



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务署
执行局

Distr.: General
2 March 2017
Chinese
Original: English

2017 年度会议

2017 年 5 月 30 日至 6 月 9 日，纽约

临时议程项目 15

内部审议和监督

开发署：内部审计和调查报告

摘要

本报告介绍审计和调查处在 2016 年 12 月 31 日终了年度的活动。按照执行局第 2016/13 号决定提出的请求，本报告载有以下内容：根据实际工作范围，就开发署的治理、风险管理和控制框架的适当性及有效性发表意见；简要概述工作；以及支持上述意见的标准。

本报告述及：执行局以往决定提出的要求，如关于符合适用的内部审计标准的声明；关于为其职能提供的资源是否得当、充足并且切实用于实现预期内部审计范围的意见；及时提供执行监督职责时遭遇的任何挑战的信息；审查征聘程序；以及说明组织风险评估(均列于第 2015/13 号决定)。

本报告包括：调查确定的财务损失以及追回方式和金额(第 2014/21 号决定)；在本年度内公布的所有内部审计报告的题目以及收到的评价(第 2013/24 号决定)；内部审计报告公开披露的重大问题(第 2012/18 号决定)；从联合审计以及舞弊案件和对不当行为采取的行动得到的经验教训(第 2011/22 号决定)；以及任何非会员国要求披露 2012 年前报告的请求(第 2011/23 号决定)。

管理层对本报告的答复另行提交(第 2006/13 号决定)，审计和评价咨询委员会的年度报告载于本报告附录(DP/2008/16/Rev.1)。

决定要点

执行局不妨：(a) 注意到本报告；(b) 表示继续支持加强开发署的内部审计和调查职能；和(c) 注意到审计和评价咨询委员会的年度报告。



目录

	页次
导言	3
一. 开发署的保证	3
二. 内部审计报告的披露	6
三. 人员配置和预算	6
四. 重大内部审计结果	7
A. 总部审计	7
B. 国家办事处审计	8
C. 全球基金审计	9
D. 项目审计	10
E. 机构间审计	11
五. 对审计建议采取的后续行动	12
六. 审查非政府组织和/或各国政府执行项目的审计情况.....	12
七. 调查	14
八. 联合国系统内部协调	19
九. 咨询和其他审计服务	19
十. 意见	20
附件(见执行局网站)	
一. 审计和调查处章程	
二. 审计和调查处 2016 年发布的对开发署的审计报告	
三. 18 个月或更长时间未执行的建议	
四. 2016 年按指控类别开列的查实调查案件简要概述	
五. 支持审计和调查处意见的准则	
附录(见执行局网站)	
审计和评价咨询委员会 2016 年的年度报告	

导言

1. 开发署审计和调查处谨向执行局提交其 2016 年 12 月 31 日终了年度的内部审计和调查活动年度报告。本报告还载有对报告内提及的执行局决定采取的行动的信息。

一. 开发署的保证

审计和调查处的任务规定

2. 审计和调查处力求对开发署进行独立和客观的内部监督，以提高开发署的业务实效和效率，实现其各项发展目标。署长核定的章程规定了该处的宗旨、权力和责任。

3. 内部审计师协会的《国际专业实务框架》规定，首席审计执行官必须向组织内可使内部审计活动履行职责的层级汇报，并应至少每年一次向执行局证实内部审计活动具有组织独立性。审计和调查处证实其具有组织独立性。2016 年，该处在设定审计范围、进行审计工作和通报审计结果方面没有受到干扰。

4. 审计和调查处制订了有效的质量保证和改进方案，涵盖内部审计和调查职能。2016 年进行的审计后客户调查显示，客户对审计工作感到满意。每五年定期对质量保证进行一次外部审查。对调查进行的第二次外部审查在 2015 年完成，总体意见认为，该处遵守了其基本政策、原则和准则，并以专业和熟练的方式进行了调查工作。对内部审计进行的第三次外部审查定于 2017 年进行。2014–2015 年和 2016 年进行的内部审查显示，自上次外部审查以来，内部审查持续改善。

5. 审计和调查处继续得到开发署高级管理层的大力支持。该处处长(与其他监督办公室主管)出席了组织绩效小组扩大会议，从而能够就长期没有落实的建议以及其他与审计有关的对开发署有总体重大潜在风险的事项展开讨论。该处继续定期与管理事务局和各区域局举行会议，讨论关键和一再出现的审计和调查问题。

6. 审计和评价咨询委员会作为开发署的外部独立监督机构，继续向署长提供咨询意见，以最大限度发挥开发署内部审计和调查职能的效力。2016 年，委员会通过季度进度报告审查了审计和调查处 2016 年度工作计划及其执行情况。委员会审查了 2016 年提交执行局的 2015 年度报告所述的审计和调查活动。委员会依据其职权范围，在 2016 年各次定期会议期间与该处处长举行了非公开会议。

与外部审计机构的协调

7. 开发署外部审计机构(联合国审计委员会)继续依靠审计和调查处的审计工作及其对非政府组织和各国政府执行项目的第三方审计¹的质量保证审查流程。

¹ “第三方审计”是指不是由审计和调查处或以审计和调查处的名义进行的审计。对非政府组织和各国政府执行的项目审计由最高审计机构或由开发署国家办事处聘请和管理的审计事务所进行。

向署长提供独立保证的基础

8. 为了就治理、风险管理和控制提供保证，审计和调查处 2016 年度工作计划纳入了总部、区域和国家各级业务单位、职能和活动，直接执行项目，以及全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金(全球基金)赠款的适当组合。经审计和评价咨询委员会认可后，署长核准了 2016 年度工作计划。2016 年，在履行监督职责时没有遇到按第 2015/13 号决定必须及时通知执行局的挑战。

对年度工作计划的组织风险评估(第 2015/13 号决定)

9. 审计和调查处经过对其在整个开发署可审计领域进行风险评估后制订了 2016 年审计计划。该处参与了规划进程，与高级管理层和相关局处主管进行了一系列讨论，并了解了各风险评估模式的结果。该处征求了联合国审计委员会的意见，确保开发署的审计范围得当，并在为署长和执行局提供保证方面尽可能减少重复工作。

10. 2006 年以来，审计和调查处一直使用风险评估方法，并且每年调整和扩大该方法，使其涵盖该处审计工作的各个组成部分。不同的风险评估模式用于确定为国家办事处、直接执行项目、全球基金方案和项目，以及总部和区域业务单位的审计。2015 年末，该处为编制 2016 年工作计划，制定了总体风险模式，其中涵盖审计总体范围的所有组成部分。

