



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
12 March 2019
Chinese
Original: English

2019 年年度会议

2019 年 5 月 30 日、6 月 3 日至

4 日和 6 日至 7 日，纽约

临时议程项目 13

内部审计和监督

开发署：审计和调查处关于 2018 年内部审计和调查活动的报告

摘要

本报告介绍审计和调查处在 2018 年 12 月 31 日终了年度的活动。本报告载有以下内容：根据所开展的工作范围，就开发署的治理、风险管理和控制框架的适当性和有效性发表的意见；简要工作概述；以及支持上述意见的标准(第 2016/13 号决定)。根据执行局第 2018/13 号决定的要求，本报告包含对意见的支持性分析、其风险评估以及如何向审计和调查处报告投诉。工作范围包括监督联合国志愿人员方案、联合国南南合作办公室和联合国资本发展基金。

本报告述及：执行局以往决定提出的要求，如遵守关于符合内部审计标准的声明；关于为其职能提供的资源是否得当、充足并且切实用于实现预期内部审计范围的意见；及时提供执行监督职责时遭遇的任何挑战的信息；审查征聘程序；以及说明组织风险评估(均为第 2015/13 号决定所提出的要求)。

本报告包括：调查确定的财务损失以及追回方式和金额(第 2014/21 号决定)；在 2018 年度内公布的所有内部审计报告的标题以及收到的评价(第 2013/24 号决定)；以及欺诈案件和对不当行为采取的行动(第 2011/22 号决定)。

管理层对本报告的答复按第 2006/13 号决定的要求另行提交；根据开发署问责框架(DP/2008/16/Rev.1)所载准则编写的审计和评价咨询委员会年度报告载于本报告附录。

决定要点

执行局不妨：(a) 注意到本报告；(b) 表示继续支持加强开发署的内部审计和调查职能；和(c) 注意到审计和评价咨询委员会的年度报告。



目录

	页次
导言	3
一. 开发署的保证	3
二. 内部审计报告的披露	6
三. 人员配置和预算	6
四. 重大内部审计结果	7
A. 总部审计	7
B. 国家办事处审计	7
C. 全球基金审计	9
D. 项目审计	10
E. 机构间审计	11
五. 对审计建议采取的后续行动	12
六. 审查非政府组织和/或各国政府执行项目的审计情况.....	12
七. 调查	14
八. 联合国系统内部协调	21
九. 咨询和其他审计服务	21
十. 意见	21

附件(见执行局网站)

1. 审计和调查处章程
2. 审计和调查处 2018 年发布的对开发署的审计报告
3. 截至 2018 年 12 月 31 日的 18 个月或更长时间未执行的建议
4. 2018 年撤回的建议
5. 2018 年按指控类别分列的查实调查案件摘要概述
6. 支持审计和调查处意见的准则

附件(见执行局网站)

审计和评价咨询委员会 2018 年的年度报告

导言

1. 开发署审计和调查处谨向执行局提交其2018年12月31日终了年度的内部审计和调查活动年度报告。本报告还载有对报告内提及的执行局决定采取的行动的信息。

一. 开发署的保证

审计和调查处的任务规定

2. 审计和调查处力求为开发署提供进行独立、客观内部监督的有效系统，以提高其业务实效和效率，实现其各项发展目标。署长核定的章程规定了该处的宗旨、权力和责任。按照内部审计师协会的国际标准的要求，该章程在2017年10月进行了更新并获得署长核准，以反映审计和调查处的所有活动和负责领域。

3. 内部审计师协会的《国际专业实务框架》规定，首席审计执行官必须向组织内能够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具有组织独立性。

4. 审计和调查处证实其具有组织独立性。2018年，该处在决定审计和调查范围、进行审计工作和通报审计结果方面没有受到干扰。

5. 所有审计人员在2018年填写了“廉正、客观和保密声明”，证明他们遵守内部审计师协会的道德规范和核心原则以及开发署的道德规范。

6. 审计和调查处制订了有效的质量保证和改进方案，涵盖内部审计和调查职能。2018年进行的审计后客户调查显示，客户对审计工作感到满意。2018年，该处开发了自动化工具对超支情况和是否及时处理付款进行跟踪，以支持数据分析工作。

7. 审计和调查处继续得到开发署高级管理层的大力支持。该处处长(与其他监督办公室主管一起)出席了扩大后的组织绩效组的会议，从而能够就长期没有落实的建议以及对开发署有潜在风险的其他重大审计事项展开讨论。该处定期与协理署长会面，通报审计和调查结果。该处还继续与管理事务局和各区域局举行会议，讨论关键的和一再出现的审计和调查问题。

8. 审计和评价咨询委员会作为开发署的外部独立监督机构，向署长提供了关于最大限度发挥开发署内部审计和调查职能的效力的意见。2018年，委员会通过季度进度报告审查了审计和调查处2018年年度工作计划及其执行情况。委员会审查了2018年提交执行局的2017年年度报告所述审计和调查活动。委员会依据其职权范围，在2018年各次定期会议期间与该处处长举行了非公开会议。

与外部审计机构的协调

9. 开发署外部审计机构(联合国审计委员会)继续依靠审计和调查处的审计工作及其对非政府组织或各国政府所执行项目的第三方审计¹的质量保证审查流程。

向署长提供独立保证的基础

10. 为了就治理、风险管理和控制提供保证,审计和调查处2018年年度工作计划纳入了总部、区域和国家各级业务单位、职能和活动;直接执行的项目;以及全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金赠款的适当组合。经审计和评价咨询委员会审查后,署长核准了2018年年度工作计划。

针对年度工作计划的组织风险评估(第 2019/2 号和第 2015/13 号决定)

11. 审计和调查处经过对其在开发署可审计领域进行综合风险评估后制订了2018年审计计划,这些可审计领域包括联合国志愿人员方案、联合国南南合作办公室和联合国资本发展基金。该处以参与性方式参与了规划进程,与高级管理层和相关局处主管进行了一系列讨论,并了解了各风险评估模式的结果。该处还征求了联合国审计委员会的意见,以确保开发署的审计范围得当,并在为署长和执行局提供保证方面尽可能减少重复工作。

12. 风险评估方法涵盖风险评估流程,从风险识别到风险衡量和风险评级。风险指标包括定量指标和定性指标——分为战略、背景、政治、业务或财务类别,符合开发署对风险的企业风险管理分类。最终的审计选择可在与管理层磋商后做出调整。一般而言,被评级为“极高风险”的实体每两年进行一次审计、被评级为“高风险”的实体每三年一次,被评级为“中度风险”的实体每四至五年一次,而被评级为“低风险”的实体每五至六年进行一次审计。

