

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

执行局
第一届常会

2011年2月14-16日，罗马

资源、财务和预算 事项

议程项目 5

仅供参考*



分发：普遍

WFP/EB.1/2011/5-B/1/Add.1

2011年1月18日

原文：英文

联合国世界粮食计划署（WFP）管理层对《外聘审计员关于世界粮食计划署在索马里行动的报告》的回复

执行局的说明

本文件提交执行局审议。

秘书处谨请对本文件可能有技术性问题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（最好是在召开之前）。

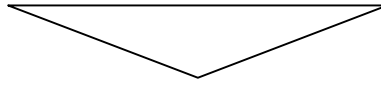
办公室主任：EDD* L. Landis 女士

电话：066513- 2002

如对执行局文件分发存在任何疑问，请联系：会议服务部行政助理 I. CARPITELLA 女士（电话：066513-2645）

*执行主任办公室

决定草案*



执行局将如实记录“粮食计划署管理层对‘外聘审计员关于索马里粮食计划署行动的报告’的回复”（WFP/EB.1/2011/5-B/1/Add.1）。

* 本文件只是决定草案。关于执行局通过的最终决定，请参阅会议结束时发布的《决定与建议》文件。

概要

1. 本文件旨在介绍秘书处对“印度总审计长”《外聘审计员关于世界粮食计划署在索马里行动的报告》（WFP/EB.1/2011/5-B/1）建议的回复，报告期为 2009 年 1 月到 2010 年 6 月。
2. 粮食计划署管理层对本次审查表示欢迎，并将审查结果用于改进自身工作和加强监管。他们从外聘审计员那里高兴的得知“与他们会晤的所有利益相关方都对 [国家办事处] 在索马里极具挑战性的环境中完成的工作表示高度赞赏。大家一致认为，粮食计划署在索马里的作用非常重要。”
3. 粮食计划署管理层对外聘审计员为索马里报告付出艰苦努力表示感激。他们认为，这是一项极具挑战性的任务，因为这是印度总审计长第一次为粮食计划署开展审计工作。
4. 粮食计划署管理层对这些具有前瞻性的审计建议表示欢迎，并承诺继续全面落实这些建议。目前，管理层正在采取行动落实这些建议，而且其中部分建议已得到实施。
5. 秘书处同意先行一步，主动与执行局讨论因索马里行动而产生的信誉风险和内部管理问题。秘书处还期待在 2011 年第一季度与利益相关方坦诚对话，共同评估粮食计划署在今后的索马里行动以及在类似运行环境中可能面临的风险。
6. 秘书处还同意，若要继续在索马里或类似高危环境中开展工作，必须事先明确风险承受能力以及对高危环境中的工作加强管理的费用。
7. 请大家在审议该报告时务必认清下列事实：
 - 由于粮食计划署工作人员的安全受到威胁以及 AL SHABAAB 禁止粮食计划署在索马里开展活动，自 2009 年 12 月以来，粮食计划署没有在索马里中南部地区采取任何行动。
 - 2008 年和 2009 年，在索马里政府机构完全缺失的情况下，为了应对索马里大规模人道主义危机，粮食计划署依照其授权，不断加大在索马里的行动力度。然而，在此情况下，粮食计划署的工作人员惨遭屠戮和绑架，粮食计划署的运输车辆被劫持。
8. 秘书处对这些建议的回复如附件一矩阵所示。而对管理层有关一系列重大问题观点或看法的深入解释见下文。

索马里的环境

9. 粮食计划署管理层同意外聘审计员的评价，即“索马里是当今世界上环境最复杂、最危险的地区之一”，对外聘审计员承认“粮食计划署工作人员加强监管的诚意和愿望以及近年来在这方面采取的一系列倡议”表示感谢。
10. 正如外聘审计员所述，审计结果主要与粮食计划署出入受到限制的索马里南部地区开展的行动有关。报告认为，粮食计划署在索马里南部面临的一系列挑战和困难是该地区独有的，与相对平静的索马里北部地区完全不同；与索马里南部地区具体相关的审计结果不能适用于粮食计划署在该国其他地区的行动。

11. 粮食计划署自成立以来，已在不同环境中工作过。应对危机、惠及在极端环境中受到武装冲突、贫困和自然灾害折磨的受助人是粮食计划署的中心工作。多年来，粮食计划署在应对人道主义危机的同时确保员工安全的能力得到锻炼，同时也在不断加强内部监督，尽职尽责、审慎对待其受托管理的资金。然而，正如外聘审计员承认的那样，索马里南部地区是世界上最具挑战的极端工作环境之一。
12. 政治学教授兼索马里问题专家 KEN MENKHAUS 近期发表的一篇文章这样描述 2008 年和 2009 年索马里的局势：“2007 年 4 月，大规模人道主义危机的爆发导致大约 700,000 摩加迪沙居民流入农村地区。其他因素 – 由于武装冲突、民兵组织设置的路障不断增加导致粮食商品流通受到破坏、全球粮价和油价飙升、索马里先令（货币）伪造行为蔓延以及旱灾，使得人道主义危机日益加剧。截止 2008 年，共有 350 万索马里人（或将近占索马里中南部地区总人口的一半）急需应急食品救济，索马里已成为世界上人道主义危机最严峻的地区”。¹
13. 面对严峻的危机，2008 年初，粮食计划署在索马里的援助行动范围开始扩大。截止 2009 年，共有 340 名粮食计划署工作人员²全职参与每月平均 42,000 公吨粮食的交付、发放和监督工作，这其中有一百万受助人是 2009 年年中“世界援助和救援合作组织”（CARE）被迫离开索马里时移交给粮食计划署的。2009 年和 2010 年，由于工作人员惨遭杀戮、粮食计划署的粮食被洗劫、非政府组织（NGO）遭绑架、埃塞俄比亚国民自卫军（ENDF）撤出索马里，粮食计划署的人道主义行动变得异常复杂、甚至严重受阻。

监察长的工作³

14. 粮食计划署管理层非常高兴的注意到外聘审计员得出的总体结论，即 2009 年对索马里行动的内部调查已成为检查国家办事处监管方面存在的薄弱环节的样板；监察长和监督办公室（OS）的建议已开始引导一系列旨在减少或消除这些薄弱环节的必要变革和倡议的实施。外聘审计员注意到，目前分析可利用的信息比 2009 年监督办公室对上述指控展开调查时更多。

