



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
12 March 2020
Chinese
Original: English

2020 年第二届常会

2020 年 8 月 31 日至 9 月 4 日，纽约

临时议程项目 2

内部审计和调查

开发署：审计和调查处关于 2019 年内部审计和调查活动的年度报告

摘要

本报告介绍审计和调查处在 2019 年 12 月 31 日终了年度的活动。它载有以下内容：根据所开展的工作范围，就开发署的治理、风险管理和控制框架的适当性和有效性发表的意见；简要工作概述；以及支持上述意见的标准(第 2016/13 号决定)。

根据执行局第 2018/13 号决定的要求，本报告包含对意见的支持性分析、其风险评估以及如何向审计和调查处报告投诉。工作范围包括监督联合国志愿人员方案、联合国南南合作办公室和联合国资本发展基金。

本报告述及：执行局以往决定提出的要求，如遵守关于符合内部审计标准的声明；就为审计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发表意见；及时通报在履行监督职责时遇到的挑战；审查征聘程序；以及说明组织风险评估(均为第 2015/13 号决定提出的要求)。

报告还列入了在 2019 年度内公布的所有内部审计报告的标题和收到的评级(第 2013/24 号决定)；以及欺诈案件和对不当行为采取的行动(第 2011/22 号决定)。

管理层对本报告的答复按第 2006/13 号决定的要求另行提交；根据开发署问责框架(DP/2008/16/Rev.1)所载准则编写的审计和评价咨询委员会年度报告载于本报告附录。

* 由于 2019 冠状病毒病对会议造成影响，本文件重发。



决定要点

执行局不妨：(a) 注意到本报告；(b) 表示继续支持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

章次	页次
导言	4
一. 开发署的保证	4
二. 内部审计报告的披露	7
三. 人员配置和预算	7
四. 重大内部审计的结果	8
A. 总部审计	8
B. 国家办事处审计	9
C. 全球基金审计	10
D. 项目审计	11
E. 机构间审计	12
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.....	13
七. 调查	14
八. 联合国系统内部协调	22
九. 咨询和其他审计服务	22
十. 审计意见	23

附件(可在执行局网站查阅)

1. 审计和调查处章程
2. 审计和调查处 2019 年发布的与开发署有关的审计报告
3. 截至 2019 年 12 月 31 日在 18 个月或更长时间内未曾解决的建议
4. 2019 年撤回的建议
5. 2019 年已获证实的调查案件摘要，按指控类型分列
6. 给审计和调查处意见提供支持的标准

附录(可在执行局网站上查阅)

审计和评价咨询委员会 2019 年年度报告

导言

1. 开发署审计和调查处谨向执行局提交其 2019 年 12 月 31 日终了年度的内部审计和调查活动年度报告。本报告还载有在执行局的决定中请求提供的信息。

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(审调处)力求让开发署有一个独立客观地进行内部监督的有效系统,以提高其业务在实现其各项发展目标上的效能和效率。经署长核定的章程界定了审调处的宗旨、权力和责任。按照内部审计师协会国际标准所提要求,该章程反映了审计和调查处的所有活动和负责领域。

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部能够允许内部审计活动履行职责的那一层级汇报工作,并应至少每年向执行局确认内部审计活动在组织上具有独立性。

4. 审调处确认其具有组织上的独立性。2019 年,审调处在决定审计和调查范围、进行审计工作和通报审计结果方面没有受到干扰。

5. 所有审计人员填写了 2019 年廉正、客观和保密声明,证明他们遵守内部审计师协会的道德规范和核心原则以及开发署的道德规范。

6. 审调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。2019 年进行的审计后客户调查显示,客户对审计工作感到满意。

7. 审调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一起)出席了组织绩效组的会议,从而能够就长期没有落实的建议以及对开发署有潜在风险的其他重大审计事项展开讨论。该处定期与协理署长会面,通报审计和调查结果。该处还继续与管理事务局和各区域局举行会议,讨论关键的和一再出现的审计和调查问题。

8. 审计和评价咨询委员会作为开发署的外部独立监督机构,向署长提供了关于最大限度发挥开发署内部审计和调查职能的效力的意见。2019 年,委员会通过季度进度报告审查了审调处 2019 年年度工作计划及其执行情况。委员会依据其职权范围,在 2019 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

9. 开发署外部审计机构(联合国审计委员会)继续依靠审调处的审计工作及其对非政府组织或各国政府所执行项目的第三方审计的质量保证审查流程。¹

¹ “第三方审计”是指并非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

10. 为了给治理、风险管理和管控提供保证，审调处 2019 年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；直接执行的项目；以及全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金的赠款。经审计和评价咨询委员会审查后，署长核准了 2019 年年度工作计划。

针对年度工作计划的组织风险评估(第 2019/2 号和第 2015/13 号决定)

11. 审调处经过对其在开发署可审计领域进行综合风险评估后制订了 2019 年审计计划，这些可审计领域包括联合国志愿人员方案、联合国南南合作办公室和联合国资本发展基金。该处以参与性方式参与了规划进程，与高级管理层和相关局处主管就风险评估模式所得结果进行了一系列讨论。该处还征求了联合国审计委员会的意见，以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。

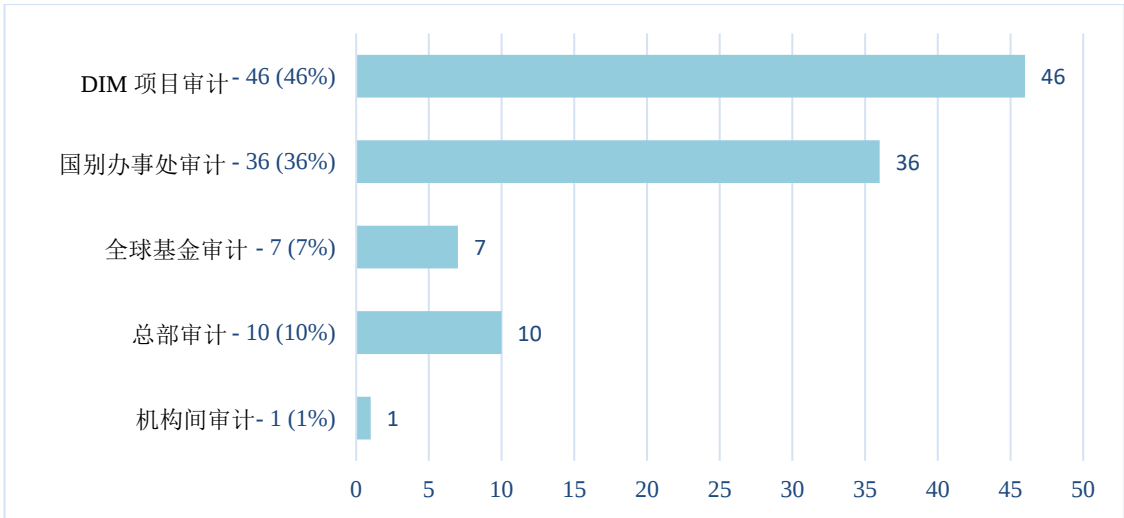
12. 风险评估方法涵盖风险评估流程，从风险识别到风险衡量和风险评级。风险指标包括定量指标和定性指标——分为战略、背景、政治、业务或财务类别，符合开发署对风险的企业风险管理分类。最终的审计选择可在与管理层磋商后做出调整。为有效分配资源，被评级为“极高风险”的实体通常每两年进行一次审计、被评级为“高风险”的实体每三年一次；被评级为“中度风险”的实体每四至五年一次；而被评级为“低风险”的实体每五至六年进行一次审计。

