

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

议程项目 6

供审议

C

分发：普遍

WFP/EB.A/2010/6-I/1

2010年5月6日

原文：英文

监察长报告

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。

致执行局的说明

本文件拟提交执行局审议。

秘书处谨请对本文件可能存有技术性疑问的执行局成员最好在执行局会议之前尽早与世界粮食计划署的下列联络人联系：

监督办公室监察长兼执行干事 S. Sharma 先生 电话：066513-2700

如对执行局文件分发方面存在任何疑问，请与会务科行政助理 I. Carpitella 女士联系（电话：066513-2645）。

执行概要

根据世界粮食计划署《总条例》第 VI (2) (b) (viii)条，本监察长年度报告拟提交执行局审议，并将按照执行局第 1996/EB.3/3 号决定的规定，转发给联合国内部监督事务厅。本文件是第九份监察长报告，涵盖期限自 2009 年 1 月至 12 月。

本文件：

- 概述了监督办公室情况，其核心战略、行动标准、资源可用性、活动和质量保证框架；
- 概述了审计、检查和调查等关键方面的监督活动及其他咨询活动，并报告了有关趋势；
- 报告了 2009 年的确认损失 1,349,724 美元，回收总额 84,007 美元；
- 描述了与其他监督机构的合作情况；并
- 展望了 2010 年的工作。

决定草案*

执行局注意到《监察长报告》(WFP/EB.A/2010/6-I/1)，并要求秘书处将其提交给联合国内部监督事务厅。

* 这是一份决定草案。关于执行局采用的最终决定，请参见本会议结束时发布的《决定与建议》文件。

引言

1. 监察长监督办公室（OS）的任务，是通过独立、客观的监督服务，就治理、政策、风险、资源、运营和问责问题向执行干事提供保证；促使世界粮食计划署采用并执行联合国和私营部门的最佳做法，从而使管理人员能就其工作向执行干事提供保证。
2. 监察长办公室于 1994 年设立，1996 年它向执行局提交了首次报告。2005 年，执行干事批准了《监察长监督办公室章程》，该章程作为 2004-2005 年《监察长报告》的附件与执行局共享。¹根据世界粮食计划署《总条例》修正案的规定，监察长应每年向执行局提交一次报告。这是第九次监察长报告，涵盖 2009 年度。
3. 监察长监督办公室按照内部审计师协会（IIA）发布的《内部审计实务国际标准》行使其审计职能，并按照《统一调查标准》行使其调查职能。
4. 本次报告主要有四个部分：第一，它回顾了监督办公室的目标和职能情况；第二，它概述了审计、检查/调查和其他咨询服务方面的监督活动，以及从此类活动得出的意见。第三，它总结了 2009 年的保证意见；最后，它简要概述了 2010 年的预期行动。

背景

目标与战略

5. 世界粮食计划署执行局于 2008 年 10 月批准了一个《战略计划》，²该计划包含五个战略目标。为了支持这些战略目标，监察长监督办公室制定了以下三个监督目标：
 - 1.就良好治理和问责问题向执行干事提供保证，以通过独立的监督服务实现世界粮食计划署的各项目标。
 - 2.使管理人员能够通过提供有关战略、政策和程序建议以及可用于评估其系统和工作的工具，向执行干事提供有关其指定资源和责任的自我保证。
 - 3.通过确认正在出现的各种新趋势、开发创新手段、实现并传播透明度以及促进知识转移，使世界粮食计划署在监督和治理问题方面成为联合国内部的领导机构之一。

职能

6. 监察长监督办公室提供内部审计、检查、调查及其他咨询服务，以强化粮食计划署的职能。
7. 监察长监督办公室将监督工作成果和世界粮食计划署重大系统变革的影响纳入考虑，就治理、政策、风险、资源、运营和问责问题向执行干事提供保证。

