

2010 年 9 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
Agricultura
y la
Alimentación

财政委员会

第一三五届会议

2010 年 10 月 25—29 日，罗马

**粮农组织审计委员会——向总干事提交的
2009 年度报告**

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

粮农组织审计委员会主席

E. Ouko先生

电话：+216 71102035

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，
本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。
粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。

内容提要

- 总干事很高兴按照审计委员会职权范围（MS 146—App.C）要求，向财政委员会提交《审计委员会向总干事提交的2009年度报告》。职权范围同时还要求，应邀请审计委员会主席或委员会选定的另一位成员，向财政委员会介绍《年度报告》情况。
- 该《报告》涵盖了审计委员会在2009年开展的活动，指出监察办在继2007年针对其内部审计活动开展外部质量保证审查后，在实施审查建议方面取得的重大进展，并强调提请管理层和监察办注意的一些领域，即：
 - 确保监察办的职位空缺得到及时填补
 - 实施企业风险管理项目
 - 提高监察办以往所提建议的落实比率
 - 最终完成监察办的调查准则
 - 提高调查报告结果的及时性
 - 指定一个新的审计委员会联络人
- 委员会还注意到，本组织仍然需要设立职权范围明确的道德委员会，以补充并支持道德官员的职能。
- 自审计委员会发布2009年度报告以来，在应对诸多此类问题方面取得了重大进展，预计所有事项都将于2010年底得到全面解决。

征求财政委员会的指导意见

- 邀请财政委员会注意粮农组织《审计委员会2009年度报告》。

初步建议

- 财政委员会注意到并赞同粮农组织审计委员会如其职权范围所述，以总干事顾问和监察长顾问身份开展的工作。财委高兴地注意到，在审计委员会看来，监察办在继2007年针对其内部审计活动开展外部质量保证审查后，在实施审查建议方面取得了重大进展；财委要求管理层和监察长确保在2010年底前完成报告中所提及事项的行动。

I. 引言

1. 本报告是审计委员会（委员会）自2003年4月成立以来提交的第七份年度报告。本报告概述委员会的各项、所现的重要问题、监察长办公室（监察办）以及2009年参与监督工作的其他利益相关方采取的行动。
2. 委员会作为总干事和监察办的咨询专家小组运作。委员会负责审查由监察办、外聘审计员及本组织行政管理层实施的相关活动的计划、进展和结果。委员会还就审计调查和风险管理方面需要采取整改行动或改进措施的政策事项，向总干事提供咨询意见。
3. 委员会的人员组成参见附件1。

II. 对委员会工作的总体评价

4. 委员会按照其职权范围（附件2）履行其职责。委员会相信已经令人满意地实现了各项目标。
5. 粮农组织有关管理人员参加了委员会活动，副总干事定期与委员会举行会议。
6. 新任外聘审计员在2009年初与委员会举行会谈，并简要介绍其工作计划。
7. 委员会对监察办的意见：内部审计师协会于2007年对监察办实施了质量保证审查，发现监察办的工作“部分符合”内部审计师协会的《国际内部审计专业实务标准》。审查完成后，提出了若干改进建议。委员会注意到，监察办已落实几乎所有建议。其中包括：修订《监察长办公室章程》；采取措施完成内部审计手册的编制；制定质量保证和改进计划；并提高审计约定流程的连贯一致性。
8. 委员会认为，这些措施的方向是正确的，但还需加强实施审查工作向管理层提出的一些建议，并注意下文指出的相关事项，才能确保监察办基本符合这些标准。然而，由于监察办大量职位长期空缺，导致其能力水平偏低，对其所能提供的质量保证工作效果产生了影响。此外，审计工作范围并非完全基于风险，因为权力下放活动的范围不是以风险为基础。

III. 需要注意的领域

9. 委员会确定了2010年管理层需要处理的一系列关键问题。其中包括：

A. 企业风险管理

10. 委员会指出，2009年监察办与外部风险管理顾问合作，共同评估了本组织当前的风险管理进程。顾问建议采取一个能协助本组织实施有效全组织风险管理

框架的方法。根据顾问建议，监察办推荐了内部牵头领导的风险管理方法，重点升级现有的粮农组织风险管理进程。

11. 委员会指出，高级管理层核准了监察办于2009年12月提出的建议。最高管理层鼓励接受这个建议，认为本组织需要企业风险管理。指定由副总干事全面负责监督企业风险管理的实施工作。委员会在接下来的会议上指出，企业风险管理的进展有限，并且管理和实施该项目的职责目前还不明确。最初是指定负责知识的副总干事来全面监督企业风险管理的实施工作，但这一职责也包括在负责运营的新任副总干事的职权范围内。委员会敦促最高管理层厘清职责问题，并确保尽快落实企业风险管理工作。

B. 建议的落实工作

12. 委员会认识到，管理层在实施提出已久的监察办建议方面取得了进展。然而，委员会指出，若干高风险建议尚未采取应对措施，其中一部分早在2002年就提出了。委员会特别关切的是，在实施下列建议方面毫无进展：解决业务连续性/灾难恢复、安全问题和信息技术治理方面的缺陷。尚未制定全组织业务连续性战略，而在这方面信息技术灾难恢复计划是很合适的。尽管已制定了信息技术灾难恢复计划和信息风险评估，但尚未得到核准。有必要建立一个信息技术治理框架，以确保信息技术战略与本组织的总体战略协调一致。