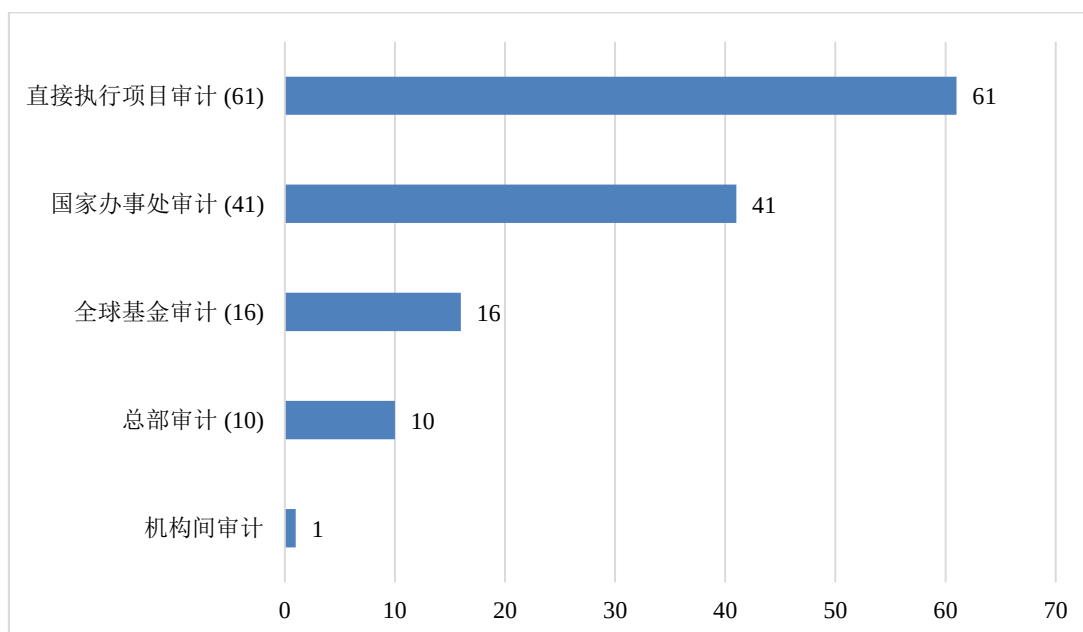
11. 风险评估方法涵盖风险评估流程，从风险识别到风险衡量和风险评级。风险指标包括定量指标和定性指标——分为战略、背景、政治、业务或财务类别，符合开发署对风险的企业风险管理分类。最后的风险评级确定审计的频率，与管理层磋商后可作出调整。一般而言，被评级为“极高风险”的实体每两年进行一次审计、被评级为“高风险”的实体每三年一次、“中度风险”的实体每四年一次，而“低风险”的实体每五至六年一次。

已发布的审计报告

12. 2016 年，审计和调查处发布了关于开发署的 129 份审计报告：10 项总部审计；41 项国家办事处审计；16 项全球基金审计(包括 2 份合并报告)、61 项直接执行项目审计和 1 项内部机构间审计(见图 1)。根据第 2013/24 号决定，附件 2 载有 2016 年发布的所有内部审计报告的标题及其评级。

13. 鉴于 2016 年发布的大部分审计报告述及开发署各办事处 2015 年的活动，审计结果基本反映了 2015 年方案和业务情况。开发署该年外地支出约为 47 亿美元，其中 118 项国家一级的审计涵盖了大约 32 亿美元(68%)。另有 17 亿美元支出被纳入非政府组织和国家执行项目的第三方审计。

图 1. 2016 年发布的审计报告数目和类别



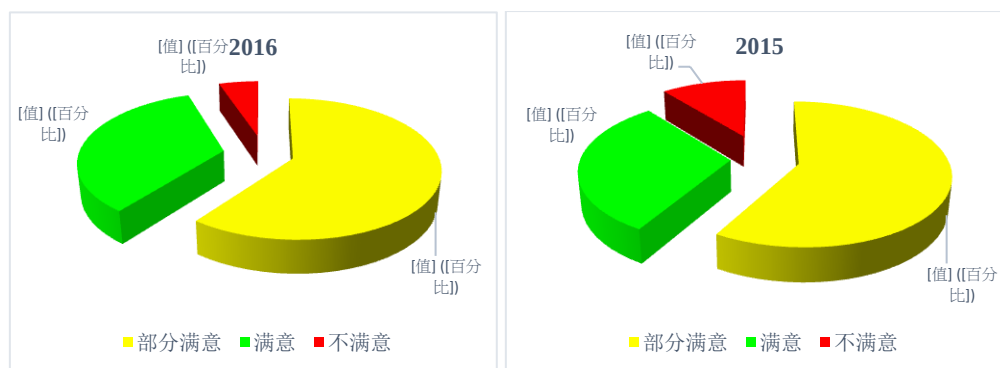
审计评级

14. 在审计结果基础上，审计和调查处对其大部分报告作出审计评级，反映出受审计实体的治理、风险管理和控制流程的适当性和有效性。例外情况包括后续审计、直接执行项目的单一财务审计和关于若干审计的合并报告。

15. 在 129 份报告中，71 份报告没有给出总体评级。在其余 58 份报告中，20 份报告(35%)得到“满意”评级；35 份报告(60%)得到“部分满意”评级；3 份报告(5%)得到“不满意”评级(见图 2)。2016 年的审计评级情况与 2015 年的审计评级进行比较显示，“满意”评级数量持平，“部分满意”评级略有上升(2%)，“不满意”评级减少(6%)。标定“不满意”评级的报告来自 1 项总部流程审计、1 项总部办事处审计和 1 项国家办事处审计。

图 2.

审计评级比较(2015 年与 2016 年)



16. 直接执行项目审计分为两类：(a) 包括项目支出、固定资产和现金报表的财务审计；以及(b) 联合财务审计和内部控制系统审计。仅属财务方面并由审计事务所进行的审计对开支、资产并在适用时对库存现金提出审计意见。这类审计不涉及利用审计和调查处规定的审计评级。在 2016 年进行的 61 项此类审计中，53 项涉及开发署直接执行项目，8 项涉及与资发基金有关的直接执行项目的审计。在 53 项审计中，49 项仅属财务审计，其中，审计事务所对项目支出报表发布了 42 个无保留意见和 7 个保留意见。对得到保留意见的项目的净财政虚报为 330 万美元(占受审计支出总额 4.379 亿美元的 0.8%)。对 35 项固定资产报表审计提出了 30 项无保留意见、4 项保留意见和 1 项否定意见。无保留意见以外其他意见的净财政虚报为 474 729 美元。

二. 内部审计报告的披露

17. 2016 年，开发署公开披露了 127 份内部审计报告，其中 6 份因包含敏感内容而被部分修订(<http://audit-public-disclosure.undp.org>)。披露网页的访问次数为 4 710 次，近似于 2015 年的 4 844 次。

18. 依据第 2011/23 号决定，审计和调查处特此通知执行局，在 2016 年，没有收到来自非会员国、政府间捐助组织或全球基金提出的查阅 2012 年 12 月 1 日之前未披露审计报告的请求。根据第 2012/8 号决定，自 2012 年 12 月 1 日起开始实行内部审计报告的披露政策。

三. 人员配置和预算

19. 截至 2016 年 12 月 31 日，审计和调查处共有 81 个核定员额(包括社会和环境合规股的 1 个临时任命员额)。2 个员额被冻结，直至另行通知为止。因此，该处 2016 年有 79 个有效员额，而 2015 年为 80 个。这一数字不包括联合国妇女署供资的 4 个员额和 1 个初级专业人员员额。

征聘程序(第 2015/13 号决定)

