



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
11 April 2023
Chinese
Original: English

2023 年年度会议

2023 年 6 月 5 日至 9 日，纽约

临时议程项目 3

内部审计和监督

联合国项目事务署：内部审计和调查组关于 2022 年内部审计
和调查活动的年度报告

摘要

项目署内部审计和调查组谨向执行局提交关于 2022 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间内部审计和调查活动的年度报告。

按照执行局关于内部审计活动的第 2015/13 号决定的要求，本报告包括：(a) 根据所开展的工作范围，就项目署治理、风险管理和控制框架的适当性和有效性提出的意见；(b) 简要工作摘要和支持该意见的标准；(c) 关于所遵守的内部审计标准合规情况的说明；(d) 就内部审计和调查职能的资源配置是否适当、充分并得到有效部署以致实现预期的内部审计和调查覆盖范围提出的看法。

决定要点

执行局不妨：

- (a) 表示注意到内部审计和调查组 2022 年年度报告以及管理层对报告的回应；
- (b) 表示注意到在落实审计建议方面取得的重大进展；
- (c) 表示注意到内审组遵守了国际标准，这一点在对其审计职能的外部质量评估中得到了确认；
- (d) 表示注意到根据所开展的工作范围对项目署治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性提出的意见(根据执行局第 2015/13 号决定)；
- (e) 表示注意到审计咨询委员会 2022 年年度报告(根据第 2008/37 号决定)和订正职权范围。



目录

章次	页次
一. 引言	3
二. 任务授权	4
三. 意见	5
四. 工作摘要和形成意见所依据的标准.....	5
五. 独立性和内部审计标准合规情况说明.....	6
六. 资源分配和部署	7
七. 2022 年风险基础工作计划执行情况.....	8
八. 审计建议的执行情况	12
九. 主要的内部审计和咨询结果	13
十. 内部审计报告的披露	17
十一. 调查	17
附件(可在执行局网站上查阅)	

一. 引言

1. **目标。**本报告概述了项目署内部审计和调查小组在 2022 年开展的活动。本报告根据所开展的工作范围就项目署治理、风险管理和控制流程的充分性和有效性提出总体意见。¹ 形成该意见时使用的标准包括：2022 年内部审计和项目审计的结果、2022 年第三方审查结果、落实本年度和以往各年度审计建议的行动、法证审计、连续审计和数据分析方案和调查结论。

2. **意见。**内审组认为，根据 2022 年的审计和调查工作范围，项目署治理、风险管理和控制的适当性和有效性部分令人满意(需要重大改进)，这意味着治理、风险管理和控制已经建立并正在运作，但需要重大改进。对项目署基础设施和创新可持续投资(S3I)监督机制和项目署内部控制系统进行的两次第三方审查的结果并不令人满意；对独立性的自我评估也是如此。然而，正如本报告第八章所详述的那样，内审组提出的建议 98%得到了落实，这表明在治理、风险管理和控制方面需要改进时及时采取了适当行动。截至 2022 年 12 月 31 日，有 1 项超过 18 个月未完成的商定行动，与截至 2021 年 12 月 31 日的数量相比减少 3 项。

3. **审计产出。**2022 年，优先考虑与前 S3I 倡议相关的失败经历所产生的工作，包括(a) 对独立性进行全面评估；(b) 执行独立性评估中提出的 11 项建议；(c) 就与 S3I 违规行为有关的调查与联合国内部监督事务厅进行协调；(d) 内审组主任开展的工作——内审组主任奉命担任项目署的唯一协调人，负责处理与 S3I 倡议有关的失败经历所引起的所有法律事务；(e) 与捐助方和合作伙伴合作，重建项目署的声誉；(f) 修订内审组的审计章程。此外，内审组提交了 11 份内部审计和咨询报告、1 份法证审计报告和 37 份项目审计报告。² 发布内部审计报告所用的平均时间为 109 天，超过了主要业绩指标所定的 90 天的目标。内审组在管理审计查询方面也表现出更大的灵活性，因为国家办事处一直在大力参与管理 S3I 危机所引起的伙伴关切。内审组在 2022 年提出了 155 项建议，而 2021 年为 122 项。增加的原因是项目审计的建议和与自我评估有关的建议数量增加。

4. **调查产出。**内审组 2022 年处理的案件数量显著多于 2021 年。立案 124 起，与 2021 年(82 起)相比增长 51%。尽管工作量增加，但内审组还是得以在平均 4.3 个月内完成了 106 个案件。2022 年，内审组在调查案件中查实的财务损失总额为 971 293 美元，而 2021 年则为 375 550 美元。

5. **质量。**审计团队 2021 年接受了外部质量评估，获得“总体符合”内部审计师协会《国际内部审计专业实务准则》和《道德守则》的最高评级。此外，调查团队于 2020 年进行了外部质量评估，评估结果总体上是正面的，包括符合其法律框架和国际组织普遍接受的调查标准。

¹ 第 2015/13 号决定。

² 一个项目如果同时有内部审计报告和财务审计报告，则算作一份项目审计报告。

6. **支持各项战略举措。**在世界各地的实地审计中，内审组重点关注以下关键战略和职能领域：健康、安全、社会和环境管理；防止性剥削和性虐待；性别平等。内审组在 2022 年启动了四项咨询业务，即危机管理、设计审查程序的效率、防止性剥削和性虐待以及健康、安全、社会和环境管理。所有这些业务都将在 2023 年完成。内审组还跟进了 2021 年根源分析工作所产生的 51 项可持续解决方案中的 20 项，其中 18 项已成功实施并于 2022 年完成。

7. **问责框架。**属于项目署内部的项目署问责框架和监督政策的支柱包括：内审组、审计咨询委员会、道德操守与合规办公室、区域办事处、总法律顾问办公室、任命和甄选小组、任命和甄选委员会、总部合同和财产委员会、对机构业绩的季度业务审查和项目署执行办公室的指令和指示。项目署问责框架和监督政策的外部支柱包括：大会、联合国秘书长、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。

8. **政策框架。**项目署继续实施治理、风险和合规框架，简化内部政策工具，并使其更加符合流程。2022 年，内审组发布了 1 项执行办公室指令、1 项执行业务指示、1 项业务指令和 7 项业务指示。执行主任颁布了最新的项目署立法框架和最新的内部审计和调查章程。政策改进包括以下领域：项目管理、道德操守、金库和现金管理、风险管理以及项目署立法框架本身。

二. 任务授权

9. 根据 OD.ED.2022.01 号业务指示，《内部审计和调查章程》规定了内部审计和调查组的任务授权、范围、职责、问责和标准。在项目署治理、风险和合规框架下，内审组构成第三道防线。根据 EOD.ED.2017.04 号指示，执行主任在《项目署财务条例和细则》中核准了项目署内部审计和调查的任务授权和职能。

10. 内审组主任对项目署执行主任负责，支持问责职能。内审组向项目署提供独立、公正的保证、建议和咨询服务，以改进项目署的业务。内审组通过采用系统、严谨的方法来评估和提高项目署风险管理、控制和治理流程的有效性，协助项目署实现其目标。此外，还帮助保护项目署的诚信和声誉。

