

2012 年 10 月



منظمة الأغذية
والزراعة للأمم
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
Alimentación y la
Agricultura

大 会

第三十八届会议

2013 年 6 月 15—22 日，罗马

粮农组织 2010—2011 年审定决算 B 部分—外聘审计员的报告

本文件可通过此页 QR 二维码快速读取；粮农组织采用 QR 码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。其他文件可访问：www.fao.org。



me742c

**关于联合国粮食及农业组织
2010年1月1日至2011年12月31日
财务周期财务报表的
外聘审计员
长篇报告**

目录	页次
概要	2
A. 职责、范围和方法	7
B. 结论和建议	8
对总部的审计	8
1. 财务状况概览	8
2. 对财务报表的审计	12
3. 对成员国分摊会费的审计	12
4. 预算控制	14
5. 实施国际公共部门会计标准/企业资源规划项目	17
6. 基于结果的管理	19
7. 企业风险管理	25
8. 技术合作计划	29
9. 应急及恢复活动的管理	34
10. 人力资源管理	37
11. 项目评价	41
对权力下放办事处的审计	44
12. 项目管理	44
13. 采购和协议书	46
14. 资产管理	47
15. 顾问	48
16. 财务和现金管理	50
C. 管理层的披露	51
17. 现金、应收账款和财产的核销	51
18. 惠给金	51
19. 欺诈或假定欺诈案件	51
D. 鸣谢	52
E. 缩略语表	53

概要

1. 外聘审计员审计了联合国粮食及农业组织（在本报告中也称为“本组织”）于 2011 年 12 月 31 日结束的两年度的财务报表。审计过程中(a) 实地考察了位于泰国、加纳和智利的粮农组织区域办事处；位于匈牙利和埃塞俄比亚的分区域办事处，以及驻巴基斯坦、索马里、苏丹、缅甸、斯里兰卡和俄塞俄比亚的代表处；并(b) 审查了罗马总部及布达佩斯共享服务中心的财务往来和业务状况。
2. 受审两年度的审计内容涉及如下管理领域：基于结果的管理、企业风险管理、《国际公共部门会计标准》/企业资源规划项目（现为全球资源管理系统）、人力资源管理、紧急和恢复活动特别基金、紧急和恢复活动的管理、技术合作计划和项目评价。
3. 外聘审计员还审查了由联合国人口基金、联合国开发计划署和全球环境基金供资的项目的资金状况。

审计意见

4. 外聘审计员对本报告 A 部分所列的受审期财务报表提出了无保留意见。外聘审计员之前对 2008—2009 两年度的财务报表提出了无保留意见。

建议概要

5. 外聘审计员根据其审计工作提出了若干增值建议。主要建议是，本组织应：

总部审计		优先程度	时限
成员国的分摊会费			
1	鼓励成员国通过分期付款计划，及时缴纳当年分摊会费并结清拖欠会费，以改善流动资金状况，并维持本组织的工作计划。（第 43 段）	根本建议	2102 年
预算控制			
2	设立一个控制层面，在支出承付方面监测预算持有人的行动，以加强预算管理，并从源头应对过度承付的风险。（第 50 段）	重要建议	2012 年
3	确保支出额不超出项目核准预算限额以及捐助者提供的现金额，方法如下：(a) 持续监测现金余额，并将现金余额作为项目进一步开支的限额；(b) 当现金余额较少时，根据项目协议及时提出供资请求；(c) 及时编制预算修订稿并经适当审批方可对金额高于此前最近一次核准预算的开支进行承付；以及(d) 持续确保对项目的收费适当、合理。（第 60 段）	根本建议	2012 年

总部审计		优先程度	时限
4	与粮农组织相关各司和/或捐助者合作，加快行动，解决执行工作已经结束的项目的超支问题，以便结束相关的财务工作。（第62段）	重要建议	2012年
国际公共部门会计标准和企业资源规划项目的实施情况			
5	加强项目风险管理，不断应对一切现有和新出现的风险，并密切监测项目的所有重大活动，以确保在2014年落实《国际公共部门会计标准》。（第69段）	根本建议	2012年
6	加快编制并最终确定用户需求文件、用户请求分析工作表和会计政策说明，以确保不超过既定时限，为更新财务规章制度及编制并最终确定报告和监控工作的可交付成果奠定有效基础，并为采用符合《国际公共部门会计标准》的R12组成模块提供必要和合理的意见。（第71段）	重要建议	2012年
7	编制一份《政策指导手册》并完成其定稿工作，以便确定并提供有关如何运用《国际公共部门会计标准》的政策、做法和指导，补充本组织使用的各项标准及其他专业会计声明，并提供与本组织的运作直接或非直接相关的《国际公共部门会计标准》的信息。（第77段）	重要建议	2012年
基于结果的管理			
8	战略、规划及资源管理办公室与相关部门/司处和各战略小组共同：(a) 审查组织结果和单位结果或组织产出的制定情况，确保其表述为可观察到的变化或产出，以保证与其为实现相关战略目标/职能目标/组织结果所作的贡献联系明确；(b) 明确并制定与组织结果/单位结果/组织产出的绩效指标相符的基准和目标数值，以确保为编制下一个中期计划/工作预算和计划推动对进展情况、预期结果的实现情况和未来规划工作进行评价/评估。（第86段）	重要建议	2012年
9	在基于结果的管理准则中强调所有单位均应根据《基于结果的监测和报告准则》开展年中审查，并将结果反映在计划制定、执行情况报告及评估系统中。（第115段）	重要建议	2012年
10	推动并加强负责官员利用计划制定、执行情况报告及评估系统中的现有质量保障工具，以加强(a) 问责制和承诺；(b) 保证计划或项目的设计质量，确保其得到顺利执行和监测；(c) 对组织结果/单位结果进行客观评价以衡量是否实现预期结果。（第119段）	重要建议	2012年
11	着重根据资源投入和利用情况来衡量和报告各项结果，并考虑将该计划和财务绩效并入一份报告，以便在规划和预算编制过程中向政策制定者提供意见。（第124段）	重要建议	2012年
企业风险管理			
12	加强企业风险管理项目的实施工作，更有效地监测其实施进展，以便及时实现预期结果，促进管理层就关键的全组织风险开展行动，并保护本组织的声誉、相关性和未来存续性。（第136段）	根本建议	2012年

总部审计		优先程度	时限
13	加强项目人员结构，做法如下：(a) 根据人员的流动/可用情况预先采取措施并增加项目工作人员的数量，以此确保满足项目进度安排和交付所有必要的结果；(b) 设立全组织风险委员会，以确保顺利开展各项事务和活动，为实现《近期行动计划》的此项具体改革做好准备；以及(c) 与相关交流部门协调，召集人员沟通必要内容，并通过创建一个有关企业风险管理项目的专门网页链接，让技术为该项目发挥作用。（第141段）	重要建议	2012年
技术合作计划			
14	提高审批率和项目完成率，做法如下：(a) 在考虑争取项目获批方面以往的经验教训后制定一项政策，确定该进程各阶段的时间安排；(b) 监测预算持有人就不可控因素采取的行动，并结合上述情况就项目应采取的处置措施提供最佳建议；(c) 检查处于不同筹备阶段的项目，找出因资金不足、优先度较低、政府/合作伙伴尚未提出正式请求及项目调整的原因而可能出现的任何例外，并监测预算持有人对这些例外情况作出的处置；以及(d) 技术合作计划协调人应确保正在积极筹备的项目能够在12个月内获得资金。（第155段）	根本建议	2012年
15	改进对计划的整体监测和监督。开展必要行动，从根本上解决那些逾期仍未完成的项目遇到的问题，并处理那些需要结束运作和财务工作的项目。上述措施旨在最大限度地减少或避免未来发生类似情况的可能性。（第168段）	重要建议	2012年
16	定期开展项目质量保障内部审查，从源头检测项目延误警告及其他障碍并及时采取行动，以便加强监测结构。（第176段）	重要建议	2012年
应急及恢复活动的管理			
17	在国家一级获取必要的的数据，将其作为决策的基础，以提高运作信息的可信度。（第182段）	重要建议	2012年
18	继续开展监测活动，让紧急行动及恢复司以外的人员参加战略目标I的所有活动。 在计划开展的各项行动中包括与协调有关的监测活动，因为战略目标I的大多数小组不受紧急行动及恢复司的直接监督。（第185段）	重要建议	2012年
19	要求克服已知限制因素，在项目时限内提交报告。 优先加强报告编制人员的能力，特别是实地办事处的相关人员。（第197段）	重要建议	2012年
20	改进实地计划手册的政策内容，确定完全履行承诺、提交未决索偿和处理产权转让表的时限。 在项目协议中增加在项目逾期后应如何处置或使用设备的条款。（第209段）	重要建议	2012年

总部审计		优先程度	时限
人力资源管理			
21	与人力资源管理司和专业人员遴选委员会秘书处紧密协调，确保提出的可能任用的候选人不会导致该人员所代表的国家达到其任职人数上限，以维持粮农组织的性别平衡和地域代表性目标。（第 224 段）；	重要建议	2012 年
22	确保及时记录因国籍变更、招聘、法定退休、辞职及其他形式的离职而造成的地域代表性变动，并在地域代表性报告中说明成员国代表性发生变更的原因，以便提供准确、及时的地域代表性概况。（第 225 段）	重要建议	2012 年
23	制定各项措施，以便：(a) 简化初级专业人员的招聘过程；(b) 在处理初级专业人员的申请时，利用网上招聘系统；以及(c) 确保遵守编制项目执行文件的各项要求，编制清晰的项目概要和更切合实际的目标和时限。（第 229 段）	重要建议	2012 年
24	正式颁布一项全组织流动政策，使职工对本组织在职工绩效和行为方面的目标、利益及具体期望有一个普遍认识，并提供职工轮岗和调任方面的指导。（第 240 段）	重要建议	2012 年
项目评价			
25	加强评价政策，遵守联合国评价组标准，在《评价办公室章程》中增加以下内容：(a) 评价人员的职责及所需具备的能力；(b) 对高级管理层和计划管理人员的期望；(c) 筛选待评价项目的标准；(d) 筛选工作的时间安排(e) 评价结果监测工作的制度化；以及(f) 维护数据库，更新其中所含的各项成果、建议和经验教训，以供粮农组织及其利益相关者在决策时使用。（第 246 段）	重要建议	2012 年
26	审查现有规划工作，并与评价办公室的职工共同制定一项评价工作计划，以便采用透明的方式规划和监测各次评价工作并就评价状况和结果做出汇报。（第 250 段）	重要建议	2012 年
27	开展项目事后评价，以便充分评估已完成项目的影响和可持续性。为开展事后评价划拨预算。（第 258 段）	重要建议	2012 年
28	在合理和切实可行的情况下，为各个问题/项目和评分表提供充分描述/标准或数值，以改进质量保障工具，从而确保项目评价进程和产出的质量。除事后评价外，还要在评价执行期间利用质量保障工具，以确保提高评价进程和报告的质量。（第 260 段）	重要建议	2012 年
29	继续密切监测负责官员提交的有关评价报告和后续报告的回应。提请相关人员注意目前发现的推迟提交或不提交管理层回应和后续报告的情况。在报告中作出相关说明或记录收到上述报告的日期，以便加以监测和控制。（第 265 段）	重要建议	2012 年
30	设立一项对已落实建议的验证/结束程序，以及一个监测系统，对建议的状况进行半年度或年度跟踪，直至建议落实完毕。（第 266 段）	重要建议	2012 年

对权力下放办事处的审计		优先程度	时限
项目管理			
31	在项目核准预算范围内开展工作，对于信托基金项目，则在捐助者提供的现金额度范围内开展工作；确保承付和支出前获得项目资金；努力通过实地计划管理信息系统、Oracle 数据库和实地会计系统监测和检查现金余额；并提醒财务司注意任何可能需要捐助者提供更多现金的情况。（第 273 段）	重要建议	2012 年
32	确保为每个项目提供评价预算，以促进开展项目终止评价或事后评价。（第 277 段）	重要建议	2012 年
采购及协议书			
33	积极开发实地采购能力，确保权力下放办事处的采购工作得以正确开展，且符合本组织的最大利益。（第 283 段）	重要建议	2012 年
34	根据实施伙伴发生的支出，监测各项活动的落实进展，以避免产生过度开支。（第 289 段）	重要建议	2012 年
35	确保协议书中的付款进度能够充分保护本组织的利益，并有助于及时提供服务/产品。（第 290 段）	重要建议	2012 年
36	确保选定的实施伙伴拥有良好的绩效记录和财务能力，能够在不要求支付高额首付款的前提下开展活动，并确保预付款的金额在《行政手册》第 507 节规定的限额内。（第 291 段）	重要建议	2012 年
资产管理			
37	通过以下方式改善资产管理：(a) 严格遵守本组织的手册和规章条例，定期提交最新的年终资产报告，将其作为与总部记录进行核对的基础；(b) 定期监测和采购非消耗性资产；(c) 促进利用 ADM 41 报告采购活动，以及利用 ADM 83 报告损失、毁坏和报废的情况。（第 294 段）	重要建议	2012 年
顾问			
38	在聘用顾问时实施规定的控制措施和准则/条例。（第 300 段）	重要建议	2012 年
39	实施《行政手册》第 319 节的各项规定，特别是其中有关采用竞争性筛选流程选聘顾问的规定，以便粮农组织驻埃塞俄比亚代表处利用该机会以最有利的成本雇用最好的专家。扩大其顾问数据库的涵盖范围，以便在招聘过程中最大限度地利用名册来降低对有限几名专家的依赖。（第 303 段）	重要建议	2012 年
40	确保严格遵守财务规则、条例和政策，以改进权力下放办事处的财务和现金管理。（第 306 段）	重要建议	2012 年
41	改善对权力下放办事处的监控，定期检查对本组织各项财务规则 and 政策的遵守情况，以规避资金使用不当的风险。在财务司的行动计划中考虑加强权力下放办事处财务人员的能力。（第 307 段）	重要建议	2012 年

注：

根本建议为确保粮农组织不承担较高风险而必须开展的行动。不开展行动可能会产生财务后果和重大运作干扰。

重要建议为避免承担重大风险而有必要采取的行动。不开展行动可能会产生财务后果和运作干扰。

外聘审计员的其他重要建议载于本报告第 48、49、61、63、74、87、96、102、107、111、146、161、164、172、177、188、190、193、202、205、215、219、232、236、247、274、279 和 297 段。

先前审计工作的建议

6. 管理层对外聘审计员先前提出的审计建议的落实情况载于一份单独报告中并已提交财政委员会。2008—2009 年两年度提出的 27 项建议中，11 项建议（41%）已得到充分落实，还有 16 项建议（59%）仍在落实中。我们重申这些建议，并请管理层落实这些建议。