已发布的审计报告

13. 2019 年，审调处发布了 100 份审计报告：10 项总部审计(10%)；36 项国家办事处审计，包括一份后续报告(36%)；七项全球基金审计(包括两份合并报告)(7%)；46 项直接执行项目审计(其中 1 项与联合国资本发展基金有关)(46%)；及一份机构间合并报告(1%)(见图 1)。根据第 2013/24 号决定，附件 2 载有 2019 年发布的所有内部审计报告的标题及评级。

14. 由于 2019 年发布的大部分审计报告述及开发署各办事处 2018 年期间开展的活动，因此审计结果基本反映了该年度方案和业务情况。开发署该年度外地支出约为 47 亿美元，其中 85 项国家一级的审计(国家办事处审计、直接执行项目审计以及全球基金审计)涉及大约 29 亿美元(55%)。另有 12 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。国家一级审计和第三方审计的组合覆盖金额共计 41 亿美元。

图 1
2019 年发布的审计报告数量、百分比² 和类型



DIM =直接执行项目。

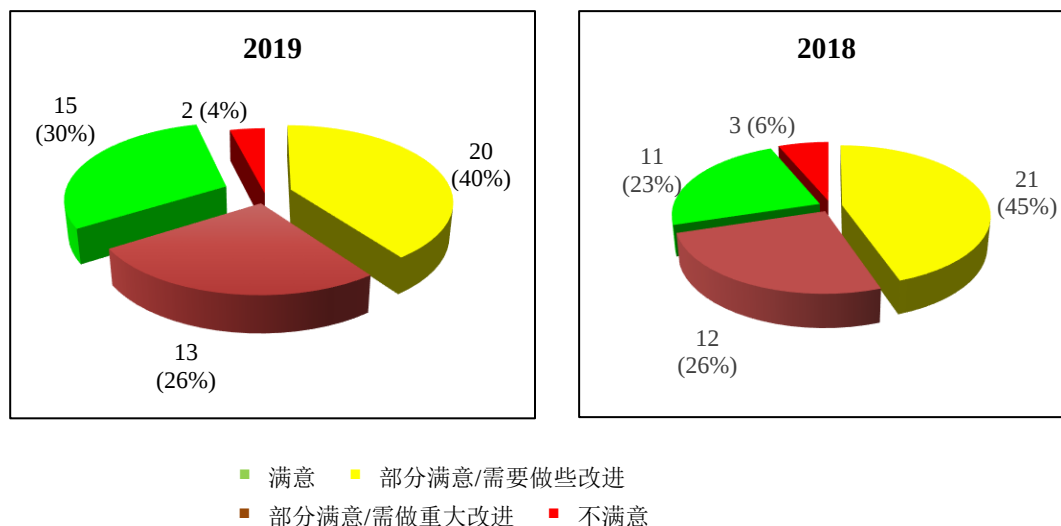
审计评级

15. 在审计结果基础上，审调处对可适用的报告做出审计评级，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。对后续审计、直接执行项目的单一财务审计、机构间审计和关于若干审计的合并报告不予审计评级。

16. 在 100 份报告中，对 50 份报告没有给出总体评级。在其余 50 份报告中，对 15 份报告(30%)给出“满意”评级；对 20 份报告(40%)给出“部分满意/需要做些改进的”评级；对 13 份报告(26%)给出“部分满意/需要做重大改进的”评级；对两份报告(4%)给出“不满意”的评级(见图 2)。对 2019 年的审计评级情况与 2018 年进行比较显示：“满意”评级数量增加；“部分满意/需要做些改进”的评级减少，“部分满意/需做重大改进”的评级略有增加(增加 0.5%)；“不满意”评级数量略有减少(减少 2%)。有两份评级为“不满意”的报告(一份国家办事处的审计和一份全球基金项目的审计)。

² 按审计类型统计的报告数量与发布的总报告数量之间的比率(转换为百分比)。

图 2
审计评级比较(2019 年与 2018 年)



二. 内部审计报告的披露

17. 2019 年, 开发署公开披露了 99 份内部审计报告, 一份报告被扣留(开发署信息安全, 第 2045 号报告), 两份报告因包含敏感信息而被部分修订。2019 年对披露网页的访问量为 5 303 次(3 685 名独立访客), 低于 2018 年的 5 580 次(3 840 名独立访客)。

三. 人员配置和预算

18. 截至 2019 年 12 月 31 日, 审调处共有 88 个核定员额。

征聘程序

19. 截至 2019 年底, 在这 88 个员额中, 82 个员额已经填补, 六(6)个员额空缺。这六个空缺员额的征聘工作截至 2019 年 12 月 31 日已经完成; 五名新招聘的工作人员将于 2020 年第一季度入职审调处, 一名将于 2020 年第二季度入职。2019 年, 平均职位空缺率为 6.8%(设定目标为 7%), 工作人员职位空缺平均持续时间为 4.3 个月(设定目标为六个月)。

预算

20. 2019 年, 审调处的整体核准预算为 2 060 万美元,³ 由机构预算资源供资(分类详情见图 3)。

³ 审调处的租金部分为 971 000 美元, 未列入该数字。

21. 审调处还收到全球基金提供的 126 万美元赠款，用于对开发署的活动进行审计和调查。全球基金的这笔拨款包括为达喀尔、伊斯坦布尔、比勒陀利亚和纽约的三个审计专员员额和一个调查顾问员额提供的人事费和业务费。

22. 此外，直接审计费用共计约 83 万美元，计入 2019 年受审计的各直接执行项目的预算。

图 3

2019 年的资源，未列入全球基金

职类	百万美元
审计	10.7
调查	7.8
管理和支助	2.0
审计和评价咨询委员会	0.1
共计	20.6

四. 重大内部审计的结果

A. 总部审计

23. 2019 年审调处进行了十项总部审计。其中四项是绩效审计，涉及危机局、驻地代表/驻地协调员脱钩进程、开发署差旅管理和早期恢复项目(也门)。

24. 对危机局、外包信息及信息和通信技术(信通技术)服务管理、外包给国际电子计算中心的国际电子计算中心服务管理以及驻地代表/驻地协调员脱钩进程的审计给出了“满意”的总体评级。

25. 对信通技术治理、开发署信息安全、可持续发展目标数据管理和开发署差旅管理的审计给出了“部分满意/需做改进”的总体评级。对于可持续发展目标数据管理的审计，给出这一评级是由于可持续发展目标数据收集的治理薄弱，包括界定开发署在该进程中作用的条款和指导。关于对开发署差旅管理的审计，评级是基于不遵守开发署政策和程序的情况。

26. 对开发署财务管理和早期恢复项目(也门)的审计均给出“部分满意/需做重大改进”的总体评级。关于对开发署财务管理的审计，除在年底仍未有结果的关于机构供资和停用银行账户的中等风险建议外，对已查明的問題已经立即采取了行动。关于对也门早期恢复项目的审计，评级是基于在对所获成果的监测和监督方面的不足；访问受益人数据；部分执行统一现金转移方式(现金统转)；对现金预支的管理失效；以及对持续监测社区健康、安全和安保的要求。

27. 10 项总部审计报告总共提出了 23 项建议，其中九项建议(39%)被列为“高度优先”。

B. 国家办事处审计

28. 2019 年发布的 36 份国家办事处审计报告包括了 35 项一般范围审计和一项后续审计。图 4 列出了按审计领域分组的各项重大问题(至少在五个办事处一再出现的问题)。

