



联合国儿童基金会

执行局

2015 年年会

2015 年 6 月 16 日至 19 日

临时议程* 项目 7

儿基会内部审计和调查办公室向执行局提交的 2014 年年度报告

摘要

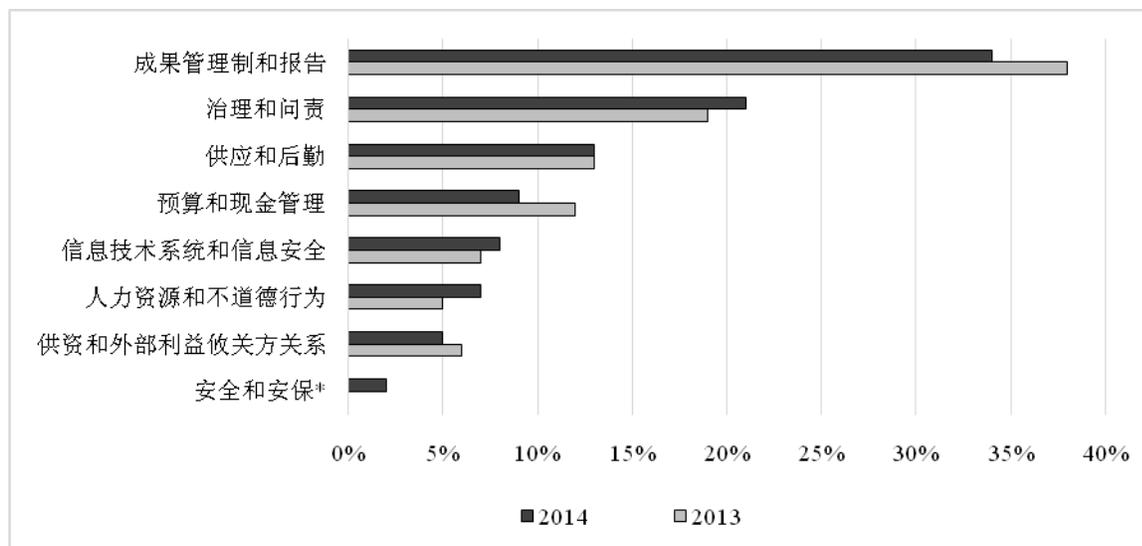
本报告提供了内部审计和调查办公室 2014 年 12 月 31 日终了年度活动的信息，概述了内部审计和调查办公室的情况，介绍了其内部审计和调查工作所侧重的关键问题，并提供了有关 2014 年期间披露内部审计报告的信息。根据执行局第 2006/18 号决定的要求，管理当局对本报告的回应将另行介绍。儿基会审计咨询委员会 2014 年年度报告可在执行局网站找到。

* E/ICEF/2015/4。



目 录

	页次
联合国儿童基金会.....	1
儿基会内部审计和调查办公室向执行局提交的 2014 年年度报告.....	1
目 录.....	2
一. 内容提要.....	5
二. 任务和战略办法.....	6
三. 资源.....	7
四. 向执行主任和儿基会执行局提供独立保证的基础.....	7
五. 披露内部审计报告.....	8
六. 内部审计结果.....	9
A. 管理层准予实施的行动.....	9
表 1 2014 年按重大风险领域分列的准予实施行动的数量.....	9
图一 2013 和 2014 年按重大风险领域分列的准予实施行动的分布情况.....	10



10

B. 审计评级分布情况.....	11
表 2 审计评级分布情况.....	11
C. 国家办事处审计的重大结果.....	12

表 3	按风险领域和区域分列的准予实施行动的分布情况.....	12
D.	机构间审计的重大结果.....	13
E.	总部和区域办事处审计的重大结果.....	13
F.	咨询服务.....	14
G.	审计建议的后续行动.....	15
七.	调查结果.....	15
A.	案件管理.....	15
表 4	2014 年处理的调查案件.....	15
B.	案件分析.....	16
图二	按类别分列的 2014 年接受的调查案件.....	16
C.	已完结案件的处置情况.....	16
表 5	2014 年完结的调查案件的处置情况.....	17
表 6	2014 年调查案件的财务影响.....	17
D.	所采取的纪律措施和其他行动.....	18
附件 1	.....	19
2014 年发布的审计和咨询报告	.....	19
附件 2	.....	23
管理层确认为优先行动的关键进程	.....	23
附件 3	.....	25
超过 18 个月仍未落实的建议	.....	25
一.	工作人员轮调审计, 2011 年 6 月发布(一项建议, 42 个月未予落实)	25
二.	管理政策和程序审计框架, 2012 年 6 月发布(三项建议, 30 个月未予落实) 25	
三.	离职福利和应享待遇管理审计, 2012 年 9 月发布(一项建议, 27 个月未予 落实)	25
四.	儿基会预算编制进程审计, 2012 年 10 月发布(三项建议, 26 个月未予落 实) 25	
五.	方案司审计, 2012 年 12 月发布(七项建议, 24 个月未予落实)	26
六.	尼日利亚国家办事处报告, 2013 年 3 月发布(一项建议, 21 个月未予落实) 26	

七. 用户权限控制和职权分工审计, 2013 年 4 月发布 (两项建议, 20 个月未予落实)	26
八. 儿基会企业资源规划系统基线安全审计, 2013 年 4 月发布 (一项建议, 20 个月未予落实)	26
九. 刚果民主共和国国家办事处报告, 2013 年 5 月发布 (一项建议, 19 个月未予落实)	26
附件 4.....	28
2014 年调查工作的结果.....	28

一. 内容提要

1. 内部审计和调查办公室（内审办）按照其章程向儿基会提供独立和客观的保障和咨询服务。
2. 内审办所开展的内部审计有助于增强儿基会在高效和有效利用资源、取得对儿童有利成果方面的透明度和问责制。内审办的调查职能是对有关儿基会及其服务方或合作方的腐败或欺诈行为或不当行为的指控进行调查，可以帮助儿基会执行关于不当行为、欺诈和腐败的零容忍政策。因为内审办的职权范围和活动覆盖整个组织，该办公室还有助于使管理层重点关注其控制措施在实效方面的趋势。
3. 2014 年底，内审办共发布内部审计报告 39 份，另外，还在各阶段工作完成之际发布报告 15 份。在所发布的报告中，管理层准予实施以应对审计中已查明的风险的行动共计 525 项（含高度优先行动 127 项）。内审办还完成了七项审计工作，并就其中六项发布了报告。内审办审查了准予实施的行动的执行情况，以确保管理层及时有效地解决剩余风险。
4. 2014 年，内审办共处理调查案件 124 起，包括 2013 年结转的 45 起案件和 2014 年收到的 79 起新案件。内审办在 2014 年完成了 72 起调查案件，其中大多涉及（a）第三方滥用资金；（b）工作人员的不当行为；或（c）骚扰和滥用职权。针对管理层为响应调查报告而采取的各项行动的状况，内审办开展了后续工作，包括审查已查明的有风险资金是否收回。
5. 根据执行局第 2012/13 号决定，内审办继续公开披露内部审计报告，直接推动儿基会做出努力，增强对各利益攸关方的问责制和透明度。在 2014 年发布的 39 份内部审计报告中，截至 2014 年年底，共有 21 个国家办事处和 4 个非国家办事处审计报告完全公开披露。由于内审办主任认定 2 份扣留报告请求符合执行局第 2012/13 号决定所载标准，因此有 2 份报告被扣留。截至 2014 年 12 月 31 日，余下的 12 份报告正接受审议。
6. 审计咨询委员会（审咨委）继续就如何加强儿基会的内部审计和调查职能向执行局提供独立的咨询意见。内审办继续与审咨委互动，在批准之前共享其年度工作计划，定期提供关于其执行工作进展的最新消息，共享内部审计和调查领域的新兴趋势和做法。
7. 内审办继续得到儿基会执行主任和高级管理层的鼎力支持，他们继续致力于制定和执行适当的组织战略、政策和进程，以解决所查明的各项风险。

