



World Food Programme  
Programme Alimentaire Mondial  
Programa Mundial de Alimentos  
برنامج الأغذية العالمي

执行局  
年度会议  
2024年6月24-28日，罗马

散发：普通

议题 6

日期：2024年4月26日

WFP/EB.A/2024/6-C/1

原文：英文

资源、财务及预算事项

供审议

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

## 独立监督咨询委员会年度报告

### 决定草案\*

执行局注意到独立监督咨询委员会的年度报告(WFP/EB.A/2024/6-C/1)。

### 致执行局

根据执行局 2011 年第二届常会决定、2017 年年度会议和第二届常会更新以及 2018 年和 2021 年第二届常会修订的粮食署独立监督咨询委员会职权范围<sup>1</sup>的要求，粮食署独立监督咨询委员会欣然向执行局提交其年度报告，供执行局审议。

本报告旨在总结独立监督咨询委员会在 2023 年 4 月 1 日至 2024 年 3 月 31 日期间的主要活动和意见。2024 年 3 月 31 日正好是年度财务报表这一委员会重点工作的定稿日。关于委员会活动的更详细资料，见独立监督咨询委员会会议记录以及与粮食署执行局主席团的讨论摘要。

独立监督咨询委员会的意见根据管理层、粮食署监督职能部门和外聘审计员所作陈述提出。委员会随时准备与执行局讨论本报告或其任何其他方面的工作。

Robert Samels

主席

2024 年 4 月

\* 此为决定草案。关于执行局通过的最终决定，请查阅会议结束时分发的《决定和建议》文件。

<sup>1</sup> “经修订的审计委员会名称和职权范围”(WFP/EB.2/2021/9-A)。

## 引言

1. 在本报告所述期间，世界各地面临严重粮食无保障的人数继续创历史新高，这在很大程度上要归结于冲突和气候变化。然而，由于预算短缺，粮食署在 2023 年只能向 1.5 亿人提供援助，比 2022 年少了 1000 万人。
2. 尽管援助需求之高前所未有，但 2023 年粮食署的总收入却大幅下降，为 91 亿美元，与 2022 年的 144 亿美元相比减少了 37%。独立监督咨询委员会（IOAC）认识到粮食署面临着巨大的压力，并欣见风险管理、内部审计、合作伙伴管理和道德操守等领域取得了进展。根据其职权范围，委员会就广泛的问题提供了建议和指导，特别是鼓励粮食署继续努力协调其各种监督职能，落实评价建议和预防不当行为，特别是合作伙伴的不当行为。独立监督咨询委员会还审查了执行主任的保证声明，审议了这项活动的实用性以及减轻国家办事处风险识别负担的潜力。
3. 虽然改进机会所在的领域非常明显，包括从埃塞俄比亚局势中汲取的经验教训，但粮食署在治理、风险管理或控制程序中并没有发现会严重影响粮食署实现总体战略和业务目标的重大弱点。此外，粮食署 2023 年 12 月 31 日终了年度财务报表中并未存在重大错报以提请独立监督咨询委员会注意。
4. 在本报告所述期间，委员会参加了关于信息技术、受益人身份管理和现金转移支付以及合作伙伴管理的深入探讨会议，并通过与孟加拉国国家主任的详细讨论以及与亚洲及太平洋区域副主任的交流，深入了解了各项业务挑战。
5. 独立监督咨询委员会第 164 次会议在达卡孟加拉国国家办事处举行，这为委员会成员提供了一个非常难得的机会，参观粮食署的一系列业务活动，并与孟加拉国政府代表和联合国驻地协调员进行互动。

## 活动和意见摘要

6. 在本报告所述期间，独立监督咨询委员会于 2023 年 7 月、2023 年 9 月、2023 年 12 月和 2024 年 3 月举行了四次面对面会议。在两次正式会议之间，独立监督咨询委员会或独立监督咨询委员会主席与监察总长、粮食署管理层、外聘审计员和执行局秘书举行了电话会议。执行主任或副执行主任参加了独立监督咨询委员会的所有会议。独立监督咨询委员会继续采用在每次会议上与办公室主任和监察总长举行执行会议的做法，还会见了内部审计主任、检查和调查主任、评价主任、总法律顾问和道德操守主任。
7. 在每次正式会议结束时，独立监督咨询委员会均与执行局主席团进行了会晤，后者会提供粮食署成员国的综合意见和优先事项。这种互动仍然是独立监督咨询委员会就粮食署的治理、道德操守、评价、风险和控制工作的状况向执行局提供咨询意见的主要方式。
8. 独立监督咨询委员会认为，其在报告所述期间履行了职权范围规定的所有职责，并有效和高效地履行了职责。
9. 下文概述了独立监督咨询委员会在报告所述期间提出的意见和指导。

