



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

执行局 年度会议

2019年6月10-14日，罗马

发行：普遍

日期：2019年5月10日

原文：英文

议题 6

WFP/EB.A/2019/6-D/1/Add.1

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>)。

执行干事就监察长年度报告所作说明

引言

1. 本文件介绍执行干事对监察长年度报告的意见，¹其中对监察长的工作及监察长办公室（监察办）职能发挥进行了评价，并列出了解决报告中所提问题的行动。
2. 下列文本涉及报告中特定段落和章节。

行动和评价

保证声明 - 意见

3. 执行干事欢迎报告的总体结论，即监察办在粮食署的治理、风险管理和控制流程中未发现严重影响粮食署整体战略和运营目标实现的重大缺陷。在执行干事关于粮食署的愿景中，资源利用和风险管理中的问责和透明对于粮食署为之服务的人们及粮食署的捐资者至关重要。执行干事仍然支持粮食署 2015 年制定的内部审计战略，该战略与粮食署各项战略目标相一致，并以积极的风险管理实践为中心。

不存在管理层干预

4. 执行干事高兴地提及监察办确认（第 10 段）其工作计划制定或报告工作独立开展，不受管理层干预；同时，其监督活动或保证意见的独立性未受到任何资源限制或其他问题影响。

内部审计和咨询服务；审计结果及有待改进的领域

5. 执行干事注意到监察办的价值继续为加强粮食署的控制、治理和风险管理作出贡献。执行干事注意到监察办对于加强机构风险管理的建议，并欢迎 2018 年的总体结论。

¹ WFP/EB.A/2019/6-D/1.

