



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
الأمم المتحدة
للإغذية والزراعة

C

财政委员会

第一九九届会议

2024 年 5 月 20–24 日，罗马

监察长 2023 年度报告

2023 年发布的审计报告摘要

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

监察长办公室

监察长

Mika Tapio 先生

电话：+39 06570 51900

电子邮箱：Inspector-General-Office@fao.org

文件可访问：www.fao.org。

AUD0123 - 审计供资协议磋商和审批情况

1. 监察长办公室（监察办）审计了 2022 年 6 月至 9 月期间供资协议的磋商和审批程序。审计期间为 2020 年 1 月到 2021 年 12 月。
2. 预算外资源占粮农组织 2020-21 两年度筹集资源总额的 73%。因此，供资联络部门负责的供资协议磋商和审批是粮农组织的一项重要流程，此类协议规定了接受资金的条款和条件。

主要意见和结论

3. 监察办认为，**需改进**粮农组织的治理安排、既定程序以及对供资协议磋商和审批所采取的控制措施，以便提高该流程的效力和效率。
4. 需加强现有治理安排，具体如下：(i) 应根据粮农组织内部控制框架，正式任命资源筹措及私营部门伙伴关系司为供资协议磋商和审批流程的业务流程管理者；(ii) 应解决供资联络部门同时负责尽职调查和筹资职能时可能出现的利益冲突问题；(iii) 应正式明确资源筹措及私营部门伙伴关系司在磋商和审批绿色气候基金供资协议方面的责任；(iv) 在供资联络部门之间建立协调机制，确保磋商和审批程序保持一致。
5. 在风险管理方面，监察办注意到，供资协议中非标准条款的制定和核准程序较为充分。但是，应将所有非标准条款均汇总到资料库中。此外，应就每种条款类型制定明确红线，为就资源伙伴今后可能要求的条款变更进行磋商提供指导，并确保遵守粮农组织的《财务规则和条例》。
6. 此外，以下几点能提高磋商和审批程序的效率和效力：(i) 粮农组织驻国家办事处按照粮农组织项目周期准则的要求，让供资联络员全程参与项目开发的概念说明阶段。监察办认识到，正对权力下放办事处进行这方面培训；(ii) 通过客户关系管理系统的功能，增加对供资联络部门的支持；(iii) 解决财务和法律部门内部审批程序资源不足的问题，同时采用经改进的审批程序。

商定行动

7. 本报告载列管理层同意采取的七项行动，管理层承诺在 2023 年 12 月前全面落实所有行动。重点行动是任命业务流程管理者，加强治理安排。

AUD0223 - 粮农组织企业风险管理做法评估

8. 监察长办公室（监察办）对标联合国高级别管理委员会批准的风险管理成熟度参考模型，评估了粮农组织的风险管理成熟度。2022 年 2 月至 9 月期间开展了评估，重点关注粮农组织 2021 年和 2022 年的风险管理做法。

9. 成熟度参考模型为企业风险管理定义了五个风险成熟度等级，如下表所示。

成熟度等级	
初级	非结构化、管理不正规/不连贯、临时性、被动性。
低级	结构化实施、具备基本架构、建立若干报告流程，管理流程连贯一致。
中级	明确化/文档化和标准化流程，组织覆盖面良好，具备若干使用和实施证据。定期报告和升级，信息用于业务决策。
高级	结构完善，实施证据确凿。标准化报告，为升级和管理行动设定阈值。信息用于战略决策。
特级	完全实施。组织各级充分了解和运用升级机制。创新/创造性方法可实现持续改进，能够随着组织变化而调整。

目标

10. 此次评估主要有两项目标：

- a) 根据成熟度参考模型，确定粮农企业风险管理做法目前的成熟度水平（目标 1）；
- b) 提出改进粮农企业风险管理做法的建议（目标 2）。

主要意见和结论

11. 监察办评估认为，按照成熟度参考模型衡量，粮农组织的风险管理成熟度总体处于低级水平。战略、计划及预算办公室 2021 年对模型进行自我评估，也得出了同样的结论。风险管理系统的的基本架构已经到位，战略、计划及预算办公室企业风险管理小组在已建立的风险联络点网络支持下，成功建立了制度和流程，完成了全组织风险日志。总体而言，近年来，本组织管理人员和员工的风险意识有所提高。

12. 本组织在风险管理治理和组织结构以及风险管理系统和工具方面的成熟度达到了“中级”水平，而在其他四个评估方面则处于“初级”水平。下表列出了监察办对各风险管理层面（目标 1）的评估结果，以及为提高风险管理成熟度（目标 2）所需采取的关键行动。

领域	成熟度				
	初级	低级	中级	高级	特级
企业风险管理框架和政策	为完成全组织风险日志制定了指导方针。风险管理政策不完整且已过时。尚未确定风险偏好和/或容忍度。		需更新风险政策和战略，整合并协调全组织的风险承担情况。应制定本组织的风险偏好，为风险承担提供指导。需确定粮农组织期望的风险成熟度。		
治理和组织结构	战略、计划及预算办公室的企业风险管理小组在风险管理方面发挥协调作用。核心领导小组发挥风险委员会的作用，但仅召开过两次会议，尚未充分运作。		需明确阐明风险管理责任，包括风险所有者、企业风险管理小组和第二道防线管理的责任。应为监督咨询委员会和粮农组织治理机构编制风险治理报告。粮农组织不妨考虑以下做法是否有利：一名全职企业风险管理小组组长在资源充足的小组支持下，承担协调本组织企业风险管理流程的责任。		
流程和整合	粮农组织各项业务已建立在风险日志中记录信息的程序，但该程序尚未充分与实施内部控制框架结合，也未充分与规划进程挂钩。		需要改进系统风险评估、应对、监测、升级和报告方面的风险指导。需加强风险与内部控制之间的联系，加强将风险管理纳入基于结果的规划进程。应对风险日志实施质量控制流程，并支持定期更新组织风险日志。		
系统和工具	粮农组织在计划规划、实施报告和评价支持系统 ¹ 中建立风险日志，该系统也用于预算和成果监测。欺诈风险信息单独记录在电子平台存档的《欺诈预防计划》中。		需加强利用技术整合各项业务（包括总部、实地、计划、项目）的数据，并提供风险分析和报告功能。		
风险能力	对风险能力的支持侧重于为完成风险日志提供培训和指导。风险分析和报告有限。		需加强支持提高风险管理能力，并为高级管理人员和负责风险管理工作的其他员工制定相应的培训计划。需及时、准确编制风险管理信息报告，为决策提供支持。		
风险文化	一般认为，粮农组织的文化主要是规避风险。目前的控制环境不鼓励创新和明智的风险承担。		高级管理层应明确传达期望；系统地展示对风险管理的承诺；实施各种机制，确保在人员绩效管理中支持、奖励和评估适当的风险承担行为。		

