

2004年7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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

大会

第一二七届会议

2004年11月22-27日，罗马

粮农组织2002-2003年审定帐目—第二部分
外聘审计员报告

为了节约起见，本文件印数有限。敬请各位代表及观察员携带文件与会，
如无绝对必要，望勿索取。粮农组织大多数会议文件可从
因特网 www.fao.org 网站获取。

**外聘审计员关于联合国粮食及农业组织
2002年1月1日至2003年12月31日
财政周期财务报表的报告**

目 录

	<u>段 次</u>
总 论	
序 言	1 - 6
审计财务报表	7 - 10
先前的建议	11
建议概要	
财务事项	
粮农组织财务状况	12 - 21
岗位试算平衡表调整	22 - 26
现金和银行存款	27 - 31
应收帐目与应付帐目	32 - 39
共同会计手册	40 - 42
管理事项	
正常工作计划预算过程	43 - 91
技术合作计划	92 - 154
总部采购处的采购功能	155 - 192
对下放组的审计	193 - 211
其它事项	
销 账	212 - 214
舞弊或推定舞弊的情况	215 - 221
预防舞弊的措施	222
鸣 谢	223 - 224

外聘审计员关于联合国粮食及农业组织 2002年1月1日至2003年12月31日 财政周期财务报表的报告

第一部分

总论

序言

1. 本审计报告是根据粮食及农业组织（粮农组织）2002-2003两年度审计结果而提交。审计范围是根据粮农组织财务条例 12.1 和 12.10 条及其所附有关外部审计附加职权范围规定而确定。
2. 本报告用英文写成，内容包括我对 2002 年至 2003 年期间粮农组织财务报表审计工作（第一部分）的看法。
3. 本两年度期间，对正常工作计划预算过程、技术合作计划和粮农组织总部采购处物资与材料采购等粮农组织运作情况进行了管理审查。
4. 此外，对四个区域办事处和八个粮农组织驻国家代表处进行了审计。审计工作包括对财务交易规范性以及与权力下放和项目管理相关的管理事项。我对管理审查和权力下放组的看法在本报告第二部分。
5. 我对本两年度损失销帐及舞弊和推定舞弊的看法在报告第三部分。
6. 本报告也包括由我的看法而形成的建议。根据过去惯例，我把这些建议分为根本建议、重要建议和需要注意的建议。¹

审计财务报表

7. 财务报表的审计工作是依据联合国、各专门机构和国际原子能机构外聘审计师小组共同审计标准进行的，符合国际审计标准。这些标准要求审计工作的

¹ 对建议的重要性做如下划分：

根本建议：为使粮农组织避免高风险而必须采取的行动。若不采取这些行动将导致严重财务后果或造成重大业务干扰。

重要建议：为避免重大风险而需采取的行动。若不采取这些行动将造成财务后果或业务干扰。

需要注意的建议：适当的行动，以改善监督作用或提高资金回报。

计划和实施能合理确保财务报表没有重大错误陈述。总干事负责编制财务报表，我负责就此发表审计意见。

8. 审计以审验为基础（我认为在此情况下是必要的），对财务报表中的数字及所披露事项的有关凭证进行了检查。同时，还对总干事所采用的会计准则及其所做重要预测进行了评估，并对财务报表所反映的总体内容进行了评价。

9. 此外，我还应要求对与其他组织合作或代表其他组织实施的计划的单独财务报表进行了审计，即：

- 粮农组织/联合国人口基金两年度资金状况及进度表 1—两年度支出报表，截至 2003 年 12 月 31 日；
- 粮农组织/联合国开发计划署资金状况及进度表 1—粮农组织执行项目的支出进度表，截至 2003 年 12 月 31 日。

10. 审计结果使我能够对联合国粮农组织 2002-2003 年度财务报表出具无保留意见的审计意见书。

先前的建议

11. 除非上下文内容需要，我没有对根据先前建议而采取的行动单独进行评论。这是考虑到财政委员会已有在每次会议上跟踪先前所有建议的机制。外部审计对所采取行动的查证也会通过该机制向财政委员会报告。

建议概要

财务事项

		重要性	时间表
1	我建议粮农组织继续并且在可能情况下加强努力，向成员国政府收取成员国未付分摊会费，以偿还其所欠分摊会费并及时还清当前分摊会费(第 21 段)。	根本建议	2004-2005
2	我建议粮农组织对减少岗位试算平衡表调整的可能性进行评估，如这些调整不可避免时，确保这些调整有正式的终止程序(第 26 段)。	重要建议	在 2004-2005 账目终止前
3	我建议粮农组织应在银行对账方面继续努力，并在规定时间内清理未对帐的旧项目（第 30 段）。	需要注意的建议	在 2004-2005 账目终止前

		重要性	时间表
4	我建议粮农组织在规定时间内采取步骤紧急调整咨询员未报销的旅行预付款。特别要注意合同已过期的咨询员(第 35 段)。	重要建议	在 2004-2005 账目终止前
5	我建议粮农组织建立高效机制以监督应收帐户与应付帐户下的暂记帐户并调整未偿帐目(第 39 段)。	需要注意的建议	在 2004-2005 账目终止前
6	我建议粮农组织优先确定《共同会计手册》，因为会计系统与程序因许多程序引入自动化新系统而发生重大变化(第 42 段)。	需要注意的建议	2004-2005

正常工作计划的预算过程

7	我建议粮农组织建立并推广更加明确的标准,以确认计划实体对战略目标的贡献并衡量其贡献程度。我同时建议,应建立适当机制以识别计划实体与战略目标联系的转移。(第 57 段)。	需要注意的建议	2004-2005
8	我建议粮农组织进一步从管理机构寻求指示,以找到如何在准备中期计划和工作计划与预算概要时统一不同资源预测的方法,以加强以结果为基础的预算编制过程(第 65 段)。	重要建议	2004-2005
9	我建议粮农组织尽可能通过减少最后两年度计划外资源的程度,从而改善中期计划作为计划工具的有效性。(第 69 段)。	重要建议	2004-2005
10	我建议粮农组织建立一个路线图,以完成一项复杂任务,即为所有计划实体的主要产出层次的每项指标制定连贯、现实、可核实的目标值。制定这些指标将需要提高技术部门职员技能,而计划、预算与评价办公室在此方面应发挥催化剂的作用。(第 73 段)。	需要注意的建议	2004-2005
11	尽管预算监督总体令人满意,我仍建议技术部门应在年度计划中包括两年度产出预计完成日期及达到预期成果百分率,以推动对实际进度更加有效的监督。(第 78 段)。	需要注意的建议	2004-2005
12	我建议加强努力在预计日期内实施所有模块。我同时建议继续不定期听取用户群的反馈意见以决定他们的培训需求。(第 87 段)。	需要注意的建议	2004-2005

		重要性	时间表
13	我建议, 为了改善各区域的计划资源数字的质量与可靠性, 粮农组织应确保所有部门遵循由计划、预算与评价办公室设定的统一方法 (第 91 段)。	需要注意的建议	2004-2005
审查技术合作计划			
14	我建议, 考虑到过去连续的低额支付导致高额结转拨款, 粮农组织应采取措施大规模增加支付额。我同时建议, 个别项目的执行情况应受到总部的密切监督。(第 99 段)。	根本建议	2004-2005
15	我建议粮农组织将包括最新变化的“回报流”程序实际作法提请管理机构注意。我进一步建议对“回报流”程序的会计与报告程序应规范化, 并应根据这些程序调整监督机制。(第 106 段)。	根本建议	2005 年 5 月
16	我建议粮农组织继续保持迄今取得的进展, 并进一步采取措施缩短非紧急项目和紧急项目的审批时间(第 112 段)。	需要注意的建议	2004-2005
17	我建议采取持续措施提高成员国内部对项目的评估以减少撤消项目的数量。粮农组织应在成员国政府间推广技术合作计划标准信息, 以助其更好地制定技术合作计划项目。(第 115 段)。	需要注意的建议	2004-2005
18	我建议粮农组织采取具体步骤, 通过培训和具体的指导方针加强国家计划协调人的能力, 以减少欧洲区域项目实施的延迟。粮农组织确认延迟的共因并采取行动加以改善 (第 113 段)。	重要建议	2004-2005
19	我建议改善采购程序, 确保诸如种子、化肥等物资能在紧急项目需要时到位。(第 129 段)。	重要建议	立即
20	我同时建议, 应不定期地将所吸取的教训及解决各种紧急项目风险的方法记录在案, 以供相关部门使用并加强机构记忆。(第 130 段)。	需要注意的建议	2004-2005
21	我建议粮农组织采取具体步骤, 实质性地提高实地组在项目管理各个方面的能力。区域办事处和总部向实地代表处提供的行政支持和运营指导作为权力下放的一个关键部分, 应严密监督以防止项目实施不力。(第 138 段)。	重要建议	2004-2005
22	我同时建议粮农组织采取所有可能的步骤, 特别是培训职员, 以优化区域办事处和国家代表处已有信息技术资源的益处 (第 139 段)。	需要注意的建议	2004-2005