联系人：

资源管理部助理执行干事
兼首席财务官
M. Juneja 先生
电话：06 6513-2885

办公厅主任
R. Asad 先生
电话：06 6513-2009

6. 执行干事赞赏内部审计办公室的建议和其对于商品、运输和保险委员会的支持。

2018 年出现的主要问题及 2019 年计划提供保证的范围

7. 执行干事注意到 2018 年的主要风险领域及已发现的 2019 年新出现的风险，并报告以下进展：

- **粮食署计划性总体业务的复杂性：**全机构向国别战略计划（CSP）/国别总体业务预算（CPB）架构的转型是一项重大改革，并时刻面临挑战。为了确保结果与有效而高效地实现国家办事处战略成果所需的必要人力、财力资源的更好协调，需要付出更多的努力。使 2019 年关于系统集成和信息技术增效的关键性机构倡议的资源与结果保持一致的可用资金，将会对其产生促进作用。使用源自新 CSP/CPB 架构的数据和证据，粮食署将会提升其更好地评定资金走势的能力，包括对最早一批国别战略计划的资源预测及这些预测的实现，从而预测在特别行动领域可能的供资；以及可为粮食署实现其目标和成果提供技术支持的外部伙伴关系的选择。
- **国家能力加强（CCS）：**机构能力和支持国家办事处进行国家能力加强的可用资源仍然有限，但正在开发中。为了建立一个资源充足并经授权的内部结构，从而在这一领域指导本组织，并进一步阐明粮食署对 CCS 的愿景和实施路径，粮食署正在进行协调一致的努力。此外，按计划，粮食署将于 2020 年向执行局提交一个新的 CCS 政策（或战略）。这一政策将建立在评估和内部审计的结论之上，以保证发现的不足得到系统性解决，以及机构业绩随着时间推移的提升。作为粮食署致力于提升该领域绩效的证明，2018 年 11 月对全组织结果框架 CRF 的修订展示了 CCS 机构指标被加强的深度和广度。另外，粮食署改进了其设计可持续 CCS 干预的方法，并开发了实用的技术工具和指南以支持国家办事处将此付诸实践。继续将 CCS 的认知提升和内部能力发展作为一项鲁棒的、跨部门的和面向结果的纪律，将仍然作为 2017-2021 年战略计划剩余时期的优先事项。
- **国家办事处人员配备与国别战略计划一致性不足：**2018 年 3 月通过了一项组织协调项目，以保证区域局和国家办事处在向国别战略计划过渡中获得足够的支持，以及在审查过程中应用一致的流程。自 2018 年 6 月以来，人力资源司（HRM）在 30 个左右的国家办事处进行了组织协调实操性训练。此外，自 2018 年 1 月以来，区域局也已通过组织准备和组织协调性任务，支持超过 20 个国家办事处审查其结构和劳动力，一些国家办事处已自行进行了组织协调。这些工作帮助国家办事处在结构和人员配备上与国别战略计划保持一致。支持组织一致性审查的标准通信和材料也已制定，并在确保一致性、连贯性和透明度方面发挥关键作用。这些材料包括人力资源司开发的一个在线工具包。
- **供应链效率：**为改善陆侧运输、车队管理和采购规划的方式所采取的行动包括例如使用灵活的合同、全球商品管理机制（GCMF）、长期协议（LTAs）和粮食服务协议（FSAs）加强采购规划。在南苏丹，为使供应链的运作尽量高效付出了巨大的努力，结果预计将为 2019 年节约 1 亿美元的成本。节约成本的关键领域是通过增加河道利用和预定位²、道路维修、恢复和勘测以保障道路畅通，以及优化廊道利用和采购战略，从而减少空中投放。国家办事处、区域局和总部间的紧密合作，和诸如内部项目贷款和全球商品管理机制等多样性的机构金融工具，以及诸如供应链管理仪表盘等规划和优化工具，使得这些成本节约成为可能。广泛的规划使得预定位、沟通和捐资者支持均达到了创纪录水平。2019 预定位工作的综合规划进程开始于 2018 年 6 月，该规划涵盖了采购和交付战略、存储位置、缓和措施、情景分析、廊道管理、资金需求和时间管理等，均向捐资方传达并获其认可。
- **现金补助（CBT）供应链控制：**粮食署正在积极强化机构现金补助风险和保证框架。最先加强具有最大金融风险的现金补助商业流程领域的控制，粮食署将受益人注册和认证、金融服务供应商和零售商选择、安全的数据交换协议、支付交易对账和支付工具追踪作为优先领域。在升级对每个关注领域的政策、指南和技术指导之外，粮食署正在发展数字化的解决方案、标准运营规程（SOPs）、量身定做的员工培训包和数据分析能力，使权力下放的国家管理层得以部署机构支持的解决方案，通过因地制宜的控制来管理风险。2018 年 11 月，执

²截至 2019 年 5 月份，仅 4300 吨粮食被空投，相比之下，2017 年由于无法进入地区粮食安全形势的迅速恶化，必须扩大空中作业规模，空投了超过 81000 吨粮食。

行局通过了一项关于现金和数字化协助平台的关键性机构倡议，以在全机构发展和支持可在正在进行的现金补助运营中逐步推出的解决方案，初步关注有限数量的占本组织计划的现金补助总体业务 85% 以上的大型运营。现金补助控制并非独立于监察办列出的其他正在制定的风险领域控制之外，特别是受益人信息管理方面的风险。更大程度和不断增多的现金补助进程数字化和中心化控制需求，增加了粮食署及其伙伴系统正在收集、存储、分析和分享的数据的数量和粒度。数据积累本身潜在地向粮食署和人道主义部门带来了更大范围的在受益人、伙伴、供应商及其数据的保护和隐私方面的新的风险。粮食署将以审慎的步伐前行，注意不会以过度提升新增数据隐私和保护风险的方式扩大受益人，或员工，或本署名誉的现金补助风险控制。

2019 年粮食署将采取的提升现金补助控制机制成熟度的措施包括，向国家提供市场供应链评估的标准化路径，监测和管理现金补助供货商（零售商和金融服务供货商）绩效；通过确保各国遵守商品券和金融服务供货商选择的商品和服务采购流程来加强采购流程；以及优化工具以加强商品券对账和零售商发票验证。在西非，达喀尔区域局已指定了专门的现金补助供应链资源。

