



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
9 April 2018
Chinese
Original: English

2018 年年度会议

2018 年 6 月 4 日至 8 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 2017 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 2017 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反应另行提出。

决定要点

执行局不妨：

- (a) 注意到内部审计和调查组 2017 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；
- (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)；以及
- (d) 注意到审计咨询委员会 2017 年年度报告(按照执行局第 2008/37 号决定)。



目录

章节	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. 2017 年核定年度内部审计工作计划.....	5
五. 2017 年审计活动要点	6
六. 项目署问责框架	13
七. 内部审计报告的披露	13
八. 咨询事务	13
九. 调查	14
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	25

附件(可从执行局网站上查询)

1. 在 2017 年 12 月 31 日之前提出逾 18 个月但尚未解决的审计建议
2. 2017 年发布的所有内部审计报告的标题
3. 审计咨询委员会——2017 年年度报告
4. 内部审计和调查组在 2017 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. **审计意见。**内部审计和调查组(内审组)认为,根据 2017 年开展的审计和调查工作的范围,项目署在治理、风险管理及控制方面的适当性和有效性部分令人满意(需要作出重大改进),这意味着这些方面的工作已大体确立并正在运作,但需要作出重大改进。管理层已立即采取值得称赞的行动以落实审计意见,包括努力加强在地方、区域和机构层面的监督,2017 年较高的建议执行率可作为部分证明。
2. **产出。**2017 年,6 名审计师共计交付了 14 份内部审计报告(比最初计划的 12 份多 2 份)和 31 份项目审计报告(比 2016 年多 4 份)。发布内部审计报告所用的平均时间在主要业绩指标的目标数 90 天之内。调查小组受理了 111 起投诉,其中 59 个案件启动了调查(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。内审组还证实存在案值 268 507 美元的欺诈行为,移交了 15 名供应商,供采取制裁措施。根据审计,还将 6 个问题移交给调查部门,以供审查。
3. **用更少的费用交付更好的产出。**2016 年,联合检查组(联检组)发现,在联合国系统内,内审组的每次已完成审计费用最低。¹ 2017 年,在保持总体费用不变的情况下,内审组的审计活动产出增加至 45 次(2016 年为 37 次),以及四份新的数据分析报告。继续以更低费用提供更好的鉴证是内审组的关键优先事项。
4. **内审组在项目署战略中的作用。**内审组是项目署治理、风险和合规框架的第三道防线,就项目署管理其活动的做法提供独立鉴证。内审组还调查欺诈和不当行为,为管理层提供独立咨询意见。
5. **支持战略举措。**2017 年,内审组进行了四次战略性活动:对项目署采购平台(电子采购和联合国强化网购)的网络安全评估、对关键应用程序和基础设施的脆弱性评估、对全球共享服务中心的审查,以及对网络安全、网络脆弱性、企业风险规划和欺诈风险评估方面的建议执行情况的评估。
6. **创新。**2017 年,内审组完善了数据分析和连续审计算法,同时增加了新的测试,例如重复付款、被制裁供应商、Benford's Law and Accuity™ 匹配,设计方便从业人员使用的动态视像。内审组查明了向被制裁供应商支付的 311 188 美元款项,30 144 美元的重复付款,关闭了超过 16 000 个非活跃或重复的供应商账户。内审组的愿景是增强第一道和第二道防线的能力,以积极进行这类分析。
7. **质量。**2017 年,在普华永道进行的一次外部质量评估中,内审组得到了内部审计师协会定出的最高评级。评估结果是,内审组“基本符合”内部审计师协会的《国际内部审计实务标准》。

¹ 联合检查组报告全文[见此](#)。

8. 团队协作。2017 年，两名审计专业人员和两名调查专业人员加入内审组，使其专业人才队伍得到进一步发展壮大。
9. 与伙伴的合作。项目署强化了与各监督伙伴之间的伙伴关系，成为首个与瑞典国际开发合作署签署反欺诈合作谅解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 2017 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. 本报告列载了内审组依据其已经开展工作的范围，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，以促进问责制度。
13. 内审组在 2017 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 2017 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 EOD.ED.2017.04 号执行办公室指令批准，并于 2017 年 3 月生效。按照条例第 6.01 条，内审组：

应根据《国际内部审计实务标准》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。应在履行职责方面具有业务独立性。

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层级报告工作，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。2017 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 OD.IAIG.2018.02 号行动指令发布并于 2018 年 3 月修订和生效的《内部审计章程》，以及 EOI.ED.2018.01 号执行办公室指令“组织结构”。

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. 2017 年核定年度内部审计工作计划

19. 2017 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 2017 年工作计划时，内审组继续确保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。

21. 以审计风险评估为基础的 2017 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. 2017 年，6 名审计师共计交付了 14 份审计报告(比最初计划的 12 份多 2 份)和 31 份项目审计报告(比 2016 年多 4 份)。发布内部审计报告所用的平均时间为关键业绩指标目标的 90 日内。计划在 2017 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)。