图 4

国家办事处一再出现的审计问题

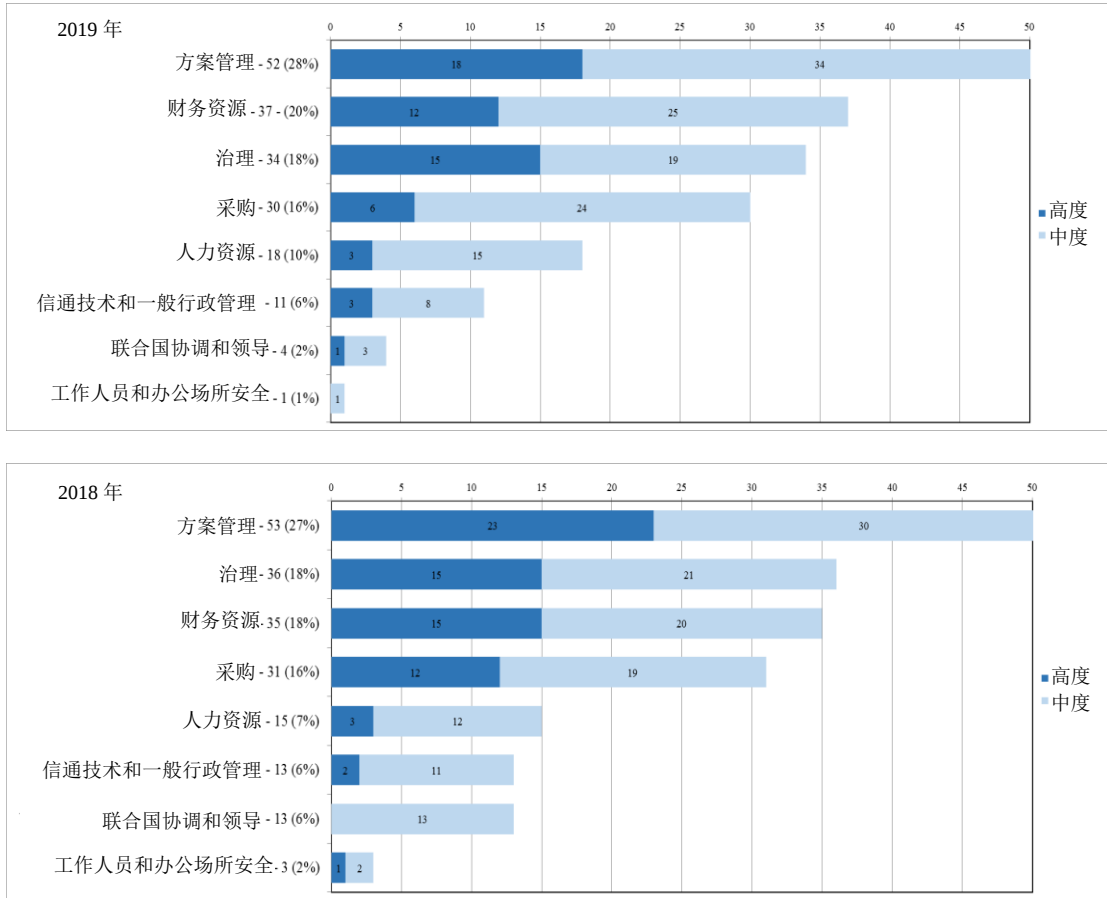
审计领域	一再出现的审计问题
方案和项目管理	- 方案和项目管理薄弱，如项目监测薄弱、项目执行延误和项目设计不佳(28 个办事处)。 - 阿特拉斯系统中已完成项目的关闭出现延误(6 个办事处)。
采购	- 采购管理控制不足，例如合同、资产和采购委员会的审查存在缺陷(包括完成采购培训和使用采购咨询委员会采购平台)，在寻找供应商方面存在缺陷，包括尽职调查和确保正确使用请购单和订购单(17 个办事处)。 - 采购规划不力(9 个办事处)
财务管理	- 财务管理薄弱，例如对现金转移的控制不足、未完全执行直接项目成本计算和银行对账存在例外情况(20 个办事处)。
治理	- 财务可持续性问题，管控环境内部存在不足，包括职责分工不清、在更新报告关系、完成征聘和加强单位间协调等方面组织结构内部效率低下(18 个办事处)。
人力资源	- 人力资源管理存在不足，如未完成薪金调查、未完成开发署强制性培训、在确保程序透明和有记录等方面征聘过程内部存在不足，以及管理或服务合同存有瑕疵(11 个办事处)。

29. 上述审计总共提出了 187 项建议，其中 58 项(31%)被评级为“高度优先”。

图 5 按专题对 2018 年和 2019 年的建议进行了分类。

图 5.
国家办事处的分配和优先次序

2018 年和 2019 年内部审计报告中的审计建议



C. 全球基金审计

30. 2019 年审调处发布了 7 份全球基金审计报告(5 份国家办事处报告和 2 份合并报告)。这些报告涵盖了 4 个国家办事处(3 个在非洲, 1 个在亚洲)管理的全球基金赠款。图 6 列出了按审计领域分组的重大问题(至少在 3 个办事处一再出现的问题)。

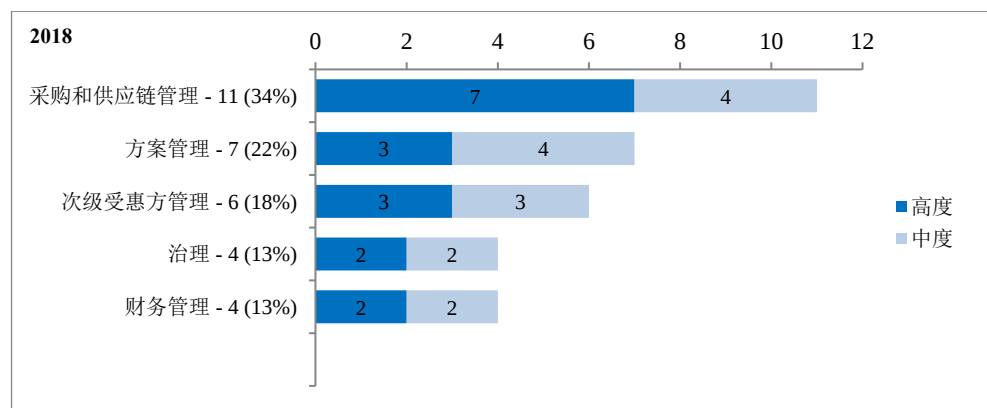
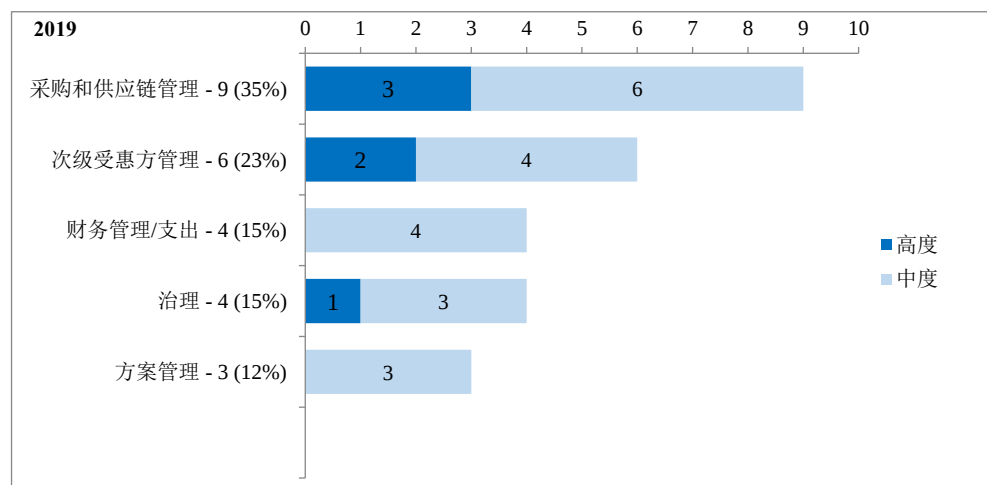
图 6
全球基金一再出现的审计问题