¹ PIRES: 计划规划、实施报告和评价支持系统

13. 阻碍本组织上升到“成熟度参考模型”下一级的主要根本原因是：

- **企业风险管理框架和政策：**由于优先重点相互矛盾、资源限制和疫情造成的耽搁，粮农组织尚未更新风险管理政策。
- **治理和组织结构：**2022年2月，核心领导小组承担了风险委员会的职能，但在指导本组织履行风险管理职责方面尚未充分发挥作用。粮农组织也未设专职首席风险官，但战略、计划及预算办公室主任实际上兼职履行这一职能。同样，企业风险管理小组由一名 P-5 级高级战略和规划官员兼职领导。该小组只有三名全职员工。
- **流程与整合：**由于资源有限，企业风险管理小组决定分阶段实施风险管理流程。小组制定了风险日志程序，实施了内部控制报告，并改进了预防欺诈计划；然而，在规划和实施内部控制体系时，未明确界定整合这些程序结果的各项联系。
- **系统和工具：**未整合风险管理系统，数据分析和报告功能有限。此外，也未自动提醒即将采取的行动。
- **风险能力：**鉴于资源有限，企业风险管理小组没有优先考虑为核心领导小组和粮农组织其他高级管理人员提供风险管理培训。核心领导小组充当风险委员会，但尚未与企业风险管理小组商定全组织风险信息报告、向核心领导小组报告以及向监督咨询委员会和粮农组织理事机构报告的要求。
- **风险文化：**人们一般认为，粮农组织的文化是“规避风险”。几位受访者对高度控制和官僚作风表示遗憾，他们认为，此举虽旨在减少失误和避免损害本组织声誉，但却有碍于承担风险。主任和其他人员合同期为一年，这也降低了承担风险的意愿，因为他们认为，在续签合同之前并无足够时间用以纠正错误或改变方向。

14. 尽管高级别管理委员会的风险管理成熟度参考模型并非用于合规目的，但粮农组织高级管理层应与成员国协商选择目标成熟度水平，妥善实施企业风险管理，这是本组织取得成功的重要推动因素。目前，粮农组织无法完整准确了解自身风险状况，以及是否已采取有效行动管理本组织主要风险。2022年5月，为达到中级成熟度，企业风险管理小组拟定了2022至2024年《风险管理行动计划》草案。为支持企业风险管理小组实施此项计划，本组织需要在风险管理方面进一步投入资源，并做出有力的管理承诺。

15. 因此，监察办认为，根据所需采取的行动情况，本组织风险管理做法需做出重大改进，方可被评估为在成熟度参考模型的所有六个方面均至少达到中级成熟度水平。

商定行动





16. 本报告载列核心领导小组和企业风险管理小组同意采取的六项行动。两个小组承诺在 2024 年 12 月前全面落实所有行动。重点行动包括：(i) 确定本组织期望的最终风险管理成熟度以及实现这一水平的路线图；(ii) 建立风险管理治理结构，明确核心领导小组、战略、计划及预算办公室主任、企业风险管理小组和风险所有者的作用和职责，以及基于风险的授权标准；(iii) 培养管理人员和关键人员的风险管理能力，明确风险信息的报告要求；(iv) 采取措施支持并奖励在本组织确定的风险承受能力范围内做出的适当风险承担行为。

AUD0323 - 审计粮农组织驻古巴代表处



17. 监察长办公室于 2022 年 7 月至 9 月审计了粮农组织驻古巴代表处。本报告审计期间为 2021 年 1 月至 2022 年 5 月，也反映了截至 2023 年 1 月的后续进展情况。

主要意见和结论

18. 总体而言，如下表所示，监察办认为，古巴代表处在实施内部控制制度方面仍需做出若干改进。评估控制措施的评级如下：

 满意	 需做出若干改进	 需做出重大改进	 不满意
--	---	---	---

治理：

-  **治理结构和能力：**代表处建立了明确的报告路径和合理的监督范围。然而，尽管项目地点在首都哈瓦那以外，但所有人员均在首都工作。由于燃料短缺，代表处实地考察经常遇到困难，难以监测项目的实施情况。
-  **风险管理：**代表处更新了风险日志和预防欺诈计划，并完成了年度内部控制调查问卷。然而，与接收货物和分配投入活动有关的主要欺诈风险并未列入预防欺诈计划。此外，预防欺诈计划中的风险减缓措施和内部控制调查问卷中的评级也存在一些错误。

运作:

- **人力资源管理:** 代表处制定了招聘计划, 并通过竞争程序在当地招聘编外人力资源。在审计期间, 代表处迅速采取了行动, 改进了当地编外人力资源薪金表的使用和人事记录的保存情况。
- ▲ **采购:** 代表处制定了年度采购计划, 但实际上并未用于采购规划。在从地方主管部门获得采购授权方面, 代表处面临严重拖延。代表处完全依靠政府机构和对口部门接收货物, 缺乏信息评估供应商的及时交付情况。发现的其他问题包括: 组织系统中缺少采购申请单; 从 34 个未在联合国全球采购网注册的供应商处采购; 允许未经授权的人员开标。
- **财务管理:** 代表处通过电子转账进行大部分付款, 对于银行手工转账, 代表处在审计期间采取了纠正措施, 在组织系统中记录收款人的银行信息。
- ▲ **存货和资产管理:** 资产登记不完整、不准确。代表处将项目资助的资产移交政府对口部门, 但未进行适当批准、记录和监测。代表处并未监测政府对口部门的车辆使用情况, 也不知晓发生了两起交通事故。代表处还未及时更新资产登记册, 未记录出售五项资产和接收四辆新车的情况。

计划:

- **《国别规划框架》:** 代表处已将性别问题纳入《国别规划框架》。到 2022 年 12 月, 该代表处还筹集了 2020-2024 年《国别规划框架》所需资源的 97%, 并在年度报告中正式报告了《国别规划架》的成果指标情况。
- ◆ **项目制定:** 在项目制定过程中, 代表处为项目适当指定了性别标记。然而, 由于难以实地考察, 除一个项目外, 代表处并未实施项目层面的申诉机制。代表处还误认为, 在制定公共政策方面提供技术援助的项目无需申诉机制。
- ▲ **项目实施:** 尽管代表处应直接实施所有项目, 但对项目活动的参与度有限。相反, 代表处依靠地方政府对口部门选择项目受益人, 并在缺乏适当监测的情况下计划和分配投入。发现的主要问题包括, 受益人记录不完整, 投入分配活动缺乏支持证据。
- ▲ **项目监测和报告:** 代表处在未经财务司事先批准的情况下, 每月向政府对口部门提交财务信息。该代表处也未完全遵守项目文件中商定的报告要求, 未在各项目之间分配共享资源的费用, 并且三个项目的预算超支。

商定行动




19. 本报告载列了代表处同意实施的七项行动，代表处承诺在 2023 年 12 月前全面落实所有行动。

AUD0423 - 审计粮农组织驻布基纳法索代表处



20. 2020 年 3 月，2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情暴发时，监察长办公室（监察办）审计了粮农组织驻布基纳法索代表处。鉴于时隔已久，且此后现金转移项目大幅增加，监察办于 2022 年 8 月至 12 月又开展了一次案头审查，确保评估全面且反映最新情况。虽然审计期间涵盖 2019 年 1 月至 2022 年 6 月，但本报告也反映了截至 2022 年 12 月的后续进展情况。

主要意见和结论


21. 总体而言，监察办评估认为，代表处在执行内部控制制度的方面评级为**不满意**，主要原因是在采购、财务管理和项目实施方面，特别是在现金转移项目管理方面存在控制漏洞。评估控制措施的评级如下：