		重要性	时间表
23	我建议粮农组织密切监督项目终止情况并为此做出适当报告 (第 142 段)。	需要注意的建议	2004-2005
24	我建议, 技术支持服务需求系统应优先予以完成, 由此产生的改良程序应尽早实施。(第 146 段)。	需要注意的建议	2004-2005
25	我建议粮农组织在规定时间内确保对技术合作计划项目管理评估结果进行有效利用 (第 150 段)。	需要注意的建议	2004-2005
26	我建议粮农组织改善年度预算执行情况报告和计划执行情况报告的报告情况, 以推动管理机构对技术合作计划进行的审查与监督。(第 154 段)。	需要注意的建议	2004-2005

审查总部采购处的采购功能

27	我建议采购处建立正式程序以审查季节性物资供货的及时性, 以确保在需要时间内供货。拟议中的部际工作小组应特别关注这一方面 (第 162 段)。	重要建议	立即
28	我建议粮农组织应将收到检查报告后向最终受益人配送货物的做法记录在案, 并应紧急审查其它检查作法。任何修正均应在规定时间内实施。(第 167 段)。	重要建议	2004-2005
29	我建议粮农组织规范处罚条例, 并将计算和授权细节保留在采购档案中。特定情形下的例外应经指定负责人同意并将原因记录在案 (第 170 段)。	重要建议	2004-2005
30	鉴于适当保留采购档案至关重要, 我建议粮农组织将采购记录的保留程序正规化并优先执行 (第 173 段)。	根本建议	2004-2005
31	我建议实行适当内部报告安排以有效监督采购项目进展情况。应优先提升采购处信息技术支持以改善监督情况 (第 177 段)。	需要注意的建议	2004-2005
32	我建议, 符合招标标准少于三个竞标者的采购项目应按手册的财务规定提交采购委员会。(第 179 段)。	需要注意的建议	2004-2005
33	我建议粮农组织考虑在采购处开发技术能力并在部内进行人员轮岗的可行性, 以此作为进一步提高内部监督的一种手段。(第 182 段)。	需要注意的建议	2004-2005

	重要性	时间表
34 我建议采购功能的风险评估应在规定时间内予以完成,对手册有关规定和权力下放级别的审查应最终完成并尽早加以实施(第 190 段)。	根本建议	立即

审计下放机构

35 我建议粮农组织采取具体步骤改善其代表办事处办公室的项目与计划管理能力。粮农组织驻国家代表处培训预算的使用应密切监督(第 198 段)。	重要建议	2004-2005
36 我建议粮农组织严密监督区域办事处和粮农组织驻国家代表处在遵循本组织采购程序规则方面的表现。(第 205 段)。	需要注意的建议	2004-2005
37 我建议《粮农组织手册》拟议中的修改应尽早实施,以使各方对当地招聘专业人士的更长期就业事宜不留疑问(第 208 段)。	需要注意的建议	2004-2005
38 我建议建立总部对地方审计报告进行审查的核对表。地方审计计划对国家办事处内部监督的影响应定期评估(第 211 段)。	需要注意的建议	2004-2005

财务事项

粮农组织财务状况

12. 2002-2003 两年度末,粮农组织收支相比净收入 1980 万美元(正常资金和相关资金 1340 万美元,信托基金和联合国开发计划署基金 640 万美元)。这与前两年度亏空 3020 万美元形成反差。余额主要是因用于弥补会费延迟的金额减少(6460 万美元)以及在两年度初设定的期货合同率获得的兑换差额(5130 万美元)。但是对周转基金(840 万美元)和特别储备基金(1650 万美元)的转移以及会计政策的变化(320 万美元)使周期末赤字从上两年度末的 7640 万美元增至 9040 万美元(正常资金 9010 万美元,信托基金 30 万美元)。

13. 与前两年度相比,周转基金的状况因 840 万美元的拖欠会费缴入基金而有所改善。2003 年 12 月 31 日的审定结余为 2540 万美元,而该基金的当日结余为 2520 万美元。特别储备基金也因兑换差额而大有改善。2003 年 12 月 31 日的审定结余为 3260 万美元,而当日结余为 2300 万美元。而在 2001 年 12 月 31 日结余仅为 50 万美元。

14. 粮农组织资产总额为 7.087 亿美元，与上两年度末相比，增加 10.7%。现金与定期存款占资产总额的 29%，应收帐目占 6%。在该两年度中，粮农组织将现金与存款转换为短期债券等投资组合及其他流动资产。截至 2003 年 12 月 31 日，短期投资成本与市值分别为 2.921 亿美元和 2.917 亿美元，形成了 40 万美元未实现亏损。截至 2003 年 12 月 31 日，现金和定期存款及短期投资为 4.947 亿美元，与前两年度相比增加 46%。信托基金和联合国开发计划署基金占现金和定期存款以及短期投资总额的 80%。

15. 截至 2003 年 12 月 31 日，粮农组织的负债总额为 7.509 亿美元，比前两年度末增加 7%。信托基金和联合国开发计划署基金提前到位的会费为 3.521 亿美元，占负债总额的 47%。与职员相关计划的负债为 1.822 亿美元，占负债总额的 24%。

16. 根据 2003 年 12 月 31 日的精算估价，与职员相关计划的总负债为 4.328 亿美元，与 2001 年 12 月 31 日的上次精算相比增加 45.9%。粮农组织解释说，增加额的大部分是因估价方法使用粮农组织职员和退休人员实际数字而导致的，而上次计算是以总部设在罗马的联合国所有机构的总数为基础。用于此类负债的长期投资为 1.606 亿美元，其市值为 1.855 亿美元。

17. 尽管拖欠会费的缴付情况总体有所改善，但会费及时到位和拖欠会费的缴付仍是令人担忧。在过去两年度中，有几个月的正常资金的现金可用量水平极其低。

18. 我预测，除非在收取分摊会费和拖欠会费方面有显著改善，否则 2004 至 2005 两年度的现金管理将由于技术合作计划资金的加速支付而受影响。

19. 财政委员会 2004 年 5 月注意到，分摊会费和拖欠会费的及时到位将使粮农组织总体资产状况得以恢复。管理机构可以发挥至关重要的作用，以加强并补充粮农组织在会费及时到位和减少拖欠数额方面的努力。

20. 在两年度中，粮农组织在报告和跟踪成员国正常计划分摊会费未缴付情况引入了某些新举措。

21. 我建议粮农组织继续在可能的情况下，加强收缴未付会费的现有努力，使成员国政府缴纳拖欠会费，并及时缴纳当年会费。

岗位试算平衡表调整

22. 在 2001-2002 两年度财务报表报告中，外聘审计员提到手工调整试算平衡表以得出财务报表的事实。他建议，应认真审查粮农组织采用的 ORACLE 财务模块帐目图表，以确认减少手工调整的可能性。粮农组织称该建议已经实行。

23. 在 2002-2003 两年度的财务报表中，对计算机生成的试算平衡表进行了几项重分类调整。对 518 万美元进行了无帐簿手工调整以达到财务报表中的收支数字。这些调整是为调整技术合作计划和粮食安全特别计划的直接运营成本而必须进行的。

24. 我认识到，在准备财务报表时，此类重分类和调整在某些情况下是必要须的，但在操作时应遵循正式程序。粮农组织手册规定日记帐凭单须经财务司司长或助理总干事，或由财务司司长指定的职员同意。在审计中注意到，重分类和调整在实际操作中并未遵循此类正式终止程序。

25. 粮农组织证实，重要的重分类和手工调整的主要内容业经司长批准并已记录在案，虽然分类帐终止并未遵循此法。它同时表示，正在审查现行的会计结构并将提出修正建议。它进一步确认，将继续审查并减少帐目图表。

26. 我建议粮农组织评估减少岗位试算平衡表调整的可能性，并在调整不可避免时确保此类调整有正式终止程序。

现金和银行存款

27. 将银行帐户结余与分类账结余及时对账是控制现金交易的一项重要工具。由于粮农组织总部有 32 个银行帐户，这一点变得尤为重要。审计检查表明，总部的对账程序有所改善。在整理 2002 年前未对账项目方面也有所进展。

28. 粮农组织还有 60 个银行帐户，它们被称为零结余银行帐户。这些帐户能使粮农组织驻国家代表处补充自己的当地帐户并有月度取款限额。由于时间差异，这些账户可能会在粮农组织帐簿中出现结余，而这些结余应于次日或尽早清除。但是，财务系统(FINSYS)中还留有几项未清除的大额旧帐。