审计领域	一再出现的审计问题
采购和供应链管理	在采购和供应链管理方面存在不足之处, 如保健品质量保证失误、库存管理控制不足(3 个办事处)。
次级受惠方管理	在次级受惠方管理方面存在不足之处, 例如在挑选和监测方面的失误(3 个办事处)。

31. 有关开发署作为主要受惠方管理的赠款的 7 份审计报告载有 26 项建议(6 项“高度”和 20 项“中度”), 其中 15 项(58%)涉及以下领域: (a) 采购和供应链管理; (b) 次级受惠方管理。各项重大问题依照审计领域合并列于图 7。

图 7

2018 年和 2019 年内部审计报告中全球基金审计建议的分布情况和优先次序



D. 项目审计

32. 2019 年, 单独(不是作为国家办事处审计一部分)审计了 46 个项目, 受审计支出总额达 6.23 亿美元。其中, 45 个项目由开发署直接执行, 支出金额为 6.194 亿美元。另一个项目由联合国资本发展基金直接执行, 支出金额为 360 万美元。

33. 所有 46 个项目由审调处签约的审计事务所进行审计, 审计事务所给出了 40 项无保留意见(包括联合国资本发展基金直接执行的 1 个项目)、4 项有保留意见和 2 项否定意见。有保留意见和否定意见形成的净财务错报总额为 1 060 万美元, 占受审计支出总额(6.194 亿美元)的 2%, 而 2018 年为 4 540 万美元, 占受审计支出总额(5.281 亿美元)的 8.6%。在 2019 年的财务错报总额中, 82%(870 万美元)与开发署援助巴勒斯坦人民方案的一个项目有关。

34. 对 46 个直接执行项目的审计产生了 42 项建议，其中 11 项为“高度”，31 项为“中度”，其中相当多的建议(31%)涉及财政资源管理领域，例如错误会计期间记录的费用、多报或少报综合交付情况报告以及没有收回增值税。对联合国资本发展基金直接执行的项目的审计产生了一项建议。

E. 机构间审计

35. 2019 年，审调处就几个联合国组织的内部审计处对巴布亚新几内亚一体行动进行的审计发布了一份报告。

36. 2010 年以来，根据与联合国各组织内部审计事务代表成员商定的审计框架，审调处发布了 26 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。

五. 对审计建议采取的后续行动

37. 截至 2019 年 12 月 31 日，审计建议总体执行率为 90%，低于 2018 年实现的执行率(95%)。这包括审调处从 2017 年 1 月 1 日至 2019 年 11 月 30 日发布的所有报告。

38. 截至 2019 年 12 月 31 日，有 10 项建议超过 18 个月没有得到完全执行(见附件 3)，而 2018 年为 4 项。在这 10 项建议中，有 6 项建议(2 项“高度优先”，4 项“中度优先”)涉及对开发署分组进程进行的审计。其余建议涉及对政府费用分摊管理的审计(两项“高度”建议)以及拉丁美洲和加勒比区域局(两项“中度”建议)。⁴

39. 2017 年至 2019 年之间发布的审计报告提出的 8 项建议在 2019 年被撤回。这些建议是在与审调处处长交换意见后撤回的(见图 8)。五项建议因不再适用而被撤回。其余三项建议因以下原因被撤回：情况改变(1 例)；管理层对残余风险的接受(2 例)。更详细的介绍见附件 4。

图 8

2019 年撤回的建议数量

发布报告的年份	建议数量
2017	1
2018	6
2019	1
共计	8

⁴ 报告的情况是截至 2019 年 12 月 31 日。

六. 审查非政府组织和/或各国政府执行项目的审计情况

40. 2018 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。截至 2019 年 12 月 31 日, 审调处已收到 717 份审计报告, 还有 13 份报告(来自开发署中非共和国办事处、塞浦路斯办事处、加蓬办事处和也门办事处)尚未完成。

审查结果

41. 在收到的 717 份报告中, 审调处深入审查了 306 份报告, 涉及支出总额 10.0 亿美元(占受审计支出的 88%)。

42. 向所有提交项目审计报告的 90 个国家办事处发送了审调处的审查函。图 9 列示了 2017 和 2018 财政年度进行审查收到“满意”、“部分满意”和“不满意”评价的国家数量。审查包括四项要素: (a) 现有内部控制力度; (b) 及时落实审计建议; (c) 遵守审计范围规定; (d) 及时管理审计工作。

图 9

非政府组织/国家执行项目审计报告质量的评估结果

评级	总体评级			
	2018 会计年度(2019 年进行的审计)		2017 会计年度(2018 年进行的审计)	
	国家数目	%	国家数目	%
满意	64	71	73	74
部分满意	16	18	15	15
不满意	10	11	10	10
国家办事处总数	90	100	98	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

43. 详尽审查的非政府组织/国家执行项目审计报告包含 977 个问题。51%的问题涉及财务管理。

44. 审调处监测了国家办事处为落实审计建议而采取的行动。截至 2019 年 12 月 31 日, 在 977 个审计问题中, 62%已经得到处理或不再适用。

审计意见和净财务错报

45. 关于非无保留意见的报告, 审调处计算得出 2018 财政年度的净财务错报为多报净额 170 万美元(2017 财政年度为 2 590 万美元), 占受审计支出总额(12.0 亿美元)的 0.1%。2018 财政年度的净财务错报总额为 170 万美元, 原因是对 21 个国家办事处多报了 370 万美元, 对 3 个国家办事处少报了 200 万美元。这些意见主要源于无凭据开支(21 个项目)、或支出记录有误以及预付款或支出记录有误(9 个项目)。

全面执行统一现金转移方式的国家办事处

46. 2018 财政年度，23 个国家办事处(阿根廷、孟加拉国、不丹、波斯尼亚和黑塞哥维那、柬埔寨、佛得角、中国、刚果民主共和国、埃及、印度、印度尼西亚、肯尼亚、马拉维、马来西亚、摩洛哥、卢旺达、萨摩亚、斯里兰卡、坦桑尼亚联合共和国、泰国、乌拉圭、越南和津巴布韦)完全转向了统一现金转移方式，并按照这一方法的规定实施了相应的保证活动。

47. 截至 2019 年 12 月 31 日，审调处已经完成对 110 份统一现金转移方式审计报告的审查。在这些报告中，83 份报告与财务审计有关，27 份与内部控制审计有关。审计机构对所审查的 83 份财务审计报告中的 79 份给出了“无保留”意见。

七. 调查

48. 2019 年期间，审调处开始调查 370 件新案件，追平了 2015 年创下的最高纪录，并继续调查 2018 年遗留下来的 256 起案件，因而 2019 年的案件总数达到 626 件。