 满意	 需做出若干改进	 需做出重大改进	 不满意
--	---	---	---

治理：

-  **治理结构和能力**：代表处并未考虑到监督范围过宽对管理控制措施效力可能产生的不利影响。粮农组织负责计划的助理代表监督 7 个不同地点的 36 名人员，负责行政的助理代表监督 6 个不同地点的 30 名人员。此外，四位员工的职责相互冲突，削弱了控制力度，在采购到付款周期内尤为严重。
-  **风险管理**：代表处完成了年度风险日志、预防欺诈计划和内部控制调查问卷。风险说明总体上制定完善，但遗漏了向项目受益人分配现金这一重要活动的关键风险。在 2021 年内部控制调查问卷中报告为完全执行的 23 个控制点中，监察办评估认为，八个只是部分执行。

运作：

-  **人力资源管理**：总体而言，人事档案整理完善，招聘流程透明，薪资标准与当地薪资表一致，人员的绩效评估也得到监测。不过，人力资源管理的若干控制措施还有待进一步改进，特别是在招聘前的人员筛选方面。

- 采购：制定了采购计划，但未用于有效进行采购规划。采购档案杂乱无章，不完整，采购决定缺乏完善的记录支持。发现有不遵守采购程序和控制措施的情况，影响采购流程的完整性。代表处还忽视了必须及时将所收货物记录到系统中，以便在延迟交货的情况下计算可能发生的违约赔偿金。
- 财务管理：自 2021 年 2 月以来，代表处能够使用当地货币的电子转账功能，但这种付款方式只使用了极少的功能。相反，继续使用从内部控制角度来看效果较差的其他付款方式，包括现金和支票。此外，组织系统中未保存大多数收款人的银行信息，可能难以发现未经授权的更改情况。在 10 个抽样案例中，付款要么缺乏证明文件或正当理由，要么重复支付。
- ▲ 存货和资产管理：代表处每年采购的存货总额为 200 万至 300 万美元，直接发送实施伙伴，再分发给受益人。但是，代表处未开展对账工作，未核算发送实施伙伴用于分发的存货数量，未支持对分发物品进行记录。在资产管理方面，发现了控制漏洞，如保管人信息不准确、遗失资产未报告以及资产标签不完整等。
- ▲ 安全管理：在粮农组织驻该国六个区域办事处的 257 项安全措施中，代表处评估认为，119 项措施不适用，72 项措施未记录评估理由。控制措施不足，难以确保在当地差旅前获得安全审批，包括前往 4 级或 5 级高安全风险地区的差旅。

计划：

- ▲ 《国别规划框架》：代表处已将性别层面纳入《国别规划框架》。然而，年度报告中《国别规划框架》成果指标的报告情况不一致、不完整。
- ▲ 项目制定：代表处完成了项目制定阶段的必要文件，并获得了所需审批。但是，未建立项目受益人就粮农组织环境和社会问题提出申诉的制度。在为项目指定性别标记时也出现了错误。
- 项目实施：受益人现金转移数额翻了一番，从 2019 年的 230 万美元增至 2022 年的 560 万美元，但控制措施薄弱。受益人登记记录不完整，存在错误，管理不善。代表处未将发送给金融服务供应商用于现金分配的金额与受益人所收现金凭证进行核对。

- ▲ **项目监测和报告：**代表处制定了完善的项目监测模板，但需要改进，以便核实项目进度报告是否准确且完整。代表处还忽视了需要制定在各项目之间分配共享资源费用的标准。

商定行动

22. 本报告载列代表处同意采取的 14 项行动，代表处承诺在 2023 年 12 月前全面落实所有行动。

AUD0523 - 审计评价办公室

23. 监察长办公室（监察办）于 2022 年 11 月至 2023 年 2 月期间审计了评价办公室（评价办）。审计期间涵盖 2021-2022 年。

24. 此次审计在 2022 年 5 月任命新主任后对评价办开展的重大审查期间进行。根据审查结果，计划于 2023 年第一季度为该办公室建立新的组织结构，解决人员工作量过大的关键问题，促进人员配置能够适应变化的评价业务环境。2023 年，还将对评价职能进行外部独立评价。由于正在开展审查和计划的评价工作，本次审计的范围主要侧重于行政和财务职能。具体而言，审计工作评估了评价办的以下方面：

- 内部治理安排（控制环境）；
- 财务和行政管理；
- 计划实施的规划、监测和报告。

主要意见和结论

25. 总体而言，监察办认为，评价办的内部治理安排、财务和行政控制措施以及计划报告均**需做出若干改进**，进一步加强评价职能的效力和效率，降低财务违规的风险。监察办发现：

- 未制定适当程序确保正常计划和评价办信托基金的开支分配符合可互换性规则。为在两个资金来源之间公平分配费用，需要及时处理借调事宜，并建立员工和顾问的时间记录程序。
- 向评价办信托基金支付评价办结构性费用的预算控制不足。依靠影子监测系统分析和监测此类费用，但未及时进行。
- 对单项评价预算的控制不足。由影子监测系统管理预算，需要大量手工输入，严重延误监测进程。

- 由评价办信托基金供资的员工开支预算一直被低估，因为未对员工费用中的安保、住宿和信息技术部分进行预算编制。
- 计划评价报告缺乏严格的评价费用计算方法，提供的财务报告信息也很有限。增加关于评价办信托基金使用情况的财务报告，有助于改善透明度和问责制。

商定行动




26. 本报告载列六项商定行动。重点行动是加强预算控制。

AUD0623 - 审计粮农组织驻尼日尔代表处

27. 监察长办公室（监察办）于 2022 年 3 月至 7 月审计了粮农组织驻尼日尔代表处。审计期间涵盖 2021 年 1 月至 12 月，但本报告也反映了截至 2023 年 1 月的后续进展情况。

主要意见和结论

28. 总体而言，监察办认为，代表处内部控制制度的执行情况无法令人满意。评估控制措施的评级如下：

 满意	 需做出若干改进	 需做出重大改进	 不满意
--	---	---	---

治理：

- ▲ 治理结构和办公能力：代表处具备合理的监督范围，能够促进有效的管理控制。然而，内部控制环境薄弱，特别是在财务和项目管理方面，具体如下所述。此外，四名员工在采购到付款周期中的职责相互冲突。
- ▲ 风险管理：代表处完成了年度风险日志、预防欺诈计划和内部控制调查问卷。然而，风险日志中遗漏了与向项目受益人分配投入和向政府官员支付非记录现金有关的关键风险。此外，防止未经授权向非项目受益人转移现金的计划措施不足以降低风险。此外，2021 年内部控制调查问卷中报告完全实施的 30 个控制点中，监察办评估认为，11 个只是部分实施。