¹ WFP/EB.A/2006/6-F/1，第 39 段。

² 根据执行局第 2009/EB.A/3 号决定，《世界粮食计划署战略计划（2008–2011 年）》延长至 2013 年。

8. 监察长监督办公室使用基于风险的审计规划方法来鉴别到位的程序和职能，以管理在高层次组织目标的实现过程中所确认的风险。各种程序和职能及其实施实体和实施地点可以接受审计。
9. 审计报告基于联合国各基金和各方案采用的统一审计评级制度，将审计实体划分为“满意”、“部分满意”或“不满意”。当内部控制、治理和风险管理流程建立充分、运作良好，且未认定有任何严重影响审计实体的目标实现的问题时，使用“满意”一词。当内部控制、治理和风险管理流程的建立和运作水平一般，但有改进必要，且认定有一个或多个问题可能对审计实体的目标实现产生负面影响时，使用“部分满意”一词。当内部控制、治理和风险管理流程未建立或运作不良，且认定有严重损害审计实体的总体目标实现的问题时，使用“不满意”一词。
10. 内部审计的质量保证，是由外部审查提供指导和支助的。内部审计办公室（OSA）将于 2010 年进行一次自我评估，为计划在 2011 年开展的下次外部审查做准备。前次外部审查是内部审计师协会在 2006 年开展的。那次审查发现，监察长监督办公室“总体上遵守”了内部审计师协会标准，并提出了 13 条改进建议，其中的 11 条已经执行。
11. 监察长监督办公室向管理层提供新举措和项目方面的咨询服务，包括从遵守角度对拟定程序、指导和倡议以及控制和风险管理的分析和评论。这些咨询服务是由需求驱动的。在进行审查之前，所有需求都接受了风险评估。
12. 根据检查和调查情况，2009 年的大部分资源都被分配给了各项调查行动，检查行动仅开展了一次。监察长监督办公室收到的所有投诉都接受了审查和评估；在适当的情况下，会对某项投诉开展调查。调查所遵循的启动程序，取决于世界粮食计划署在报告事项中面临的风险。此类启动指引着调查资源的分配和案件的优先次序。若某项指控涉及对某位高级职员（专业 5 级及以上）的指控，涉及性剥削或性虐待、重大损失、本组织形象/声誉风险或运营风险；或系举报人保护政策下的一种报复性投诉时，现有的启动程序将视其为“高风险”。若某一指控涉及骚扰、性骚扰和滥用职权（HSHAP），涉及进一步损失（现金或资产）的风险或损毁证据的风险，或系对某位非高级国际职员的指控时，将视其为“中等风险”。这些标准之外的指控被视为“低风险”。
13. 调查职能的质量保证，是由强大的内部质量保证流程和外部审查提供指导和支助的。监察长监督办公室聘请了一名顾问，来更新调查质量保证手册，并纳入了 2008 年欧盟委员会反欺诈办公室和美洲开发银行的同行调查建议。

资源分配与人员配置

14. 2008 年，监察长监督办公室的预算拨款自 2006–2007 年的 910 万美元增加到了 2008–2009 年的 1 160 万美元，如表 1 所示：

表 1：监督办公室预算 (千美元)		
	2006–2007 年	2008–2009 年
预算拨款	9 109	11 652
实际支出	9 706	9 598

15. 根据监察长监督办公室“方案支助和行政”（PSA）的供资情况，人力资源从2008年的28个职位增加到2009年的31个职位。

	2006年	2007年	2008年	2009年
专业人员	16	20	20	23
一般服务人员	8	10	8	8
人员总数	24	30	28	31*

* 相比预算分配的31名工作人员，实际可用的全职人员有23名。

16. 监察长监督办公室2009年的人员变动率很高，有7名专业人员离职，新聘7人。新聘人员中，3人系从世界粮食计划署其他部门调任，2人曾任世界粮食计划署顾问，2人系从联合国以外聘用。鉴于离职和新进人员之间的时间差不可避免，加上新近人员的学习曲线问题，这样的人员变动对监督职能可用的人力资源产生了负面影响。2009年底，5个专业职位空缺的招募进程接近完成。

协调、联络与外展

17. 监察长监督办公室与总部所有相关部门特别是监察员办公室、职员关系科、道德操守办公室、法律事务办公室保持着联系。监察长监督办公室通过共享工作计划和公布其工作成果的方式与评价办公室开展合作。
18. 监察长监督办公室通过简报与世界粮食计划署审计委员会定期互动。监察长监督办公室与审计委员会共享并讨论年度工作计划和季度报告。
19. 监察长监督办公室与世界粮食计划署的外聘审计员——目前是英国国家审计署（NAO）——共享其审计战略和工作计划。这种方法获得了实质性好处，比如更全面、更广泛的国家办事处审计范围，以及9个月财务报表的审计。
20. 监察长监督办公室是联合国组织与多边金融机构内部审计事务处代表（RIAS）工作组的成员之一。2009年，监察长监督办公室参加了内部审计事务处代表年度会议，介绍了内部审计事务处在执行《国际公共部门会计准则》（IPSAS）中的作用。监察长监督办公室还提议并领导重建了统一的审计报告评级制度，该制度被5个联合国基金和方案采用。
21. 监察长监督办公室参与了联合国防止人道主义危机中的性剥削和性虐待工作队，还参与了世界粮食计划署骚扰、性骚扰和滥用职权执行工作组会议。
22. 监察长和监察长监督办公室主任作为观察员加入了投资委员会、人事委员会、国际公共部门会计准则理事会、世界粮食计划署信息网络和全球系统 II（WINGS II）指导委员会以及政策委员会。他出席了联合国粮食与农业组织（FAO）有关“行政和预算问题”的财务委员会和咨询委员会会议。2009年，监察长还出席了有关公共国际组织和各缔约国之间国际合作的不限成员名额研讨会，该研讨会由《联合国反腐败公约》缔约国会议建议召开。

