



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

UNFPA——内部审计和调查

联合国人口基金

审计和调查处主任关于 2017 年人口基金内部审计和调查活动的报告

摘要

本报告是审计和调查处(OAIS)对 2017 年 12 月 31 日止的年度人口基金内部审计和调查活动报告，回应了执行局第 2015/2 和 2015/13 号决定以及执行局早些时候的相关决定。

报告回顾了审计和调查处在 2017 年完成的内部审计和调查活动。报告内容包括：(a) 2017 年审计和调查处的资源；(b) 审计和调查处通过内部审计和调查活动发现的重大问题；(c) 调查活动，包括欺诈案件调查及采取的行动；(d) 2010 至 2017 年提出的内部审计建议及其执行情况的审查。最后，审计和调查处根据所开展工作的范围，就人口基金治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性提出的意见纳入了文件(DP/FPA/2018/6/Add.1)中。附件 1 至附件 7 可在人口基金网站上分别查阅。

根据执行局第 2015/2 号决定及早些时候的其他相关决定，特此附上人口基金审计咨询委员会年度报告(DP/FPA/2018/6/Add.2)，作为本报告的附录。管理层对上述年度报告以及本报告的回应(DP/FPA/2018/CPR.5)也可供查阅。

决策因素

以下是对执行局的建议：

注意本报告(DP/FPA/2018/6)、审计和调查处根据所开展工作的范围，就人口基金治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性提出的意见(DP/FPA/2018/6/Add.1)、审计咨询委员会年度报告(DP/FPA/2018/6/Add.2)，以及管理层对上述年度报告以及本报告的回应；

表示继续支持加强人口基金的审计和调查职能，并继续为其执行任务提供充足的资源；

认可并支持审计和调查处参与联合审计和调查活动。



目录

页码

	图示目录	3
I.	导言	4
II.	人口基金的保证工作	4
	A. 任务、专业标准和独立性	4
	B. 关于人口基金治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性的意见	4
	C. 遵守监督政策	5
III.	资源	5
IV.	2017 年内部审计活动	6
	A. 审计风险评估方法	6
	B. 2017 年审计计划	6
	C. 最终的审计覆盖范围	8
V.	2017 年调查活动	8
	A. 案件数量	9
	B. 投诉类型	9
	C. 案件处理情况	10
VI.	2017 年内部审计和调查的主要发现	11
	A. 2017 年审计风险评估	11
	B. 主要内部审计和调查发现	12
	<u>业务单位</u>	12
	<u>流程和方案</u>	14
	<u>信息通信技术</u>	14
	<u>联合审计</u>	15
VII.	提出的建议和管理层行动	15
	A. 审计建议	15
	<u>新建议</u>	15
	<u>未落实的建议</u>	16
	<u>管理层接受风险</u>	17
	<u>在 18 个月或更长时间内未解决的建议</u>	18
	B. 调查后采取的纪律处分或制裁行动	18
VIII.	咨询活动	18
IX.	联合国系统内部的协作	19
	A. 内部审计	19
	B. 调查	19
	C. 联合检查组	19
X.	总体结论和后续措施	19

图示目录

图 1 2012 年至 2017 年间受理投诉概览 — 按类别(以受理投诉时为准)	10
图 2 国家办事处审计建议 — 按优先级	15
图 3 国家办事处建议 — 按类型	16
图 4 国家办事处审计建议 — 按原因	16
图 5 截至 2017 年 12 月 31 日尚未落实的建议	17
图 6 在 18 个月或更长时间内未解决的建议	18

表格目录

表 1 资源 — 2016 年和 2017 年	5
表 2 2017 年审计概况	7
表 3 2017 年业务单位审计 — 按审计领域评级	8
表 4 2017 年受理和办结案件概览	9
表 5 2017 年调查案件概览 — 按类别(以调查结束时为准)	10
表 6 2017 年审计风险评估结果	11
表 7 审计建议执行情况 — 按年份	16

附件目录

- 附件 1: 审计和调查处章程
- 附件 2: 2017 年发布的内部审计报告(含评级)
- 附件 3: 2017 年外地办事处审计报告中的良好做法和改进机会
- 附件 4: 2017 年年底前超过 18 个月未落实的建议
- 附件 5: 运营基金账户管理控制和执行伙伴审计结果
- 附件 6: 对 2017 年所发布调查报告的详述
- 附件 7: 对 2014、2015 和 2016 年所发布调查报告采取行动的最新情况

(附件 1 至附件 7 可在人口基金网站上分别查阅)

I. 引言

1. 本报告向执行局总结了审计和调查处(OAIS)2017年执行的内部审计和调查活动。报告还介绍了审计和调查处按照第2015/13号决定,在所开展工作范围的基础上就人口基金治理、风险管理和控制流程框架的充分性和有效性提出的意见。本报告首先概述了审计和调查处作出的保证、可用的资源和执行的活动,然后综述了工作取得的结果、提出的建议以及管理层行动。

II. 人口基金的保证工作

A. 任务、专业标准和独立性

2. 审计和调查处的任务是以2014年人口基金财务条例和细则第XVII条、监督政策¹以及问责制框架为基础。² 审计和调查处独自执行或管理(或者授权其他方执行或管理)以下监督职能:(a) 独立内部审计服务(治理、风险管理和内部控制流程的充分性和有效性,以及资源的经济有效利用);以及(b) 调查服务(不当行为指控)。审计和调查处章程最近已由人口基金执行主任于2018年1月26日批准。此章程请参见附件1。

3. 审计咨询委员会(AAC)和联合国审计委员会定期监测审计和调查处的工作质量。审计咨询委员会不断提供建议,帮助提高审计和调查处提供的审计和调查服务的有效性。2017年,它审核了审计和调查处年度工作计划、预算、定期进度报告、年度报告和内部审计报告。联合国审计委员会监测了为落实其审计和调查处运营改善建议而采取的行动。2017年,外聘审计员继续依赖于审计和调查处的工作和报告。

4. 同过去各年度一样,审计和调查处全年都获得了人口基金高级管理层的支持。审计和调查处主任以当然成员的身份参加了人口基金执行委员会会议等各项会议,让她有机会针对新政策或流程向高级管理层提供有关治理、问责或管理方面的建议,同时就任何可能出现的风险向人口基金发表意见。

5. 审计和调查处按照对其具有约束力的专业标准和其必须遵守的政策开展工作,其中包括:监督政策、财务细则和条例以及工作人员细则和条例;有关内部审计的《国际内部审计实务准则》;³ 有关调查的人口基金纪律框架、人口基金供应商制裁政策、人口基金关于保护举报不当行为或配合经授权实情调查的人员免遭报复的政策;以及《统一调查原则和准则》。

6. 为确保一如既往地高效执行任务,审计和调查处在开展内部审计和调查职能时一直维持一套质量保证和改进方案。审计和调查处正在落实内部审计职能(2015年)和调查职能(2016年)的外部质量评估所提出的建议。

7. 审计和调查处主任特此向执行局确认该处在2017年享有组织上的独立性。审计和调查处在决定工作范围、开展工作、通报工作结果时没有受到干扰。

B. 关于人口基金治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性的意见

8. 审计和调查处主任认为,根据所开展工作的范围,人口基金治理、风险管理和内部控制流程的充分性和有效性“需要一些改进”,这意味着,所评估的治理安排、风险管理实践和控制措施均得到了充分设计和有效落实,但还需要加以改进,才能合理保证受审计实体/领域实