11. 2022 年，内审组继续与项目署审计咨询委员会互动。根据第 2008/37 号决定，审计咨询委员会 2022 年年度报告作为附件 7 附于本报告之后。

12. 《国际内部审计专业实务准则》规定，首席审计执行官必须向组织内可使内部审计活动履行职责的层级汇报，并应至少每年一次向执行局证实内部审计活动的组织独立性。内审组应不受干扰，负责调查关于项目署人员、订约人和其他各方实施的有损于项目署的欺诈、腐败以及性方面和其他形式不当行为的指控。

13. 执行局在第 2022/21 号决定中申请内审组主任全面评估其独立性。评估得出了内审组的审计和调查职能并非没有受到干扰的结论，并提出了 11 项加强其独立性的建议。在 2022 年实施 10 项建议及部分实施余下那一项建议后，并考虑到内审组主任目前可自由且不受限制地接触执行局和审计咨询委员会，内审组证实了其组织独立性。

三. 意见

14. 管理层负责维持项目署治理、风险管理和控制的适当性和有效性。内部审计和调查组负责独立评估该框架的充分性和有效性。

15. **意见的依据。**内审组按照内部审计师协会的《专业实务框架》以及国际调查员会议制定并认可的《调查工作统一原则和准则》进行了评估。内审组相信，所获取的证据为该意见提供了充足和适当的依据。

16. **除外情况。**没有除外情况。

17. **范围限制。**没有范围限制。

18. **总体意见。**内审组的意见是，项目署治理、风险管理和控制流程的充分性和有效性的评级为“部分令人满意”(需作出重大改进)。这意味着这些方面的工作已确立并且在正常运作，但需作出重大改进。已发现的问题可能对实现项目署目标产生重大影响。

四. 工作摘要和形成意见所依据的标准

19. 内部审计和调查组根据以下证据得出的总体意见：(a) 经项目署审计咨询委员会审查后由执行主任核准的 2022 年风险基础审计计划的制定和执行；(b) 个别审计业务结果和评级；³ (c) 第三方审查⁴ 结果和独立性自我评估结果；(d) 管理层在采取行动落实审计建议方面取得的进展；(e) 法证审计；(f) 连续审计和数据分析方案；(g) 调查结果；(h) 提出的审计建议的数量；(i) 截至日历年年底审计建议的执行情况。

表 1
2021 年和 2022 年审计评级分布情况

年份	2022				2021			
	内部 审计 ^a	项目 审计 ^b	加权报告 评级 ^c	占总数的 百分比	内部 审计	项目 审计	加权报告 评级	占总数的 百分比
令人满意	3	54	30.0	73%	3	49	27.5	85%
部分令人满意：需要一些改进	3	13	9.5	23%	1	2	2.0	6%
部分令人满意：需要重大改进	1	0	1.0	3%	1	0	1.0	3%
不令人满意	0	1	0.5	1%	2	0	2.0	6%
共计	7	68	41.0	100%	7	51	32.5	100%

^a 在核对审计结论方面，环球银行间金融电信协会(SWIFT)安全评估报告(确认遵守了 SWIFT 强制性控制措施)和两份投资确认报告(确认和调节了结余)被视为令人满意。

³ 审计业务包括外地办事处内部审计、咨询审查、内部审计和项目财务审计。

⁴ 第三方审查包括审查项目署 S3I 监督机制的有效性和审查项目署内部控制系统。

- ^b 同一项目的财务审计报告和内部审计报告在本表中计为两次项目审计。就当前计算而言，无保留意见的项目财务审计被视为令人满意，有保留意见的项目财务审计被视为不令人满意。
- ^c 项目审计可能无法充分体现项目署的治理、风险和合规方面，因为其范围不同于外地办事处内部审计。然而，这些审计说明了项目署的治理、风险和合规情况。内审组估计，项目审计结果对这一领域有 50% 的保证。

20. 内审组依靠管理层主动查明和通报可能对控制环境造成重大影响的已发生风险、潜在控制失效、违规行为或不符合监管规定等已知情况。

21. 在形成 2022 年总体意见时，考虑了以下定量和定性数据：

- (a) 2022 年项目财务审计发布了一份有保留意见的项目审计报告(2021 年没有)；
- (b) 根据项目内部审计报告，审计发现的会计影响为 1 458 873 美元(2021 年为 121 794 美元)；
- (c) 2022 年，内审组查实的欺诈行为涉及 971 293 美元，而 2021 年为 375 550 美元；
- (d) 2022 年和 2021 年没有任何向受处罚的供应商支付的款项得到查实；
- (e) 2022 年没有重复支付的情况得到查实(2021 年为 5 201 美元)；
- (f) 截至 2022 年底，内部审计建议的执行率为 98%，被评定为“令人满意”，这证明项目署采取了有效、及时的行动来处理审计中发现的不足之处(2021 年为 97%)；
- (g) 2022 年提出的建议多于 2021 年(2022 年为 155 项建议，高于 2021 年的 122 项)。

五. 独立性和内部审计标准合规情况说明

22. 内部审计和调查组按照内部审计师协会《国际内部审计实务准则》(该准则在 2002 年 6 月被联合国各组织内部审计事务代表采纳)开展内部审计工作。

23. 内审组维持一个内部质量保证和改进方案，其中包括业务层面的质量保证、持续进行的自我评估(包括客户反馈)和每五年对内部审计职能进行一次的外部质量评估。

24. 在 2021 年完成的最近一次评估中，内审组获得了“总体符合”《国际内部审计专业实务准则》和《内部审计师协会道德守则》的最高评级。

25. 内审组在实施质量保证和改进方案的过程中，每次业务结束后都对所有审计对象进行一次审计对象满意度调查。每年对调查结果进行两次内部分析，向团队介绍分析结果概要，重点说明良好做法、需要改进的领域以及相应的行动计划，并与前几年的结果进行比较。

26. 内审组已对其独立性进行全面评估。评估得出了内审组的审计和调查职能并非没有受到干扰的结论，并提出了 11 项加强其独立性的建议。评估结果已向执

行局 2022 年第二届常会通报。10 项建议已于 2022 年全面落实，而内审组还修订了其章程，填补过去数年导致其缺乏独立性的所有空白。其余建议于 2022 年部分执行，预计于 2023 年完成。

六. 资源分配和部署

27. 2022 年，内审组的人员组成包括 1 名审计主管(ICS⁵ 12: P5)、2 名内部审计师(ICS 11: P4 和 ICS 11: IICA 3)、⁶ 3 名审计专员(1 名 ICS 10: P3 和 2 名 ICS 10: IICA 2)、1 名数据分析专员(ICS 10: IICA 2)、1 名数据分析助理(ICS 05: LICA 5)⁷ 和 1 名审计助理(ICS 05: LICA 5)。审计主管一职自 2022 年 5 月起空缺；征聘工作正在进行中。

28. 调查科由 1 名主管(ICS 12: P5)、1 名高级调查员(ICS 11: IICA-3)、3 名调查员(ICS 10: P3、ICS 10: IICA-2 和 ICS 09: IICA-1)和 1 名调查助理(ICS 04: LICA-4)组成。1 名审计和调查助理(ICS 04: LICA-4)由两个科共用。

29. 2022 年 5 月任命的主任(D1)为整个小组提供指导和支持。

30. 内部审计和调查组 2022 年预算总额为 365 万美元；到 2023 年将达到 682.1 万美元。根据对内审组独立性的评估所提出的建议 4，并经第 2022/13 号决定重申，核准将 2023 年预算增加 87%。增加的主要部分是增聘 7 名人员和将现有的独立订约人协议转为定期任用。2023 年预算将支持全面实施内审组章程、新结构以及根据内部审计师协会制定的标准对人员进行的强制性培训。

