



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: 普通	议题 6
日期: 2019年5月10日	WFP/EB.A/2019/6-C/1
原文: 英文	资源、财务及预算事项 供审议

执行局文件可在世界粮食计划署网站获取: (<https://executiveboard.wfp.org>)。

审计委员会年度报告

决定草案*

执行局注意到《审计委员会年度报告》(WFP/EB.A/2019/6-C/1)。

致执行局

根据世界粮食计划署执行局在 2011 年第二次例行会议上确定, 由 2017 年 6 月和 11 月执行局会议更新, 并于 2018 年 11 月第二次例会上修订后的职权范围¹, 世界粮食计划署审计委员会很高兴地向执行局提交这份年度报告供审议。

这份报告旨在对从 2018 年 4 月 1 日至 2019 年 3 月 31 日审计委员会开展的主要活动及相关意见进行总结。2019 年 3 月 31 日也是最终完成年度财务报表的截止日期, 属于审计委员会关注的重点工作之一。关于委员会工作的更多具体信息可以在审计委员会的会议纪要、附在会议纪要后的行动事项以及与世界粮食计划署执行局主席团讨论的总结中查阅。

审计委员会愿与执行局围绕报告或审计委员会任何一个方面的工作进行探讨。

Suresh P. Kana
主席
2019年5月

* 此为决定草案。关于执行局通过的最终决定, 请查阅本届会议结束时分发的“决定和建议”文件。

¹ 世界粮食计划署审计委员会职权范围 (WFP/EB.2/2018/10/1)。

执行摘要

审计委员会根据职权范围与执行局长和管理层开展全面合作，实施了工作计划的。在 2018 年 12 月 31 日向其提交的财务报表中，审计委员会未发现可能影响世界粮食计划署整体控制环境和控制有效行动的重大内部控制缺陷或失实陈述。审计委员会以来自于管理层、监察长办公室以及外部审计员的鉴证和报表为依据。

审计委员会赞扬管理层在大幅增加收入至 74 亿美元方面取得的成功。管理层的重点应放在确保这一水平（或更高）供资的可持续性问题上，并且加强以资源、信息技术、风险管理和内部控制衡量的内在能力，并随资金增加而进一步提高，以便以有效、高效和经济的方式执行其任务。

达到了创纪录的 7.29 亿美元余额，主要是由于也门和叙利亚+5 项目未动用的资金。应该向捐助者充分解释，以便他们感到安慰，世界粮食计划署有能力按照接受资金的金额提供服务。

外部审计员已同意于 2018 年 12 月 31 日就经审核年度账目发表无保留意见。

总体而言，企业风险管理（ERM）和内部控制流程不断改进。尽管一些长期存在的问题仍需要解决，但随着世界粮食计划署进程的发展，管理层表明愿意推动持续改进和修改控制措施。审计委员会定期对其进行监测。

综合路线图（IRM）的实施进展顺利。总支出约为 67 亿美元，必须对权力下放进行审查，以确保世界粮食计划署的行动以高效和有效的方式进行。

这是世界粮食计划署提供内部控制总体声明的第八年。这种保证是在管理层实施的控制，在 ERM 方面开展的工作，以及监察长办公室、国家办事处、区域局以及总部的 137 名主任和经理提供的自我认证清单的基础上提供。审计委员会建议，通过在罗马总部提供的其他证据验证保证，对自我认证清单进行更深入的评估。

在骚扰、性骚扰、滥用权力和歧视（HSHAPD）政策方面，执行局长从最高层提出了良好的基调。监督 HSHAPD 实施的跨部门常设委员会起步较慢，但在培训和提高认识活动、报告和管理案件工作量方面取得了显著进步。

正在实施反欺诈和反腐败政策（AFAC）。关于政策实施的意识，必须开展更多培训，以实现世界粮食计划署对欺诈和腐败零容忍的最佳结果。

监察长办公室（OIG）正在有序地完成审计计划。虽然在过去几年中向 OIG 提供的资金有所增加，以增加其能力并实现更广泛的技能基础，但鉴于 AFAC 和 HSHAPD 政策实施工作量有可能增加，估计其资金将不得不进一步增加。

审计委员会建议于 2021 年 11 月轮换审计委员会五名成员中的三名（包括主席）。这是一次重要的裁员，审计委员会建议执行局解决这一问题，以便有足够的连续性和继任计划，以确保有 2021 年 11 月后的有效审计委员会。

审计委员会简介及职能介绍

职权范围

1. 执行局 2011 年第二次例会通过的审计委员会职权范围于执行局 2017 年的年度会议上进行修订，具体在于纳入了强化监督的各项活动，如对于监察长和执行局长、监督办公室的绩效以及监督办公室监督活动年度计划提供建议。2017 年的第二次例会进一步扩展了职权范围，在其核心职能中纳入了世界粮食计划署内部道德监督内容，并对遴选小组的构成予以调整。根据联合监察组（JIU）的建议，通过增加对新成员的入职培训和自我评估的明确参考来加强职权范围，在 2018 年第二次例会上再次修订了职权范围。关于提供补充指导意见的审计委员会《议事规则》，可参阅本文件附件 I。对审计委员会《议事规则》没有提出任何修改。
2. 审计委员会的职责包括围绕下述议题，向执行局和执行局长提出建议：
 - 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；
 - 关于不正当行为的指控。

审计委员会的组成

3. 可在附录 II 中找到审计委员会现有成员名单。审计委员会的成员组成体现了由执行局确定的性别与区域平衡
4. 2018 年 9 月，审计委员会成员 Pedro Guazo 先生（墨西哥）因在联合国总部承担全职工作的繁重工作义务而提出辞职。2019 年 3 月，Robert Samels 先生（加拿大）加入了审计委员会，并由一个全面领导的执行局小组和流程对其进行了选择和任命。