监督活动和意见概述

主要活动概况

23. 表 3 所示为过去 5 年开展的活动。2009 年承担的审计任务和 2009 年发布的审计报告在附件 1 列出。

年份	发布报告数	内部审计			案头审查	咨询服务	调查	检查
		任务					案件数量	案件数量
		驻地	总部	信息技术				
2005 年	40	32	6	1	0	129	80	5
2006 年*	18	19	5	2	0	73	74	2
2007 年	25	17	5	4	0	86	65	5
2008 年**	45	15	8	4	9	55	49	1
2009 年	20	11	4	7	0	36	64	1

注：“HQ”指总部；“IT”指信息技术（流程）。

* 2006 和 2007 年度的驻地审计数量与 WFP/EB.A/2008/6-F/1 中表 2 报告的 49 次不同，表格中这两个年度的总数为 36，反映的是已审计的数量，并非已访问的驻地办事处数量；某些程序审计涵盖了几处驻地地点。

** 2008 年的报告发布数量明显增多，是因为清除了报告积压问题。

监察长办公室

24. 2009 年，监察长监督办公室领导领导了提高世界粮食计划署透明度的各项活动，编制了一个信息披露政策草案，并正对草案进行内部审查。在其他部门的协助下，一个反诈骗、反腐败政策草案正在定稿中。

内部审计

25. 内部审计工作涵盖了 20 次审计（报告）中的 125 个程序，其中有 3 次审计评为“满意”，15 次评为“部分满意”，2 次评为“不满意”。表 4 对 2008 年和 2009 年按风险严重程度分类的审计意见进行了对比。

表 4: 审计程序与意见

程序	2008 年			2009 年		
	涵盖程序	意见		涵盖程序	意见	
		高风险	中度风险		高风险	中度风险
治理	19	3	23	10	3	12
风险管理	12	0	20	8	0	9
财务管理与报告	36	5	65	27	0	31
行动与方案管理	84	8	247	48	1	82
支助服务	31	1	44	20	0	18
资源调动	3	4	5	2	1	8
信息技术流程	20	13	63	10	0	15
共计	205	34	467	125	5	175

此外，2009 年又提出了 152 个“低风险”或“值得关注”问题。

26. 与 2008 年相比，2009 年内部审计涵盖的程序较少，原因是：1) 发布的审计报告较少；2) 案头审查中止；以及 3) 审计过程中的选择更集中。来自 2009 年审计报告的 5 个意见（占其意见的 2%）被评为“高风险”，175 个意见（占 53%）被评为“中等风险”。2009 年的高风险意见集中在治理领域，而在 2008 年报告中，信息技术领域产生了若干高风险意见，这主要是因为内部审计办公室加强了对信息技术流程的关注。已审计的各项程序以及按程序划分的主要优势和劣势总结如下：

⇒ 治理

27. 内部审计办公室审视了总部和国家办事处的治理情况，涉及办事处（次办事处）的设立与关闭、运营及战略目标的确立与执行、权力下放以及对基于成果的管理的遵守情况。治理程序作为 7 次驻地审计和 2 次总部审计的部分内容接受了审查，此外还有专门针对治理程序的报告：世界粮食计划署组织变革措施和联合国改革进程的管理。

28. **优势：**在治理进程中发现的主要优势，涉及诸如粮食采购委员会和运输委员会等妥善设置的地方委员会的建立；定期举行并予以记录的高级管理人员会议；以及记录良好且界定良好的报告架构。

29. **劣势：**某些已发现的劣势涉及没有得到系统开展并报告的绩效评估。由于缺少绩效管理信息系统来支助世界粮食计划署的绩效与报告，世界粮食计划署无法系统地、适当地确定并衡量是否实现了战略和运营目标。也提到了管理财务职能治理结构中的缺陷，不过，该结构随后得到了完善。

⇒ 风险管理

30. 内部审计办公室审视了风险的确认、优先处理、管理、监测和报告程序。风险管理程序作为 6 次驻地审计和 2 次总部审计的部分内容接受了审计。

31. **优势：**已发现的主要优势是，风险评估，以及某些已接受审计的国家办事处建立起了风险登记制度。

32. **劣势：**主要劣势是，企业风险管理未在整个世界粮食计划署全面实施。因此，已确认的国家办事处风险并未在组织层面进行系统性整理，以制定一个组织风险概况或组织风险缓解计划。

