



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务厅
执行局

Distr.: General
9 March 2016
Chinese
Original: English

2016 年度会议

2016 年 6 月 6 日至 10 日，纽约

临时议程项目 14

内部审计和监督

联合国项目事务署内部审计和调查小组 2015 年活动报告

摘要

联合国项目事务署内部审计和调查小组主任谨向执行局提交关于 2015 年 12 月 31 日终了年度内部审计和调查事务的活动报告。按照执行局第 2006/13 号决定，项目署管理层对本报告的回应将另行提出。

本报告刊载了内部审计和调查小组依据项目事务署已开展的工作的范围、其治理、风险管理和控制流程的适当性和有效性所提出的意见(执行局第 2015/13 号决定)。

决定的要素

执行局似可：

- (a) 注意到内部审计和调查小组 2015 年年度报告及管理层所作的回应；
- (b) 注意到在落实审计建议方面取得的进展，包括已逾时 18 个月以上的审计建议；
- (c) 注意到依据已开展的工作范围对本组织治理框架、风险管理及控制的适当性和有效性提出的意见 (按照执行局第 2015/13 号决定)；
- (d) 注意到审计咨询委员会 2015 年年度报告(按照执行局第 2008/37 号决定)。



目录

章次	页次
一. 导言	3
二. 内部审计和调查小组的作用和职能.....	3
三. 2015 年核定年度内部审计工作计划.....	4
四. 2015 年审计活动要点	5
五. 项目署问责框架	14
六. 披露内部审计报告	14
七. 咨询服务	14
八. 调查	15
九. 内部审计建议的后续行动摘要.....	21
十. 业务问题	22

附件(可从执行局网站上查阅)

1. 在 2015 年 12 月 31 日之前逾 18 个月提出但尚未解决的审计建议
2. 2015 年期间公布的所有内部审计报告的标题
3. 审计咨询委员会——2015 年年度报告
4. 内部审计和调查小组在 2015 年公布的关于导致裁定有不当行为的初步评估或调查的报告

一. 引言

1. 内部审计和调查小组(审调小组)谨向执行局提交 2015 年 12 月 31 日终了年度项目署内部审计和调查活动的年度报告。根据执行局第 2008/13 号和第 2012/18 号决定,本报告载列了详细资料,具体是:(a) 按年份和类别列出尚未解决的审计建议的一个表;(b) 对逾期 18 个月或更长时间仍未解决的审计结果的解释;(c) 本年度公布的所有内部审计报告的标题。
2. 本报告刊载了审调小组依据项目事务署已开展的工作范围、其治理、风险管理和控制流程的适当性和有效性提出的意见(执行局第 2015/13 号决定)。
3. 审调小组主任向项目署执行主任负责,并协助她履行问责职能。在这方面,审调小组提供保证,提出咨询意见,建议改进,并帮助加强本组织的风险管理、控制和治理系统。审调小组还设法通过调查接报的违反适用细则、条例和行政或政策指令的行为,促进和支持问责制度。此外,审调小组还支持管理层适用项目署《2014-2017 年战略计划》(DP/OPS/2013/3)所述的项目署一般政策和目标。
4. 审调小组在 2015 年期间继续与项目署审计咨询委员会进行互动。根据执行局第 2008/37 号决定,作为本报告附件 3,附上 2015 年审计咨询委员会的年度报告。

二. 内部审计和调查小组的作用和职能

A. 任务、职能和标准

5. 项目署内部审计和调查的任务、职能和标准源自执行主任作为第 3 号组织指令批准的于 2012 年 1 月 1 日修订和生效的本组织的财务条例和细则。按照条例 6.01,审调小组:

应根据《国际内部审计专业实务标准》作出独立、客观的保证并开展咨询活动。它应评价和促进治理、风险管理和控制过程的改善,并就此提交报告。
6. 内部审计师协会的《国际专业实务框架》提供了标准和指导,审调小组的所有活动都遵循这些标准和指引。
7. 根据条例 6.02,除了向项目署提供内部审计服务外,审调小组“负责评估和调查项目署人员或其他人犯下的有损于项目署的欺诈和腐败指控”。
8. 审调小组的任务、范围、职责、问责和标准在执行主任核准的作为第 25 号组织指令公布并于 2015 年 3 月 2 日修订和生效的《内部审计章程》、第 2 号组织指令“项目署问责框架和监督政策”、第 15 号组织指令(增编 4)“项目署全球结构”和第 36 号组织指令“处理不遵守联合国行为标准问题的法律框架”。

B. 同联合国审计委员会及其他联合国监督机构的协调

9. 审调小组与联合国审计委员会协调其内部审计工作，并向审计委员会提供其审计结果。此外，审调小组的年度规划过程包括同审计委员会进行磋商。

10. 审调小组继续与联合国内部监督事务厅、联合国内部审计事务代表以及联合国调查事务代表和联合检查组协调工作。

三. 2015 年核定年度内部审计工作计划

11. 2015 年工作计划的主要目标是评估和改善风险管理、控制和治理过程的成效；为执行主任提供内部控制和程序依照预期设想运作的保证。工作计划详细讨论了审计事务的规划办法、目标、风险评估、范围、性质和业务预算。

A. 基于风险的内部审计计划

12. 在编制 2015 年工作计划时，审调小组完善了前几年使用的风险评估模式，以确保内部审计优先事项符合项目署管理层的目标。为进行这项评估，审调小组从各种内部资源收集数据，并参考了项目署财务条例 4.01 以及财务细则 104.01 和 104.02 所规定的风险管理系统的现有组成部分。项目署又支持企业风险管理方案，以改善全组织的风险识别和缓解技术。

13. 以审计风险评估为基础的 2015 年审计工作计划确认项目署在世界各地的业务具有地理多样性，并包括合规性审计和业绩审计。

B. 年度工作计划的执行进展情况

14. 计划在 2015 年进行的内部审计已全部完成，并在该年公布了最后报告(见表 1)，唯海地业务中心的内部审计报告除外，该报告完成后将于 2016 年公布。这毫不影响审调小组在 2015 年提供审计保证的能力。

表 1.