审计委员会工作

5. 本报告记录的时间是从 2018 年 4 月 1 日至 2019 年 3 月 31 日。报告主要介绍了审计委员会在这期间开展的工作，并强调需要提请执行局和执行局长注意的各个事项。
6. 在这期间，审计委员会在 2018 年 7 月、2018 年 12 月和 2019 年 3 月总计召开了三次会议。在正式会议之间，审计委员会成员和/或主席还针对需要审计委员会注意的各项事务与监察长、世界粮食计划署管理层、外聘审计员或执行局秘书召开了电话会议。2018 年 7 月和 2019 年 3 月，执行局长与审计委员会召开会议，同时，审计委员会继续沿用以往做法，在此期间的会议上与执行局副局长监察长举行执行会议。审计委员会还与内部审计司长以及调查司长举行了会议。
7. 在每次开会的第一天和最后一天，审计委员会召开只有委员会成员参加的执行会议，通常只邀请世界粮食计划署执行局长参会或者执行局副局长。这类会议主要是关注战略议题，为审计委员会提供关于世界粮食计划署优先重点与需求的信息。通过此类会议，审计委员会可将一些看法和关切与执行局长/执行局副局长分享，并就迫切需要执行局长注意的事宜进行沟通。
8. 审计委员会与执行局主席团的会议依然是与执行局建立联系的关键构成：主席团提出经过汇总的看法以及世界粮食计划署成员国的优先重点，审计委员会以此类会议作为就世界粮食计划署治理、风险和控制活动向执行局提出建议的主要方式。

9. 联合国独立审计咨询委员会于 2018 年 12 月 11-12 日在联合国纽约总部举行联合国系统监督委员会第三次会议。审计委员会主席再次出席了该会议，在此次会议上，世界粮食计划署治理模式、成熟性和做法获得称赞。
10. 实地考察对于审计委员会成员了解世界粮食计划署的行动非常重要。在与副执行局长、执行局主席团、执行局秘书处和国家主任进行磋商的基础上对实地考察进行规划，费用从审计委员会预算中列支，并通过安排参加实地考察的审计委员会成员在地理区域内出差而将预算降至最低。
11. 审计委员会致力于继续了解区域或国家对世界粮食计划署各项行动的看法，通过在区域或国家办事处开展实地考察或召开审计委员会会议，并在日程中纳入实地行动从而将世界粮食计划署发生的费用降至最低。审计委员会主席于 2018 年 10 月 4 日至 7 日对津巴布韦进行实地访问。主席访问和意见的摘要报告见附件 IV。
12. 公共和私营部门审计委员会负责评估所在组织的风险管理工作。这包括评估管理层的下列工作：
 - i) 与管理委员会一同确定组织的风险偏好；
 - ii) 在风险偏好内评估和减缓机构风险。审计委员会注意到执行局副局长、高级管理层和执行局主席团在落实此类业务，比如在 2018 年 11 月修订世界粮食计划署 ERM 政策方面所做的工作。

风险管理和内部控制

13. 2018 年，世界粮食计划署支出了 66 亿美元，主要用于在非洲、中东、亚洲和拉丁美洲受危机影响的很多国家分发粮食、商品和现金转移支付（CBT）。在此过程中，世界粮食计划署处理了前所未有的全组织紧急状况 - 其中 5 起为 3 级（L3），7 起为 2 级（L2）。
14. 由严格内控系统支持的有效 ERM 方案，对于类似于世界粮食计划署这样的大型多边全球性组织十分关键，该组织在世界上最艰难的地区既提供人道主义援助，又开展发展援助。审计委员会的职权范围要求其审查世界粮食计划署内控有效性，包括风险管理和内部治理措施。
15. 审计委员会注意到，多年来，世界粮食计划署的管理层实质性改进了处理 ERM 和内部控制的方法。同样，审计委员会认识到，即使是设计最好的 ERM 和内部控制系统也既不能消除所有风险，也不能防止负面事件的发生。因此，审计委员会建议执行局和管理层继续完善其风险偏好声明，以便在不同类型的风险设置中更加适用和有用；并传达粮食计划署作为一个组织愿意在不同情况下接受的风险水平，以平衡满足人道主义需求与其他业务目标，例如尽量减少效率低下，减少浪费和防止欺诈。
16. 世界粮食计划署在 ERM 与内部控制方面的工作主要基于以下活动：
 - a) 风险管理司所开展的工作，确定可能会影响国家代表处、区域局与罗马总部各司局等业务部门的相关风险，以及本组织整体所面临的风险，特别是在紧急状况中的风险。采用新的和更综合性的方式，世界粮食计划署 ERM 小组已将本组织的风险偏好分类为 15 个重大风险领域²。这 15 项重大风险领域进一步分解为 41 种风险子类型。审计委员会注意到，虽然已经做了大量工作来为新的分类提供数量实质，但它仍在继续进行中。因此，审计委员会尚无法明确评论其效力。
 - b) 关于内部控制有效性的保证声明。审计委员会注意到 2018 年是连续第八年对内部控制程序作出此类保证声明。为了使这一过程更具相关性，年度保证声明中的项目数量减少了五分之一；并修订了包括自我评估清单在内的保证声明，以反映新的综合路线图的环境。审计委员会注意到，在 2018 年声明得到了实地办事处、区域局和罗马总部的所有 137 名

² 这些是：（1）计划风险，（2）外部关系风险，（3）诸如冲突、自然灾害或经济危机等背景风险，（4）商业模式风险，（5）受益人健康、安全和保障风险，（6）合作伙伴和供应商风险，（7）资产和投资风险，（8）IT 和通信风险，（9）业务流程风险，（10）治理和监督风险，（11）员工健康、安全和保障风险，（12）违反义务风险，（13）欺诈和腐败风险，（14）价格波动风险，以及（15）资产与投资。

高级官员者都证明并与《声明书》一同签署。签字人包括副执行局长、助理执行局长、区域主任、国家主任、所有世界粮食计划署办事处主任，以及总部各司局长。保证声明的结果体现出内部控制得到强化，但是依然有改进余地。审计委员会指出，需要改进的一些领域是：（i）人才管理和人力规划，特别是在国家办事处；（ii）行动监测，（iii）受 L2 和 L3 紧急状况影响的一些地区的受益人管理；（iv）信息技术（IT）治理、控制和网络安全；（v）实地层面与非政府组织有关的管理风险。