49. 在这 626 起案件中，审调处在 2019 年完结了 274 件。截至 2019 年底，352 起案件被转入 2020 年(见图 10)。

图 10

审计和调查处 2018 年和 2019 年案件数量

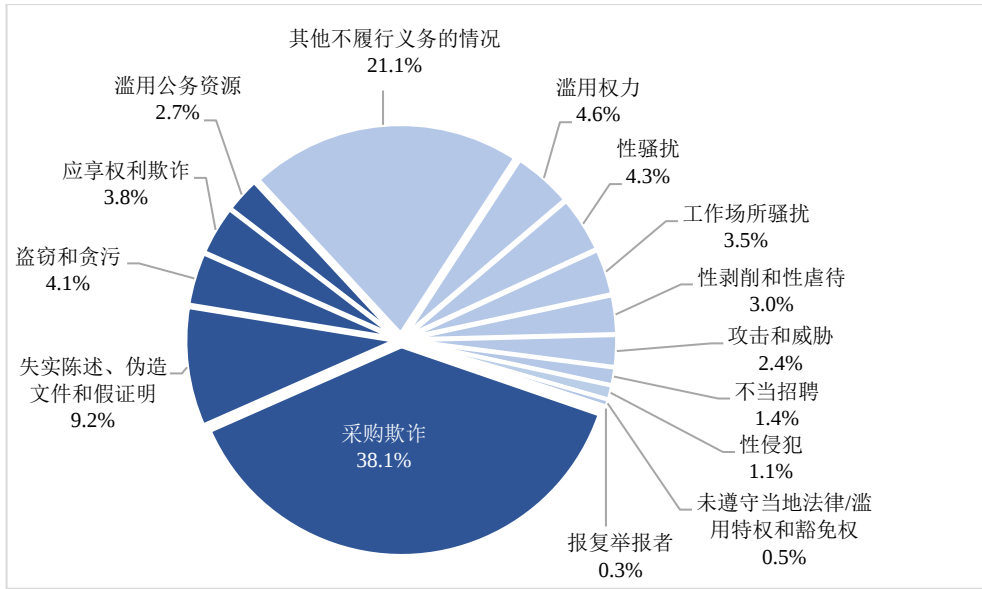
案件数量	2018	2019
截至 1 月 1 日转入案件数	226	256 ⁵
年内受理案件数	294	370
全年案件总数	520	626
结案数(转入案件)	175	172
结案数(受理案件)	88	102
结案总数	263	274
截至 12 月 31 日转出案件数	257	352

投诉类别

50. 投诉是通过邮件、电子邮件、电话、个人互动和移交等方式向审调处报告的。有关财务违规(采购欺诈；盗窃和贪污；滥用公务资源；失实陈述、伪造文件和假证明；以及应享权利欺诈)的投诉占 2019 年审调处收到案件的 57.9%，比 2018 年的 54.0%增加了 3.9 个百分点。2019 年，与性行为不端(性侵、性骚扰以及性剥削和性虐待)有关的投诉占审调处收到的案件的 8.4%，与 2018 年记录的 10.9%相比下降了 2.5 个百分点(见图 11)。

⁵ 转入的一起案件被存档在调查数据库中，因为它包括对目前正在调查的另一起案件主体的相同指控。

图 11
2019 年收到的投诉类别⁶ (深蓝色为财务违规投诉)



51. 非洲区域是审调处在 2019 年收到最多投诉的区域(101 起案件)，其次是阿拉伯国家(79 起案件)、欧洲和独立国家联合体(48 起案件)、亚洲及太平洋(36 起案件)以及拉丁美洲和加勒比(19 起案件)。66 起投诉涉及持开发署合同派任联合国其他组织的工作人员或其他人员。审调处收到涉及总部工作人员的 21 起投诉(见下文图 12)。

图 12
2019 年收到的投诉，按区域分列

收到的投诉数目	
■ 非洲	101
■ 阿拉伯国家	79
■ 联合国其他组织	66
■ 欧洲和独立国家联合体	48
■ 亚洲及太平洋	36
■ 总部	21
■ 拉丁美洲和加勒比	19
■ 共计	370

⁶ 应享权利欺诈包括医疗保险欺诈、租赁补贴欺诈、教育补助金欺诈，以及与向开发署人员提供的福利和应享权利有关的任何欺诈行为。失实陈述、伪造文件和假证明包括提交关于项目执行的虚假支出证明文件进行报销、失实陈述从业经历、提交欺骗性的招标文件，以及在加班表格上伪造签名等行为。滥用公务资源包括为私人利益或以对开发署不利的方式使用公务财产、资产、设备或文件，包括电子文件或数据。其他未履行义务的情况包括未申报与供应商存在利益冲突、未配合调查以及未经授权进行外部聘用等情况。

案件处理

52. 在 2019 年结案的 274 起案件中，有 70 起案件(占完成审理案件的 26%)经初步评估后结案，原因是不当行为的证据不足以证明有理由展开调查、指控事由不属于审调处的职权范围或无需展开调查。

53. 其余 204 起案件经调查后结案，其中 116 起案件(56.9%)不成立。在其余案件中，84 起(41.2%)在证实不当行为或其他错误行为的证据后提出了 79 份调查报告。⁷ 除了通过调查报告证实的 84 起案件外，审调处还发布了一份财务损失报告⁸ 和三份选项函(见图 13)。⁹

54. 审调处设定了一个目标，即在 3 个月内将 50%受评估的案件结案，在一年内将 50%受调查的案件结案。¹⁰ 在评估后结案的 70 起案件中，有 38.6%是在主要业绩指标目标 3 个月内完成的。¹¹ 在调查后结案的 204 起案件中，有 65.2%是在主要业绩指标目标一年内完成的。

55. 在 2019 年底，有 60 起案件仍在接受评估，292 起案件正在调查中。

⁷ 对于涉及供应商串通的案件，审查机构供应商审查委员会要求审调处不考虑同一串通涉及的供应商数量，仅出具一份报告。因此，两份报告证实了七起案件。

⁸ 通过财务损失报告可确定本组织的资金损失，但尚无法确定责任方。导致发布财务损失报告的案例被视为查实。

⁹ 选项函允许有证据证明其不当行为的开发署人员可以选择在特定条件下(包括承诺补偿因不当行为造成的任何财务损失)辞职，而非接受全面调查和可能的纪律程序。导致发布选项函的案例被视为查实。

¹⁰ 这符合开发署《法律框架》第三章第 1.4 节，其中规定，“根据案件的复杂程度和调查资源的可获得性，从向审计和调查处报告不当行为指控之日起到完成调查的时间通常不应超过 270 个工作日。”一个日历年大约有 260 个工作日，因此审调处使用一个日历年(365 个日历日)作为调查的衡量标准。

¹¹ 这一数字归因于案件受理量增加，以及审调处采取行动完成了正在评估的旧案件。

图 13
案件的处置

采取的行动	2018 年案件数量	2019 年案件数量
评估后		
结案，无需调查	57	57
移交联合国其他组织	—	10
移交开发署其他部门		3
共计	57	70
调查后		
结案(未查实)	128	116
结案(查实)		
- 提交法律办公室	27	19
- 提交国家办事处	18	13
- 提交供应商审查委员会	30	35
- 提交其他组织	2	14 ¹²
- 提交开发署其他部门	1	4
- 发布的选项函	—	3 ¹³
结案(查实)	78¹⁴	88¹⁵
调查后结案的案件总数	206	204
当年结案总数	263	274
发布的调查报告	78	80¹⁶
发布的致管理当局函	8	3

查实的案件

56. 在 88 个证明属实的调查案件中发现的不当行为主要是采购欺诈(37 起案件，占 42%)；虚假陈述、伪造和虚假证明(12 起案件，占 14%)和其他不履行义务的案件(10 起，占 11%)(见图 14)。2019 年按指控类别分列的实证调查摘要载于附件 5。