截至 2015 年 12 月 31 日工作方案的执行情况

	审调小组内部审计	项目审计	共计
计划在 2015 年进行的审计数	8	0*	8
已公布的审计报告总数	7	22	29
转到 2016 年的审计报告总数	1	0	1

* 无，因为项目审计要求是由客户驱动的。

四. 2015 年审计活动要点

15. 如表 1 所示，审调小组 2015 年公布了 29 份报告，2014 年为 22 份。按照项目协议，报告数目受客户要求和报告规定的影响很大。

16. 审调小组的审计分为两类，反映出做法上的不同：

(a) 审调小组进行的内部审计(7 份报告)；

(b) 为满足项目报告规定由专业审计公司在审调小组督导下进行的项目审计(22 份报告)。

17. 2015 年公布的 29 份审计报告有 158 项审计建议。其中 101 项涉及内部审计报告(表 3)，57 项涉及项目审计报告(表 6)。

A. 内部审计和调查小组直接进行的内部审计

已公布的内部审计报告

18. 在 2015 年 12 月 31 日终了年度，审调小组公布了 7 份内部审计报告，并提交给项目署执行主任，详见表 2。

19. 审调小组又参与了开发计划署审计和调查处带头对南苏丹共同人道主义基金治理职能进行的机构间审计。

表 2.

内部审计和调查小组 2015 年公布的内部审计报告清单

报告标题	评级*
耶路撒冷业务中心内部审计	满意
塞尔维亚项目中心内部审计	满意
阿富汗业务中心内部审计	部分满意
南苏丹业务中心内部审计	不满意
审查基础设施进程	不适用**
评估网络安全成熟度	不适用**
审查应享休假	不适用**

* 按照开发署、人口基金、联合国儿童基金会、项目署和世界粮食计划署的内部审计处 2010 年 1 月 1 日起开始采用的统一评级系统：

- “满意”评级意味着“内部控制、治理和风险管理过程已充分建立并且运作良好。没有查出任何会对审计实体实现目标造成严重影响的问题”；
- “部分满意”评级意味着“内部控制、治理和风险管理程序已大体建立并正在运作，但需改进。已发现一个或多个可能对被审计实体实现目标造成不利影响的问题”。

** 这是一项顾问服务，按照审调小组的标准程序进行，没有提出总的评级。

对 2015 年公布的内部审计建议的分析

20. 根据执行局第 2008/13 号决定的要求，审调小组按照在某职能领域的重要程度和出现频度，对已公布的各项建议进行了分析。

21. 已公布的内部审计建议数从 2014 年的 82 项增加到 2015 年的 101 项，每一审计报告的平均建议数从 2014 年的 10 项增加到 2015 年的 14 项。审调小组继续按照审计和咨询委员会的意见，更加注重风险较大和系统性的问题。

与审调小组审计相关的审计建议的重要程度

22. 如表 3 所示，在已公布的 101 项审计建议中，有 44 项被视为高度重要，¹ 57 项为中等重要。低优先建议都在审计的实地工作阶段处理。

表 3.

按重要程度分列的审计建议

重要程度	建议数目			占总数百分比		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
高	52	37	44	60	45	44
中	35	45	57	40	55	56
共计	87	82	101	100	100	100

按职能领域分列的审计建议的出现频度

23. 图 1 显示了按职能领域分列的审计建议的出现频度。大多数建议涉及项目管理(27%)、采购(19%)和财务(12%)，跟着是总体战略管理和领导力(12%)、人力资源(12%)、一般行政(5%)、信息技术(4%)和伙伴、产品和服务质量管理(4%)。应当指出，这种按职能领域的分布情况是由每项审计活动的风险评估所确定的审计范围驱动的。