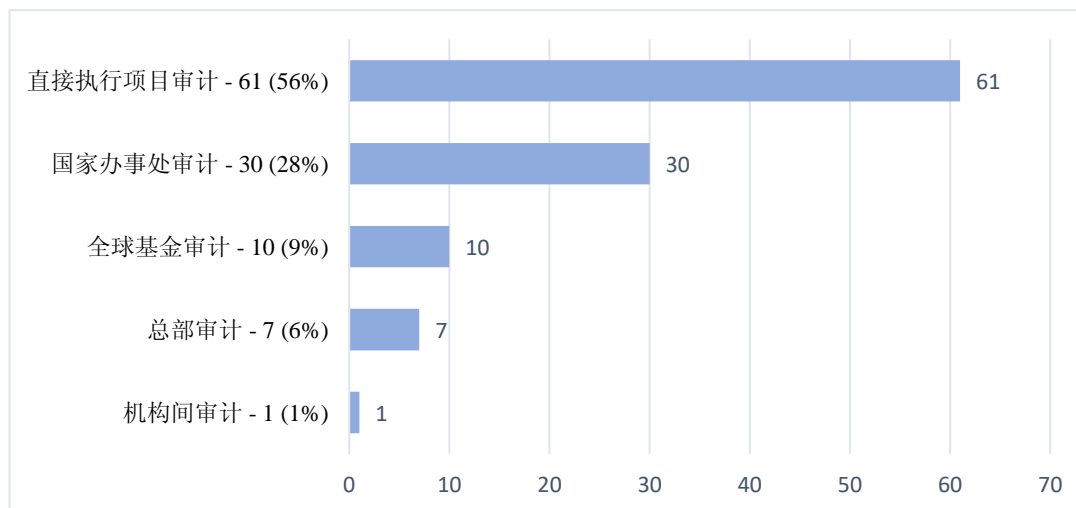
已发布的审计报告

13. 2018年,审计和调查处发布了109份审计报告:7项总部审计(6%);30项国家办事处审计(28%);10项全球基金审计(包括2份合并报告)(9%);61项直接执行项目审计(其中2项与联合国资本发展基金有关)(56%);及1项机构间合并报告(1%)(见下文图1)。根据第2013/24号决定,附件2载有2018年发布的所有内部审计报告的标题及评级。

14. 由于2018年发布的大部分审计报告述及开发署各办事处2017年期间开展的活动,因此审计结果基本反映了该年度方案和业务情况。开发署该年度外地支出约为43亿美元,其中101项国家一级的审计(国家办事处审计、直接执行项目审计以及全球基金审计)涉及大约23亿美元(53%)。另有13亿美元支出被纳入非政府组织和国家执行项目的第三方审计。

¹ “第三方审计”是指不是由审计和调查处或以审计和调查处的名义进行的审计。对非政府组织和各国政府执行的项目审计由最高审计机构或由开发署国家办事处聘请和管理的审计事务所进行。

图 1
2018 年发布的审计报告的数量、百分比² 和类别



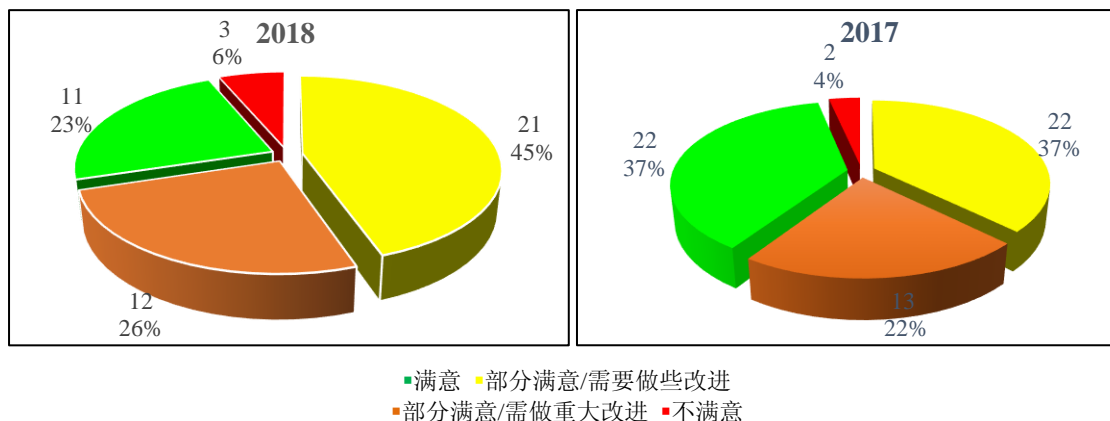
审计评级

15. 在审计结果基础上，审计和调查处对其大部分报告作出审计评级，反映出受审计实体的治理、风险管理和控制流程的适当性和有效性。例外情况包括后续审计、直接执行项目的单一财务审计和关于若干审计的合并报告。

16. 在109份报告中，62份报告没有给出总体评级。在其余47份报告中，11份报告(23%)给出“满意”评级；21份报告(45%)给出“部分满意/需要做些改进”评级；12份报告(26%)给出“部分满意/需做重大改进”评级；3份报告(6%)给出“不满意”评级(见图2)。2018年的审计评级情况与2017年进行比较显示：“满意”评级数量减少；“部分满意/需要做些改进”和“部分满意/需做重大改进”评级数量增加；“不满意”评级数量略有增加(增加2%)。给出“不满意”评级的三份报告来自国家办事处审计。

² 按审计类型统计的报告数量与发布的总报告数量之间的比率（转换为百分比）。

图 2
审计评级比较(2018 年与 2017 年)



二. 内部审计报告的披露

17. 2018年, 开发署公开披露了109份内部审计报告, 其中5份被部分修订, 因为其中包含敏感内容(<http://audit-public-disclosure.undp.org>)。披露网页的访问次数为5 580次, 低于2017年的6 951次。

18. 依据第2011/23号决定, 审计和调查处特此通知执行局, 2018年没有收到关于查阅2012年12月1日之前未披露审计报告请求。根据第2012/8号决定, 自2012年12月1日起开始实行内部审计报告的披露政策。

三. 人员配置和预算

19. 截至2018年12月31日, 审计和调查处共有85个核定员额。

招聘程序

20. 截至2018年底, 在这85个员额中, 84个员额已有人任职, 1个员额空缺。2018年, 平均职位空缺率为5%(设定目标为7%), 工作人员职位空缺持续的平均时间为4个月(设定目标为6个月)。

预算

21. 2018年, 审计和调查处的整体核准预算为1 760万美元, 由机构预算资源供资, 其中包括阿拉伯国家区域局为伊拉克调查活动捐助的30万美元(见下文图3)。

22. 审计和调查处还收到全球基金提供的120万美元赠款, 用于对开发署的活动进行审计和调查。全球基金的这笔拨款包括为达喀尔、伊斯坦布尔和比勒陀利亚的三个审计专员员额和纽约的一个调查顾问员额提供的人事费和业务费。

23. 直接审计费用共计约100万美元, 计入2018年受审计的各直接执行项目预算。

图 3
2018 年资源，不包括全球基金

类别	百万美元
审计	9.4
调查	6.8
管理和支助	1.3
审计和评价咨询委员会	0.1
共计	17.6

四. 重大内部审计结果

A. 总部审计

24. 2018年审计和调查处进行了7项总部审计。其中，四项是绩效审计，涉及开发署集群进程管理、政府分摊费用、绿色气候基金以及拉丁美洲和加勒比区域局。其余三项是联合国志愿人员方案、开发署全球采购和开发署人类发展报告处的合规审计。

25. 对开发署全球采购、绿色气候基金和人类发展报告处进行的审计给出了“满意”的总体评级。

26. 对拉丁美洲和加勒比区域局进行的审计给出了“部分满意/需要做些改进”的总体评级。给出这样的评级主要是由于区域中心的能力不足以满足国家办事处的需求。

27. 对集群进程和政府分摊费用进行的审计均给出了“部分满意/需做重大改进”的总体评级。对集群进程(试验阶段)进行的审计给出这一评级的主要原因是：没有完全落实执行小组关于企业集群的决定；缺乏对进程的端对端控制以及功能分析不全；全球共享服务股作用不明；以及业务流程重建中存在失误。对开发署政府分摊费用管理进行的审计给出这一评级的主要原因是，基础设施项目管理薄弱以及未将开发署财务和采购工具相结合。对塞内加尔社区紧急发展方案进行的审查突出表明，该方案的管理薄弱。

28. 对联合国志愿人员方案(涵盖2016年1月1日至2017年9月30日期间)进行的审计给出的总体评级为“部分满意/需要做些改进”。给出这一评级的主要原因是第三方安排控制缺失和成本回收机制不足。