29. 11 个已关闭的银行帐户仍显示有帐目结余。粮农组织应优先调查这些帐户并对账，而不应任其出现在现金和银行结余中。

30. **我建议粮农组织继续银行对账努力并在规定时间清理未核对的老帐。**

31. 考虑到总部 ORACLE、ATLAS 和实地会计系统（FAS）的界面，临时设立了一个模拟帐户以涵盖实地办公室应向总部职员支付的旅行预付款。当相关实地办公室进行实际支付时，该数额将记在适当的现金帐户中从而清除模拟帐户。从本质上讲，模拟帐户记帐为非现金交易，目的是为了完成交易的会计周期。但在帐目图表中，它被归类为“现金和银行结余”栏。在审计过程中，该帐目出现了 110 万美元贷方余额。因此，现金和银行余额有所减少。粮农组织同意在将来通过更改帐目图表中分类以更正其分类方法。

应收帐目与应付帐目

32. 截至 2003 年 12 月 31 日，应收帐目为 4400 万美元。其中，约 390 万美元与咨询员旅行费用相关，在审计过程中数据分析显示，咨询员的旅行预付款在旅行结束后没有及时调整。一些情况下，因咨询员合同已过期而使项目调整不确定。

33. 在 2002 年 12 月的较早审计中，与职员预支相关的 60 万美元在较早财务系统中显示为 1997 年未付款，直到上次审计为止。

34. 粮农组织证实，已计划采取行动以审查并在可能情况下追回咨询员未报销的预付款，并将近几个月内执行。粮农组织同时证实，参照对职员的做法，将不定期地给咨询员报表，以提供与其相关的所有公开交易信息。

35. **我建议粮农组织在规定时间内采取步骤，紧急调整咨询员未报销的旅行预付款。应特别注意那些合同已过期的咨询员。**

36. 随着 ORACEL 财务帐户的引进，应收帐户和应付帐户下也引入了暂记帐户。这些帐户是 ORACLE 财务系统和其它系统界面所必须的。正如《会计参考手册》所说，这些暂记帐户的年底结余应为零。换句话说，这些帐户中任何两年度 12 月 31 日前的账目应在准备财务报表之前转入应属帐户。

37. 用 ORACLE 财务模块数据对应收帐户的 3 个暂记帐户和应付帐户的 9 个暂记帐户进行了分析。所有帐户均有未付结余，某些账目可追及 1999 年。这些旧账的清除过程非常缓慢，而在一些根本没有记录清理过程。

38. 旨在将 ORACLE 的使用扩大到诸如人力资源等方面的最新举措将减少对此类界面的需求。粮农组织应采取步骤清除这些旧账，因为它们一方面会影响当前数据的纯净度，另一方面会造成必须结转的不纯净数据。

39. **我建议粮农组织建立高效机制以监督应收帐户和应付帐户下的暂记帐户并调整未付帐目。**

共同会计手册

40. 粮农组织没有最新的共同会计手册。缺乏手册就无法在某一地方找到完整的政策与程序。

41. 粮农组织表示，已为出台包括最新手册章节和程序指南的《共同会计手册》做了详细计划并拟定时间表。粮农组织进一步表示，当前的困难是为此行动划拨资源，因还有其它优先度高的行动正与其抢占优先度。

42. **我建议粮农组织优先确定《共同会计手册》，因为会计系统与程序因许多程序引入自动化新系统而发生重大变化。**

第二部分

管理事项

正常工作计划预算过程

43. 根据新计划模式以结果基础的预算编制框架，对粮农组织与正常工作计划相关的预算过程进行了审查。审查涵盖 2002-2003 和 2004-2005 预算周期。

新的计划预算框架

44. 粮农组织预算过程遵循本机构财务规章制度。粮农组织手册、行政手册和财务手册等都对预算准备和监督程序做了详尽规定。计划、预算与评价办公室（PBE）也不时颁布指导意见，计划准备、实施、报告与评估支持系统也含有详细程序与指南。

45. 1999 年 11 月大会通过的粮农组织 2000-2015 战略框架是粮农组织以结果为基础的计划预算过程之基础。它采用了 5 条企业战略以解决成员国需求，采用了 12 条战略目标和 6 条战略以解决跨机构问题。

46. 今后 10-15 年远景目标框架通过滚动的六年中期计划而实施，该计划每两年审查并修改一次。通过确立计划重点并预测六年资源需求，中期计划将战略框架的战略目标与总干事两年度工作计划与预算联系在一起。工作计划与预算确定两年产出和具体资源需求，从而描述中期计划的实质内容。

47. 战略框架实施计划包括以基于结果的方式进行计划和预算的“新计划模式”。在这种模式中，中期计划和工作计划与预算根据诸如技术项目、继续计划行动和技术服务协定等组成计划实体，在实质计划下提建议。

48. 总干事通过计划委员会和财政委员会向理事会提出工作计划与预算概要。工作计划与预算在吸收两委员会建议后须由大会批准。经批准的工作计划与预算在具体工作计划之基础，具体工作计划由技术司和权力下放办公室制定。计划、预算与评价办公室是计划和预算制定、监督和评估协调办公室。技术部/司通过 eBMM 网络对计划实施的预算程序进行月度监督。财政委员会对预算执行情况进行年度审查。

49. 根据审查的结果，我认为，粮农组织的预算过程在实施以结果为基础的预算原则及遵循粮农组织预算编制、批准和监督等方面已取得了重要进展。我同时也注意到，准备预算草案和月度进展报告过程符合经济合作发展组织的最佳作法。但是，审查还显示了一些需注意和纠正的地方。

预算过程的战略重点

50. 计划实体是粮农组织在中期进行实质性工作的基石。计划实体的关键标准之一，是它们须符合粮农组织使命并与战略目标相关。

51. 计划实体对战略目标的贡献量化指导方针强调，计划实体应非常有利于战略目标，并应尽量减少计划实体与战略目标之间的关系。计划实体对战略目标的贡献通过主要产出在中期计划中得以确认和衡量。

52. 根据这些指导方针，并在计划准备、实施、报告和评估支持系统提供的数据基础上，对主要产出与战略目标的联系进行了审查。2004-2009 中期计划的 654 个主要产出中，593 个对 3 个或不到 3 个战略目标有贡献，从而满足了指导方针所规定的条件。

53. 但是，中期计划和工作计划与预算在识别计划实体应贡献于哪些战略目标方面还没有完全形成一致。对四个抽样计划下的 24 个计划实体所进行的分析表明，66%的计划实体的中期计划（2004-2009）和工作计划与预算（2004-2005）战略目标不一致。80%抽样计划实体的中期计划和工作计划与预算所反映的同一计划实体对多个战略目标的贡献率不一致。

54. 在同一抽样中，通过将 2004-2005 工作计划与预算中某一计划实体所贡献的战略目标单与同一计划实体在相应两年度产出单相比可以看出，25%的计划实体没有达到一致。

55. 这样的失谐主要是缘于这一事实，即当计划实体与单一战略目标清晰相关时，资源配置可以进行客观计算。然而，当它们贡献于多个目标，计划实体对战略目标的贡献率分配过程就相当主观了。即使将一个计划实体的资源向多个战略目标配置的方法可行，但在不同司和处之间实施该方法需要有清楚的标准，以确认战略目标应由哪个计划实体服务。与此类似，当出现多个战略目标时，应建立改良基准以确定某一计划实体的贡献率。这将有助于衡量在以结果为基础的预算编制中关键的绩效问题。

56. 粮农组织表示，制定中期计划（2006-2011）时的分析将包括确认并衡量计划实体与战略目标联系及贡献率的明确标准。粮农组织进一步确认，计划准备、实施、报告和评估支持系统将有助于审查那些在制定中期计划和工作计划与预算时联系受到修正的案例。

57. 我建议粮农组织建立并推广更加明确的标准，以确认计划实体对战略目标的贡献并衡量其贡献程度。我同时建议，应建立适当机制以识别计划实体与战略目标联系的转移。

实施以结果为基础的预算编制

58. 粮农组织采用的新计划模式建立在以结果为基础的原则之上，计划围绕一套预定目标和期望结果而定。在以结果为基础的预算编制中，资源水平代表达到预定目标所需要的最佳结构。因此，中期计划和工作计划与预算所需资源的增长率应完全受期望结果和产出驱动。

59. 2002-2007 中期计划和 2004-2009 中期计划预测资源将分别增长 15%和 14.9%。2002-2007 中期计划和 2004-2009 中期计划增长率是为了将预算水平恢复到当成员国批准 1994-1995 两年度为“实际零增长”时则可能达到的水平。

60. 我认识到，在当前条件下有必要采用一个增长率。但是，技术司可以在没有受到增长率严格限制的情况下制定他们的计划。当他们根据期望结果而制定资源需求时，中期计划为达到同一结果所预测的资源水平却受增长率决定。这削弱了技术司对达到预期目标所需资源而进行的从下至上的详细审查与增长率确定的联系。

61. 此外，工作计划与预算中的增长率与中期计划假定的增长率大相径庭，这进一步削弱了中期计划作为以结果为基础的预算编制良好工具的有效性。

62. 2002-2007 中期计划将 2002-2003 头两年度增长率定为 9.6%。但是，在制定 2002-2003 工作计划与预算概要时所定增长率为 5.4%。与此类似，2004-009 中期计划将 2004-2005 两年度增长率定为 8.4%，但在制定 2004-2005 工作计划与预算概要时该增长率被减至 5.5%。