第一部 分——指控——管理层的应对

15. 由于没有提出与报告第一部分相关的具体建议，因此，WFP 管理层对第一部分最重要的调查结果做出如下解释或表达如下见解。

救济粮在市场上出售

16. **指控内容：粮食计划署的救济粮在当地市场出售。**关于这项指控，监察长和外聘审计员均未发现任何欺骗或贪污挪用的证据。必须注意欺骗挪用与粮食定点分配后受助人将配给他/她口粮出售给他人或采取以货易货的方式换取其他商品，

¹ 引自 MENKHAUS, K.2010。“一个崩溃的国家实现稳定和 humanitarian 救助：索马里的案例”见《灾难》，34(s3): S320-S341。

² 60%部署在索马里，其中包括 25 名国际员工。

³ WFP 监察长向执行主任报告工作并按照审计和调查的专业标准开展工作。监察长的审计计划和报告应接受一个由执行主任指定并且同时向执行主任和执行局报告工作的独立审计执行局的审查。此外，监察长还应向执行局提交年度报告，供执行局在其年度会议上审议。

受助人在没有钱购买非粮食类生活必需品时，就会将粮食计划署发给他们的部分救济口粮拿出来卖掉或采取以货易货的方式换取其他商品。

17. 必须注意到，只有很少一部分（不足 1%）粮食计划署的救济粮提供给作为 2009 年指控主体的阿夫戈耶走廊地区⁴。截至 2011 年 1 月 1 日，粮食计划署在阿夫戈耶的行动已全部中止。

虚假营地

18. **指控内容：建立虚假营地、滥用粮食计划署的粮食配额。**粮食计划署管理层注意到，外聘审计员对私人调查机构关于不存在虚假营地的核查报告感到满意。粮食计划署常规监督机构证实，在索马里严酷的环境中，营地或最终发放点存在的时间非常短，甚至定居点也会定期开放或关闭。

好战分子的家属

19. **指控内容：好战分子的家属也被登记为国内流民。**正如报告所述，粮食计划署完全赞成 2004 年 5 月向执行局陈述的人道主义原则（WFP/EB.A/2004/5-C）。仁爱、公平、中立的基本原则清楚的表明，粮食计划署人道主义援助只应当以需求为导向的，不会以种族血缘、国籍、政治背景、性别、人种或宗教信仰为由，实行歧视原则或区别对待。任何援助都不会提供给好战分子。

服务的采购

20. **指控内容：三家运输公司承揽了 80% 的运输业务。**管理层很高兴地看到，经外聘审计员确认，在索马里的监督小组称三家运输公司得到了两亿美元运输预算的 80% 的报道是不正确的实际支付给运输公司的费用只有 6,200 万美元，而三家运输公司只得到了其中的 66%。在此，必须强调，粮食计划署从索马里中南部地区撤出使得粮食计划署在索马里每月运输的里程和运输的粮食公吨数大幅度减少。粮食计划署行动所覆盖的地区面积的收缩有助于其安排更多运输商来满足其规模更小的运输需求。
21. **指控内容：DEEQA 建筑公司与 SAACID 之间的利益冲突。**外聘审计员还确认，国家办事处及时采取行动，妥善解决运输商与合作伙伴之间的利益冲突。
22. **指控内容：运输公司护送的粮食被分阶段洗劫。**至于有关粮食被分阶段洗劫指控的解释，监察长和外聘审计员都已确定，指控被洗劫的粮食均已从相关承包商那里收回。当时相关管理人员通过实行履约保函制度以一种不使有良好业绩的运输承包商破产的方式保证其具备偿还能力。管理层认为，只有做出旨在同意偿还计划的决定（而不是取消保函）才能实现这两大目标。赔偿损失与今后向 DEEQA 授予业务/合同之间没有任何必然的联系。
23. **指控内容：修筑从 EL MA'AN 到 ISILAY 机场的道路：**到 2008 年底，由于 ENDF 撤出索马里，摩加迪沙机场可能会关闭，粮食计划署在索马里的行动面临严重风险。考虑到 EL MA'AN 机场自 20 世纪 90 年代中期以来一直是通向索马里南部地区的主要人道主义运输通道（直至 2006 年摩加迪沙机场重新开放），粮食计划署在捐赠方的帮助下，采取了一系列旨在实施备用解决方案的缓解措

⁴ 2010 年 6 月的计划水平。

施，包括修复一条 15 公里的道路。外聘审计员对道路修筑工程服务采购过程进行了审查并提出了四个他们关心的问题。粮食计划署管理层针对这些问题发表了如下意见：

- **工程范围的划定：**国家办事处收到了 SWIFT TRADERS 公司关于 29 公里道路修复改造工程的投标书。道路测量员（一名粮食计划署工程师）在 EL MA'AN 机场和 BALAAD 公路主干道之间，从两个方向走完了全长 29 公里的道路。根据他的评估报告，所有发包行为以及向粮食计划署总部发出的全部文件都明确表明，待建工程是 15 公里（而不是 29 公里）道路的修复。在秘书处看来，从这一点出发，所有内部文件都旨在解决与最终包含在本合同中的 15 公里道路的问题。
- **放弃竞标。**秘书处认为，鉴于当时情况紧急，不得不放弃竞标。摩加迪沙机场的关闭使得每月向大约 350 万居民发放 30,000 公吨粮食的计划岌岌可危。作为一次重要的临时紧急行动，相关捐赠方在简要了解项目的基本情况 after 提供了相应的资金。
- **上调成本估算额。**国家办事处认为，上调外聘审计员的报告中所述两套成本估算方案是有正当理由的。其中一套是由承包商提出来的，另一套是由粮食计划署员工内部形成的。
 - 粮食计划署估算的目的在于确定一个用于评价承包商提供的估算额的参考基准。内罗毕的粮食计划署工程师生成的初步估算额为 506,940 美元，后来将其上调为 746,303 美元是在充分考虑同时期索马里另外一个粮食计划署竞争性道路改造招标工程（WAJID-BAIDOA 公路）的实际施工费用后做出的决定。
 - 承包商也提出了两套估算方案：第一套（645,000 美元）是在初步投标方案中提出的，第二套方案（684,605 美元）是在承包商给出详细工程量清单后提交的。承包商两次报价的估算额都低于粮食计划署确定的标底额（746,303 美元）。
- **EL MA'AN 机场修复后并没有投入使用。**关于将 EL MA'AN 确定为发往索马里南部地区粮食的备用入境点的决定是在对机场关闭可能性的风险评估的基础上做出的。国家办事处仍然非常关心摩加迪沙机场关闭的风险；如果摩加迪沙机场关闭，EL MA'AN 机场仍是应急方案的组成部分。对备用供应线路制定应急计划是大部分粮食计划署紧急行动中必不可少的组成部分。

