



World Food Programme

执行局

第二届例会

2017年11月13-16日，罗马

发行：普遍

日期：2017年10月2日

原文：法文

议题 5

WFP/EB.2/2017/5-C/1

资源、财务及预算事项

供参考

执行局文件可在粮食署网站获取 (<http://executiveboard.wfp.org>)。

外聘审计员工作计划

2017年7月至2018年6月

联系人：

外聘审计主任

R. Bellin 先生

电话：066513-2392

Cour des comptes
FRANCE



世界粮食计划署 外聘审计

外聘审计员工作计划
2017年7月至2018年6月



目 录

I.	职责和目标	4
II.	审计和报告	5
III.	标准和方法	5
IV.	审计领域	7
	A. 绩效审计	7
	B. 实地审计	8
	C. 财务报表审计	9
	附件 I: 为 2017 - 2018 年期间的绩效审计选定的审计主题清单和 后续阶段可能选择的主题的指示性清单	10
	附件 II: 为 2017 - 2018 年期间的实地审计选定的地点清单及 先前和后续两个阶段可能进行的实地审计的指示性清单	11
	本文所用缩略语	12

I. 职责和目标

1. 本文件载列了 2017 年 7 月至 2018 年 6 月期间外聘审计员的审计活动工作计划，提交世界粮食计划署（粮食署）执行局供参考。
2. 根据粮食署《财务条例》第 14.1 条，执行局于 2015 年 11 月 10 日决定将 2016 年 7 月 1 日至 2022 年 6 月 30 日期间的粮食署外部审计委托给法国审计法院第一院长。
3. 粮食署《财务条例》第 XIV 条、其附件以及外聘审计员任命说明均载列了外聘审计员的职责。外聘审计员的职责范围包括招募说明以及外聘审计员服务说明，尤其是执行局批准的详细技术说明。
4. 外聘审计员的职责包括审计粮食署的财务报表（《财务条例》第 14.1 条），并酌情对粮食署财务程序、会计系统、内部财务控制以及总体行政和管理的成效提出相关意见（《财务条例》第 14.4 条）。
5. 执行局批准的职责范围中规定的外聘审计员职责包括：1) 审计财务报表；2) 审查粮食署管理的绩效和正规性。
6. 粮食署执行干事负责根据粮食署《总条例》第 XIV.6(b)条以及《财务条例》第 13.1 和 13.3 条编制并提交财务报表。按照《财务条例》第 3.1 条，执行干事还负责对粮食署活动进行财务管理，并对执行局负责。
7. 2016 年 12 月 12 日，外聘审计员与执行干事签署了一份聘任函，以确保根据《国际审计准则》第 210 号标准，明确了解粮食署管理层和外聘审计员各自的义务。
8. 财务报表审计的目标是获得关于下述方面的合理保证：根据《国际公共部门会计准则》，核实财务报表是否在各个重要方面真实公允地反映粮食署截至 2017 年 12 月 31 日的财务状况和本财年业务结果；是否按照《财务条例》和所述会计政策编制财务报表；应用的会计政策是否与上一财年的保持一致；最后，交易是否按照《财务条例》和立法主管部门的规定进行。
9. 外聘审计员将在财务审计框架内审查（并在必要时测试）对财务报表编制工作有着实质性影响的特定内部控制机制。外聘审计员将考虑适用于财务报表编写工作的内部控制措施，以制定适合主题事项的审计程序，但不会对内部控制措施的成效发表意见。虽然这项工作的主要目的是确定财务审计战略，但还可能有助于凸显可用来加强内部控制机制的机遇，并将这些机遇与粮食署分享。
10. 在审查粮食署的管理绩效时，审计旨在确定受审领域的活动是否按照经济、高效和成效原则开展，以及是否有改进空间。
11. 绩效审计还旨在确保各项活动、财务交易和信息在各个重要方面符合粮食署基本文件的规定。