A. 职责、范围和方法

7. 外聘审计员根据《粮农组织财务条例》第十二条的规定，对 2011 年 12 月 31 日结束的两年度内粮农组织的财务报表和运作状况分别进行了审计和审查。

8. 审计工作根据《粮农组织财务条例》第 12.1 到 12.10 条和其他与外聘审计员有关的职权范围开展，这些额外的职权范围附于上述《财务条例》和《国际审计标准》。标准要求外聘审计员遵守职业要求，规划并开展审计工作，合理确保财务报表不存在重大实质性错误。

9. 审计工作的主要目的是支持外聘审计员确认财务报表是否公平地反映了截至 2011 年 12 月 31 日粮农组织的财务状况，并根据《联合国系统会计标准》确认结束的财政两年度内粮农组织的运作结果和现金流动状况。这一工作包括评估财务报表中列出的各项开支是否用于领导机构批准的用途，以及各项收入和开支是否已根据《财务条例》的规定合理地进行分类和记录。审计工作包括对财务系统和内部控制进行综合审查，以及以外聘审计员认为适当的程度对会计记录和其他支持性凭证进行试查，以便对财务报表做出判断。

10. 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。

11. 另外，外聘审计员还审查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，具体包括：

- 粮农组织/人口基金两年度资金状况和进度表 I—截至 2011 年 12 月 31 日的两年度支出报表；
- 粮农组织/开发署资金状况和进度表 I—截至 2011 年 12 月 31 日粮农组织执行的项目支出进度表；
- 粮农组织/全环基金—于 2011 年 12 月 31 日结束的两年度的资金状况。

12. 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，该条要求外聘审计员观察财务程序、会计系统、内部财务监管的效率，以及从总体上观察粮农组织运作的行政和管理情况。本报告的相关章节解决了这些问题。

13. 外聘审计员继续以管理信函和简短报告的形式向粮农组织管理层报告审计结果，其中包含详细的观察和建议。这种做法可以不断地与管理层进行对话。

14. 外聘审计员与监察长办公室合作对规划的审计工作进行协调，以避免重复劳动，并确定能在多大程度上依赖监察长办公室的工作。还与粮农组织审计委员会合作，进一步加强审计工作。

15. 当前报告中包括外聘审计员认为应提请粮农组织大会注意的事项。

B. 结论和建议

对总部的审计

1. 财务状况概览

关键财务比率

16. 粮农组织的财务报表包括正常计划和预算外资源。下文表 I.1 列出了根据截至 2011 年 12 月 31 日的财务状况制定的关键财务指标。

表 I.1

关键财务指标比率

比率描述	普通基金和相关基金 (正常计划)			信托基金和开发署基金 (预算外)			全部基金		
	于 12 月 31 日结束的两年度								
	2007 年	2009 年	2011 年	2007 年	2009 年	2011 年	2007 年	2009 年	2011 年
现金/总资产 ^a	0.074	0.120	0.115	0.973	0.991	0.999	0.594	0.698	0.662
现金/短期债务 ^b	0.243	0.365	0.308	1.008	1.029	1.051	0.865	0.931	0.907
流动资产/短期债务 ^c	1.272	1.097	1.052	1.036	1.038	1.052	1.080	1.049	1.052
总资产/总债务 ^d	0.563	0.494	0.486	1.036	1.038	1.052	0.765	0.757	0.729

^a 较高的比率表明财务状况良好。

^b 较高的比率代表可用于偿还债务的现金的数量多。

^c 较高的比率表明实体偿还短期债务的能力；比率越高，实体的资金流动性越强。

^d 较高的比率表明偿付能力良好。

普通基金和相关基金

17. 现金和总资产间的比率从 2009 年的 0.120 降至 2011 年的 0.115。比率降低的原因是应收会费和应收账款间的余额不断增加（见报表 II）。现金和短期债务间的比率较低，进一步加剧了这种状况，表明只有约三分之一的短期债务可用现金偿还（见图 1）。另外，自 2007 年以来，流动资产和短期债务间的比率不断下降，但是截至 2011 年 12 月 31 日，流动资产仍比短期债务多 5%。最后，自 2007 年以来，总资产和总债务间的比率持续下降。2011 年资产只够偿还一半债务，因为资金结余赤字从 2009 年的 47303.2 万美元增加至 2011 年的 56917.0 万美元（见报表 II）。

图 1



18. 普通基金下，粮农组织的流动资金包括现金、现金等价物和短期存款，截至 2011 年 12 月 31 日，流动资产为 6,137 万美元，比截至 2009 年 12 月 31 日的 5,541 万美元增加了 596 万美元。粮农组织短期的资产流动情况可以用流动资产和短期债务的比率表示（参见表 I.1），截至 2011 年 12 月 31 日该比率为 1.052，高于 2008—2009 年两年度的 1.049。现金和短期存款大幅降低，从 2009 年 12 月 31 日的 87,894 万美元降低至 2011 年 12 月 31 日的 56,849 万美元。

19. 应收会费总额显著增加。对比两年度结束时的数据表明，2008—2009 年两年度余额为 9,710 万美元，而 2010—2011 两年度余额增加至 11,767 万美元。余额增加的主要原因是成员国到期未付的分摊会款增加了 2,841 万美元。

20. 同之前的年份一样，职工薪金依然是粮农组织开支的主要部分。2010—2011 年，普通基金和相关基金支付的职工薪金达 65,346 万美元，共占总开支 110,439 万美元的 59.17%。

信托基金和开发署基金

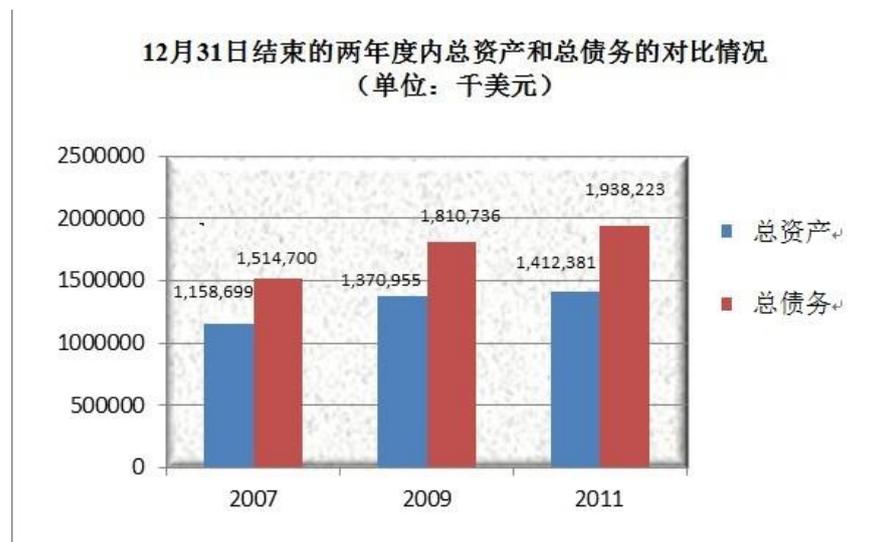
21. 比率分析表明信托基金和开发署基金财务状况良好，资金流动性很强。2011年，现金和总资产间的比率为0.999，表明现金未与任何活动挂钩。现金和短期债务、流动资产和短期债务，以及总资产和总债务间的比率表明，现有现金或资产足够偿还债务。信托基金和开发署基金资产负债表比率良好，表明能充分支持运作需求。

22. 购买消耗性设备和非消耗性设备共花费52,208万美元，在信托基金和开发署基金中占的比例最大，共占总开支163,218万美元的31.99%。

全部基金

23. 总体而言，粮农组织的财务状况受到了普通基金和相关基金不良财务状况的负面影响。2011年，现金和总资产、现金和短期债务，以及总资产和总债务间的比率比2009年的比率略有下降，主要原因是应收账款和总债务的结余有所增加。总资产大约只占总债务的73%（见图2）。但是，2011年总流动资产和短期债务间的比率为1.052，表明流动资产足够偿付短期债务。应当指出，总资产和总债务之间差额的主要原因是未为职工相关负债提供资金。

图 2



本组织的财务状况

24. 截至2010—2011年两年度末期，本组织的财务状况依然为资金短缺状态。

普通基金

25. 截至 2011 年 12 月 31 日，普通基金和相关基金下粮农组织的资产为 53,710 万美元，而截至 2009 年 12 月 31 日时，资产为 46,132 万美元。现金和定期存款额从 5,541 万美元增加至 6,138 万美元（增加了 10.77%），而应收会费从 8,239 万美元增加至 11,038 万美元（增加了 33.97%）。

26. 另一方面，普通基金和相关基金下的债务从 2009 年 12 月 31 日的 93,435 万美元增加到 2011 年 12 月 31 日的 110,626 万美元，共增加 17,191 万美元。债务增加的主要原因是预收会费（1,716 万美元）、未清偿债务（550 万美元）和职工相关负债（12,362 万美元）增加。

27. 储备金和基金余额的总赤字从 2009 年 12 月 31 日的 43,978 万美元增加至 2011 年 12 月 31 日的 52,584 万美元，共增加了 8,606 万美元，即 19.57%。

28. 上一个两年度普通基金和相关基金中收支相抵净亏额为 9,229 万美元，本两年度降低至 7,890 万美元，共降低 1,339 万美元（见报表 I）。主要原因是收支相抵后余额增加，从 2008—2009 年两年度的 2,718 万美元增加至 2010—2011 年两年度的 10,046 万美元，长期投资的回报额增加了 5,435 万美元。

29. 职工相关负债的利息成本依然是净差额的一个主要因素。2008—2009 年两年度该数额为 9,475 万美元，到 2010—2011 年两年度则增加到 11,495 万美元。精算损失从 2008—2009 年两年度的 2,205 万美元增加至 2010—2011 年两年度的 4,039 万美元，原因是离职后医疗保险和离职付款基金中精算损失增加。

30. 总体而言，普通基金和相关基金的赤字从截至 2009 年 12 月 31 日的 55,856 万美元增加至截至 2011 年 12 月 31 日的 64,089 万美元（参见报表 I）。赤字增加的原因是与退休职工相关的债务基金中有资金未落实的费用。

31. 职工相关负债的供资仍旧是造成普通基金结构性赤字的原因。截至 2011 年 12 月 31 日，四项计划的总债务为 11.5208 亿美元，其中 8.1769 亿美元无准备金（见财务报表附注 23）。

信托基金和开发署基金

32. 资产减少了 3,457 万美元，即从 90,986 万美元降低至 87,529 万美元。债务减少了 4,443 万美元，即从 87,639 万美元降低至 83,196 万美元。截至

2011 年 12 月 31 日，基金储备金和基金余额总额为 4,333 万美元，超过截至 2009 年 12 月 31 日的总额（3,348 万美元）。

33. 粮农组织的收支相抵后余额为 234 万美元，该金额已被转移至捐助者账户，因此，截至本两年度末期，基金结余没有变化（见报表 I）。

2. 对财务报表的审计

34. 我们根据《国际审计标准》审计了载列于本报告 A 部分的财务报表，其中包括第 I 至 IV 号报表、进度表 I、附件 I 和 II 以及辅助性说明 1-31。在对财务报表和账目进行审计期间得出了若干结论和观察结果，要求做出相应调整，管理层对此进行了及时处理。

35. 我们对财务报表的公允性提出无保留意见。

有关投资的会计政策

36. 在 2010—2011 年两年度期间，本组织采用了符合《国际公共部门会计标准》的会计标准，其内容涉及有关本组织投资组合、现金和现金等价物的会计处理和披露要求。受从《联合国系统会计标准》向《国际公共部门会计标准》过渡的影响，在确认、衡量和列报投资、现金及现金等价物方面，会计政策出现了变动。

37. 外聘审计员注意到，由于这一变动符合本组织在 2014 年前过渡至完全遵守《国际公共部门会计标准》的趋势，且在《联合国系统会计标准》的许可范围内，因此管理层予以通过。在通过这一新政策后，对本组织投资、现金和现金等价物的账目进行了更多的信息披露。

3. 对成员国分摊会费的审计

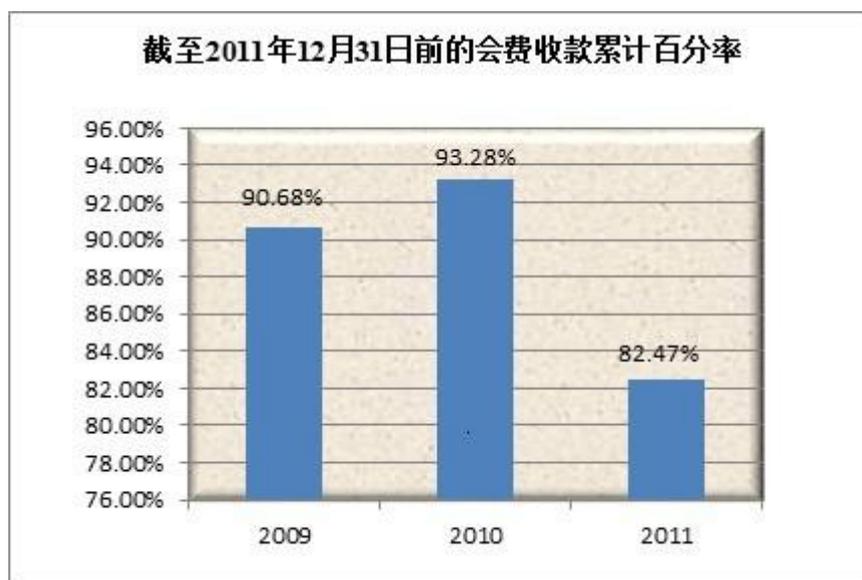
成员国缴纳分摊会费的情况

38. 根据有关应收会费的财务报表第 16 号说明，截至 2011 年 12 月 31 日前的分摊会费未结清总额从 2009 年的 7,558 万美元增长至 2011 年的 10,399 万美元，增额达 2,841 万美元，增长率为 37.59%。这是由于欧元分摊会费的未结清余额从 2009 年的 2,238 万欧元增长至 2011 年的 5,122 万欧元，增额达 2,884 万欧元，增幅为 128.87%。但就分摊会费的总结余额而言，美元分摊会费的未结清余额有所减少，抵消了欧元部分的增长额。美元部分的未结清余额从 2009 年的 4,329 万美元下降至 2011 年的 3,781 万美元，下降幅度达 548 万美元，其比例为 12.66%。

39. 我们注意到，成员国缴纳分摊会费的情况有所改进，但 2011 年并未维持这一状况。我们还注意到，2010—2011 年两年度期间不断实施分期付款计划。此外，应于 2012 年及其后年份前缴纳的 400 万美元和 40 万欧元的摊款已提前缴清。

