



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

财 政 委 员 会

第 一 七 〇 届 会 议

2018年5月21-25日，罗马

粮农组织职工商店关闭及相关事项最新情况

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

副总干事（运作）兼
综合服务部主管
Laurent Thomas 先生
电话：+39 06 5705 5042

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。



FC170

内容提要

- 财委会收到了关于粮农组织职工商店的最新情况，主要内容为：
 - (i) 运营关闭过程及粮农组织和粮食署办公地点现存商店的关闭过程；
 - (ii) 监察长办公室在外部咨询公司支持下进行审查的结果；
 - (iii) 一份可供审议通过的有关新业务模式的提案。本文件同时考虑了职工福利基金和职工商店储备金下可用资金的未来处理方式。

征求财政委员会指导意见

- 提请财政委员会成员注意关于职工商店管理、“商业性”职工商店实体的关闭过程和相关活动的最新情况和信息，以及未来可能采取的新业务模式的提案、职工商店储备基金使用和职工福利支持。

建议草案

- 财委对报告以及就职工商店和相关议题提供的信息表示欢迎，并鼓励管理人员寻求实施后续安排，后续安排将遵循管理层所强调的原则，即尊重联合国价值观、缩小客户群、粮农组织有限参与运营管理但设定条件以确保管理层受到监督且完全遵守《东道国协议》。财委注意到了有关此前职工商店储备基金使用和支持职工福利的提案。

财政委员会 – 职工商店关闭及相关事项

1. 根据财政委员会第一六七和一六八届会议要求，本文件提交财委以提供有关职工商店业务模式和职工福利基金供资的最新审议情况。

背景

2. 监察长办公室于 2016 年底发布了一份报告，即《粮农组织职工商店专门审查 – AUD2616》。根据这份报告，在副总干事（运作）的直接领导下建立了一个高级别工作组以解决报告指出的问题并提出未来解决方案和备选方案。

3. 在该审查背景下，做出了多个重大决定，其中包括决定 2017 年 5 月底禁止在粮农组织办公地点出售烟草产品和 2017 年 6 月底不再与职工商店外部服务供应商 Sanital 续约。很显然，职工商店管理方面存在一系列严重问题有待解决。有些问题与身为联合国组织为职工利益考虑而直接管理免税商店的恰当性有关。其他问题则与职工商店管理和运营情况可能对粮农组织产生负面影响的结论有关，以下进行详细解释。此外，由于烟草产品禁售的决定，职工商店的财务可持续性也成为问题，反过来可能会使粮农组织负债。

4. 出于以上原因，决定关闭职工商店。关闭过程由副总干事（运作）密切监督下的一个工作组监督进行。

关闭过程 – 最新情况

商业运营关闭

5. 职工商店粮食署和粮农组织分店分别于 2017 年 8 月 30 日和 9 月 30 日关闭，后者是职工商店所有商业运营正式结束的日期。关闭过程本身则超过了这一日期，一直延续至 2018 年，目的是确保有序处理未出售商品的有限库存和清算现有资产。根据法定条款，在外聘审计员完成账目和财务报表审查之前，职工商店仍将作为实体存在以便会计核算。按照惯例，经审计的职工商店账目和财务报表将提交至财政委员会。

6. 由于 2017 年全年监测密切且管理收紧，职工商店至 2017 年 9 月 30 日结束商业运营时仍保持财务状况为正。关闭售货处和商业运营后，2017 年 9 月底的库存总价值降至 8000 欧元以下，而 2017 年 6 月底与承包商 Sanital 协议到期时库存价值为 160 万欧元。根据 2016 年 11 月粮农组织与明爱基金会（Caritas Foundation）签订的《谅解备忘录》，职工商店关闭时的剩余库存已捐赠给该基金会。

7. 实现这一满意结果的原因是采取了一系列措施以确保对职工商店活动的密切监督，并采取步骤最终关闭商业运营，特别是由于：

- 决定在合同 2017 年 6 月到期后不再与开展职工商店一系列运营活动（包括售货、物流和出纳职能）的外包公司 Sanital 续约；
- 在该单位内部部署粮农组织职工商店职工，以确保从 2017 年 7 月至 9 月底这一阶段，所有必要关键职能得以开展且售货处能够继续运营；
- 自 2017 年 7 月至 9 月底，严格监测库存和销售水平，起初每周一次，之后每日一次，并针对发现的任何重大问题（例如销售额下降）确定/实施改正措施；
- 通过一项营销策略，在 7 月至 9 月期间延长营业时间，开展具有吸引力的打折活动以提高销售额，并与所有客户定期沟通；
- 由于粮食署分店销售额相对较低，于 2017 年 8 月底先行关闭；
- 在减少活动和销售水平的同时，从 9 月初开始逐渐调离粮农组织总部职工商店的职工以逐步减少职工费用。

8. 以上系列措施确保迅速将库存降至最低水平，并维护职工商店财务状况，最终维护粮农组织财务状况。

9. 根据合同条款和良好实践，在 2016 年底以及 2017 年 6 月与承包商协议到期时对库存开展了详细盘点。在以上日期分别确定了职工商店和承包商在商品丢失方面的合同责任及相应财务责任。2017 年 9 月底，在关闭职工商店商业运营时进行了最后一次库存盘点。