C. 调查准则

13. 委员会指出，监察办编写的内部调查准则尚未定稿和批准，该准则是在国际调查员会议核准的统一调查准则基础上经过适当磋商后制定的。这些准则已搁置了很长一段时间。委员会敦促，尽快将这些准则定稿并提交总干事审批，不得再有延误。

D. 调查结果

14. 委员会指出，从接受调查的案例中产生的建议可能需要几年时间才能得到最终处理。委员会认可需要合适的程序并谨慎运用纪律处分及其他问责措施，但也建议管理层研究能够减少最终处理所需时间的方式。

E. 审计委员会联络点

15. 委员会指出，2008年总干事指定副总干事为审计委员会的联络人。然而，由于新任命了一位负责运营的副总干事，总干事不妨考虑在负责知识和负责运营的两位副总干事中选择一位担任委员会联络点的最佳人选。

IV. 审计委员会的意见

16. 委员会还提出以下意见：

A. 道德官员/委员会

17. 委员会确认了本组织在设立道德职能部门方面取得的进展，尤其是在2009年12月任命了一名道德官员。然而，本组织仍需设立一个职权范围清晰的道德委员会，以补充和支持道德官员的工作。

B. 征聘监察办工作人员

18. 委员会表示，截至2009年12月31日，监察办的审计和调查专业人员约有二分之一职位空缺。这一现象部分是为尊重整个组织内地域代表性和语言政策造成的。尽管存在多样性方面的限制因素，委员会敦促加大力度填补这些空缺。

C. 质量评估审查

19. 监察办在落实2007年内部审计师协会对质量评估审查的关键建议方面取得了重大进展。质量评估审查的先进之处在于2008年制定的质量保证和改进计划。委员会预期将于2010年完全结束质量评估审查。

D. 监察办定期报告

20. 委员会对监察长办公室的季度和年度报告予以审查并提出建议。具体而言，委员会建议做出一些改进，使报告更加简明、全面、便于追踪商定的计划活动的实施进展。

V. 致谢

21. 委员会感谢管理层在其各次会议期间提供的合作和协助。

附件1

委员会的人员组成

1. 根据前任外聘审计员的建议，按照粮农组织对财政委员会第一〇〇届会议做出的承诺，总干事于2003年4月成立了粮农组织审计委员会。从成立至2007年年底，委员会由内部和外部成员共同组成。从2008年1月起，其成员全部来自外部。委员会的构成和职权范围在《手册》第146 App. C节中作了规定。

2. 委员会2009年成员如下：

成员：	E. Ouko 先生——主席， 非洲开发银行
	C. Andreasen 先生， 联合国儿童基金会
	A. Khan 先生， 粮食计划署
	K. Langford 先生， 世界卫生组织 (任期于 2010 年 2 月结束)
	S. Zimmermann 先生， 世界银行
秘书（当然成员）	监察长

附件2

附录C
粮农组织审计委员会

1. 引言

委员会作为总干事和监察长办公室（监察办）的咨询专家小组运作，其宗旨是协助本组织使内部审计、检查和调查职能的重要性及价值在全组织内得到认同，向总干事保证这些职能的有效和高效运作。委员会将：

- i) 评价内部审计服务及其战略、重点和工作计划的充分性和有效性，建议潜在的审计领域以消除本组织的风险；
- ii) 审查商定的监察办行动计划的实施进展；以及
- iii) 注意外聘审计员报告，监督其建议的及时落实。

2. 职权范围

委员会具有以下责任：

- i) 确保监察长办公室（监察办）的独立作用；
- ii) 审查监察办在审计和检查方面的两年期工作计划并提供建议；
- iii) 审查本组织面临的重大风险；
- iv) 评价内部审计范围的有效性和充分性，适当关注外部审计范围，以确保对高风险领域予以重视；
- v) 审查监察办和外聘审计师的报告（捐助方具体要求的报告除外），评价其结论对现行政策、系统和程序的影响，积极监督和监测审计建议的及时落实；
- vi) 确保监察办坚持采用联合国、各专门机构以及世界银行和联合国系统内其他实体审计负责人所采用的国际内部审计标准；
- vii) 审查对推定的或实际的管理不善、违规和舞弊的调查结论，监督落实责任；
- viii) 审查监察办提交给总干事并随后提交给财政委员会的年度活动报告；
- ix) 审查监察办的绩效和成效，确保与批准的计划以及《监察长办公室章程》保持一致；
- x) 确保监察办的可支配资源足以满足本组织的需求；
- xi) 向总干事和监察长提供其认为适当的意见；以及
- xii) 将其本身的年度报告提交给总干事，随后由总干事将其副本提交给财政委员会。

3. 委员会的构成

委员会由五名外部成员和一名当然秘书组成。所有成员和秘书都由总干事任命。成员从高级审计和/或调查专业人员中按其资格条件选出。委员会选举其主席。监察长向委员会提供秘书处服务。

