



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

第四十二届会议

2021 年

粮农组织 2018 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。



C 2021

**外聘审计员
关于联合国粮食及农业组织
截至 2018 年 12 月 31 日财年内
财务活动报告**

内容提要	1
A. 职责、范围和方法	9
1. 职责	9
2. 范围和目标	9
3. 审计方法与审计员职责	10
B. 审计结果	11
B.1 财务事项	11
B.1.1 审计财务报表	11
B.1.2 粮农组织的流动性	12
B.1.3 员工福利负债	14
B.1.4 投资管理	18
B.1.5 共享服务中心	19
B.1.6 《内部监控声明》	22
B.1.7 调查对欺诈和其他不当行为的投诉	27
B.2. 治理事项	28
B.2.1 全组织人力资源管理	28
B.2.2 权力下放办事处的监控环境	40
B.2.2.1 项目实施和监测	41
B.2.2.2 技术合作计划	41
B.2.2.3 捐助者报告	42
B.2.2.4 采购管理	42
B.2.2.5 现金管理	43
B.2.2.6 资产管理	43
B.2.2.7 人力资源管理	44
B.2.2.8 差旅管理	45
B.2.2.9 监控环境总体评估	45
C. 管理层的披露	47
C.1. 现金损失和应收账款的核销	47
C.2. 惠给金	47
C.3. 欺诈和涉嫌欺诈案件	47
D. 鸣谢	49
缩略语表	50

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《财务条例》第 12.4 条的要求，本报告载列了对截至 2018 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 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五份年度报告。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，从而帮助粮农组织提高透明度，改善问责制，并借助外部审计过程来支持实现粮农组织的工作目标。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。我们在审计后出具了对截至 2018 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¹。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 2018 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) 全组织人力资源管理；(c) 代表处业务。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。

¹ 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。

6. 在财务事项方面，我们建议解决当前主要捐助方的缴费时间变动问题，这要求粮农组织保持灵活性，并使其开支模式与现金流入状况相符，同时不影响其目标的实现。在员工福利负债方面，我们提出需更新用于估值和未来时期的相关退休率和参保率；定期审计和审查保险计划的绩效；就向各驻罗马联合国参保机构及在职和退休职工分配退款或利润分成制定书面准则；制定确定时间段内的具体供资成本削减（控制）安排，以便为服务终了负债供资。此外，在投资方面，我们强调须就以下方面正式制定一项书面政策：采购投资经理和保管人服务的现行做法；以及评价新兴市场投资组合的当前绩效和确定能够实现最佳回报并超出基准的适当途径，以确保保护新兴市场投资在未来免受损失。

7. 关于共享服务中心，我们强调共享服务中心管理层和其他相关粮农组织办事处需采取行动，加强对资产管理、应付账款、工资、人力资源和差旅流程的控制，并提高运作效率和提供有效服务。我们还为共享服务中心持续向其客户和利益相关方提供优质、高效的服务提供了增值建议，即通过结构化工具来主动且更加快速地为每项服务请求提供解决方案；实施符合国际标准的质量体系；报告服务请求对现行政策和程序的遵守情况。

8. 关于全组织人力资源管理，我们的审计结果表明，仍有改进机会，其中包括精简政策；绩效管理；全组织视角的职业发展；提高对风险管理的认识以及人力资源管理风险。从战略层面来看这些观点，人力资源办公室在如何管理人力资本方面提供方向感和使命感的职责要求其治理领域制定非常明确的政策和有效的流程，该领域需要有效的问责制、风险管理和内部监控。

9. 关于代表处业务，我们注意到业务流程中的若干缺口或低效问题，包括：
(a) 项目实施的交付率低，业务和财务收尾延期；(b) 延迟批准技术合作计划项目的实施请求和实施；(c) 逾期或未向捐助者提交进展报告和终结报告；(d) 延迟交付所采购货物和逾期执行协议书；(e) 零用金基金在补充时几乎耗尽，且某些付款额高出规定限额；(f) 资产报告中的资产信息不完整、不准确，移除或转移资产项目时未使用规定的形式；(g) 顾问选择记录不完整，且案例文件夹不完整或未更新；(h) 延迟提交或未提交差旅费报销和出差报告以及逾期差旅预付款。

建议概要

10. 我们提出了增值建议，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 ²	时限
财务事项			
粮农组织的流动性			
1.	在监测和预测现金状况时考虑主要捐助方的缴费时间变动问题，并使开支模式与现金流入状况相符，以确保履行实施所批准的工作计划的义务。（第 43 段）	根本建议	2019 年
2.	与成员国进行更有力的交涉，使其持续且按时缴纳当期分摊会费和拖欠会费，以确保为粮农组织的运作提供充足资金。（第 44 段）	根本建议	2019 年
员工福利负债			
3.	通过更新用于 2019 年 12 月估值及未来时期的相关退休率和参保率，确保在年底财务报表中报告离职后员工福利负债的实际和相关估值。（第 49 段）	重要建议	2019-2020 年
4.	将审计保险计划绩效制度化并将其作为一项工作定期开展且在固定时间发布审计结果，以确保作出知情决定和采取有效行动。（第 54 段）	重要建议	2019-2020 年
5.	制定包含程序、分配方式和其他适当条件的书面准则，以指导向各驻罗马联合国参保机构分配退款或利润分成。（第 58 段）	根本建议	2019 年
6.	与人力资源办公室协调审查编外人员医疗保险（账户 3232）总计 978 857 美元的余额，并根据经修订的 2019 年编外人员医疗保险分配比例重新分配盈余。（第 62 段）	重要建议	2019-2020 年
7.	制定确定时间段内的具体供资和成本削减（控制）安排，以便在粮农组织领导机构指导下解决服务终了负债供资问题。（第 69 段）	根本建议	2019 年
投资管理			
8.	将采购投资经理和保管人服务的现行做法正式制定为一项书面政策并予以分发和发布。该政策应包含以下内容： <ul style="list-style-type: none"> a. 详细规定从发起、遴选、批准到签订财务合同的采购各阶段应开展的活动； b. 界定投资经理和保管人的遴选和资格要求标准、职权范围及其他适当条件。（第 73 段） 	根本建议	2019 年

² **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 ²	时限
9.	尽职评价新兴市场投资组合的当前绩效，并确定能够实现最佳回报并超出基准的适当途径，以确保保护新兴市场投资在未来免受损失。（第 78 段）	根本建议	2019 年
共享服务中心			
10.	采取必要行动，进一步提高共享服务中心所提供服务的管理控制效率和成效，并使全组织更加遵守有关共享服务中心流程交付的现行政策、条例和程序。（第 83 段）	重要建议	2019-2020 年
11.	快速追踪共享服务中心结构化工具的谈判和采购情况，以确保妥善管理、准确追踪和监测处理案例/请求，从而实现有效、高效的运作、报告和合规，以更好支持粮农组织。（第 87 段）	重要建议	2019-2020 年
12.	制定机制，就遵守粮农组织办事处服务请求政策和程序的情况编制定期报告，并应定期将此告知办事处，同时在共享服务中心专门网站或一览表上发布此类报告，主要将其作为有价值信息，用于协助粮农组织办事处和共享服务中心积极利用获悉的机会提高服务请求的合规性，并帮助取得高效、有效的流程结果。（第 91 段）	重要建议	2019-2020 年
13.	利用共享服务中心的合规报告，在评价造成不合规行为的负责官员/工作人员的绩效时纳入误差率或不合规率指标，以便进一步加强问责和有效履行其责任。（第 92 段）	重要建议	2019-2020 年
14.	支持共享服务中心管理层编制工作计划，其中包括实施国际标准化组织合规质量体系的具体活动，于 2019 年批准并实施工作和资源计划，以确保共享服务中心向其客户提供符合国际质量管理体系标准的优质服务。（第 96 段）	重要建议	2019-2020 年
《内部监控声明》			
15.	正式记录对粮农组织内部监控框架下所有监控原则（特别是未专门载入内部监控调查问卷的原则 1、2、8、10、13 和 17）的评估，以加强支持《内部监控声明》编制的现有流程和活动。（第 102 段）	重要建议	2019-2020 年
16.	确保系统性记录得出内部监控状态结论的依据，以支持《内部监控声明》中作出的保证，并进一步加强流程中的问责和透明度。（第 108 段）	根本建议	2019 年
17.	进一步确定管理层声明书中所得结论的依据并为此提供附加指导，以精简和协调流程，并确保就某一区域/部门/办事处内部监控的真实状态得出一致结论。（第 113 段）	重要建议	2019-2020 年
18.	采取更多积极措施，进一步确保准确答复内部监控调查问卷，因为其中所确认内容对于支持总干事在《内部监控声明》中作出的保证十分重要，并有助于促进采取知情行动来解决各自责任领域内部监控方面的任何不足。（第 119 段）	重要建议	2019-2020 年

建议		优先程度 ²	时限
19.	按照内部监控报告指导说明的要求，加强执行对内部监控调查问卷所做答复的审查和核查步骤，从而确保反映办事处内部监控的真实状态。（第 120 段）	重要建议	2019-2020 年
调查对欺诈和其他不当行为的投诉			
20.	解决监察长办公室（监察办）调查工作面临的挑战，特别是资源限制挑战，并同样强调迅速采取有效行动处理对欺诈或不当行为的投诉并制定相关战略，以持续传达粮农组织严厉打击欺诈和不当行为的强有力信息，进一步阻止这些行为发生，从而加强粮农组织内部的欺诈控制。（第 128 段）	根本建议	2019 年
治理			
全组织人力资源管理			
21.	人力资源业务计划 编制和更新人力资源业务计划，并体现在特定时期具体的正式战略和行动计划中，以建立明确的路线图和里程碑；证实对工作交付情况的监测；支持所报告的方法、战略和成就以提高报告中信息的完整性。（第 133 段）	重要建议	2019-2020 年
22.	员工队伍规划 确保员工队伍规划工作考虑员工反馈和规定的交付时限；在良好的分析框架的支持下实现目标价值并提高运作效率。（第 137 段）	重要建议	2019-2020 年
23.	员工流动 通过以下措施加强员工流动政策：确保明确阐述人力资源战略目标和相关行动计划以促进其有效实施；通过员工反馈及时开展定期评价；进一步加强与其他办事处的沟通。（第 144 段）	重要建议	2019-2020 年
24.	招聘政策 加强现行招聘和遴选政策，制定有效流程和机制，并确保在制定招聘流程“关键绩效指标”时纳入明确的效率参数，以准确衡量流程负责人所开展相关活动的绩效，并更好地监测整个招聘和遴选流程的绩效。（第 147 段）	重要建议	2019-2020 年
25.	性别均等 继续努力实现性别均等目标，特别是通过阐明特定时间表内每一职类的目标；明确阐述地域多样性的准则和程序，并将此传达给征聘管理人，以确保提高代表性和透明度；促进及时监测进展情况，以便高效实现预期结果。（第 150 段）	重要建议	2019-2020 年

建议		优先程度 ²	时限
26.	<p>聘用顾问</p> <p>加强顾问/个人服务协议签署者的聘用和续约政策，纳入有关准许必要违约例外情况的明确规定，以更好地建立权威、明确问责和消除自由裁量权。</p> <p>(第 155 段)</p>	重要建议	2019-2020 年
27.	<p>员工绩效评价</p> <p>围绕明确且连贯一致的绩效标准开展有力的监测和审查，从而加强编制和交付绩效评价和管理系统目标与绩效指标的机构能力，为更加准确且有意义地评估员工绩效和报告相关计划结果提供支持。</p> <p>(第 158 段)</p>	重要建议	2019-2020 年
28.	<p>员工指导与培训</p> <p>确保就管理绩效反馈向员工和主管提供适当指导与培训，并将此记录在绩效评价和管理系统中，以更好地支持未来的绩效评估工作；审查现行的辩驳政策以及联合国其他机构的经验，与联合国系统良好做法保持一致。</p> <p>(第 159 段)</p>	重要建议	2019-2020 年
29.	<p>员工学习计划</p> <p>更加密切地监测员工学习计划的交付情况，以确保这些计划是在对员工知识和技能需求开展包容性分析的基础上编制的，这些需求与组织在优化使用员工发展资源及优化工作方面的需求和优先重点明显相关。</p> <p>(第 163 段)</p>	重要建议	2019-2020 年
30.	<p>财务披露</p> <p>与法律顾问密切协调，制定最适当的战略，从而保证员工充分遵守特定期限内规定的财务披露声明，包括对不合规行为进行纪律处分，以提高粮农组织的透明度和加强问责。</p> <p>(第 166 段)</p>	根本建议	2019 年
31.	<p>人力资源办公室与道德问题办公室之间的协调</p> <p>建立人力资源办公室与道德问题办公室之间进行双向反馈的具体政策，以便更有效地参与和加强人力资源相关行动；在 2017-2019 年人力资源办公室行动计划中纳入对所有工作人员开展强制性道德培训的要求，并与监察员和道德问题办公室密切协调设计培训课程，包含针对员工道德问题的课程。</p> <p>(第 167 段)</p>	重要建议	2019-2020 年
32.	<p>人力资源事项反馈工作</p> <p>确保定期开展涉及粮农组织人力资源综合管理情况的正式反馈工作，以进一步加强人力资源关系和相关战略，并基于技能、知识和承诺，进一步为政策议程提供信息。</p> <p>(第 172 段)</p>	重要建议	2019-2020 年