31. 预算的增加将用于支持需要特定技能组合的计划工作，如审查项目署的设计审查程序、财务管理系统和信息安全系统。还将支付法律服务和法证审计的费用，以处理需要专门技术或当地知识来审查指控的案件。

32. 内审组负责协调的项目审计直接由项目资金供资。因此，内审组只承担相关的支助费用。

33. 内审组的内部结构由客座审计师、第三方专业公司和专题专家加以补充，其中包括 2 名健康和专家、2 名防止性剥削、性虐待和性骚扰专家、1 名信息技术专家和若干基础设施工程师、尽职调查专家和计算机取证专业人员。此外，内审组与 8 家调查公司签订了长期协议，以支持其工作，并继续保留一名兼职编辑，以保证其业务报告的质量。

34. 内审组与注册舞弊审查师协会和内部审计师协会保持伙伴关系。内审组的所有审计师都是内部审计师协会的会员，遵守协会的国际专业实务框架。

⁵ ICS: 国际公务员。

⁶ IICA: 国际个体订约人协议。

⁷ LICA: 当地个体订约人协议。

35. 审计师和调查员达到了专业进修要求，并维持各自的审计师、会计师、舞弊审查师和律师资格以及会员身份。

36. 内审组 2022 年全年开展了知识分享活动，以便支持不断扩展专业能力，并确保团队了解政策和流程的最新变化以及内部审计的当前趋势。专题包括采购、内部审计评级的确定、工作计划方法和时间管理。团队继续使用在线工作规划和资源分配工具(Wrike)，实现敏捷项目管理。

七. 2022 年风险基础工作计划执行情况

风险基础审计规划工作和年度工作计划完成情况

37. 2022 年审计工作计划的目的是评估和提高风险管理、治理流程和控制措施的有效性；并向执行主任保证内部控制措施和程序按预期运作。

38. 内部审计和调查组在编制 2022 年工作计划时，确保审计优先事项、项目署整体战略和管理层目标保持一致。风险基础审计计划确认项目署在全球各地开展的业务具有地域多样性，并包含外地办事处内部审计、专题审查和咨询业务。

39. 内审组提交了 11 份内部审计和咨询报告、1 份法证审计报告和 37 份项目审计报告。此外，还优先确保其独立性和重建与我们合作伙伴的信任。

图 1

2020-2022 年风险基础内部审计计划的完成情况



图 2

2022 年发布报告的地域分布



注：地图不反映项目署对任何国家或领土法律地位或任何边界划定的立场。

40. 内审组的任务包括向管理层提供咨询服务，通常应管理层的请求提供。2022 年期间，内审组启动了 7 项咨询业务，其中 3 项已完成(结果载于下文第九章)；其余 4 项结转至 2023 年。2022 年的咨询活动涉及提供正式或非正式咨询、分析或评估，涉及内部审计和调查活动两方面。内审组在提供咨询服务时保持其客观性，不承担落实咨询意见等管理责任。

41. 2022 年期间，内审组在进行国家办事处审计时采用混合方法，既使用远程考察，也使用现场实地考察。凡是风险基础方法需要进行实地考察的情况，内审组要么自己完成实地考察，要么雇用当地资源进行核查，并编写一份侧重于实地核查的单独报告。

A. 监测和协调各项活动

42. 审计咨询委员会继续审查内审组的年度工作计划、预算和最后业务报告。委员会还为提高内部审计和调查职能的有效性提供意见。如前所述，委员会 2022 年年度报告载于附件 7。

43. 内审组向联合国审计委员会通报了其年度工作计划、审计结果和最终审计报告，以便促进协调，提高效率。

B. 审计报告和评级

表 2

2022 年按业务类型和区域列示的审计评级分布情况

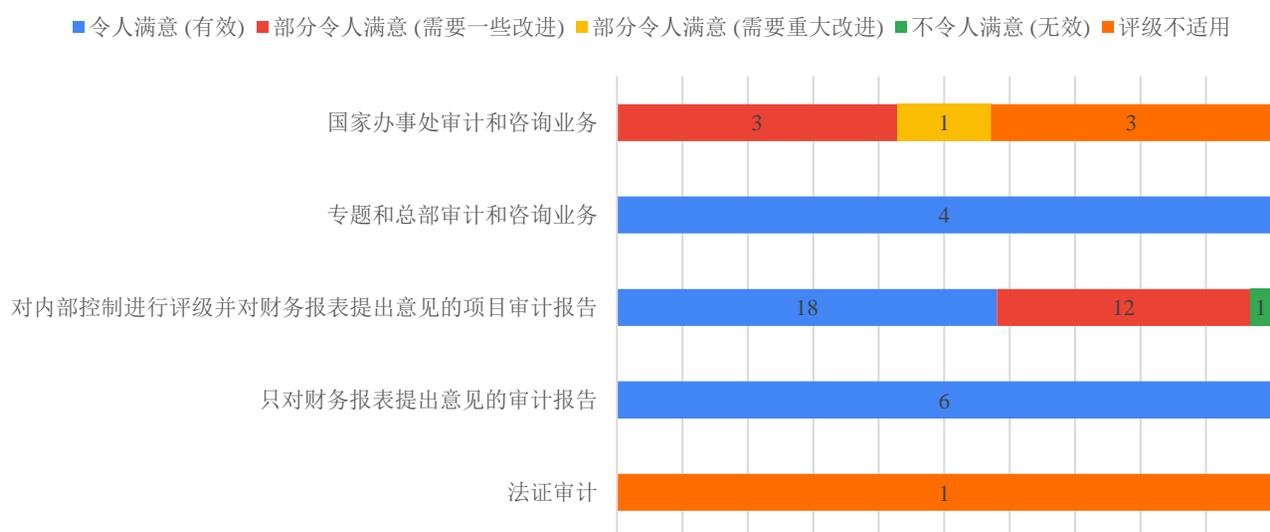
业务领域	业务数量	令人满意 (有效)	部分令人满意 (需要一些改进)	部分令人满意 (需要重大改进)	不令人满意 (无效)	不适用 评级
国家办事处审计和咨询业务	7	0	3	1	0	3
非洲区域	2	0	0	1	0	1
亚洲区域	1	0	1	0	0	0
欧洲和中亚区域	2	0	2	0	0	0
拉丁美洲和加勒比区域	2	0	0	0	0	2
中东区域	0	0	0	0	0	0
纽约服务群组	0	0	0	0	0	0
专题和总部审计和咨询业务	4	3 ^a	0	0	0	1
对内部控制进行评级并对财务报表 提出意见的项目审计报告	31	18	12	0	1 ^c	0
只对财务报表提出意见的审计报告	6	6 ^b	0	0	0	0
法证审计	1	0	0	0	0	1
共计	49	27	15	1	1	5