63. 降低增长率的理由是要限制因分摊会费增加而对成员国所造成的负担，并寻求对处于适当水平（如不是最佳水平的话）的优先项目进行投资。将成员国意愿视为选择增长率的必要标准之作法应予以赞赏。但是，在该计划过程的不同阶段和不同时间点对资源需求进行的不同预测将影响粮农组织已采用的以结果为基础的预算编制过程。

64. 粮农组织接受了以结果为基础的预算编制原则实际上意味着某一特定项目或计划的资源应与预期结果匹配。它进一步接受了中期计划和工作计划与预算采用完全一致的增长率是值得推崇的好方法。

65. **我建议粮农组织进一步从管理机构寻求指示，以找到如何在准备中期计划和工作计划与预算概要时统一不同资源预测的方法，以加强以结果为基础的预算编制过程。**

计划外资源

66. 中期计划涵盖六年，每两年有资源预测。预测是在考虑所有主要计划及其所属计划实体后提出的。2004-2009 中期计划的最后两年预测了大量计划外资

源。对于中期计划（2004-2009）的最后两年（2008-2009）的预算第 2 章和第 3.1 章，计划外资源占总预测资源的 24.4%。计划外资源主要与这些章节的技术项目相关。

67. 这源自以下事实，即与技术项目相关的计划实体拥有六年期限，而计划再编取决于将来进行的自动评估。在为管理机构准备中期计划时，粮农组织没有公布最后两年度的新技术项目，理由是这将影响未来自动评估结果的公正性。

68. 因此，中期计划对最后两年度的资源预测不甚明确，这影响了资源预测作为这方面良好计划工具的效用。考虑到计划资源预测的预示性及不具约束性，低于预测资源的拨款对技术项目的影晌胜于对继续项目等计划实体的影响。

69. 我建议粮农组织尽可能通过减少最后两年度计划外资源的程度，从而改善中期计划作为计划工具的有效性。

建立指标

70. 以结果为基础的预算效用与期望结果的明确制定息息相关。结果及其指标应是具体的、可测量、可获得、现实的并且是以时间为基础的。粮农组织的计划预算新模式希望达到这一点的机制是，为每个计划实体细设目标、指标和目标值，然后为计划实体下属的每个主要产出细设目标、指标、目标值和目标年度。

71. 在审计过程中注意到几例在预期结果层次出现指标制定不力的情况。例如，在主要计划 2.1.1 中，与 8 个计划实体相关的指标未设任何目标值。在这些计划实体的 32 个主要产出及其 113 个指标中，只有 10 个指标有目标值。虽然 2004-2009 中期计划制定时对计划实体的成果指标进行了修正，但相关计划实体的主要产出成果指标却未做相应修改。

72. 粮农组织承认有必要改善指标。

73. 我建议粮农组织建立一个路线图，以完成一项复杂任务，即为所有计划实体的主要产出层次的每项指标制定连贯、现实、可核实的目标值。制定这些指标将需要提高技术部门职员的技术，而计划、预算与评价办公室在此方面应发挥催化剂的作用。

计划实施与预算监督

74. 总部的预算监督由技术部门和计划、预算与评价办公室共同负责。这些司每月通过预算监督模块网络升级版对计划实施过程中的财务情况进行监督，并按时向计划、预算与评价办公室提供不定期预算报告。计划、预算与评价办公室审查报告并在必要时建议采取适当行动。

75. 审计中还注意到，各部门提交的不定期预算报告以及计划、预算与评价办公室建议的行动通讯总体令人满意且在规定时间内完成。粮农组织在标准率制定、监督及差异分析方面的体制可圈可点。

76. 技术部门在监督两年度产出成果的实际进展方面还存在弱点。在工作计划与预算通过后以及计划、预算与评价办公室传达分配情况后，技术部门即准备年度工作计划。这些基于两年度产出的工作计划有助于各司及权力下放办公室监督计划实施情况。工作计划须于每年2月15日前制定。

77. 在对计划 2.5.3 的 6 个抽样计划实体的审计过程中注意到，大多数的行动计划没有标明预计完成日期及预期达到的两年度产出。缺乏这些至关重要的信息限制了进度审查的有效性。

78. 尽管预算监督总体令人满意，我仍建议技术部门在年度计划中包括两年度产出预计完成日期及达到预期成果百分率，以推动对实际进度更加有效的监督。

预算过程的计算机化

79. 使用信息通信技术以提高效率和效用一直是粮农组织的重要战略。对预算过程而言，该战略的核心是目前正在实施的计划准备、实施、报告和评估支持系统。

80. 被视为一个整合解决方案，以加强战略框架、中期计划和两年度工作计划之间的联系，并支持以结果为基础的预算编制。该系统的范围包括开发一项部门计划管理工具包（DPMT）。这将有助于产出工作计划与实施监督以及公司计划实施报告和评估支持。

81. 在进行此审计时，中期计划和工作计划与预算拟订过程运用了两个关键模块。2004-2009 中期计划和 2004-2005 工作计划与预算确实是使用计划准备、实施、报告和评估支持系统而制定的。还有其它几项系统也继续在预算过程中

发挥作用。这包括并入 ORACLE 系统用于监督和预测收支的预算监督模块网络升级版, 预先软件立方以支持机构配置对预算持有者的发展与分配, 以及‘成本增加信息系统’对成本增加和标准率进行预测和监督。

82. 审计审查显示, 总部职员应进一步加强培训。在实际使用计划准备、实施、报告和评估支持系统制定 2004-2009 中期计划之前, 于 2003 年 1-2 月进行了四次关于计划实体拟订的培训课程。共有 56 个部门职员参与该课程。经培训的智库人员将向其同事传授有关中期计划拟订的知识。在计划准备、实施、报告和评估支持系统—中期计划的自动评估中, 反馈者总体认为培训缺乏重点、效果不佳。

83. 粮农组织表示, 在审计结束后, 175 名职员接受了计划准备、实施、报告和评估支持系统分摊会费概况-计划实施模式介绍与培训。与此类似, 2004 年 4 月至 6 月实施了首次综合演示、培训与支持计划。

84. 按照 2001 年 5 月确定的实施计划, 该系统应于 2003 年 9 月全面运行。但直到 2001 年中期动员了现有项目组后, 项目才全面开工。起初该项目在 2002-2003 两年度的计划资金为 50.7 万美元, 但是从拖欠帐款中获得约 90 万美元额外资金, 从而扩大了项目范围。

85. 建立了一个部际工作组对 PIREs 项目在用户功能需求方面提供咨询。2003 年 10 月, 该工作组确定了一项由七个工作流组成的未来四季度计划, 其中包括定于 2004 年 2 月公布的工作计划和年度分摊会费工作流。模块完成之前, 与‘成本增加和 AOS 正常计划/实地计划互动’相关工作流没有设定目标。

86. 使用信息通讯技术的共同利益之一是因技术和工作流改善而产生的节省效率。但是, 即便技术部门耗费了大量时间进行预算编制, 目前仍缺乏预算编制成本的基线数据。没有这些数据就非常难于在全面实施后核查节省效率。

87. **我建议加大努力以在预计日期内实施所有模块。我同时建议继续不定期听取用户群的反馈意见以决定他们的培训需求。**

根据区域配置预算资源

88. 成员国一贯对跨区域分配计划资源文件兴趣浓厚。区域办事处和粮农组织驻国家代表处预算易于清晰地分配至某个区域。基于总部的区域支出以实义财

务分配。计划、预算与评价办公室 2003 年 5 月颁布的指导方针要求，根据区域而进行的资源地理分配应按该区域受惠者数量比例进行。

89. 对实际作法的审查显示，总部各部门使用的方法与计划、预算与评价办公室颁布的指导方针不尽一致。有些部门通过某区域办事处派驻职员费用和该区域计划/项目耗费资源而计算出该区域所使用的资源，并据此评估预算资源的地理分配。一些部门只考虑区域的职员与非职员费用，而其他一些部门除职员与非职员费用外还包括计划实体支出。

90. 粮农组织确认，在拟订 2006-2007 工作计划与预算时将建立评估资源地理分配的明确方法和统一程序。

91. **我建议，为了改善基于区域的计划资源数字的质量与可靠性，粮农组织应确保所有部门遵循由计划、预算与评价办公室设定的统一方法。**

管理事项

技术合作计划

92. 总部和某些区域办事处和国家办事处在审计过程中对技术合作计划的实施情况进行了审查。自 2003 年 6 月总部审计工作结束以来，技术合作计划项目的批准及拨款支付等都有了改善。我的看法和建议考虑了这些进展。