¹ 执行局第2015/2号决定,另请参阅DP/FPA/2015/1。

² 请参见DP/FPA/2007/20。

³ 内部审计师协会(IIA)颁布。

现目标。发现的问题和改进机会不会显著影响人口基金受审计领域目标的实现。建议管理层采取行动，确保充分缓解发现的风险。

9. DP/FPA/2018/6/Add.1 文件中提供了达成意见的理由、意见所依据标准的信息、开展工作的范围、为达成意见而酌情考虑的额外证据来源，以及汇总和评估所发现问题遵循的流程。

C. 遵守监督政策

10. 根据 DP/FPA/2015/1 的规定，内部审计报告披露程序在 2017 年得到了贯彻实施，这也是公开披露内部审计报告的第五个年度。尽管 2017 年间审计和调查处未收到查阅 2008 年 9 月至 2012 年 11 月期间所发布报告的请求，但在框架之外向一个成员国提供了一份报告。2012 年 12 月 1 日之后发布的所有报告均已在内部发布后平均一个月内公开披露。对审计和调查处而言，内部审计报告的清晰性和质量仍然是一个需要持续关注的问题，而且在管理层互动方面需要投入大量时间和努力。

11. 根据 DP/FPA/2015/1(第 27 段)的规定，审计和调查处的资源在 2017 年得到了切实高效的部署，但超出审计和调查处控制的短缺和事件阻碍了其按预期实现内部审计计划。可用的资源不足以解决不断增加且日趋复杂的调查案件，也不足以支持管理，只能支持零星的咨询服务(参见第 III 部分第 14 段、第 V 部分、第 VIII 部分和第 IX 部分)。

III. 资源

12. 截至 2017 年 12 月 31 日，审计和调查处共有 24 个核定员额：4 个一般事务职等以及 20 个专业职等。内部审计人员编制包括两名负责人、九名审计员和一名数据分析师，外加为外地工作团增加的、签署了长期协议的个人顾问和当地审计所人员(约相当于两个以上全职员额)；2017 年年底有三个职位空缺，但在 2018 年第一季度均已填补。调查人员编制包括一名负责人、五名不同级别的调查员，外加多名调查顾问。与往年一样，审计和调查处主任办公室由一名主任和两名一般事务人员(年底时有一个员额空缺)构成，负责审计和调查处的一般管理和行政事务及以下职能：发布所有报告、维持与成员国和捐助方的关系、大多数咨询服务、担任联合检查组的人口基金协调人以及充当审计咨询委员会秘书处。内部审计质量保证和改进职能自 2016 年起归入主任办公室，配备了一名专职的专业人员。

13. 和往年一样，在确定适当合格人选方面的困难因招聘和入职流程的延迟而加剧，2017 年这些困难仍然存在。审计和调查处的总体职位空缺率在 2017 年有所提高，达到 25%，分布情况与 2016 年相比有所不同(请参见表 1)。聘用五名以上全职顾问后，情况有所缓解。

• 表 1
资源 — 2016 年和 2017 年

预算	内部审计		调查		主任办公室		审计咨询委员会		总计	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
专业人员员额 — 核定	10	12	5	6	2	2	-	-	17	20
空缺率	13%	23%	22%	39%	0%	0%	-	-	14%	25%
支持人员员额 — 核定	1	1	1	1	2	2	-	-	4	4
空缺率	0%	0%	0%	0%	50%	50%	-	-	25%	25%
<i>(千美元)</i>										
工作人员费用(按空缺情况调整后)	2,179	2,211	789	948	719	670	-	-	3,687	3,828
个人顾问	171	252	299	451	-	-	67	65	537	768
采购的服务	472	688	27	111	-	-	-	-	499	799
差旅	336	330	136	305	11	36	53	161	536	832

运营费用 ⁽ⁱ⁾	32	53	45	26	-	-	10	8	87	87
学习 ⁽ⁱⁱ⁾	不适用	44	不适用	13	不适用	11	-	-	不适用	68
总计	3,190	3,578	1,296	1,854	730	717	130	234	5,346	6,451

(i) 主要用于信息技术 (IT) 系统。

(ii) 仅 2017 年的审计和调查处预算包含学习费用。

14. 自 2014 年以来, 审计和调查处一直仅从人口基金机构预算中获得资金。2017 年, 与往年一样, 审计和调查处继续主动管理预算。在根据 2017 年的实际空缺率调整后, 年度预算与 2016 年相比有所增加(请参见上方表表 1)。

IV. 2017 年内部审计活动

A. 审计风险评估方法

15. 审计和调查处在一个基于风险的审计计划基础上开展保证活动, 该计划经审计咨询委员会审核后由执行主任批准。审计计划的制定依据是对审计范围的成文审计风险评估。审计范围包含参与方案交付活动的 138 个业务单位、15 个核心业务流程以及 10 个信息通信技术 (ICT) 领域。风险则是通过一系列指标来衡量, 这些指标代表了可能对所评估的各业务单位、流程和系统实现目标造成不利影响的事件的潜在影响及发生的可能性。

16. 业务单位审计风险评估采用衡量以下因素的指标: (a) 方案的重要性、复杂性、表现和变动; (b) 运营复杂性和绩效; (c) 业务单位管理方案和运营活动的的能力; 以及 (d) 外地办事处所在国家的腐败程度⁴。

17. 核心业务流程审计风险评估采用衡量以下因素的指标: (a) 这些流程的流动货币价值、影响和复杂性; (b) 影响它们的变化; (c) 现有系统和控制措施的已知效力; 以及 (d) 流程管理能力。

18. 与 ICT 相关的风险将根据衡量以下因素的指标单独评估: (a) 相关性和复杂性; (b) 影响它们的变化; (c) 这些领域中的现有控制措施的已知效力。

19. 审计风险评估还考虑了: (a) 管理层执行的企业风险管理 (ERM) 和控制自我评估流程的成果; (b) 与总部和区域办事处管理层的互动; (c) 以往的内部和外部审计的结果和完成日期; 以及 (d) 通过调查工作收集的信息。风险评估结果详见第 VI.A 部分。

B. 2017 年审计计划

20. 2017 年的审计计划是基于 (a) 2016/2017 年业务单位和流程审计风险评估结果; 以及 (b) 2015 年年底开展的 ICT 风险评估。

21. 最初的 2017 年内部审计工作计划包括 30 项主要涵盖 2016 年度支出的审计业务, 并且涉及一系列高风险和中度风险业务单位; 高风险流程、方案和 ICT 领域; 以及联合国系统各组织内部审计处 (UN-RIAS) 所决定的联合审计。为最大限度地利用资源, 审计工作按计划到年底分别完成不同的进度。在这一年中, 这项计划进行了相应地调整, 以反映需要即刻处理的重大新兴风险、环境变化、晚于原定计划推出新 ICT 工具, 以及不可预见的事件。计划的实际执行程度详见表 2。

