



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
6 April 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

内部审计和监督

联合国项目事务署内部审计和调查组 2016 年活动报告

摘要

联合国项目事务署内部审计和调查组主任谨向执行局提交关于 2016 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当另行提出。

决定的要素

执行局似可：

- (a) 注意到内部审计和调查组 2016 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 18 个月以上的审计建议；
- (c) 注意到内审组基于已开展工作对本组织治理框架、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 2016 年年度报告(按照执行局第 2008/37 号决定)。



目录

| | 页次 |
|----------------------------|----|
| 一. 执行摘要 | 3 |
| 二. 导言 | 4 |
| 三. 内部审计和调查组的作用和职能..... | 4 |
| 四. 2016 年核定年度内部审计工作计划..... | 4 |
| 五. 2016 年审计活动要点 | 6 |
| 六. 项目署问责框架 | 12 |
| 七. 内部审计报告的披露 | 13 |
| 八. 咨询事务 | 13 |
| 九. 调查 | 13 |
| 十. 内部审计建议的后续行动摘要..... | 19 |
| 十一. 业务问题 | 20 |
| 十二. 审计咨询委员会 | 23 |

附件(可从执行局网站上查询)

1. 在 2016 年 12 月 31 日之前提出逾 18 个月但尚未解决的审计建议
2. 2016 年发布的所有内部审计报告的标题
3. 审计咨询委员会——2016 年年度报告
4. 内部审计和调查组在 2016 年发布的导致裁定有不当行为的报告
5. 支撑内审组审计意见的标准
6. 审计报告确定的重点改进领域

一. 执行摘要

- 1. 项目署内部控制系统的改进措施。**改进措施包括改善全球组织结构；运行先进的企业资源规划平台“项目署一体化系统”；支持治理、风险管理和合规框架(现已运行)；开发先进的监测面板；改善集中化的项目风险管理；继续执行审计建议。
- 2. 内部审计和调查组(内审组)在项目署战略中的作用。**内审组是项目署治理、风险管理和合规框架的第三道防线，为项目署管理其活动提供独立鉴证。内审组还调查欺诈和不当行为，为管理层提供独立建议。
- 3. 战略性参与。**2016年，内审组进行了两次战略性参与，包括审查项目署预防网络犯罪的能力，以及审查风险状况、反欺诈能力和企业资源规划系统“项目署一体化系统”中的职责划分。
- 4. 审计意见。**按照内审组的意见，根据内审组已开展的审调工作，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，这意味着这些方面的工作已大体到位并正在运作，但需改进。
- 5. 产出。**2016年，6名审计师共计交付了10份内部审计报告(比计划的8份多2份)和27份项目审计报告(比2015年多5份)。所有内部审计报告均在规划开始后的90日内发布。审计发现共有59 778美元的财产损失或丢失。调查小组受理了104起投诉，其中59个案件已启动调查(内审组成立以来案件量之最)。所有案件均在启动调查后12个月内结案。内审组还证实存在349 282美元的欺诈，移交了35名供应商以供制裁。此外，在全世界共举办19场提高反欺诈意识讲习班，培训了505名工作人员。
- 6. 比较。**联合国联合检查组在最近一次报告(JIU/REP/2016/8)中，将内审组确定为联合国系统内效率最高、成效最大和成本效益最佳的审计单位之一。尽管内审组获得的管理预算占项目署总预算的比重最低，但人均产出最多，平均产出成本最低。2016年，内审组通过提高成本效率，增加了一个和平与安全审计岗位，负责在2017年提交4份内部审计报告。
- 7. 创新。**2016年，内审组将数据分析和连续审计技术融入了日常活动。这包括创建和监测审计面板，以便识别问题，定期为管理层生成新的报告。内审组聘用了一名数据分析专家，与各内部审计小组合作引导和制订项目署的连续审计战略。此外，内审组还为实现整个项目署的一系列目标作出贡献。
- 8. 团队协作。**内审组保有一支内部审计和专业调查人员组成的动态核心队伍，并通过2016年新签订的法证工程师、数据分析、计算机取证以及信息和通讯技术反黑客等领域的专业人员聘用合同，进一步发展壮大。
- 9. 与伙伴的合作。**内审组继续强化与联合国系统内、公共和私营部门监管伙伴之间的关系。项目署成为首个与澳大利亚外交贸易部和美国阿富汗重建特别检察长签署反欺诈合作备忘录的联合国组织。

二. 引言

10. 内部审计和调查组谨向执行局提交 2016 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。

11. 本报告刊载了内审组依据其已经开展的工作，就项目署治理、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)。

12. 内审组主任对项目署执行主任负责，支持她履行问责职能。内审组提供鉴证、提出咨询意见和改进建议，加强本组织的风险管理、控制和治理系统。内审组还调查接报的违反适用细则、条例和行政或政策指令的行为，以促进和支持问责制度。

13. 内审组在 2016 年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，附上 2016 年审计咨询委员会的年度报告作为本报告附件 3。

三. 内部审计和调查组的作用和职能

14. 项目署内部审计和调查的任务、职能和标准由执行主任作为第 3 号组织指令批准，并于 2012 年 1 月 1 日修订和生效。按照条例第 6.01 条，内审组：

应根据《国际内部审计专业实务标准》进行独立、客观的鉴证和咨询活动，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。

15. 国际内部审计标准要求首席审计执行官必须向本组织内能够确保内部审计活动履行其职责的一定级别的部门报告工作，必须至少每年向执行局确认一次内部审计活动的组织独立性。内审组特此确认其组织独立性。2016 年，内审组在决定审计范围、执行工作和传达结果方面没有受到干涉。

16. 根据条例第 6.02 条，除了向项目署提供内部审计服务外，内审组还“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”。

17. 以下文件进一步定义了内审组的任务、范围、职责、问责和标准：执行主任核准的作为第 25 号组织指令发布并于 2015 年 3 月 2 日修订和生效的《内部审计章程》、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项目署法律框架”。

18. 此外，在项目署治理、风险管理和合规框架下，内审组发挥第三道防线的作用。

四. 2016 年核定年度内部审计工作计划

19. 2016 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；向执行主任提供鉴证，说明内部控制和程序按照原来的设想运作。

A. 基于风险的内部审计计划

20. 在编制 2016 年工作计划时，内审组继续确保内部审计优先事项与项目署管理层的目标保持一致。为进行这项评估，内审组从各种内部来源收集数据，并参

考了项目署财务条例第 4.01 条以及财务细则第 104.01 和 104.02 条所规定的风险管理系统的现有组成部分。项目署还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。

