



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  
29 March 2019  
Chinese  
Original: English

2019 年年度会议

2019 年 5 月 30 日、6 月 3 日及 4 日和 6 月 6 日及 7 日，纽约

临时议程项目 13

内部审计和监督

联合国项目事务署：内部审计和调查组 2018 年内部审计和调查  
活动年度报告

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 2018 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回应另行提出。

决定要点

执行局不妨：

- (a) 注意到内部审计和调查组 2018 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重大进展；
- (c) 注意到基于已开展工作的范围对本组织治理框架、风险管理和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）；
- (d) 注意到审计咨询委员会 2018 年年度报告（按照执行局第 2008/37 号决定）；  
以及
- (e) 注意到《内部审计和调查章程》。



## 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 .....	4
四. 2018 年核定年度内部审计工作计划 .....	4
五. 2018 年审计活动要点 .....	5
六. 项目署问责框架 .....	11
七. 内部审计报告的披露 .....	11
八. 咨询事务 .....	11
九. 调查 .....	12
十. 内部审计建议的后续行动摘要 .....	17
十一. 业务问题 .....	18
十二. 审计咨询委员会 .....	22
 附件（可从执行局网站上查询）	
1. 在 2018 年 12 月 31 日之前提出逾 18 个月但尚未解决的审计建议	
2. 2018 年发布的所有内部审计报告的标题	
3. 审计咨询委员会——2018 年年度报告	
4. 2018 年已查实调查案件汇总	
5. 支撑总体意见的标准	
6. 《内部审计和调查章程》	

## 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 2018 年开展的审计和调查工作的范围，项目署在治理、风险管理和控制方面的适当性和有效性部分令人满意（需要作出一些改进），这意味着这些方面的工作已大体确立并正在运作，但需要作出一些改进。管理层已立即采取值得称赞的行动以落实 2017 年先前的审计意见，包括努力加强在地方、区域和机构层面的监督，2017 年的建议执行率高（2018 年为 96%，2017 年为 92%）以及发布的审计意见比往年数量减少可作为部分证明。

2. 产出。2018 年，审计小组共交付了 14 份内部审计报告（比计划的 13 份多 1 份）和 31 份项目审计报告。发布内部审计报告所用的平均时间在主要业绩指标的 90 天目标数之内。调查小组受理了 151 起投诉，其中对 60 起案件启动了调查（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。

3. 已查实损失和追讨情况。2018 年，内审组查实的 130 725 美元的欺诈行为，并将 35 家供应商移交制裁。根据内审组开展的调查，项目署在 2018 年追回了 135 127 美元被挪用资金（34 630 美元与 2018 年的调查有关，100 497 美元与前几年的调查有关）。此外，通过审计活动，查明共计 154 789 美元的费用本可避免，并将现场审计产生的四个问题移交调查。四个案件中有一个已经查实，对供应商和相关人员造成了影响。

4. 用更少的费用交付更好的产出。2018 年，内部审计任务的持续时间从三周缩短到两周，但不影响所提供的鉴证水平。通过加大使用数据分析的力度和更好的参与规划，效率得到了提高。内审组还提高了其参与产出，同时保持总体成本不变。以更少的费用提供更好的鉴证是内审组的关键优先事项。

5. 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，就项目署如何管理其活动提供独立鉴证。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。

6. 支持战略举措。2018 年，内审组进行了四次战略性活动：性别均等审查、对托管的项目署投资的独立确认、项目署内部沟通审查和项目署内部沟通的国际基准。2018 年，内审组还对其数据分析举措进行了外部评估，目的是让内审组能够积极主动进行欺诈检测和预防，并以创新方式进行更快、更省和更好的审计。

7. 创新。2018 年，内审组继续完善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、被制裁供应商交易、采购示警红旗模拟以及从业人员使用的动态视像。2018 年，内审组查明了向被制裁供应商支付的 93 588 美元款项，15 283 美元的重复付款。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。为确保追回重复付款而采取的措施证明了这种创新方法的效果。

8. 与合作伙伴协作。通过签署两份新的合作协议，内审组加强了与监督合作伙伴之间的关系。与项目署合作伙伴签署的合作协议总数达到 14 项。

## 二. 引言

9. 内部审计和调查组谨向执行局提交 2018 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。

10. 本报告刊载了内审组依据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)。

11. 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。内审组还通过调查违反适用细则、条例或政策指令的行为,促进问责制度。

12. 内审组在 2018 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 2018 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

13. 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。

14. 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。2018 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。

15. 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工作人员或其他人犯下的有损于项目署的欺诈和腐败指控”。

16. 作为 OD.IAIG.2018. 02 号行动指令发布的《内部审计和调查章程》,以及 EOI.ED.2018. 01 号执行办公室指令“组织结构”,进一步定义了内审组的任务、范围、职责、问责和标准。《内部审计和调查章程》附于本报告附件 6。