## 财务

10. 独立监督咨询委员会已收到 2023 年年度财务报表。这些报表根据《国际公共部门会计标准》（IPSAS）编制，反映了 2023 年 1 月 1 日采用的《国际公共部门会计标准第 41 号：金融工具》。独立监督咨询委员会注意到，《国际公共部门会计准则第 43 号：租赁》、《国际公共部门会计准则第 44 号：持有待售和终止经营的非流动资产》、《国际公共部门会计准则第 45 号：财产、厂房和设备》以及《国际公共部门会计准则第 46 号：计量》将于 2025 年 1 月 1 日采用。
11. 2023 年，在连续七年增长之后，捐款收入下降了 41%，降至 83 亿美元。加上支出减少 5%，其他收入增加 138%，总收入减少 37%，导致截至 12 月 31 日出现 17 亿美元的赤字。出现赤字的原因是收入和支出的确认存在时间差，在 2023 年动用了前几年的盈余。

## 资源配置

12. 独立监督咨询委员会继续考虑解决资金短缺问题，在整个世界粮食计划署引入成本节约措施，并就具体方法提出了建议。其中包括：继续努力增加捐资方捐款；确定费用项目和活动的优先次序，以便最佳削减计划做出决策；参与长期情景规划，为未来收入减少做好准备；增加粮食署对共享服务的使用；加强与捐资方的沟通，说明资金短缺对粮食署履行任务能力的影响。

## 监察总长办公室

13. 独立监督咨询委员会收到了监察总长办公室（OIG）关于其工作计划、办案量、预算、人员配置和未执行建议执行情况的最新通报。
14. 注意到监察总长办公室 2024 年预算的小幅增长不足以满足检查和调查办公室（OIGI）和内部审计办公室（OIGA）增加的工作量，前者的案件量在 2023 年增加了 50%，后者的责任因全球保证项目而有所增加；独立监督咨询委员会提醒，这可能会影响检察总长办公室实现执行局和高级管理层期望的能力。同样，粮食署预算和人员的削减也可能带来额外的风险，造成监测能力丧失。
15. 在本报告所述期间向内部审计办公室提出的意见中，独立监督咨询委员会重申了其关于将执行每项审计建议的责任分配给各位领导团队成员的建议，并要求提供一份关于高风险逾期行动项目账龄的报告，按新组织结构中的负责人分列，以便他们能够确定应向高级管理层提出的问题。他们还再次呼吁按照对其他合作伙伴的监督标准，加强对政府合作伙伴的评估和监督，因为这些合作伙伴管理着粮食署的大量资源和资金。此外，信息技术相关事项的审计报告强调，必须重视信息技术风险管理和安全。
16. 监察总长办公室指出了几项重要的重复性审计结果，逾期未执行的高风险审计建议数量略有增加。独立监督咨询委员会鼓励高级管理层加大力度解决这一问题。
17. 独立监督咨询委员会注意到所处理的调查案件量呈积极趋势，表明最近追加任命的工作人员提供了助力。独立监督咨询委员会欢迎要求管理层负责更多案件（包括与重要性和风险较低的财务问题相关的案件）而检查和调查办公室侧重于更重要案件的建议，并要求提供资料，说明在新的组织结构中，新的调查案件来自何处，涉及粮食署和联合国其他实体 D-1 级或以上工作人员的案件比例，以及从涉及的高级工作人员人数来看案件概况的任何变化。
18. 关于已推迟到 2024 年进行的检查和调查办公室外部质量评估，独立监督咨询委员会要求能有机会审查和评论为审查小组选定的候选组织名单，会见候选人和审查职权范围，并有机会与审查小组讨论评估结果草案。