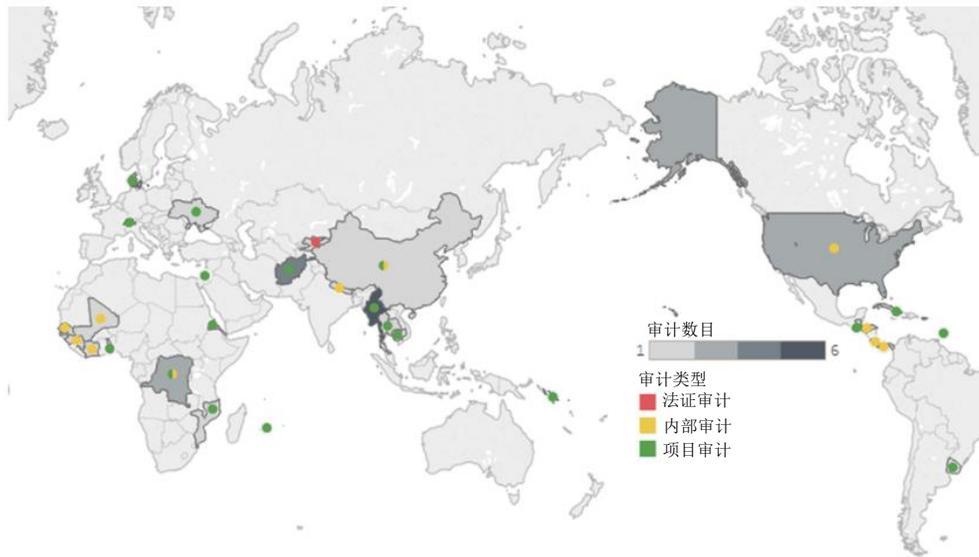
表 1. 截至 2017 年 12 月 31 日工作计划的执行情况

	内审组内 部审计	项目审计	共计	2016 年共 计
计划在 2017 年进行的审 计数	12	0 ²	12	8
已发布的审计报告总数	14	31	45	37
转到 2018 年的审计报告 总数	0	0	0	0

23. 下图 1 按地域分布显示了 2017 年的审计覆盖面。

² 无，因为项目审计要求是由客户提出的。

图 1. 2017 年审计地域分布



五. 2017 年审计活动要点

24. 如表 1 所示，内审组 2017 年发布了 45 份报告，2016 年为 37 份，2015 年为 29 份。报告数目受客户要求和项目协议报告规定的影响很大。但内审组仍作出协调努力，增加 2017 年的产出。

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(2017 年 14 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(31 份报告)。

26. 2017 年发布的 45 份审计报告包含 315 项审计建议。其中 200 项涉及内部审计报告(表 3)，115 项涉及项目审计(表 6)。

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. 2017 年，内审组发布并向项目署执行主任提交了 14 份内部审计报告，详见表 2。

表 2. 内部审计和调查组 2017 年发布的内部审计报告清单

报告标题	评级 ³
塞内加尔业务中心内部审计报告	部分满意——需作出重大改进
科特迪瓦和平与安全小组内部审计	部分满意——需作出部分改进
巴拿马业务中心内部审计报告	巴拿马业务中心：部分满意 (需作出部分改进) 巴拿马项目中心：部分满意 (需作出重大改进) 洪都拉斯项目中心：部分满意 (需作出部分改进) 哥斯达黎加项目中心：不满意 (效率低下)
尼泊尔业务中心内部审计报告	部分满意——需作出部分改进
小额补助金小组内部审计报告	部分满意——需作出重大改进
中国项目中心内部审计报告	部分满意——需作出部分改进
马里和平与安全小组内部审计	部分满意——需作出重大改进
刚果民主共和国业务中心内部审计	不满意
全球共享服务中心审查	不适用
项目署和平与安全小组项目合作协议模式审查	不适用
脆弱性评估 – 项目署关键应用程序和基础设施	不适用
和平与安全小组采购审查	不适用
项目署采购系统网络安全评估	不适用
对三项信息和通信技术评估(网络安全性、项目署一体化系统企业资源规划欺诈风险和网络安全脆弱性)建议落实情况的后续行动	不适用

对 2017 年发布的内部审计建议的分析

28. 已发布的内部审计建议数从 2016 年的 207 项减少至 2017 年的 200 项，每一审计报告的平均建议数从 2016 年的 21 项减少至 2017 年的 14 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。因此，每一审计报告的内部审计建议数目在 2017 年大幅减少。

29. 在这一年期间，作为调查结果又提出了 19 项建议，其中一项于当年落实。还有 21 项建议是在前几年落实的。

与内审组审计相关的审计建议的重要程度

³ 详细的审计评级解释见[项目署外网](#)。

30. 如表 3 所示，在已发布的 200 项建议中，有 100 项被视为高度重要，⁴ 100 为中等重要。低度优先建议在审计的实地工作阶段处理。

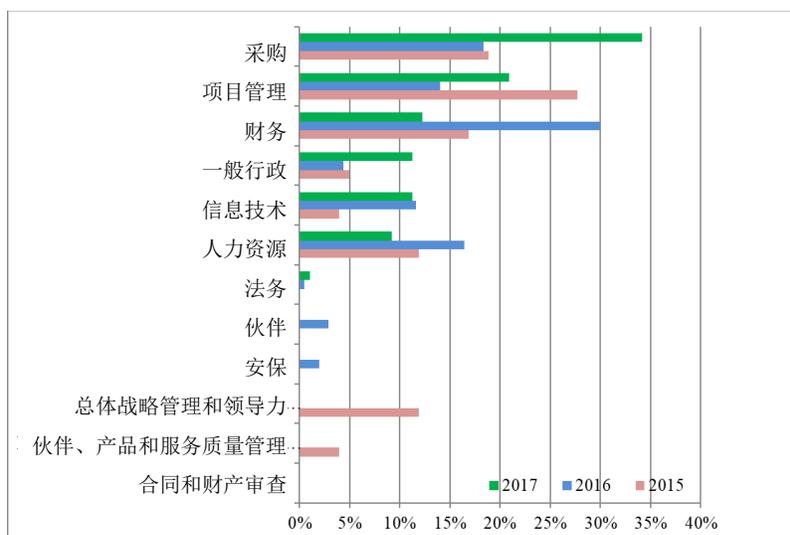
表 3. 按重要程度分列的审计建议

重要程度	建议数目			占总数百分比		
	2015 年	2016 年	2017 年	2015 年	2016 年	2017 年
高	44	95	100	44	46	50
中	57	112	100	56	54	50
共计	101	207	200	100	100	100

