

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

执行局  
第一届常会

2010年2月8-11日，罗马

## 资源、财务和预算事项

### 议程事项 6

供审议

C

分发：一般

**WFP/EB.1/2010/6-D/1**

2010年1月15日

原文：英文

外聘审计员《关于世界粮食计划署乌干达国家办事处战略规划和报告》的报告

本文件印刷数量有限。执行局文件可从粮食计划署网站 (<http://www.wfp.org/cb>) 获取。

## 致执行局的说明

本文件拟提交执行局审议。

秘书处谨请对本文件可能存有技术性疑问的执行局成员最好在执行局会议之前尽早与粮食计划署的下列联络人联系：

主任，外聘审计员办公室      D. Brewitt 先生      电话：+ (44) 20 7798 7256

外聘审计员      R. Clark 先生      电话：066513-2577

如对执行局文件分发方面存在任何疑问，请与会务科行政助理 I. Carpitella 女士联系（电话：066513-2645）。





National Audit Office

# 向管理层提交的外部审计 报告 世界粮食计划署

英国主计长兼审计长负责的国家审计署（NAO）向世界粮食计划署（WFP）提供外部审计服务。

外聘审计员是执行局根据《财务条例》任命的。外聘审计员除根据《财务条例》第 14 条核证粮食计划署的账目外，根据任务规定，他还有权向执行局报告粮食计划署财务程序、会计制度、内部财务控制以及一般行政及管理的效率。

国家审计署旨在向执行局提供独立担保；为世界粮食计划署的财务管理和治理带来增值；并向粮食计划署的目标提供支持。

本报告确认了我们在对乌干达国家办事处的审计访问中所发现的管理问题。

了解更多信息，请联系：

Damian Brewitt

国家审计署

伦敦白金汉宫路 157-197 号，SW1W 9SP

电话：+44(0)20 7798 7256

电子邮箱：damian.brewitt@nao.gsi.gov.uk

## 2009 年 11 月世界粮食计划署乌干达国家办事处战略规划和报告

目录	段
概要与重大发现	1
背景与范围	8
在《国家战略》中反映战略目标	13
设计项目	20
获得并使用需求评估	30
《国家战略》内部的风险管理	34
乌干达行动的业绩衡量	38
报告数据的准确性	42

## 2009 年 11 月世界粮食计划署乌干达国家办事处战略规划和报告

### 概要与重大发现

1. 2008 年，世界粮食计划署（WFP）承诺在 78 个国家开展行动，向超过 1 亿受益人分发 390 万公吨、价值 37 亿美元的粮食。<sup>1</sup>鉴于这样一个复杂而有挑战性的任务，世界粮食计划署的行动需要针对捐助者认可的优先事项，这在国家方案中已有阐述。这能使成员国确认资源、输出和粮食计划署商定战略目标之间的结合情况。
2. 为了实现其减少并缓解饥饿的任务，世界粮食计划署（WFP）必须基于对粮食需要和要求的准确评估，有效规划其干预措施，并将这些需求与可用资源相匹配，以实现战略目标。为了取得成功，需要有有效的规划机制来综合各国政府及其他机构的计划，并提供信心，向捐助者和成员国展示并证明其行动成果。
3. 我们以前的报告在很大程度上侧重于财务管理问题，在此基础上，本报告旨在考虑：驻地行动机构如何阐明并设计其计划，以实现战略目标；其计划如何促成针对易受害群体；以及它是如何衡量业绩的。在对所有支出超过 1 亿美元的办事处进行考量并与世界粮食计划署工作人员讨论之后，我们挑选了乌干达国家办事处。乌干达国家办事处的工作人员最先制定《国家战略》，而且在我们审查之时，苏丹也已经完成了 1 项战略，并正在进行另外 13 项战略。世界粮食计划署希望，各国在 3 到 4 年期限内都能制定出《国家战略》。
4. 我们的审查确认，乌干达战略遵循了一个合理框架，保证了利益相关方能够制定一个一致性计划，以便与乌干达政府以及位于乌干达的其他国际和援助机构互相协作，解决各种系统性问题。这种密切合作减少了与其他机构重复的风险，符合联合国的“协调一致”政策。尽管现有国家行动记录程序与《国家方案》文件之间存在一些重叠，该《国家战略》仍然为项目行为和整体目标的结合提供了机会。在乌干达，确定了符合世界粮食计划署战略目标的三个明确的优先事项。鉴于国家战略所产生的好处，世界粮食计划署应考虑加快提交剩余战略的方案。不过，现有模式尚有改进余地；向优先领域和战略目标分配项目支出，以更好地确定交付费用，并促进注