^a 在核对审计结论方面，SWIFT 安全评估报告(确认遵守了 SWIFT 强制性控制措施)和两份投资确认报告(确认和调节了结余)被视为令人满意。

^b 在核对审计结论方面，无保留意见的项目财务审计被视为令人满意，有保留意见的项目财务审计被视为不令人满意。

^c 该项目的内部审计评级为“部分令人满意(需要一些改进)”，财务审计评级为“有保留意见”。因此，内审组在本表中将该项目归为不令人满意的项目。

图 3
2022 年内部审计评级概览



44. 内审组在 2022 年发布了 49 份报告，而 2021 年则为 53 份。在这 49 份报告中，11 份是对项目署国家办事处、总部职能和专题领域的内部审计和咨询审查；1 份是法证审计；其余 37 份报告是主要是为了满足项目报告要求、由外部事务所在内审组监督下进行的项目审计。

45. 内审组在对项目署各办事处、职能和项目的每次内部审计中，根据对相关治理、风险管理和控制流程的总体评估，给出令人满意(有效)、部分令人满意(需要一些改进)、部分令人满意(需要重大改进)或不令人满意(无效)的总体审计评级。⁸

46. 内审组按照项目署关于 2007 年内部审计和监督的报告(DP/2008/21)，坚持联合国的“单一审计原则”。内审组在满足项目审计要求方面向项目管理人员提供技术支持。内审组聘请预审合格的第三方专业审计公司进行这些审计。这些公司遵守经批准的职权范围，并且其编制的审计报告在发布前要经过内审组的质量保证程序。这一安排提高了成本效率，增强了报告的一致性，使报告更加及时，并简化了开展项目审计的流程。

C. 数据分析和技术支持举措

47. 内审组数据分析方案的进一步改进，使团队能够检查全部数据，以便查明不合规和欺诈危险信号及其他趋势，从而使审计抽样更加有效，并将重点放在高风险项目上。

48. 2022 年，内审组又开发了一个风险评估模型，旨在识别项目署所有关键职能领域和所有单位的风险，包括总部单位、监督机构、区域、办事处和项目。考虑

⁸ 关于审计评级的详细说明，可查阅项目署外部网站。

到过去三年的审计建议，按照优先次序对职能领域和区域进行了排序。这一模型已成为拟订内审组年度工作计划的一个重要工具。

49. 通过继续对项目署所有办事处和项目进行自动化标准年度风险评估，内审组已纳入一些逻辑修改，以取得更稳健的结果。这一评估能够实现持续的风险监测，并提高团队的效率。这两种风险评估模型都可以作为管理决策的工具。

50. 鉴于 PharmaMX 项目的重要性以及其中发现的重大风险，内审组专门为该项目开发了两项数据分析测试，并与项目团队合作每季度监测一次。

51. 内审组开发了两个调查看板，即调查案件看板和不当性行为调查案件看板，项目署全组织都可以查看。看板在项目署内联网上公布，并且每月更新一次。

52. 内审组加强了自己的看板，以跟踪项目署外地办事处和总部各单位执行建议的进展情况，目的是支持这些办事处和单位在年底前实现目标。看板提供关于内审组发布报告数量的实时更新。

53. 内审组有一名专门的数据管理员。2022 年，他参加了数据管理员小组月度会议，并视需要与信息技术小组联络。

54. 2022 年，项目署、世界银行和美洲开发银行启动了一个名为“审计师数字情报数据分析”的项目。内审组与联合国其他实体一道参加了项目团队发起的会议。这是一个正在进行的项目，并计划在 2023 年发布一些版本。

八. 审计建议的执行情况

55. 截至 2022 年 12 月 31 日，审计建议的执行率为 98%，在 2021 年 12 月 31 日记录的 97% 这一高执行率的基础上又略有提高。这表明，尽管提出的建议数量有所增加，但管理层继续采取应对举措，坚守承诺。表 3 列出了 2008 年至 2022 年提出的所有审计建议的落实结果。2020 年或之前发布的审计建议中只有 1 项尚未审结。

56. 2022 年，内部审计和调查组审结了 2018 年至 2022 年发布的审计报告中提出的 210 项建议。如附件 3 所示，3 项建议因不再适用而被撤回。

57. 按照《国际内部审计专业实务框架》，内审组年度工作计划包括后续跟进和监测活动，以便确保管理层的行动得到有效执行。2022 年，内审组继续与管理层密切合作，确保根据内部记分卡制定和监测审慎的执行目标。

表 3
截至 2022 年 12 月 31 日各项审计建议的执行情况

审计建议数量	2008-2020 年 总计	2021			2022			2008-2022 年 总计
		内部审计和 审查	项目 审计	共计	内部审计和 审查	项目 审计	共计	
已审结	5 015	93	27	120	21	35	56	5 191
所占百分比	100%	98%	100%	98%	30%	41%	36%	98%
正在执行	1	2a/	0	2	49	50	99	102
所占百分比	0%	2%	0%	2%	70%	59%	64%	2%
共计	5 016	95	27	122	70	85	155	5 293

^a 其中 1 项建议与海地办事处的技术审计报告有关。由于海地的特殊情况，该办事处无法进入项目现场，也无法审结这项审计建议；因此审结时间延长至 2023 年。

58. 表 4 显示了截至 2022 年 12 月 31 日未执行建议的滞后情况，97% 的建议滞后时间少于 12 个月，2% 的建议滞后时间在 12 个月至 18 个月之间，只有 1% 的建议滞后时间超过 18 个月。

59. 如附件 2 所示，有 1 项长期未执行的审计建议在 2022 年 12 月 31 日之前提出的时间超过了 18 个月(即在 2021 年 6 月 30 日之前提出的)。相比之下，截至 2021 年底，有 4 项建议滞后时间超过 18 个月，所有这些建议后来都已审结。

表 4
截至 2022 年 12 月 31 日按原定时限计算的审计建议滞后情况

优先等级	未执行建议总数	<12 个月	12-18 月	>18 个月
高	22	20	1	1
中	74	73	1	0
不适用	6 ^a	6	0	0
共计	102	99	2	1

^a 项目署 SWIFT 安全评估中商定的 6 项补救计划不包含任何优先等级。

九. 主要的内部审计和咨询结果

查明的主要问题

60. 内部审计和调查组针对其审计和咨询任务，查明并按职能领域总结了 2022 年风险基础审计计划业务中发现的主要问题。

61. 2022 年，内审组查明了以下领域的主要问题：

(a) 反复出现的、与监测项目支出有关的问题，如超额回收、预算回收延迟、人员费用分配出错以及在错误时期作出项目支出确认；

(b) 反复出现的采购问题包括一些错误的要求定义影响到竞争的情况，以及不遵守采购流程的情况和采购规划中的缺陷。在评标过程中也有出错，例如不公平地取消了供应商资格，没有发现潜在的串通迹象，以及对成本的合理性分析不足，以致无法确保性价比；

(c) 查明了与赠款管理有关的若干问题，如在没有适当监测的情况下发放赠款、在关闭已发放的赠款方面出现延迟、追溯授予法律协议以及缺乏与基础设施工程赠款有关的指导；

(d) 已确定的风险涉及工程与图纸不一致、工艺低劣、废料处理不当、存在在通知期限内发现缺陷的项目以及在一个项目的实际检查期间发现屋顶桁架下垂(表明结构可能不安全，无法入住)；

(e) 人力资源方面反复出现的问题涉及百日合同的征聘、小组人选指定中的利益冲突、职位要求和筛选标准。

62. 内审组对管理层就上述问题采取的行动进行了跟进。

对 2022 年提出的内部审计建议的分析

63. 2022 年提出了 70 项内部审计建议，而 2021 年为 95 项。2022 年，每份审计报告的平均建议数量为 10 项，高于 2021 年的平均数(6 项)。增加的原因是审计团队对赠款管理流程进行了全面审查。