第二部分——对内部监管情况的评估 - 管理层的应对

24. 秘书处关于外聘审计员报告第二部分的说明详见本文件所附响应矩阵。下面是从更广泛的机构视角提出的有关报告建议的意见。
25. 粮食计划署建议外聘审计员对照粮食计划署内部监管框架主要组成部分，阐述报告第二部分的审计结果。这使得执行局和秘书处能够更容易的对照广泛公认的内部监管原则评估审计结果的影响。

风险管理

26. 粮食计划署管理层同意外聘审计员有关必须计算高危行动的风险承受能力的意见。秘书处不仅要加强与粮食计划署管理机构、监督机构、主要利益相关方之间有关高危行动问题的沟通，而且还要努力向执行局阐明这些风险，并对相关的资源费用进行量化。
27. 目前正在开展粮食计划署机构风险登记更新工作，预计在 2011 年 1 月完成。进一步简化针对所有高危行动的风险登记和记录的目的在于确保风险记录能够反映风险管理工作的最新状态、完成对风险记录的分析，从而确保完成剩余风险评估工作。机构风险记录和剩余风险评估的实施都将成为新的风险管理框架的重要组成部分。
28. 风险管理框架内部设有一套内置式风险升级体系，这套体系将促使高级管理人员及时做出决定，采取旨在解决“红色警戒问题”的行动，同时明确由谁负责制定旨在应对主要指控的快速反应计划。高级管理执行局将引导和促进既定行动的实施。对于具体事件，执行主任将在高级管理团队内部指定一名联络员。
29. 关于索马里问题，继近期在哥本哈根举行的风险评估会议⁵后，计划 2011 年初在内罗毕召开三场由主要利益相关方参加的专题研讨会，审议在目前索马里环境中面临的风险和可能的解决办法。

与外部利益相关方坦诚沟通

30. 在收到索马里问题监督小组的指控后，秘书处欢迎相关方面对指控中提出的问题展开调查和审核⁶。执行局和利益相关方在罗马、内罗毕以及捐赠国首都定期开展友好坦诚的沟通。主要沟通活动包括：

⁵ 这次以“发展合作中的风险和成果管理：寻求共同的解决方案”为主题的会议于 2010 年 11 月 25 日到 26 日在哥本哈根举行。会议使来自不同会员国和国际发展与人道主义组织的专家和政策制定者济济一堂，共同探讨与人道主义、发展与稳定干预行动固有风险相关的问题。

⁶ 见 2010 年 3 月 11 日的 WFP 新闻稿（可查阅 <http://www.wfp.org/news/news-release/wfp-welcomes-investigation-its-food-assistance-operations-somalia>）。

2009年12月4日	➤ 粮食计划署执行局“成员”关于监察长调查结果的非正式通气会
2009年12月14日	➤ 副主任兼首席运营官 A. ABDULLA 致执行局成员的公开信（旨在详细介绍监察长的调查结果和建议）
2010年1月12日	➤ 粮食计划署执行局“成员”有关索马里问题和在 AL-SHABAAB 强加不可接受的条件后 粮食计划署决定中止在索马里南部多个地区的行动的非正式通气会
2010年1月13日	➤ 每周向执行局成员报告情况的工作启动
2010年3月11日	➤ 粮食计划署收到制裁委员会关于索马里问题的监督小组报告副本
2010年3月11日	➤ 执行主任向执行局成员致执行局成员的新闻稿和信函，欢迎他们对粮食计划署在索马里的行动展开独立调查，并为他们查阅监察长十二月份报告提供便利
2010年3月12日	➤ 执行副主任 A. ABDULLA 先生和 R. LOPES DA SILVA 先生向执行局成员召开非正式通气会
2010年3月24日	➤ R. LOPES DA SILVA 赴纽约向制裁委员会简要介绍相关问题
2010年3月25日	➤ 执行主任与捐赠方代表、联合国机构和日内瓦的媒体就索马里问题举行会谈
2010年6月4日	➤ A. ABDULLA 先生视察粮食计划署索马里国家办事处。他还会见了联合国高级官员、捐赠人和相关代表
2010年6月7-11日	➤ 秘书处与粮食计划署成员共同分享相关信息。执行局在其年度会议上要求对索马里指控问题开展独立的监督小组评估
2010年6月22日	➤ 执行主任写信给新任外聘审计员，要求他对粮食计划署在索马里的行动进行详细审查并提交审查报告以及一系列旨在强化索马里监督体系的建议
2010年7月30日	➤ 执行主任来到索马里国家办事处与联合国高级官员、捐赠方及粮食计划署工作人员会谈
2010年8月11日	➤ 执行主任向执行局成员发出有关粮食计划署索马里行动管理团队最新活动的信函
2010年9月21日	➤ 旨在向粮食计划署成员报告索马里问题的非正式通气会举行
2010年11月9日	➤ 秘书处向执行局提交有关索马里问题及管理团队活动情况的简要报告

31. 在内罗毕，国家办事处积极参加联合国国家工作队的活动并定期向捐赠方介绍粮食计划署在索马里的行动。

索马里行动计划的制定

32. 在复杂多变的环境（比如，在索马里）中，粮食计划署的计划每天都在根据受助人群体的需求以及粮食计划署惠及他们的能力的变化而变更。粮食计划署国家办事处将与伙伴方密切合作，使其行动计划与受助人群体的需求同步并根据情况的变化适时修订。
33. 索马里国家办事处将尽一切努力始终如一的做好旨在阐明救济粮分配及发放计划变更情况的书面记录。