按职能领域分列的审计建议的出现频度

31. 图 2 显示了按职能领域分列的审计建议的出现频度。大多数建议涉及采购(34%)、项目管理(21%)和财务(12%)，其次是一般行政(11%)、信息技术(11%)、人力资源(9%)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。

图 2. 按职能领域分列的内部审计建议



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。

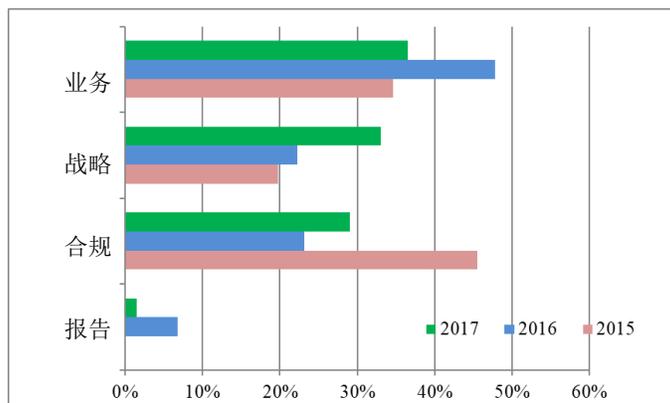
中： 有必要采取行动以避免重大风险暴露。

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。

2017 年内部审计报告指出需要改进的重点领域

32. 图 3 补充图 2 信息，显示按目标类型分列的建议数目。⁵ 关于业务问题的建议(37%)最多，其次是战略问题(33%)、合规问题(29%)和报告问题(1%)。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 2017 年建议数目



B. 项目审计

单一审计原则

33. 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。

34. 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。

35. 2017 年发布所有项目审计报告均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

36. 在 2017 年 12 月 31 日终了年度，内审组发布了 31 份涉及具体项目的审计报告，并根据项目规定提交给了项目署执行主任或区域主任。

37. 如表 4 所示，在 2017 年发布的 31 份项目审计报告中，24 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。6 份项目审计报告只对财务报表提出了审计意见，还有一份报告为法证审计报告。这是按照有关伙伴和主要利益攸关方的要求进行的。

⁵ 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。

表 4. 2015-2017 年发布的项目审计报告数目

	2015 年	2016 年	2017 年
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	20	12	24
只对财务报表提出审计意见的审计报告	2	11	6
只对内部控制环境提出意见的审计报告	0	2	0
法证审计	0	2	1
共计	22	27	31

38. 内部控制控制获得“满意”评级的项目审计比例为 58%(2016 年为 71%)。有两个项目审计的内部控制评级为“不满意”，2016 年为零。

表 5. 2015-2017 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		
	2015 年	2016 年	2017 年	2015 年	2016 年	2017 年
对项目财务报表的审计意见(如需要)						
无保留意见	22	23	27	100	100	90
有保留意见	0	0	3	0	0	10
共计	22	23	30	100	100	100
对内部控制总体水平的评级(如存在)						
满意	15	10	14	75	71	58
部分满意(需作出部分改进)	0	0	3	25	29	13
部分满意(需作出重大改进)	0	0	0	0	0	0
部分满意(原有的评级系统)	5	4	5	0	0	21
不满意	0	0	2	0	0	8
共计	20	14	24	100	100	100

2017 年项目审计结果的财务影响

39. 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。2017 年，有保留意见的项目审计报告的累积财务影响是 139 315 美元(2016 年是零)。内部控制报告方面，审计结果的财务影响是 171 247 美元(2016 年是 52 973 美元)。

2017 年提出的项目审计建议

40. 已发布的 31 份审计报告载有 115 项建议，平均每份报告 3.7 项建议。过去三年，这一平均数一直保持在 2.2-3.7 的范围内。下面是对这 115 项建议按重要程度和在某职能领域的出现频度进行的分析。