---

<sup>1</sup> 《2008 年世界粮食计划署年度执行情况报告》：WFP/EB.A/2009/4。

重成果的管理。而且执行局也有机会去考虑，它是否愿意看到《国家战略》而不是《国家方案》，以减少重复。

5. 在将粮食援助对准最易受害人口方面，我们发现，粮食安全、卫生与营养状况评估已经完成，并用于为粮食分配提供信息。这些进程是适当的，其评估结果被政府和捐助者广泛分享。此类信息以及与利益相关方的讨论，已经被反馈到项目设计中，并被纳入国家战略。乌干达国别小组对风险保持警觉，并有效管理诸如资金短缺的各类风险。不过，鉴于缺乏系统性和嵌入式的风险管理程序，风险管理在很大程度上是反应性的。《国家战略》应提供一种手段，记录能对战略目标的实现产生影响的重大运营风险，并提供有关拟议减灾战略的详细情况。这将为成员国和捐助者提供信心，并促进总部完善风险监测。
6. 最后，我们的审查确认，项目一级的适当运营业绩数据正在收集之中，以报告所取得的成绩，这是在《国家战略》所阐述的目标和优先事项的清晰度基础上实现的。不过，我们也确认，有必要完善审定流程。此外，我们还确认了与受益人报告所用定义相关的问题，其中一些受益人可能接受了多项服务。鉴于业绩衡量的重要性，需要更多关注集中审定流程，为所报告数据提供保证，并需要重点关注受益人的界定问题。

## 导言

7. 世界粮食计划署肩负着在全世界减轻粮食贫困的挑战性任务，要通过其行动，用有限的资源去满足日益增长的需求和期望。为了解决这一问题，世界粮食计划署执行局商定了《2008-2013 年战略计划》，该计划阐述了本组织的目标和优先事项，以确保对捐助者所提供资源的最佳使用。这就提出了工作重点，也有助于执行局确认本组织按商定的优先次序对资源进行最有效利用的程度问题。世界粮食计划署的行动，需要在捐助者设定的条件参数内实现这些战略目标。

## 背景与范围

8. 外聘审计员的此前报告在很大程度上侧重于世界粮食计划署用来管理该方案的系统。尽管作为我们访问计划的一部分，我们已向管理层报告了驻地行动问题，并以此支持我们的审计意见，但此前我们并未向执行局报告驻地办事处所采用的行动规划流程。由于所制定的《世界粮食计划署整体计划》向粮食援助作了战略性转移，

并实施了一项制定国家战略计划的政策，我们认为，现在是审视驻地行动机构调整其国家方案以满足并报告战略目标的方式问题的适当时机。我们的目标是，向执行局提供有关这一流程的信息并强调其实现方式，以确认良好做法和改进领域。本报告并未涵盖方案本身的有效性问题的。

9. 为了实现这一目标，我们试图确认一项业已解决战略性调整问题的国家行动。在挑选此类国家的过程中，我们认识到，各项行动的规模和复杂性有着显著不同，反映出诸如需求和运营环境等多种因素。在我们审查之时，乌干达和苏丹已经实施了国家战略，还有 13 个战略正在进行中。

**表 1:** 《国家战略》启动——2008 年直接支出超过 1 亿美元的国家里启动

国家	2008 年世界粮食计划署 直接支出百万美元	制定《国家战略》的 计划日期
苏丹	836	2009 年
埃塞俄比亚	287	2010 年
阿富汗	205	日期未定
肯尼亚	182	日期未定
索马里	178	日期未定
津巴布韦	166	2010 年
乌干达	117	2009 年
刚果民主共和国	101	日期未定

来源：《对年度执行情况报告的外部审计分析》，及《国家战略》启动方案

10. 在分析之后，我们与世界粮食计划署的首席运营官讨论了我們可能对其进行审计的入围国家名单，并挑选了乌干达进行审查。2008 年的乌干达行动费用超过了 1.17 亿美元，惠及大约 240 万受益人。世界粮食计划署乌干达国别小组最先制定了与世界粮食计划署《战略计划》相结合的《国家战略》。然后，这一战略被用以提供信息，为乌干达制定《国家方案》，后来该方案得到了成员国的批准。这就为我们提供了机会，来考虑这一新方法的作用。
11. 我们在乌干达遵循的工作方法包括：会见总部高级职员、乌干达区域局副局长、位于坎帕拉的乌干达国家办事处工作人员以及古卢分处和科蒂多分处的工作人员，并访问这些分处运营的示范项目。我们还与乌干达方案的主要捐助者进行了面谈。附件 1 提供了对这种方法的分析。我们的报告侧重于：
- 《国家战略》如何反映世界粮食计划署《战略计划》所确定的优先事项；

- 粮食援助如何对准最易受害人口；以及
  - 如何评估业绩。
12. 我们的工作得到了世界粮食计划署总部及乌干达国别小组业务人员的协助。我们感激他们在审查期间提供了大力援助，并感激他们所提出的建设性意见。