运作：

- ▲ 人力资源：招聘流程不透明，原因是缺乏证明文件，代表处称，因洪水遗失了相关文件。

- ▲ **采购**：制定了采购计划，但未用于有效进行采购规划。发现的其他问题包括：未评估延迟交付情况下可能发生的违约赔偿金；大多数情况缺乏采购申请单；存在总额达 200 万美元的长期未清采购申请单；从 113 个未在联合国全球采购网注册的供应商处采购总额达 150 万美元的物品。
- **财务管理**：代表处在 2013 年 1 月至 2023 年 1 月期间使用 16 个虚假供应商账户向政府官员支付了 851 000 美元现金²。此外，虽然代表处能够使用当地货币的电子转账功能，但未在组织系统中记录一些供应商的银行信息，并且 2021 年和 2022 年继续通过银行人工转账每年支付 50 多万美元。同样，现金和支票付款的使用比例仍然很高，每年约为 100 万美元。代表处还向员工发放了多笔大幅超出月薪的预付款，并允许延迟结清预付款。
- ◆ **存货和资产管理**：2021 年至 2022 年期间，代表处库存物品的采购额从 190 万美元大幅增加到 780 万美元，但缺乏控制措施，未就发送给实施伙伴分配的存货进行说明。代表处 2021 年和 2022 年向共享服务中心提交了年终资产实物核查报告，但未实际开展完整工作来发现和纠正资产记录中的不一致之处。
- ▲ **安全管理**：人员分布在该国五个安全区域，其中三个区域被评估为“四级-重大风险”，两个区域被评估为“三级-中度风险”。然而，在 2023 年 4 月之前，代表处没有评估联合国安全风险管理体系的遵守情况。

计划：

- ◆ **《国别规划框架》**：代表处已将性别问题纳入《国别规划框架》。然而，代表处在实现 2017-2022 年《国别规划框架》资源需求方面存在 1 470 万美元缺口，并在年度报告中有关《国别规划框架》成果指标状况的信息不一致、不完整。
- ▲ **项目制定**：在项目制定过程中，代表处并未系统评估环境和社会管理风险，未建立项目层面的申诉机制，也没有为项目指定适当的性别标记。此外，在抽查的四个项目中，其中两个项目代表处未在项目文件中规定受益人的选择标准。
- **项目实施**：自 2018 年以来，在获得对项目实施的支持方面，代表处选择与政府对口部门达成非正式安排，而非签署协议书。代表处私下向政府官员支付了现金，但无法确定政府对口部门实施活动的范围，也无法确定每个项目的

² 关于向虚假供应商账户付款的审计意见，监察办追溯到早在 2013 年的记录，以便确定何时首次进行此类付款。

付款总额。项目受益人信息不完整；投入分配和现金转移相关证据也不完整。2023 年之前，代表处未将发送给金融服务供应商的金额与实际分发的现金进行核对。此外，受益人数据库中存在重复记录，并且缺少受益人的关键身份信息。

- ▲ **项目监测：**代表处制定了年度监测计划，但这些计划不完整，也未按预期实施。第三方监测机构的报告没有提供项目进展情况相关信息。6 个已结束运作的项目仍在等待财务结算，期限从 7 年到 15 年不等。此外，5 个项目超支共计 110 万美元。代表处未制定在项目之间分配共享资源费用的标准。

商定行动

29. 本报告载列代表处同意采取的 11 项行动，代表处承诺在 2024 年 2 月前全面落实所有行动。

AUD0723 - 审计粮农组织小农农业生产力恢复和提高项目

30. 监察长办公室（监察办）2021 年 10 月至 2022 年 10 月期间审计了粮农组织在也门的小农农业生产力恢复和提高项目。虽然审计涵盖 2017 年 8 月至 2021 年 6 月的项目期间，但本报告也反映了截至 2022 年 10 月的后续进展情况。

31. 2017 年 10 月，粮农组织驻也门代表处与一家总部设在也门的非营利组织签署了业务合作伙伴协议，由该组织执行项目实施金额的 54%（即 1950 万美元）。在通过协议书聘用的其他十家地方服务供应商和八家政府对口部门协助下，代表处直接执行了项目预算金额的其余 46%（1650 万美元）。尽管也门的工作环境十分复杂和困难，但代表处和捐助方报告称，该项目取得了成果，受益者多于预期。不过，本报告的重点是项目管理内部控制的实施情况。

主要意见和结论

32. 总体而言，监察办将项目管理的控制措施评定为“需做出重大改进”，主要由于在受益人选择和投入分配文件方面发现了诸多控制薄弱环节。评估项目制定、实施、监测和报告方面的控制措施评级如下。



项目制定:

- **审批程序:** 代表处与捐助方协商制定了项目。项目文件, 包括工作计划和项目逻辑框架矩阵已得到正式批准。
- **项目制定质量:** 适当评估环境和社会管理风险; 为项目受益人建立了申诉机制, 并在项目制定过程中适当考虑了性别相关因素。还明确制定了项目受益人的选择标准。



项目实施:

- **项目结构:** 建立完善的项目管理结构; 但是, 代表处在项目能力方面面临挑战, 主要原因是人员更替, 难以招聘和留住具备所需技能的人员。
- **工作计划实施:** 项目实施总体延迟了 10 个月, 部分原因是 COVID 相关封锁和代表处无法控制的外部因素, 例如从地方主管部门获准进入项目地点所需的时间。然而, 特别考虑到本可避免一些内部行政延误, 代表处分析所汲取的经验教训, 有助于今后避免延误。
- **采购:** 总体而言, 遵守了采购程序, 但还需加强采购规划, 加大力度评估供应商延迟交货情况, 以便适用可能的违约赔偿金。业务团队和财务团队之间缺乏协调, 财务团队审查服务供应商和供应商交付成果的人员能力有限, 严重拖延了付款, 但已于 2023 年 2 月采取了纠正措施。
- **受益人选择:** 第三方监测机构报告称, 在选择受益人期间, 资格标准的评估工作存在控制漏洞。监察办审查了项目受益人名单, 还发现一些不一致之处, 表明受益人选择过程存在不足, 并提出了数据完整性方面的问题。
- **投入分配:** 在粮农组织与业务合作伙伴管理的 63 项投入分配活动的抽样交易中, 监察办发现有 49 个案例 (78%) 存在例外情况, 证明文件不完整或不准确。2021 年 6 月, 代表处发布了一份关于受益人登记和投入分配记录要求的指导说明, 但该说明对粮农组织小农农业生产力恢复和提高项目的影响有限, 因为该项目于当月结束。



- **服务供应商管理：**在抽查的总额为 120 万美元的 14 份协议书中，所有情况均存在服务供应商延迟交付或部分交付、代表处延迟付款或全球资源管理系统中的授标基础记录不准确等问题。

项目监测和报告：

- **对业务伙伴进行外部审计：**业务伙伴未及时落实向其提出的审计建议，导致在整个项目实施过程中经常出现控制薄弱环节，例如：将预付款报告为支出；向项目分配薪金费用的依据不明确；证明文件缺少项目编号。
- **第三方监测机构：**第三方监测代理进行了实地监测访问，核实业务伙伴和服务供应商的投入分配情况。虽然代理机构提交了所有可交付成果，但往往出现延误，主要原因是粮农组织规定的时限不切实际。然而，第三方实地监测人员有时在无法找到受益人时，会修改抽样受益人，而不是继续跟进，核实是否真正存在受益人。
- **费用分配：**代表处缺乏明确依据，无法根据捐助方要求按项目组成分配支出。同样，代表也未制定明确标准，用以适当分配与其他项目共享资源的费用。



商定行动

33. 本报告载列代表处同意采取的七项行动，代表处承诺在 2023 年 12 月前全面落实所有行动。

AUD0823 - 审计粮农组织驻巴布亚新几内亚办事处

34. 2022 年 11 月至 2023 年 2 月，监察长办公室（监察办）审计了粮农组织驻巴布亚新几内亚办事处。虽然审计期间为 2020 年 1 月至 2022 年 10 月，但本报告也反映了截至 2023 年 1 月的后续进展情况。