与项目审计相关的审计建议的重要程度

41. 如表 6 所示，评级为“高度重要”的审计建议比例保持在 27%。

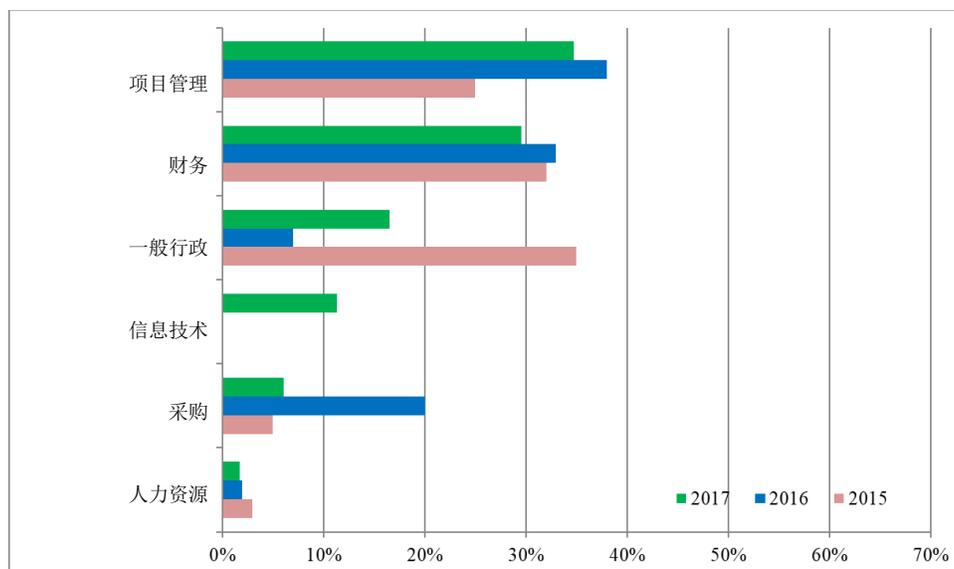
表 6. 按重要程度分列的项目审计建议

重要程度	建议数目			占总数百分比		
	2015 年	2016 年	2017 年	2015 年	2016 年	2017 年
高	0	16	31	0	27	27
中	57	44	84	100	73	73
低	0	0	0	0	0	0
共计	57	60	115	100	100	100

按职能领域分列的项目审计建议的出现频度

42. 如图 4 所示，按职能领域分列的审计建议出现频度表明，2017 年大部分建议涉及项目管理(36%)、财务(29%)和一般行政(17%)。这些都被视作高风险领域，是 2017 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

43. 管理层立即采取了值得称赞的行动，以解决 2017 年提出的审计调查结果。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，就能解决问题并查明新增风险，从而保障项目署的内部控制框架行之有效。2008 年至 2017 年提出的内部审计建议的总体执行率是 92%。另有 12 项 18 个月以上的建议尚未执行。这被认为是附件 5 中内审组总体审计评级的一部分。

44. 项目署落实了治理、风险和合规框架，以此简化内部政策工具，使其更加符合业务流程。

45. 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。现在，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。财务组承担起企业风险管理的总体责任。

46. 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。

47. 先进的管理面板提高了内部透明度，加强了管理监督，并为高效、合规地执行项目署业务提供鉴证。内审组将许多面板作为数据分析方案的一部分。利用该面板，还发现了需要改进哪些政策、工具、能力和资源。

D. 审计意见

48. 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。

49. 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 2017 年 1 月 1 日至 12 月 31 日之间发布的审计报告。附件 5 中的一系列定性数据对该意见加以补充。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) 内审组连续审计和数据分析方案；以及
- (e) 到日历年末审计建议的落实情况。

50. 2017 年发布的大多数审计报告覆盖项目署 2016 年和 2017 年的活动。支持审计意见的审计工作简明摘要见本报告本节上面 A 和 B 部分。

51. 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(需作出重大改进)，这意味着这些方面的工作已大体确立并正常运作，但需作出重大改进。截至 2017 年 12 月 31 日，审计建议的执行率是 92%(2016 年是 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

52. 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。

53. 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。

54. 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

55. 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。

56. 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

57. 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。

58. 内审组开发了连续审计和数据分析技术，从而为管理层提供定期报告；此外，内审组就治理、风险管理和合规框架为管理层提供了咨询意见，还就如何强化 2016 年引入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。内审组对项目署关键应用程序和基础设施的脆弱性，以及项目署采购系统的网络安全进行了评估，对这些职能开展了综合审查内审组还继续

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

59. 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。

60. 2017 年，内审组进行的调查数量高于 2016 年，结案数量比 2016 年高 20%。尽管如此，内审组完成这些案件的速度却比前几年快。2017 年的平均结案时间比 2016 年少 27%(分别为 4.8 个月和 6.6 个月)。截至 2017 年底，只有三个案件在超过 6 个月的时间里未结案，相比之下，截至 2016 年底是 6 个案件。

61. 继内审组把重点放在涉及欺诈和金融违规行为的案件之后，项目署根据内审组在 2017 年完成的调查追回了 136 149 美元的侵占资金。内审组还为纪律处分或制裁转交了 34 名雇员和 25 名供应商。

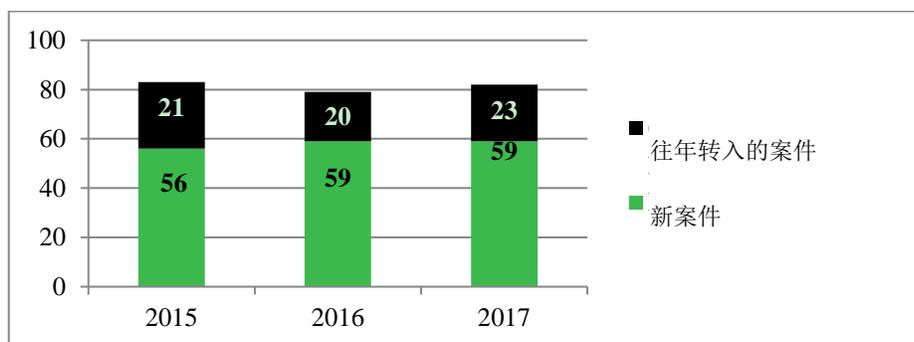
A. 收到的投诉

62. 2017 年，内审组收到 111 份投诉，略高于 2016 年(104 份投诉)。内审组根据这些投诉受理了 59 起案件，与 2016 年持平。其余投诉(52 份)经查不在内审组的职责之内，或者由其他部门处理更为恰当。