建议		优先程度 ²	时限
权力下放办事处的监控环境			
项目实施和监测			
33.	加强对项目预算的监测和监督控制，按时间表完成项目并实现目标，同时对捐助者和其他行政项目要求实行问责，从而确保项目有效、高效实施和交付。 (第 177 段)	重要建议	2019-2020 年
技术合作计划			
34.	通过以下方式确保技术合作计划项目的整体交付效率和成效：重新讨论并进一步完善实施战略，与所有项目利益相关方密切合作以减少项目时滞，以及就制定机制和编制项目文件提供培训，从而提高员工能力。 (第 181 段)	重要建议	2019-2020 年
捐助者报告			
35.	通过持续开展监测工作和控制活动，确保及时、准确交付相关捐助者报告；利用实地计划管理信息系统的报告功能提供要求的报告，并监测进展和终结报告的提交情况。(第 185 段)	重要建议	2019-2020 年
采购管理			
36.	加强对采购流程的监测和监督控制，推动有效采购管理，从而确保及时采购商品、工程和服务；编制并更新完整的采购计划；采购需遵守政策、条例和规则。 (第 189 段)	重要建议	2019-2020 年
现金管理			
37.	通过以下方式加强遵守对现金相关活动的控制：密切监测银行余额以及业务现金预付款和业务零用现金的使用与补充，根据月度使用情况审查业务零用现金的授权额度，持续监测这些方面的情况，以避免重复赠款和预付款逾期未结算问题。(第 193 段)	重要建议	2019-2020 年
资产管理			
38.	加强控制和监测机制、更新记录并用相关信息填写必要表格，以确保适当履行资产管理相关责任及开展资产管理相关活动和流程，从而加强问责和充分保护资产。(第 197 段)	重要建议	2019-2020 年
权力下放办事处的人力资源管理			
39.	加强对活动记录和存档的监测活动，如顾问遴选记录和解释国家项目人员选拔的说明，以保证管理人力资源相关活动的效率和透明度；确保编外人力资源职权范围信息的完整性，以此作为监测和评价工作交付情况的依据。(第 201 段)	重要建议	2019-2020 年

建议		优先程度 ²	时限
差旅管理			
40.	遵守季度差旅计划的要求，及时结算差旅预付款并提交规定的差旅后文件（如差旅费报销和出差报告），以加强监测差旅管理的控制措施，从而确保遵守粮农组织的政策和程序。（第 205 段）	重要建议	2019-2020 年
监控环境总体评估			
41.	评估权力下放办事处的业务风险水平，并实施战略解决方案，以加强权力下放办事处对重要流程和决策的监督和监测控制，从而确保业务效率和成效；加强支持权力下放办事处干事对其监控环境的状态进行认证。（第 209 段）	重要建议	2019-2020 年

以往年度审计建议的落实情况

11. 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，2017 财年提出的 29 项建议中，19 项（占 66%）已落实，还有 10 项（占 34%）仍在落实中。2016 财年剩余六项建议仍在落实中。2015 财年剩余三项建议已全部落实。2014 财年剩余的六项建议中，四项（占 67%）已落实，两项（占 33%）仍在落实中。对于 2012-2013 年两年度剩余的一项建议，管理层已在报告期间落实。我们进一步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

12. 理事会第一四六届会议³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，任期为六年。

13. 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。

14. 今年是我们履行新的审计职责的第五年，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五份年度外聘审计员报告。

2. 范围和目标

15. 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。

16. 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 2018 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 2018 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。

17. 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。

18. 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。

³ 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

19. 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。

20. 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。

21. 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。

22. 2018 财年，我们审计了总部、共享服务中心、粮农组织亚洲及太平洋区域办事处、粮农组织近东及北非区域办事处、粮农组织驻莫桑比克代表处、驻尼日利亚代表处、驻越南代表处和驻乌干达代表处。

23. 我们还审计了 2018 财年粮农组织信用社的财务报表，并就此出具了一份单独报告。此外，我们还审查并确认了与以下其他机构合作实施或代表其实施的各项计划的资金状况：联合国开发计划署（开发署）和全球环境基金（全环基金）。

24. 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。

25. 我们以管理层信函的形式向粮农组织管理层报告审计结果，其中载列详细的意见和建议，借此不断与管理层进行对话。

B. 审计结果

26. 本节介绍了 2018 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实现粮农组织任务授权的目标，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

27. 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 2018 年 12 月 31 日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；

28. 我们赞赏粮农组织管理层为落实 2018 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 2018 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。

29. 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。

30. 然而，我们发现了需管理层予以解决的重要问题，以便进一步改善财务交易记录、处理和报告以及财务管理。其中包括粮农组织的流动性；对粮农组织员工福利债务的担忧；投资准则和绩效。

B.1.2 粮农组织的流动性

31. 流动性是粮农组织立即将任何资产转换为现金以支付到期业务费用的能力。粮农组织流动性以其正常计划可用现金和现金等价物作为衡量。粮农组织流动性状况持续存在，以确保工作计划的持续性。

32. 我们注意到，粮农组织一直在监测其月度现金状况和现金流动预测，以确保其业务所需现金充足。除了现金和现金等价物，粮农组织设立了 2 570 万美元的周转基金和 1 750 万美元的特别储备金账户，作为收到分摊会费之前预付开支的安全网，并保护其免受不利货币波动造成的未列入预算的额外开支和预算时未考虑到的通胀趋势的影响。

33. 粮农组织的现金流入来源为从本年度和以往年度的摊款中收取的分摊会费、项目支持费用收入、联合资助活动、政府现金捐款和其他杂项收入。

34. 对 2014 至 2018 日会费年分摊会费和付款的月度收款情况进行的审查表明，月度付款额度仍在 4 000 万至 5 000 万美元之间，分摊会费的收款情况则持续波动、无法预测。

35. 2014 至 2016 会费年，一直是在每年的一月、夏季和最后一个季度收到大量分摊会费。这一趋势在 2017 会费年发生变化，这一年平均每月收到 3 200 万美元的会费。但在 2018 会费年，分摊会费收款情况急剧变化，在 1 月、4 月和 11 月收到大量缴款，分别总计 1.152 亿美元、8 120 万美元和 8 300 万美元。此类缴款大部分来自以下成员国：

月份	成员国	总额 (百万美元)
1 月	美利坚合众国（美国）	52.0
	加拿大	21.0
	俄罗斯	15.3
	法国	10.9
4 月	日本	48.0
	法国	13.2
	意大利	8.4
11 月	美国	32.2
	联合王国（英国）	22.1
	德国	14.4
	法国	13.2
	韩国	10.0

36. 现金余额与总收款金额和总业务费用（包括购置资产）的季度比较表明，粮农组织有充足的现金余额来使其在三至五个月内履行其义务，但 2017 年 11 月至 12 月除外，这段时间内其现金余额低于 1 亿美元。

37. 我们注意到，理事会和财政委员会经常审查拖欠会费的管理情况，这是根据成员国特别是主要捐助方分摊会费缴纳时间的变动情况定期审查粮农组织财务状况工作的一部分。已开展各类研究，旨在找到方法提高会费收款率（参阅文件 FC 175/6 Rev.1）。也考虑过外部借款，但银行由于分摊会费现金流动情况不确定而有所迟疑（参阅文件 FC173-3Rev.1-MY071e）。管理层还建议修订粮农组织《基本文件》，以进一步加强适用于违约成员国的措施，总目标是改善分摊会费的按时缴纳情况，并将于 2019 年 6 月提交大会供批准（参阅文件 FC175-6-Rev1）。

38. 对过去四年间现金和现金等价物与流动负债之间关系（速动比率）的进一步研究表明，粮农组织现金余额最多只能偿付其两个月的流动负债，但该偿付能力在 2018 年底显著提高，如下所示：

年份	金额（百万美元）	增长/（下降）	速动比率
2014	189.0	86.9	2.36
2015	204.4	15.4	1.92
2016	179.8	(24.6)	1.78
2017	227.5	47.7	1.80
2018	293.9*	66.4	3.45

* 限制净值

39. 司库业务处评论称，成员国分摊会费的缴纳情况取决于国家年度预算周期，因此，每年夏季和第四季度通常是收到成员国大量分摊会费的高峰期。管理层继续采取若干措施敦促成员国，特别是主要捐助方及时缴纳其当期分摊会费并结算其拖欠款额。2018 年，管理层考虑获取外部借款，并开始与伙伴银行谈判以支付其至少两周的业务费用，但并未正式确定。此外，为确保现金余额高于临界水平，管理层在 2018 年第四季度暂停了与非核心活动相关的开支和承付款。领导机构迄今一直推迟批准增加周转基金的提议，这可能是由于现金余额足以满足支出需求。

40. 2018 年 10 月 15 日，总干事致函所有员工，介绍粮农组织面临的财务困境以及整个联合国系统财务困境的影响。秘书长在 7 月份致函所有员工时，提及财务困境对顾问造成的负面影响。总干事表示，“如联合国的情况一样，由于成员国延迟缴纳正常计划的会费，粮农组织现在也处于现金危机之中。截至今日，成员国共拖欠粮农组织 2.83 亿美元，其中 77% 由前五大债务成员拖欠。我们的现金流预测表明，就目前情况而言，我们需在年底或 2019 年初求助外部借款，以维持每月 4 500 万美元的最低业务费用，包括用于支付薪金的费用。”

41. 总干事进一步表示，“更严重的是，近年来出现了一种前所未有的局面，某些主要捐助方改变了常规付款模式，导致无法预测重要付款的时间。这导致我们更难向外部贷款人借款，外部贷款人要求以可预测的未来现金收入形式为贷款担保。我们已呼吁所有成员国按时全额缴纳会费，粮农组织领导机构最近在今年 6 月举行的理事会第一五九届会议上承认了这一点。我已致函拖欠会费的成员国；并请已按时全额缴纳 2018 年到期会费的成员国在新的一年尽快缴纳其 2019 年会费。”

42. 尽管无法预测分摊会费的收取时间，但粮农组织仍具有流动性，并有充足的现金余额用以满足其业务需要。即使在关键月份，粮农组织仍能平衡其现金需要。司库业务处持续监测现金余额有助于持续不间断地开展工作计划，以便能够根据过去产生的费用预测现金余额，并确定适当、有效的措施来实现付款条件最大化，推迟不必要的活动和大额付款，以及考虑采取措施促进及时缴纳分摊会费（参阅文件 CCLM 108/2 Rev.2）。鉴于当前主要捐助方的缴费时间有变动，粮农组织需保持灵活性，并使其开支模式与现金流入状况相符，同时不能影响其目标的实现。

43. 我们建议粮农组织监测和预测其现金状况时考虑主要捐助方的缴费时间变动问题，并使开支模式与现金流入状况相符，以确保履行实施所批准的工作计划的义务。

44. 此外，我们建议粮农组织与成员国进行更有力的交涉，使其持续且按时缴纳当期分摊会费和拖欠会费，以确保为粮农组织的运作提供充足资金。

B.1.3 员工福利负债的核算与管理

45. 离职员工与其他非在职员工的福利负债由独立专业精算师结算。在职员工福利负债由粮农组织根据个人数据和过去支付记录结算。截至 2018 年 12 月 31 日，员工福利负责总计 13.829 亿美元（2017 年为 15.450 亿美元），其中 13.645 亿美元（2017 年为 15.274 亿美元）由精算师结算，1 840 万美元（2017 年为 1 760 万美元）由粮农组织结算。因使用替代方法使得分配方案不切实际，粮农组织选择了报告非流动负债中所有已精算估值的员工福利负债。

B.1.3.1 用于 2018 年估值的退休率和参保率精算假设

46. 我们注意到，2018 年底员工福利负债估值使用了过去对退休率和退保率以及参保率和延聘率的研究，这些研究可能与粮农组织最近的经验不再相关，因此影响了估值的准确性。

47. 管理层评论称，粮农组织正在编制退休率和退保率报告，并考虑到 2019 年 7 月 1 日起生效的新强制离职年龄和延聘率研究，延聘率研究报告了 2016-2018 年间退休并有资格享受离职后医疗保险的工作人员数量。我们获悉，该报告将与 2019 年 9 月发布。该报告载有出于死亡或《手册》第 343.3.4 节（保险金的终止）所设想原因之外原因退出离职后医疗保险的情况。

48. 退休率和退保率以及参保率和延聘率的精算假设严重影响员工福利负债的估值。从上次研究到现在，粮农组织在工作人员退休和参保对离职后福利负债影响方面的经验趋势可能已发生巨大变化。需要强调的是，《会计准则》第 39 号要求实体定期确定负债，因此粮农组织将当期和更新的普查数据作为估值依据是恰当的。

49. 我们建议粮农组织更新用于 2019 年 12 月估值及未来时期的相关退休率和参保率，以确保在年底财务报表中报告离职后员工福利负债的实际和相关估值。

B.1.3.2 定期审计和审查尚未与承保人开展的保险计划的绩效

50. 粮农组织和其他驻罗马联合国机构与 Allianz Worldwide Care S.A 签订了期限为 2015 至 2017 年的合同，其中 Allianz Worldwide Care S.A 是管理粮农组织保险计划的承保人，而粮农组织是投保人。该合同于 2017 年 12 月续签至 2018 至 2019 日历年。

51. 自与承保人的合同生效之日起至 2018 年，尽管合同第 18 条规定“投保人有权在合同期限内随时指定其工作人员或具有适当资格的第三方审计、审查和调查承保人的计划管理记录以及已理赔或待理赔记录”，但仍未对保险计划的绩效进行审计。

52. 管理层评论称，目前正与 2015-2017 年合同及其 2018-2019 续签合同的承保人审计和审查保险计划的绩效。

53. 定期审计保险计划的绩效可向粮农组织保证，所报告的索赔和理赔情况是完整、准确的并已存档，从而可以可靠地计算粮农组织预期的未来利润分成。

54. 我们建议粮农组织将审计保险计划绩效制度化并将其作为一项工作定期开展且在固定时间发布审计结果，以确保作出知情决定和采取有效行动。

B.1.3.3 从以往承保人处收到的总计 1 590 万美元的长期未退款或利润分成被重新归类为其他负债，但尚未分配给各驻罗马联合国参保机构

55. 账户 3400 - 其他（非在职员工）负债总计 1 590 万美元，在年底被重新归类为其他负债，并于次年初转回。该账户由 2002 年开始从以往承保人处收到的退款或利润分成组成。

