2017 年 5 月 30 日起对该员工实施因不当行为解雇的惩戒措施。

### **截至 2018 年 1 月，正在审理和已结案的涉嫌欺诈案件**

172. 管理层报告：1) 权力下放办事处的一名员工提交了医疗费用报销申请，并附上一张伪造发票，以便将索赔额增加 500 欧元；2) 一名顾问提交伪造考勤卡被调查，一名员工、一位部门负责人故意批准考勤卡，对其实施了因不当行为解雇的惩戒措施；3) 某实施伙伴涉嫌挪用项目资金，并制作欺诈性文件以获取信贷，目前正在接受调查。

173. 我们注意到 2017 年有三起欺诈案件，比 2016 年的五起案件少两起。所有这三起案件均涉及对员工处以解雇的惩戒措施，并于 2017 年结案。

174. 之前存在的实际欺诈和涉嫌欺诈案件，表明整个粮农组织继续努力开展欺诈风险治理，尤其是在容易出现该问题的代表处是正确的。粮农组织内部存在的欺诈行为可能会带来声誉风险。

175. 我们建议粮农组织根据其欺诈零容忍政策，迅速对举报的欺诈案件采取行动，并加强现有的反欺诈机制，以在粮农组织各级持续大力打击欺诈和腐败行为。

#### **D. 鸣谢**

176. 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**

**2018年7月12日**

## 缩略语表

缩写	全称
ADA	呆账准备金
ADG	助理总干事
AP	应付账款
ASMC	离职后医疗保险
BTOR	出差报告
CIO	信息技术司
COSO	特雷德韦委员会赞助组织委员会
CPRF	补偿计划储备金
CSF	财务司
CT	现金补助
DGB	总干事公报
DO	权力下放办事处
EBO	员工福利负债
EGC	教育津贴报销
FABGD	粮农组织驻孟加拉国代表处
FAMON	粮农组织驻蒙古代表处
FANEP	粮农组织驻尼泊尔代表处
FAO	粮食及农业组织
FAOSD	粮农组织驻苏丹代表处
FC	财政委员会
FCP	欺诈监管计划
FRCAF	粮农组织驻中非共和国代表处
FRDRC	粮农组织驻刚果民主共和国代表处
FRMLI	粮农组织驻马里代表处
GEF	全球环境基金
GL	总账
GRMS	全球资源管理系统
HQ	粮农组织总部
ICF	内部监控框架
IPSAS	《国际公共部门会计准则》
ISA	国际审计准则
MS	手册章节
OCA	业务现金预付款
OIG	监察长办公室
OPC	外派人员零用现金



PCF	零用金基金
PHP	优选旅馆计划
PO	采购订单
PVA	资产实物验证
PVAR	资产实物验证报告
QTP	季度差旅规划
RL	声明书
RSPC	区域战略计划协调员
SCBA	预算与实际金额对比表
SIC	《内部监控声明》
SL	明细分类帐
SLA	服务级协议
SPL	战略计划主任
SPS	离职偿付计划
SRC	分区域协调员
SSC	共享服务中心
TCP	技术合作计划
TPF	离职付款基金
UN	联合国
UNDP	联合国开发计划署