⁴ 基于世界银行发布的指标。

• 表 2
2017 年审计概况

状态	业务单 位	流程 和方案	ICT	联合审计 (a)	远程审计 流程(b)	总计
原计划审计 — 按最终完成年份						
于 2017 年完成	18		1	1	1	21
于 2017 年开始并于 2018 年完成	3	2	1		3	9
审计总数	21	2	2	1	4	30
实际审计 — 按年底时的状态						
已发布最终报告 (c)	9		1	3		13
已发布报告草案 (d)	2				1	3
小计	11	-	1	3	1	16
正在编制或审查报告草案	5					5
计划或实地工作阶段	3				2	5
总计	19	-	1	3	3	26

注释

- (a) 由其他联合国内部审计处领导。
 (b) 从总部审查外地办事处在特定关键控制和财务交易方面的运作效能。
 (c) 见附件 2。一个业务单位分两个阶段审计，每个阶段有单独的报告。
 (d) 所有最终报告已于 2018 年 2 月 15 日前发布。

22. 对八个业务单位的审计(各国家办事处及一个区域人道主义中心，其中一个国家办事处涉及两次审计)总共涵盖 1.684 亿美元支出，占 2016 年总支出的 18%。其中一项审计 (11%) 评定为“满意”或“有效”⁵；六项审计 (67%) 为“需要一些改进”⁶；一项为“需要重大改进”⁷；还有一项为“无效”(后两者分别占 11%)。⁸ 表 3 按审计领域列出了评级。

- ⁵ 有效 — “所评估的治理安排、风险管理实践和控制措施均得到了充分设计和有效落实，为受审计实体/领域实现目标提供了合理保证。发现的问题和改进机会(若有)不会影响受审计实体或领域目标的实现。”
⁶ 需要一些改进 — “所评估的治理安排、风险管理实践和控制措施均得到了充分设计和有效落实，但还需要加以改进，以合理保证办事处实现目标。发现的问题和改进机会不会显著影响受审计实体/领域目标的实现。建议管理层采取行动，确保充分缓解发现的风险。”
⁷ 需要重大改进 — “所评估的治理安排、风险管理实践和控制措施基本上已制定并发挥作用，但需要重大改进，以合理保证受审计实体/领域实现目标。发现的问题可能会显著影响受审计实体/领域目标的实现。管理层需要立即采取行动，确保充分缓解发现的风险。”
⁸ 无效 — “所评估的治理安排、风险管理实践和控制措施未充分制定或发挥作用，不能合理保证受审计实体/领域实现目标。发现的问题可能严重影响受审计实体或领域目标的实现。管理层需要紧急采取行动，确保充分缓解发现的风险。”

• 表 3
2017 年业务单位审计 — 按审计领域评级

评级	领域 ^(a)					
	办事处治理		方案管理		业务管理 ^(b)	
	办事处	%	办事处	%	办事处	%
满意/有效	1	11%	2	22%	4	57%
需要一些改进	7	78%	5	56%	2	28%
需要重大改进	1	11%	2	22%	-	-
无效	-	-	-	-	1	14%

(a) 审查范围和深度因审计而异，且与规划审计风险评估的结果相称。

(b) 一个业务单位分两个阶段审计，其中一个阶段涉及业务管理，另一个阶段不涉及。

23. 2017 年，在完成两个第一阶段的审计工作后，完成了一项 ICT 审计(人口基金网站治理)，给出的评级为“需要一些改进”。在审计和调查处评估管理层开展的多项举措和变革后，该评级在制定最终报告时提升为“有效”，也就是说最初发现的问题已全部得到解决(更多详情，请参阅第61-62 段)。

24. 由于无法预见的职位空缺以及某些报告收到管理层回复的耗时较长，导致审计和调查处管理能力受限，2017 年报告定稿的及时性受阻(2017 年发布 16 份报告，2016 年为 19 份)。

25. 第 VI.B 部分详述了最重要的发现。

C. 最终的审计覆盖范围

26. 审计和调查处审计策略表明，高风险业务单位的审计将以三年为一个周期，中度风险业务单位的审计以十年为一个周期，并通过远程审计流程(其中也涉及低风险业务单位)提供额外的保障。为对业务单位审计的覆盖范围加以补充，高风险核心流程将以 10 年为一个周期通过交叉审查进行审计。

27. 2015 年至 2017 年间，高风险和中度风险业务单位的平均审计周期分别为 5 年和 11 年(2014 年至 2016 年为 6 年和 12 年，2013 年至 2015 年为 10 年和 18 年)，较高风险核心流程的平均审计周期超过 12 年。

V. 2017 年调查活动

28. 审计和调查处负责调查各类不当行为指控：

- (a) 内部调查：人口基金工作人员的不当行为，其中包括欺诈、贪污、骚扰、性骚扰、滥用职权、对举报人打击报复、性剥削、性虐待及其他违反适用法规、规则和行政或政策通知的行为；以及
- (b) 外部调查：禁止独立承包商、执行伙伴、供应商和其他第三方采取的行为，包括贪污、欺诈和其他对人口基金不利的不道德行为。

29. 在接到投诉之后，审计和调查处会开展初步评估，以判断是否有合理的迹象表明确实存在不当行为。如果审计和调查处认定没有充分的理由开展全面调查，则将结案，做出结案说明，并酌情提请管理层注意相关情况或采取行动，或者以非正式的方法解决。如果评估后，发现有合理迹象表明确实存在不当行为，则审计和调查处将启动正式调查。如果投诉得到证实，审计和调查处将按所涉主体(工作人员、其他人员或所涉实体)向执行主任发出调查报告，

以便采取适当的行政处分、纪律处分或制裁，并在相关情况下移交国家当局和要求资金赔偿。如果调查发现内部审计报告尚未涉及的内部控制存在系统薄弱环节，则审计和调查处会发送单独的信函，以便管理层解决确定的薄弱环节。

A. 案件数量

30. 2017年，审计和调查处处理了106起新案件，相较于2016年增长了18%。

31. 加上2016年转入的41起案件，审计和调查处在2017年共处理了147起待办案件(见表4)，与2016年相比略有增长(比2013年增长了81%)。另外，审计和调查处还处理了11起工作人员就审计和调查处调查任务征求意见的案件。