- **粮食采购：**抛开 2018 年粮食采购 20% 的增长和实地与监督有关的挑战，已采取了若干行动来提升效率（包括节约资金）和保证控制到位。2018 年，基于积极廉正审查的结论，粮食署完成了粮食采购的全面再造。其举措包括一项新的粮食采购指南；20 多条信息说明和指令；约 250 名员工的粮食采购培训；职责划分和更清晰的角色和责任；通过升级供应链进口平价系统和 In-Tend（电子竞标系统）提高透明度和问责。关于粮食采购的培训将持续至 2019 年中后期。全球商品管理机制（GCMF）、粮食服务协议（FSAs）、长期协议（LTAs）和有条件的合同为未来提升效率、节约成本及协同增效带来更多机遇。
- **资产管理：**2018 年，粮食署齐心协力优先加强资产管理，资产管理的内部审计确认有关战略和计划是合理的并为该进程提供了宝贵的指导。这些强化措施建立在治理加强之上，包括升级的行政服务指令、紧急情况中的资产管理指导和相关监管机制、执行干事关于负责任资产管理的通函和绩效监测的关键绩效指标。机关服务司（RMM）也在系统解决方案上取得了进步，包括向 30 个国家推出移动全球设备管理系统（GEMS），这是一个支持实际库存的应用程序；进行系统集成和业务流程自动化的可行性研究；修订 GEMS 分类标准，以明确哪些资产必须跟踪并与粮食署信息网和全球系统（WINGS）中的分类保持一致。粮食署亦构建了用于管理和处置已超过其可用经济寿命的资产的全球资产服务，该服务为粮食署的运营带来了 770 万美元。这些处置与联合国难民事务高级专员公署（难民署）合作进行，促进公开拍卖处置资产。
- **系统和技术：**为强化数据保护活动、实施威胁检测解决方案、淘汰遗留系统、重新架构网络环境和提升 2018 年整体内部控制，本组织已投入大量资源，在此基础上，粮食署管理计划（2019-2021）提出 2019 年用 500 万美元进行系统整合和信息技术增效，包括用于整合现有和新系统数据的投资。投资机构系统整合首先需要明确现有系统调整的挑战和差距。随后的数据开发工作，例如纳入数据分析和加强资源与结果之间的联系，将使通过国别战略计划数据门户提供给成员国的数据的透明度，以及通过粮食署管理层仪表盘展示的管理见解获得提升。2019 年，粮食署将继续实施着眼于提升简化和自动化程度以提高其运营效率这一核心功能流程。该领域的措施包括具有业务支持功能的全球服务管理工具的推出，系统间数据流自动化程度的提升，以及使用流程自动化技术简化重复性任务的可行性评估。
- **监测：**绩效管理和监测司（RMP）已审查了 2019 年国家办事处有效管理（计划运营）工具（COMET）的设计和模块增强计划。绩效管理和监测司致力于升级现有机构指导，并致力于机构学习材料。通过管理信息系统指导委员会，绩效管理和监测司将建立一个具有明确报告线的跨职能治理结构，以支持 COMET 成为机构系统，并进一步明确业务所有者和技术支持的作用。绩效管理和监测司向技术司（TEC）提供了 COMET 监控模块的高级要求，探索阶段将于 2019 年 6 月开始。两司正在共同升级标准运营规程（SOPs），从而为 COMET 的用户访问管理提供机构指导。该指导将包含用户权限定义、授予和撤销对用户的访问权限、监测用户行为和阶段性用户权限审查。它将于 2019 年 6 月底发布。绩效管理和监测司将定期监测和报告系统的使用和接受情况。