8. 2014年，内审办在确定其审计和调查范围、开展其工作及通报其结果方面没有受到任何干涉。内审办因而得以充分保障并促进加强儿基会的内部控制状况，从而为儿基会的整个监督系统做出有益贡献。

二. 任务和战略办法

9. 《儿基会财务条例和细则》确立了内审办的权力和业务独立性，内审办的章程亦对此做出界定。该章程的最新版本已于2012年5月29日获得执行主任批准。

10. 内审办的宗旨是帮助儿基会在实现其方案目标的过程中履行其信托责任，以便该组织为儿童做出更大贡献。内部审计践行这一宗旨的途径是提供独立和客观的保证和咨询服务，旨在提升儿基会业务活动的价值。通过审查和确定（a）涉及儿基会及其服务方或合作方的腐败或欺诈行为指控的真实性；（b）涉及儿基会工作人员、咨询人、编外人员和机构承包人的不当行为指控的真实性，内审办的调查有助于儿基会对不当行为、欺诈和腐败实行零容忍政策。

11. 除提供具体的审计、咨询和调查服务外，内审办还通过将高级管理层的关注重心引向风险趋势和控制实效来提升儿基会的价值。内审办之所以能够做到这一点，正是得益于其独立性和客观性。此外，内审办的机构职权范围广泛，能够全方位地解析各项核心业务流程，使其能够对分析各项流程，查明导致内部控制存在不足的根源。

12. 确保内审办任务得到有效和高效执行的主要要素是（a）职能独立、拥有接触人员（儿基会工作人员，编外人员、咨询人等）和查阅记录的权限；（b）资源充足；（c）根据严格的风险评估，内部审计和调查具有适当的覆盖面；（d）审计和调查结果的质量和及时性；（e）这些结果对于主要利益攸关方的效用。

13. 内审办维持着多个系统的运作，以确保（a）适度进行基于风险的规划；（b）查明后续行动的欺诈风险；（c）制定关于审计和调查的质量保证和改进方案；（d）人力资源充足；（e）与儿基会执行主任和高级管理层及儿基会的主要合作伙伴进行接触与合作。

14. 2014年，审咨委继续向执行主任提供独立咨询意见，以提高内部审计和调查职能的效力。该委员会审议了内审办的年度工作计划、季度报告和向执行局提交的2013年年度报告，还审查了内审办为应对2013年关于内部审计和调查的外部质量保证审议报告提出的建议而采取的行动的状态（见下文第18段）。

15. 内审办继续得到高级管理层的大力支持。内审办主任定期与执行主任和高级管理层举行富有成效的会议，讨论在实施内审办工作计划和落实审计和调查结果方面取得的进展。内审办主任还以观察员身份出席高级管理层会议，帮助提高管理层对内审办后续行动关键风险和问题的认识。

16. 内审办继续参加联合国各组织和多边金融机构内部审计处代表的各项活动。根据本小组成员分别于 2007 年（多伙伴信托基金）和 2011 年（为“一体行动”方案）商定的审计框架，内审办参与了四次机构间审计工作，其中两次已于 2014 年完成（见下文第 42 和第 43 段）。

17. 内审办还继续派代表出任国际调查员会议组织秘书处成员。它还与联合国系统内所有调查部门的负责人进行合作，交流最佳做法。

18. 在 2013 年进行的独立质量保证审查之后，内审办继续普遍遵守内部审计师协会颁布的《国际内部审计专业实务标准》和《调查工作统一指导》（经 2009 年第十届国际调查员会议核可）。

三. 资源

19. 内审办 2014 年预算拨款为 730 万美元，截至年底，其中 99.7% 已花完。支出额最高的类别是工作人员薪金和差旅。本年内，内审办还为替换内审软件提供了 150,000 美元的额外预算支助。

20. 2014 年，内审办共设有 32 个工作人员职位：主任、副主任、2 名审计主任、调查主任、负责专业业务的高级审计员、编辑、17 名审计员、5 名调查员和 3 名行政助理。截至 2014 年 12 月 31 日，内审办所有职位均有人担任。

21. 内审办还得到来自儿基会国家办事处的 21 名业务工作人员的支助，这些工作人员在内审办审计小组的监督下，为本国办事处以外的其他国家办事处的内审办审计工作提供支助。内审办在这项支助方面的费用总额约为 110 600 美元，用于差旅支出。

22. 内审办还利用第三方咨询人为内部审计和调查活动提供支助。这些咨询服务所涉支出约为 199,275 美元，包括（a）调查服务支助（85 123 美元）；（b）菲律宾国家办事处的风险评估（23 047 美元）；（c）儿基会薪资单管理审计（58 750 美元）；（d）儿基会信息和通信技术（信通技术）职能风险评估（32 355 美元）。

四. 向执行主任和儿基会执行局提供独立保证的基础

23. 内审办特此确认其组织独立性。2014 年，内审办在确定其审计范围、开展其工作及通报其结果方面没有受到任何干涉。

24. 2014 年的内部审计对其他监督机制形成了补充，这些监督机制旨在保证执行主任和执行局充分、有效地开展治理、风险管理和控制流程，以确保：（a）儿基会资源得到高效和有效利用；（b）资产得到维护；（c）条例、规则和政策得到贯彻；（d）财务和方案执行情况报告可信。

25. 内审办内部审计工作计划的制定完全以风险为依据，并适度涵盖总部、区域和国家三个层面的不同业务单位、职能和活动。内审办通过自下而上的办法，为儿基会查明风险较高的领域。因此必须审查先前的审计结果；利用关于风险和控制的知識；定期与管理层进行磋商；与联合国审计委员会和儿基会评价办公室、道德操守办公室和风险干事进行协作。此办法还辅以自上而下的办法，即，内审办充分考虑机构优先事项以及管理层对于风险的看法，以确定风险的重要程度，确立审计工作的年度优先事项。

26. 内审办年度工作计划由审咨委审查，由执行主任批准。内审办主要依据修改后的优先事项和不断变化的实地安全条件，在全年里调整该工作计划。内审办还向执行主任和审咨委提交季度报告，解释对已核准的工作计划做出的变更。