- c) 监察长办公室通过独立客观的监督工作，开展内部审计工作，在治理、政策、风险、资源、业务与问责议题上提供保证。

17. 审计委员会指出，世界粮食计划署的每一个办事处都应不断更新风险登记表。如上所述，全组织风险登记册明确了 14 项主要风险，每项风险均包括了 i) 风险类别、ii) 风险可能性、iii) 影响、iv) 风险水平，以及 v) 风险承担主体。在这 14 项关键风险中，有些风险与世界粮食计划署尤其相关，特别是在实施下一阶段的《战略计划》、《综合路线图》、国别战略规划进程、新《财政框架审查》以及《全组织结果框架》的背景下。审计委员会认为，2018 年与 2017 年所列出的风险并没有差别。主要风险总结如下：

- a) 无法履行人道主义承诺。这与 L2 和 L3 紧急情况的数量、强度和持续性的显著增长尤其相关。在撰写本报告时，尼日利亚东北部、南苏丹、刚果民主共和国、也门和叙利亚+5 有 5 起长期存在的 L3 紧急状况。除此之外，还有 7 起 L2 紧急状况：在利比亚、伊拉克、孟加拉国/缅甸、中非共和国、喀麦隆、马里和哥伦比亚边境危机。此外，利比亚、布基纳法索和苏丹存在严重的冲突风险。另外，索马里、埃塞俄比亚和南部非洲存在降雨低于平均水平和干旱的风险。如审计委员会 2017 年度报告所述，这些 L2 和 L3 危机中的大多数都是长期的人为紧急状况，不仅需要立即进行人道主义干预，而且需要人道主义的长期存在和响应。这些风险与经过适当培训和经验丰富的工作人员的可用性，难以在长时间内维持不同地区的人员和后勤的多次峰值部署，并确保充足的资金有关。审计委员会指出这是一个严重的战略性风险，可能影响世界粮食计划署的行动，包括其迅速和有效的人道主义应急响应的声誉。
- b) 缺乏结构化职工队伍规划，包括为 CBT 培养特殊的技能。世界粮食计划署取得成果的能力，取决于其职员的能力及其对任务的承诺。在这方面，审计委员会指出，一些国家办事处，尤其是冲突地区的国家办事处，发现、吸引和留住足够数量和合格雇员具有挑战性。此外，过度依赖国家办事处和实地的短期雇员，导致高流动率和知识保留方面的差距。CBT 是世界粮食计划署增长最快的行动，2018 年转移总额为 17.6 亿美元（比 2017 年的 14.5 亿美元 22%），覆盖 62 个国家的 2450 多万名登记的受益者。所有指标都表明 CBT 将在未来几年继续扩大。在此背景下，在国家层面设计合适的 CBT 方案，选择合适的合作伙伴，实施通常涉及各种中介机构和交付机构的 CBT 计划，同时确保转移实际到达所需的受益人 - 并通过公共数据支持所有这些信息和仪表盘，需要的技能与分发食物所需的技能大不相同。此外，CBT 可能带来更高的金融渎职和欺诈风险。与 2017 年一样，在注意到 CBT 的潜在风险时，审计委员会建议需要：（i）为每个主要的 CBT 计划制定风险偏好阈值；（ii）对庞大的 CBT 数据集进行更好的数据分析，以实现动态和数据驱动的风险控制；（iii）在数字式数据盗窃的环境中，对庞大的数字化受益人数据保持警惕。此外，与 2017 年度报告一样，审计委员会建议投资于具备必要技能的人员，并强调更大的监督和对 CBT 计划的适当控制的作用，而不会对其速度和效率产生不利影响。审计委员会还认为，需要将各种异构管理的 CBT 平台简化为一套通用平台，以确保提高各种方案的效率、控制和实时分析。
- c) 富有挑战性的资金环境。审计委员会指出，虽然世界粮食计划署在 2018 年确保了创纪录资金，但由于同时和长期存在的 L2 和 L3 紧急情况的数量很大且可能不断增加，整个筹资环境将继续相对困难。解决这个问题需要多项举措。其中一些涉及：（i）更加协调一致地倡导更长期灵活和更可预测的资金 - 以能够清楚地展示捐助资金的结果和后果影响为后盾，正如通过新的基于活动的财务框架和各种 CSP 所尝试的那样；（ii）在可能的情况下更多地尝

试调动当地资源，以及 (iii) 认真努力大幅增加非传统来源，特别是私营部门资金的认捐。审计委员会希望，在新的助理执行局长的领导下，私营部门的筹资工作将在不久的将来取得明显的增长。虽然不能期望在短期内取代多边资金，但它可以在组织内创造出非常需要的信心，因为它有能力成功地接触私营部门 - 个人、公司和信托。

- d) 欺诈和腐败风险：虽然审计委员会指出，与世界粮食计划署行动的数量和规模相比，所报告的欺诈和腐败事件以及涉及的金额似乎都很低，但它也注意到最近这种不法行为明显增加。2018 年发生了两起重大事件。第一起是在也门，世界粮食计划署在那里发现了人道主义救济粮食被截流的证据，随后在公开市场上出售。第二起是在乌干达的难民救济营，那里的受益人登记存在严重欺诈。虽然在这两种情况下都发现了欺诈行为，并且已经努力在未来减轻这种风险，但事实仍然是，由于冲突严重增加，难民的大规模激增以及许多合作伙伴的体制弱势，欺诈和腐败的风险变得比以前更大。因此，审计委员会敦促更加注意这些风险，因为这些风险可能对组织声誉产生负面影响。同样，审计委员会认识到世界粮食计划署，以及在严重危险和危机地区工作的任何人道主义组织都不能期望零欺诈。但是，它敦促世界粮食计划署在实地层面明确表示，对不报告欺诈行为的零容忍。此外，审计委员会建议，就 CBT 计划而言，世界粮食计划署应考虑定期进行数据分析和核对，以发现欺诈行为。
- e) 管理非政府组织和合作伙伴。审计委员会注意到，监察办发布的若干内部审计和积极廉正审查报告，强调了与非政府组织和合作伙伴相关的风险。这些涉及缺乏系统的尽职调查和能力评估；监督和抽查不充分；及时性、质量和提交分发报告的问题，无论是这些是食品或是 CBT 下的现金；非政府组织分包的管理。审计委员会重申，这是一个严重的风险，并敦促世界粮食计划署尽早系统地解决这个问题。
- f) 对世界粮食计划署工作的负面看法，在过去的一年半中，就世界粮食计划署的实地工作，媒体有负面报道。继续进行此类报道，可能会对筹资产生负面影响，并可能损害世界粮食计划署在全球人道主义部门中的杰出声誉。审计委员会认为，虽然没有任何组织可以消除这种风险，特别是在当今的数字媒体时代，但这些风险可以通过一系列系统行动来缓解。其中一些值得考虑：世界粮食计划署以一个声音进行更好的公共沟通；制定明确可理解的答复模板，以便向负责具体方案的区域局、国家办事处和负责具体方案的管理层推出；明确的媒体战略，不要采用授权的术语，使社交媒体均可理解；并且承认媒体赞赏快速承认诚实错误，而不是推迟官方回应。