受理的案件

63. 除了 2017 年受理的 59 起案件，另有 23 起案件被转到 2017 年(图 5)。

图 5. 2015-2017 年受理案件数目

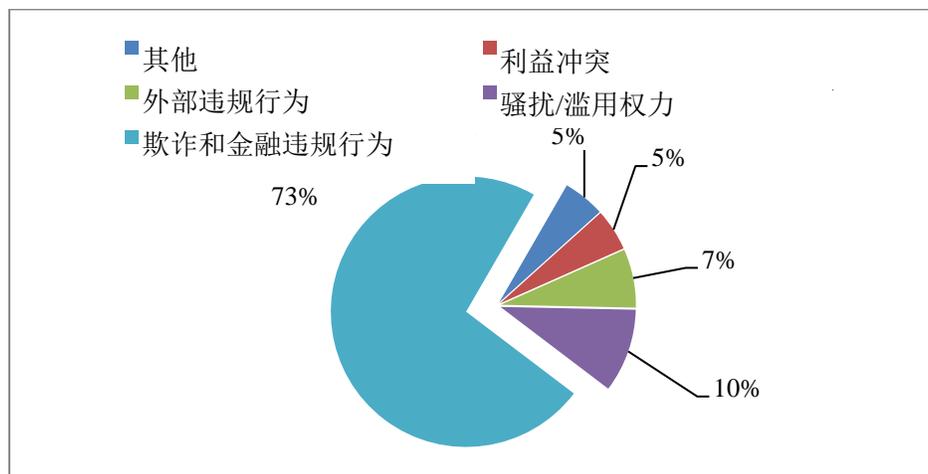


64. 2017 年受理的 59 起案件中，47%是由管理层或工作人员移交；34%来自其他途径(例如医疗保险提供商等外部实体)；14%通过项目署欺诈热线或骚扰热线举报，还有 5%来自内审组的审计。

65. 2017 年受理的大多数案件(43 起或 73%)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

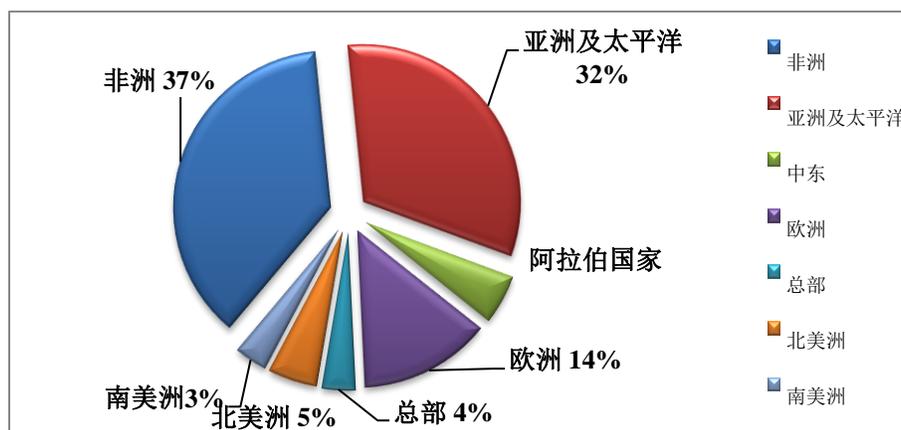
不当行为：骚扰和/或滥用权力(6起)；外部违规行为(医疗保险欺诈和违反当地法律)(4起)；利益冲突(3起)；及其他种类，如滥用项目署资产(3起)。

图 6. 2017 年受理的案件种类



66. 非洲是内审组 2017 年受理案件数量最多的区域(22 起或 37%)，其次是亚洲和太平洋(18 起或 32%)、以及欧洲和独立国家联合体(8 起或 14%)。内审组还受理了阿拉伯国家的 3 起案件，北美洲的 3 起案件，拉丁美洲和加勒比的 2 起案件，以及总部的 2 起案件。

图 7. 2017 年受理的案件的地域分布



B. 调查结果

67. 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。

68. 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。⁶ 如果案件涉及项目署的供应商，则按照 PG/2017/02 号组织指令将案件移交供应商审查委员会。报复案件按 Ethics/2018/01 号组织指令移交道德操守干事。

69. 2017 年，内审组结案 67 起，比 2016 年的 56 起增加了 20%。表 7 列示 2017 年的受理案件数和结案数。

表 7. 2017 年调查案件量

	案件数	百分比
2017 年案件量		
• 从往年转入的案件	23	28
• 2017 年收到的案件	59	72
共计	82	100
2017 年结案的案件	67	82
转入 2018 年的案件	15	18

70. 2017 年，内审组调查和结案的效率更高，部分是因为继续注重案件分类，使内审组集中力量办理最严重的案件。2017 年内审组的平均结案时间为 4.8 个月，而 2016 年是 6.6 个月。截至 2017 年 12 月 31 日，内审组只有 3 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 2016 年 12 月 31 日，内审组有 6 起案件受理时间超过 6 个月。

71. 2017 年结案的 67 起案件中有 34 起案件(51%)证明属实。在 31 起案件(46%)中，内审组对指控得出证据不足的结论。另外，有 2 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 1 起案件移交国家当局，将另外 1 起案件移交其他联合国组织。

查实的案件

72. 34 起查实的案件(详见附件 4)涉及 34 名工作人员和 25 个供应商。内审组将工作人员移交人力资源法律干事，供其采取纪律行动，将供应商移交供应商制裁委员会。不当行为类案件大多数涉及欺诈或财务违规行为(29 起案件)。