27. 2014 年，内审办工作计划包括 74 项产出，预计完成 2013 年结转的 14 项审计工作和 2014 年开始的 43 项审计工作，到本年度年底，余下的 17 项产出将处于不同的进展阶段（10 项产出将处于起草阶段，7 项产出将完成实地工作）。截至 2014 年 12 月 31 日，内审办完成 39 项审计，9 份审计报告处于起草阶段，还有 6 项审计工作处于实地调查或规划阶段。取消了 19 项审计，一项审计工作转变为咨询协作（见下文第 29 段）。内审办还完成了七项咨询协作，发布了其中六项工作的报告。附件 1 列出了 2014 年发布的内部审计和咨询报告的标题。

28. 2014 年完成 39 项审计工作，其中包括 33 项国家办事处审计、2 项区域办事处审计、2 项总部审计和 2 项机构间审计。两项总部审计涉及与通信技术有关的业务职能。

29. 2014 年取消了 19 项审计，包括 11 项国家办事处审计，7 项总部/专题审计和 1 项南苏丹共同人道主义基金协调审计。取消 4 项国家办事处审计和协调审计是因为安保或安全考虑。取消 6 项国家办事处审计是由于受到行程安排和人员配置方面的限制。取消总部/专题审计主要是因为认识到对受 2014 年儿基会总部重组影响的单位和职责进行审计是无效的。作为内审办 2015 年工作计划的一部分，重新评估了被取消的审计工作的风险，2014 年取消的 19 项审计中，有 13 项被纳入 2015 年工作计划。

五. 披露内部审计报告

30. 内审办的审计工作直接推动儿基会努力为利益攸关方提供更好的问责和透明度。根据执行局第 2012/13 号决定，内审办公开披露了 2012 年 9 月 30 日之后发布的所有内部审计报告。截至 2014 年底，2014 年发布的 39 份内部审计报告中，共有 21 份国家办事处审计报告和 4 份非国家办事处审计报告完全公开披露。在

分别收到来自所涉会员国和执行主任的意见后，内审办主任扣留了另外两份报告。¹内审办主任在确认扣留报告请求符合执行局第 2012/13 号决定所载的标准之后才作出扣留决定。截至 2014 年 12 月 31 日，余下的 12 份报告正接受审查。目前已经发布的所有报告均可在儿基会网站的内审办页面上查阅 <www.unicef.org/auditandinvestigation>。

31. 执行局关于限制披露的第 2009/8 和第 2011/21 号决定仅涉及内审办在 2009 年至 2012 年 9 月底期间发布的报告。2014 年，内审办公开了三份内部审计报告，分别供 2 个缔约国和经核可的非缔约国通过传统的远程访问系统查阅。

六. 内部审计结果

A. 管理层准予实施的行动

32. 在内审办发布的 39 份内部审计报告中，载有管理层同意采取以应对审计中查明的风险和不足之处的行动，共计 525 项。其中，127 项行动（24%）的评级为“高度优先”（即需要立即予以关注），398 项行动（76%）的评级为“中度优先”。所发布的各份内部审计报告所载高度优先建议的数量见附件 1。

33. 在国家办事处、区域办事处、总部和专题审计中，包括对儿基会根据其风险评估和报告结构所界定的风险领域关键流程的审查。如表 1 所示，内审办将管理层准予实施的行动进行了分类。

表 1
2014 年按重大风险领域分列的准予实施行动的数量

风险领域	准予实施的行动数量		占总数百分比	
	共计	高度优先	共计	高度优先
1. 成果管理制和报告	180	54	34	42
2. 治理和问责	113	15	22	12
3. 供应和后勤	70	15	13	12
4. 信息技术系统和信息安全	44	11	8	9
5. 预算和现金管理	48	10	9	8

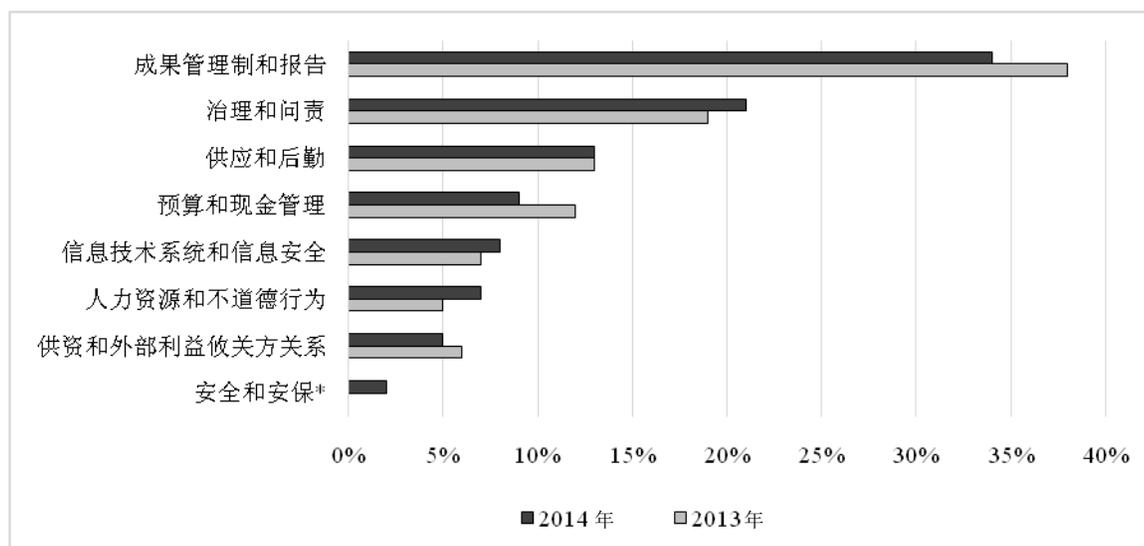
¹ 中国国家办事处审计和儿基会网站管理审计。

风险领域	准予实施的行动数量		占总数百分比	
	共计	高度优先	共计	高度优先
6. 供资和外部利益攸关方关系	24	9	5	7
7. 人力资源和不道德行为	38	9	7	7
8. 安全和安保	8	4	2	3
共计	525	127	100	100

34. 2014 年，按儿基会风险领域分列的准予实施行动的分布情况显示出与 2013 年类似的特征，有 3 个领域具有最高水平的残余风险：成果管理制和报告；治理和问责；以及供应和后勤。这些领域占有所有准予实施行动的 69%（占有所有高度优先行动的 66%）。下文图一比对了 2013 年和 2014 年的情况。