主要意见和结论

35. 总体而言，如下所示，监察办评估认为，该办事处在实施内部控制制度方面仍需做出重大改进。

■ 满意	◆ 需做出 若干改进	▲ 需做出 重大改进	● 不满意
------	---------------	---------------	-------

治理

▲ **治理结构和能力**：尽管项目组合规模从 2019 年的 330 万美元大幅增长到 2023 年的 6 800 万美元，但办事处主任是唯一由正常计划资助的员工，办事处依靠编外人力资源履行计划主任和业务主任的核心职能。此外，三个小组各自履行行政职责，缺乏有效监督。此外，一名 D-1 级计划协调员管理该国一个 5 400 万美元的大型计划，由亚洲及太平洋区域办事处的另一名 D-1 级计划协调员监督，而非由 P-5 级办事处主任监督，而后者才是预算负责人。不过，2023 年 5 月，亚太区域办事处更新了计划协调员职责范围，明确了计划协调员与办事处主任之间所需的协调和沟通安排。

▲ **风险管理**：该办事处及时提交了 2022 年风险日志和预防欺诈计划，但遗漏了在未签订《东道国协定》的国家开展业务的相关关键风险、缺乏履行核心职能的人员职位，还存在与选择项目受益人和分配投入有关的内在欺诈风险。此外，未适当确定风险的行动负责人，缓解措施要么与相关风险无关，要么未按计划实施。在 2022 年内部控制调查问卷中，38 项控制点被报告为已完全执行，但监察办评估认为，21 项控制点仅部分执行。此类控制点涉及采购、财务管理、资产管理、差旅管理和项目报告等。

运作：

▲ **人力资源管理**：人力资源职能未妥善履行，编外人力资源招聘缺乏竞争性和透明度；未适当筛选选定候选人；人事记录不完整；再次聘用前未评估员工此前绩效，或员工未完成强制性培训。

● **采购**：采购职能混乱，缺乏适当监督，导致采购缺乏透明度和竞争性。10 名非采购人员履行买方职能；2021 年 9 月之前，未设立开标小组或地方采购委员会。发现的其他问题包括，未评估延迟交付的违约赔偿金和不当使用不匹配发票情况，办事处聘用的供应商中有 77% 未在联合国全球采购网注册。

● **财务管理**：自 2022 年 2 月以来，代表处能够使用电子转账功能，但这种付款方式仅使用了极少的功能。相反，继续使用电子银行，从内部控制角度看这种方式效果较差。粮农组织全球资源管理系统中的财务记录不完整、不可靠。银行对账工作迟迟未完成，而且存在错误。为纠正之前的付款错误，办事处不得不偿还 43 笔款项，共计 698 000 美元。此外，尽管办事处一名员工挪用了 2020 年发放的一笔预付款，但审计时发现，预付款管理控制仍然薄弱。

- ▲ **存货和资产管理**：从2020年到2022年10月，办事处采购了250万美元存货，这些存货直接发送给实施伙伴，再分发至受益人。然而，办事处未核对发送至实施伙伴的存货数量。此外，资产登记册也不可靠，因为其中包含已处置资产，资产保管人和地点信息有误。
- ▲ **安全管理**：办事处在该国五个安全区域的七个地点派驻人员，其中一个区域被评估为“4级——严重风险”，四个区域被评估为“3级——中度风险”。尽管该国安全风险很高，但办事处并未优先采取联合国安全风险措施。截至2023年3月，据办事处报告，对于必须采取的安全措施，遵守率仅为13%。

计划：

- ▲ **《国别规划框架》**：办事处制定并使用了《2018-2022年国别规划框架》，为规划优先重点提供指导。然而，《国别规划框架》与该国的可持续发展目标不一致，存在疏漏之处，且未按要求由办事处主任和授权政府代表签署。
- ▲ **项目制定**：办事处未系统确定受益人和项目文件所涉各方的选择标准。对于5400万美元的大型项目，首席技术官员低估了环境和社会管理风险。在发生家庭流离失所案例之后，环境和社会管理部门重新评估了风险，并建议办事处实施环境和社会管理风险缓解计划，但办事处未执行该建议，称风险缓解计划不可行。对于其他项目，该办事处未建立项目层面的申诉机制，难以受理可能违反粮农组织环境和社会标准的相关投诉，而且在指定性别标记方面也存在错误。
- ▲ **项目实施**：办事处缺乏适当控制措施，难以核实受益人的选择过程、投入分配证据以及培训研讨会出席记录。即使受益人不完全符合遴选标准，也被选中分配投入。投入分配相关证明文件不完整且不一致。协议书管理也不到位：在17份协议书中，服务供应商在实施商定活动方面出现43天至365天的延误。
- ▲ **项目监测和报告**：在开发监测和评价系统之后，办事处改进了对2023年1月5400万美元大型项目的监测控制情况。但办事处尚未研究如何在其他项目中使用该系统，监测控制仍然薄弱。办事处也未根据批准的预算充分监测项目支出情况。预算超支后，办事处进行了调整，将非相关支出分配至其他项目。办事处未制定在项目之间分配共享资源费用的标准。此外，办事处未遵守项目文件规定的报告要求。

商定行动

36. 本报告载有该办事处同意采取的 12 项行动，办事处承诺在 2023 年 12 月前全面落实所有行动。

AUD0923 - 审计市场及贸易司，第二部分

37. 作为 2022-2023 两年度工作计划的一部分，监察长办公室（监察办）于 2022 年 11 月至 12 月对市场及贸易司开展了第二部分审计工作，审计期间涵盖 2020 年 1 月至 2022 年 11 月，旨在评估市场及贸易司为制定、实施、监测、衡量和报告工作计划和所取得成果所做的安排。

主要意见和结论

38. 根据第二部分审计结果，监察办认定，市场及贸易司工作计划制定和实施监测工作评级为**满意**。

39. 总体而言，2020-21 和 2022-23 两年度市场及贸易司遵守了工作规划相关的组织规则和程序。审计发现，市场及贸易司制定了有效措施，以便：(i) 根据成员需求确定两年度优先重点，并与《战略框架》规定的结果对接；(ii) 根据内部小组职责和能力分配两年度结果；(iii) 定期监测和评估工作计划实施进展情况；(iv) 收集信息，以便定期和年终报告既定工作计划实施情况。

40. 在审计期间，根据成员、其他利益相关方及粮农组织管理层要求，以及 COVID-19 疫情暴发后和其他国际危机催生的其他需求，市场及贸易司有效应对了计划外工作。

41. 尽管如此，审计发现在以下三个方面仍有改进空间：

- 维护条理清晰的文件编目，为选择工作计划产出提供支持依据；
- 至少保留讨论实施问题的小组会议摘要或概要，特别是可能妨碍及时或高质量实施工作计划的制约因素；
- 为评估已交付成果的质量建立统一连贯的程序。

42. 不过，监察办未就这些事项提出任何正式建议，因此，仍由市场及贸易司管理层自行决定是否执行这些建议。

AUD1023 - 审计语言服务部门，第一部分：治理

43. 本报告是两份报告中的第一份，通报了监察长办公室（监察办）对粮农组织语言服务的审计结果。第一份报告涉及与提供语言服务有关的治理内容，特别是政策、质量保证程序、信息技术系统和风险管理是否充分。审计第二部分涵盖粮农组织提供语言服务的相关业务内容，包括员工队伍规划；粮农组织各司对外部语言服务供应商的使用情况；语言服务处为偿付所发生费用使用的后向收费机制。