93. 技术合作计划的重要特点是受需求驱动并能灵活应对成员国的紧急需求。成员国对技术合作计划项目的持久需求反映其对技术合作计划的持续兴趣以及该计划的重要性。这是正常资金出资的最大主要计划，其拨款约占正常计划拨款的 15%。从 1992-1993 至 2002-2003 期间，技术合作计划拨款从 7740 万美元达到 9540 亿美元，增加了 23%。

94. 粮农组织财务规定 4.3 授权技术合作计划拨款可以从上两年度结转至下两年度，而其它正常计划拨款只是在其所属两年度有效。至 2002-2003 两年度末，未使用的拨款快速增至总拨款的 87%。2002-2003 两年度末的状况相对有所改善，未使用拨款为 65%。

95. 更为重要的是，在 2002-2003 期间，粮农组织首次批准了超过拨款额的技术合作计划援助。2002-2003 年度技术合作计划拨款超额 1400 万美元。这有两

方面影响。第一，如果这些项目按时执行，超额部分需在 2004-2005 年度拨款中调整。其次，高额批准终将导致对现金及其它投入的需求。

计划合作计划拨款支付

96. 2000-2001 两年度技术合作计划当前拨款支付大大下降，每月支付仅为 47 万美元。支付减少的主要原因是上两年度高额结转拨款及项目批准速度减缓。在总部进行审计时，2002-2003 以及 2000-2001 两年度期间个别项目的执行情况严重滞后。粮农组织在 2002-2003 两年度中将当前拨款月度支付提高至 140 万美元，从而扭转了局势。

97. 技术合作计划拨款总体支付情况（包括上两年度结转和当前拨款）在 2002-2003 两年度后半期有所改善。在 2002 年最后六个月中，技术合作计划拨款支付额为 2230 万美元。在 2003 年最后六个月中，支付额为 3700 万美元。

98. 粮农组织承认，技术合作计划项目执行率偏低是一个主要问题，自 2002 年底以来采取了几项行动加以解决。它确保监督工作将关注所有在建项目以提高月度到位率。它同时还确保，新批准项目将迅速开始执行。

99. **我建议，考虑到过去连续的低额支付导致高额结转拨款，粮农组织应采取大规模增加支付额。我同时建议，个别项目的执行情况应受到总部密切监督。**

技术合作计划支出会计：回报流

100. 大会批准的技术合作项目拨款及根据财务条例 4.5 (b) 转移至技术合作计划的资金在该资金批准或转移的下一财政周期继续有效（财务条例 4.3）。根据这一制度，使用本两年度拨款而完成的项目支出在每两年度末被记录为上两年度拨款，以防止未使用拨款流失。

101. 考虑到财务安排需一定灵活性，在 1980 年 9 月举行的第 46 届会议上，财政委员会支持总干事将 1976-1977 两年度项目节约资金用以本应由 1978-1979 两年度技术合作计划拨款资助的项目上。在那次会议上，财政委员会表示，将来如出现同样情况可采取同样作法。理事会在第 78 届会议上注意到财政委员会提供的指导并核准了上述总干事采取的行动。理事会进一步强调，“应尽一切努力以完全利用大会已划拨资源。”

102. 这种作法比理事会批准该安排时更为复杂的条件延续至今。现在的作法不仅用于计算回报流，而且是为了防止因缓慢而使未用拨款作废。这种作法的会计程序未编成文件。

103. 在 2000-2001 两年度期间，上两年度未使用拨款首次出现即便在完工项目支出转移后也无法完全扩张的情况。为完全兑现 1998-1999 两年度拨款，粮农组织建立了 2001 年 12 月 31 日前这些项目的预算与支出相配套的项目新帐户。然后这些帐户在该水平终止。2002-2003 两年度共有 64 个项目再次采用这种作法。

104. 粮农组织表示，确保技术合作计划拨款全额使用的唯一办法，是将下两年度批准并实施的完工项目实际支出记在回报流中。它进一步表示，2004-2005 两年度拨款的过多承诺及当技术合作计划项目支出达到批准拨款额时即终止项目的作法将减少采用这种程序的必要性。此外，粮农组织同意，将尽可能避免把项目分割在不同的两年度。

105. 我认为，这种非正式临时会计与报告机制造成了监督不力的情况。由于这是非正式程序，程序的批准机构没有规定。我注意到，粮农组织没有将此程序提请任何管理机构注意。

106. 我建议粮农组织将包括最新变化的“回报流”程序实际作法提请管理机构注意。我进一步建议对“回报流”程序的会计与报告进行审查和编码。应为遵守这些程序而调整监督机制的方向。

审批技术合作计划项目

107. 项目审批是技术合作计划管理的关键步骤。现在审批平均时间已由 2002 年 7 月至 12 月最高 423 天降至 244 天，但仍居高不下。通过数据分析表明，尽管 2003 年项目审批程序在审批数量方面已有改善，但仍应通过简化审批程序并减少繁文缛节等措施进一步缩短项目审批时间。

108. 紧急项目审批时间远短于非紧急项目。对一些案例抽样检查表明，紧急项目审批时间为 3 至 4 个月，非紧急项目为 12 至 39 个月。总部与实地组之间的大量通信是造成很多延缓的主要原因。

109. 技术合作计划程序评估分两步骤：第一步，对已收申请进行评估，以确定其能否获得技术合作计划资金；第二步，准备适当项目文件提交总干事审批。

由于技术合作计划项目涉及部门越来越多，项目技术达标前所需的咨询过程也变得复杂。这就必须减少内部程序，提高部际协调并减少繁文缛节，从而及时处理申请。

110. 案例审查表明，技术部门准备项目最终文件所需时间从 2 个月至 31 个月不等，平均每个项目耗时为 13 个月，尽管约 50% 的项目在 6 个月内得到批准。造成延迟的主要原因是部门之间需要协调，以及因成员国政府提交的原始建议有不当之处须予以修改。许多申请达不到技术合作计划标准，因此，总部、区域办事处、粮农组织驻国家代表处和成员国政府技术组和技术合作部门之间必须进行大量通信往来，从而使建议达到技术合作计划标准。

111. 粮农组织同意审计的看法，即应缩短项目审批时间。它表示，自 2002 年以来，通过招募临时评估官员并简化评估与审批程序，已使项目审批数量得以增加。新开发的自动化系统（计划准备、实施、报告和评估支持系统）和要求高级管理层予以重视的指示也对形势改善起到了作用。

112. 我建议粮农组织继续保持已取得的进展，并进一步采取措施缩短紧急项目与非紧急项目的审批时间。

113. 分析表明，2000-2001 和 2002-2003 期间收到的项目建议的三分之一都被取消了，其中 50% 是因为部分不符合规定。欧洲区域项目撤消率明显高于其它区域。尽管大量撤消项目表明建议应经适当审查与筛选，但同时也反映了成员国内应对项目进行更严格遴选与评估。

114. 粮农组织承认，撤消项目的数量表明在遴选项目建议方面有继续提高的余地，它确认将对粮农组织驻国家代表处提供更多指导，以帮助成员国进行国内评估并提高对技术合作计划标准的理解。

115. 我建议采取持续措施提高成员国内部对项目的评估以减少撤消项目的数量。粮农组织应在成员国政府间推广技术合作计划标准，以助其更好地制定技术合作计划项目。

实施技术合作计划项目

116. 对欧洲和其它区域以及粮农组织驻国家代表处技术合作项目计划实施情况进行了抽样试验检查。我的看法有如下：(a)总部(b)实地组。总部的审计涵盖了由总部管理的欧洲区域项目及紧急项目实施情况

(a) 总 部

欧洲区域

117. 欧洲区域技术合作计划项目总体上实施非常不力。审计发现大多数项目到位情况非常低。粮农组织表示，该区域技术合作计划项目 2003 年总体到位情况为 310 万美元，与 2002 年（120 万美元）相比增加了 150%。

118. 这些国家的项目审批时间从 5 个月至 41 个月不等。这种延迟又因相关国家政府迟迟不在应由其签署的项目文件上签字而进一步延迟。有个特例，其项目批准时间 2000 年 12 月比申请时间晚了三年。而 2002 年 7 月，在耗费了 9494 美元后，因成员国政府认为不再需要该项目并拒绝签署项目文件而使项目被迫终止。另外还有两例。尽管两项目分别于 2001 年 10 月和 2002 年 7 月得到批准，直到 2003 年 6 月审计时才签署项目协议。粮农组织表示，项目延迟并不总是因为没有签署项目文件。技术合作计划项目在总干事批准后即可运行，但必须在政府签署协议后才能开始实施与执行。政府签署后还要任命国家项目协调员。

119. 由于大多数欧洲区域的国家办事处没有粮农组织驻国家代表处，粮农组织只好通过在此设立的联合国开发计划署办事处或国家项目协调员来实施项目。因此，粮农组织在实施技术合作计划项目时严重依赖联合国开发计划署和国家项目协调员。约三分之一的经审计项目明显因国家项目协调员在项目管理方面缺乏经验或知识而受到延迟。