20. 在 79 个有效员额中，75 个员额已有人任职，四个员额空缺。在四个空缺员额中，三个员额的征聘工作已于 2016 年 12 月 31 日前完成；预计将于 2017 年第一季度末获得填补。第四个空缺员额的征聘工作将于 2017 年开始。2016 年，审计和调查处每季度核计一次职位空缺率和空缺职位持续的平均月数。相对于自定的 7% 的标准，该处成功实现整体空缺率 5%。相对于一个员额持续空缺六个月的可接受标准，该处实现了平均四个月填补一个空缺。

预算

21. 2016 年，审计和调查处的整体核准预算为 1 830 万美元，由核心和其他资源供资。该处最终收到了 1 710 万美元拨款(见图 3)。2016 年核准预算和收到的预算差额 120 万美元，占 6.5%，由开发署管理层保留用于意外成本和风险。保留

的金额没有对各项活动造成重大影响，因为工作人员费用和业务支出的实际金额低于预算。

22. 除 1 710 万美元拨款外，直接审计费用共计 130 万美元，计入 2016 年受审计的各直接执行项目预算。

图 3.
2016 年资源

	(百万美元)
审计	9.7
调查	5.5
管理和支助	1.8
审计和评价咨询委员会	0.1
共计	17.1

预算制约对审计任务的影响(第 2015/13 号决定)

23. 总体而言，这一年中没有发生影响审计和调查处执行其监督职责能力的重大挑战。

四. 重大内部审计结果

A. 总部审计

24. 10 项总部审计涉及二个总部业务单位、六个机构职能、一个方案和一个项目(信息技术审计)。审计工作对联合国南南合作办公室的评级为“不满意”。报告建议在组织结构和战略管理、伙伴关系和资源调集、方案和项目活动，以及主要是人力资源和差旅管理等业务的领域加以改进。审计工作对开发署供应商管理的评级也为“不满意”，并建议采取行动，以解决供应商制裁进程、分散的供应商管理系统、取得资格后的流程缺乏指导等不足之处，以及 Atlas 供应商管理模块的弱点。信息和通信技术审计对云计算项目的评级为“满意”，但同时建议通过坚持最初针对各个项目批准的方法来改进项目管理，并保证开展具体的风险评估。

绩效审计

25. 三项审计使用了绩效审计方法，重点关注系统和程序的效率和实效。

26. 对阿拉伯国家区域局的审计提出建议，目标是完善对区域方案和项目、为填补空缺职位而进行的工作人员征聘，以及向国家办事处提供的业务支助质量的监督。对开发署的财务可持续性和有效性工作的审计结论是，总体而言，这项工作符合有关政策和要求，有效地审查了国家办事处的财务可持续性；建议引入新的变革管理政策。对开发署成果管理制的审计对相关政策和做法评级为“满意”，

建议采取行动以澄清关于“变革理论”概念和使用的指导，从而改进质量评估进程，增加“TRAC-2”的使用，鼓励推广国家办事处中良好绩效的实证。

27. 10 项总部审计报告总共提出了 46 项建议，其中 14 项建议(30%)列为“高度优先”。

B. 国家办事处审计

28. 2016 年发布的 41 份国家办事处审计报告包括 40 项一般范围审计和一项特定办事处职能审计(财务管理)。各项重大问题都依照审计领域或次领域合并列于图 4；至少在五个办事处被发现的问题被视为“一再出现”的问题。

图 4. 国家办事处一再出现的审计问题

(依照一再出现次数最多的问题的次领域排列)

审计领域 或次领域	一再出现的审计问题
治理和战略管理	办事处的财务可持续性面临风险，主要由于方案执行不足，预算外储备减少和业务费用高昂* (15 个办事处)。 不适当的组织结构，作用和职责不明确，在 Atlas 中的资料和作用矛盾和不统一* (9 个办事处)。
业务/财务管理	对预付款的控制不足，包括拖延结清预付款、延迟追讨支助服务费，以及付款监督不足* (21 个办事处)。
业务/采购	采购管理薄弱，如评价报价时缺乏透明度、在供应商获得资格前缺乏检查、发包直接合同的理由不足、拖延采购计划、采购案未送交适当的采购审查委员会、电子请购方式利用率低，以及采购监督缺乏效力(19 个办事处)。 个别合同的管理不足，包括对付款、交付和期限没有作出适当规定* (5 个办事处)。
联合国系统协调/统一现金转移方式	统一现金转移方式落实不足，包括没有进行宏观和微观评估以及没有编制保证计划* (20 个办事处)
方案活动/项目管理	项目执行不足，包括监测和评价不够、拖延编制与项目有关的年度工作计划，以及项目基准、指标和目标不明* (18 个办事处)。
方案活动/方案管理	方案管理不足，包括没有国家方案年度审查(10 个办事处)。 缺少资源调动战略(5 个办事处)。
业务/人力资源	人力资源管理不足，包括未完成工作人员强制性培训和绩效管理流程，对人员征聘控制不足* (8 个办事处)。

审计领域 或次领域	一再出现的审计问题
	对服务合同的管理不足，如持聘用服务合同的人履行核心职能，以及未遵守《开发署服务合同用户指南》(6 个办事处)。
业务/信息和通信技术	对信息和通信技术的管理不足，如灾难和恢复计划未经测试以及后备媒体维护不足(7 个办事处)。
业务/一般行政	差旅管理不足，包括迟交差旅申请，缺少差旅报销或申请的证明文件*(5 个办事处)。