内部审计和调查

18. 根据经修订的职权范围，审计委员会负责就内部审计向执行局和执行局长提供咨询意见。除其他外，这包括监督内部审计和内部调查职能的业绩、人员配置、资源和适当性，以及监察办的独立性。
19. 监察办是一个独立的监督实体，由执行局长批准的章程管理。它由两个单位组成：内部审计办公室 (OIGA) 和监察和调查办公室 (OIGI)。这两个单位的工作和产出在监察办 2018 年的保证意见中发挥了作用。审计委员会根据内部审计、检查、调查和保证服务，审查了监察办的意见。
20. OIGA 的保证活动来自执行局长在与高级管理层协商并经审计委员会审查后批准的年度基于风险审计计划。2018 年，其审计范围包括 171 个已确定的组织实体和流程。此外，单独一组的 87 个实体、流程和应用程序，界定了 IT 审计和风险领域。所有可审计的实体，均根据已识别风险发生的概率和风险的后果进行排名，并按三个等级评定：高、中或低。
21. 根据这种方法和经修订的工作计划，该计划扩大了覆盖范围，增加了实地任务和以欺诈为重点的主动廉正审查，2018 年发布了 27 份监督报告，其中包括：(i) 20 份内部审计报告，(ii) 5 份主动廉正审查报告 (PIR)，以及 (iii) 两份咨询服务报告。在 20 份内部审计报告中，6 份是专题和流程审计，包括后续审查，11 份是实地行动审计，3 次是 IT 审计。五个 PIR 分别是南苏丹的工作人员应享权利、供应商信息管理和粮食分配，以及海地和乍得的国别 PIR。两份咨询服务报告涉及约旦 CBT 的区块链和非政府组织的风险和监督。

22. 审计委员会注意到，OIGA 对 2018 年发布的 20 份内部审计报告中的 19 份进行了评级。其中三个不满意的是“内部控制、治理和风险管理实践要么没有建立，要么不能发挥作用”。这些涉及世界粮食计划署的资产管理，以及利比亚和利比里亚的行动。16 份报告获得了部分满意的评级，这意味着“内部控制、治理和风险管理实践通常已建立并正常发挥作用，但需要改进”。部分令人满意的评级分为两个子类别：(i) 需要进行重大改进的评级，其中包括五个审计报告，即南苏丹的行动，粮食计划署的监测，COMET 的开发和交付，中非共和国的行动和粮食采购；(ii) 要求进行一些改进，其中包括 11 份审计报告。
23. 监察办列出的内部控制效率低下的主要原因是：
- 用于有效落实尤其是紧急状况背景中的控制和程序的能力和资源不足。
 - 为实地行动提供必需水平的支持和控制的核心职能相对缺乏重点且杂乱无序。
 - 风险管理不够成熟到能够指导和协调本组织如此大小、规模和范围所需要的控制和系统。
 - 系统和 IT 实用不足以精简、简化和自动化控制，包括绩效监测、欺诈防范和侦测。
 - 区域和实地办公室有时相对薄弱的监测措施和监管能力，妨碍了对问题的及时识别、汲取教训和缓解。
 - 对合作伙伴管理不够，对这样巨大的一个风险，既没有努力解决，也没有足够重视。
 - 需要改善受益人管理，以确保世界粮食计划署人道主义援助过程的廉正。
 - 供应链效率低下，尤其是陆地运输、预先部署、空投和车队管理。
 - 有关 CBT 的控制，考虑到这些行动的规模，本应更多地应用 IT 且更加严格。
24. 审计委员会注意到并同意这些原因，并敦促高级管理层尽快填补这些漏洞。
25. 审计委员会还关切地注意到，经审计同意但未落实的高风险行动的数量有所增加，即管理层在审计报告发布后同意采取但尚未落实的行动。2017 年，有 34 项未落实的高风险事项。但是，在 2018 年，这一数字增加到 44 个，其中 16 个超出了双方商定的实施日期。从本质上讲，世界粮食计划署对审计确定的风险的缓解似乎比预期慢，有 80 项整改措施被拖延。管理层预计应在 214 天内针对高风险事项采取缓解风险措施，在 246 天内针对中等风险采取缓解措施。然而，在 2018 年底，审计委员会不安地指出，过期的高风险和中等风险行动已经老化到平均 540 天。例如，截至 2018 年 12 月 31 日，2016 年或之前发布的审计报告中出现的高度优先的四项整改措施仍未落实。审计委员会认为，这种严重的延误会影响组织的业绩文化和效率。
26. OIG 有关不当行为指控，涉嫌欺诈和腐败，并报告违反职工条例、政策和程序，包括性剥削和性虐待 (SEA)、骚扰、性骚扰、滥用权力和歧视 (HSHAPD) 的工作由 OIGI 进行。
27. 审计委员会注意到，2018 年 OIGI 开展了 66 项调查，并继续 2017 年结束时仍在进行的 34 起案件的调查 - 或总共 100 起案件。其中 53 项已经结案，针对经证实的案件发布了 33 项报告：其中 63% 与调查反欺诈和反腐败 (AFAC) 政策有关；25% 涉及组织 HSHAPD 政策中的违规行为；SEA 案例占 8%；其余 4% 与关于滥用资产、利益冲突和其他事项的指控有关。受理总案件从 2017 年的 201 起投诉大幅增加至 2018 年的 402 起。其中 220 起在受理时结案，包括 60 个内部和 8 个外部移交。大多数投诉 (152) 因缺乏证据，重复投诉或没有明显的政策违规而在受理时结案。年底仍在对 82 起投诉进行进一步评估。
28. 关于 OIGI 对欺诈/推定欺诈及其损失的调查，审计委员会注意到两件事。首先，这个数额虽然很大，但对世界粮食计划署整体而言并没有任何重大意义。其次，审计委员会指出，这些最多只是报告的欺诈行为；并且很可能发生更多未报告的欺诈行为。在这种情况下，审计委员会重申全力支持对不报告欺诈行为采取零容忍措施 - 如果发现未报告的欺诈行为，管理层应启动一个程序，对那些应该报告但却没有这样做的人采取强有力的行动。