29. 7份总部审计报告提出了33项建议，其中13项(39%)被列为“高度优先”。

B. 国家办事处审计

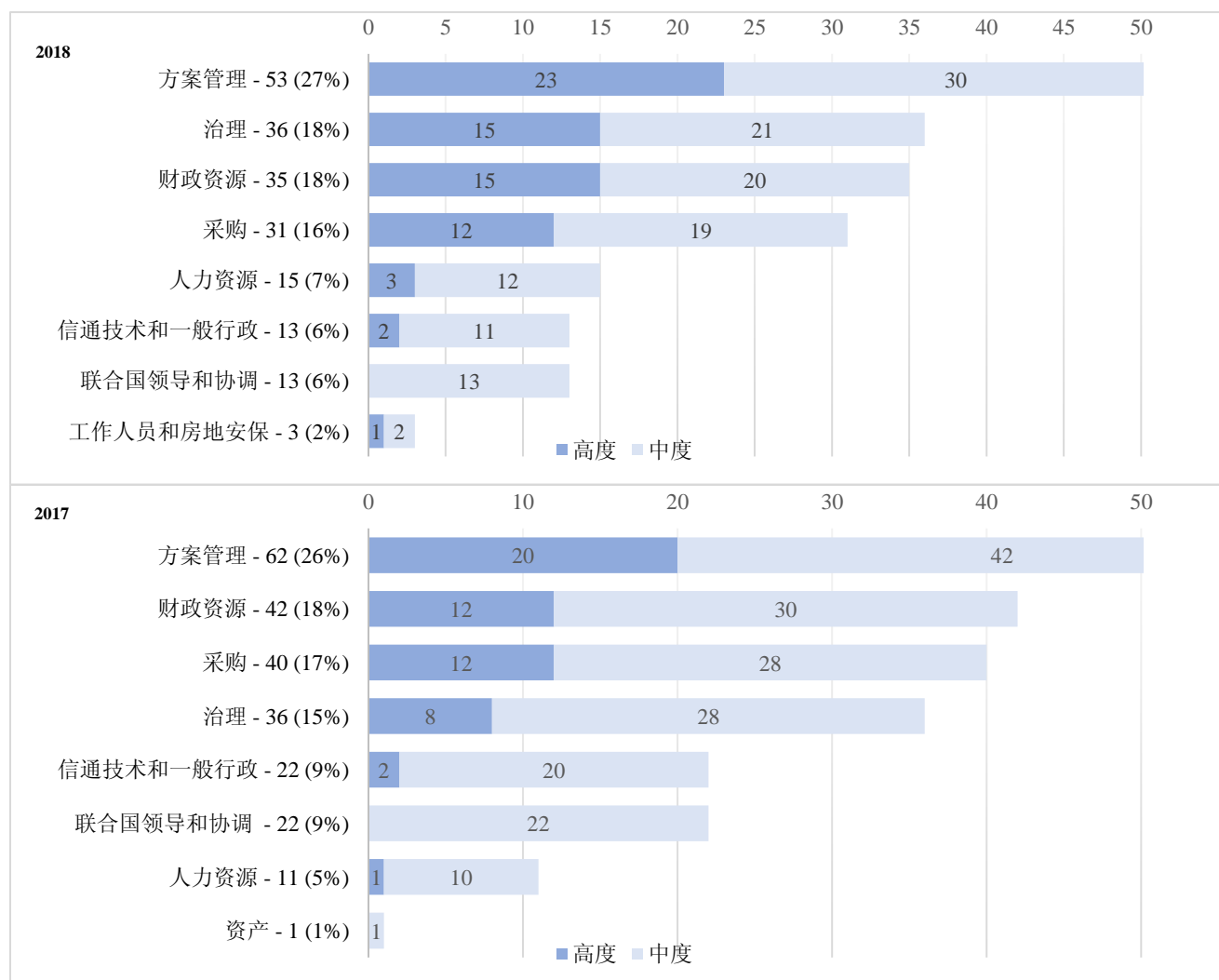
30. 2018年发布的30份国家办事处审计报告包括29项一般范围审计和一项案头审查。下文图4列出了按审计领域分组的各项重大问题(至少在五个办事处一再出现的问题)。

图 4
国家办事处一再出现的审计问题

审计领域	一再出现的审计问题
方案/项目管理	<ul style="list-style-type: none"> - 项目监测和评价不力, 包括审查项目文件和项目设计, 或开展质量保证活动(21 个办事处) - 迟迟不在 Atlas 系统中关闭已完成的项目(7 个办事处)
采购	<ul style="list-style-type: none"> - 对采购管理的控制不力, 例如合同、资产和采购委员会或区域咨询委员会未实施竞争性采购流程或未进行审查(13 个办事处) - 根据个人合同所聘用顾问的遴选理由不充分(7 个办事处) - 采购规划不力(5 个办事处)
人力资源管理	<ul style="list-style-type: none"> - 人力资源管理方面存在不足之处, 例如对人员招聘的监督不足以确保适当的入围和终选名单, 或使用错误的合同方式(9 个办事处) - 迟迟不能完成必修培训课程(8 个办事处)
财务管理	<ul style="list-style-type: none"> - 财务管理存在不足之处, 例如 Atlas 中付款记录不正确、预算超支政策不当, 或直接项目成本计算执行不力(15 个办事处)
信息和通信技术及一般行政管理	<ul style="list-style-type: none"> - 资产管理存在不足之处, 例如资产记录不完整、未遵守关于资产丢失或被盗的政策, 或拖延处置资产(7 个办事处)

31. 上述审计总共提出了199项建议, 其中71项(36%)被列为“高度优先”。下文图5按专题对2017年和2018年的建议进行了分类。在这两年中, 对方案管理提出的建议数量最多。

图 5
2017 年和 2018 年内部审计报告中有关国家办事处审计建议的分布情况和优先次序



C. 全球基金审计

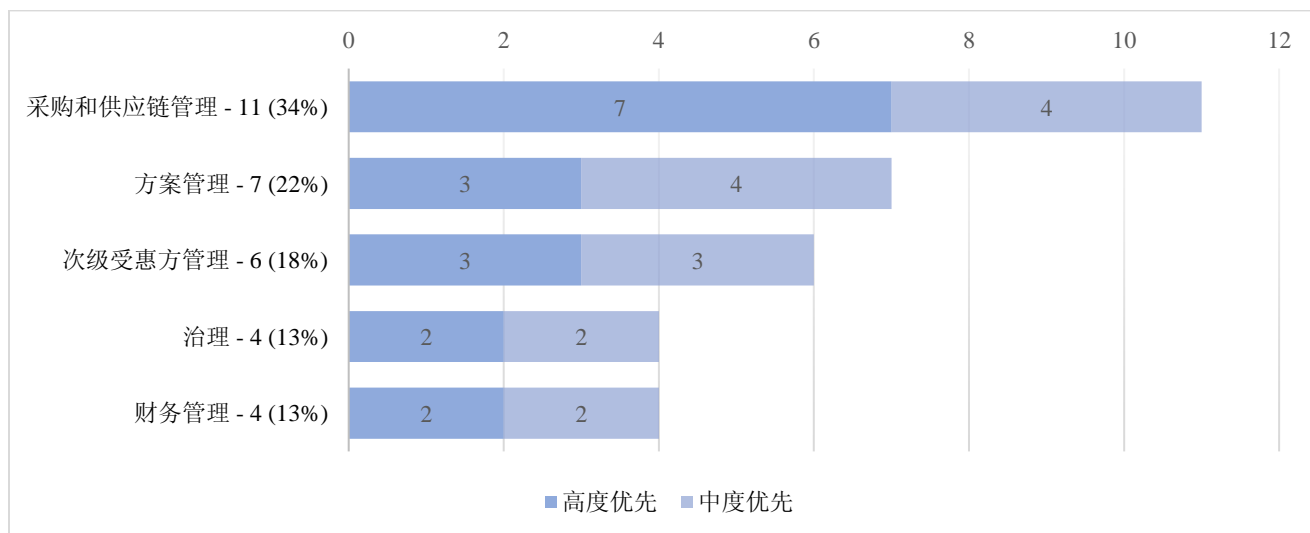
32. 2018年审计和调查处发布了10份全球基金审计报告(包括一份后续报告和两份合并报告)。这些报告涵盖了8个国家办事处(2个在非洲、1个在阿拉伯国家区域、4个在拉丁美洲和加勒比、1个在欧洲和独立国家联合体)管理的全球基金赠款。下文图6列出了按审计领域分组的重大问题(至少在4个办事处一再出现的问题)。