40. 下图 3 显示了截至 2011 年 12 月 31 日前，2009、2010 和 2011 年的正常计划会费收款（美元与欧元合计收款额）累计百分率。

图 3



41. 同样，截至审计日前，还有 392 万美元的政府现金捐款在 2 至 20 年内仍未缴清。因此，为这些应收款提供了 100% 的准备金，以便进行财务报告。

42. 成员国因受本国财务状况制约而推迟缴纳会费，影响了本组织的现金状况及在执行工作计划方面的现金需求。此外，过期未缴的应收款的资金占用对本组织的流动资金水平影响重大，可能对有效、及时地执行正常计划造成阻碍。

43. 我们建议且管理层已同意鼓励成员国通过分期付款计划，及时缴纳当年分摊会费并处理拖欠会费，以改善流动资金状况，并维持本组织的工作计划。

44. 管理层指出，截至 2011 年 12 月 31 日前的未缴会费额有所增长，这主要是因为最大会费国延迟缴纳会费，该国已在 2012 年第一季度全额结清了 2011 年的拖欠会费。2012 年第一季度的拖欠会费额下降了 8,100 万美元，截至 2012 年 4 月 30 日的结余为 2,130 万美元。

4. 预算控制

违反预算转拨规则的正常计划超支情况

45. 我们审查了 Oracle 数据库中的 2011 年正常计划财务报表，以及计划制定、执行情况评估系统中的总部 34 个技术部门的年终定期预算报告。我们注意到，有 5 个部门在一项组织结果上存在超支情况，未经战略、规划和资源管理办公室（战略规划办公室）主任的必要许可，这 5 个部门截至 2011 年 12 月 31 日前的开支均超出了 10 万美元的限额。相关部门的超支额如下表所示：

部门	组织结果	超支额（美元）
植物生产及保护司	AO2	194,526
性别、平等及农村就业司	KO4	239,427
森林评估、管理及保护司	EO6	306,988
土地及水利司	FO1	161,095
政策及计划制定支持司	LO3	198,515

46. 支出额超出预算转拨规则规定的许可限额的原因如下：

- a. Oracle 财务系统缺乏内在控制，来防止超支情况的发生；
- b. 接受拨款的部门在提交定期预算报告时，未要求就预算转拨规则中的规定限额（如组织结果水平）对开支和拨款结余进行评估；
- c. 战略规划办公室未对计划制定、执行情况评估系统中的定期预算报告进行及时的反馈/审查，以便向接受拨款的部门提供建议；
- d. 未向战略规划办公室报告明显的资金偏离情况（计划外活动），以便审批和批准进行资金转拨；
- e. 支出编码有误。

47. 出现违反预算转拨规则的超支情况表明，战略规划办公室可能不清楚所发生的资金转拨情况，而这些情况可能对执行计划，以及实现工作计划和预算中设想的目标和理想结果造成影响。

48. 我们建议相关部门，就可造成以下变动的提案而言，应事先获取战略规划办公室的许可：在某项战略或职能目标中的组织结果间进行总额超出 10 万美元的年终转拨，或章间转拨额高于 2 万美元。我们还建议相关部门，对需获取战略规划办公室主任的事先许可后方能进行资金转拨的各级拨款的使用和结余情况开展评估。

49. 我们进一步建议，战略规划办公室应根据对计划制定、执行情况报告及评价支持系统中的定期预算报告以及已提交的报告的审查结果，向接受拨款的部门提供反馈，反馈内容涉及需开展的各项行动，并且预算持有人应确保对支出项进行合理的编码。

50. 最后我们建议，管理层应设立一个控制层面，在支出承付方面监测预算持有人的行动，以加强预算管理，并从源头应对过度承付的风险。

51. 在先前的审计报告（C 2011/5B）中，我们鼓励管理层考虑采用标准的 Oracle 预算功能，根据预算转拨规则，有效、高效地审查资金的充足性。

52. 管理层解释称，由于本组织的许多交易目前均在实地进行，且未在实地会计系统中记录承付情况，因此无法实施自动预算控制。随着全球资源管理系统的实施，以及在实地办事处逐步推广更完善的财务系统，今后将可在一个系统中记录关于粮农组织承付情况的信息。到那一阶段，将可考虑使用 Oracle 的自动预算控制功能。

53. 我们认识到，随着全球资源管理系统的全面实施，我们的建议将得到落实。

信托基金项目中的现金和/或预算赤字

54. 根据第 2003/04 号《实地计划通告》，预算持有人维持对项目的业务控制，监督对报告要求的履行情况以及进行预算或项目修订的必要性，并在适当的情况下考虑延长期限的必要性。预算持有人有责任确保信托基金项目的支出不超过项目协议预算和项目实收现金。

55. 总部的 6 个技术部门就 155 个出现现金和/或预算赤字的项目提出的质询表明，导致出现现金和/或预算赤字的原因如下：

- a. 有六个项目集资/收到资金的时间有所延迟；
- b. 三个项目的捐助者出现了财务问题；
- c. 有七个项目存在错误/不当收费问题；
- d. 有十一个项目在编制预算修订稿时有所延误；
- e. 在未获得捐助者的正式供资承诺的情况下，支付了项目后续阶段筹备工作的开支。

56. 技术合作部指出，该部门正就如何使用实地计划管理信息系统中的待决内务处理措施功能和实地计划支持网络在线工具开展培训，以进一步加强预算持有人及其助手的监督能力。

57. 我们认可相关预算持有人为解决目前指出的现金/预算赤字问题而采取的补救行动。但需指出的是，预算持有人若将承付和支出额控制在项目实收现金限额内，并及时根据项目现金流状况要求为项目供资，则可避免出现现金赤字。关于预算赤字，预算持有人本应及时地编制预算修订稿，并应待其获得通过后，方可承付任何支出款，以确保项目开支维持在预算范围内。此外，预算持有人本应收到由实地计划管理信息系统在线工具发出的、关于即将出现现金和/或预算赤字情况的提醒。

58. 各部门评论指出，可通过项目资金的利息收入，抵消若干项目中的现金赤字。在此方面，我们注意到，难以通过实地计划管理信息系统中的项目文件，证实捐助者是否批准使用项目资金的利息收入。管理层承认，有必要对可使用利息收入来获取支持的项目进行系统地确认。

59. 项目出现现金赤字，还会阻碍该项目的财务收尾工作。因此，在案例项目中，尽管出现现金赤字的若干项目执行工作已经结束达 12 至 103 个月（即 1 年至 8 年零 7 个月），但财务工作仍未结束。

60. 我们建议且管理层已同意，预算持有人应通过以下方式，确保支出额不超出项目核定预算限额以及捐助者提供的现金额，方法如下：

- a. 持续监测现金余额，并将现金余额作为项目进一步开支的限额；
- b. 当现金余额较少时，根据项目协议及时提出供资请求；
- c. 及时编制预算修订稿，并在通过审批后，方可对金额高于此前最近一次批准的预算水平的开支进行承付；以及
- d. 持续确保对项目的收费适当、合理。

61. 我们建议且管理层已同意，在现有的全组织预算持有人培训课程中纳入关于实地计划管理信息系统中的项目运行情况监测工具的内容。我们还建议，对于将项目资金的利息收入用于其自身工作的项目，技术合作部应在实地计划管理信息系统中提供更多相关信息。

62. 此外，我们建议且管理层已同意预算持有人应与粮农组织相关各司和/或捐助者合作，加快行动，解决执行工作已结束的项目的超支问题，以便结束相关的财务工作。

63. 最后，管理层批准了我们的以下建议：(a) 预算持有人/牵头技术单位向官方供资联络官员及捐助者联络组通报相关情况，确保在产生关于项目下一阶段的承付额和开支额前，获取捐助者的正式批准和供资；以及(b) 提供关于通讯交流的清晰的操作指导。

5. 实施国际公共部门会计标准/企业资源规划项目

64. 我们审查了粮农组织国际公共部门会计标准和企业资源规划项目的实施进展情况。我们的审查工作主要侧重于分析以下内容：采用国际公共部门会计标准的会计政策、企业资源规划计划/项目管理框架、在企业资源规划方面取得的重大成就和里程碑（高级别可执行措施）以及企业资源规划管理。

65. 我们注意到，目前已将国际公共部门会计标准/Oracle12 项目纳入一个名为“全球资源管理系计划”的大型项目中。如文件 CL 144/10 所述，关于国际公共部门会计标准遵守情况的第一份财务报表将于自 2014 年 1 月 1 日开始的财政年提交。

66. 根据最初设想，应于 2010 年实施《国际公共部门会计标准》，但实施时间推后至 2013 年，并随后延后至 2014 年。这取决于综合资源管理系统的实施情况，该系统的涵盖范围包括财务管理、人力资源、采购、差旅和 oracle 系统以及新的自动化程序。

67. 我们注意到，计划管理部门利用企业风险管理框架审查了全球资源管理系统的风险。对主要风险仅进行了一次排查，计划执行局审查了拟议的行动。具有如此规模和重要性的项目，应予以最佳项目风险管理和最高水平的全组织领导。仅进行一次风险排查和评分并不够。需要不断对现有风险进行评分，并对新出现的风险进行早期侦查和评分，这点至关重要。

68. 尽管我们认识到粮农组织在实施《国际公共部门会计标准》的某些内容方面已取得显著进展，尤其是在系统开发方面，但仍需要开展更多重要工作以满足非系统需求，如财务报告、会计、控制以及包括会计交易在内的业务流程。

69. 我们建议管理层加强项目风险管理，不断应对一切现有和新出现的风险，并密切监测项目的所有重大活动，以确保在 2014 年落实《国际公共部门会计标准》。

国际公共部门会计标准项目的可交付成果

70. 会计政策和程序的高级别可交付文件为编制随后的可交付文件提供了基础，如更新的《财务规则和条例》、《报告和控制可交付成果》以及符合国际公共部门会计标准的 R12 项目内容，但在本次审查时，这些可交付成果尚未最后完成。

71. 我们建议管理层加快编制并最终确定用户需求文件、用户请求分析工作表和会计政策说明，以便(a) 确保不超过既定时限；(b) 为更新财务规章制度及编制并最终确定报告和调控结果奠定有效基础，并(c) 为采用《国际公共部门会计标准》的 R12 组成模块提供必要和合理的意见。

72. 管理层确认，正在根据计划的时间表进行会计政策文件的定稿工作，并且将按照设计和配置阶段的投入要求，交付所有的会计文件。按照计划，所有政策都将于 2012 年 3 月 31 日前定稿，我们注意到监察长办公室已对粮农组织的会计政策草案进行了广泛审查。

73. 我们注意到，《会计政策说明》中并未提及已使用/通过的《国际公共部门会计标准》的版本。我们还注意到用户需求文件、用户请求工作分析表和会计政策中采用的版本不一致。

74. 我们建议管理层(a) 指明用户需求文件、用户请求工作分析表和《会计政策说明》中采用的《国际公共部门会计标准》的版本，以便持续关注国际会计师联合会/国际公共部门会计标准理事会提出的各种修订/修正和改进；(b) 统一所有定稿文件的版本；(c) 纳入一节有关起草和修订历史的内容，为文件的编制提供监测和跟踪工具。

75. 管理层确认，已审查更新的《国际公共部门会计标准》中的所有重大变更。会计政策的最终版本将以最新版本的《国际公共部门会计标准》为依据。同时将统一所有文件并注明日期。国际公共部门会计标准的一项独立可交付成果，即“文献出版和维护”将规定持续更新和处理会计政策的具体过程。

76. 我们还注意到，该项目尚未编制完成《国际公共部门会计标准政策指导手册》。该《手册》将为整个粮农组织建立并提供有关应用《国际公共部门会计标准》的指导。作为粮农组织采用《国际公共部门会计标准》的主要指导，该文件将为补充现有标准和其他专业会计声明提供一项工具。还将提供与本组织的运作直接或非直接相关的《国际公共部门会计标准》的信息。

77. 我们建议管理层编制一份《政策指导手册》并完成其定稿工作，以便确定并提供有关如何运用《国际公共部门会计标准》的政策、做法和指导，补充本组织使用的各项标准及其他专业会计声明，并提供与本组织的运作直接或非直接相关的《国际公共部门会计标准》的信息。

78. 管理层确认，《会计政策手册》中将纳入所有会计政策。将与全球资源管理系统计划业务变更小组共同执行有关《政策指导手册》的范围和发布问题的决定。

6. 基于结果的管理

79. 根据《近期行动计划》，粮农组织于 2010 年 1 月开始按照新的《战略框架》实行基于结果的管理。

80. 粮农组织的新的基于结果的模式由战略规划办公室管理，并与该组织内各部门合作实施。计划规划、执行情况报告及评价支持系统中反映了基于结果的管理在结果框架和资源分配方面的执行情况，单个项目和人力资源绩效管理等其他要素则反映在其他全组织系统中。

81. 我们应用联合国联合检查组在文件 JIU/REP/2004/5 中设定的关键成功因素基准，通过核查在三个部、总部的两个司、两个区域办事处、一个分区域办事处和六个粮农组织驻国家代表处的实施，审查了基于结果的管理的实施情况。我们注意到，一位专家在对粮农组织对该方法的实施情况进行独立评估时使用了这些基准。我们在审查过程中还考虑了内部审计报告 3211 中载列的有关发现。我们赞同监察长办公室的观点，即用于推动运作基于结果的管理的主要全组织基准已经得到落实，但在运作方面仍可做出改进。有鉴于此，更加强调了应依据联合检查组的基准在此方面进行核查。

82. 我们审查的结果中包括了大家普遍关切的问题，以及对粮农组织实现实施基于结果的管理至关重要的问题，现已分别转交至有关各部/司/区域/分区域办事处以及粮农组织驻国家代表处，审查报告在每项基于结果的管理的进程要素下列出了意见摘要。

基于结果的管理战略框架

制定组织结果、单位结果及相关指标

83. 我们注意到，总体而言，组织结果、单位结果及相关指标的制定工作存在不足。在说明某些组织结果时并未变换措辞，导致没有反映出预期将在该两年度期间实现的改变。相反，这些组织结果被称作某项活动或是某种情况；因而将无法判断它们是否已实际完成，也无法得知它们是否为实现战略目标做出了贡献。

84. 我们的审查还披露，即使在区域、分区域和驻国家办事处各级，也无法对所列出的一些组织结果/单位结果指标进行衡量，原因是基准和目标数据未提供、无法获取，或是在下一两年度的工作计划和预算中并未加以明确。因此，已说明的在实现组织目标/单位目标方面的实际进程和成就并没有任何客观依据。监察长办公室在内部审计报告 3211 中对我们的审查进行了补充，报告清楚地阐明了关于可衡量程度的问题以及关于制定组织结果的其他问题，例如“相当模糊的措辞”和归属问题。