## 在《国家战略》中反映战略目标

### 制定国家战略

13. 执行局批准的《世界粮食计划署 2008-2013 年整体计划》<sup>2</sup>引入了从粮食救助到粮食援助的工作重心转变，以便为饥饿难题提供长期解决方案。与此同时，世界粮食计划署执行干事批准了一项制定国家战略的政策，<sup>3</sup>以更清晰地阐述如何将国家办事处的优先事项与总体目标相结合，并满足当地需求。这些战略旨在将项目与联合国其他机构和援助机构的工作更加紧密地结合起来，尤其是与“联合国发展援助框架”（UNDAF）相结合。这一框架反映了国家政府的减贫战略，以及在该国的联合国其他机构和合作伙伴的工作。这样，《国家战略》就提供了一种可能，将《整体计划》所设定的目标、本国优先事项和个别项目予以明确结合。世界粮食计划署希望各国在 3 到 4 年的期限内都制定出国家战略，与“联合国发展援助框架”的本国修订版相结合。
14. 世界粮食计划署的乌干达方案规模庞大（2008 年约为 1.17 亿美元），涵盖一系列包括人道主义援助和开发项目在内的干预措施。乌干达国家办事处响应执行干事的倡议，并委托制定了首个国家战略。这一过程与“联合国发展援助框架”的本国修订版相结合。表 2 总结了乌干达在战略制定过程中采取的关键步骤。

---

<sup>2</sup> WFP/EB.A/2008/5-A/1/Rev.1, 2008 年 6 月。

<sup>3</sup> <http://one.wfp.org/eb/docs/2009/wfp194066~1.pdf>。

**表 2:** 制定世界粮食计划署《乌干达国家战略》的关键步骤

<p>1. <b>筹备阶段:</b> 分析从以往干预措施中吸取的教训, 对乌干达目前的行动和战略方向的选择进行审查</p> <p>2. <b>磋商阶段:</b> 包括来自以下各方的投入:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 乌干达政府, 以确保与国家优先事项一致;</li> <li>• 联合国合作伙伴, 以确保与“联合国发展援助框架”一致;</li> <li>• 世界粮食计划署工作人员, 以增进主人翁意识和了解;</li> <li>• 世界粮食计划署区域局和总部, 以确保与区域问题和总体战略一致;</li> <li>• 捐助者;</li> <li>• 其他在乌干达运营的非政府组织, 以确保所计划行动不会造成重复;</li> </ul> <p><b>定稿阶段:</b> 由世界粮食计划署乌干达高级管理层和总部战略审查委员会批准。</p>
--

**来源:** 世界粮食计划署, 乌干达。

15. 在制定战略的过程中, 国家办事处与主要的利益相关方进行磋商, 以确保与乌干达政府发展计划、“联合国发展援助框架”<sup>4</sup> 以及当地非政府组织和受益人的观点相一致。计划与其他利益相关方的结合, 是为了将来自其他机构的投入效率最大化, 并帮助解决乌干达内部的系统性问题。我们从审查中发现了证据, 即《国家战略》与针对乌干达的“联合国发展援助框架”实现了结合, 并且已经就该战略进行了详细磋商, 尤其与在该国运营的联合国其他机构进行了磋商, 如粮食及农业组织和联合国儿童基金会。这一完善进程减少了重叠和重复的风险, 符合联合国的“协调一致”政策。
16. 该《战略》涵盖了 2009 至 2014 年期间, 在乌干达内部确定了 3 个业务优先领域, 见表 3。第 1 个优先领域通过单独的紧急行动、单独的长期救济和恢复行动以及 2009 年 4 月获执行局批准的长期救济和恢复行动的重大调整予以解决。该《国家战略》主要侧重于粮食与营养安全以及农业和市场支持这些第 2、第 3 优先领域。在战略

<sup>4</sup> [www.undp.or.ug/download.php?f=UNDAF%202006-11%20Uganda.pdf](http://www.undp.or.ug/download.php?f=UNDAF%202006-11%20Uganda.pdf)



完成后，世界粮食计划署乌干达办事处审查并修订了其项目组合，以便与业已确定的方案优先事项相一致。这些优先事项后来反映在《乌干达国家方案》中。

**表 3：《乌干达国家方案》的优先事项**

<b>世界粮食计划署乌干达办事处优先事项 1：紧急人道主义行动</b>
2014 年前目标 1：没有因严重饥饿造成的死亡，大多数粮食与营养不安全家庭的生产性资产得到保护，免受干旱、洪水及其他冲击  (世界粮食计划署战略目标 1)
<b>世界粮食计划署乌干达办事处优先事项 2：粮食与营养安全</b>
2014 年前目标 2：大多数冲突后恢复社区已成为粮食净生产区，慢性儿童饥饿问题已经减少了 1/5。  (世界粮食计划署战略目标 2、3 和 4)
<b>世界粮食计划署乌干达办事处优先事项 3：农业与市场支持</b>
2014 年前目标 3：农民和商人每年能向世界粮食计划署出售超过 1 亿美元的当地产食品  (世界粮食计划署战略目标 5)