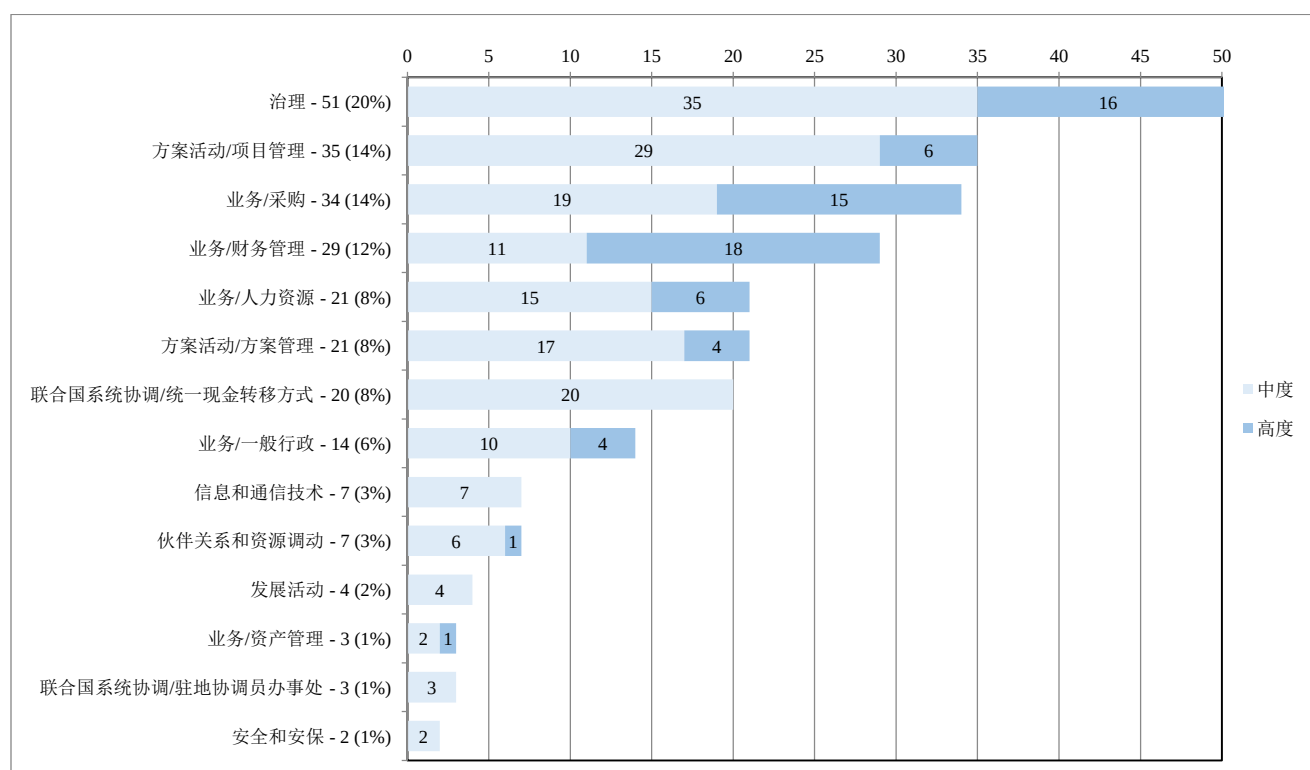
* 在 2015 年也属一再出现的问题。

29. 上述审计总共提出了 251 项建议,其中 71 项建议(28%)列为“高度优先”(见图 5)。

图 5.

2016 年报告中有关国家办事处审计建议的分布情况和优先次序

(建议总数: 251 项)



C. 全球基金审计

30. 2016 年发布了十六份报告,其中 14 份涉及由主要受惠方开发署管理的赠款,二份是合并报告。这些报告涵盖了 10 个国家办事处(四个在非洲、一个在阿拉伯

国家、一个在拉丁美洲和加勒比，以及一个在亚洲和太平洋区域)管理的全球基金赠款。

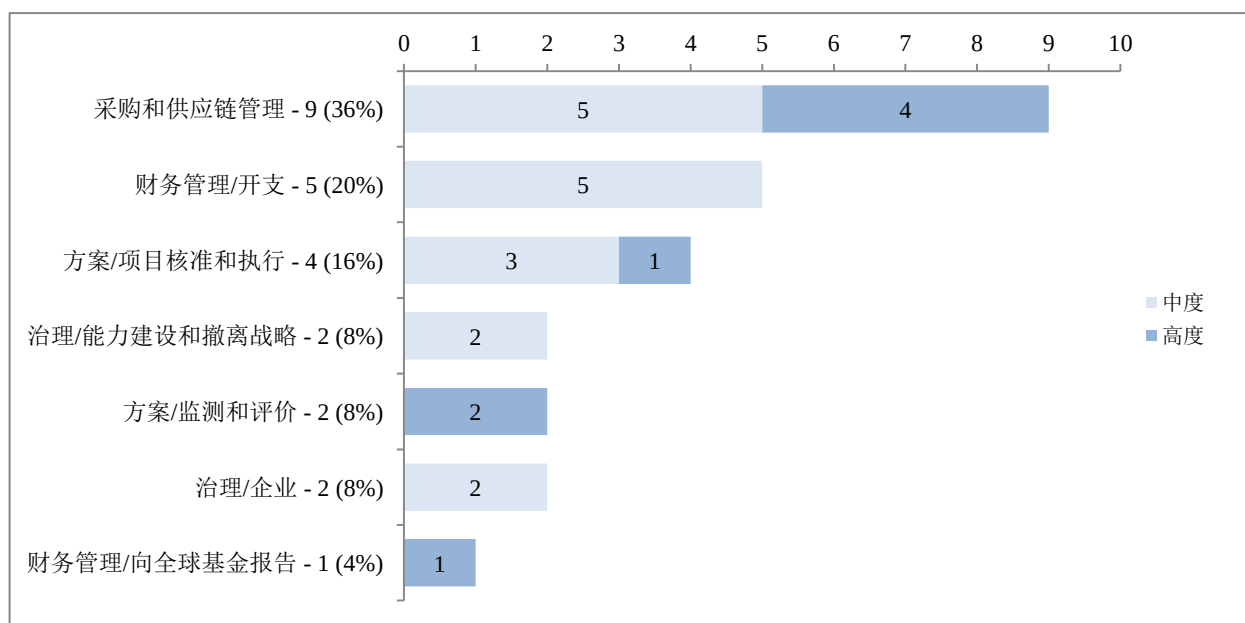
31. 有关开发署作为主要受惠方管理的赠款的 14 份审计报告载有 25 项建议(见图 6)，其中大部分(66%)涉及以下领域：(a) 采购和供应链管理；以及(b) 财务管理/支出和方案/项目监测和评价流程。各项重大问题都依照审计领域合并列于图 7。

图 6. 全球基金一再出现的审计问题

审计领域/次领域	一再出现的审计问题
采购和供应链管理	库存管理不足，例如追踪和监测药品及其库存水平的信息系统薄弱(4 个办事处)。 缺少对药品的测试(2 个办事处)。
项目管理/监测和评价	项目管理存在缺口，如对项目资金的监测和评价流程、监督和管理(2 个办事处)。

图 7. 2016 年报告中有关全球基金审计建议的分布情况和优先次序

(建议总数：25 项)

