



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

财政委员会

第一三六届会议

2011年2月8-9日，罗马

世界粮食计划署索马里行动的外聘审计员报告

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

Rebecca Mathai 女士

世界粮食计划署

外部审计主任

电话: +3906 6513 3071

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，

本文件印数有限。敬请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。

粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。

执行概要

- 《世界粮食计划署索马里行动的外聘审计员报告》提交执行局供审议。
- 2010年3月，联合国索马里问题监测组针对世界粮食计划署索马里行动提出了多项指控。在世界粮食计划署执行干事致执行局的信中，她对独立调查世界粮食计划署索马里行动表示欢迎，并提供了获取监察长2009年12月份报告的机会。
- 2010年6月，执行局请印度主计审计长详细审查针对各项建议进行调整的世界粮食计划署索马里行动，以加强内部控制。
- 外聘审计员报告分两个部分。报告第一部分审议了所提出的指控，以及世界粮食计划署监察长和秘书处所开展的工作，以审议和解决各项指控。外聘审计员指出，2009年的监察长报告作为检查控制弱点和建议的模板，并为减轻这些弱点引导做出必要的变化。本报告还确定了有助于开展额外调查工作的各个方面。
- 报告第二部分包括内部控制的评估和建议改进内部控制的26条建议。

从财政委员会寻求的指导意见

- 提请财政委员会注意《世界粮食计划署索马里行动的外聘审计员报告》，并同意供执行局审议。

建议草案

根据世界粮食计划署的“《一般条例》第XIV条”，粮农组织财政委员会建议世界粮食计划署执行局注意《世界粮食计划署索马里行动的外聘审计员报告》。

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

供审议

C

分发：普遍

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

2011年1月18日

原文：英文

关于世界粮食计划署索马里行动的外聘审计员报告

本文件印数有限。执行局文件见世界粮食计划署网站
(<http://www.wfp.org/eb>)。

印度主计长兼审计长
(CAG) 向世界粮食
计划署 (WFP) 提供
外部审计服务。

主计长兼审计长的审
计旨在向世界粮食计
划署提供独立保证，
并通过提出建设性建
议来使世界粮食计划
署的管理增值。

如需更多信息，请联
系：

Rebecca Mathai 女士

外聘审计长
世界粮食计划署
Via Cesare Giulio Viola, 68/70
00148 Rome,
Italy.

电话：0039-06-65133071

电子邮箱：
rebecca.mathai@wfp.org

外部审计报告

世界粮食计划署索马里行动



सत्यमेव जयते

印度主计长兼审计长

执行概要

世界粮食计划署（WFP）自 20 世纪 60 年代以来一直在索马里开展活动。2009 年 6 月，第 4 新闻频道对世界粮食计划署索马里行动提出了几项指控。之后，联合国索马里监测组（MGS）于 2010 年 3 月提出指控，其中包括除此前第 4 新闻频道指控以外的新指控。

2010 年 6 月，执行局（EB）要求外聘审计员即印度主计长兼审计长对世界粮食计划署索马里行动开展详细审查，以期提出加强控制的建议。

我们审计的主要目标是：（1）核实控制措施是否基于风险评估而设计，以及是否按计划实施；（2）建议补充/修正/废止控制措施；以及（3）为别处的类似重要行动提供索马里行动的经验教训。我们的简报，还包括对监督办公室（OS）监察长（IG）所开展的调查并形成其 2009 年 12 月报告的意见。

通过审阅文件、分析信息技术（IT）系统数据，以及与主要利益相关方的讨论，我们从 2010 年 10 月 11 日至 11 月 19 日在位于罗马的世界粮食计划署总部（HQ）和位于内罗毕的索马里国别办事处（CO）开展了为期 6 周的审计。我们主要审查了 2009 年 1 月至 6 月期间的相关记录，尤其侧重于在摩加迪沙和阿夫格耶走廊开展的行动，这些地区在指控中涉及最多。

我们承认世界粮食计划署是在复杂和颇具风险的环境中开展索马里行动。以下几段阐述的我们的审计结果，应该在索马里行动面临诸多挑战，而世界粮食计划署一直在努力加强行动的背景下加以理解。

我们的调查结果主要涉及在世界粮食计划署进入受到限制的南索马里所开展的行动。世界粮食计划署在南索马里面临的挑战为该地区所特有，这不同于北索马里的相对平静。因此，涉及南索马里的具体调查结果可能并不适用于整个国家的行动。

本报告分为两个部分。第一部分函盖了我们对监督办公室监察长就第 4 新闻频道和联合国索马里监测组的指控所做调查和调查结果的意见。第二部分是关于世界粮食计划署索马里行动目前所取得的内部控制环境的报告。

第一部分——对监督办公室就第 4 新闻频道和联合国索马里监测组的指控所做调查和调查结果的意见

监督办公室开展调查并纳入我们审查范围的索马里行动的主要指控涉及：（1）截流粮食，在当地市场出售世界粮食计划署粮食，编造虚构的粮食分发营地；（2）三家运输商获得 80% 的运输业务；（3）运输商和合作伙伴之间的利益冲突；（4）运输车队的粮食遭受劫掠；以及（5）连接港口和机场的道路建设。

基于私营机构对一个重要市场的监测结果，以及发现世界粮食计划署仅在六家商店供应粮食，监督办公室利用 2009 年 8 月和 10 月的三处集镇数据得出了结论，世界粮食计划署每月在阿夫格耶和摩加迪沙分发的粮食中，大约有 10% 通过受益人向当地贸易商出售其部分口粮换取糖和茶叶而流入当地市场。我们认为得出结论的依据不够充分：样本的规模较小，且量化流入地方市场的粮食仅用了几天的监测结果。监测过

程中随后收集的数据并未支持这样的结论，即受益人出售的粮食是在市场上发现的粮食援助的唯一来源。

私人调查机构可以证实粮食分发营地的存在，从而使监督办公室得出了所指控的虚构营地并无证据存在的结论。此外，国别办事处监测报告中的二手数据是在监督办公室调查组实地工作后编制，如果对他们提供的某些线索加以调查，会加深对此项指控的质疑。

2008 年和 2009 年，分别有 81% 和 66% 的运输业务被交给三家承包商。监督办公室发现，尽管存在一些违规现象，由于手册不够清晰，使得少数控制缺陷侵蚀了这一过程。我们认为，国别办事处的决定本应更多地遵循手册的规定精神。

我们认同监督办公室的看法，运输商和合作伙伴（CP）之间存在利益冲突，此后，迅速采取了补救行动。我们还认同监督办公室的结论，运输商在转运过程中丢失的粮食已被追偿，尽管不是通过履约保证金而是分期付款方式。

监督办公室指控，世界粮食计划署协助 Adaani 的 Swift Traders 公司重新开放 El Maan 港，作为摩加迪沙港的替代，是“表面上的应急计划”¹。监督办公室仅审查了采购的合理性，而没有审查采购程序本身。他们报告，国别办事处管理层本应在修建道路的行动中与联合国驻索马里国别小组更多接洽，报告得出的结论是，无需就此指控采取任何进一步行动。我们认为，合同管理缺乏透明度反映在放弃竞标程序和采购成本高昂，这应该成为进一步调查的主题。监督办公室同意，我们提供的新信息值得进一步的审查。

我们承认这样的事实，与 2009 年监督办公室调查指控时相比，现在可以利用的信息更多。我们还承认，监督办公室一段时间以来的报告一直在指出索马里行动中存在的各种控制缺陷。对于 2009 年 12 月的调查报告，必须根据监督办公室的前期报告加以考量。2009 年报告已经成为审查控制缺陷的模板，其中的建议指导缓解这些缺陷所必要的变革。尽管如此，我们仍然相信，我们的报告找出了需要进一步调查的领域。

第二部分——内部控制的评估

在一个组织中，确定按规则和条例行事的基调是高管层的职责。我们建议，高管层应在索马里国别办事处试点一个自我评估机制。应针对国别办事处编制一份重要控制措施自我评估清单，所有业务单位都必须在清单的基础上开展年终自我评估。这将鼓励他们行使控制措施的所有权，从而改善负责制。

我们发现，对索马里国别办事处工作人员的评估，有必要对总部和国别办事处评估形式的及时性和完整性进行更密切的监测。

世界粮食计划署正在编制全组织和针对索马里国别办事处的《风险登记册》，这种行动将使更加有效的风险处理成为可能。然而，并未量化风险承受能力，因此我们建议，必须量化高风险行动（如限制进入的索马里区域）和正常行动（如世界粮食计划署工作人员可以进入的索马里区域）的风险承受能力。

¹ 索马里监测小组报告 S/2010/91 号文件。

我们认为，索马里的经验提供了一个教训，要及时认知迫在眉睫的风险并与主要利益相关方沟通。我们建议，应划分收集和分析重大信誉风险预警信号的责任，以便及时将此类信号上报至适当级别。我们还认为，对指控采取迅速和透明的回应，会有助于安抚利益相关方。

根据从世界粮食计划署自身数据和联合国姊妹组织数据得出的评估结果，已经编制了每六个月一度的地区级《分配计划》。从使用上述数据按照《标准作业程序》计算的受益人及粮食数量初始数字，到《分配计划》中的最终分配数字，在记录中我们并未发现完整的数据变动线索。我们建议，为了确保更大的透明度，国别办事处必须保持完整的线索，以证明最后《分配计划》数字的合理性。

月度《分发计划》（DP）业已编制，该计划包含村级受益人数量和拟在最后交付地点分发的粮食数量。我们发现，《分发计划》并不总能反应现场的实际情况；《分配计划》的编制是一个独立行为，与《分发计划》并无紧密联系。在摩加迪沙开展的一项针对残疾人和无人陪伴老人的特别一般粮食分发个案研究例证了方案编制中存在的不足。

合作伙伴在世界粮食计划署行动中发挥至关重要的作用，他们参与《分发计划》的编制和受益人认定，并参与援助粮食的最终分发。国别办事处采用了一种更为客观的能力评估工具，用于对合作伙伴参与前评估，尽管支持评级的数据不够充分。我们认为，如果能够解决这一不足，那么将使该程序更加客观和透明。

我们注意到粮食商品跟踪系统即商品运输处理及分析系统存在缺陷，这就需要从系统后台获得信息，从而损害了数据的完整性。正在设计一个新系统。但在新系统投入使用之前，我们仍然建议应该开发标准化的报告生成工具，以满足国别办事处的需求。工作人员使用工作表来保存某些重要信息，而我们注意到此类数据遭遇了一些典型问题，如不同单位保存的数据不一致、存在错误以及缺乏版本控制。

我们会晤过的所有利益相关方，都对索马里国别办事处在极具挑战性的环境下开展工作表示赞赏。然而，他们希望更多的参与，也希望世界粮食计划署就一些关键问题进行更透明的介绍。我们建议，世界粮食计划署应以更加透明的方式与外部利益相关方开展更密切的合作。

该国别办事处采取了诸多强化监测的措施，如：（1）引入热线电话；（2）加强对月度监测报告的分析 and 深化；以及（3）培训粮食援助监测员（FAMs）。我们对三个月的数据进行了检测，其结果表明，与2009年6月相比，2010年6月已分发粮食的监测比例已经下降。管理层告知我们每月监测量并无不同。尽管如此，我们仍然担心，我们的调查结果有可能暗示着监测水平的整体下滑。在世界粮食计划署工作人员能够进入的地区，我们建议增加常规监测。

就控制措施和经验教训，我们对未来类似行动提出的一般性意见和建议是：

- 应该制定计划，在索马里向包括侦测性控制措施在内的第三方监测和跨境监测加大投入。鉴于预防性控制措施比侦测性控制措施能够提供更大的保障，有必要通过加大对预防性控制措施的投入来调整国别办事处的战略，包括选择并维持与合作伙伴的关系；编制分配和分发计划；以及认定并登记受益人。

