

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

执行局  
年会

2008年6月9日-12日，罗马

## 资源、财务及预算 事项

### 议题 6

供批准



分发：普遍

**WFP/EB.A/2008/6-F/1**

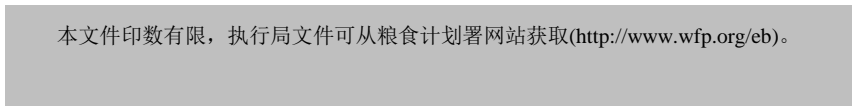
2008年5月

原文：英文

## 检察长报告



本文件印数有限，执行局文件可从粮食计划署网站获取(<http://www.wfp.org/eb>)。



## 致执行局的说明

### 本文件提交执行局通过

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工作人员联系。

监督事务司检察长兼执行干事

A. Khan 先生 电话：066513-2029

如对执行局文件分发方面存在任何疑问，请与会务服务处行政助理 C. Panlilio 女士联系（电话：066513-2645）。



## 执行概要

根据粮食计划署《总条例》第 VI (2) (b) (viii) 条，执行局收到检察长的两年报告，供其考虑并转发给根据执行局决定 EB.3/96/3 设立的联合国内部监督事务厅。本文件是检察长的第七份报告，涵盖了从 2006 年 1 月至 2007 年 12 月的时间。根据粮食计划署《总条例》的修订，未来提交给执行局的检察长报告将以每年一次的方式出具。

本文件：

- 概述了监督事务司、其战略、行动的标准、资源可用性、活动、质量保证和利益相关人的反馈；
- 总结审计、调查及检查、本工作带来的挑战和粮食计划署管理层的反应；
- 报告两年期间 124 万美元的损失以及 856,043 的资金和资产的恢复；
- 应执行局的请求，报告趋势；
- 提供有关贯彻最佳做法首创计划的信息；
- 描述与其他监督单位和主办政府的合作；
- 预展 2008 年的工作；以及
- 列示两年期间的审计和检查以及欺诈和假定欺诈案件的调查的总结。

## 决定草案\*

执行局注意到《检察长报告》（WFP/EB.A/2008/6-F/1），并且承诺把它连同执行局的意见一道转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，请参见本会结束时发布的《决定和建议》文件（WFP/EB.A/2008/16）。



## 引言

1. 检察长办公室于 1994 年设立；它提交给执行局的第一份报告是 1996 年发布的。2001 年，所有监督职能都被合并到由检察长和监督事务司司长领导的监督事务司（OSD）。2003 年，评价职能由新的结果取向管理司（OEDR）负责。在 2007 年的结果取向管理回归主流后，评价办公室（OEDE）成为一个独立的办公室。2005 年，执行干事批准了监督事务司的章程，这份章程作为 2004 至 2005 年度的检察长报告的附件与执行局共享。<sup>2</sup>

监督事务司的任务是“向执行干事提供独立、可观的保障、调查和咨询服务”，以便给粮食计划署的行动附加价值并进行改善。它通过内部审计、检查、调查和其他顾问服务实现这一点。”（执行干事通知编号：ED2005/007）

监督事务司根据内部审计师协会（IIA）发布的《内部审计实务标准》实施其审计职能，并且依据联合国组织和多边金融机构的国际调查员于 2003 年 4 月在布鲁塞尔召开的第 4 次会议通过的《统一调查标准》实施其调查职能。
2. 本报告涵盖 2006 至 2007 年度，是检察长提交给执行局的第七份报告。根据粮食计划署《总条例》的修订，未来提交给执行局的检察长报告将以每年一次的方式出具。

## 战略

3. 两年期间推行的监督战略是为了通过（i）帮助政策的制定和机构发展，（ii）经由内部审计提供独立的保证以及（iii）开展独立检查和调查加强粮食计划署的风险管理、控制和治理。这包括目的是降低欺诈、腐败和管理不善的风险，并且稳健风险评估、客户导向和管理咨询的前摄性措施。这项战略与粮食计划署的战略计划（2006 至 2009 年度）一致。它的编制与执行考虑到了战略目标、管理目标以及战略计划和管理计划中识别的风险和缺陷。<sup>3</sup>活动与管理目标 6 有关。
4. 内部审计战略的目标是，通过风险取向的职能审计方法，提供年度保证。因此，在风险评估的基础上，术语六项非信息技术（IT）的职能领域的程序按风险等级归类。高风险的程序以每年一次的方式审计，中等风险以两年一个周期的方式审计，低等风险以三年一个周期的方式审计。这些程序在总部和现场测试。现场测试是建立在国家代表处的风险评估的基础上的。信息技术程序在四项职能领域捕捉，同样按风险评级。这些通过一项加速的审计计划涵盖。无法预料的大型紧急时间和新的首创计划在早期参与观测进展、评估风险、开展审计、提供反馈和遵循建议的基础上探讨。框架设计用于提供可以的保证。
5. 检查补充了内部审计和调查职能的工作。现场办事处和分办事处不太可能在指定年度或收到几项投诉的地方审计，因此它们被定为目标的检查所涵盖。
6. 调查是在向粮食计划署提出的被报告事件的风险的基础上，在筛余过程后开展的。

<sup>1</sup>内部审计司（OSDA）、检查和调查办公室（OSDI）以及评价办公室（OEDE）。

<sup>2</sup> WFP/EB.A/2006/6-F1，第 12 页，第 39 段。

<sup>3</sup> WFP/EB.A/2005/5-A



## 资源

7. 给监督事务司的资源分配作为粮食计划署的常规两年预算程序的一部分实施，最终分配反映在管理计划中。与上一个两年相比，2006 至 2007 年度给监督事务司的分配见表 1:

	2002 至 2003 年度	2004 至 2005 年度	2006 至 2007 年度
计划支持和行政管理预算 (PSA) 基金 (百万美元)	3,373	5,586	9,706
专业工作人员	11	16	20
一般事务工作人员	7	8	10
监督事务司的全体工作人员	18	24	30

8. 虽然在两年期间，监督事务司的资源有稳定的增长，但是粮食计划署的监督职能仍然落后于相同规模的联合国实体。联合检查组 (JIU) 的报告《联合国监督制度的缺陷》<sup>4</sup>对照所有联合国实体的监督职能的预算分配占它们的工作计划的百分比，说明粮食计划署的监督职能“低于变动范围”。
9. 内部审计司有 14 名有学位的专业内部审计员。每个审计员都被鉴定为：特许会计师、注册内部审计师、注册会计师、特许公认会计师、注册信息系统审计师或计算机科学工程师。
10. 检察和调查办公室 (OSDI) 包括五名专业工作人员，其中两名是律师。所有专业工作人员都有学位，有三名具有以下一项或多项认证：注册欺诈调查员、注册内部审计师和特区税务顾问。
11. 为了让工作人员保持他们的机能、知识和证书，监督事务司确保每名工作人员每年都参与一次外部培训或会议。

<sup>4</sup> JIU/REP/2006/2



## 活动

12. 表 2 显示了与上一个两年相比，监督事务司的活动。附件 I 列示了 2006 至 2007 年度的审计和检察工作。

	内部审计				调查	检察
	现场	总部	信息技术	顾问服务		
2002 至 2003 年度	24	9	2	185	77	6
2004 至 2005 年度	62	13	1	255	150	7
2006 至 2007 年度	49	10	6	159	139	7

## 质量保证

13. 2003 年特许会计宾利·珍妮逊 (Bentley-Jennison) 的外部审查后，内部审计职能的质量保证于 2006 年通过内部审计师协会 (IIA) 进行，发现内部审计司“通常遵守” (最高评级) 内部审计师协会的标准，并且分别就内部审计司的改善和管理和提供了 11 项和 2 项建议。所有提供给内部审计司的建议都已经实施。2007 至 2008 年度美洲发展银行和欧洲反欺诈办公室 (OLAF) 的调查职能的同行审查提出了几项战略和行动建议，以加强调查程序，并且得出结论：“审查员对检察和调查办公室遵守《统一调查指南》感到满意”。<sup>5</sup>在检查检察和调查办公室所调查的一个主要案件中，审查支出：“审查员得出结论，检察和调查办公室能够经济有效地对主要事件做出反应。此外，可以把它的调查工作当作惩戒和犯罪追查的依赖”。
14. 内部审计司和检察和调查办公室保持了一种强有力的内部质量保证程序。