II. 审计和报告

12. 根据职责范围，外聘审计员每年必须发布一份关于粮食署财务报表的审计报告提交执行局批准，并编制一份关于账目的意见、两份关于粮食署管理的绩效和正规性的报告（又称“绩效审计报告”）（提交执行局审议）以及在考察实地办事处（区域局、驻国家办事处和其它办事处）后编制十份管理建议书。外聘审计员还必须审计秘书处提交给执行局审议的关于其建议执行情况的年度报告草案。
13. 通常，有关实地办事处的管理建议书仅送至秘书处。然而，外聘审计员保留在其提交执行局的报告中述及在实地办事处观察到的任何应提请执行局注意的事项的权利。
14. 财务报表审计将分两个阶段在粮食署总部开展：在受审财年的秋天进行中期审计（2017 财年的中期审计于 2017 年 10 月 16 日至 27 日进行），以便了解并测试内部控制机制；在结账的第一季度进行终期审计（2017 财年的终期审计将于 2018 年 2 月 19 日至 3 月 9 日进行），以便审查一定量的交易额。
15. 为了开展这两次绩效审计，需要在 2017 年 9 月和 2018 年 2 月期间向总部派出两个特派团：先由一个筹备特派团敲定审计规划，并确定关键流程，然后再由终审特派团核查控制措施，收集证据并得出结论。
16. 外聘审计员每年进行十次实地考察，主要是对驻国家办事处和区域局进行考察。这些审计将审查各办事处的管理是否正规，有助于根据选定主题进行绩效审计。还可能对根据影响财务报表领域的风险所选定的样本进行审计。2017 年 7 月至 2018 年 6 月期间的实地审计将于 2017 年 9 月至 2018 年 2 月开展。
17. 尽管外聘审计员职责范围规定，必须对驻国家办事处开展七次考察，并对区域局开展三次审计，但外聘审计员可在必要时建议调整这一安排。
18. 在 2017 年 7 月 1 日至 2018 年 6 月 30 日审计期间，向执行局秘书处提交最终绩效审计报告的日期是 2018 年 4 月 6 日；提交最终财务报表审计报告和账目意见的日期是 2018 年 4 月 20 日。

III. 标准和方法

19. 按照《财务条例》第 14.3 条，将根据《国际审计标准》、粮食署《财务条例》和本文所附的补充职责范围对财务报表进行审计。这些标准是《最高审计机关国际准则》的一部分，外聘审计员审计绩效和正规性的方法也遵循这些标准。
20. 这些标准要求外聘审计员按照适用的职业行为守则开展审计，做出专业判断，并在整个审计过程中展现出批判性思维并保持独立。任何组织的立法机构或领导机构均不得干涉审计员选择待审计事项、工作的规划、日程安排或实施，以及对结果的报告或对审计的监测。

21. 出于审计规划目的，财务审计和绩效审计工作均围绕三个主要目标开展：了解审计实体、评价内部控制体系、确定重大风险。
22. 外聘审计员将规划其工作，以便：
 - 解决粮食署及其领导机构在治理和利用捐助方提供的资源实现高效、成效和经济目标方面的主要关切。因此，审计应当核查重大事项，尤其是具有财务或战略重要性的事项；
 - 在分析可能削弱粮食署能力、妨碍其实现成员国预期成果的任何风险时，以及进行内部审计和评价计划时，贯彻这一方法。选定的控制领域应当为粮食署带来附加价值，特别是因为相关风险较高，而且其它监督机构近期所进行审计没有对这些领域进行全面审查。
23. 外聘审计员在规划审计工作时，还将考虑自身审计相关领域的的能力、可获得的信息，以及粮食署提供的资源和给出的时限。
24. 为了界定 2017 年 7 月至 2018 年 6 月期间的工作计划及多年审计战略，外聘审计员更新了风险分析，进而确定了一系列很可能需要开展绩效审计的控制领域，这些领域对粮食署至关重要，对其实施审计能创造附加价值。
25. 潜在的审计领域数量明显超出 2017 年 7 月至 2018 年 6 月期间计划开展的审计数量（两次）。
26. 附件 I 不仅列出第一阶段（2017 年 7 月至 2018 年 6 月）选定的两个主题，还包括多年期工作重点领域的预备清单，以便提高逐年审计规划的可预见性和一致性。该扩展清单还有助于为与管理层、其他监督机构和执行局的后续讨论提供参考，尤其可以避免重复工作。
27. 清单中提及的后续阶段主题仅为指示性主题。外聘审计员仅需审计为第一阶段选定的主题，每年制定年度工作计划时将修订多年战略。
28. 附件 II 载有多年期（三个两年度）工作中将要开展的实地审计活动清单。在第一阶段后几年的适应性方面，同样可根据附件 I 制定预备清单。
29. 在每次审计的业务规划阶段，应开展初步评估，作为对年度工作计划的补充，从而更精确地确定审计主题的范围，制定提交管理层的职责范围，并起草审计团队的审计计划。
30. 为开展这一业务规划工作，外聘审计员将在每次审计任务开始前组织粮食署管理层工作会议。