120. 欧洲区域技术合作计划项目启动团组的建成也大大延迟。启动团组确保投入到位并在投入之间建立联系，作为重要项目启动练习。但是，在 55% 的审计抽样中，启动团组在项目审批三至七个月后才建立。粮农组织认为，启动的建立和派遣组与受惠国政府提名国家项目协调员相关。

121. 在大多数情况下，项目文件都必须翻译成有关国家官方语言。此过程需二至三个月。

122. 粮农组织认为，尽管大多数原因无法控制，但国家计划员和国家项目协调员仍应拥有标准指导方针。粮农组织表示，将向各国同仁提供实地计划手册网络版的‘运营构成’。

123. 我建议粮农组织采取具体步骤，通过培训和具体的指导方针加强国家项目协调员的能力，以减少欧洲区域项目实施的延迟。

紧急项目

124. 总部的紧急活动及恢复司负责受理因自然或人为特大灾难影响的发展中国家在农业、畜牧业和渔业等方面提出的紧急援助申请。技术合作计划在灾难出现后紧急行动。行动速度是获得成功的至关重要因素。执行技术合作计划资助的紧急项目时，TCEO 接受粮农组织代表和国际/国家咨询员服务并在实施和监督方面担任紧急协调员角色。

125. 紧急项目资金占技术合作计划拨款比率从 1994-1995 两年度的 15.3% 上升至 2000-2001 两年度的 27.4%。技术合作计划紧急行动主要限于提供农业物资（如种子、化肥等）和兽药与技术援助。技术合作计划紧急项目通过总部的采购处进行采购，在一些情况下通过粮农组织驻国家代表处以及总部派出的采购团进行。

126. 在审计的许多紧急项目中，种子或其它投入没有在种植季节开始前及时到位。但在大多数情况下它们在下一个农季得到使用。在少数情况下，延误造成严重问题。还有一些情况，即没有合适的种子品种。似乎在没有专业紧急活动人员在现场帮助实施时，实地管理能力有限。

127. 由于物资到位延迟与项目实施缺陷，一些预计目标并未能实现。

128. 粮农组织表示，各部门正在努力解决选种、交货、物资与种植体制匹配等问题。

129. 我建议改良采购程序，确保诸如种子、化肥等物资能在紧急项目需要时到位。

130. 我同时建议,应不定期地将所吸取的教训及解决各种紧急项目风险的方法记录在案,以供相关部门使用或加强机构记忆。

(b) 实地组

131. 在经审计的三个区域代表处中,区域技术合作计划项目到位情况较低,这是因跨国项目的复杂性和参与国政府反应速度和性质不同而造成的。项目实施延迟的主要原因是寻找和招募咨询员的延迟,缺乏计算机系统提供的准确、及时信息,项目文件的修改以及区域办事处工作人员缺乏使用 FP 信息系统的熟练性。

132. 上述三个区域代表处有两个向国家代表处提供的行政支持不足,主要体现在咨询员招募、采购行动和旅行。由于无法及时提供这些重要投入而使项目执行受影响。缺乏区域层咨询员名册影响了咨询员的招募过程。

133. 由于区域执行科区域运行部资金减少,区域代表处在技术合作计划项目执行方面向国家代表处提供的运行支持仅限于问询功能。没有充分评估国家办事处在权力下放后所需技术和行政支持程度与性质,以决定区域运行部的实力调整。区域运行部没有用以项目监督的足够信息技术监督工具。

134. 区域执行科对项目执行情况监督总体不力。对项目运作和财务终止大大晚于项目结束日期的现象也没有监督。因此,各区域都有执行不利和项目完工长时间延迟的现象(有的晚了六年之久)。粮农组织表示,已采取措施向区域执行科提供培训和工具,以大力改善其监督和协调功能,并将继续对区域执行科提供这方面的支持。

135. 项目实施季度报告是对项目进行有效监督的重要机制,但区域办事处的区域项目没有这种报告。2003年5月,总部在发给区域/国家办事处的指示中重申,所有预算持有人应准备这类文件。区域办事处也应遵循。

136. 粮农组织表示,对区域执行科实地计划支持和区域办事处管理支持部进行了一次重点审查。粮农组织进一步证实,改善项目实施的措施之一是由各区域办事处建立区域行动小组。粮农组织承认,应拟订并使用项目实施季度报告,以进行有效监督,并确认将努力要求各级拟定项目实施季度报告。

137. 对被访国家办事处（粮农组织驻国家代表处）技术合作计划项目实施情况进行的审计检查暴露出几下不足：

- 因实地会计系统（FAS）上载延迟而未更新 ORACLE 数据库和 FP 信息系统预算与支出数据。粮农组织驻国家代表处因而只好维持无帐簿记帐，并采用影子预算。职员在信息技术工具使用方面知识有限。
- 项目开工因成员国政府签署项目文件及任命国家项目协调员的延迟而延迟。
- 咨询员招募工作因缺乏权力下放及相关咨询技能知识而受阻。采购工作因职员缺乏行政程序知识而受阻。两方面因素使项目执行受阻。
- 由于项目拟订不足，几个项目都未预计关键部件，致使项目多次修正。
- 项目实施季度报告未很好拟订或未被有效用于项目监督。
- 很多项目的运营和财务终止被无限期延迟。
- 几个项目投入分摊过度，导致项目预算未被使用。

138. 我建议粮农组织采取具体步骤，实质性地提高实地组在项目管理各个方面的能力。区域办事处和总部向实地代表处提供的行政支持和运营指导作为权力下放的一个关键部分，应严密监督以防止项目实施不力。

139. 我同时建议粮农组织采取所有可能的步骤以培训职员，以优化区域办事处和国家代表处已有信息技术资源的益处。

项目运营和财务终止

140. 项目运营和财务终止存在大量延迟。大多数项目的运营和财务终止情况不为人知。在诸如非洲区域办事处等特例中，技术合作计划项目运营和财务五、六年都没终止，因此，雇了一位咨询员来终止项目。终止程序大量延迟因事后难以搜集适当材料而使该程序变得非常繁杂。

141. 粮农组织称，2001 和 2002 年没有优先重视完工项目的运营和财务终止，当时正值向粮农组织驻国家代表处转移运营责任之初，首要重点是要使运营程序适应新的权力下放实地运营。但是，随着两年度部分终结，上两年度 515 个项目实现了财务终止，现在 FP 信息系统也有了改良监督工具。

142. 我建议粮农组织密切监督项目终止情况并为此做出适当报告。

技术支持服务费用

143. 目前,技术合作计划的技术支持服务费用与批准项目的技术服务供应联系在一起,但没有对技术部门拟订项目所需费用支付进行预测。支付要求都在各种项目结束报告中提出。这个系统复杂且涉及一些不必要的文书工作。由于单个技术合作计划项目预算相对较小,文书工作量不足以让技术部门提出支付要求。应改善系统以使技术部门及时根据工作需要计划资源使用。最终支付可在项目和技术服务报表结束后进行。

144. 因此,技术合作计划技术服务报表支出中有一大部分支付要求在项目结束的两年度末才提出。在 2002-2003 两年度期间,技术服务报表 510 万美元预算中有 310 万美元直到 2003 年七月才领取,尽管 2000-2003 两年度期间,几乎所有技术服务报表预算都在 2003 年 12 月 31 日前领取。粮农组织表示,技术服务报表机制没有考虑技术部门对技术合作计划提供技术支持时所需预付款。

145. 粮农组织表示,正在审查现行技术服务报表系统以简化程序,其中包括外聘审计员建议的预付拨款。它同时注意到,FPMIS 自动化系统对项目拟订提供了帮助与指导方针。

146. 我建议,技术支持服务需求系统应优先予以完成,由此产生的改良程序应尽早实施。

计划评估

147. 计划、预算与评价办公室评价处对 1996-2003 年一系列技术合作计划项目进行了五次主题评估。这些评估展示了技术合作计划项目重要经验教训、问题、优势与弱势。

148. 审计分析显示,评估小组提出的拟订和审批过程存在的缺陷等问题没有得到系统解决。尽管有关部门已采取许多建议以改善拟订和审批过程,但没有将评估意见转化为具体指导方针。

149. 粮农组织承认,应更好地利用技术合作计划系列评估结果。它表示将制定方法,以使项目拟订人和预算持有人将评估结果反馈和重要经验教训用于技术合作项目的设计、实施和管理。

150. 我建议粮农组织在规定时间内确保对技术合作计划项目管理评估结果进行有效利用。

151. 财务条例 4.6 条要求总干事管理拨款，以确保两年度内有充足资金满足支出之需。财政委员会通过预算执行情况年度报告审查条例实施情况。财政委员会在其 102 届会议上讨论了 2002 年度预算执行情况年度报告，发现 2002 年技术合作计划支出/承诺为 4520 万美元，拨款为 4620 万美元。支出主要与 2000-2001 年结转拨款有关。同一文件的章节概要正确地指出了这一点。