21. 以审计风险评估为基础的 2016 年审计工作计划确认项目署在世界各地的业务具有地域多样性，并且既包括外地办事处内部审计，也包括业绩审计。

B. 年度工作计划的执行进展情况

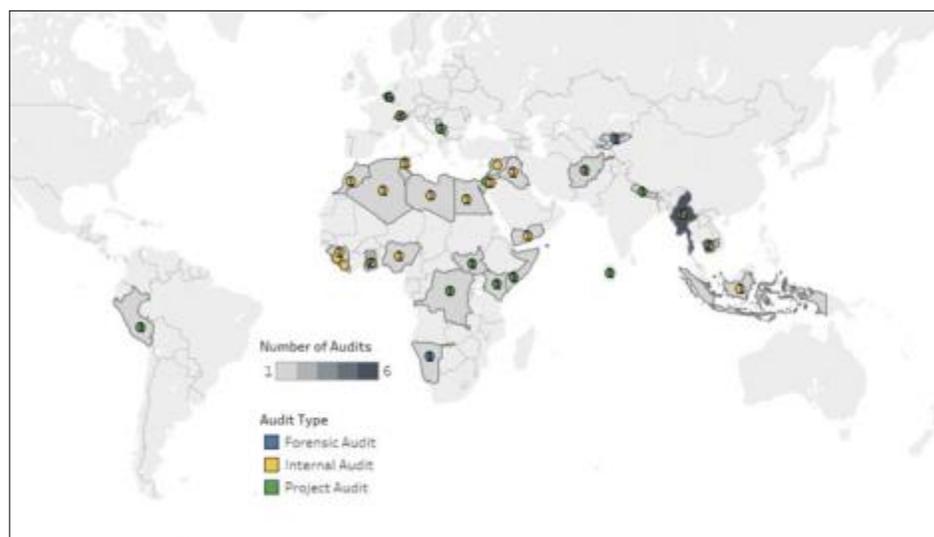
22. 2016 年，6 名审计师共计交付了 10 份审计报告(比最初计划的 8 份多 2 份)和 27 份项目审计报告(比 2015 年多 5 份)。所有内部审计报告均在规划开始后 90 日内发布。计划在 2016 年进行的内部审计已全部完成，并在该年发布了最后报告(见表 1)；另外还发布了 2015 年结转的海地业务中心内部审计报告。此外，内审组还发布了“联合国养恤金领取人和退休人员参与项目署情况”的报告，这是最初工作计划中没有的。

表 1
截至 2016 年 12 月 31 日工作计划的执行情况

| | 内审组内部审计 | 项目审计 | 共计 |
|------------------|---------|----------------|----|
| 计划在 2016 年进行的审计数 | 8 | 0 ¹ | 8 |
| 已发布的审计报告总数 | 10 | 27 | 37 |
| 转到 2017 年的审计报告总数 | 0 | 0 | 0 |

23. 下图 1 按地域分布显示了 2016 年的审计覆盖面。

图 1
2016 年审计地域分布



¹ 无，因为项目审计要求是由客户提出的。

五. 2016 年审计活动要点

24. 如表 1 所示，内审组 2016 年发布了 37 份报告，2015 年为 29 份，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。

25. 内审组交付的审计分为两类：

(a) 内审组直接进行的内部审计和审查(10 份报告)；以及

(b) 为满足项目报告规定由外部审计公司在内审组督导下进行的项目审计(27 份报告)。

26. 2016 年发布的 37 份审计报告包含 267 项审计建议。其中 207 项涉及内部审计报告(表 3)，60 份涉及项目审计(表 6)。内审组的审计师还确认 59 778 美元的资产损失或丢失。

A. 内部审计和调查组直接进行的内部审计

已发布的内部审计报告

27. 2016 年，内审组发布并向项目署执行主任提交了 10 份内部审计报告，详见表 2。

28. 内审组作为联合审计小组成员，参与了对南苏丹共同人道主义基金治理职能进行的机构间审计。这次审计由开发计划署审计和调查处牵头，2015 年开始，2016 年结束。

表 2

内部审计和调查组 2016 年发布的内部审计报告清单

| 报告标题 | 评级 ² |
|--------------------------|------------------|
| 缅甸业务中心内部审计 | 满意 |
| 安曼业务中心内部审计 | 满意 |
| 加纳业务中心内部审计 | 部分满意 |
| 海地业务中心内部审计 | 部分满意 |
| 日内瓦办事处内部审计 | 满意 |
| 突尼斯项目中心内部审计 | 满意 |
| 秘鲁业务中心内部审计 | 满意 |
| 项目署财务管理职能审查 | 不适用 ³ |
| 企业资源规划系统“项目署一体化系统”欺诈风险评估 | 不适用 |
| 项目署养恤金领取人和退休人员的参与情况审查 | 不适用 |

² “满意”评级意味着“内部控制、治理和风险管理程序已充分建立并且运作良好”。“部分满意”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”。

³ 这是一项顾问服务，按照内审组的标准程序，没有提出总体评级。

对 2016 年发布的内部审计建议的分析

29. 已发布的内部审计建议数从 2015 年的 101 项增加到 2016 年的 207 项，每一审计报告的平均建议数从 2015 年的 14 项增加到 2016 年的 21 项。内审组继续按照审计和咨询委员会的意见，加强关注风险较大和系统性的问题。然而，由于完成了项目署企业风险规划系统即“项目署一体化系统”的风险评估，2016 年发布的内部审计建议数量显著增加。“项目署一体化系统”于 2016 年 1 月 1 日上线。这次全面风险评估包含 62 项风险和建议。

30. 在这一年期间，作为调查结果提出了 43 项建议，其中 16 项于当年落实。

与内审组审计相关的审计建议的重要程度

31. 如表 3 所示，在已发布的 207 项建议中，有 95 项被视为高度重要，⁴112 项为中等重要。低度优先建议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 | | |
|------|------|------|------|--------|------|------|
| | 2014 | 2015 | 2016 | 2014 | 2015 | 2016 |
| 高 | 37 | 44 | 95 | 45 | 44 | 46 |
| 中 | 45 | 57 | 112 | 55 | 56 | 54 |
| 共计 | 82 | 101 | 207 | 100 | 100 | 100 |

按职能领域分列的审计建议的出现频度

32. 图 2 显示了按职能领域分列的审计建议的出现频度。大多数建议涉及财务(30%)、采购(18%)和人力资源(16%)，其次是项目管理(14%)、信息技术(12%)、一般行政(4%)、伙伴(3%)、安保(2%)和法务(1%)。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决定的。