64. 如表 5 所示，在 2022 年提出的 70 项建议中，31 项被视为高度重要，33 项被视为中等重要，6 项没有指定优先等级。低优先级建议不包括在报告中，但在审计业务的实地工作阶段传达。

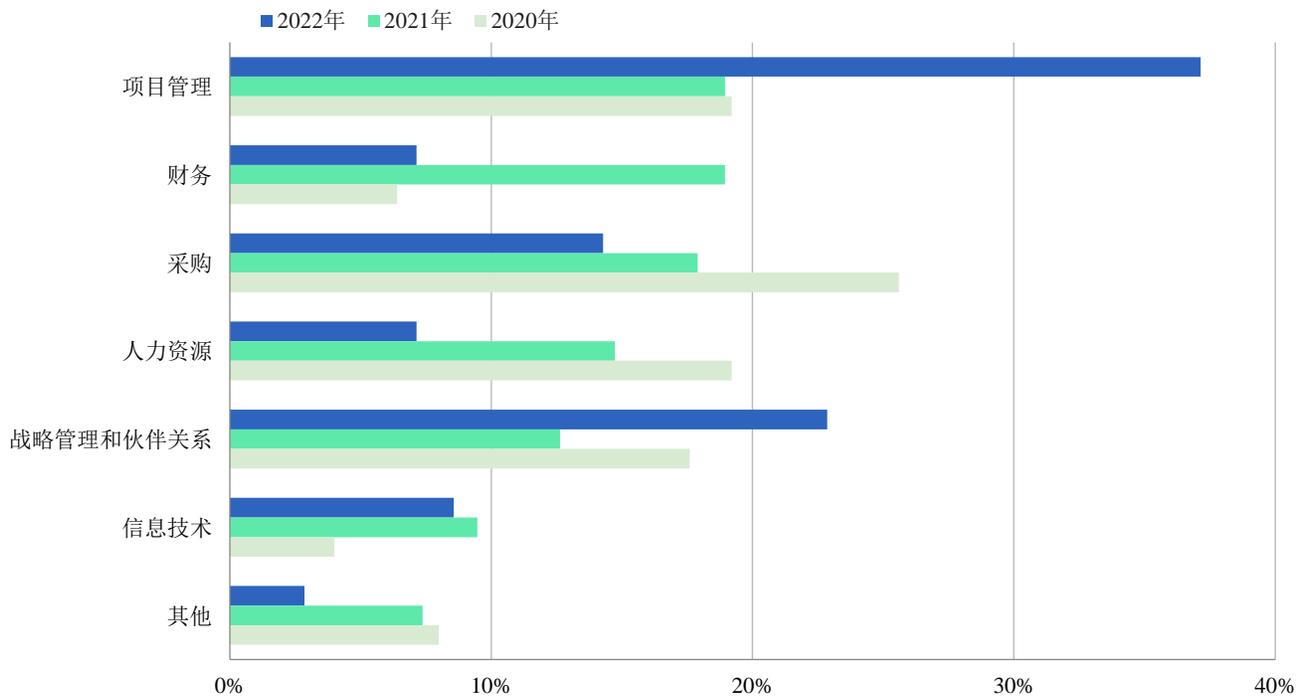
表 5

按重要程度列示的内部审计建议

重要程度	建议数量			占总数的百分比		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
高	52	44	31	42	48	44
中	73	45	33	58	46	47
不适用	0	6	6	0	6	9
共计	125	95	70	100	100	100

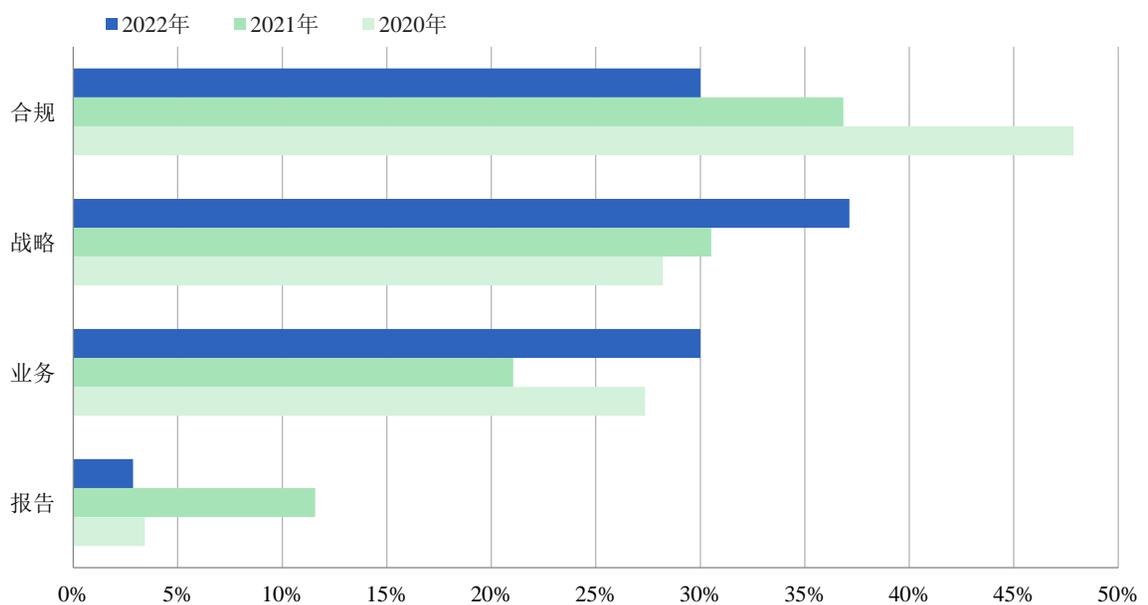
65. 图 4 显示按职能领域列示的内部审计建议的出现频率。前五个领域涉及项目管理(37%)、战略管理和伙伴关系(23%)、采购(14%)、信息技术(9%)和人力资源(7%)。这种按职能领域的分布情况是由为每项业务进行的风险评估中确定的审计范围所决定的。由于进行了赠款管理流程的全面审查以及内审组的独立性自我评估，项目管理、战略管理和伙伴关系项下的建议数量大幅增加。

图 4
2020-2022 年按职能领域列示的内部审计建议



66. 图 5 显示按目标类型列示的建议分布情况。关于战略问题(37%)、业务问题(30%)和合规问题(30%)的建议最为常见，其次是应对报告问题的建议(3%)。战略和业务问题的数量比例高于 2021 年，而合规问题和报告问题的数量则有所减少。

图 5
按目标列示的 2022 年提出的建议



对 2022 年提出的项目审计建议的分析

67. 项目审计报告产生 85 项审计建议，平均每份报告有 2.3 项建议，而 2021 年平均每份报告有 0.8 项建议。增加的原因是加强了对围绕项目管理和财务的内部控制措施的重视。