- 应实施控制性措施直到出符合逻辑的结论，或直到全面实现确立控制措施的目标。
- 我们建议，应对在高风险地区实施额外控制措施的总体成本加以评估，并与捐助者明确分担，从而就是否在这类高风险地区开展行动做出审慎决定。
- 世界粮食计划署应制定即便在紧急行动中也必须遵循的基线控制措施。

建议概要

I 战略问题

建议 1: 各办事处均须任命一名工作人员担任道德倡导员，使其成为道德问题的旗手并成为解决道德困境的第一联络点。

建议 2: 区域局 (RBs) 在组织中发挥着重要的作用，因为他们更接近国别办事处，处于能快速对国家办事处的需求作出反应的位置。应为区域局提供必要的资源，从而使其更有效地开展工作。

建议 3: 相比外部监测，国际社会对自我监测的重要性的认识正日益增强。我们认为，世界粮食计划署索马里国别办事处可以为试点自我评估机制提供一个理想的背景。与监督办公室的检查清单一样，必须为国别办事处编制一份重要控制措施自我评估清单，所有业务单位都必须按照清单在提交国别主任的报告中开展年终自我评估。我们认为，这将鼓励他们行使控制措施的所有权，从而改善负责制。

建议 4:

(1) 必须分别量化高风险行动（如限制进入的索马里地区）和正常行动（如世界粮食计划署工作人员能够进入的索马里地区）的风险承受能力。

(2) 除了内在风险登记册，还须编制一份残余风险登记册，以确保将残余风险纳入风险承受能力之中。

建议 5: 我们认为，与行动风险通常产生局部性影响相比，信誉风险可以产生更加普遍的组织影响。因此，资源管理与问责部 (RM) 应承担主要责任，收集、分析重大信誉风险预警信号，并将此类信号上报至适当级别。资源管理与问责部应与监督办公室和审计委员会密切合作，共同完成此项工作。

建议 6: 管理层应制定并实施一项战略，以便对重要的外部指控作出迅速、果断、透明的回应。

建议 7: 世界粮食计划署应在检验核查的基础上，在展开分发监测之前，验证受益人的认定，起码在其工作人员能够进入的地区应这样做。

建议 8: 国别办事处应与其它利益相关方协商，重新评估在阿夫格耶开展粮食分发行动的相关风险。

建议 9:

(1) 合作伙伴的能力评估应有充足的文件支持，以增强其客观性。

(2) 必须在选择合作伙伴之前进行尽职调查，一旦选定，国别办事处须努力培养长期关系，至少在各个季节开展同样行动的地区应该如此。

建议 10: 若运输商/合作伙伴未在粮食运抵日之后三个月内提交其运单/报告，则不应向其进一步分配/交付。

建议 11: 国别办事处应与外部利益相关方开展密切和透明的合作。

建议 12: 鉴于国别办事处正计划对监测行动大力投资，应预先确定可能的监测结果和针对每种结果的可能后续行动。我们认为，这种作法将指导国别办事处根据监测结果采取适当的后续行动，并能从中取得最佳收益。

建议 13: 世界粮食计划署应制定收集信息，衡量现有结果和影响指标的各项制度。其结论应纳入年度《标准化项目报告》。

建议 14:

(1) 国别办事处应重新调整其有利于预防性控制措施的控制战略，选择合作伙伴并维持伙伴关系；编制分配和分发计划；以及识别和登记受益人。

(2) 国别办事处应进行差距分析，以便在修改程序和作法之前确定问题的根本原因。只有在确认现有控制措施不力的情况下，才能修改程序。应更加重视控制措施执行的培训、频繁重申指令和惩戒行动，以便强化实施控制。

(3) 世界粮食计划署应定期计算在限制其工作人员进入的高风险地区开展行动的过程中已实施或计划实施的所有额外控制措施的总成本。其细节问题也应与捐助者透明共享，以便就是否在这些高风险地区开展行动做出审慎决定。

II 实施问题

建议 15:

(1) 总部必须在监督办公室检查清单的基础上，针对监督团组的每一职权范围编制标准清单。区域局的所有未来监督任务，都必须按照核准清单来执行。

(2) 区域局的所有团组应提交书面报告，以使团组工作文件和调查结果文件可供未来参考。

建议 16: 一旦简化了各项制度和程序，则必须认真审查合规监督官员的职权范围。我们认为，合规监督官员的持续掌控，不应弱化国别主任和其他管理人员承担控制责任的义务。

建议 17: 在总部和国别办事处，必须更密切监测世界粮食计划署工作人员评价表格的提交。必须及时提醒提交并核查表格的完成性，如果表格不完整，还须要求随后重新提交。必须使用警告和惩戒处分作为制裁反复违规的最后手段。管理层向我们保证，目前正在实施一个评估表格改进项目（PACE），该项目将确保记录的完整性并促进质量检查。

建议 18: 为了确保更大的透明性，应确保完整的文件线索，以证明最后《分配计划》数字的合理性。

建议 19: 国别办事处应更严格行事，确保文件线索足以反映对必要现场分发变化的妥善记录。

建议 20: 应立即落实有关配给卡、受益人分配量公示、受益人签收问题的新《标准作业程序》规定。世界粮食计划署应在稳定地区探索技术的试点应用（如使用生物识别配给卡）。

建议 21:

(1) 应严格遵守完成合作伙伴评估的时间表，并辅以定期监督核查。

(2) 为了提高透明度，应在《实地级协议》(FLAs) 最终敲定之前与合作伙伴共享拟采用的评估标准。

建议 22: 国别办事处的执行与后勤单位应对合作伙伴行将提交报告中的差异原因进行深入分析和核对。

建议 23:

(1) 在开发解决商品运输处理及分析系统缺陷的新系统之前，应开发标准化的报告生成工具，以防止工作人员通过后台访问数据。

(2) 商品运输处理及分析系统应录入向合作伙伴提供所有批次粮食在整个最后分发地点的详细信息，以促进核对分配计划和最后分发地点的实际发放。

建议 24: 我们建议，信息网络和全球系统 II (WINGS II) 应记载运输商和合作伙伴发票的收讫日，这是更重要的控制措施信息。

建议 25: 工作人员应接受与终端用户计算的风险以及提高数据质量方法相关的培训。应设立一个协调单位，负责所有协调工作并作为过去数据的保管机构，以消除数据偏差机会。

建议 26:

(1) 分发后监测期间还应包括分发监测过程中监测的一些重要参数，以验证信息并提供更大的保障。对于这两个调查结果之间出现巨大差异的原因，应该立即加以分析。

(2) 在世界粮食计划署工作人员能够进入的地区，应该增加常规监测。在这些地区，应不允许替代监测。

(3) 应编制一个单独报告，其中包含有关已分发粮食的详细信息，或已纳入其后数月月度报告的详细信息。

引言

1. 索马里呈现的是当今世界最复杂、最危险的环境之一。世界粮食计划署（WFP）自 20 世纪 60 年代以来一直在索马里开展行动，最初是在摩加迪沙，但由于索马里的安全局势恶化，1995 年起迁往肯尼亚的内罗毕。世界粮食计划署在索马里设有 12 个分处/实地办事处/后勤中心。2009 年间，在 2009 年 3 月结束的“长期救济和恢复行动”（PRRO）项下和 2009 年 4 月开始的“紧急行动”（EMOP）项下，世界粮食计划署向大约 180 万受益人提供了 335267 公吨粮食援助。
2. 2009 年 6 月，第 4 新闻频道对世界粮食计划署的索马里行动提出了若干指控。监督办公室（OS）的监察长（IG）就这些指控开展了内部调查，并于 2009 年 12 月形成了调查报告。
3. 之后，联合国索马里监测组（MGS）于 2010 年 3 月提出了指控，其中包括除此前第 4 新闻频道指控以外的新指控。
4. 2010 年 6 月，执行局（EB）要求印度主计长兼审计长对世界粮食计划署索马里行动开展详细审查，以期提出加强控制的建议。

审计目标

5. 我们审计的主要审计目标是：
 - 核实控制措施的设计是否：
 - 基于风险评估，并
 - 始终顾及世界粮食计划署的风险承受能力。
 - 评估是否按设计实施了控制措施。
 - 建议：
 - 补充控制措施，
 - 修正现有控制措施，并
 - 废止控制措施。
 - 为别处的类似重要行动提供索马里行动的经验教训。
6. 我们在世界粮食计划署的讨论还引发一种需求，就监督办公室监察长对指控调查结果发表独立意见。因此，我们已将这一目标，作为我们现有审计活动的一部分。

审计范围

7. 世界粮食计划署已经制定了一个内部控制框架草案，作为其“加强管理控制和问责”（SMCA）方案 — 与 Treadway 委员会发起组织委员会控制框架（COSO 框架）密切相符 — 项下的诸多预设行动之一。我们针对该内部控制框架所确认的原则开展了审计。内部控制环境是该框架的一个重要组成部分，它为有效执行其它控制措施奠定了基础。因此，我们也审计了世界粮食计划署内部控制环境，尽管它并非专门针对索马里行动。

8. 鉴于指控在很大程度上与 2009 年相关，而且我们希望能将截至 2009 年的控制措施效力与现有效力相比较，所以我们主要审查了 2009 年 1 月至 2010 年 6 月期间的相关记录。一旦需要解决特定的问题，我们也参考了较早/较晚时期的记录。
9. 从 2010 年 10 月 11 日至 11 月 19 日，我们在世界粮食计划署罗马总部（HQ）和位于内罗毕的索马里国别办事处（CO）开展了为期六周的审计。
10. 联合国索马里监测组愿意与我们共享其 2010 年 3 月报告的支持证据。由于新证据首先要经过监察长的审查，所以我们并未将对新证据的审查纳入我们的现有审计工作。我们认为，这对于重点履行我们对执行局的承诺是至关重要的。

审计方法

11. 我们的审计是通过审查文件、分析来自商品运输处理及分析系统（COMPAS）和世界粮食计划署信息网络和全球系统 II（WINGS II）的数据而开展。
12. 我们已经与驻罗马和内罗毕的世界粮食计划署工作人员、三个捐助机构、五个联合国机构、联合国索马里监测组、七个合作伙伴（CPs）、三家运输承包商，以及四名粮食援助监测员（FAM）进行了讨论。
13. 我们检验核查了 2009 年 3 月、2009 年 10 月以及 2010 年 6 月的各项记录，从而得出了我们的审计结果。我们尤其注意在摩加迪沙和阿夫格耶走廊开展的行动²，这些地区在指控中提及最多。

流程

14. 我们认为，在讨论我们的工作结果之前，了解索马里国别办事处所遵循的流程并描述其关键程序是可取的。附件 1 对此有详细说明。附件 2 是本报告使用的术语词汇表。

审计结果

15. 我们感谢驻罗马和内罗毕的世界粮食计划署工作人员在开展审计期间给予我们的合作。我们肯定世界粮食计划署是在索马里复杂和危险的环境中展开行动，以及索马里因缺少一个稳定的政府而面临的挑战。我们还注意到世界粮食计划署工作人员加强控制措施的诚意和愿望，而且，我们认可近期在这方面采取的多项行动。
16. 应该在索马里行动面临诸多挑战，以及世界粮食计划署一直在努力加强行动的背景下，理解以下几段阐述的我们的审计结果。我们的调查结果主要涉及在世界粮食计划署进入受限的南索马里所开展的行动。世界粮食计划署在南索马里面临的挑战为该地区所特有，这不同于北索马里的相对平静。因此，我们涉及南索马里的具体调查结果可能并不适用于整个国家的行动。
17. 我们的审计结果和建议严格地建立在提供给我们的信息的基础之上。对于因向我们提供不准确/不完整的信息而造成的错误审计结果，我们并不承担责任。

² 自 2009 年 11 月以来，世界粮食计划署在阿夫格耶仅开展了最低限度的行动。

18. 本报告分为两个部分。第一部分涵盖了我们对监督办公室监察长就第 4 新闻频道和联合国索马里监测组的指控所做调查和调查结果的意见。第二部分包括我们对世界粮食计划署索马里行动目前所取得的内部控制环境的调查结果和建议。

