联合国 DP/2022/15

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
15 March 2022
Chinese
Original: English

2022 年年度会议

2022 年 6 月 6 日至 10 日，纽约

临时议程项目 3

内部审计和调查

开发署：审计和调查处关于 2021 年内部审计和调查活动的年度报告

摘要

本报告提供信息说明审计和调查处 2021 年 12 月 31 日终了年度的活动，以及当年开展的调查活动概况。内容包括：根据所做工作的范围，就实体治理、风险管理和控制框架的适当性和有效性发表的意见；围绕意见依据的工作和标准所做的简要介绍；关于遵守内部审计标准的说明；针对提供的资源是否得当、充足并且切实用于覆盖内部审计预期范围提出的观点。

报告从总体上介绍了内部审计建议执行状态。另外，报告收录了 2021 年发布的所有内部审计报告的标题和给出的评级(第 2013/24 号决定)，还收录了欺诈案件和针对不当行为案件采取的行动(第 2011/22 号决定)。

管理层对本报告的回应按第 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、独立的审计和评价咨询委员会年度报告附后。

因 COVID-19 大流行，2021 年审调处的工作远程完成；对审计范围所受限制，发布的审计报告均给予说明和反映。

22-03857 (C) 300322 130422

请回收

决定要点

执行局不妨：(a) 表示注意到此次依执行局第 2020/10 号决定、与联合国其他机构[1] 的报告进行过协调的报告；(b) 表示继续支持开发署的内部审计和调查职能；(c) 表示注意到应当作为报告框架内一份单独文件接受审议的、独立的审计和评价咨询委员会年度报告。

[1] 联合国人口基金、联合国儿童基金会、联合国项目事务署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署。

目录

章次 页次

一. 导言 4

二. 任务授权 4

三. 意见 5

四. 关于遵循内部审计标准的声明 5

五. 预算和人员配置 6

六. 2021 年风险导向审计计划执行情况 7

七. 内部审计建议执行情况 11

八. 主要的内部审计和咨询结果 11

九. 内部审计报告披露情况 15

十. 调查 16

附件(可查阅执行局网站)

1. 2021 年发布的审计和咨询报告
2. 截至 2021 年 12 月 31 日在 18 个月或更长时间内未予落实的建议
3. 因风险已被接受或不再适用而于 2021 年撤回的建议
4. 2021 年发布的按指控类型分列的调查报告
5. 主要业绩指标
6. 审计和调查处所提意见依据的标准
7. 审计和调查处章程

附录(可查阅执行局网站)

审计和评价咨询委员会 2021 年年度报告

一. 导言

1. 本报告为执行局介绍审计和调查处(审调处)2021 年开展的内部审计、咨询服务和调查活动概况。针对开发署治理、风险管理和控制流程的适当性和有效性，提出总体意见。

2. 形成该意见所依据的标准包括：2021 年内部审计结果；开发署直接执行的项目所受审计；针对非政府组织和(或)国家政府执行的开发署项目所受审计实施的审查；当年和往年审计建议的执行率，包括长期未执行的建议；涉及调查的致管理当局函。总体意见适当考虑了审计、咨询服务和调查结果的定性性质。

二. 任务授权

3. 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，使业务部门以更好的效果、更高的效率实现发展总体目标和具体目标。开发署署长核定的章程(见附件 7)规定了审调处的宗旨、权力和责任。按照内部审计师协会国际标准所提要求，章程经过了审查，反映了审调处的所有活动和负责领域。

4. 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准许内部审计活动履行职责的层级汇报。审调处处长负责为开发署署长提供内部审计和调查服务。按照要求，处长独立实施内部审计和调查，不受开发署高级管理层或任何外部方干扰。审调处必须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。

5. 审调处确认在组织上具有独立性。2021 年，审调处在决定审计和调查范围、开展审计工作和通报审计结果方面，没有受到干扰。

6. 审计人员全部填写了 2021 年廉正、客观和保密声明，证明自己遵守内部审计师协会的道德规范和核心原则、遵守开发署的道德规范。

7. 审调处实行了有效的质量保证和改进方案，其内容涵盖了内部审计和调查职能。2021 年进行的审计后客户调查显示，客户对审计工作感到满意。

8. 审调处继续得到开发署高级管理层的大力支持。处长与其他监督办公室主管一起，参加组织绩效组的会议，能就长期没有落实的建议以及对开发署构成潜在风险的其他重大事项展开讨论。审调处每月与协理署长开会，汇报审计和调查结果。审调处还与管理事务局和各区域局举行会议，讨论关键且一再出现的审计和调查问题。

9. 审计和评价咨询委员会是开发署的独立监督机构，就最大限度发挥开发署内部审计和调查职能的效用，向署长提供意见。2021 年，委员会利用季度进展报告，审查了审调处 2021 年年度工作计划及其执行情况。

10. 因 COVID-19 大流行，2021 年审调处继续远程执行工作计划；范围所受限制在发布的审计报告中得到了说明和反映。绝大多数调查系远程开展，实地访问次数有限。

三. 意见

11. 开发署管理层负责适当设计并有效维护治理、风险管理和控制流程，确保组织目标得以实现。审调处负责根据风险评估办法、风险导向年度工作计划的执行情况，独立评估这些系统和流程的适当性和有效性。它涉及到总部、区域和国家层面的业务单位、职能和活动、直接执行的项目、国家执行的项目以及全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金(全球基金)的赠款。意见的依据详见附件 6。

范围限制

12. 审调处确定了因 COVID-19 大流行，2021 年远程实施审计时，在范围上受到的特定限制。具体包括：

(a) 无法审查原始辅助文档，审计小组必须依靠扫描件。

(b) 审调处工作人员与被审计实体的人员以虚拟方式会面，对审调处工作环境的了解有限。

(c) 无法前往项目所在地，也无法与对口方/当地受益方面对面地举行会议。

(d) 无法对资产和存货进行实物核查。

(e) 无法核实保险箱内物品和定额备用现金。

(f) 无法到现场查看信息和通信技术。

13. 关于审调处形成总体意见所依据的标准，进一步详情见附件 6。

总体意见

14. 根据 2021 年 1 月 1 日至 12 月 31 日发布的实际工作范围，审计和调查处认为，总体而言，2021 年发布的审计报告中与治理、风险管理和控制有关的评级为“满意/需要一些改进”。这说明 2021 年接受审计的大多数业务单位或项目已妥善设立，并正常运转，但需要作出一些改进。

四. 关于遵循内部审计标准的声明

15. 审调处依照内部审计师协会的《国际内部审计实务标准》开展内部审计工作。《标准》于 2002 年 6 月获得采纳，供联合国系统各组织内部审计事务代表使用。

16. 审调处有内部质量保证和改进方案。这包括业务层面的质量保证、持续的自我评估(包括年度内部质量评估和客户反馈)，以及每五年对内部审计职能进行的一次外部质量评估。最近一次外部质量评估于 2017 年 5 月完成，审调处获得最高评级——“全面符合”《国际内部审计实务标准》和内部审计师协会《道德守则》。

五. 预算和人员配置

预算

17. 2021 年，审调处的核准预算为 2 182 万美元，由机构预算资源供资(见表 1)。其中不含审调处年租金，数额为 971 000 美元。

18. 审调处收到全球基金提供的 119 万美元赠款，用于对开发署的活动进行审计和调查。这笔款项用来支付分别在达喀尔、伊斯坦布尔、比勒陀利亚和纽约设立的三个审计专员员额和一个调查顾问员额的工作人员费用和业务费用。