⇒ *财务管理*

33. 内部审计办公室审查了会计、财务报告、财务以及预算和费用的管理情况。主要领域包括交易的记录、审查、对账和结算；缴款和主要数据的管理；财务和捐助者报告；银行账户、小额现金、支付和收款的管理；预测和预付资金机制；以及预算和费用的编制、管理与监测。对应付账款、资金管理和世界粮食计划署截至 2008 年 9 月 30 日的 9 个月财务报表进行了针对性审计（报告已发布）。此外，还对该期的非自动化可用系统以及世界粮食计划署信息网络和全球系统 II 的改换战略进行了审计；其财务管理程序作为 10 次驻地审计和 2 次总部审计的部分内容接受了审查。

34. **优势：**已发现的主要优势涉及国际公共部门会计准则以及世界粮食计划署信息网络和全球系统 II。世界粮食计划署是第一个也是目前唯一一个采用并执行国际公共部门会计准则的联合国机构，并收到了来自世界粮食计划署外聘审计员（英国国家审计署）无保留意见。对国际公共部门会计准则的遵守提供了更大的透明度，改进了财务管理以及世界粮食计划署的信息质量。2009 年 7 月，世界粮食计划署信息网络和全球系统 II 在总部和驻地办事处成功推出，使世界粮食计划署成为实施第二代企业资源规划的首批联合国机构之一，这为财务信息的准确性提供了更大保证。世界粮食计划署信息网络和全球系统 II 采用了业界标准的信息系统，其用户化程度远远低于此前版本，能促进某些方便遵守国际公共部门会计准则的程序自动化运行，同时可以实现未来更容易、更快速的升级，以应对世界粮食计划署不断发展的需要。该系统还能用于对世界粮食计划署的业务流程进行重新设计，以解决此前的世界粮食计划署信息网络和全球系统未能充分满足的各种需求。

35. **劣势：**指出的主要问题在于现金管理的控制流程以及强化投资委员会关注事项的必要性，这两个问题在 2009 年都得以完善。此外，多个东道国政府都有长期拖欠的增值税回收额存在。

⇒ *行动与方案管理*

36. 内部审计办公室审查了项目审批、设计、实施、项目监测和项目评估情况。作为 9 次驻地审计的部分内容接受审查的这一程序，涵盖的领域包括应急准备与反应；内陆、陆路、航空和海洋运输；车队/船队管理；粮食和非粮食采购；以及商品管理。表 5 所示，为各类子程序的审计次数以及给出的高风险和中度风险意见。

领域	审计次数	高风险意见	中度风险意见
项目管理	9	0	22
项目监测与评估	8	0	7
应急准备与反应	3	0	4
运输与物流	9	1	19
粮食采购	8	0	3
非粮食采购	6	0	9
商品管理	9	0	18
总计	9	1	82

此外，又提出了 66 个“低风险”或“值得关注”问题。

37. **优势:** 已发现的主要优势是，世界粮食计划署领导着物流小组并在紧急情况下给予快速反应，而几个国家办事处也接受执行了诸如“以购买促进步”以及现金和代金券项目等创新行动。
38. **劣势:** 包括艰难的安全形势和/或与东道国关系在内的运营环境，为世界粮食计划署各项行动的执行带来了重大挑战，使世界粮食计划署不能以适当和灵活的方式加以解决。此外，某些合作伙伴（CPs）能力不足，对其发放和报告能力的信赖成了问题。应该展开一个更好的选择过程并加强能力建设，来解决这一问题。此外，还指出了财务和商品管理程序以及商品信息系统中的失误和异常，同时指出，在订立合同、供应商筛选和确定运输关税的过程中缺乏透明度。发现对供应商的管理常常不力。

⇒ 支助服务

39. 内部审计办公室将人力资源管理、资产管理、安全和旅行服务等领域作为 9 次驻地审计的部分内容进行了审计。表 6 所示，为各类子程序的审计次数以及给出的高风险和中度风险意见。

领域	审计次数	高风险意见	中度风险意见
人力资源行政管理	6	0	9
资产管理	6	0	9
安全	1	0	0
旅行服务	1	0	0
总计	9	0	18

此外，又提出了 21 个“低风险”问题。

40. **优势：**指出了某些已经审计的国家办事处的良好资产管理控制。
41. **劣势：**其中一个主要劣势，涉及世界粮食计划署固定资产记录数据库——“资产管理数据库”——的数据完整性问题，该劣势在 2009 年底提出改进。