图 6
全球基金一再出现的审计问题

审计领域	一再出现的审计问题
方案/项目管理	方案/项目管理存在不足之处，例如监测和评价活动不力，或迟迟未实施项目(5 个办事处)
次级受惠方管理	在次级受惠方管理方面存在不足之处，例如在挑选次级受惠方之前未能进行能力评估，或未能使用或遵循标准次级受惠方协议的规定(4 个办事处)
采购和供应链管理	采购和供应链管理方面存在不足之处，例如质量控制测试不力或药品储存不足(4 个办事处)

33. 有关开发署作为主要受惠方管理的赠款的10份审计报告载有32项建议，其中大部分(56%)涉及以下领域：(a) 采购和供应链管理；以及(b) 方案管理。各项重大问题依照审计领域合并列于下文图7。

图 7
2018 年内部审计报告中全球基金审计建议的分布情况和优先次序



D. 项目审计

34. 2018年，单独(不是作为国家办事处审计一部分)审计了61个项目，受审计支出总额达5.384亿美元。其中，59个项目由开发署直接执行，支出金额为5.281亿美元。其余的两个项目由联合国资本发展基金直接执行，支出金额为1 030万美元。

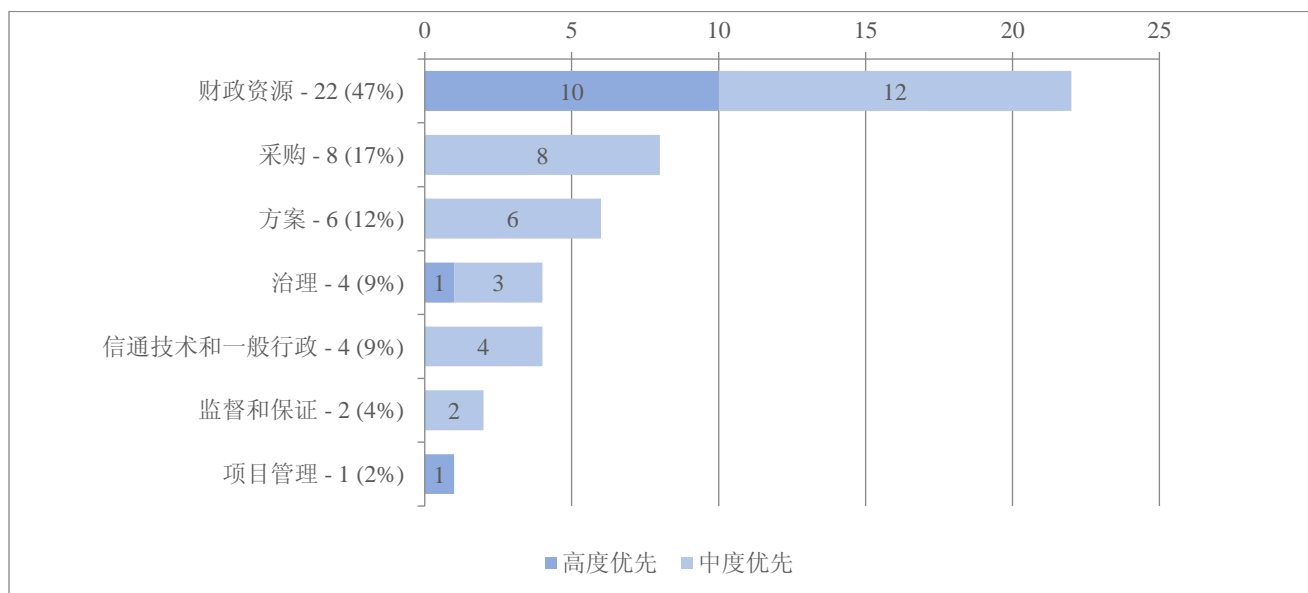
35. 在61个项目中，58个项目由审计和调查处签约的审计事务所进行审计，审计事务所给出了51项无保留意见(包括联合国资本发展基金直接执行的2个项目)、5项有保留意见和2项否定意见。有保留意见和否定意见形成的净财务错报总额为4 540万美元，占受审计支出总额(5.281亿美元)的8.6%，而2017年为1 390万美元，占受审计支出总额(4.767亿美元)的2.9%。在2018年的财务错报总额中，83%(3 780

万美元)与开发署塞内加尔管理办事处的一个项目有关。对其余三个受审计项目进行的审计由审计和调查处直接进行。

36. 对61个直接执行项目进行的审计提出了47项建议(见图8), 其中很多建议(47%)涉及财政资源管理领域, 如一般管理支助费用计算结果不正确、未提供有关文件、付款控制不力以及费用记录不当。对联合国资本发展基金直接执行的两个项目进行的审计没有提出任何建议。

图 8

2018 年内部审计报告中直接执行项目审计相关审计建议的分布情况和优先次序



E. 机构间审计

37. 2018年, 审计和调查处就几个联合国组织的内部审计处对可持续发展目标基金进行的三次审计发布了一份合并报告。

38. 关于可持续发展目标基金审计的合并报告介绍了三次审计提出的主要审计问题和建议, 这三次审计是: 行政代理机构职能审计; 哥伦比亚联合方案审计; 以及可持续发展目标基金治理安排审计。

39. 2010年以来, 根据与联合国内部审计事务代表成员商定的审计框架, 审计和调查处发布了25份机构间审计报告, 涵盖选定的多伙伴信托基金、“一体行动”和统一现金转移方式。

五. 对审计建议采取的后续行动

40. 截至2018年12月31日，审计建议的总体执行率为95%，高于2017年实现的执行率(92%)。这包括审计和调查处从2016年1月1日至2018年11月30日发布的所有报告。

41. 截至2018年12月31日，有4项建议超过18个月没有得到完全执行(见附件3)，而2017年为6项。在这4项建议中，有3项建议(2项“高度优先”，1项“中度优先”)涉及对开发署电子招投标系统进行的审计。余下的1项建议(“中度优先”)涉及对政策和方案支助局进行的审计。

42. 2015年至2017年之间发布的审计报告提出的15项建议在2018年被撤回。这些建议是在与审计和调查处处长交换意见后撤回的(见下文图9)。在撤回的15项建议中，有10项是由于管理层接受了剩余风险。其余5项建议是因受审计办事处无法控制而被撤回。更详细的介绍见附件4。

图 9

2018 年撤回的建议数量

发布报告的年份	建议数量
2015 年	1
2016 年	5
2017 年	9
共计	15

六. 审查非政府组织和/或各国政府执行项目的审计情况

43. 2017财政年度的审计由最高审计机构或开发署国家办事处聘请和管理的审计事务所进行。截至2018年12月31日，该处已收到880份审计报告，还有10份报告(来自开发署中非共和国办事处、加蓬办事处、伊拉克办事处和阿拉伯联合酋长国办事处)尚未完成。