## 外部审计

19. 在本报告所述期间，独立监督咨询委员会与被任命为粮食署外聘审计员、任期为 2022 年 7 月 1 日至 2028 年 6 月 30 日的德国联邦审计院举行了四次会议。委员会审议了外聘审计员的工作计划，并就绩效审计的主题和时间安排提供了反馈意见。
20. 外聘审计员对粮食署 2023 年 12 月 31 日终了年度财务报表的审计正在完成当中，预计将出具无保留意见。独立监督咨询委员会将在 2024 年 7 月的会议上审查绩效审计的结果和审计建议；不过，外聘审计员告知独立监督咨询委员会，不存在影响财务报表的重大问题。
21. 在报告所述期间，独立监督咨询委员会注意到，在落实新的外部审计建议和执行尚未落实的建议方面取得了良好进展。

## 评价

22. 独立评估咨询委员会审议了评价职能的工作计划、整体评价战略和评价政策，并在 2024 年 3 月的会议上审议了将纳入 2023 年年度评价报告的关键信息。
23. 独立监督咨询委员会注意到评价办公室已就其在前几次会议上提出的许多建议采取了行动，欢迎该办公室努力宣传其工作在提高整个粮食署的效率和效力方面的重要价值，并建议制定更有力的效率和效力提升指标。鉴于评价见解在指导战略讨论方面的重要价值，独立监督咨询委员会表示支持将评价结果纳入粮食署的组织调整设计。

24. 委员会赞扬评价建议执行率的提高，并欢迎计划将评价建议与其他监督活动的建议一并纳入中央跟踪系统。关于逾期未执行的建议，独立监督咨询委员会注意到，执行上的拖延往往是因为有关建议较为复杂；因此，他们建议评价建议不要包含多个难以同时执行且可能需要延长完成期限的行动。为鼓励及时执行建议，委员会强调必须将高风险建议的责任分配给高级管理层，并建议执行局要求管理层定期通报逾期建议的最新情况。
25. 在讨论国家战略计划评价时，独立监督咨询委员会同意评价办公室的意见，即政策要求的对每个国家战略计划进行评价的做法无法最有效地利用评价资源。他们鼓励评价办公室探索其他的评价覆盖规范——包括利用绩效审计和其他审计的结果或联合评价和机构间评价的结果——并将其结果和现行政策的成本一并提交执行局。
26. 向评价办公室提出的其他建议包括，通过缩小评价报告的范围并缩短其篇幅，力求“以更少的资源办更多的事”，并就分散评价的主题和时间安排向区域局和国家办事处提供更多指导。
27. 独立监督咨询委员会表示愿意参加将于 2025 年或 2026 年举行的联合国评价小组对粮食署评价政策的同行审议小组，并要求有机会对审议的职权范围提出意见，以确保其符合委员会的需要。

### 监督职能的协调

28. 根据联合检查组（联检组）在其关于审计和监督委员会的最新报告中提出的一项建议，独立监督咨询委员会强调了各监督职能之间进行协调的价值，即有助于最大限度地减轻国家办事处的监督工作负担，并实现各监督职能各自作用和责任之间的协同增效。因此，在报告所述期间，独立监督咨询委员会与所有相关职能部门进行了深入讨论，以了解现有的协调机制，并强调需要提高协调效率的范围。
29. 在报告所述期间，独立监督咨询委员会欣见粮食署监督职能之间的协调取得了进展，内部审计办公室和评价办公室定期与外聘审计员一起举行规划会议，并开发了一个仪表盘，用于显示计划中和已完成的审计和评价工作的时间和主题。根据委员会的建议，独立监督咨询委员会和评价办公室正在对合作伙伴进行联合评估，该评估以评价办公室关于合作伙伴的评价证据综述为基础（将提交给 2024 年执行局第二届常会），内部审计办公室将补充 2024 年或之前进行的审计证据。联合评估报告将作为一种知识工具，不提供行动建议。此外，独立监督咨询委员会关于协调防止性剥削和性虐待工作的咨询意见导致内部审计办公室推迟了其计划进行的评估工作，转而决定在未来几年为评价办公室有关该专题的工作做出贡献。