⇒ 调动资源

42. 根据资源调动程序，审查了筹资战略，并审查了与其他联合国机构、非政府组织、政府对应部门的伙伴关系以及公共和媒体关系。针对资源调动程序开展了一次筹资活动专项审计，该程序包含在一次驻地审计中。
43. **优势：**指出的优势是，一些办事处制定了明晰的任务说明和资金调动战略。
44. **劣势：**资源调动程序中的主要劣势，与缺乏执行方案行动的可用资源有关，这一劣势没有充分解决。潜在战略可能包括制定可扩展的预算和针对每个方案的应急计划。

⇒ 信息技术程序

45. 基于信息技术管理最佳做法框架和信息系统审计与控制协会（ISACA）创建的“信息与相关技术控制目标”（COBIT），信息技术程序被划分为若干子程序。四个主要领域是：1）计划与组织；2）取得与实施；3）交付与支助；以及 4）监测与评估。共进行 4 次组织信息技术审计。
46. **优势：**发现在信息和通信技术（ICT）的应急准备与反应中控制有力，并有履行信息和通信技术应急准备与反应分组职责的健全手段。
47. **劣势：**对世界粮食计划署信息网络和全球系统 II 的执行前审查发现了诸多问题，管理人员同意在推出之前予以解决。此外，尽管世界粮食计划署数据中心被外包给了联合国国际计算中心（ICC）以转移其处理程序及相关风险，有关国际计算中心的安全性和配置控制措施的保证仍然不够充分。

⇒ 审计建议的执行情况

48. 2009 年间，出现了 5 个高风险、175 个中度风险和 152 个低风险问题。在过去几年里，大量审计建议仍然长期得不到解决。2009 年间，监察长监督办公室进一步努力推进悬而未决的建议，并分配专业人力资源对诸多建议予以澄清和整理。此外，2009 年间，管理人员和监察长监督办公室合作解决悬而未决的建议，诸如世界粮食计划署信息网络和全球系统 II 的推出和国际公共部门会计准则等事项解决了某些建议问题，从而导致悬而未决的审计建议和高风险建议大为减少。下表所示，为 2009 年初悬而未决的高风险和 中度风险审计建议的数量，2009 年提出并执行的建议数量，以及 2009 年底悬而未决的建议数量。

风险等级	以前的审计		2009 年报告		总计	
	高	中	高	中	高	中
2009 年 1 月 1 日悬而未决	43	730	0	0	43	730
2009 年发布	0	0	5	175	5	175
总计	43	730	5	175	48	905
2009 年已执行	27	321	1	13	28	334
2009 年 12 月 31 日悬而未决	16	409	4	162	20	571

此外，2009 年发布了 152 项低风险建议。

49. 作为强化控制和问责工作的一部分，管理层正在启动一个进程，以定期分析所有悬而未决的内部审计建议，包括采取行动，以确保管理人员使用软件有效跟踪审计建议的后续行动。这一过程将有助于确认那些需要组织关注的问题，或者确认需要在哪些方面提高管理人员对内部控制活动重要性的认识。

⇒ 咨询服务

50. 内部审计办公室利用一种风险筛选程序，对它收到的 43 个咨询服务请求中的 36 个进行了审查。这些请求涉及新政策和新方针、其他联合国机构、捐助方关系及其他类别。所接受的主要任务，是根据国际公共部门会计准则编制日本国际农业理事会（JIAC）分期偿还贷款时间表和相关会计分录，支助世界粮食计划署外聘审计员的委任和遴选，为世界粮食计划署回应联合检查组的监督问卷做准备，并审查针对新任国别主任的人力资源电子课程。

检查

51. 检查是一种监督工具，它能向执行干事和高级管理人员提供有关驻地办事处和总部单位的客观信息。可能会根据检查结果而展开一次调查。检查的主要目标是：1) 协助管理层确保最佳使用现有资源，遵守粮食计划署的条例、规则和政策以及执行局的决定；2) 促进问责，确保存在有效的监测系统；3) 推荐一些能够促进效果、效率和完整性的行动；以及 4) 发现并防范浪费、滥用职权、渎职、不当行为与欺诈行为。
52. 继对某位高级工作人员的旅行违规行为提出关切之后，对某个国家办事处进行了检查。这次检查审查了该国家办事处的行政程序，并提出了完善控制环境的 8 项建议。此后，又开展了一次调查，对指控予以证实。

调查

53. 调查是一项具有法律依据的分析过程，旨在收集信息，以确定是否有违法行为发生。如果有，个人或实体应承担相应责任。所进行的调查是对违反条例、规则、标准和其他行政通知而受到的指控的回应。
54. 调查的目标是：1) 对粮食计划署遭受的任何损失或损害进行程度评估；2) 确定任何损失或损害的责任；3) 制止任何进一步损失或损害；4) 恢复资金或资产，或采取其他纠正措施；以及 5) 提出防止今后出现任何损失或损害的措施建议。