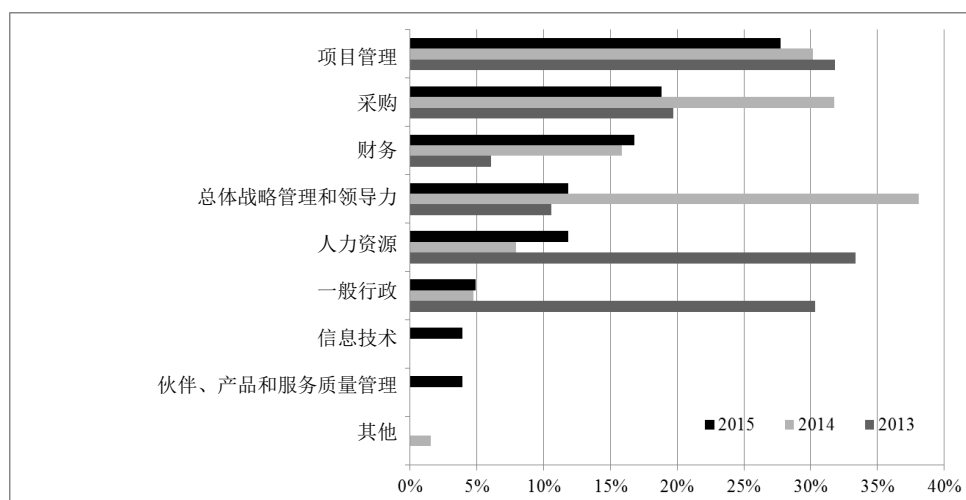
¹ 重要程度：

高：行动被认为是当务之急，以确保项目署不会面临高风险。

中：行动被认为是必要的，以避免面临重大风险。

低：行动被认为是可取的，有助于加强控制和提高资金的价值。

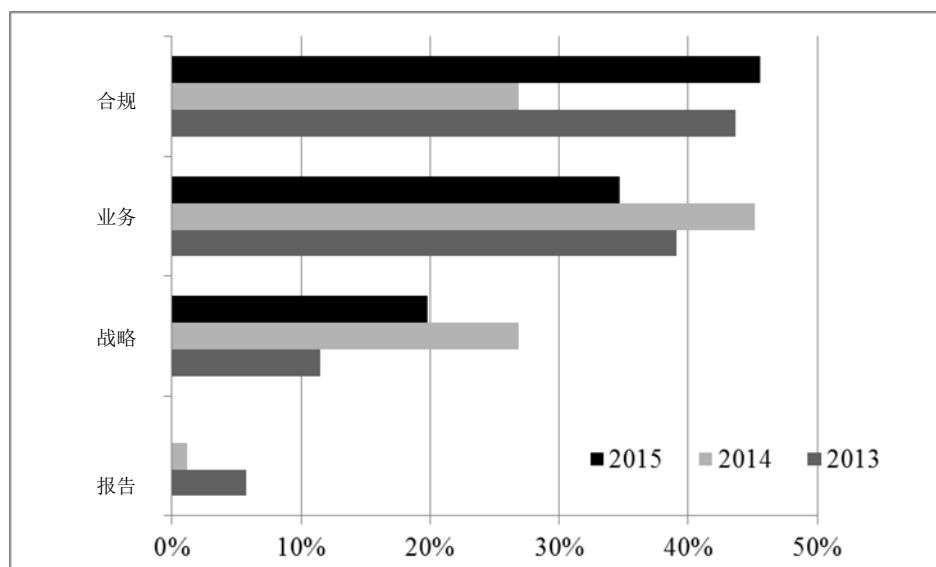
图 1.
按职能领域分列的内部审计建议²



2015 年内部审计报告指出需要改进的重点领域

24. 为了补充先前的分析，图 2 显示按目标类型分列的建议数。³ 合规问题建议 (45%) 最多，其次是业务问题 (35%)，再而是战略问题 (20%)。

图 2.
按目标分列的 2015 年公布的建议数目



² “其他”类别包括安保及合同和财产审查。

³ 按照特雷德韦委员会赞助组织委员会发布的《内部控制—综合框架》(2013 年)所述实体目标。

25. 需要改进的重要领域有：

(a) 总体战略管理和领导力，提出了关于下列各方面的建议：业务组合多样化规划；业务获取与发展；与合作伙伴沟通；人力资源战略规划；招聘过程；合并办公室业务组；关键风险管理和监督职能方面的责任分工；合规和监督机制；适用经验教训，特别是基础设施失灵方面的经验教训；以及网络安全；

(b) 项目管理，提出了关于下列各方面的建议：工作进度估计与实际完成工作之间的差距；办事分处年度目标方面的中心权力；项目的规划、预算编制和监测；项目管理者对项目预算和支出的问责职能；项目预算所有人进行的监督；质量控制；预算再分配的正式授权；核准项目之间的资金转移；在每一个发出的工作合同中列入意外开支；执行标准化的抽签和核准过程；确保向供应者提供工作所需的必要设备；归还留存款给供应者的准则；遵守项目署保健和安全政策的情况；记录的存档与维护；设计规划指引；对创立基础设施合同方面的监督；基础设施项目的保险安排；从所遇到的问题吸取的经验教训；

(c) 采购，提出了关于下列各方面的建议：核准国际商业术语；举报可疑的供应商或银行不当行为；登记供应者；不履行合同和供应者不当行为；遵守授权规定；采购和合同管理指引；实地监测；供应者背景调查；检查利益冲突；核准合同修改；在企业资源规划工具记录合同义务；合同中的保护机制；合同履行机制的标准化应用；

(d) 人力资源，提出了关于下列各方面的建议：处理有证明病假和年假申请的程序；项目署聘用的个人的合同；网络安全培训与认识；通过参考一份认可大学和同等机构名单进行高质量的招聘；一般工程师职位的通用职权范围；项目署工程师的持续专业发展；促进参加和联系专业工程师协会；雇员业绩和成就的年度评估；

(e) 财务，提出了关于下列各方面的建议：管理当地经管的直接费用盈亏；新的企业资源规划工具纳入当地管理直接费用安排的可行性；及时核可项目预算；在没有核定预算的情况下防止项目支出的程序；承付流程中的控制；核实合同有关文件；处理付款；核实项目和人事支出；处理支付给供应商的付款；处理预付款和预付开支；

(f) 一般行政，提出了关于下列各方面的建议：资产管理标准作业程序；工作人员住房管理，包括家具采购、制定租金费率、安排租赁和收租；将资产费用连同资产转移给接收项目；分类及列明敏感信息的所有权与用途；

(g) 伙伴、产品和服务质量管理，提出了关于下列各方面的建议：项目风险管理；供应者大合同履行情况评价；在活动、项目和合同一级确保及时确认缺陷的质量保证过程；和

(h) 信息技术，提出了关于下列各方面的建议：新的企业资源规划系统部署后进行的外部审查；在网络和系统两级进行的技术安全监测；加强安全系统开发生命周期方法；测试抵御系统性网络攻击的准备情况。

B. 项目审计

单一审计原则

26. 审调小组继续坚持联合国的“单一审计原则”，项目署关于 2007 年内部审计和监督的报告(DP/2008/21)对这项原则作了详细说明。

27. 满足项目协议的规定是管理层的责任，审调小组则向项目管理人提供技术支持，以满足他们的项目审计要求。为此，审调小组请第三方专业审计公司进行这些审计。所有受聘专业公司都通过项目署的资格预审，并遵守审调小组核准的职权范围。这些公司编写的所有审计报告在公布之前都由审调小组作出质量保证。

28. 2015 年，22 份项目审计报告中有 20 份是由一家审计公司公布的，审调小组在 2013 年与其签订了为期三年的专业服务合同。审调小组继续看到报告更具一致性，更加及时，还简化了实施项目审计的程序。

为项目公布的内部审计报告

29. 在 2015 年 12 月 31 日终了年度，审调小组公布了有关具体项目的 22 份审计报告，提交项目署执行主任或区域主任，视项目而定。

30. 如下表所示，在 2015 年公布的 22 份项目审计报告中，大多数报告都就项目财务报表提出了审计意见，并对内部控制环境作了评级。这是按照有关伙伴和主要利益攸关方的要求办理的。

表 4.

2013-2015 年公布的项目审计报告数目

	2013	2014	2015
就财务报表提出审计意见并对内部控制环境评级的审计报告	12	11	20
只对财务报表提出审计意见的审计报告	1	3	2
共计	13	14	22

31. 如表5所示，对项目财务报表提出无保留意见的项目审计报告比例稳步提高，从 2013 年的 92%提高到 2014 年和 2015 年的 100%。无保留意见报告数目逐步增加，反映出项目署编制的财务报告质量有所提高。

32. 获得内部控制“满意”评级的项目审计比例从 2014 年的 55%增加到 2015 年的 75%。没有内部控制“不满意”评级的项目审计。

表 5.

2013-2015 年项目审计意见和项目审计内部控制评级汇总

意见或评级	审计报告数目			占总数百分比		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
对项目财务报表的审计意见						
无保留意见	12	14	22	92	100	100
有保留意见	1	0	0	8	0	0
共计	13	14	22	100	100	100
对内部控制总体水平的评级 (如有的话)						
满意	8	6	15	67	55	75
部分满意	4	5	5	33	45	25
不满意	0	0	0	0	0	0
共计	12	11	20	100	100	100

2015 年项目审计结果的财务影响

33. 执行局第 2010/22 号决定要求今后的报告说明有关审计结果所产生的财务影响。2015 年，有保留意见的项目审计报告的累积财务影响是零。

2015 年提出的项目审计建议

34. 已公布的 22 份审计报告载有 57 项建议，平均每份报告 2.6 项建议。这个平均数略为高于 2014 年每份报告 2.0 项建议的平均数，但仍低于 2013 年的平均数 3.7。

35. 下面将对这 57 项建议按在某职能领域的重要程度和出现频度进行分析。

与项目审计相关的审计建议的重要程度

36. 如表 6 所示，评级为重要程度高的审计建议比例从 2014 的 11% 降到 2015 年的 0%。

表 6.