- **监测做法薄弱，对结果考虑不周：**与全组织结果框架（CRF）修订以及为了实施它所制定的指南可用性有关的一些建议已得到落实：修订后的全组织结果框架于 2018 年 11 月获得批准，在线监测工具也相应更新。2018 年也是确定机构监测战略的一年，这带来了绩效管理和监测司、人力资源司和评价办公室在监测和评估（M&E）劳动力分析的重要合作。与机构战略有关的大部分工作完全符合并有助于落实监测审计的建议。与预算编制有关的审计工作中的高风险行动，包括监测需求和规划；分析预算和目标的实际监测支出；以及监测、审查和评估规划的使用。这些问题正在国家办事处一级处理，并得到区域局的支持、指导和监督以及总部的协调。展望未来，绩效管理和监测司将每年对几个国家办事处进行抽样，并分析其预算如何包含监测需求，以及配置的资金是否按计划使用。此外，绩效管理和监测司正在为国家办事处制定关于如何规划其监测预算的实用指南。2019 年，绩效管理和监测司将制定和推出准备监测规划的标准需求，并与区域局一起设计有效标准化后续监测范围的最佳方式。
- **受益人管理：**粮食署正在齐心协力建设其组织能力，以支持部署 SCOPE 受益人和转让管理平台，并实施跨职能的变革管理流程，以解决数字受益人管理的政策、运营和技术实施问题，这仍然是机构的优先事项。SCOPE 中的生物识别登记是防止粮食和现金转移的有效工具，并且正在努力加速适宜生物识别技术的推广。2019 年，管理层将继续加强受益人管理流程和控制，包括与受益人核查、概况分析和优先排序有关的内容。粮食署还将最终确定受益人管理指南，其中包括粮食署如何管理受益人身份以及为其提供指导的个人数据保护所需考虑因素的方方面面。粮食署管理计划（2019-2021）包括为现金和数字援助平台提供 2000 万美元的关键机构倡议支出，这将加强现有的 SCOPE 解决方案，并期望提升粮食署的数字化能力，主要用于现金补助（CBT）。该倡议将关注安全的受益人身份和信息管理；改进计划设计和交付；加强转移交付；增加保证、保障和风险管理和集中的数据分析和剖析。粮食署的目标是在技术投资的同时加强其劳动力能力。
- **非政府组织（NGO）伙伴管理：**非政府组织管理是已包含在执行干事内部控制声明中的公认的重大风险。2018 年，用于解决与非政府组织相关风险的资源不足；2020-2022 年管理计划中将优先考虑增加这一领域的资源，该计划将于 2019 年执行局第 2 次例会（EB.2/2019）批准，以改进非政府组织的管理流程和工具。2018 年，粮食署发布了关于非政府组织伙伴关系管理的机构指南，其实施将有望加强非政府组织伙伴关系，提高计划质量和改进风险管理。机构风险管理司（RMR）和非政府组织单位也正在为国家办事处编写指导材料，以提高合作伙伴对报告可疑欺诈行为的合同义务的认识，包括通过热线进行秘密报告的可能性。
- **防止性剥削和性虐待（PSEA）：**在监察办年度报告中强调的积极做法之外，道德办公室 2018³年年度报告也包括了其在本领域采取的相关举措的信息。
- **骚扰、性骚扰、滥用职权和歧视（HSHAPD）：**2018 年 3 月 1 日，执行干事根据专家、工作人员代表机构和各级雇员就加强防止滥用行为和鼓励举报违规行为的迫切需要的反馈意见，发布了一项关于“防止骚扰、性骚扰、滥用权力和歧视”政策（2018 年 3 月 1 日 OED 第 2018/007 号执行干事通函——“HSHAPD 政策”）。HSHAPD 政策建立了一套全面而强大的预防措施、报告机制以及保护和问责措施（其中一些以前没有尝试过）以确保每个人都有得到尊严和尊重的权力，并在没有滥用行为安全环境中工作。

这些创新与粮食署领导层给出的有效信号相结合，立即开始产生结果。值得注意的是，正如监察长报告的那样，自政策出台以来，滥用行为的正式报告数量急剧增加。由于粮食署坚定承诺保护受影响人员并确保对违规行为采取零容忍态度，预计这一数字将进一步增加。向人力资源司额外提供 200 多万美元的财政资源用以支持旨在确保最有效地保护职工的可持续行动，并特别注重认知提升；其他预防措施；改进报告机制；保护幸存者；违法者问责；甄别机制以避免雇用确认的违法者；受影响人员的有效保护和粮食署对违法行为零容忍政策的执行。

³ WFP/EB.A/2019/4-B.

2018 年期间，粮食署根据监察长的调查结果，分别对两起确认的性骚扰案件采取了即时解雇和解雇的纪律措施。粮食署还对一名有非性行为骚扰行为的前雇员实施了就业禁令。2019 年也发布了类似的纪律措施，其他一些监察长关于虐待行为指控的报告正在进行中。此外，人力资源司还就总部和实地（索马里、埃及、苏丹、约旦、布隆迪）各级员工的行为标准和防止滥用行为进行了面对面的认识提高会议。这些努力一直持续至今，自 2019 年初以来，人力资源司外联活动已达到 2600 多名员工和其他几个地点（巴拿马、危地马拉、尼日利亚、吉布提、也门、肯尼亚和卢旺达）。