17. 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. 2018 年核定年度内部审计工作计划

18. 2018 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在按照原来的设想运作。

## A. 基于风险的内部审计计划

19. 在编制 2018 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。以年度风险评估为基础的审计工作计划确认，项目署在世界各地的业务具有地域多样性，既包括外地办事处内部审计，也包括专题审查。

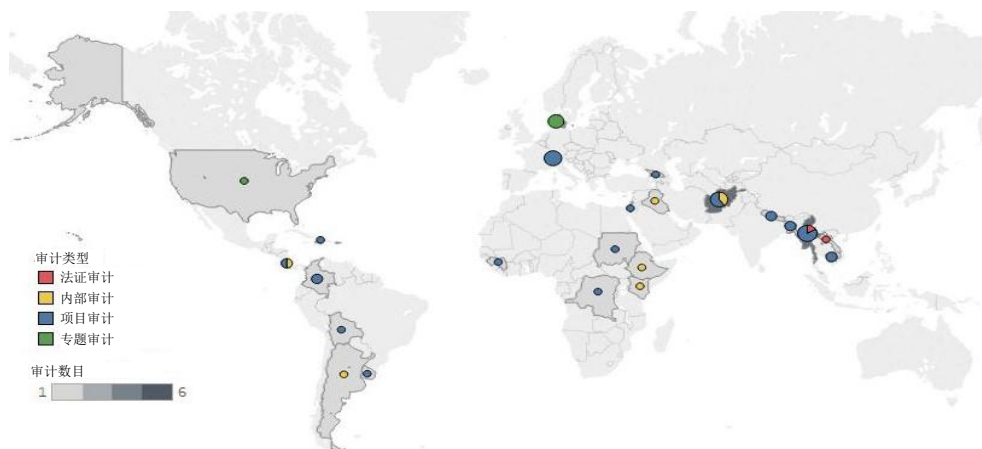
## B. 年度工作计划的执行进展情况

20. 7 名审计师交付了 14 份审计报告（比最初计划的 13 份多 1 份）和 31 份项目审计报告。发布报告所用的平均时间为主要业绩指标目标天数 90 日内。计划在 2018 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 2018 年 12 月 31 日工作计划的执行情况

	2018 年			2017 年			2016 年
	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	合计
计划进行的审计数	13	0 <sup>1</sup>	13	12	0 <sup>2</sup>	12	8
已发布的审计报告总数	14	31 <sup>3</sup>	45	14	31	45	37

图 1. 2018 年审计地域分布



## 五. 2018 年审计活动要点

21. 如表 1 所示，内审组 2018 年发布了 45 份报告，2017 年为 45 份，2016 年为 37 份。项目审计报告数目受项目协议规定的客户要求和报告要求的影响很大。但内审组仍作出协调努力，保持 2018 年的产出。

22. 内审组交付的审计分为两类：

<sup>1</sup> 无，因为项目审计要求是由合作伙伴驱动的。

<sup>2</sup> 无，因为项目审计要求是由合作伙伴驱动的。

<sup>3</sup> 其中包括 2018 年进行的两项法证项目审计。

(a) 内审组进行的内部审计和专题审查（2018 年 14 份报告）；

(b) 为满足项目报告要求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）。

23. 2018 年发布的 45 份报告包含 160 项审计建议。其中 117 项涉及内部审计（表 2），43 项涉及项目审计（表 5）。

## A. 内审组进行的内部审计和专题审查

### 内部审计报告

24. 2018 年，内审组发布并向项目署执行主任提交了 14 份内部审计和专题审查报告，列于附件 2。

### 对 2018 年发布的内部审计建议的分析

25. 根据审计和咨询委员会提出的关注风险较大和系统性问题的咨询意见，内部审计建议的发布数从 2017 年的 200 项减少到 2018 年的 117 项，每一审计报告的平均建议数从 2017 年的 14 项减少到 2018 年的 8 项。

26. 根据项目署的性别均等战略，性别均等审查提出了 7 项建议。见人力资源职能领域下的图 2。

### 与内审组审计相关的审计建议的重要程度

27. 如表 2 所示，在已发布的 117 项建议中，有 73 项被视为高度重要，<sup>4</sup> 44 项为中等重要。低度优先建议在审计的实地工作阶段处理。

表 2. 按重要程度分列的内部审计建议

重要程度	建议数目			占总数百分比		
	2016 年	2017 年	2018 年	2016 年	2017 年	2018 年
高	95	100	73	46	50	62
中	112	100	44	54	50	38
共计	207	200	117	100	100	100