图一

2013 和 2014 年按重大风险领域分列的准予实施行动的分布情况



* 2013 年没有与安全和安保有关的准予实施的行动。

35. 附件 2 介绍了那些应继续将风险管理行动作为优先事项以改善结果的关键进程。

36. 儿基会管理层已同意并采取行动以解决内部审计中查明的问题，以便进一步改进成果管理。下文第 42 段提到了这些问题的关键原因。

B. 审计评级分布情况

37. 根据某项审计的结果，内审办确定了总体审计评级制度。按照评级从正到负的顺序，评级依次是：(a) 无保留意见；(b) 有一定保留意见；(c) 有强烈保留意见；(d) 无反对意见。这是一种四级评级制度，使高级管理层能够形成关于被审计单位或职能的审计结果的总体印象，并且重点关注被评为“有反对意见”或“有强烈保留意见”的单位或职能的风险管理工作。被评为“有反对意见”或“有强烈保留意见”，意味着内审办认为需要改进与被审计单位或职能有关的控制和流程，以便其充分确立并发挥作用。相反，“无保留意见”和“有一定保留意见”的审计评级是向管理层表明，各种控制措施和流程已按照预期普遍确立并发挥作用。

38. 在 2014 年发布的 39 份内部审计报告中，整体满意的报告有 25 份（占 64%），有待改进的报告有 14 份（占 36%）。表 2 介绍了按审计类型分列的评级分布情况。

表 2
审计评级分布情况

审计区域	审计数量	无保留意见 (满意) 评级			
		有一定保留意见 数量	有强烈保留意见 见评级数量	有反对意见 见评级数量	级数量
中西非办事处	5	0	1	3	1
拉加办事处	9	2	5	2	0
南亚区域办事处	3	0	2	1	0
国家办事处审计					
中东北非办事处	6	0	2	4	0
东南非办事处	3	0	2	1	0
东太办事处	4	0	3	1	0
中东欧/独联体	3	1	2	0	0
机构间审计	2	0	2	0	0
总部/专题	2	0	1	0	1
区域办事处	2	0	2	0	0
共计	39	3	22	12	2

C. 国家办事处审计的重大结果

39. 在 2014 年完成的 33 项国家办事处审计全部是全面审计。图 3 介绍了按风险领域和区域分列的 463 项准予实施的行动的分布情况。各区域准予实施的行动的比例也影响了该区域完成的审计的数量，因此没有对各区域风险管理行动的适当性进行比较评估。

表 3
按风险领域和区域分列的准予实施行动的分布情况

风险领域	中东北		中西非 办事处	东太办 事处	东南非 办事处	南亚区		中东欧/ 独联体	33 项审 计	占总数百 分比
	非办事 处	拉加办 事处				域办事 处	域办事 处			
成果管制和报告	33	35	33	20	20	18	13	172	37	
治理和问责	28	21	19	10	6	4	8	96	21	
供应和后勤	11	14	19	5	8	9	1	67	14	
预算和现金管理	9	8	6	4	4	6	4	41	9	
人力资源和不道德行为	9	6	8	4	6	3	–	36	8	
供资和外部利益攸关方 关系	4	7	4	3	1	2	2	23	5	
信通技术系统和信息安 全	5	6	1	3	3	3	1	22	5	
安全和安保	1	–	2	2	1	–	–	6	1	
总计	100	97	92	51	49	45	29	463		
占总数百分比	22	21	20	11	10	10	6			

40. 经查明，在继续开展管理行动方面，三个最重要的风险领域包括：成果管制和报告；治理和问责；以及供应和后勤。这些领域占有所有准予实施行动的 72%。内审办认为，导致这些领域出现已查明的不足之处的主要原因在于没有充分遵守儿基会的相关政策和程序，内审办认为这些政策和程序普遍适用于管理风险。

41. 内审办查明：风险管理战略存在差距、办事处和管理层结构不当以及工作人员和合作伙伴的能力不充分。因此，在一些国家，如何高效利用资源，实现预期成果，仍然是值得关切的问题。在治理和问责领域，与利用法定委员会和咨询委员会以及风险授权管理有关的现行政策未得到遵守。关于供应和后勤，合规问题主要涉及与地方采购和订约以及货物仓储和分配有关的流程。

D. 机构间审计的重大结果

42. 刚果民主共和国集合基金协调摘要报告（2014/07）：刚果民主共和国集合基金设立于 2006 年，用于该国的人道主义活动。2013 年期间，包括儿基会（见内审办第 2013/15 号报告）在内的参与机构对基金进行了多次协调审计。2014 年，联合国开发计划署（开发署）基于这些审计工作发布了协调报告。开发署的协调审计提出的关键建议涉及以下方面：缺乏逐渐减少该基金紧急活动的战略方法；用于组群管理的资源不充分；缺少监测和评价系统；现金转移统一方法的执行工作存在差距。该报告包括三项特别涉及儿基会的建议，这些建议之前曾是内审办 2013 年 5 月 21 日发布的刚果民主共和国集合基金报告（2013/15）的一部分。这些建议包括：明确儿基会作为组群协调人的作用和责任；加强方案监测；对现金转移进行管理。这些建议均未被内审办评为高度优先级别。

43. 2014/15 巴基斯坦一体行动联合审计（开发署，编号：1247）：“一体行动”的宗旨是在国家一级产生更统一的联合国结构。联合审计涵盖了巴基斯坦一体行动的各项活动，重点关注其五个支柱（一个领导，一个方案，一个基金，一体运作、一体通信）。这项审计工作是由六个联合国机构的内部审计部门共同开展的，包括：联合国粮食及农业组织；联合国教育、科学及文化组织；联合国人口基金；联合国工业发展组织；开发署和儿基会。审计认定，巴基斯坦一体行动的执行工作在一定程度上令人满意，并提出了多项建议，其中七项建议被评为高度优先级别。这些建议关注以下方面的差距：统一发展与人道主义规划和监测；落实管理和问责制框架；战略优先领域监测框架；监测结构和进程；统一业务流程和程序的战略。未特别提及需要儿基会就报告中的七项高度优先风险和八项中等优先风险开展行动。

E. 总部和区域办事处审计的重大结果

44. 儿基会网站管理内部审计（2014/16）：儿基会有两个主要全球网站：由传播司以及信息技术解决方案和服务司管理的<www.unicef.org>；由私营部门筹资和伙伴关系司管理的<www.supportunicef.org>。关于这些网站管理工作的审计提出

了多项建议，²涵盖了数字治理职能和框架、企业网站内容管理、安全评估和网站隐私政策等领域。

45. 南亚区域办事处内部审计（2014/23）：审计涵盖了该区域办事处的治理和业务管理，以及对该区域各个国家办事处的监管和支助。审计工作未查明任何被视为高度优先事项的问题。审计注意到，该办事处开发了多个工具，以加强其自身职责，行使作为区域办事处的任务，同时引进了国家办事处支助数据库、差旅报告数据库、电子公告栏、客户满意度调查以及对儿基会全球政策进行解释与补充的具体区域战略、指导和工具。

46. 中东欧和独立国家联合体（中东欧/独联体）区域办事处审计报告（2014/41）：审计涵盖了该区域办事处的治理和业务管理，以及对该区域各个国家办事处的监管和支助。审计工作查明了一项被视为高度优先事项的问题：涉及区域通信和信息技术处长员额的管理问题，该问题模糊了汇报程序，没有对国家办事处的信通服务进行监管。但是，审计还注意到，该办事处加强了资源管理。该办事处制订了中东欧/独联体人才地图，旨在确认并共享：该区域内的人才；区域知识和领导议程（该区域的行动和知识框架）；以及辅导制度。