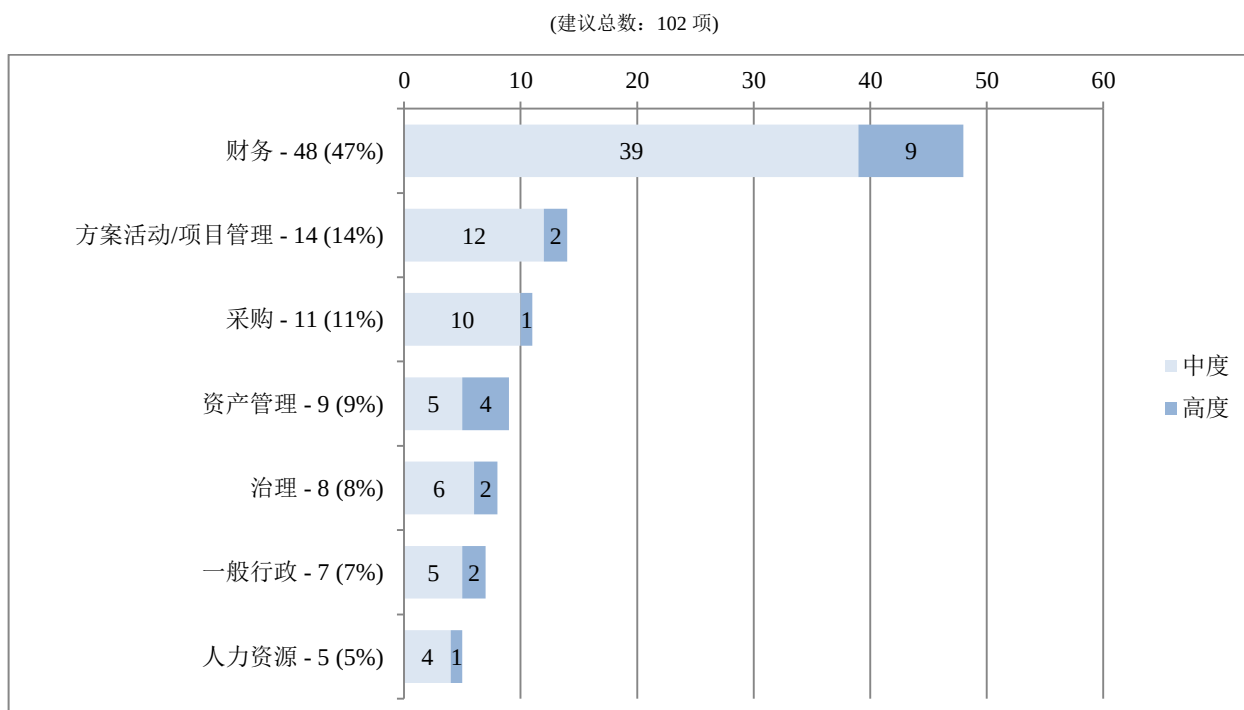


D. 项目审计

32. 开发署直接执行的项目可作为办事处的一部分进行审查，也可单独审计，特别是在项目支出对办事处而言属重大或有高风险情况下。2016 年，单独审计了 61 个直接执行项目，受审计支出总额达 4.644 亿美元。其中，53 个项目由开发署直接执行，支出金额 4.379 亿美元。其余的八个项目由资发基金直接执行。

33. 直接执行项目审计提出了 102 项建议(见图 8)，其中大多数建议涉及业务/财务管理领域(47%)，如记录不准确和缺乏证明文件用于会计登录。其他收到不少建议的领域包括项目管理、采购、资产管理和治理。

图 8. 2016 年报告中直接执行项目审计建议的分布情况和优先次序



E. 机构间审计

34. 2016 年，审计和调查处通过几个联合国组织(内部监督事务厅、人口基金和项目厅)的内部审计处开展联合国协调一致的审计工作，发布了一份机构间报告。

35. 对南苏丹共同人道主义基金的治理管理的联合审计建议，澄清基金咨询委员会在保留拨款程序中的作用；改进人道主义事务协调-开发署技术秘书处联合办事处对能力评估报告和项目审计报告的共享情况；以及完成对风险缓解程序的执行。

从机构间审计得到的经验教训(第 2011/22 号决定)

36. 2009 年以来，根据与联合国内部审计事务代表会议成员商定的审计框架，审计和调查处领导和参与了机构间审计，并发布了 18 份机构间审计报告，涵盖选定的多伙伴信托基金、“一体行动”和统一现金转移方式。经验继续表明，机构间审计比其他审计需要更多时间进行规划、开展工作和编写报告，因为必须征求各参与组织内部审计处和管理层的意见和投入。

37. 2016 年，审计和调查处对“一体行动”联合审计进行了综合分析，并向联合国内部审计事务代表会议汇报了结果。该分析量化并证明机构间联合审计费用高昂且耗费时间。该处计划采取措施提高 2017 年机构间联合审计的效率，包括更

多依靠平行审计而非联合审计，以及改进基于风险的选择并重点关注审计项目领域。

五. 对审计建议采取的后续行动

38. 截至 2016 年 12 月 31 日，审计建议的总体执行率为 87%，略高于 2015 年实现的执行率(85%)。这包括审计和调查处从 2014 年 1 月 1 日至 2016 年 11 月 30 日发布的所有报告。有 17 项建议超过 18 个月没有得到完全执行(完整清单见附件 3)。2015 年有 50 项建议超过 18 个月没有得到执行，与之相比今年的情况已大有改善。机构间审计提出的建议未包括在长期未执行的建议数目中，因为监测建议的执行情况涉及其他联合国机构，通常这需要较长的执行时间。

39. 在这 17 项建议中，四项(24%)被评定为“高度优先”。17 项建议中涉及人力厅的三项已至少 24 个月没有得到执行。五项建议涉及开发署在几内亚比绍、阿根廷、毛里塔尼亚和古巴(全球基金赠款)的办事处；其余九项建议涉及对开发署快速通道政策和程序、法律支助办公室和差旅管理的总部审计。

40. 截至 2016 年 12 月 31 日，对 2016 年发布的审计报告所提建议的执行率已经达到 54%(高于截至 2015 年 12 月 31 日的 52%)，这显示出管理层对审计和调查处提出的大部分审计问题立即采取了行动。

六. 审查非政府组织和/或各国政府执行项目的审计情况

41. 审计和调查处审查了非政府组织或各国政府开展的对国家执行的开发署项目的年度审计。2015 财政年度的审计由最高审计机构或开发署国家办事处聘请和管理的审计事务所进行。审计报告定于 2016 年 4 月 30 日提交。截至 2016 年 12 月 31 日，该处已收到 894 份审计报告，来自伊朗伊斯兰共和国、伊拉克和尼加拉瓜的八份报告尚未完成。就伊朗伊斯兰共和国和伊拉克的情况而言，这些项目无法审计是因为这两个国家的政府不允许私营企业对其机构进行审计。而就尼加拉瓜的情况而言，由于该国政府早些时候决定关闭开发署国家办事处，因此没有进行未完成审计。

审计和调查处审查结果

42. 在收到的 894 份报告中，审计和调查处深入审查了 435 份报告，涉及支出总额 14 亿美元(占受审计支出的 82%)。在大多数案件中，非政府组织/国家执行项目的审计机构发现，财务支出得到了忠实反映，并对受审计的 17 亿美元总额中的 16 亿美元(95%)发布了“无保留”意见。

43. 向所有提交审计报告的 112 个国家发布了审查信函，提请国家办事处注意需要改进的领域。81 个国家(72%)从审计和调查处得到 2015 财政年度总体“满意”的评级，2014 财政年度为 82%；23 个国家(21%)得到“部分满意”评级，2014 财政年度为 14%；8 个国家(7%)在 2014 年得到“不满意”评级，高于 2014 年的

4%(见图 9)。整体评价包括四项要素：(a)现有内部控制力度；(b)及时跟进审计建议；(c)遵守审计范围规定；和(d)及时管理审计工作。“不满意”评级主要是基于净财政虚报的重要性、对审计观察结果跟进不足，以及报告中提出的意见的严重性。

图 9. 对非政府组织/国家执行项目审计报告的质量评估结果

评级	总体评级			
	2015 财政年度 (2016 年进行的审计)		2014 财政年度 (2015 年进行的审计)	
	国家数目	%	国家数目	%
满意	81	72	89	82
部分满意	23	21	15	14
不满意	8	7	4	4
国家办事处总数	112	100	108	100

非政府组织/国家执行项目的主要审计问题和就此采取的行动

44. 详尽审查的非政府组织/国家执行项目审计报告包含 1 430 个问题，其中大部分(73%)被定为中度优先。49%的问题涉及财务管理。

45. 审计和调查处监测了国家办事处为执行审计建议而采取的行动，指出截至 2016 年 12 月 31 日，1 430 个审计问题中 81%已经得到妥善处理。

审计意见和净财务虚报

46. 关于非无保留意见的报告，审计和调查处算得 2015 财政年度的净财务虚报总额为多报净额 890 万美元，占受审计支出总额(17 亿美元)的 0.5%。这个数字略高于 2014 年的数额(610 万美元)。净财务虚报主要来自对 35 个国家 79 个项目的非无保留意见。这些意见主要来自无凭据开支(27 个项目)、不适当支出(17 个项目)或预付款或支出记录有误(15 个项目)。