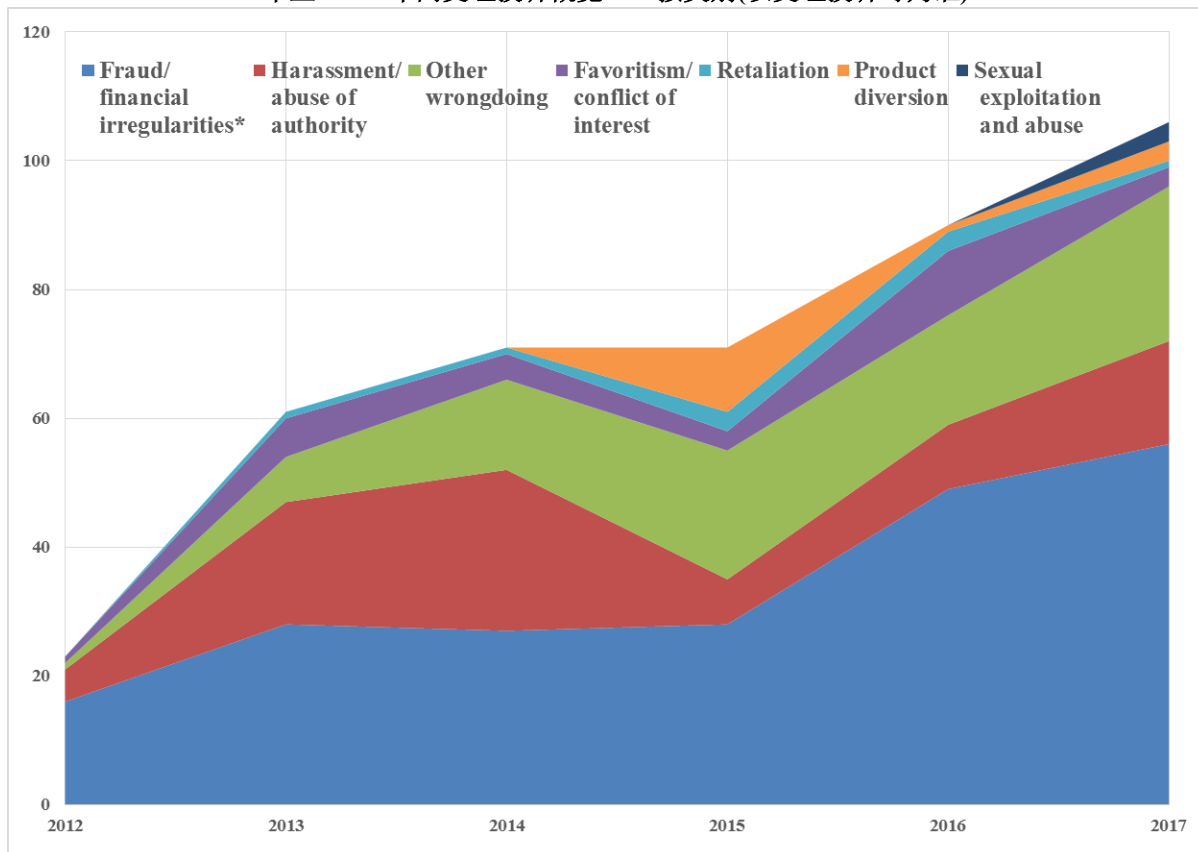
表 4
2017年受理和办结案件概览

	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%
结转的案件								
- 从 2012 年或更早	2	2%						
- 从 2013 年	32	30%	3	3%				
- 从 2014 年			41	36%	4	3%		
- 从 2015 年					48	34%	4	3%
- 从 2016 年							37	25%
当年收到的投诉	71	68%	71	61%	90	63%	106	72%
其中: 内部	50	48%	44	38%	58	41%	64	44%
外部	21	20%	27	23%	32	23%	42	28%
案件总数	105	100%	115	100%	142	100%	147	100%
办结案件								
经初步评估	41	67%	35	56%	75	74%	53	65%
经全面调查	20	33%	28	44%	26	26%	29	35%
其中: 已证实	15	24%	13	21%	19	19%	14	17%
未证实	5	8%	15	24%	7	7%	15	18%
办结案件总数	61	100%	63	100%	101	100%	82	100%
结转至下一年的案件	44		52		41		65	
其中: 内部	27	61%	26	50%	25	61%	38	58%
外部	17	39%	26	50%	16	39%	27	42%

B. 投诉类型

32. 2017年，审计和调查处共收到53起(50%)有关欺诈行为的案件(内部和外部)、24起(23%)对其他形式但无财务影响的不当行为的指控(例如，勒索、滥用特权和豁免权)，以及16起(15%)涉及工作场所骚扰(13起)、性骚扰(2起)和滥用职权(1起)的案件。另外还收到了涉及其他方面的指控，其中性剥削和性虐待案件—3起(3%)、徇私—3起(3%)、盗窃—3起(3%)、产品转售—3起(3%)，以及报复—1起(1%)。图1按类别和年份说明了投诉趋势。

图 1
2012 年至 2017 年间受理投诉概览 — 按类别(以受理投诉时为准)



(*) 包括欺诈行为、盗窃和失实陈述。

33. 审计和调查处接收投诉的渠道包括：直接向审计和调查处发送电子邮件(42%)、审计和调查处保密调查热线(25%)、亲自报告(18%)、内部审计移交(8%)以及审计和调查处或人口基金以外的实体(6%)。其他调查也主动派生出了一些指控(2%)。

C. 案件处理情况

34. 在全部 147 起案件中，有 82 起在 2017 年结案：其中 53 起经初步评估后结案，29 起经全面调查后结案。

35. 在所调查的 29 起案件中，有 14 起得到全部或部分证实(请参见表 5，详情另见附件 6)。涉嫌诈骗行为和财务违规的已证实案件涉及的总金额约为 41 345 美元。

表 5
2017 年调查案件概览 — 按类别(以调查结束时为准)

描述	已证实			未证实			总计	
	外部	内部	总计	外部	内部	总计	总计	% ^(*)
欺诈/财务违规 ^(*)	8	3	11	7	3	10	21	73%
其他不当行为	-	1	1	-	2	2	3	10%
利益冲突	-	2	2	-	-	-	2	7%
性剥削和性虐待	-	-	-	-	1	1	1	3%
工作场所骚扰	-	-	-	-	1	1	1	3%

报复	-	-	-	-	1	1	1	3%
总计	8	6	14	7	8	15	29	100% ^(*)
%	27%	21%	48%	24%	28%	52%	100%	

(*) 包括一起盗窃案件

(**) 由于四舍五入产生差异

36. 结转到 2018 年的案件为 65 起(相较于 2017 年增长了 58%)。这些案件主要涉及具有中等优先级的内部事务。“欺诈”占 68%，其次“其他不当行为”占 14%，“工作场所骚扰”占 6%、“徇私”占 5%、“盗窃”占 5%、“性剥削和性虐待”占 2%以及“利益冲突”占 2%。在这 65 起案件中，48%(31 起)处于初步评估阶段，52%(34 起)处于调查或报告撰写阶段。结转案件中还有 45%(29 起)未能在六个月内结案。

VI. 2017 年内部审计和调查的主要发现

A. 2017 年审计风险评估

37. 表 6 总结了 2017 年业务单位审计风险评估的结果。其中考虑到了对 (a) 业务单位及 (b) 核心流程和 ICT 组成部分的风险评估，为 2018 年审计计划提供了支持。

• 表 6
2017 年审计风险评估结果

实体	风险			总计
	高	中	低	
国家办事处	12	48	61	121
区域办事处	-	5	1	6
联络处	-	-	8	8
参与方案交付的总部	1	3	1	5
业务单位	13	56	71	140
核心流程和 ICT 的组成部分^(*)	30	90		120

(*) 核心流程和 ICT 按组成部分划分；评估侧重于较高风险的核心流程和 ICT。

38. 审计风险评估反映出的人口基金风险敞口与前几年相比基本保持不变。由此得出的审计风险因素大体上与管理层执行的企业风险管理流程所确定的风险因素一致，主要源自：

- 大量业务单位执行的复杂且相对零散的方案，其中一些是在不稳定的环境下与具备不同能力水平的执行伙伴合作开展；
- 更多国家开展的比往年更为复杂的人道主义应急活动；
- 一项大型生殖健康商品保障方案(“人口基金供应方案”)正处于一场大规模的变革管理活动中，同时继续供应大量避孕用品，为供应链管理带来了诸多挑战；
- 持续依赖于少数关键捐助方，加上一个成员国决定撤回资金以及受到货币波动的影响；
- 其他资源(非核心资金)的占比越来越大，降低了方案拟订的灵活性，增加了资金处理所涉业务单位的工作量，同时仅覆盖了部分核心管理职能成本；以及
- 高度分散的运营，庞大且分散的工作人员队伍(包括大量聘用顾问)，极高的当地采购水平和大量的财务往来。