来源：《乌干达国家战略》。

17. 该《国家战略》在一个结构化框架内囊括了在本国开展的所有行动。尽管该《国家战略》以 2009 年《年度业绩审查》<sup>5</sup>作为参照，并以执行局非正式简报为条件，但执行局尚未正式审议该《国家战略》。我们从审查中确认，除了《国家战略》，乌干达办事处目前还编制了另外两个项目文件——一个紧急行动计划以及一个长期救济和恢复行动计划——以满足第 1 优先领域的需要；并编制了一个《国家方案》——2009 年 11 月由执行局进行了最后修订和审议——以应对第 2 和第 3 优先领域的需要。<sup>6</sup>这些文件存在一些效率低下和重叠问题，执行局有余地考虑《国家方案》本身是否能充分满足信息需求。
18. 在制定一个清晰战略的过程中，充分认识实现既定目标和优先事项的代价非常重要，这为量化所需资源并在最后衡量最终实现成本提供了一种手段。尽管乌干达方

<sup>5</sup> 《年度业绩审查》第 260 段。

<sup>6</sup> WFP/EB.2/2009/8。

案中的个别项目成本已被估定，但该战略并未确认实现战略性目标的成本，因为某些项目支持实现一个以上的战略目标。目前没有一个中枢机构来促成成本的归属，这使得世界粮食计划署难以评估实现整体战略目标的成本。在我们此前有关 IPSAS 好处的报告中，我们已经考虑了为核准目标安排匹配费用的问题，并在早期报告中确认了注重成果的管理的重要性，这种管理将成本与具体成果相结合。我们认为，为目标匹配费用的过程不应过于复杂，要支持业务而不是限制项目实现的灵活性。国家战略的制定，可以在地方一级为发展注重成果的管理提供动力，因为目前的战略缺乏信息，以便将资源的利用和具体的可交付成果相结合。这与其他外部审计报告提及的要点相关联。

19. 战略资源分配委员会于 2009 年成立，它的最初工作重点是，每年在国家一级分配来自多边援助预算的资源，总额大约为 2.5-3 亿美元。委员会由副执行干事和高级职员组成。除了关注优先项目的其他目标，委员会利用其资源，援助正在遭遇资金短缺的项目，以及出现紧急资金需求的项目；出现直接供资需求的项目；并解决已知的捐助者偏好。对委员会的援助需求已经超过了可供其分配的资源。委员会的一个关键性工作重点，是需要确认在哪方面的资源分配可以适用于最具成本效益的干预措施。集中性的国家战略可能有助于提供此类信息，因为它明确确认了优先事项，为委员会提供了一个决定有限资源分配的更加有效的机制。

## 设计项目

20. 与联合国系统内部许多其他国际机构不同，世界粮食计划署的行动是通过自愿捐助单独支持的。项目设计必须考虑到具体的捐助者条件或约定，可能包括：拟资助项目的规格；具体的采购要求；或者资源使用的时限。捐助者也可能解释对供资使用的偏好，如针对紧急行动等。捐助者约定由世界粮食计划署记录在 WINGSII 内，它为审查并监测履约情况提供了一个重点。尽管约定可能降低世界粮食计划署乌干达办事处的灵活性，从与世界粮食计划署职员和捐助者的讨论中可以明显发现，这并未造成任何重大运营问题。
21. 作为《国家战略》制定过程的一部分，世界粮食计划署开展的磋商帮助乌干达办事处确认了捐助者优先事项，并在项目设计方面建立起了共识。由于制定该战略，我们确认，项目目标仍然保持不变，虽然其实施方法或者所需的投入已经考虑到了捐助者的偏好。例如，某个捐助者喜欢提供实物商品，而不是货币捐款。