统一现金转移方式的审计

47. 2015 财政年度，采用统一现金转移方式程序的八个国家办事处(不丹、佛得角、刚果民主共和国、印度尼西亚、摩洛哥、泰国、坦桑尼亚联合共和国和越南)计划对执行伙伴进行必要的财务或内部控制审计。

48. 截至 2016 年 12 月 31 日，审计和调查处已经收到计划的 49 份审计报告中的 30 份，并完成了对 21 份审计报告的审查。关于内部审计报告，审计机构对五份报告给出了“满意”评级，对其余八份报告给出了“部分满意”评级。关于财务审计报告，审计机构对七份报告给出了“无保留”意见，对一份报告给出了“保留”意见，涉及净财务虚报 56 131 美元。

七. 调查

49. 2016 年，审计和调查处启动调查了 205 件新案件，并接管了来自 2015 年的 204 件案件，使 2016 年案件总量达到 409 件。

50. 在这 409 件案件中，该处在 2016 年查明了 233 件。在 2016 年底，176 件案件转入 2017 年(见图 10)。

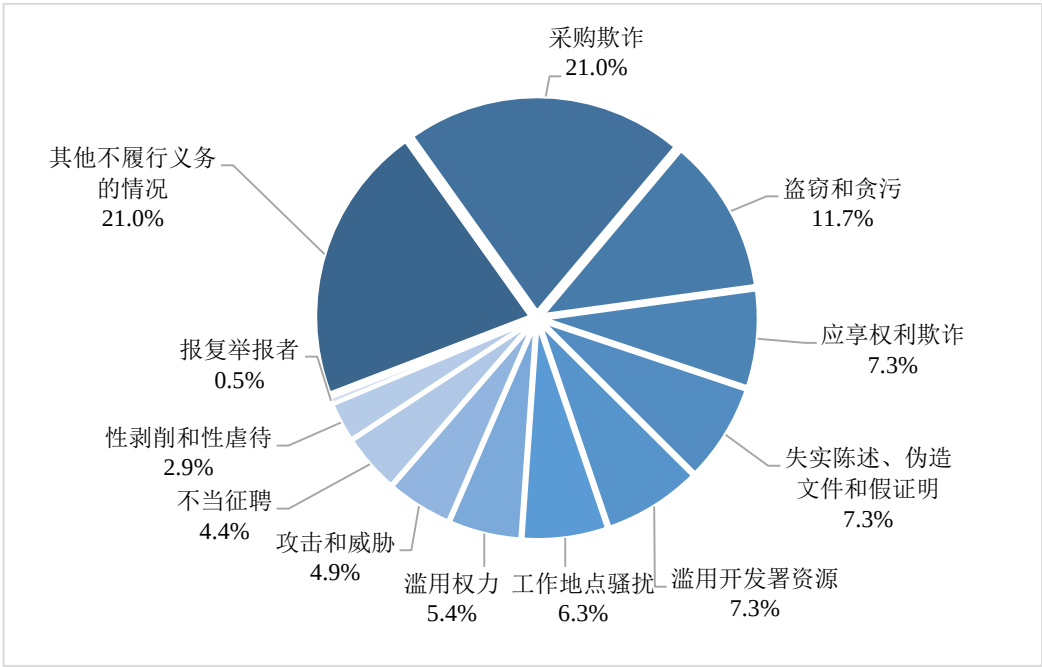
图 10.审计和调查处 2015 年和 2016 年的案件数量

案件数量	2015 年	2016 年
1 月 1 日转来案件数	162	204
年内受理案件数	370	205
全年案件总数	532	409
结案数(结转案件)	114	128
结案数(受理案件)	214	105
结案总数	328	233
12 月 31 日转出案件数	204	176

投诉类别

51. 有关财务违规(采购欺诈；盗窃和贪污；滥用开发署资源；失实陈述、伪造文件和假证明；以及应享权利欺诈)的投诉占 2016 年审计和调查处收到案件的 54.6%，比 2015 年的 61%减少 6.4%(见图 11)。

图 11.2016 年收到的投诉类别



52. 非洲是审计和调查处在 2016 年收到最多投诉的区域(60 件), 随后是亚洲和太平洋区域(39 件)、阿拉伯国家(29 件)、欧洲和独立国家联合体(22 件)以及拉丁美洲和加勒比(11 件)。该处从总部收到 7 件投诉和 37 件涉及关于指定给联合国其他机构的开发署合同的工作人员或其他人员的投诉(见图 12)。

图 12. 2016 年按区域收到的案件

	收到案件 数目
非洲	60
亚洲和太平洋	39
其他联合国机构	37
阿拉伯国家	29
欧洲和独立国家联合体	22
拉丁美洲和加勒比海	11
总部	7
共计	205

案件处理

53. 在 2016 年结案的 233 件案件中, 有 75 件案件经初步评估后结案(占完成审理案件的 32%)。在这 75 件案件中, 68 件因为不当行为的证据不足以展开调查、指控事由不属于审计和调查处的职权范围或无需展开调查而结案。7 件案件送交其他单位以采取适当行动(见图 13)。

54. 其余 158 件案件经过调查后结案, 对其中 66 件案件(42%)经确立不当行为或其他错误行为的证据后提出了调查报告, 这比 2015 年发布调查报告的结案案件总数(50 件)增加 32%。由于发布一份调查报告有可能结束涉及多名参与不当行为者的多个案件的调查, 因此 2016 年查证的 66 件案件发布了 60 份调查报告。其他 92 件案件被判定证据不足, 在调查后结案(见图 13)。