85. 战略规划办公室解释称，“由于职能目标涉及在粮农组织内创造有利的环境，以便通过各项组织结果推动实现战略目标，因而职能目标下的各项组织结果并非旨在表明对各成员国的益处。职能目标 X 下的组织结果反映出的是吸收和利用这些组织结果的各项产出所带来的结果。绩效指标更加具体地说明了吸收和利用所带来的确切影响。

86. 我们建议战略、规划及资源管理办公室与相关部门/司处和各战略小组共同：**(a)** 审查组织结果和单位结果（组织产出）的制定情况，将其表述为可观察到的变化或产出，以保证与其为实现相关战略目标/职能目标/组织结果所作的贡献关系明确；以及**(b)** 明确并制定与组织结果/单位结果/组织产出的绩效指标相符的基准和目标数值，以确保为编制下一个中期计划/工作预算和计划对计划进展情况、预期结果的实现情况和未来规划工作进行评价/评估。

87. 我们进一步建议战略规划办公室举办研讨会，讨论为直接参与该活动的职工制定结果和产出以及有关指标的问题。

88. 战略规划办公室认识到，需要进一步为各项功能目标制定结果说明，将其作为加强应用基于结果的管理的原则的工作的一部分，为新的战略框架提供支持。

中期计划/工作计划和预算

组织结果和单位结果一级的假设和风险以及缓解战略

89. 《2010—13 年中期计划》/《2010—11 年工作计划和预算》要求在战略小组组织结果一级**(a)** 制定成果指标，包括各种目标和核实手段；并**(b)** 确定主要的假设和风险以及适当的缓解战略，为计划/项目的设计和实施提供重要的意见和指导。

90. 我们注意到，《2010—13 年中期计划》/《2010—11 年工作计划和预算》以及经审查的《2010—13 年中期计划》/《2012—13 年工作计划和预算》中提出的主要假设和风险均涉及特定战略目标下的所有组织结果和指标，但并不针对每个具体的组织结果。尚未正式制定适当充分的缓解战略以应对确定的风险的出现，该工作计划和预算中也未将其未作为基于结果的框架的组成部分列出。

91. 在单位结果一级，我们注意到不存在任何指示性说明，表明审议了各种假设和风险，以及应对在该级别确定的风险的相应缓解战略，而这些是基于结果的框架的重要组成部分。由于计划制定、执行情况报告及评估系统未作要求，因此尚未有组织地开展明确的假设和风险分析工作，大家已接受这一事实。

92. 战略规划办公室指出，各类风险和假设实际上是在该《中期计划》制定进程中的组织结果一级确定的，但管理层决定不在领导机构文件中公布这些细节。对粮农组织规划过程中收集的数据以及正式提交至领导机构的内容进行了区分。目前并不强制要求进行工作计划（单位结果/组织产出）风险分析，但强烈建议开展此项工作。在企业风险管理方面，将根据新战略框架的指导方针，进一步加强单位结果/组织产出一级的风险评估工作。该方法将旨在尽可能增加工作人员投入时间的回报；企业风险管理团队将对敏感性较低的组织产出/单位结果提供较少支持。

93. 战略规划办公室还解释称，不要求战略小组维护工作文件。不要求记录较低级别的风险和假设。但我们认为，为新的中期计划制定的方法应符合企业风险管理标准，该标准要求，在依据更加明确的标准和文件开展的分析中，应考虑战略和进程一级的风险。

94. 假设和风险为计划/项目的设计和实施了重要意见和指导。除非确定了适当、完整和足够的假设和风险，否则为应对这些风险而制定的行动方针将不会有效。因此，若不制定适当和充分的缓解措施以应对可能出现的风险的源头，将难以确保达到实现战略目标的预期结果。

95. 战略规划办公室指出，他们注意到当前中期计划的成果以及《2014—17 年中期计划》的战略重新思考进程存在大量不足。这些不足大都存在于粮农组织希望做出重大改进的领域。

96. 我们建议管理层：**(a) 在准则中明确与各项组织结果/组织产出有关的主要假设和风险，纳入优先重点的设定标准，并制定相应的适当充分的缓解措施，以使管理层应对风险的源头；(b) 在工作计划和预算中指出，应单独讨论在战略目标中的发现的共同风险，并将各类假设作为投入纳入风险排查过程；并(c) 在组织产出一级，在工作计划中纳入和指明被列为优先重点的风险，以及已确定的优先重点的支持文件。**

拨款

组织职责和责任的区分

97. 中期计划中指出，将为各项战略目标/职能目标/组织结果/核心职能和影响重点领域规定在制定、实施和评估整个周期内的明确管理责任。各地的管理人员不仅要提供产品和服务方面的进展负责，也要对取得的结果负责。

98. 我们注意到，由于已向各部门公布预算，并且各战略目标的资源分配工作已经完成，当前的安排并未对这一为实施基于结果的管理而设立的结构提供支持。

99. 战略规划办公室指出，“规划过程的起始部分需要战略小组的成员共同合作，就他们的贡献达成一致。其次，已根据这些商定的贡献，在资源总额允许的范围内，对各部门/办公室进行了资源规划”。如何管理一个同时涉及战略小组和传统部门的双重的问责系统，对粮农组织战略框架而言是一项挑战。

100. 在此安排下，在达到特定的预期结果方面，如果得到授权的非主管官员不提供全力的支持和投入，将无法推动并在规定时间内实现预期的结果/产出/活动。

101. 战略规划办公室已编制一份文件，规定了各级在战略和组织方面的职责和责任。但是，战略办公室认识到，粮农组织面临的更大挑战将在于找到合适的方法，确保概念模型的实际应用和实施。

102. 我们建议战略规划办公室继续加强实施对各项职责和责任的重新安排（该工作已于近期开始），以及战略小组与各部门/各司领导的协作。

工作规划阶段

制定正式行动计划，为工作计划提供支持，推动实现各项组织结果/单位结果

103. 为了履行在各项组织结果和单位结果中做出的承诺，战略规划办公室发布了工作计划编制准则，明确了支持在规定时间内实现各项组织结果/单位结果的产品/服务/活动，负责实现这些结果的官员，以及相应的计划资源分配。

104. 我们注意到，计划制定、执行情况报告及评估系统中的产品/服务/活动普遍计划将于 2010 年 1 月 1 日至 2011 年 12 月 31 日实施，指定的主管官员将对此负责。在接受抽样调查的部门中，有两个尚未针对各项单位结果产品/服务/活动制定正式的详细工作计划或单独的执行计划，可依据这些计划衡量预期产出和结果的进展和完成情况，作为树立责任感并确定管理政策和战略的基础。

105. 战略规划办公室认为，工作规划过程中纳入了针对每个战略小组的行动计划，以便使其根据准则和各自职责开展工作。但没有任何有关执行该框架和确保实现对组织结果的商定贡献的单独计划。这些部门解释称，他们没有制定行动/执行计划是因为计划制定、执行情况报告及评估系统中的工作计划已经足够详细和具体。

106. 没有正式的计划，就无法为实施、监测和报告已确定的活动提供指导，这可能最终导致责任性较低、缺乏主导意识，并且执行措施达不到效果。正式的计划将主要使各执行办公室受益，但需要通过战略规划办公室发布

的全组织准则来开展该工作，因为之前提及的由各办公室采取的行动开展在很大程度上取决于是否遵守了已发布的准则。

107. **我们建议管理层：(a) 在准则中规定为每一项将为计划制定、执行情况报告及评估系统工作计划提供支持的产品/服务制定一个正式稳定的行动计划，以推动执行、监测和报告工作，加强责任性和主导意识；并(b) 在有关培训会议上强调行动计划的價值。**

108. 战略规划办公室认识到，需要在工作计划本身中，而不是另一个过程或文件中明确规定将如何实现该工作计划的产出。战略规划办公室认为没有必要在全组织内强制实施“为每一项产品/服务制定正式稳定的行动计划/执行计划”，但承诺在准则和培训会议上强调在工作计划中确定关键活动的價值。

监测和评估阶段

在实现组织结果/单位结果方面的进展

109. 计划制定、执行情况报告及评估系统为中期审查的开展提供了指导，责任官员根据该指导评估组织结果和单位结果的实现进展，并确定该两年度第二年的障碍、风险和需要采取的行动。

110. 我们注意到，尽管按照计划，应通过具备基准信息和目标的可衡量指标评估对组织结果/单位结果的实现进展进行监测，但根据工作计划实现的进展都是描述性的，难以符合针对每项组织结果/单位结果指标设定的目标。

111. **我们建议且管理层同意在准则中通过强调有关指标和执行措施的适用性和使用情况，对在两年度中期报告为完成各项组织结果/单位结果取得的进展和成就的重要性予以强调。**

单位结果中期审查

112. 依据粮农组织规划框架开展的监测和报告工作包括以下三个要点：(a) 工作计划监测和年中审查；(b) 中期审查；以及(c) 两年度末期评估。工作计划监测是由各地的所有单位管理者在年中定期开展的一项内部流程，旨在促进在两年度的第一年末对实现单位结果的进展进行评估。其目的在于让各单位得以评估各类风险，并推动计划的实现。

113. 然而，我们注意到，对非洲区域办事处负责的 14 项单位结果没有进行年中审查。管理层解释称，已经在计划制定、执行情况报告及评估系统外进行了年中审查，审查结果已记录在文件中，并与总部和战略规划办公室的有关小组共享。

114. 尽管在这一具体案例中，随后采取了行动以应对确定的限制/障碍，但由于未开展中期审查，管理层无法就出现的问题和担忧制定直接的纠正/补救措施，因此没有作出所需的管理决定。

115. **我们建议管理层在准则中强调，所有单位均应根据基于结果的监测和报告准则开展年中审查，并将结果反映在计划制定、执行情况报告及评估系统中。**

两年度末期评估

公布/提出根据验证的实际成就作出的绩效考评

116. 计划制定、执行情况报告及评估系统对两年度末期评估的验证披露，接受抽样调查的单位结果中报告的实际成就与已报告的绩效考核中的不一致。

117. 我们注意到，被评定为“达到目标”或“远远超出目标”的单位结果中，并没有名副其实的既定目标，或写进报告的能够证明其评级的实际成就。此外，还有一些单位结果缺乏数据认证/验证，无法证明具有充分的资料能够说明已报告的绩效水平，从而对进入计划制定、执行情况报告及评估系统的关键数据（尤其是根据各项目标实现的成果）提供支持，并且与有关监督者的磋商结果已作为验证过程纳入计划制定、执行情况报告及评估系统报告。

118. 相反，我们还注意到两年度末期报告的一些单位结果虽然被评定为“远远没有达到目标”，但在中期时却在计划制定、执行情况报告及评估系统中说明为在实现预期结果的过程中“进展顺利”。

119. **我们建议管理层推动并加强负责官员利用计划制定、执行情况报告及评估系统中的现有质量保障工具，以加强(a) 问责制和承诺；(b) 保证计划或项目的设计质量，确保其得到顺利执行和监测；以及(c) 对用以衡量预期结果实现情况的组织结果/单位结果进行客观评价。**

120. 管理层认同需要进一步开展两年度期间的监测工作，并表示他们正在为此努力。

有关资源投入和利用方面的结果的报告

121. 年中审查由所有的管理者开展，旨在确定各种风险并改善计划的交付情况，而定期预算报告介绍的则是计划制定、执行情况报告及评估系统中各部门/办公室对来自电子预算维护模块的资源的情况。

122. 在基于结果的管理框架下，在不同的结果层面分析资源投入和利用方面的结果是合适的做法，原因是这样做可提供相关信息，介绍利用现有财政资源实现预期结果的效率和成效。此类分析对于政策制定者非常有用，并可帮助加强整体规划和预算周期方面的工作。

123. 目前的系统分别通过计划执行报告及定期预算报告来汇报计划及预算的执行情况，各部/司不对有关资源投入及利用的组织结果/单位结果的执行情况进行分析。因此，有关在预算范围内落实结果的效率和成效的评估无法为计划规划和预算提供投入，所以无法做出知情决策。需改革目前的报告系统，使其符合并支持基于结果的管理。

124. **我们建议管理层：(a) 着重根据资源投入和利用情况来衡量和报告各项结果；(b) 考虑将该计划和财务绩效并入一份报告，以便在规划和预算编制过程中向政策制定者提供意见。**

125. 战略规划办公室了解到，并且我们注意到，该建议与其目前意向一致。编制一份有关调整日常财务及计划报告工作的提案已被确认为战略规划办公室 2012 年 1 月司级规划会议的重点活动。

126. 实施基于结果的管理的第一个两年度获得的成效及吸取的教训对于改革至关重要。随着本组织开始进入实施基于结果的管理的第二个两年度并开始制定下一个中期计划/工作计划和预算，这些成效和教训将作为重要投入及参照基准。完善并调整结果/产出制定、分配资源以及实施计划/项目的工作预计将由管理层倡导和实施。由于这一具体的近期行动计划改革产生了有益成果，预计管理层还将制定并落实更好的战略和计划。

7. 企业风险管理

127. 我们审查了本组织的企业风险管理项目。审查内容包括：审查项目时限和成果及项目管理安排，以及分析风险评估框架及方法。审议结果表明，管理层需要让实施战略逐步发挥效用，以应对该项目面临的各种挑战。应强调指出，该项目的周期将高度依赖于后续项目活动所具备的管理水平。以下段落将讨论审查的详细结果。

项目时限及成果

128. 我们审查了该项目的若干进展报告，以及《近期行动计划》计划委员会批准的企业风险管理项目业务计划。

129. 我们注意到，工作计划已“做了调整，项目将如期开展，并于 2011 年底完成”，包括完成企业风险管理设计、设立全组织风险委员会、企业

风险管理培训及企业风险管理试点。管理层编制了企业风险管理项目 2011 年 5—12 月阶段目标修订版。

130. 在战略规划办公室于 2011 年 8 月第 28 届会议上提交给审计委员会的进展报告中，我们注意到当时取得的显著成就。这些成就包括：完成战略框架和职能层次构架中的 10 项试验，针对企业风险管理的非简化版本开展示范试验，将企业风险管理纳入基于结果的管理的工作规划技术指导，以及人力资源管理司同意在新能力框架中反映风险管理情况。

131. 我们还注意到 2011 年剩余时间的计划包括：(a) 提供基于表格的风险评估工具；(b) 在战略目标和组织结果以及部和司两级开展风险评估；(c) 完成将风险评估及汇报要求纳入新的实地计划手册的工作；以及(d) 试行高级管理人员和全组织风险委员会成员回报高级管理层风险情况的做法。

