



经济及社会理事会

Distr.: Limited
10 April 2017
Chinese
Original: English

供作决定

联合国儿童基金会

执行局

2017 年年度会议

2017 年 6 月 13 至 16 日

临时议程项目 8*

儿基会内部审计和调查办公室提交执行局的 2016 年年度报告

摘要

本报告介绍了内部审计和调查办公室(内审办)2016 年 12 月 31 日终了年度的活动。报告介绍了内审办概况,阐述了其内部审计和调查工作突出强调的关键问题,说明了 2016 年内部审计报告的披露情况。针对执行局第 2015/11 号决定的要求,本报告还根据所做的工作,就儿基会(儿基会)的治理、风险管理和控制框架的适足性及有效性发表了总体意见。

根据执行局第 2006/18 号决定的要求,管理当局对内部审计和调查办公室报告的回应将另行介绍。儿基会审计咨询委员会 2016 年年度报告可在执行局网站查询。

* E/ICEF/2017/5。



目录

	页次
一. 执行摘要	3
二. 任务和业务活动	4
三. 独立性和外部监督	4
四. 专业标准	5
五. 资源	5
六. 内部审计工作计划	6
七. 内部审计保证摘要和意见	6
八. 内部审计报告的披露	8
九. 内部审计结果	8
十. 调查结果	12
十一. 战略路线图	15
附件	
一. 2016 年发布的审计和咨询报告	17
二. 管理层确认为优先行动的关键进程	19
三. 超过 18 个月仍未落实的建议	20

一. 执行摘要

1. 内部审计和调查办公室(内审办)按照执行局批准的章程向儿基会(儿基会)提供独立、客观的保证和咨询服务及调查。
2. 内审办进行的内部审计有助于儿基会改进方案活动和其他活动,以提高透明度和加强问责制,高效和有效地利用资源,以取得有利于儿童的成果。内审办还对所指控的不当行为开展调查,以帮助儿基会对欺诈、腐败和其他滥用行为执行零容忍政策。内审办的体制覆盖范围广泛,因此可以促使管理层重点关注治理成效、风险管理和控制方面的趋势,同时向利益攸关方提供合理保证。内审办的质量保证和改进方案表明,内审办在 2016 年继续按照相关的专业标准开展工作。
3. 2016 审计年,内审办发布了 22 份审计报告,年底时另有 13 份报告处于不同的完成阶段。报告含有管理层准予实施以应对审计中已查明的风险和问题的行动 304 项(含高度优先行动 69 项)。内审办还发布了一份咨询活动报告,在其他几个领域向管理层提供了咨询支持。
4. 作为日常工作的一部分,内审办审查了以前商定的审计行动的执行情况,以确保管理层应对任何残余的风险。内审办高兴地注意到,先前行动的执行率显著改善,截至 2016 年 12 月 31 日只有 5 项行动未予执行时间超过 18 个月,而 2015 年底为 18 项,2014 年底为 20 项。
5. 对于第二年,针对执行局第 2015/11 号决定的要求,内审办根据所做工作的范围,就儿基会的治理、风险管理和控制框架的适足性及有效性发表了总体保证意见。总之,内审办认为,在 2016 年,这一框架总体是令人满意的。
6. 内审办继续公开披露内部审计报告,帮助增加对儿基会利益攸关方的责任制和透明度。内审办高兴地报告,2016 年,儿基会遵守了执行局第 2012/13 号决定的要求。2016 年,总共披露了 20 份审计报告,但有一份报告内审办主任未予披露,原因是主任认定对其不予披露的请求符合第 2012/13 号决定所述的标准。
7. 2016 年,内审办管理了 113 个调查案件,包括在 2016 年收到的 72 份指控书和从以往各期结转的 41 份指控书,并审结了 71 份指控。共有 22 起案件提交给人力司(人力司)考虑采取纪律行动,同时另有 7 起案件被移交,供采取追讨或其他行动。在 71 起结案的案件中,有 25 起案件的指控无法根据已有证据加以证实。另有 4 起案件在调查完成前撤诉,有 5 起案件因工作人员在调查期间辞职而结案。2016 年,内审办通过调查认定的损失总额为 1 223 860 美元,截至 2016 年 12 月 31 日,已追回其中的 114 124 美元。2016 年年底后,针对一些案件的追讨行动继续进行。内审办还提供了咨询意见,以帮助儿基会降低未来的欺诈行为、其他行为不检和管理不当行为的风险。
8. 在这一年中,内审办继续与审计咨询委员会(审咨委)保持有效接触,以帮助审咨委执行任务。审咨委对内审办的工作进行了监测并提供了值得欢迎的咨询意见,以进一步提高审计和调查职能的成效。

9. 内审办还感谢儿基会执行主任和高级管理人员在整个 2016 年给予的大力支持。儿基会管理层一如既往地致力于制定和执行适当的对策，以应对内审办报告的风险。

10. 2016 年，内审办还重新审议了 2017 年及以后的战略方向，这将为“儿基会 2018-2022 年战略计划”所述期间内审办管理计划提供参考。新的战略方向将有助于内审办进一步加强自身能力，有效和高效地满足儿基会不断变化的保证和完整性需要。新的战略方向包括更加注重儿基会所面临的关键风险和问题，如确保物有所值，防止或侦查欺诈和腐败行为，发挥技术和创新的作用，以及进一步加强方案管理，以交付有利于儿童的成果。

二. 任务和业务活动

11. 执行主任批准的章程规定了审调处的宗旨、权力和责任。内审办为儿基会提供有效、独立、客观的内部监督系统，目的是帮助儿基会履行受托责任，实现保护和实现儿童和妇女权利的方案目标。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并改进业务活动。通过审查和确定涉及儿基会及第三方的腐败或欺诈行为指控以及涉及儿基会工作人员、编外人员、咨询人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。