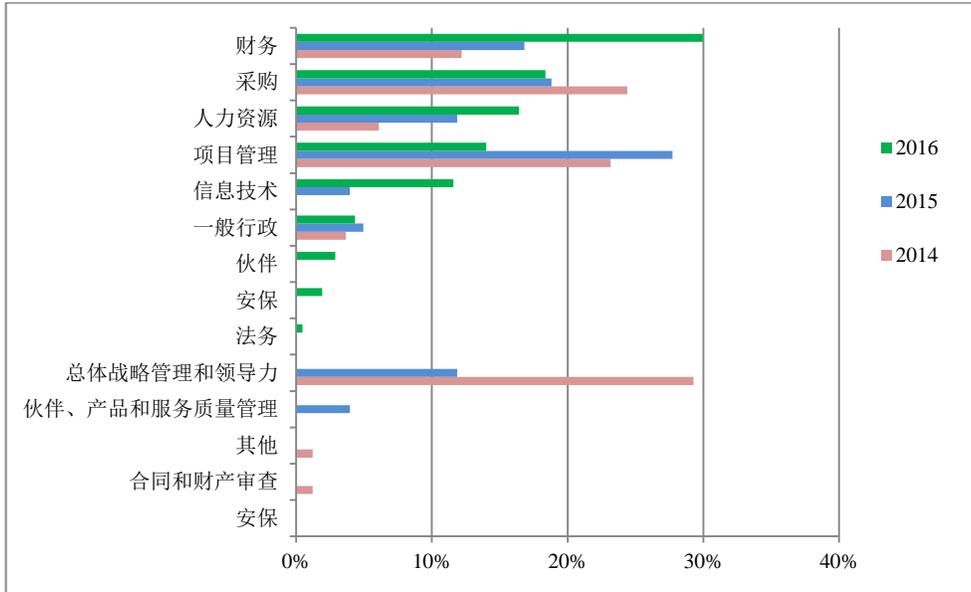
⁴ 重要程度：

高：必须采取行动才能确保项目署不会暴露于高风险中。

中：有必要采取行动以避免重大风险暴露。

低：最好采取行动，采取行动应该会加强控制或提高资金的价值。

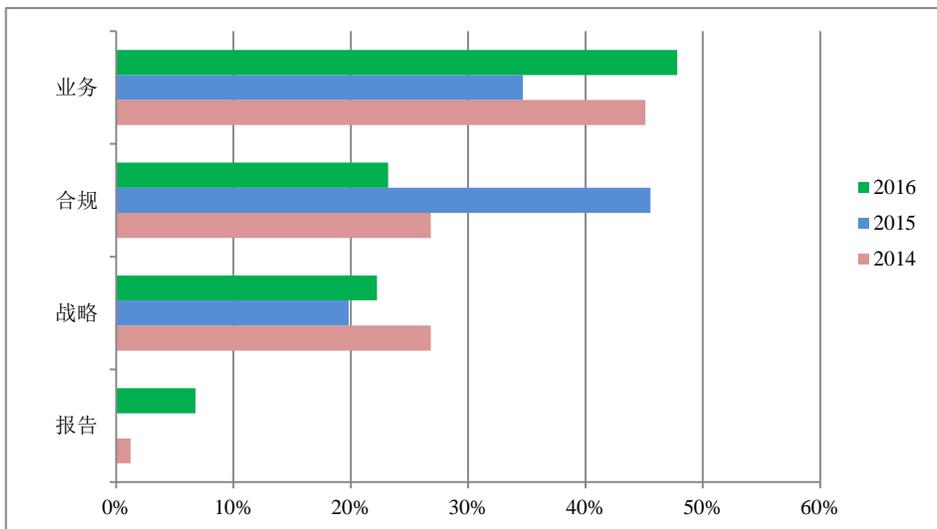
图 2
按职能领域分列的内部审计建议⁵



2016 年内部审计报告指出需要改进的重点领域

33. 图 3 补充图 2 信息，显示按目标类型分列的建议数目。⁶ 关于业务问题的建议(48%)最多，其次是合规问题建议(23%)、战略问题(22%)和报告问题(7%)。需要改进的重点领域，请见本报告附件 6。

图 3
按目标分列的 2016 年建议数目



⁵ “其他”类别包括安保及合同和财产审查。

⁶ 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。

B. 项目审计

单一审计原则

34. 内审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。

35. 内审组向项目管理人员提供技术支持，帮助他们满足项目的审计要求。为此，内审组请预审合格的第三方专业审计公司进行审计。这些公司遵守内审组核准的职权范围，所编写的审计报告在发布之前都由内审组作出质量鉴证。

36. 2016 年发布的 27 份项目审计报告中，26 份由一家与内审组签订长期协议的公司提供。这一安排提高了报告的成本效率和一致性，并且使报告更加及时，还简化了实施项目审计的程序。

为项目发布的内部审计报告

37. 在 2016 年 12 月 31 日终了年度，内审组发布了 27 份涉及具体项目的审计报告，并根据项目的要求提交给了项目署执行主任或区域主任。

38. 如表 4 所示，在 2016 年发布的 27 份项目审计报告中，12 份针对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进行的。

表 4

2014-2016 年发布的项目审计报告数目

| | 2014 | 2015 | 2016 |
|----------------------------|------|------|------|
| 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 | 11 | 20 | 12 |
| 只对财务报表提出审计意见的审计报告 | 3 | 2 | 11 |
| 只对内部控制环境提出意见的审计报告 | 0 | 0 | 2 |
| 法证审计 | 0 | 0 | 2 |
| 共计 | 14 | 22 | 27 |

39. 如下表 5 所示，2014 年至 2016 年，提出无保留意见的项目审计报告比例保持在 100%，反映了项目署编制的财务报告质量保持在高水平。

40. 内部控制获得“满意”评级的项目审计比例降至 71%(2015 年为 75%)。这个比例仍高于 2014 年 55%的水平。没有内部控制“不满意”评级的项目审计，从而延续了 2014 年以来的积极趋势。

表 5
2014-2016 年项目审计意见和项目审计内部控制评级汇总

| 意见或评级类别 | 审计报告数目 | | | 占总数百分比 | | |
|--------------------|-----------|-----------|-----------------------|------------|------------|------------|
| | 2014 | 2015 | 2016 | 2014 | 2015 | 2016 |
| 对项目财务报表的审计意见 (如需要) | | | | | | |
| 无保留意见 | 14 | 22 | 23 | 100 | 100 | 100 |
| 有保留意见 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 共计 | 14 | 22 | 23⁷ | 100 | 100 | 100 |
| 对内部控制总体水平的评级 (如存在) | | | | | | |
| 满意 | 6 | 15 | 10 | 55 | 75 | 71 |
| 部分满意 | 5 | 5 | 4 | 45 | 25 | 29 |
| 不满意 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 共计 | 11 | 20 | 14 | 100 | 100 | 100 |