68. 被评为“高度重要”的审计建议数量从 2021 年的 3 项增加到 2022 年的 6 项(见表 6)。

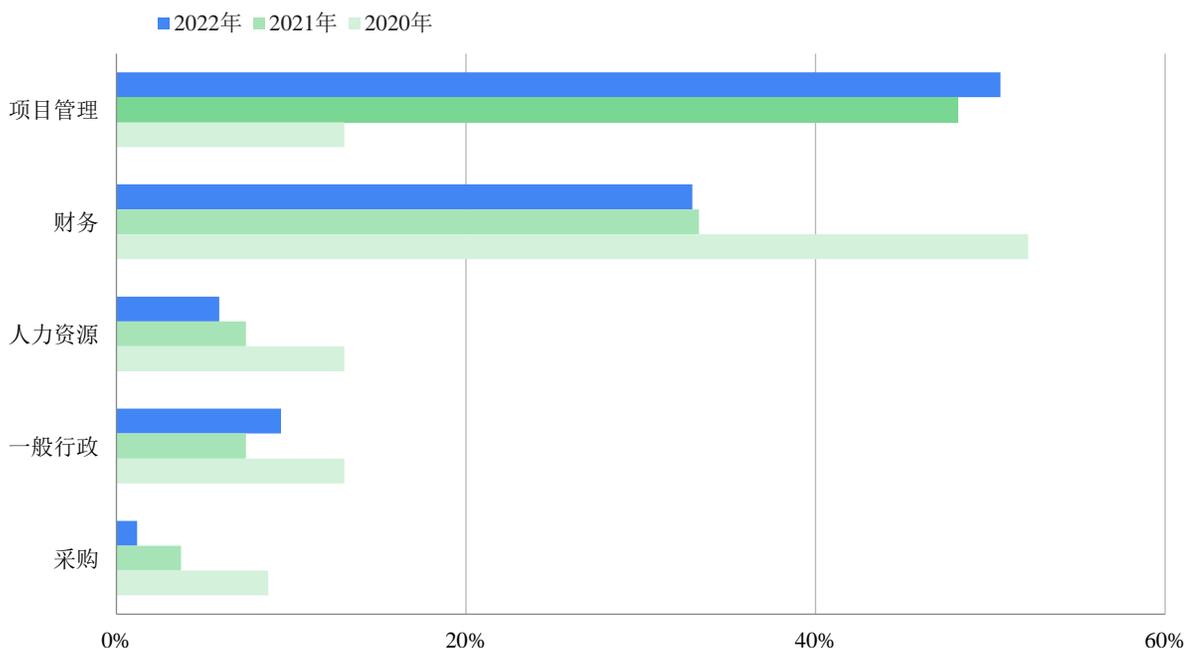
表 6
2020-2022 年按重要程度列示的项目审计建议

重要程度	建议数量			占总数的百分比		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
高	0	3	6	0	11	7
中	23	24	79	100	89	93
共计	23	27	85	100	100	100

69. 下文图 6 按职能领域的出现频率分析了 2022 年提出的 85 项项目审计建议。大多数建议涉及项目管理(51%)或财务(33%)。

70. 2022 年,项目审计发现对内部控制报告的会计影响为 1 458 873 美元(2021 年为 121 794 美元)。2022 年有 1 份带有保留意见的审计报告(2021 年则无)。

图 6
2020-2022 年按职能领域列示的项目审计建议



咨询

71. 2022 年，内审组开展了以下咨询业务：

(a) **内审组的自我独立性评估。**执行局在第 2022/13 号决定中要求内审组主任对内审组的独立性进行全面评估。这项业务强调：(a) 内审组独立性评估的结果；(b) 加强内审组独立性的途径；(c) 执行其全部任务授权所需的预算估计数；

(b) **墨西哥药品采购项目风险评估。**内审组在 2020 年 12 月编写了一份风险评估，并在 2021 年全年和 2022 年上半年对该风险评估以及审计战略进行了季度更新。2022 年第二季度风险评估包括对 2021 年内审组对该项目进行内部审计期间提出的意见的跟进；

(c) **PharmaMX 项目的数据分析。**内审组为 PharmaMX 项目开发了两项专用数据分析测试：(a) 成本节约比较；(b) 收款/支付日期比较。这些测试用于对结果进行季度监测，也用于 2022 年的半年期风险评估；

(d) **其他审计咨询服务包括：**(a) 就项目协议中的审计条款提供咨询意见；(b) 参加重要的高级管理层会议；(c) 与联合检查组协调并向其提供支持；(d) 就项目署的创新办法向执行主任提供支持；(e) 支持项目署系统、政策和程序的自动化和数字化；(f) 与合作伙伴和捐助方就 S3I 危机举行了几次会议。

十. 内部审计报告的披露

72. 根据第 2012/18 号决定，内部审计和调查组公布了其内部审计报告，这些报告可在项目署审计披露网站上查阅。⁹ 在特殊情况下，内审组主任可酌情对报告进行删减或不予公布。

73. 虽然咨询报告不公布，但内审组向高级管理层提供了副本。

74. 公开披露审计报告仍然具有积极作用，有利于提高透明度和加强问责。内审组在项目署公开网站上公布了 2012 年 12 月 1 日之后发布的内部审计报告全文，但存在出于保密原因不予公布的例外情况。

十一. 调查

75. 内部审计和调查组是项目署负责调查欺诈、腐败、滥用职权、工作场所骚扰、不端性行为、报复和其他不当行为指控的唯一实体。

76. 2022 年，内审组收到的投诉较上一年大幅增加，立案 124 宗，较 2021 年增加 51%。尽管受理的投诉增多，但内审组还是得以在平均 4.3 个月内完成了 106 个案件。到年底，内审组只有 5 个案件的审理时间超过 6 个月。

⁹ <https://www.unops.org/about/governance/accountability/iaig/reports>。

77. 内审组继续把重点放在涉及欺诈和财务违规行为的案件上。因此，内审组查明了 971 293 美元的财务损失，与上一年相比增加 158%。

A. 投诉受理情况

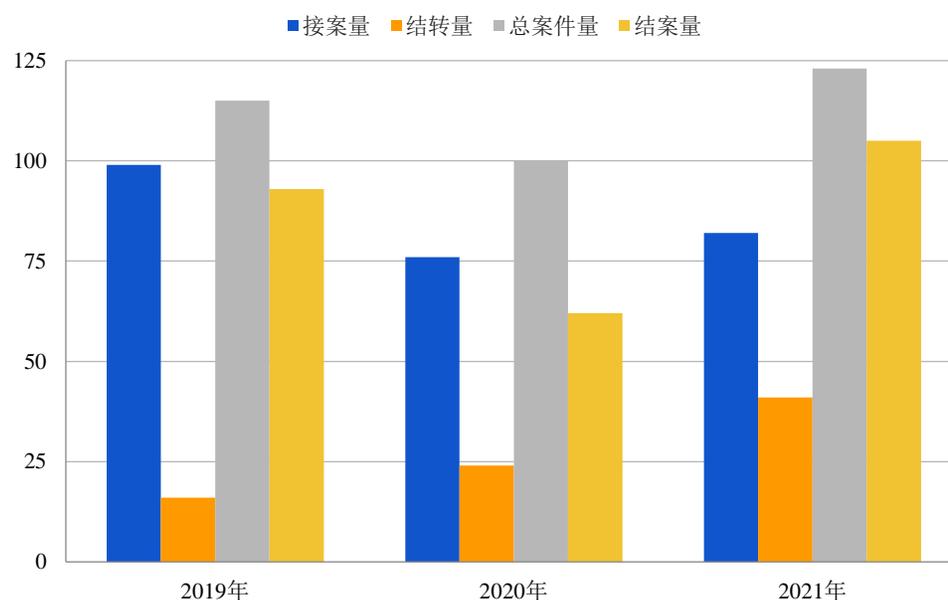
78. 2022 年，内审组收到 265 项投诉，与 2021 年(225 项)相比增加 18%。内审组根据这些投诉立案 124 起；其余投诉经查不在内审组的任务授权范围之内(“由另一个单位处理可能更合适”或“不需要采取进一步行动”)。