12. 2016 年，审调处继续得到儿基会高级管理层的大力支持与合作。内审办主任与执行主任和高级管理层定期沟通，讨论审计和调查结果以及司级工作计划的执行进展情况。内审办主任还参加了高级管理层会议，以便了解儿基会活动和风险的最新变化，并就新出现的重点风险和问题直接与管理层进行互动。

13. 内审办与儿基会其他内部监督单位进行了正式和非正式讨论，并参加了与捐助者和审计员举行的会议，以促进合作与协作。内审办还积极参与了联合国各组织和多边金融机构内部审计事务代表会议、联合国各组织调查事务代表会议和国际调查员会议的活动。此外，内审办参与了三次机构间审计协作，以处理集合筹资、“一体行动”举措和中央应急基金(应急基金)业务所面临的共同风险，并与整个联合国系统调查部门的首长进行了合作，就欺诈预防和意识问题交流信息和良好做法。

14. 有助于内审办有效和高效地履行任务及其对主要利益攸关方的作用的要素包括：其运作的独立性、接触人员和记录的能力、基于风险的包容性规划、充足的资源等(从而得以实现适当的内部审计和调查覆盖面)、对儿基会及其业务环境的了解和理解及审计和调查结果的质量和及时性。

三. 独立性和外部监督

15. 内审办特此确认其组织独立性。2016 年，内审办在确定内部审计和调查范围、开展工作及通报审计和调查结果方面没有受到管理层方面的任何干涉。

16. 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的效力。2016 年，审计咨询委员会审查了儿基会内审办提交给执行局的 2015 年度报告，以及内审办 2016 年工作计划和关于工作计划执行情况的季度进展报告。审计咨询委员会还确认，内审办已令人满意地处理了通过 2013 年外部质量保证审查提出的未决建议。内审办主任出席了 2016 年审计咨询委员会的所有会议。

17. 2016 年，联合国审计委员会继续倚重内审办的内部审计工作成果。

四. 专业标准

18. 内审办的工作遵循相关的专业标准。内部审计工作是按照联合国各组织和多边金融机构内部审计事务代表会议 2002 年 6 月通过的《内部审计师协会国际内部审计实务准则》进行的。内审办按照 2009 年第十次国际调查员会议核准的《统一调查原则和准则》、并按照《联合国工作人员条例和工作人员细则》第十章规定的适当程序原则进行调查。

19. 内审办坚持实施质量保证和改进方案，包括内部质量评估，涉及正在进行的业绩监测和定期审查，以及至少每五年由合格的独立外部审查员进行的外部质量评估。上一次外部质量评估是在 2013 年进行的。内审办正在实施的质量保证和改进方案确认，2016 年期间内部审计活动总体上依照内部审计师协会颁布的国际内部审计标准继续展开。

五. 资源

20. 内审办 2016 年预算为 757 万美元，截至年底，95% 已花完。支出额最高的类别是工作人员薪金和差旅。该预算还包括一笔增拨款项，为已填补的一个 P-4 级调查员职位提供经费。

21. 2016 年，内审办有以下 33 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、6 名调查员和 3 名行政助理。截至 2016 年 12 月 31 日，正在采取行动，填补副主任职位，填补调查员职位的行动已经完成，这两个职位都是在 2016 年出缺的。

22. 内审办还得到儿基会国家办事处 10 名业务人员的支持，他们在内审办审计小组的直接监督下，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持。内审办用于这一支持的差旅支出为 54 374 美元。内审办还聘用第三方咨询人为特定的调查活动提供支持，其费用为 52 695 美元。

23. 根据考虑到风险因素进行调整的工作计划，并在审查了内审办的计划实施业绩后，内审办认为其可利用的资源总体上是适当和充足的。内审办将在起草新的办公室管理计划时，审查和重新评估其 2018 至 2021 年财政和人力资源需求。

六. 内部审计工作计划

24. 内审办年度工作计划的目的是查明实现儿基会目标所面对的最重大的风险，并确定帮助应对这些风险的审计业务和资源。因此，内审办为儿基会的业务增值，并就儿基会治理、风险管理和控制框架的适足性向执行局和其他利益攸关方提供保证。

25. 内审办年度工作计划采用自上而下和自下而上的综合办法，以查明整个儿基会存在的重大风险。该工作计划旨在提供动态的帮助，以实现更好的治理、健全的风险管理和更可靠的控制。它酌情包括对国家办事处、区域办事处、总部各单位、组织流程、国家方案和机构间活动的内部审计。2016 年印发的审计和咨询任务报告摘要见附件一。

26. 与往年一样，2016 年审计工作计划的最大构成部分在国家办事处一级，反映儿基会已下放权力的方案制订和管理结构，其中大量已在内审办风险评估中查明的风险由国家办事处在各区域办事处和总部各司的支持下管理。通过基于风险的规划，内审办 2016 年工作计划确保儿基会面临的主要风险得到充分应对。

27. 通过继续注重对儿基会最为重要的风险和问题，并通过遵守《章程》规定，内审办在全年中有效地部署资源，酌情调整审计计划，以反映儿基会风险概况的变化、组织优先事项、业务环境和保证需求。

28. 2016 年，内审办发布了 22 份最后审计报告，另有 13 项内部审计报告在年底时处在编写阶段。2016 年考虑到风险因素进行调整的工作计划中所列的所有审计的实地工作已经完成。根据对儿基会不断变化的风险状况的持续评估以及组织改革倡议和优先事项，一些审计已经推迟，也有一些审计被列入工作计划。内审办感到满意的是，这些调整没有给利益攸关方所要求的提供保证的能力造成不利影响。大多数被推迟的审计事项出现在 2017 年审计工作计划中。在一次咨询活动后发布了正式报告，针对五个其他领域提供了咨询意见。