## 利益相关人的认识

15. 为了衡量其自身的执行情况，监督事务司已经引入了一种“平衡的记分卡”的方法，从而就内部、财务和利益相关人的观点进行评估。对于利益相关人的观点来说，反馈调查被用于获取审计或检察结束时，利益相关人客户的满意程度。这项调查包括 20 个问题，涵盖 5 个主要领域，要求从 1 (“完全不满意”) 至 5 (“非常满意”) 级进行评级。监督事务司的平均评级为 4.3，或满意。以下表 3 显示了主要领域的评级。监督事务司使用调查结果识别和实施附加价值的措施，因而继续改善它的服务。

<sup>5</sup> 2003 年第四届国际调查员会议通过的《统一调查指南》。



表 3: 2006 至 2007 年度监督事务司客户满意度调查报告

	审计	检察	调查	平均值
范围	4.05	4.4	3.9	4.1
程序	3.95	4.4	无	4.2
通信	4.15	4.9	5	4.7
研究和建议的报告	3.7	4.5	无	4.1
工作人员	4.2	4.9	4.2	4.4
平均值	4.01	4.6	4.4	4.3
评级: 1 – 完全不满意 2 – 不满意 3 – 有些满意 4 – 满意 5 – 非常满意				

## 监督结果的概述

16. 管理和治理机构负责粮食计划署的风险管理、控制和治理程序。在依据其政策、规则和法规实现粮食计划署时，监督事务司向执行干事提供独立和客观的，对这些程序的有效性的保证。
17. 考虑到 (i) 标准指南的改进，(ii) 紧急反应能力的增强，(iii) 改善后的采购过程、财务管理和电子支付系统 (EPS)，(iv) 确保免于“告密者”的报复的体制的建议，和 (v) 通过两年期间的审计工作的完成实施的控制程序的评价，内部审计职能得出结论，即粮食计划署是一个中等风险的组织，对根据其政策、规则和法规实现其目标有适当的保证。在这个方面，我们注意到，粮食计划署 (i) 在高度不安全和不稳定的环境中工作，会遭遇限制其监督活动的的能力的工作人员安全的风险，(ii) 受合作伙伴的不适当报告的制约，(iii) 正在实施主要的和复杂的变更，例如新的业务模式、《国际公共部门会计核算标准》(IPSAS) 和粮食计划署信息网络和全球系统 (WINGS) 第二期，(iv) 在紧急反应中面临持续的挑战，(v) 面对与资源的动员有关的问题和 (vi) 尚未正式通过内部控制框架。
18. 内部审计就 2006 至 2007 年度的信息技术和非信息技术的程序提出了 1,597 项审计建议。继财务管理和报告以及支持服务之后，当年最大数量的审计问题与行动和计划管理的职能领域有关，也吸引了最大数量的高风险问题 (见附件 II)。2006 至 2007 年度，966 项建议是就实施提出的，其中报告了由负责的办公室实施的 690 项 (71%)。监督事务司继续贯彻剩余的建议。
19. 2006 至 2007 年度开展了国家代表处的七项检察，其中收到这么多投诉的五个被审查地区表明了管理不善或可能渎职的高风险。总体而言，由于这个地区吸引了最多的观察资料，因此检察确证了行动和计划管理的审计发现。
20. 2006 至 2007 年度，记录有 389 项新的投诉，其中 139 项投诉转变为案件。与 2004 至 2005 年度相比，骚扰、性骚扰和滥用职权 (HSHAP) 以及粮食转换类别的案件数量大大减少，但是权力欺诈和盗窃案件的数量有所上升 (见附件 III)。一项重要调查与非洲南部地区局 (ODJ) 的财务欺诈有关；(见第 52 至 57 段)。这强调了行动和计划管理以及财务管理的职能领域的控制不充分。
21. 在两年期间，检察和调查职能提出了 482 项建议，其中 412 项 (85%) 建议已经被实施。



## 重大管理挑战

### 紧急反应

22. 粮食计划署和联合国把重点放在加强其人道主义紧急反应的能力上。2006 年期间，内部审计职能审查了粮食计划署对巴基斯坦的地震的反应。粮食计划署对亚洲海啸危机的类似审计已经于 2005 年进行。巴基斯坦的审计指出了几项优势，例如及时批准行动，提前发放基金，提前评估调查，改善目标指定，设立联合国联合后勤中心（UNJLC）和担任两个集群中的领导职务。它识别了几个连续的和新的挑战，包括：

- 不适当的管理结构和对管理紧急事件的支持；
- 不适当的商品管理和报告系统；
- 在某些采购交易中不符合规则；
- 在管理机构间支持服务时缺乏指南；和
- 集群方法的缺陷。

23. 2006 年，粮食计划署采取措施，加强其紧急反应的能力。2006 年 3 月 20 日发布了《启动对企业紧急事件做出反应的议定书》，而且在罗马设立了一个紧急协调员的职位。制定了一个正式的结构，包括由紧急协调员领导的快速反应工作小组及其工作人员部署工作组。粮食计划署还设立了一个联合国人道主义反应仓库（UNHRD）网络，向联合国机构、国际组织、政府和非政府组织（NGO）提供免费或收回成本的服务。粮食计划署提供后勤、信息和通信技术（ICT）以及营养集群中的领导阶层。

24. 在 2006 年 7 月至 8 月的黎巴嫩危机期间，粮食计划署的紧急反应接受了测试，于 2007 年审计。内部审计司发现了某些反复发生的问题，例如不适当的命令和控制结构、商品管理和报告以及机构间程序。

### 行动和计划管理

25. 粮食计划署的战略计划（2006 至 2009 年度）说明，粮食计划署仍然不能够提供强有力的和系统的证据证明实现的成果。有效性的监督和评价（M&E）需要进一步的改善。在两年期间，内部审计司通过 4 项总部审计、31 项现场审计和 7 项视察，考虑了粮食计划署的行动和计划管理程序。计划管理也为某些调查接受了审查。在 415 项应该实施的审计建议中，21 项是高风险的建议，179 项是中等风险的建议，215 项是低风险的建议。

#### ⇒ 反复发生的问题

26. 粮食计划署的某些重要行动的实施所处的安全环境使得对其活动的监督非常有限。这提高了粮食转换的风险，造成“实际受益人”可能没有收到粮食。

27. 代表粮食计划署分配粮食的政府和非政府合作伙伴没有及时准确地报告。由于这种及时准确的报告的缺乏，粮食计划署冒险出具了不可靠的标准项目报告（SPR）和其他会计责任报告。





28. 粮食计划署没有一个整合的信息系统，以推动所有计划管理程序的管理，造成了在核对数据时记录数据和时间损失的系统的增多；它还影响了分配报告。再加上缺乏企业监督和评价数据库，以便监督成果和采取正确的行动，这个问题就更加复杂了。内部审计司一直建议开发一个企业系统。在这个方面，有些工作已经通过共同监督和评价方法（CMEA）项目；它于粮食计划署信息网络和全球系统第二期联系在一起。
29. 粮食计划署通过跟踪商品调动处理和分析系统（COMPAS）跟踪粮食调动；它的升级版本—商品调动处理和分析系统第二期—于 2004 年启动。内部审计司的审计发现了粮食计划署的商品跟踪系统的行动的缺陷，例如不充分的记录、延期的升级、数据的不一致和非俘获的损失。商品调动处理和分析系统在紧急事件发生时的用处不大，紧急事件工作人员主要依赖于用于跟踪商品的 Excel 电子数据表。
30. 为了转移管道破裂和满足紧急需要，粮食计划署定期向其他紧急行动（EMOP）延期的救济和回复行动（PRRO）以及项目借出或借入商品。几个问题与借出和借入有关，包括不充分的记录、满足相关成本、满足捐赠条件和适当的会计处理方法。

#### ⇒ 新的问题

31. 由于粮食计划署的工作的进展，两年期间在计划管理的职能领域出现了新的问题。这些问题包括与在一个国家的联合国人道主义空中服务（UNHAS）行动有关的挑战以及新的现场紧急支援办公室（FESO）。
32. 在 2006 至 2007 年度行动和计划管理领域的 415 项应该实施的建议中，298 项（72%）建议已经由管理层实施。内部审计司继续监督剩余建议的实施。

### 财务管理和报告

33. 粮食计划署有一个分散的结构，各项行动位于 77 个国家代表处、6 个地区局和 12 个联络办公室。财务信息是在粮食计划署信息网路和全球系统中获取的。电子支付系统是在 53 个国家代表处和地区局引入的。在这两年期间，财务管理和报告程序在 46 个现场办公室和 2 个总部单位审计。在 2006 至 2007 年度的 319 项应该实施的审计建议中，有 2 项被视为高风险建议，132 项为中等风险的建议，185 项为低风险的建议。