132. 截至 2011 年底，在使本组织内的企业风险管理项目制度化方面取得的显著进展包括：(a) 将企业风险管理纳入战略规划办公室；(b) 落实经界定的企业风险管理进程并予以记录；(c) 战略规划办公室被认定为有关本组织运作及行政风险管理的全组织做法的权威来源；(d) 战略规划办公室之外的变革性举措采纳了风险管理的术语及做法；(e) 为实现《近期行动计划》中报告的每一项企业风险管理阶段目标而开展了大量工作；以及(f) 企业风险管理获得了积极的用户反馈。

133. 考虑到每项具体活动的要求，2011 年工作计划的时限似乎较为紧凑和紧张。截至 2011 年 11 月，草案尚未定稿，且有报告称简化版手册草案和非简化版手册草案已完成编制但尚未定稿。另外，我们注意到，截至 2011 年 11 月，该项目的 2012 年工作计划仍为草案形式。

134. 认识到该项目的复杂性超出预期并增添创新措施因而预计将出现延迟风险，为降低此类风险而采取的战略，以及该项目时限的“紧张性”后，管理层制定了若干降低风险的战略，例如(a) 战略规划办公室主任需确保参与设计或试点工作的各部门之间进行合作；以及(b) 项目管理人员实施有力的项目管理制度，每周追踪计划进度，并主动应对任何可能导致项目当前或未来出现延迟的各种威胁。审查注意到企业风险管理小组通过一份电子表格追踪记录该项目 2011 年取得的成果及进展，还不定期按月份编制了成果报告。尚未考虑为开展的每项示范试验编制示范试验计划，但编制了一份试点结论报告。试点结论包括针对企业风险管理运作手册的若干改进建议以及着重在简化工作领域开展风险评估。

135. 该政策的制定和一般性改革时限紧迫而复杂，但可以说项目小组已取得重大进展。某些计划内活动因其无法控制的因素而难以开展，如全组织风险委员会的体制化以及高级管理层对特定风险评估活动的参与。随着本组织对该项目的兴趣不断增加，有必要更有效地监测企业风险管理项目及其进展，以便及时实现预期结果。

136. 我们建议管理层加强企业风险管理项目的实施工作，更有效地监测其实施进展，以便及时实现预期结果，促进管理层就关键的全组织风险开展行动，并保护本组织的声誉、相关性和未来存续性，具体做法如下：

- a. 将尚未完成的计划内活动的实施定为优先重点，并将其纳入今后需要完成的活动之列。
- b. 完成必要的准则及手册的定稿，如企业风险管理手册及范本，同时将业务方案的要求纳入考虑。定稿后的指导将提供更有效的授权，以推动项目取得进展。
- c. 至少每月编制一份包含更多信息的成果报告，以便追踪记录完成的工作活动，并将其与已确立的工作问责制结合起来。成果报告必须包括某项具体活动的负责人、预期产出、反映活动完成程度的资料。
- d. 完成《2012 年项目工作计划》的定稿，以确保及时筹备为各项目成员及整个项目制定具体的计划内活动。

项目整体管理

137. 如企业风险管理业务方案所示，为该项目确定了企业风险管理项目管理安排、结构、以及各项监测和交流活动（包括一项风险管理框架）。

138. 鉴于 2010—2011 两年度该项目的执行预算为 700,000.00 美元，企业风险管理项目可以被视为相对小型的活动，尽管其属于《近期行动计划》改革议程的一部分。认识到其产出的深远影响，企业风险管理项目值得在更高的平台及更广的范围内受到重视。

139. 摆在该项目直接参与人员面前的任务异常艰巨，但我们仍注意到了积极的变化，例如：(a) 应对多项挑战并完成了该项目若干阶段的工作；(b) 制定简化战略；以及(c) 将企业风险管理纳入本组织文化。

140. 但我们的审查揭露出该项目面临的以下若干挑战：

- a. 考虑到完成项目需要开展多项活动，目前企业风险管理小组的成员人数不足。

- b. 由于全组织风险委员会未能指导企业风险管理小组且未在企业风险管理项目活动的开展过程中充当该小组与总干事沟通的桥梁，导致该项目存在协调、交流及实施不稳定的问题。
- c. 该项目对利益相关者获取信息考虑不足，加上全面使用技术作为其交流战略，妨碍了为提高人们对企业风险管理项目及将风险管理作为有效工具的认识所做的努力。

141. 我们建议管理层：

- a) **加强项目人员结构，做法如下：根据人员的流动/可用情况预先采取措施，增加项目工作人员的数量，以此确保满足项目进度安排和交付所有必要的结果。**
- b) **设立全组织风险委员会，以确保更加顺利开展各项事务和活动，为实现《近期行动计划》的此项具体改革做好准备。**
- c) **与相关交流部门协调，召集人员沟通必要内容，并通过创建一个有关企业风险管理项目的专门网页链接，让技术为该项目发挥作用。**

风险目录及风险日志

142. 本组织对管理各种风险所持的态度，是其企业风险管理政策的一个组成部分。本组织使用了根据国际标准化组织（ISO）31000 定制的一种风险管理程序，即“符合国际良好做法调整并适合粮农组织需要的一种通用方法”。该过程包括以下六个步骤：(a) 摸清风险状况；(b) 排查关键风险；(c) 评定风险级别；(d) 降低风险暴露；(e) 监测情况；以及(f) 报告结果。该过程指明了三个主要领域：摸清情况和排查风险、风险评级及风险编目。

143. 本组织企业风险管理的风险目录中包括七大类“潜在实施障碍”，以及具体风险类别及其子类。项目协调人指出，该目录用于指导确定风险的工作，以达到风险确定的一致性和统一性。

144. 在企业风险管理风险评估方法示范试验过程中，为完成的每项风险评估都编制一份风险日志。风险日志的主要内容包括详细的风险简介及“热点图”，该图根据本组织风险目录概述某组织单位面临的危险。风险类别依据高效实施管理的共同原则划分，并与基于结果的管理原则建立了有力且明确的联系。风险分类支持将减缓风险作为优先重点，且管理人员及审查官员可根据热点图中的说明确认特定实体的风险简介中是否存在任何明显缺口。

145. 根据对示范试验中使用的风险日志样本的审查，我们观察到，风险日志格式并未提供关于某项战略或行动完成后的风险预期程度的资料。

146. 我们建议管理层：

- a. 着手利用明确的风险指标获取信息，以便在该构架所有评估领域及早发现风险将增加的警告信号，并确保更有效地追踪风险；
- b. 通过提供完整及更清晰的风险定义改进风险编目程序，并通过添加某战略或行动完成后的预期风险等级栏目，加强风险日志的编制；以及
- c. 更清楚地划分各评估领域查明的风险以确保予以正确看待，即各领域面临的风险可否划归“初级动因”、“中级风险”或“直接风险”。

147. 管理层同意对各类风险的范围及定义进行审查。管理层还原则上同意更清楚地划分风险，并告知目前的风险被分为三类：直接风险、驱动风险、实施风险。

8. 技术合作计划

148. 我们注意到，376 个技术合作计划项目的预算费用为 11,081 万美元，而其支出仅占该计划预算的 37.77%。上一个两年度的预算费用为 10,729 万美元，支出占预算费用的 45.96%，相比而言，本两年度的此类支出百分比有所下降。

149. 据管理层预测，支出百分比下降是由于 2010 年 1 月技术合作计划项目权力下放，授予实地办事处更广泛的职责和责任。

150. 2010—2011 年拨款中该类支出金额下降的主要原因是从 2008—2009 年拨款中结转了 5,410 万美元技术合作计划未承付余额。我们确认了可能造成此问题的两大根源，即项目审批进程缓慢和项目交付率相对较低。

项目审批进程缓慢

151. 对 376 个技术合作计划项目从提出援助请求到获得批准之间的时间间隔的核查结果如下：

时间间隔	项目数	百分比
4个月以下	248	66
4—6个月	50	13
6—12个月	42	11
12个月以上	36	10
合计	376	100

152. 上表显示项目的批准时间在 4 个月至 12 个月以上，这表明未制定明确的项目审批政策或未规定项目审批时限。

153. 通过进一步核实后发现，本两年度有 57 项待批的技术合作计划项目请求，其中不包括 2011 年底新收到的 9 项请求。7 项请求处于构思筹备（P2）阶段，等待批准的时间已长达 6 至 16 个月，而 50 项请求处于积极筹备（P3）阶段，等待时间已长达 3 个月至 2 年。尚无政策对该过程各阶段的时限作出规定。

154. 对实地计划管理信息系统中可查询的项目文件进行验证后，发现了将技术合作计划请求长时间置于筹备阶段的若干原因：(a) 项目的优先等级较低，或并无优先权；(b) 供资不足；(c) 等待政府/国家伙伴提供书面正式请求；以及(d) 尚未提交修改的项目提案。

155. 我们建议且管理层同意，为提高审批率和项目完成率而采取以下做法：

- a. 在考虑项目审批方面的过往经验教训及该项目的特点后制定一项政策，确定该进程各阶段的时间安排；
- b. 监测预持有人就不可控因素开展的监测行动，例如政府回应时间及政府相关部门调整优先重点，并结合上述情况就项目应采取的处置措施提供最佳建议；
- c. 检查处于不同筹备阶段的项目，找出因资金不足、优先度较低、政府/合作伙伴尚未提出正式请求及项目调整的原因而出现的例外情况（如有），并监测预算持有人对这些例外情况作出的处置；
- d. 技术合作计划协调人应确保正在积极筹备的项目能够在 12 个月内获得资金。

156. 管理层指出，项目审批及审批时间长短主要依赖于以下因素：(a) 政府/国家相关部门对各种询问和行动做出反应的时间不同；(b) 项目的复杂性，因为项目越复杂，技术官员处理该项目要求所需的时间就越长；以及(c) 政府相关部门对项目优先度的调整，因此需要放弃原审批程序后重头再来。

项目交付迟缓

157. 对 2010—2011 两年度供资的 376 项获批项目中的 30 个项目的交付情况进行了抽样核实，核实发现的例外情况如下：

- a. 截至 2011 年 12 月 31 日，有 2 个项目（TCP/KYR/3303 和 TCP/RWA/3301）已超过截止日期，但其交付额仍分别占其预算的 65.29% 和 60.02%；

- b. 有11个项目已于4个月至2年内落实，但截至2011年12月31日,其交付程度仍相对较低，占获批项目的0.03%至35.41%不等；
- c. 有3个项目（TCP/RAF/3312；TCP/RAB/3304；TCP/NER/3303）已执行约2—5个月，但交付率为零。

158. 作为技术合作计划组的项目监督及监测程序的一部分，已在实地计划管理信息系统中通过邮件和触发程序向预算持有人发送了提醒通知，促使其加快项目实施。但技术合作计划组没有关于延迟原因的最新信息。此类信息仍需由预算持有人和技术合作计划协调人提供，这是其所承担的权力下放职责的一部分。

159. 预算持有人仅对其负责监督的项目进行监测，而总部的技术合作计划小组负责在项目监测方面提供支持，因而能掌握总体实施状况。

160. 项目审批程序存在固有障碍，若管理不当，项目支出水平将无法得到改善，甚至将进一步恶化。该风险将对预算交付水平造成相应影响，并将影响下一个两年度。

161. 我们建议且管理层同意加强对项目数据的监测，特别是实地计划支持网络中的项目数据，同时注意到阶段性目标及项目意见/评论；适当开展行动以确保技术合作计划管理层能获得决策所需的全球交付信息。

实地计划管理信息系统的信息管理

162. 一般通过实地计划管理信息系统开展监测活动。该系统提供由预算外资源供资的所有活动的全组织信息，以及由正常预算供资的技术合作计划和粮食安全特别计划的全组织信息。

163. 我们审议了该系统中的资料模版，发现存在以下缺点：项目文件要求的标准不明确；触发程序使用困难；“审批”一栏空白；“一般性意见”利用不足；延迟上传项目执行季度报告；以及未上传文件最终稿。

164. 我们建议且管理层同意采取如下措施：

- a. 加强现有准则，制定政策以使项目周期内各项活动的文件编制及时限标准化，并相应调整实地计划管理信息系统；
- b. 将项目周期内所涉所有程序纳入其持续增强的实地计划管理信息系统，以便为该系统的用户提供项目监测及管理方面的全面资料；
- c. 要求将实地计划管理信息系统中的“审批”一栏填写完备以便促进项目监测，以免再从其他文件查阅项目的审批情况及获批日期；

在“技术合作计划”及“审批”两栏间创建链接，自动上传审批数据；

- d. 设定资料上传系统（尤其是项目执行季度报告等）的时限，以协助监测工作并增加该类报告的价值；以及
- e. 确保仅将文件/报告的最终稿录入系统，以保证需要递交的资料的完整性。

技术合作计划：内务处理措施

165. 我们认识到管理层为改善其监测及报告活动所作出的努力。但我们注意到在三个描述完工情况的项目阶段性目标（截止日期、业务结束及财务收尾）方面出现了缺口。技术合作计划管理层面临着主要由绩效缺口及延长项目业务造成的某些程序及决策风险，这可能会最终导致利益相关者采取“受误导的行动及干预”。

83个项目逾期

166. 我们注意到逾期的 83 个项目的最后期限为 2011 年 12 月 31 日，其中拉丁美洲、非洲和亚洲所占的比例最高，分别为 33%、32%和 14%。由于一些未完成的活动，这些项目仍处于“业务活跃”的状态。具体细节如下：

实际最后期限年份	仍有业务活动的项目
2007年	1
2008年	2
2009年	23
2010年	13
2011年	44
合计	83

167. 这些项目逾期的事实表明，从项目规划到项目执行的监测结构都不尽如人意。总部方面对根源问题没有进行足够的了解和监测，因而影响了项目的收尾工作，并最终影响了管理报告决定。

168. 我们建议且管理层同意改进对计划的整体监测和监督。开展必要行动，从根本上解决那些逾期仍未完成的项目遇到的问题，并处理那些需要结束业务活动和财务工作的项目。上述措施旨在最大限度地减少或避免未来发生类似情况的可能性。

204项已完成的技术合作计划项目的业务收尾工作

169. 截至 2011 年 12 月 31 日，有 204 个早在 2005 年就完成各项活动的技术合作计划项目仍未在业务上结束，列示如下：

工作完成年份	项目数
2005年	2
2006年	7
2007年	4
2008年	31
2009年	33
2010年	61
2011年	66
合计	204

170. 如管理层所披露，收尾工作的障碍在于悬而未决的资产移交/处置以及终结报告/综述或最终信函的编制和提交。

171. 项目收尾工作的延误使向对应国家/政府及时报告项目取得的成就及针对政策和决策的建议受到影响。

172. 我们建议且管理层同意扩展有关项目收尾工作的条款，纳入(a) 更详细的关于资产移交/处置方面的指导；(b) 资产/设备处置和终结报告提交的时间表；以及(c) 对违约的全组织处置。