22. 作为项目设计和规划的一部分，世界粮食计划署注重项目的可持续性，即它们是否可以移交给政府或其他合适的移交伙伴；它们是否可以被终止，而不产生过度的影响；或者向新项目扩展。我们从审查中确认，可持续性已经在项目设计中得以确认，并被纳入战略。
23. 鉴于世界粮食计划署项目是由捐助者在自愿基础上资助的，我们就规划过程和项目确定问题征求了一组乌干达主要捐助者（日本、美国和英国）的任何意见。捐助者对《国家战略》和《国家方案》的制定持肯定态度。他们告诉我们，世界粮食计划署在包容它们的偏好方面表现出了灵活性，例如，接受食品形式的捐助，而不是货币捐款。对于未来，捐助者认为，世界粮食计划署在乌干达从粮食救助到农业与市场支持的转变，将意味着他们对世界粮食计划署行动的资助方式发生变化。
24. 我们的检查确认，约定在供资协议中有案可稽，而且我们在测试中对世界粮食计划署监测履约情况的适当控制措施感到满意。我们与之谈话的捐助者都对与乌干达相关的约定正在得到实现而感到满意，而且他们都未设想在从粮食救助到粮食援助的战略转变过程中施加额外约定。捐助者告诉我们，鉴于对世界粮食计划署的资助在传统上仅集中于粮食救助，他们将欢迎提供更多信息，以表明他们的资金被如何用于非粮食干预措施方面。由于世界粮食计划署制定了诸如粮食援助等新的饥饿问题解决办法，它将必须确保自己能够确认计划干预措施成功的代价与措施。捐助者认为，由于工作重心的变化，世界粮食计划署必须确保获得潜在的不同资本流。
25. 在我们与乌干达职员的讨论中发现了一个问题，即世界粮食计划署的总预算及供资结构并不十分适合制定更具创新性的粮食援助方案。这是因为，运营国家办事处的预算在传统上是基于粮食分配数量计算的。由于乌干达办事处探索使用了食品购物券等新形式的非粮食干预措施，很明显，并没有现成的预算拨款机制来供资此类项目的间接费用。目前的间接费用款项分配是基于所分配粮食的公吨数计算的。因此，这可能减少向国家办事处提供的资金，从而确认非粮食干预措施是实现目标的最适当方式。我们了解到，目前的方法正在接受审查，这是总部财务框架审查的一部分，但我们还需要一个兼容和适当的机制，以确保非粮食性质的项目得到充足的资源。
26. 在《国家战略》完成之后，乌干达小组和总部职员开展了一次吸取教训的演习，确认的好处包括：

- 提高了乌干达各个世界粮食计划署项目之间的连贯性和一致性；
  - 更好地协调了整体战略计划以及乌干达政府的政策与战略；
  - 更好地整合了联合国及其他在该国和“联合国发展援助框架”下运营的机构；
  - 政府、合作伙伴和世界粮食计划署职员更清楚地了解了世界粮食计划署乌干达办事处的努力方向、该努力方向的缘由、它们试图实现什么目标；以及
  - 重新界定了某些项目的范围，以确保对整体战略目标的关注。
27. 从乌干达及其他地方的演习中吸取的教训已被用于为制定战略的国家编制指导性说明。我们的驻地访问、文件讨论和文件审查与这些成果一致。我们认为，制定乌干达《国家战略》的过程代表了运营规划的明显改进，可以更明确地与世界粮食计划署的《整体战略》和各种目标相结合，如表 4 的概述。

**表 4:** 世界粮食计划署乌干达办事处：将世界粮食计划署《战略计划》与项目和行动相结合

1.世界粮食计划署《战略计划》	<p><b>目标：</b> 挽救紧急情况中的生命并将由于冲击而导致的严重营养不良率减少至紧急情况水平以下。</p>
2. 《国家战略》	<p><b>世界粮食计划署乌干达办事处优先事项 1：</b> 紧急人道主义行动——针对无法满足其粮食及营养基本需求的人们。</p> <p><b>2014 年前目标 1：</b> 没有因严重饥饿造成的死亡，大多数粮食与营养不安全家庭的生产性资产得到保护而免受冲击。</p>
3.项目文件	<p><u>《紧急行动》</u>： 2009 年收成之前在卡拉莫贾挽救生命</p> <p><u>《长期救济和恢复行动》</u>： 支持难民和极易受害的境内流离失所者。</p> <p><u>《国家方案》</u>：支持政府主导的各种行动，以解决乌干达的饥饿问题。</p>

**来源：** 《外聘审计员分析》

28. 国家战略的制定，需要工作人员尤其是高级管理人员付出大量时间。总部已经为编制费用提供多达 2.5 万美元，但仍有大量额外人员的投入，而且尚未完全量化。对

于世界粮食计划署而言，评估国家战略的成功影响非常重要。指标之一是，某项战略对捐助者供资拟议项目意愿所产生的影响。来自乌干达的证据表明，在国家战略之前，国家办事处能够为其计划的行动供资约 45%。世界粮食计划署管理层预计，在适当的时候，在按照优先领域重新调整了项目的关注度之后，捐助者做出的承诺将覆盖整个拟议方案，尽管该方案比先前公布的方案有了明显扩展。

29. 一种自上而下的规划方法提供了一个更加清晰的工作重点，让捐助者了解他们的捐赠将会怎样支持本组织的战略性目标，而且提高对资源使用的问责能力。它还提供了一个机会，以更明确地展示项目设计中的一致性。不过，成本计算信息的纳入，将进一步促进国家战略，使重视各个优先领域和整体目标成为可能。鉴于其好处，应考虑更及时地启动国家战略的编制，使得世界粮食计划署的战略目标及其运营一级的方案之间出现明显契合。

## 《国家战略》如何促成粮食援助针对最易受害人口

### 获得并使用需求评估

30. 世界粮食计划署乌干达办事处的优先事项集中在解决长期饥饿的必要性上。因此，《国家方案》的设计必须确定饥饿的规模和程度，以便规划适当的战略，来解决该问题。世界粮食计划署乌干达办事处从粮食安全分析以及卫生与营养状况评估中获得了有关易受害家庭的证据，并将其用于制定工作方案。每三至五年，都会开展一次综合审查，帮助按照营养状况分类人口群体，以便进行有针对性的救助。“综合粮食保障和弱点分析”<sup>7</sup>（CFSVA）于 2008 年 11 月进行，旨在确认一些关键事实，即：