29. 审计委员会注意到，在 2018 年，OIGI 完成了七项涉及世界粮食计划署雇员的性骚扰调查。其中五项证据确凿，另一项未经证实，另一项未经证实涉及性骚扰，但又发现另一项工作人员不当行为。审计委员会还指出，由于内部针对降低报告不足所做出的努力，2018 年性剥削和性虐待（SEA）的报告急剧增加。OIGI 收到了 36 起 SEA 投诉，并结案或向其他地区或外部合作伙伴移交了 22 起供其采取行动，年底仍有 14 项调查正在进行之中。
30. 分配给 OIG 的预算从 2017 年的 730 万美元增加到 2018 年的 930 万美元。在 2018 年的预算中，OIG 的实际支出为 850 万美元 - 差异主要是由于额外人员招聘与入职人员之间的延误。由于预算较高，审计委员会指出，OIG 的员工人数从 2017 年的 34 人增加到 2018 年的 40 人，其中专业人员人数从 29 人增加到了 35 人。
31. 虽然审计委员会认识到 OIG 人员配备更好，但它强调应适当考虑 2019 年和 2020 年的额外预算的增加和人员配备。由于 L2 和 L3 紧急情况的数量空前，CBT 的指数级增长，落实 HSHAPD 和 AFAC 政策的责任，以及相对世界粮食计划署的规模大风险成熟度和内部控制的相对弱点，审计委员会预计 OIG 的审计和调查工作在未来几年内只会增加。因此，它建议执行局和执行局长在未来两年内适当增加 OIG 的预算 - 以使对世界粮食计划署至关重要的机构，不会因预算限制而妨碍其工作。
32. 审计委员会向执行局长通报了 2019 年度保证计划，执行局长随后批准了该计划。

财政与投资监管

33. 审计委员会收到了有关世界粮食计划署投资管理业绩的信息。据报道，投资管理部门内的活动符合世界粮食计划署的政策和风险承受能力。审计委员会注意到，世界粮食计划署纯粹将渣打银行的服务用作商业银行，而不是用于投资目的。

财务报表

34. 年度财务报表草案已提交审计委员会。没有向审计委员会报告任何重大错报。根据所提供的信息，外部审计员将发表无保留意见。
35. 世界粮食计划署的财务状况连续第二年发展到创纪录的收入状况，主要原因是捐助资金增加。审计委员会还注意到，同期支出增加到创纪录水平。然而，财务报表显示 2018 年的剩余很高，主要是由于也门行动和叙利亚区域难民应对措施未动用的支出。审计委员会建议以明确的方式解释剩余，以避免利益攸关方潜在的误解，特别是执行局和捐助者。事实上，尽管存在大量余额，但世界世界粮食计划署在许多国家行动继续面临资金短缺。
36. 审计委员会强调了报表 V 的复杂性，它源于基于需求的预算（期望）与收到的实际预算以及实际支出的结合。审计委员会建议增加一个脚注，以解释世界粮食计划署在声明第 2 栏中对“最终预算”一词的特殊用法。

会计

37. 管理层和外部审计员向审计委员会保证，财务报表是根据国际公共部门会计准则（IPSAS）编制。
38. 审计委员会继续监测 IRM 过程的发展。管理层确认，截止到 2019 年 1 月 1 日，所有国家都将使用新系统，该系统已成功实施且不会中断世界粮食计划署的行动。IRM 改变了全组织文化，鼓励采用更全面方法编制方案。仍有一些需要改进的地方，因为有些因素过度设计，从而有损国家办事处的灵活性。IRM 对于世界粮食计划署的预算编制、管理决策、规划、国家对活动所有权和成本效益的提高具有价值。可用数据的范围显著增加。但是，在满足捐助者对数据的要求和增加国家办事处的官僚程序之间需要进行权衡。CSP 数据门户正在测试中。必须审查授权，因为目前的系统不够灵活，无法满足实际粮食计划署的行动需求。

外部审计

39. 这是世界粮食计划署与 Cour des comptes 或法国审计长为世界粮食计划署外部审计签订的为期六年的合同的第三年。外部审计员不仅审查了世界粮食计划署的年度财务报表，在 2018 年，就国家业务

预算和国家战略计划（CSP）的成本结构，以及欺诈预防、检测和响应方面进行了绩效审计。提出了若干建议。

40. 关于预防和发现欺诈行为，世界粮食计划署需要进一步提高其内部和外部利益攸关方（职员、顾问、供应商和合作伙伴）的欺诈意识。绩效审计的结果建议提供更多培训，特别是在实地，并加强内部控制。强调重点放在风险功能可以加强的侦测能力上。
41. 关于 CSP 和随附的 CPB 的绩效审计，外部审计员确认 CPB 的部署已得到控制，但证明有必要进行简化工作。大量活动类别削弱了聚合数据的可读性和可用性。外部审计员表示，CPB 结构提供的额外透明度，并未导致未指定用途的认捐的增加。将在 2018 年会上把审计报告提董事会。