56. 管理层评论称，粮农组织正通过医疗保险联合咨询委员会与世界粮食计划署（粮食署）和国际农业发展基金会（农发基金）联络，研究如何将利润分成余额分配给各驻罗马联合国机构。这一做法非常及时，因为自 2020 年 1 月起，粮食署将不再参与驻罗马联合国机构的医疗保险合同。

57. 迫切需要制定关于如何向各驻罗马联合国参保机构分配退款或利润分成的准则，以消除这类长期未付的应付账款并避免不断重新分类和转回账目中的应付账款。

58. **我们建议粮农组织制定包含程序、分配方式和其他适当条件的书面准则，以指导向各驻罗马联合国参保机构分配退款或利润分成。**

B.1.3.4 未定期清算总计 978 857 美元的编外人员医疗保险（账户 3232）

59. 账户 3232 是一个总账负债账户，用于记录工资扣款和粮农组织的医疗保险缴款，包括不同就业类别的不同福利（意外死亡、残疾和/或医疗福利），这些福利缴款之后须支付给相关组织。

60. 截至 2018 年底，账户 3232 超过一年未清算的余额达 978 856.98 美元。这一情况不符合账户 3220-3233 的会计科目表条款，会计科目表规定会计、报告与分析小组（ARAG）主管负责定期（至少每月一次）监测这些账户的交易和余额；编制付款申请表，并转发给应付账款组，以确保在预期时限内清算余额和相关交易；跟进所有既往余额并采取相关行动清算相关交易。

61. 管理层评论称，账户 3232 已按月对账，扣款的核算依据是人力资源办公室提供的比例，由人力资源办公室每年向保险公司一次性支付所有手续费。随后在 2019 年下半年，人力资源办公室将根据与新承保人签订的合同修订并发布编外人员医疗保险的分配比例。

62. **我们建议粮农组织与人力资源办公室协调，通过财务司-总账审查编外人员医疗保险（账户 3232）总计 978 857 美元的余额，并根据经修订的 2019 年编外人员医疗保险分配比例重新分配盈余。**

B.1.3.5 截至 2018 年 12 月 31 日，员工福利负债的离职后医疗保险和离职付款基金部分仍未获得供资，总计 875 903 000 美元。

63. 员工福利负债包含与工资、薪金、津贴、带薪年假和带薪病假有关的在职工福利负债，以及与补偿付款基金、离职偿付计划、离职后医疗保险和离职付款基金有关的离职后福利负债。

64. 部分员工福利负债由外部投资经理管理的专项长期投资供资。截至 2018 年 12 月 31 日，该长期投资的市场价值为 4.886 亿美元，而员工福利负债的价值为 13.829 亿美元。虽然员工福利负债的价值较 2017 年的 15.451 亿美元余额减少了 1.621 亿美元，即下降了 10.5%，但离职后医疗保险和离职付款基金的未获供资金额维持在 8.759 亿美元，分别总计 8.203 亿美元和 5 560 万美元。

65. 员工福利负债减少 1.621 亿美元的主要原因是精算假设发生变化，如适用的折现率提高、年底欧元-美元汇率变动以及索赔和管理费用发生变化。根据精算结果，粮农组织将需每年向离职付款基金拨款 1 550 万美元，向离职后医疗保险拨款 6 980 万美元，以便在 2024 年和 2039 年之前为负债提供全额资金，但大会未批准 2018-2019 两年度的额外供资。

66. 与承保人 Allianz 一同对索赔统计数据进行的审查披露，保险费和管理费的付款增加，索赔额也相应增加，近 63% 的索赔人为退休人员。分析显示，自 2015 年以来，已支付的总索赔额中 85% 支付给了退休人员，其中使用最多的福利为住院、药房和实验室程序，分别占 54%、15% 和 10%。

67. 管理层评论称，正在讨论成本控制措施。已与承保人网络就提供药房折扣进行了谈判。还在考虑研究参加国家健康保险计划和更改离职后医疗保险的资格要求。2019 年 4 月，粮农组织理事会将补充周转基金以及为离职后医疗保险的前期服务负债追加供资推迟至未来两年度，以实施关于改善粮农组织财务健康、流动性和储备金状况的提案。同样，2018 年 11 月，财政委员会强调联合国共同制度成员必须就此事项采用共同做法，并鼓励粮农组织参与联合国共同制度，探索该问题的解决方案。

68. 此外，联合国系统确认了离职后健康保险负债和相关供资重要性问题。根据联合国大会（大会）第 68/244 号决议，在大会请秘书长调查联合国系统在职职工和退休职工的现行医疗保健计划后，秘书长向大会提交了一份关于离职后健康保险管理的报告（A/73/662）。该报告主要依据联合国机构间离职后健康保险问题工作组的工作，粮农组织是该工作组的活跃成员。报告探讨了提高健康保险计划效率的各种备选方案，包括相关费用，并提议对负债审慎供资，因为未获供资负债将对未来预算产生影响的财务压力越来越令人担忧。

69. **我们建议粮农组织制定确定时间段内的具体供资成本削减（控制）安排，以便在粮农组织领导机构指导下解决服务终了负债供资问题。**

B.1.4 投资管理

B.1.4.1 采购投资经理和保管人服务

70. 《手册》第 202.9.2 节规定，权益和固定收入市场资产应由专业的外部资产管理人根据详细的书面准则进行管理。应根据粮农组织采购规则甄选这类管理人员。

71. 以下概述的甄选投资经理和保管人的实际流程及现行做法并未得到记录，也没有作为采购政策加以制度化：a) 司库业务处在粮农组织投资顾问世界银行（世行）的支持下编制征求建议书；b) 世行对提供所需类型投资授权的经理进行初步审查；c) 将征求建议书发送至世行建立的长清单；d) 司库业务处在世行的支持下审查技术和财务对策；e) 司库业务处将经审查的征求建议书呈递给投资委员会，供其做出正式选择；f) 财务司司长签署投资授权书/合同。投资经理合同续签的依据是资产分配战略的绩效审查和/或变化。

72. 上文所述未存档流程可能对透明度、问责制、监测、评估和评价产生影响，因为其连贯一致的应用、合规和实施关乎粮农组织的投资业务。

73. 我们建议粮农组织将采购投资经理和保管人服务的现行做法正式制定为一项书面政策并予以分发和发布。该政策应包含以下内容：

- a. 详细规定从发起、遴选、批准到签订财务合同的采购各阶段应开展的活动；
- b. 界定投资经理和保管人的遴选和资格要求标准、职权范围及其他适当条件。

B.1.4.2 2016 至 2018 年除台湾外的新兴市场证券投资组合绩效低于基准，与起始相比呈跌幅 2.58% 的显著负回报

74. 粮农组织的长期投资（长期投资组合）政策规定，投资计划的总体目标是能够长期提供足够资源，为资金到位负债提供资金并支付长期员工福利负债。与任何投资经理签订的合同可能因未能实现合同规定的绩效目标而终止。新兴市场投资组合的投资目标是随着时间推移产生可观的风险调整后回报，并有望产生更多稳定的回报。目标力求跑赢基准，随着时间推移，预期年化超额收益率为 100 至 300 个基点。

75. 截至 2018 年 12 月 31 日，新兴市场证券投资组合的市场价值为 4 490 万美元，低于过去三年的预期基准，与起始相比呈 2.58% 的显著负回报。

76. 司库业务处已将负超额绩效问题提交投资咨询委员会，后者也对这一投资授权表示担忧并建议予以终止。在采取任何行动前，该建议需得到投资委员会的批准。正如粮农组织的长期投资组合政策所述，委员会有权决定是否终止该投资组合。一旦做出该决定，司库业务处将采取行动。然而，管理层指出，任何市场的投资均将随市场绩效而定，粮农组织的目标是超越这一结果，即粮农组织希望积极的管理人员带来超出市场基准的超额回报。

77. 虽然投资经理未能实现投资目标并非违约行为，但过去几年新兴市场投资组合管理的绩效一直低于基准，这严重影响了粮农组织的投资组合。需要强调的是，长期投资目的是实现回报，以支持粮农组织为员工相关负债供资。

78. 我们建议粮农组织尽职评价新兴市场投资组合的当前绩效，并确定能够实现最佳回报并超出基准的适当途径，以确保保护新兴市场投资在未来免受损失。

B.1.5 共享服务中心

79. 2018 年对共享服务中心的审计披露了改进机会，以加强管理和控制其关键流程，并确保政策、条例和规则的制定和有效运作。

80. 共享服务中心是一个卓越中心，专注于为粮农组织的全球业务提供优质且具有成本效益的行政服务。其使命是通过使用具有成本效益的服务交付模式，以推动卓越服务的持续性改进议程不断提高内外部客户满意度。其战略是通过流程简化、标准化、自动化和自助服务功能提高绩效，同时通过改进沟通提高服务质量。

B.1.5.1 高效、有效服务共享中心流程的改进机会

81. 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，以加强其资产管理服务、应付账款服务、工资服务、人力资源服务和差旅服务等职能流程的管理控制：

- a. 资产管理服务。需加强资产增加流程，以避免报告在建工程资产低于阈值金额和在建工程发票项目对应不同的资产编号。此外，成本低于 1 500 美元的不可追踪消耗性产品和成本低于 500 美元的消耗性产品都已反映在资产登记册中，因此，我们强调只有达到资本化阈值的资产才能在资产登记册中确认。我们还指出需提高资产保管人提交的资产文件的完整性和时效性，且必须定期审查资产登记册，以生成准确的资产数据并确保资产信息完整性。

b. 应付账款服务。考虑到粮农组织目前处理的交易金额和规模，我们着重指出共享服务中心实施发票集中处理以实现简化和标准化流程的机会。此外，我们指出，需确保预算持有人和/或负责官员有效履行责任，在接收模块中输入货物收据，并及时向财务司和共享服务中心提交发票调整请求，供前者批准和后者处理，因为受影响账户在财务报表中的公允列报受到影响。

c. 工资服务。工资登记册包括因缺乏工资支付方法和/或银行指示而扣发员工薪金或酬金的案例，以及与贷款雇主签订的合同协议项下的个人服务协议实例。此外，我们强调必须记录工资流程中所进行审查的结果，以便确定潜在的改进领域，还需加强监督控制拥有超级用户责任的处理者在全球资源管理系统中所做的变更，以尽量减少错误或故意输入数据的风险。提出需更加谨慎地审查考勤卡，以确保只在处理工资的全球资源管理系统中提交和批准实际工作天数。此外，由于现行规定不明确，应重新审议粮农组织是否能够向联合国合办工作人员养恤基金（养恤基金）缴款以用于员工无薪特别休假的政策。

d. 人力资源服务。系统局限性阻碍员工输入和提交文件以支持更新或变更其家庭状态的能力，这导致人力资源组的流程效率低下，因为他们需要代表员工做额外的工作，因而对立即处理家属津贴请求造成影响。为强调负责官员在证明房租预付款或补贴合理性方面的责任和问责的重要性，我们提出需更新“如何做”指南中关于如何提出房租补贴和房租预付款请求的内容并修订表格 AFH 75。

e. 差旅服务。需更新差旅政策，将事后差旅准则纳入其中，以便制定明确的条例和规则，从而支持处理事后差旅授权和差旅费报销的现行政程序。我们还强调为医疗后送差旅制定“如何做”指南的价值，以便正式制定所涉及的程序。

82. 上述控制不足之处突出共享服务中心管理层和其他相关粮农组织办事处需采取行动，加强控制职能流程，并提高运作效率和交付有效服务。

83. **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所提供服务的管理控制效率和成效，并使全组织更加遵守有关共享服务中心流程交付的现行政策、条例和程序。**

B.1.5.2 支持共享服务中心交付服务的结构化工具

84. 用作共享邮箱工具的定制化 Microsoft Outlook 目前的功能无法满足客户对高效且富有成效流程的请求，因为它在监测请求进度方面存在局限，无法自动跟踪且需要手动编制月度报告，导致处理时滞延长。

85. 共享服务中心管理层指出，他们在 Outlook 中已经设计了许多富有创造性的流程，以支持其报告和合规性。遗憾的是，Outlook 请求很分散且非常不透明，因为客户无法看到其请求的进展或升级状态。结果，对请求进展结果的评价是被动而非主动进行的。

86. 我们强调指出，由于 2017 年粮农组织总部完全把主要活动转移至共享服务中心，该中心的责任、客户要求和需求以及交易量均大幅度增加。因此，由于共享服务中心每天与数以千计的客户打交道并有大量请求需要处理，结构化工具须能够支持共享服务中心主动且更快速地为每项服务请求提供解决方案。

87. 我们建议快速追踪共享服务中心结构化工具的谈判和采购情况，以确保妥善管理、准确追踪和监测处理案例/请求，从而实现有效、高效的运作、报告和合规，以更好支持粮农组织。

B.1.5.3 报告服务请求遵守现行政策和程序的情况

88. 我们确定，虽然共享服务中心因具有运用粮农组织政策、程序和系统的知识和能力而成为最佳信息提供者，但它目前没有报告机制来整合粮农组织办事处遵守或不遵守既定政策和程序的交易请求。

89. 共享服务中心管理层指出，其目标是完善流程。当发现差距时，就制定流程来缩小差距。2018 年，他们制定了电子报销流程，改进了自助式银行流程，并使用 Taleo 工具推出了国家项目人员支持性文件电子存档系统。还推出了客户满意度计量器作为反馈机制，用以确定向客户提供的服务质量。使用服务级协议衡量共享服务中心的绩效，并使用该工具明确改进流程的解决方案和解决延迟问题。

90. 我们认识到共享服务中心目前正努力不断完善其流程。然而，我们强调，共享服务中心向粮农组织办事处和伙伴通报其流程结果和处理服务请求时确认的差距并使它们参与其中，这不仅有助于实现有效、高效的流程，还会使它们更加遵守政策和程序。此外，向高级管理层报告此信息能够使它们提供积极主动的解决方案以应对所报告的差距，从而提高所提供的服务质量和客户满意度并为强化合理决策。