### 问责制

30. 独立监督咨询委员会注意到，在本报告所述期间，粮食署在加强风险管理职能方面取得了令人瞩目的进展，并赞扬风险管理司就独立监督咨询委员会提出的建议迅速采取行动，包括将资源限制、工作人员安全和粮食署内部结构重组的影响纳入机构风险登记册。
31. 独立监督咨询委员会还欣见他们在前几次会议上提出的问题正在解决当中且进展重大。关于按照联检组的建议建立问责制和监督综合框架的问题，委员会欢迎采用 R2 风险和跟踪管理工具，并将评价建议纳入风险管理司的监督任务，敦促风险管理司在目前的完成日期（2026 年 2 月）之前提供综合框架。独立监督咨询委员会还建议管理层加快开发工具和系统的工作，以管理政府合作伙伴，并将外地和国家一级的风险上报总部。
32. 其他建议包括：加强区域局的作用，确保国家办事处风险登记册反映区域环境；将自我-评估的结果与监督机构的结果进行比较；确保总部和全球办事处提交风险登记册；使粮食署的风险状况得到监督职能部门，特别是内部审计办公室的证实。
33. 在听取了关于从埃塞俄比亚粮食挪用案件中汲取的经验教训的情况通报后，独立监督咨询委员会赞扬粮食署迅速采取了行动，并通过再保证行动计划和全球保证项目在解决已查明的监督差距工作中采用全组织办法。独立监督咨询委员会强调，在人道主义行动中，一定程度的风险是不可避免的，建议管理层加强与捐资方和执行局的沟通，提高他们对风险以及管理风险所需的时间和资源的认识。

### 计划编制

34. 在与粮食署管理层的讨论中，以及在与现金-转移支付司、技术司和伙伴关系与创新部的深入探讨会议上，独立监督咨询委员会提出了一些与计划编制有关的建议。

### **现金转移支付和受益人身份管理**

35. 在听取了关于粮食署数字受益人信息和转移支付管理平台的外部审查以及在制定身份管理路线图方面取得进展的情况通报后，独立监督咨询委员会强调，必须确保任何新的机构信息技术系统均考虑到国家办事处和其他用户的不同情况，并包含与现有机构工具协同运行所需的应用程序编程接口。
36. 委员会还鼓励管理层澄清应由国家办事处供资的机构信息技术架构要素，确保成本计算模式对国家办事处是公平的，并向国家办事处通报正在开发的任何信息技术工具，同时尽量减少——最好是消除——国家办事处对“影子”信息技术解决方案的使用。

### **信息技术**

37. 在审查了信息技术战略之后，独立监督咨询委员会指出，粮食署面临的挑战包括系统分散、互操作性有限以及监测薄弱。他们建议管理层在绘制信息技术架构图的同时设计关键绩效指标，而不是稍后再行设计，并警告说，在实施该战略之前，必须解决与影子信息技术、供资模式和授权有关的挑战。
38. 其他建议包括：在引入任何系统之前考虑维护该系统的全部成本；明确总部、区域局和国家办事处之间如何分担实施信息技术战略的成本；向区域局和国家办事处提供一份经过审查的可提供信息技术支持的当地承包商名单；国家办事处尽量减少——最好是消除——对自己定制的信息技术解决方案的使用；管理对人工智能的期望；以及在引入自动化之前确保数据质量。

### **国家办事处支助模式优化和简化项目**

39. 在本报告所述期间，独立监督咨询委员会收到了国家办事处支助模式优化和简化（COSMOS）试点项目的最新情况通报，包括一份关于该项目的独立评价结果的最终报告，并在 3 月的会议上对报告进行了审议。委员会注意到需要加强标准化工作，期待看到 COSMOS 项目纳入组织结构调整，包括通过与 BOOST 项目的互动。

### **使用共享服务**

40. 在 3 月的会议上，独立监督咨询委员会听取了关于粮食署使用布达佩斯全球支付解决方案中心、粮食署为人道主义伙伴提供信息和通信技术解决方案以及粮食署为预订、运输和工程提供共享服务所产生的内部和外部增效的情况通报。
41. 独立监督咨询委员会欢迎粮食署使用全球支付中心，但对共享服务和筹资模式缺乏整体战略表示关切。
42. 鉴于缺乏连贯一致的方法，独立监督咨询委员会建议管理层审查粮食署的成本结构，并根据一个能够发现机会、提供更好服务和降低成本的模式，制定整体的共享服务战略。