¹² 由于案件的性质，联合国另一组织代表开发署对其进行了审查。

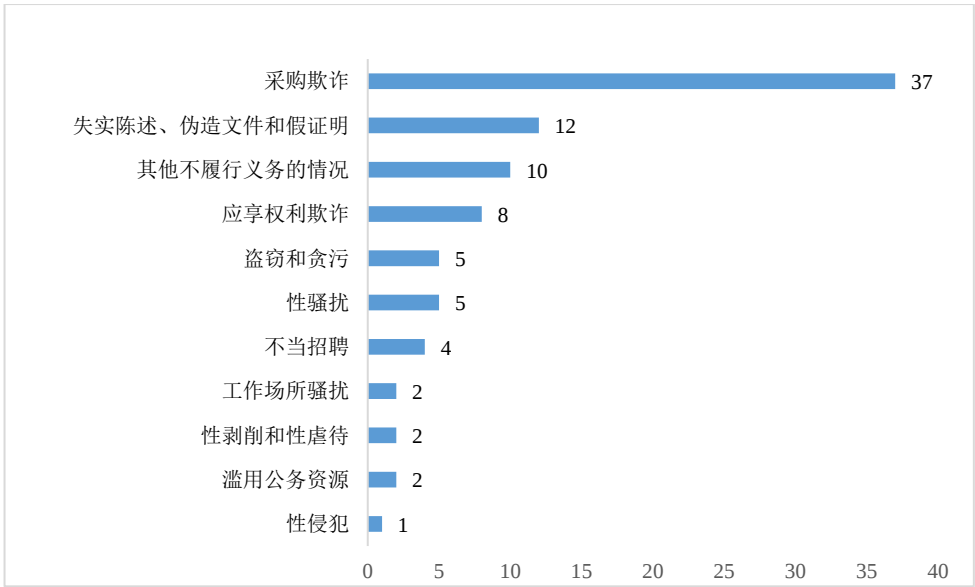
¹³ 选项函允许有证据证明其不当行为的开发署人员可以选择在某些条件下(包括承诺补偿因不当行为造成的任何财务损失)辞职，或者接受全面调查和可能的纪律程序。

¹⁴ 审调处在 2018 年发布了一份财务损失报告。

¹⁵ 审调处在 2019 年发布了一份财务损失报告。

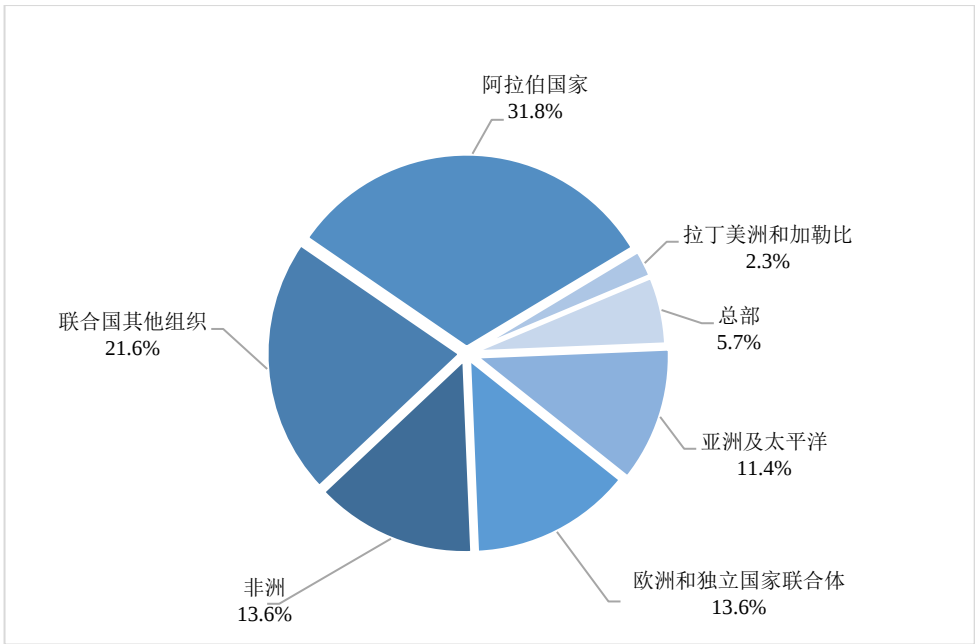
¹⁶ 79 份调查报告确定了不当行为或其他不当行为的证据。此外，有一起案件由于程序要求，尽管指控没有得到证实，但还是提交了调查报告。

图 14
2019 年按类别分列的查实案件



57. 在 88 起经证实的案件中, 31.8%(28 起)发生在阿拉伯国家区域, 21.6%(19 起)发生在其他联合国组织, 13.6%(12 起)发生在非洲区域, 13.6%(12 起)发生在欧洲和独立国家联合体区域, 11.4%(10 起)发生在亚洲和太平洋区域, 5.7%(5 起)发生在总部, 2.3%(2 起)发生在拉丁美洲和加勒比区域(见图 15)。

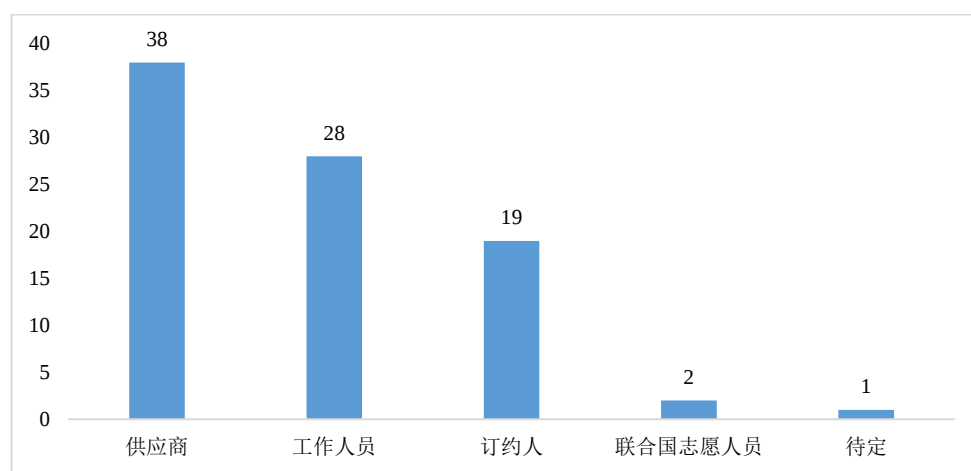
图 15
2019 年按区域分列的查实案件



58. 88 起经证实的案件涉及 28 名工作人员(开发署工作人员以及审调处获得调查授权的工作人员)、¹⁷ 38 名供应商、¹⁸ 19 名订约人(13 名服务合同持有者和 6 名个体订约人)和 2 名联合国志愿人员(见图 16)。在 1 起案件中,在 2019 年 12 月 31 日之前尚未确定对象。

图 16

按订约状况分列的查实案件



性行为不端

59. 2019 年,审调处立案涉及性行为不端的案件 31 起(性骚扰投诉 16 起,性剥削和性虐待投诉 11 起,与性侵犯有关的投诉 4 起)。这比 2018 年少了一起性行为不端投诉,当时审调处受理了 20 起性骚扰投诉和 12 起性剥削和性虐待投诉(见图 17 和 18)。¹⁹ 此外,2019 年,审调处继续调查 2018 年的 14 起性行为不端案件(9 起性骚扰投诉以及 5 起性剥削和性虐待投诉)。

60. 2019 年,审调处证实了 8 起性行为不端案件(5 起性骚扰案件,2 起性剥削和性虐待案件,1 起性侵案件)。与 2018 年相比增加了 1 起案件,2018 年审调处证实了 7 起性行为不端案件(4 起性骚扰案件以及 3 起性剥削和性虐待案件)。2019 年,审调处共结案 30 起与性行为不端有关的案件。7 起性骚扰投诉、5 起性剥削和性虐待投诉、3 起性侵投诉转入 2020 年。