IV. 审计领域

A. 绩效审计

1. 粮食类损失

31. 2016 年，粮食署在其财务报表中报告了价值 2110 万美元（23 786 公吨）的粮食损失：这些损失是在世界粮食计划署运作困难的环境中发生的，数量几乎是 2015 年的两倍，但不到已分配粮食总量的 1%。
32. 财务报表和年度损失报告¹中列出的损失仅包括交付后损失，即粮食商品抵达受援国之后、在分配给援助对象或转交合作伙伴之前发生的损失。在交付受援国之前发生的损失未列入这些报告，但在“后勤执行支持系统”中做了登记。分配后损失通过全组织计划管理工具——“驻国家办事处监测和评价工具”进行跟踪。
33. 审计粮食类损失是为了审查粮食署对此类损失的管理成效、效率和一致性。所有类型的损失，包括在粮食抵达受援国之前发生的损失，以及粮食在分配给援助对象后的计划外使用，都会纳入此次审计的范围。
34. 即使相关损失因事先购买各类风险保险，或由其他偿还和损失补偿机制弥补而不会造成财务损害，也会纳入此次审计的范围。因为发生盗窃、欺诈和事故后，即使可以获得经济赔偿，也会对粮食署产生影响，会降低其成效。
35. 审计将从广义上界定“粮食类损失”的概念。从定义上看，一些事件也许不属于粮食类损失，包括可能对供应商、运输商或相关国家提起的诉讼，或食品质量和安全事件，但这类事件可能导致粮食交付延误，并增加成本，损害粮食署的声誉，最终妨碍粮食署实现各项既定目标。
36. 审计的具体目标是：
 - 从“食品篮子”的界定到粮食的最终消费，确定并量化与粮食署供应的粮食相关的各种性质的所有损失；
 - 审查与粮食类损失相关的库存、分析和会计机制；
 - 分析粮食署为防止并降低此类损失而采取的措施，并尤其核实粮食署如何保护自身不会因为购买和分配的粮食而招致财务、法律和声誉损害。

2. 在紧急行动中扩大和缩小资源规模

37. 无论是面临紧急行动，还是长期救济和恢复行动，执行干事根据以下五项标准启动二级和三级行动：需求规模、复杂程度、紧急情况的性质、筹措能力和声誉风险。在发生紧急情况时，需由区域局一级筹措额外资源（供开展二级行动），或由总部筹措额外资源（供开展三级行动）。

¹ 《截至 2016 年 12 月 31 日期间的交付后损失报告》（WFP/EB.A/2017/10-B）。

38. 2016 年，粮食署不得不同时开展空前数量（共计 12 次）的二级和三级紧急行动，且大多数紧急情况都是长达数月甚至数年的长期冲突引发的，另有一些由气候现象造成。
39. 紧急情况的激增导致粮食署面临服务需求过量（超负荷）的巨大风险，这给其资源带来极大的压力。粮食署还需要在极不稳定的环境中快速采取干预措施，这使粮食署面临双重压力。
40. 此次审计将考虑四个关键要素：资金、人力资源、商品和基础设施。
41. 在紧急行动初期阶段扩大资源范围对于粮食署至关重要，粮食署必须确定合适的资源范围，随即划拨资源，并始终开展有效管理。
42. 在紧急行动末期缩小资源范围同样重要：开展危机后救援活动前，必须仔细构思筹划，确保恢复稳定，并开展重建工作。必须重新调整资源，确保其适应新的目标。
43. 此次审计将：
 - 评估粮食署如何分析紧急情况、如何在行动初期和终期确定待分配的适当资源水平；
 - 分析（初期阶段）部署和（终期阶段）缩减资源的机制，包括数据收集和监测；
 - 确定有哪些主要缺陷和风险会影响紧急行动初期和终期的资源分配和使用，并核实内部控制和减缓措施是否稳健。

B. 实地审计

44. 外聘审计员的职责范围规定，每年应审计十个实地办事处，包括若干区域局和驻国家办事处。
45. 在制定时间表时，我们考虑了风险分析，以及监督机构在多久前开展了审计。
46. 我们每年（除少数例外情况）还会选择本年度待审查区域局所涉区域内的若干驻国家办事处，作为审计目标。
47. 目前，粮食署的大部分干预措施是在发生紧急情况后，在具有重大安全隐患的地区进行的。鉴于这种环境本身很不稳定，开展工作时困难重重，我们不排除放弃对一个或多个计划内国家进行实地访问的可能。
48. 虽然我们考虑了所涉及的资金，但是我们有自己的专业判断，在某些情况下，可能不按照严格意义上的财务方法行事。
49. 附件 II 载列了一些可能的驻地。第 3 阶段（2018—2019 年）仅作为范本提出，以期改善与其他监督机构间的协调。
50. 审计将从财务、人力资源、资产管理以及与其他机构间的协调角度，系统地审查粮食署的管理是否正规。