此外，与其对漏报的关注和解决这一问题的承诺相一致的是，粮食署很荣幸地参加了联合国系统行政首长协调会解决性骚扰问题工作小组的工作，粮食署在该框架内与联合国儿童基金会共同领导关于报告改进这一技术分支的工作，进行了全系统关于性骚扰的统计，并建立了性骚扰罪犯的“ClearCheck”数据库，以防止罪犯被粮食署或其他联合国机构再次雇佣。

- **职工待遇积极廉正审查 (PIR)：** 执行干事高兴地提及 2018 年进行的职工待遇廉正审查没有发现欺诈或其他不当行为的迹象，表明这是一个澄清内部流程和验证现有政策和流程总体效率的机会。执行干事注意到积极廉正审查建议的行动，应加强事务工作繁重的职工待遇领域内部预防和侦察控制。这些领域的商定行动包括对多样化的职工组进行年度抽查，并重新起草职工用来申请特定权利的一些表格，以确保他们理解自身在提供准确信息方面的责任，及将影响其待遇的个人状况或环境的变化告知本组织的义务。管理层全力支持正在落实的建议。
- **风险管理：** 在 2018 年 11 月执行局第二次例会批准粮食署的机构风险管理政策之后，为实施该政策而采取的行动包括提高各国、各地区、各职能部门和整个组织的风险评估工作的质量和一致性；为有较高风险的国家制定风险偏好指标和阈值，以便报告无偏好风险的升级；建设风险应对能力并嵌入最佳实践，包括推出新系统，增加对实地风险和合规顾问的投资；以及实施其他 2018—2019 年关键机构倡议以加强风险管理。根据迄今为止反欺诈和反腐败 (AFAC) 培训和反馈任务的反馈，机构风险管理司已开始制定协助预防欺诈的指南和工具，包括欺诈风险评估工具包。
- **利比亚：** 利比亚国家办事处已采取行动处理监察办的意见，包括进行人员和结构审查，以最大限度地提升国家办事处执行 2019—2020 年临时国别战略计划 (ICSP) 的能力；招聘人力资源官员和供应链主管；与世界银行合作，对社会安全网项目进行快速评估和绘图；开发和完善工具，简化注册程序，提高受益人数据的精度；定稿关于迁徙的报告和概念说明；与合作伙伴一起阐明受益人注册和优先排序的角色、职责和目标标准；与 SCOPE 团队一起开发制定受益人信息/注册和转移管理的 SCOPE 战略；更新可见性和通信材料以便访问热线；制定粮食署的报告、监测、发票和目标的要求；向合作伙伴和第三方监测人员提供带有实时分发数据的动态报告；使监测计划与新的全组织结果框架保持一致，并定稿监测和评估 (M&E) 战略；用更全面的监测数据修正 M&E 模型；通过在线平台收集数据，以最大限度地减少数据质量问题和加速数据共享；提升受益人对免费服务热线的认知；完全熟悉最新的 Salesforce 工具；发布物流能力评估；培训合作伙伴；部署改进的粮食署仓库管理程序；发起新的合作伙伴提案征集；最终确定伙伴关系行动计划及评估现有合作伙伴并评估新合作伙伴的能力。
- **利比里亚：** 应对高风险行动的关键计划行动包括：协调国家办事处组织结构与已有的组织准备结构；为实地办公室监测和监督任务、反欺诈和反腐败 (AFAC) 的更新以及防止供应商和合作伙伴合同中出现性剥削和性虐待 (PSEA) 条款等制定综合规划；建立内部风险管理小组和标准运营规程 (SOP) 来跟踪监督建议的落实情况；及时向检查和调查办公室报告欺诈指控；确保员工遵守强制性道德和欺诈培训；通过改进目标、受益人识别和认证、监测和报告提高计划实施的质量和一致性；加强现有的投诉和反馈机制；强化预算和计划以及 M&E 职能；审查其资源调配战略；确保预算计划中包含高概率预测；进行工作人员和合作伙伴能力建设；更新供应商名册和相关指南；并与相关政府机构就政策和体制框架进行合作，将其作为实现可持续发展目标 2030 的可交付成果的一部分。