最终关闭过程

10. 停止运营和最终清空库存后，管理剩余财务运作的责任（例如待付款发票、编制财务报表）、清算职工商店资产和管理职工商店基金的责任于 2018 年 2 月移交至财务司。

11. 职工商店所有资产的彻底盘点和编目工作委托给了综合服务部，资产清算工作通过整批销售形式进行，定于 2018 年 4 月完成。

12. 截至 2017 年底，职工商店储备金水平约为 267.3 万欧元。职工商店关闭时尚未结清的一些付款和调整，例如未支付的 Sanital 公司发票和职工费用（协助履行剩余职能，如编制职工商店 2017 年财务报表以备外部审计员审查）将在结算 2017 年账目时予以处理。这些未付款涉及一些费用，将会在储备金最终数字中反映出来，但考虑到职工商店储备金现行水平，不会造成任何财务风险。

13. 关闭活动在与监察长办公室密切磋商下进行，保证了库存盘点结论的有效性，确认了清算措施的合理性。

监督 – 外部和内部审计

14. 2017年10月，选定了一家私营咨询公司对职工商店运营进行外部审查，并核查职工商店2014-17年间管理和业务的恰当性。

15. 审查结论证实了监察长办公室过去多年来对职工商店运营缺陷的记录，尤其是《职工商店专门审查》（AUD 2616）中的记录。

16. 以上监督报告指出了职工商店运营管理中的缺点，这些缺点也起到了重要的指示作用，即粮农组织在考虑职工商店可能采取的业务模式和后续安排时应优先选择什么类型的管理模式。

重大管理缺陷

17. 外部公司报告和监察长办公室专门审查均指出了近年来职工商店运营和管理中存在的重大缺陷。

- **偏离初衷：**职工商店管理层在运营中主要以实现财务自给自足为目的，导致奢侈品/高价值物品销售增加、烟草继续出售，均有悖于联合国价值观。这偏离了职工商店创立的初衷（即向外籍职工提供当地市场不易买到的产品），并因在粮农组织内进行这一出售行为的道德问题为粮农组织招致声誉风险；
- **直接管理和缺少适当运营程序：**某些核心运营做法不符合良好商业实践，并且多数情况下并没有适当程序支持；
- **采购/购买程序：**一再出现因以下因素造成的缺点，即缺少事前盈利分析和市场调查、标准化合同、供应商遴选、供应商评价和供应商轮换以及供应商过于集中；
- **财务管理：**记账、数据记录和现金管理程序等多处存在财务管理缺陷；
- **库存管理程序：**缺少有效行动以减轻运营损失和年末损失（缺少内部程序和信息技术工具来管理存货盘亏/商品过期），审查期间此类损失大幅增长而销售额在下降；
- **外包：**向职工商店提供物流和库存服务时未遵循签订合同的一般采购流程，而是与粮农组织委托的清洁公司（Sanital）在已有清洁服务合同的基础上增补条款，将物流和库存服务承包给了在该领域没有任何经验的 Sanital 公司。初始合同增补条款不仅延长了合同期限，也增加了承包商的责任和活动，而为清洁服务签订的原始合同则并未延长期限；

- **人员不足和管理成本：**参与职工商店运营的员工，包括来自承包商公司的员工，此前并无参与此类运营的经验，亦未曾接受专门培训。粮农组织为支持该运营配备了包括四名专业人员在内的 16 名粮农组织雇员，加上承包商派来的雇员（平均约 20 人）和某些化妆品供应商出于促销目的派来的雇员（二至三名），远远超出此类运营人员配备的行业标准（约为其三倍）。

18. 由于以上全部管理缺陷，运行职工商店的间接成本约占到销售额的 22%，因此这一管理模式从经济角度看并不可行。

19. **增值税豁免特权的管理：**通过销售粮农组织品牌中心由职工商店所订购的商品而可能获得免税待遇方面发现严重缺陷，其管理也外包给了 Sanital 公司。

20. **安保监控管理：**安保摄像头管理和覆盖范围方面发现问题。

21. **客户群：**职工商店客户群包括粮农组织和粮食署职工（成员和顾问），以及驻罗马联合国其他组织雇员和外交使团工作人员。职工商店关闭时，经认可有权限进入的官员数量为 5740。考虑到这一点，且根据适用规定，经认可的家属也可进入职工商店购物，导致潜在客户数量较多（超过 1.1 万人）。此外粮农组织驻地不断有供应商车辆驶入，带来了显而易见的安全问题。