91. 我们建议粮农组织通过共享服务中心制定机制，就遵守粮农组织办事处服务请求政策和程序的情况编制定期报告，并应定期将此告知办事处，同时在共享服务中心专门网站或一览表上发布此类报告，主要将其作为有价值信息，用于协助粮农组织办事处和共享服务中心积极利用获悉的机会提高服务请求的合规性，并帮助取得高效、有效的流程结果。

92. 此外，我们建议粮农组织利用共享服务中心的合规报告，在评价造成不合规行为的负责官员/员工的绩效时纳入误差率或不合规率指标，以便进一步加强问责和有效履行其责任。

B.1.5.4 符合国际标准的质量体系举措

93. 随着粮农组织不断发展、创新和精简其业务，预计要处理和向内外部客户报告的交易量会增加。因此，为确保正确实施其服务交付模型中的每项原则，共享服务中心需确保遵守质量体系，如国际标准化组织认证体系，从而通过既定的健全质量管理体系和让客户满意来取得真正的成功。

94. 应我们的询问，粮农组织共享服务中心管理层告知国际标准化组织是其2019年举措的一部分。

95. 我们指出，国际标准化组织等经认证的质量体系将增强客户的信任和所提供服务的可靠性，因为必须遵守既定质量标准来为该服务中心带来明确结果。标准化工作环境有助于持续交付服务和让客户满意。从收到、处理、处置和报告请求到吸取经验教训，所执行的预防、缓解和纠正措施根据国际标准不断及时改进向客户提供的服务，从而实现粮农组织共享服务中心的愿景。

96. 我们建议粮农组织支持共享服务中心管理层编制工作计划，其中包括实施国际标准化组织合规质量体系的具体活动，于2019年批准并实施工作和资源计划，以确保共享服务中心向其客户提供符合国际质量管理体系标准的优质服务。

B.1.6 《内部监控声明》

97. 在粮农组织，根据以下内容审查内部监控系统的总体成效：(a) 副总干事、助理总干事和办公室主任提供的声明书，在声明书中他们保证，粮农组织的管理和监控系统在其领导的各个部门都得到有条不紊且有效的应用；(b) 粮农组织各办事处和各司完成的内部监控调查问卷分析，以及据此制定的监控改进计划；(c) 监察长、审计委员会、职业道德官员和监察员及评价办公室在年度报告中给出的结论和建议；(d) 外聘审计员在其长式报告、管理建议书和其他报告中给出的意见、结论和建议；(e) 年内引起管理层注意的其他事项。

B.1.6.1 内部监控原则需完全纳入支持《内部监控声明》编制的流程中

98. 为正确评估内部监控的总体成效，粮农组织内部监控框架的五个组成部分和 18 项内部监控原则必须完全纳入支持《内部监控声明》编制的流程中。根据特雷德韦委员会赞助组织委员会（赞助组织委员会）的原则，《内部监控声明》应确认内部监控的以下五个组成部分是否均已被纳入并发挥作用：(a) 控制环境，(b) 风险评估，(c) 控制活动，(d) 信息和交流，(e) 监测活动，包括落实每一组成部分原则的控制措施。

99. 我们对（总部和权力下放办事处）内部监控调查问卷和声明书的审查结果发现，待考虑的控制点均纳入了内部监控的五个组成部分。然而，对这些文件的审慎评价表明，内部监控调查问卷中没有与以下粮农组织内部监控框架原则有关的特点关键控制点：

原则	描述
原则 1	廉正和道德价值观
原则 2	委员会监督
原则 8	风险识别、评估和缓解
原则 10	变更评估
原则 13	政策和程序
原则 17	监测

100. 管理层同意仍有加强流程的空间，使其进一步符合赞助组织委员会框架。尽管如此，管理层强调，上述内部监控原则未纳入内部监控调查问卷和声明书，因为在完成和分析内部监控调查问卷和声明书时，这些原则不适合在单个实体层面进行评估，但在起草或编制《内部监控声明》前，可以在高级管理层进行更好的分析与评估。此外，管理层指出，虽然粮农组织内部监控框架基于赞助组织委员会，且赞助组织委员会框架是内部监控报告流程的指导原则，但目的并不是要在设计和实施内部监控调查问卷时逐项遵循赞助组织委员会框架；因为如上文第 97 段所述，问卷只是内部监控报告工作的一部分。在这方面，重要的是要注意到，内部监控调查问卷针对的是整个粮农组织的许多官员，因此内部监控调查问卷中的所有问题需能确保这些官员能够做出有意义的答复。

101. 此外，管理层赞同，根据赞助组织委员会，重要的是记录对内部监控所有组成部分和支持原则的评估，这构成了协助管理层评估内部监控组成部分是否在粮农组织内存在、发挥作用和运作的标准。我们担心，若没有用文件充分证明对所遵循内部监控原则的所有关键控制点进行的审查，则对内部监控成效的评估可能无法反映当前整体情况。将会出现一种风险，即管理层可能在没有充分文件证明基本评价的情况下，得出结论认为已充分开展内部监控活动。

102. 我们建议粮农组织正式记录对粮农组织内部监控框架下所有监控原则（特别是未专门载入内部监控调查问卷的原则 1、2、8、10、13 和 17）的评估，从而加强支持《内部监控声明》编制的现有流程和活动。

B.1.6.2 管理层得出内部监控状态结论的依据

a. 《内部监控声明》所载结论的依据

103. 考虑到《内部监控声明》希望为粮农组织带来和实现的价值，我们已审查粮农组织发布的内部监控报告 — 指导说明，以确保粮农组织通过现行政策和正确流程生成的《内部监控声明》能反映现状和现实，而非只是削弱问责和透明度的形式重于内容的文件。

104. 因此，我们确定，总体而言，《内部监控声明》的范围得到清晰界定；《内部监控声明》涵盖的内部监控目标（即业务的效率和成效、遵守条例和规则、财务报告的可靠性）得到明确确定，以支持《内部监控声明》的编制和发布；现行政策和流程以及证据能够支持此其编制。但是，我们在审查中注意到，仍有机会进一步提高流程的透明度和加强问责，即通过界定和提供管理层得出内部监控状态结论的依据，但这一点未载于现有的指导说明中。

105. 管理层解释称，已编制内部监控报告的指导说明，用以指导众多员工参与粮农组织内部监控报告流程：完成并验证内部监控调查问卷以及编制声明书。此外，强调（基于外聘审计员、监察办和审计委员会在部门声明书、内部监控调查问卷和年度审计报告中提出的问题）编制《内部监控声明》草案的流程由战略、规划及资源管理办公室管理。此外，我们获悉，《内部监控声明》的编制工作已开展如下：(a) 已认真审查声明书，重点审查副总干事（包括区域办事处和部门提出的问题）、经济及社会发展部和办公厅编制的声明书；(b) 将已明确的关键问题纳入《内部监控声明》草案；(c) 已审查监察长年度报告、审计委员会年度报告和外聘审计员的长式报告，以确保《内部监控声明》充分涵盖这些文件提出的关键内部控制问题；(d) 已审查内部监控调查问卷的摘要，以确保《内部监控声明》载有据此提出的主要关切。

106. 我们进一步获悉，起草《内部监控声明》后，内部监控委员会、最高管理和监督团队及总干事对草案进行了审查，之后将草案提交外聘审计员供其审查。管理层强调，所有流程和依据均存在，但都未得到正式记录和发布。

107. 由于粮农组织利益相关方日益重视问责制和内部监控，我们认为，不记录任何结论的依据可能会造成沟通问题，导致效率低下，并将不利于推动问责制和提高透明度。在编制《内部监控声明》和最终实现其宗旨时，必须明确得出内部监控成效结论的依据，否则无法支持《内部监控声明》所作保证，还可能造成评估结果不准确的风险。

108. **我们建议粮农组织确保系统性记录得出内部监控状态结论的依据，以支持《内部监控声明》中作出的保证，并进一步加强流程中的问责和透明度。**

b. 声明书所载结论的依据

109. 声明书是评估粮农组织内部监控系统有效性时考虑的文件之一，最终促成《内部监控声明》的发布。因此，声明书的可靠性对于《内部监控声明》的可靠性非常重要。

110. 我们确定，粮农组织内部监控报告的指导说明提供了支持编制声明书的机制和流程。各区域办事处和总部各部门的助理总干事须编制声明书，证明其负责的区域/部门的内部监控状态。除了证明状态外，声明书还将提出任何重大的内部监控不足之处，并将提供行动计划信息，以解决确定的监控不足。总干事将根据所提交的声明书签署粮农组织的《内部监控声明》，明确需要改进和采取行动的领域。

111. 同样，我们注意到，有机会进一步确定和提供管理层得出区域/部门内部监控状态结论的依据，目前内部监控报告的现行指南中尚未对此作出具体规定。该指南将作为履行职责、责任和问责以及协调促成编制声明书的所有活动的共同参考框架。

112. 关于如何在声明书中编写内部监控结论的具体书面指南，将对声明书以及最终对《内部监控声明》有更高水平的保证；提供改进的审计跟踪供审查使用；为管理层得出的结论提供有效依据；解决结论可能与审计委员会、监察办和外聘审计员监督工作结果不一致的风险。

113. **我们建议粮农组织进一步确定管理层声明书中所得结论的依据并为此提供附加指南，以精简和协调流程，并确保就某一区域/部门/办事处内部监控的真实状态得出一致结论。**

B.1.6.3 内部监控调查问卷的答复与外聘审计员的结果不一致

114. 粮农组织驻国家代表、分区域代表、区域代表以及独立办公室负责人、战略计划负责人和联络处负责人须在专门的 SharePoint 工具上完成在线调查问卷（内部监控调查问卷），涵盖以下四个主要风险领域：(a) 计划和项目的制定；(b) 资源筹集和伙伴关系；(c) 计划实施情况的管理与监测；(d) 行政效率和控制。每一领域

均包括若干关键控制点，须确认监控工作已全部执行、部分执行、未执行还是不适用。在控制工作未全部执行的情况下还须提供解释性评论意见，以充分了解情况和并采取行动解决发现的任何问题。

115. 《内部监控声明》对内部监控调查问卷等自我评估文件的依赖性表明，调查问卷答复的可靠性关乎《内部监控声明》所作保证的可靠性。因此，迫切需要制定有效的审查和验证机制，以确保内部监控调查问卷答复的一致性和真实性。由于必须认真考虑并作出真实答复以便可以采取行动解决任何不足，因此，内部监控报告指导说明强调了这一点。

116. 我们对比并分析了内部监控调查问卷的答复与外聘审计员报告，尤其是我们在 2018 年审计的已发布的五个粮农组织办事处的管理建议书：(a) 共享服务中心；(b) 人力资源办公室；(c) 驻亚洲及太平洋代表处、驻莫桑比克代表处、驻尼日利亚代表处、驻越南代表处和驻乌干达代表处。结果，我们发现驻亚洲及太平洋代表处、驻莫桑比克代表处、驻尼日利亚代表处、驻越南代表处和驻乌干达代表处在内部监控调查问卷中提供的答复和确认与我们的审计结果有若干处不一致。我们向管理层提交了对所发现不一致答复进行的详细比较和分析。在管理层做出澄清说明后，撤回了一些问题，但仍有若干不一致的答复得到管理层的保留和承认。

117. 此外，管理层解释称，内部监控调查问卷答复的有效性非常重要，内部监控报告指南已强调提供自我评价和进行验证时认真考虑的重要性。因此，尽管内部监控报告对粮农组织来说仍是新生事物，但自 2017 年开始施行以来，上次工作结果显示已建立起高质量流程，粮农组织办事处已更加了解情况且可获得更详细的指导。然而，有人提及，管理层充分认识到未来数年还可以进一步加强对自我评价和验证工作的支持。

118. 鉴于此，应建立机制，最大限度地减少自我评估调查问卷固有的主观性，且不能忽视确保机制有效。有效审查和验证机制对于提高内部监控调查问卷等自我评估工具中所作保证的可靠性至关重要。

119. 我们建议粮农组织驻国家代表/干事/办事处负责人采取更多积极措施，进一步确保准确答复内部监控调查问卷，因为其中所确认内容对于支持总干事在《内部监控声明》中作出的保证十分重要，并有助于促进采取知情行动来解决各自责任领域内部监控方面的任何不足。

120. 此外，我们还建议区域办事处/助理总干事办公室/副总干事办公室按照内部监控报告指导说明的要求，加强执行对内部监控调查问卷所做答复的审查和核查步骤，从而确保反映办事处内部监控的真实状态。

B.1.7 调查对欺诈和其他不当行为的投诉

121. 粮农组织致力于确保其资源仅用于预期目的，所有业务均没有欺诈和其他腐败行为，且在执行其计划时对捐助者和受益者负责。粮农组织反欺诈和其他腐败行为的政策于 2004 年首度推出并于 2015 年 3 月 12 日更新，强调粮农组织对所有形式的欺诈和其他腐败行为采取零容忍政策。根据该政策，授权监察办接收投诉和调查对不良行为的指控，包括欺诈和其他腐败行为，或违反粮农组织条例、规则、政策和程序的活动。

122. 我们在 2018 年监察长年度报告中注意到，监察办 2018 年伊始接手结转工作量 73 项，包括案件（包含 140 项指控）、磋商和咨询服务。此外，在 2018 全年，监察办收到 112 项新投诉（包含 141 项指控）和 46 项磋商或咨询服务请求。因此，监察办收到的每项投诉可能包含多项指控。监察办能够处理完 55 项投诉（包含 104 项指控）和 27 项磋商/咨询请求，包括往年遗留的工作量。下表 1 列出 2018 年工作量概况，并与之前四年进行了比较：

表 1：2018 年监察办工作量结果

案件量	2014	2015	2016	2017	2018
前几年遗留的事项	27	35	35	48	73
新投诉	64	81	103	76	112
新协商/咨询服务	27	16	9	45	46
2018年收到的事项合计	118	132	147	169	231
已结案投诉	53	79	91	69	55
已结案协商/咨询服务	30	16	8	27	39
调整：该年份内有两起案件合并	-	2	-	-	-
截至2018年12月收到但未决事项合计	35	35	48	73	137