2016 年项目审计结果的财务影响

41. 执行局第 2010/22 号决定要求今后报告说明有关审计结果所产生的财务影响。2015 年和 2016 年, 有保留意见的项目审计报告的累积财务影响是零。内部控制报告方面, 审计结果的财务影响是 52 973 美元。

2016 年提出的项目审计建议

42. 已发布的 27 份审计报告载有 60 项建议, 平均每份报告 2.2 项建议。过去三年, 这一平均数一直保持在 2.0-2.7 的范围内。

43. 下面是对这 60 项建议按重要程度和在某职能领域的出现频度进行分析。

与项目审计相关的审计建议的重要程度

44. 如表 6 所示, 评级为重要程度高的审计建议比例在 2016 年升至 27%。

表 6
按重要程度分列的项目审计建议

| 重要程度 | 建议数目 | | | 占总数百分比 | | |
|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|
| | 2014 | 2015 | 2016 | 2014 | 2015 | 2016 |
| 高 | 3 | 0 | 16 | 11 | 0 | 27 |
| 中 | 21 | 57 | 44 | 75 | 100 | 73 |
| 低 | 4 | 0 | 0 | 14 | 0 | 0 |
| 共计 | 28 | 57 | 60 | 100 | 100 | 100 |

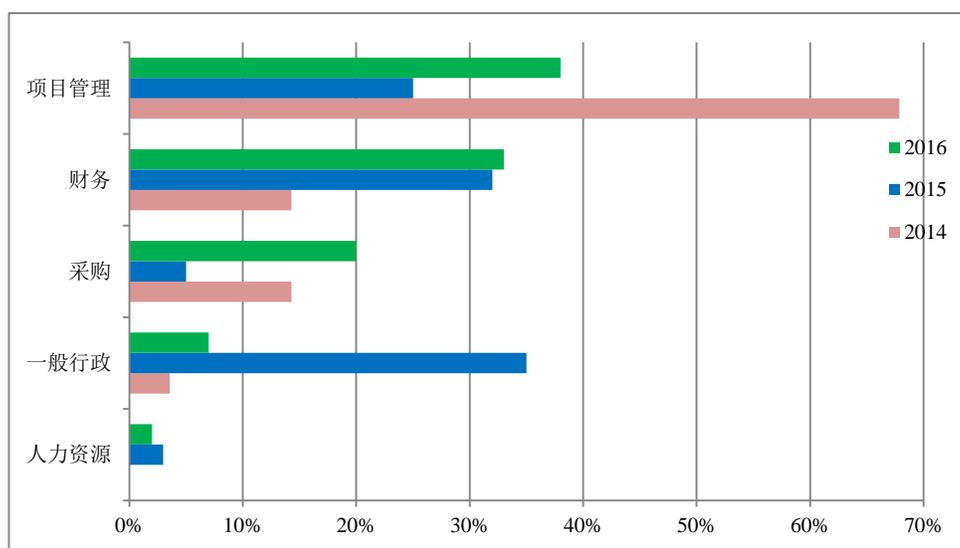
⁷ 23 份报告包括财务报表意见。剩余 4 份报告是法证(2 份)和内部控制审计(2)。

按职能领域分列的项目审计建议的出现频度

45. 如图 4 所示, 按职能领域分列的审计建议出现频度表明, 2016 年大部分建议涉及项目管理(38%)、财务(33%)和采购(20%)。这些都被视作高风险领域, 是 2016 年审计的重点。附件 6 介绍了需要改进的重要领域。

图 4

按职能领域分列的项目审计建议



C. 项目署内部控制系统的改进措施

46. 在这一年期间, 项目署管理层和内审组携手合作, 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。管理层通过使用这些业绩数据, 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 2016 年提出的内部审计建议的总体执行率是 93%, 仅有 2 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。

47. 项目署完善了其全球组织结构, 把全球项目划分为 5 个地理区域, 每个区域管理数个国别办事处和多国办事处。这样, 所有全球项目都纳入一个架构之内, 便于实行管理监督、协调和国内业务整合。项目署正式成立了风险和质量小组, 作为的架构内独特的业务单位。

48. 项目署致力于组织优化、问责和透明度, 不断改进内部治理和业务运作。项目署还保有 ISO 9001、ISO 14001 和 OHSAS 18001 认证, 以此表明其创优和落实最佳做法的决心。“项目署一体化系统”是一个先进的平台, 用于提供个性化操作工具、员工指导和管理信息, 确保速度和合规。

49. 明年, 项目署将开始落实其治理、风险管理和合规框架, 以此简化内部政策工具, 使其更加符合业务流程, 目的是让工作人员能够高效履行职能, 在内心确信自己的行为符合项目署政策。

50. 根据联合国发展集团管理问题高级别委员会的建议，“三道防线”的模型将用于指导治理、风险管理和合规框架倡议。该模型将包括改进内部政策框架的结构和沟通、完善业务流程、加强用于发布政策和开展业务的工具、优化内部业绩指标和管理面板。

51. 先进的管理面板将提高内部透明度、加强管理监督，为高效、合规地执行项目署业务提供鉴证。利用该面板，还可以发现需要改进哪些政策、工具、能力和资源。项目署还将继续开发平衡计分卡和业绩面板，提高各层级的透明度、管理监督 and 问责。

52. 项目署正在推出一个新的项目风险评估和管理流程。为此，风险和质量小组邀请德勤审计公司进行欺诈风险评估。有了这个流程，就可以更早、更系统地评估新项目的各个风险类别，提高项目署经常性项目鉴证的效率和有效性，以及全面评估项目署所有未完成项目的风险。除其他外，对于正在开展的活动，该流程还能保证项目记录提供可靠信息，便于开展实时知识分享和战略评估及鉴证。

D. 审计意见

53. 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。内审组负责独立评估框架的充分性和有效性。

54. 审计意见根据的是内审组按照《国际内部审计专业实务标准》在 2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日之间发布的审计报告。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；
- (d) 到日历年末审计建议的落实情况。

55. 2016 年发布的大多数审计报告覆盖项目署 2015 年和 2016 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。