34. 与伙伴机构合作

- 索马里国家办事处同时承认并赞同，与合作伙伴建立长期合作关系会带来非常大的好处，并表示将继续尽一切可能培养与合作伙伴的长期合作关系——然而，应当注意索马里非政府组织的部族联盟可能限制它们的行动范围。
- 在索马里某些地区，由于交通不便和这些地区独有的其他安全问题的存在，有效履行粮食援助监督职能的难度很大。尽管如此，秘书处依然认为，依靠合作伙伴的行动方式从根本上看始终是最可靠、最有效的。
- 在此背景下，粮食计划署在甄选和培训合作伙伴以及监督方面起到非常重要的作用。在交通条件允许的地区，应当兢兢业业做好这项工作，以确保合作伙伴在受助人的身份鉴定和登记方面的工作是完全有效的。

35. 关于“湿式供给法”和常规食品的专门发放。由于摩加迪沙及其周边地区动荡不安，2007年下半年，粮食计划署不得不中止这些地区常规食品的配送。“湿式供给法”虽然成本比较高，但仍是一种相对安全的常规食品配送替代方案，而且这种方案得到捐赠方强有力的支持。

36. 2010年2月，索马里国家办事处收到一份索马里过渡联邦政府（TFG）关于向巴纳迪尔部分地区 27,000 个家庭供应粮食的书面请求⁷。此后，在3月和4月，应索马里过渡联邦政府的要求，粮食计划署以招标的方式确定了非政府组织合作伙伴；非政府组织确定了受助家庭并于2010年5月开始常规食品的发放工作。索马里过渡联邦政府的请求使得粮食计划署有机会在有限范围内重新启动常规食品的配送并且有机会确定配送方案是否可行。然而，这些地区动荡不安和交通不便，常规食品配送活动只开展了四次便不得不中断。

⁷ 如外聘审计员所述，在落实第一次请求之后，2010年4月，WFP收到来自过渡联邦政府的第二封请求信。

粮食计划署管理层对《外聘审计员关于世界粮食计划署在索马里行动的报告》中提出的建议做出的回复			
外聘审计员的建议	粮食计划署管理层的回复	实施机构	时间框架
<p>一、战略问题</p> <p>1. 每一个办事处都必须任命一名工作人员，充当“道德律师”，扛起道德问题的大旗以及作为旨在解决道德两难问题的第一联络人。</p>	<p>部分同意。</p> <p>秘书处赞同这条建议的推动力，它有助于道德问题的解决和道德困局的化解。</p> <p>粮食计划署是最早成立和部署道德办公室的联合国机构之一。在联合国和其他公共机构一样，有关道德问题的决定都是由总部做出的。因此，任命国家办事处一级的员工作为化解道德困局的第一联络人，可能会存在一些实际问题和程序方面的问题。</p> <p>但是，行动主任仍然会与道德办公室密切配合，以各种不会削弱目前安排的效果或不会产生在报告渠道上的混淆的方式，寻求一种旨在解决这一问题的适当方式。</p> <p>秘书处将继续鼓励主管人员设定较高的道德标准，要求员工遵循，当年旨在促进有关道德标准和进程的员工业育工作的共同目标便是有力佐证。</p>	<p>行动主任/道德办公室</p>	<p>2011年4月</p>
<p>2. 地区局在组织中扮演着非常重要的角色，因为它们更贴近国家办事处，能够在更短的时间内响应国家办事处的需求。因此，必须为地区局提供必要的资源，使得它们能够更有效的履行各自的工作职能。</p>	<p>同意。</p> <p>秘书处同意地区局起到非常重要的作用。此外，组织结构分权化的目的也在于通过资源的适当配置来实现组织效率最大化，而关于资金安排的决策是预算编制过程的一部分。</p> <p>2011年，行动主任将与地区主任共同努力，进一步明确地区局和总部的角色和工作职责，尤其是阐明在监督国家办事处行动实施的责任心以及在最有效率和成本效益最好的地方确保集中化专门技术和知识的参与。</p>	<p>行动主任</p>	<p>2011年4月</p>

粮食计划署管理层对《外聘审计员关于世界粮食计划署在索马里行动的报告》中提出的建议做出的回复			
外聘审计员的建议	粮食计划署管理层的回复	实施机构	时间框架
<p>3. 自我监督对比外部监督的重要意义日益得到国际社会认可。我们认为，粮食计划署索马里国家办事处能够为自我评价机制的试点提供一个理想的环境。与监督办公室（OS）监督检查表一致，必须为国家办事处编制关键控制点的自我评价检查表，国家办事处必须依照自我评价检查表在年底向国家主人提交的报告中自行自我评估。我们认为，自我评价有助于鼓励国家办事处行使对控制点的所有权，因而能够增强他们的责任意识。</p>	<p>同意。</p> <p>(一) 合规专员将与资源管理及责任追究部（RM）共同为国家办事处制定关键控制点自我评价检查表供其用于年度自我监督，并开展相应的试点试验。</p> <p>(二) 外聘审计员承认，粮食计划署在全署启动一项由资源管理及责任追究部主导、旨在增强管理监督和责任意识（SMCA）的计划。因此，SMCA 团队将对索马里试点试验结果进行监测，同时还将制定并实施可供广泛使用的内部管理自我评价指南。</p>	<p>(一) 索马里国家办事处经商资源管理部。</p> <p>(二) SMCA 团队</p>	<p>(一) 2011年3月</p> <p>(二) 2011年6月</p>
<p>4. (a) 对于高危行动（比如在索马里限制通行的地区）和常规行动（比如在索马里粮食计划署工作人员可自由通行的地区），必须分别对风险承受能力进行量化分析。</p>	<p>同意。</p> <p>(一) 秘书处将就高危行动和相应风险承受能力等问题，加强与治理监管机构的主要利益相关方的沟通与交流。</p> <p>(二) 除此以外，秘书处将继续参与并促使其他行动方就一系列旨在确定风险承受能力和设定风险容忍度的通用方法达成一致。继哥本哈根风险会议（见脚注5），为了落实会议精神，粮食计划署计划在罗内罗罗举行三次旨在审查在索马里当前环境下面临的风险及其可能的解决方案，由主要利益相关方出席的研讨会。</p>	<p>(一) 粮食计划署秘书处</p> <p>(二) 索马里国家办事处粮食计划署秘书处</p>	<p>(一) 进行中</p> <p>(二) 2011年第一季度</p>
<p>4. (b) 除了做好内部固有风险登记外，还必须做好剩余风险记录，从而确保剩余风险在相关风险承受范围内。</p>	<p>同意。</p> <p>建议方法已被采纳，我们将加大工作力度，评估监管活动的影响，从而确定剩余风险。</p> <p>(一) 通过来自总部各部门、地区局和国家办事处的反馈意见纳入机构风险记录，对机构风险记录进行更新。为确保登记反映风险最新状况，同时确保风险缓解控制措施落实到位，从而确保剩余风险得以确定，对机构风险记录进行更新是必要的。</p> <p>(二) 为了确保风险记录能够反映风险管理的最新情况以及完成对风险记录的分析从而完成剩余风险评估工作，我们将进一步简化对高危行动的风险登记、记录工作。</p>	<p>绩效与责任管理部（RMP）</p>	<p>(一) 2011年1月</p> <p>(二) 2011年5月</p>