152. 计划执行报告介绍粮农组织两年度取得的成就以及正常计划拨款和预算外资金所掌握的资源。2000-2001 计划执行报告的主要技术合作计划 4.1 报告主要提供了过去五个两年度总体拨款和支出、批准数量与数额、各类技术合作计划项目及各区域批准数量等数据信息。但报告没有充分反映项目拟订、审批、开始、到位和运营/财务终止等相关关键问题执行情况，因而无法帮助管理机构进行审查和监督。

153. 粮农组织确认，将考虑这些建议以改善今后年度预算执行情况报告陈述情况并为 2002-2003 的计划执行报告提供额外信息。

154. 我建议粮农组织改善年度预算执行情况报告和计划执行情况报告的报告情况，以推动管理机构对技术合作计划进行的审查与监督。

总部采购处的采购功能

155. 审计检查了粮农组织总部采购处物资采购的效率和效用，包括其系统、程序与内部监督。审查没有涵盖诸如合同、实地采购单等采购行为。

156. 采购处包括合同、采购和资产等三个运营小组。在审计进行时，采购小组分三个组。其中之一负责伊拉克“石油换食品”计划的物资采购并于计划结束时解散。

157. 采购处数据表明，在 2002-2003 期间，采购处发出了总值 2.9 亿美元的 3460 项采购单。对这些采购单进行了抽样调查审计。还对价值 8241 万美元的三项采购单和已取消的价值 5740 万美元的 SCR1427 化肥紧急采购单进行了审计审查。

采购延迟

158. 外聘审计员在 2000-2001 报告中建议，应调查采购延迟的原因并着眼于重新设计程序或调整职员配备。管理层表示，已经进行研究并于 2002 年加强了职员配备。

159. 对种子和化肥的采购抽样证明，采购单供货及时，因为种子和化肥具有季节性，供应延迟将严重影响计划。将“需求日期”与到货日期相比，44%的采购单延迟了 10 至 75 天。应建立正式程序以便有系统地审查采购单和合同下单延迟原因。

160. 我认为，在受季节性影响时，粮农组织应将申请单位提出的“需求日期”视为重要标尺并据此进行监督。正如本报告第 126 段和 127 段所提，重要物资供应延迟对紧急项目具有负面影响。

161. 粮农组织认为，采购申请所提“需求日期”不应被视为确定采购行动延迟的标尺，因为该日期只表明申请单位的意愿。它进一步表示，真正“需求日期”应是采购单显示的日期，因为它是在与申请单位协调后确定的，从而代表粮农组织的要求。但粮农组织仍同意让部际工作小组审查此事。

162. 我建议采购处建立正式程序以审查季节性物资到货的及时性，以确保在需要时间内供货。拟议中的部际工作小组应特别关注这一方面。

货物检查

163. 独立的监督部对货物进行检查，以确保欲购货物符合规格。采购处依靠技术部门投入以确定检查方式。在装载点对检查体制进行的审查显示，应加强该体制的某些不足之处。

164. 采购单在没有收到检查报告时就发货了。在种子、除虫剂、化肥、疫苗、农具等几个供货案例中，发货后 28 至 55 天才收到检查报告。由于货已发出，该体制有关未达标货物供应和消费的保障措施因检查报告延迟而被削弱。粮农组织解释说，除非情况紧急，否则只有在收到检查报告之后才会向最终受益人普遍分发。

165. 尽管检查报告提交时间延迟会受处罚，但检查行动延迟并没有处罚。有一个例子，供货商邀请监督部检查货物，但后者没有反应。

166. 粮农组织同意审查种子、动物饲料或疫苗等物资检查的现行作法并就检查公司的选择和使用建立指导方针。

167. 我建议粮农组织将收到检查报告后向最终受益人配送货物的做法记录在案，并应紧急审查其它检查作法。任何修正均应在规定时间内实施。

处罚条款

168. 采购单通常包括交货延迟处罚条款。审计检查发现，即便在采购诸如种子、化肥、农具和疫苗等相同或相似的货物，处罚金额和条件都各不相同。在采购档案中未保留处罚计算与授权等细节。如无这些细节，处罚金额的依据就不易于核实。

169. 粮农组织表示，尽管有必要实行标准化，但当交货延迟或违约程度恶劣时，应采取更严厉措施。

170. 我建议粮农组织规范处罚条例，并将计算和授权细节保留在采购档案中。特定情形下的例外应经指定负责人同意并将原因记录在案

档案保存

171. 审查显示，采购处的采购单大有改善余地。投标档案里的文件没标明页码也没有按时间先后编排。重要的秘密通信及未中标者都散落在投标人档案中。应采取保障措施以防档案夹里的档案和文件遗失，并应将将与供货商进行的电子通信定期复制到档案中。

172. 粮农组织承认，投标及其它文件应按逻辑和适当顺序保留在投标档案中，但同时提到了档案繁多、资源和预算不确定等限制条件。它承认，本想建立采购记录整档正式程序，但因资源有限而没有优先处理该问题。粮农组织同时表示，开发数字档案管理系统将大大改善目前情况。

173. 鉴于适当保留采购档案至关重要，我建议粮农组织将采购记录的保留程序正规化并优先执行。

内部报告

174. 采购处内部报告系统应解决内部监督的有效性问题的。采购处的采购组没有将采购情况进行任何正式的不定期报告。采购处处长向采购司司长转发按国别

和供货商编制的采购单/合同地域分配数据年度报告。司长每季度向助理总干事/AF 发送本季度 100 万美元以上采购单/合同报表。必要时向高级管理层提供某些采购情况临时报告。

175. 这些报告无法密切监督采购延迟和进展。因此，采购处管理层是否及时干预取决于采购官员的警惕性或临时质询。采购单/合同缺乏审查和监督正式报告制度不利于形成良好的监督环境。

176. 粮农组织表示，采购处信息系统的改良与调整将改善报告安排，提高报告和监督功能。

177. 我建议实行适当内部报告安排以有效监督采购项目进展情况。应优先提升采购处信息技术支持以改善监督情况

采购委员会

178. 粮农组织手册规定，少于三个投标人参与竞争的案例应提交采购委员会审查。在审计过的案例中，44%案例在剔除未达标投书后有效竞标者都不到三个。这些案例并未提交采购委员会，因为粮农组织将“具有竞争性的竞标”解释为按采购程序在招标所规定期限内提交的标书，尽管有些没有达标。

179. 我建议，符合招标标准少于三个竞标者的采购项目应按手册的财务规定提交采购委员会。

采购处人员轮岗

180. 粮农组织没有正式在本组织内采取职员轮岗的政策，对采购处专业人士也缺乏在货物与服务工程和技术方面的正式培训。

181. 粮农组织原则上承认，轮岗是个好机制，能够提高风险意识，但同时指出实行轮岗政策面临实际困难。此外，粮农组织表示，尽管其技术部门已有广泛技术能力，但仍支持培训建议。

182. 我建议粮农组织考虑在采购处开发技术能力并在部内进行人员轮岗的可行性，以此作为进一步提高内部监督的一种手段

石油换食品计划中的尿素采购

183. 2003 年下半年，由于须在很短时间内采购 SCR1472 中的物资而大规模增加了紧急采购行动。2003 年七月批准了供应 35 万吨尿素和 14 万吨磷酸二铵的项目。尿素采购须于 2003 年 11 月中期完成以满足小麦和大麦种植期要求。应对选择合格可靠供货商、获得具有竞争力价格并确保及时供货等进行管理。

184. 根据现有程序，采购单于 2003 年 9 月 9 日给了最低报价人，按 5740 万美元提供全部 35 万吨 尿素。履约保证书定在采购单的 20% 这一高价。没有记录表明，决策时对价格是否合适进行过任何分析。供货既没有提供履约保证书也没有提供材料。

185. 新一轮招标后，2003 年 11 月 19 日和 21 日向三个供货商下了总值 8120 万美元的三个采购单，用以购买 32.8 万吨尿素。在第二次招标中，履约保证书减至 5%。项目最初批准时，货物交货时间应为 2003 年中旬。然而，这些采购单因“石油换食品计划”结束而于 2003 年 11 月 21 日转让至联军过渡机构（CPA）和伊拉克农业部，粮农组织至此不再负责这些采购单的执行情况。至 2004 年 4 月，实现的交货很少。

186. 对这些案例的审计表明，粮农组织本应对采购处当前采购方法和标准运营程序运用进行评估，以应对采购行动的骤然上升。报告安排没有向高级管理层及时提供信息，以监督数额如此巨大的采购行动进展情况，因而使高级管理层未能及时了解此例的重要发展。

187. 粮农组织告知，该决定被视作一种业务决定，而且是与负责采购职能的管理人员磋商后根据采购处在合同及其它指标方面履约保证书的经验而作出的。然后，在与供应方多次沟通以后，很明显，供应方不能交付货物或履约保证书，采购单被取消。

188. 粮农组织还认为，现行的采购方法和标准运营程序足以应对这些采购行动，因为粮农组织有采购委员会审查或招标过程等替代过程。在此例中，遵循招标过程是为了保持透明和程序公正。