55. 在 2016 年底, 有 15 件案件仍在接受评估, 161 件案件正在调查中。

图 13. 案件的审结

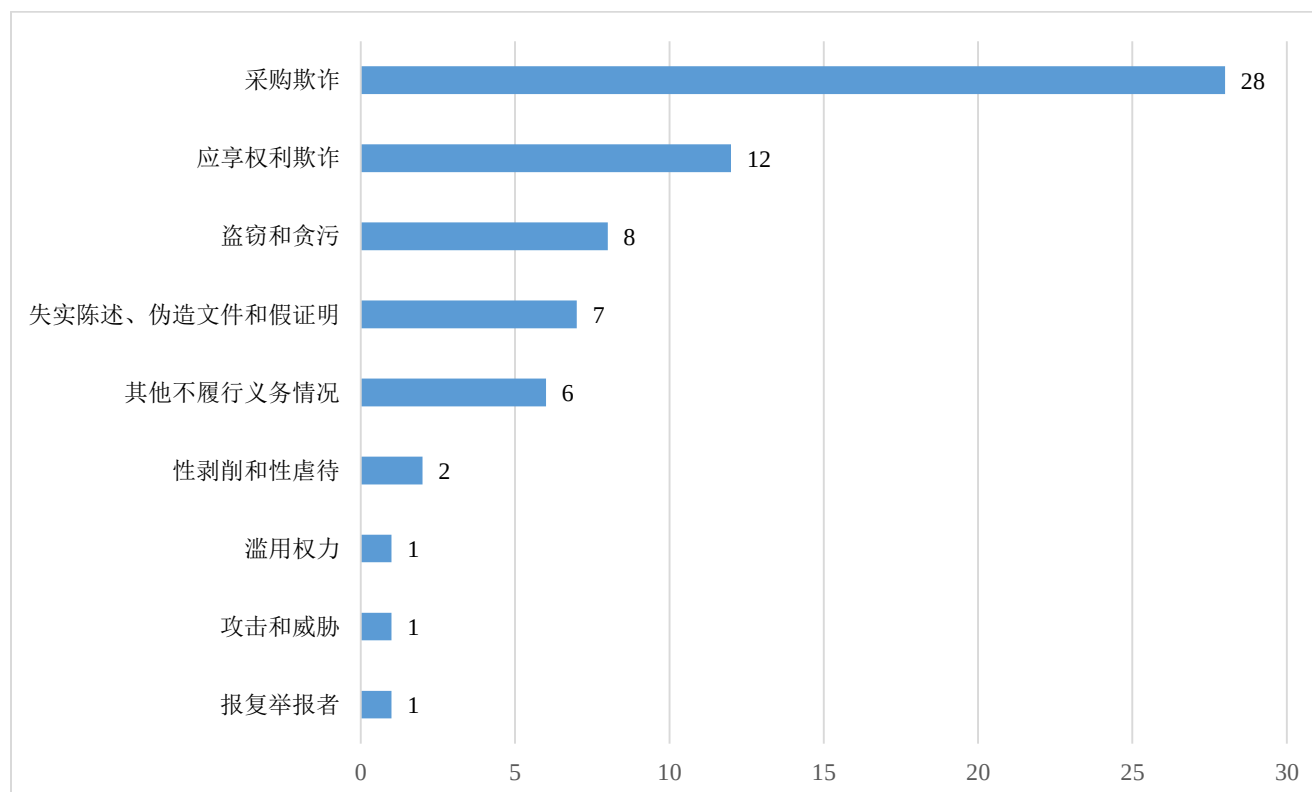
采取的行动	2015 年案件数量	2016 年案件数量
评估后		
结案, 无需调查	118	68
移交开发署其他部门	17	7
共计	135	75
调查后		

结案(未查实)	143	92
结案(查实)		
- 提交法律支助办公室	13	23
- 提交国家办事处	16	13
- 提交供应商审查委员会	15	25
- 提交其他组织	3	3
- 提交开发署其他单位	3	2
- 其他调查报告	-	-
小计(查实)	50	66
调查后结案的案件总数	193	158
当年结案总数	328	233
发布的调查报告	47	60
致管理当局信函	31	15

查实的案件

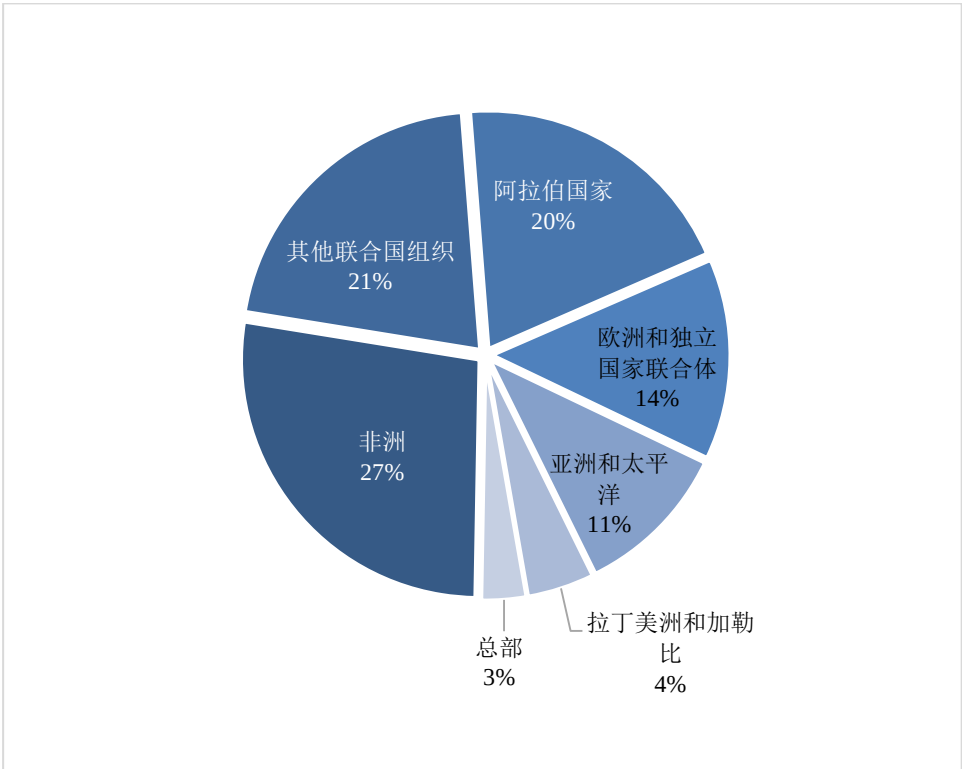
56. 在 66 件查实的调查中查明的不当行为中,大部分是采购欺诈(28 件,占 42%);应享权利欺诈(12 件,占 18%);以及盗窃和贪污(8 件,占 12%)(见图 14)。2016 年按指控类别分列的实证调查摘要载于附件 4。

图 14. 2016 年按类别分列的查实案件



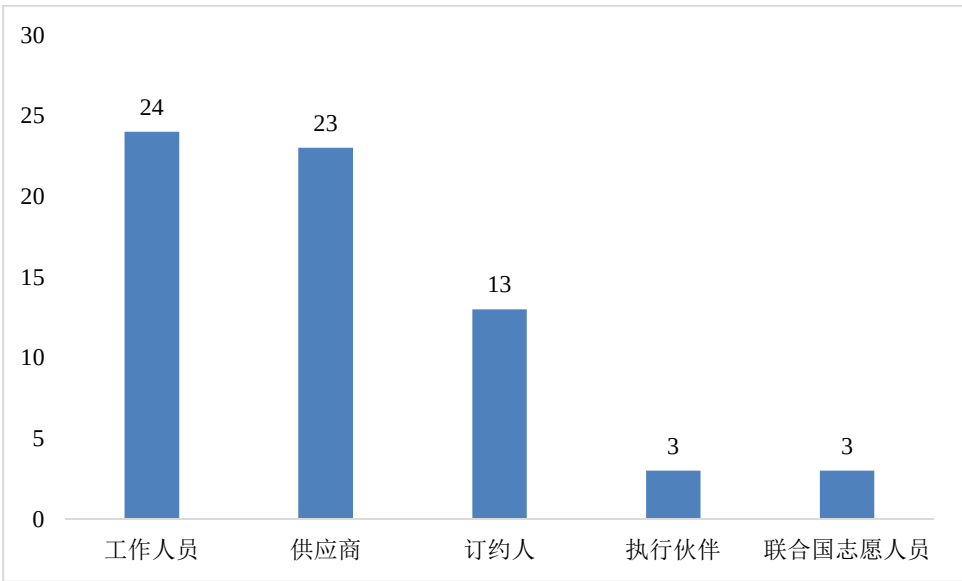
57. 在 66 件查实案件中,27%发生在非洲区域,20%在阿拉伯国家区域(见图 15)。