七. 内部审计保证摘要和意见

29. 执行局第 2015/11 号决定要求内审办在今后的年度报告中提供以下内容：

“(a) 根据实际工作范围，就组织的治理、风险管理和控制框架的适足性及有效性发表意见；(b) 工作的简明摘要和支持意见的标准；(c) 声明符合儿基会的内部审计标准；(d) 关于为其职能提供的资源是否得当、充足、是否切实用于实现预期内部审计范围的意见”。

30. 内部审计向执行主任和执行局保证儿基会的治理、风险管理和控制流程的适足性和有效性，确保儿基会资源得到高效和有效利用；资产保障；条例、规则和政策得到贯彻；财务和方案执行情况报告可靠。儿基会管理层负责建立和维持有效的内部控制、治理和风险管理的程序，以确保组织目标得以实现。内审处的责任是独立评估此一框架的充分性和有效性。

31. 内审办的意见是基于内部审计结果和内审办在 2016 年期间开展的其他保证活动。总体意见旨在向利益攸关方提供合理但非绝对的保证，并根据第 2015/11 号决定以已经进行的工作为基础。

32. 内审办基于风险的规划和多年周期确保审计资源用于对儿基会意义最为重要的领域。这种情况，加上 2016 年审计范围广泛，有助于内审办得出总体结论。

33. 2016 年发布的内部审计报告，包括在 18 个外地办事处、3 个专题进程和 1 个总部司级单位进行的审计活动。2016 年发布的大多数审计报告(见附件 1)为儿基会 2015 年和 2016 年业务和方案活动提供了保证。

34. 根据每项审计的结果，内审办确定了总体评级制度。按照评级从正到负的顺序，评级依次为：(a) 无保留意见；(b) 持中度保留意见；(c) 持强烈保留意见；(d) 持反对意见。这一四级评级制度及其相关标准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，并且有助于重点关注被评为“持反对意见”或“持强烈保留意见”的审计结果。持反对意见或强烈保留意见(不令人满意)的评级意味着，内审办的审计工作认为，与被审计的实体有关的控制措施和流程需要改进，然后才能成为充分确立并正常运作的控制和程序。相反，“无保留意见”或“持中度保留意见”(满意)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正常运作。

35. 在 2016 年发布的 22 项内部审计报告中，有 17 项(77%)根据上文所述标准被评为总体令人满意，而余下的 5 项(23%)被评为不令人满意。

36. 截至 2016 年 12 月 31 日，审计建议的总体执行率占 2013 年已发布报告的 99.6%，占 2014 年已发布报告的 99.2%，占 2015 年已发布报告的 94.3%。这些比率进一步表明，在需要改善治理、风险和管制时，管理层正在及时采取适当行动。

37. 单独内部审计报告中大多数令人满意的评级，连同商定审计行动的高执行率以及没有任何揭示儿基会的治理、风险管理和控制系统出现根本缺陷的个别调查结果的情况，使内审办得以就儿基会的治理、风险管理和控制框架的适足性和有效性提供总体意见。

年度保证意见

38. 内审办认为，根据实际工作范围，儿基会的治理、风险管理和控制框架的适足性和有效性总体令人满意。虽然内部审计确定了一些内部控制措施及治理和风险管理做法需要加强的领域，但内审办高兴地看到，管理层已承诺着力于或已经在着力于这些领域。

39. 内审办一直在监测和支持若干管理举措，以加强组织问责和交付系统。这些努力包括：修订儿基会监管框架；在国家办事处一级使用成果记分卡；改革工作人员的征聘和业绩管理；更好地利用信息技术和创新成果；扩大全球共享服务中心。这些都是改善组织业绩的关键手段，2017 年，内审办将继续参与这些举措。

八. 内部审计报告的披露

40. 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 日之后发布的内部审计报告。在 2016 年发布的 22 份内部审计报告中，到 2016 年年底，10 份报告已完全公开披露，另外 10 份报告在 2015 年 12 月 31 日处于审查阶段。由于内审办主任未予披露。余下的大多数审计报告在 2016 年底发布，因此将在 2017 年初披露。内审办高兴地报告，2016 年，儿基会继续遵守第 2012/13 号决定的要求。迄今为止已经披露的所有内部审计报告可查询：www.unicef.org/auditandinvestigation。

九. 内部审计结果

A. 管理层准予实施的行动

41. 在内审办发布的 22 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 304 项。其中，69 项行动(23%)被评为高度优先事项。在表 1 中，内审办根据儿基会在其风险评估和报告结构中确定的风险领域而商定的行动作了分类。