39. 虽然注意到 2017 年在应对风险方面取得了一些进展，但仍有 28 个业务流程和 5 个信息通信技术领域被评估为具有较高审计风险；主要原因见下文括号中的内容。

- (a) *治理*: (i) 综合控制框架；管理监督(即“第二道防线控制”)；ERM，包括欺诈风险管理(控制和能力差距)— 在制定政策和开发工具方面取得了进展；(ii) 共同优先事项管理；(iii) 结构和人员调整，适当注意 2017 年在这方面取得的进步；工作人员队伍和继任规划(能力限制，包括关键职位的长期空缺)；(iv) 资源调动(资金形势变化)；以及 (v) 业务连续性(新兴业务；对计划的测试)；
- (b) *方案管理*: (i) 方案设计以及治理和监督(成果框架差距和规划的政策变革)；(ii) 工作计划、方案财务管理和监测(控制差距，注意到可用工具有所改进，但使用不均)；(iii) 人道主义应急(控制和能力差距；人道主义干预措施以及对其造成影响和挑战有所增长；同时注意到监测能力有所增长)；(iv) 执行伙伴能力评估、预付款和费用管理，以及保证机制(流程和系统变动)；(v) 供应链管理(控制和能力差距，“第二道防线”有所改进)；(vi) 资金方案的制定和成本核算(非核心资金比例增加)；以及 (vii) 信托基金管理(流程变更，专属管理部门透明度提高)；
- (c) *业务管理*: (i) 人力资源战略执行、人员招聘和签约人员管理(流程差距和变更；关键职位空缺率和签约人员管理有所改善)；(ii) 外地办事处采购(运营效率差距)；(iii) 人道主义采购(在更多国家使用紧急采购程序所带来的风险)；(iv) 承诺控制(控制差距)；(v) 项目预付现金(越来越多地使用第三方支付系统，预付款管理得到改善)；以及 (vi) 增值税管理(控制差距)；
- (d) *信息通信技术*: (i) 流程、项目和数据的治理；服务交付(控制和能力差距借助 ICT 转型项目正在改善)；(ii) 业务应用(企业资源规划和其他 ICT 系统在功能和控制方面的差距 — 工作量和不合规风险增加，限制可用于监测和管理监督的信息)；(iii) 云依赖(新风险；管理第三方风险)；以及
- (e) *新领域*: (i) 在人口基金方案背景下和全系统层面回应性剥削和性虐待事件；以及 (ii) 回应骚扰(工作场所骚扰和性骚扰)和滥用职权情况；均具备必要的正当程序、能力、速度和透明度。

B. 主要内部审计和调查发现

40. 2017 年内部审计和调查工作揭露的良好做法和改进机会与前几年发现和报告的情况一致，也与联合国审计委员会在其 2017 年致管理层函中所列情况一致。相关介绍见下文，表格形式的概述见附件 3。

业务单位

(i) *办事处治理*

41. 年度计划不断改进，一些办事处编制了清晰且相关的年度管理计划，并按按时完成。一些办事处有效地建立了分散结构，方便更好地执行和监测方案活动。另外，在相关办事处中，有许多办事处采用了完善的机制来协调和跟进人道主义应急活动。2017 年，工作人员和管理层继续定期召开会议，以便分享信息、监测方案执行情况并协调方案和运营活动。

42. 为了继续取得进步，将战略信息系统与全球方案拟订系统加以整合，能够更综合而全面地进行监测，确保计划始终体现出所有相关产出(包括其定义)、相应指标、基准和目标，并纳入更详细的里程碑。

43. 在人员配置与方案交付和运营需求保持一致方面，开展的审计工作显示，组织结构和协调审查的批准和执行有待改进。在跟进建议时，注意到这一问题已经解决，年底前已经批准了多项工作。高级职位的空缺率有所下降，但在某些情况下空缺没有及时填补，尤其是在管

理大型或复杂方案的办事处或者运营环境不稳定的办事处，对此应加强总部和区域支持与监督。

44. 在 ERM 方面，工具得到改进，风险响应流程瞄准下半年启动，因此其效率只能在今后的审计中评估。与此同时，风险评估仍然是一个需要改进的领域，尤其是在以下两个方面：
(a) 确定和评估影响办事处的所有(相关)风险；以及 (b) 确定(和执行)相应的风险缓解措施。

(ii) 方案管理

a. 方案规划、实施和监测

45. 一些办事处采用了一些做法来最大限度地减少与现金支付处理相关的风险，这些做法应该在整个组织内分享学习。许多办事处改善了自身的方案管理做法。

46. 同时，正如过去几年所说，为了更有效地规划和执行方案活动，并且更好地追踪实现预期方案成果所取得的进展，需要制定更全面的方案成果和资源框架，对国家和区域方案文件加以补充。这类框架应更好地概述：
(a) 方案产出；
(b) 指标及相关基准和目标；
(c) 里程碑(即中间结果)；以及
(d) 资源预估，在方案周期内针对各个阶段提供细化信息。作为 ICT 转型工作的一部分，上文所述的战略信息系统 (SIS) 与全球方案拟订系统 (GPS) 整合会对此有所帮助。

47. 工作计划管理已经取得一些进步，但如过去几年所提到的那样，还需要进一步加强。对预算和与执行伙伴所签协议的协调加大了审查力度。对工作计划执行情况和取得的成果，仍然需要更加一致和严格的监测。2017 年底对“第二代”全球方案拟订系统 (GPS II) 的引用，预计能改善资金的预算编制和监测(包括转移给执行伙伴的资金)，特别是在方案财务管理控制方面。但这需要制定一套规则来及时更新这个系统并让其与 ERP 系统相一致，从而成为在国家、区域和全球层面广泛沿用的管理工具。接下来的审计工作将对“第二代”工具的全面影响进行审查。

b. 国家执行

48. 2017 年逐步推出了改进后的统一现金转移方式 (HACT) 框架，并在全组织范围内推出保证计划。对执行伙伴的方案和财务管理能力进行更加彻底且记录更完善的评估是 2017 年反复出现的需求主题，与此同时，进行更多、更全面的监测也是这一年的一大主题。资金支付模式，主要是后两个季度的模式(见附件 5)，以及于 2017 年完成的审计的范围，让我们对保证机制，特别是抽查(人口基金工作人员、外部公司和其他联合国组织单独开展或者合作开展)有了初步了解。该流程必须在深度、必备技能(考虑工作人员更替)和记录方面达到成熟，才能成为完全可靠的保证来源。今后的审计将提供更深入的分析。

c. 库存管理

49. 为了增加生殖健康用品的供应并限制缺货情况，有两个方面仍将主导审计结果(这两方面一直占据主导)：
(a) 需求评估，这会影响到采购规划；以及
(b) 国内供应链管理 — 从清关到仓储、分配和受益者。这两个方面都需要所有利益相关方加大对方案参与国的支持。