第一部分——对监察长就第 4 新闻频道和联合国索马里监测组的指控所做调查和调查结果的意见

主要指控

我们审查的主要指控可以归为两大主题：

- **粮食截流**
 - 在当地市场出售世界粮食计划署粮食
 - 编造虚构营地
- **服务采购**
 - 三家运输商获得 80% 的运输业务
 - 运输商和合作伙伴之间的利益冲突
 - 运输商车队的粮食遭受劫掠
 - 连接港口和机场的道路建设

粮食截流

指控：在当地市场销售世界粮食计划署粮食：*量化已销售的粮食*

19. 在摩加迪沙和阿夫格耶走廊，监督办公室试图评估截流到市场的粮食数量。这两项系列调查是：（1）特意雇用一家私人调查机构，对摩加迪沙当地市场实施监测，以及（2）国别办事处在边境城镇 Wajid、Belet Hewa 和 El Wag 对拟交付至阿夫格耶走廊的世界粮食计划署标识袋实施监测³。
20. 监督办公室在私营机构报告的基础上得出了结论，每月大约有 234 公吨世界粮食计划署粮食在摩加迪沙的 Bakara 市场上出售。
21. 据对世界粮食计划署标识袋的跟踪，确认每天平均有大约 20 公吨的世界粮食计划署粮食运抵边境城镇。监督办公室预计，该数字 30 天内的月运抵量可达 600 公吨。
22. 基于以上所述，监督办公室的结论是，有足够的证据表明世界粮食计划署供应的一些粮食在当地市场销售，估计约占月分发粮食的 10%（每月共计 234 公吨 + 600 公吨 = 834 公吨，除以平均月分发量 9000 公吨）。
23. 我们发现，尽管调查计划要求私营机构对摩加迪沙的五个市场实施监测，但由于安全因素制约，实际监测行动仅限于 Bakara 市场。而且，在 Bakara 市场上销售粮食和非粮食物品的大约 100 个商店中，该机构仅在六家商店发现有世界粮食计划署供应的粮食。该机构向监督办公室提供并被认可的信息是，世界粮食计划署供给的粮食在市场上仅在这六家商店销售。
24. 仅仅对 Bakara 市场和市场上仅仅六家商店的的监测结果，不能为估计摩加迪沙市场已售粮食提供了一个完整的基础。该国别办事处（在监督办公室接手调查之前）雇用的另一家私人调查机构对摩加迪沙的 14 个市场实施了审查。监督办公室陈述如下：

³ 2009 年 11 月，该国别办事处在监测结束时编制了一份跨境监测报告。

- 不考虑该机构的工作，因为它并未提供来源或证据以支持其调查结果。
- 国别办事处在相邻区域的其它三个重要市场跟踪在阿夫格耶走廊分发的世界粮食计划署标识粮食，这已由监督办公室接手，以补充拟由调查机构开展的工作。
- 在 14 个市场中，“所有商品”仅在两个市场（Bakara 和 Bacaad）销售，将重点放在了 Bakara 市场，它在指控中涉及最多。

我们认为，跟踪在阿夫戈耶走廊分发的粮食援助不能直接取代摩加迪沙主要市场的粮食监测。

25. 在这一地区开展行动的合作伙伴告诉我们，尽管 Bakara 是摩加迪沙的主要市场，但粮食产品也在其它主要市场如 Bacaad、Karaan、Manopolo、Sinay 和 Medina 市场出售。
26. 跨境监测报告显示的从阿夫格耶跨境的转运量高出监督办公室估计值的 10%。我们注意到，该报告是在 2009 年 11 月发布的，而其调查任务已于 2009 年 10 月完成。
27. 跨境监测报告的作者指出，其调查结果必须以此为解读背景：由于数据收集有季节性、仅在两个地点实施了有限监测、仅收集了短期数据（这两个地点分别为 13 天和 23 天），从而导致了监测行动的若干局限性。

28. 我们承认，这些制约因素降低了结果的可靠性。我们还想指出，监督办公室对更受局限的同一数据来源（如表所示）的信赖，将导致对流入市场的世界粮食计划署粮食的数量所做结论的有效性产生质疑。

地点	监督办公室用于估计的跨境监测数据（监测天数）
Bakara 市场	6
Wajid	1
Belet Hawa	6
El Wag	6

29. 如以上讨论，我们的分析得出的结论是，跨境并在当地市场出售的粮食援助比例可能超出了监督办公室计算出的 10%。国别办事处应建立一项制度，以便定期监测并采取适当行动。

指控：在当地市场销售世界粮食计划署粮食：已售粮食的来源

30. 监督办公室得出的结论是，粮食流入当地市场可能是因为受益人将其部分口粮出售给当地贸易商来换取糖和茶叶；还出售了半袋谷物来换取牛奶和薪柴等其它必需品。
31. 通过计算 Bakara 市场 50 公斤包装袋的个数，辨认 El Wag 镇和 Belet Hawa 镇满装的标识包装袋来量化销售的粮食。即使假定贸易商收集了受益人散装（不是整袋）出售的部分粮食并将其按 50 公斤重新装袋，也不能得出结论说在市场上发现的所有世界粮食计划署 50 公斤包装袋，包括特别标识袋，都是再包装袋。此外，跨境监测表明，2009 年 10 月分发的粮食已在“很短期限内”抵达边境城镇，这可能意味着通常不会有足够的时间来重新装袋。监督办公室告知我们，他们的

结论是基于受益人向私人调查机构所作的陈述。监督办公室补充说，贸易商以整袋购买了许多受益人集体半数口粮，因此并无重新装袋的必要。

32. 2009年11月，私人调查机构还报告说，在此前5个月内，有三个营地（Hilaal、Basra和Fidow）尚未收到粮食援助。该报告援引了一次采访，来自Hilaal营地的一位受益人对此予以认定。然而，我们发现Hilaal已被纳入《分发计划》（2009年10月），而且，Hilaal营地的粮食援助监测员（FAM）已经证实（适用于2009年9月和10月），该营地在此两个月内已有粮食分发。监督办公室评论说，由于世界粮食计划署工作人员自2009年5月以来并未获准进入阿夫格耶走廊，粮食援助监测员报告的依据是粮食分发日的电话监测。事实是，即使受益人未获得粮食，仍有证据证明粮食已被分发。
33. 还可以指出的是，据跨境报告显示，交付合作伙伴的大部分粮食已经跨越了边境。我们注意到，这种行为是在监督办公室调查之后发生的。
34. 这些调查结果并不足以支持一个有力结论，即受益人出售的粮食是在市场上发现的粮食援助的唯一来源。

指控：编造虚构营地，侵吞世界粮食计划署口粮

35. 监督办公室雇用的私人调查机构随机选择了17个营地以证实其存在，并确认营地中受益人的数量。尽管该机构发现受益人数量发生了变化，但他们可以证实这些营地的存在。监督办公室得出的结论是，并未发现有关编造境内流离失所者（IDP）虚构营地及与之相关的侵吞世界粮食计划署口粮的任何证据。
36. 我们审查了私人调查机构的报告，发现它确实可以证实境内流离失所者营地的存在。
37. 然而，2009年监测报告仍然提供了一些线索，如果对此加以调查，可以深化此项调查。在我们检验核查的3个月，监督办公室2009年10月的月度《监测与评价》（M&E）报告也包含了一个结论，未在作为最后交付地点（FDP）之一的Jalaqsi的Fiidow分发粮食。该《监测与评价》报告后来从《11月份分发计划》中删除。我们被告知，与合作伙伴签订的《实地级协议》（FLA）已被取消，未交付粮食的价值已由合作伙伴的待付发票弥补。对于最后交付地点被纳入此前分发计划的原因，有必要开展进一步调查。管理层告诉我们，鉴于流离失所的动荡性，索马里背景下的营地不同于其它地方。大多数流离失所者都是短期性的，即使是定居点也可以相当经常地开放或关闭，因此，在一个月内未找到某个最后交付地点并不一定意味着它在两个月前并不存在。尽管如此，世界粮食计划署管理层一致认为，关于将最后交付地点纳入此前分发计划的原因，其新信息应值得监督办公室进行进一步调查。
38. 同时，我们还注意到，最初由国别办事处雇用的私人调查机构报告说，在选定核查的六个营地中，他们无法找到其中的两个。监督办公室告诉我们，国别办事处雇用的私人调查机构未提供他们无法找到的营地的详细信息，因此未能开展进一步调查。

指控：参战人员的家庭被登记为境内流离失所者

39. 联合国索马里监测组曾指控说，参战人员的家庭“被例行公事地登记为境内流离失所者【……】夸大了需求者人数”。监督办公室认为，此项指控可归入有关虚构境内流离失所者和截流粮食的更重要指控中，并认为它在该领域开展的工作也足以解决此项指控。
40. 我们发现，最初由国别办事处雇用的另一家私人调查机构在其报告中指出：“青年党（AS）正在间接接受粮食援助，因为大多数青年党民兵组织都是地方武装，其家庭无疑是各种形式粮食援助的受益人和接受者”。监督办公室告知我们，他们并不信赖该报告，因为它缺乏具体的证据支持。管理层声称，他们并未另行登记境内流离失所者，而援助是向所有需求者提供，无论他/她或其子女是否可能是青年党家庭成员。世界粮食计划署同样不能区分强硬的青年党战士和青年党控制地区的别无选择只能与青年党站在一起的平民。

采购服务

指控：三家运输商获得 80% 的运输业务

41. 联合国索马里监测组报告说，世界粮食计划署 2009 年运输预算大约为 2 亿美元，还指控有三家运输商获得了 80% 的运输业务。
42. 监督办公室注意到“世界粮食计划署 2009 年运输预算大约为 2 亿美元”的声称并不正确，因为 2009 年支付给运输合同商的实际费用约为 6200 万美元。此前已经审查了有关“违规程序”指控并找出了控制缺陷，管理层也正在落实各项控制此类缺陷的建议。监督办公室的总体结论是，并无任何证据说明世界粮食计划署工作人员一方存在任何行为过失。
43. 我们审查的文件显示，2009 年的运输预算大约为 8200 万美元。据计算，2009 年支付给所有签约运输商⁴（七家海运运输商、31 家内陆运输商和六家陆路运输商）的实际费用大约为 6200 万美元，其中的三家运输商⁵获得了 66%。这低于他们的 2008 年 81% 的比例。就吨位而言，这三家运输商占 2009 年总分配吨位的 49%，如下表所示：

运输性质	分配总吨位 (公吨)	分配给三家特定运输商 的吨位 (公吨)	分配给三家运输商的 吨位比例
海洋运输	257 728	207 878	80.65
陆路运输	22 016	0	0
内陆运输	523 020	181 917	34.78
合计	802 764	389 795	48.56

⁴ 包括搬运及仓储管理费。

⁵ Swift Traders 有限公司、Deeqa 建设及 WWD 有限公司和 Al-Towfiq 贸易公司。

44. 监督办公室认为，其报告中认定的控制缺陷主要是由《运输手册》“费率制⁶合同的签订”章节规定不明确造成。据此建议，2010年9月发布了《运输手册》的修订版。
45. 有实例清晰地证明，现行手册规定存在偏差，监督办公室也发现这一点。我们认为，国别办事处的决定更应遵守现行手册的精神，“重要的是在向运输公司分配业务中，要确保透明度”。目前，运输合同分配给了更多的运输商。指控涉及的三家承包商已被暂时弃用，而由其它运输商管理世界粮食计划署的当前需求。

指控：Deeqa 建设公司和 SAACID 公司之间的利益冲突

46. 联合国索马里监测组曾指控，其首席执行官为“Enow”运输商 Deeqa 建设公司和主席为“Enow 之妻”的世界粮食计划署合作伙伴 SAACID 之间存在利益冲突。
47. 我们注意到，监督办公室曾在 2009 年确定这一利益冲突，而且世界粮食计划署管理层在 2009 年 11 月很快做出了要解决该问题的答复。此外，我们核对了 Deeqa 建设公司的运输单据，发现自 2009 年 11 月以来，这家运输商未向 SAACID 作过任何交付。