表 8. 2017 年被调查案件的结果

结果	数目
A. 证据不足的案件	
• 初步审查或初步评估之后	21
• 调查之后	10

⁶ 2018 年，项目署将用关于与指控项目署工作人员有关的调查和措施的 IAIG/2018/01 号行动指令替代第 36 号组织指令。

小计	31
B. 不属于项目署职责范围的案件	2
C. 查实的案件	34
共计	67

查实案件的财务损失和追讨情况

73. 2017 年，内审组在调查案件中查实的财务损失总额为 297 218 美元，其中欺诈 268 507 美元，资产使用不当 28 711 美元。⁷ 这一数目占项目署年度资源总额的不到 0.1%。内审组将该损失报管理层负责追讨，管理层追回了 136 149 美元。

管理意见书

74. 2017 年，内审组向相关业务单位发出了 18 份管理意见书，以解决调查人员在内部控制方面发现的薄弱环节。2017 年发出的管理意见书较 2016 年有所增加，当年内审组发出了 10 份管理意见书。这些管理意见书涉及各种问题。例如加强对供应商登记流程的控制以防通过盗用身份进行欺诈。内审组利用审计建议跟踪工具来确保这些管理意见书中提出的所有建议及时得到妥善解决。

对不当行为案件采取的行动(2017 年)

75. 2017 年，内审组向人力资源法律干事转交了 19 起查实案件，涉及 34 名工作人员，在此基础上：

- (a) 5 人受到纪律处分。2 人被降级，3 人的合同被终止。
- (b) 11 人在调查结束之前从项目署离职，4 人在内审组将案件转交人力资源法律干事后离职。项目署在他们的档案中附上一份声明，指出如果不离职，他们会被指控有不当行为。
- (c) 2017 年末仍有案件尚未了结，这些案件涉及 14 名当事人。

76. 在两起案件中，内审组发现不当行为涉及已经离开项目署并且开始为另一个联合国组织工作的雇员。除了在其档案中附上一份声明外，项目署还向有关组织转交了调查报告，供其采取适当行动。

对不当行为案件(之前案件)采取的行动

77. 管理层还对 2017 年之前受理的案件所涉 12 名当事人作出了处理。2 人被解雇，1 人被降级。其余 9 人已经离职。鉴于此，项目署在其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。

⁷ 在两起涉及资产使用不当的案件中，没有故意作出不当行为的有说服力的确凿证据。因此，这些案件未反映在本报告附件 4 中。尽管如此，内审组还是将这些案件转交给了管理层，以追回 28 711 美元的财务损失。

制裁供应商

78. 2017 年，内审组向供应商审查委员会移交了 15 起案件，涉及 25 个供应商和 13 名负责人。供应商审查委员会对 15 起案件中的 7 起案件采取了行动。结果是项目署将 2 个供应商除名 3 年，将 3 个供应商和 1 个负责人除名 5 年，将 4 个供应商除名 7 年，将 1 个供应商永久除名。该委员会还对其他 3 个供应商给予严厉批评。⁸ 截至 2017 年末，该委员会仍在对其他 7 起案件进行审查。

79. 另外，供应商审查委员会对 2017 年之前受理的 8 起案件采取了行动。在这些案件中，项目署将 9 个供应商除名 3 年，9 个供应商和 8 个负责人除名 5 年，5 个供应商和 5 个负责人除名 6 年，4 个供应商和 1 个负责人除名 7 年。

80. 到目前为止，项目署已经根据内审组的调查结果制裁了 102 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上。

81. 作为一种预防机制，内审组的连续审计和数据分析方案针对交易反复查对遭到制裁的工作人员和供应商。

C. 增强调查能力

82. 2017 年，内审组有 4 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。

83. 内审组利用一个与其有长期协议的公司提供的服务来进行计算机取证。内审组还评估了可用于在内部进行调查所需的部分取证分析的 eDiscovery 工具。在这方面，内审组正在采购一个将提高调查人员的数据审查效率的工具。

84. 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，内审组继续与高级管理人员密切合作，后者可代表内审组对有关指控进行初步审查。内审组还与人员和改革组就骚扰和滥用权力的案件开展了合作。关于这一点，人员和改革组在 2017 年建立了同侪网络以便对此类指控进行初步评估。该网络由在这方面受过专门培训的雇员组成。其作用是建议人员和改革组组长采取适当行动以及，可能的话，对当事各方进行调查以平息冲突。

⁸ 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。关于供应商制裁的项目署 PG.2017.02 号行动指令，第 6.1.1 条。

D. 预防欺诈

培训

85. 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，特别是在欺诈领域的预防措施。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，让项目署雇员更好地认识到按最高道德标准开展业务的重要性，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。2017 年，共有 101 人在这些讲习班接受过培训。

86. 内审组还与采购组合作开展关于道德操守以及在采购中预防欺诈的培训。该在线课程的目标是提高对采购中欺诈风险的意识，以及让工作人员掌握识别潜在危险信号的工具。自 2018 年 1 月起所有工作人员都可参加该培训，所有在采购中发挥关键作用的工作人员都必须接受培训。

87. 2017 年，内审组还支持了曼谷的全球共享服务中心，以便在离职程序中对所有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

88. 本组织致力于威慑、发现和预防在执行任务和开展业务中的欺诈行为及其他不当行为。因此，内审组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六份年度机密调查报告。该调查由一名外部顾问代表内审组开展。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类年度调查的唯一一个联合国组织。

89. 2017 年，有 61% 的项目署下属人员参与了此次调查，高于上年 41% 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。调查结果将被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. 2017 年及之前各年发布的审计建议的执行情况

90. 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。内审组还跟踪调查后所提建议的落实情况。

91. 表 9 说明了 2008 年至 2017 年发布的所有审计建议的落实情况。2015 年或之前提出的审计建议中，有 99.7% 得到了落实。截至 2017 年 12 月 31 日审计建议总体执行率为 92%，虽然略低于 2016 年的 93%，但证明管理层的响应是积极