### **道德操守**

43. 在 7 月份的会议上，独立监督咨询委员会会见了新任命的道德操守办公室主任，审查了道德操守办公室 2024 年的暂定工作计划、人员配置和预算。在随后的会议上，主任介绍了其办公室的最新工作情况，包括向粮食署各司和办事处提供培训、咨询和指导；为执行主任作为机构间常设委员会防止性剥削和性虐待倡导者的角色做准备；以及保护举报人。独立监督咨询委员会注意到道德操守办公室的工作在报告所述期间取得了重大进展。
44. 独立监督咨询委员会关于道德操守事项的意见包括：强调必须维持一项最新的举报人政策，纳入最新的最佳做法和联合国道德操守小组的意见；并强调在有潜在声誉风险时，必须向出席会议的高级管理人员提供道德操守咨询。委员会还建议道德操守主任考虑接受不存在任何利益冲突的简单声明，以此降低实施披露计划的成本，并提高道德操守办公室战略中非防止性剥削和性虐待问题的醒目度。

### **员工队伍规划和新的组织结构**

45. 独立监督咨询委员会定期收到了关于粮食署战略性员工队伍规划的最新情况，以及将全球、职能和国家办事处各级员工队伍规划年度审查纳入预算规划等其他进程的进展情况。在 7 月的会议上，委员会收到了关于高级工作人员职位空缺情况的最新通报，并将这一情况作为一个常规项目列入后续会议的议程。

46. 独立监督咨询委员会认识到在员工队伍规划领域取得的进展，欢迎任命合格的工作人员担任长期空缺的高级管理职位，并建议粮食署所有职能都必须定期开展员工队伍战略规划工作。
47. 在 3 月份的会议上，独立监督咨询委员会审查了粮食署新的组织结构，认为就粮食署的规模而言，该结构平衡且合理，但有一些角色似乎过于宽泛。委员会还听取了管理层关于作为组织结构调整的一部分以及为应对 2024 年及以后收入预测减少而缩减整个粮食署工作人员队伍计划的简要介绍。在提出的意见中，独立监督咨询委员会敦促管理层谨慎管理缩编工作，并继续尽快实施，以减少对工作人员士气的影响。他们告诫说，如果需要采取非自愿的工作人员离职方式，缩编工作的后期阶段将更具挑战性。
48. 独立监督咨询委员会在整个 3 月份会议期间与管理层进行了许多讨论，并强调必须评估缩编对粮食署职能的影响，并将这些影响告知捐资方和执行局，以便为其决策提供信息。

#### 合作伙伴管理

49. 根据对粮食署合作伙伴管理的外部审计结果和联检组关于类似主题的报告，独立监督咨询委员会定期收到了关于粮食署与其合作伙伴接触的各方面最新情况。
50. 在本报告所述期间，独立监督咨询委员会敦促管理层完成两份报告所提建议的执行工作，并建议将加强合作伙伴能力归入计划举措，列入项目和计划费用，而不是计划支助费用。独立监督咨询委员会注意到，虽然对“本地化”议程重视有加，但很难为加强合作伙伴能力工作吸引资金，二者构成一对内在矛盾；独立监督咨询委员会建议粮食署鼓励捐资方增加捐助，更清楚地说明与合作伙伴合作的风险以及确保合作伙伴认同粮食署的价值观并采用其标准的必要性。
51. 独立监督咨询委员会注意到粮食署制定了一个非政府合作伙伴管理框架，强调必须更加重视对政府合作伙伴的管理和监督。在这方面，他们欢迎任命一名工作人员领导粮食署向政府合作伙伴提供直接援助这一工作，并为通过政府实体提供援助的国家办事处制定指南。