注：事项包含投诉和协商/咨询服务

123. 我们关注粮农组织《财务条例》要求外聘审计员报告的欺诈和涉嫌欺诈案件。2018 年间，我们注意到收到的 112 项新投诉包含 114 项指控，分类如下：(a) 欺诈和腐败 – 占 44%；(b) 骚扰和性骚扰 – 占 9%；(c) 性虐待和性剥削 – 占 1%；(d) 报复 – 占 7%；(e) 第三方禁止行为 – 占 9%；(f) 滥用职权、利益冲突和其他违反《国际公务员行为守则》的行为 – 占 30%。指控的初步分类以监察办收到的初步资料为基础。在调查过程中，随着监察办收到的资料越来越多，可能会修改分类情况。

124. 显然，监察办的工作量表明收到的投诉数量不断上升，2017 年与 2018 年间增加了 47%。结果，2018 年底未决事项（137 项）较 2017 年底（73 项）增加了 87%。

125. 监察办在其2018年报告中强调，2019年解决增加的案件量（包括结转案件）时仍将面临很多资源限制，影响监察办解决日益增多的审查中案件的能力。目前，平均每位调查员承担34起案件，较2017年每位专业调查人员承担的案件量增加了36%，较2014年增加了88%。因此，监察办的目标是在收到投诉六个月内结案，但在2018年，从收到投诉到结案的平均天数是270天，即九个月。完成投诉审查工作的平均时长较2017年有所增加，因为审查事项增加，其中一些因指控类别和相关政策要求（骚扰、性骚扰、性剥削和性虐待、报复）变得复杂。

126. 监察办表示，调查组（案件和非案件相关）工作量不断增加进一步导致结案的时间延长。为监察办通常工作量之外的事项分配了大量调查资源。例如，监察办审查了姊妹机构转交给监察办的六项外部调查事项；监察办在开发电子学习活动方面作为主题专家发挥了关键作用；在粮农组织行动计划背景下积极参与粮农组织性骚扰/性剥削和性虐待方面的举措。强调已收到更多任务授权，但没有收到更多的资源来支持实施增加的任务授权。

127. 我们强调，致力于对欺诈零容忍的最佳战略之一是迅速开展有力调查，且不依附于粮农组织、不考虑所持职位、服务年限或与官员或第三方实体的关系。需采用协调一致的方法开展调查和采取正确行动，以迅速解决欺诈和其他不当行为。更重要的是，需建立一个资格和机密审查、迅速调查、解决不合规实例及欺诈和不当行为指控的体系。因此要强调，为有效打击欺诈和不当行为，粮农组织应确保立即完成所有调查活动，并考虑实际情况，如案件复杂性、监察办工作量和优先重点，和/或其他紧急事由。

128. 我们建议粮农组织解决监察办调查工作面临的挑战，特别是资源限制挑战，并同样强调迅速采取有效行动处理对欺诈或不当行为的投诉并制定相关战略，以持续传达粮农组织严厉打击欺诈和不当行为的强有力信息，进一步阻止这些行为发生，从而加强粮农组织内部的欺诈控制。

B.2 治理事项

B.2.1 全组织人力资源管理

129. 人力资源管理包括从入职培训到离职的过程。人力资源管理受内部和外部因素影响，决定和影响一个组织对其所有员工所采取的政策，这一观点也受到了国际公务员制度委员会的认可，该委员会以更具战略性的视角重新调整了其人力资源管理框架，将工作人员置于组织的核心。尽管视角发生了转变，但管理人力资源的理念仍具相关性，其中包括培养以效率、能力和诚信的最高标准招聘工作人员的组织文化；组织的独特法律地位；以及强调善治，即使得组织对其成员国的问责制更加明确。在此背景下，我们对粮农组织的人力资源管理进行了审计，并指出进一步改进的机会。

B.2.1.1 人力资源战略计划和行动计划

130. 鉴于粮农组织的重大使命，须管理和利用包括人力资源在内的所有资源以实现其使命。为此，粮农组织必须制定其管理人力资源的战略计划。在全组织层面，粮农组织《2018-21 年中期计划》阐述了粮农组织的战略目标以及成员国力求实现的预期成果和结果。将预设转化为现实的计划优先重点和干预措施同样体现在《2018-19 年工作计划和预算》中。为了实现这些目标，粮农组织各部门和办事处力争使其业务决策和流程与粮农组织的战略框架保持一致。

i. 制定和更新人力资源战略计划和行动计划

131. 我们注意到，虽然人力资源战略优先重点与粮农组织《中期计划》保持一致，但最新的人力资源战略框架和行动计划却未出现这些优先重点，而且只是在此次审计中，人力资源办公室才进一步更新了 2017-2019 年战略计划和行动计划。使人力资源管理的战略优先重点与粮农组织的战略优先重点明确保持一致，将建立有效的变革途径。在这方面，人力资源办公室应考虑到不断更新战略和行动计划的重要性。战略计划不仅是一份内部文件，而且具有透明度和问责制，并在无法根据计划内容交付工作的情况下会出现问责制陷阱。

ii. 2017-2019 年人力资源办公室战略和行动计划与财政委员会 173/8 号报告的一致性

132. 与此相关，我们注意到，财政委员会第 FC 173/8 号文件指出了人力资源办公室十种人力资源方法或办法以及所报告的成就，但在战略计划和行动计划中并没有具体的对应举措或活动。行动计划中未列入这些信息和方法表明，人力资源办公室文件中的数据分散，需进一步明确以提高官方文件所载信息的可靠性。

133. **我们建议编制和更新人力资源业务计划，并体现在特定时期具体的正式战略和行动计划中，以建立明确的路线图和里程碑；证实对工作交付情况的监测；支持所报告的方法、战略和成就以提高报告中信息的完整性。**

134. 管理层认识到制定和更新深思熟虑的战略和行动计划的重要性。由于这些规划文件是活文件，粮农组织将通过人力资源办公室更新和微调当前的人力资源战略和行动计划，体现 2018 年 11 月举行的财政委员会会议和 2018 年 12 月举行的理事会会议提出的高级别指导。管理层还承认所指出的信息差异性和分散性，并认识到须确保所有规划和监测工具的完整性和一致性并基于证据报告成就。管理层进一步强调，人力资源办公室继续调整特别是提交领导机构的人力资源战略、行动计划和报告中所载内容。这将加强战略、举措、办法、方法、不同层面的活动以及各自取得的结果之间的关联和联系，从而提高信息的可靠性。

B.2.1.2 员工队伍规划交付

135. 员工队伍规划是对人力资源战略计划的补充，其原则是在正确的时间雇用具有适当技能的合适人数的人员，以实现组织的短期和长期目标。2014年，我们注意到人力资源办公室已认识到有必要让员工队伍与粮农组织的优先重点保持一致，以确保能够实现组织目标和满足组织要求。然而，人力资源办公室尚未完成制定和实施粮农组织员工队伍规划准则的工作。为解决该问题，人力资源办公室告知我们，已制定员工队伍综合管理计划，该计划将强调采用全面的方法，涵盖总部和权力下放办事处的所有类型的人员。该计划的最终目标是在正确的时间让合适的人员从事合适的工作，从而更好地将员工队伍与粮农组织的结果交付联系起来。

136. 我们获悉，即将最终确定的粮农组织员工队伍计划具有包容性和全面性，包括招聘、职业发展、流动性、技能组合、需求分析、留任和继任计划等重要的员工队伍计划要素。但是，这些陈述尚未具体化和进行首次测试，以展示预期价值的实现。在这方面，我们提醒人力资源办公室在其计划中考虑一些制定有效员工队伍计划的基本做法。同样，我们分享了在对所有办事处进行的调查中收集到的反馈，预计这些反馈将在员工队伍计划中得到解决。为此，人力资源办公室承认我们进行的一项调查的反馈意见，并补充称粮农组织需要管理其人员，并不断审查如何充分利用当前和未来的人力资源。

137. 我们建议粮农组织确保员工队伍规划工作考虑员工反馈和规定的交付时限；在良好的分析框架的支持下实现目标价值并提高运作效率。

138. 人力资源办公室注意到，人力资源管理需要评估如何才能最好地维持训练有素、灵活多变的员工队伍，以满足组织的不断变化有时甚至是不确定的需求。为此，根据工作计划和预算进展审查时间表，人力资源办公室决定在2019年推出员工队伍综合管理计划，这会在这方面产生直接影响。

B.2.1.3 工作人员流动

139. 工作人员流动包括在组织、职业和地理位置内部和之间的流动，应明确、透明。该工作与人员配置和晋升决策有关，因此是职业发展的关键组成部分，也是提高员工技能和能力的关键因素。需要正式的全球流动战略来整体和全面地阐述组织和人才管理目标，然后在每项任务中调整组织资源的使用以实现既定目标。

i. 阐明员工流动人力资源战略目标

140. 我们注意到，人力资源办公室目前关于员工流动的举措是制定、实施和管理地域流动性计划，以便在整个组织内分享知识和经验，并为各种经验、职业发展和职业晋升提供机会。我们的审查表明，该战略缺乏可量化的目标以确定目标地理位置；员工流动的分类或类型和数量；应详细说明在特定时间范围内开展哪些活动的全面、一致的行动计划；以及衡量实施进展的相关综合指标。人力资源办公室表示，将审查人力资源战略和行动计划目标的制定，使之更加明晰，增加具体细节，并将人力资源办公室在此过程中为支持各部门而制定的年度行动计划作为战略的一部分。

ii. 流动计划实施

141. 我们所联系的列入 2017 年和 2018 年流动计划的员工反馈表明，这一过程存在协商水平方面的共同问题，以及调岗之后对个人财务状况、家庭和健康方面造成的影响。职工代表机构认为流动计划是粮农组织必须解决的紧迫问题之一，因为一些员工已经在考虑离开粮农组织而不是承担调岗带来的负担。

142. 人力资源办公室表示，尽管可能需要采取措施来改进组织的流动政策，但该计划本身必须完全融入粮农组织的文化，受到员工认可，并为实现组织目标的交付而承担参与责任。我们还从人力资源办公室了解到，在进行需求分析时，由各部门负责人与区域办事处负责人通过强有力的积极协调来确定需求与技术差距。

143. 虽然这些声明通常建立在人力资源办公室提出的政策包含的程序基础上，但粮农组织必须确保维持更具战略性的计划，同时人力资源办公室应有责任为管理人员制定各自的流动计划提供支持。

144. **我们建议粮农组织通过以下措施加强员工流动政策：确保明确阐述人力资源战略目标和相关行动计划以促进其有效实施；通过员工反馈及时开展定期评价；进一步加强与其他办事处的沟通。**

B.2.1.4 专业人员的招聘和遴选

145. 《2017-19 年人力资源战略》介绍了粮农组织人力资源管理的愿景和旨在实现人力资源目标的主要举措。与此同时，人力资源办公室制定了三个主要目标，第一个目标是构想人力资源政策和程序，确保根据不断变化的战略优先重点招聘多样化、技术娴熟的员工队伍并进行有效部署。该目标重点是确保人力资源办公室配备和支持管理人员，以吸引、培养和留住致力于粮农组织工作的高素质员工，并根据其知识和技能进行有效部署。根据这一目标，主要举措之一是实施专业人员遴选程序。

146. 我们的审查结果认为有必要加强下文各段确定的招聘和遴选政策与程序：

- a. **空缺通知中关于将采用评估方法的信息。**我们强调，空缺通知反映了粮农组织的业务程序和政策。如果空缺通知中所含信息没有所审查的空缺通知中那么完整，则不符合透明度原则，申请人的期望将无法实现，并可能造成内部运营效率低下。因此，需要在发布空缺通知前加强其质量监测，以确保这些空缺通知包含报告JIU/REP/2012/4中规定的所有必要信息，从而有效、透明地传达空缺信息。
- b. **批准空缺通知发布前的时滞。**我们注意到，不同级别的内部批准会在空缺通知公布之前的不同时间进行，对粮农组织以及招聘部门的整体业绩产生负面影响。这一观察结果在我们审查的至少21个专业人员职位空缺通知中显而易见，招聘部门提出的空缺通知请求与空缺通知公布之间相差的天数在15到154天不等。我们获悉，人力资源办公室已经在制定主要绩效指标，以分析趋势并制定行动，通过电子流程管理工作流改进工作计划和预算岗位招聘流程的启动流程。然而，只有在能够提高流程效率并且安装了相关流程所有者对所需活动遵守情况的强有力监控系统时，绩效指标才能生效。我们强调应设计有效的空缺通知合规机制，包括部门层面内部批准的交付，以促进确定空缺通知发布障碍并立即提出解决方案，从而提高招聘流程的效率。
- c. **初选、评估和遴选过程。**我们注意到，虽然粮农组织的专业人员招聘准则提到，各司/区域专业人员遴选委员会将以空缺通知中指明的要求为目标，面试候选人并对其进行比较评价，但如何进行面试或评选候选人没有具体参照。人力资源办公室分享道，进行面试和评估的现有程序没有被纳入专业人员招聘准则，而是选自人力资源办公室内部程序规定。此外，人力资源办公室表示遴选小组一贯采用相同的程序，但我们无法确认，因为记录面试和评估结果的“面试评级表”没有存档。
- d. **整体招聘流程效率。**我们注意到，虽然粮农组织的政策符合联合国系统的最佳做法，即从空缺发布到甄选的招聘时间不应超过120天，但有七个被审查的空缺通知超过了120天，用时为124到210天不等。我们还注意到，专业人员招聘准则没有提供招聘流程各阶段的时间表，并且人力资源办公室也没有开展监测活动来确定招聘流程中哪些阶段耗时较长。因此，通过有效监测来控制流程仍然效率低下，因为没有现有的标准和参数来确定哪些活动按时交付。人力资源办公室开发的招聘流程“关键绩效指标”为确切的问责制提供了全组织目标，并能在招聘的连续时间内适当控制每项相关活动。但是，这些主要取决于如何定义时间表以及如何制定辅助性政策以支持绩效参数。因此，由于招聘是人力资源办公室的一项核心业务，办公室必须立即实施招聘流程效率控制改进措施。