#### ⇒ 反复发生的问题

34. 对南非区域局中的两名财务工作人员的财务欺诈的调查表明，职责分离、电子支付系统及粮食计划署信息网络和全球系统中的付款对账、银行对账以及电子支付系统中的控制。这两年期间，内部审计司的审计继续发现财务管理和报告中存在类似的问题。管理层在南非区域局的欺诈后引入了三个主要改善：（i）拍卖者的集中，（ii）电子支付系统中的预先格式的使用和（iii）银行对账的时间限制和完成。

#### ⇒ 新的问题

35. 2007 年，内部审计司审查了粮食计划署的《国际公共部门会计核算标准》的实施，并且提出了多项建议，以确保粮食计划署在计划日期前遵守《国际公共部门会计核算标准》。它还强调了在解释标准方面需要进一步澄清的领域。



36. 2006 至 2007 年度，在财务管理和报告的职能领域存在 319 项应该实施的审计建议，其中 243 项（76%）已经实施。内部审计司继续监督各项建议的实施。南非区域局的调查提出了 27 项有关管理和控制的建议，其中大多数建议都属于财务管理和电子支付系统；18 项（67%）被报告为已经实施；8 项正在实施。

## 资源动员

37. 粮食计划署是一个志愿筹资组织。筹集资源以满足需求是一个主要的管理目标。战略计划（2006-2009 年）重点阐述了粮食计划署的一个重大风险——缺少筹资，并指出尽管粮食计划署已经开始将其资源基础多样化，但它在财政上仍然依赖于相对少数的捐赠者捐献的资源。内部审计办公室在 1 次总部审计和 12 次现场审计中检查了资源动员，外部联络和合作。有 10 条审计建议待执行，其中有 3 项具有高风险，2 项具中等风险以及 5 项为低风险。
38. 2004-2005 年检察长双年报告中所报告的有关全成本复原的问题，对于粮食计划署来说仍是一个挑战。2006 年 5 月，资金筹集及通信部发布了一项指示，并对于那些由东道国政府捐赠并非在本国生产或者通过商业途径进口但却用于本国的商品的这种情况，提供了满足全成本复原的更加有组织的方法的指导。但始终缺少对于实物捐赠和服务的评估指导。
39. 2006 年，私营部门筹资司的内部审计办公室的审计重点阐述了以下需求(i)私营部门筹资战略与战略计划相符，(ii) 通过通知和指示而发出的政策和指导的成文，(iii)澄清私营部门筹资司的报告关系和构成，(iv)私营部门捐赠者的审查，和(v)私营部门筹资的共同信息系统的开发。管理层同意执行该建议。新的私营部门筹资战略由执行局在其 2008 年的第一届例会中批准。
40. 在 2006-2007 年间有 10 条待执行的审计建议，其中的 8 条已执行。

## 支持服务

41. 支持服务通过 32 项实地和 5 项总部审计进行审核；有 133 条审计建议待执行，其中的 3 条为高风险，41 条为中等风险，89 条为低风险。
42. 粮食计划署的战略计划（2006-2009 年）将员工在紧张工作环境下的能力和留存视为一种风险。管理计划（2006-2007 年）的管理目标 2 是：“成为致力于终结饥饿的能够胜任的员工所选择的雇主”。内部审计办公室在 2006 年的审计工作中审核了招募、重新分配和提升流程，该审计确认粮食计划署的人力资源流程仍然为高风险。审查指出以下需求：
- 经批准的人力资源战略计划；
  - 人力资源手册；
  - 改善重大紧急情况出现时员工到达现场的及时性；
  - 雇用和提升流程中更大的透明度和一致性；
  - 遵守业绩评估时间框架；以及
  - 尽早填补关键人员的空缺。



43. 人力资源司开始调整人力资源职能以与战略计划相一致。与战略计划（2008-2011年）相符的人力资源战略预计于 2008 年提交执行局供批准。
44. 内部审计办公室也在两年内审核了业绩衡量和报告流程，并对于改进办法提出了几点建议，其中包括建立完善定义的业绩衡量和报告框架。
45. 2006-2007 年有三条建议待实施，其中有 85 条（64%）已执行。

## 信息技术

46. 在两年间，对于 IT 流程执行了五项职能审计，并提出 78 条建议以待实施。其中有 29 条为低风险问题，44 条为中等风险问题，5 条为高风险问题。所审核的领域包括电子支付系统、资源动员系统、商品调动处理和分析系统、地方员工的人员行动系统端口（PASPort）人力资源系统和粮食计划署信息网络及全球系统 II 的开发。
47. 内部审计办公室审核了总部和四个现场办事处的 EPS。在调查了约翰内斯堡地区局和驻国家办事处的财务欺诈问题后，管理层便提出 (i) 加强对 EPS 相关的控制，其中包括对于网络服务的高度可用性和对于现场办事处的后备力量的获得，(ii) 现场办事处的详细的安全名单和 (iii) 执行预先格式的数据库。该审计发现电子支付系统属于高风险流程，它暴露出了在约翰内斯堡地区局和驻国家办事处的欺诈案中所探明的一些缺陷，其中包括：
  - 对于 EPS 功能的物理和逻辑安全控制较弱；
  - EPS 网络缺乏适当的隔离；用户可以进入该现场办事处的其他网络、服务器、站点和系统；
  - 对于用户及其访问协议的创立缺乏完善的控制；
  - 对于电子支付系统流程监督不充分：电子支付系统用户未核实电子支付系统中的交易和系统活动日志；以及
  - 一些国家办事处和地区办事处的预先格式数据库的执行无效。
48. 管理层报告说已经解决了这些缺陷并执行了审计工作所提 31% 的建议中的改进措施。
49. 内部审计办公室对于粮食计划署信息网络及全球系统 II 开发流程进行审核后确定其需要改进以满足当前的“投入应用”最终期限——2009 年 1 月。
50. 2006 至 2007 年间有 78 条建议待执行，其中的 49 条（63%）已执行。

## 重大调查

51. 2006-2007 年间，登记了 139 个新调查；有 42 个案件从 2004-2005 年结转而来。在 181 个已处理的案件中，有 127 件已结束。在这两年间登记的案件中，有 29 件都属于像骚扰、性骚扰、滥用职权和权利欺诈这类的事务；5 件关于性剥削和性虐待，67 件有关欺诈和商品损失。以下讨论了一些重要案件；附录 IV 列出了外部审计员所报告的有关欺诈和有欺诈嫌疑的案件的总结。



## 财务欺诈——南部非洲地区办事处

52. 2005年10月21日，约翰内斯堡地区局和驻国家办事处地区总监联系检查和调查办公室，要求他们就调查120万美元的财务欺诈案件提供援助。地区总监报告，运输承包人向约翰内斯堡地区局和驻国家办事处报告存在一张未付款的发票，而这张发票在初步调查时被认为已经向未在粮食计划署登记的卖方银行账户付过款。进一步的研究表明，该卖方收到12笔付款，约翰内斯堡地区局和驻国家办事处的财务援助包含卖方。在调查中，检查和调查办公室确定，另有330万美元转入另一未在粮食计划署登记的卖方账户；该公司为约翰内斯堡地区局和驻国家办事处的国家财政办事处所拥有。检查和调查办公室发现，有两笔以上共计116万美元汇入另一卖方的款项未在粮食计划署登记，而是由同一个国家财务官员所有。三位卖方无一人与粮食计划署签过合约，也没有记录可以说明从登记卖方向这些卖方转让过债权。
53. 对于约翰内斯堡地区局和驻国家办事处的财务管理进行审核后发现，其电子支付系统未与粮食计划署信息网络及全球系统自动链接。因而，付款明细通过一个“数据录入人员”各自单独录入电子支付系统，并由两位获得授权的独立官员采用他们的个人识别码（PIN）来偿付。财务助理为指定的“数据录入人员”。国家财务办事处未获得偿款的授权，但是在没有地区财务办事处的情况下他们可以使用至少两位独立授权人员的个人识别码卡，因而能够偿款。调查该情况后发现，财务办事处和财务助理合谋进入约翰内斯堡地区局和驻国家办事处的账户并从中划款到他们自己账上。
54. 检查和调查办公室对于约翰内斯堡地区局和驻国家办事处的粮食计划署信息网络及全球系统的交易审核揭露了针对有效债务的一系列欺诈款项的返回付款和交叉清算，其目的在于掩盖欺诈。这些交易由财务助理、国家财务办事处或指示其员工完成。2003年通过与运输承包商就未付款发票进行一系列结算来促使利用已录入的发票进行第二次付款。为了直接向一个项目收费和促成双重付款，滥用了其他像记账凭证和应付账款发票这类的粮食计划署信息网络及全球系统工具
55. 检查和调查办公室得出结论：有两名财务工作人员串通向粮食计划署诈骗了600万美元，致使欺诈得逞的因素是内部控制不充分，这一点在先前的审计工作中就已经突出强调。在运输合同控制中也有失误，特别是在导致“提前付款”和为欺诈提供了基础条件的紧急应对的初期未将物流合同充分写成文件。对于这一点的另一个证明是粮食计划署将300万美元支付给运输公司的最终仲裁决策。
56. 涉嫌欺诈的两名粮食计划署员工受到南非警署的指控：法律诉讼正在进行之中。他们的私人财产，包括银行账户，均被查封，其中的大部分金额可能会在法庭宣判其有罪后支付给粮食计划署。所查封财产价值超过500万美元。
57. 检查和调查办公室发布了27条有关内部控制和10条有关个人行为的建议。管理层声明，有18条内部控制建议和7条工作人员方面的建议已执行；8条内部控制建议和3条工作人员方面的建议正在执行。对于未执行的内部控制建议，管理层则认为其他补偿控制已到位。通过对员工进行制裁，向粮食计划署的大多数员工特别是经理传达了一个信号：问责制是粮食计划署治理的一个重要支柱。