的，尤其是考虑到 2016 年 (267 项建议)和 2017 年(299 项建议)发布的建议数量与 2015 年及前几年发布的大约 150 项建议相比增加了。

B. 在 18 个月或更长时间内没有解决的建议

92. 由于管理层的不懈努力，在总共 357 项未执行建议中，2017 年 12 月 31 日之前发布的超过 18 个月(即 2016 年 6 月 30 日之前发布的)仍未得到执行的审计建议数为 12 项(3%)。相比之下，2016 年年底是 308 项建议中有 2 项(0.6%)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如今都已得到执行。详见附件 1。

表 9. 2017 年 12 月 31 日之前提出的审计建议的执行情况

审计建议数量	2008-2015 年	2016 年			2017 年			2008-2017 年 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	共计
已执行/结案	3 935	159	53	212	12	12	24	4 171
百分比	99.72%	77%	88%	79 %	6%	10%	8%	92%
正在执行	11	48	7	55	188	103	291	357
百分比	0.28%	23%	12%	21 %	94%	90%	92 %	8%
共计	3 946	207	60	267	200	115	315	4 528

十一. 业务问题

A. 资源

93. 2017 年,内部审计科包括 1 名审计科负责人(P5)、2 名内部审计员(P4 和 P3)、3 名审计专家(I-ICA 2)、⁹ 1 名数据分析助理(L-ICA 6)¹⁰ 和 1 名审计助理(L-ICA4)。内审组主任(D1)为该科提供一般性指导和支持。内审组现在高兴地确认在 2017 年 5 月招聘了一名数据分析助理(L-ICA 5)。

94. 调查科包括一名负责人(P5)、1 名调查员(P3)、3 名调查专家(2 名 I-ICA 2 和 1 名 I-ICA 1) 和 1 名调查助理 (L-ICA 5)。

95. 内审组 2018 年的预算总额为 303.6 万美元(2017 年为 290 万美元),其中 183.7 万美元(2017 年为 156.5 万美元)分配给审计活动, 119.9 万美元(2017 年为 133.5

⁹ 国际个体订约人协议。

¹⁰ 本地国际订约人协议。

万美元)分配给调查活动。预算总额的增长与在哥本哈根增设一个审计员员额(IICA 3)有关。

96. 2016年,联合检查组发现,在联合国系统中,内审组的每次已完成审计成本最低。¹¹自那之后,内审组增加了审计活动的产出和人员数量,同时保持总体成本不变。根据项目署的业务效率目标,内审组继续将以较低的成本提供更好的鉴证作为关键优先事项。

97. 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。内审组继续聘用一名兼职编辑,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

98. 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计和调查活动。

99. 在前几年,内审组与联合国审计委员会协调工作计划。内审组持续与之分享审计建议、审计结果和最后的审计报告,以及管理层的回应。

100. 2017年,内审组与联合检查组继续密切合作,以加强项目署的内部监控。2017年4月,内审组参加了各国际组织内部审计主任联络组在欧洲的会议,并于2017年9月参加了年度国际调查员大会。

101. 2017年10月,项目署/内审组成为首个与瑞典国际开发合作署(瑞开发署)签署谅解备忘录的联合国组织。内审组已经与12个项目署主要合作伙伴签署合作协定。这些谅解备忘录有助于加强客户对项目署的信心,也是一个强有力的工具,为正在谈判客户基金的外地同事提供保证。

102. 内审组继续其与注册舞弊审查师协会的执法和治理伙伴关系。项目署是首个获得这一成员资格的联合国组织,这将有助于提高项目署的实务标准,也会有助于提高它在联合国其他组织中的认可度。

103. 2017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进阶要求,并保持各自的审计师和会计师名衔与成员身份。

104. 2018年,内审组将根据ISO 37001审查项目署反腐败管理系统。如果成功,项目署将成为第一个确保其安全的联合国组织。

¹¹ 联合检查组报告全文见此。

C. 加强审计职能

105. 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。内审组还扩展对其在线工作规划和资源分配工具(Wrike™)的使用，显著改善了产出能力和信息流。

106. 2017 年整年，内审组采取了新的持续改善举措，如使用数据分析、欺诈审计和支持治理、风险和合规框架举措。

D. 数据分析和连续审计

107. 2016 年末，内审组开始使用数据分析，以积极监测风险和问题，预防和发现可能的欺诈和异常交易。这一举措是在回应执行局和审计咨询委员会的要求，即要求内审组加强主动审计和调查的努力。

108. 内审组在项目署企业资源规划系统(“项目署一体化系统”)中开发了一个面板并编制了例外情况报告，从而能够进行连续审计，并与管理层交流发现的异常，以便采取纠正措施。2017 年，内审组发布了 3 份季度报告，内容是通过数据分析确定的调查结果。

109. 面板显示内审组开发的一系列算法的结果，以查明问题，如重复付款、受制裁供货商、超支项目和本福特法则分析。另一项测试将供应商交易数据与 Accuity 数据库进行比较。

110. 2017 年 5 月 1 日，内审组任命一名全职数据分析人员，负责连续审计和欺诈检测与预防。

111. 虽然未查出欺诈问题，但数据分析人员发现，供应商管理过程容易遭受严重风险和失控。这些问题已经转交管理层以采取行动。内审组将清理“项目署一体化系统”供应商数据库确认为关键优先事项，并在 2017 年第二季度进行了供应商清理审查。清理行动进展顺利，活跃供应商数据库包括的活跃供应商数量从 61 000 多个减少至不到 45 000 个。一些关键调查结果如下：