粮食计划署管理层对《外聘审计员关于世界粮食计划署在索马里行动的报告》中提出的建议做出的回复			
外聘审计员的建议	粮食计划署管理层的回复	实施机构	时间框架
<p>5. 我们认为，信誉风险与那些影响力通常仅限于局部地区的运行风险相比，对组织的影响力更大、渗透力更强。因此，必须赋予资源管理与责任追究部（RM）采集和分析有关重大信誉风险的告警信号的责任以及使这些信号逐步上升到适当水平的责任。RM 必须与 OS 和审计执行局密切合作，共同完成此项工作。</p>	<p>同意。</p> <p>信誉风险是新的风险管理框架的重要组成部分，因而必须有组织的与粮食计划署监管机构定期交流信誉风险信息。秘书处还将继续审议并更新粮食计划署机构风险预测。粮食计划署机构风险预测旨在以非常形象的方式，阐明对粮食计划署的战略和使用构成影响的主要风险，同时说明风险发生的可能性及其对粮食计划署的潜在影响。综合机构风险记录是风险预测的配套或指导文件；旨在强调调存在风险的过程，以确保秘书处能够确定相应的缓解措施和分配风险缓解和管理责任。</p> <p>风险管理框架内部设有一套内置式风险升级体系，这套体系旨在促使高级管理人员和行政管理执行局采取必要的应对行动。RM 负责在 2011 到 2012 年度实施和全面纳入风险管理，从而使得粮食计划署能够确定、记录、跟踪落实旨在化解风险的行动，以便将风险控制在此可承受的范围以内。此外，RM 还有能力审查所记录的风险、审视风险化解行动的实施进程、确定与对我们的信誉构成重大影响的风险相关的报警信号并跟踪确定的升级过程。</p> <p>RM 将继续向执行局和审计委员会传达与粮食计划署行动风险管理实施进度相关的信息。</p> <p>（关于 2011 年上半年具体可交付的成果，也请参见对第 4 项（b）款建议回复的解释）。</p>	RMP	2012 年 6 月（最新风险管理体系的全面实施）
<p>6. 管理层应当制定并实施一部旨在快速、果断和坦然应对重大的外界指控的策略。</p>	<p>同意。</p> <p>（一）外界的指控是粮食计划署需要面对的风险，因而应当将外界的指控作为第 5 条建议回复中概要介绍的最新风险管理安排的一部分，旨在明确处理重大指控问题的职责分工。</p> <p>（二）此外，秘书处还将编制有关具体案件如何处理的管理指南。</p>	<p>（一）见上文第 5 条建议</p> <p>（二）行动主任</p>	<p>（一）见第 5 条建议</p> <p>（二）2010 年 2 月</p>

粮食计划署管理层对《外聘审计员关于世界粮食计划署在索马里行动的报告》中提出的建议做出的回复			
外聘审计员的建议	粮食计划署管理层的回复	实施机构	时间框架
7. 在分配监督阶段到来之前，粮食计划署至少应在粮食计划署可到达的地区，在试验检查的基础上，对受助人的身份进行验证核实。	<p>同意。秘书处承认并赞同该项建议中所表达的情感。然而，粮食计划署的运行方式是通过一个由合作伙伴组成的网络，确定受助人的身份并向他们实际发放救济粮。</p> <p>外聘审计员认识到，作为本方案的一部分，粮食援助监督员将有选择性的对合作伙伴筛选受助人的工作进行监督，以确保其严格执行特定的标准。管理层同意，在允许通行的情况下，应当在那些报告不符合标准的地区加大监督工作力度。</p> <p>秘书处承认，在索马里某些地区，由于交通不便、通行受阻以及这些地区特殊不安全因素的存在，使得粮食计划署工作人员很难对这些地区的粮食援助活动实施有效的监督。尽管如此，秘书处仍然认为，基于合作伙伴的运行方式从根本上看仍然是目前最可靠、最有效的方式。</p> <p>在此背景下，粮食计划署在甄选、培训和监督合作伙伴的工作方面起到非常重要的作用。在粮食计划署工作人员能够到达的地区，应当尽职尽责做好这项工作，以确保合作伙伴对受助人的身份识别和登记得到有效验证与核实。粮食计划署必须及时准确的记录其所确定的需求以及所开展的监督与评价工作。如果发现合作伙伴存在反复出现的问题或尚未解决的问题，可能有必要立即终止现场工作合同。（也可参见对第 20 条建议的回复相关的解释）。</p>	索马里国家办事处	进行中
8. 国家办事处应当在其他利益相关方协商的基础上，重新评估与在阿夫戈耶实施粮食配送行动相关的风险。	<p>同意。</p> <p>首席运营官在与索马里国家办事处和外部利益相关方磋商的基础上，对本次行动所涉及的风险进行了评价，而且到本报告起草时，已中止粮食计划署在阿夫戈耶的补充供给计划和慈善机构供给计划。我们将继续完成相关风险评估工作，以确定何时能够以及能否恢复在阿夫戈耶的工作。</p>	首席运营官/索马里国家办事处主任	已完成