## 未获授权的黄金交易和出口——刚果民主共和国

58. 检查和调查办公室收到了刚果民主共和国的一位黄金交易商对其成员提出的一份书面起诉书。起诉由秘书长特别代表（SRSG）办公室转交粮食计划署。据称原告已向矿警提交该案件要求将该起诉中所涉成员及其助理所拥有的资金归还原告，以作为



2006 年末的部分黄金交易和出口投资。根据起诉，该成员故意发起错误的指控并贿赂检察官办公室，从而导致原告被逮捕和在中央监狱拘留。

59. 调查确定了该成员与其所谓的助理已卷入未经授权的黄金交易和出口。据进一步确认，该成员未就其介入警察机关和司法起诉其中包括参与了两次会见和在粮食计划署工作时间作出签字证明而向联合国官员发出适当通知。检查和调查办公室将该成员在未经授权的黄金交易以及随后试图误导调查的行为视为损害联合国和粮食计划署名声的不合要求行为。检查和调查办公室还发现，该成员未能就其卷入刑事诉讼而向联合国发出通知一事已危害到其自身、其手下的员工可能还有其他的联合国工作人员。粮食计划署终止了与该成员的雇用关系。

## 商品损失——苏丹

60. 在国家办事处发现运输公司已在喀土穆重新包装价值 15,000 美元的 53 公吨的粮食、在尼亚拉重新包装价值 23,000 美元的 81 公吨的粮食，并且尼亚拉发生了粮食计划署员工行贿和试图行贿事件后，苏丹国家总监请求获得检查和调查办公室援助。运输公司中介机构和粮食计划署成员在国家办事处安全人员援助警方开展的一次行动中被警方所逮捕。
61. 检查和调查办公室的调查结果表明：应对达尔富尔紧急情况的后勤控制出现重大失败。这些失败使得运输公司通过转运和延迟交付而破坏了合约要求。区域办事处层面上重新再现了较高级别的控制损失，在此不准确的商品调动处理和分析系统数据阻止了哪怕是基础物流措施如库存对账的完成。这一因素推动了运输公司对于粮食计划署粮食的大范围替代和粮食计划署在较大范围内的损失。
62. 运输公司利用长途卡车来进行未经授权的转运、将粮食从起点运到喀土穆和埃尔欧贝德然后利用短途卡车运至目的地达尔富尔。该国办事处没有正规系统来跟踪转运的粮食。再加上商品调动处理和分析系统的背景，意味着 2004 年国家办事处不能使用商品调动处理和分析系统来准确追踪向达尔富尔地区的交付。运输公司显然知道缺乏正规系统，并利用它在他们的仓库中卸货和存储粮食并将卡车派回重新装上更多粮食，增加它们的运载能力和可见性能，并向运输公司支付预付款；国家办事处安全人员和三个运输公司仓库的检查和调查办公室发现了 10,000 公吨的粮食。检查和调查办公室发现了至少七个运输公司出现未经授权的转运情况。
63. 检查和调查办公室在朱奈纳单独发现 1,300 公吨的代食品，但这仅是能够看到的仓库以外的 30,000 公吨；很可能代食品的实现数量要多得多。运输公司可能从地处喀土穆的粮食计划署仓库收集粮食，在喀土穆市场上出售，然后再从达尔富尔采购粮食（其中的一些来自先前粮食计划署分配的粮食），并将其交付到达尔富尔的粮食计划署，就好象这些粮食一开始便是从喀土穆装载的一样。喀土穆和达尔富尔公开了 13 个有关运输公司粮食替代的警方案件。
64. 检查和调查办公室和国家办事处安全人员援助朱奈纳警方逮捕了一名正在安排在欺诈的粮食计划署提单上盖章以换取运输公司贿赂的粮食计划署的成员。该成员还造假在商品调动处理和分析系统中输入提单，就好象已经收到粮食一样。
65. 检查和调查办公室发布了 46 条建议，其中的 42 条（91%）已执行；4 个还未由负责单位执行。管理层报告已建立控制机制确保国家办事处管理层在粮食到达计划目的地过程中发生任何不必要的延迟时能够获到警报。



### 1,348 公吨粮食计划署商品转移——塔吉克斯坦

66. 2006 年 10 月一名国家成员向国家办事处管理层报告说，一名成员在 2006 年 4 月到 5 月的粮食分配中将大量粮食转移。该国办事处进行了初步调查，该调查发现了确认该指控的一些证据。在此期间，该成员未经授权便旷工。
67. OSDI 调查发现：这些粮食已经过国家办事处的申请和批准由分支办事处于 2006 年 4 月至 5 月执行的脆弱人群供餐分配中供 125,591 受益人使用，有 4,556 公吨粮食已从粮食计划署仓库调出。最终分配报告和提交国家办事处的付款提单表明，这些粮食已根据计划运往目的地。然而，保留在分支办事处未递交国家办事处的一份对于分配报告的审核显示出，在分发点收到的粮食共计 3,261 公吨，只供给了 94,325 名受益人。对于提单进行审查并查证脆弱人群粮援监督人的签字发现，提交国家办事处的大量提单上的收货签章系伪造。在查证脆弱人群粮援监督人签章时，还发现，多开了提单来掩盖脆弱人群粮援人实际收到的粮食数量与提单上提交付款的数量不符的问题。
68. 检查和调查办公室得出结论：该成员教唆了转移行为，同时还受到另一名成员的协助，该成员在其要求下撰写了虚假的分发报告。检查和调查办公室进一步确定，第一个成员私自转移了几卡车粮食到一家面包店，并在此将粮食出售。由于这两名成员的这些行为。粮食计划署遭受了 590,051 美元的损失，其中包括 1,348 公吨粮食的价值。检查和调查办公室还发现同一成员先前已经转移过了价值 11,197 美元的粮食。该成员由于旷工已经被开除，并在其档案中注明此次调查的发现。那个撰写虚假报告协助犯案的成员的合同在期满后未续签。检查和调查办公室还建议粮食计划署考虑对该成员提起刑事诉讼，并对所涉运输公司从粮食计划署的候选人名单中除名，由粮食计划署承担该运输成本。
69. 检查和调查办公室进一步发现，对于分支办事处的监督不力。为了改进内部控制，OSDI 建议粮食计划署塔吉克斯坦确保：
- 经批准的粮食申请由中央和地方政府共同提供核对和结算，从而使得代表受益人行动的政府能够清楚地了解受益人预计能够收到的粮食的数量。
  - 在国家办事处层面上审核由分支办事处执行的分发和调配报告之间的核对；以及
  - 后勤单位参与永久性粮食计划署员工缺乏的地区的分发工作。
70. 检查和调查办公室提出六项建议，所有建议均已执行。

### 性剥削和虐待—利比里亚

71. 2006 年 5 月 5 日，世界粮食计划署获悉，继英国的救助儿童会(SC-UK)组织的性剥削和虐待研讨会之后，在利比里亚的英国广播公司(BBC)记者已经采访了两位声称曾被迫提供性服务换取食品的受益人。2006 年 5 月 8 日，英国广播公司有关利比里亚的性剥削和虐待的报告引述了英国救助儿童会报告的调查结果，其中包括对两名声称曾经被迫与粮食计划署工作人员发生性关系以换取食品的受益人的采访。
72. 检查和调查办公室找到并且采访了对英国广播公司做出如上断言的两名受益人。一名受益人，20 岁内向的女孩说，她曾经在 2005 年遭遇了“性换食品”事件。另一个，返回家园的 30 岁的难民叙述说 2003 到 2004 年间有几起类似事件。粮食计划署