#### 独立监督咨询委员会访问孟加拉国国家办事处

52. 2023 年 9 月 11 日至 15 日，独立监督咨询委员会在孟加拉国国家办事处举行了第 164 次会议。委员会会见了粮食署国家办事处和亚洲及太平洋区域局的工作人员、孟加拉国政府代表、粮食署受益人和联合国驻地协调员，并参观了粮食署在达卡和科克斯巴扎尔的行动部门。独立监督咨询委员会高度欢迎此次机会，能够亲眼目睹粮食署的各项活动，并深入了解该区域面临的粮食安全挑战的严重性。此行的重点包括以下内容：
  - 现金转移支付：独立监督咨询委员会认为，总部单位可能没有充分认识到国家办事处在现金转移支付业务领域面临的需求和挑战，也没有充分认识到交付这些业务的信息技术系统和战略的重要意义。
  - 信息技术系统：鉴于信息技术系统继续存在问题，独立监督咨询委员会建议粮食署开展优先排序工作，以确定最需要解决的关键问题。
  - 确定援助的优先次序：独立监督咨询委员会强调，有必要大力支持国家办事处就是否减少对受益者的援助作出决定，并明确国家办事处和区域局在此类决定中的作用。委员会还建议国家办事处继续寻找机会削减费用。
  - 风险管理：独立监督咨询委员会赞赏地注意到，区域局目前正在招聘一名风险干事，预计他/她将用一半的工作时间对孟加拉国国家办事处的风险进行监测并提出建议。
53. 独立监督咨询委员会赞扬了副区域主任提出的风险和监督方法的质量，包括重点解决合作伙伴管理和受益人身份管理等领域的影子 IT 系统。

## 附件一

**独立监督咨询委员会的职权范围**

1. 执行局在 2011 年第二届常会上通过了独立监督咨询委员会的职权范围，并在 2017 年、2018 年和 2021 年进行了修订。在[独立监督咨询委员会网页](#)上可以查阅[职权范围全文](#)和[独立监督咨询委员会会议事规则](#)。
2. 在 2023 年 12 月 31 日终了年度中，独立监督咨询委员会的职责包括就以下方面向执行局和执行主任提供建议：
  - 内部审计；
  - 风险管理和内部控制；
  - 财务报表；
  - 会计；
  - 外部审计；
  - 价值观和道德操守；
  - 评价；以及
  - 不当行为指控。

## 独立监督咨询委员会的组成

3. 独立监督咨询委员会的组成反映了执行局确定的性别和区域平衡。2023 年 4 月至 2024 年 3 月期间的委员会成员及其出席独立监督咨询委员会正式会议的情况详见下文。

2023/2024 年独立监督咨询委员会成员和出席会议时间表

成员	2023/2024 年举行的会议				任期
	2023 年 7 月	2023 年 9 月	2023 年 12 月	2024 年 3 月	
<b>Robert Samels 先生（加拿大）</b> 主席	出席	出席	出席	出席	自 2019 年 3 月 1 日至 2022 年 2 月 28 日；后延至 2025 年 2 月 28 日
<b>Agnieszka Słomka-Gołębiowska 女士（波兰）</b> 自 2023 年 7 月	出席	-	-	-	自 2017 年 7 月 30 日至 2020 年 7 月 29 日；后延长至 2023 年 7 月 29 日
<b>Veerathai Santiprabhob 先生（泰国）</b>	出席	出席	出席	出席	自 2021 年 11 月 15 日至 2024 年 11 月 14 日
<b>Darshak Shah 先生（肯尼亚）</b>	出席	出席	出席	出席	自 2021 年 11 月 15 日至 2024 年 11 月 14 日
<b>Bettina Tucci Bartsiotas 女士（乌拉圭）</b>	出席	出席	出席	出席	自 2022 年 11 月 15 日至 2025 年 11 月 14 日
<b>Margaret Dezse 女士（匈牙利）</b>	-	出席	出席	出席	自 2023 年 7 月 30 日至 2026 年 7 月 29 日

## 缩略语

COSMOS	国家办事处支助模式优化和简化
CSP	国家战略计划
IOAC	独立监督咨询委员会
IPSAS	国际公共部门会计准则
IT	信息技术
JIU	联合检查组
OEV	评价办公室
OIG	监察总长和调解服务办公室
OIGA	内部审计办公室
OIGI	检查和调查办公室
PSEA	防止性剥削和性虐待
RMD	风险管理司