51. 实地审计还将有助于收集对当年进行的两项绩效审计有所助益、以及对于开展粮食署财务报表审计应完成的额外审查有用的信息。
52. 发展卓越中心以加强南南合作是粮食署《战略计划》的关键内容。在适当的时候，外聘审计员可在实地审计框架内安排审查一个或多个卓越中心。若有必要，还会将该主题的概况纳入外聘审计员提交执行局的一份报告中。

C. 财务报表审计

53. 外聘审计员经初步评估后认为，鉴于粮食署主要业务的性质和驻地特点，加上粮食署的结构高度分散，国家一级官员具有较大的自主权，因此其内部控制环境存在较高的内在风险隐患。
54. 2016年的财务审计经验证明了外聘审计员的初步评估结论，也促织各审计小组（实地审计、绩效审计和财务审计小组）加强协调，以确保在开展财务审计时能恰当考虑实地审计中发现的问题。
55. 此外，外聘审计员在审计报告中指出了2016年财务报表中的两大高风险领域：
 - a) 一是现金补助，因为现金补助在粮食署业务中的重要性与日俱增，而其本身存在较高的风险隐患，给内部控制带来了挑战。外聘审计员将继续安排有经验的审计师负责2017年财务审计的现金补助方面，并将尤其重视执行2016年提出的相关建议。
 - b) 二是将捐款确认为收入，因为粮食署的运作完全依赖资源捐款，所以此主题至关重要。在开展2017年财务审计时，外聘审计员将继续安排经验丰富的审计师审计收入确认事项，尤其重视执行2016年提出的建议，并深入执行直接确认程序。
56. 鉴于粮食署活动的性质，加上其结构高度分散，因此外聘审计员评估认为存在较高的欺诈风险（监察长报告每年都记录了欺诈案件）。在开展2017年财务审计时，外聘审计员将继续安排一名擅长利用“本福特定律”侦测欺诈的数据分析师，并尤其重视在信息技术系统审查的背景下执行2016年提出的相关建议。适当设计并执行一般信息技术和应用控制措施，将有助于防范欺诈风险。
57. 除了上文提及的重大风险和欺诈风险，外聘审计员得出结论认为，以下账目兼具较高的固有风险和控制风险：
 - a) 现金和现金等价物
 - b) 库存
 - c) 供应商账目、应计费用、采购
58. 对于存在较高组合风险的重要账目，外聘审计员将在中期审计期间进行广泛的内部控制测试，并在终期审计期间进行广泛的验证测试。同时，还将依托第三方的直接确认程序，并考虑到实地设计团队和绩效审计团队报告的任何问题。

附件 I

为 2017 - 2018 年期间的绩效审计选定的审计主题清单和后续阶段可能选择的主题的指示性清单

2016-2017 年 (剩余时间)	2017-2018 年	2018-2019/2019-2020/ 2020-2021/2021-2022 年
审查权力下放工作	审计粮食类损失	确定现金补助受益对象
人力资源变动	在紧急行动开始和结束时， 扩大和缩小资源规模	国别战略计划中的预算规划和资源分配
		旨在加强能力的私营部门伙伴关系
		绩效评价和国别战略计划
		机构间协调
		合作伙伴
		管理费用结构
		粮食署监督职能

附件 II

为 2017 - 2018 年期间的实地审计选定的地点清单及此前和后续两个阶段可能进行的实地审计的指示性清单

	2016-2017 年 (剩余时间)	2017-2018 年	2018-2019 年
区域局	达喀尔	开罗	内罗毕
	曼谷	约翰内斯堡	巴拿马
驻国家办事处和其它办事处	喀麦隆	黎巴嫩	海地
	中非共和国	巴勒斯坦国	洪都拉斯
	布基纳法索	乌克兰	危地马拉
	缅甸	土耳其	约旦
	老挝人民民主共和国 - 柬埔寨*	尼泊尔	乌干达
	巴基斯坦	马拉维	索马里
	亚的斯亚贝巴**	津巴布韦	吉布提
	哥本哈根/布鲁塞尔/伦敦***	肯尼亚	日内瓦、纽约、华盛顿

* 同一审计期间在两个驻国家办事处进行的联合审计。

** 同一审计期间在非洲联盟粮食署代表处和驻国家办事处进行的审计。

*** 同一审计期间在三个联络处进行的审计。

本文所用缩略语

EMOP	紧急行动
IPSAS	国际公共部门会计标准
ISA	国际审计准则
ISSAI	最高审计机关国际准则
PRRO	长期救济与恢复行动