B. 立案

79. 除了 2022 年立案的 124 起案件外，还有从上一结转的 24 起案件(见下文图 7)。

图 7

2020-2022 年立案数量



80. 在立案的 124 起案件中，94 起由管理层或人事部门移交，6 起由联合国其他组织移交。18 起案件来自外部当事方(供应商和保险公司)，4 起来自匿名投诉人。2 起案件立案的起因是内审组在其他审计或调查活动中发现的信息。

81. 在 2022 年立案的 99 起案件中，大多数涉及欺诈或财务违规行为(采购欺诈、应享福利欺诈、盗窃、贪污或滥用资源)的指控。12 起案件涉及不端性行为(性骚扰、性侵犯或性剥削和性虐待)指控。3 起案件涉及违禁行为(骚扰或滥用职权)的指控。其余 10 起案件涉及其他类型的不当行为或不法行为指控。

图 8
2022 年按类别列示的接案情况

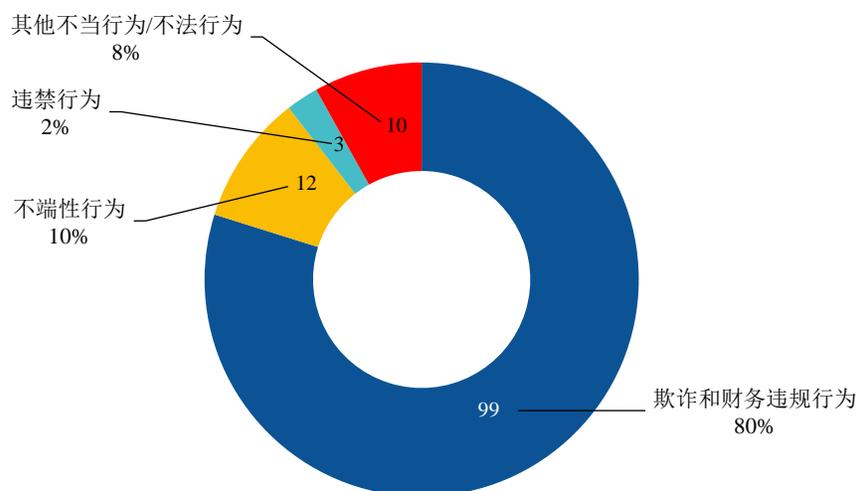
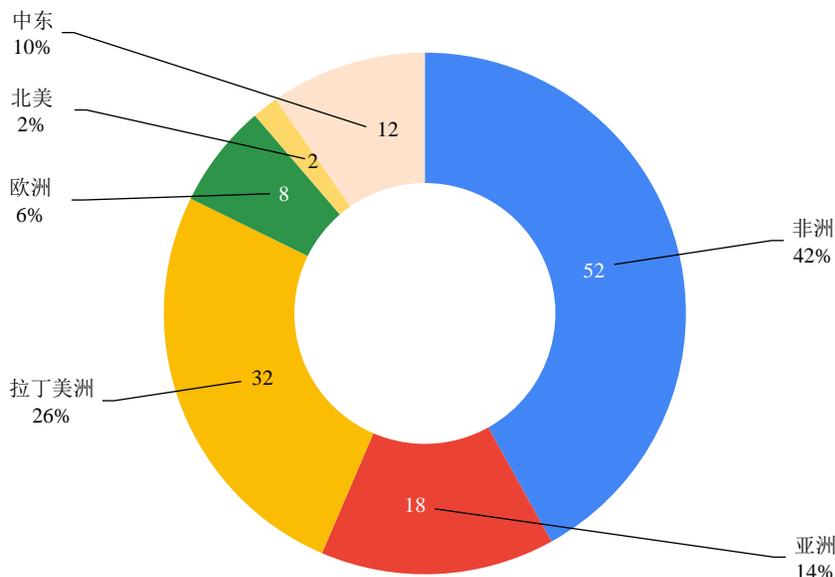


表 7
2020-2022 年按类别列示的接案情况

指控类型	2020 年案件	2021 年案件	2022 年案件
欺诈和财务违规行为	66	56	99
违禁行为	0	4	3
不端性行为	4	13	12
报复	0	1	0
其他不当行为/不法行为	6	8	10
共计	76	82	124

82. 非洲是内审组在 2022 年立案最多的地区(52 起)，其次是拉丁美洲(32 起)、亚洲(18 起)、中东(12 起)、欧洲(8 起)和北美(2 起)。

图 9
2022 年立案的地域分布情况



C. 调查结果

83. 内审组在接案过程中，首先评估该事项是否属于其调查任务范围。内审组的任务授权是调查对项目署人员不当行为的指控以及对订约第三方违禁做法的指控。

84. 接下来，内审组将进行初步审查，收集和保存基本证据，以便确定是否有必要进行调查。根据证据的充分性和指控的严重性，内审组可展开调查。

85. 如果对项目署人员的指控经查属实，内审组将按照 OI.IAIG.2020.01 号业务指示将案件移交人力资源法律干事，由后者采取纪律行动。如果指控涉及项目署供应商，则按照 OI.PG.2021.02 号业务指示将案件移交供应商审查委员会处理。对于报复案件，按照 OI.Ethics.2022.01 号业务指示移交道德操守办公室处理。

86. 2022 年，内审组结案 106 起(见下文表 8)。

表 8
2022 年处理的调查案件

案件状态	案件数量
截至 2022 年 1 月 1 日结转的案件	22
年内的接案	124
年内重新立案的案件	2
年内处理的案件总数	148
年内的结案	106
截至 2022 年 12 月 31 日的在办案件	42

87. 在内审组 2022 年结案的 106 起案件中，有 61 起(58%)经查属实；在 33 起案件中，内审组得出结论认为指控查无实证；在其余 12 起案件中，内审组得出结论认为，指控超出了其任务授权范围。

经查属实的案件

88. 61 起经查属实的案件(见附件 6)涉及 30 名工作人员和 36 个供应商。内审组将这些工作人员移交人力资源法律干事采取纪律行动，将供应商移交供应商审查委员会处理。在认定存在不当行为的案件中，大多数涉及欺诈或财务违规行为(50 起)。

表 9

2022 年调查案件的结果

结果	数量
查无实证的案件	
经初步审查	18
经调查	15
小计	33
内审组任务授权范围以外的案件	12
经查属实的案件	61
共计	106

财务损失和追回情况

89. 2022 年，内审组在调查案件中查实的财务损失总额为 971 293 美元。与 2021 年(375 550 美元)相比大幅增加，主要是由于内审组确认了一笔高达 766 186 美元的财务损失。内审组将所有损失移交管理层追回。2022 年，管理层从内审组查明的损失中追回 319 948 美元。¹⁰ 余下的财务损失有待追回。