147. 我们建议粮农组织加强现行招聘和遴选政策，制定有效流程和机制，并确保在制定招聘流程“关键绩效指标”时纳入明确的效率参数，以准确衡量流程负责人所开展相关活动的绩效，并更好地监测整个招聘和遴选流程的绩效。

148. 人力资源办公室评论认可审计意见，同时粮农组织将利用新招聘平台的附加功能开始监测招聘流程的各个阶段，以使粮农组织能够确定潜在的瓶颈和需要改进之处。但我们强调，如果其设计不符合为此目的而采用的政策和参数，采用新的招聘流程平台将无法提供充分的效率保障，招聘平台的开发要能够根据最佳做法纳入所需的招聘效率指标。

B.2.1.5 性别均等和地域多样性

149. 我们注意到，粮农组织确认，实现员工性别平衡是实现联合国目标的一个基本目标和必要条件；2010年5月理事会第一三九届会议通过了在粮农组织专业人员和更高职等人员中女性占50%这一整个联合国系统目标。联合检查组建议的公平地域分配原则也载入了粮农组织《手册》第301.4.2节，并适当考虑到在尽可能广泛的地域范围内招聘员工的重要性。我们对这些人力资源管理主题应用的审计也与性别平等和地域多样性原则相一致，其结果讨论如下：

- a. **实现性别均等目标的进展。**我们注意到，P1到P3职等超过了50/50的目标，而其他大多数职等都有停滞或下降的趋势。妇女在管理、治理和决策相关职位担任的人数不足；她们在这些管理职位任职的人数不仅未增加，反而呈下滑趋势。这种情况可能会阻碍粮农组织将其工作场所转变为对性别问题更加敏感的工作场所。我们注意到，粮农组织已开始与其他驻罗马联合国机构开展讨论，以审查当前情况并建立一个合格女性候选人数据库和渠道。在这方面，粮农组织已经考虑采取特殊措施，例如将女性竞选者列入候选名单，但这需要采取进一步的管理行动。在这方面，我们强调粮农组织应进一步采取具有既定时间表的具体举措，以实现粮农组织的承诺。坚持联合国的性别平等原则始于制定招聘政策和特定的入围活动。
- b. **地域多样性参数在招聘中的应用。**我们注意到，粮农组织引入了权力下放专业人员遴选委员会并修订了《专业人员招聘准则》，其中候选人按字母顺序列在报告第一页，而不是之前的候选人按优先顺序列出的做法。然而，准则没有明确规定在选择过程中应如何以及何时考虑地理分布问题。我们审查的遴选报告摘要没有显示对总干事进行遴选有参考价值标准或言论，例如来自任职人数不足或无任职人员国家的候选人。人力资源办公室解释称，从空缺通知到任命，根据《职工条例》第301.4.2条的指导原则审议地域代表性，同时总干事定期收到关于地域代表性状况的报告，包括对

不断演变的未来预测。然而，根据观察到的情况，我们确定，如果在招聘流程中没有支持实际应用地域分配原则的具体规定或程序，就不能明确应用此指导原则。虽然第 1/99 号大会决议赋予总干事自由裁量权，但有关地域代表性的参数显然尚不明确。因此，需要明确该原则的适用条件。

150. 我们建议粮农组织继续努力实现性别均等目标，特别是通过阐明特定时间表内每一职类的目标；明确阐述地域多样性的准则和程序，并将此传达给招聘管理人，以确保提高代表性和透明度；促进及时监测进展情况，以便高效实现预期结果。

151. 人力资源办公室评论，已认识到监测性别平等目标的重要性，并在财政委员会和粮农组织理事会会议定期报告各级职位的进展情况。例如，我们获悉粮农组织已经制定了一项定制化实施计划，使各司对其性别平等目标负责，即在 2022 年达到专业级别职位性别平等和 2024 年达到高级职位性别平等。

B.2.1.6 顾问和个人服务协议签署者安排

152. 涵盖所有任用类型的合同安排是实体在特定时间段内雇用人员的机制。在粮农组织，我们注意到，临时个人服务的两个主要合同安排是顾问和个人服务协议签署者或独立承包商。《手册》第 317 和 319 节分别规定的顾问和个人服务协议签署者聘用准则已于 2018 年 2 月 15 日得到修订。该政策框架旨在确保方法一致，顾问和个人服务协议遴选及整套酬劳一致，以及对其绩效的最终评估一致。根据《手册》第 317 和 319 节，我们注意到 2017 年 8 月实行的顾问和个人服务协议签署者的合同期限，其表述为“顾问和个人服务协议签署者在任何 12 个月期间工作时间不得超过 11 个月，也不得在任何 12 个月期间签订期限超过 11 月的合同。在任何 12 个月期间合同必须中断至少一个月，以及在任何 36 个月期限内达到 33 个月后，合同必须中断至少 6 个月。”

153. 我们得知，截至 2018 年 10 月 31 日，共有 9 名顾问和个人服务协议签署者在粮农组织聘用期在任何 12 个月期间连续超过 11 个月以上而没有中断合同。管理层告知我们，在这 9 个案例中，4 名顾问受雇于适用《三级应急准备和响应业务准则》的三级国家。《准则》明确规定，“人力资源办公室主任将在收到参与三级应急活动人员的姓名后 24 小时内，对相关人士签发强制性合同中断的豁免”。而在其他 5 个案例中，要求人力资源办公室主任出于特殊目的给予特定授权，为了本组织利益而明确予以批准。

154. 总的来说，虽然我们认识到高级管理层决定续签顾问/个人服务协议签署者合同以使雇用不间断以及放宽强制性合同中断规则背后的考量，但必须在有效的问责制和强有力的内部监控下这样做。组织政策，本质上包括人力资源管理政策，其本身就是监控措施，因其有助于加强和阐明工作人员和管理层所期望达到的标准，并界定行动的边界。就目前情况而言，如果以“特殊情况”为由而违背聘用顾问和个人服务协议签署者的既定政策，此类行为不能任意、武断，必须以明确、具体的政策为依据。

155. 我们建议粮农组织加强顾问/个人服务协议签署者的聘用和续约政策，纳入有关准许必要违约例外情况的明确规定，以更好地建立权威、明确问责和消除自由裁量权。

156. 人力资源办公室还告知我们，《手册》第 317.8.3 节相关内容将载入以下内容“除非在特殊情况下得到人力资源办公室主任的批准，否则顾问和个人服务协议签订者在任何 12 个月期间工作时间不得超过 11 个月，也不得在任何 12 个月期间签订期限超过 11 月的合同。在任何 12 个月期间合同必须中断至少一个月，以及在任何 36 个月期限内达到 33 个月后，合同必须中断至少 6 个月。”但是，我们认为《手册》第 317 节计划的政策改进仍然为人力资源办公室主任提供了广泛的自由裁量权，且没有明确界定“特殊情况”，这可能为揣测和滥用政策创造了条件。因此，需要阐明这种情况。

B.2.1.7 绩效管理

157. 绩效管理是一个有凝聚力的系统，包括组织设计、员工队伍规划、评估和反馈机制，旨在激发员工的最佳潜能，并利用个人、团队、部门和组织层面的绩效来激励和培养员工。同样，绩效管理对于组织的整体运作至关重要，因为它在整个人力资源领域建立了若干联系。因此，它必须响应组织的需要才能发挥作用。在这些方面以及在履行其任务授权时，粮农组织需要确保人力资源朝着预期的方向发展。我们的审查集中在粮农组织确定的三（3）个绩效管理阶段，即：(1) 绩效计划；(2) 年中进度审查；(3) 年终评估。以下段落介绍了我们的审查结果。

- a. **绩效评估和管理系统工作计划目标和绩效指标的明确性。**我们强调了获取多名工作人员的正确绩效目标和指标的重要性。在 2017 年评级期间正式完成的绩效评价和管理系统样本中，我们注意到在编制工作计划和相应的绩效指标方面存在不足的情况。我们确认，大多数目标要么是笼统地陈述，要么是不太具体，且未使用具体、可计量、可实现、相关、有时限的标准。我们还注意到，工作计划中规定的任务和/或活动大多与绩效指标相混淆，而且在完成明确的绩效指标方面取得的进展大多没有量化。我们同样

注意到，有若干名员工表示，工作规划只是一项例行活动，因为活动花费的时间不多所以大多只是为了遵守规定而完成。相当多的受访者表示他们仍难以确定目标、绩效指标和活动之间的差异。人力资源办公室告诉我们，他们正在通过培训努力解决这些不足。然而，鉴于这些观察结果，粮农组织必须明确其绩效管理系统的目的，除了加强工作人员的能力之外，还能够评估如何制定、管理和维持单个员工的目标和绩效指标。必须强调要从两个角度来看待绩效评价和管理系统，即：首先是管理工作人员绩效的工具；其次，就如何在个人层面实现计划管理目标提供明确的问责和透明度。由于个别绩效评价和管理系统始终以计划或预期的计划结果为基础，因此必须始终与粮农组织旨在实现的目标相协调，而不应孤立看待。

- b. **绩效评价和管理系统的工作人员绩效反馈机制。**我们注意到，关于在年终评估之前就绩效的定期进展开展的逐步讨论和/或采取的任何后续行动迹象的正式和实质性文件存在不足之处。我们还注意到，主管评论意见要么缺失，要么只是笼统的陈述，并未提及阻碍预期产出交付的根本原因、可能已经解决的不足之处、以及需要发展或改进的具体领域或能力。为了解决该问题，我们获悉人力资源办公室正在与外部服务供应商合作，在下一个年中阶段开始之前制定互动动画电子学习计划，强调及时提出和接受准确的反馈的重要性。因此，需要从能力和承诺的角度仔细审查整个反馈工作，这两者都可以通过改进指导和提供培训加以解决。
- c. **抗辩程序的正式制定。**我们的调查结果表明，目前粮农组织没有正式的抗辩程序，但我们获悉，绩效评价和管理系统中编号 3.7 (iii-v) 的政策部分指出了处理粮农组织内部分歧的流程。关于上述政策，我们评估称，所提及条款应视为指导说明，这些指导说明一般性地介绍了分歧应该如何逐步升级。与已制定政策草案中的奖励和表彰政策不同，抗辩程序尚未成为优先举措。在没有正式制定政策的情况下，管理层表示，参照绩效评价和管理系统指导说明/政策中所提政策，在第一级，直接主管通过对话处理争议和/或冲突，如未能解决，二级主管接手审理，若冲突继续升级，则最终由人力资源办公室介入。如将抗辩程序视为一种正式机制，则需要制定一项政策来支持该流程并向所有人阐明其程序。这将极大加强对工作人员和主管的问责，并提高整个绩效评估工作的透明度。

158. 我们建议粮农组织围绕明确且连贯一致的绩效标准开展有力的监测和审查，从而加强编制和交付绩效评价和管理系统目标与绩效指标的机构能力，为更加准确且有意义地评估员工绩效和报告相关计划结果提供支持。

159. 此外，我们建议粮农组织确保就管理绩效反馈向员工和主管提供适当指导与培训，并将此记录在绩效评价和管理系统中，以更好地支持未来的绩效评估工作；审查现行的辩驳政策以及联合国其他机构的经验，与联合国系统良好做法保持一致。

160. 人力资源办公室评论称，其已认识到正在进行的反馈的价值，并强调这也包载于其绩效评价和管理系统政策。此外，人力资源办公室承认，通过实质性评论意见记录员工的绩效对于确保粮农组织绩效管理系统的成效至关重要。

B.2.1.8 员工学习计划

161. 基本上，学习和发展包括所有形式的培训，是粮农组织等知识型组织的重要管理组成部分。我们注意到，粮农组织每年都开展员工发展规划工作，各部门/办事处指明其培训需求，由各自部门或办公室的主任进行适当审查/批准，并据此记录在员工发展培训计划中。我们得知，人力资源办公室根据既定准则对这些计划进行了审查，培训要求反映在绩效评价和管理系统中，完成的培训记录在 you@fao 平台上。人力资源办公室补充称，还通过审计建议、组织优先重点、计划和战略以及技术部门的投入来确定员工培训需求。但是，我们对培训策略和相关信息的审查得出了不同的结论。绩效评价和管理系统的样本表明，应阐明技能差距和所需干预措施的发展目标并未得到同等重视。同样，我们也注意到绩效评价和管理系统中显示的表现不佳的情况，这些需要从阐明发展目标着手进行干预。然而，我们看到的一般性陈述并未指出因技能差距而阻碍员工预期绩效的因素。值得注意的是，在我们与粮农组织的合作过程中，从员工调查答复可以看出，还需要加倍努力。

162. 满足员工或任何实体确定的需求的培训计划始终被视为有助于满足能力需求。基于此，人力资源办公室需要在组织范围内学习方面发挥关键作用，通过指导工作确保激励员工的学习兴趣，这同样可以提高组织的兴趣。如果没有有价值的反馈意见，也没有重视阐明员工的发展目标，就可能导致培训计划不连贯。必须基于员工的实际绩效和经验，更全面地分析粮农组织员工的培训需求。必须从个别员工着手确定实际工作与应做工作之间的差距，且员工学习计划可提供主要的信息需求。

163. 我们建议粮农组织更密切监测员工学习计划的交付情况，以确保这些计划是在对员工知识和技能需求开展包容性分析的基础上编制的，这些需求与组织在优化使用员工发展资源及优化工作方面的需求和优先重点明显相关。

164. 人力资源办公室评论称，已认识到其在确定全球学习需求和优先重点以及实施全组织解决方案以弥合这些差距方面的作用。人力资源办公室进一步强调称，其可以通过员工发展计划更深入地分析学习需求。