50. 审计和调查处注意到一些变化，例如，引用了新的库存管理准则、某些办事处的清关速度更快，以及为提高国内分配透明度做了一些工作。但是还应该更加一致地执行和记录收货和检验控制，同时需要定期监测执行伙伴持有的库存，并追踪交付服务时的分配及时性及库存供应水平。

d. 非核心资源管理

51. 除了需要继续加强协调资源调动工作，2017 年未发现其他重大问题。

*(iii) 业务管理**a. 人力资源*

52. 我们注意到，在服务及个人顾问合同的授予和管理方面，对相关政策和程序的合规程度不一；假期管理得到改善。2017 年要继续强调满足强制培训要求。

b. 采购

53. 采购规划方面的改进参差不齐。地方层面在投标、合同授予和合同管理方面存在不遵守采购程序的情况，有时甚至存在严重违反采购程序的情况，有些问题没有及时发现并妥善处理。审计中继续注意到不断有机会可以在地方层面增加长期协议的使用，从而提高采购效率和资金效益。预计引入电子采购作为 ICT 转型工作的一部分将有助于改善这一方面。

c. 综合行政管理

54. 遵守差旅政策，特别是有关购买预付费票的政策，在地方层面仍然是一项挑战。将总部的差旅模式引入或推广到外地办事处有助于提高差旅透明度。预计引入这类模式作为 ICT 转型工作的一部分将有助于改善这一方面。

d. 财务管理

55. 用错误账户代码记录费用的情况减少(因而降低了方案和财务信息的整体可靠性)。增值税缴纳和报销相关问题的发生率也降低。

56. 正如过去几年所提到的那样，为尽量减少在未经适当管理层批准的情况下执行交易以及产生的费用超出可用财政资源的风险，应更加及时地在 Atlas 中反映和批准财务承诺。

57. 此外，通过支付服务提供商(包括银行、转账运营商和移动电话公司)支付资金的流程和控制仍然需要改进。

(iv) 对国家办事处(区域办事处)的支持和监督

58. 审计和调查处审查了“叙利亚全体”(Whole of Syria) 应急参与人道主义活动的支持中心。其中一个中心是阿拉伯国家区域办事处的一个小组，致力于为人口基金就此问题所做的跨机构工作提供支持，并提高人口基金在性别暴力解决方案活动、资源调动、通信、监测和评价方面的响应有效性。

59. 审计和调查处发现，中心设置需要一些改进，以便更好地规范其作用及规划和监测流程，同时加强其生殖健康部分的工作(类似于针对性别暴力所做的工作)。审计认为非核心资金的中心管理是有效的，对此提出的一项建议是加强中心满足捐助方报告要求的能力。

流程和方案

60. 审查期间未完成任何流程或方案审计。

信息通信技术

61. 网站治理审计(分两阶段进行)旨在审查 (a) 处理程序和内部控制的设计和运营效率，以确保人口基金网站的完整性、安全性、准确性、易用性和整体性；(b) 在发布制作新的网站应用程序之前执行的部署和质量保证测试流程的充分性；(c) 向网站用户、内容作者和管理员提供的培训和支持的总体充分性；以及 (d) 与网站管理员权限和特许访问权限相关的常规控制。

62. 审计和调查处指出，发现的所有 12 个问题和关键风险在审计期间已经缓解或以其他方式解决，其中包括采用了新的网络应用框架和内容管理系统。

联合审计

63. 审计和调查处参与了 2017 年完成的三次联合审计。在与自身国家办事处审计一起开展的审计工作基础上，审计和调查处对两份合并摘要报告做出了贡献：一份是由各组织的所有内部审计处所写，涉及对联合国开发计划署 (UNDP) 主导的“南苏丹共同人道主义基金”中所收到资金的审计；另一份则与世界粮食计划署 (WFP) 主导的“埃塞俄比亚中央应急基金”资助的活动管理有关。

64. 审计和调查处还参与了儿童基金会牵头的“越南协调一致”(delivery-as-one in Vietnam) 项目审计，最终评级为“部分满意”。此外还向驻地协调员和联合国国家工作队提出了十四项有关“协调一致”框架五大支柱的意见，其中五项被评为“高优先级”(关于“一位领导”、“一个方案”和“一个计划基金”)，九项被评为“中优先级”。

VII. 提出的建议和管理层行动

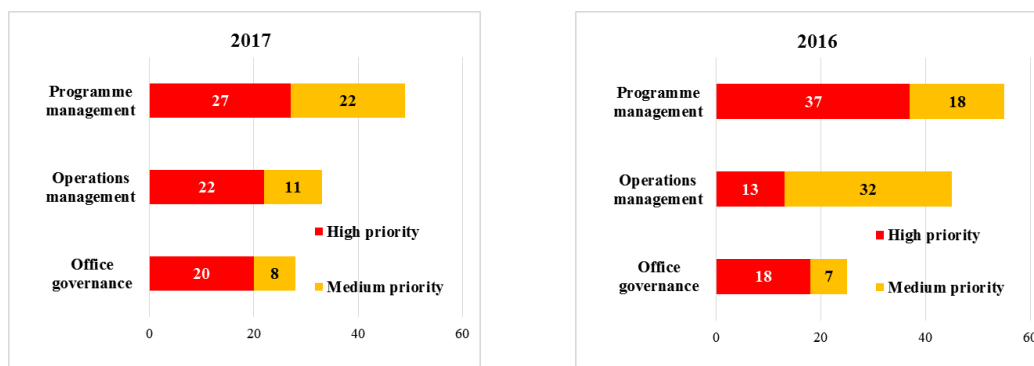
A. 审计建议

新建议

外地办事处

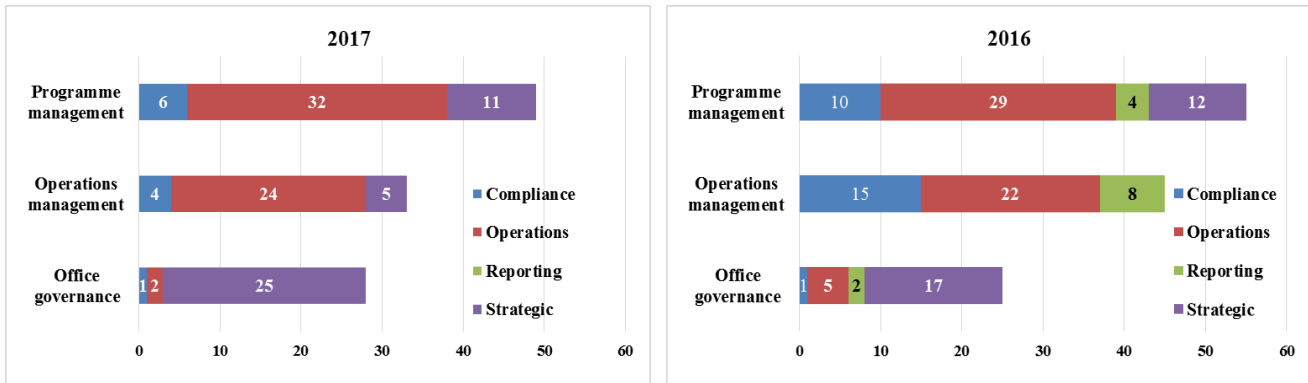
65. 总体而言，2017 年发布了 110 条与外地办事处审计有关的建议。与往年一样，“方案管理”继续在建议中占较大比重 (45%)，其次是“业务管理”。在这 110 条建议中，有 69 条建议 (63%) 定为“高优先级”，相比 2016 年 (54%) 有所增加，其余的 41 条 (37%) 被定为“中优先级”(见图 2)。

