

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

执行局
年度会议

2010年6月7-11日，罗马

资源、财务和预算 事项

议程事项 6

C

分发：普通
WFP/EB.A/2010/6-K/1/Add.1
2010年5月25日
原文：英文

关于世界粮食计划署在索马里行动的调查 附录

外部审计员对执行局的建议：索马里

本文件是外部审计员应执行局的要求提供的。本文件就世界粮食计划署在索马里粮食援助的订约、交付和分发的详细的审查予以职权范围的确定，以提出改进建议并增强控制框架。

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/eb>) 获取。



National Audit Office

世界粮食计划署 对执行局的建议：索马里

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，还有权向执行局报告粮食计划署的财务程序、会计制度、内部财务控制以及一般行政及管理的效率。

国家审计署旨在通过审计向执行局提供独立担保；为粮食计划署财务管理和治理带来增值；并通过外部监察程序，向联合国世界粮食计划署的目标提供支持。

本报告是应执行局主席的要求，就如何审查粮食计划署在索马里粮食援助的订约、交付和分发中所采用的各种流程和控制措施向执行局提出建议，旨在提出必要的完善、改进建议。

欲了解更多信息，请联系：
Damian Brewitt 署长

国家审计署
伦敦维多利亚白金汉宫路 157-179 号
Victoria, London, (邮编: SW1W 9SP)
电话: +44 (0)20 7798 7256
电子邮箱:
damian.brewitt@nao.gsi.gov.uk

导言	3
范围和建议方法	4
背景	5
就索马里项目运营审查的职权范围的拟定（供讨论）	7
审查的具体范围	8

导言

1. 自 20 世纪 60 年代起，世界粮食计划署便开始其在索马里的运营。2009 年粮食计划署对索马里粮食援助的直接支出和相关费用约为 2.68 亿美元，受益人数超过 200 万。同时，索马里没有稳定的政府以及其不良的商业管理，导致粮食计划署在索马里行动的安全和物流运输等恶劣操作环境，进而给粮食计划署的日常行政管理带来了诸多问题，索马里被认定为腐败最严重的国家。（根据透明国际公布的清廉指数，索马里是全球 180 个国家中最腐败的国家）。
2. 2010 年 3 月，联合国索马里问题监测小组（MGS）就粮食计划署在索马里粮食援助的贪污、盗窃和转移的相关问题进行指控，其呼应了 2009 年 6 月英国电视四台新闻播报的指控。这些指责引起了粮食计划署的高度关注，随后执行局主席聘请了外部审计员就如何审查粮食计划署在索马里粮食援助所采用的各种流程和控制措施向执行局提出建议，并要求外部审计员对世界粮食计划署在索马里粮食援助的订约、交付和分发进行详细的审查，以提出改进建议并增强控制框架。

执行摘要

3. 本报告说明了我们认为对相关指责的适当回应，以及对索马里运营的详细审查职权范围的确定方法。我们建议应采取的步骤为：
 - 就相关指责获取证据；
 - 审查证据质量，以便为执行局提供意见；以及
 - 对索马里粮食分发控制方案的执行进行审查。
4. 粮食计划署监察长和监督办公室（OS）将索马里项目的风险评定为高级，且近几年对其进行定期审计。此外，监督办公室对英国电视四台新闻播报的指控进行了特别调查。外部审计小组对索马里监督办公室近几年的工作进行了监测，并未发现索马里问题监测小组报告所指的内控方面存在的重大缺陷。这说明监督办公室对索马里项目的运营与索马里问题监测小组的主张，两者之间存在分歧。我们认为，这种分歧只有粮食计划署获得索马里问题监测小组报告中所述的证据并对其进行分析才能解决，粮食计划署将依次对其予以回应。
5. 粮食计划署必须按照通常的程序对索马里问题监测小组所做的指控进行调查，并根据正常方法搜集证据然后进行评估。这些工作都应该在外部审计员的监督下进行，以为外部审计员的方法和监督办公室调查的严密性提供独立的保证。我们认为其为外部审计员就审计过程和结果向执行局进行报告的同时，也是对该指控的恰当回应。
6. 在对索马里问题监测小组的指控进行评估前，执行局要求我们拟定相关的调查范围以对索马里项目运营情况进行更加详细的审查，该要求是合理的。我们建议职权范围应包括下述五大关键方面：
 - 审查对风险评估水平的分析；
 - 制定适合索马里项目运营的控制方案；