审计商定行动

8. 正如年度绩效报告所述，过去的一年中，监察办保证工作中监督部分的调查所得大幅增加。这是因为向内部审计办公室分配额外资源使得审计总数增加，且如管理计划所承诺，监察办专用资源将进一步增加，因此上述增加趋势将继续。截至 2019 年 5 月 6 日，TeamCentral 建议跟踪系统中 76 个高风险问题正在审理，9 个已实施并等待监察办完成审查⁴。
9. 监督资源和保证工作调查结果的增加向管理层提供了弥补已查明不足的机会。它还强调了管理层在及时且协调地吸取经验教训和处理建议能力方面的潜在挑战。监察办年度报告指出，该组织缓解审计确定风险的速度低于预期，行动落实耗时平均为 540 天。正如监察办强调的那样，基于缓解风险行动的复杂性，应对审计建议的变革的延迟可能需总部相关部门的特别关注，例如连续跨职能行动或根据国家办事处的经验制定新的指南。如同 2018 年与非政府组织管理和国家能力加强相关的老龄化高风险问题，资源的优先排序也可能成为一个障碍。
10. 监测未决审计问题和支持持续改进的进程包括：
 - 作为绩效管理和报告周期的一部分，机构风险管理司（RMR）于每年 6 月和 12 月同全球建言者开展后续活动；
 - 机构风险管理司每年三次向审计委员会提交有关高风险建议的最新信息；
 - 监察办主导监察办调查结论专题分析和关于联合监察组和外部审计调查结果的机构风险管理司意见的专题分析，并在审计委员会之前提交给执行管理组。监察办的主题类似于季度监督简报向执行局介绍的最新情况中所强调的主题。
11. 2019 年，机构风险管理司将实施 R2 风险信息系统和跟踪工具，该工具将取代 TeamCentral 内部审计建议跟踪系统。R2 将提供改进的数据分析功能。

检查和调查办公室活动综述

12. 执行干事高兴地指出，粮食署继续加强对欺诈、腐败、性剥削和性虐待、任何形式的骚扰，包括工作场所性骚扰的零容忍政策。
13. 监察办在年度报告中强调，粮食署采取了积极、前瞻性方法来确定有关欺诈和腐败的风险，包括积极廉正审查和调查。执行干事注意到 2018 年因欺诈造成的损失增加（实际损失 747,287 美元，2017 年为 141,198 美元；预计损失 581,350 美元，2017 年为 397,343 美元）。粮食署极力反对欺诈和腐败，并致力于进一步增加对涉嫌欺诈事件的报告。粮食署正在投资其由机构风险管理司领导的管理方面反欺诈和反腐败职能。该司制定了一项从 2018 年 8 月开始为期两年的战略和行动计划。粮食署对反欺诈和反腐败的投资旨在建立防欺诈、侦察和风险管理的第一道和第二道防线的成熟度和能力，以期保证粮食署的资源被送至其服务的人手中。
14. 执行干事注意到 2018 年乌干达的检查活动，该检查主要侧重于与受益人注册和粮食分发有关的风险。2018 年，总理办公室和联合国难民事务高级专员公署针对所有寻求庇护者和难民开展了全国范围的生物识别验证工作。重复注册案例得到确认并从数据库中删除。核实之后，制定了新的粮食援助收集程序，以减少欺诈风险并确保援助得到妥善管理，且仅提供给经核实的合格难民和寻求庇护者。此外，乌干达国家办事处在其供应链中引入了强有力的控制措施，强化了受益人投诉和反馈机制，加强了伙伴关系管理程序，并与所有合作伙伴密切合作，恢复了应对难民行动的信心。

⁴ 包括检查报告和选定的咨询保证报告，监察办认为这些报告是 2018 年度总体保证意见的一部分。

文中所用缩略语

AFAC	反欺诈和反腐败
CBT	现金补助
CCS	国家能力增强 country capacity strengthening
COMET	国家办事处有效管理（计划运营）的工具 country office tool for managing (programme operations) effectively
CRF	全组织结果框架
CSP	国家战略计划
GCMF	全球商品管理机制
GEMS	全球设备管理系统 Global Equipment Management System
HRM	人力资源司
M&E	监测和评估 monitoring and evaluation
NGO	非政府组织
OIG	监察长办公室
PIR	积极廉正审查
RMP	绩效管理和监测司
SOP	标准运营规程
UNHCR	联合国难民事务高级专员公署（难民署）