审查结果

44. 在收到的880份报告中，审计和调查处深入审查了342份报告，涉及支出总额11.3亿美元(占受审计支出的86%)。

45. 向所有提交项目审计报告的98个国家办事处发送了审计和调查处的审查函，提请这些国家办事处注意需要改进的领域。下文图10列示了2016和2017财政年度进行审查收到“满意”、“部分满意”和“不满意”评价的国家数量。审查包括四项要素：(a) 现有内部控制力度；(b) 及时落实审计建议；(c) 遵守审计范围规定；和(d) 及时管理审计工作。

图 10
非政府组织/国家执行项目审计报告质量的评估结果

评级	总体评级			
	2017 财政年度 (2018 年进行的审计)		2016 财政年度 (2017 年进行的审计)	
	国家数目	%	国家数目	%
满意	73	75	75	75
部分满意	15	15	22	22
不满意	10	10	3	3
国家办事处总数	98	100	100	100

非政府组织/国家执行项目的主要审计问题和就此采取的行动

46. 详尽审查的非政府组织/国家执行项目审计报告包含1 215个问题，其中大部分(60%)被评定为“中度优先”。46%的问题涉及财务管理。

47. 审计和调查处监测了国家办事处为落实审计建议而采取的行动。截至2018年12月31日，在1 215个审计问题中，75%已经得到处理或不再适用。

审计意见和净财务错报

48. 关于非无保留意见的报告，审计和调查处计算得出2017财政年度的净财务错报为多报净额2 590万美元(2016财政年度为610万美元)，占受审计支出总额(13亿美元)的2%。错报主要来自对23个国家办事处51个项目的非无保留意见。在2017财政年度的净财务错报总额中，70%(1 810万美元)与开发署也门办事处的4个项目有关。这些意见主要源于无凭据或不恰当开支(26个项目)、无记录支出以及预付款或支出记录有误(13个项目)。

全面执行统一现金转移方式的国家办事处

49. 2017财政年度，20个国家办事处(阿富汗、阿根廷、不丹、波斯尼亚和黑塞哥维那、柬埔寨、佛得角、中国、刚果民主共和国、印度、印度尼西亚、马拉维、马来西亚、摩洛哥、卢旺达、索马里、斯里兰卡、坦桑尼亚联合共和国、泰国、乌拉圭和越南)完全转向了统一现金转移方式，并开展了统一现金转移方式框架中概述的相应保障活动以代替非政府组织/各国执行项目的审计。

50. 截至2018年12月31日，审计和调查处已经完成对104份统一现金转移方式审计报告的审查。在这些报告中，78份报告与财务审计有关，26份与内部控制审计有关。审计机构对所审查的78份财务审计报告中的74份给出了“无保留”意见，对另外4份财务报告给出了“非无保留”意见，涉及净财务错报额为185 557美元(占受审计支出的0.5%)。

七. 调查

51. 2018年期间，审计和调查处开始调查294件新案件，并继续调查2017年遗留下来的226件案件，因而2018年的案件总数达到520件。

52. 在这520件案件中，审计和调查处在2018年完结了263件。截至2018年底，257件案件被转入2019年(见下文图11)。

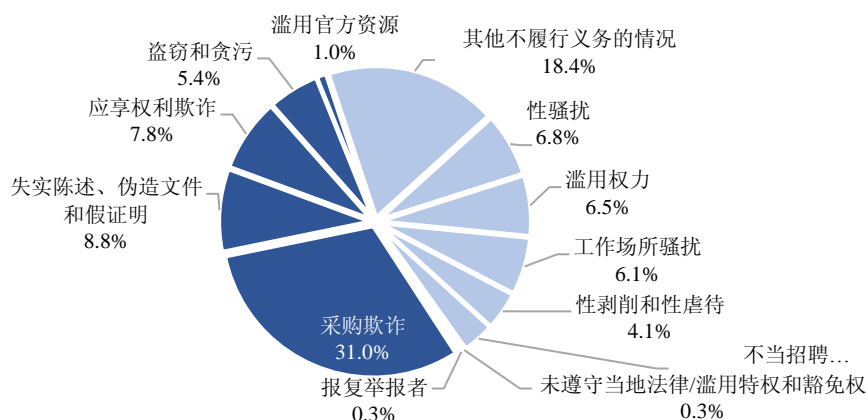
图 11
审计和调查处 2017 年和 2018 年的案件数量

案件数量	2017 年	2018 年
截至 1 月 1 日转入案件数	176	226
年内受理案件数	255	294
全年案件总数	431	520
结案数(转入案件)	122	175
结案数(2018 年受理案件)	83	88
结案总数	205	263
截至 12 月 31 日转出案件数	226	257

投诉类别(第 2019/2 号决定)

53. 投诉是通过邮件、电子邮件、电话、个人互动和移交等方式向审计和调查处报告的。有关财务违规(采购欺诈；盗窃和贪污；滥用官方资源；失实陈述、伪造文件和假证明；以及应享权利欺诈)的投诉占2018年审计和调查处收到案件的54%，比2017年的55.7%略有减少(见下文图12)。

图 12
2018 年收到的投诉类别³ (深蓝色为财务违规投诉)



³ 应享权利欺诈包括医疗保险欺诈、租赁补贴欺诈、教育补助金欺诈，或与向开发署人员提供的福利和应享权利有关的任何欺诈行为。失实陈述、伪造文件和假证明案件包括提交关于项目执

54. 阿拉伯国家区域是审计和调查处在2018年收到最多投诉的区域(92件)，其次是非洲(52件)、亚洲及太平洋区域(39件)、欧洲和独立国家联合体(27件)以及拉丁美洲和加勒比(14件)。53件案件涉及依据开发署合同指派给联合国其他组织的工作人员或其他人员。该处收到涉及总部工作人员的17件投诉(见下文图13)。

图 13
2018 年收到的投诉，按区域分列

区域	
阿拉伯国家	92
其他联合国组织	53
非洲	52
亚洲及太平洋	39
欧洲和独立国家联合体	27
总部	17
拉丁美洲和加勒比	14
共计	294

案件处理

55. 在2018年结案的263件案件中，有57件案件(占完成审理案件的22%)经初步评估后结案，原因是不当行为的证据不足以证明有理由展开调查、指控事由不属于审计和调查处的职权范围或无需展开调查。

56. 其余206件案件经过调查后结案，其中78件案件(38%)是在证实不当行为或其他错误行为的证据后提出了调查报告。这比2017年发布的63份调查报告显著增加。在78件经证实的案件中，对1件案件提出了财务损失报告，而128件案件被判定证据不足，在调查后结案(见下文图14)。

57. 审计和调查处设定了一个目标，即在3个月内将50%受评估的案件结案，在9个月内将50%受调查的案件结案。在评估后结案的57件案件中，有63.2%是在主要业绩指标目标3个月内完成的。在调查后结案的206件案件中，有48.5%是在主要业绩指标目标9个月内完成的。

58. 在2018年底，有65件案件仍在接受评估，192件案件正在调查中。

行的虚假支出证明文件进行报销、失实陈述从业经历、提交欺骗性的招标文件，以及在加班表格上伪造签名等行为。滥用官方资源包括为私人利益或以对开发署不利的方式使用官方财产、资产、设备或文件，包括电子文件或数据。其他未履行义务的情况包括未申报与供应商存在利益冲突、未配合调查以及未经授权进行外部聘用等情况。