粮食计划署管理层对《外聘审计员关于世界粮食计划署在索马里行动的报告》中提出的建议做出的回复			
外聘审计员的建议	粮食计划署管理层的回复	实施机构	时间框架
9. (a) 合作伙伴的能力评估应以客观性更强的充分文件资料为证。	同意。 国家办事处认为其已保存大量有关合作伙伴能力评估的证明文件。此外，国家办事处还制定了能力评估检查表，以确保得到与合作伙伴甄选过程相关的适当证明文件、文件相关标准在索马里全国普遍适用。国家办事处将继续使用该检查表，记录合作伙伴的甄选过程。	索马里国家办事处	已完成
9. (b) 在甄选合作伙伴之前，必须对其开展尽职调查；一旦选定，国家办事处必须尽一切努力培养与合作伙伴之间的长期伙伴关系（至少在那些相关活动从一个时期到另一个时期未发生任何变化的地区）。	同意。 秘书处认为，尽职调查在索马里合作伙伴甄选期间，已经实施。此外，秘书处承认并赞同与合作伙伴建立长期伙伴关系的确会产生非常可观的效益，而且将在任何可能的地区继续做好这项工作——但是，应当注意，索马里非政府组织的部落联盟通常会限制它们的行动区域或范围。 有关在非政府组织合作伙框架下如何与合作伙伴建立长期合作关系的机构指南已经制定。此外，有关合作伙伴“如何与粮食计划署合作”的辅导手册也可供合作伙伴使用。 在任何可能的地区，索马里国家办事处都会延长与合作伙伴的合作期，但是出于上述原因，长期合作并不总是可行的。 同时，索马里国家办事处还投入大量的时间和精力培训合作伙伴。	索马里国家办事处	进行中
10. 对于那些自粮食到达之日起三个月内没有提交运货单/报告的运输商/合作伙伴，不得继续向其分配任务/配送粮食。	部分同意。 秘书处完全同意这条建议中涉及运输商的内容。 外聘审计员注意到，运输合同明确规定运输商必须在完成粮食交付任务后 10 日内将运货单返还给相关的粮食计划署办事处。 对于那些未能在粮食运到后三个月内交回运货单的运输商，粮食计划署将采取相应的处罚措施。 对于合作伙伴，秘书处同意国家办事处关于坚决要求他们及时提交粮食分配报告的主张。然而，在决定是否对没有在交付之日后三个月内提交相关报告的合作伙伴采取措施时，需要考虑当时的具体情况——比如粮食在既定的分配工作开始之前已预先安置好，或由于暴力冲突不断升级导致分配工作不得中断。这些情况的出现可能意	索马里国家办事处	进行中

粮食计划署管理层对《外聘审计员关于世界粮食计划署在索马里行动的报告》中提出的建议做出的回复			
外聘审计员的建议	粮食计划署管理层的回复	实施机构	时间框架
	<p>味着，以迟交报告为由处罚合作伙伴的做法是不恰当的。如果预定的粮食交付与分配活动发生在同一日，合作伙伴必须在粮食发放后至多 45 天内将发放报告发回。粮食计划署指南规定，必须采取行动跟踪所有逾期未交的分配报告。</p> <p>关于是否对那些未能在交付之日后三个月内提交发放报告的合作伙件采取惩罚措施时，不能一概而论、做出统一决定，而必须充分考虑当时当地的具体情况。</p>		
11. 国家办事处应当与外部利益相关方密切合作、坦诚沟通。	<p>同意。</p> <p>索马里国家办事处正在尽一切与外部利益相关方密切合作、坦诚沟通。这些努力已在外聘审计员的报告中得到认可，外聘审计员的报告称，外部利益相关方对目前国家办事处团队的合作方案表示赞赏。</p> <p>国家办事处主任为密切与外部利益相关方的联系所采取的进一步具体措施如下：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 与联合国机构间风险管理小组及其新任命的协调员互动交流； • 与个别捐赠人进行一对一、面对面的沟通； • 捐赠团体圆桌风会。 	索马里国家办事处	进行中
12. 由于国家办事处正在计划加大对监督活动的投入，因此，必须事先确定可能的监督结果以及对每项结果可能实施的后续跟踪行动。我们认为，这项工作将引导国家办事处对监督结果采取适当的跟踪行动并使其能够产生最佳效果。	<p>同意。</p> <p>国家办事处已经制定了一系列旨在确定如何针对监督结果采取行动的标准操作程序。</p> <p>此外，正如本报告第 29 段所述，国家办事处将实施一种旨在定期监督在市场上出售的粮食以及粮食跨境流通的制度。</p>	索马里国家办事处	2011 年 4 月

粮食计划署管理层对《外聘审计员关于世界粮食计划署在索马里行动的报告》中提出的建议做出的回复			
外聘审计员的建议	粮食计划署管理层的回复	实施机构	时间框架
<p>13. 粮食计划署应当实施一系列旨在收集相关信息和测量现有成果与影响指标的制度。这些结果应当纳入年度《标准化项目报告》。</p>	<p>同意。</p> <p>粮食计划署已经制定了一套包含一系列结果指标的战略成果体系；这些主要体现现在每个经核准项目的逻辑框架中。</p> <p>粮食计划署必须报告项目逻辑框架中包含的输出和成果指标。</p> <p>外聘审计员的报告称，2009 年项目报告重点关注项目的产出，而报告中有关项目结果的可用信息很少。</p> <p>索马里国家办事处寻求在经核准的紧急行动逻辑框架内测量结果层面的指标。然而，由于来自权威机构及合作伙伴的可靠信息的利用率非常低，因此，这些努力有时会受到约束。</p> <p>在有应急需求的情况下以及在运行约束条件非常大的情况下（比如在索马里），秘书处同意国家办事处产出指标的优先化，与旨在证明粮食会产生既定影响的结果指标相比，这些指标旨在证明在惠及的居民人数以及分配的粮食数量方面符合既定的粮食分配程序。</p>	索马里国家办事处	进行中
<p>14. (a) 国家办事处应当及时修订并完善与合作伙伴的甄选以及合作关系保持、分配及发放计划的编制、受助人的身份识别与登记相关的预防监督策略。</p>	<p>同意。</p> <p>秘书处同意国家办事处应当进一步加强预防管理的建议。</p> <p>旨在通过对合作伙伴的能力评估以及使用目前正在全面实施的审核表完成对合作伙伴甄选过程的文件记录甄选合作伙伴并维系与合作伙伴之间关系的管理策略已颁布（参见对第 9 条建议的回复）。</p> <p>粮食分配和发放计划应受到一系列监管机制的约束；应当协商进程制定相应分配计划。而国家办事处将根据外聘审计员的建议，做好分配和发放计划变更的记录工作。</p> <p>索马里国家办事处已在与一系列行动问题相关的标准操作程序的完善方面投入了大量的时间，其中包括受助人的身份鉴定与登记。</p>	索马里国家办事处	2011 年 6 月
<p>14. (b) 国家办事处应当在程序和方法变更之前，开展相关差距分析，以确定问题存在的根源。当且仅当现有监管经确认存在薄弱环节时，才可变更相关程序。此外，应当突出强调旨在有效实施监管制度的培训、反复重申相关指令以及相关的纪律处分原则。</p>	<p>同意。</p> <p>秘书处承认不改变在理论上合理的监管体系的重要意义，只是因为这些制度没有得到全面或有效的落实，只是在理论上合理可靠。正如对第 3 条建议的回复所述，我们将采取相应行动。</p>	见第 3 条建议	见第 3 条建议