- 对预期控制的运营措施的实施进行评估；
 - 考虑控制环境的整体有效性；以及
 - 对其他影响粮食计划署运营的广泛问题进行评估。
7. 对粮食计划署可能期望对这些指控的考虑以及对运营审查的影响而言，我们的方法肯定非常有限的。

范围和建议方法

8. 因为我署作为执行局外部审计员的任期将在完成 2009 财年报告后，即 2010 年 6 月满期，2010 年 3 月我们与执行局主席讨论过，确定我署并不适合继续对该等指控进行详细的审查，或者对索马里项目的运营进行评估。这些工作将交由我署的继任者完成。
9. 2010 年 3 月，国家审计署向执行局以及粮食计划署审计委员会和审计局联席会议提交了我们的建议方法纲要。我们建议粮食计划署应采取三大行动以回应该等指控：
- 行动 1：获取能证明该等指控的充足证据— 在审计中以及对索马里问题监测小组报告进行回应时，我们建议联合国秘书长应披露索马里问题监测小组报告的主张和证据的所有细节，以及他们对粮食损失估算的依据。目前，粮食计划署要求获得该等证据，但是索马里问题监测小组并未提供。
 - 行动 2：审查证据质量，以便为执行局提供意见 — 我们建议在收到索马里问题监测小组提供的具体证据后，粮食计划署监督办公室应根据相关条例和规定进行适当的调查，以确定其是否足以证明该等指控属实。我们建议对索马里问题监测小组提供的证据的审查应在外部审计员的监督下进行，以为外部审计员的方法和监督办公室调查的严密性提供独立的保证。监督办公室和外部审计员随后应就工作情况向执行局汇报。
 - 行动 3：对索马里粮食分发控制方案的执行进行审查 — 为了对控制环境的可行进行评估，我们建议对粮食分发安排进行详细的审查，该审查应包括对控制方案的可行性和运行有效性的审查，若能证实该等方案的在索马里有效运营的同时对该等指责予以证明。我们认为，监督办公室有能力完成该审查，审查结果可用于对控制环境的评估以及改进建议的提出。
10. 在我们向审计局和审计委员会提出建议后，执行局主席要求执行局同意我署对索马里项目审查的职权范围，以及我们的继任者将如何操作提供建议。本报告主要根据上述三大行动，就索马里项目审查的职权范围提出建议。本报告所涉及的建议是我们根据粮食计划署和其他国际组织的经验所提供的方法。粮食计划署应保证尽早将这些建议提供给我们的接任者，以便他们为这些审查进行相关准备，并决定他们认为有必要修订的部分。

背景

世界粮食计划署索马里国家项目

11. 2009 年，粮食计划署索马里项目的费用支出为 2.68 美元，直接提供粮食援助 25 万公吨，受益人数约为 200 万。粮食计划署证实索马里的的工作环境异常危险：为粮食计划署和非政府组织工作的四名员工被杀害；进行评估和监控活动存在一定的困难和危险；索马里政局的不稳定对外籍工作人员存在很大的风险。出于安全考虑，粮食计划署索马里项目的国家办事处设在邻国肯尼亚的首都内罗毕。
12. 2009 年之前，大部分粮食援助物资都先运往肯尼亚蒙巴萨港口，然后经由陆地转运至索马里的分发点。2009 年，肯尼亚关闭了与索马里的边境，粮食计划署不得不寻找其他的运输替代方案。目前，援助粮食先海运至索马里首都摩加迪沙，然后经由陆地转运。但是，由于摩加迪沙港口的物流条件以及码头上仓储的限制，引发了其他问题。粮食计划署正在采取相关措施以改善摩加迪沙港口的配套设施进而提高运营效率。