47. 儿基会薪资单管理内部审计，包括信息和通信技术（信通技术）系统（2014/28）：这项审计工作评估了薪资单管理的治理、风险管理和控制流程以及给工作人员的薪资是否准确、完整和及时。审计查明了三项被视为高度优先的问题，包括：有必要监测和解释经常资源和其他资源补助之间的所有薪资经费重新分配和还款；确保对用户访问发薪系统的权限和功能进行审查；并加强个人预支和偿还制度的管理。

F. 咨询服务

48. 咨询服务为管理层提供关于风险和控制的指南，并协助提升内审办核心保证工作的价值和深度。2014年，内审办发布了六份咨询服务报告，完成了一项咨询审查，但未就此发布报告，具体情况如下：

- (a) 支助太平洋岛屿国家办事处加强其现金转移职能；
- (b) 支助菲律宾国家办事处应对重大紧急事故；
- (c) 对加强改造 unicef.org 网站的项目的治理工作提供咨询；
- (d) 就对科特迪瓦国家办事处执行伙伴进行特别审计的必要性提供意见；

² 这些建议作为提交给执行主任的机密报告发布。

- (e) 信通技术职能的风险评估；
- (f) 支助加强中西部非洲区域国家办事处的监督能力；
- (g) 支助捐助方核证（没有报告）。

G. 审计建议的后续行动

49. 作为其审计活动的一部分，内审办继续定期开展案头审查，以跟进准予采取的所有行动的 implementation 进展。自发布最后审计报告之日起算，超过 18 个月仍未落实的行动现已纳入内审办的季度报告，以便引起执行主任、高级管理层和审咨委的注意。

50. 截至 2014 年 12 月 31 日，提出时间超过 18 个月但尚未执行的建议有 20 项。其中 2 项建议涉及国家办事处，18 项建议涉及总部和专题领域（见附件 3）。

七. 调查结果

A. 案件管理

51. 如表 4 所示，2014 年期间，内审办成功处理调查案件 124 起。其中，2013 年结转案件 45 起，2014 年收到的有重大错失行为之嫌的指控案件 79 起。截至 2014 年底，2013 年结转的 45 起案件已结案 34 起，2014 年收到的新案件结案 38 起。2013 年结转的案件中有 11 起正在处理中，主要涉及执行伙伴复杂欺诈的指控，2014 年收到的新案件中有 41 起正在处理中。

表 4
2014 年处理的调查案件

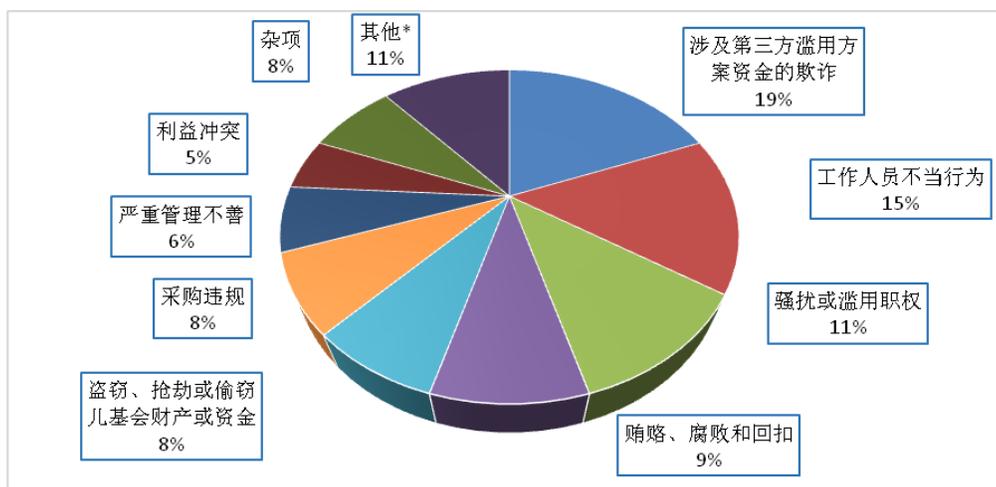
案件状态	案件数量
2014 年 1 月 1 日前的结转案件	45
年内接受案件	79
案件共计	124
结案（2013 年结转的案件）	(34)
结案（接受的案件）	(38)
结案共计	72
截至 2014 年 12 月 31 日正在处理的案件	52

B. 案件分析

52. 内审办将指控和案件归入 17 个类别加以分析。2014 年，内审办记录的案件涉及 17 个类别中的 15 类。下图二介绍了各主要类别中的案件比例。

图二

按类别分列的 2014 年接受的调查案件



* 上图“其他”类别包括与应享待遇欺诈、医疗保险计划欺诈、对举报人进行报复、性骚扰或剥削、擅自使用或滥用或浪费儿基金会资产和财产以及人事纠纷有关的指控。

53. 2014 年的大多数案件涉及 3 个类别：涉及第三方滥用方案资金的欺诈（15 起案件）；工作人员不当行为（12 起案件）；骚扰和滥用职权（9 起案件）。这三类案件共计占有所有调查案件的 45%。2014 年，内审办首次收到关于报复举报人的举报案件（2 起案件）。2014 年没有涉及“作假”和“故意提出虚假指控”的案件。

54. 大多数案件来自东部和南部非洲区域（29%）、中西部非洲区域（21%）和南亚区域（15%）。

55. 截至 2014 年 12 月 31 日未结的 52 起案件主要包括涉及第三方滥用方案资金的欺诈指控（22 起案件）和贿赂、腐败和回扣（6 起案件）以及采购违规（6 起案件）。

C. 已完结案件的处置情况

56. 37 起案件（占 72 起已完成案件的 51%）因内审办无法证实指控属实而结案。另有 9 起案件经评估认定不属于内审办的职权范围。这些案件被转至儿基金会其他

办公室或联合国其他组织以供采取行动。大多数转介案件归入杂项类别，意即其涉及的问题或关切与服务或供应品的交付有关，应由各国或各区域处理，不需要内审办进行调查。2014 年完成的所有案件的处理情况详见下文表 5。按指控类别分列的所有案件的处理情况见附件 4。

表 5
2014 年完结的调查案件的处置情况

结案类型	案件数量	占总数的百分比
结案备忘录	49	68
1a) 指控未得到证实	37	
1b) 提出指控但未确定任何罪犯	6	
1c) 调查期间，被指控的工作人员从该组织离职	6	
调查报告提交至	14	19
2a) 人力资源司	12	
2b) 道德操守办公室	2	
转介至	9	13
3a) 儿基会某办公室	8	
3b) 联合国某组织	1	
2014 年结案共计	72	100

57. 2014 年结案的 72 起案件中，有 58% 在指控被受理之后的 6 个月内结案。

58. 内审办查明，16 起案件造成的潜在损失共计 728 552 美元。管理层通知内审办，截至 2014 年 12 月 31 日，已收回 47 169 美元。相关明细见下文表 6。