项目审计建议按重要程度分列

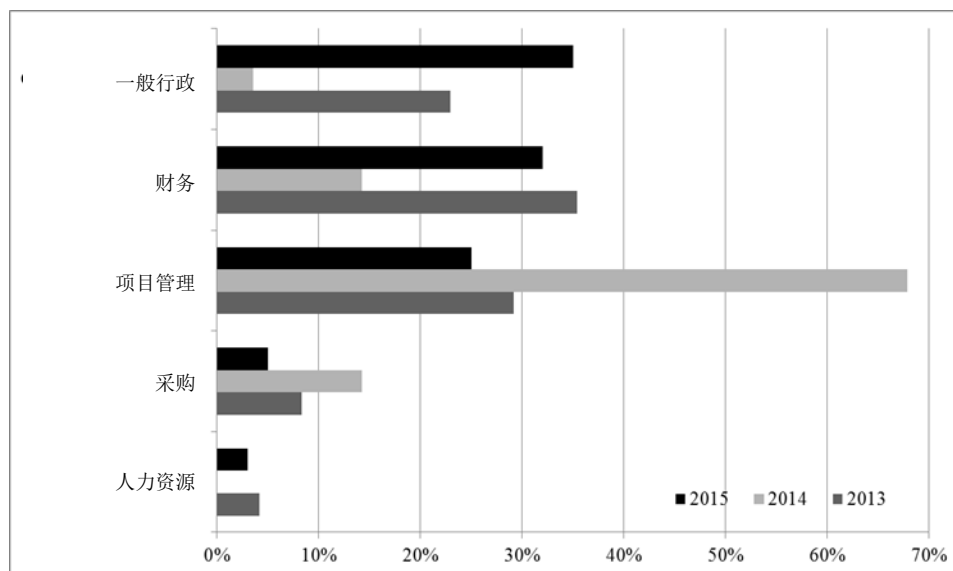
重要程度	建议数目			占总数百分比		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
高	9	3	0	19	11	0
中	38	21	57	79	75	100
低	1	4	0	2	14	0
共计	48	28	57	100	100	100

按职能领域分列的项目审计建议的出现频度

37. 如图 3 所示，按职能领域分列的审计建议的出现频度表明，2015 年大多数建议涉及：一般行政(35%)、财务(32%)和项目管理(25%)，其余涉及采购(5%)和人力资源(3%)。

图 3.

按职能领域分列的项目审计建议



2015 年项目审计报告中指明需要改进的重要领域

38. 需要改进的重要领域有：

(a) 项目/赠款管理，提出了关于下列各方面的建议：由项目指导委员会进行项目监督；签署谅解备忘录；向捐助者提出赠款和进度报告及付款请求；财务报告列报的增值税的准确性；限制给予任一受益人的赠款总值；用文件记录对进展情况和财务报告的审查；协议取消后收回未用项目资金；终止合同的程序；年度业绩和成果评估；年度规划备忘录；与地区和技术指导小组举行的会议；从一个项目场地移走燃料的核可文件；核实美元纸钞的有效性；留存业绩担保基金；

(b) 财务和企业资源规划过程，提出了关于下列各方面的建议：支出的编码、分类和记录；核对零用金；财务过程中的责任分工；企业资源规划系统会计事项的准确性和完整性；在签署项目协议之前在企业资源规划系统创建供应商简介；遵守确定供应商、核准请购单和付款的截止日期；

(c) 采购, 提出了关于下列各方面的建议: 通过对价格和交付时间进行成本效益分析算出采购效率; 遵守合同条件; 在采购评估过程中审查报价; 及时记录请购单的批准;

(d) 人力资源, 提出了关于年度雇员业绩和成果评估方面的建议;

(e) 一般行政(资产管理), 提出了关于资产保障、监测和报告方面的建议;
和

(f) 一般行政(信息管理), 提出了关于小额赠款方案数据库和维持重要赠款文件方面的建议。

C. 项目署内部控制系统的改进措施

39. 2015 年, 管理层采取了进一步加强内部控制系统的措施。编写审计工作计划时考虑了这些改进措施。

40. 加强内部控制系统是持续进行的工作。2015 年, 管理层在若干领域修正了政策和程序或发布了新的政策和程序。按照执行局第 2015/4 和 2015/12 号决定, 管理层在战略治理和管理领域迅速行动, 颁布了要设立的项目署审计咨询委员会的职权范围, 与属于执行局权限范围的其他组织的职权范围差不多。为反映这种变化, 项目署的问责框架和监督政策也已更新。又在这个领域, 管理层继续确保组织结构方面的调整会在整个项目署进行和落实。这些变化包括规定全球管理小组的内部直线指挥权和问责职能、为各区域实体的业务范围界定明确的地理界限、更新据以使内部控制框架能够运作的有关支援系统和财务系统。此外, 管理层修正或公布了采购、人力资源和一般支助方面的若干政策。

41. 在 2015 年, 项目署管理层与来自全球管理小组的总部和外地业务的代表召开了多次内部工作组会议。工作组会议的议题包括服务、战略投资、成本和定价、接受业务活动、作出决策、组织结构和协作。这些工作组向执行主任提出了 28 项建议, 目前所有这些建议都在落实中。截至 2015 年底, 管理层估计, 落实建议方面已完成 55%。

42. 项目署保持了国际标准化组织(ISO)颁发的 9001 质量管理体系认证, 并将 ISO 14001 环境管理系统认证的覆盖范围扩大到包括危地马拉和斯里兰卡的基础设施项目, 补充了现有在阿富汗、科索沃⁴ 和耶路撒冷办事处的项目覆盖面。2015 年, 项目署在科索沃和耶路撒冷办事处的作业获得国际上适用的职业健康和安全管理标准英国标准(OHSAS 18001)的认证。这一成就构成了项目署遵守关于在所有联合国组织实施职业安全与健康系统的联合国系统职业健康和安全管理框架(CEB/2015/HLCM/7/Rev.2)的基础。