124个项目的财务收尾工作

173. 我们注意到截至两年度末，如下表所示，仍有 124 个项目未完成财务收尾。从 2005 到 2009 年，44 个项目的财务收尾延迟长达 80 个月。相关预算持有人未启动收尾工作，或未监测所需收尾文件的提交。

业务收尾年份	项目数	财务收尾延长估计月数
2005年	3	76—80
2006年	6	62—69
2007年	12	50—59
2008年	15	36—46
2009年	8	24—31
2010年	38	12—21
2011年	42	1—11
合计	124	

174. 逾期和未遵守收尾手续的项目表明，对预算持有人的控制程序不足。技术合作计划组在执行其全组织监测职能时，根据《技术合作计划手册》，没有足够的权力要求预算持有人完全遵守。从需要采取内务处理措施的项目数量推断，很多预算持有人未及时回应提醒、触发讯息及后续信函。

175. 技术合作计划组解释，实地计划管理信息系统中的实地计划支持网络监测工具有效监测了项目的执行情况，尽管这些项目在供资两年度获批时没有规定时限。除了系统自动发送的常规触发程序提醒，他们还从该系统提取了监测报告来监测数据质量。

176. 我们建议且管理层同意通过定期制定项目的内部《质量保证审查》来检测和及时回应延迟及其他障碍的源警告，加强监测结构。

177. 我们也同意管理层提出的审查全组织预算持有人培训课程、将实地计划管理信息系统业务监测工具纳入（实地计划支持网络和待决内务处理措施）项目以及为实地职工开创在线学习相关产品的建议。

9. 应急及恢复活动的管理

178. 在总部一级，我们注意到若干有待解决的问题。以下几段讨论了这些问题。

2010 - 2011年业务策略里程碑和成就

179. 我们注意到紧急行动及恢复司通过了《2010—2013 年业务战略》，分为几项“速赢”措施，用于实现粮农组织战略目标 I。该战略以七个确定的“驱动因素”为核心，期望加强该司的业务和交付效率。该司为树立正确的愿景及利用工具监测进展所做的努力值得赞扬。

180. 作为逐步绘制路线图的工具，《业务战略框架》列出了 2011 年底的里程碑。我们根据设定的里程碑核实了该司取得的成就，并考虑了相应的风险和障碍。我们注意到在若干交付领域存在如下缺陷：

a. 协调机制

181. 我们注意到，该领域无法获得国家一级的数据来提供所需的业务信息作为决策的基础。

182. 我们建议且管理层同意在国家一级获取必要的信息，将其作为决策的基础，以提高运作信息的可信度。

183. 管理层证实，目前可获得与国家一级指标有关的数据，但认识到需要在全局一级改进国家数据的汇总工作。管理层还证实，2013 年的成就综述

将根据全球粮食安全综合计划目标和里程碑重新制定，以在综合计划协调和运作方面取得成功。

b. 内部伙伴关系

184. 我们注意到总部员工已经实现了里程碑，但实地职工尽管一直朝着战略目标 I 努力，却未系统参与大量全球战略目标 I 协调机制、会议和决策。

185. 我们建议且管理层同意在整个战略目标 I 活动中由非紧急行动及恢复司员工一起参与开展监测活动。我们还建议且管理层同意，在各项计划行动中增加与协调有关的监测活动，因为战略目标 I 大多数小组不受紧急行动及恢复司的直接监督。

186. 管理层通知，正在开展的权力下放进程将促进合作，放大国家办事处对战略目标 I 成果的所有权，目前该进程由紧急恢复协调小组出资。

c. 沟通策略

187. 我们注意到认识程度低于总体实现 54% 目标的预期门槛。粮农组织的大多数紧急工作都在非洲开展，因此在非洲实现了 79% 的目标。2011 年底设定的目标是，所有交付金额为每年 500 万美元的国家/区域投资组合都应配备一个训练有素的国家或国际交流官员。

188. 我们建议且管理层同意：(a) (在认识到可能未在初次策略制定过程中考虑到的障碍后) 审查已设定的里程碑并使之更加现实；(b) 审议设定更合适的时限使里程碑能够实现；(c) 设立信息流动不受阻碍的底线。

d. 资源筹措战略

189. 制定的里程碑不易用百分比衡量。管理层发现不可能推断关于里程碑的数据，这使得监测和衡量里程碑变得复杂。

190. 我们建议且管理层同意在制定里程碑时采用更加清晰准确的指标，以更有效地追踪和以最谨慎的态度考虑权力下放工作。

191. 管理层进一步表示，将制定一个关注正在开展的权力下放工作的新指标，并衡量为“灾害风险管理”筹集资源以支持“国家规划框架”方面所取得的成就。

e. 安保政策

192. 截至 2011 年底，紧急行动及恢复司尚未制定一套安保策略。作为替代，标准作业程序小组目前已与安保事务处及医务处一起设立了一个工作

组，正在为安保制定标准作业程序。由于 2011 年底前尚未制定安保策略，遇到安保问题不能在整个运行周期内系统地加以解决，这可能导致与安保有关的决策进程受到延误。

193. **我们建议管理层缩短时滞，克服各合作单位之间、协同增效原则协议及安保策略最终交付过程中持续存在的障碍，并对里程碑作出调整。**

194. 管理层告知，最近发布的与实地安全有关的新版《行政通报》将制定标准作业程序，且该领域的指标将作相应修改。

f. 捐助者报告

195. 76%的报告目标为在捐助者的时限内提交，但只有 33%的报告按时提交，另外 34%在到期日后三个月内提交。报告完成低使全组织面临合作风险，管理决策受延误。

196. 管理层告知，延误的原因有(a) 紧急项目最终报告的时限紧，通常只有三个月；以及(b) 实地官员提交报告初稿的时间延误。

197. **我们建议管理层要求克服已知限制因素，在项目时限内提交报告。我们还建议管理层优先加强报告编制人员的能力，特别是实地办事处的相关人员。**

198. 管理层表示，捐助者报告仍是该公司的重中之重，将寻求加强报告方面的能力开发，尤其是为实地办事处提供支持。

两年度末评估——战略目标I

199. 两年度末评估的首要目的是针对部门和组织结果提供全面的绩效分析，寻找机会提高组织业绩的机会，生成信息用于《2010—11 年计划执行报告》。在我们审查紧急行动及恢复司的过程中尤其重要的是报告进程中的时间点，这些时间点实质采用了人为判断，如质量评估，并输入了其他要素，存在明显的内在风险。我们的评估中还包括进程中的审查和监测要素。

200. 还对 2010—2011 年期间 3 个组织目标下的 32 个单位结果的表述以及 7 项成就（质量与数量性总结）进行了核实，我们针对审查提出如下建议：

a. 组织产出 IO1G116——加强食物链突发事件防备的协调、宣传倡导、沟通和风险分析

201. 管理层认识到，由于缺少资源，在本两年度内不可能实现组织产出。管理层还解释，合作的积极效果需要一段时间才能体现或产生。我们认为，

不了解该手段对加强食物危机防备工作的作用，就无法知晓其完成预期产出的效率。

202. 我们建议管理层开展一项评价，估计对食物链危机防备工具更加全面综合的分析预期将产生的影响，这也是《计划执行报告》中说明的理想结果。

203. 管理层告知，正在建立粮食和营养安全信息系统，预计将在该系统的全组织策略框架内开展工具评价。

b. 组织产出 IO1A113——建立了分区域粮食不安全、营养不良和脆弱性监测系统。

204. 管理层报告，由于缺乏资金，活动尚未开展。管理层进一步声称，项目建议书具有重大预期影响，但未收到自愿捐款支持该项目。我们认为，该项目可能改变关于单位结果的决策，因为自 2008 年以来，该拟议项目一直未引起捐助者的兴趣。

205. 我们建议管理层考虑要么重新界定组织产出，要么大力开展与捐助者合作的运动，为项目筹集资金，因为与捐助者合作对实现组织产出具有重大意义，建议书也年代已久。

206. 管理层告知，该组织产出尚未纳入《2012—2013 年工作计划和预算》。

项目监测和内务处理——总部一级

207. 在审查期间的两年度内，实地计划管理信息系统在收尾的各不同阶段记录了 213 个已完成的应急及恢复活动项目（特别救济行动计划），但认识存在障碍。

208. 与管理层的讨论、对相关《手册和指南》的审查，以及对项目文件的分析进一步说明了项目执行和收尾工作中普遍存在障碍，包括：(a) 未完全履行承诺；(b) 索偿有待处理；(c) 产权转让表的处理过程长而费时。

209. 为解决项目收尾工作中发现的障碍和根本问题，我们建议管理层为实地计划手册改进政策，以便完全履行承诺、提出未决索偿和处理产权转让表制定时间表。我们还建议管理层在项目协议中纳入与逾期的设备处置或设备使用有关的条款。

10. 人力资源管理

210. 我们审查并评估了人力资源管理司在各项职能领域开展的工作。我们重点关注审查(a) 性别和地理分布；(b) 初级专业人员计划；(c) 更广泛宣

传职位空缺的系统；(d) 缩短招聘时间的措施；(e) 网上招聘系统；(f) 职员轮岗机制。

211. 我们注意到粮农组织在以下方面取得进展：

(a) 通过在更广泛的数据库上加快发布职位空缺公告建立更广泛的宣传粮农组织职位空缺的系统，该数据库包括政府或非政府组织、大学、研究中心以及妇女协会；

(b) 在处理空缺职位公告申请时，将招聘时限从 502 天减少到 378 天，并通过各项人力资源举措改进招聘流程；

(c) 使任职人数合理的国家增加了 21 个，其中 11 个是通过从原先无任职人员和代表性不足的国家中选聘外部人员而新增加的国家；

(d) 使初级专业人员计划中首批初级专业人员女性申请人的比例达到 50% 的目标。

212. 然而，我们的审查发现了某些领域有待改进。

职位空缺公告

213. 我们注意到本两年度内若干职位空缺公告的招聘过程受到延误，是由于政策、技术和资源问题中的系统缺陷造成的。这些问题与网上招聘模块功能中的缺陷有关，该模块未完全体现粮农组织的人力资源和招聘政策。

214. 我们进一步注意到，未发布政策为网上招聘生成的报告设立保留期，这些报告包括粮农组织申请人上载的大量简历、申请人清单以及筛选报告。我们还注意到编号上的错漏，这些错漏是由数据库中缺少若干职位空缺公告编号等错误造成的。

215. 我们建议各招聘部门和人力资源管理司：

(a) 密切监测申请过程出现延误且正努力推动及时完成评选的职位空缺；

(b) 制定一项具体政策，规定网上招聘 (*iRecruitment*) 系统允许账户闲置的最大时限，此后即可予以剔除，并规定报告的理想保留期限；

(c) 重新研究网上招聘中职位空缺编号的设计和例行分配，以保证(i) 对该系统中植入的审计跟踪手段进行基本控制，从而保证经处理的数据完整、及时和准确；以及(ii) 避免编号的错漏和重复。

招聘时限

216. 我们认识到管理层致力于缩短招聘时间，如要求招聘部门在职位空缺公告关闭后四个月内向专业人员遴选委员会提交建议等。

217. 我们注意到向专业人员遴选委员会提交建议的时间明显缩短，从 2010 年上半年期间的 478—635 天缩短至 2011 年同期的 178—228 天。然而，尽管缩短了时间，仍然超越 120 天或 4 个月的目标期限。

218. 招聘部门无法在最长制定时限内提交建议的原因有：(a) 职位空缺公告关闭后的招聘处理时间长达 250 天；(b) 大多数拟议的加速招聘措施的执行发生了延误；以及(c) 网上招聘系统中的一些职位空缺公告的登载期超过了规定的一个月期限。

219. 我们建议管理层通过缩短招聘单位用于预筛选、编制短名单、面试和筛选上的时间，继续寻求努力缩短从职位空缺公告关闭到向专业人员遴选委员会提交建议的处理时间。

220. 人力资源管理司注意到并承诺实施这些建议，因为他们期望 Oracle R12 系统的启用将在某些情况下推动这些建议的实施。

性别平衡和地理代表性

221. 为提高性别比例，本组织努力实现专业人员（P 类和 D 类）外聘人员 50% 为女性，在目前女性比例低于 33% 的单位尤其如此。同样，为实现《中期计划》中的地理代表性，本组织设立了下列目标：(a) 目前 40% 预计需外聘的职位空缺应由无任职人员和代表性不足国家的国民任职；(b) 若某个单位超过 40% 的任职人员来自任职人数超标的国家，应该将地理代表性目标提高至 50%。

222. 我们注意到尽管从 2010 年 1 月 1 日到 2011 年 9 月期间，专业人员类地理代表性在实现目标上取得了显著成绩，性别平衡却未达到目标。聘用的 133 位外部候选人中，只有 57 位或 42.86% 为女性。

223. 我们还注意到《地理分布月报》未披露成员国代表变化的原因。

224. 为了支持粮农组织性别平衡和地理代表性目标，我们建议管理层要求各招聘单位与人力资源管理司和专业人员遴选委员会秘书处开展密切合作，确保递交的可能任命安排不会导致该人员所代表的国家达到代表性上限。

225. 我们还建议管理层(a) 确保及时记录由于改变国籍、招聘、法定退休、辞职和其他形式的离职而导致的地理代表性变化；以及(b) 在《地理代表性报告》中说明成员国代表性变化的原因，及时反映准确的代表性状况。

226. 管理层确认并充分注意到需要更多关于粮农组织成员国地理分布变化原因的信息和分析。

初级专业人员计划遴选过程

227. 初级专业人员计划是为了吸引年轻的专业人员而制定和实施的。其初期试点实施的目标是(a) 测试并酌情修订拟议初级专业人员计划的内容，例如招聘、安置和培训及发展流程；以及(b) 在未来两年度扩大规模之前，根据目标对进展情况进行评估。

228. 我们注意到，从编制材料到开始试点计划的全部遴选过程最初估计历时四个月，但实际耗时十个月才完成。人力资源管理司将拖延归咎于：(a) 对申请进行复杂的人工筛选，包括候选人的资格及其国家的性别和地理代表性状况；以及(b) 没有编制活动纲要的明确行动计划和确定相应的时限。

229. 我们建议人力资源管理司制定以下措施：**(a) 精简初级专业人员的招聘程序；(b) 在处理初级专业人员计划的申请时使用网上招聘系统；并(c) 确保满足编写《项目执行文件》的要求，以制定明确的项目概要、更实际的目标和时限。**