55. 表 8 对 2008 年和 2009 年收到的投诉数量和转为案件的数量进行了比较。

表 8：调查：投诉与案件				
类别	2008 年		2009 年	
	投诉	案件	投诉	案件
骚扰/性骚扰/滥用职权	31	6	13	9
性剥削	4	3	2	0
粮食转移	29	12	27	20
欺诈与盗窃	55	21	23	20
相关信息和通信技术	3	2	7	3
杂项	24	5	18	12
转交处理、咨询/信息	28	0	18	0
总计	174	49	108	64

56. 投诉数量从 2008 年的 174 件减少到 2009 年的 108 件。不过，投诉的严重性有所增长，这是因为，与 2008 年（49 件，占投诉的 28%）相比，2009 年有更多投诉不得不转为调查（64 件，占投诉的 59%）。
57. 对投诉数据的审查表明，粮食转移投诉仍然维持在同等水平，信息和通信技术相关投诉有所增加，而骚扰、性骚扰和滥用职权投诉则从 2008 年的 31 件减少至 2009 年的 13 件，这可能是因为许多此类投诉都已通过员工顾问、监察员办公室和道德操守办公室等正规渠道得到了解决。
58. 相比 2008 年的 853 098 美元损失，2009 年，已调查案件的损失总额为 1 349 724 美元，回收总额为 84 007 美元。
59. 为了确保将所有欺诈及其他违法行为向监察长监督办公室报告，2009 年 12 月 2 日向所有世界粮食计划署工作人员分发了《监察长公告》，以提醒工作人员有责任报告任何欺诈或违法行为，而国别主任和区域主任更有责任报告此类违法行为和任何在当地进行的相关调查。
60. 监察长监督办公室于 2009 年 6 月参加了第 10 次国际调查员会议，与会者包括联合国各组织和多边机构。2009 年间，监察长监督办公室还成为推动修订《统一调查准则》的工作组成员。
61. 2008 年，联合国大会批准在联合国司法行政系统内开展全面改革。这项改革涉及针对世界粮食计划署驻地国家固定期限合同制工作人员的调查行政管理、惩戒程序以及举报和申诉制度；改革还包括：为投诉审查设定一个为期两周的期限，为调查终结设定一个为期 6 个月的期限。监察长监督办公室就世界粮食计划署司法行政新系统——2009 年 7 月 1 日推出——的拟定惩戒框架进行了审查和评论。监察长监督办公室获得了追加资源，以满足新的期限要求，并于 2010 年 1 月 1 日获得了供资，用于 3 个增设专业人员职位和 1 个一般服务人员职位。

62. 2009 年间开展的一些重要调查描述如下：

⇒ *违反世界粮食计划署《举报人保护政策》的报复行为*

63. 根据举报人保护政策，一名世界粮食计划署工作人员向其管理人员提起投诉，指控管理人员因他/她向监察长监督办公室的某项调查予以报告和合作而实施报复。经调查，监察长监督办公室发现该投诉人确实遭到了报复。它建议给予有关高级工作人员行政/纪律处分，并对遭受不法侵害的举报人实施补偿。

64. 监察长监督办公室还建议，对人事委员会的现有程序和做法进行详细审查，确保该委员会连贯性地透明运作，并确保对遵守其决定的所有工作人员人人平等。

⇒ *骚扰、性骚扰和滥用职权与不当行为*

65. 发现两名工作人员违反了世界粮食计划署运输手册的规定，在向独立实验室发送样品以确定食品是否适合供人食用之前，他们下令发放受损和过期食品。工作人员承认，他们在分发之前指使下属清除掉食品到期日。此外，他们并未遵守正当的发票处理程序，而且违反了有关骚扰、性骚扰和滥用职权（HSHAP）的政策规定。

66. 监察长监督办公室给予这两名工作人员行政/纪律处分，并对已确认的多处管理不力采取行动。监察长监督办公室还建议向其国别主任发出诫勉函，因为他/她未能履行他/她的监督职能。

⇒ *涉及高级管理人员（专业 5 级及以上）的调查*

67. 一名高级管理人员因权力舞弊受到调查，监察长监督办公室建议，给予这名工作人员行政/纪律处分。另一位高级管理人员因超越其职权的利益冲突和未能遵守世界粮食计划署的雇佣政策而接受了调查。监察长监督办公室建议，给予这名工作人员行政/纪律处分。

⇒ *粮食转移案件*

68. 2009 年的重大粮食转移案件涉及 1 600 公吨粮食，价值 825 000 美元，8 名世界粮食计划署工作人员伙同清关与转运（C&F）代理和监管人员将这些粮食从港口转移。这种转移至少自 2004 年以来一直在持续。这 8 名涉嫌转移的世界粮食计划署工作人员已被停职，并建议给予他们行政/纪律处分。