向两名妇女出示了嫌疑的粮食计划署工作人员的照明。但是她们俩都无法识别涉案人。检查和调查办公室发现，就第一个受益人而言，证据表明犯罪者最可能是非政府组织合作伙伴的工作成员。而对于第二个受益人，有证据表明犯罪者是粮食计划署订约公司雇佣的司机。在两起案件中，妇女均用性换取了货币。两名妇女认为，如果她们不提供性服务，她们可能无法获得食品。

73. 检查和调查办公室总结到，虽然没有充足证据表明粮食计划署员工涉嫌该案，但是两名妇女肯定与她们发生性关系的个人是粮食计划署的工作人员。分发粮食计划署食品的犯罪者乘坐有粮食计划署标志的车辆并穿着有粮食计划署标志的衣服。检查和调查办公室注意到，因为粮食计划署的工作需要在食品分配过程中与受益人发生接触，食品分配人员容易因为权力不平等和为了获得物质利益做出暗示性的不当行为。因此，粮食计划署名誉正受到危害，不仅仅是因为其工作人员及其合作伙伴的工作人员的行为，还因为涉及营地供应链的人员，其中包括商务司机和其他戴有粮食计划署食品标识的人。
74. 检查和调查办公室给出 16 项建议，其中 10 项（63%）据报告已经执行。管理层汇报说，已经要求所有国家代表处和地区局插入运输合同条款以确保反对性剥削和虐待的保护而且该要求已经被纳入运输手册。

## 性剥削和虐待

75. 一名国际工作人员说，他曾经被政府官员指控与未成年人发生性关系，后来他贿赂该官员 1500 美元以求息事宁人。该工作人员还述说他曾经遭受死亡威胁。而且，该工作人员：（i）蔑视他所述职的国家代表处的副国家干事的要求；（ii）在获准离开之前，擅离职守两天；以及（iii）在未经允许的情况下进入邻国。该工作人员在无视现场安全官员（FSO）的要求的情况下，会晤官员、打探会议目的并向国家代表处高级管理层汇报。
76. 检查和调查办公室的调查确定有证据证实该工作人员曾与作为粮食计划署援助受益人的未成年人发生性关系。检查和调查办公室总结到，该工作人员已经违反了秘书长有关性剥削的通告，而且其在年假开始前提前一日离职。检查和调查办公室认为该人员很不听话。事实证明他很不愿意履行规定的职责。他在知道或者应该知道国家副干事正在尝试向他转达指令的时候，却不接电话。而且他在未经允许的情况下，已经驱车跨越国境到达邻国。检查和调查办公室发现，该工作人员经常推委责任、不合作，而且在接受检查和调查办公室检查时作不实陈述。
77. 该工作人员立即被辞退了。所有六项建议正在执行。

## 违反粮食计划署的告发者保护政策和利益冲突投诉

78. 该工作人员在 2007 年 3 月被辞退之后立即提交了报复投诉。他的投诉的核心是他曾在 2002 年报告了有关国家代表处的不合规性事件。
79. 检查和调查办公室的调查工作确定，虽然该工作人员在 2002 年汇报了不合规事件，但是没有证据表明该工作人员 2002 年提交的投诉与 2007 年导致其被辞退的纪律指控存在任何关系。检查和调查办公室调查了该工作人员声称的阴谋存在的可能性，但是没有发现任何证据。检查和调查办公室确定有明确而且令人信服的证据表明管理层在对该工作人员采取纪律措施的时候没有考虑他在 2002 年的投诉。该工作人员被告之调查结果。



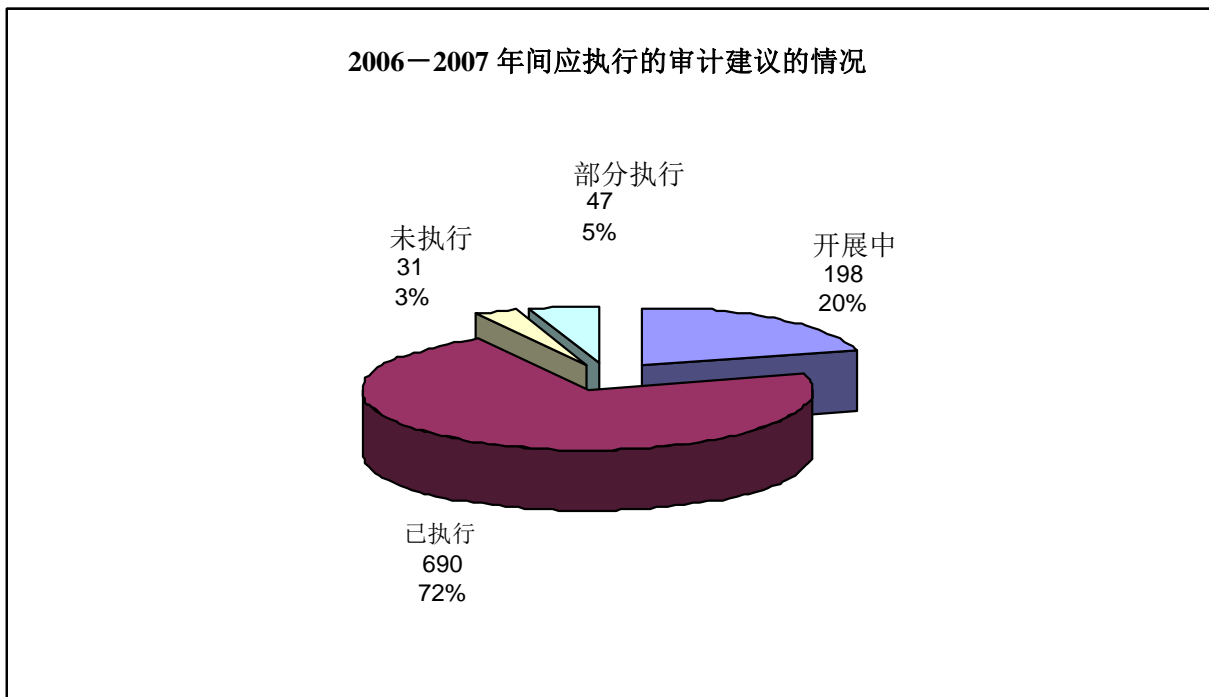
## 违反粮食计划署的告发者保护政策

80. 该工作人员声称，因为他参与了受保护的活動，所以他遭受了紀律措施和其他行動。該工作人員要求總檢察長根據糧食計劃署告發者保護政策調查他的投訴。
81. 調查結果表明，沒有證據可以證實該工作人員有關他遭受管理層的紀律措施是因為參與了受保護活動而受到打擊報復的說法，也沒有任何形式的報復證據可以證明他的指控。該工作人員被告之調查結果。

## 管理层反应

### 建议的执行

82. 2005年，內部審計司部署一個系統以監控建議的執行情況。管理層負責建議的執行。對建議執行的監控使得內部設計司測量管理層反應的水平而且是提供給執行幹事的保證意見的重要組成。2007年末，系統中5,873項審計建議中的68%被關閉了；8%正在進行中以及24%啟動。81項審計建議被確定尚未執行，其中3項有高风险，25項有中度風險以及53項有低風險問題。另有1,068項已經等待執行一年了，其中33項伴隨有高风险問題。對於2006-2007年開展的審計工作，提出1,597項建議，其中除了648項以外其他都在開展中。那些決定不執行的建議有高风险問題。在2006到2007年間，966項建議需要執行，據報告其中690項（71%）已由負責的辦公室執行。



83. 調查職能部門提出 319 項建議，其中 265 項（83%）已經執行；其餘未完成。
84. 檢查職能部門提出 163 項建議，其中報告有 147 項（90%）已經執行；10% 未完成。



## 人员制裁

85. 对于经调查需要遭受行政/纪律处分的人员的制裁有助于帮助确保适当的操行：它们向所有人员给出明确信号：将不会容忍不能令人满意的行为。对于两年期间提交的报告涉及的 106 人，粮食计划署制裁了 87 人。<sup>6</sup>其中 4 人因 2005 年发布的报告受到制裁，41 人因为 2006 年报告及 42 人因 2007 年发布的报告受到制裁。受制裁的人包括 20 名国际人员和联合国支援者，66 名国家人员（涉及服务合同和特殊服务约定合同），以及 1 名非内部人员。