粮食计划署管理层对《外聘审计员关于世界粮食计划署在索马里行动的报告》中提出的建议做出的回复			
外聘审计员的建议	粮食计划署管理层的回复	实施机构	时间框架
<p>14. (c) 粮食计划署应当定期计算在粮食计划署工作人员出入通行受到限制的高危地区实施或计划实施的所有辅助监管机制的合计成本。此外，还应与捐赠方坦诚交流相关信息，以便于粮食计划署审慎决定是否在这些高危地区运行这些机制。</p>	<p>同意。</p> <p>正如外聘审计员所述，必须定期开展这些成本分析工作。国家办事处可能会在风险评估的基础上，建议他们在向执行局“延长救济期和恢复行动 (PRRO)”或执行主任及联合国粮农组织总干事 (EMOP) 提交待审批的预算修正案和/或新项目/行动计划时追加增加预算的理由和性质以及指出与在高危环境中实施行动计划相关的危害和风险提供适当的引导。</p>	索马里国家办事处	进行中
I. 运行问题			
<p>15. (a) 粮食计划署总部必须在 OS 监督检查表的基础上，为每个功能区制定标准化检查表，同时，必须依照经核准的检查表，履行地区局今后的监督。</p>	<p>同意。</p> <p>粮食计划署将为每个职能部门制定和/或更新标准化检查表，用于地区局监督任务并作为国家办事处的指导。</p>	行动主任	2011 年 7 月
<p>15. (b) 地区局所有任务报告都应以书面的形式提交，以确保有关任务组开展的工作及其结果的书面记录可供今后。</p>	<p>同意。</p> <p>秘书处应保证提交书面任务报告、采纳相关建议并做好报告归档工作供今后参考。</p>	行动主任	进行中
<p>16. 相关系统和程序一旦成形，必须仔细审查合规专员的授权调查范围。我们认为，合规专员的长期“手把手的指导”不应弱化国家办事处主任的监管职责，也不得弱化其他主管人员的监管责任。</p>	<p>同意。</p> <p>外聘审计员承认，任命合规专员只是短期可行的新方案。考虑到粮食计划署对其捐赠方的承诺以及粮食计划署索马里行动的复杂性，执行主任已决定任命一名合规专员。</p> <p>的确，以往的做法是根据情况的变化，考虑是否有任命合规专员的长期需求；比如在苏丹和阿富汗，已根据需要设置并重新调配合规专员岗位。</p> <p>当地条件允许时，可实施这条建议。</p>	索马里国家办事处	每六个月审议一次持续的岗位需求。

粮食计划署管理层对《外聘审计员关于世界粮食计划署在索马里行动的报告》中提出的建议做出的回复			
外聘审计员的建议	粮食计划署管理层的回复	实施机构	时间框架
<p>17. 工作人员必须在粮食计划署总部和国家办事处严密监督下提交评价表。必须发送及时提醒信息，并检查评价表是否填写完整，如果评价表内容不全，应采取后续行动、重新提交。在万不得已的情况下，必须对屡次违规的人员实施警告或其他纪律处分。管理层向我们证实，目前他们正在实施旨在强化评价表项目（PACE），以确保记录完整性和为质量检查提供便利。</p>	<p>同意。</p> <p>秘书处会加强对在线“绩效与能力强化计划（PACE）”表的监管，以确保相关内容的完整性。然而，秘书处注意到，有关年度绩效评价周期的最后期限的及时提醒信息已发至相关主管和员工。除此以外，主管还将收到组织单位合规率以及有关个别员工 PACE 实际状况的信息。</p> <p>从现在开始，P5 级或以上级别的主管人员也已将其下属员工的 PACE 进程的完成率列为其自身 PACE 成果之一。在完成 PACE 进程时未能尽职尽责不构成违反粮食计划署规章的不当行为，但可作为绩效问题予以解决。</p>	<p>人力资源部</p>	<p>2011 年 6 月</p>
<p>18. 为了增加透明度，必须确保旨在验证最终“分配计划”中数字的文件记录完整有效。</p>	<p>同意。</p> <p>索马里国家办事处将尽一切努力做好旨在证明分配计划变更情况的书面记录。</p>	<p>索马里国家办事处</p>	<p>2011 年 2 月</p>
<p>19. 国家办事处必须审慎精确的做好相关书面记录，以确保书面记录能够全面准确的记录对分配程序的必要变更。</p>	<p>参见对第 18 条建议的回复。</p>	<p>见第 18 条建议。</p>	<p>见第 18 条建议。</p>
<p>20. 应当立即实施与定量供应卡、受助人权利的行使以及得到受助人的认可等相关的最新标准操作程序。粮食计划署应当在安全稳定的地区开展试点的基础上寻求采用相关技术（比如生物计量的定量供应卡）。</p>	<p>同意。</p> <p>目前正在新的标准操作程序。计划在 2011 年 1 月第一个评价周期结束后对合作伙伴进行后续培训，交流经验教训。</p> <p>关于生物计量的定量供应卡的使用，粮食计划署和联合国难民事务高级专员（UNHCR）已在难民营试点的基础上大量使用这些定量供应卡。在解决与 UNHCR 相关的重要受助人保护问题后，粮食计划署经 UNHCR 核准使用定量供应卡。通过审查从这些经验中汲取的教训，可确定这类技术能否在索马里进行试点。</p>	<p>索马里国家办事处/ 项目计划部</p>	<p>进行中</p>
<p>21. (a) 必须加强定期监督检查，严格遵守合作伙伴评价的完成时间表。</p>	<p>同意。</p> <p>国家办事处将继续编制合作伙伴评价的标准操作程序。</p>	<p>索马里国家办事处</p>	<p>2011 年 4 月</p>
<p>21. (b) 为了增强透明度，拟采用的评价标准必须在“现地协议”定稿前，让合作伙伴知晓。</p>	<p>同意。</p> <p>国家办事处将采纳这条建议。</p>	<p>索马里国家办事处</p>	<p>2011 年 2 月</p>