56. 按照内审组的意见，根据其已开展的审计和调查工作，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，这意味着这些方面的工作已大体确立并正常运作，但需改进。截至 2016 年 12 月 31 日，审计建议的执行率是 93%，这就是说治理、风险和控制工作一旦需要改进，就采取了适当和及时的行动。审计意见的依据见本报告附件 5。

六. 项目署问责框架

57. 内审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。

58. 项目署问责框架和监督政策的内部支柱包括内审组、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项目署的组织指令和行政指示的落实工作。

59. 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。

七. 内部审计报告的披露

60. 内审组遵守执行局关于内部审计报告披露的第 2008/37 和 2012/18 号决定和其中批准的程序。内审组公开披露内部审计报告的经验仍然是积极的，加强了透明度、问责制、行动的及时性和质量保证。

61. 因此，内审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，内审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，但其中不包括由于保密原因不予公布的报告。

八. 咨询事务

62. 应管理层请求，内审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。内审组按照内部审计师协会的标准，只提供咨询服务，不参与任何程序的实施工作。

63. 2016 年期间，内审组提供的咨询服务包括：开发连续审计和数据分析技术，从而为管理层提供定期报告；就治理、风险管理和合规框架为管理层提供咨询意见；就实施新的企业资源规划系统以及在配置过程中纳入不间断监测测试提供咨询意见；审查新项目协议中的审计条款；通过对财务职能开展综合审查，就项目署内部设立财务职能一事为管理层提供咨询意见。内审组还作为观察员参加了项目署的信息和通信技术临时业务组(ICT-IOG)。内审组还继续开展内部合规评估，这是维持项目署的 ISO 9001、ISO 14001 和 OHSAS 18001 认证所必需的。

九. 调查

64. 内审组是项目署内负责调查对欺诈、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。

65. 2016 年，内审组收到若干指控项目署供应商欺诈和勾结行为的案件。调查结束后，内审组向供应商审查委员会移交了 35 个供应商，相比 2015 年移交 5 个供应商显著增加。内审组在调查中还查明共计 349 282 美元的损失，占本组织交付总额的 0.03%。另外，内审组缩短了办案时间，2015 年末办理超过 6 个月的案件有 28 起，相比之下，截止 2016 年末办理超过 6 个月的案件仅有 6 起。

A. 收到的投诉

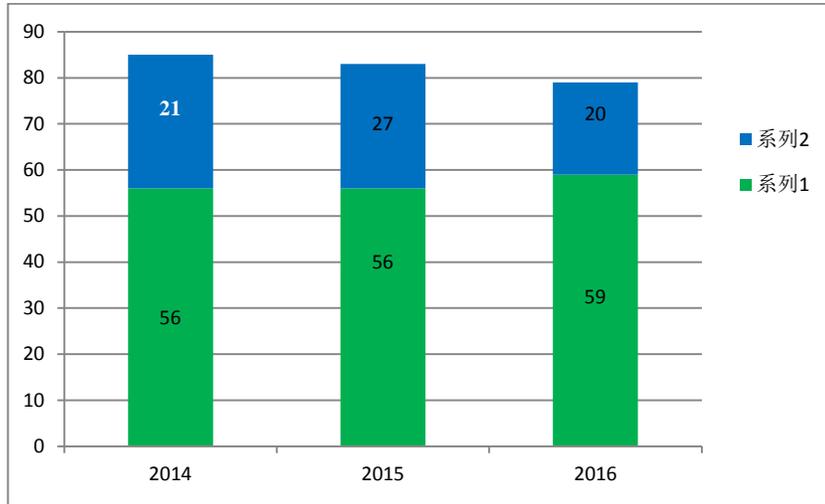
66. 2016 年，内审组收到 104 份投诉。内审组根据这些投诉受理了 59 起案件。其余投诉(45 份)经查不在内审组的职责之内，或者由其他部门处理更为适当。虽

然内审组收到的案件数量比 2015 年少(104 份, 相对于上年 120 份), 但其受理的数量略微增加(从 56 起增加至 59 起)。

受理的案件

67. 除了 2016 年受理的 59 起案件, 另有 20 起案件被转到 2016 年(图 5)。

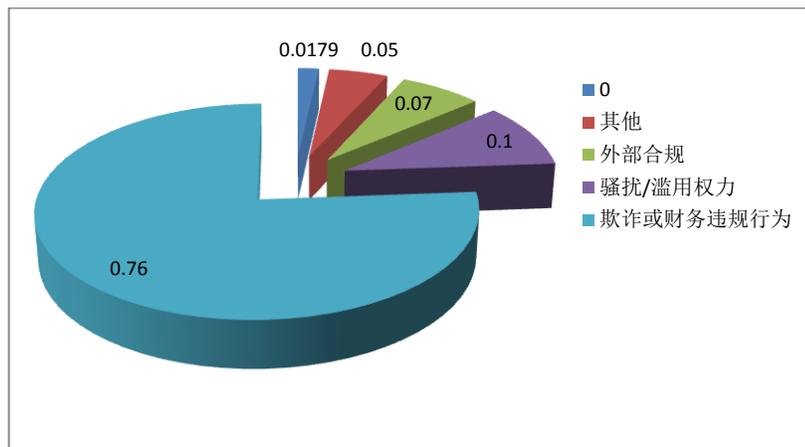
图 5
2014-2016 年受理案件数目



68. 2016 年受理的案件中, 46%是由管理层或工作人员移交, 44%来自其他途径(例如医疗保险提供商等外部组织); 3%通过项目署欺诈热线或骚扰热线举报, 还有 10%来自内审组的审计或调查;

69. 2016 年受理的大多数案件(45 起或 76%)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)。其余涉及其他类型不当行为: 骚扰和/或滥用权力(6 起或 10%); 外部违规行为(医疗保险欺诈和违反当地法律)(4 起或 7%); 利益冲突(1 起或 2%); 及其他种类, 如滥用项目署资产(3 起或 5%)。