## 损失和追讨

86. 这两年期间记录的损失为 120 万美元。在报告期限内，追回了 860,000 美元。大多数追讨金额与柬埔寨有关。由于管理层的不懈努力，粮食计划署已经在追讨损失上取得不小的进展。

## 走势

87. 行动和项目管理继续保持了最大数量的审计建议——有关 2006-2007 两年期间执行情况 415 项以及最多的高风险建议 21 项。其次是金融管理和报告的职能领域，涉及 319 项建议。其中只有两项牵涉高风险问题。这两个职能领域吸引了 76% 的观察行为（见附件 II），这个结果与前两年的报告相符。而且这两个领域代表了粮食计划署最大的职能领域。实际情况是，在金融管理和报告中只有 4 项观察结果表明金融管理领域的控制得到加强。

88. 审计问题按 5 大主要原因归类：(i) 合规，(ii) 错误，(iii) 指导，(iv) 指导方针以及 (v) 资源。根据过去的报告，合规类型继续是审计建议的主要方面。有 513 项建议（53%）有关执行情况的，其中 14 项涉及高风险（见附件 V）。检查总长的报告（2004-2005 年）(WFP/EB.A/2006/6-F1, 第 12 页, 第 39 段)中说明：“主要原因是粮食计划署在紧急情况下的工作更多的强调的是遵守规定的规则和程序。很重要的一点是，管理层检查现有规则和程序是否适合紧急情况。如果不适合的话，应设计更加符合实际和适用的、可以维持充分控制的规则和程序。”我们在南非地震危机中的工作表明，需要继续关注该建议。2006-2007 年间的其他审计工作不是针对特定紧急事件的。工作不合规问题表明整体控制环境中存在薄弱点。指导类别和指导方针类别分别以 227 项和 96 项成为继合规之后第二大原因。

89. 登记的投诉数量从 2004-2005 年间的 182 项增加到 2006-2007 年间的 389 项。然而，投诉转到调查的情况也很稳定：2006-2007 年间登记了 139 项新调查，而 2004-2005 年有 150 项。在收到的投诉中，31% 是通过粮食计划署热线接获的。大多数投诉案件是从国家代表处接获。与 2004-2005 年相比，骚扰/性骚扰、权力滥用和食品转运类别上的案件数量大幅下降，但是权利诈骗和偷窃案件有所增加。在 2004 年出现峰值之后，每年新调查案件数量稳定在 70 项。

<sup>6</sup>该数据包括行政和纪律处分。



## 最优行为

90. 监督事务司在粮食计划署内开创了企业风险管理（ERM）。2005 年企业风险管理政策经执行局通过。2006 年，将企业风险管理纳入粮食计划署的责任从监督事务司转移到以成果为基础管理司，并在一个较短期限后再转至变动管理办公室（OEDCM）。企业风险管理指导手册被发布，内联网网站建立。公司风险管理状况被更新，而且内部审计办公室在进行风险管理研讨会的过程中支持要求获得推动的办公室。虽然管理上变化而且计划支持和行政管理预算（PSA）资源上还有争论，粮食计划署不应在最佳行动方面丧失推动力。自 2006 年起，内部设计办公室已经将企业风险管理作为一项进程进行管理。
91. 监督事务司帮助发展告发者保护政策。该政策于 2006 年 11 月通过干事长通知发布，此后根据秘书长 ST/SGB/2005/21 公告修订。就此，联合国道德规范框架确立了。粮食计划署还建立了道德规范办公室。在这两年期间，监督事务司接获三项有关告发者受报复的指控，其中有两项是在第 78-81 款报告的。
92. 根据粮食计划署总条例的第 VII 6 条，管理粮食计划署工作人员的法规有联合国粮食及农业组织人员条例和规则以及执行干事确立的、经过秘书长和总干事同意的此类特定规则。监督事务司催促管理层在人员规则中增加一项特别规则，以要求管理人员披露利益冲突和做财务披露。此后，联合国粮食及农业组织（FAO）的人员规则已经修订过了。粮食计划署道德规范办公室拟订了财务和利益冲突披露政策，并将从 2008 年开始执行。
93. 在 2006 年，监督事务司与人力资源司（ADH）合作设计有关性骚扰和滥用职权的公司政策。2007 年 2 月发布的政策规定，所有与正式投诉有关的调查工作将由监察和调查办公室执行。
94. 粮食计划署的监督和管理工作安排是 2006 年几项检查工作的目标。联合检查组开展了联合国系统研究，并在 2006 年 4 月联合国系统报告中发布了监督缺陷。会员大会将管理和监督的综合检查工作委托给联合国、货币基金和计划支持和行政管理预算。上述授权于 2006 年 6 月发布。有关这些报告的问题正由执行局考虑。
95. 2006 年，监督事务司开创了连续的审计和监控（CAM）系统。根据 COSO 委员会（COSO）的框架和使用的 IT 工具，连续的审计和监控将生成粮食计划署跨职能平台和信息系统中强调控制不足和高风险交易的报告。该系统的八大模块涉及采购工作而且已经完成并应用于 2006 年和 2007 年众多审计工作中。为了便于内部监控，监督事务司将把连续的审计和监控报告提交给粮食计划署业务单位。
96. 在 2006 末，监督事务司建立了内部透明度和责任性网站，以向有关人员提供有关这些问题和粮食计划署采取的行动的简易参考，从而确保符合该领域的最佳行为。监督事务司还发布了粮食计划署调查手册，分发到所有国家代表处和地区局。

## 与外部审计员和其他监督实体的协调

97. 2004 年，粮食计划署重新设立了由三个外部成员和两个内部成员组成的审计委员会（AC）；一名外部成员担任该委员会主席。根据审计委员会的建议，执行干事于 2005 年发布了审计委员会的职权范围。监察长办公室和监察事务司已向审计委员会提交了季度审计和调查报告。审计委员会也已收到所有的内部审计报告。内部审计办公室已从审计委员会对其策略和工作计划的审



议中获益。审计委员会已开始跟进检查和调查办公室进行的重大调查。2007年，审计委员会的成员人数发生改变，现仅包括一名外部成员。

98. 2006年至2007年间，我们与粮食计划署的外部审计师，即英国国家审计署保持定期联系。内部审计办公室与该审计署共享其审计策略和工作计划。检查和调查办公室也与该外部审计师共享调查成果。
99. 内部审计办公室加入了联合国发展小组（UNDG）的工作组，该小组处理与审计实务的协调，以及制定审计联合办公室、多边捐赠人信托基金（MDTF）和诸如针对复杂紧急情况联合国系统应急行动在内的行动策略有关的问题。联合国发展小组工作组已经提出一套审计报告评级系统，并且在多边捐赠人信托基金的审计方法方面达成共识。
100. 总检察长办公室和监察事务司参加了联合国系统及多边机构内部审计服务代表会年，以及联合国组织及多边机构内部调查员大会。并同欧洲反欺诈局建立了工作合作关系。
101. 总检察长办公室及监察事务司继续保持与调查官的支持关系，调查官一职早在两年期时就已经设立，并且检察长办公室及监察事务司也与2007年底任命的道德规范官保持类似关系。他们已正式或非正式地交流了信息和观点。该机构还与评价办公室保持工作关系。总检察长是新建的内部评价委员会的成员。

## 2008年的展望

102. 考虑到2008至2009年两年期总检察长办公室和监察事务司的担保及调查工作，以及所获得的资源水平有所增加，诸如咨询和检察等活动应有所减少。同时，在这两年期内，内部审计将开展更多衡量量值式审计，而检查和调查办公室将执行同行评审中提出的所有建议。
103. 总检察长办公室和监察服务司将做好准备来支持对加强管治政策和程序的制定上的管理工作；这可能包括对制定并执行公司反欺诈和腐败政策及框架的支持。执行首长理事会已发起联合国机构间的对话，为《联合国反腐败公约》（UNCAC）制定标准。作为粮食计划署的联络点，总检察长办公室和监察事务司将继续开展该工作。



## 附件 I

## 2006 年—2007 年的审计和检察

2006 年实地审计	
1	ODPC -拉丁美洲和加勒比海区域局
2	海地
3	玻利维亚
4	萨尔瓦多
5	阿富汗
6	巴基斯坦
7	ODK -东非和中非区域局
8	尼日尔
9	苏丹
10	埃塞俄比亚
11	ODJ -南非区域局
12	斯里兰卡
13	ODD -西非区域局
14	科特迪瓦
15	毛里塔尼亚
16	布基纳法索
17	ODB -亚洲区域局
18	孟加拉国
19	肯尼亚
20	古巴
21	秘鲁
22	乌干达
23	ODC -中东、中亚和东欧区域局
24	印尼
25	FDDJ -日本联络处
26	ODTS -海运处-印尼