价值观和道德

42. 自 2018 年 3 月 1 日新执行局长通函发布以来，世界粮食计划署出现了许多积极的事态发展，表明该组织在打击骚扰、性骚扰、滥用权力和歧视（HSHAPD）方面的优先重点，包括最近的修订该政策，于 2017 年底成立跨部门指导委员会，并于 2018 年 5 月成立了关于 HSHAPD 的世界粮食计划署管理和执行委员会联合工作组（JWG）。
43. 虽然政策和监督框架是基础，但实施的挑战是推动文化变革。以信任为基础，以身作则，文化变革需要时间。
44. 审计委员会指出，HSHAPD 的内部沟通同样重要，但并不比外部沟通更重要的话。不仅要让职员接受有关政策实施的培训，他们还需要了解报告事项的处理方式。报告采取的纪律措施就是一个例子。
45. 2018 年 4 月进行的全球职员调查表明，18% 的受访者表示他们曾经历过工作场所的骚扰，48% 的受访者认为报告是安全的。世界粮食计划署的举报人保护政策没有提供举报人保护，直到举报人遭受某种形式的报复。审计委员会鼓励管理层根据其他国际机构的最佳做法审查该项政策。
46. 审计委员会欢迎人力资源司（HRM）针对行为标准和防止滥用行为的面对面意识培训课程。截至 2019 年 3 月，已培训了 2,220 名员工。道德操守办公室可以利用人力资源管理局的资源来接触员工并推动文化变革。
47. 案件报告的增加是工作人员对政策理解的一个受欢迎的迹象。世界粮食计划署增加了资金，处理增加的案件。
48. 继续优先处理虐待行为和性剥削和性虐待（SEA）的案件，所有案件均在 12 个月内结案。
49. 关于 HSHAPD 的 JWG 起步缓慢，因为协调大量成员的共同时间富有挑战性。审计委员会欢迎成立分组，以促进 2019 年更频繁的会议。

对不当行为的指控

50. 审计委员会注意到纪律报告程序有所改进，该程序为案件的性质及其结果，以及调查的及时性提供了透明度。

其他观点和见解

51. 审计委员会希望提出另外三项意见。第一项涉及信息技术（IT）和世界粮食计划署需要的数字化转型。第二项是区域局与总部更紧密地结合。第三项涉及咨询和正当程序。
52. 关于信息技术和数字化转型，审计委员会认为这是一项非常重要的举措，需要 100% 的关注，并且必须在未来 12 至 18 个月内全面推出。审计委员会了解到，为此转型提供了足够的预算。审计委员会还敦促，由拥有深厚 IT 知识的最优秀人才，以及世界粮食计划署组织、监督和管理这一重大计划。凭借其规模和范围，世界粮食计划署必须迅速转型为数字化前沿组织。在这种情况下，审计委员会强调必须全面关注这一主题，尽管时间紧迫，还是可以落实必要的变革。

53. 就组织结构和区域局而言，世界粮食计划署正在根据 2019 年 1 月 1 日生效的新的联合国准则运作。这些准则使国家主任和区域主任相对新任联合国任命的驻地协调员的作用和关系发生了重大变化。在尚未完全发挥作用的情况下，审计委员会建议由执行局长领导的经验丰富的领导层来应对这一过渡的诸多方面。
54. 在此期间，审计委员会对拟议的组织变革表示高度焦虑。在以会员为基础的组织中，这些问题非常敏感，并必须得到适当的激励和磋商。审计委员会建议在这些类型的敏感问题上，要遵循正当程序。

附件 I

《世界粮食计划署审计委员会议事规则》

授权：2011 年 11 月 15 日，执行局批准了世界粮食计划署审计委员会职权范围第二十七条，并与 2017 年 6 月更新。

- 27) 根据职权范围，审计委员会应制定其议事规则，协助委员会成员履行职责。应向执行局和执行局长就审计委员会职权范围进行沟通，征求其意见。

第一条：议事规则的制定、审查与磋商

- 1.1 审计委员会应确定制定议事规则的必要性，起草此类规则并提供给执行局和执行局长，进行磋商。
- 1.2 议事规则应控制在必要最少范围内。
- 1.3 磋商应重点关注如何确保议事规则与职权范围相一致，以及如何确保以高效、有效的方式，以议事规则为基础，促进世界粮食计划署履行使命，发挥审计委员会的作用，从而加强世界粮食计划署的治理、风险、控制及合规进程。如职权范围所述，这包括“确保世界粮食计划署内部控制系统、风险管理、审计与监督功能以及治理进程的有效性”。除特殊情况外，磋商时间应至少为一个月。
- 1.4 经磋商后，审计委员会可以正式通过议事规则，可在下次计划中的例行会议上做任何适当的修改。
- 1.5 审计委员会秘书处每年应在审计委员会日程上设置审查所有议事规则和职权范围的内容，以确保这些规则与职权范围仍然具备相关性，并与世界粮食计划署和审计委员会的需求相一致。

第二条：主席的任命

- 2.1 为确保审计委员会的独立性，委员会努力培养具有持续性的领导力，能够开展委员会的组织工作并为委员会发声。委员会成员认识到，缺少一位主席会对委员会的独立性和运作能力造成负面影响。
- 2.2 应按照职权范围第二十三条选举主席。
- 2.3 如果由于辞职或成员任期到期导致在召开委员会会议前后出现主席职位空缺的情况，应由委员会余下成员选举选出代理主席，并履行主席职责，直至委员会召开下次会议并选举出新主席。
- 2.4 如果主席无法出席与管理层和执行局主席团已安排好的会议或无法出席其他正式活动，主席应与其他成员进行磋商，并指派一名委员会成员作为主席授权代表出席活动。