- 粮食不安全或易受害人口数量；
- 受粮食安全或脆弱性影响者；
- 粮食安全或易受害人口所处位置；
- 粮食安全与营养的根本原因及其面对的威胁；以及
- 粮食安全干预措施的影响。

---

<sup>7</sup> <http://www.wfp.org/content/uganda-comprehensive-food-security-and-vulnerability-analysis>。

31. 所收集信息由政府和捐助者团体共享，以提供评论并了解方法及成果的机会，并为项目设计的知情讨论提供基础。该数据为世界粮食计划署乌干达办事处提供了基线信息，使它能在一段时间内监测并评估目标的实现情况。
32. 除了“综合粮食保障和弱点分析”，世界粮食计划署还发起了规模较小的营养与卫生状况两年期评估以及专项审查，以补充有关易受害群体的证据基础。这有助于监测营养不良趋势，并能加强现有干预措施的证据基础。例如，2009年4月关于科蒂多区的特别报告<sup>8</sup>确认了全球急性营养不良的高比例问题；国家办事处能够通过增加该地区的粮食分发予以应对。
33. 在需求得到确认之后，世界粮食计划署的工作人员与乌干达政府和捐助者合作设计项目，并供资运营需求。我们的审查确认，有关现有和此前项目的业绩数据正被用来为新项目提供信息，并影响其设计。需求数据被加载到 PRoMIS（由南部非洲区域局定制开发的一个项目管理信息系统），以便针对项目预期需求报告实际执行情况。PRoMIS 系统与世界粮食计划署整体系统同步运行，现在正被 WINGSII 的项目管理模式逐步取代。

### 《国家战略》内部的风险管理

34. 一个确保易受害人口获得粮食救助的有效计划，应包括一项风险管理内容。尽管按照项目批准程序个别项目风险被记录在个别项目框架之内，我们仍然无法确认有文件证明的证据，以表明存在一个经常性的、正式的或系统性的风险评估。尽管在制定战略的过程中已经考虑到了风险问题，但在披露此类风险和佐证持续存在的监测方面尚有改进的余地。世界粮食计划署乌干达办事处编制了一个国家级的风险登记册，涵盖了四类风险：粮食的及时交付；安全和保障；受益人名单的准确性；以及计算机系统的运行。一项战略的制定，可以将总体运营风险置于世界粮食计划署更加广泛的战略目标背景之下。这提高了运营风险的透明度，也增加了捐助者对风险管理的信心。
35. 风险登记册应包括对运营风险可能性及影响的评估，并记录所采取的减少/减轻此类风险的行动。例如，一个时期以来，乌干达项目的供资情况不够确定，而且我们注

---

<sup>8</sup> 卫生与营养状况评估：科蒂多，世界粮食计划署，（2009年4月）。

意到，该项目计划并未全面评估此类风险和减灾战略。对这些风险的评估可能已被纳入规划过程，并在战略中进行了披露。

36. 在项目一级，通过不断参与运营活动，工作人员对限制项目活动的风险保持警觉，并相应调整其方法。我们发现的证据是，2008年11月，世界粮食计划署乌干达办事处向卡拉莫贾派出了一个特派小组，确认并记录与分配方案相关的短期、中期和长期行动，以减轻包括保障与安全风险在内的各种风险。
37. 不过，仍然缺乏一个系统化的全面兼容的风险管理流程，这一点已在前期的外部审计报告中做过评述。需要集中地建立起流程，以推进在各级解决风险管理和风险确认问题的一致性方法。这种发展将有助于纳入风险管理的一般原则，把这些原则与运营行动相重叠。风险管理不善，可能威胁到本组织实现战略目标的能力，并会破坏国家方案的执行。关键风险和减灾战略应该在《国家战略》中占据重要地位。世界粮食计划署已经认识到这一问题，并建立了一个重要单位——业绩与问责管理股，负责在2010年按照最佳做法完善全组织的风险评估和风险管理流程。

### 乌干达行动的业绩衡量

38. 业绩的衡量使国家办事处和世界粮食计划署能够更广泛地评估实现《国家战略》范围内量化目标的有效性，并能衡量目标的实现程度。业绩数据还为决策提供了依据，提供了有关实现方法有效性的信息，以便为今后的项目设计提供资料。
39. 业绩的主要衡量指标是受益人，其定义是，在报告期内的任何时候，按照至少一项世界粮食计划署干预措施而被提供世界粮食计划署粮食的对象。预计由紧急人道主义行动产生的受益人有190万人，来自粮食与营养安全项目的受益人有36.1万人，<sup>9</sup>预计由农业和市场支持行动产生的受益人有21.1万人。
40. 项目监测与进展报告按月编制，并向国别主任报告。有关受益人数量和成果的数据，构成了向捐助者提交的基于年度项目报告的一部分，并可能与来自其他国家的业绩数据合并，成为《年度业绩审查》报告的一部分。此外，世界粮食计划署的重要机构监督事务司和评价股有可能承担业绩审查工作。报告框架反映了执行局、直线管理人员和捐助者的信息需求。在项目和国家一级提供所需业绩数据的过程中，世界