表 6
2014 年调查案件的财务影响

类别	潜在损失数额*	已收回数额
采购违规	383 258 美元	8 300 美元
涉及第三方滥用方案资金的欺诈	257 941 美元	17 504 美元
盗窃、抢劫或偷窃儿基会财产或资金	66 730 美元	742 美元

类别	潜在损失数额*	已收回数额
应享待遇欺诈	19 000 美元	19 000 美元
医药保险计划欺诈	1 623 美元	1 623 美元
共计	728 552 美元	47 169 美元

* 这些金额是指各项调查所评估的损失的财务影响。但实际损失取决于已收回数额。

D. 所采取的纪律措施和其他行动

59. 内审办向人力资源司的政策和行政法科提交了 12 份调查报告，涉案工作人员 11 人。内审办还向道德操守办公室首席顾问提交了两起关于报复举报人的案件的报告，供其依据 CF/EXD/2007-005 采取适当行动。截至 2014 年底，人力资源司的政策和行政法科采取了下列行动：

- (a) 1 人被解雇
- (b) 2 人降职，晋升资格延期一年
- (c) 2 人降职
- (d) 1 人受到书面训诫，为期 5 年
- (e) 1 人受到书面斥责
- (f) 1 人在做出补偿后离开本组织
- (g) 1 份报告未采取进一步行动。

附件 1

2014 年发布的审计和咨询报告³

序号	编号	儿基会国家办事处审计	准予实施的行动的数量 ⁴		报告的结论 ⁵
			共计	高度优先	
1.	2014/02	科特迪瓦国家办事处	21	10	有强烈保留意见
2.	2014/03	孟加拉国国家办事处	10	3	有一定保留意见
3.	2014/04	东加勒比地区办事处	12	3	有一定保留意见
4.	2014/05	中国国家办事处	10	3	有一定保留意见
5.	2014/06	厄立特里亚国家办事处	16	6	有强烈保留意见
6.	2014/08	委内瑞拉玻利瓦尔共和国国家办事处（远程审计） ⁶	5	2	有一定保留意见
7.	2014/09	利比里亚国家办事处	13	5	有强烈保留意见
8.	2014/10	玻利维亚多民族国国家办事处	10	2	有一定保留意见
9.	2014/12	朝鲜民主主义人民共和国国家办事处	4	1	有一定保留意见
10.	2014/13	吉布提国家办事处（远程审计）	18	5	有强烈保留意见
11.	2014/14	太平洋岛屿国家办事处	23	5	有强烈保留意见
12.	2014/17	伯利兹国家办事处（远程审计）	9	0	无保留意见

³ 审计和咨询报告按照报告编号列示。1 至 10 号报告为 2013 年结转的审计报告。

⁴ 一些具有中度或高度风险的准予实施的行动计划秘密地向执行主任传达，以防止本组织暴露于相关风险中。

⁵ 报告的结论可能是：无保留意见（U；满意）；有一定保留意见（Q-M）；有强烈保留意见（Q-S）；或有反对意见（A）。

⁶ 使用结合了信通技术和数据分析的流程对六个国家办事处开展远程审计。

序号	编号	儿基会国家办事处审计	准予实施的行动的数量 ⁴		报告的结论 ⁵
			共计	高度优先	
13.	2014/18	马里国家办事处	25	15	有反对意见
14.	2014/19	缅甸国家办事处	14	2	有一定保留意见
15.	2014/20	加纳国家办事处	14	2	有一定保留意见
16.	2014/21	苏丹国家办事处	19	6	有强烈保留意见
17.	2014/22	土耳其国家办事处	12	2	有一定保留意见
18.	2014/24	尼泊尔国家办事处	13	4	有强烈保留意见
19.	2014/26	阿根廷国家办事处	15	4	有强烈保留意见
20.	2014/27	利比亚国家办事处	12	4	有强烈保留意见
21.	2014/29	乌拉圭国家办事处 (远程审计)	13	2	有一定保留意见
22.	2014/30	莫桑比克国家办事处	16	2	有一定保留意见
23.	2014/32	马拉维国家办事处	17	3	有一定保留意见
24.	2014/33	喀麦隆国家办事处	19	7	有强烈保留意见
25.	2014/34	巴基斯坦国家办事处	22	2	有一定保留意见
26.	2014/35	白俄罗斯国家办事处	14	3	有一定保留意见
27.	2014/36	秘鲁国家办事处	5	0	无保留意见
28.	2014/37	土库曼斯坦国家办事处 (远程审计)	3	0	无保留意见
29.	2014/38	墨西哥国家办事处	10	0	有一定保留意见

序号	编号	儿基会国家办事处审计	准予实施的行动的数量 ⁴		报告的结论 ⁵
			共计	高度优先	
30.	2014/39	摩洛哥国家办事处 (远程审计)	16	4	有强烈保留意见
31.	2014/42	智利国家办事处	18	4	有强烈保留意见
32.	2014/43	黎巴嫩国家办事处	14	2	有一定保留意见
33.	2014/44	约旦国家办事处	21	3	有一定保留意见
		共计	463	116	
		区域办事处			
1	2014/23	南亚区域办事处	17	0	有一定保留意见
2	2014/41	中东欧/独联体区域办事处	19	1	有一定保留意见
		共计	36	1	
		总部和专题领域审计			
1	2014/16	儿基会网站管理	17	7	有反对意见
2	2014/28	儿基会薪资单管理, 包括信息和通信技术 (通信技术) 系统	9	3	有一定保留意见
		共计	26	10	
		机构间审计			
1.	2014/07	刚果民主共和国集合基金合并摘要报告(协调审计)	不适用	不适用	有一定保留意见
2.	2014/15	巴基斯坦的一体行动 (联合审计)	0	0	有一定保留意见

序号	编号	儿基会国家办事处审计	准予实施的行动的数量 ⁴		报告的结论 ⁵
			共计	高度优先	
		咨询服务*			
1.	2014/01	支助太平洋岛屿国家办事处加强其现金转移职能	不适用	不适用	不适用
2.	2014/11	支助菲律宾国家办事处应对重大紧急事故	不适用	不适用	不适用
3.	2014/25	内审办为加强改造 unicef.org 网站的项目的治理工作提供咨询	不适用	不适用	不适用
4.	2014/31	就对科特迪瓦国家办事处执行伙伴进行特别审计的必要性提供意见	不适用	不适用	不适用
5.	2014/40	儿基会信通技术职能的风险评估	不适用	不适用	不适用
6.	2014/45	支助加强中西部非洲区域办事处的监督能力	不适用	不适用	不适用
		共计	525	127	