图 15. 2016 年按区域分列的查实案件



58. 66 件查实案件涉及 24 名工作人员、23 名供应商(包括 1 名个人承包商)、13 名订约人(持服务合同的人)、3 名执行伙伴以及 3 名联合国志愿人员(见图 16)。

图 16. 按订约状况分列的查实案件



管理当局信函

59. 2016 年, 审计和调查处向相关业务单位发出 15 份管理当局信函, 以解决调查人员指出的内部控制方面的薄弱环节。

财务损失和追讨(第 2014/21 号决定和第 2015/13 号决定)

60. 2016 年, 审计和调查处调查报告查实的开发署财务损失总额大约为 146 万美元(见附件 4)。损失涉及六件盗窃和贪污案件, 包括一件全球基金赠款案件, 四件应享权利欺诈案件和一件失实陈述、伪造文件和假证明案件。截至本报告编写之日, 开发署已追回查明损失总额中的约 42 000 美元(占 2.9%)。此外, 2016 年追回了往年报告的七件案件的大约 223 万美元。其中部分金额不属于各自报告年度的损失, 因为当时有三件案件尚未发布调查报告。

61. 2016 年成立了一个由管理事务局主持的工作组, 以研究近年来由于欺诈和盗窃导致的资产损失的追讨。审计和调查处参加了该工作组, 探讨资产追回方面的挑战, 以及最佳做法和解决方案, 以提高追回率。

对不当行为案件采取的行动(第 2011/22 号决定)

62. 其他部门(法律支助办公室、纪律措施咨询小组、道德操守办公室、国家办事处、供应商审查委员会和各区域局处)对审计和调查处查实的案件采取的后续行动详列如下。

63. 根据 2016 年送交法律支助办公室关于工作人员的 23 份调查报告, 三名工作人员被解雇。对于五名在调查结束前已离职的工作人员, 根据《法律框架》第 72 条, 在他们的档案中加入了一封函件, 指出他们若继续在本组织留任, 会被指控犯有不当行为。两名工作人员被证明无罪并收到了申斥函。送交法律支助办公室的其余 13 份报告在 2016 年底仍在审查中。

64. 审计和调查处向纪律措施咨询小组送交了三份关于联合国志愿人员的调查报告。根据这三份报告, 二名联合国志愿人员被解雇。一份报告在 2016 年底仍在审查中。

65. 审计和调查处向道德操守办公室送交了一份调查报告。道德操守办公室对该案件作出了独立裁决, 认为申诉人曾遭报复, 并向法律支助办公室报告了此事。

66. 在审计和调查处向国家办事处送交的 13 份报告中, 二名持服务合同的人的合同被终止, 另有五项合同没有续签。五名持服务合同的人在调查结束前已经辞职。送交国家办事处的其余报告在 2016 年底仍在审查中。

其他调查报告

67. 2016 年, 审计和调查处向供应商审查委员会提交了 19 份调查报告(涉及 25 件案件)。到 2016 年底, 委员会仍在审查所有 19 份报告。一份调查报告在 2016 年提交给了另一个开发署部门。2016 年, 该处向法律支助办公室提交了四份向国

家当局转案的申请，以送交给联合国秘书处的法律事务厅。截至 2016 年 12 月 31 日，法律事务厅已经将一件案件转至国家当局。

社会和环境合规

68. 2016 年，审计和调查处调查科的社会和环境合规股调查了二件案件。除这些案件外，该股继续分析了各类外部利益攸关方的投诉和询问。

八. 联合国系统内部协调

69. 审计和调查处处长作为联合国 2015–2016 年度内部审计事务代表会议主席，继续领导代表会议的各项活动，包括每两个月举行一次的“虚拟会议”；与双边捐助方监督网络的磋商会议；参与监督机构间联合审计；以及制定和协调审计工具与方法。

70. 2016 年 9 月，审计和调查处主办了 2016 年代表会议年度会议，期间，关于参与审计意见的工作组会议得出一项四级意见，以提供给各参与组织。

71. 审计和调查处继续与会员国和对口部门互动协作，确定和分享最佳做法，讨论共同关心的问题，促进与联合国系统内的审计和调查部门以及其他多边组织的合作。审计和调查处副处长兼调查主任在 2015–2016 年期间担任联合国调查事务代表会议副主席。该处是国际调查员会议秘书处成员，并于 2016 年同意与联合国秘书处、儿基会和人口基金联合主办其 2017 年在纽约举行的年度会议。计划和筹备工作正在进行中。

九. 咨询和其他审计服务

咨询服务

72. 审计和调查处继续向总部、区域中心和国家办事处各级管理层提供咨询。咨询意见涉及广泛问题，如非政府组织/国家执行项目和直接执行项目的审计流程和报告方法、对统一现金转移方式的评估、人力资源流程以及信息和通信技术政策。该处应要求，定期审查与捐助方签订的捐款协议中的审计条款。

73. 2016 年，调查科继续应所有开发署区域局处和其他办事处，包括管理事务局，以及个别国家办事处的要求，向它们介绍从以往案件中吸取的教训，重点强调预防欺诈和及早发现以减少欺诈风险。

联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的审计和调查事务

74. 根据 2015 年 12 月 6 日与妇女署执行主任达成的一项为期两年的服务协议，审计和调查处在 2016 年继续向妇女署提供内部审计和调查服务。该处专门设立了妇女署审计股，编列 4 个由妇女署全额供资的员额。该处在这方面的内部审计和调查活动单独向妇女署执行局汇报。

十. 意见

75. 审计和调查处通过关于开发署治理、风险管理和控制框架的适当性和有效性的内部审计提供独立的内部监督。根据作为开发署问责框架(DP/2008/16/Rev.1)一部分的开发署监督政策,联合国审计委员会通过审计开发署财务报表和有关财务程序、会计系统、内部财务控制和行政,以及开发署的总体管理,提供独立的外部监督。联合国审计委员会所进行工作的主要目标是就开发署财务报表提出意见,这不同于审计和调查处所进行工作的目标。

76. 第 2016/13 号决定要求审计和调查处遵循其 2015 年的介绍(第 2015/13 号决定),根据实际工作范围,以及开发署治理框架、风险管理和控制框架的适当性和有效性,就 2016 年提出的总体意见提供理论依据。

77. 审计和调查处的意见以 2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日发布的审计报告为基础,其中大部分报告涵盖了开发署在 2015 年进行的活动。支持该意见的审计工作简要概述列于本报告第四章,用以构成审计意见的支持标准及方法载于附件 5。该处的风险评估方法会增加对高风险实体的审计次数,这在第一章中已有说明。

78. 根据实际工作范围和开发署治理框架的适当性和有效性,审计和调查处的意见认为,总体而言,2016 年发布的审计报告所涵盖的风险管理和控制要素部分满意,这意味着它们已基本确立并正在运作,但需要改进。截至 2016 年 12 月 31 日,审计建议执行率达 87%,高于开发署综合结果和资源框架设定的目标。该执行率让人感到,在必须改善治理、风险管理和控制机制时,一般都能采取适当和及时的行动。