44. 2022年6月至2023年1月期间开展了审计工作，涵盖过去两个两年度，即2018-2019年和2020-2021年以及2022年1月至6月期间。

主要意见和结论

45. 监察办认为，粮农组织语言服务管理安排**需做出若干改进**，以便提高此项职能的效力和效率，特别是加强整合粮农组织各部门直接从外部供应商获得的语言服务与治理机构服务司内部目前提供的语言服务，并做出相应调整。

46. 监察办认识到，上一个两年度，治理机构服务司面临需求和要求急剧增长，而且2016-2017和2018-2019两年度裁撤了12个员工职位，在此情况下仍顺利提供了语言服务。

47. 监察办发现一个重大跨领域问题，这对语言服务整体交付构成挑战：过去两个两年度，对语言服务的需求和要求急剧增长，但却未在全组织范围内开展全面分析，难以准确整合治理机构服务司提供的服务与粮农组织各部门直接从外部供应商采购的服务及其相关费用，并适当体现语言政策和做法的发展变化。

48. 与所有主要利益相关方联络开展此类分析，有助于就精简语言服务做出更好决策，最大限度实现资金效益，提高本组织资金使用透明度。

49. 监察办发现的其他问题包括：(i) 管理文件过时，内容不统一，无法准确反映当前政策和做法；(ii) 缺乏正式的质量保证框架；(iii) 信息技术安排薄弱，如信息技术系统集成不足，系统间数据分散，报告和预算管理功能薄弱。

商定行动

50. 本报告载有管理层同意采取的五项行动，管理层承诺在2024年9月前全面落实所有行动。

51. 重点行动是全面评估语言服务，分析外部供应商提供的服务，并考虑到当前的语言政策和做法，发挥资金效益。

AUD1123 - 审计粮农组织《联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》 相关监测和报告工作

52. 监察主任办公室（监察办）于 2022 年 11 月至 2023 年 3 月期间审计了粮农组织《联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》第 2 版（下文简称“《联合国全系统行动计划》”）的监测和报告机制。此次审计涵盖粮农组织 2021 年的《联合国全系统行动计划》第 2 版报告。

53. 农村转型及性别平等司是负责全组织范围内协调实施、监测和报告《联合国全系统行动计划》的部门。

主要意见和结论

54. 监察办认为，粮农组织对《联合国全系统行动计划》的监测和报告机制**需做出若干改进**，以便加强监测和报告流程及程序，从而提高粮农组织披露信息的可信度。

55. 自 2018 年以来，粮农组织改善了《联合国全系统行动计划》的相关工作。粮农组织包容性农村转型及性别平等司总体建立了健全的报告机制。然而，审计指出了若干需管理层注意的具体薄弱环节，详述如下。

- **自主性和问责制**：粮农组织需重申高级管理层对《联合国全系统行动计划》发挥的牵头和主导作用。这将促进在各司和个人的工作计划中优先实施《联合国全系统行动计划》，从而在性别平等和增强妇女权能方面取得更大成果。鉴于在实施《联合国全系统行动计划》过程中分担责任的做法，粮农组织需明确界定所有相关方的作用和责任，减少在实施、监测和报告《联合国全系统行动计划》过程中发现的差距和重复工作。
- **质量保证**：为进一步提高披露信息可信度，粮农组织需改进《联合国全系统行动计划》的审查程序，特别是在粮农组织各司内部，尽量降低自我评级不准确的风险，并确保明确界定行动要点，以便对进展情况采取重要后续行动。为此，粮农组织包容性农村转型及性别平等司应定期向负责方明确传达关键要求。

商定行动





56. 本报告载有管理层同意采取的四项行动，管理承诺在 2025 年 7 月 31 日前全面落实所有行动。重点行动是发挥核心领导层的主导作用，促进实施《联合国全系统行动计划》，提高整个组织的共同责任感，对《联合国全系统行动计划》绩效指标进行优先排序。

AUD1223 - 审计粮农组织驻摩洛哥代表处



57. 监察长办公室（监察办）于 2020 年 12 月审计了粮农组织驻摩洛哥代表处。鉴于时隔已久，且此后现金转移项目大幅增加，监察办于 2022 年 8 月至 12 月又增加了一次案头审查，确保评估全面且反映最新情况。本报告审计期间为 2019 年 1 月至 2022 年 5 月，也反映了截至 2023 年 5 月的后续进展情况以及 2023 年 7 月收到的管理意见。

主要意见和结论


58. 总体而言，如下表所示，监察办认为，该代表处在实施内部控制制度方面仍需做出若干改进：

 满意	 需做出若干改进	 需做出重大改进	 不满意
--	---	---	---

治理：

-  治理结构和办公能力：代表处已采取纠正措施，将粮农组织代表直接监督的人员数量从 2022 年 12 月的 25 人减少到 2023 年 5 月的 8 人，实现了更有效的监督控制。但代表处尚未解决缺乏职责分工的问题，四人的职责相互冲突³，削弱了控制力度，采购到支付周期内问题尤为严重。
-  风险管理：代表处提交了 2021 年和 2022 年的风险日志和预防欺诈计划。然而，部分情况未妥善制定风险说明，缓解措施与应对所发现的风险无关。在 2022 年内部控制调查问卷中报告为完全执行的 32 个控制点中，监察办评估认为，七个只是部分执行。

运作：

-  人力资源管理：代表处的做法是按产出而非合同规定的工作天数支付当地编外人力资源的工资，导致若干当地编外人力资源的工资支付拖延长达 26 个月。此外，在 2023 年 6 月之前，在未获得所需批准的情况下，以美元而非当地货币制定了当地人员薪金表。

采购：年度采购计划不完整，未用于有效进行采购规划。发现的其他问题包括：部分情况缺乏采购申请单；从 40 个未在联合国全球采购网注册的供

³ 全球资源管理系统人员职责相关问题

应商处采购；对延迟交货情况缺乏监测；就低价值采购订单增加采取的做法效率低下。

◆ 财务管理：2020 至 2022 年，代表处通过银行转账支付了 2 115 笔款项，共计 510 万美元（44%），但未在全球资源管理系统中记录收款人的银行信息。不过，2023 年 1 月，代表处开始采取必要的纠正措施，包括加强监测等。

■ 存货和资产管理：代表处资产登记册不可靠，主要是资产标签不完整，资产保管人和地点相关信息也不准确。

计划：

◆ 《国别规划框架》：代表处将《2017-2020 年国别规划框架》延长至 2022 年 12 月，但资源需求无任何变化。尽管延长了两年，但截至 2022 年 12 月，由于缺乏相关战略，代表处在《国别规划框架》中仅筹集到 3 740 万美元资源筹集目标的 65%，并且仅实现《国别规划框架》17 项计划产出中的 3 项。不过，2023 年 5 月，代表处签署了新的《2023-2027 年国别规划框架》，其中考虑到《2017-2020 年国别规划框架》中汲取的经验教训以及评价办公室提出的建议。