指控：运输商车队的粮食遭受劫掠

48. 监督办公室认为，无需针对此项指控采取任何进一步行动，因为相关运输商 Deeqa 建设有限公司已偿还了丢失的粮食。
49. 我们注意到，2008 年 9 月 22 日启运的 1229.65 公吨粮食在通过 Deeqa 运往 Bakool 地区的途中丢失。我们核对了粮食补偿证书，据监督办公室报告，确实从运输商收回了 1229.55 公吨粮食。
50. 然而，我们同样认同联合国索马里监测组的调查结果（联合国索马里监测组报告第 253 段），运输商的履约保证金（货物价值的 30%）并未用于补偿损失；相反，该补偿来自未来合同（2009 年 1 月至 9 月间分 9 期付款）。此项安排的理由并未充分记录。
51. 监督办公室指出，有关不废除保证金同时接受运输商偿还计划的决定，是在运营部门后勤与法律事务办公室的协助下做出。管理层声称，此案的劫掠规模在索马里并无先例；Deeqa 再三恳求说，全额偿还将致公司破产，并请求世界粮食计划署给予其更多业务，以帮助他们赔偿损失。管理层解释说，世界粮食计划署从未同意过此项请求，并确认在 Deeqa 赔偿损失和给予 Deeqa 未来业务/合同之间毫无关联。

指控：从 El Maan 至 Isilay 机场的道路建设

⁶ 当一家运输商无法满足全部需求时，将基于某种费率制度签订运输合同。费率的确定依据，是世界粮食计划署入围运输公司的竞标程序和市场研究。要求运输商确认其费率协议，之后由世界粮食计划署与所有目的地的每家运输商签订合同。通过这种方法来确定一批备用运输商。一旦有运输需求，世界粮食计划署就根据每家运输商在该地的有效运输能力，及时向运输商分配货物。

52. 联合国索马里监测组指控世界粮食计划署协助 Adaani 的 Swift Traders 公司重新开放 El Maan 港，作为摩加迪沙港的替代，是“表面上的应急计划”。Adaani 也获得了一份世界粮食计划署合同来修建从 El Maan 至 Isilay 机场的道路，这条道路在政府港口官员看来“并不符合任何已知的人道主义交付路线，它旨在为反对派武装提供进入机场的通道。”⁷
53. 监督办公室把重点放在联合国索马里监测组的主要指控上，即已修建一条通往未知人道主义交付路线的道路，而且监督办公室并未审查与此项指控相关的采购程序。其结论是，该国别办事处在筑路计划方面本来可以与联合国国别小组进行更多协商，而且，没有必要针对此项指控采取任何进一步行动。
54. 我们审查了采购过程的相关文件，并关切以下问题：
- 工作范围
 - 在采购中放弃竞争
 - 成本估计值上调；以及
 - El Maan 港在修复后未被使用。
55. 从所提供文件中确定的事实和世界粮食计划署管理层提出的进一步意见将在后续段落中描述。

工作范围

56. El Maan 港的一个重要利益相关方 Swift Traders (ST) 于 2008 年 9 月提交了一项 645 000 美元的建议，旨在修复一段从港口延伸直至与 Balad 干道交叉的道路。在概述可能导致摩加迪沙港关闭并需使用 El Maan⁸作为替代港口这一可能性的同时，该建议还声称“由于路况原因，从 El Maan 通往交叉点的 17 公里路段不能通行。我们提议修复从 El Maan 港至 Balaad 干道交接点的道路系统。” Swift Traders 的建议并未包含地图，以便清楚解释其所指路段。
57. 使用 El Maan 港作为摩加迪沙港的可能替代要求连接 El Maan 港和 Aliyale 村的两段 29 公里道路适合使用：第一段是从 El Maan 港通往 Isilay 机场的 14 公里路段，第二段是从 Isilay 机场通往 Aliyale 村的 15 公里路段。世界粮食计划署管理层承认，该建议的语言不够精确，可能被解读为仅修复从 El Maan 至 Isilay 机场路段的建议，也可能被解读为修复从 El Maan 至 Balad 的 Aliyale 村路段的建议。
58. 9 月 21 日，基于摩加迪沙的一位世界粮食计划署工程师提交了 El Maan 至 Balad 高速公路勘察报告。基于实地考察的勘察，（在地图上）概括了修复从 Isilay 机场通往位于摩加迪沙-Balad 干道的 15 公里路段（从附件 3 地图中的 B 点至 D 点）的必要性。管理层指出，这意味着可以利用从 El Maan 至 Isilay 机场的 14 公里路段。我们注意到，这一考察报告是在国别办事处于 2008 年 10 月 8 日批准 3000

⁷ 索马里监测小组报告 S/2010/91 号文件。

⁸ 在过去，当摩加迪沙港在 1995-2006 年间关闭时，El Maan 港是一个常用的替代港口。

美元开展从 El Maan 港途经 Isilay 机场通往 Balad 的 Aliyale 村的 29 公里路段的需求评估之前两周完成。此外，在该工程师的调查报告、该国别办事处向总部提交的建议、合同文件或任何其它支持文件中，均未提及那 14 公里路段可以利用。

59. 修复从 Isilay 机场通往位于摩加迪沙-Balad 干道的 15 公里路段（从附件 3 地图中的 B 点至 D 点）的合同已经授予。Swift Traders 公司曾在其建议书中提出，通过招标程序选择承包商。然而，由于情况紧急，Swift Traders 公司以免于竞争性投标的方式获得了合同。该国别办事处告知我们，在项目构思阶段，埃塞俄比亚军队从摩加迪沙的撤出迫在眉睫，此时急需一个应急进入地点（作为摩加迪沙港的替代）。

项目费用

60. 工程费用概算为 506940 美元⁹，世界粮食计划署拟承担其中的 50%，即 253470 美元¹⁰。然而，Swift Traders 公司要求的最低限度修复工程费用为 322500 美元¹¹。该国别办事处的二次概算将费用固定为 746303 美元¹²，这超出初次概算 47%。合同签订的是 342000 美元（占 684 000 美元的 50%），这超出了 Swift Traders 公司的要求数额，并且大大超过了该国别办事处的最初费用概算。
61. 该国别办事处告知我们，二次概算是基于对当地投标人的答复做出的，被认为更准确地反映了该工程的预期费用。在 Swift Traders 公司提交的最初建议中，确实提出了 645000 美元的费用。然而，一旦他们从世界粮食计划署获得了详细的工程量清单，他们已将这一数字修订为 684605 美元。鉴于承包商认可了 645000 美元的总金额（其中将由世界粮食计划署支付 322500 美元），似乎支持概算大幅度上调 47% 达共计 746303 美元的理由不足。

合同条款

62. 特别条款规定，在收到银行相当于同额履约保证金之后，向合同商预付 20% 款项。之后，应 Swift Traders 公司的要求（2008 年 12 月），有关履约保证金的条款被免除，合同条款也变更为同意按月临时付款。Swift Traders 公司作为国别办事处在这一时期的重要运输承包商，未能提供相当于所分配吨位成本、保险和运费（CIF 价）的 30% 的履约保证金，就这一事实而言，变更付款条件的理由并不正当。我们还注意到，这些变更有违总部采购与合同小组委员会（PCSC）的指示。世界粮食计划署管理层已经确认，遵守采购与合同小组委员会的指示是内部控制的一项基本内容，但在此例中，国别办事处尚未予以正确应用。国别办事处同意采购与合同小组委员会的条件应予遵守，但又指出这些变更未被执行，也未支付任何临时款项。

道路的使用

63. 该国别办事处告诉我们，自修复工程竣工以后，尚未通过 El Maan 港运进任何粮食，尽管合同规定，若摩加迪沙港被关闭，作为应急措施，应将货物运往 El

⁹ 采用 Swift Traders 公司给出的价格作为参考。

¹⁰ 其余 50% 由 Swift Traders 公司和世界粮食计划署运输商 Deeqa 建设公司承担。

¹¹ 为 645000 美元的 50%。

¹² 根据 Wajid 至 Baidoa 道路工程项目的报价中间值概算。

Maan 港。国别办事处指出，承包商确实口头提出过使用摩加迪沙港至南/中索马里内陆的道路，从 A 点经 B 点直至 D 点（直到 2009 年底世界粮食计划署停止在南部索马里开展行动）。鉴于这些是口头意见，因此并无任何文件可以支持此项主张，国别办事处也并未跟踪运输商使用的确切路线。

64. 我们认为，合同管理缺乏透明度，世界粮食计划署在合同中的利益得不到有力保障。世界粮食计划署管理层告知我们，监察长在其正在开展的索马里调查行动中，已包括对有关采购过程特定方面的进一步审查。

总体结论

65. 我们承认，与 2009 年监督办公室调查指控时相比，现在可供分析的信息更多。我们还承认，监督办公室报告一段时期以来一直在指出索马里行动中的控制措施缺陷。对于 2009 年 12 月的调查报告，必须根据监督办公室的前期报告加以考量。2009 年报告已成为审查控制缺陷的模板，而且其中的各项建议已在指导实施改革，缓解这些缺陷。尽管如此，我们仍然认为，我们的报告确认了有助于进一步开展调查工作的两个领域。

第二部分——内部控制评估

I 控制环境

正直与道德价值观

66. 2008年1月，世界粮食计划署设立了道德办公室。自建立以来，道德办公室已经执行了监督政策、财务披露方案和《业务道德守则》。此外，该办公室还提供了道德问题在线培训，并就利益冲突、馈赠接纳和境外就业等问题向工作人员提供建议。我们认为这是一个良好举措，将有助于促进世界粮食计划署的道德氛围。

建议：各办事处均须任命一名工作人员担任道德倡导员，使其成为道德问题的旗手并成为解决道德困境的第一联络点。

组织与报告结构

67. 世界粮食计划署是三重组织结构，包括总部、6个区域局（RBs）和78个国别办事处。总部负责治理、战略规划、决策和宏观监测。区域局向国别办事处提供技术援助，并对国别办事处遵守组织准则、惯例和程序的情况实施监督。

68. 我们评估了约翰内斯堡区域局针对索马里国别办事处开展的工作，发现该区域局在执行监督任务中遵循着一个详尽的清单。我们对该区域局财务监督团组的工作质量感到满意。

69. 我们并未收到区域局实施的其它监督团组的报告。区域局告知我们，世界粮食计划署系统并无任何有关书面提交团组报告的要求，一些团组报告是通过与国别办事处工作人员召开口头简报会而完善。区域局使用的监督清单并无全系统认可，但是，区域局已将其当作所有监督团组都应使用的标准做法。

70. 国别办事处视区域局为指控出现之后的一个巨大而及时的支持来源。然而，国别办事处普遍认为，鉴于管辖范围大且资源匮乏，区域局的条件并不足以提供必要的监督。

建议：

(a) 区域局在组织中发挥着重要作用，因为他们更接近国别办事处，处于能快速对国家办事处的需求做出反应的位置。应为区域局提供必要的资源，从而使其更有效地开展工作。

(b) 总部必须在监督办公室检查清单的基础上，针对监督团组的每一职权范围编制标准清单。区域局未来所有监督任务，都必须按照核准清单来执行。

(c) 区域局的所有团组应提交书面报告，以使团组工作文件和调查结果文件可供未来参考。

71. 世界粮食计划署驻索马里国别办事处最近设立了合规监督官员一职。除了协助国别办事处创建一个可行的控制环境并开展定期审查以确保遵守此类控制措施，合规监督官员还将成为一个风险评估联络点。鉴于开展索马里行动的高风险环境，我们认为这是一个不错的短期举措。