表 1

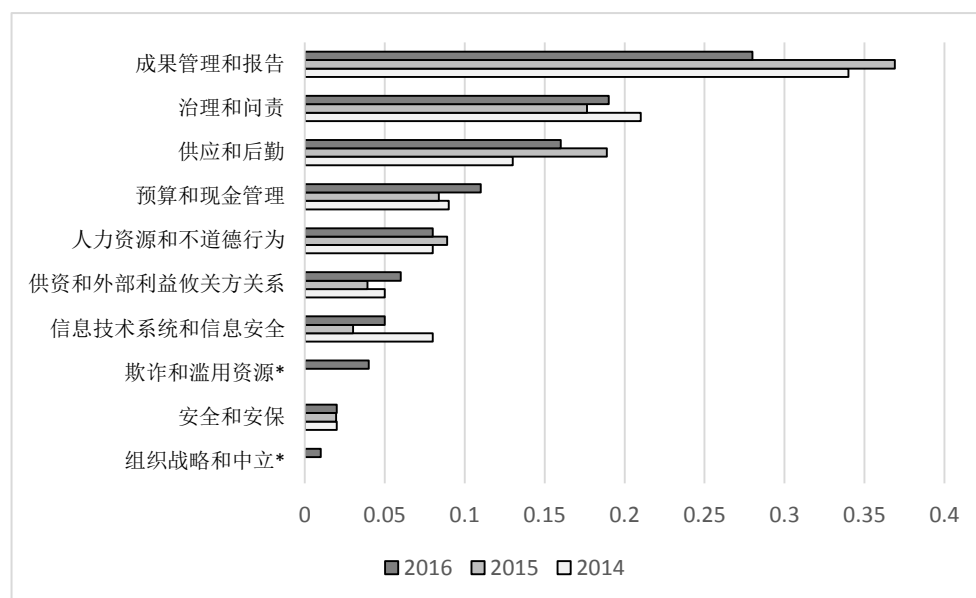
2016 年按重大风险领域分列的准予实施行动的数量

风险领域	准予实施的行动数量		占总数的百分比	
	共计	高度优先	共计	高度优先
1. 成果管理和报告	85	24	28%	35%
2. 治理和问责	57	7	19%	10%
3. 供应和后勤	48	13	16%	19%
4. 预算和现金管理	33	5	11%	7%
5. 人力资源和不道德行为	25	4	8%	6%
6. 供资和外部利益攸关方关系	19	8	6%	12%
7. 信息技术系统和信息安全	14	3	4%	4%
8. 欺诈和滥用资源	11	2	4%	3%
9. 安全和安保	8	2	3%	3%
10. 组织战略和中立	3	—	1%	—
11. 自然灾害和流行病	1	1	—	1%
共计	304	69	100%	100%

42. 2016 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前一年类似的特征，有 3 个领域具有最高水平的残余风险：成果管理和报告；治理和问责；供应和后勤。这 3 个领域占有准予实施行动的 63%(占有高度优先行动的 64%)。下图 1 显示了 2016 年与 2014 年和 2015 年准予实施行动的对比。

图一

2014、2015 年和 2016 年按重大风险领域分列的准予实施行动的分布情况



* 以往年份在这些领域没有准予实施的行动。

43. 附件 2 介绍了那些应继续将管理行动作为优先事项以改善结果的关键进程。儿基会管理层已同意采取、已经采取或正在采取行动，以解决内部审计中查明的的问题，以便进一步加强成果管理。

B. 审计评级分布情况

44. 内审办根据审计结果进行总体审计评级。这些评级从肯定到否定列举如下：(a) 无保留意见；(b) 持中度保留意见；(c) 持强烈保留意见；(d) 持反对意见。表 2 按审计类型分列了评级分布情况。如上文所述，在 2016 年公布的内部审计报告中，77% 被评为满意（“无保留意见”或“持中度保留意见”）。与此相比，2015 年有 71% 被评为满意，但在进行跨年比较时应当谨慎，因为每年进行的审计的性质、范围和复杂性以及接受审计的活动的业务环境和风险情况都有所不同。

表 2

审计评级分布情况

审计领域	儿基会区域	审计数目	持保留意见的 评级数目	持中度保留意见的 评级数目	持强烈保留意见的 评级数目	持反对意见的 评级数目
外地办事处审计	东南非	4	0	3	1	0
	中西非	3	1	0	1	1
	中东和北非	3	0	2	0	1
	中东欧/独联体	3	3	0	0	0
	南亚	2	0	1	1	0
	东亚和太平洋	2	0	2	0	0

审计领域	儿基会区域	审计数目	持保留 意见的 评级数目	持中度保 留意见的 评级数目	持强烈保 留意见的 评级数目	持反对 意见的 评级数目
	拉丁美洲和加勒比	1	0	1	0	0
总部/专题		4	0	4	0	0
共计		22	4	13	3	2

缩略语：东南非区域：东部和南部非洲；中西非：西部和中部非洲；中东欧/独联体：中欧和东欧、独立国家联合体以及波罗的海。

C. 国家/区域办事处审计的重大结果

45. 内审办发布了 18 份外地办事处 2016 年审计报告，涵盖了 7 个区域的儿基会办事处。图 3 按风险领域和区域分列了 248 项通过外地审计准予实施的行动的分布情况。

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	东南非 4 项审计	中西非 3 项审计	中东和北非 3 项审计	中东欧/ 独联体 3 项审计	南亚 2 项审计	东亚和 太平洋 2 项审计	拉丁美洲 和加勒比 1 项审计	共计 18 项审计	占总数的 百分比
成果管理和报告	17	16	19	4	6	9	4	75	30%
治理和问责	7	14	8	3	4	4	—	40	16%
供应和后勤	8	7	9	5	5	3	3	40	16%
预算和现金管理	3	7	5	2	2	3	2	24	10%
人力资源和不道德行为	7	6	3	—	4	—	1	21	9%
供资和外部利益攸关方关系	4	2	3	1	3	2	1	16	7%
欺诈和滥用资源	2	—	—	1	8	—	—	11	4%
信息和通信技术与信息安全	3	2	1	1	1	1	—	9	4%
安全和安保	1	2	—	—	2	2	1	8	3%
组织战略和中立	—	3	—	—	—	—	—	3	1%
自然灾害和流行病	—	—	1	—	—	—	—	1	—
共计	52	59	49	17	35	24	12	248	
占总数的百分比	21%	24%	20%	7%	14%	9%	5%		100%

缩略语：东南非区域：东部和南部非洲；中西非：西部和中部非洲；中东欧/独联体：中欧和东欧、独立国家联合体以及波罗的海。

46. 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：成果管理和报告；治理和问责；供应和后勤。这些领域占有准予实施行动的 62%(2015 年为 73%)。

47. 继续注重国家办事处审计的这些领域有助于管理层专心解决涉及方案规划、风险评估和报告、执行支持、监测和评价及采购和订立合同等方面的重要进程的一些根本性控制和合规漏洞。