索马里项目相关的审计工作

内部审计

13. 内部审计的职责是对粮食计划署内控的实施情况进行评估和报告进而为执行局的运营提供保证。监督办公室就此制定了年度计划为其提供相关的保证。监督办公室的内部审计部门通过内罗毕办事处的运营情况对索马里的运营状况进行定期审计。监督办公室已将索马里项目的风险评定为“高级”并通过定期审计反应出来。最近的审计是 2008 年 7 月和 2009 年 11 月进行的。
14. 除这些既定的审计外，监督办公室调查组在对英国电视四台新闻播报指进行调查后，于 2009 年秋季对国家办事处进行了实地调查。虽然监督办公室对索马里观察小组的主张进行了分析，但是仍然需要索马里观察小组提供相关的证据。我们认为若没有相关的证据对索马里观察小组的主张予以支持，这些调查将是无效的。

外部审计

15. 外部审计的工作主要是对财务报表予以证明，评估运营的价值及其对审计意见的风险。外部审计团队每年都会对审计风险水平、监督办公室的工作范围和累积知识以及对业务的了解进行评估。在我署任期期间，我们向粮食计划署审计委员会汇报了工作计划，以避免重复的审计工作。
16. 根据我们对监督办公室 2008 年工作中风险水平的监测，以及对 2009 年工作范围的计划，我们认为没必要对索马里的运营进行审计，而应该予以信任。我们应利用这些资源对其他运营进行监管，比如苏丹达尔富尔地区，该地区的财务和运营规范的风险等级都被评定为“高”。我们 2008-2009 年两年期的项目调查包括对区域局和五个国家办事处的控制和财务的实地调查。实地调查中我们并未发现任何对财务报表的审计带来重大风险的情况。

粮食援助指控和粮食计划署的回应

英国电视四台新闻播报的指控

17. 2009年6月15日，英国电视四台新闻播报称粮食计划署的援助食品被盗并在索马里的市场上非法售卖。国家办事处随即对该事件进行了调查，2009年8月，粮食计划署监督办公室调查组接替了该调查工作。出于安全考虑，粮食计划署的员工并未亲自去索马里，而是聘请了索马里当地的公司进行了国内审查。2009年12月，监督办公室发表了其对该指控的报告，报告中关于该指控的主要信息如下：

英国电视四台新闻播报的指控和监督办公室的结论

指控	监督办公室调查小组调研结论
虚构难民营将援助粮食定量挪用并分配给这些所谓的难民营，粮食计划署工作人员收受贿赂	无证据证实有虚构国内流亡难民（ICP）营的存在和粮食计划署工作人员收受贿赂
商人直接向粮食计划署工作人员或粮食计划署合作方购买粮食	无证据证实国家办事处的工作人员或合作方直接向商人出售粮食
大量粮食计划署的袋装援助食物在市场上出售	监督办公室确实发现市场上有销售的粮食计划署的食物，经过调查证实有些受益人将他们的部分援助事物销售以购买其他必需品。 并未发现援助粮食的其他销售渠道
受益人只收到援助粮食的部分定额，而其余部分在当地市场上销售或用于换取安全服务或定额卡	监督办公室调查发现援助粮食定额的交付确实有短缺，但是是由于多方面的原因造成的，并无证据显示援助粮食的转移是其中的原因之一
运输商只运送部分援助粮食，而剩余部分拿去非法出售	若一辆运送卡车是运往多个分发点的，那车上肯定会留下给其他分发点的粮食。监督办公室并未发现任何将援助粮食非法转移至市场上出售的证据
记者目睹阿夫戈耶地区的难民营儿童四天仅吃水煮树叶	监督办公室说明，由于地区限制、固定的受益人名单、运输路线破坏以及丰收季节援助粮食分发的延迟等原因，很有可能造成有些国内流亡难民并未收到粮食计划署的援助。但是，监督办公室并未发现水煮树叶是整个阿夫戈耶地区的食物来源

资料来源：对监督办公室报告的外部审计分析

索马里观察小组的指控

18. 2010年3月10日，索马里观察小组发表报告对粮食计划署在索马里的运营进行了指责，并称粮食援助被大规模的转移以及关于粮食计划署运营的其他谬误。我们注意到粮食计划署根据监督办公室的审查对该指责做出了初步回应。虽然目前我们还无法得知该审查结果，但是我们了解到粮食计划署并未得到索马里观察小组提供的其他确凿证据。