道德问题和声誉风险

22. 内部和外部审查均提出，对于具有粮农组织职责的这样一个联合国组织来说，运行例如职工商店一类的商业活动存在若干关乎声誉风险的根本性问题。

- **联合国价值观：**粮农组织作为一个具有人道主义和发展目标的联合国实体，运行商业活动、出售各种免税产品，其中化妆品、酒精、烟草和奢侈品占年销售额的 84%，针对这一行为的恰当性提出了关切。出于这些关切，并根据世界卫生组织倡导的标准，粮农组织于 2017 年 5 月决定禁止在职工商店出售烟草（粮食署已于 2015 年在其职工商店实行禁令）。这使职工商店失去了一大部分收入。烟草占毛利润 41%，并且补贴了其他无利、少利或亏本出售的商品。由于禁售烟草，职工商店模式从商业和经济角度看已经不再具有可持续性。
- **声誉风险：**两份报告均突出了管理相关活动使粮农组织承担法律、财务和声誉风险的缺陷。同时应当注意，职工商店已不满足其建立的初衷之一，即：向外籍职工提供当地市场不易买到的产品（据 1951 年签订的《总部协定》）。多年来，出售商品范围几经变化，很多产品已经不属于该类别。当地市场和互联网上（在线）的产品种类增多，也意味着职工可以很容易通过其他手段购买到原籍国的很多产品。

后续安排

职工商店活动的新业务模式

主要原则

23. 考虑到以上问题，经修改的业务模式应满足以下四条原则：

- a) 联合国粮农组织价值观：调整在售商品种类，使其更符合联合国价值观和提供国际商品的目标。根据有关恰当产品（不含烟草）的清晰指南，缩减在售产品范围，并关注当地市场不易买到的国际商品。这将尊重职工商店创立的初衷之一，即：向外籍职工提供来自其祖国的产品。
- b) 审查客户群：根据职工商店安排，所有粮农组织和粮食署职工（一般服务人员、专业及专业以上职类人员，及具备资格的家属）和顾问，以及常驻代表处成员、经授权的联合国组织和政府间组织职工均有权进入职工商店。根据修改后的模式，建议只允许粮农组织和粮食署职工，以及经授权的联合国组织和政府间组织职工从中受益。
- c) 粮农组织有限参与新业务模式运营/后续安排：业务运行将外包给一家承包商，粮农组织只进行有限参与。这将确保粮农组织不再承担与商业活动运行有关的财务或法律风险，粮农组织并不具备运行商业活动的充足能力。建议新机制参照向具备资格官员供应免税汽油的现行安排，该安排采取外包形式，不会为粮农组织带来任何成本。
- d) 根据《总部协定》，确保粮农组织对意大利当局履行义务。职工商店设立的初衷是，至少一定程度上是，作为粮农组织官员购买免关税和免税产品个人权利的集体行使方式，因此粮农组织将保留对职工商店后续安排运行进行监督的角色，尤其是对配额管理和确保有资格人士方能进入商店负总体责任。

建议今后采取的举措

24. 建议建立在线购物机制，由免税商品外部供应商管理。如采用该方案，具备资格的客户将在线提交订单，订购特定种类商品。该提案将解决管理层和审计报告在职工商店发现的很多问题，同时可对东道国政府给予的待遇进行控制。提案将大大简化粮农组织工作，并将特定设施管理和运行的财务责任转移给承包商。该模式的明显优势是财务和声誉风险最小化。

职工福利基金

25. 职工福利基金由大会于 1953 年设立，旨在为改善职工福利的活动提供资金。根据《行政管理手册》¹规定，如总干事经咨询普遍认可的职工代表机构后予以批准，职工福利基金可向自愿性质的职工慈善基金、一般社会服务和文娱团体活动捐赠资金。

26. 连续几次大会均通过了关于使用职工商店利润向职工福利基金提供经费的决议²。职工福利基金全部经费均来自于职工商店，起初机制规定销售额的百分之一自动转至职工福利基金，如将利润转至职工福利基金则需得到总干事批准。销售额百分之一自动转账的做法于 2017 年 7 月由 19/2017 号决议废止，但仍可将职工商店利润转至职工福利基金。

27. 酝酿中的职工商店业务模式变化会影响职工福利基金及其供资模式。新的业务模式会将职工商店类活动的管理外包，由于不产生内部利润，这一资金来源自然也不复存在。

28. 可考虑其他资金来源，例如在职工商店新业务模式下将免税汽油和/或免税商品加价/加成出售。然而，经初步预测，加价和加成幅度较大才能产生有意义的资源水平且为职工福利基金创造合理水平的经费。需进一步调查可行的备选方案。

29. 大会决议 (i) 建立了职工福利基金为职工福利活动供资，(ii) 决定将职工商店利润用于基金；根据这一精神，建议职工商店储备金（例如，职工商店财务报表中的净利润和周转基金）继续供职工福利活动专用，包括支付职工福利相关活动可能产生的未预见到的债务，以及与实施职工商店后续安排相关的任何未来投资和费用。

30. 这同时提供了一个机遇，可完善和更新福利倡议目标及现行基金用途描述，并在其中专门加入支持权力下放办事处职工福利活动的条款。

31. 如上所述，职工商店 2017 年底储备金水平约为 267.3 万欧元。现金结余将由财务司财务处根据粮农组织内部短期投资指南进行管理，管理将使用为职工商店储备基金单独清晰设立的会计记录。

¹ 手册章节 350 附录 B

² 第二十七届大会（1993 年 11 月）18/93 号决议及第四十届大会（2017 年 7 月）19/2017 号决议