69. 监察长监督办公室的分析表明，这个港口的粮食短卸程度比该区域其他国家的港口要高。此外，一旦发现有转移，并对工作人员停职，短卸粮食的数量就会下降至零。监察长监督办公室建议，总部相关单位应联合开发和实施一个组织控制机制，对国家办事处报告的粮食短卸实施适当监测，并建议它们开发一个程序，用于调查短卸损失的异常水平。

70. 另一起案件涉及 9 个载有 184 公吨、价值 190 000 美元的世界粮食计划署粮食集装箱在一个港口被盗。世界粮食计划署的一名叉车司机承认，从清关与转运代理公司的一个人手里收受贿赂，转移了两个集装箱。联合国特派团的一名工作人员也承认，从同一个人手里收受贿赂，运走了一个集装箱。

71. 世界粮食计划署的一名工作人员被发现极为疏忽，允许清关与转运代理公司的那名工作人员从港口提走世界粮食计划署的集装箱，尽管这完全是世界粮食计划署工作人员的职责。没有齐备的程序可以记录国家港务管理局向世界粮食计划署的集装箱移交事宜，因此，监察长监督办公室建议，该国家办事处应采用这样的程序，并跟进国家港务管理局对已蒙受损失的赔偿事宜。

72. 监察长监督办公室对媒体有关索马里行动的若干指控进行了调查。调查并未发现任何违法行为的证据，但指出了以下问题
- 难民营的受益人数量不同于（高于或低于）发放计划给出的数字。
 - 世界粮食计划署提供的某些粮食被发现在当地市场上出售。调查发现，这类粮食的唯一来源是受益人自己，他们将其部分口粮出售，用以购买糖和茶叶。
 - 一些受益人并未获得其全部口粮权益，原因是社区长者有可能在已登记和未登记的境内流离失所者中重新分配口粮。
 - 运输商有时仅卸下部分装载物，其他装载物则向另一处粮食发放点交付，这是惯常的分发方式。
 - 诸如准入限制、受益人名单过期、渠道中断和收获季节推迟发放等内部和外部因素，都会阻碍某些境内流离失所者获得世界粮食计划署的粮食援助。
73. 此外还指出了以下管理不力之处。需要改进受益人需求评估，尤其是确定境内流离失所者中的受益人数量和所在地，并由合作伙伴监测粮食发放。此外，国家办事处在某些领域并未充分遵守运输手册。国家办事处用以订立运输合同的关税制度可以更加透明，由此提出了改进手册的建议。此外，世界粮食计划署的工作人员并未访问运输商的所有仓库，因此不能进行实际库存的定期清点。最后，国家办事处可以更积极地与联合国合作伙伴共享信息，并更积极地促进联合国各机构之间的了解。调查提出了若干建议，用于解决所指出的管理不力问题。
74. 一辆运送 48 公吨世界粮食计划署食品的卡车在边境被扣留，在这之后，有关粮食发放的另一种指控引起了监察长监督办公室的关切。监察长监督办公室进行了调查，并建议国家办事处定期进行实物清点，跟踪粮食移动，就库存差问题得到合作伙伴的解释，并采取适当行动回收确认损失，加强对受益人名单的监测和审查。

⇒ 调查建议的执行情况

75. 监察长监督办公室在 2009 年提出了 120 项调查建议，其中的 22 项已于 2009 年 12 月 31 日得到实施。由于 55% 的 2009 年建议都载入了 2009 年最后一个季度发布的报告，许多建议将在 2010 年实施。监察长监督办公室继续跟进其余建议的执行情况。有关调查建议的详细情况见表 9。

	2008 年	2009 年	总计
提出的建议	114	120	234
截至 2009 年 12 月 31 日已执行	92	22	114
2009 年 12 月 31 日悬而未决	22	98	120

76. 表中的某些建议涉及到纪律案件。值得注意的是，就 2008 年 1 月 1 日以来公开并给予纪律处分的调查案件而言，监察长监督办公室平均花费 125 天得出调查结论，平均花费 155 天做出纪律处分。

保证

77. 监察长监督办公室在 2009 年的工作并未披露整个世界粮食计划署在适当的风险管理、控制和治理程序方面存在的重大不足，这些程序会对世界粮食计划署的目标实现产生深远影响。因此，监察长监督办公室在 2009 年向执行干事提交的一项意见认为，根据粮食计划署的《规则》和《条例》，适当的风险管理、控制和治理程序应为实现世界粮食计划署的各项目标提供一种**适度保证**，即针对有待于实现的目标，应存在具有重大控制措施的充分框架，不过控制框架可以进一步强化。