19. 2021 年，审调处的支出(不包括全球基金)达到 1 905 万美元，未用余额为 277 万美元。出现未用余额的原因包括：(由于员额空缺)工作人员预算产生了 140 万美元节余；由于 COVID-19，差旅支出减少，产生了 130 万美元节余。

表 1
2021 年资源，不包括全球基金

(百万美元)

类型	预算	支出
审计	9.65	8.80
调查	9.32	7.69
管理和支助	1.66	1.39
质量保证	1.09	1.17
审计和评价咨询委员会	0.1	0.00
共计	**21.82**	**19.05**

人员配置

20. 截至 2021 年 12 月 31 日，审调处有 93 个核定员额。

征聘流程

21. 2021 年底，93 个员额中有 84 个员额得到填补，9 个员额仍然空缺。在这 9 个员额中，7 个员额的征聘工作已于 2021 年 12 月 31 日完成，任职人员根据安排将在 2022 年第一季度入职。2021 年，平均职位空缺率为 9.7%(目标为 7%)，工作人员职位平均空缺时间为 4.6 个月(目标为 6 个月)。

22. 审调处 2021 年启动征聘程序 12 次，聘请了 8 名新工作人员，提拔了 4 名处内工作人员出任更高职位。在 8 名新聘工作人员中，5 名为男性，3 名为女性。在获晋升工作人员中，1 名为女性，3 名为男性。在 2021 年完成的 12 次征聘中，11 个员额为专业人员职等，1 个员额(获选人员是男性)为副主任职等(见表 2)。

表 2
按性别分列的审调处 2021 年征聘的工作人员

性别	新聘人员	晋升	共计	百分比
男性	5	3	8	67%
女性	3	1	4	33%
共计	**8**	**4**	**12**	**100%**

六. 2021 年风险导向审计计划执行情况

风险导向审计规划工作和年度工作计划完成情况

23. 审调处对开发署可审计领域，包括联合国志愿人员组织、联合国南南合作办公室和联合国资本发展基金(资发基金)进行综合风险评估后，编写了 2021 年审计计划。在规划过程中注重参与，会同高级管理层和相关局领导就风险评估模型给出的结果，开展了一系列讨论。审调处还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，在为署长和执行局提供保证方面，最大限度地减少重复劳动。

24. 风险评估方法贯穿于从风险识别到风险衡量和风险评级的整个流程。根据开发署的企业风险管理分类，使用的风险指标分为定量指标和定性指标，归入战略、组织、政治、业务或财务风险类型。经与管理层协商，可调整最后的审计选择。为高效分配资源，通常对评为“极高风险”的实体每两年审计一次；对评为“高风险”的实体每三年审计一次；对评为“中风险”的实体每四至五年审计一次；对评为“低风险”的实体每五至六年审计一次。

25. 核定的 2021 年年度工作计划最初包括 92 项审计任务。后来，由于计划内咨询服务和直接执行项目审计量大幅增加，进行了调整，变成 146 项任务。截至 2021 年 12 月 31 日，审调处已完成全部 146 项任务的实地工作，发布了 142 份报告(见表 3)。

表 3
2021 年年度工作计划执行情况

审计类型	核定年度工作计划	订正年度工作计划	订正年度工作计划执行情况
咨询服务	1	28	26
国家办事处	34	34	32
直接执行的项目	41	63	63
全球基金	7	8	8
总部	9	11	11

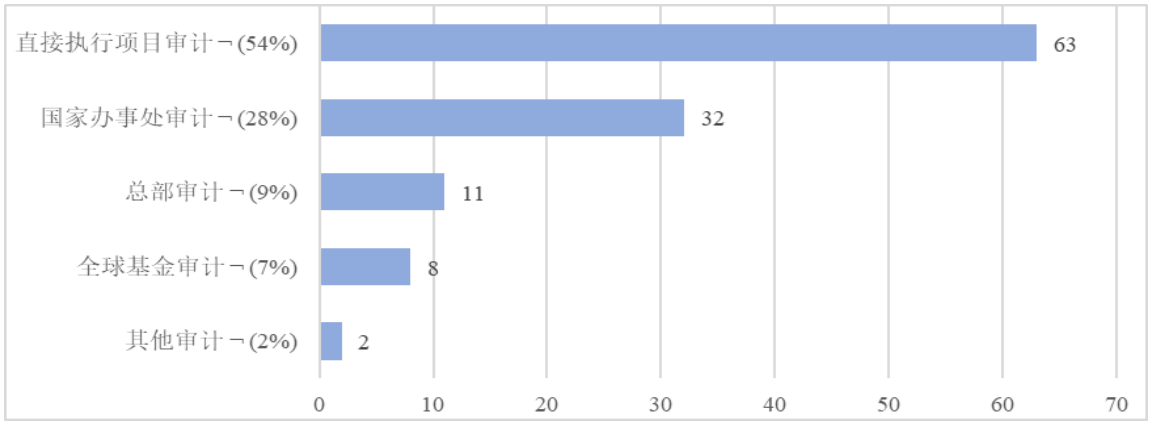
审计类型	核定年度工作计划	订正年度工作计划	订正年度工作计划执行情况
其他审计	0	2	2
共计	**92**	**146**	**142***
百分比			**97%**

* 截至 2021 年 12 月 31 日，关于 4 项任务的报告(2 份国家办事处审计报告和 2 份咨询说明)尚未发布。

26. 2021 年，审调处发布了 116 份审计报告和 26 份咨询服务说明/备忘录。116 份审计报告包括：11 份总部审计，含 1 份后续报告和 1 份关于非政府组织/国家执行项目审计的合并报告(9%)；32 份国家办事处审计报告(28%)；8 项全球基金审计(含 1 份合并报告)(7%)；63 项直接执行项目审计，含针对资发基金项目实施的 4 次直接执行项目审计(54%)；2 项其他审计，含法务审计(2%)(见图 1)。26 项咨询服务包括：15 项核销请求审查备忘录(58%)；11 项财务、采购、人力资源和信息技术领域咨询服务(42%)。根据第 2013/24 号决定，附件 1 列出了 2021 年发布的所有内部审计报告的标题和评级。

图 1

2021 年发布的审计报告数量、百分比* 和类型



* 每类审计报告数量与所发报告总和的比率(转换为百分比)。

27. 2021 年，审调处达到了针对总部、国家办事处、全球基金和直接执行项目审计从实地工作结束开始到报告发布之间的天数设置的主要业绩指标，平均每份报告为 58 天，目标为 90 天(见表 4)。附件 5 概列了关于审调处主要业绩指标的完整信息。

表 4

2021 年主要业绩指标：发布报告平均天数

审计类型	2021 年目标	天数*
总部审计	90	60
国家办事处审计	90	64

审计类型	2021 年目标	天数*
全球基金审计	90	50
直接执行项目审计	90	56

* 每类审计从实地工作结束到报告发布之间的天数。

28. 国家层面的审计(国家办事处审计、直接执行项目审计和全球基金审计，不含资发基金 4 个项目审计和全球基金 1 份合并报告)为 98 项，总共支出 22 亿美元，占开发署 2021 年外地支出(49 亿美元)的 45%。另有 9 亿美元支出用于非政府组织和国家执行项目第三方审计。