189. 粮农组织认为，应对包括采购在内的运营采取综合风险评估，监察长向总干事提交的季度报告应识别包括与高额采购相关的风险领域。它还同意对手册

规定进行部际审查，以确保这些规定有助于化解包括高额采购在内的采购风险。它同时进一步表示，在进行部际审查时，将关注规格质量与准确度等问题。

190. 我建议采购功能的风险评估应在规定时间内予以完成,对手册有关规定和权力下放级别的审查应最终完成并尽早加以实施。

因采购单失误而造成的损失

191. 2001年6月，粮农组织下达了为伊拉克购买530台带有气冷发动机的抽水机采购单，而其招标要求是带有水冷发动机的抽水机。检查公司在检查供货商仓库时向粮农组织报告了即将交运的发动机不符合招标要求这一情况。发货暂时中止，至直2002年7月地方政府同意接受气冷发动机后才得以恢复。

192. 2003年2月，供货商要求赔偿因中止供货及后续费用而造成的220万美元损失。粮农组织在2003年10月以120万美元庭外解决了供货商赔款要求。粮农组织仍未确定损失责任者。粮农组织表示，已评估导致抽水机失误的原因并已采取步骤更正程序。

对下放组的审计

193. 2002-2003两年度期间，对四个区域办事处和八个粮农组织驻国家代表处的某些管理和规范事项进行了检查。

194. 粮农组织驻国家代表处办公室在执行实地计划和项目管理方面应大力改善。计划拟定不足、对项目起始日期修改、项目执行缓慢、办公室监督不力等不仅影响技术合作计划项目，而且影响诸如电视粮食集资等项目。审查还暴露出粮农组织驻国家代表处技术与运营能力和职员等关键问题。

195. 2002-2003两年度期间，许多粮农组织代表刚刚履新，有几位甚至刚加入粮农组织。许多权力下放组的后勤职员也是新手。职员不熟悉项目管理和粮农组织规则、程序，因此有必要进行培训和能力开发。经审计的五个粮农组织驻国家代表处办公室在2002-2003两年度中用于职员发展（培训）预算从4000美元至8000美元不等。两个办公室所配预算的近40%都未使用。

196. 2002年为粮农组织代表及其职员组织了区域研讨会，2003年举行了短期进修课程。此后几个粮农组织代表加入进来。对新招聘的粮农组织代表所进行的主要培训投入是在总部进行的三周情况通报会。

197. 粮农组织承认，有必要对粮农组织代表及其职员进行定期、持续培训以强化他们的操作能力。但考虑到预算限制，将集中精力进行除研讨会之外的培训形式。

198. 我建议粮农组织采取具体步骤改善国家办事处的项目与计划管理能力。粮农组织驻国家代表处培训预算的使用应密切监督。

199. 审计时发现，区域办事处的区域执行科对粮农组织驻国家代表处的支持力度不够。区域执行科实力大减因而没有足够资源支持粮农组织驻国家代表处的运营需求。区域执行科对国家办事处项目进展监督不力。

200. 粮农组织表示，当前形势已有改善。粮农组织驻国家代表处必须与区域办事处管理支持组进行更多互动，因为区域执行科的作用已不再是“问询”功能。

规则事项

地方采购

201. 非洲区域办事处对地方采购内部监督不力。没有保留潜在供货商名单，技术官员不顾内部审计员的看法，绕过已有采购组而直接招标。

202. 粮农组织表示，随着非洲区域办事处具体采购内部程序的引入，潜在供货商名单已建立。绕过非洲区域办事处采购组的作法已停止。

203. 审计已发现几个粮农组织驻国家代表处办公室在内部监督方面存在的缺陷。这包括缺乏投标人最新名单、采购时没有三个报价或投标正式评估和技术分析结果未作记录。在一些办公室中，粮农组织驻国家代表处下发的采购单没有包括交货日期，处罚条款或附加值部分说明等。同样地，在其它办公室存在发票缺乏连续序列号的现象。收据和采购单复件没有附在支付单后面。

204. 粮农组织表示，已向粮农组织驻国家代表处办公室传达指示，要其完全遵循财务政策与程序。它进一步表示，通过审计计划所列的内部审计组以及规范、执行及下放活动协调办公室的官员定期检查与支持确保了监督过程。

205. 我建议粮农组织严密监督区域办事处和粮农组织驻国家代表处在遵循本组织采购程序规则方面的表现。

人员管理

206. 继续留住有技能的人才是区域办事处和国家办事处共同面临的长期问题。为解决这些问题，办事处采取了各种背离程序的作法，如超期雇用国家咨询员，利用住房、用具等契约合同书雇用后勤人员，雇用没有合理间歇或仅有少量间歇的临时劳工。

207. 粮农组织表示，已于 2003 年 12 月发布了人事事务快速指南。对于专业人士的继续留用问题，粮农组织正考虑建立新合同书。粮农组织进一步表示，将在粮农组织手册中增加国家项目人事新章节，以解决当地招募的专业人士长期雇用问题。

208. 我建议《粮农组织手册》拟议中的修改应尽早实施，以使各方对当地招聘专业人士的更长期就业事宜不留疑问

粮农组织驻国家代表处地方审计计划

209. 1996 年推出了粮农组织驻国家代表处地方审计计划，作为改善国家办事处财务管理监督环境的手段。2002-2003 计划支出 120 万美元。在一些情况下，一些办公室有外聘审计员，地方审计计划所属的审计公司没有遵循至 2002 年有效的职权范围某些方面，如固定资产核实以及选择支付记录供外部监督审查等。一些审计报告送至总部的时间也有被延迟。

210. 粮农组织表示，在 2003 年修改了地方审计的职权范围，以根据普遍接受的国际审计标准进行审计工作并确保帐目表达真实、公正。它同时表示，已采取一些步骤改善总部对这些审计报告的监督。

211. 我建议建立总部对地方审计报告进行审查的核对表。地方审计计划对国家办事处内部监督的影响应定期评估。

第三部分

其它事项

销 账

212. 财务条例 10.4 授权总干事对现金、供应、工具和其它资产进行损失销帐，但不包括会费拖欠。财政年度损失销帐报表必须与决算一起提交外聘审计员。

213. 在两年度中，索马里央行 43105 美元现金余额因该国法律秩序问题而被销帐。

214. 在此两年度中，未批准特惠金。

舞弊或推定舞弊的情况

215. 根据外聘审计附加职权范围第 6(c)(i)项，粮农组织在 2002-2003 两年度提供了已发现的 8 个舞弊或推定舞弊案例以及以前一些被曝光案例的后续行动信息。

216. 八个舞弊或推定舞弊案件涉及支票转换或窃取（两例，共计 54130 美元），费用违规（两例，共计 3971 美元），利用粮农组织帐户进行非公务采购（1 例，共计 1750 美元），盗用小额现金（1 例，共计 152 美元），私人电话费用转入粮农组织（1 例，共计 14000 美元）。

217. 这些案例损失总额达 74, 124.00 美元，其中 16, 867.66 美元已被追回。粮农组织表示，将从另两案中追回 13, 805.00 美元。剩余的 43, 451.34 美元是否能够追回不能确定。

218. 我认为，应在适当时候对这些案件采取适当行动或制裁。

219. 审计也注意到先前案件的后续情况。在先前报导的联合国某雇员违规申请住房补贴案件中，补贴额已被追回。该雇员向粮农组织上诉委员会提起申诉，委员会认为补贴申请完全错误、毫无根据并建议驳回。总干事接受了此建议。

220. 因假造教育资历而被不正当地提为专业人士的那位一般服务人员在 2002 年 2 月被开除。该雇员向粮农组织上诉委员会提出申诉，委员会建议驳回上诉，并将上诉人的专业人士职位保留到开除之日。总干事接受了第一项建议，但未接受第二项建议。但是，考虑到上诉委员会报告中所提上诉人的工作情况，总

干事决定予其自晋升专业类别之日起至开除之日止的非退休金岗位津贴。价值 26,131 的津贴因该雇员于 2003 年 8 月辞世而未支付。

221. 在医疗舞弊案件中，所有涉及的六人均因行为不当而被开除。

预防舞弊的措施

222. 在应对舞弊和推定舞弊案件审计做出的建议时，粮农组织确认将在总部建立集中点，以协调与舞弊和推定舞弊相关事务。同时将对有关舞弊和不正当使用粮农组织资源的政策执行情况进行年度评估。粮农组织还同意于 2004 年底就粮农组织驻国家代表处是否按规定采取了必要步骤以改善内部监督进行评估。

鸣 谢

223. 我谨向总干事及其官员和职员在审计过程中予以的合作与帮助表示感谢。

224. 我谨此感谢加纳总审计长、埃塞俄比亚联邦总审计长和孟加拉国总审计长派出官员对某些组进行审计工作。



(Vijayendra N. Kaul)

印度总审计长

外聘审计员

2004 年 9 月 10 日