48. 内审办还通过外地审计加强了对欺诈风险管理以及更广泛的战略风险的重视。内审办与儿基会国家办事处继续进行建设性的接触有助于个国家办事处加强管理监督、风险管理和业绩管理，从而加强儿基会交付有利于儿童的成果的能力。

D. 总部和专题审计的重大结果

49. 对方案司进行的内部审计(2016/11): 审计涉及方案司的治理和合作伙伴关系、技术援助和方案支持职能。通过审计发现，在许多领域控制措施运转良好，包括与区域办事处建立了联系框架，发布了标准作业程序，包括重要进程，例如与外地办事处、捐助者和伙伴的联系。审计后采取了五项准予实施的高度优先的行动，包括需要澄清关键的作用和责任如何为司际合作提供参照点；确保方案司的运作结构和资源符合经过核准的办公室管理结构；定期监测预算拨款和利用情况；在《儿基会战略计划》所述结果、方案司办公室管理计划和年度工作计划之间建立更明确的联系；制订具体的资源调动战略(包括将资金不足的成果领域排在优先位置)。

50. 对供应司方案用品采购向国家办事处交付情况进行的内部审计(2016/05): 审计涵盖治理、风险管理和此类采购的控制措施。通过审计发现，在若干领域控制措施运转良好，包括目标制定、风险管理和业绩监测等。审计后采取了五项准予实施的高度优先的行动，确保特定供应商群体主记录的有效性、完整性和准确性；建立监督机制，以更好地监测承包商履约情况，包括最佳利用交货前检查。

51. 对外地办事处信通技术基础设施和灾后恢复规划进行的内部审计(2016/07): 审计涵盖对外地办事处信息和通信技术基础设施和灾后恢复规划的治理、风险管理和控制措施是否适当和有效。¹

52. 对其他资源的管理进行的内部审计(2016/08): 审计涵盖其他资源管理流程，包括会计、拨款/分配，监测和报告其他资源的使用情况和成果实现情况和关闭到期赠款。通过审计发现，在若干领域控制措施运转良好，包括界定明确的资源调动战略、司际协调结构和捐助协议的管理。因此形成了四项准予实施的行动，涉及确定和管理与其他资源管理有关的风险；跟踪捐助报告的提交情况；加强报告的及时性；监测逾期未交应收账款和到期赠款。

E. 咨询事务

53. 咨询审查有助于管理层改进系统、流程和控制，并补充内审办的核心保证工作。2016年，内审办发布了涉及私营部门筹资和伙伴关系司的正式的互动协作咨询报告。内审办还在几个领域提供了持续的条线管理咨询支持，其中一些内容还为2017年有关保证活动规划提供了参考。

F. 审计建议的落实情况

54. 作为审计活动的一部分，内审办开展了定期案头审查，跟踪了解管理层准予实施的行动的执行进展情况，还酌情进行了现场后续查访。自发布最后审计报告

¹ 根据执行局第2012/13号决议所述标准，这份报告未予披露。

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。

55. 截至 2016 年 12 月 31 日，有五项建议在超过 18 个月后仍未执行(见附件)，其中四项被评为高度优先事项，与 2015 年和 2014 年相比大有进步(尚未执行的建议分别达到 18 项和 20 项)。这五项建议占 2016 年年底尚未执行的行动总数的 2%。

十. 调查结果

A. 案件管理

56. 2016 年期间，内审办成功处理调查案件 113 起(见表 4)。其中，从上一期间结转案件 41 起，2016 年收到的有重大错失行为之嫌、值得调查的指控案件 72 起。截止 2016 年底，28 起结转案件已结案，2016 年收到的 43 起新案件已结案。

表 4

2016 年调查案件的处理情况

案件现况	案件数
截至 2016 年 1 月 1 日的结转案件	41
年内受理案件数	72
案件总数	113
结案(2015 年结转案件)	(28)
结案数(受理案件)	(43)
结案总数	71
截至 2016 年 12 月 31 日仍在处理的案件	42