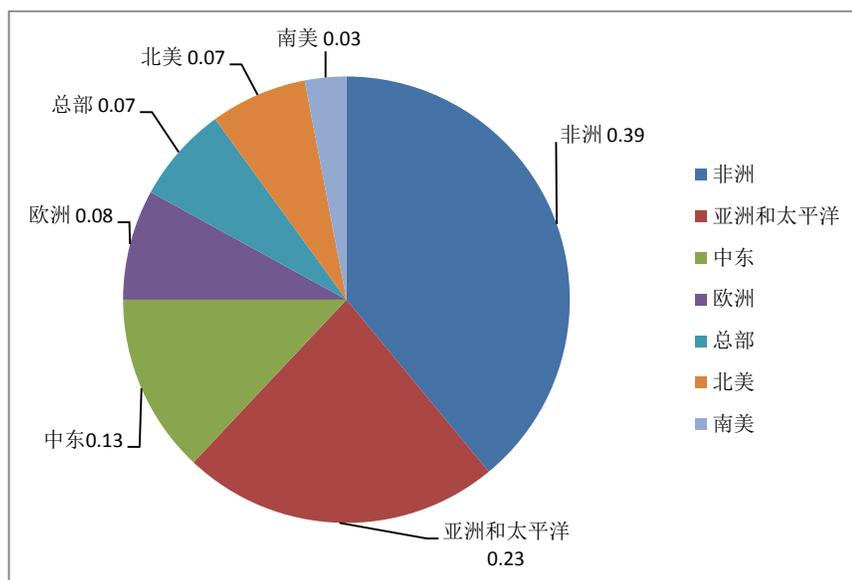
图 6
2016 年受理的案件种类



70. 非洲是内审组 2016 年收到投诉数量最多的地区(41 份或 39%)，其次是亚洲和太平洋(24 份或 23%)、中东(14 份或 13%)和欧洲(8 份或 8%)。内审组还收到 7 份来自总部的投诉，7 份来自北美的投诉，3 份来自南美的投诉。

图 7

2016 年投诉的地域分布



B. 调查结果

71. 内审组收到投诉后，即进行初步审查，以确定有关投诉是否属于内审组的职责或管辖范围。如果确属其职责或管辖范围，内审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。

72. 如果对项目署人员的指控属实，内审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。报复案件按第 35 号组织指令移交道德操守干事。

73. 2016 年，内审组结案 56 起，案件量从 79 起减至 23 起(减少 71%)。表 7 列出 2016 年的受理案件数和结案数。

74. 2016 年，内审组调查和结案的效率更高，部分是因为团队规模扩大和继续注重案件分类，使内审组集中力量办理最严重的案件。截至 2016 年 12 月 31 日，内审组只有 6 起案件受理时间超过 6 个月，没有受理时间超过 12 个月的案件。相比之下，在 2015 年 12 月 31 日，内审组有 28 起案件受理时间超过 6 个月，其中包括 1 起受理时间超过 12 个月的案件。

表 7
2016 年调查案件量

| | 案件数 | 百分比 |
|------------------|-----------|------------|
| 2016 年案件量 | | |
| • 从往年转入的案件 | 20 | 25 |
| • 2016 年收到的案件 | 59 | 75 |
| Total 共计 | 79 | 100 |
| 2016 年结案的案件 | 56 | 71 |
| 转入 2017 年的案件 | 23 | 29 |

75. 2016 年结案的 56 起案件中有 29 起案件(55%)证明属实。在 23 起案件(41%)中，内审组得出证据不足的结论。另外，有 5 起案件的指控不在项目署职责范围之内。因此，内审组将其中 3 起案件移交国家当局，将另外两起移交其他联合国组织。

查实的案件

76. 28 起查实的案件涉及 23 名工作人员和 35 个供应商。⁸ 内审组将 20 起案件所涉工作人员移交人力资源法律干事，供其采取纪律行动。⁹ 内审组还将 13 起案件所涉供应商移交供应商制裁委员会。这些案件中有 3 起案件既涉及工作人员也涉及供应商，因此被移交两个部门采取进一步行动。不当行为类案件大多数涉及欺诈或财务违规行为(21 起案件)。

表 8
2016 年被调查案件的结果

| 采取的行动 | 数目 |
|-------------------------|-----------|
| A. 证据不足的案件 | |
| • 初步审查或初步评估之后 | 16 |
| • 调查之后 | 7 |
| 小计 | 23 |
| B. 不属于项目署职责范围的案件 | 5 |
| C. 查实的案件 | 28 |
| 共计 | 56 |

查实案件的财务损失和追讨情况

77. 2016 年，内审组调查报告查实的财务损失总额为 349 282 美元(欺诈 344 586 美元，贿赂 4000 美元，医疗欺诈 696 美元，见附件 4)。这一数目占项目署年

⁸ 该工作人员是两个不同案件的当事人。

⁹ 其中 19 起案件于 2016 年结案，另有一个移交案件由于分为两部分，所以 2017 年仍在继续。

度资源总额不到 0.1%。大多数损失经确认为客户资金(266 838 美元)，其余部分(82 444 美元)为项目署资金。内审组将这些案件移交管理层负责追讨。

管理层函

78. 2016 年，内审组向相关业务单位发出了 10 封管理层函，以解决调查人员在内部控制方面发现的薄弱环节。2016 年的管理层函较 2015 年略微增加，当年内审组发出了 9 封管理层函。这些信函涉及各种问题。比如，内审组收到若干投诉，反映未知外部当事人伪装项目署工作人员向供应商收取好处费以订立采购合同。因此，内审组建议项目署对信息技术安保政策进行审查，以防利用项目署电邮进行诈骗。

对不当行为案件采取的行动(2016 年)

79. 2016 年，内审组发布了 31 份报告，涉及 29 起案件(见附件 4)。有些案件涉及不止一个主体，这表示针对同一案件可能发布过不止一份报告。

80. 内审组向人力资源法律干事转交了 20 份报告，涉及 23 名工作人员，其中：

(a) 4 人受到纪律处分。4 人的合同全部被终止；

(b) 3 人在调查结束之前从项目署离职。项目署在这 3 人的档案中附上一份声明，指出 3 人如果不离职，则会被指控有不当行为。

(c) 2016 年末仍有案件尚未结束，这些案件涉及 16 名当事人。截至 2017 年 1 月 15 日，16 人中有 5 人仍然被项目署雇用。15 人中有 7 人在调查结束前离职，另外 4 人在移交人力资源法律干事后离职。

81. 内审组向道德操守办公室提交一份调查报告，办公室独立认定投诉人确实遭到打击报复并提出了适当建议。该案是移交人力资源法律干事的 20 起案件之一。

82. 在一起案件中，内审组发现不当行为涉及另一个联合国组织雇员。项目署将调查报告转交给该其他组织以供采取适当措施。

对不当行为案件(之前案件)采取的行动

83. 管理层还对 2016 年之前受理的案件所涉 8 名当事人作出了处理。7 名当事人受到了纪律处分(与项目署的合同终止)，一名当事人在调查结束前离职。鉴于此，项目署在当事人的档案中附上一份声明，指出当事人如果不离职，则会被指控有不当行为。