B.2.1.9 职业道德和行为标准

165. 对粮农组织此类国际机构而言，其重要任务之一是，基于成员的多样化道德、原则、文化、信仰和教育方式，确保促进在粮农组织范围内形成一种道德文化，并以此作为一种既定准则。2009年12月，粮农组织设立了道德问题办公室，以促进高标准的道德行为、廉正、透明度及问责，在2014年，粮农组织引入监察员职责，并与道德问题办公室合并，在联合国系统设立了第一个监察员和道德问题办公室。该办公室在总干事的全面监督下及法律办公室的行政框架内运作。该办公室的四项核心职能包括：a) 工作人员财务披露管理；b) 职业道德相关教育及意识提高；c) 咨询服务；d) 职业道德计划编制。在此背景下，我们审查了粮农组织内部维持职业道德的情况，其结果将在以下段落中讨论。

- a. **提交财务披露声明的截止日期。**我们了解到，2015年7月31日发布的粮农组织第2015/18号行政通函（又称《财务信息披露计划政策准则》）中规定的提交年度财务披露声明的截止日期通常会在一定程度上延迟。我们在道德问题办公室发出的完成披露声明和提醒的邀请函中注意到这一点，2015、2016、2017和2018报告年度的截止日期被延长至4月30日之后。监察员和道德问题办公室官员解释称，将截止日期延长至更晚日期将有助于达到要求提交披露声明的目标工作人员人数。我们强调，及时提交财务披露声明可使道德问题办公室有充足的时间审查提交的声明，因为这种行为不仅仅是遵守规定，而且可以更好地管理潜在的利益冲突和可能基于报表出现的其他相关问题。
- b. **不遵守财务披露声明的纪律处分。**我们得知，在2015报告年度，尽管开展了一系列后续跟进行动，但至少有一57名工作人员没有提交财务披露声明。监察员和道德问题办公室官员告知，在最初转交人力资源办公室的57个名单中，有48名工作人员能够证明其合规。其他九名未提交披露声明的工作人员应根据《手册》第330节对其加以适当的纪律处分，但人力资源办公室告知我们，他们没有关于这九名工作人员是否受到处分的相关信息。我们强调，行政政策具有惩罚性且理由充分。粮农组织工作人员是国际公务员，因此有义务遵守国际公务员行为标准。他们应执行公务，并在保持和增强公众对其自身和组织廉正的信心的前提下开展个人事务。
- c. **人力资源办公室与监察员和道德问题办公室的合作。**我们注意到，在更新彼此对不合规员工所采取的纪律处分情况方面人力资源办公室与监察员和道德问题办公室之间的沟通渠道不明确。关于上文所述的不合规员工情况，我们了解到，一旦将不合规员工的姓名转交给人力资源办公室以便其采取适当行动，道德问题办公室就不再收到人力资源办公室的任何反馈意见。

道德问题办公室还告知我们，人力资源办公室没有义务就其对提交的不合规工作人员名单采取的行动提供反馈意见，同样，道德问题办公室也没有义务跟进人力资源办公室就该事项采取的行动。尽管如此，虽然可能没有书面准则阐明这两个办公室在反馈或跟进方面的职责，但这样做可以加强监测人力资源办公室和道德问题办公室应采取行动的进展，从而减少遗漏必要程序的可能性，例如对不合规员工实施纪律处分。

- d. **员工道德培训。**根据 2014 年和 2016 年的数据，我们发现涉及道德困境和工作场所冲突的事件日益增多，如骚扰、不尊重多样性规则、滥用资源的指控以及监察员和道德问题办公室因提供指导和建议遭到报复。另一方面，监察员介入的案件涉及监管关系、人际冲突、合同管理、招聘、谎言和流言、安保、工作人员搬迁、私人生活、著作权纠纷和信息请求。虽然道德问题事件数量增加可能并非完全因为粮农组织所有员工缺乏强制性道德培训，但开展培训将使员工能够重新评估其价值观并改变工作重点。

166. 我们建议粮农组织与法律顾问密切协调，制定最适当的战略，从而保证员工充分遵守特定时期内规定的财务披露声明，包括对不合规行为进行纪律处分，以提高粮农组织的透明度和加强问责。

167. 此外，我们建议粮农组织建立人力资源办公室与道德问题办公室之间进行双向反馈的具体政策，以便更有效地参与和加强人力资源相关行动；在 2017-2019 年人力资源办公室行动计划中纳入对所有员工开展强制性道德培训的要求，并与监察员和道德问题办公室密切协调设计培训课程，包含针对员工道德问题的课程。

168. 人力资源办公室评论称，虽然已通过学习平台向粮农组织员工提供联合国道德培训课程，但将于 2019 年年初通过强制性纳入“联合国道德与廉正”课程落实该建议。该活动还将记录在 2017-2019 年人力资源行动计划中。

B.2.1.10 人力资源事项反馈工作

169. 反馈是连续的人力资源管理进行有效变革的一种方法。通过反馈，可以最低成本形成更好的政策和程序。联检组检查专员已认识到员工反馈的重要性，因此在其报告 JIU/REP/2012/10 中建议各组织的行政首长进行员工满意度调查，并纳入可长期具有可比性的问题，每两到四年（如果可行）定期在客观性框架内开展一次调查，特别是通过让员工和管理层代表参与到调查制定过程以及调查运作和解释说明中。与此同时，人力资源办公室告知我们，2018 年进行了两次全球员工认知调查，一次是 4 月份的绩效管理进程调查，另一次是 11 月份的工作场所性骚扰调查。但是，我们也得知，并没有开展调查来衡量员工对人力资源流程的总体满意度。我们进一步获悉，上一次员工满意度调查是在 2011 年进行的，粮农组织打算在 2019 年下半年开展类似调查。

170. 我们承认员工反馈意见为决策表创造价值，并对分配到各个权力下放办事处的 100 名专业级别人员进行了一项有限调查，其中 21 人做出了答复。该调查重点关注影响工作场所人力资源行为的 14 个领域，包括招聘和遴选；合同安排；职业道德和行为标准；绩效管理；员工流动；员工发展和学习；员工代表性和员工管理层关系等。尽管调查结果建立的模式和趋势为我们提供了值得考量的有价值信息，但由于调查人数有限，因此无法得出有效结论。例如，一些答复者对职业晋升认识有限，其中包括培训机会、晋升和流动计划成效。此外，希望晋升到监督或管理职位的员工职业满意度和发展满意度普遍最低。作为我们认知研究的一部分，我们与职工代表机构密切合作，并获悉他们最近完成了一项调查，调查结果指出，员工基本上对现状完全不满意。我们已将职工代表机构的调查结果提交人力资源办公室，并被告知职工代表机构的看法并不一定反映员工的整体看法，因为并非所有员工的观点都类似。人力资源办公室还评论，虽然有些人可能对新的人力资源举措不满，但也有人持支持态度。

171. 因此，基于上述情况，尚未有效利用粮农组织内部员工调查和反馈的价值与潜力。例如，由于双方强烈反对将粮农组织置于争论焦点，认为不应该出现这种情况。因此，粮农组织内未就如何进行人力资源管理未达成客观公正的看法。如果粮农组织打算进一步加强其人力资源管理，就必须拥有最佳人力资源管理做法，包括与其工作人员密切合作，这是其最重要的资产。在组织中实现变革必须始终坚持创造出积极的结果。当变革是规范性的并且需要变革人力资本管理时，这一点尤为重要。显然，人力资源管理举措面临众多挑战，需要人力资源办公室认真加以研究。总的来说，为实施战略，任何实体都需要制定明确的路线图，并开展一系列符合路线图的有效、高效的活动。因此，有效的人力资源管理取决于组织如何与员工互动，而实现密切互动的方式之一就是有效的反馈。

172. 我们建议粮农组织确保定期开展涉及粮农组织人力资源管理情况的正式反馈工作，以进一步加强人力资源关系和相关战略，并基于技能、知识和承诺，进一步为政策议程提供信息。

B.2.2 权力下放办事处的监控环境

173. 对粮农组织权力下放办事处的审查主要是为了确定是否在粮农组织关键业务流程中提供了充分的一线监控（也称为管理监控），这些监控如何影响业务效率和成效；以及遵守政策和程序的情况。这些一线监控实施反映了办事处监控环境的有效性。在粮农组织关键业务流程中设计这些监控活动，例如项目实施和监测、捐助者报告、采购管理、现金管理、资产管理、人力资源管理 and 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交付和实现目标至关重要。

174. 在这方面，我们审查了粮农组织亚太区域办事处、粮农组织近东及北非区域办事处、粮农组织驻莫桑比克代表处、驻尼日利亚代表处、驻越南代表处和驻乌干达代表处关键流程中控制措施的设计和运作成效。下文介绍我们对这些办事处各关键程序的控制活动检查结果，提出了需改进的领域，并就这些领域共同制定了建议。

B.2.2.1 项目实施和监测

175. 在粮农组织项目管理周期内，实施和监测阶段始于项目宣布运作时，并在必要的结项程序关闭时结束。我们在评估中考虑了问责制和监控参数，并确定是否适当遵守了规定的准则。我们的评估重点关注有效、高效的项目实施和监测，包括项目及时交付、充分监测以及利用粮农组织系统提供信息。

176. 作为结果，我们在所有代表处都观察到项目的交付超出预算或超出所收可用现金的情况，同时注意到，粮农组织驻乌干达代表处没有定期修订预算。粮农组织驻尼日利亚代表处、驻越南代表处、驻乌干达代表处和粮农组织亚太区域办事处的业务收尾和财务关账明显滞后。我们在粮农组织驻莫桑比克代表处注意到，技术合作计划项目的财务在业务工作结束前关账，且没有将财务收尾表上传至实地项目管理信息系统。此外，在所有代表处，要么进展中项目质量保证功能的逻辑框架矩阵状态不完整或未更新；要么进展中项目的实地项目管理信息系统的质量保证链接中没有条目；要么未将强制性项目文件或报告上传到实地项目管理信息系统。此外，我们注意到，在粮农组织驻莫桑比克代表处、驻越南代表处和粮农组织亚太区域办事处，有些项目接近截止日期但交付量低或超过截止日期后完成。此外，我们注意到，自 2016 年 1 月 20 日起，粮农组织驻莫桑比克代表处的一个项目一直处于筹备状态，在粮农组织驻尼日利亚代表处，项目启动期间出现了重大延误。

177. **我们建议粮农组织加强对项目预算的监测和监督控制，按时间表完成项目并实现目标，同时对捐助者和其他行政项目要求实行问责，从而确保项目的有效、高效实施和交付。**

B.2.2.2 技术合作计划

178. 技术合作计划是粮农组织正常计划的一部分，经费来自于成员国分摊会费。该计划旨在通过有针对性的、短期的、有促进作用的可持续项目向粮农组织成员国提供和分享其技术专门知识。我们在评价中确定技术合作计划项目的实施是否符合相关政策、条例和细则。

179. 我们在对粮农组织驻尼日利亚代表处、驻莫桑比克代表处、驻乌干达代表处和粮农组织亚太区域办事处进行审查时注意到，政府对技术合作计划申请的批准出现重大延误。我们还注意到，粮农组织驻越南代表处的技术合作计划国家发展举措仍处于筹备状态，该状态持续了 22 到 24 周，已经超出规定的四到六周制定期。此外，粮农组织亚太区域办事处的承诺率很低，且其实际拨款超过了指示性拨款额。

180. 批准该项目时遇到的延误与技术合作计划满足其成员国的紧急或迫切需求的目的和目标背道而驰。因此，受援国政府可能无法及时利用预期收益，如果以后提供相同的技术援助，则技术援助可能不具有相同的价值和相关性。

181. 我们建议通过以下方式确保技术合作计划项目的整体交付效率和成效：重新讨论并进一步完善实施战略，与所有项目利益相关方密切合作以减少项目时滞，以及就制定机制和编制项目文件提供培训，从而提高员工能力。

B.2.2.3 捐助者报告

182. 捐助者报告是一项机制，概述其计划实施的进展和/或结果，强调阻碍交付的问题、对最初制定的工作计划的偏离和确定支持需求。

183. 我们在审查期间确定，在粮农组织驻尼日利亚代表处、驻莫桑比克代表处和粮农组织亚太区域办事处，有 19 项进度和 21 份终结报告延迟或未提交。此外，我们在粮农组织驻尼日利亚代表处注意到，实地项目管理信息系统中所有进展中的项目都没有包含有关待提交报告及其截止日期的信息。

184. 及时、充分的项目报告和正确的信息对捐助者报告至关重要。正如粮农组织内部控制框架所述，粮农组织的管理人员和员工必须确保财务和非财务信息的可靠性和时效性，并维持和加强利益相关方对粮农组织管理系统可靠性和效率的信心。

185. 我们建议粮农组织通过开展监测工作和控制活动，确保及时、准确地交付相关捐助者报告；利用实地计划管理信息系统的报告功能提供要求的报告，并监测进展和终结报告的提交情况。

B.2.2.4 采购管理

186. 采购活动指必须按计划完成的一系列具体任务。其主要目标是以有竞争、透明和公正的方式及时获得商品、工程和服务，同时确保满足用户要求，并兼顾经济和效率，以实现预期的整体生活福利与成本和收益的最佳组合。

187. 作为结果，我们在审查粮农组织驻尼日利亚代表处、驻莫桑比克代表处和驻乌干达代表处提出的采购订单时注意到商品交付延迟。我们还注意到，粮农组织驻越南代表处编制的采购计划不完整且未更新。此外，在粮农组织驻乌干达代表处，我们注意到一名采购人员执行不相容的职能以及采购文件未上传至全球资源管理系统的情况，我们在粮农组织亚太区域办事处也注意到这一情况。除粮农组织亚太区域办事处外，我们还观察到联合国授权在采购活动中的应用不一致，在全球资源管理系统采购功能中报告的供应商交付状况不准确，协议书缺乏合理性，大多数协议书是通过直接选择授予的。此外，我们注意到，粮农组织驻尼日利亚代表处的协议书延迟执行影响了项目的及时完成。