230. 人力资源管理司表示，已经采取行动，并将使用网上招聘系统招聘下一批初级专业人员。

231. 我们还注意到，本组织在 2010 年 8 月 31 的截止日期后接受了 149 份申请。然而人力资源管理司解释称，其司长与招聘单位磋商后，可以破例行事。

232. 我们建议且人力资源管理司同意，对接受和处理初级专业人员计划候选人延期提交申请制定明确的规则，以促进候选人间的公平。

初级专业人员计划申请结果

233. 初级专业人员计划通过从无任职人员和代表性不足的发展中国家招聘入门级专业人员，为粮农组织在实现其专业人员的性别平衡和公平的地理代表性的目标提供了支持。根据这一目标，针对试点计划确立了一个参与目标，即至少应有 60% 的专业人员来自代表性不足的发展中国家。

234. 我们注意到，粮农组织的代表，特别是来自无任职人员和代表性不足的国家代表，被要求广泛宣传初级专业人员计划的意向；然而，只有一小部分申请来自这些国家。人力资源管理司未能与高等教育和专业机构建立联系，以作为增加无任职人员和代表性不足的发展中国家的候选人数。

235. 我们还注意到，60% 的专业人员来自无任职人员和代表性不足的发展中国家的参与目标未能实现，因为聘用的专业人员中仅有 7 名（即 39%）来自发展中国家。

236. 我们建议人力资源管理司采取积极措施，加强初级专业人员计划的市场基础。在此方面，与相关高等教育机构和专业协会建立联系，吸引来自目标国家的参与者。

237. 人力资源管理司强调，2010年10月为在更广泛范围内发布空缺职位信息启动了一个机构数据库，预计来自无任职人员和代表性不足的发展中国家的申请将增加。

全组织岗位流动政策

238. 虽然缺乏正式的岗位流动准则，截至2011年9月30日，仍有79名工作人员进行了岗位轮换。然而，《近期行动计划》中根据临时岗位流动准则制定的2010—2011两年度本组织目标是100个地域岗位调动。

239. 在未及时批准《全组织岗位流动政策》的情况下，通过和实施职工轮岗和重新调配工作可能会导致在应用各项流程、支持系统、资格标准和权利时出现主观性和不一致。

240. 我们建议人力资源管理司正式颁布一项全组织流动政策，(a) 使职工对该组织在职工绩效和行为方面的目标、利益及具体期望有一个普遍认识；以及(b) 提供职工轮岗和调任方面的指导。

241. 人力资源管理司指出已对岗位流动政策草案进行了修订，预计将于2012年9月底公布。该政策附有程序准则，制定了岗位流动计划的程序和机制，同时也为非流动性的岗位编制了准则。

11. 项目评价

242. 我们审查了评价办公室的工作，并就一些领域提出了意见和建议，以进一步提高项目评价的效率，并确保下述评价过程和产出的质量。

评价政策和准则

243. 评价办公室章程界定了管理机构、总干事和内部评价委员会，以及评价办公室的作用和责任。我们注意到章程未涵盖以下领域：

- a. 对负责进行评价的评价人员所需的能力和责任的明确定义；
- b. 对高级管理层和接受评价的计划管理人员的期望；
- c. 待评价的各计划和项目的筛选/优先重点设定标准，以及决定项目评估时间安排是中期评价、最终评价、终结评价还是事后评价的具体标准；

- d. 关于评价结果监测的明确政策，及其纳入组织学习/知识管理系统；
- e. 维持一个最新的数据库，包含结果、建议和经验教训以便做出决策。

244. 然而，管理层认为上述问题都尚未严重到需要修改章程。他们指出，这些问题中大部分从本质上需要调整 and 改变。管理层确认这些建议将在评价办公室的准则和工具中得到适当的考虑。

245. 评价准则旨在落实政策的细节，因此需要先制定政策。此外，准则仍有待完善。

246. 我们建议管理层加强评价政策，通过将以下内容纳入评价办公室章程，以达到联合国评价小组的标准：**(a)** 评价人员的职责及所需具备的能力；**(b)** 对高级管理层和计划管理人员的期望；**(c)** 筛选待评价项目的标准；**(d)** 筛选工作的时间安排**(e)** 把评价结果的监测工作制度化；以及**(f)** 维护数据库，更新其中所含的各项成果、建议和经验教训，以供粮农组织及其利益相关者在决策时使用。

247. 我们进一步建议管理层制定准则以落实建议的额外评价政策，并保证予以完成。

详细项目评价工作计划

248. 项目评价过程包括活动的各阶段，及其在特定时期内完成的产出。我们注意到缺乏一个正式的计划，以规定项目评价细节、评价过程各阶段的活动和时限、负责官员和监测评价过程必需的其他信息。

249. 我们注意到没有制定评价工作计划。没有像在 2008—2009 两年度中那样为当前两年度将进行的项目评价数量设立指标。若不设立完成目标，评价办公室的业绩水平就很难衡量。

250. 我们建议管理层审查现有规划工作，并与评价办公室的职工共同制定一项评价工作计划，以便采用透明的方式规划和监测各次评价工作并就评价状况和结果做出汇报。

251. 管理层表示将不断寻找改善工作的方法，评价办公室当前项目评价规划和监测过程的经验，对确保正确地确定评价的价目和职工委派，以及过程控制和及时调整非常有效。此外，管理层表示已设立了一个“滚动”目标，评价项目的数量将取决于评价工作可用资源的水平。

252. 尽管做出了以上解释，我们仍敦促管理层制定一份正式工作计划，明确两年度内进行评价的目标数量以及基于评价可用资源的优先重点设定标准。工作计划将有助于在每个两年度结束时确定评价办公室的绩效水平。

项目事后评价

253. 我们提请评价办公室注意，本两年度内的第一年内没有进行事后评价来评估上一两年度（2008—2009 年）已完成项目的影响和可持续性。本组织的条例要求对所有项目和活动都进行评价，以确定目标已实现和项目对预期受益人产生影响。

254. 评价办公室解释称，未对各项目进行事后评价是因为这些项目在业务和财务上都已经结束；因此，没有预算进行该评估。然而，评价办公室还指出，他们进行了影响评价，其中包括对已经结束的项目进行评估，这在本质上属于国家评价框架中事后评价的一项内容。

255. 对驻缅甸代表处的审计还显示，未对紧急恢复协调小组开展的实施时间不足一年的三个项目进行项目评价。

256. 驻缅甸代表处解释说，这些项目作为对受灾农民紧急投入援助，由人道主义事务协调办公室中央应急基金供资，时限为三个月。因此，对这样的短期小型预算项目进行影响评价是不可行的。

257. 由于这些快速响应项目的文件已经明确地说明了各项工作的预期成果，特别是在可持续性方面，如果不开展评价就无法检查其结果。在此类情况下，粮农组织可能无法评估和记录其干预措施的有效性、经验教训和可持续发展的潜力，以及可以促进其未来项目的发展和管理的产出/结果。

258. **我们建议管理层对项目开展一次事后评价，以充分评估已完成项目的影响和可持续性。我们进一步建议管理层为开展事后评价分配预算。**

项目评价过程的质量保证

259. 我们审查了为评价小组成员编写的质量保证问卷。问卷旨在就评价过程提供反馈意见，并评估评价小组成员对从编写到定稿全部评价过程的意见。我们注意到需要大幅度改进问卷以达到其目的。

260. **我们建议并经管理层同意在合理和切实可行的情况下，为各个问题/项目和评分表提供充分描述/标准或数值，以改进质量保障工具，从而确保项目评价进程和产出的质量。除事后评价外，还要在评价执行期间利用质量保障工具，以确保提高评价进程和报告的质量。**

管理层的回应和后续报告

261. 我们注意到管理层的回应和后续报告的提交发生了拖延。2008—2009 两年度完成 41 份评价报告，其中抽样调查的 20 个项目中，有 9 个项目的《管理层的回应》于 1 个月期限之后的 1 至 4 个月内提交。

262. 我们审查了应于 2010 年 11 月提交的 15 份后续报告，发现其中 4 份报告至今仍未由有关办公室提交，另外 11 份报告在截止日期后的 1 至 4 个月内提交。

263. 进一步的核查还显示：(a) 没有关于对实施的建议和处置进行核查的记录；以及(b) 为落实监测系统以统计已实施或结束的、正在进行的或后续的建议。

264. 缺乏对评价报告的反馈可能让评价办公室无法开展后续行动。此外，反馈的任何拖延都将导致无法提供及时和适当的后续报告，以确保遵守已经商定的建议，并解释管理层回应中决定的行动和实际实施的行动之间的任何偏离。由于缺乏监测工具来确定特定时期中所有的评价建议及其状态，评价办公室也不容易查明未实施的建议的规模。此外，未全部审议或部分审议的建议可能表明需要应对评价效率低下的问题。

265. 我们建议且管理层同意，评价办公室(a) 继续密切监测负责官员提交的有关评价报告和后续报告的回应；(b) 提请相关人员注意目前发现的推迟提交或不提交管理层回应和后续报告的情况；以及(c) 在报告中作出相关说明或记录收到上述报告的日期，以便加以监测和控制。

266. 我们还建议管理层设立一项用于验证已落实建议/结束建议落实工作的程序，以及一个监测系统，对建议的状况进行半年度或年度跟踪，直至建议落实完毕。

对权力下放办事处的审计

267. 我们访问了由 3 个区域办事处（亚太区域办事处、非洲区域办事处和拉丁美洲及加勒比区域办事处）构成的 11 个权力下放办事处；两个分区域办事处（中欧和东欧分区域办事处和 SRU）；和六个国家办事处（缅甸、斯里兰卡、索马里、巴基斯坦、埃塞俄比亚和苏丹）。我们审查了其工作的重要领域，例如项目管理、采购、资产管理、顾问、差旅以及财务和现金管理。同样，我们还审查了这些权力下放办事处对基于结果的管理的实施情况，并将这些结果纳入了有关基于结果的管理的讨论。

12. 项目管理

项目支出

268. 我们注意到，截至 2011 年 11 月 20 日，我们审查的 14 个在巴基斯坦实施的具体项目中有 4 个、29 个应急及恢复项目中有 6 个由于超支导致现金结余为负数。

269. 管理层解释说，一些报告的“超支”已由可用于支付额外支出的项目已得利息抵付。此外，“超支”反映了针对某些捐助者的标准供资安排，根据这一安排，捐助者将在最终报告完成时前扣压某个具体项目资金总额的一定百分比。捐助者允许在这部分扣压款额最终结算之前，使用其他项目未用完的现金结余为这些支出供资。

270. 尽管管理层已作出解释，我们仍要强调预算持有人遵守反对超支政策的重要性。信托基金项目出现超支将影响其他项目的资金和活动。此外，它也是项目预算管理效率和效果欠佳的反映。

271. 我们审查了索马里已经结束的 17 个紧急项目中 12 个项目的支出，发现总共超支 2,393,351 美元。截至 2011 年 11 月 30 日，这些项目已经超过截止日期 4 至 22 个月，仍有 1,377,313 美元的预算未拨款。管理层指出，一些捐助者明确允许在完成最终报告之前出现此类超支。

272. 在超过可用资金的情况下承付和支付资金，以及超过截止期限的项目仍有大量的预算未拨款是项目预算管理效率和效果欠佳的反应。

273. 我们建议且管理层同意，(a) 预算持有人必须在项目核准预算范围内开展工作，对于信托基金项目，则在捐助者提供的现金额度范围内开展工作；(b) 确保在做出承诺和发生支出前获取项目资金；(c) 努力通过实地计划管理信息系统、Oracle 数据库和实地会计系统监测和检查现金余额；并 (d) 提醒财务司注意任何可能需要捐助者提供更多现金的情况。

274. 我们建议管理层审查和监测已逾期项目的状况以明确任何报告缺陷，要求立即遵守捐助者的其他要求，并要求对上述项目的剩余资金全额拨款。

对权力下放办事处实施的项目的评价

275. 项目制定者有责任确保评价费用按商定的比例计入预算。此外，预算持有人负责确认包括评价预算在内的资金是可用的。预算持有人还负责根据本组织的规则和条例批准承付和支出，以支持项目工作计划。然而，我们注意到，在我们访问的许多权力下放办事处（粮农组织驻巴基斯坦、索马里和埃塞俄比亚代表处以及非洲区域办事处），未能坚持为开展项目评价申请所需预算分配。

276. 没有评价预算或其预算不充足将阻碍本组织开展所需的评价，对这些项目的效率、效果、影响和可持续性作出评估，帮助管理层作出决定。

277. 我们建议管理层确保为每个项目提供评价预算，以促进开展项目终结评价或事后评价。

过程监测和报告

278. 我们注意到向实地计划管理信息系统上传要求的报告（如项目执行季度报告和/或最终报告）时出现了拖延。作为监测工具，项目执行季度报告提供了机会，以便在预先决定的时间点定期核实项目活动及其实施工作的逻辑，并允许酌情做出调整。

279. 我们建议及时向所有利益相关者提供项目执行季度报告，以推动客观决策、增加透明度和完整记录项目实施活动。

13. 采购和协议书

权力下放办事处的采购

280. 《行政手册》第 502 节规定了适用于所有办事处和地方的物品、工作和服务采购的原则和程序。

281. 我们审查了受访权力下放办事处的采购活动，并注意到：

- a. 采购订单的编制缺乏交付条款和条件（粮农组织拉美及加勒比区域办事处、粮农组织驻苏丹代表处、粮农组织中欧及东欧分区域办事处）；
- b. 采购条款分类不当（粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处、粮农组织东部非洲分区域办事处）；
- c. 直接挑选而非通过竞争决定协议书的服务提供商（粮农组织驻埃塞俄比亚代表处）；
- d. 协议书中协议存在缺陷（粮农组织驻埃塞俄比亚代表处）；
- e. 缺少实际接收货物的有关信息（粮农组织驻苏丹代表处）；
- f. 对交付的收据未进行检查和验证（粮农组织东部非洲分区域办事处）；
- g. 招标文件中缺少开始投标的日期（粮农组织驻缅甸代表处）
- h. 未执行收取违约金的规定（粮农组织驻缅甸代表处、粮农组织驻索马里代表处）。

282. 各权力下放办事处的采购活动的缺陷表明，实地采购办事处的能力有待提高。

283. 我们建议管理层，特别是采购服务处积极开发实地采购能力，确保权力下放办事处的采购工作得以正确开展，且符合本组织的最大利益。

与执行伙伴的协议书

284. 我们注意到巴基斯坦的 5 个项目中向执行伙伴超额支付的金额共计 23,434,606 卢比，即 247,122 美元（1 美元=94.83 巴基斯坦卢比）。