2006 年总部审计	
1	人力资源司-招募、调职和升职程序
2	私营部门筹资司-私营部门筹集活动
3	海运处-海上运输活动
4	后勤处-空中运输活动

2006 年信息通信技术审计	
1	CFOT/信息通讯技术处-电子付款系统
2	信息通讯技术处-资源调动系统、商品调动处理和分析系统、电子记录管理程序应用中的支持和过程

2006 年检察	
1	老挝民主共和国
2	菲律宾

2007 年实地审计	
------------	--

1	ODD -西非区域局（塞拉利昂、几内亚比绍、中非共各国）
2	阿拉伯叙利亚共和国、亚美尼亚
3	埃塞俄比亚
4	迪拜
5	伊朗
6	印度
7	马拉维、莫桑比克、赞比亚
8	阿富汗
9	津巴布韦
10	佛得角（联合国联合审计）
11	乍得
12	肯尼亚
13	苏丹
14	孟加拉国
15	安哥拉
16	刚果民主共和国
17	ODJ -南非区域局

2007 年非信息技术职能审计，2007 年总部	
1	业绩和报告处-业绩的衡量和报告
2	执行干事办公室-支出
3	首席财务官-公共部门会计准则的执行进展
4	粮食采购司-粮食采购
5	货品和服务采购处-非粮食的采购
6	预算和财政规划办公室-预算管理

2007 年信息技术职能审计	
1	苏丹区域局-当地工作人员的人力资源系统（个人行动系统门户）
2	首席财务官-电子支付系统（坦桑尼亚联合共和国、津巴布韦、南非）
3	信息通信技术处-信息技术通信过程

2007 年检察	
1	布卡武、刚果民主共和国
2	巴基斯坦
3	坦桑尼亚共和国
4	卢本巴希、刚果民主共和国
5	索马里



## 附件 II

2006年-2007年总部及国家代表处程序职能审计						
职能	代表处的数量		审计观察数			
	总部	实地	高风险	中等风险	低风险	总计
管治	6	10	2	29	28	59
风险管理	0	10	0	14	8	22
控制活动:						
财务管理和报告	2	46	4	199	230	433
行动和计划管理	4	31	18	341	216	575
支持服务	5	32	7	120	98	225
资源调动、外部联络及合作关系	1	12	2	34	18	54
<b>总计</b>			<b>33</b>	<b>737</b>	<b>598</b>	<b>1 368</b>

2006年-2007年信息技术的职能审计						
职能	No. of offices 代表处的数量		审计观察数			
	总部	实地	高风险	中等风险	低风险	Total 总计
管治	1	1	1	4	6	11
风险管理	1	1	0	2	0	2
信息系统*/信息技术的收购和执行	1	1	0	21	8	29
信息系统/信息技术的交付和支持	4	7	2	13	14	29
信息系统/信息技术的监测和安全	4	5	1	12	10	23
应用监控	5	8	1	13	6	20
<b>总计</b>			<b>5</b>	<b>65</b>	<b>44</b>	<b>114</b>

\*信息系统



## 附件 III

每两年期已登记的投诉及案件					
两年期	2002-2003年	2004年-2005年		2006年-2007年	
案件类型	案件	投诉	案件	投诉	案件
骚扰、性骚扰和滥用职权	17	71	45	95	28
性剥削	1	5	6	9	6
利益冲突/行贿	14	9	13	10	6
粮食改种	11	15	27	49	25
欺诈	-	28	-	34	14
财务欺诈	3	5	11	9	7
采购舞弊	-	9	14	24	10
权利舞弊	7	1	2	16	11
盗窃	4	6	13	29	20
信息通讯技术	-	9	-	18	5
管理不善	7	7	8	4	1
其他	5	14	9	41	5
报复/告发	-	-	-	5	1
咨询	8	3	2	46	-
<b>总计</b>	<b>77</b>	<b>182</b>	<b>150</b>	<b>389</b>	<b>139</b>

NB: 投诉记录分别来自于自 2005 年起展开的调查。



## 附件 IV

2006 年至 2007 年的欺诈及舞弊嫌疑案件			
日期	区域	案件号	案件描述
2005 年 7 月	西非区域局	407/05	一名工作成员尚未支付超过 17,500 美元的私人话费。该名工作成员随后支付了该私人话费（由于此案当时尚在处理中，所以 2005 年未作报告）。
2006 年 2 月	东非和中非区域局	02/06	一名工作成员被发现未存入销售空包和支付私人电话账单的款项。预计损失为 13,000 美元，至今已追回 8,000 美元；该国的国家代表处正在追回余下的 5,000 美元。
2006 年 2 月	西非区域局	05/06	一名来自斯威士兰的国家工作成员在仍是联合国粮农组织正式雇员的时候加入了粮食计划署；随后证实了她是在正式休假期期间加入粮食计划署的。因此，在同一个月她从粮食计划署和联合国粮农组织领取了双份薪水。已要求其退回款项。该名工作成员有可能与供应商勾结进行采购欺诈。粮食计划署在非粮食物品的采购上多付了 13,685 美元。追回该笔款项不太可能，因为疑犯已不再是粮食计划署的工作成员。
2006 年 3 月	亚洲区域局	08/06	就其他财务不法行为而言，一名工作成员未存入支付私人电话的款项，且已收到以现金支付的每日生活津贴但没有将其发放给预定的接收人。预计损失为 2,508 美元，其中已追回 850 美元。
2006 年 3 月	西非区域局	09/06	国家代表处要求当局注销一笔于 2005 年 3 月产生的 3,891 美元现金损失的案件已于 2006 年登记在案。该笔资金是装入部门间的邮袋中寄出的，用来支付运输承包商因提供服务而获得的款项；但是，没有确认任何收条，并且相关负责人员有可能在此损失被发现前就离职了。
2006 年 3 月	亚洲区域局	12/06	一名工作成员承认修改了小额现金收入，最终盗窃了 1,268 美元。国家代表处从该名工作成员处追回了 340 美元，并努力追回其他款项。
2006 年 4 月	西非区域局	19/06	采购控制和管理监督上的一次失误导致：（i）大量粮食计划署的卡车不适宜行路；（ii）无法确认 90% 燃料是否交付；（iii）一次性重复支付了价值 9,000 美元的燃料；（iv）无法证明价值 19,000 美元的零件是否交付；以及（v）向公司支付了 12,000 美元，但未获得任何服务。可核实的损失总额预计为 23,692 美元。
2006 年 5 月	亚洲区域局	25/06	一家运输公司将粮食计划署至少 188 公吨进口小麦换成低质量的当地小麦并交付给粮食计划署。成本加保费及运费（CIF）和已替换粮食的市场价值之间的差额为 23,124 美元。
2006 年 6 月	亚洲区域局	27/06	一张 2,700 美元的伪支票从该国家代表处账户中兑现。银行承担了损失，并且款项已追回。
2006 年 6 月	西非区域局	30/06	此案于 2006 年 6 月展开。国家代表处告知检查和调查办公室其应从服务供应商处收到许多新的移动电话手机，但这些却没有报账。调查确认至少有 67 部价值在 30,000 美元的移动电话没有报账。
2006 年 6 月	亚洲区域局	31/06	一项用于支付联合国人道主义航空服务航班的 800 美元款项遭窃。调查确定也发生了类似 1,500 美元损失的事件。负责收取资金的工作人员偿还了该损失。
2006 年 7 月	ODJ 西非区域局	34/06	一名工作成员要求收取贿赂作为对达成合同的报答。该局发现了一次企图诈骗粮食计划署超过 36,000 美元的案件；但此类诈骗尚未进行，因而粮食计划署实际并没发生损失。