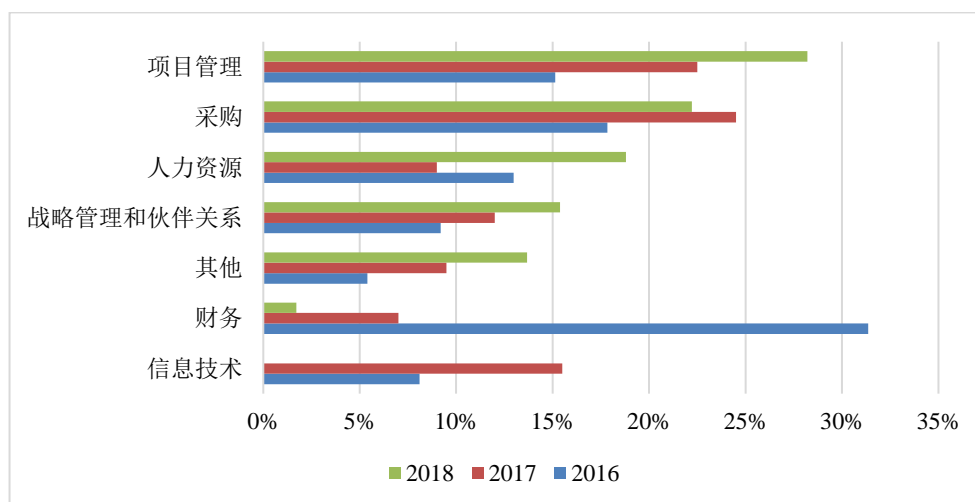
### 按职能领域分列的内部审计建议

28. 图 2 显示了按职能领域分列的审计建议的出现频度，涉及项目管理（28%）、采购（22%）、人力资源（19%）以及战略管理和伙伴关系（15%）。其他职能领域（通信、资产管理和一般行政）是另外 14% 的建议的重点，而金融占 2%。<sup>5</sup>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驱动的。

<sup>4</sup> 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。

<sup>5</sup> 职能分布反映了已发布报告中的分类情况。内审组将与管理层合作，使分类与支持项目署治理、风险和合规框架的 13 个职能领域保持一致。

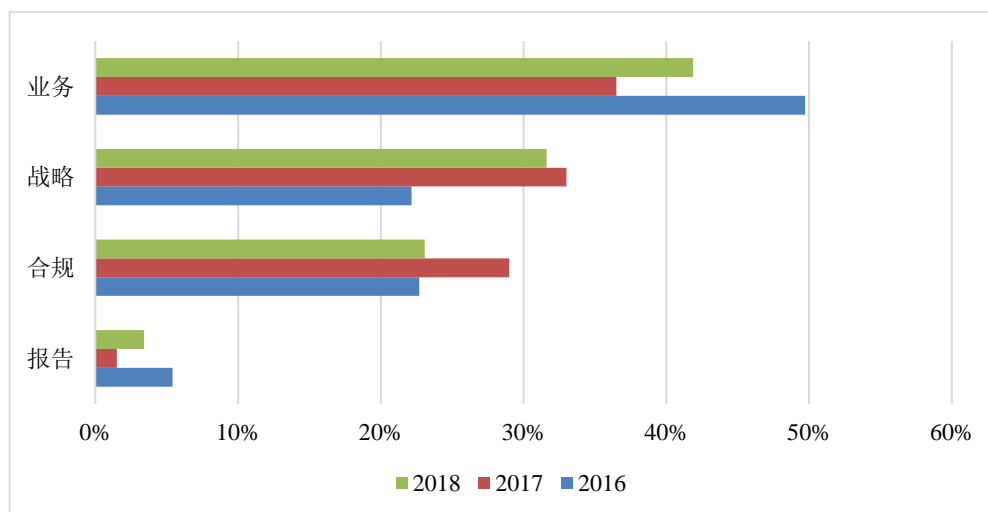
图 2.按职能领域分列的内部审计建议



### 2018 年内部审计报告确定需要改进的重点领域

29. 图 3 补充图 2 信息，显示按目标类型分列的建议数目。<sup>6</sup>关于业务问题的建议（42%）最多，其次是战略问题（32%）、合规问题（23%）和报告问题（3%）。

图 3.按目标分列的 2018 年已发布建议



## B. 项目审计

### 单一审计原则

30. 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”。

31. 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

<sup>6</sup> 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。

职权范围，所编写的审计报告在内审组发布之前都由内审组作出质量鉴证。这种安排实现了成本效率、报告的一致性，改进了时间表，还简化了实施项目审计的程序。

### 已发布的项目审计报告

32. 内审组发布了 31 份项目审计报告。根据表 3，2018 年发布的 31 份项目审计报告中有 19 份既对项目财务报表提出了审计意见，也提供了内部控制的评级。有 10 个项目审计仅对项目财务报表提出了意见，有两个是法证项目审计。