2010 年展望

78. 2010 年，监察长监督办公室将继续强化其内部审计、检查和调查活动与程序，并支助世界粮食计划署的各种治理改善措施。监察长监督办公室在 2010 年的预算增加到 6,924,119 美元 (增加了 9%)，并且另设立 6 个职位，具体如下。

79. 为了强化检查职能，两个新的专业检查人员职位已经获得批准。一个职位已经得到填补，另一个正在招聘中。

80. 调查方面，已经批准增设三个专业工作人员职位和一个一般服务工作人员职位，并由 2010 年开始实施的联合国内部司法改革的专项资金供资。一般服务工作人员职位已经得到填补；三个专业工作人员职位正在招聘中。

81. 内部审计办公室将开展一次自我评估活动，为预计进行的 2011 年质量保证审查做好准备。内部审计办公室计划在总部开展 6 次业务流程审计，3 次最佳做法审计，在驻地办事处开展 20 次业务流程审计，3 次信息技术流程审计。

附件一

2009 年审计与审计报告			
驻地审计（职能审计）		审计年度	报告年度
1	世界粮食计划署苏丹（达尔富尔）行动	2008	2009
2	世界粮食计划署刚果民主共和国行动	2008	2009
3	老挝人民民主共和国案头审查	2008	2009
4	联络处案头审查	2008	2009
5	世界粮食计划署纳尔吉斯风暴应急行动（缅甸紧急行动）	2009	2009
6	世界粮食计划署肯尼亚行动	2009	2009
7	世界粮食计划署尼泊尔行动	2009	2009
8	世界粮食计划署津巴布韦行动	2009	2009
9	世界粮食计划署朝鲜民主主义人民共和国行动	2009	2009
10	世界粮食计划署被占领巴勒斯坦领土行动	2009	2009
11	世界粮食计划署乍得行动	2009	
12	世界粮食计划署索马里行动	2009	
13	世界粮食计划署马拉维行动	2009	
14	世界粮食计划署莫桑比克行动	2009	
15	世界粮食计划署苏丹（南部苏丹）行动	2009	
总部（职能审计）			
16	世界粮食计划署筹资活动	2008	2009
17	审查管理变革措施和联合国改革引起的变革	2008	2009
18	资金管理	2008	2009
19	截至 2008 年 9 月 30 日的 9 个月财务报表审核	2008	2009
20	应付账款	2009	2009
21	粮食采购	2009	
22	截至 2009 年 9 月 30 日的期中财务报表限制性审核	2009	
总部（最佳做法审计）			
23	执行干事办公室开支	2009	2009
信息技术（职能审计）			
24	程控交换机计费系统	2008	2009
25	世界粮食计划署数据中心/2 期的可用性	2008	2009
26	世界粮食计划署信息网络和全球系统 II 的实现和检测阶段	2008	2009
27	规划与组织（信息与相关技术控制目标框架的执行）	2009	
28	交付与支助，监测与评估（加纳）	2009	
29	交付与支助，监测与评估（马里）	2009	
信息技术（绩效审计）			
30	信息和通信技术的应急准备与反应	2009	2009

附件二

投诉与案件				
类别	2008年		2009年	
	投诉	案件	投诉	案件
骚扰/性骚扰/滥用职权	31	6	13	9
性剥削	4	3	2	0
利益冲突/贿赂	6	3	0	1
粮食转移	29	12	27	20
欺诈	21	10	7	5
财务舞弊	5	1	4	4
采购舞弊	9	3	5	5
权利舞弊	8	3	2	2
盗窃	12	4	5	4
信息和通信技术	3	2	7	3
管理不善	4	0	1	1
杂项	14	2	16	9
报复/举报人	0	0	1	1
咨询/信息	14	0	10	0
转交处理	14	0	8	0
总计	174	49	108	64

本文件使用的缩略语

ACABQ	行政和预算问题咨询委员会
AMD	资产管理数据库
C&F	清关与转运
COBIT	信息与相关技术控制目标
COSO	特雷德韦委员会的发起组织委员会
CP	合作伙伴
EPR	应急准备与反应
ERP	企业资源规划
FDP	最终交付地点
HSHAP	骚扰、性骚扰和滥用职权
ICT	信息和通信技术
IDP	境内流离失所者
IIA	内部审计师协会
IPSAS	国际公共部门会计准则
ISACA	信息系统审计与控制协会
ICC	国际计算中心
IT	信息技术
JIAC	日本国际农业理事会
MOSS	最低业务安全标准
NAO	国家审计署（英国）
NGO	非政府组织
OS	监察长监督办公室
OSA	内部审计办公室
OSI	检查和调查办公室
PSA	方案支助和行政
RIAS	联合国各组织和多边金融机构内部审计处代表
WINGS	世界粮食计划署信息网络和全球系统