制裁供应商

84. 2016 年，内审组向供应商审查委员会移交了 13 起案件，涉及 25 个供应商和 8 名负责人。供应商审查委员会对 13 起案件中的 5 起案件采取了行动。据此，项目署将 2 个供应商除名 5 年，同时将 2 个供应商及其负责人永久除名。该委员会还对其他 3 个供应商给予严厉批评。¹⁰ 截至 2016 年末，该委员会仍在对其他 8 起案件进行审查。

¹⁰ 严厉批评不影响该机构同项目署或联合国开展业务的资格，但在任何将来的诉讼中会被视为加重情节。项目署第 41 号组织指令第 8.2.1 条“认定供应商不合格/实施制裁的框架”。

85. 另外，供应商审查委员会对 2016 年之前受理的案件所涉 2 个供货商采取了行动。1 个供应商被除名 1 年，另一个被除名 5 年。

86. 在一起案件中，供应商挪用 8.5 万美元项目署资金，内审组建议将该供应商移交国家当局。

87. 到目前为止，项目署已经根据内审组的调查结果制裁了 53 个供应商和公司负责人。更多细节包括项目署在联合国不合格名单中加列的供应商，均公布在项目署网站。

C. 增强调查能力

88. 2016 年，内审组有 3 名专职的专业人员，由 1 名调查助理提供支持。内审组还聘用了另一人负责调查报告的法律质量保证。内审组继续依赖咨询师提供额外支持，同时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。

89. 内审组在 2016 年成功办结源于 2015 年独立同行审议的大多数建议。落实这些建议将提高内审组的效率。由于增加和更新了若干标准作业程序，现行做法得到加强。一些行政流程因此得到精简。有一个尚未执行的建议涉及立法修正，目前正在等待治理、风险管理和合规立法框架委员会批准。

90. 这些建议的成果之一是内审组经与人员和改革组磋商，确立了一个标准作业程序和移交模板，规范以何种方式、在何时移交骚扰和权利滥用案件。内审组还确立了一个正式的标准作业程序，用于向国家当局移交欺诈或其他不当行为案件和在调查期间追讨损失。

91. 在落实同行审议的建议时，内审组与利益攸关方达成了若干协议。比如，一方面联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)继续承担对该处工作人员指控的主要调查责任，另一方面，各方商定内审组、法律业务组、人员改革组和道德操守办公室将继续利用单独的举报渠道，专门受理骚扰、打击报复和其他类型的其他类型的行为。内审组仍然作为骚扰和打击报复以外所有其他不当行为案件(如欺诈和性侵害)的主要举报渠道。

92. 内审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，如前所述，内审组与人员和改革组就骚扰和滥用权力的案件开展了合作。内审组还与高级管理人员合作，后者可代表内审组对有关指控进行初步审查。

D. 预防欺诈

培训

93. 内审组认识到项目署的运作环境风险高，因此致力于加强预防措施，特别是在欺诈领域。2013 年，项目署为其工作人员举办了行为准则讲习班，以通过主动出击，让项目署雇员更好认识到按最高道德标准开展业务工作的重要性，使项目署的工作切合项目署的愿景、使命和价值观，并训练工作人员发现潜在问题并进行举报。内审组还在每季举办的每个项目管理基础课程中讲授项目管理道德操守

和廉正问题。在 2016 年，共有 505 人在世界各地举办的 19 个讲习班和培训课程接受培训。

94. 2016 年，内审组还支持了曼谷的全球共享服务中心，以便其对所有的离职工作人员进行核查，确保这些工作人员没有未决问题。

廉正、道德操守和反欺诈调查

95. 本组织致力于威慑、发现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，内审组协同道德操守办公室合作，发布了关于廉正、道德操守和反欺诈措施的第五份年度匿名调查报告。该调查报告用 3 种语文印发：英文、法文和西班牙文。联合国审计委员会将报告认定为良好做法，同时指出项目署是进行这种调查的唯一一个联合国组织。

96. 2016 年，有 41% 的项目署下属人员参与了此次调查，高于上年 40% 的答复率。该调查提供了宝贵信息，有助于了解易受欺诈领域、雇员关切的问题、以及解决问题的威慑方案和机制的有效性。调查结果将纳入未来活动的规划，包括培训和其他预防措施。

十. 内部审计建议的后续行动摘要

A. 2016 年及之前各年发布的审计建议的执行情况

97. 按照《国际内部审计专业实务框架》的规定，内审组年度工作计划包括后续跟进和监测活动，以确保建议管理层采取的行动得到有效执行。从 2016 年 5 月起，内审组还跟踪调查后所提建议的落实情况。

98. 表 9 说明了 2008 年至 2016 年发布的所有审计建议截至 2017 年 1 月 15 日的落实情况。2014 年或之前提出的审计建议 100% 得到落实。截至 2016 年 12 月 31 日审计建议总体执行率为 93%，相比之下 2015 年为 96%。虽然略低于 2015 年，但管理层仍然积极响应，执行各项审计建议，尤其考虑到 2016 年“项目署一体化系统”欺诈风险评估发布建议数量(62 个建议)增加，项目署财务职能审查发布建议数量(21 个建议)也有增加。

B. 在 18 个月或更长时间内没有解决的建议

99. 在 2016 年 12 月 31 日之前发布的建议已超过 18 个月(即 2015 年 6 月 30 日或之前发布)但仍未得到执行的审计建议数为 2 项(占总共 308 项未执行建议的 0.6%)。相比之下，2015 年年底是 164 项建议中有 4 项(2%)未执行。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结案。详见附件 1。

表 9

2016 年 12 月 31 日之前提出的审计建议的执行情况(截至 2017 年 1 月 15 日)

| 审计建议数量 | 2008-2014 | 2015 | | | 2016 | | | 2008-2016 共计 |
|--------|-----------|-----------|----------|-----|-----------|----------|-----|-----------------|
| | 共计 | 内审组 审计 | 项目审 计 | 共计 | 内审组 审计 | 项目审 计 | 共计 | |
| 已执行/结案 | 3 788 | 59 | 22 | 81 | 34 | 2 | 36 | 3 905 |
| 百分比 | 100 | 58 | 39 | 51 | 16 | 3 | 13 | 93 |
| 正在执行 | 0 | 42 | 35 | 77 | 173 | 58 | 231 | 308 |
| 百分比 | 0 | 42 | 61 | 49 | 84 | 97 | 87 | 7 |
| 共计 | 3 788 | 101 | 57 | 158 | 207 | 60 | 267 | 4 213 |