索马里观察小组的指控和粮食计划署执行组的回应

索马里观察小组的指控	粮食计划署执行组对执行局的简报会
50%的援助粮食被转移给了非受益人	粮食计划署对此提出质疑，50%即为13万公吨约7,000卡车容量，如此大规模的转移未必可行
2009年，80%的粮食交付合同仅被三家承包商掌握	2009年，分配给三家承包商的合同占比66%，低于2008年的81%。2009年11月后，粮食计划署会更加平等的分配合同。粮食计划署已要求索马里国家办事处不要对该三家承包商提供新的合同
2008年9月25日，在一家畜市场上发现了掠夺的援助粮食	粮食计划署承认是被掠的粮食，运输商很可能换掉了援助粮食。
2009年6月，援助粮食再次被大规模转移	无证据证明援助粮食的损失或被掠：粮食计划署已收到粮食安全交付的证据。
从Eel Ma'aan港口到Ilasay通道并未用做人道主义援助通道	该通道被粮食计划署用作卡车通道以避免危险的运输
运输商Deeqa建设和粮食计划署合作方SAACID之间存在明显的利益冲突	2009年10月，粮食计划署已经注意到这两者之间可能存在矛盾，运输商和合作方已不再合作

资料来源：粮食计划署执行局简报的外部审计结论，2010年3月12日

就索马里项目运营审查的职权范围的拟定（供讨论）

19. 根据我们对现有证据的审查，以及我们对粮食计划署业务和控制框架的了解，我们建议粮食计划署采取系统的方法对索马里粮食救援的订约、交付和分发的控制措施进行审查。该方法应建立在对可执行控制方案的审查以相关的审计方法的基础上，评估其运营情况，且在指控和当前运营环境下对该控制方法是否适合有效进行评估。

20. 我们建议的方法应提供该等方法性质的详细情况，我们认为有必要对索马里粮食分发的控制环境予以建议。我们已就如何进行审查以及我们所需要的对我们的分析和结论予以支持的证据提供了相关建议，以为后续的建议奠定基础。
21. 我们期望，后续的审查能在我署的继任者的帮助下完成。我们相信监督办公室能够与粮食计划署总部、国家办事处和索马里办事处管理人员一同指导该审查的顺利完成。监督办公室和管理人员有在复杂和高风险运营环境下的知识和经验，其对不熟悉粮食计划署运营过程的外部审计员而言是非常重要的。该方法和最终的交付方式当然也将由我署的继任者确定，他们会以专业的方法和态度确定如何进行调查。
22. 为确保粮食计划署的主要援助发挥其最大价值，在对该等指责进行审查的同时不仅仅需要对控制体系进行回顾性审查，还需对下述情况提供建议：
 - 提高现行流程和控制措施的成本效益；
 - 增强监控体系和机制以便提高监督的水平和对管理层运营控制的保证；
 - 确定重复的或多余的或对工作人员有额外风险的流程和控制措施；以及
 - 对报告结论可能适用于其他复杂和高风险环境的情况进行评估。

审查的具体范围

第一阶段：审查对风险评估水平的分析：控制框架的设计通常与所面临的风险是成正比的。其需要粮食计划署和联合国提供在索马里运营所面临具体风险的证据，以确定粮食计划署认为可以接受的风险等级（风险胃纳）。应提供记录有过去已采取的用于降低风险的措施的证据。

23. 需提供证据应包括：
 - 对粮食计划署在索马里项目通过国家办事处进行风险审查，并考虑联合国认定的在该国的风险情况。

我们希望：

- 对粮食计划署/索马里风险胃纳进行详细说明（比如，次要损失承受情况，小额酬金的支付和分发到边检站的粮食）；
- 根据联合国的考量，对国家、计划和项目风险的确定（该等风险可能包括：确定受益人、安全、交付问题、粮食质量、交付、粮食分发、交付过程的每个阶段都可能出现粮食被盗、源自交付合作方的风险、交付的检查、故意篡改记录、职责的划分和工作人员的轮换等）；
- 风险缓解策略：已采取或打算采取的缓解风险的措施；
- 过去几年所采取的处理或缓解风险的措施。