图 14
案件的处置

采取的行动	2017 年案件数量	2018 年案件数量
评估后		
结案, 无需调查	48	57
移交开发署其他部门	-	-
共计	48	57
调查后		
结案(未查实)	94	128
结案(查实)		
- 提交法律办公室	33	27
- 提交国家办事处	11	18
- 提交供应商审查委员会	17	30
- 提交其他组织	0	2
- 提交开发署其他部门	2	1
小计(查实)	63	78
调查后结案的案件总数	157⁴	206
当年结案总数	205	263
发布的调查报告	65	78
发布的致管理当局函	15	8

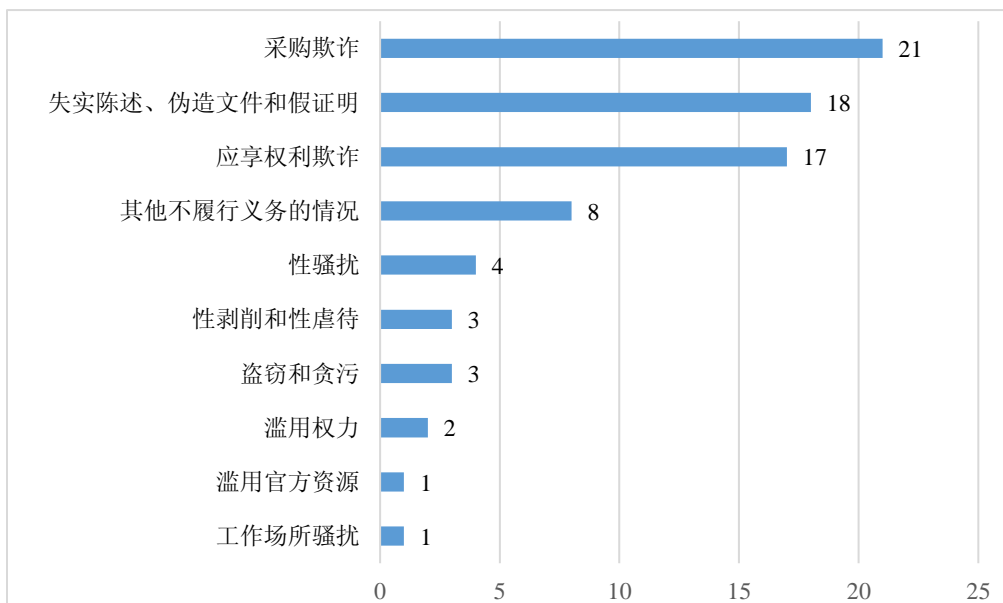
查实的案件

59. 在78起实证调查中查明的不当行为大部分是采购欺诈(21件案件, 占27%); 失实陈述、伪造文件和假证明(18件案件, 占23%); 以及应享权利欺诈(17件案件, 占22%)(见下文图15)。⁵2018年按指控类别分列的实证调查摘要载于附件5。

⁴ 2017 年, 157 件案件在调查后结案, 其中 65 件案件提出调查报告, 65 件案件中有 63 件被证明存在不当行为或其他不法行为。尽管因审计和调查处接收报告的程序要求而没有查实指控, 但仍编写了两份调查报告。其余 92 件案件未得到查实, 经调查后结案。

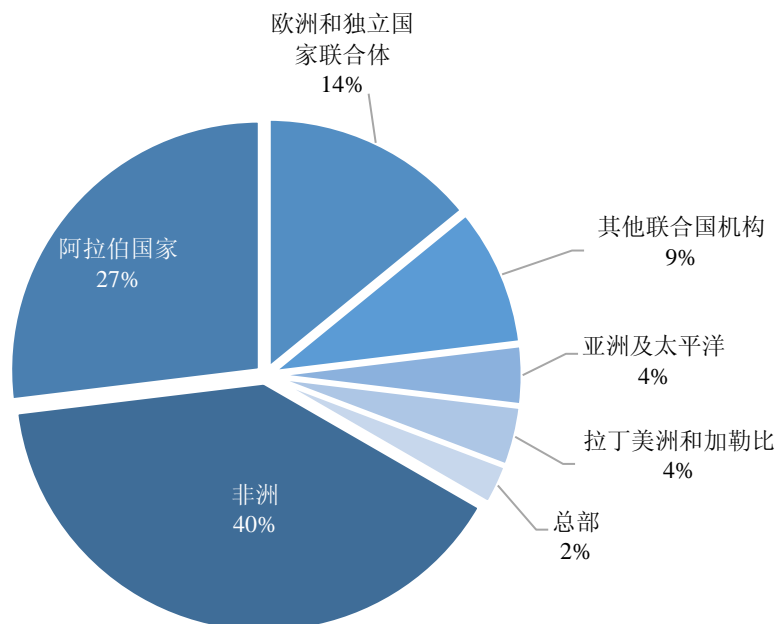
⁵ 应享权利欺诈包括医疗保险欺诈、租赁补贴欺诈、教育补助金欺诈, 或与向开发署人员提供的福利和应享权利有关的任何欺诈行为。失实陈述、伪造文件和假证明案件包括提交关于项目执行的虚假支出证明文件进行报销、失实陈述从业经历、提交欺骗性的招标文件, 以及在加班表格上伪造签名等行为。其他未履行义务的情况包括未申报与供应商存在利益冲突、未配合调查以及未经授权进行外部聘用等情况。

图 15
2018 年按类别分列的查实案件



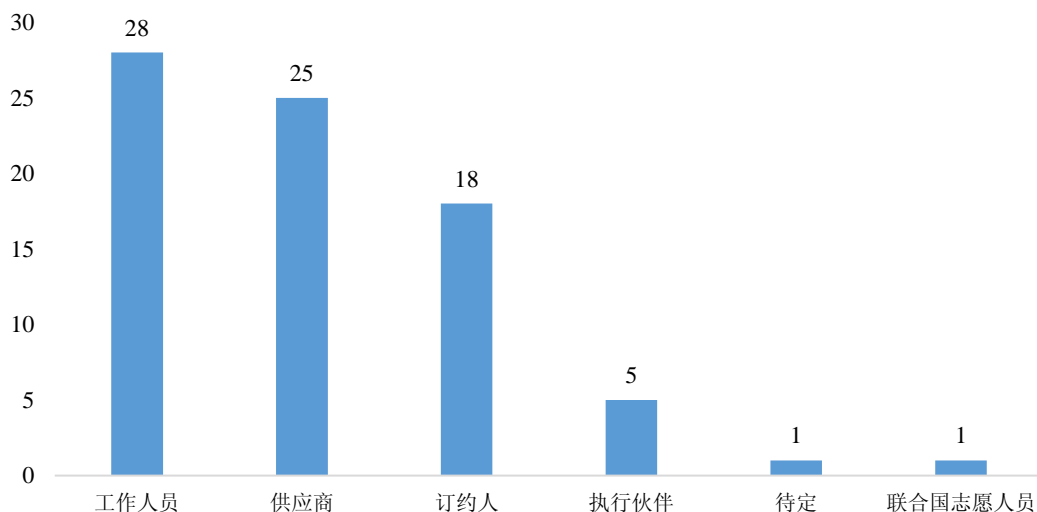
60. 在78件查实案件中，40%(31件)发生在非洲区域，27%(21件)发生在阿拉伯国家区域，14%(11件)发生在欧洲和独立国家联合体区域(见下文图16)。

图 16
2018 年按区域分列的查实案件



61. 78件查实案件涉及28名工作人员、25个供应商、18个订约人(17名服务合同持有者和1个个体订约人)、5个执行伙伴以及1名联合国志愿人员(见下文图17)。在1件案件中，在2018年12月31日之前尚未确定对象。