⁴ 在安全理事会第 1244(1999)号决议范围内。

43. 项目署内部控制系统有总体工具和系统的支持。2015 年，项目署继续采用了旨在更好地统筹业务流程和系统的新的企业资源规划系统。新系统应能改善管理层决策信息的质量，使项目署能够向伙伴提供更有效率的业务支持，并支持执行公共部门会计准则。该系统于 2015 年年底推出，将成为继续努力优化项目署风险管理系统、加强项目署业务的内部控制、责任分工和合规操作的重要组成部分。

44. 2015 年，项目署创建了专门的风险和质量小组(主任级)，从而加强了其风险管理做法。按照在体制层面建立的监督和统控机制，风险与质量小组负有风险和质量管理的总体责任。新的小组将进一步加强项目署在接受新的项目之前采用的风险评估做法，尤其侧重于技术、法律、金融和政治风险敞口。此外，管理层发起了一项倡议，采用“坚持原则的履行”这个概念。在改进组织的风险管理系统的持续过程中，这一举措将补充卓越模式和三道防线模式等其他模式。项目署审计咨询委员会在其年度报告(DP/OPS/2016/3, 附件 3)中指出，项目署在接受新的项目时风险敞口尤其巨大，并表示支持继续侧重于加强这一领域的风险管理系统。此外，委员会鼓励管理层登高望远，推出坚持原则的履行这个概念，作为加强应用总体治理、风险、合规和业绩管理等其他公认做法的一种手段。该委员会在报告中还注意到，可以通过这些做法和数字解决方法相结合，进一步提高业务效率和效益。

45. 在这一年期间，项目署管理层和审调小组携手合作，确保执行内部审计建议，并将结果纳入项目署各部门的业绩数据。通过使用这些业绩数据，管理层很快就能解决已查明的问题和风险领域，从而保障项目署的内部控制框架行之有效。2008 年至 2015 年提出的内部审计建议的总体执行率是 96%，只有 4 个 18 个月以上的老建议尚未执行，证明了这些努力所取得的成果。

D. 审计意见

46. 管理层负责维持项目署治理、风险管理和控制的充分性和有效性。审调小组负责独立评估框架的充分性和有效性。

47. 审计意见所根据的是审调小组按照《国际内部审计专业实务标准》在 2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日之间公布的审计报告。审计报告涉及下列各方面：

- (a) 外地办事处审计；
- (b) 跨职能主题审计；
- (c) 项目审计；和
- (d) 在日历年终了时审计建议的落实情况。

48. 2015 年公布的大多数审计报告覆盖项目署 2014 年和 2015 年的活动。支持审计意见的审计工作简明摘要见本节上面 A 和 B 部分。

49. 按照审调小组的意见，根据已开展工作的范围，项目署治理、风险管理和控制的充分性和有效性的评级是部分满意，这意味着这些方面已大体建立并正在运作，但需改进。截至 2015 年 12 月 31 日为止，审计建议的执行率是 96%，这就是说治理、风险和控制一需要改进，就采取了适当和及时的行动。

五. 项目署问责框架

50. 审调小组主任按照项目署的问责框架和监督政策，向执行局报告执行问责框架的可用资源和所需资源。

51. 项目署问责框架和监督政策的内部支柱包括审调小组、审计咨询委员会、道德操守干事、总法律顾问办公室、风险和质量小组、任用和甄选小组、任用和甄选委员会、总部合同和财产委员会、平衡计分卡系统以及落实项目署的组织指令和行政指示。

52. 项目署问责框架和监督政策的重要外部支柱包括执行局、联合国审计委员会、联合检查组、行政和预算问题咨询委员会和大会第五委员会。

六. 披露内部审计报告

53. 审调小组遵行执行局关于披露内部审计报告的第 2008/37 和 2012/18 号决定和其中批准的程序。

54. 因此，审调小组在项目署的公开网站发表了 2012 年 6 月 30 日之后发布的内部审计报告执行摘要和 2012 年 12 月 1 日之后发布的内部审计报告全文。此外，自 2011 年 11 月以来，审调小组在项目署的公开网站发表了所有职能审计报告和专题审计报告，以及 2008 年以来发布的所有审计报告清单。

55. 审调小组公开披露内部审计报告的的经验是正面的，有助于提高透明度和问责度，促使管理层及时对审计建议采取行动。由于内部审计师要求加大力度保证质量，因此审计报告的标准也在不断提高。

七. 咨询服务

56. 应管理层请求，审调小组为涉及项目署内部控制、政策和组织指令、业务流程、拟议项目协议和其他具体关切事项的各种问题提供内部咨询服务。审调小组按照内部审计师协会的标准，只以咨询方身份行事，不参与实施任何程序。

57. 2015 年期间，审调小组提供的咨询服务包括：就实施新的企业资源规划系统提供咨询意见以及在配置过程中包括持续不断的监测测试；就项目署内部创设财

务职能向管理层提供咨询意见；就项目署内部设置企业风险管理职能提供咨询意见。审调小组还作为观察员参加了项目署的信息和通信技术咨询委员会。

58. 为了支持管理，审调小组还继续开展内部合规评估，这是维持项目署获得 ISO 9001、ISO 14001 和 OHSAS 18001 认证的要求。

59. 此外，审调小组继续协助管理层审查载有审计条款的拟议项目协议，以确保这些条款符合执行局的决定以及项目署的财务条例和细则。审调小组还协助管理层在采购和活动规划过程中与审计公司打交道。

八. 调查

60. 审调小组是项目署内负责调查欺诈、腐败、滥用权力、工作场所骚扰、性剥削、报复和其他不当行为的指控的唯一实体。

A. 收到的投诉

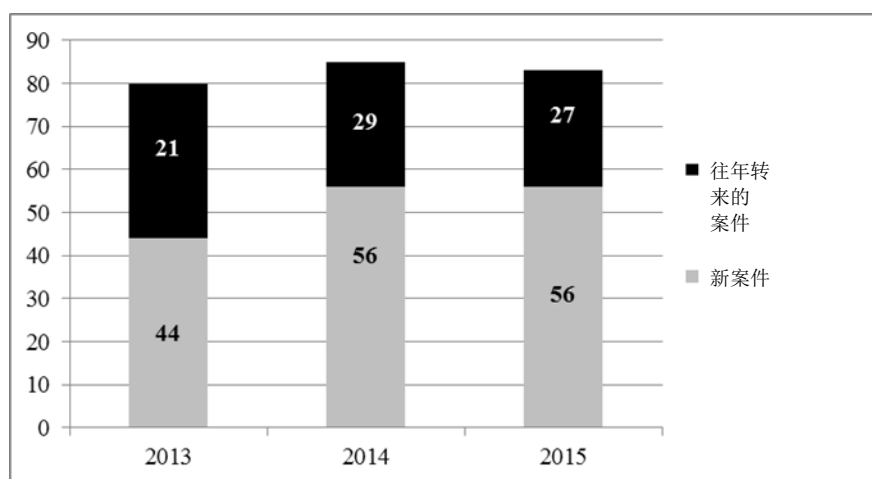
61. 2015 年，审调小组收到 120 份投诉，其中 56 份立了案，64 份证据不足，无需进一步调查。而在 2014 年，审调小组收到 93 份投诉，其中 56 份立案，37 份证据不足，无需进一步调查。

B. 立案的案件

62. 除 2015 年立案的 56 个案件外，另有 27 个案件转到 2015 年(图 4)。

图 4.