¹⁷ 6 起案件涉及持有开发署任用书的其他联合国组织的工作人员。

¹⁸ 对于与联合国其他组织供应商有关的 3 起案件,审调处向相关办公室提交了调查报告。

¹⁹ 2019 年是性侵犯作为一个单独类别被报告的第一年。

图 17
2012-2019 年收到的性骚扰案件

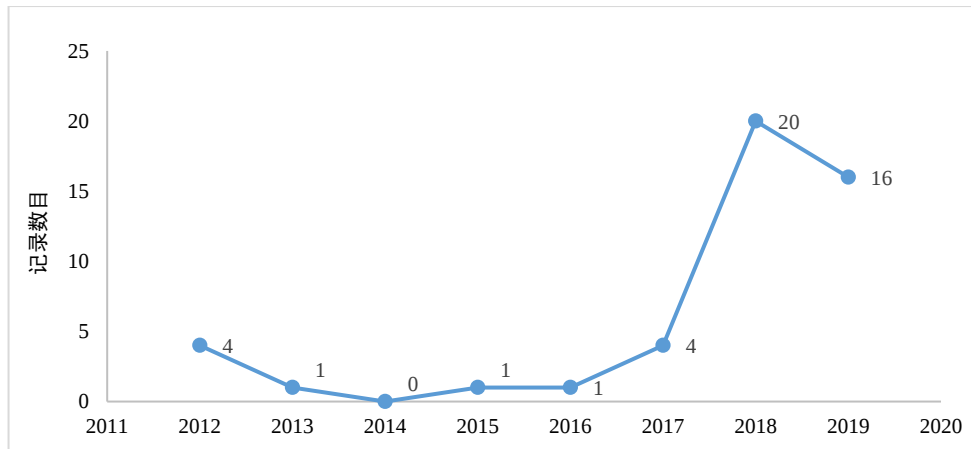
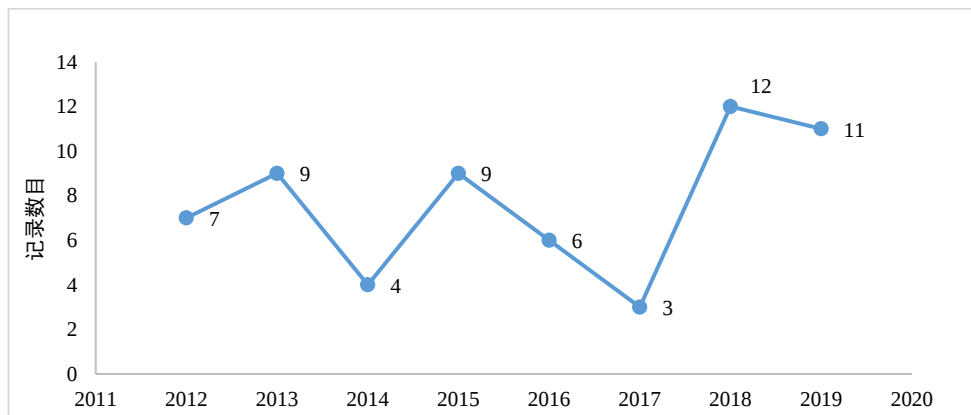


图 18
2012-2019 年收到的性剥削和性虐待案件



致管理当局函

61. 2019 年, 审调处向相关业务单位发出了 3 份致管理当局函, 以解决该处在调查中注意到的内部控制方面的薄弱环节。两封致管理当局函涉及改进国家办事处采购程序的建议, 一封致管理当局函涉及加强国家办事处房地安保措施的建议。

财务损失和追讨(第 2014/21 号决定和第 2015/13 号决定)

62. 2019 年, 审调处调查报告查实的开发署财务损失总额为 869 307 美元。据管理事务局财政资源管理处称, 2013 年至 2019 年提交的调查报告查实的财务损失总额为 8 549 226 美元, 其中 7 408 910 美元被法律办公室视为可以追回。在 7 408 910 美元中, 3 712 828 美元已经追回, 略高于损失的 50%。

对不当行为案件采取的行动(第 2011/22 号决定)

63. 开发署其他部门(法律办公室、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)对审调处查实的案件采取的后续行动详列如下。

64. 根据关于工作人员的 20 份调查报告, 1 名工作人员被解雇, 另有 2 名工作人员离职。有一名工作人员在调查结束前已离职, 根据《法律框架》第 72 条, 在其档案中放入了一封函件, 指出该人员若继续在本组织留任, 会被指控犯有不当行为。对一名工作人员的指控被证实并不成立。在剩余的 14 份报告中, 截至 2019 年底, 有 13 份仍在接受法律办公室的审查。由于利益冲突, 另 1 份报告正由另一组织的法律办公室审查。

65. 由于向国家办事处送交了 13 份报告, 7 名服务合同持有者的合同被终止。在调查结束之前, 3 名服务合同持有人和 1 名个人合同持有人要么辞职, 要么以其他方式离职。1 名服务承包商收到了申斥和书面警告。截至 2019 年底, 1 份报告仍在由国家办事处审查。

66. 在该处 2019 年提交给供应商审查委员会的 30 份报告中, 有 9 份在年底前完成并结案, 致使 16 家供应商和代理商受到制裁。此外, 报告中其余 12 家供应商被临时停工, 等待委员会最后裁定。

67. 在该处 2019 年提交开发署另一个部门的 3 份报告中, 有 1 份个人合同没有续签, 1 份个人合同到期, 1 名个人合同持有人在调查报告发布前已经辞职。

68. 在 2019 年提交联合国志愿人员纪律措施咨询小组的 3 份调查报告中, 有 2 份收到了警告函, 对其余 1 份报告没有采取任何行动。在提交给联合国其他组织的 10 份调查报告中, 1 份报告被终止, 3 份报告开放接受调查。其余 6 份调查报告在年底时正在审查中。

社会和环境合规

69. 2019 年, 社会环境合规股登记了 1 个新案件, 使登记案件总数达到 12 个, 其中 9 个是未决案件。未决案件来自波斯尼亚和黑塞哥维那、喀麦隆、刚果、约旦、马拉维、毛里求斯、缅甸、巴拿马和乌干达。2019 年, 来自阿根廷的 1 个案件被确定为不符合合规审查条件。来自波斯尼亚、巴拿马和乌干达的 3 个案件已按开发署署长的决定完成了调查阶段, 目前正处于监测阶段。社会环境合规股向开发署署长发布了关于约旦和马拉维的 2 份最后调查报告。对喀麦隆、刚果和缅甸的案件进行了 3 次实地考察。

70. 社会环境合规股在 2019 年开展了外联活动, 以提高合作伙伴和潜在利益攸关方对其使命、任务和活动的了解。它与绿色气候基金、亚洲开发银行、世界银行和国际金融公司的问责机制在孟加拉国举行了一次联合外联活动。它继续通过社交媒体和其他数字论坛开展外联活动。

防止性骚扰、性剥削和性虐待

71. 2019 年期间, 审计和调查处是开发署防止性骚扰、性剥削和性虐待工作队的积极成员, 并协助制定明确的检查筛查标准作业程序, 以及修订开发署与供应商、编外人员和执行伙伴的各种合同协议, 以加强预防和应对性骚扰、性剥削和性虐待的义务。

72. 该处征聘了 1 名 P-4 级工作人员担任调查性骚扰案件的协调人，并作为该处针对开发署在这一重要领域采取对策和举措的主要代表。该处还征聘了 2 名 P-3 级调查人员，主要处理性行为不当案件，并计划于 2020 年第一季度开始在该处工作。