建议：一旦简化了各项制度和程序，则必须认真审查合规监督官员的职权范围。我们认为，合规监督官员的持续掌控，不应弱化国别主任和其他管理人员承担控制责任的义务。

人力资源与做法

72. 2010年2月的监督办公室报告指出了人力资源（HR）作法在国别办事处人员招聘和名册维护方面存在的不足之处。我们对国别办事处执行监督办公室建议的要求提高招聘透明度方面所取得重大改进表示满意。我们检验核对了近期完成的三次招聘，发现他们符合已核准的各项程序。
73. 需要在三个阶段开展工作人员绩效评估：报告期初期（第一阶段）、审查中期（第二阶段）和报告期末期（第三阶段）。每个阶段都规定有完成的目标日期。在第一阶段、第二阶段和第三阶段的规定日期内，涉及工作人员（在职/曾经在职）的2009年PACE表格的完成率分别仅为45%、30%和1%。国家工作人员的履约率高于国际工作人员的履约率，其主要原因是，国别办事处的人力资源官员可以在线访问前者的PACE表格，并能严密监测表格的提交情况。
74. 我们对国际工作人员PACE表格的检验核对显示它们并不完整，许多表格中有关能力审查的重要细节部分都是空白。此外，完整PACE表格中提及的文件也未能提供。
75. 我们认为，PACE表格的提交程序令人满意。问题在于规定程序的执行。我们赞赏国别办事处人力资源单位一直在就及时、准确完成PACE表格的重要性向工作人员提供培训。

建议：在总部和国别办事处，必须更密切地监测评估表格的提交。必须及时提醒提交并核查表格的完整情况，如果表格不完整，还须要求随后重新提交。必须使用警告和惩戒处分作为制裁持续违规的最后手段。管理层向我们保证，人力资源单位目前正在与信息技术司合作实施一个PACE改进项目，该项目将确保记录的完整性并促进质量检查。

管理哲学与实施风格

76. 在一个组织中，确定遵循规则和条例的基调是高层管理层的职责。管理层要求强制实施各项控制措施的明确信号至关重要。
77. 我们赞赏有关“反舞弊和反腐败政策”的举措，这一举措需要以“舞弊与腐败预防方案”作为后续行动。

建议：相比外部监测，国际社会对自我监测重要性的认识正日益增强。我们认为，世界粮食计划署索马里国别办事处可以为试点自我评估机制提供一个理想的背景。与监督办公室的检查清单一样，必须为国别办事处编制一份重要控制措施自我评估清单，所有业务单位都必须按照清单在提交国别主任的报告中开展年终自我评估。我们认为，这将鼓励他们行使控制措施的所有权，从而改善负责制。

II 风险管理

风险承受能力与风险管理

78. 世界粮食计划署正在编制《组织级战略及实施风险登记册》（CRR）。2010年，区域局编制了《索马里风险登记册》；迪拜实地应急支持办公室特派团组（代表国别办事处），正在努力协调《组织级战略及实施风险登记册》和《索马里风险登记册》。在索马里，实地人道主义协调员领导下的风险管理办公室正在建立中，并正在联合国和在该国开展行动的其他国际人道主义利益相关方之间努力探索共同方法。
79. 我们认为，这些举措将促成对各种风险的更有效的处理。
80. 我们注意到，**实施**方面的风险承受能力并未得到量化，而安全事务的风险量化却业已存在。编制完成的《风险登记册》针对的是内在风险（世界粮食计划署业务活动的内在风险，以及由于潜在未来事件的影响可能性和不确定性而产生的风险）而不是残余风险（即使在执行控制措施之后仍然存在的风险）。

建议：

(a) 必须分别量化高风险行动（如限制进入的索马里地区）和正常行动（如世界粮食计划署工作人员能够进入的索马里地区）的风险承受能力。

(b) 除了内在风险登记册，还须编制一份残余风险登记册，以确保将残余风险纳入风险承受能力。

预警信号的认知

81. 2006年2月的监督办公室报告将世界粮食计划署索马里国别办事处评为高风险等级，原因是：（a）注意到在方案、运输、后勤和商品管理领域存在重大缺陷，以及（b）未能充分执行它在此前于2003年报告中提出的重要建议。
82. 在2007年7月的一次会议中，索马里联邦过渡政府（TFG）总理曾向联合国秘书长提出了有关在索马里工作的联合国机构的若干投诉。鉴于一些投诉涉及到了世界粮食计划署，监督办公室在2007年9月和10月开展了一项调查。监督办公室2007年12月的报告将世界粮食计划署索马里办事处评为高风险等级，结论是“鉴于索马里实施环境的高风险性以及方案和后勤单位的控制缺陷，世界粮食计划署仍然容易遭到管理不善的指控甚至是腐败的指控”。建议世界粮食计划署管理层应意识到有关此类环境中潜在的信誉风险，并考虑通知执行局（EB）作为一项风险缓解措施。
83. 此后的监察长年度报告并未提及索马里行动。我们认为，管理层应认识到迫在眉睫的风险，并与执行局分享有关信息，这有助于采取及时行动，以缓解此类风险。世界粮食计划署管理层事后承认，他们本应更积极地与执行局讨论索马里行动导致的信誉风险。
84. 联合国索马里监测组和世界粮食计划署之间的电子邮件通信表明，在联合国索马里监测组报告之后出现的某些重要问题是他们通信内容的一部分。

建议：与行动风险通常产生局部性影响相比，信誉风险可以产生更加普遍的组织影响。因此，资源管理与问责部（RM）应承担主要责任，收集、分析重大信誉风险预警信号，并将此类信号上报至适当级别。资源管理与问责部应与监督办公室和审计委员会密切合作，共同完成此项工作。

对外部指控的回应

85. 鉴于缺少既有的应对战略，世界粮食计划署尚未对果断回应索马里监测组的指控做好充分准备。外部利益相关方认为，他们未能充分了解世界粮食计划署对指控的回应，也不清楚国别办事处或总部是否能回应他们的关切。更迅速的回应（从第 4 新闻频道指控到监察长提交调查报告有大约 6 个月的时间间隔）和更大的透明度可以安抚利益相关方。管理层承认，他们和外部利益相关方的沟通应作更大改进，还指出已在最近几个月采取了一些措施。加强风险和业绩的组织行动有助于粮食计划署识别各类风险和问题，并将其上报至适当管理层，以采取迅速行动。

建议：管理层应制定并实施一项战略，以便对重要的外部指控做出迅速、果断、透明的回应。

III 控制行动的选择与制定

编制《分配计划》

86. 《分配计划》（AP）在本质上是基于需求的半年度计划，其依据是在粮食安全和营养分析单位（粮农组织）的领导下开展机构间粮食安全和营养评估的结果¹³。《分配计划》在评估结果的基础上编制，包括粮食安全和营养分析分组数据、联合国难民事务高级专员署（UNHCR）的境内流离失所者（IDPs）数据以及世界粮食计划署粮食安全数据。该计划旨在评估每个方案的地区级受益人数量和粮食分发情况。
87. 尽管受益人数量和粮食分配主要是基于标准作业程序（SOPs）计算，但根据多次《分配计划》会议的决定，已对最终《分配计划》进行了修订。

2009 年 10 月的摩加迪沙分发行动是一项案例研究。最初估计的一般粮食分发受益人数量为 23463 人。国别办事处告知我们计算表有错误，根据粮食安全和营养分析分组最后报告，受益人数量为 8.5 万人，其中有 8 万人实际受益。该国别办事处补充说，营养方案受益人数量的计算基础是营养分组提供的信息，境内流离失所者数字是基于世界粮食计划署和联合国难民事务高级专员署的自我评估计算。我们认为，国别办事处应保持一条从最初计算到《分配计划》最后人数的完整文件线索，但这条线索显然并未提供。国别办事处认为，电子邮件交流将提供此类线索。

88. 我们的分析表明，2010 年 8 月在中部地区的一般粮食分发行动中，有 32% 的受益人表示，他们已从其它组织而不是世界粮食计划署获得了粮食。这强调了进一步调整《分配计划》的必要性，以便发现并清除世界粮食计划署和其它机构之间的重叠。

¹³ 《粮食安全和营养报告》由联合国粮食及农业组织（FAO）的粮食安全和营养分析单位（FSNAU）编制。

建议：为了确保更大的透明性，应确保完整的文件线索，以证明最后《分配计划》数字的合理性

编制《分发计划》

89. 月度《分发计划》（DP）业已编制，该计划包含村级和最后交付地点级的受益人数量和拟分发的粮食数量。由于无法获准进入索马里的多处地区，地区级数据和最后交付地点级数据的分解是一个挑战。在这方面，一个值得称道的举措是编制了索马里“乡村数据库”。在这个数据库的基础上，编制了索马里兰、邦特兰和大部分中部地区的《分发计划》（针对 2010 年的后 gu 时期）。但是，这一举措尚待稳定，其及时性也没有得到充分遵守。例如，国别办事处尚未启用 Hiraan、Shabelle 和 Juba 地区的数据库，而其预定日期是 2009 年 8 月。数据库应于 2010 年 6 月更新，但由于有五个地区无法获准进入，八个地区中仅完成一个（中部）地区的数据更新。在其它量个地区，数据库于 2010 年验证，同时其验证也是第一次“更新”。
90. 我们发现，《分发计划》并不总能反应实地的现实。例如，2010 年 8 月联合国难民事务高级专员署的《索马里简报》报告说“在 2009 年 5 月 7 日政府军队和反对派武装开战之后，数十万人逃离他们在摩加迪沙的家园（仅在 2010 年就超过了 20 万人）”。这意味着向摩加迪沙提供的粮食援助有所减少。然而，《分配计划》和《分发计划》中反映的受益人估计数量却显示有所增加：

（括号内的数字为粮食公吨数）

计划性质	2009 年 3 月	2009 年 10 月	2010 年 6 月
分配计划	341 250 (4 951)	348 865 (3 640)	533 150 (7 047)
分发计划	281 419 (4 827)	298 229 (4 356)	476 532 (5 026)

91. 摩加迪沙的粮食分发从 2107 公吨（2009 年 10 月）增加到 3855 公吨（2010 年 6 月），增长了 83%。管理层解释说，它并不同意联合国难民事务高级专员署的简要说明是一个可用于调整或验证受益人定位决定的恰当文件来源。他们补充说，联合国难民事务高级专员署并未系统化地跟踪摩加迪沙的恢复情况，因此，无法正式获得首都的持续动荡状况。国别办事处证实了计划数字增长的合理性，因为有以下需求：
- 由于阿夫格耶的准入机会减少，要在摩加迪沙的一处最后交付替代地点向来自阿夫格耶的 4.4 万名境内流离失所者提供口粮。
 - 由于函盖 18.5 万名受益人和 1050 公吨粮食特别方案的原因。
92. 由于以下原因，这些意见并无说服力：
- 世界粮食计划署自己也承认，联合国难民事务高级专员署的难民数字是向境内流离失所受益人实施分配的数据来源之一（见第 88 段的案例研究）。此外，世界粮食计划署已经承认（第 102 段），来自摩加迪沙的大量城市流离失所者暂时定居在阿夫格耶。

- 尽管《分发计划》按照一般粮食分发特别方案，向 18.5 万名受益人提供了 1050 公吨粮食，但实际上，按照这一方案分发的粮食仅有 797 公吨。如果从在摩加迪沙分发的粮食总数中减去这个数字和向阿夫格耶走廊的 4.4 万名境内流离失所者提供的 470 公吨粮食，则调整后的数字即 2588 公吨（3855 - 470 - 797）仍然高于 2009 年 10 月 2107 公吨的粮食分发量。

特别方案的案例研究说明了方案编制中存在的不足。

从 2010 年 4 月起，一个针对残疾人和无人陪伴老人的特别一般粮食分发方案被纳入摩加迪沙的《分发计划》。引入这一新方案的主要原因是：（1）由于青年党的原因，世界粮食计划署无法向阿夫格耶的境内流离失所者提供粮食，从而增大了压力；（2）由于成本的原因，湿式供养方案（此方案提供熟食）被认为不再适当；（3）担心摩加迪沙的攻势会提高需求水平。