• 图 2
国家办事处审计建议 — 按优先级



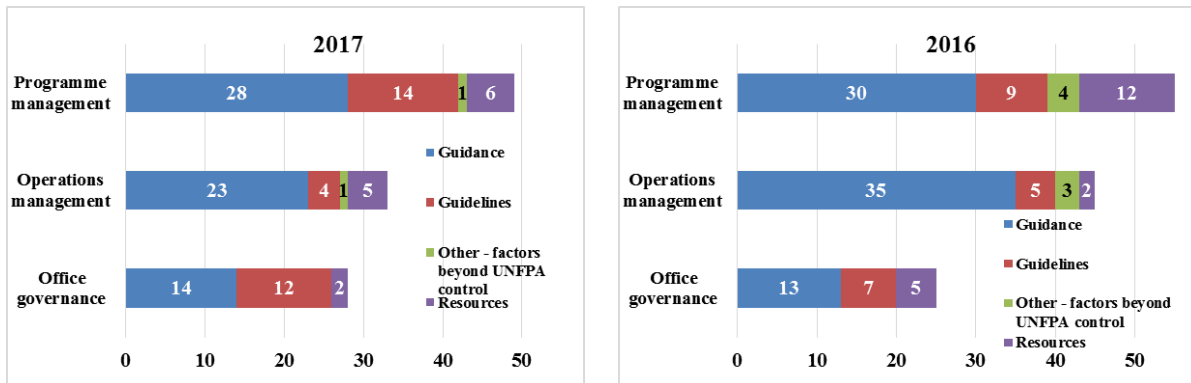
66. 大多数建议与“业务”和“战略”目标类别相关，分别为 58 条 (53%) 和 41 条 (37%)。与“合规”相关的建议减少(为 10%，2016 年为 21%)。没有“报告”相关事务的建议(见图 3)。

图 3
国家办事处建议 — 按类型



67. “指导”不足(监管控制欠缺或不足)仍然是所发现问题的主要根本原因(65 条建议, 占 59%); 其次是“准则”欠缺(缺乏政策或政策不充分), 这方面的建议有所增加, 共有 30 条 (27%); 另外与“资源”(人力或财力)相关的建议有 13 条 (12%)(见图 4)。

图 4
国家办事处审计建议 — 按原因



信息技术

68. 正如第 62 段所述, 网站治理审计期间发现的所有问题和关键风险已经缓解或以其他方式解决。因此, 在审查报告完成前管理层采取的所有行动时, 所有建议都被视为已经落实。

未落实的建议

69. 如表 7 所示, 截至 2017 年 12 月 31 日, 2017 年全年落实了 249 条建议, 112 条建议⁹仍未落实。

• 表 7
审计建议执行情况 — 按年份

年份	报告数量 (b)	提出的建议	未落实的建议	
			2016	2017
2010 ^(a) -2014	36	565	12 (2%)	4 (1%)
2015	11	171	69 (40%)	18 (10%)

⁹ 其中不包括联合审计建议的落实情况, 这是由主导联合审计的相关内部审计处报告的。

2016	12	183	158 (87%)	44 (24%)
小计	59	919	239 (26%)	66 (7%)
2017	10	122	不适用	46 (38%)
总计	69	1,041	不适用	112 (11%)
其中：超过执行截止日期 应于 12 月 31 日后执行			134 (56%)	72 (64%)
			105 (44%)	40 (36%)

(a) 2010 年仅包括含未落实建议的报告数量

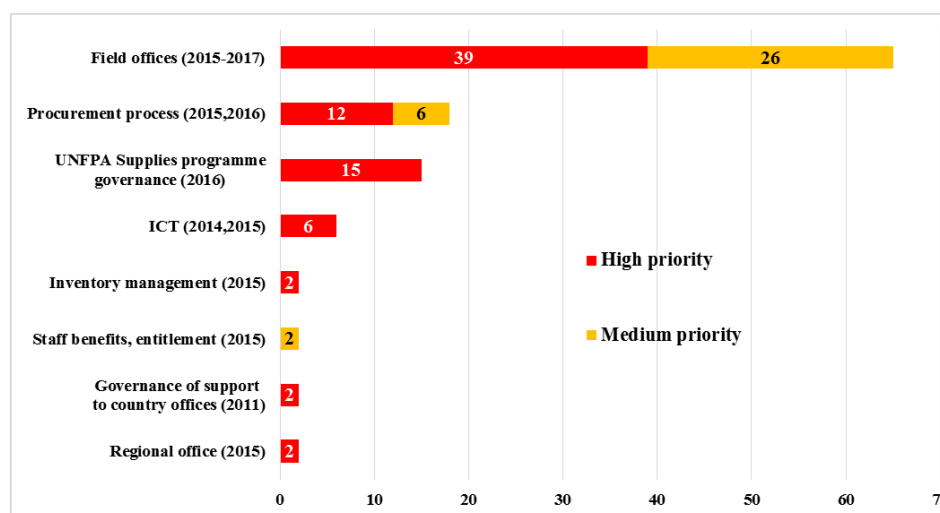
(b) 不包括主导联合审计的内部审计处给出的联合审计报告和建议。

70. 图 4 详细介绍了所有未落实建议的情况，其中 65 条(58%)涉及外地办事处审计(2015 年至 2017 年)，2 条(2%)涉及区域办事处审计(2016 年)，45 条(40%)涉及流程、方案和 ICT 审计。

71. 在这 65 条未落实的外地办事处建议中，有 29 条与“方案管理”相关(其中 10 条涉及“库存管理”、10 条涉及“国家执行”、6 条涉及“方案规划和实施”、3 条涉及“非核心资金管理”)，21 条与“办事处治理”相关(其中 12 条涉及“组织结构和人员配置”、6 条涉及“风险管理”、3 条涉及“办事处管理”)，15 条与“业务管理”相关(其中 7 条涉及“采购”、4 条涉及“财务管理”、3 条涉及“人力资源”)。

72. 在 45 条与流程或方案相关的未落实建议中，有 18 条与 2015 年和 2016 年完成的采购审计相关，15 条与 2016 年“人口基金供应品治理和战略管理”方案审计相关，还有 10 条与流程和 ICT 相关，最后 2 条与区域办事处相关。