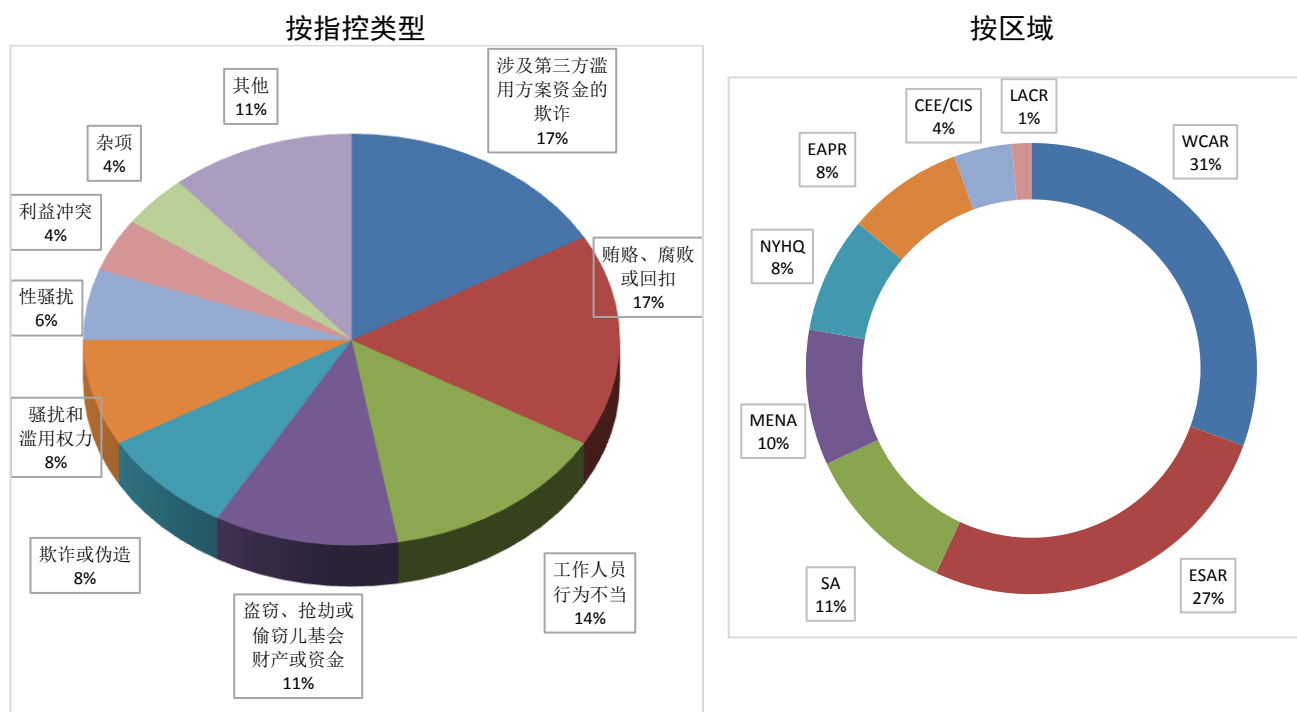
B. 案件分析

57. 内审办将指控和案件归入 17 个类别加以分析。2016 年，内审办记录的案件涉及 17 个类别中的 14 类。图 2 显示了 2016 年各主要类别 72 个新的指控所占比例。2016 年没有指控记录的三个类别是人事纠纷、报复检举人和诬告。

58. 2016 年的大多数案件被归入 4 个类别：涉及第三方滥用方案资金的欺诈(12 起案件)；腐败、贿赂和回扣(12 起案件)；工作人员的不当行为(10 起案件)；盗窃、抢劫或偷窃儿基会资金或财产(8 起案件)。与 2015 年相比，腐败、贿赂和回扣案件有所增加(从 2015 年的 5 起增至 2016 年的 12 起)。涉及第三方滥用方案资金的欺诈案件数量减少了一半以上，但这在很大程度上是由于在 2015 年总数中包含有 16 起涉及某国家办事处同一政府执行伙伴的相互关联的案件。

59. 2016 年的大多数案件(69%)来自三个区域：西非和中部非洲(31%)、东部和南部非洲(27%)和南亚(11%)。

图 2
2016 年调查案件受理情况



* “其他”类别的指控涉及：由于严重管理不善造成对儿基会的财务或名誉损害的指控；未经授权使用、滥用或浪费方案资金；采购违规行为；应享福利欺诈。“杂项”类别包括与执行伙伴或其分包商提供服务有关的问题。

注：2016 年的大多数案件(69%)来自三个区域：西非和中部非洲、东部和南部非洲和南亚。CEE/CIS(中东欧/独联体)：中欧和东欧、独立国家联合体以及波罗的海(区域)；EAPR(东亚和太平洋区域)；ESAR(东南非)：东部和南部非洲；LACR(拉丁美洲和加勒比区域)；MENA(中东和北非(区域))；NYHQ(纽约总部)；SA(南亚(区域))；WCAR(中西非)：西部和中部非洲区域。

C. 完结案件的处置情况

60. 在已完结的 37 起案件中，有 25 起因内审办无法证实指控属实而结案。另五起案件因为工作人员在调查过程中辞职或从儿基会退休而结案，另有四起案件由于控诉被撤回而结案。有八起案件在国家办事处采取行动后结案。2016 年完成的所有案件的处理情况见下文表 5。内审办向人力司提交了 22 起证据确凿的案件，供考虑采取纪律行动，另有 7 起案件移交给儿基会办事处、联合国机构或地方当局，供采取追讨或其他行动。

表 5
2016 年完结的调查案件的处置情况

结案类型	案件数	占总数的百分比
结案备忘录	42	59%
1 (a) 指控未得到证实	25	35%
1 (b) 指控所涉工作人员离开了儿基会	5	7%
1 (c) 控诉被撤回的指控	4	6%

结案类型	案件数	占总数的百分比
1 (d) 内审办已采取行动的指控(追回资金, 书面训斥或执法调查)	8	11%
调查报告已提交给人力司	22	31%
转至儿基会某办事处、联合国某机构或某地方当局	7	10%
2016 年已结案案件共计	71	100%

61. 已结案件数量最多的是涉及第三方滥用方案资金的欺诈案件(11 起)和工作人员行为不当的案件(11 起)。还有七起性骚扰、性攻击或性剥削案件; 7 起盗窃、抢劫或偷窃儿基会财产或资金案件; 6 起骚扰指控和滥用权力案件; 3 起贿赂、腐败或回扣案件。在这一年中, 两起证据确凿的涉及第三方滥用方案资金的欺诈案件移交给执行主任首席顾问。有 4 起工作人员行为不当案件; 有 4 起盗窃、抢劫或偷窃案件; 3 起贿赂、腐败或回扣案件; 1 起性骚扰、殴打或剥削案件已提交给人力司。

62. 在 2016 年所结的 71 起案件中, 73%在受理指控后 9 个月内结案。

63. 内审办针对 12 起案件确定的潜在损失共计 1 223 860 美元, 其中 114 124 美元已向内审办报称截至 2016 年 12 月 31 日已收回(见表 6)。

表 6

2016 年调查案件的财务影响

(美元)

类别	潜在损失数额*	追回数额
涉及第三方滥用方案资金的欺诈	991 861	76 316
重大过失	180 798	—
应享福利欺诈	37 498	37 498
盗窃、抢劫或偷窃儿基会财产或资金	11 653	310
欺诈和伪造	1 400	—
骚扰和滥用职权	650	—
共计	1 223 860	114 124