2013-2015 年立案数目



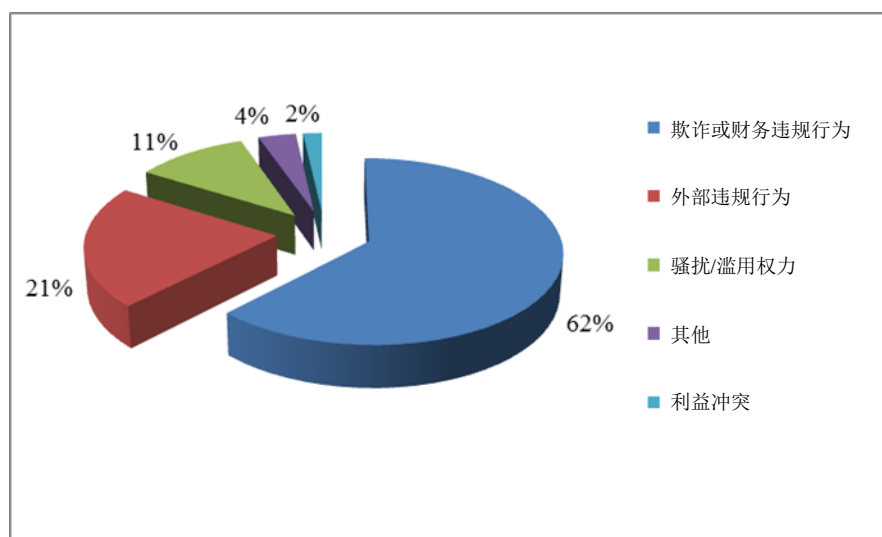
63. 2015 年立案的案件有 46% 是管理层或人事部门转来的，44% 来自其他途径(例如医疗保险提供商等外部组织)6% 通过项目署欺诈热线或骚扰热线举报，还有 2% 源自审调小组的一项审计。此外，审调小组启动 2 项先发式调查(占案件 4%)；一

项针对历来有大量投诉的国家，在其采购活动中标明一些示警红旗，而另一项涉及对项目署人员的学历进行预先审查。

64. 2015 年立案的大多数案件(35 起或 62%)涉及指控某种欺诈或财务违规行为(采购欺诈、应享待遇欺诈、盗窃、贪污或滥用项目署资源)。21%(12 起)是外部违规行为(指控欺诈医疗保险和违反当地法律)，11%(6 起)涉及骚扰和/或滥用权力。有 2 起(4%)案件涉及其他种类的涉嫌不当行为，如违反机密性规定，而 1 起案件则涉及利益冲突方面的指控。

图 5.

2015 年立案的案件种类



C. 调查的结果

65. 审调小组收到投诉后，即进行初步审查，以确定有关投诉是否属于审调小组的任务或管辖范围。如果确属其任务或管辖范围，审调小组即展开初步评估或调查，这取决于证据的充分性或指控的严重性等几个因素。如果对项目署人员的指控属实，审调小组即将案件移交人力资源法律干事，由后者按照第 36 号组织指令采取纪律行动。如果案件涉及项目署的供应商，则按照第 41 号组织指令将事件移交供应商审查委员会。报复案件均按第 35 号组织指令移交道德操守干事。

66. 2015 年，审调小组将 63 起案件结案，因此案件量从 83 起减至 20 起(减少了 75.9%)。表 7 列出了 2015 年的立案数和结案数。

表 7.
2015 年调查案件结案情况

	案件数	百分比
从往年转入的案件	27	33
2015 年收到的案件	56	67
2015 年案件共计	83	100
A. 无需进一步采取行动的已结案件(查无实据)		
• 初步审查或初步评估之后	16	26
• 调查之后	7	11
• 移交管理层	4	6
小计	27	43
B. 证据确凿但不属于审调小组任务范围的案件		
• 移交其他联合国组织	2	2
• 移交国家当局	1	2
小计	3	5
C. 建议进一步采取行动的查实案件和已结案件		
• 移交人力资源法律干事	30	
• 移交管理层	5	
• 移交项目署供应商审查委员会	4	
• 移交国家当局	2	
• 移交其他联合国组织	1	
小计	33*	52
2015 年已结案件共计	63	100
转入 2016 年处理的案件	20	

* 说明：本节的 33 起案件有些被移交上列不止一个当事方。因此上列每一个当事方收到的案件数加总为 42 起，而不是 33 起。这也解释了附件 4 显示为 33 起案件公布了 34 份报告的原因。

67. 在 2015 年结案的 63 起案件中，有 33 起(52%)证据确凿并建议进一步采取行动，有 27 起(结案的 43%)查无实据，而另外 3 起案件(5%)被移交国家当局或适当的联合国组织。

68. 在 27 起查无实据案件中，16 起在初步审查或初步评估后结案，有 7 起在调查后结案，4 起被移交管理层。

69. 在 63 起已结案件中，9 起被移交管理层。例如，审调小组建议采取预防性行动，以减少盗窃或滥用办公室资产的风险。另一起案件涉及审调小组对伪造的教育学位启动先发式调查。

查实案件

70. 审调小组认为 33 起案件的指控证据确凿(结案的 52%)。30 起案件(28 项调查和 2 个初步审查)涉及项目署人员，因此移交人力资源法律干事采取纪律行动。有 1 起案件所涉人员为另一联合国组织管辖的人员，因此移交给该组织。4 个涉及供应商的案件被移交供应商制裁委员会，见下面的讨论。