29. 2021 年，审计和评价咨询委员会依托季度进度报告以及 4 月、6 月和 11 月与审计和调查处干部举行的会议，审查了年度工作计划的执行情况。

30. 审调处还向联合国审计委员会介绍了年度工作计划并与之举行了会议，以促进协调、提高效率。

审计报告和评级

31. 在国家办事处、全球基金和总部审计中，审调处根据对相关治理、风险管理和控制流程的评估，给出审计评级[2] ——“完全满意”、“满意/需要一些改进”、“部分满意/需要重大改进”和“不满意”。后续审计、直接执行项目财务审计、合并审计报告或法务审计不予评级。

32. 在 116 份审计报告中，56 份涉及项目财务报表，不含对于治理、风险管理和内部控制的总体评级。在其余 60 份报告中，26 份报告(43%)的评级为“完全满意”；25 份报告(42%)的评级为“满意/需要一些改进”；8 份报告(13%)的评级为“部分满意/需要重大改进”；1 份报告(2%)的评级为“不满意”(见表 5)。

表 5
按审计领域和区域分列的 2021 年审计评级分布情况

审计领域	审计数量	完全满意	满意/需要一些改进	部分满意/需要重大改进	不满意
国家办事处审计	**32**	**8**	**16**	**7**	**1**
非洲区域局	13	1	8	3	1
亚洲及太平洋区域局	6	3	3	—	—
拉丁美洲和加勒比区域局	6	3	2	1	—
欧洲和独立国家联合体区域局	4	1	2	1	—
阿拉伯国家区域局	3	—	1	2	—
全球基金审计	**7**	**3**	**4**	**—**	**—**
非洲区域局	5	1	4	—	—

[2] 2021 年，审调处略微调整了四个评级中两个评级的说法。把原先的“满意”改为“完全满意”，把原先的“部分满意/需要改进”改为“满意/需要一些改进”。

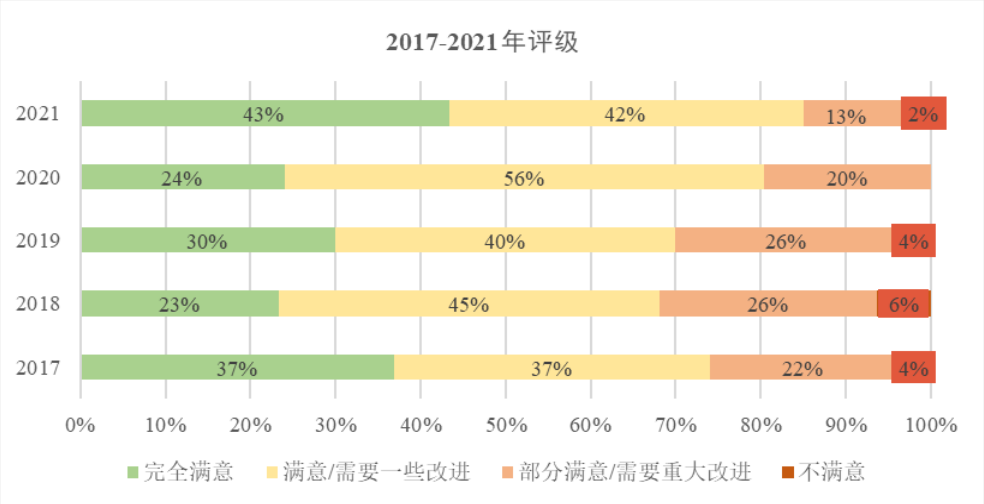
审计领域	审计数量	完全满意	满意/需要一些改进	部分满意/需要重大改进	不满意
拉丁美洲和加勒比区域局	1	1	—	—	—
欧洲和独立国家联合体区域局	1	1	—	—	—
总部审计	**9**	**3**	**5**	**1**	**—**
直接执行项目审计*	**12**	**12**	**—**	**—**	**—**
非洲区域局	4	4	—	—	—
亚洲及太平洋区域局	1	1	—	—	—
拉丁美洲和加勒比区域局	2	2	—	—	—
欧洲和独立国家联合体区域局	3	3	—	—	—
总部	2	2	—	—	—
共计	**60**	**26**	**25**	**8**	**1**

* 系外部审计事务所代审调处实施的财务和控制审计。包括从治理、方案和业务入手，审查与项目有关的现行制度、程序和做法。

33. 比较 2021 年与 2020 年的审计评级，可以看出：“完全满意”评级增多；“满意/需要一些改进”评级减少；“部分满意/需要重大改进”评级略有减少；“不满意”评级增多(2020 年没有哪份报告里面出现“不满意”评级)。图 2 显示 2017 年以来的评级对比。

图 2

2017-2021 年内部审计评级概况



七. 内部审计建议执行情况

执行率

34. 截至 2021 年 12 月 31 日，内部审计建议的执行率为 95%。这一数字囊括了审调处从 2019 年 1 月 1 日至 2021 年 11 月 30 日发布的所有报告。表 6 显示截至 2021 年 12 月 31 日建议执行滞后情况。

35. 截至 2021 年 12 月 31 日，长期未执行的审计建议为 6 项，没有得到充分执行的时间至少有 18 个月(见附件 2)；相比之下，截至 2020 年 12 月 31 日，长期未执行的建议为零。6 项建议中有 3 项列为“高度优先”。在这 6 项建议中，3 项涉及全球基金对开发署驻苏丹办事处的审计；2 项涉及开发署区域中心业绩审计；剩余 1 项涉及开发署驻伊拉克办事处审计。

表 6
截至 2021 年 12 月 31 日建议执行滞后情况

优先级	长期未执行建议	<12 个月	12-18 个月	>18 个月
高	52	41	8	3
中	91	71	17	3
共计	**143**	**112**	**25**	**6**

撤回的建议

36. 2021 年，审调处处长从 2020 年和 2021 年发布的审计报告中撤回了 8 项建议。4 项建议被撤回，是因为不再适用。其余 4 项建议被撤回，是因为管理层接受了残余风险。附件 3 更加详细地作出了总体介绍。

八. 主要的内部审计和咨询结果

总部审计

37. 2021 年，审调处开展了 10 项总部审计，发布了 1 份合并审计报告。其中，5 项属于业绩审计，涉及欧洲和独立国家联合体区域局、全球采购、企业风险管理、性别平等和妇女赋权、加速器实验室。剩余 6 项审计涉及开发署首尔全球政策中心、分散数字倡议、MS-Azure、核销程序、全球环境基金审计后续行动。另外，有 1 份关于非政府组织/国家机构和全球基金次级受惠方执行的开发署项目的审计合并报告。

38. 欧洲和独立国家联合体区域局业绩审计、开发署首尔全球政策中心审计和分散数字倡议审计给出的总体评级为“完全满意”。

39. 开发署全球采购、企业风险管理、性别平等和妇女赋能、加速器实验室、MS-Azure 业绩审计给出的总体评级为“满意/需要一些改进”。在开发署全球采购审计中，影响评级的因素是治理薄弱，包括全球治理战略缺乏、采购办公室组织结