* 这些金额是指在追回前各项调查评估的损失财务影响。

64. 内审办 2016 年进行的一些调查在工作人员不当行为指控和执行伙伴欺诈之间建立了关联。这类案件在表 6 所述损失中占 30%(369 108 美元)。这种性质的分析有助于内审办向儿基会办事处提供有用的意见, 以便在其方案和其他活动中更好地处理和管控欺诈和腐败风险。

65. 截至 2016 年 12 月 31 日仍在处理的案件主要包括涉及第三方滥用方案资金的欺诈指控; 贿赂、腐败或回扣案件; 盗窃、抢劫或偷窃儿基会财产或资金案件。

D. 所采取的纪律措施和其他行动

66. 内审办向人力司政策和行政法科提交了 22 份调查报告，供采取纪律行动或其他行动。截至 2016 年底，已经采取了下列行动：

- (a) 1 人被立即开除；
- (b) 3 人离职；
- (c) 3 人被降档：1 人降 1 档，1 人降 2 档，1 人降 3 档；
- (d) 1 人被降 1 级；
- (e) 2 人职等内加薪被推迟(1 人被推迟两年，另一人被推迟四年)；
- (f) 3 人遭书面训斥；
- (g) 1 人遭书面批评；
- (h) 对一起接报案件未采取任何进一步行动，因为它被认为属于业绩问题；
- (i) 对两起接报案件未采取任何进一步行动，因为在纪律程序过程中有关人员辞职或者退休。

67. 在调查过程中，在工作人员辞职时，内审办还提交了三份结案备忘录。人力司拟写的每起案件的记录说明和内审办有关报告被放入有关工作人员的正式档案。在工作人员在调查过程中辞职的案件中，没有发现发生损失的情况。

E. 调查咨询服务

68. 2016 年，调查科曾两次就某个国家的一大批指控提供正式的咨询意见和积极主动的调查支持。

69. 第一次是与联合国内部监督事务厅(监督厅)联络，并建议儿基会国家办事处建立、加强和保持对监督厅和其他联合国机构进行的性剥削和性虐待调查的高效管理。第二次，内审办向由总部和区域办事处工作人员组成的工作队提供了咨询意见并进行了密切合作，以加强国家办事处的业务，同时还评估了不当行为指控。

70. 积极提供支持将日益成为内审办今后的调查活动的一部分。这有助于管理层事先遏制、预防或察觉不当行为，而不是在事后耗费时间，承担资金损失和名誉受损的风险。

十一. 战略路线图

71. 在执行 2016 年年度工作计划的同时，内审办审查了战略方向，以帮助确保内审办能以最佳方式支持儿基会交付有利于儿童的成果。在更具挑战性的外部环境下，儿基会内部正经历重大变化，各种风险的可能性、影响和复杂性也在发生相应的变化。内审办正在适应这些新情况，以确保在下一个战略计划期间继续满足任务要求，利用各种机会，最大限度地为儿基会的成功做出贡献。

72. 经修订的内审办战略方向包括：更多地关注重点风险，以促进和保护儿基会的价值；工作越来越多地面向未来，更经常地完善工作，创造机会，以提升自我价值；帮助加强方案管理；更加注重性价比；越来越多地利用专题办法提供保证；更有效地与其他内部和外部保证提供者合作；在技术运用等领域建立更强大的能力，消除欺诈风险和隐患。

73. 儿基会高级管理层和审计咨询委员会支持这些变化。修订后的战略方向将构成 2018-2021 年办公室管理计划的基础，作为整个儿基会 2018-2021 年综合预算编制工作的一部分，内审办将重新评估人力和财政资源的需求。

74. 内审办还将继续发展和积极支持现行举措，以加强儿基会内部管理制度。加在一起，内审办和管理层的这些倡议正在逐步提高内审办自身的效率并使其更有效地帮助儿基会全面实现有利于儿童的成果。

附件一

2016 年发布的审计和咨询报告¹

编号	参考号	儿基会审计	准予实施的行动数量 ²		报告结论 ³
			共计	高度优先	
外地办事处					
1.	2016/01	伊拉克国家办事处	31	12	持反对意见
2.	2016/02	塔吉克斯坦国家办事处	8	—	无保留意见
3.	2016/03	冈比亚国家办事处	13	2	无保留意见
4.	2016/04	印度尼西亚国家办事处	19	3	持中度保留意见
5.	2016/06	南非国家办事处	13	2	持中度保留意见
6.	2016/09	布隆迪国家办事处	20	4	持中度保留意见
7.	2016/10	伊朗伊斯兰共和国国家办事处	12	2	持中度保留意见
8.	2016/12	波斯尼亚和黑塞哥维那国家办事处	4	—	无保留意见
9.	2016/13	阿富汗国家办事处	28	5	持强烈保留意见
10.	2016/15	保加利亚国家办事处	5	—	无保留意见
11.	2016/16	斯威士兰国家办事处	10	2	持强烈保留意见
12.	2016/17	巴勒斯坦国办事处	6	2	持中度保留意见
13.	2016/18	斯里兰卡国家办事处	7	1	持中度保留意见
14.	2016/19	哥伦比亚国家办事处	12	3	持中度保留意见
15.	2016/20	几内亚国家办事处	25	6	持强烈保留意见
16.	2016/21	乍得国家办事处	21	9	持反对意见
17.	2016/22	埃塞俄比亚国家办事处	9	3	持中度保留意见
18.	2016/23	老挝人民民主共和国国家办事处	5	1	持中度保留意见
共计			248	57	
总部和专题领域审计					
	2016/05	供应司采购向国家办事处提供的方案用品	11	2	持中度保留意见
	2016/07	外地办事处通信技术[信息和通信技术] 基础设施和灾后恢复规划	10	1	持中度保留意见
	2016/08	其他资源的管理	18	4	持中度保留意见
	2016/11	方案司	17	5	持中度保留意见
共计			56	12	