查实案件的财务损失和追讨情况

71. 2015 年审调小组调查报告查实的财务损失总额达 77 191 美元(医疗欺诈 38 508 美元、滥用资金 38 683 美元)，占项目署年度资源总额不到 0.1%。其中 60 358 美元确认为项目署资金，16 833 美元为客户资金(已告知有关客户)。截至 2015 年 12 月为止，项目署已追回 2015 年调查报告所列损失总额中的 28 252 美元，留下净损失为 48 939 美元。

对不当行为案件采取的行动

72. 2015 年，审调小组就 34 起案件公布了 60 份报告 (见附件 4)。有些案件不止涉及一个当事人，就是说有可能为单一一个案件公布不只一份报告。

73. 2015 年，审调小组建议对 65 名人员采取纪律行动：

(a) 18 人受到纪律处分。在这 18 人当中，有 14 人被终止合同，2 人被训斥，2 人被降级；

(b) 32 人在行政程序结束之前在项目署离职。由于联合国争议法庭不允许对已离开本组织的人采取纪律行动，所以此事将留待今后万一考虑有关个人担任项目署职位时处理；

(c) 没有对 4 个工作人员采取行动，原因是在审调小组审查完成后才获得新的开脱罪责证据，又或收集到的证据不符合联合国上诉法庭所规定的证据标准；

(d) 年终时有 11 人的案件尚待处理。

74. 管理层又处理了始于 2015 年之前的 10 个人的案件。有 5 人获纪律处分(与项目署终止合同)，其他 5 人在行政程序结束前离职，因此此事将留待在今后万一考虑有关个人担任项目署职位时处理。

75. 除了行政建议外，审调小组还建议将 3 起案件移交国家当局。一起案件涉及盗窃项目署资金，另一起涉及 26 人的一个重大医疗保险诈骗集团。第三起案件涉及不明第三方使用项目署名称发出和出售欺诈性采购文件。

制裁供应商

76. 审调小组依然是项目署供应商制裁制度的组成部分，以咨询方身份服务于供应商审查委员会。2015 年，有 4 起案件移交供应商审查委员会，供考虑采取进一步行动。这些案件涉及 5 个供应商和 1 名负责人。供应商制裁委员会对 4 起案件中的 2 起采取了行动。结果，项目署将从事欺诈行为和妨碍审调小组工作的 1 个供应商及其负责人除名 3 年。委员会又对另外 2 个妨碍公务的供应商给予警告。这些警告不影响它们同项目署或联合国做生意的资格，但在任何将来的诉讼中会被视为加重情节的因素。在 2015 年终了时，针对 3 个供应商的另外 2 起其他案件仍在委员会审查中。

77. 截至编写本报告时，根据审调小组的调查结果，项目署制裁了 40 个供应商和公司负责人。更详细的情况，包括项目署在联合国不合格名单中加列的供应商，均在项目署网址上公诸于众。⁵

D. 增强调查能力

78. 审调小组有 3 名专职的专业人员，由 1 名调查助理提供支助。审调小组继续依赖咨询人提供额外支助，2015 年案件数量增加，这种情况尤其显著。案件数量增加是由于执行主任大力支持审调小组，增加了关于审调小组的培训课程和宣传，并与客户加强合作。2016 年，审调小组将增加一个国际个体订约人，负责质量保证职能。此外，审调小组通过一个长期协议聘用一家公司负责提供计算机取证服务。

79. 2015 年，审调小组修订了其标准作业程序，以确保与最佳做法保持一致。审调小组又购买了一个新的软件包，用来规划和分配任务以及监测工作流程。此外，审调小组开始在审计数据库(TeamMate)跟踪其向管理层提出的调查建议，以便系统性地监测和跟进这些建议的落实情况。

80. 审调小组继续将其有限的资源集中用来处理严重案件，将不太严重的事项交由适当的部门处理。例如，审调小组与民众和变革管理小组就骚扰和滥用权力的案件开展了密切合作。审调小组还与法律干事和高级管理人员合作，后者可代表审调小组对有关指控进行初步审查。

81. 2015 年，审调小组同意在未来一年向人员和改革业务组提供新的援助。从 2016 年 1 月开始，审调小组将在离职程序中对所有离职人员进行调查，以确定他们没有任何未决问题。

项目署调查职能的同侪审查

82. 为了改进它的调查职能，审调小组自己发起在 2015 年进行一次外部质量评估。这种审查是符合审调小组所遵循的国际调查准则的，也符合联合检查组向所有联合国调查部门提出的建议。

⁵ <https://www.unops.org/english/Opportunities/suppliers/Pages/Vendor-sanctions.aspx>。

83. 审查小组总结指出，总体来说，项目署的调查职能符合它的法律框架以及一般接受的国际组织调查标准。调查结果也认为审调小组在项目署内大体上享有办事专业和有效率的声誉，各方利益攸关者都认为它的工作是公正和称职的。审调小组将审查并开始落实该小组在 2016 年提出的重大建议。

E. 欺诈预防

培训

84. 审调小组认识到项目署要在高风险环境运作，仍将致力于加强预防措施，特别是在欺诈领域。根据审调小组的订正章程，审调小组的任务范围有所扩大，包括培训和欺诈预防工作。2013 年，项目署为其工作人员举办了行为标准讲习班。该讲习班是项目署提高对合规操作和道德操守的认识的预防性努力的一部分，其目的是协助提高项目署雇员对按照最高道德标准开展业务工作的重要性的认识，使项目署的工作与项目署的愿景、使命和价值观相符，并训练工作人员发现潜在问题，知道向什么部门举报关注问题或怀疑情况。审调小组又在每季举办的每个项目管理基础课程都讲一次有关项目管理的道德操守和廉正方面的问题。除其他外，这种培训向参与项目管理的人员提供关于审调小组的作用和如何举报不当行为的咨询意见。在 2015 年，共有 516 人在世界各地举办的 14 个讲习班和培训课程接受培训。

85. 此外，审调小组继续同其他商业单位合作制订其他欺诈预防战略。例如，审调小组将与几个商业集团合作，开发关于项目署新的企业资源规划系统的全面欺诈风险评估方法。

关于廉正、道德操守和反欺诈的调查

86. 本组织致力于制止、侦查和预防在执行任务和开展业务时的欺诈行为及其他不当行为。因此，审调小组协同道德操守办公室合作，公布了关于廉正、道德操守和反欺诈措施的第四份年度机密调查报告。该调查报告用三种语文印发：英文、法文和西班牙文。项目署是进行这种调查的唯一一个联合国组织，并获审计委员会确认为良好的做法。