构欠佳。影响企业风险管理审计评级的因素是，风险识别做法和风险日志更新存在弱点。在性别平等和妇女赋权方面，影响评级的因素是性别平等成果报告存在弱点。影响加速器实验室审计评级的因素是，项目可持续性、知识产权管理、项目成果实现情况的监测和指导面临挑战。在 MS-Azure 审计中，影响评级的因素是，云管理工具旨在提高组织资源的安全和效率，使用情况却不尽人意。

40. 核销程序审计给出的总体评级为“部分满意/需要重大改进”。影响评级的主要因素是，核销手续不全，核销手续存在弱点，财务损失会计手续跟进工作不足，阿特拉斯数据清理遇到挑战。审计提出的 4 项建议被定为“高度优先”，说明需要迅速采取行动，确保开发署不会面临较高风险。

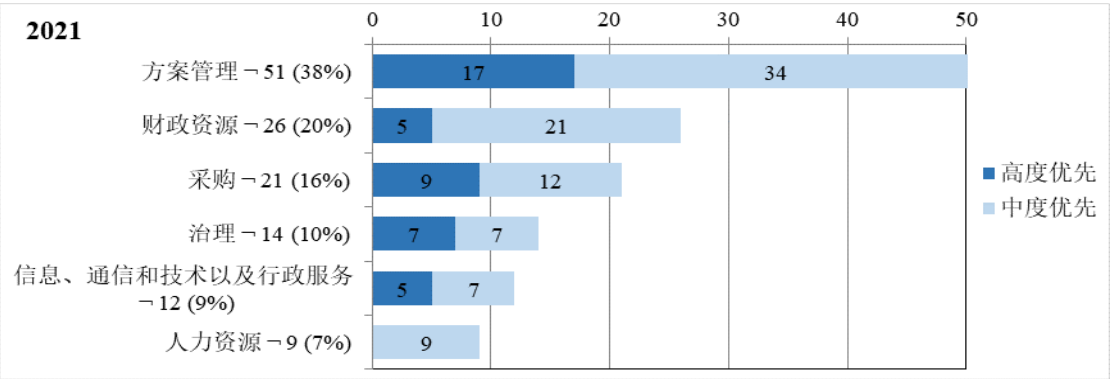
41. 11 份总部审计报告中总共提出了 40 项建议，其中 12 项建议(30%)被列为“高度优先”。上年，审调处发布了 10 份总部审计报告，里面提出的 50 项建议中有 16 项(32%)被列为“高度优先”。

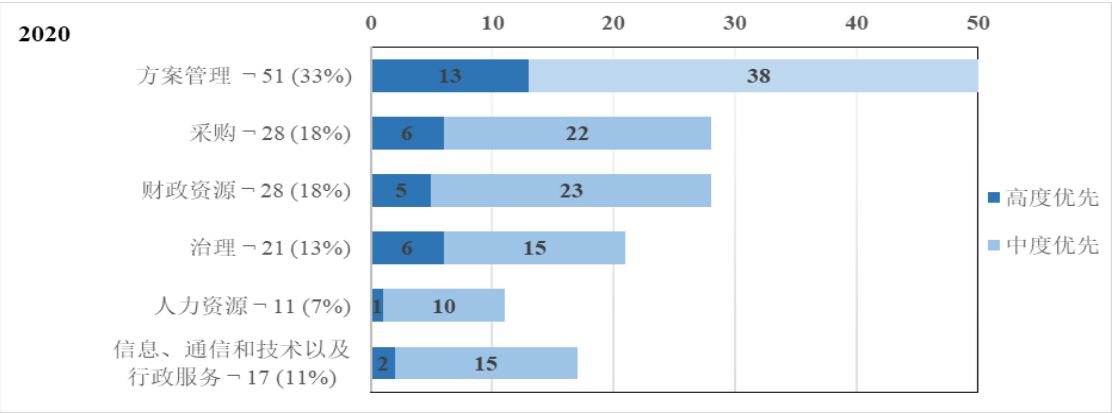
国家办事处审计

42. 2021 年，审调处发布了 32 份国家办事处审计报告，里面提出的 133 项建议中有 43 项(32%)被列为“高度优先”。2020 年，审调处发布了 34 份国家办事处审计报告，里面提出的 156 项建议有 33 项(21%)被列为“高度优先”。图 3 是按审计领域分列的 2020 年和 2021 年提出的问题和建议。

图 3

按审计领域分列的 2021 年和 2020 年查出的问题和提出的建议





43. 2021 年，审调处查出了表 7 所述审计领域的重大问题(至少在 5 个办事处一再出现)。2021 年，针对方案/项目管理提出的审计意见数量仍然最多，涉及到项目设计和执行、项目监督等问题。2020 年和 2021 年，审调处共提出 289 项建议；其中，102 项(35%)与方案和项目管理有关。

表 7

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	项目设计和执行存在缺陷；全球环境基金项目管理薄弱；项目监督不见效；现金转移统一办法执行工作有缺陷；资源利用不充分；项目委员会未设立；项目交付不到位(26 个办事处)
财务	直接项目费用执行工作乏力；用于支付当地办事处费用的政府捐助没有落实；付款处理和支付工作薄弱；供应商管理欠缺；成本回收措施无效；预支现金不当(17 个办事处)
采购	没有请适当的采购委员会审查采购事项；采购程序与合同管理薄弱；没有请采购支助股就复杂、高值采购事项给予指导；没有按企业准则请购和提交采购订单；在企业平台(PROMPT)编制全面采购计划方面存在弱点；在甄选个体订约人方面存在缺陷(14 个办事处)
治理	财务可持续性存在风险；组织结构薄弱；对于国家方案目标的监测不足(13 个办事处)
人力资源	征聘程序效率低下；年度业绩审查和强制培训没有完成；服务合同管理薄弱(7 个办事处)
行政管理	资产监测和监督薄弱；差旅管理不足；车辆和燃料管理薄弱(6 个办事处)

全球基金审计

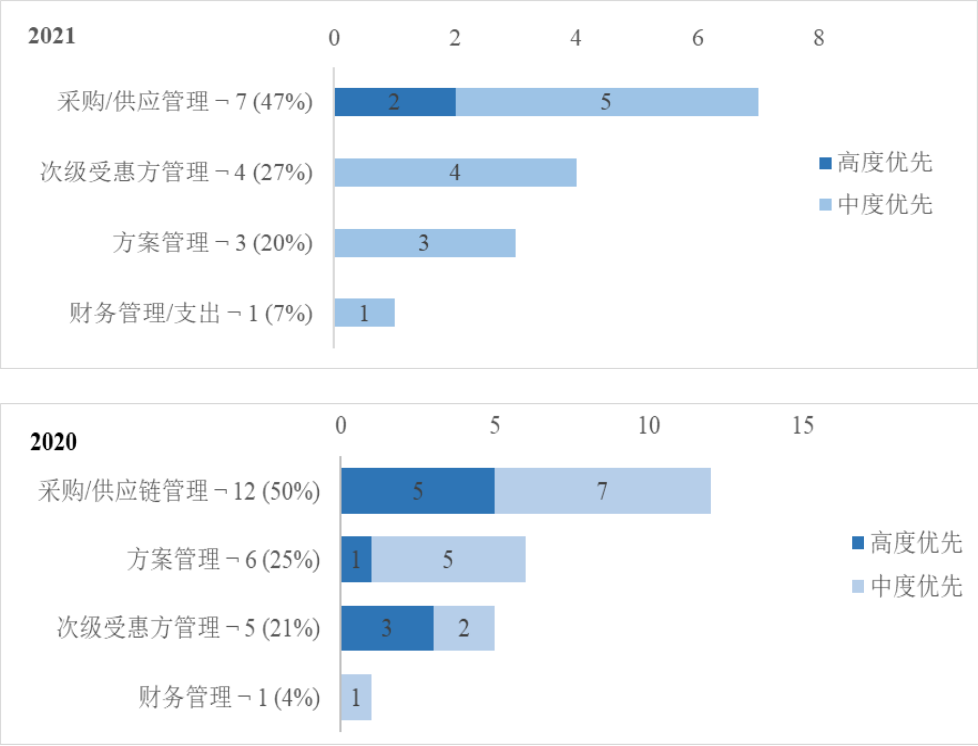
44. 2021 年，审调处发布了 8 份全球基金审计报告(7 份国家办事处报告和 1 份合并报告)。内容关乎全球基金赠款管理，覆盖 7 个国家办事处。其中，5 个在非洲，1 个在欧洲和独立国家联合体，1 个在拉丁美洲。