- (a) 重复供应商：2 884 份档案的电子邮件重复，781 份档案的电话号码重复，以及 474 份档案的街道地址重复。
- (b) 非标准银行信息：发现 2 105 个无效银行账户(例如：空白条目、零、没有 SWIFT 代码、没有清算代码，或没有国际银行账户号码)，并且在采取行动前仍需要进一步审查。
- (c) 非标准供应商联络信息：发现 8 914 份供应商档案没有街道地址，8 862 份供应商档案没有电子邮件地址(这是所有供应商批核的必填项目)，4 206 份供应商档案没有与该供应商相关的电话号码，并且 103 个供应商有重复地址(相同的供应商，相同类型的地址和相同的地址)。

- (d) 人员姓名和国籍与其他供应商类型匹配：发现 66 名人员的姓名和国籍与另一个供应商匹配。
- (e) 由于联合国全球采购网和“项目署一体化系统”的整合尚未完成，因此项目署在 2017 年与 3 个受制裁供应商进行了金额为 311 188 美元的交易。此外，查明 6 笔重复付款，金额为 30 144 美元，已转交管理层追讨。
- (f) 64 个项目未在业务结束 18 个月内进行财务结算。项目财务结算的延迟时间从业务结束后的 1 个月至 69 个月不等。

112. 2018 年，内审组将对其数据分析举措进行外部评估。其目的是让内审组能够积极主动进行欺诈检测和预防，并以创新的方式进行更快、更省和更好的审计。

E. 欺诈问题

113. 内审组和其他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，这一点得到了联合国各组织内部审计事务代表的响应。2017 年，内审组审计包括将欺诈风险作为各内审任务的重点。2017 年，制定了有针对性的欺诈检测审计程序的具体反欺诈审计方案，涵盖了以下重点领域：项目管理、采购和合同管理、人力资源管理、财务、资产管理、差旅和库存。上述数据分析工作也针对欺诈检测和预防。

114. 由于采用了这一新方法，2017 年内部审计活动期间，6 起假定欺诈案件被转交给内审组调查科进一步审查。

F. 治理、风险管理和合规框架

115. 2017 年，项目署继续在执行治理、风险管理和合规框架方面取得进展，其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。

116. 该框架提出了一个“三道防线”的模式，有助于确保组织结构最好地支持和方便合规。作为独立的内部鉴证提供方，内审组是第三道防线。

117. 2017 年，内审组通过 4 个关键方法支持治理、风险管理和合规框架：

- (a) 确认执行 3 项信息和通信评估的建议(网络安全、“项目署一体化系统”企业资源规划欺诈风险，以及网络脆弱性)；
- (b) 改进“项目署一体化系统”中人工程程序的嵌入，对此的需求通过 2017 年 5 月在曼谷进行的内审组对全球共享服务中心的审查得到明确；
- (c) 继续在“项目署一体化系统”实施内审组的持续报告工具，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，财务组与总部合同和财产委员会)；及

- (d) 继续向立法框架委员会提供支持和见解。内审组主任是该委员会的当然成员。

118. 随着治理、风险管理和合规框架的引入，内审组将探讨如何利用这一框架改善风险评估方法。

G. 基于新内审组举措确认的关键问题

119. 2017 年，由于加强了审计工作，包括强化审计方案，内审组确定了转交管理层采取行动的严重审计问题。迄今为止，未发现欺诈行为。问题包括：

- (a) 超支项目超过 63 万美元，可能要从业务准备金中核销；
- (b) 项目间转账金额达 587 854 美元。因为缺乏可用资金，项目资金从一个项目转到另一个项目。相关办事处没有事先获得从资金来源转账的批核；
- (c) 迟交收据导致 2016 年有记录的项目交付额少报 87 000 美元，而 2017 年多报同样金额。迟交收据导致 2015 年有记录的项目交付额少报 320 万美元(2016 年多报同样金额)；
- (d) 金额达 1 516 762 美元的交易由一名具有 1 级授权的官员批核，但实际上应由一名至少具有 2 级授权的官员批核；
- (e) 内审组发现，有 390 万美元的采购订单是在收到货物或服务后创建的。
- (f) 会计记录中多次出现错误，如使用错误的支出账户，金额达 210 万美元；
- (g) 金额达 121 611 美元的付款没有足够的文件支持，这意味着不可能将这些支出与方案活动挂钩，或是检查这些支出是否已正确执行；
- (h) 内审组确认，如果某项采购交易的竞争和货币价值最大化，可节省 72 000 美元成本。此外，被内审组指出问题后，从个人使用公务车辆的人员那里追讨回 9 265 美元；及
- (i) 不遵守差旅政策导致 32 538 美元的财政损失。这涉及搭乘不包括在应享权利中的商务舱出行的人员，以及每日生活津贴计算错误。

H. 外部质量评估

120. 为了改进其内部审计职能，由普华永道在 2017 年对内审组内部审计活动进行了一次外部质量评估。《内部审计师协会标准》要求每五年进行一次外部评估。经评估，内审组内部审计活动“总体符合”该标准，并符合该机构的道德守则。这是内部审计师协会给出的最高评级。上一次此类外部评价是在 2012 年 9 月进行的。2015 年对调查职能进行了一次外部同行审查。

十二. 审计咨询委员会

121. 2017 年，审计咨询委员会继续审查内审组的年度工作计划、质量保证和改进方案、预算、定期进度报告、最终审计报告和年度报告，并为提高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 2017 年年度报告载于附件 3。