188. 在这方面，我们强调采购计划的重要性，因为它为整个采购流程奠定了基础。缺乏规划可能导致特殊的奖励、不必要的直接采购、透明度不足、质量不达标，以及延迟或不交付投入/服务/工程。同样重要的是管理层应确保遵守采购政策、条例和细则。

189. 我们建议粮农组织加强对采购流程的监测和监督控制，推动有效采购管理，从而确保及时采购商品、工程和服务；编制并更新完整的采购计划；采购需遵守政策、条例和规则。

B.2.2.5 现金管理

190. 《手册》第 202.8 和 202.10.3 节包含粮农组织关于现金授权、使用、记录、保管和报告的条例和细则。这些条例和细则确保粮农组织管理人员和工作人员产生费用的所有行动确实是为了获得最佳价值和推动完成粮农组织的使命。我们对该领域的审查旨在确定相关监控措施是否有效运作。

191. 我们在粮农组织驻莫桑比克代表处、驻尼日利亚代表处和粮农组织亚太区域办事处注意到，小额现金资金在补充时几乎耗尽。同样，粮农组织驻莫桑比克代表处的小额现金登记册披露了高于规定限额的单笔付款。此外，我们注意到，粮农组织驻尼日利亚代表处有多种业务现金预付款，粮农组织驻越南代表处授权业务零用现金超出正常峰值要求，以及在粮农组织驻乌干达代表处到期日之后仍有业务现金预付款尚未清偿。此外，粮农组织亚太区域办事处的定额备用金账户经理余额较高。

192. 我们强调须遵守《手册》第 202.8 和 202.10.3 节关于粮农组织内部现金管理条款，因为这些条款规定了需要制定并有效实施的现金和财务管理相关监控措施。

193. 我们建议粮农组织通过以下方式加强遵守对现金相关活动的控制：密切监测银行余额以及业务现金预付款和业务零用现金的使用与补充，根据月度使用情况审查业务零用现金的授权额度，持续监测这些方面的情况，以避免重复赠款和预付款逾期未结算问题。

B.2.2.6 资产管理

194. 《手册》第 202.10.4 和 503 节提供了资产管理准则，其中规定了维护记录、保管、实物核查、转让和处置这些资产的流程和控制方式。任何这些过程中的薄弱环节都可能导致资产损失或浪费，从而影响粮农组织的运作和承诺的履行。在这方面，我们确定是否根据粮农组织准则实施财务和行政控制，包括有效使用与资产相关的全球资源管理系统功能。

195. 在审查粮农组织驻莫桑比克代表处、驻尼日利亚代表处和驻乌干达代表处的资产实物验证报告时，我们注意到一些资产记录和信息未提供，如标签号、序列号、供应商名称和位置，资产保管人也需要更新。此外，我们还注意到，在从粮农组织驻尼日利亚代表处和驻越南代表处的粮农组织办公场所移走资产项目后，没有完成资产领用表。同样，对粮农组织驻越南代表处资产登记册的审查披露，分配给新保管人的资产不受内部资产转让请求的支持，而粮农组织驻莫桑比克代表处和驻乌干达代表处则包含单位成本低于 500 美元的资产，并且有资产项目分配给了不再任职于办事处的保管人。此外，在粮农组织驻尼日利亚代表处，我们还注意到了资产实物验证报告中报告的实际不存在的资产以及粮农组织亚太区域办事处的未处置剩余资产。

196. 当前资产信息的完整性对于跟踪资产项目的存在、状况和位置非常重要。此外，不准确和不使用规定的资产表将妨碍建立适当的问责制和保护资产。此外，包含实际上不存在或应处置的资产会破坏资产实物验证报告作为监控措施的目的，从而可能影响其可靠性。

197. **我们建议粮农组织通过加强控制和监测机制、更新记录并用相关信息填写必要表格，以确保适当履行资产管理相关责任及开展资产管理相关活动和流程，从而加强问责和充分保护资产。**

B.2.2.7 权利下放办事处的人力资源管理

198. 粮农组织只能通过其人力资源来履行其职责。粮农组织认识到，实现其战略目标和履行粮农组织职责的关键是有效、高效的人力资源管理。粮农组织聘用类别包括工作人员和编外人员。工作人员是得到聘用来履行长期/连续性职责的人员，而编外人员是被招募来执行特定临时任务的人员，正如其职责范围所详述。编外人员或编外人力资源包括顾问、个人服务协议签署者、国家项目人员和其他编外人员。

199. 我们对编外人力资源的抽样个人档案进行了审查，特别是经审计的代表处的国家项目人员和顾问，发现档案中存在不完整或未更新的案例文件夹，以及顾问遴选的不完整记录和关于国家项目人员选择的解释性说明。此外，我们在粮农组织亚太区域办事处注意到，编外人力资源的职责范围有不完整的主要绩效指标。

200. 更新和完善相关人力资源档案可以为管理层确定人员的现状和状况提供可靠的参考。还需要将相关的人力资源档案保存在人力资源办公室，以确定招聘流程根据粮农组织的政策进行。此外，还需要基于获得批准的职责范围，将主要绩效指标作为衡量人员成就的基础。

201. 我们建议粮农组织加强活动记录和存档的监测活动，如顾问遴选记录和解释国家项目人员选拔的说明，以保证管理人力资源相关活动的效率和透明度；确保编外人力资源职权范围信息的完整性，以此作为监测和评价工作交付情况的依据。

B.2.2.8 差旅管理

202. 差旅是粮农组织预算的主要部分之一，因为这是粮农组织各业务部门履行职能和履行职责所必要的，尤其是与粮农组织重点权力下放业务有关的代表处。

203. 粮农组织驻莫桑比克代表处、驻尼日利亚代表处和粮农组织亚太区域办事处的差旅交易验证披露了延迟或未提交差旅费报销和出差报告的情况。此外，审查粮农组织驻越南代表处、驻乌干达代表处和粮农组织亚太区域办事处的预付款报告披露了到期未清差旅预付款，以及在职员工或不再与粮农组织有关的人员未清差旅预付款。我们还在粮农组织亚太区域办事处注意到，全球资源管理系统中的季度差旅计划功能使用有限，且对季度差旅计划筹备工作的遵守率较低。

204. 我们强调了遵守现有差旅政策的重要性，以确保差旅交易旨在支持任务执行和粮农组织目标的实现。

205. 我们建议粮农组织遵守季度差旅计划的要求，及时结算差旅预付款并提交规定的差旅后文件（如差旅费报销和出差报告），以加强监测差旅管理的控制措施，从而确保遵守粮农组织的政策和程序。

B.2.2.9 监控环境总体评估

206. 在 2018 财年，我们审查了上述权力下放办事处关键进程中监控的设计和运作成效。审查主要目的是确定是否在这些进程中提供了充分的一线监控，及这些监控如何影响运行效率和成效；以及遵守政策和程序的情况。

207. 一线监控（也称管理监控）的交付反映了各办事处在管理其计划执行、技术合作项目、捐助者报告、采购、资产、人力资源、现金及差旅方面监控环境的成效。办事处对其内部控制状态的陈述反映在年度陈述文件中，该文件以自我评估内部控制调查问卷的形式呈现。因此，陈述的关键是区域和国家办事处能够确保所报告的内容与其内部监控运作实际情况保持一致。

208. 基于我们对上述段落所讨论的区域和国家办事处关键业务流程的审计结果，我们认为必须强调监控作为管理职能的重要性。具体而言，我们作为审计一部分进行测试的监控措施都是管理控制或处于办事处业务风险第一道防线的监控措施。从源头上处理这些风险的成效主要取决于现有监控措施的设计和运作成效。虽然我们已看到各个办事处采用的控制措施在若干进程中均合规，但我们认为这些办事处必须进一步加强合规性并实现设计和安装这些监控措施的目标。基本上，我们所注意到的问题都需要粮农组织更有效地进行监督或监测控制。在观察到的一些实例中，我们注意到需要加强监督控制。监控措施更有效地运作还需要粮农组织各级管理层持续进行评估，而不仅仅是区域和国家办事处。

209. 我们建议粮农组织评估权力下放办事处的业务风险水平，并实施战略解决方案，以加强权力下放办事处对重要流程和决策的监督 and 监测控制，从而确保业务效率和成效；加强支持权力下放办事处干事对其监控环境的状态进行认证。

C. 管理层的披露

210. 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

211. 2018 年，管理层报告称，没有对现金损失和应收款进行核销。

C.2 惠给金

212. 管理层披露，2018 财年未提供惠给金。

C.3 欺诈和涉嫌欺诈案件

213. 管理层报告了粮农组织所知的欺诈和涉嫌欺诈或盗窃案件，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 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。

i. 2017 年审查的案件

214. 管理层告知我们，2017 年有三起案件已接受调查，这些案件正待审理或将于 2018 年结案。这些案件包括：

- a. 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，该案正待供应商制裁委员会审理；
- b. 某供应商与一名员工勾结，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 日起对该员工实施因不当行为解雇的惩戒措施，该案件目前已结案；
- c. 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。该供应商未在规定时间内回复，供应商制裁委员会将准备制裁提案，提交综合服务部助理总干事。

i. 2018 年处理的案件

215. 2018 年，报告的案例包括以下：(a) 权力下放办事处的一名员工提出了报销医疗费用的申请，附有修改过的发票，企图以欺诈手段增加 500 欧元的报销额。该未遂欺诈在索赔支付之前被发现，因此没有造成损失。该案件已结案，并于 2018 年 5 月 14 日起对该员工实施因不当行为解雇的惩戒措施；(b) 实施伙伴被指控挪用项目资金并制作欺诈性文件以获得信贷。该案件因该事项查无实据已结案；(c) 国家项目人员签署者更改了供应商/旅行社出具的发票和电子机票，以便增加金额，使粮农组织支付他人的航空旅行费用。监察长办公室确定多付款项总额约为 3 396 美元。该国家项目人员合同于 2018 年 12 月 31 日终止。该案件已结案并已采取行动，从该国家项目人员签署者的薪酬中收回款项；(d) 国家项目人员签署者故意协助一名国家项目人员同事制作和验证金额增加的伪造发票，以便粮农组织支付他人的航空旅行费用。该案件已结案，该国家项目人员合同于 2018 年 12 月 27 日终止。

i. 截至 2019 年 3 月，正在审理的涉嫌欺诈案件

216. 管理层报告：(a) 潜在供应商提交了有关联合国以往合同的欺诈性文件，作为其回复招标邀请的一部分，以便向国家办事处提供货物。该合同不是针对相关供应商的，也未发现任何损失；(b) 与编辑工作个人服务协议签订者合同有关的可能欺诈性职权范围（包含不打算执行的任务）和考勤卡（显示实际上未工作的天数）。

217. 虽然我们注意到管理层正在就欺诈和不当行为案件采取行动，但对案件处理速度表示关切，因为如第 120 至 127 段所述，显然有大量案件尚未被调查。

D. 鸣谢

218. 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. Aginaldo**

**菲律宾奎松城
2019年7月8日**

缩略语表

缩略语	描述
ADG	助理总干事
AP	应付账款
ASHI	离职后健康保险费
ASMC	离职后医疗保险
BI	银行指示
BTOR	出差报告
CIP	在建工程
COSO	特雷德韦委员会赞助组织委员会
CPF	补偿付款基金
CSF	财务司
CSFT	司库业务处
DDG	副总干事
DG	总干事
EBO	员工福利负债
EMMT	最高管理和监督团队
ES	经济及社会发展部
FAO	粮食及农业组织
FAVIE	粮农组织驻越南代表处
FC	财政委员会
FCF	财务收尾表
FPMIS	实地项目管理信息系统
FAORAP	粮农组织亚洲及太平洋区域办事处
FRMOZ	粮农组织驻莫桑比克代表处
FRNE	粮农组织近东及北非区域办事处
FRNIR	粮农组织驻尼日利亚代表处
FRUGA	粮农组织驻乌干达代表处
GA	联合国大会
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
HR	人力资源
IC	投资委员会
ICF	内部监控框架
ICQ	内部监控调查问卷
ICSC	国际公务员制度委员会

IFAD	国际农业发展基金会
IPSAS	《国际公共部门会计准则》
ISA	国际审计准则
ISO	国际标准化组织
JACMC	医疗保险联合咨询委员会
JIU	联合检查组
KPI	主要绩效指标
LFM	逻辑框架矩阵
LOA	协议书
LTI	长期投资
LWOP	无薪假期
MCS	编外人员医疗保险
MN	成员国
MS	手册
MTP	中期计划
NPP	国家项目人员
NSHR	编外人力资源
NTE	截止日期
OCA	业务现金预付款
OIG	监察长办公室
OPC	业务零用现金
OSP	战略、规划及资源管理办公室
PC	零用现金
PEMS	绩效评价和管理系统
PO	采购订单
POW	工作计划
PPM	工资支付方式
PSAs	个人服务协议
PSRG	专业人员招聘准则
PSSC	专业人员遴选委员会
PVAR	资产实物验证报告
PWB	工作计划和预算
QA	质量保证
QTP	季度差旅计划
RBAs	驻罗马联合国机构
RFP	征求建议书
RL	声明书
SEA	性剥削和性虐待
SG	秘书长
SIC	《内部控制声明》
SLA	服务级协议

SMART	具体、可计量、可实现、相关、有时限
SMCC	工作人员管理咨询委员会
SPS	离职偿付计划
SRB	职工代表机构
SRF	特别储备金账户
SSC	共享服务中心
TCP	技术合作计划
TEC	差旅费报销
TOR	职责范围
TPF	离职付款基金
UGSS	一般服务人员
UN	联合国
UNDP	联合国开发计划署
UNJSPF	联合国合办工作人员养恤基金
VA	空缺通知
WB	世界银行
WCF	周转基金
WFP	世界粮食计划署