图 17
按订约状况分列的查实案件



致管理当局函

62. 2018年，审计和调查处向相关业务单位发出了8份致管理当局函，以解决该处在调查中注意到的内部控制方面的薄弱环节。

移交国家当局

63. 2018年，审计和调查处建议将3件案件移交国家当局进行刑事调查，并汇编了所有相关证据以支持起诉。

财务损失和追讨(第 2014/21 号决定和第 2015/13 号决定)

64. 2018年，审计和调查处调查报告查实的开发署财务损失总额为215 078.57美元。损失涉及8件应享权利欺诈案件；1件采购欺诈案件；6件失实陈述、伪造文件和假证明案件；以及2件盗窃和贪污案件。截至2018年12月31日，开发署已追回查明损失18 371.71美元，略高于8.5%。此外，该处在2018年还追回了2016年和2017年报告的4件案件(冈比亚、肯尼亚、墨西哥和塞拉利昂)的12 691.96美元。⁶此外，还追回了涉及3件全球基金案件(刚果民主共和国境内2件，尼日尔境内1件)的4 661 516.11美元，由于没有开发署人员卷入并且在调查完成前事情就得到了解决，

⁶ 审计和调查处追回总额为 12 691.96 美元的 4 件案件包括：(a) 出自冈比亚的 1 件案件，追回 8 200 美元；(b) 出自肯尼亚的 1 件案件，追回 1 096 美元；(c) 出自墨西哥的 1 件案件，追回 2 424.96 美元；(d) 出自塞拉利昂的 1 件案件，追回 971 美元。

因此并未对此发布调查报告。⁷ ⁸由于追查追回款不是审计和调查处任务的一部分，因此，该处依赖开发署其他部门分享追回信息。

65. 2018年期间，审计和调查处发布了第一份财务损失报告，启动了一种新的报告类别，这种报告将在必要时发布，以协助本组织追回不能归咎于开发署工作人员不当行为造成的损失。对于2018年发布的乌兹别克斯坦全球基金项目财务损失报告，审计和调查处确定损失为414 329.58美元。该事项已移交负责人所在的国家当局。

对不当行为案件采取的行动(第 2011/22 号决定)

66. 开发署其他部门(法律办公室、开发署道德操守办公室、国家办事处、供应商审查委员会和各区域局)对审计和调查处查实的案件采取的后续行动详列如下。

67. 根据2018年送交法律办公室的关于工作人员的25份调查报告，1名工作人员被解雇，另有4名工作人员离职。有一名工作人员在调查结束前已离职，根据《法律框架》第72条，在他的档案中放入了一封函件，指出他若继续在本组织留任，会被指控犯有不当行为。对一名工作人员的指控被证实并不成立。在送交法律办公室的其余18份报告中，有3份已被退回审计和调查处以进行澄清，另外15份报告到2018年底仍在审查中。

68. 由于审计和调查处向国家办事处送交了18份报告，8名服务合同持有者的合同被终止，还有3份合同没有续签。4名服务合同持有者在调查结束前已经辞职。其余3份报告到2018年底仍在由国家办事处进行审查。

69. 根据审计和调查处向供应商审查委员会提交的30份报告，一个供应商被取消资格六年。到2018年底，委员会仍在审查29份报告。关于这29份报告，截至2019年1月14日，已要求16个供应商临时暂停供应。2018年，向联合国志愿人员纪律措施咨询小组提交了一份调查报告，随后，一名联合国志愿人员被解雇。向联合国其他组织提交了3份调查报告。

社会和环境合规

70. 2018年，社会和环境合规股登记了5件新案件，现有案件共9件，出自阿根廷、波斯尼亚和黑塞哥维那、喀麦隆、约旦、马拉维、缅甸、巴拿马、刚果共和国和乌干达。另一件出自黎巴嫩的案件被确定不符合合规审查资格。2018年，该股为波斯尼亚和黑塞哥维那及巴拿马发布了2份最终调查报告。第三件案件(乌干达)处

⁷审计和调查处编制的调查报告中确定了损失数额。由于审计和调查处的任务不包括追查追回款，该处依赖其他部门分享追回信息。本段包含向该处分享的追回数额。

⁸ 审计和调查处追回总额 4 661 516.11 美元的 3 件全球基金案件包括：(a) 刚果民主共和国境内的 1 件案件，通过庭外和解追回 3 129 455.91 美元；和(b) 刚果民主共和国和尼日尔境内的 2 件案件，从东道国政府追回 1 300, 000 美元和 232 060.20 美元。

于监测阶段。2018年对约旦和马拉维的案件进行了两次实地考察。其余案件仍在确定是否符合资格或正处于调查阶段。

71. 社会和环境合规股在2018年开展了外联活动，以提高对其使命、任务和活动的了解。该股发布了通讯和2017年年度报告。

性骚扰、性剥削和性虐待

72. 2018年期间，审计和调查处是开发署预防性骚扰问题工作队的积极成员，并协助该工作队订正开发署关于骚扰、性骚扰、歧视和滥用权力的政策。除其他订正外，新政策赋予了该处调查性骚扰和其他形式违禁行为指控的权力，包括在匿名举报时。

73. 审计和调查处征聘了一名工作人员，临时任命为P4级，作为调查性骚扰案件的协调人，并作为该处针对开发署在这一重要领域采取对策和举措的主要代表。

74. 2018年期间，审计和调查处参加了若干机构间技术工作组，如行政首长理事会负责解决联合国系统内性骚扰问题的工作队以及机构间常设委员会—行政首长理事会关于预防人道主义部门性剥削、性虐待和性骚扰问题调查机构会议。审计和调查处为改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员办公室提出的各种正在进行的性剥削和性虐待倡议提供了建议。

75. 审计和调查处通过向开发署其他部门介绍情况，帮助提高对性骚扰、性剥削和性虐待问题的认识。

76. 2018年报告了20起性骚扰投诉，而2017年为4起。2018年报告的性剥削和性虐待投诉为12起，而2017年为3起。案件数量见下文图18和19所示。

77. 审计和调查处高度重视这些案件，并注意到在2012-2018年期间，审结性骚扰案件的平均时间为5.5个月，而审结性剥削和性虐待案件的平均时间为4.79个月。该处的目标是在6个月内结案，但调查有时会持续更长时间。