---

<sup>9</sup> WFP/EB.2/2009/8，2009年11月。

粮食计划署乌干达办事处利用了 PRoMIS 系统所掌握的信息。这简化了对大多数数据请求的回应，并确保各种回应之间的一致性。定期考虑报告的性质和频率，这是一个良好做法，并且尚有余地鼓励某些捐助者去考虑精简报告流程。一些捐助者要求其进展报告中包含极多内容，这加重了项目小组的额外负担。对报告框架的概括见表 5。

**表 5：项目报告安排**

文件	频率	典型内容
情况报告	每周及每月	有关受益人和吨位的定量数据；关键问题；以及支助需求
执行摘要	每月	有关受益人和吨位的定量数据；资源；关键运营问题；以及最近进展情况
关键运作情况统计	每月	供资需求与不足；受益人数量；以及当地采购与支出数字
区域局	每月	有关受益人和吨位的定量数据
向捐助者提交的标准项目报告	每年	有关项目执行情况的财务与业务信息
世界粮食计划署年度业绩报告	每年	有关受益人和吨位的定量数据；按方案类别、国家目标和战略目标分配的粮食；以及财务分析
监督事务司	特设	评估财务与业务控制
评价股	特设	有关项目执行情况的数据

**来源：**世界粮食计划署乌干达办事处

41. 我们在世界粮食计划署总部的调查显示，支持这些回应所需的数据往往在必要时进行收集、整理和人工阐释。在 WINGSII 系统内开发项目管理模式，将为符合世界粮食计划署“事实唯一性”项目的单个信息点提供机会。这将有助于更加一致和更具成本效益地报告有关业绩数据。不过，正如我们已经指出的那样，鉴于其重叠性，世界粮食计划署发现很难将项目产生的费用在优先事项和整体目标之间进行分配。这削弱了对实现特定优先事项所需费用的全面了解。



## 报告数据的准确性

42. 世界粮食计划署将许多机制用于确保所报告的受益人数字及其他成就数字准确无误。这些机制包括在发放点验证（世界粮食计划署运营需求），监督没有收到口粮的投诉，以及由经验丰富的项目小组和捐助者进行审查。
43. 我们认为，世界粮食计划署收集的运营业绩数据是合理的，不过，我们的审查显示，此类数据的准确性不够充足。我们发现，没有任何程序可以证明数据的准确性得到了验证，或是遵守了数据质量流程。从我们自己对国家办事处所拥有的内部数据的审查中，我们发现了诸多不一致的地方，如表 6 所载。这些发现证实了世界粮食计划署内部审计办公室的看法，该办公室于 2008 年 12 月提交了有关数据输入及验证的准确性不足的报告<sup>10</sup>，还强调了缺少世界粮食计划署工作人员监督的粮食发放的发生率。尽管我们承认在一个挑战性环境中获得数据具有复杂性，但如果世界粮食计划署想获得评估其执行情况的准确信息，数据验证过程必须加以完善。

**表 6:** 所报告项目数据不一致示例

<ul style="list-style-type: none"> <li>科蒂多学校供餐方案：我们未能获得任何证据，来支持向该学期实现 80% 以上出勤率的女童提供的带回家的口粮数量</li> <li>科蒂多妇幼保健和营养（MCHN）项目：在保健中心所报告的受益人数量和已经领取口粮的人数，存在着不相一致的差异：</li> </ul>				
		保健中心报告	粮食库存报告	差异
7 月	女童	422	462	40
	男童	327	377	50
8 月	孕妇	77	62	-15
	产后妇女	201	233	32