¹ 审计和咨询报告按报告参考号分列。

² 一些具有中度或高度风险的准予实施的行动计划向执行主任秘密传达，以防止组织遭遇相关风险。

³ 报告结论可分为：无保留意见；持中度保留意见；持强烈保留意见；持反对意见。

编号	参考号	儿基会审计	准予实施的行动数量 ²		报告结论 ³
			共计	高度优先	
咨询事务 4					
1.	2016/14 A	加强私营部门筹资和伙伴关系司的管理	不适用	不适用	不适用
共计			304	69	

⁴ 除所列咨询报告外，内审办还在以下领域向管理层提供了咨询意见(无报告)：欧洲联盟委员会核查团框架，信息和通信技术治理，信息安全和隐私，数据质量和全球共享服务中心等。

附件二

管理层确认为优先行动的关键进程

风险领域和进程	准予实施的高度优先行动	
	数目	占总数的百分比
一. 成果管理和报告	24	35%
1. 支持方案执行工作	8	12%
2. 监测方案执行工作	5	7%
3. 方案规划	4	6%
4. 评价	4	6%
5. 报告	3	4%
二. 供应和后勤	13	19%
1. 采购和订约	8	12%
2. 资产管理	4	6%
3. 库存管理	1	1%
三. 供资和外部利益攸关方关系	8	12%
1. 资源调动和管理	8	12%
四. 治理和问责	7	10%
1. 监督结构	4	6%
2. 风险管理	2	3%
3. 业绩管理	1	1%
五. 预算和现金管理	5	7%
1. 财务管理	5	7%
六. 人力资源和不道德行为	4	6%
1. 人员配置结构	2	3%
2. 道德操守	2	3%
七. 信息和通信技术与信息安全	3	4%
八. 安全和安保	2	3%
九. 欺诈和滥用资源	2	3%
十. 自然灾害和流行病	1	1%
共计	69	100%

附件三

超过 18 个月仍未落实的建议

- 一. 公共部门联盟和资源调动办公室的审计，2013 年 12 月发布(2 项建议——高度优先；36 个月未予落实)
 1. 有 2 项建议涉及执行主任办公室同意发布一项行政指示，说明儿基会资源调动职能的战略构想和执行框架，概述分配给公共联盟和资源调动办公室(现为公共伙伴关系司)及儿基会其他组织单位的作用和职责；确定一项战略及其所需资源，在全球一级改进捐助者报告的质量和及时性；澄清公共伙伴关系司和各区区域办事处在监督和支持捐助者报告方面的职责。
 2. 现状：2016 年 11 月公共伙伴关系司最新资料表明，该司与私营部门筹资和伙伴关系司一道，已接近完成资源调动职能和职责第 1 阶段审查，并且最近在审查现有的资源调动职能和价值链方面取得了重大进展。多功能参考小组预定核实高级别职能模式和职责分配，并完成第 1 阶段的工作。这两个司正在探讨是否可能聘用外部咨询服务，以支持私营部门筹资和伙伴关系司战略规划拟订工作，包括完成一项能力评估。有关建议仍然有效，将在筹资/资源调集订正行政指示发布后关闭。
- 二. 2014 年 8 月发布的南亚区域办事处审计结果(一项建议——中度优先；28 个月未予落实)
 3. 有一项建议涉及数据、研究和政策司以及财务和行政管理司(财行司)，请求修订其区域办公室管理计划编写指导意见，包括在综合成果和资源总表中，要求确定核查手段，包括指标定义和信息来源。这一商定行动还将包括总部各司和各国家办事处的办公室管理计划。
 4. 状态：管理层最后一次更新是在 2016 年 3 月进行的。区域办事处指出，有关行动将在 2016 年 12 月前完成，办公室管理计划下一轮指导意见将同儿基会下一份战略规划挂钩。该建议将在收到已经得到充分落实的证据后关闭。
- 三. 2014 年 9 月发布的儿基会薪金管理审计结果(两项建议——高度优先；27 个月未予落实)
 5. 有一项建议涉及财行司以及人力司，明确界定了建议落实情况检查、追讨和要求注销与个人预支和偿还账户有关的未收回款额的责任；审查和加强有关程序，以收回向工作人员多付的款额或注销无法收回的预支款。
 6. 状态：人力司最后一次资料更新是在 2016 年 11 月进行的。内审办获悉，在发薪职能移交给全球共享服务中心后，全球共享服务中心将提供财行司未偿还个人预支和偿还款额初步分析，然后全球共享服务中心、财行司和人力司(人力司)将举行会议，审查今后将采取的步骤。预计在管理层检查建议落实情况后，将作出一些会计更正，一些余额可能被注销(具体款额将在分析和讨论后决定)。这一建议将在完成活动计划后关闭。

7. 有一项建议涉及与财行司、信息技术服务和解决方案司(现为信息和通信技术司)、人力司和各区域办事处合作,审查和制定强有力的监督和处理机制和解决办法,以处理薪金资金短缺问题;监测、调整和核算其他资源赠款之间及经常资源和其他资源赠款之间的所有薪金资金重新分配和偿还,强调总部各司以及国家和区域办事处的责任(包括质量保证审查)。

8. 现况:财行司最后一次资料更新是在 2015 年 11 月进行的,其中指出,他们正在重新考虑如何以最佳方式处理这一结论,并将向内审办通报商定的行动计划。人力司告知全球共享服务中心:在所有发薪职能移交给内审办后(2016 年 12 月),他们与全球共享服务中心合作,向财行司提供了关于全球共享服务中心实行资金管制的信息。这些建议将在有关落实行动执行完毕后关闭。