第三条：对世界粮食计划署运营情况的观察

- 3.1 审计委员会坚信，为有效发挥委员会成员的作用，需要根据职权范围第四条，对除审计委员会正式会议外的世界粮食计划署的运营情况进行观察。

- 4) 审计委员会应享有履行其职责的一切必要授权，包括获取世界粮食计划署信息和记录、使用其设施以及接触其人员。
- 3.2 观察目的应是对审计委员会在关于世界粮食计划署的治理、风险、控制及合规进程的意见和结论进行补充。
- 3.3 观察的方式可以包括实地考察世界粮食计划署的区域或国家办事处、合作伙伴的办公室或运营部门、参加世界粮食计划署的职工会议、出席磋商会议、在内部审计职工完成工作任务的过程中提供指导，或参加能够促进达成观察目标的其他会议或活动。
- 3.4 在决定观察工作是否适合时，应考虑以下内容（但不局限于）：
- 对世界粮食计划署运营情况的影响，包括但不局限于在委员会成员开展实地考察或在会议中给予支持的能力、委员会成员在促进职工之间开展正常的公开对话方面的影响以及协调后勤与交通事务的能力；
 - 委员会成员的人身安全与安保；
 - 医疗保健需要、限制与预防接种；
 - 语言要求；
 - 确定将负责接待观察团的有关单位—世界粮食计划署或合作伙伴负责人，并与其进行磋商；
 - 观察工作所需的所有成本，包括交通、食宿和支持服务的成本；
 - 即将考察的地点在世界粮食计划署整体运营中的地区和运营代表性；
 - 世界粮食计划署的新计划和新倡议；
 - 审计委员会特别关注的领域，比如技术系统、人力资源、采购、物流、合作伙伴的运营情况等；
 - 最近或正在开展的审计、评价工作或办公室正在开展的其他监管工作或计划；
 - 将为审计委员会的建议和年度审计报告提供信息的已收集的意见；
 - 在指定公历年里，执行观察团组的次数与时间。
- 3.5 观察工作应需要获得执行局长、执行局长指定代表或执行局主席团的批准。
- 3.6 应与执行局长及其代表进行磋商后，确定并安排观察团组。
- 3.7 审计委员会秘书处应确保在执行任何观察团组后，审计委员会的议程中包括对观察团组的讨论。委员会应讨论在观察工作中得出的见解和在观察团组的效力和效率方面取得的经验教训。这些观点应用来：
- 对审计委员会议程上的议题、提出的建议以及年度报告进行补充；
 - 为任何未来执行的观察团组的性质、时间、效率和有效性提供信息。
- 3.8 审计委员会应在向执行局提交的年度报告中提及所有观察团组的重点内容。

第四条：独立宣言和财务利益声明

- 4.1 审计委员会秘书处应确保审计委员会所有成员每年都要根据以下职权范围条例，以书面形式承认其独立性、财务利益声明和保密要求：
- 14) 鉴于审计委员会的职责是提供客观建议，委员会成员应保持独立在世界粮食计划署秘书处和执行局之外，应不存在任何实际出现或被认为会存在的利益冲突。

- 17) 根据应在议事规则下建立的进程，审计委员会成员每年都应签署独立宣言和财务利益声明并提交给执行局主席。
- 31) 除非另行规定，提交至审计委员会或由审计委员会获取的所有机密文件与信息都应继续维持保密性。审计委员会成员应在就任时以书面形式承认这一义务。
- 4.2 承认工作的方式与形式应依照审计委员会会议事规则附录 A，审计委员会秘书处负责收集书面承认材料，并提交至执行局主席，同时将副本提交给负责伙伴关系、治理与宣传的助理执行局长。

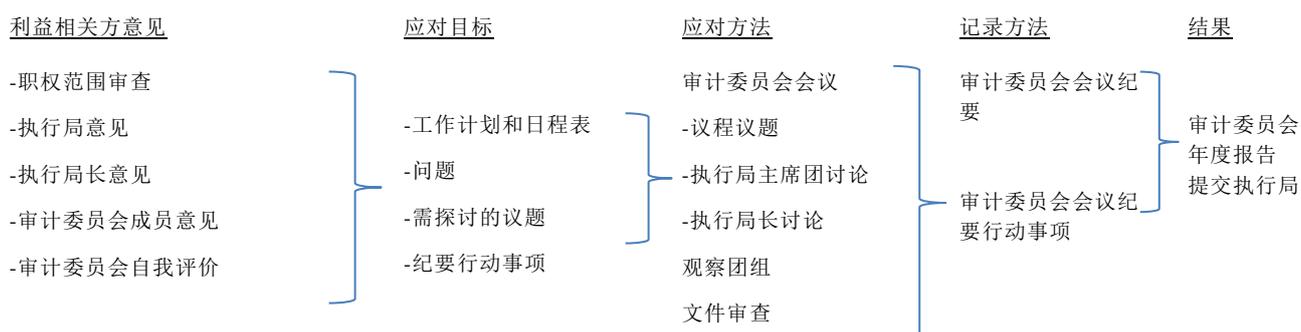
第五条：会议纪要批准

- 5.1 审计委员会的职权范围明确指出，除非出现特殊情况，审计委员会开会必须是面对面的会议。（见第 26 段）。
- 5.2 为在审计委员会下次计划召开的会议开始之前加快正式会议纪要的传阅工作，有必要建立机制，在面对面会议之外正式批准会议纪要。否则只能在下次计划召开的会议上正式通过会议纪要。
- 5.3 相应地，在职权范围第二十六段“允许审计委员会经执行局和执行局长的批准在其他场合召开会议”和第二十七段“允许审计委员会制定其议事规则”的授权下，审计委员会可以要求执行局秘书处通过电子邮件在审计委员会成员之间传阅最终版的会议纪要，请审计委员会成员通过电子邮件正式投出赞成票并告知执行局秘书处。根据职权范围第二十八段，在获得参加相关审计委员会会议成员大多数赞成票的情况下，该会议的会议纪要即视作批准。

第六条：审计委员会工作计划

- 6.1 根据执行局主席团的期望，审计委员会应在执行局秘书处的协助下，制定审计委员会的工作计划。
- 6.2 工作计划应考虑以下三个互相补充的文件：
- 与职权范围和在职权范围下与审计委员会成员义务相一致的利益保持一致的审计委员会工作计划；
 - 作为审计委员会纪要里附录的行动事项列表；
 - 审计委员会提交给执行局的年度报告
- 6.3 在制定审计委员会工作计划过程中，将广泛吸纳来自利益相关者的意见，制定有效的会议议程，并根据以下框架，将意见反馈给执行局全体：

审计委员会工作计划



-世界粮食计划署执行局及
审计委员会所做的介绍

监察长及监督办公室/管
理层电话会议

第七条： 监察长办公室的监督工作

- 7.1 依据其职权范围，审计委员会应就内部审计职能和监察长的绩效出具意见。审计委员会应努力了解监察长办公室作为非管理型委员会或监督机构的整体文化与工作环境。将开展下列工作对此予以协助。
- 7.2 审计委员会将定期与监察长及其负责内部审计办公室和调查办公室的副手举行非公开和单独会议。审计委员会还将鼓励监察长办公室领导允许监察长办公室管理者及合作参与牵头人在适当是直接向审计委员会介绍工作。
- 7.3 根据世界粮食计划署开展的员工参与调查或其他组织文化评估情况，与监察长办公室相关的结果应提交审计委员会并说明与结果相关的背景信息。
- 7.4 在合作参与结束后完成的监察长办公室客户评估调查结果应向审计委员会提供。如果监察长办公室未开展类似调查，应向审计委员会说明原因。
- 7.5 审计委员会应定期就监察长的绩效以及任何与其个人绩效或监察长总体职能相关的关切进行管理质询。管理层应主动就任何关切向审计委员会提供咨询。