45. 7 份审计报告涉及开发署作为主要接受者管理的赠款。其中，3 项审计给出的评级是“完全满意”，4 项审计给出的评级是“满意/需要一些改进”。另外 1 份报告系由 7 份报告合并而成，没有评级。

46. 7 份审计报告内含 15 项建议(2 项“高度”优先和 13 项“中度”优先)。其中，7 项(47%)涉及采购和供应链管理。重大问题依照审计领域归并后列入图 4。审调处注意到的绝大多数问题涉及采购和供应链管理，包括抗逆转录病毒药物和医疗用品库存耗竭，还涉及方案管理，也即推迟执行赠款和采取全球基金建议的管理措施。

图 4

2020 年和 2021 年内部审计报告中全球基金审计建议的分布和优先次序



项目审计

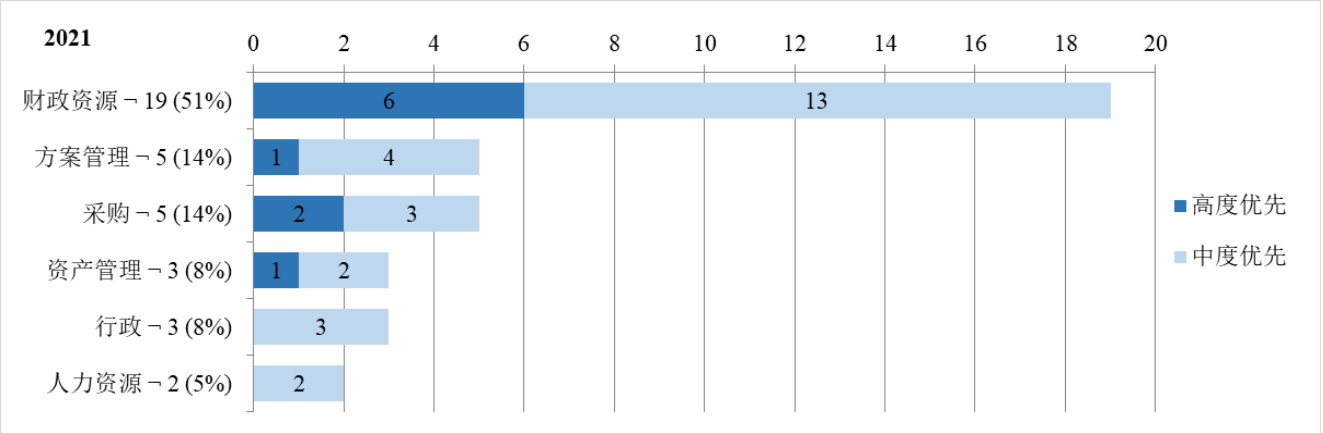
47. 2021 年，63 个项目单独审计，没有列入国家办事处审计，被审计支出共计 6.748 亿美元。其中，59 个项目由开发署直接执行，金额为 6.568 亿美元。剩余 4 个项目由资发基金直接执行，金额为 1 800 万美元。

48. 审调处聘请的事务所审计了 59 个项目，出具了 52 个无保留意见、6 个有保留意见、1 个否定意见。与有保留意见和否定意见有关的净财务错报总额为 3 530 万美元，占被审计支出总额(6.568 亿美元)的 5.4%。相比之下，2020 年为 1 440 万美元，占被审计支出总额(6.363 亿美元)的 2.3%。在 2021 年的财务错报总额中，80%(2 830 万美元)与开发署驻伊拉克国家办事处管理的一个项目有关。59 项审计中有 12 项还包括对内部控制的评估；所有评级均为“完全满意”。

49. 在针对 63 个直接执行项目实施的审计中，提出了 37 项建议，其中 10 项为“高度”优先，27 项为“中等”优先。里面有 19 项建议(51%)涉及财政资源管理，得出的结论包括：支出计入错误的会计期间；预付款错误地记为支出；支出未予记录；支出重复。2021 年，针对项目财务报表实施的 63 项审计中有 12 项包括对治理、风险管理和内部控制的审查。图 5 按审计领域对 2021 年提出的问题和建议进行了划分。2020 年，所有 37 项审计均系针对项目财务报表实施的审计，提出的建议有 17 项；其中，15 项(88%)与财务管理有关。

图 5

按审计领域分列的在 2021 年直接执行项目审计中查出的问题和提出的建议



咨询和其他审计服务

50. 随着审计服务扩大，审调处在 2021 年修订了工作计划，任务从 1 项增至 28 项(见表 3)；其中，26 项到 2021 年 12 月 31 日完成。在已完成的 26 项咨询中，12 项涉及不同领域的咨询服务，与 2020 年(6 项)相比，增加了 100%。剩余 14 项涉及经过审查的核销请求。

51. 在 12 项咨询服务中，2 项咨询业务与采购有关(阿特拉斯采购模块/规划和优化使用企业采购规划工具 PROMPT)；2 项属于人力资源风险咨询说明(从回籍假和服务合同模式向本国人事服务协议过渡)；4 项属于财务管理咨询意见(直接项目成本计算管理、现金转移统一办法财务审计、增值税核销、开发署驻萨摩亚办事处财务交易审查)；1 项属于资产管理(保管物品)咨询说明。此外，对 1 个外部伙伴实施了 1 次尽职调查评估。最后，还有 2 项信息、通信和技术咨询说明(信息和技术管理办公室的 COVID 应对措施和下一代企业资源规划系统的实施)。详情见附件 1。

52. 根据《开发署财务细则和条例》细则 126.17 和《开发署方案和业务的政策和程序》，审调处收到并审查了 14 项核销请求，其中 9 项来自国家办事处，5 项来自总部单位。详情见附件 1。

九. 内部审计报告披露情况

53. 2021 年审计计划里的所有内部审计报告发布 30 天后，均根据执行局第 2012/10 号决定予以公开披露，但有两份除外。报告可在审计和调查处审计披露网站(https://Audit-public-disclosure.undp.org)查阅。没有收到开发署内部、任何组织或会员国关于对审计报告做删减处理的请求。