对不当行为案件采取的行动

90. 2022 年，内审组将 30 人移交人力资源法律干事处理：

- (a) 3 人被解除合同；
- (b) 1 人被降级；
- (c) 在征聘过程中抄袭答案的 2 人被暂时禁止申请项目署的空缺职位；
- (d) 3 人在调查完成前从项目署离职。他们的档案中被放置了信件，说明如果此人继续受雇于项目署，则会面临不当行为指控；
- (e) 截至 2022 年底，有 21 人的案件尚未结案。

¹⁰ 2 265 美元已从内审组于 2022 年确认的财务损失中追回。余下 317 683 美元已从内审组 2021 年确认的损失中追回。

对不当行为案件采取的行动(往年)

91. 项目署还处理了 2022 年之前发生、针对 5 名个人的案件。3 人被解雇；1 人被暂时禁止申请项目署的空缺职位；1 个案件已结案，没有采取进一步行动。

对供应商的处罚

92. 2022 年，内审组向供应商审查委员会移交 31 起案件，涉及 36 个供应商和 38 名公司负责人。委员会对 31 起案件中的 13 起采取了行动。¹¹ 结果，项目署取消了以下人员的资格：

- (a) 1 个供应商和 2 名公司负责人，为期 2 年；
- (b) 3 个供应商和 3 名公司负责人，为期 3 年；
- (c) 2 个供应商和 2 名公司负责人，为期 4 年；
- (d) 1 个供应商和 1 名公司负责人，为期 6 年；
- (e) 1 个供应商和 2 名公司负责人，为期 7 年；
- (f) 委员会还向 6 个供应商发出警告信。

93. 此外，委员会还对 2022 年之前发生的 10 起案件采取了行动。委员会取消了以下人员的资格：

- (a) 2 个供应商和 2 名公司负责人，为期 1 年；
- (b) 6 个供应商和 6 名公司负责人，为期 3 年；
- (c) 1 个供应商和 1 名公司负责人，为期 4 年；
- (d) 4 个供应商和 3 名公司负责人，为期 5 年；
- (e) 2 个供应商和 4 名公司负责人，为期 6 年；
- (f) 1 个供应商和 1 名公司负责人，为期 7 年；
- (g) 1 名供应商和 1 名公司负责人收到了训斥信。

94. 迄今为止，项目署已根据内审组的调查结果处罚了 295 个供应商。这些处罚措施与联合国全球采购网上的其他组织共享。作为预防机制，内审组通过其连续审计和数据分析方案，继续在各项交易中对受处罚人员和供应商进行交叉检查。

D. 加强调查能力

95. 2022 年，内审组有 5 名专职的专业人员，由 1 名调查助理提供支持。有时会聘请咨询人提供额外支持。内审组还通过长期协议聘请了几家国际调查公司提供服务，以帮助补充其工作和满足其他部门的需要，例如在尽职调查领域。

¹¹ 截至 2022 年底，其余 18 起案件正在等待供应商审查委员会处理。

96. 继 2022 年 9 月对内审组的独立性进行自我评估并得到执行局的认可后，内审组大幅增加了调查团队的规模。内审组设立了 5 个新职位：1 名高级调查员(P-4)；1 名调查员(P-3)，重点处理西班牙语案件；2 名接案调查员(IICA-2)；和 1 名捐助方联络调查员(IICA-1)。这些职位的征聘预计将于 2023 年 4 月完成。

97. 内审组继续将有限的资源集中用于处理严重案件，并将管理问题移交适当部门处理。同样，内审组与人员和文化小组及其内部申诉部门密切合作，处理涉及骚扰、歧视和滥用职权指控的案件。

98. 作为项目署“畅所欲言”文化的一部分，内审组为希望举报不当行为的个人开通了保密热线。这个在线门户网站整合了适用于所有类型不法行为的不同举报渠道，并指导投诉人提供所有相关信息。该门户网站确保将投诉自动移交给相关部门，提高了内审组审查投诉的效率。

E. 不端性行为

99. 2022 年，内审组收到 17 起涉及不端性行为的投诉，其中 12 项投诉已立案。

100. 3 起案件涉及性剥削和性虐待。1 起案件被认定证据不足；1 起案件经查属实；第三起案件不属于内审组的任务授权范围，已提交适当机构处理。内审组收到 2 项性侵犯指控，一项被认定证据不足，另一项经查属实。所有性剥削、性虐待和性侵犯案件都报告给秘书长办公厅，并由其公开发布。

101. 内审组于 2022 年立案 7 起性骚扰案件。结案 5 起，其中 3 起经查属实。另外 2 起不属于内审组的任务授权范围，已移交适当机构处理。

102. 根据项目署以受害者为中心的做法，内审组将性剥削、性虐待和性骚扰案件列为优先事项，由经过专门培训的调查员进行调查，并缩短案件审理时间。还确保提供适当的受害人支助服务。

103. 截至 2022 年底，在内审组处理的 12 起不端性行为案件中，10 起已结案，平均耗时 89 天。截至年底仍未结案的 2 起案件的处理时间都不到 2 个月。

104. 2022 年，内审组继续在防止性剥削和性虐待方面向高级管理层提供支持。内审组是项目署防止性剥削和性虐待工作组的共同主席，协助管理层执行秘书长的许多举措。例如，内审组作为调查机构，负责向秘书长办公厅报告有充足信息可以确定是由可确定身份的施害人或针对可确定身份的受害人实施性剥削和性虐待行为的所有指控。这些指控中包括与项目署人员和项目署执行伙伴工作人员有关的指控。这些统计数据是实时公开的。

105. 此外，内审组还与项目署新任防止性剥削、性虐待和性骚扰问题整体协调员一起，参加了关于区域当局在不端性行为调查方面的责任的简报会。内审组继续向地方办事处提供临时指导。

106. 内审组帮助管理层促进项目署参与“清白背景调查”，这是一个为防止雇用和重新雇用违规者而设立的跨机构筛查工具。项目署征聘的所有人员都要经过“清白背景调查”。内审组还负责报告因性骚扰或性剥削和性虐待指控得到查实

而被开除或者在调查或纪律案件未结的情况下离开该组织的项目署现任或前任人员。2022 年，内审组还回应了联合国其他实体提出的 12 项“清白背景调查”核查请求。

107. 内审组以联合国调查处代表的身份，通过参加机构间常设委员会和联合国系统行政首长协调理事会处理联合国系统各组织内性骚扰问题工作组举行的会议，继续就这些问题与联合国其他组织密切协调。

108. 作为联合国打击性剥削和性虐待战略的一部分，内审组在 2022 年与其他 6 个联合国组织(国际移民组织、开发署、人口基金、妇女署、世界粮食计划署和世界卫生组织)合作，为来自全球各地的防止性剥削和性虐待协调人举办机构间培训。

F. 协调和咨询活动

109. 内审组进行调查咨询活动，例如：(a) 支持管理层开展预防和侦查欺诈活动；(b) 提供调查方面的培训；(c) 跟进调查建议；(d) 向项目署防止性剥削和性虐待工作组提供咨询服务；(e) 通过参与联合国调查处代表的工作并与其合作，形成调查工作的最佳做法。

110. 2022 年，内审组与芬兰外交部内部审计股签署了一份谅解备忘录，自此此类协议的数量增至 21 份。这些协议不仅加强了伙伴方对项目署的信心，同时也是外地同事为客户资金进行谈判的有力保证工具。

111. 内审组代表项目署参加了每年一度的国际调查员会议和复杂紧急情况工作组。