但是，即使被认为不适当，除了特别一般粮食分发之外，仍然沿用了湿式供养方案，而且启动了一个新的湿式供养方案。特别一般粮食分发并未纳入于 2010 年 3 月敲定的 2010 年雨季后《分配计划》，但在 2010 年 6 月，特别一般粮食分发确定了约 18.465 万受益人。该方案项下的实际分发量比《分发计划》少 30%，原因显然是一些地区因安全问题而未覆盖。我们认为，国别办事处启动的这一特别一般粮食分发没有充分的理由和计划，尤其是当时未在摩加迪沙开展常规监测。

世界粮食计划署管理层解释说，特别一般粮食分发是一个尝试，旨在制定一个有针对性的一般粮食分发方案作为湿式供养方案的可能替代方案，后来，因其与监督水平不协调而废止。管理层还补充说，从未认为湿式供养不适当，相反，它曾是并且仍然是一个适当的应对选项。

国别办事处告知我们，索马里政府（GOS）并未针对该方案提出过任何正式要求，而是共享索马里政府的 2010 年 4 月来函。我们注意到，在其 2010 年 4 月的来函中，索马里政府向世界粮食计划署传达的需要供养的残疾人和无人陪伴老人的人数是 2.7 万人，而世界粮食计划署编制的《分发计划》针对的是 18.5 万受益人。世界粮食计划署管理层解释说，没有理由相信受益人未在家庭环境中生活，而这是一般粮食分发的标准做法，拟向 16.2 万人（27 000 x 6）供给家庭口粮是最初的计划数字，受益人实际登记得出的最后数字是 18.5 万人。无人陪伴老人在家庭环境中生活的假设尤其不合理。索马里政府在其来函中还传达说，他们将远离粮食分发行动，直到足够透明。

我们还注意到，受益人数是通过将 18.5 万名来自阿夫格耶走廊的境内流离失所者转移到摩加迪沙得出。我们认为，利用境内流离失所者人数来证明该方案项下残疾和无人陪伴受益人数的合理性不正确。

93. 国别办事处告诉我们说，《分配计划》提供了一个控制数字，以确保《分配计划》的分配量不会超出该数字，除非另行核准。我们还被告知，《分配计划》是理论性的，不可能解释索马里的实地实际情况，尤其是考虑到《分配计划》是一个为期 6 个月的预测。我们认为，《分配计划》的编制似乎是一个孤立行为，与《分发计划》并无密切关联。例如，2010 年 6 月的监测与评价月度报告指出，在月度《分发计划》显示的 17245 公吨粮食中，有 2280 公吨（13%）涉及未在《分配计划》中说明的 12 个方案，但后来却获得了批准。该国别办事处对开展《分发计划》各方案的辩解以及我们的意见列表如下：

方案数量	列入的原因	我们的意见
5	方案错误列入分发计划，粮食并未实际分发。	-
1	方案被额外延长数月。	有证据证明了延长到 2010 年 7 月和 8 月的合理性，而我们的意见涉及的是 2010 年 6 月。
1	18.5 万名阿夫格耶的境内流离失所者因城市救济方案（特别 GFD）而被转移到摩加迪沙。	我们的详细意见可见有关特别 GFD 的案例研究。
1	一项新的湿式供养方案在摩加迪沙启动。	尽管启动特别 GFD 的理由是它将替代湿式供养，但仍启动了新的湿式供养方案，作为特别 GFD 的补充。
1	决定以家庭口粮而不是个人口粮的形式援助住院患者（机构供养）。	证据并不能证明其紧迫性。
1	分办事处认定需求增加。	证据并不能证明其紧迫性。
2	由于新登记方法的原因，受益人数有所增加	证据并不能证明其紧迫性。
合计：12		

94. 我们认为，在编制分发计划的过程中有必要更严格行事，这有助于消除若干外部利益相关者的一种看法，即“世界粮食计划署是由一个后勤驱动的组织”，并以其处理粮食的公吨数衡量其成功。

建议：国别办事处应更严格行事，确保文件线索足以反映对必要实地分发变化的妥善记录。

受益人的认定、登记、意识和参与

95. 由与社区领导人和地方当局交往密切的世界粮食计划署合作伙伴¹⁴认定一般粮食分发受益人和境内流离失所者。在有针对性干预的情况下，粮食援助监测员（承担现场监测任务的世界粮食计划署工作人员）有选择地监督合作伙伴的受益人筛选。
96. 我们在案头审查中注意到，在一些地区（例如在中部地区），并未向一般粮食分发受益人/境内流离失所者提供配给卡，可供最后交付地点使用的仅有受益人名单。在分发地点，是通过当众喊出受益人名单上的名字来向最后交付地点受益人分发粮食；控制措施的有效性寄托在社区会防止非受益人获得粮食的希望上。国别办事处解释说，由于安全问题，过去没有使用配给卡，不过现在所有地区都有此要求。
97. 国别办事处认定受益人、登记并提供配给卡（若适用），还编制受益人名单。我们认为，即使是在世界粮食计划署工作人员能够进入的地区，世界粮食计划署也在很大程度上依赖数据验证范围不充分的合作伙伴。国别办事处解释说，由合作伙伴来认定受益人、制备配给卡和受益人名单，这是世界粮食计划署的全球惯例，世界粮食计划署不可能在所有社区都承担这一工作量。管理层补充说，世界粮食

¹⁴ 世界粮食计划署与合作伙伴的合作关系在基础设施落后、政府管理能力薄弱的国家是至关重要的。世界粮食计划署认为，即使是在管理能力相对较强的国家，与合作伙伴之间的协助和伙伴关系也有益。

计划署将继续通过持续的分发监督来检验合作伙伴的工作。我们的建议是，世界粮食计划署应在检验核查的基础上，在分发监测阶段之前并至少在其工作人员获准进入的地区验证对受益人的认定。

98. 此外，受益人名单和受益人粮食分配量并未在一些一般粮食分发点公示。粮食援助监测员告知我们，受益人会在动员大会上了解到他们的分配量。在一些地区的粮食分发并未获得受益人的签收/盖手印；国别办事处会在受益人名单或受益人配给卡上做标记。世界粮食计划署针对一般粮食分发的新《标准作业程序》（SOPs）旨在解决此类问题。
99. 我们高兴地注意到，所有地区都已根据月度监测报告组建了包括受益人代表在内的粮食管理委员会（FMCs）。这代表着在索马里背景下取得的一项成就。44%的此类委员会都由女性担任领导职务。

建议：

(a)世界粮食计划署应在检验核查的基础上，在展开分发监测之前，验证受益人的认定，起码在其工作人员能够进入的地区应这样做。

(b)应立即落实有关配给卡、受益人分配量公示、受益人签收问题的新《标准作业程序》规定。世界粮食计划署应在稳定地区探索技术的试点应用（如使用生物识别配给卡）。

阿夫格耶镇的粮食分发

100. 我们注意到，2010年6月，在青年党已经明令禁止世界粮食计划署开展行动的阿夫格耶，根据机构供养方案和补充供养方案，共向6040名受益人分发了58公吨粮食。我们被告知，粮食分发地是在阿夫格耶镇，那里是伊斯兰党（HI）的地盘，没有禁止世界粮食计划署开展行动。从摩加迪沙到阿夫格耶镇的唯一一条可行的路线，要通过现已构成阿夫格耶走廊的道路，青年党在那里设有检查点，这使得行动的开展极其危险。我们与外部利益相关者的讨论表明，他们并不知道这次行动。管理层解释说，因为大批城市人口离开摩加迪沙，成为暂时居住在阿夫格耶的流离失所者，阿夫格耶的粮食援助需求极高。

建议：国别办事处应与其它利益相关方协商，重新评估在阿夫格耶开展粮食分发行动的相关风险。

与合作伙伴的合作

101. 除了粮食分发，世界粮食计划署在受益人的认定和登记方面非常依赖其合作伙伴，因此，管理合作伙伴对世界粮食计划署的行动而言至关重要。直到最近，分办事处还根据一个最低标准清单对合作伙伴进行了评估。然而，由于这种方法被认为有主观性，2010年5月，国别办事处采用了一种能力评估工具，以便在雇用前对合作伙伴进行评估。现在正对国别办事处的多个参数实施1-5级评定，综合评分为3级或3级以上的为合格。此举使得这一程序更加透明。但是，对个别参数的评定没有证据支持，从而损害了该程序的客观性。世界粮食计划署管理层告知我们，其支持文件包括敏感信息，国别办事处不愿与外部受众共享。然而，我们与合作伙伴的讨论表明，在他们看来，国别办事处可以要求并获得他们认为合适的支持文件。

102. 国别办事处告知我们，在过去三年中，他们一直能够与大约 47 个合作伙伴保持关系，而签约合作伙伴的总数从 2008 年的 280 个到 2010 年的 140 个不等。这在每年的相关合作伙伴总数中只是很小比例。我们的审计还表明，事实上并非所有 47 个合作伙伴三年内每年都有粮食分发，还有一些合作伙伴终止了他们的关系。我们承认，在索马里的背景下保持与合作伙伴的长期关系存在着重大问题，但是，我们认为这应该成为国别办事处的一个重要的中期目标。
103. 2010 年，国别办事处通过引入跟踪单及在与合作伙伴续签《实地级协议》时坚持实施评估，已经强化了评估程序的后续行动。但是，我们也注意到了评估制度的缺点，说明如下：
- 截至 2010 年 11 月 1 日，在应完成评估的 80 个合作伙伴中，仅完成了对 10 个伙伴的评估。国别办事处告知我们，仅有 8 个拟接收评估的合作伙伴合作到期。国别办事处解释说，56% 的伙伴是“特殊情况”伙伴，他们不应通过常规程序认定，而应由国别主任组织的、由世界粮食计划署官员和政府官员组成的特别委员会认定。这些案例并不遵循常规程序的原因，是这些项目建议（所有以工代赈/资产项目都在 400 公吨核准限额之内）全部由特定合作伙伴提出。如果选定了项目建议，合作伙伴就会自动获得任命。我们被告知，目前尚无任何伙伴与世界粮食计划署签订合同，如果签约，将根据准则对其评估。
 - 定性评级和定量评级之间存在不一致现象，在整体业绩等级的计算中存在数字错误。
 - 已提供的信息并未用于评估。例如，在国别办事处于 2009 年 11 月开展的跨境监测中，涉及某一合作伙伴的负面结论并未在 2010 年 4 月开展的评估中讨论，而该合作伙伴在那次评估中获得的整体等级是 96%。国别办事处指出存在计算错误，实际等级应为 59%。
 - 我们访问的合作伙伴并不了解世界粮食计划署评估他们所用的标准。

建议：

- (a) 合作伙伴的能力评估应有充足的文件支持，以实现增强客观性的主要目标。
- (b) 必须在选择合作伙伴之前进行尽职调查，一旦选定，国别办事处须努力培养长期关系，至少在各个季节开展同样行动的地区应该如此。
- (c) 应严格遵守完成合作伙伴评估的时间表，并辅以定期监督核查。
- (d) 为了提高透明度，应在《实地级协议》最后敲定之前与合作伙伴共享拟采用的评估标准。

运输合同管理

104. 我们对 2010 年记录的审查表明，已在提高运输合同授予和货物分配中的透明度方面取得很大的进展。2010 年 10 月以来，特定国家的《标准作业程序》开始实施，《运输手册》的费率制部分也修订并投入使用。在地方运输委员会（LTC）建议和国别主任同意的基础上，《分配计划》正在编制之中。在不同运输商之间，正在努力、公平地分配货物。我们建议，这些良好做法必须保持。

105. 在五个案例中，国别办事处按预设费率支付了将粮食运往新目的地的费用，这类费率高于市场费率。国别办事处告知我们，这一条款已经构成了海洋运输合同的一部分。对运往新目的地的内陆运输而言，按预设公里基数比例支付运费，然后新目的地会被纳入下一次的询价单（RFQ），作为一项单独服务。国别办事处补充说，尽管海洋运输市场费率的收集相对容易，但在索马里，内陆/陆路运输市场费率的收集却困难得多。