54. 虽然咨询报告未公布，但审调处已向高级管理层和相关工作人员提供了副本。

十. 调查

案件接收情况

55. 新接案件量达到 5 年低位后，于 2020 年也即 COVID-19 大流行的第一年增加。2021 年，由于针对疫情出台的旅行限制，绝大多数调查远程进行。2021 年，审调处注意到，与 2020 年相比，性行为不端投诉反弹，与疫情暴发前的数字和趋势吻合。审调处在伊斯坦布尔设立了调查办公室，作为调查职能下放试点的组成部分。

56. 2021 年，审调处新受理案件 285 起，从 2020 年结转案件 281 起。因此，2021 年承办案件量为 566 起。其中，236 起案件于 2021 年办结。2021 年底，330 起案件转入 2022 年(见表 8 和图 6)。

表 8
2021 年处理的调查案件

案件状态	案件数量
截至 2021 年 1 月 1 日结转的案件	281
年内接受的案件	285
年内案件总数	**566**
2021 年办结的案件	236
截至 2021 年 12 月 31 日在办的案件	330

投诉类型

57. 联合国各组织[3] 之间正在协调年度监督工作报告。在这项举措中，把新接案件按五大类分列(见图 7 和表 9)。然后，把同一案件再细分，归入具体类型(见图 8)。

[3] 开发署、联合国儿童基金会、联合国环境规划署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、联合国项目事务署。

图 6

2019-2021 年接案量、办结量和承办案件量对比

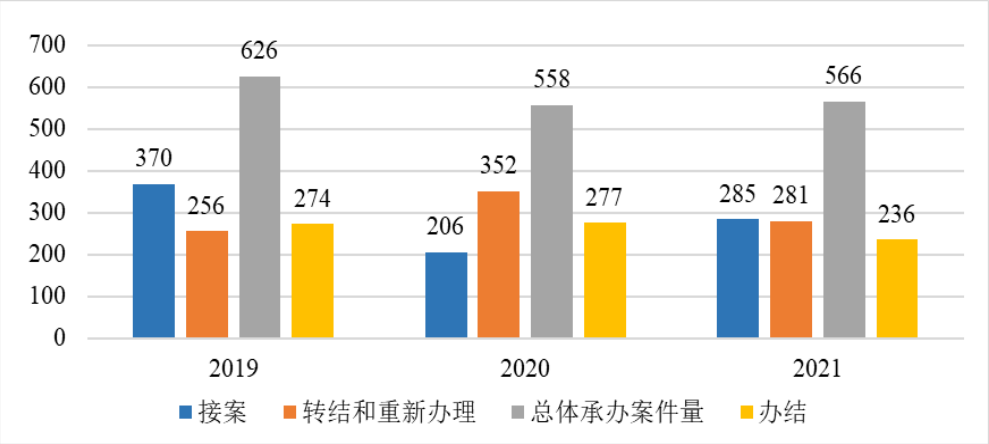


图 7

2021 年审计和调查处接收案件量

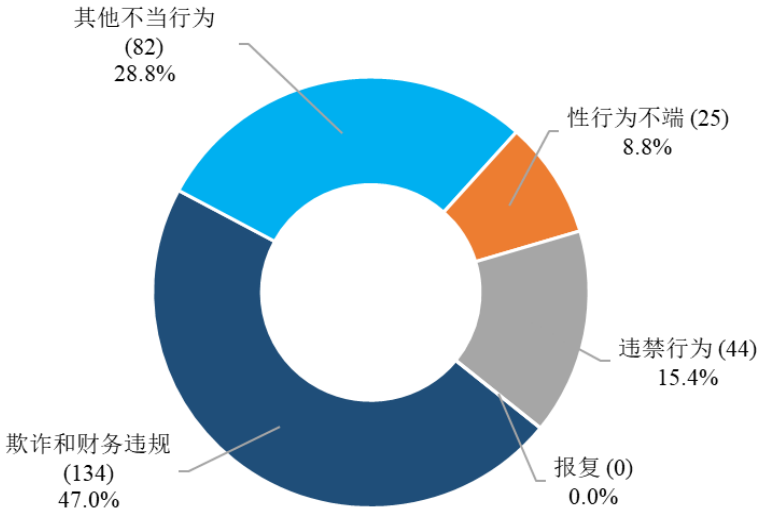


表 9

2019-2021 年* 按大类分列的审计和调查处接案量

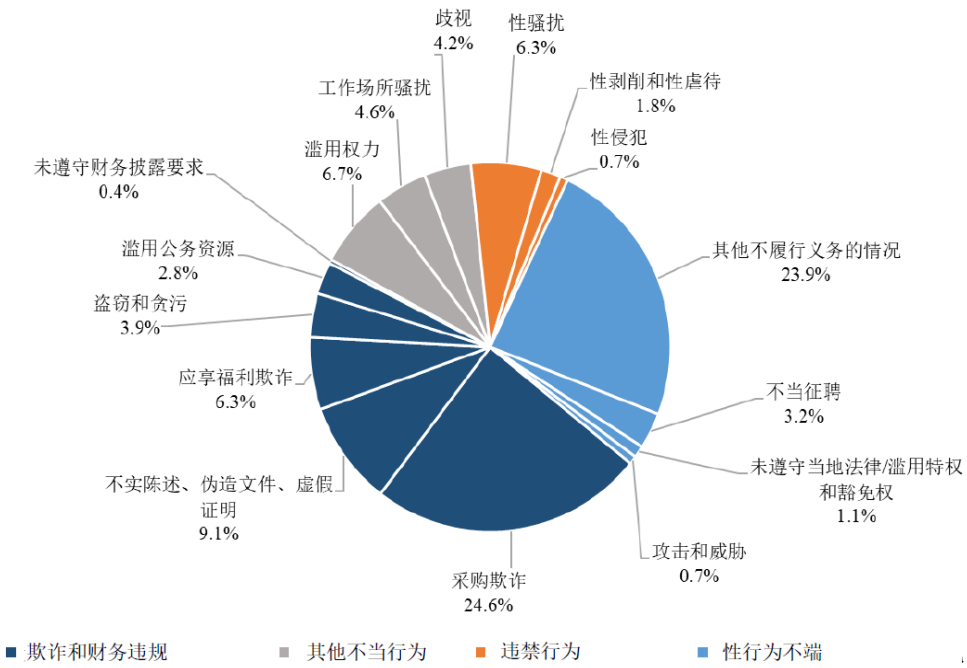
指控类型	2019 年案件	2020 年案件	2021 年案件
欺诈和财务违规	214	119	134
违禁行为	30	31	44
性行为不端	31	13	25
报复	1	0	0
其他不当行为	94	43	82
共计	**370**	**206**	**285**

* 违禁行为”包括：ST/SGB/2019/8 号文件中提到的指控：歧视、骚扰和滥用权力。但是，不包括性骚扰指控，后者归入“性行为不端”。“其他不当行为”包括虽不属于任一大类，却

仍可能违反开发署条例和细则的任何被控行为。例如，不申报与供应商的利益冲突，不配合调查，或者未经授权擅自接受外部雇用。

58. 投诉以邮件、电子邮件、网页表单、电话、个人报送和移交等方式向审调处提交。有关财务违规(采购欺诈；盗窃和贪污；滥用公务资源；不实陈述、伪造文件和虚假证明；应享福利欺诈和未遵守财务披露要求)占审调处 2021 年接案量的 47.1%，比 2020 年的记录(57.8%)低。2021 年，与性行为不端(性侵犯、性骚扰、性剥削/性虐待)有关的投诉占审调处接案量的 8.8%，比 2020 年的记录(6.3%)高(见图 8)。