285. 超额支付显示了协议书规定的活动实施的监测和报告的缺陷；因此，它们显示了规划和预算的不准确。我们注意到战略目标 E 的一些活动并未开展，却被视为全部完成。还有估计不当的问题，如完成战略目标 E 的全部活动只用了其预算的一部分。

286. 此外，根据《手册》第 507 节，授权官员在签署协议书前，必须确认已制定出可保护本组织利益的付款进度，包括及时提供服务/产品。在所有情况下，除非有合理原因，否则首付款的金额通常不得超过协议书总金额的 30%。

287. 我们注意到，粮农组织驻巴基斯坦代表处签署的一份协议书中预先支付的首付款项占协议书金额的 50%。该代表处解释称，之所以超出 30% 的限额，是因为执行伙伴自身没有足够资源开始项目。

288. 由于预先支付了超出协议书金额 30% 的款项，导致初期大量现金支出，对项目资金造成了不良影响。此外，预先支付计划使本组织面临风险，执行伙伴有可能不落实规定的活动，或结果未能达到预期目标。

289. 我们建议且管理层同意粮农组织驻巴基斯坦代表处，尤其是其监督官员，根据执行伙伴发生的支出，监测各项活动的落实进展，以避免产生过度开支。

290. 我们还建议粮农组织驻巴基斯坦代表处(a) 确保协议书中的付款进度能够充分保护本组织的利益；以及(b) 有助于及时提供服务/产品。

291. 我们进一步建议粮农组织驻巴基斯坦代表处确保选定的执行伙伴拥有良好的绩效记录和财务能力，能够在不要求支付高额首付款的前提下开展活动，并确保首付款的金额在《手册》第 507 节规定的限额内。

14. 资产管理

财产库存余额报告

292. 我们注意到，在粮农组织 3 个区域办事处和 5 个驻国家办事处，均存在违背资产管理手册/规则规定的情况，具体如下：

- a. 未维护或更新地方库存记录；
- b. 未提交《年终资产报告》；

- c. 未核对地方和总部的库存报告；
- d. 关于非消耗性财产（包括装饰性物品）购置情况的报告有所延迟/不完整/不准确/未进行报告；
- e. 在新采购、向受惠国转拨资金以及极度不可用财产方面的报告有误/分类不当/未进行报告。

293. 上述问题影响了《年终资产报告》的准确性和完整性以及财务报表附注的资产披露情况。

294. 我们建议管理层通过以下方式，改善资产管理：**(a) 严格遵守本组织的手册和规章条例，定期提交最新的《年终资产报告》，将其作为与总部记录进行核对的基础；(b) 定期监测非消耗性资产的采购；以及(c) 促进利用 ADM 41 报告采购活动，以及利用 ADM 83 报告损失、毁坏和报废的情况。**

非消耗性财产的问责制

295. 在 2 个区域办事处（亚太区域办事处和拉美及加勒比区域办事处）和 2 个驻国家办事处（索马里和苏丹），向工作人员发放库存物资时，并未通过财产保管表予以确认。《行政手册》第 503.2.12 节中规定使用该表格，目的是确定个人终端用户，显示实物占有情况，并有效地确立保管责任，以作为控制财产流动和对损失或毁坏进行问责的手段。某一个区域的做法是制作一张财产列表，同时包含消耗性和非消耗性物资，只标明关于每项财产的描述、数量和购置时间，但不标明各项财产的相应成本。另一个区域则只列明 IT 设备，借助一种工具把每台计算机和 IT 设备与每名工作人员及其办公地点对应起来。

296. 由于未记录某一具体财产的所有权和责任人，因此损失或毁坏财产的财务责任可能无法归咎于任何一个工作人员。此外，由于记录需要与《年终资产报告》保持一致，因此若某一区域所维护的列表中未披露关键信息，如资产编号、序列号和以美元表示的价值，则将很难进行核对。

297. 我们建议管理层利用财产保管表确定面向每位工作人员及官员的消耗性和非消耗性物资的保管和问责制。

15. 顾问

298. 在对权力下放办事处的审计和访问过程中，我们注意到顾问合同的管理存在几项缺陷，即：

- a. 缺少顾问产出和质量评估表；

- b. 顾问合同中缺少绩效指标；
- c. 聘用顾问缺乏竞争过程；
- d. 未遵循特别顾问聘用准则；
- e. 指定受益人/合同未附于付款凭证之后，或载于记录/文件目录中；
- f. 职责范围未附于合同之后或载于顾问文件类中；
- g. 成果报告未载于记录或顾问文件类中；
- h. 无成果评估报告；
- i. ADM 104 未载于记录中。

299. 以前的审计中也注意到顾问合同的管理中存在这些缺陷。这是由于本组织权力下放后，对整个组织一级的监管不足。这些缺陷可能使各单位不采取竞争和比较的方式来确保选择最具资格的候选人。

300. **我们建议管理层在聘用顾问时实施规定的控制措施和准则/条例。**

权力下放办事处顾问聘用

301. 我们通过审查 2010—2011 两年度签订的 17 份合同样本，对粮农组织驻埃塞俄比亚代表处采用的筛选流程进行了评估。我们注意到，在 12 份合同中，被聘用的顾问都是筛选流程中唯一可供考虑的候选人。我们审查的 12 份合同均未对上述选择对象单一的问题和参考名册（如有）加以说明。这一做法与《手册》第 391.6.1 节的规定不符，该节要求“用人单位应考虑多位候选人在利用成员国专门知识方面的有利条件，以便选择最具资格的人选，履行个人服务协议规定的任务。”

302. 我们还注意到，在本两年度期间有顾问被多次聘用，有时是在不同的项目中受到聘用。经审查的文件显示，2011 年与 23 人共签订了 127 份协议。在该年多次重复聘用同一人员的做法表明，与顾问签订合同的过程缺乏广泛的竞争性。这一情况可能不仅会使本组织失去以最有利成本聘用最佳顾问的机会，也会给人造成本组织聘用永久或长期顾问的印象。选择对象单一和重复聘用同一顾问的做法限制了竞争，严重削弱了广泛选择具有所需能力和专门知识的候选人的机会。

303. **我们建议且管理层同意，粮农组织驻埃塞俄比亚代表应实施《手册》第 319 节的各项规定，特别是其中有关采用竞争性筛选流程选聘顾问的规定，以便粮农组织驻埃塞俄比亚代表处利用该机会以最有利的成本雇用最好的专家。我们进一步建议且管理层同意扩大其顾问数据库的涵盖范围，以便在招聘过程中最大限度地利用名册来降低对有限几名专家的依赖。**

16. 财务和现金管理

遵守财务条例、规则和政策

304. 我们注意到，受访权力下放办事处未严格遵守财务条例、规则和政策，导致财务和现金管理工作出现问题和缺陷，需要各办事处的相关官员予以处理，具体如下：

- a. 未对互不兼容的职能进行划分（粮农组织驻巴基斯坦代表处、粮农组织驻索马里代表处、粮农组织驻缅甸代表处、粮农组织驻斯里兰卡代表处）；
- b. 未遵守关于业务现金账户的规定（粮农组织驻巴基斯坦代表处、粮农组织驻索马里代表处、粮农组织驻缅甸代表处）；
- c. 未执行独立现金盘点（粮农组织驻巴基斯坦代表处、粮农组织东部非洲分区域办事处）；
- d. 持有的当地货币（卢比）银行余额超过所需数量（粮农组织驻巴基斯坦代表处）；
- e. 利用给顾问的拨款向当地非专业服务支付的费用不合理（粮农组织驻索马里代表处）；
- f. 未遵守关于零用现金基金的规定（粮农组织驻索马里代表处、粮农组织拉美及加勒比区域办事处、粮农组织东部非洲分区域办事处）；
- g. 实地会计系统中未正确记录非消耗性物资的采购情况（粮农组织驻索马里代表处）；
- h. 总分类账余额为负值（粮农组织亚太区域办事处）；
- i. 现金账簿余额为负值（粮农组织中欧和东欧分区域办事处）；
- j. 提出不当的现金补充请求，并在银行余额不足的情况下签发支票（粮农组织驻斯里兰卡代表处）；
- k. 错误记录对帐项目（粮农组织拉美及加勒比区域办事处）；
- l. 账户中存在长期未落实的对帐项目（粮农组织拉美及加勒比区域办事处）。

305. 上述提到的问题可能会导致资金管理的风险不断上升。这也突出了加强监控这些办事处的现金和财务管理职能的必要性。已通过管理信函与各办事处的负责人就这些问题进行了沟通。

306. **我们建议管理层确保严格遵守财务规则、条例和政策，以改进权力下放办事处的财务和现金管理。**

307. 我们进一步建议财务司改善对权力下放办事处的监控，定期检查对各项财务规则 and 政策的遵守情况，以规避资金使用不当的风险。我们还建议财务司考虑在行动计划中考虑加强权力下放办事处财务人员的能力。

C. 管理层的披露

17. 现金、应收账款和财产的核销

308. 在本两年度期间有两笔注销，共计 9,802.50 美元。该笔金额中，有 4,702.50 美元用于向粮农组织驻刚果民主共和国代表处的一位国家顾问支付业务预付现金，该顾问去世前未结清这笔预付款。5,100 苏丹镑（约 2,500 美元）为苏丹项目办事处因阿卜耶伊冲突而损失的资金。

18. 惠给金

309. 管理层报告 2010—2011 两年度本组织未提供惠给金。

19. 欺诈或假定欺诈案件

310. 根据关于外聘审计员职责范围的补充规定（《财务条例》附件 1）第六(c)(i)条的规定，管理层报告了欺诈或假定欺诈案件。

311. 在本两年度期间，共有 26 起欺诈或假定欺诈案件。此外，上一两年度有 7 起未决的欺诈案件，已于本两年度期间结案。

欺诈案件

312. 在本两年度期间，医疗保险公司 Vanbreda 报告了 14 起欺诈案件。犯案人员包括前工作人员、现任工作人员及一名前工作人员的遗孀，他们都参加了离职后医疗保险计划。犯案内容包括，提交虚假医药费报销单，谋求不正当的经济收益。14 起案件中，有 13 起已经结案，剩余的 1 起仍在调查中。

欺诈或假定欺诈案件

313. 在 2010—2011 两年度期间，监察长办公室调查了 12 起其他欺诈或假定欺诈案件。主要涉及工作人员、国家项目人员或政府派遣人员的不当行为或不良行为。案件包括：(a) 为申请职位提供虚假信息；(b) 采购过程中的欺诈行为；(c) 利益冲突；(d) 在本组织工作时间进行个人业务；(e) 不当留存每日生活津贴；(f) 盗窃本组织资金；(g) 不当偏袒某一供应商；(h) 在采购过程中与供应商不当交往；(i) 滥用职权，胁迫供应商提供针对本组织同事及工作人员虚假信息，作为交换，承诺未来帮助该供应商获得采购业务；(j) 不当监听和散播同事与他人的私人谈话；(k) 提供关于缴纳税款的虚假

证明，设立和管理欺诈性项目；以及(1) 欺诈性的聘用和支付安排。现在全部案件均已结案。

314. 我们注意到，为遏制欺诈犯罪，本组织发布了第 2004/19 号行政通函，其中概述了关于欺诈和不当使用本组织资源的政策；还发布了题为“对欺诈和不当使用本组织资源行为实施零容忍政策”的第 2007/11 号行政通函，旨在提醒所有工作人员和其他人员酌情注意 2004 年 6 月发布的第 2004/19 号行政通函的内容，并强调本组织的立场：粮农组织不会容忍在工作场合或任何与以本组织名义开展的工作相关的任何形式的欺诈。

315. 我们还注意到，本组织采用了举报人政策，并建立了职业道德办公室。

316. 我们承认，本组织已制定必要政策，并采用恰当措施来解决案件，尽可能弥补损失，并予以适当处罚，但我们注意到，本两年度期间欺诈或假定欺诈案件的数量有所增加。管理层需更加关注并研究这一不良现象。

D. 鸣谢

317. 外聘审计员谨在此对联合国粮食及农业组织总干事及其工作人员给予审计人员的合作与协助表示感谢。

外聘审计员
菲律宾审计委员会主席
Ma. Gracia M. Pulido Tan

2012年8月20日

E. 缩略语表

AGP	植物生产及保护司
AUD	内部审计
BH	预算持有人
BR	预算修订
CSAP	采购处
CSF	财务司
CSH	人力资源管理司
CSDU	保安处
CSDM	医务处
e-BMM	电子预算维护模块
DG	总干事
DSA	每日生活津贴
ERCU	紧急恢复及协调组
ERM	企业风险管理
ERP	企业资源规划
ESW	性别、平等及农村就业司
FAO	联合国粮食及农业组织
FAOR	粮农组织驻国家代表处
FAORAP	粮农组织亚太区域办事处
FAORLC	粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处
FAOSEU	粮农组织中欧及东欧分区域办事处
FAOSFE	粮农组织东部非洲分区域办事处
FAS	实地会计系统
FO	林业部
FOM	森林评估、管理及保护司
FPMIS	实地计划管理信息系统
FPSN	实地计划支持网络
FRETH	粮农组织驻埃塞俄比亚代表处
GCC	政府现金捐款
GEF	全球环境基金
GL	总分类账
GRMS	全球资源管理系统
HQ	粮农组织总部
IFAC	国际会计师联合会
IP	执行伙伴
IPA	近期行动计划
IPSAS	国际公共部门会计标准
IPSASB	国际公共部门会计标准理事会
ISO	国际标准化组织
JIU	联合检查组
JPP	初级专业人员计划

LoA	协议书
MS	手册章节
MTP	中期计划
MTR	中期审查
MYR	年中审查
NRL	土地及水利司
NTE	截止日期
OED	评价办公室
OIG	监察长办公室
OO	组织产出
OR	组织结果
OSP	战略、规划及资源管理办公室
PBR	定期预算报告
PID	项目执行文件
PIR	计划执行报告
PIRES	计划制定、执行报告及评价支持系统
PSSC	专业人员遴选委员会
PTF	产权转让表
PWB	工作计划和预算
QA	质量保证
QPIR	项目执行季度报告
RBM	基于结果的管理
SEU	粮农组织中欧及东欧分区域办事处
SFERA	紧急情况 and 恢复活动特别基金
SO	战略目标
SOP	标准操作程序
SPFS	粮食安全特别计划
TC	技术合作部
TCE	紧急行动及恢复司
TCP	技术合作计划
TCS	政策及计划制定支持司
TF	信托基金
TOR	职责范围
UNDP	联合国开发计划署
UNEG	联合国评价组
UNFPA	联合国人口基金
UNSAS	联合国系统会计标准
UR	单位结果
URAW	用户请求分析工作表
URD	用户需求文件
VA	职位空缺报告
YEAR	年终资产报告