粮食计划署管理层对《外聘审计员关于世界粮食计划署在索马里行动的报告》中提出的建议做出的回复			
外聘审计员的建议	粮食计划署管理层的回复	实施机构	时间框架
22. 国家办事处实施与后勤物流保障部门应当共同深入分析来自合作伙伴的未决报告方面存在的差距并妥善解决存在的问题。	同意。 这方面的工作正在实施（参见对第 25 条建议的回复）。	见第 25 条建议	2011 年 2 月
23. (a) 在一种旨在消除“商品流通处理与分析系统”（COMPAS）薄弱环节的体系建立之前，应当开发一系列标准化报告生成工具，以防止工作人员通过后端获取相关数据。	不同意。 粮食计划署信息网络与全球系统 II（WINGS II）内部启动的一个共同项目目前正在实施，该项目旨在建立一套全新的物流保障应用程序——物流执行系统（LES）——其中涉及与机构系统平台完全兼容的商品跟踪能力。2011 年将继续深入开发新的应用程序，预计于 2011 年下半年进行试点实验。新的系统有望从 2012 年开始逐步实施。 粮食计划署已采用经验证的软件生成旨在获取“商品流通处理与分析系统”（COMPAS）数据的报告。除此以外，由于这些数据的存取量非常小，因此，秘书处认为，在此情况下，继续在报告工具上加大投入看不到任何收益。	物流与后勤保障部	
23. (b) 应当在 COMPAS 采集有关最终分配点所有分派给合作伙伴的粮食的分配信息，以确保分配计划与最终分配点的实际分配情况协调一致。	同意。 目前可以获取最终交付点层次的信息。COMPAS 合作伙伴模块包含五个粮食发放报告层级——国家级、部门级、子部门级、地方级、现场级——因此，办事处能够规定在哪些地方发放救济粮。	后勤物流保障部 信息技术部	已完成
24. 我们建议在 WINGS II 内采集有关运输商和合作伙伴开具的发票签收日期等更重要的监管信息。	同意。 秘书处承认，无论是在财务管理方面，还是在运行效率方面，发票的签收与后续支付过程都非常重要，因此随着 WINGS II 的实施，发票主要集中到在财务部门。有关发票集中支付的指导文件应以首席财务官指令（RMFT2010/001）的形式颁布。这项指令旨在补充和解决外聘审计员的主要建议问题，即发票处理过程改进既切实可行又必不可少。正如外聘审计员的报告所述，逾期三个月未支付的发票数量大幅减少，即从 2010 年 2 月的 268 份减少到 2010 年 9 月的 13 份。秘书处认为，发票的集中管理是此次改进的重要因素。 尽管如此，秘书处仍将探讨能否在 WINGS II 中采集有关发票日期和发票签收日期的信息。	财务部与信息技术部	2011 年 6 月

粮食计划署管理层对《外聘审计员关于世界粮食计划署在索马里行动的报告》中提出的建议做出的回复			
外聘审计员的建议	粮食计划署管理层的回复	实施机构	时间框架
25. 应对相关人员进行有关终端用户计算相关风险以及一系列旨在提高数据质量方法的培训。应成立一个专门的协调部门，负责各种协调工作以及充当历史数据的保管员，消除数据出入和偏差发生的几率。	同意。 尽管国家办事处承认，应当实施一套更加正式的程序，而且必须对现有终端用户数据进行审查以确定是否重复，项目规划与后勤保障之间的密切配合更为重要。 可能没有必要专门为此成立一个独立的部门；重点应加强现有部门之间的协调配合。	索马里国家办事处 主任	2011年4月
26. (a) 粮食发放监测期间监测到的几个重要参数，在粮食发放后监测期间也应涉及，以便于完成相关信息的验证和加大保障力度。应及时分析两种结果之间存在重大差别的原因。	同意。 秘书处承认，应当及时跟踪检查粮食发放监督与发放后监督之间存在的重大差别。索马里国家办事处已经做到了这一点；它们建立了一个数据库，专门用于跟踪那些需要在今后几个月的监督任务期内加以验证和确认的问题，并力图改进其文件记录工作。 然而，我们注意到，粮食发放后监督（PDM）主要关注受助人的权益是否得到保障、受助人的参与情况以及他们对从本项目中得到的服务的满意度。考虑到大部分粮食发放工作是由合作伙伴在处理，因此，发放后监督（PDM）的目的旨在确保发放对象是粮食保障计划中登记的符合条件的受助人。	索马里国家办事处	进行中
26. (b) 在粮食计划署工作人员能够进入的地区，应当加大常规监督的力度。在这些地区，不应安排他人代为监督。	同意。 国家办事处同意，替代监督主要用于粮食计划署工作人员无法进入的地区。	索马里国家办事处	2011年6月
26. (c) 应起草一份旨在包含有关粮食发放详细信息的独立报告或将这些信息纳入随后几个月的月度报告中。	同意。 实际发放的信息主要取决于合作伙伴的粮食发放报告（CPDR），而CPDR报告通常会延期提交。 秘书处承认，仍需继续加大工作力度确保合作伙伴准时提交CPDR报告。秘书处将在本机构内全面采用CPDR起草与提交的电子手段。 秘书处还承认，虽然实际发放信息无法在当月报告中及时获悉，但必须纳入在下月报告中。	项目计划部	2011年4月

本文件中使用的缩略词

CP	合作伙伴
COMPAS	商品流通处理与分析系统
CPDR	合作伙伴的发放报告
EMOP	应急行动
ENDF	埃塞俄比亚国民自卫军
OS	监督办公室
PACE	绩效与能力增强计划
PDM	发放后监督
PRRO	延长救济期与恢复行动
RM	资源管理与责任追究部
RMP	绩效与责任管理部
SMCA	加强管理与强化责任追究
TFG	过渡联邦政府
UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处
WINGS II	粮食计划署信息网络与全球系统 II