图 8
2021 年接到的投诉类型



59. 2021 年，在审调处接到的投诉中，来自非洲的数量最多(75 起)，其次是阿拉伯国家区域(53 起)、亚洲及太平洋(43 起)、欧洲和独立国家联合体(35 起)、拉丁美洲和加勒比(18 起)，总共为 285 起。其中，38 起涉及开发署派往联合国其他组织的合同工作人员或其他人员。审调处接到 23 起涉及总部工作人员的投诉(见表 10)。

表 10
按区域分列的 2021 年所接投诉

	投诉数量
非洲	75
阿拉伯国家	53
亚洲及太平洋	43
联合国其他组织	38

	投诉数量
欧洲和独立国家联合体	35
总部	23
拉丁美洲和加勒比	18
共计	**285**

案件办理情况

60. 2021 年，审调处完成了 257 项评估。其中，169 项需要进一步调查。剩余 88 项(34.2%)在初步评估后办结。

61. 2021 年，审调处在调查后办结 148 起。其中，90 起(60.8%)的指控未查实。在剩余 58 起案件中，针对 57 起(38.5%)出具了 55 份调查报告，确定了不端行为或其他不当行为的证据；针对 1 起出具了财务损失报告，之后办结(见表 11)。

62. 审调处的一个主要业绩指标是，力争 50%的案件评估在 3 个月内完成，50%的在查案件于 270 个工作日(393 个日历日)[4] 内办结。在 2021 年评估的 257 起案件中，审调处在 3 个月内完成了 78.6%。在调查后办结的 148 起案件中，48.6%在 270 个工作日内办结。

63. 2021 年底，在评案件有 65 起，在查案件有 265 起。

表 11
案件处置情况

采取的行动	2020 年案件数量	2021 年案件数量
评估后		
办结，无需调查	59	78
移交联合国其他组织	7	6
移交开发署其他部门	4	4
共计	**70**	**88**
调查后		
办结(未查实)	127	90
办结(已查实)		
– 提交法律办公室	27	30
– 提交国家办事处	17	7
– 提交供应商审查委员会	32	17
– 提交其他组织	3*	4

[4] 这符合开发署《法律框架》第三章第 1.4 节，其中规定，“在可能范围内，视案件复杂程度和调查资源可获得性，从向审调处提出不当行为指控之日起到调查完成的时间通常不应当超过 270 个工作日”。如计入联合国法定假日，则 270 个工作日约合 393 个日历日；因此，审调处用 393 个日历日作为调查指标。

采取的行动	2020 年案件数量	2021 年案件数量
– 提交开发署其他部门	—	—
– 发出选项函	1^	—
小计(已查实)	**80**	**58**
调查后办结的案件总数	**207**	**148**
年内办结的案件总数	**277**	**236**
发布的调查报告	**71±**	**57**
发布的财务损失报告	**—**	**1**
递送的致管理当局函	**5****	**1**

* 3 起案件涉及虽在联合国其他组织但合同由开发署管理的人员。

^ 选项函为文书，如有证据证明开发署人员存在不当行为，则向其发送，告知其要么选择在特定条件下(包括承诺补偿因不当行为造成的任何财务损失)辞职，要么选择接受全面调查并可能进入纪律程序。

± 71 份调查报告确定了不端行为或其他不当行为的证据。

** 由于指控相同，针对 8 起案件递送了一封致管理当局函。

已查实案件

64. 在 58 起已查实案件中发现的潜在不端行为大多涉及：采购欺诈(21 起案件，占 36.2%)；其他未能履行义务的情况(12 起案件，占 20.7%)；性骚扰(7 起案件，占 12.1%)。2021 年按指控类型分列的经查属实案件调查概要载于附件 4。

65. 在 58 起已查实案件中，15 起(25.9%)发生在联合国其他组织，12 起(20.7%)发生在阿拉伯国家区域，11 起(19%)发生在非洲区域，9 起(15.5%)发生在总部，5 起(8.6%)发生在欧洲和独立国家联合体区域，4 起(6.9%)发生在亚洲及太平洋区域，2 起(3.4%)发生在拉丁美洲和加勒比区域。

性行为不端

66. 2021 年，审调处受理了 25 起涉及性行为不端的案件(18 起性骚扰投诉，5 起性剥削/性虐待投诉，2 起性侵犯相关投诉)。与 2020 年相比大幅增加。2020 年审调处受理了 13 起性行为不端案件。此外，审调处继续办理从 2020 年转入 2021 年的 11 起性行为不端案件(5 起性骚扰投诉、5 起性剥削/性虐待投诉、1 起性侵犯投诉)。因此，2021 年，审调处共承办了 36 起性行为不端案件。历史走势见图 9。

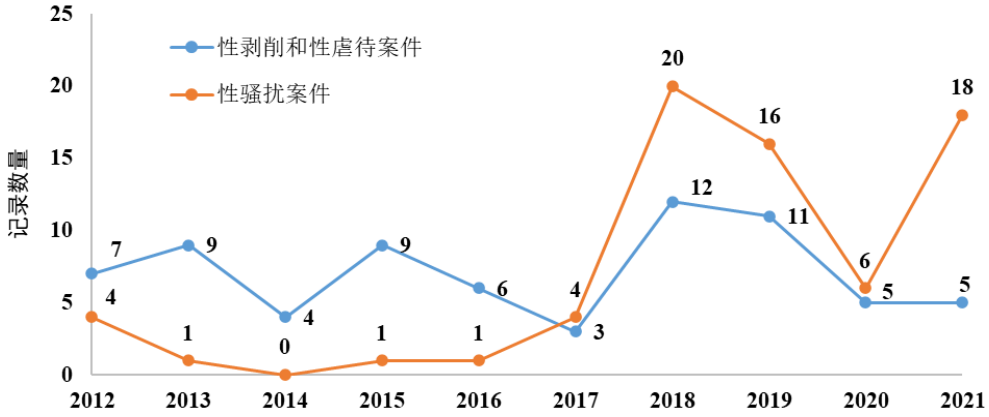
67. 2021 年，审调处查实了 9 起性行为不端案件(7 起性骚扰案件、1 起性剥削/性虐待案件、1 起性侵犯案件)。与 2020 年相比，增加了 50%。2020 年，审调处查实了 6 起性行为不端案件(5 起性骚扰案件、1 起性侵犯案件)。[5] 2021 年，在接

[5] 审调处根据接案时指控的不当行为类型来报告业已受理的案件类型。然而，可在评估或调查期间重新评定案件类型，并于办结时在结案文件中更新案件类型，反映被评估或被调查不当行为的属性。

到的总共 36 起性行为不端案件中，总共办结了 24 起。此外，审调处办结了 1 起虽作为其他类型不当行为接收但评估认为属于性行为不端的案件。12 起性行为不端的投诉转入 2022 年。