图 5
截至 2017 年 12 月 31 日尚未落实的建议

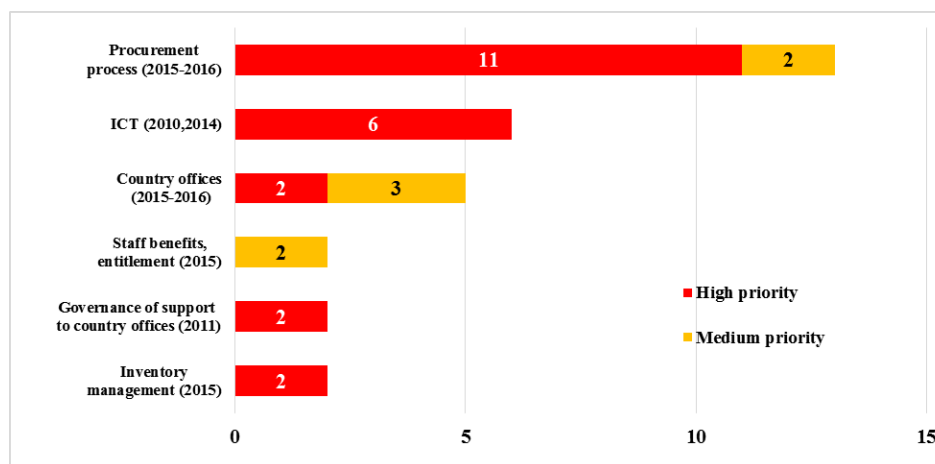


管理层接受风险

73. 基于管理层接受了不实施建议的风险，2017 年没有完成任何建议。

在 18 个月或更长时间内未解决的建议

• 图 6
在 18 个月或更长时间内未解决的建议



74. 对建议落实情况的审查显示，建议的落实相比 2016 年取得了一定的进展，尤其是在库存管理方面。截至 2017 年 12 月 31 日，在 112 条尚未落实的建议当中，有 30 条在 18 个月或更长时间内仍未得到解决(见图 6 和附件 4)，2016 年的这一数据为 50 条。在这 30 条建议中，有 13 条与采购流程相关；6 条与各项 ICT 流程相关，需要结合流程改进(例如，修改采购程序或开发更稳健的 ICT 内部控制框架)或 ICT 转型；5 条与 2 个国家办事处相关(例如，涉及到不同办事处的预算和监测)；其余 6 条是关于三个全组织范围内的流程(尤其是关于方案执行和人力资源的流程)。

B. 调查后采取的纪律处分或制裁行动

75. 在 2017 年证实的 14 起案件中，有 2 起已经启动纪律/行政处分或者制裁，其余 12 起正在等待管理层采取行动。¹⁰

76. 在 2016 年证实的 19 起案件中，有 15 起在 2017 年初还在等待行动。截至 2017 年底，在这 15 起案件中，有 6 起案件已经由管理层实施了制裁或行政处分，4 起即将移交国家当局，2 起已由供应商审查委员会办结，另外 3 起仍未解决。

77. 在 2015 年证实的 13 起案件中，截至 2017 年底，有 11 起已经由管理层采取行动，其余 2 起已移交国家当局，等待供应商审查委员会处理。

78. 在 2014 年证实的 14 起案件中，2 起仍有待供应商审查委员会处理。

VIII. 咨询活动

79. 人口基金的外部 and 内部运营环境继续迅速变化，DP/FPA/2015/7(第 74 段)中解释的原因在 2017 年仍然有效。

80. 对审计和调查处咨询服务的需求仍然很大，并以专项咨询为主。一些请求需要大量投入，特别是审计和调查处管理层的投入。尽管审计和调查处鉴于自身能力，继续大幅限制对以下活动的投入，但这仍对审计和调查处的其他活动产生了破坏性的“多米诺效应”：

¹⁰ 此为截至撰写本报告时的数据。2017 年的详情见附件 6，更早的详情见附件 7。

- (a) *审查融资协议中的审计和调查条款*。审计和调查处在 2017 年审查了提请其注意的 28 项协议的多个版本(2016 年为 23 项, 2015 年为 16 项), 其中大部分仍然需要在极短的时间内作出回应;
- (b) *审计和调查职能评估*。审计和调查处继续参加了成员国和捐助方在地方和整体层面进行的数次审查并给出了意见, 同时全年对他们的问题作出回应;
- (c) *政策*。审计和调查处拒绝审查政策, 但其积极支持的欺诈政策修订版除外(2017 年为 1 项, 2016 年为 18 项, 2015 年为 10 项, 2014 年为 22 项);
- (d) *性剥削、性虐待和性骚扰问题处理*: 审计和调查处在 2017 年针对这些方面的政策、协议及内部协调向管理层提供了广泛支持。此外, 审计和调查处在相应的机构间论坛也非常活跃, 例如积极支持特别协调员办公室和机构间常设委员会的活动, 尤其是在制定协议和流程、报告机制和信息(包括公开分享机制和信息)以及处理指控和调查等方面的活动。2018 年, 审计和调查处将继续在自身资源允许的范围内提供这方面的支持(更多详情, 请参见第 83 段);
- (e) *为人口基金高级管理层提供支持*。这包括但不限于审计和调查处作为观察员参加各种指导或工作委员会; 以及
- (f) *为人口基金人员提供一般支持*。

IX. 联合国系统内部的协作

A. 内部审计

81. 2017 年, 审计和调查处继续积极参与内部审计方面的机构间活动和会议, 以及联合审计。审计和调查处参与了联合国各组织、多边金融机构和其他相关政府间组织的内部审计处(UN-RIAS 和 RIAS)之间的做法和经验交流。

82. 2017 年, 审计和调查处再次担任 UN-RIAS 联合审计副主席及联合国发展集团(UNDG)互动协调人, 积极参与了对集合基金和联合国系统的数据收集和分析流程的改进。审计和调查处在 2017 年至 2018 年期间还担任了 UN-RIAS 主席。此外, 审计和调查处还参加了各种各样的论坛, 与其他多边行为体交流了信息(例如, 审计和欺诈信息)。

B. 调查

83. 2017 年, 审计和调查处继续与联合国调查处代表(UN-RIS)密切合作。审计和调查处积极参加机构间调查活动、UN-RIS 会议和国际调查员会议, 尤其是调查性剥削和性虐待指控的工作组(另见上文第 80(d)段)以及调查“叙利亚全体”应急援助情况的工作组。

C. 联合检查组

84. 审计和调查处继续在联合检查组中担任人口基金协调人。审计和调查处就大约 20 项审查与人口基金各单位、联合检查组和行政首长协调理事会秘书处进行了联络协调。

85. 审计和调查处继续指出, 令人担忧的是, 为实现人口基金协调人角色所需的工作量大幅度增加。这会特别影响到建议的跟进。

X. 总体结论和后续措施

86. 审计和调查处希望感谢已故和现任执行董事、高级管理层、执行局和审计咨询委员会一如既往的支持, 帮助审计和调查处在 2017 年尽可能成功地完成了任务。

87. 通过根据审计和调查处报告和建议采取的各种行动，人口基金管理層在 2017 年继续致力于提高人口基金治理、风险管理和控制流程的有效性。

88. 展望未来，审计和调查处面临的主要挑战仍然是不断提高的预期与可用资源难以匹配，而且这一矛盾比以往任何时候都更加尖锐。

89. 虽然审计和调查处在 2017 年获得的资金有所增长，但“供应”(鉴于人口基金的风险偏好，可供审计和调查处使用的资源)与对审计和调查处服务的“需求”之间的不匹配问题在 2017 年也日益严峻。这些服务需求包括内部审计(内部审计周期范围、在捐助方资助项目或方案层面开展审计的期望)；调查(在遵守正当程序的同时，迅速处理种类、数量和复杂性与日俱增的案件，包括骚扰、滥用职权、性剥削和性虐待案件)；不断增长的捐助方报告要求(特别是在调查方面)；咨询服务请求以及更高的联合检查组相关要求。正如前几年所指出的那样，这种不匹配使得审计和调查处给人口基金带来了更高的信用及声誉风险。

90. 审计和调查处将继续致力于依据现有可支配资源，最大限度地提供优质服务。