2006 年至 2007 年的欺诈及舞弊嫌疑案件			
日期	区域	案件号	案件描述
2006 年 7 月	西非区域局	37/06	一系列的盗窃及粮食计划署运输卡车价值 21,000 美元的零件损失则部分归因于管理不善。
2006 年 9 月	ODJ 西非区域局	42/06	一张粮食计划署取消的支票实际并未取消。该支票是从粮食计划署办公室偷来的且签名是伪造的。支票金额为 335.77 美元。银行全额赔偿了粮食计划署的损失。
2006 年 9 月	东非和中非区域局	52/06	一名工作成员为了收到报销款而向 Van Breda 递交了错误/经修改的发票。已建议向前任工作成员追回该款项 (189.13 美元)。
2006 年 11 月	ODB 亚洲区域局	59/06	政府官员挪用了 3,012 公吨粮食计划署粮食。调查确认了责任方。粮食计划署追回了 28 公吨价值 9,514 美元的粮食。
2006 年 11 月	亚洲区域局	59.01/06	一名政府官员挪用了 10 公吨价值 2,691 美元的粮食, 这批粮食原本用于以粮换工计划。该批粮食已退回至粮食计划署。由于缺少证据, 对参与转移的一名工作成员的指控没有实现。
2006 年 11 月	西非区域局	60/06	一名工作成员利用粮食计划署的电话打私人电话且没有支付, 造成 1,490 美元的损失。建议追回该款项。
2006 年 11 月	西非区域局	62/06	国家代表处要求当局勾销一笔尚未支付给运输承包人的其于 2004 年 11 月所要求支付的价值 4,280 美元款项, 该案件已于 2006 年 11 月记录在案。直到 2005 年 11 月该名运输承包人出示其发票要求支付时, 这笔损失才被发现。
2006 年 12 月	中东、中亚和东欧区域局	64/06	一名工作成员与一家运输公司勾结转移了粮食计划署 1,384 公吨的粮食。另一名工作成员篡改了分发资料, 便于隐瞒该转移。粮食计划署的损失总额为 590,051 美元。粮食计划署已向该运输公司追回了 15,138 美元。
2007 年 1 月	东非和中非区域局	02/07	四张虚假粮食计划署支票出现在不同分行, 并要求支付。支票总额为 5,153,423 肯尼亚先令 (82,785 美元)。银行调查确定, 虚假支票使用的近期已兑现支票的真实的支票号。银行全额赔偿了粮食计划署, 并有几名非粮食计划署的工作人员被肯尼亚警察局逮捕。
2007 年 1 月	西非区域局	1/07	一封通过邮包由国家代表处寄至子办公室的内含 3,900 美元在途现金的信失踪了。
2007 年 1 月	西非区域局	4/07	.四部卫星电话和另外七张 SIM 卡失窃。损失总计 20,966 美元, 其中包括话费。调查断定一名非粮食计划署工作成员的保安有责任。已追回 16,221 美元。
2007 年 2 月	东非和中非区域局	07/07	停在粮食计划署院落内价值 43,000 美元的坦克燃料失窃。几名来自粮食计划署签约安保公司的保安在偷盗燃料时被当场抓住, 同时还供认了几次偷窃价值 2,843 美元燃料的犯罪行为。
2007 年 2 月	ODB 亚洲区域局	8/07	2007 年 2 月在粮食计划署的仓库发生了挪用 30 加仑植物油 (CIF 价值为 521 美元) 的事件。调查没有找出确证来认定偷盗责任。
2007 年 2 月	东非和中非区域局	9/07	一名工作成员递交了抬高的安保费用并多收了 1,350 美元。建议向该工作成员追回该款项。
2007 年 2 月	ODK 东非和中非区域局	9.1/07	一名工作成员故意多收了 950 美元来支付安保费用, 但未提供充分收据。建议向该工作成员追回该款项。





2006 年至 2007 年的欺诈及舞弊嫌疑案件			
日期	区域	案件号	案件描述
2007 年 2 月	西非区域局	11/07	四名粮食计划署的工作人员企图转移粮食计划署价值 1,000 美元的粮食。调查认定一名合作合伙监管人也参与了此次粮食计划署粮食的转移。
2007 年 3 月	中东、中亚和东欧区域局	15/07	共有 26,849 公吨的粮食被联络点转移。一名粮食计划署的工作人员涉案并收受贿赂。粮食计划署的损失达 4,200 美元。建议追回该款项。
2007 年 3 月	东非和中非区域局	16/07	六个不明身份的人闯入粮食计划署办公区并从保险箱内偷走了 485 美元现金，一台价值 400 美元的公用数码相机和一部价值 1,050 美元的萨拉亚电话。在此事件中家具的安全和各类配件受到损毁。粮食计划署的损失总额为 3,356 美元。
2007 年 4 月	西非区域局	21/07	一名工作人员试图通过伪造粮食交付表格和运单上的签名来转移粮食计划署的粮食。被转移的价值 1,927 美元的粮食已被寻回，并交还至粮食计划署的仓库。
2007 年 4 月	西非区域局	22/07	一名合作伙伴企图将粮食计划署价值 1,537 美元的粮食转移。警察局没收了该批粮食。建议追回。
2007 年 4 月	ODK 东非和中非区域局	24/07	一名工作人员实施了粮食计划署的燃料凭单欺诈行为。这种欺诈行为给粮食计划署造成损失；由于记录保管不善，因此难以确定具体金额。
2007 年 4 月	东非和中非区域局	26/07	2006 年，六名工作人员参与了 39,760 公升燃料的盗窃，价值为 39,446 美元。该燃料用于国家代表处的发电机。建议向涉案工作人员追回。
2007 年 7 月	西非区域局	34/07	一名粮食计划署成员参与了 55.9 公升燃料的盗窃，价值为 46 美元。建议向该工作人员进行追回。
2007 年 8 月	东非和中非区域局	37/07	一名工作人员递交了总额为 1,019 美元的伪造医疗费用发票。建议向该工作人员进行追回。

## ANNEX 附件 V

2006 年至 2007 年审计建议<sup>7</sup>和风险度的分类

总部及实地办事处的职能审计				
建议类型	低风险	中等风险	高风险	总计
合规性	273	190	10	<b>473</b>
错误	46	26	1	<b>73</b>
指导	119	89	3	<b>211</b>
指导方针	39	40	5	<b>84</b>
资源	27	17	12	<b>56</b>
<b>总计</b>	<b>504</b>	<b>362</b>	<b>31</b>	<b>897</b>

信息技术的职能审计				
建议类型	低风险	中等风险	高风险	总计
合规性	11	25	4	<b>40</b>
错误	-	-	-	-
指导	6	9	1	<b>16</b>
指导方针	3	9	-	<b>12</b>
资源	1	-	-	<b>1</b>
<b>总计</b>	<b>21</b>	<b>43</b>	<b>5</b>	<b>69</b>

<sup>7</sup>指 2006 年至 2007 年两年期内执行的审计建议。



## 文件中使用的首字母缩略词

AC	审计委员会
ADH	人力资源司
ADI	信息和通信技术司
ADMP	货物和服务采购部
BBC	英国广播公司
CAM	持续审计和监督系统
CFOB	预算和财务规划办公室
CFOT	财务和付款办公室
CIF	成本加保费及运费
CMEA	共同监督和评价方法
COMPAS	商品调动处理和分析系统
COSO	美国反对虚假财务报告委员会的发起机构委员会
DRC	刚果民主共和国
DSA	每日生活津贴
EMOP	紧急行动
EPS	电子支付系统
ERM	企业风险管理
ERMP	电子记录管理计划
FAM	粮食援助监督
FAO	联合国粮食和农业组织
FD	资金募集和通讯部
FDP	私人资金募集部
FESO	现场紧急支援办公室
FFW	工作换粮食
HQ	总部
HR	人力资源
HSAP	骚扰、性骚扰和滥用职权
ICT	信息通信技术
IIA	内部审计师协会
IPSAS	国际公共部门会计准则

IS	信息系统
IT	信息技术
JIU	联合检查组
M&E	监督和评价
MDTF	多边捐赠人信托基金
NGO	非政府组织
ODB	亚洲区域局
ODC	中东、中亚和东欧区域局
ODD	西非区域局
ODJ	南非区域局
ODK	东非和西非区域局
ODP	拉丁美洲和加勒比海区域局
ODS	苏丹拉丁美洲和加勒比海区域局
ODTL	后勤服务
ODTP	粮食采购服务
ODTS	海运服务
OED	执行干事办公室
OEDCM	变化管理办公室
OEDE	评估办公室
OEDR	按成果实施管理办公室
OLAF	欧洲委员会反欺诈办公室
OSD	监察长办公室和监察事务司
OSDA	内部审计办公室
OSDI	检查和调查办公室
PASPort	人员行动系统端口
PDPR	业绩和报告部
PIN	个人识别号
PRRO	长期救济和恢复行动
PSA	计划支持和行政管理
RMS	资源动员系统
SC-UK	英国救助儿童会
SEA	性剥削和虐待

SPR	标准项目报告
SRSG	秘书长特别代表
UNCAC	联合国反腐败公约
UNDG	联合国发展小组
UNHAS	联合国人道主义空中服务
UNHRD	联合国人道主义应急仓库
UNJLC	联合国联合后勤中心
VGf	弱势人群供餐
WINGS	粮食计划署信息网络和全球系统