图 9

2012-2021 年接到的性骚扰和性剥削/性虐待案件



致管理当局函

68. 2021 年，审调处对涉及被清退供应商和前工作人员的腐败和采购欺诈指控进行评估后，向有关业务单位发送了致管理当局函。函中表示，虽未发现新的、可信的欺诈指控，但审调处之前调查过这个供应商，查实了对其提出的不当行为指控。函中提请注意在若干区域项目中向被清退供应商支付了大量款项，建议以性价比/质量为基础对相关项目实施管理审查。

财务损失和追讨(第 2014/21 和 2015/13 号决定)

69. 2021 年，审调处发布的调查报告证实开发署的财务损失总额为 395 202 美元。据财政资源管理处说，2013 年至 2021 年提交的调查报告显示的财务损失总额为 8 965 562 美元，法律办公室认为其中 7 797 005 美元可以追回。其中，业已追回的款项为 3 803 650 美元，占损失的 48.8%。

针对不端行为案件采取的行动(第 2011/22 号决定)

70. 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)针对审调处发布的调查报告采取的后续行动详见下文。

71. 根据 2021 年提交法律办公室、涉及工作人员的 30 份调查报告，解聘了 1 名工作人员，开除了 1 名工作人员。针对调查结束前辞职或合同期满的 7 名工作人员，在其档案中放入一封信函，写明：若其仍在组织任职，根据《法律框架》第 72 条，法律办公室会建议对其提出不当行为指控。1 名工作人员在收到指控函后、纪律程序结束前辞职。因此，根据开发署《法律框架》第 81(a)条，在其档案中放入一封信函。2 名工作人员的所有指控均被撤销。审调处向国家当局移送了 1 起案件，待结果出来后，可能要重新办理并重新提交。2021 年底，法律办公室仍在审查剩余 17 份报告。

72. 审调处向国家办事处提交了 6 份报告。2 个服务合同持有者的合同因此终止。3 个服务合同持有者被要求偿还组织遭受的损失，但没有受到进一步惩处。剩余 1 份报告也涉及服务合同持有者。由于这份报告，对该人所持合同的任何进一步延展设置了条件。

73. 2021 年，审调处向供应商审查委员会提交了 15 份报告，涉及 17 起案件。其中，4 起在年底前办完并结案，1 个合同持有者和 3 家供应商因此受到惩处。此外，临时停用剩余报告涉及的 6 家供应商，等待委员会的最后处理结果。

74. 2021 年，审调处向联合国志愿人员组织纪律措施和索偿问题咨询小组提交了 1 份调查报告，建议调查对象(1 名国际志愿人员)提前离职。审调处向联合国另一组织提交了 3 份调查报告。一份涉及 1 名合同持有者，该人在调查期间辞职。另一份涉及 2 名工作人员，年底仍在接受审查。

社会和环境合规

75. 2021 年，社会和环境合规股新登记了 4 起案件，案件总数达到 19 起。[6] 其中，11 起已受理，涉及位于喀麦隆、哥伦比亚、印度、伊拉克、约旦、吉尔吉斯斯坦、马拉维、毛里求斯、莫桑比克、缅甸的项目和援助巴勒斯坦人民方案。调查结束后，根据开发署署长应社会和环境合规股的建议作出的决定，喀麦隆和毛里求斯的两起案件进入监测阶段。社会和环境合规股办结了涉及刚果共和国、巴拿马和乌干达项目的 3 起案件。由于 2019 冠状病毒病大流行，未开展实地工作。尽管如此，社会和环境合规股还是创新了推动案件处理的方式，包括使用当地专家顾问、卫星图像和远程访谈。2021 年，社会和环境合规股启动了调查准则更新进程。

76. 社会和环境合规股在 2021 年开展外联活动，提高合作伙伴和潜在利益攸关方对该股使命、任务和活动的了解。社会和环境合规股与加勒比开发银行、世界银行和美洲开发银行的问责机制一道，为加勒比民间社会组织举办了虚拟外联活动。社会和环境合规股还参加了独立问责机制网络年度会议。此外，社会和环境合规股还是申诉补救和问责机制伙伴关系的几个伙伴之一。申诉补救和问责机制伙伴关系是一个问责机制学习平台，涉及广泛的公共和私营组织。社会和环境合规股于 2021 年 12 月牵头举办伙伴关系网络研讨会，继续通过社交媒体和其他数字论坛开展外联活动。

防止性骚扰和性剥削/性虐待

77. 2021 年，审调处继续积极参加开发署处理以下事务的若干工作队/工作组：防止性骚扰和性剥削/性虐待、帮扶受害者/幸存者、防止重新聘用性行为不端指控已查实人员(清白背景调查数据库咨询委员会)，会同为开发署项目选定的执行伙伴和责任方处理性剥削/性虐待和性骚扰问题。在这一举措中，审调处制定了一

[6] 社会和环境合规股调查关于受项目影响的利益攸关方不遵守开发署社会和环境标准和筛选程序的指控，建议针对不合规问题的调查结果应当采取何种措施。

个新的开发署事故报告单，用于处理与开发署人员无关但仍需向开发署报告以供监督的事件。

78. 2021 年，审调处参加了几个机构间技术工作组，包括性剥削和性虐待问题工作组、行政首长协调理事会处理联合国系统性骚扰问题工作队。审调处还为联合国应对性剥削和性虐待问题相关工作改进措施特别协调员办公室提出用于应对各种性剥削/性虐待问题的举措献计献策，包括推出新的电子信息报告单。在这一过程中，审调处为开发署 4 个国家办事处以及被提名参加方案的同事提供了培训。审调处还帮助提高了对开发署性骚扰和性剥削/性虐待应对措施的认识，为此向 15 个国家和区域办事处约 1 200 名人员举办了培训网络研讨会。2021 年 9 月，审调处还通过性行为不端问题工作队新闻通讯，向开发署人员推出了一个关于提出性行为不端指控的播客。该播客属于性骚扰/性虐待和性剥削问题播客系列。

79. 在整个 2021 年，审调处参加了各种 MOPAN[7] /捐助方情况通报和评价，代表开发署就性行为不端问题作出答复。具体而言，审调处参与确定了处理性剥削/性虐待和性骚扰问题的统一口径，参与的会员国和联合国实体应当在今后的双边供资安排中一以贯之地予以使用。2021 年 7 月，谈判结束，就统一口径的案文达成一致。

80. 2020 年 1 月 1 日起，所有参与的办事处和联合国组织均有义务用名为“性剥削和性虐待问题 iReport 跟踪系统”的安全在线数据库，向秘书长报告关于性剥削/性虐待的可信指控。2021 年，协助报告了 2 起涉性剥削/性虐待指控案件，经初步评估认为指控可信。审调处还贯彻落实了性剥削/性虐待问题特别协调员关于向驻在国级别最高的联合国官员分享指控信息的指导意见。

81. 审调处继续雇用 1 名 P4 协调人担任性行为不端问题调查工作主要代表，指派 2 名 P3 调查员为其提供协助。

其他调查活动

82. 2021 年，审调处继续实施一个试点项目，内容涉及 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函。选项函为文书，批准有证据证明存在不当行为的工作人员辞职。辞职可在特定条件下进行，包括承诺赔偿不当行为造成的任何财务损失；另一种选择是，接受全面调查并可能进入纪律程序。2021 年，审调处发出了三封选项函。其中，两封发出后，案件没有完结，调查继续开展；关于另外一封，审调处正在等待回复。

[7] 多边组织业绩评估网。