图 18

2012-2018 年收到的性骚扰案件

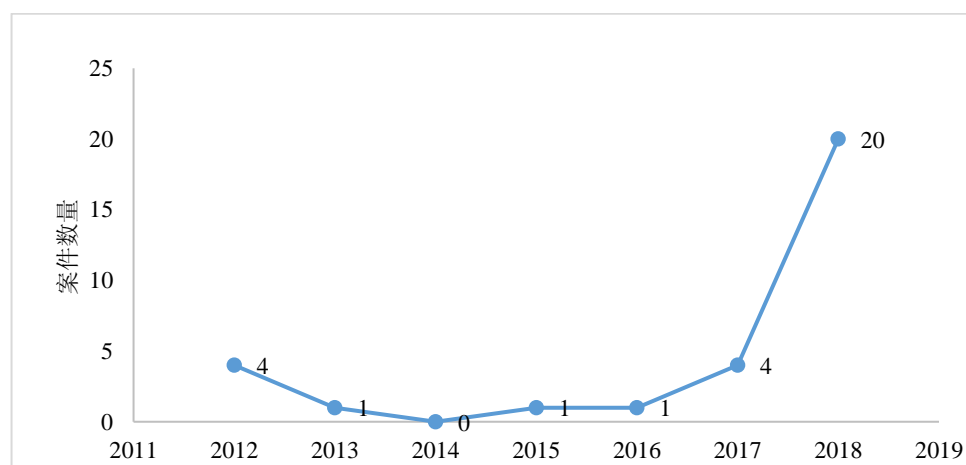
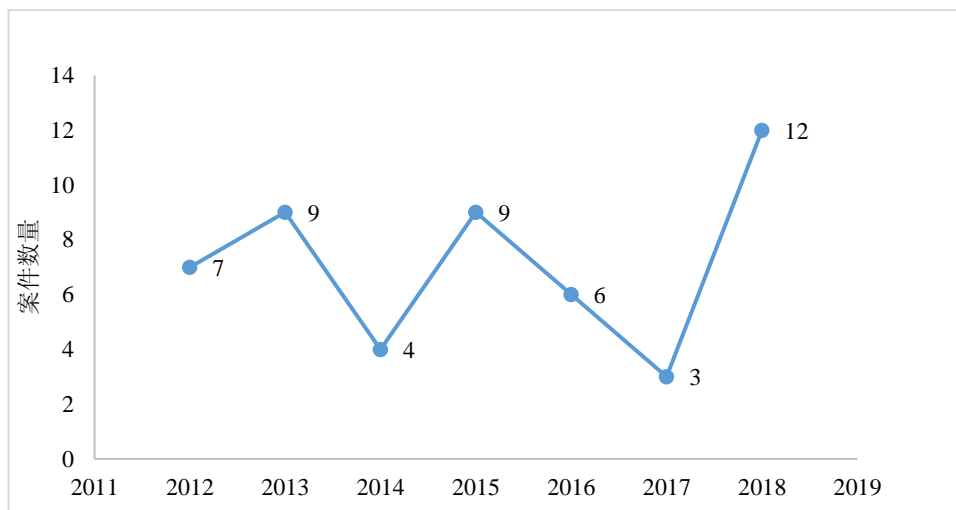


图 19
2012-2018 年收到的性剥削和性虐待案件



其他调查活动

78. 2018年, 审计和调查处发布了经订正的调查准则, 其中纳入了对开发署骚扰、性骚扰、歧视和滥用权力政策的订正以及对开发署处理不遵守联合国行为标准问题的法律框架的订正。

八. 联合国系统内部协调

79. 审计和调查处继续与会员国和对口部门互动协作, 确定和分享最佳做法, 讨论共同关心的问题, 促进与联合国系统内的审计和调查部门以及其他多边组织的合作。

80. 审计和调查处是联合国内部审计事务代表会议和国际调查员会议秘书处的成员。该处共同组织了国际调查员会议最近一次年度会议。审计和调查处处长参加了联合国内部审计事务代表2018年年度会议。

九. 咨询和其他审计服务

咨询服务

81. 审计和调查处对分散的供应商管理系统进行了咨询审查。该处还答复了国家办事处和总部各部门的特定询问, 并就审计条款以及对国家执行和直接执行项目的审计提供了建议。

十. 意见

82. 审计和调查处通过关于开发署治理、风险管理和控制框架的适当性和有效性的内部审计提供独立的内部监督。

对意见的支持性分析(根据第 2019/2 号和第 2015/13 号决定)

83. 审计和调查处提出的意见基于以下结果:

(a) 对国家办事处、总部职能或各部门、由全球基金资助的活动、直接实施的项目和国家执行项目进行的审计(见下文图20)。

(一) 接受审计的支出。给出“满意”和“部分满意/需要做些改进”评级的审计的合并比率从2017年的85.3%下降到2018年的76.8%。给出“部分满意/需做重大改进”和“不满意”评级的审计的合并比率从2017年的14.7%增加到2018年的23.2%。

(二) 按发布的审计报告的数目。给出“满意”和“部分满意/需要做些改进”评级的审计的合并比率从2017年的75%下降到2018年的68.1%。给出“部分满意/需做重大改进”和“不满意”评级的审计的合并比率从2017年的25%增加到2018年的31.9%。

图 20
2017 年和 2018 年接受审计支出和按发布的审计报告数目分列的
审计评级分布情况与开发署目标的对比

评级	接受审计支出 (国家办事处、全球基金、总部、 直接执行非政府组织/国家执行 合并比率)		按发布的审计报告数目 (由审计和调查处评定)		开发署目标
	2017 年	2018 年	2017 年	2018 年	
满意	33.1%	39.0%	37.5%	23.4%	超过 30%
部分满意/需要做些改进	52.2%	35.2%	37.5%	44.7%	超过 30%
部分满意/需做重大改进	13.7%	20.0%	23.2%	25.5%	低于 35%
不满意	1.0%	5.8%	1.8%	6.4%	低于 15%
共计	100%	100%	100%	100%	不适用

(三) 总部审计。2017年, 审计和调查处未发现重大的系统性缺陷。2018年, 该处注意到可能会对实现受审计实体或领域的目标产生重大影响的问题。例如, 对集群进程进行的审计提出了10项建议。10项建议中有5项被评为“高度优先”。开发署对政府分摊费用管理进行的审计提出了三项“高度优先”的建议。

(四) 直接执行项目审计。2018年计算的净财务错报总额为4 540万美元, 占受审计支出总额(5.281亿美元)的8.6%, 而2017年为1 390万美元, 占受审计支出总额(4.767亿美元)的2.9%。

(五) 开发署的目标。开发署的审计评级目标是在开发署综合成果和资源框架中确定的, 该框架是衡量开发署《2018-2021年战略计划》执行进展情况的工具。这些目标涉及应分配到各审计评级类别的审计报告数量。2018年, 审计和调查处评定的“满意”评级审计报告数量的百分比

为23.4%，低于开发署设定的高于30%的目标。其余三个评级(“部分满意/需要做些改进”、“部分满意/需做重大改进”和“不满意”)的百分比均在开发署的目标范围内。

(b) 审查非政府组织和/或各国政府执行项目的审计情况

(一) 国家执行项目审计。估算的2018年净财务错报总额为2 590万美元，占受审计支出总额(13亿美元)的2%，而2017年为610万美元，占受审计支出总额(14亿美元)的0.4%。

(二) 审查审计和调查处发出的信函。与2017年相比，2018年评级为“满意”和“部分满意”的国家办事处的合并比率下降。2017年和2018年“满意”评级的比率相同，为75%。然而，“部分满意”评级从2017年的22%下降到2018年的15%。另一方面，“不满意”评级的国家办事处的比率上升，从2017年的3%增加到2018年的10%。

(c) 内部审计建议的执行率，包括长期未落实的建议，在2018年有所增加。

(一) 内部审计建议的执行率。截至2018年12月31日的执行率为95%，而截至2017年12月31日的执行率为92%。

(二) 长期未落实建议。截至2018年12月31日，有4项长期未落实的建议，而截至2017年12月31日为6项。长期未落实建议减少可归因于管理层越来越重视对所有建议采取后续行动。

84. 审计和调查结果的定性性质得到了适当考虑，这已纳入审计和调查处的意见构想中。

85. 审计和调查处的意见以2018年1月1日至12月31日发布的审计报告为基础，其中大部分报告涵盖了开发署在2017年开展的活动。支持该意见的审计工作简要概述载于本报告第四章，用以构成审计意见的支持标准及方法载于附件6。审计和调查处的风险评估方法会增加对高风险实体的审计频率，这一点在第一章中已有说明。

86. 根据实际工作范围和开发署治理框架的适当性和有效性，审计和调查处认为，总体而言，2018年发布的审计报告所涵盖的风险管理和控制要素“部分满意/需要做些改进”。这意味着在2018年所审计的大多数业务单位或项目已充分建立和运作，但需作些改进。