运输单据收据与合作伙伴报告

106. 无论粮食何时发运，都须有运输单据¹⁵伴随交托货物。要求运输商在货物交付 10 天内向分/地区办事处提交运输单据，然后须在 1 天内纳入商品运输处理及分析系统¹⁶。监督办公室曾经建议（2009 年 12 月），必须消除商品运输处理及分析系统不能及时捕获的数据积压。
107. 有关“运输单据未收”¹⁷的数据分析表明，尚有 12460.331 公吨粮食已发运的 2046 份运单未输入进商品运输处理及分析系统。对于大约 2% 的发运粮食而言，“运输单据已收”的详细情况在发运日之后 1 个多月仍未输入商品运输处理及分析系统。我们认为，这是在可接受的临界值范围之内。
108. 然而，我们对此前六个月的 65 批发运尚未收到运输单据表示关切。我们还发现，运输单据未交付的问题在从 Galkayo 至 Adado、Hobyo 和 Mataban 的货物发运中最为严重。
109. 执行单位（IU）告知我们，截至 2010 年 6 月 30 日，合作伙伴的分发报告已对所有货物发运进行了核对。但是，后勤单位向我们提供的工作单则显示，没有任何有关 37 个合作伙伴的发运记录，而截至 2010 年 6 月 30 日，已向其发运了 3121.196 公吨粮食。执行单位后来澄清说，他们通过自己的工作单实施了监测，而且在这 37 个合作伙伴中，尚未收到其报告的仅有六个。鉴于这两个单位都是从商品运输处理及分析系统生成其报告，数字之间存在差异的原因并不明朗。

建议：

(a) 若运输商/合作伙伴未在粮食运抵日之后三个月内提交其运单/报告，则不进一步向其分配/交付。

(b) 执行单位与后勤单位应对合作伙伴行将提交报告中的差异原因进行深入分析和核对。国别办事处告知我们，计划和后勤单位已在共同合作，对交付合作伙伴情况和已收到的报告进行核对。

商品运输处理及分析系统的核对与使用

¹⁵ 运输单据是世界粮食计划署和某运输商之间的运输合同，它记录由特定运输商所运输货物的所有细节情况。

¹⁶ 商品运输处理及分析系统（COMPAS）跟踪商品的下游流动。

¹⁷ 截至 2010 年 10 月 27 日。

110. 国别办事处的监测与评价（M&E）单位开展了两种类型的核对。第一种是核对《分配计划》、《分发计划》以及交付粮食分发点¹⁸的粮食。其结果反映在其月度报告中。结合所接收的运输单据，监测与评价单位还核对《粮食分发通知》¹⁹。监测与评价单位告知我们，这是一个耗时之举，直到 2010 年 4 月审计之时才完成。此外，计划单位核对合作伙伴报告和已发运运输单据，这项活动到 2010 年 6 月完成。
111. 商品运输处理及分析系统提供的详细资料是核对活动的主要来源。我们注意到了商品运输处理及分析系统的缺陷，我们认为它们妨碍了有效核对：
- 商品运输处理及分析系统的查询功能提供了记录的基本细节，如果需要某个记录的完整细节，则可以使用追溯选项。尽管这个选项对于观察而言已经足够，但它并不利于报告的生成和全套数据的导出。因此，工作人员通过“MS Access”从后台检索所需信息，然后将其导出至核对工作单。世界粮食计划署管理层告知我们，商品运输处理及分析系统纯粹是作为数据录入工具而开发，后期为了生成报告才开发了基于“MS Access”和“Oracle Discoverer”的前端独立应用。现有的商品运输处理及分析系统形式不可能在其应用程序范围内开发报告生成功能。我们的论点是，从后台访问数据，影响了数据的完整性。
 - 商品运输处理及分析系统仅允许单一特定时期、特定地点、特定合作伙伴的合作伙伴报告登录。然而，由于合作伙伴报告是按分发地点输入，每个地点有必要重复录入。鉴于系统验证规则并不允许这种做法，有必要修改报告期的日期。因此，合作伙伴报告中给出的实际报告日期不同于系统中提供的报告日期。
 - 鉴于分发计划包含有最后交付地点层面的详细资料，而且粮食最终是在最后交付地点分发，有关分发情况的合作伙伴报告应提供至最后交付地点一级。尽管国别办事处指出，自 2010 年以来，分发地点的名称已被录入进商品运输处理及分析系统，但我们注意到，2010 年的 9270 条记录中，有 2157 条（23%）未提供此项详细资料。
 - 我们注意到每个合作伙伴都有多条记录（例如，丹麦难民理事会有 2 个条目，简称为“DRC”和“SOM_DRC”），这妨碍了合作伙伴详细资料的汇总。世界粮食计划署管理层告知我们，商品运输处理及分析系统引入新的合作伙伴名称和代码，以便结合信息网络和全球系统 II²⁰数据，而商品运输处理及分析系统中的历史数据相关代码保持不变，因为认为这项工作并无必要。我们认为，代码应是唯一的，因为我们注意到用户在同同时使用旧代码和新代码，这需要在每次生成报告之前净化数据。

建议：

¹⁸ FDP 是向受益人分发粮食的最后目的地。

¹⁹ 《粮食分发通知》（FRN）是驻地方案编制股向后勤股提出的向某个合作伙伴发放（在仓库门口）或交付特定数量粮食的要求。

²⁰ 信息网络和全球系统 II 是 2009 年投入使用的基于 SAP 的新系统。

(a) 在开发解决商品运输处理及分析系统系统缺陷的新系统之前，应开发标准化的报告生成工具，以防止工作人员通过后台访问数据。

(b) 商品运输处理及分析系统应录入向合作伙伴提供所有批次粮食在整个最后分发地点的详细信息，以促进核对分配计划和最后分发地点的实际发放。

向运输商和合作伙伴支付款项

112. 运输合同要求该国别办事处在收到发票 30 天内向运输商支付款项；根据《实地级协议》，合作伙伴在 21 天内得到付款。我们会晤过的许多运输商和合作伙伴都抱怨有延期支付的现象。2010 年 2 月对四个合作伙伴和四家运输商进行的支付情况分析表明，平均付款时间约为 8 个月，其幅度从 37 天到 489 天不等。

113. 我们注意到，在最近几个月，后勤单位、计划单位和财务单位已经开发了一个跟踪未付发票的系统。超过三个月未付的发票数量显著减少，从 2010 年 2 月的 268 份减少至 2010 年 9 月的 13 份。我们认为，必须继续努力。世界粮食计划署管理层解释，延期的原因可能是提供发票延迟，并需要有支持文件来支持支付授权，其部分原因是索马里的实施环境很困难。

114. 更加详细的支付情况分析受到了限制，因为事实上信息网络和全球系统 II 所捕获的文件数据（发票日期）并非在办公室收到发票的确切日期。必须通过逐个审查发票，才能收集在办公室收到发票的日期。世界粮食计划署管理层告知我们，随着信息网络和全球系统 II 投入使用，已经开始将发票集中在财务单位。

建议：我们建议，信息网络和全球系统 II 应录入发票收讫日，这是比较重要的控制措施信息。

IV 信息与交流

信息与报告编制

115. 除了信息网络和全球系统 II 和商品运输处理及分析系统，国别办事处还使用有关《分配计划》、《分发计划》、《每日发运情况登记册》（DDR）、合作伙伴报告接收情况监测、合作伙伴评估、PACE 表格提交情况监测等情况工作单。这造成了与终端用户计算相关的典型问题，说明如下：

- 工作重复：维护有关粮食发运日期以及商品跟踪经理、高级后勤助手和计划单位接受情况的数据工作单。
- 差异：注意到由不同工作人员维护的数据存在差异，甚至由同一工作人员维护的综合数据和详细数据之间也存在差异。例如，在 2009 年 1 月至 8 月期间，我们有国别办事处提供的 5 种不同的实际粮食分发数据。
- 缺乏数据验证：注意到数据中存在错误，如果有数据验证控制措施（例如，男性、女性和儿童的总人数并不等于列入分配计划的受益人总数），这种情况就不会发生。

- 缺乏版本控制措施：向我们提供的 2009 年 3 月《分配计划》后来经过了修改，我们被告知，此前给出的数据并非最终版本。

116. 我们担心，这些缺陷将对数据的完整性以及基于这些数据的决定产生不利影响。

建议：工作人员应接受与终端用户计算的风险以及提高数据质量方法相关的培训。应设立一个协调单位，负责所有协调工作并作为过去数据的保管机构，以消除数据偏差机会。

外部关系与交流

117. 国别办事处与不同的利益相关方互动，如捐助者、其它联合国机构、合作伙伴、地方当局和受益人；保持与他们的有效关系，对于行动的成功开展极为重要。
118. 我们会晤过的所有利益相关方，都高度赞赏国别办事处在索马里这个极具挑战性的环境中所开展的工作。一致认为，世界粮食计划署能在索马里发挥关键作用。一些利益相关方还认为，世界粮食计划署正在受到不公正的批评。
119. 一种埋怨与单边主义有关。利益相关方抱怨，未能提前告知他们国别办事处暂停索马里中南部开展行动的决定，尤其是他们在索马里提供的多项服务非常倚重世界粮食计划署。他们认为，增加透明度应能降低指控的影响。然而，国别办事处现有团队的合作方式受到了赞赏。
120. 一些利益相关方还告知我们，他们希望粮食计划署就重要问题进行透明的介绍，如与开展危险行动有关的风险等级、在这种高风险环境开展行动所需额外控制措施费用，甚至包括世界粮食计划署在高风险时坦率承认它不希望开展某种行动。

建议：国别办事处应与外部利益相关方开展密切和透明的合作。

V 监测与评估

监测粮食援助

121. 监督办公室报告（2007 年 12 月）声称，没有标准监测报告可用。自那以后，已经设计了多种标准监测清单，现正用于监测不同计划，或用于替代性监测。
122. 国别办事处有一条热线电话，用以收集受益人的反馈意见。两家地方电台播出热线号码，与其它两家电台的合约正在敲定中。国别办事处正在达成第三方监测合同，拟由国际知名机构开展。开展粮食援助跨界监测的计划也在进行中。
123. 2009 年 5 月至 2010 年 9 月期间，就填写清单实施了四次粮食援助监测员培训方案。至少每两个月对最后交付地点检查一次的系统也在设计之中。我们认为，这些举措将完善监测机制。
124. 我们详细分析了 2009 年 3 月、2009 年 10 月和 2010 年 6 月的监测报告和监测计划，并检测核查了粮食援助监测员的报告。我们还与合作伙伴和粮食援助监测员讨论了监测机制问题。监测方面的不足说明如下：

- 尽管对最后交付地点的监测覆盖面从 2009 年 3 月的 43%扩大到了 2010 年 6 月的 55%，但同期的常规监测（通过粮食援助监测员）覆盖面却从 33%缩小到 23%。所以，对于替代监测的依赖正在加大，根据国别办事处的说法，这受到内在偏差的限制。接收监测的已发放粮食（公吨）百分比已经从 2009 年 3 月的 86%下降到 2009 年 10 月的 75%和 2010 年 6 月的 56%。
- 尽管对监测清单的格式进行了几处修改，但监测报告仍以常规方式编制，这无助于开展进一步调查。
- 我们对 2010 年 8 月两地区月度报告 — 即分发监测（DM；由粮食援助监测员在分发时实施监测）报告和分发后监测（PDM；由粮食援助监测员在分发后通过访问受益人实施监测）报告的分析表明，它们之间存在显著差异，详情如下：

调查问题	索马里兰一般粮食分发		中部一般粮食分发	
	DM 报告 %	PDM 报告 %	DM 报告 %	PDM 报告 %
公示分发表（是）	100	22	55	93
受益人了解口粮数量（是）	100	14	100	90