十一. 业务问题

A. 资源

100. 2016 年,内部审计科包括 1 名审计科经理(P-5)、2 名内部审计员(P-4 和 P-3), 3 名审计专家(I-ICA 2¹¹)和 1 名审计助理(L-ICA¹²)。内审组主任(D-1)为该科提供一般性指导和支持。内审组现在高兴地确认为和平与安全小组招聘了一名审计专家,从 2016 年 8 月起在纽约任职,由内审组出资。

101. 调查科包括 1 名高级调查员(ICS 12: P-5)、1 名调查员(ICS10:P-3)、3 名调查专家(2 名 I-ICA 2、1 名 I-ICA 1)和 1 名调查助理(L-ICA 5)。

102. 内审组 2017 年总预算 300 万美元(2016 年为 305 万美元),其中 167.2 万美元(2016 年为 169.1 万美元)分配给审计活动,132.7 万美元(2016 年为 135.9 万美元)分配给调查活动。

103. 内审组内部结构通过聘用第三方专业公司和个体咨询师加以补充。此外,内审组继续聘用一名非全时编辑,以确保内部审计报告的质量。

B. 与专业机构和其他团体的关系

104. 内审组与联合国各组织内部审计事务代表和联合国各组织内部调查事务代表继续保持联系,在季度虚拟会议和年度面对面会议上协调联合国各组织间的内部审查和调查活动。下一次面对面会议计划于 2017 年 9 月召开。2015 年,内审组主任被任命为联合国各组织内部审计事务代表副主席,并任职至 2016 年 9 月。

105. 内审组与联合国审计委员会协调工作计划。2016 年,内审组持续与之分享审计建议和审计结果,以及最后审计报告和管理层的回应。

¹¹ 国际个体订约人协议。

¹² 本地国际订约人协议。

106. 内审组与联合检查组紧密合作，以增强项目署的内部监控。内审组还将于 2017 年 4 月参加联合国各组织内部审计主任联络组在欧洲的会议，并于 2017 年 9 月参加年度国际调查员大会。

107. 2016 年，项目署和内审组成为首个与澳大利亚外交贸易部和美国阿富汗重建特别监察长签署《反欺诈/贪污谅解备忘录》的联合国组织。《备忘录》确认内审组与客户审计/调查股关系牢固，旨在更好实现在内审组行动所在国打击欺诈和腐败的共同目标。这也是一个特别强有力的工具，为正在谈判客户基金的外地同事提供保证。

108. 如去年的报告所述，内审组成为了注册舞弊审查师协会的执法和政府伙伴成员。内审组还参加了注册舞弊审查师协会年度大会。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，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中的认可度。

109. 2016 年，内审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》，内审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。

110. 内审组参加了第十七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

111. 内审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。

112. 2015 年，内审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。事实证明这个工具对内审组的审计规划、任务追踪和日常活动至关重要。这个工具的使用得到了扩展和完善，显著改善了产出能力和信息流。

113. 2016 年整年，内审组采取了新的持续改善举措，例如使用数据分析、欺诈审计、支持治理、风险管理和合规框架举措。

D. 数据分析

114. 2016 年，内审组开始使用数据分析，以积极监控风险和问题，预防和发现可能的欺诈和异常交易。这是在回应执行局和审计顾问委员会的要求，即要求内审组加强主动审计和调查的努力。

115. 内审组开发了持续审计工具与问询面板，以便不断地主动监控风险。内审组与管理层交流发现的异常，以便采取纠正措施。2016 年，内审组发布了两份季度报告，内容是通过数据分析实现的发现。一些主要发现如下：

(a) 项目署的供应商管理过程容易遭受严重风险和失控，包括：111 个重复的供应商账户；重复或超额付款达 35 727 美元；59 名雇员和项目署供应商的银行信息一样。管理部门正在采取行动解决这些问题。

(b) 最大的 10 个超支项目在 2016 年第三季度估计超支 325 万美元。

(c) 47 个正在进行的项目超出了核准的运营结束日期，需要对项目法律文件进行修正。

116. 内审组 2017 年的战略是雇佣一个负责持续审计和欺诈检测与预防的全时数据分析专家。这将能够让内审组以创新的方式加快行动速度、降低成本、提高审计质量。

E. 欺诈问题

117. 内审组和其它联合国组织共同确认需要审查如何将欺诈作为其内部审计任务的一部分来处理，这一点得到联合国各组织内部审计事务代表的响应。2017 年，内审组计划将欺诈风险作为各内审任务的重点。2016 年，内审组咨询了一名欺诈专家，以建立有精准欺诈检测审计程序的专门反欺诈审计方案，覆盖采购的各个重点领域。以上数据分析工作也针对欺诈检测与预防。

F. 治理、风险管理和合规框架

118. 如上文所讨论，项目署正在实施其治理、风险管理和合规框架，目标是增强项目署的能力，以“可靠地实现目标，应对不确定性、诚实地采取行动”，并支持必要的行为变化以更好地实施项目署的活动。

119. 已经实施了一些实际的改变，并且执行主任在 2016 年 9 月颁布了行政办公室 1 号指令，修订了项目署的立法框架。执行主任还建立了立法框架委员会，以协调修订项目署组织指令和行政指示。内审组是这个委员会的一部分。

120. 该框架提出了一个“三道防线”的模式，这个模式对确保组织结构最好地支持和方便合规是不可或缺的。作为独立的内部鉴证提供方，内审组是第三道防线。

121. 2017 年，内审组将通过 4 个关键方法支持治理、风险管理与合规框架：

(a) 确保执行“项目署一体化系统”欺诈风险评估给出的建议；

(b) 改进“项目署一体化系统”中人工程的嵌入；

(c) 继续在“项目署一体化系统”实施内审组的持续报告工具(该工具允许持续主动地监控组织性风险，包括欺诈风险，并确保内部控制处于最佳水平)，并作为监控测试的孵化器，将这些测试交付第二道防线单位(例如财务组、总部合同和财产委员会)；

(d) 继续向立法框架委员会提供支持和见解。

122. 此外，内审组将探讨随着框架更具可操作性，其如何利用这一框架改善风险评估方法。

G. 外部质量评估

123. 内审组为了改进其内部审计职能，计划在 2017 年对该职能进行外部质量评估。这种审查是内部审计师协会标准要求的，要求每五年进行一次外部评估。上一次这种外部评估在 2012 年 9 月进行。

124. 内审组将在外部评估之前进行一次备战演练，包括更新其目前的质量保证和改进方案。

十二. 审计咨询委员会

125. 2016 年，审计咨询委员会继续审查内审组的年度工作计划、预算、定期进度报告和年度报告，并就如何提高其内部审计和调查职能的成效提供咨询意见。审计咨询委员会 2016 年年度报告载于附件 3。