73. 2019 年期间，该处参加了若干机构间技术工作组，如行政首长理事会负责解决联合国系统内性骚扰问题的工作队以及机构间常设委员会-行政首长理事会关于预防人道主义部门性剥削、性虐待和性骚扰问题调查机构会议。该处还参加了机构间防止性剥削和性虐待国家办事处联络人的培训，并为改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员提出的各种正在进行的性剥削和性虐待举措提供投入。该处通过向开发署其他部门及审计和调查处介绍情况，帮助提高对性骚扰、性剥削和性虐待问题的认识。

74. 自 2019 年 1 月 1 日以来，所有参与部门和联合国组织都必须“近乎实时”地通过 i-Report 性剥削和性虐待跟踪器向秘书长报告性剥削和性虐待的可信指控。i-Report 跟踪器是一个安全的在线数据库，内含向秘书长报告的性剥削和性虐待指控的信息。2019 年，该处报告了 6 起性剥削和性虐待案件，这些案件通过 i-Report 性剥削和性虐待跟踪器被认定为可信的指控。

其他调查活动

75. 2019 年，审计和调查处实施了一个试点项目，涉及 2018 年与管理事务局局长和法律办公室主任协商制定的选项信函。选项信函是有不当行为证据的工作人员在某些条件下可以选择辞职的工具，包括承诺补偿因不当行为造成的任何财务损失，或接受全面调查和可能的纪律程序。该处通过签发选项信函，在 2019 年结束了 3 个案件。

八. 联合国系统内部协调

76. 审计和调查处继续与会员国和联合国系统内部其他审计和调查部门互动，确定和分享最佳做法，讨论共同感兴趣的事项，并促进与联合国系统和其他多边组织的审计和调查部门合作。2020 年 1 月初，该处为联合国和其他多边组织主办了一次业绩审计研讨会。

77. 该处是联合国内部审计事务代表会议和国际调查员会议秘书处的成员。审计和调查处处长参加了联合国内部审计事务代表 2019 年年度会议。

九. 咨询和其他审计服务

咨询事务

78. 审计和调查处在 2019 年为简化项目管理控制进行了咨询审查的实地工作。该处还答复了国家办事处和总部各部门的特定询问，并就审计条款以及对国家执行和直接执行项目的审计提供了建议。

十. 审计意见

79. 审计和调查处提出的意见基于以下结果：

(a) 对 2019 年 1 月 1 日至 2019 年 12 月 31 日期间发布的国家办事处、总部职能或各部门、由全球基金资助的活动、直接执行的项目和国家执行的项目进行的审计。

(一) 按被审计支出。给出“满意”和“部分满意/需要做些改进”评级的审计的合并比率从 2018 年的 76.8% 下降到 2019 年的 53.3%。此外，给出“部分满意/需做重大改进”和“不满意”评级的审计的合并比率从 2018 年的 23.2% 增加到 2019 年的 46.6%(见图 19 的蓝色栏目)。增加的“部分满意/需做重大改进”的很大一部分仅限于 3 次审计(参考脚注 22)，并不表明全组织存在不足。

(二) 按发布的审计报告的数目。这包括国家办事处审计、全球基金审计、总部审计和该处直接执行的审计和评级。给出“满意”和“部分满意/需要做些改进”评级的审计的合并比率从 2018 年的 68.1% 增加到 2019 年的 70%。此外，给出“部分满意/需做重大改进”和“不满意”评级的审计的合并比率从 2018 年的 31.9% 下降到 2019 年的 30.0%(见图 19 的黄色栏目)。2019 年，与企业目标相比，4 个比率中有 3 个与企业目标保持一致(“部分满意/部分和重大改善”和“不满意”)。这与 2018 年持平。

(三) 按被审计支出划分的审计评级已偏离公司目标，更多被审计支出被评为“部分满意/需做重大改进”。这似乎部分反映了 3 项审计的影响(参考脚注 22)。审计报告对审计评级的分配接近与企业目标保持一致。除了按 2019 年被审计支出和按发布审计报告的数量进行审计评级分布外，该意见还受到以下情况的影响。

(四) 直接执行项目审计。2019 年计算的财务错报净总额为 1 060 万美元，占审计支出总额(6.194 亿美元)的 1.7%，而 2018 年为 4 540 万美元，占审计支出总额(5.281 亿美元)的 8.6%。

图 19

按被审计支出和按 2018 年和 2019 年发布的审计报告数量分列的审计评级分布情况与开发署目标的比较

评级	按被审计支出 (CO、GF、HQ、 ²⁰ DIM、 NGO/NIM 合并)		按发布的审计报告的数目 (由该处综合 CO、 GF、HQ ²¹ 后的评定)		开发署 目标 ²¹
	2018	2019	2018	2019	2018-2019
满意	40.4%	27.6%	23.4%	30.0%	超过 30%
部分满意/需要做些改进	36.4%	25.7%	44.7%	40.0%	超过 30%
部分满意/需做重大改进	17.2%	39.7% ²²	25.5%	26.0%	低于 35%
不满意	6.0%	6.9%	6.4%	4.0%	低于 15%
共计	100%	100%	100%	100%	不适用

* DIM(包括直接执行的报告, 只要审计在内部进行, 并由该处评级)。CO: 国家办事处; GF: 全球基金; HQ: 总部; NGO: 非政府组织; NIM: 国家执行。

(b) 审查非政府组织和/或各国政府执行的开发署项目的审计情况:

(一) 国家执行项目审计。2019 年计算的财务错报净额总额为 170 万美元, 不到审计支出总额(12 亿美元)的 1%, 而 2018 年为 2 590 万美元, 占审计支出总额(13 亿美元)的 2%。

(c) 内部审计建议的执行率, 包括长期未落实的建议, 在 2019 年有所下降。

(一) 内部审计建议的执行率。截至 2019 年 12 月 31 日的执行率为 90%, 而截至 2018 年 12 月 31 日的执行率为 95%。

(二) 长期未落实建议。截至 2019 年 12 月 31 日, 有 10 项长期未落实的建议, 而截至 2018 年 12 月 31 日为 4 项。长期悬而未决的建议增加, 主要与总部审计有关。

²⁰ 包括总部对审计时限内已记录支出的业务单位、项目或职能的审计。

²¹ 开发署的审计评级目标是在开发署 2018-2021 年综合成果和资源框架中确定的, 该框架是衡量开发署《2018-2021 年战略计划》执行进展情况的工具。这些目标涉及应分配到各审计评级类别的审计报告数量。

²² 部分“满意/需做重大改进”的实质性审计: 3 项审计贡献了分类为“部分满意/需做重大改进”的审计支出约 71%。这 3 项审计是开发署在伊拉克国家办事处和也门国家办事的审计及也门早期恢复项目的绩效审计。这些被审计支出合计为 854 101 000 美元。这一评级的其余支出由 8 个国家办事处和 1 个管理全球基金赠款的部门造成的。与上一年的数字相比, 这 3 项审计所涵盖支出的相对规模和相应的评级增加了“部分满意/需做重大改进”的审计的百分比(图 19)。

80. 审计和调查结果的定性性质得到了适当考虑，这已计入审计和调查处的意见构想中。

81. 根据 2019 年 1 月至 12 月发布的实际工作范围，审计和调查处认为，总体而言，2019 年发布的审计报告所涵盖的风险管理和控制要素为“部分满意/需要做些改进”。这意味着 2019 年所审计的大多数业务单位或项目已适当设立，并在正常运转，但需作些改进。