主席可自行决定邀请外聘审计员出席审计委员会的会议。

4. 任期

成员任期为两年，可由总干事自行决定延长一年或多年。

5. 会议

- i) 主席可自行决定委员会每年召开三至四次会议。如有必要，主席可召开额外的会议。
- ii) 监察长有权要求委员会主席在必要时召开会议。
- iii) 全部五位成员都应出席每次会议，但只要达到法定出席人数即三位成员，会议即可举行。会议秘书（监察长）无表决权。

1. 汇报与权力

委员会向总干事进行汇报，委员会所有报告均提交总干事。总干事向财政委员会提供委员会年度报告的副本，同时附上任何相关的评论意见主席或由委员会决定的另一位成员将应邀参加财政委员会会议，介绍审计委员会的年度报告。委员会有权：

- i) 向监察长及其工作人员索取所有必要资料并与之直接磋商。
- ii) 调阅监察办编写的所有报告和工作文件。
- iii) 向任何工作人员了解任何情况，要求所有工作人员根据委员会提出的任何要求予以合作。
- iv) 在必要时征求独立的专业意见，保证具有相关经验和专门知识的外部人员参与。

总干事对审计委员会 2009 年度报告的评论意见

总干事注意到审计委员会 2009 年《年度报告》的结论，即在 2007 年外部质量保证审查确定的和委员会自身确定的待改进方面取得了重大进展。总干事回顾委员会的《报告》已于 2010 年 4 月发布，希望委员会在 2010 年 9 月前提供下列更新资料：

- 第 8 段：**权力下放活动的范围**——根据 2010—2011 年两年度审计计划各要素所依据的基于风险的流程，即：利用监察办 2009 年开展的企业一级风险评估，从主题层面规划了本两年期权力下放活动的范围，并将其列入了本两年度审计计划。已根据辅助风险评估和确定重点的实际做法选定了各主题所涉及的具体地点。
- 第 11 段：**企业风险管理**——企业风险管理项目已正式分派给战略规划办公室。该办公室现已配备一名项目负责人，在一名专家顾问的协助下推动项目工作；这名专家顾问曾参与上一年度监察办自身对此事项的审查。监察办还分派一名高级审计师在 2010 年下半年作为咨询顾问与战略规划办公室开展合作，支持企业风险管理的后续步骤。
- 第 12 段：**实施监察办以往所提各项建议**——在 2010 年 7 月的高级管理层会议上讨论了有关各项长期未得到实施的“高风险”建议的问题，总干事在会上重申，实施经商定的审计建议是粮农组织的优先事项。监察办随后与相关部门联合开展了一项深入调查。正在向总干事提交进度报告，其中概述了为今后处理此类建议所作的重大改进。
- 第 13 段：**调查准则**——监察办、法律办公室、行政法管理处和总干事办公室已商定调查准则的最终版，并将于 9 月递交总干事，以供其批准。经商定，调查准则将与一项单独的组织举报政策草案一并提交。
- 第 14 段：**调查结果**——委员会认为，应采取更为及时的行动来处理经查明的不恰当行为。委员会已与副总干事（运营）在 2010 年 7 月的会议上讨论了该事宜。现在看来，行动时限已缩短，但监察办将会在 12 月举行下一次审计委员会会议前审查相关数据。
- 第 15 段：**审计委员会联络人**——由于副总干事（知识）休假和外出原因，副总干事（运营）已被总干事确定为委员会联络点的有效人选。他现已被正式指定为今后的联络人。
- 第 17 段：**道德官员/道德委员会**——在 2010 年 5 月的第一三九届会议上，理事会要求财政委员会与章程及法律事务委员会合作，继续审查道德委员会的职权范围草案，并酌情考虑：道德委员会可在粮农组织其他活动中发挥的作用，例如在监察长办公室的各项活动中发挥的作用；监察员的职

能；以及粮农组织的调解进程。管理层已委托安永会计师事务所审查其他职能部门与道德办公室的互动情况，财务披露制度的备选方法，以及道德委员会的职权范围。

- 第 18 段：征聘**监察办工作人员**——到目前为止，今年在填补监察办空缺职位方面取得了重大的进步。除在 2010 年初迅速填补了监察长职位空缺外，还通过开展有竞争力的国际招聘工作，填补了 2010 年年初 9 个其他专业类别职位空缺中的 6 个职位空缺。此外，很快又将任命其他人员填补剩余空缺职位，因此，最后将只剩下 2010 年初的审计员职位空缺有待填补。
- 第 19 段：**质量评估审查**——正在实施内部审计质量保证和改进计划。监察办目前正在开展更新《审计手册》的项目，预计将于 2010 年第 4 季度完成该项目。审计部门将于 2010 年末发起一场正式内部质量审查，以便为将于 2012 年初进行的下一次外部审查做好准备。
- 第 20 段：**监察办定期报告**——委员会在 2010 年 7 月举行的上次会议上指出，季度报告取得重大改进；特别值得一提的是，报告追踪了监察办在实施 2010—2011 年《风险基础审计计划》方面所取得的进展。