世界粮食计划署审计委员会议事规则附录 A

独立宣言和财务利益声明

审计委员会职权范围第十七条：根据应在议事规则下建立的进程，审计委员会成员每年都应签署独立宣言和财务利益声明并提交给执行局主席。

我， _____， 作为世界粮食计划署审计委员会的成员， 确定将尽己所能做到如下：

- 我不在与世界粮食计划署有商业关系的公司任职。
- 我不会也不应该参与任何可能或看起来将会对我作为审计委员会成员履行职责的独立性造成负面影响的活动。
- 我没有任何可能或看起来将会对我作为审计委员会成员履行职责的独立性造成负面影响的财务利益。
- 在我开展审计委员会工作时， 我继续承认我具有需要尽己所能保证我拿到的文件的保密性的责任。
- 我以个人身份为委员会服务， 不寻求或接受来自世界粮食计划署内部或外部的任何领导机构或其他管理机构关于我在审计委员会工作的指示。

（我想要承认的其他信息 - 可选）

签名： _____

日期： _____

附件 II**审计委员会的组成**

- Suresh Kana 女士：南非国籍。任期自 2015 年 11 月 15 日至 2018 年 11 月 14 日，已延长至 2021 年 11 月 14 日。
- Elaine June Cheung 女士：中国国籍。任期自 2015 年 11 月 15 日至 2018 年 11 月 14 日，已延长至 2021 年 11 月 14 日。
- Omkar Goswami 先生：印度国籍。任期自 2015 年 11 月 15 日至 2018 年 11 月 14 日，已延长至 2021 年 11 月 14 日。
- Agnieszka Slomka-Golebiowska 女士：波兰国籍。任期自 2017 年 7 月 30 日至 2020 年 7 月 29 日。
- Pedro Guazo：墨西哥国籍。任期自 2017 年 7 月 30 日至 2020 年 7 月 29 日。2018 年 9 月 9 日从审计委员会辞职。
- Robert Samels 先生：加拿大籍。任期自 2019 年 3 月 1 日至 2022 年 2 月 28 日。

附件 III

审计委员会工作 2018年4月—2018年3月			
	2018年7月	2018年12月	2019年3月
与执行局主席团的行政会议	√	√	√
与执行局长的行政会议	√		√
与副执行局长的行政会议	√	√	√
与监察总长的执行会议	√	√	√
行动	√	√	√
评价事项	√	√	
投资委员会			√
监督事项：			
- 外部审计	√	√	√
- 内部审计	√	√	√
财务报表			√
会计			√
绩效和风险管理	√	√	√
人力资源事项	√	√	√
内部控制	√	√	√
道德事项	√	√	√
法务事项			√
对不当行为的指控	√	√	√
财务及预算事项	√	√	√

附件 IV

审计委员会主席实地考察津巴布韦摘要

- **考察日期:** 2018 年 10 月 4 日 - 2018 年 10 月 7 日
- **考察地区:** 哈拉雷 (总部) 和 Masvingo 区
- **重点领域:** 观察 CSP 的实施
- **津巴布韦的主要联系人:** 国家主任 (CD) Eddie Rowe 先生
- **CSP 要览:** 津巴布韦 CSP (2017-2021) 的总预算为 2.55 亿美元, 用于以下活动:

援助粮食不安全的人口(LSA, 为难民提供支持)	1.23 亿美元
结束营养不良	1400 万美元
小生产者生产力和收入	700 万美元
可持续粮食系统 (资产建设和恢复, 为建设韧性加强能力)	9500 万美元
加强能力	1100 万美元
增进全球伙伴关系	500 万美元
总额	2.55 亿美元

活动:

- 我会见了 CD 和国家领导小组, 解释我此行的目的, 以及审计委员会的作用;
- 我会见了联合国驻国协调员 (RC) Bishow Parajuli 先生;
- 我会见了当地合作伙伴 (CP), Neshuro Mwenzi 发展培训中 (MDTC) 和 Mwenzi 区当局;
- 我考察了以下项目点:
 - Rumwanjiva Weir and Garden, Mwenezi Ward 6 (FFA 项目点)
 - Chebani Weir and Garden (FFA 项目点)
 - Njovo Weir, 花园和湿地环境保护, Masvingo Ward 18 (综合韧性方案项目点)
 - Chebvute Weir, 鱼塘和花园 (综合韧性方案项目点)
- 在上述项目点, 我与社区进行了交流;
- 我考察了为在青黄不济季节向受益人提供食品的储存食品库;
- 我们会见了省长和区长;
- 在我考察结束时, 我会见了国家主任、国家领导团队以及所有职员, 再次解释了我此行的目的, 世界粮食计划署审计委员会的作用, 以及我的观察。

观察:

- 国家主任和国家团队致力于 CSP 及其实施, 并对此充满热情。
- 在 RC 和 CD 之间存在恭谦对关系。
- 观察到 CD 与社区的交互是积极的并富有建设性, 与社区的关系良好。
- 区当局支持并感激世界粮食计划署的活动。
- 建设的资产的确为社区带来了巨大的变化。
- 社区对建设的资产负责。

- 社区实施了很好的监管机制，保证资产的安全，确保其持续发展效益。
- 项目的性别主流化很高。
- 仓库整洁、组织有序，并配备了经验丰富的职员。
- CD 安排的实地考察总体方案组织良好，考虑周全。
- 带着对 CSP、其实施，以及其对当地社区的影响的积极态度，我离开了实地。

Suresh Kana

世界粮食计划署审计委员会主席

文件中使用的缩略语

AC	审计委员会
AFAC	反欺诈和反腐败
CBT	现金转移支付
CPB	国家业务预算
CSP	国家战略计划
ERM	企业风险管理
HSHAPD	骚扰、性骚扰、滥用职权和歧视
IPSAS	国际公共部门会计标准
IRM	综合路线图
IT	信息技术
OIG	监察总长办公室
OIGA	内部审计办公室
OIGI	监察和调查办公室
PIR	主动廉正审查
PSA	方案支持和行政（预算）
SEA	性剥削和虐待
TOR	职权范围