▲ 项目制定：在制定项目时，代表处未系统评估环境和社会管理相关风险，而且在大多数情况下，项目性别标记的指定存在错漏。

▲ 项目实施：代表处对 2010 至 2015 年间启动的由摩洛哥政府资助的四个项目进行了重大和经常性无偿延期，而不是开发新项目，因为代表处担心任何新项目都可能无法获得批准。此外，大多数项目实施都出现延迟。除了 COVID-19 疫情相关因素外，代表处还将延迟归咎于相关政府官员频繁更替。在选择受益人方面，代表处未制定选择标准，完全依靠政府对口部门做出决定。此外，在完成协议书的质量评估审查和核实服务供应商财务报告方面也存在薄弱环节。

▲ 项目监测和报告：代表处每周一次举行管理会议，讨论项目实施进展情况，但未监测成果指标的实现情况。此外，代表处未遵守项目文件规定的报告要求。一个极端的案例是，当前一个项目于 2010 年开始，但代表处自 2013 年以来从未编写过进度报告。

商定行动

59. 本报告载列代表处同意采取的十项行动，代表处承诺在 2024 年 12 月 31 日前全面落实所有行动。

AUD1323 - 审计粮农组织道德操守管理情况

60. 2022 年 11 月至 2023 年 2 月，监察长办公室（监察办）审计了道德操守管理情况。审计范围包括道德操守办公室的规定职能，还包括审查组织其他部门在支持粮农组织道德操守管理方面的责任。

主要意见和结论

61. 监察办评估认为，粮农组织道德操守管理方面的治理安排、既定程序和控制措施需做出若干改进，提高该职能的效力和效率；增强员工对道德操守系统的信心；改善道德操守行为。

62. 在高级管理层支持下，自 2020 年以来，粮农组织在改进道德操守管理方面取得了较大成果。道德操守办公室和调解专员办公室职责分离，有利于这两个职能部门更好地为本组织提供服务。尤为重要的是，这彰显了高级管理层的坚定决心，力图改善粮农组织的道德文化。作为本次审计工作的部分内容，监察办开展了一项调查，64%的受访者认为粮农组织的道德文化“有力”或“十分有力”。

63. 道德操守办公室建立了坚实的政策框架，并与道德操守和廉正领域的其他行动方建立了良好关系，为员工提供协调一致的支持。

64. 然而，还需进一步努力，确保粮农组织的利益冲突管理，特别是在人力资源、采购和私营部门伙伴关系方面，立足于一致的政策和程序。这十分重要，因为粮农组织许多员工似乎不了解利益冲突如何影响工作。

65. 在粮农组织改变道德行为和培养“畅所欲言”文化绝非易事。粮农组织近 80% 的员工都是短期合同工，出于职业保障考虑不敢直抒己见，这是需要克服的最大风险。造成这一问题的根本原因包括：主管人员不够了解如何鼓励员工公开表达意见以及在出现问题后如何保护员工；缺乏解决编外人员绩效评估争议的机制；编外人员无法充分诉诸粮农组织的内部司法系统。

商定行动

66. 本报告包含六项行动，道德操守办公室与人力资源司和其他利益相关方联络并（或）在其必要支持下，同意在 2024 年 12 月前实施这些行动。重点行动包括：

- 改进支持粮农组织利益冲突管理的程序；
- 解决道德操守程序问题的根本原因，这些问题妨碍或阻碍员工，特别是编外人员畅所欲言。

AUD1423 - 审计信息技术服务管理

67. 监察长办公室（监察办）于 2022 年 11 月至 2023 年 3 月审计了粮农组织罗马总部的信息技术服务管理。审计期间为 2022 年 1 月至 2022 年 12 月，但本报告也反映了截至 2023 年 6 月的后续进展情况。

目标与范围

68. 审计目标是评估数字化及信息司是否制定了政策，建立了结构和监测框架，以便实现提供信息技术服务管理的目标。为确定绩效基准，采用了信息技术基础设施库这一最佳做法框架。审计范围包括数字化及信息司对“数字化工作空间”和“数字化提升影响力”产品信息技术服务的运营管理情况。

意见

69. 监察办根据信息技术基础设施库原则评估了信息技术服务管理情况，认为**需做出重大改进**。审计发现，未充分制定计划和文件、建立架构、开展监测，难以满足信息技术基础设施库最佳做法的要求。具体而言，审计发现，需要：

- 制定信息技术基础设施库协调计划，详细说明目标和责任；
- 记录所有必要的信息技术服务管理政策和程序；
- 改进信息技术服务管理流程的监测工作。

70. 审计还发现数字化及信息司缺乏了解和监测“数字影响产品”服务供应情况。

71. 在审计时，数字化及信息司（与共享服务中心和总部维护司一道）正在实施企业服务管理项目 ServiceNow。该项目目标是实施信息技术服务管理模块中的信息技术基础设施库的特定要素。数字化及信息司指出，将致力于在目前的项目实施期间和实施期后落实本次审计意见和商定行动，该项目预计将于 2023 年第四季度完成。

商定行动

72. 本报告载列数字化及信息技术司同意采取的五项行动，该司承诺在 2024 年 12 月前全面落实所有行动。

AUD1523 - 审计粮农组织语言服务的审计，第二部分：业务管理

73. 本报告是两份报告中的第二份，报告了监察长办公室（监察办）根据 2022-2023 年工作计划对粮农组织语文服务进行审计的结果。第一份报告论述了若干总体战略问题，主要是粮农组织提供语言服务方面的许多经常性问题。第二份报告涉及粮农组织提供语言服务相关业务内容，包括员工队伍规划；除治理机构服务司以外粮农组织各部门的外部语言服务供应商使用情况（在本报告其余部分中，“粮农组织各部门”一词指除语言服务处以外的粮农组织各司和办事处）；语言服务处为偿付所发生费用使用的后向收费机制。

主要意见和结论

74. 粮农组织主要通过编外人员队伍提供语言服务，此类人员是对语言服务处现有员工职位的补充。因此，有效利用编外人员，包括寻求员工与编外人员之间的最佳平衡，对于提高服务效力和效率至关重要。为此，必须开展劳动力规划工作。尽管语言服务处在两年度业务计划中纳入了员工队伍规划内容，但近期并未全面开展工作。

75. 审计还发现：(i) 需加强管理和监督粮农组织其他部门直接聘用语言相关顾问情况，(ii) 需更新后向收费机制的基本计算方法，语言服务处通过这一机制获得为本组织其他部门提供服务的报酬。

76. 总之，监察办认为，粮农组织语言服务的业务安排**需做出若干改进**。

商定行动

77. 本报告载列管理层同意采取的七项行动，管理层承诺在 2024 年 12 月前全面落实这些行动。

78. 语言服务处的重点行动是：(i) 开展员工队伍规划工作，适当平衡员工与附属人员队伍使用情况；(ii) 加强监督编外人员合同，促进使用一致费率；(iii) 改进组织外部语言服务供应方名册使用情况。

AUD1623 - 审计粮农组织社交媒体管理和使用情况⁴

审计内容

79. 监察长办公室（监察办）根据 2022-2023 两年度基于风险的审计计划，审计了粮农组织社交媒体管理和使用情况。审计旨在评估治理、风险管理和控制程序是否充分和有效，以便切实有效地管理和使用粮农组织的社交媒体账户。审计期间为 2021 年 1 月到 2023 年 4 月。