世界粮食计划署管理层解释，这两项监测行动并不总是在相同月份和相同地区开展，因此，表格可能误导。然而，大家一致认为，鉴于差异依然显著，值得采取一种系统的后续行动，并应通过国别办事处问题跟踪数据库对后续行动实施跟踪。

- 月度报告仅包含《分配计划》、《分发计划》和已交付粮食数量，它并不包括有关实际分发的详细资料。世界粮食计划署管理层解释说，有关实际分发的详细资料是因人而异的，他们取决于合作伙伴的报告内容，尽管力争尽早接收，但这类报告往往会延误数月。因此，在收到报告之前，该国别办事处只能暂时使用交付数据作为报告分发情况的临时替代。

建议：

- 分发后监测期间还应包括分发监测过程中监测的一些重要参数，以验证信息并提供更大保障。对于这两个调查结果之间出现巨大差异的原因，应该立即加以分析。
- 在世界粮食计划署工作人员能够进入的地区，应该增加常规监测。在这些地区，应不允许替代监测。
- 应编制一个单独报告，其中包含有关已分发粮食的详细信息，或已纳入其后数月月度报告的详细信息。
- 鉴于国别办事处正计划对监测行动大力投资，应预先确定可能的监测结果和针对每种结果的可能后续行动。我们认为，这种做法将指导国别办事处根据监测结果采取适当的后续行动，并能从中取得最佳益处。

项目评估

125. 我们讨论了国别办事处用以评估其行动影响的程序，我们得知，影响评估尚未开展。国别办事处告知我们，产出和成果评估已纳入年度《标准化项目报告》（SPRs）。
126. 我们对 2009 年项目报告的分析表明，报告的重点是其产出，即受益人数、已分发的公吨数、已接受援助的学校/扫盲中心和保健中心的数量、已修复道路的公里数等。在成果方面仅有最低限度的有效信息，很少对其成果所包含的信息开展分析。

建议：世界粮食计划署应制定收集信息，衡量现有结果和影响指标的各项制度。其结论应纳入年度《标准化项目报告》。

关于控制措施的一般性意见

127. 我们已就国别办事处采取的若干举措提交了报告，旨在改进控制措施，并确保提高行动透明度。
128. 我们对控制措施及其执行的一般性意见如下所述：
- 国别办事处已为第三方监测做出了 160 万美元的预算（为期 8 个月，每月 20 万美元），为跨境监测做出了 100 万美元的预算。这些监测活动由侦测性控制措施组成，并需要预防性控制措施作为补充。鉴于预防性控制措施能比侦测性控制措施提供更大的保障，有必要对国别办事处的控制战略加以调整。该国别办事处告知我们，存在一些涉及国别办事处能力建设和合作伙伴培训的预防性控制措施，而且，当远期监测系统与行动相结合时，这些也可以作为预防性控制措施。
 - 报告格式、清单和标准作业程序也已修改。修改自身并不会带来变化，因为修改程序而不充分认识到问题的根源，这就不能强化控制措施。国别办事处告知我们，许多标准作业程序都太新，还不能看出其具体改进。
 - 只有得出符合逻辑的结论或实现设立控制措施的全部目标，控制措施才能得到落实。例如，除了向所有合作伙伴提供的一般协议书，对于其粮食已在跨境监测中得到确认的合作伙伴/运输商而言，并不存在要求他们做出具体解释的要求。同样，也没有要求在本报告覆盖地区参与粮食分发监测和报告的粮食援助监测员做出解释。国别办事处认为，他们的确采取过行动，取消了与一个合作伙伴达成的协议，并削减了进一步的口粮供应，以此作为跨境监测的一个后续行动。我们认为，口粮的削减并不是跨境监测所致，因为该项监测是在 2009 年 10 月开展，而削减口粮于 2009 年 3 月和 9 月进行。
 - 国别办事处尚未计算额外控制措施的总成本，缺少这一步，将不可能就高风险地区持续行动做出审慎决定。

建议：

(a) 国别办事处应重新调整其与选择合作伙伴并维持伙伴关系、编制分配和分发计划，以及识别和登记受益人相关的有利于预防性控制措施的控制战略。

(b) 国别办事处应进行差距分析，以便在修改程序和做法之前确认问题的根本原因。只有在确认现有控制措施不力的情况下，才能修改程序。对于促进控制措施执行的培训、频繁重申指令和惩戒行动应给予更大重视。

(c) 世界粮食计划署应定期计算在限制其工作人员进入的高风险地区开展行动的过程中已实施或计划实施的所有额外控制措施的总成本。其细节问题也应与捐助者透明共享，以便就是否在这些高风险地区开展行动做出审慎决定。

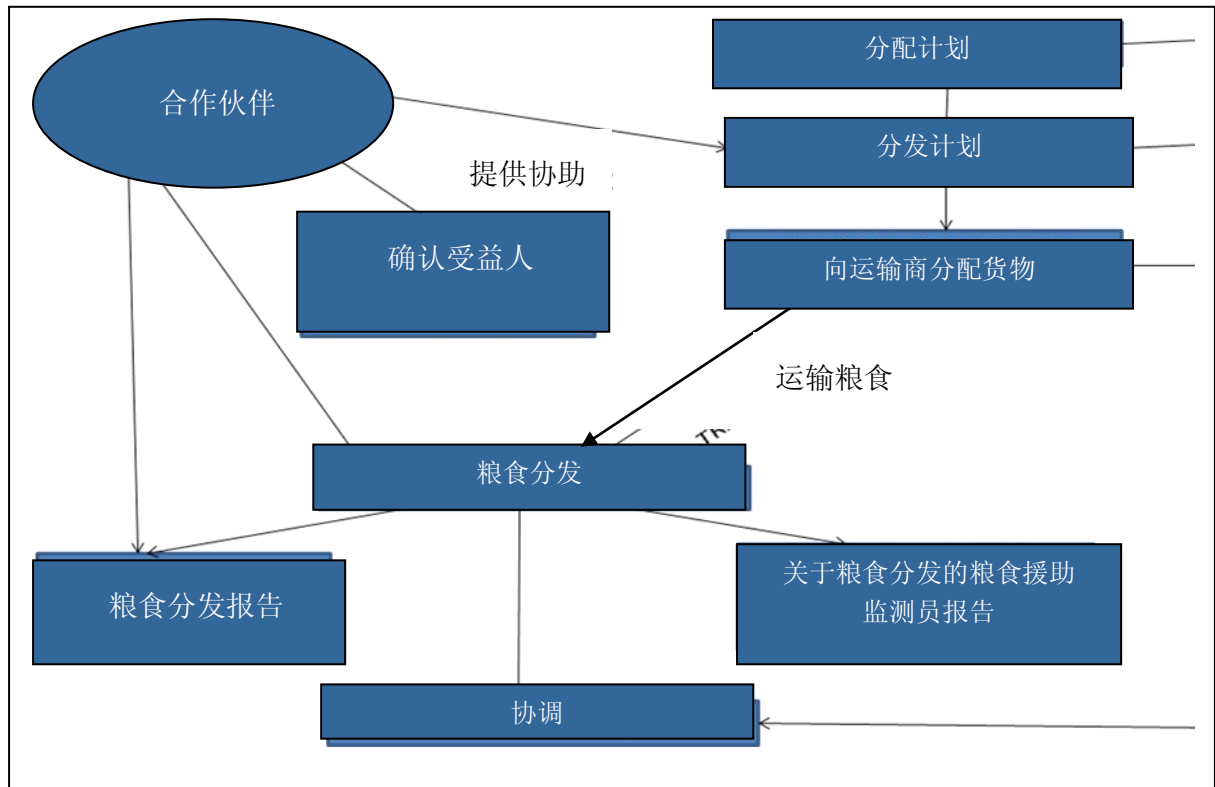
索马里行动为类似高风险行动提供的经验教训

129. 一些可供类似高风险行动考虑的索马里行动经验教训如下所述：

- 除了正常行动的风险承受能力，还需单独计算高风险行动的风险承受能力。
- 相关系统应该到位，以便捕捉重大信誉风险的预警信号，对它们实施分析并予上报。
- 应汇总并与利益相关方分担高风险行动额外控制措施的各项费用，以便就此类危险行动的持续开展做出审慎决定。
- 必须制定迅速、果断、透明回应各项指控的战略，因为高风险行动更易遭受指控。
- 鉴于提前采取落实控制措施的行动有助于防范失败以及由此产生的失败指控，世界粮食计划署应制定即使在紧急行动中仍需遵循的基本控制措施。

附件

附件1 - 流程



分配计划：分配计划（AP）在本质上是基于需求的半年度计划，其依据是在粮食安全和营养分析单位（粮农组织）的领导下开展机构间粮食安全和营养评估的结果。该计划旨在评估每个方案的地区级受益人数量和粮食分发情况。

分发计划：这个月度计划涉及村级和最后交付地点级的受益人数量和拟分发的粮食数量。合作伙伴应协助编制分发计划。

合作伙伴：合作伙伴是执行机构，世界粮食计划署与他们达成实地级协议，以执行粮食援助方案方面的重要任务。合作伙伴确认受益人、编制受益人清单、发放配给卡、接收来自运输商的粮食、分发粮食并就其实际分发的粮食提交报告。

货物分配和粮食运输：在粮食分发计划的基础上，方案单位编制了《粮食分发通知》（FRN），其中包含了拟分发粮食的具体数量，货物则在各个入围运输商之间进行分配。一俟收到《粮食分发通知》，后勤单位即向运输商发放《陆上运输指令》（LTI），其中包含粮食数量、装货来源、卸货目的地、收货人名称等详细信息。此外，还向运输商发放七套运输单据。合作伙伴一俟接收到来自运输商的粮食，即在运输单据上签字，并标明收到的粮食数量。

粮食分发：粮食由合作伙伴向受益人分发。根据监测计划，粮食分发由世界粮食计划署的粮食援助监测员（FAMs）有选择地监测。一旦完成粮食分发，合作伙伴应就已分发的粮食数量及其可动用的粮食余额提交合作伙伴报告。

粮食援助监测员的监测：粮食援助监测员的粮食分发监测可以是常规监测（在最后分发地点进行），也可以是替代监测（通过致电受益人代表、社区领导人等进行）。分发后监测（PDM）则是在粮食分发日期之后数天/周，通过访问选定受益人进行。粮食援助监测员应提交常规/替代/分发后监测报告。

核对：已开展的核对有两种主要类型：（1）每月对分配计划、分发计划和交付合作伙伴供分发粮食的核对；以及（2）根据合作伙伴报告，对已派遣粮食和合作伙伴实际分发粮食的核对。

附件2

术语表

AC	审计委员会
AP	分配计划
AS	青年党
CD	国别主任
CO	国别办事处
COMPAS	商品运输处理及分析系统
CP	合作伙伴
CRR	组织级战略及运营风险登记册
DP	分发计划
EB	执行局
ED	执行主任
EMOP	紧急行动
FAM	粮食援助监测员
FDP	最后交付地点
FLA	实地级协议
FRN	粮食分发通知
FSNAU	粮食安全和营养分析股
GOS	索马里政府
HOL	后勤主管
HQ	世界粮食计划署罗马总部
HR	人力资源
IDP	境内流离失所者
IG	监察长
IU	执行单位
LTI	陆上运输指令

LU	后勤单位
M&E	监测与评价
MGS	联合国索马里监测组
OS	监督办公室
PCSC	采购与合同小组委员会
PRRO	长期救济和恢复行动
RM	资源管理及问责部
SMCA	加强管理控制和问责
SOP	标准作业程序
SPR	标准化项目报告
SRR	索马里风险登记册
ST	Swift Traders 公司
UNHCR	联合国难民事务高级专员署
VAM	脆弱性分析和绘图
WFP	世界粮食计划署
WINGS II	世界粮食计划署信息网络和全球系统 II

附件3

El Maan- Alyale 乡村道路修复项目测量图