* 除列示的六个项目外，在本年内，内审办还就欧洲联盟委员会核证任务向财务和行政管理司提供了咨询服务。未发布相关报告。

附件 2

管理层确认为优先行动的关键进程

风险领域进程	高度优先的准予实施行动	
	数量	百分比
一. 成果管制和报告	54	42
1. 支助方案执行工作	20	16
2. 监测方案执行工作	15	11
3. 方案规划	14	11
4. 报告	5	4
二. 治理和问责	15	12
1. 结构	6	5
2. 作用和责任	4	3
3. 绩效计量	2	2
4. 风险管理	2	1
5. 确定优先次序	1	1
三. 供应和后勤	15	12
1. 采购和订约	9	7
2. 资产管理	3	3
3. 库存管理	3	2
四. 信通技术系统和信息安全	11	9
1. 提供便利和支助、适当权限和使用、数据和物理设备安全、系统的持续可用性、符合成本效益的服务交付	11	9
五. 预算和现金管理	10	8
1. 财务管理	10	8

风险领域进程	高度优先的准予实施行动	
	数量	占总数的百分比
六. 供资和外部利益攸关方关系	9	7
1. 资源调动和管理	9	7
七. 人力资源和不道德行为	9	7
1. 人员配置	8	6
2. 道德操守	1	1
八. 安全和安保	4	3
共计	127	100

附件 3

超过 18 个月仍未落实的建议

- 一. 工作人员轮调审计, 2011 年 6 月发布 (一项建议, 42 个月未予落实)
 1. 该项建议与治理结构有关, 涉及管理组织的政策、程序和指导, 其中兼顾了儿基会业务模式的实际现实与良好做法。
 2. 状态: 2013 年 3 月发布了新的轮调政策初稿。进展中。
- 二. 管理政策和程序审计框架, 2012 年 6 月发布 (三项建议, 30 个月未予落实)
 3. 两项建议与治理结构有关, 涉及管理组织的政策、程序和指导, 其中兼顾了儿基会业务模式的实际现实与良好做法
 4. 状态: 2014 年 8 月向负责管理的副执行主任提交了关于儿基会监管框架的执行命令草案。
 5. 第三项建议涉及界定一个共同的组织平台以保存所有政策和程序的问题。
 6. 状态: 在 2013 年 11 月举行的全球管理小组会议上介绍了关于制定共同信息、文件和记录管理架构的共同建议 7 的费用选项。2014 年 8 月, 正在探索基于企业治理、风险和合规质量平台的政策生命周期管理软件。
- 三. 离职福利和应享待遇管理审计, 2012 年 9 月发布 (一项建议, 27 个月未予落实)
 7. 一项建议涉及通过考察人事档案电子系统和其他灾难备份管理控制的可能性 (特别是提高人事档案的安全), 保护人事信息。
 8. 状态: 未记录进展。
- 四. 儿基会预算编制进程审计, 2012 年 10 月发布 (三项建议, 26 个月未予落实)
 9. 两项建议涉及修订预算政策, 以确保总部各司以及区域和国家办事处的责任、权力和问责覆盖预算编制进程的方方面面; 并确保修订后的预算政策明确取代之前的指导, 以避免混淆、缺陷或重复。
 10. 状态: 未记录进展。
 11. 第三项建议涉及为方案预算和机构预算制定和传播基于成果的预算编制执行战略。
 12. 状态: 未记录进展。

五. 方案司审计，2012年12月发布（七项建议，24个月未予落实）

13. 状态：鉴于实效和高效做法以及总部重组活动对方案司产生了严重影响，内审办请方案司和负责方案小组的副执行主任审查审计报告中确认的所有准予实施的行动在当前的相关性和适当性。内审办要求依据当前状况提出修订后的行动。进展中。

六. 尼日利亚国家办事处报告，2013年3月发布（一项建议，21个月未予落实）

14. 该国家办事处同意保存政府提供的所有房产的档案，包括完整的支持文件，例如儿基会和政府之间的协议备忘录；并确立工作人员记账和收取这些房产的租金的程序；确保仅受权人员可占用这些房产。

15. 状态：国家办事处正与执行主任首席顾问合作解决此问题。

七. 用户权限控制和职权分工审计，2013年4月发布（两项建议，20个月未予落实）

16. 一项建议涉及政策的起草问题，以规范关于用户角色的治理结构，记录与监督机构和支助小组有关的进程，确保关于企业资源规划系统用户权限安全的治理和监督工作充分发挥作用。

17. 状态：指导委员会核准了用户角色治理小组的职权范围，包括用户角色的治理结构。进展中。

18. 第二项建议涉及采取行动，让办事处领导认识到，在 Approva 治理、风险和合规工具查明了职权分工冲突之后，应当对所采取的相关减轻控制措施实行问责。

19. 状态：开发了 Approva 的进一步报告职能，正在进行认证管理员试点。

八. 儿基会企业资源规划系统基线安全审计，2013年4月发布（一项建议，20个月未予落实）

20. 一项建议涉及更新一套涵盖企业资源规划系统安全的所有方面的程序，包括监督企业资源规划安全。

21. 状态：管理层制定了系统发展生命周期标准草案，目前正在进行相关审议。还保存了《展望》参考文献。进展中。

九. 刚果民主共和国国家办事处报告，2013年5月发布（一项建议，19个月未予落实）

22. 该国家办事处同意：(一)请执行主任首席顾问提出建议，以确保遵守租赁合同，例如完成关于办公空间的额外工作和相关惩罚条款；立即修理第二栋建筑物（包括仓库）的屋顶；明确旧仓库的合同状态，并考虑到修好新仓库的屋顶所需

要的时间。(二)记录其为支付主要办公场所租赁合同期间(五年)的额外租赁费用而提供资金的计划。(三)进一步跟进刚果民主共和国政府主管部门,以获得儿基会和该国政府在2000年8月12日签署的合作协议中预计的免租房产。

23. 状态:已落实,在2015年1月28日结案。

附件 4

2014 年调查工作的结果

	指控概述	调查结果
	贿赂、腐败和回扣	
1	工作人员通过向供应商提供合同获得经济利益。	查无实据。结案备忘录。
2	工作人员因被指控向咨询人索要回扣而被法院传唤。	查无实据。结案备忘录。
3	工作人员索要回扣，作为安排咨询人职位的交换。	查无实据。结案备忘录。
	盗窃、抢劫或偷窃儿基会财产或资金	
4	工作人员盗窃同事共计 6 098 美元的现金，用于购买私人机票，并要求国家办事处支付。	工作人员离职。结案备忘录。
5	工作人员滥用共计 500 美元用于咨询人签证。	工作人员在退回 500 美元后离职。结案备忘录。
6	四起孤立的偷窃信息和通信技术（信通技术）设备的事件，损失 4 468 美元。	未能确认犯罪人。结案备忘录。
7	偷窃共计 1 051 美元的信通技术设备。	未能确认犯罪人。结案备忘录。
8	偷窃共计 9 665 美元的信通技术设备。	未能确认犯罪人。结案备忘录。
9	偷窃共计 6 100 美元的燃料。	未能确认犯罪人。结案备忘录。
10.	工作人员擅自分发价值 36 000 美元的儿基会财产。	调查报告。
11.	偷窃共计 2 848 美元的儿基会固定资产。	当地警方进行调查。结案备忘录。共追回 242 美元。
12.	工作人员丢弃价值微小的材料。	查无实据。结案备忘录。
13.	为政府暂时保管的笔记本电脑被盗，儿基会没有经济损失。	当地警方进行调查。结案备忘录。
14.	工作人员涉及一段时期内的采购违规和其他无法量化的违规行为。	调查报告。
	利益冲突	
15.	工作人员收受非政府组织执行伙伴提供的好处。	查无实据。结案备忘录。