重要性

80. 社交媒体是一种多平台数字技术，便于通过线上网络和社区分享观点。因此，社交媒体是粮农组织宣传和提高本组织工作知名度的重要宣传渠道之一；有助于在专业领域开展全球对话；并与利益相关方开展对话。在审计期间，粮农组织在 18 个社交媒体平台上保持活跃，共有约 200 个机构账户，730 多万订阅方。

主要意见

81. 由于新闻传播办公室不懈努力，近年来粮农组织社交媒体订阅方数量显著增长，而这些成果出自于由粮农组织总部一个规模很小的社交媒体团队。

82. 审计确定了若干需改进之处，以便提高粮农组织社交媒体管理效率和效力，新闻传播办公室已承诺采取这些改进措施⁵。主要改进行动如下：

- 确定粮农组织内部社交媒体范围，为社交媒体账户建立正式分类；
- 修订并加强社交媒体政策；
- 为账户管理人员建立综合资源库；
- 确定适当安排，有效协调粮农组织社交媒体活动和监测安排，确保在全组织范围内遵守政策和准则；
- 制定整个组织的社交媒体路线图；
- 为账户管理人员设计入职和培训计划；
- 编制**粮农组织**社交媒体账户的详尽清单；
- 调整账户管理准则，应对新出现的社交媒体风险。

⁴ 2023 年 11 月，监察办更新了审计报告模板，包括内容提要的格式。所做的调整包括，监察办取消了审计业务层面的四级评级，代之以一项全面审计结论声明，说明所查明的控制薄弱环节（如有）对评估的审计目标的影响。

⁵ 在报告发布之际，新闻传播办公室表示，已在开展其中一些行动。

结语

83. 在现有结构、政策和程序中发现了薄弱环节，这对于有效降低主要风险产生了负面影响。审计发现了七项风险，其中五项被评为高度风险，两项被评为中度风险。如果不加以解决，将有碍实现若干重要的治理、风险管理或内部控制目标。

84. 新闻传播办公室管理层已制定适当的行动计划，着力解决所提出的问题，监察办将跟进是否及时执行这些计划。

AUD1723 - 审计粮农组织驻安哥拉代表处

审计内容

85. 根据两年度审计工作计划，监察长办公室审计了粮农组织驻安哥拉代表处。审计旨在评估该代表处的治理、风险管理和内部控制程序是否充分且有效。审计工作特别审查以下方面情况：

- 实施内部控制措施，管理粮农组织驻安哥拉代表处业务的主要风险。
- 根据既定条例和细则开展业务的完整性和透明度。
- 管理项目组合和活动，实现预定的计划目标。

86. 虽然审计期间涵盖 2022 年 1 月至 2023 年 3 月，但本报告也反映了截至 2023 年 10 月的后续进展情况，以及 2023 年 12 月收到的管理层意见。

重要性

87. 在有效治理、风险管理和内部控制程序支持下，当地业务运作良好，有助于巩固粮农组织的声誉，同时也能够向受影响人口提供亟需计划。此外，管理层必须认识到与内部控制漏洞相关的风险，以便采取相应的纠正措施。

主要意见

88. 代表处拥有相当多的外地员工，57%的员工在项目地点附近工作。该代表处采用创新方法收集项目规划和报告的地理参考数据，并开发了仪表盘，用以及时监测采购规划和预付款结算情况。虽然监察办赞扬代表处积极主动寻求创新解决方案满足业务需求，但代表处并未认识到本报告中强调的诸多内部控制漏洞和相关风险：

- 该代表处在项目实施中严重依赖国家对口部门⁶，并允许在未经事先批准的情况下调整项目内容，这导致分配数量和接受方出现不一致。该代表处指

⁶ 项目文件中规定的地方政府部门。

出，过去 18 年里，这是一种合理的常规做法，因为项目性质与国家政策有关。然而，未明确界定国家对口部门的作用和责任，代表处也未审查和核对投入和现金的计划及实际分配情况，难以发现可能的挪用情况。

- 代表处在不具备充分理由的情况下直接选择了六个协议书服务供应商，其中三个未经当地采购委员会审查。全球资源管理系统中的协议书记录不准确。三份中期报告未经验证，两份报告在服务供应商完成活动之前就已全额付款。到 2023 年 10 月，四个协议服务供应商在 10 至 16 个月里迟迟未提供商定服务，对项目实施产生了负面影响。
- 与《粮农组织行政手册》第 702 节的规定相反，代表处使用业务预付款和当地差旅费预付款，而非由金融服务供应商向受益人发放了共计 755 000 美元现金，因为代表处误认为，只要财务司事先批准了 2020 年项目即可。在 32 个案例中，未经总部财务司批准，就发放了超过 5 000 美元最高限额的预付款；在多个案例中，为不超出这一限额，预付款被拆分成多笔金额。代表处还在全球资源管理系统中虚报预付款持有人，因为据银行记录显示，支付人并不相同。尽管证明文件有出入，但代表处还是结算了预付款，在 195 个支出超过预付款 50% 的案例中，代表处在无适当理由的情况下批准了结算。
- 在抽查的 13 份采购订单中，9 份订单的采购流程偏离了既定程序，缺乏透明度。问题包括缺乏技术审核、招标时间短（1-6 天）、无正当理由直接采购、无文件证明开标、不当使用采购申请单、选择未在联合国全球采购网注册的供应商、不当处理不匹配发票以及不适用违约赔偿金等。
- 在所有四个抽样项目中，代表处要么未确定受益人选择标准，要么未在项目文件中明确参与受益人选择的各方的作用和责任。
- 虽然代表处制定了年度业务和监测与评价计划，并每周召开会议监测项目支出、预算和报告要求，但在项目监测方面存在失误。这些问题包括报告拖延、预算超支、项目活动监测有限（特别是在分配后）以及项目间共享资源的费用分配标准不明确。
- 当地人员招聘不透明：在所有 122 个抽样案例中，要么缺乏空缺通知，要么缺乏短名单筛选过程记录，要么未进行入职前筛选。
- 当地编外人力资源的薪酬标准和加薪缺乏明确标准。其中 10 名员工，代表处在其加入代表处区区六个月内就批准了超过 50% 的加薪。尽管雇用合同规定了当地货币的薪资标准，但在 214 名当地编外人力资源中，29 人在未

经适当授权的情况下领取了美元薪资。此外，代表处还在合同到期后拖延向 33 位编外人力资源支付总额为 105 000 美元的款项，其中一些人员拖延长达 14 个月之久，直到其交付成果获得批准，但商定的付款条件是基于工作天数而非交付成果是否获批。

- 代表处未告知项目受益人和对口部门粮农组织潜在不当行为（包括性剥削和性虐待）的举报热线，理由是语言障碍和在线举报的互联网渠道有限。虽然代表处决定与联合国国家工作队合作建立投诉系统，但进展缓慢，受益人缺乏有效和保密的渠道来表达不满意见。
- 存货存放在政府管理的设施中，未做正式安排，也未明确任何潜在损失的责任。代表处未制定控制措施跟踪库存流动情况，也未制定措施查明陈旧物品和库存报废情况。

结语

89. 在现有结构、政策和程序中发现了多项薄弱环节，对有效管理主要风险产生了负面影响。审计发现了 20 项风险，其中 13 项被评为高度风险，7 项被评为中度风险。如果不加以解决，有碍实现若干重要的治理、风险管理或内部控制目标。

90. 代表处已制定适当行动计划解决所提出的问题，监察办将跟进是否及时执行。