**来源：**国家审计署驻地工作：科蒂多，乌干达：2009 年 10 月

<sup>10</sup> 内部审计办公室：《世界粮食计划署乌干达行动职能审计》（AR/08/21，2008 年 12 月）。

44. 我们被告知，项目执行情况的监测是由融资水平决定的。在我们访问的古卢和科蒂多分处，粮食监测员告诉我们，他们没有能力对其执行伙伴开展所建议的监测，并因此无法获得对项目输出的充分保证。例如，世界粮食计划署的监测指导规定，所有一般粮食分发必须在世界粮食计划署职员的观察下进行。不过，鉴于每月要进行117次分发，而古卢分处只有一名负责监测一般粮食分发的职员，这一要求难以实现。我们与乌干达高级职员的讨论表明，这一问题已经得到认识，并且正在采取行动，将改进措施引入该系统。
45. 我们对执行情况报告过程的分析还确认了受益人定义标准的相关问题，该标准侧重于粮食救助，而不是更加广泛的粮食援助干预措施。乌干达目前所用的定义，有效评估了粮食干预措施的次数，而不是方案救助的人数。一个人可以获得不同类型干预措施下的粮食救助，并在各种场合下被视为受益人。我们对项目所在地的访问，突显了有可能被重复计算的两个领域：
- 有多种干预措施的区域，如古卢区，那里的在校儿童可以同时获得在校口粮和一般分发口粮；以及
  - 在多个场合获得服务的受益人可能会被重复计算，取决于受益人的定义是否被解释为某种项目服务的提供次数，或者被限定为获得该服务的人数。
46. 我们将鼓励世界粮食计划署审查在对其受益人进行报告中所用定义，以解决与粮食援助进展情况相关的计量问题，以及可能因为一个或多个干预措施而被重复计算的计量问题。这将提供一个与成员国协调一致的措施。在这种情况下，世界粮食计划署还应阐明一套标准的数据验证程序，国家办事处应遵循这些程序，以确保一致性，并对报告数据提供额外信心。

**我们建议，世界粮食计划署应：**

——确立一个适当的非粮食援助输出措施，酌情放弃使用粮食公吨数作为项目间接供资的分配基础；

——提出针对高度优先输出国的国家战略实施时间表，并考虑执行局的工作重点是否应侧重于国家战略而非国家方案，以减少重复；

——包括完善的成本信息，以便更好地了解可归因为战略目标实现的各项成本，以衡量成本效益。这种成本归属应按照我们在《IPSAS 好处报告》中确认的方式得到更广泛的应用，促进世界粮食计划署实现注重成果的管理，并促进战略资源分配委员会的工作；

——开发中央系统化风险分析程序，使国家战略包含可能影响目标实现的关键运营风险，并阐明已作规划的减灾战略。此外，这一程序应该用于确保对当地风险的集中了解；

——考虑优化受益人的定义，以避免可能的重复计算，确保将非粮食供应救助项目——如农业和市场支持——所造成的受益人考虑在内；以及

——确立具有成本效益的、一致性的可靠方法，用于衡量和验证项目援助人数。

## 附件 1：方法

本附件概述了外聘审计员在这次审查中采用的某些关键方法。

方法	目的
与世界粮食计划署总部职员的半结构化访谈	<p>在总部和国家办事处之间建立责任分工和互动，确定总部在乌干达行动中进行监督和问责的整体水平。</p> <p>与副执行干事/首席运营总监和来自以下部门的职员举行会谈：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 内部审计司</li> <li>▪ 粮食安全分析司</li> <li>▪ 方案编制事务司</li> <li>▪ 运营报告和分析科</li> <li>▪ 方案设计事务司</li> <li>▪ 运营联络办公室</li> <li>▪ 捐助方关系司</li> <li>▪ 评价办公室</li> <li>▪ 业绩与问责管理司</li> </ul>
与区域局副干事的半结构化访谈	<p>确定区域局在目标制定、项目设计和业绩评估中的作用。</p>
与位于坎帕拉的世界粮食计划署乌干达办事处工作人员的半结构化访谈	<p>获得两个重要审计问题的有关信息：粮食救助是否针对最易受害人口；世界粮食计划署是否能够准确评估其业绩。与国别主任、副执行干事和来自以下小组的工作人员的进行了访谈：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 监测与评估</li> <li>▪ 评估</li> <li>▪ 方案</li> <li>▪ 捐助方关系</li> <li>▪ 财务</li> <li>▪ 脆弱性分析和制图</li> </ul>

<p>与世界粮食计划署捐助者的半结构化访谈</p>	<p>我们访问了来自美国国际开发署、英国国际发展部和日本政府的代表，以确定他们对世界粮食计划署行动的监督水平，以及他们在制定国家目标和运营组合中发挥的作用。</p>
<p>实地访问乌干达分处和干预现场</p>	<p>我们访问了世界粮食计划署古卢分处和科蒂多分处的工作人员，以便了解驻地工作人员如何监测运营行动，并确定他们所提供的保证是如何实现的。访问期间，我们观察了对 4 项世界粮食计划署干预措施的监测情况。以下由分处挑选的项目代表了现有项目的多样性：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 古卢山境内流离失所者营地的一般粮食发放项目</li> <li>▪ 古卢圣玛丽医院的食疗项目</li> <li>▪ 科蒂多 KDDS 诊所的妇幼保健和营养项目</li> <li>▪ 科蒂多圣母玛利亚教会学校的教育换食品项目</li> </ul>
<p>对世界粮食计划署总部、国家办事处和各分处的文件进行档案审查</p>	<p>我们审查了文件，对我们从定性数据源中获得的发现进行了三角分析，并获得了从总部到项目干预措施的项目指导报告线的有关证据，以及从干预措施到总部的项目数据报告的有关证据。</p>