	指控概述	调查结果
16.	涉及执行伙伴的利益冲突。	调查报告。
17.	擅自在外活动。	工作人员离职。结案备忘录。
18.	涉及服务供应商的利益冲突。	查无实据。结案备忘录。
	应享待遇欺诈	
19.	违规房租补贴要求，共计 19 000 美元。	调查报告。共追回 19 000 美元。
20.	已故工作人员的受扶养人士通过欺骗继续获得养恤金福利。	转介至联合国合办工作人员养恤基金
21.	企图进行应享待遇欺诈；但是国家办事处没有付款，儿基会没有任何财务损失。	工作人员离职。结案备忘录。
	涉及第三方滥用方案资金的欺诈	
22.	非政府组织的前任主管承认拿走讲习班余下的约 10 000 美元资金用于个人用途。	调查报告。
23.	供应商试图使未付发票的支付额加倍，国家办事处提出反对。	内审办调解了国家办事处和供应商之间的争端并发布了结案备忘录。
24.	国家办事处要求与警方合作调查政府执行伙伴。	足额付清项目资金。结案备忘录。
25.	政府执行伙伴的工作人员保有 13 462 美元的方案活动资金用于未来的执行工作。	无欺诈意图。收回 13 462 美元。结案备忘录。
26.	执行伙伴的管理人滥用 230 437 美元的方案资金。	调查报告。
27.	执行伙伴滥用方案资金。	查无实据。结案备忘录。
28.	(a) 违规，包括非政府组织滥用项目资金。 (b) 非政府组织使用的项目供应品的质量存在不相符之处，共计 4 042 美元。	(a) 查无实据。结案备忘录。 (b) 非政府组织向儿基会偿还 4 042 美元。
29.	在方案清算进程期间，执行伙伴滥用方案资金，工作人员牵涉违规。	查无实据。结案备忘录。
30.	执行伙伴滥用方案资金。	查无实据。结案备忘录。
31.	分包商滥用方案资金。	查无实据。结案备忘录。

	指控概述	调查结果
32.	分包商滥用方案资金。	查无实据。结案备忘录。
	严重管理不善	
33.	工作人员未遵守尽职要求，对发放预付现金提供了担保。	调查报告。
34.	在被监督者夸大支出，以使国家办事处收到第二期资金后，工作人员未对捐助方报告做出质量保证。	查无实据。结案备忘录。
35.	工作人员未经核实被监督人是否提交了准确的交易，批准和签署了文件。	查无实据。结案备忘录。
36.	作为负责批准和签署文件的干事，工作人员未核实被监督人是否提交了准确的文件。	查无实据。结案备忘录。
	骚扰和滥用职权	
37.	主管骚扰或滥用职权。	查无实据。结案备忘录。
38.	另一名工作人员骚扰。	撤回。结案备忘录。
39.	另一名工作人员骚扰。	撤回。结案备忘录。
40.	在合同未续约后，工作人员被指控骚扰和滥用职权。	查无实据。结案备忘录。
41.	主管滥用职权。	查无实据。结案备忘录。
42.	主管滥用职权。	查无实据。结案备忘录。
	工作人员不当行为	
43.	工作人员卷入与日间工人争吵。	调查报告。
44.	雇用骗局。	不涉及儿基会工作人员。结案备忘录。
45.	工作人员在撤出城镇时被迫与反政府叛乱武装合作。	行动导致工作人员及其家人安全通行，儿基会资产得到保护。结案备忘录。
46.	机场保安逮捕工作人员。	地方当局未发现违反任何地方法律，并释放了工作人员，未对其提出指控。结案备忘录。
47.	工作人员就同事的行为提出申诉。	国家办事处采取适当行动并制订了绩效改进计划。结案备忘录。

	指控概述	调查结果
48.	第三方分包商就工作人员的骚扰/歧视行为提出申诉并要求赔偿。	查无实据。结案备忘录。
49.	据称工作人员将来函寄给捐助机构，使当地政府名誉受损。	查无实据。结案备忘录。
50.	工作人员卷入与承包商的口角。	调查报告。
51.	工作人员在捐助方报告中过度报告了方案支出。	调查报告。
52.	工作人员滥用办公室的信通技术资产。	调查报告。
53.	工作人员出于计划目的以外的原因使用另一名工作人员提供的资金。	调查报告。
	医疗保险计划欺诈	
54.	欺诈性医疗保险索赔。因为医疗保险供应商推迟裁定索赔，所以没有造成损失。	调查报告。
55.	欺诈性医疗保险索赔，价值 1 623 美元。	调查报告。工作人员偿还 1 623 美元。
56.	欺诈性医疗保险索赔。因为医疗保险供应商推迟裁定索赔，所以没有造成损失。	调查报告。
	杂项	
57.	公众就执行伙伴分发援助的情况提出申诉。	查无实据。结案备忘录。
58.	在征聘过程中提交伪造证书。	工作人员放弃了该职位，国家办事处继续存在员额缺口。结案备忘录。
59.	执行伙伴滥用方案资金。	查无实据。结案备忘录。
60.	在营地和当地市场出售提供给境内流离失所者的供应品。	内审办通过独立核查发现，这些供应品不是来自儿基会，而是来自其他机构。内审办已将此案件转介至所涉联合国机构。
61.	执行伙伴未根据协议交付厕所。	查无实据。结案备忘录。
62.	执行伙伴在国家办公室知悉的情况下滥用资金。	查无实据。结案备忘录。
63.	执行伙伴违规分发供应品。	查无实据。结案备忘录。

	指控概述	调查结果
	人事纠纷	
64.	征聘违规。	查无实据。结案备忘录。
	采购违规	
65.	工作人员修改《方案合作协议》预算，致使在未经事先授权的情况下支出 8 300 美元。	工作人员离职。结案备忘录。共追回 8 300 美元。
66.	若干国家办事处在挑选供应商时采购违规，影响共计 374 958 美元。	咨询报告建议收回资金。
	性骚扰或剥削	
67.	对一名实习生性挑逗。	撤回。结案备忘录。
68.	工作人员性骚扰。	申诉人未采取后续行动。结案备忘录。
	擅自使用、滥用或浪费儿基会财产或资金	
69.	违规将期满资金转拨给执行伙伴。	查无实据。结案备忘录。
70.	工作人员向执行伙伴借用项目资金，未能在清算时及时归还。	查无实据。结案备忘录。
	报复举报人	
71.	道德操守办公室报告的报复行为。	向道德操守办公室提交调查报告。
72.	道德操守办公室报告的报复行为。	向道德操守办公室提交调查报告。