第二阶段：制定适合索马里项目运营的控制方案： 审查的第一步应是对索马里运营内控系统方案的确立和记录。粮食计划署总部为各国办事处提供控制方案的指导。这些流程和控制措施应包括粮食计划署业务的所有方面，包括粮食救援的订约、交付和分发的核心方面。应对控制措施在索马里项目运营性质的适合性予以评估。

24. 需采取措施应包括：

- 从粮食计划署总部获取由执行局确立的适合于索马里粮食救援的订约、交付和分发的关键财务和运营流程以及控制措施的概要。

我们希望：

- 订约流程（包括合同出租、对潜在承包商的核实、已获批的承包商名录、反欺诈流程和合同执行的监测等）；
- 对粮食交付控制措施的建议（比如运输船队、仓储、护航人员和民兵组织，贿赂等）；
- 对如何分发粮食并确认粮食是否已分发给既定利益人的建议（利用非政府组织合作伙伴和政府机构、受益人已确认领取到援助粮食的证据，粮食计划署的监督、大批交付和分发点）；以及
- 总部及国家办事处主任对控制措施实施情况的评价，以确定其是否有效运营的建议。
- 我们建议粮食计划署应考虑使用其他物流运输组织的方法以提高现行控制框架和援助粮食交付的跟踪记录。

第三阶段：对预期控制措施运营进行评估： 对预期控制框架进行评估以确定前述指控期间该框架的运营情况以及当前运营情况，其应包括对国家办事处提供合适的证据以证实该控制框架的有效运营。此外，国家办事处还应对他们在索马里运营项目定期审查中所采取的方法予以说明，以确定其合规性，包括跟进措施。因为索马里项目由位于邻国肯尼亚的国家办事处操作，所以这点尤为重要。

25. 需提供证据应包括：

- 国家办事处获得对总部确立的流程和控制措施的分析以及该等流程和控制措施在索马里的实施情况；
- 对国家办事处采用的体系进行分析以确保该等流程和控制措施已在索马里有效实施；和
- 证据的核实，应包括在安全许可的情况下对实际操作的核实。

我们希望：

分步分析总部要求采用的关键流程和控制措施以及该等流程和控制措施在索马里是如何实施的；

- 肯尼亚国家办事处以及索马里当地工作人员采取的流程和控制措施的描述，以及证明该等流程和控制措施已有效实施的证据（应包括书面记录、当地流程手册和定期报告）；
- 独立巡查员的监察访问（包括对仓库和存货的检查、合作方运营的审查、定量卡的审查、索马里国内活动的评价、对前期调查的跟进和建议）；以及
- 仓储的详细记录、运输和分发的安全安排。

第四阶段：考虑控制环境的整体有效性：根据国家办事处对预定流程和控制措施合规性情况的要求，对风险和控制措施的证据进行审查，以确定是否已经建立了有效的便于风险认定的内控系统。若发现有任何不足之处，可能会将潜在风险量化。

26. 需提供证据应包括：

- 最近几年，监督办公室对索马里的运营进行了规范的审查，检查组也对英国电视四台新闻播报的指控进行了特别调查。这些报告将通过国家办事处对既定流程和控制措施的合规性证据予以审核。

我们希望：

- 国家办事处所提供的建议和证据清单能够证明这些问题已被解决并达到监督办公室满意的水平；
- 将已发现问题量化，便于对更改性价比的评估。

第五阶段：对其他影响粮食计划署运营的广泛问题进行评估：索马里运营控制的任何问题应在粮食计划署的大环境中进行考虑，以最大化审查的利益并为粮食计划署其他运营项目提供粮食分发方案的经验。

27. 需提供证据应包括：

- 确定粮食计划署总部确立的控制框架的缺点；
- 确定总部制定的流程已被实施；
- 确定国家办事处主任可以充分利用该等证据，以证实该等控制措施已有效执行；
- 根据对粮食计划署的指控，确定他们是否认为粮食计划署在索马里或其他地方的运营存在缺陷；以及
- 根据监督办公室和国家办事处的工作情况，确定他们可能并未完全或有效实施该等控制措施的情况。