87. 百分之二十八由项目署督导的人员参与了此次调查，比 2014 年 40% 的反应率低。减少的原因可能是同一时期启动了其他调查。该调查提供了宝贵信息，有助于了解易受欺诈领域、雇员的关切问题、以及解决问题的威慑方案及机制的有效性。调查结果将纳入培训和其他预防措施等未来活动的规划。

88. 审调小组还将重新研究处理不遵守联合国行为标准的情况的法律框架，同时与法律业务组合作，考虑能简化调查程序的任何改变或更新。

F. 与其他方合作

89. 审调小组以加强其调查职能为目标，与项目署各单位即法律业务组、人员和改革业务组、道德操守办公室以及若干区域和国家办事处开展合作。由于有了跨部门合作和高级管理当局的支持，审调小组得以在启动调查前就通过正式渠道和其他渠道解决了许多问题。与此同时，其他一些单位继续征求审调小组的意见，审调小组“仅供参考”的案件量反映出这一情况。

90. 2015 年，审调小组采取了若干措施，进一步提高开展调查和与其他调查单位交换欺诈行为情报的能力。审调小组加大了与其他国际组织调查部门合作的力度，处理共同关切的案件。此外，审调小组与联合国其他机构调查事务代表紧密合作，通过提供制定政策和程序的论坛，加强调查业务和提升专业精神。例如，审调小组与另一个联合国组织合作草拟一个关于联合调查的框架。

91. 通过与其他组织签署合作协议，进一步加强了与其他调查机构的这种合作。这包括与欧洲反诈骗局、欧洲复兴开发银行和美国国际开发署签署的关于预防、侦查和调查欺诈及腐败行为的协议。最后，审调小组参加了注册舞弊审查师协会的执法和政府伙伴关系。

九. 内部审计建议的后续行动摘要

A. 2015 年及之前各年公布的审计建议的执行情况

92. 按照《国际内部审计专业实务框架》的规定，审调小组年度工作计划包括后续跟进和监测活动，以确保管理层的行动得到有效执行。⁶ 审调小组维护了一个在线工具，管理人员得以报告为执行审计建议状况所采取的行动。审调小组还对采取的行动和提供的有关信息进行了案头审查。

93. 表 8 说明了 2008 年至 2015 年提出的所有审计建议截至 2016 年 1 月 15 日的落实情况。2012 年或之前提出的审计建议 100% 得到落实，2013 年提出的建议也达 98%。2008 年(即审调小组开始进行内部审计的年份)至 2015 年提出的审计建议总体执行率为 96%，这表明管理层积极响应执行各项审计建议。

B. 在 18 个月或更长时间内没有解决的建议

94. 由于管理层作出了协调一致和积极主动的努力，在 2015 年 12 月 31 日之前公布的已超过 18 个月(即 2014 年 6 月 30 日之前公布)但仍未得到执行的审计建议数为 4 项(占总共 164 项未执行建议的 2%)。值得注意的还有，去年年度报告指出的逾期 18 个月以上未得到执行的所有建议都已了结。详见附件 1。

⁶ 《内部审计师协会框架》，业务标准 2500——监测进展情况。

表 8.

2015 年 12 月 31 日之前提出的审计建议 (截至 2016 年 1 月 15 日) 的执行情况

	2008-2012		2013		2014		2015		2008-2015		
审计建议数量	共计	审调小组 审计	项目 审计	共计	审调小组 审计	项目 审计	共计	审调小组 审计	项目 审计	共计	共计
已执行/结束	3 541	85	49	134	71	27	98	7	2	9	3 782
百分比	100	98	98	98	87	96	89	7	4	6	96
正在执行	0	2	1	3	11	1	12	94	55	149	164
百分比	0	2	2	2	13	4	11	93	96	94	4
共计	3 541	87	50	137	82	28	110	101	57	158	3 946

十. 业务问题

A. 资源

95. 2015 年期间, 编入预算的审调小组人员编制包括: 1 名主任(D-1)、1 名高级内部审计员(P-5)、4 名内部审计员(1 个 P-4、1 个 P-3 和 2 个国际个体订约人)、1 名审计助理、3 名调查员(1 个 P-5、1 个 P-3 和 1 个国际个体订约人)、1 名解决冲突和廉正培训专业干事(P-3)以及 1 名调查助理。2016 年, 审调小组将增加 1 名负责调查质量保证职能的国际个体订约人。

96. 这一年期间, 1 个 P-5 职位空缺 2 个月, 1 个 P-4 职位空缺 4 个月。截至报告之日, 所有职位都已填补。审调小组内部结构由聘用第三方专业公司和个体咨询人加以补充。此外, 审调小组继续保留一名编辑, 以确保内部审计报告的质量。

97. 审调小组 2015 年编入预算的支出为 262 万美元, 实际支出为 255 万美元。

B. 与专业机构和其他团体的关系

98. 2015 年, 审调小组主任获任命为联合国各组织内部审计事务代表副主席。审调小组积极参加了联合国各组织内部审计事务代表在马尼拉举行的第九届年度会议, 以及它经常举行的电话会议。审调小组又参加了成员更广的联合国各组织和多边金融机构内部审计事务代表会议的第四十七届会议。

99. 2015 年, 审调小组成为了注册舞弊审查师协会的执法和政府伙伴关系成员。项目署是第一个成为它的成员并获得认可的联合国组织。参加注册舞弊审查师协会作为成员, 将提高项目署的实务标准, 也会提高它在其他联合国组织的公认地位。

100. 2015 年, 审调小组继续与内部审计师协会保持正式关系并遵守其《国际专业实务框架》, 审调小组所有审计师都是该协会的成员。审计员还满足了该协会的专业进修要求, 并保持各自的审计师和会计师名衔与成员身份。

101. 审调小组参加了第十六届国际调查员会议以及联合国各组织调查主任第三次非正式会议。

C. 加强审计职能

102. 审调小组继续改进其专业实务、内部政策和程序，使其不脱节，不落后。

103. 2015 年，审调小组落实使用一个在线工作规划和资源分配工具 “Wrike”，以便更加高效和有效地利用有限的审计和调查资源。审调小组继续更新它的工作文件模板和 “TeamMate” 模板，以提高审计过程的效率。

D. 审计咨询委员会

104. 2015 年期间，审计咨询委员会继续审查审调小组的年度工作计划、预算、定期进度报告和年度报告，并提供咨询意见，以提高其内部审计和调查职能的成效。

105. 审计咨询委员会 2015 年年度报告载于附件 3。