表 3. 2016-2018 年发布的项目审计报告数目

	2016 年	2017 年	2018 年
就财务报表提出审计意见并对内部控制评级的审计报告	12	24	19
只对财务报表提出审计意见的审计报告	11	6	10
只对内部控制提出意见的审计报告	2	0	0
法证项目审计	2	1	2
<b>共计</b>	<b>27</b>	<b>31</b>	<b>31</b>

33. 内部控制获得“满意”评级的项目审计比例为 74%（2017 年为 58%）。内部控制评级为“不满意”的项目审计为零，而 2017 年有两个。

表 4. 2017-2018 年项目审计意见和项目审计内部控制评级

意见或评级类别	审计报告数目		占总数百分比	
	2017 年	2018 年	2017 年	2018 年
对项目财务报表的审计意见（如需要）				
无保留意见	27	27	90	93
有保留意见	3	2	10	7
<b>共计</b>	<b>30</b>	<b>29</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
对内部控制总体水平的评级（如有）				
满意	14	14	58	74
部分满意（需作出部分改进）	3	5	13	26
部分满意（需作出重大改进）	0	0	0	0
部分满意（原有的评级系统）	5	0	21	0
不满意	2	0	8	0
<b>共计</b>	<b>24</b>	<b>19</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

### 2018 年项目审计结果的财务影响

34. 2018 年，有保留意见的项目审计报告的累积财务影响是 781 431 美元（2017 年是 139 315 美元）。<sup>7</sup>内部控制报告方面，审计意见的财务影响是 69 928 美元（2017 年是 171 247 美元）。

<sup>7</sup> 2018 年项目审计的财务影响与一个项目有关。参见项目审计报告：8201 和 8206。



## 2018 年提出的项目审计建议

35. 已发布的 31 份项目审计报告产生了 43 项审计建议，平均每份报告产生 1.4 项建议；相比之下，2017 年每份报告平均产生 3.7 项建议。

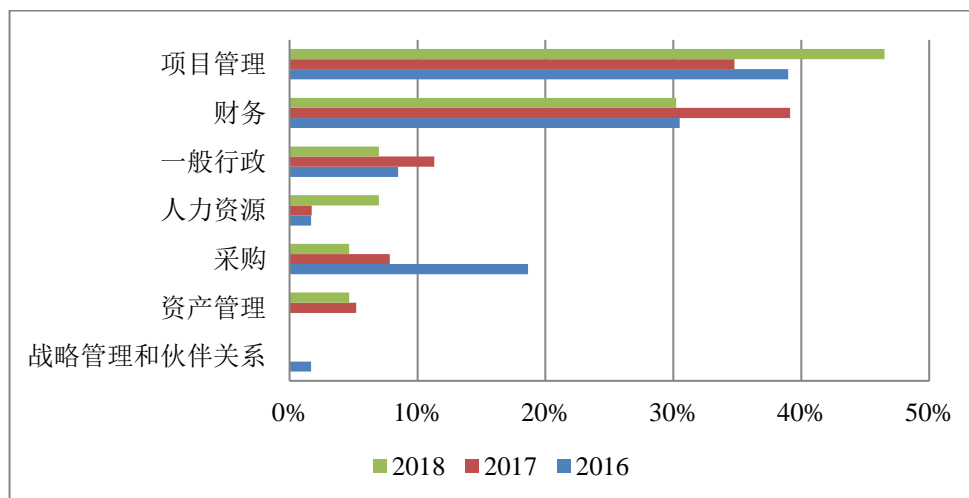
36. 如表 5 所示，2018 年评级为“高度重要”的审计建议比例低于前两年。

表 5. 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		
	2016 年	2017 年	2018 年	2016 年	2017 年	2018 年
高	16	31	9	27	27	21
中	44	84	34	73	73	79
低	0	0	0	0	0	0
共计	60	115	43	100	100	100

37. 下文按职能领域的出现频度分析了 2018 年发布的 43 项项目审计建议。在图 4 中，大多数建议与项目管理（47%）和财务（30%）有关。

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

38. 管理层不断表明其致力于解决整个 2018 年的审计结果问题。项目署管理层与内审组合作，确保执行内部审计建议，并将这些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，就能够解决问题并查明新增风险，从而保障内部控制框架行之有效。2008 年至 2018 年发布的内部审计建议的总体执行率是 96%。另有 12 项 18 个月以上的专题审查建议尚未执行；这被视为是附件 5 中内审组总体审计评级的一部分。

39. 项目署进一步落实其治理、风险和合规框架，简化了项目署内部政策工具，并使其更加符合流程。自 2016 年 3 月核可以来，颁布了 71 项新的立法框架，废除了 110 项原有组织指令和行政指令；这些新立法框架中有 51 项在 2018 年颁布。

40. 2018 年项目署的机构举措包括扩大进程和质量管理体系中的流程，确保纳入所有职能的流程，确保其内容保持最新且有益。到 2018 年底，更新了 400 多个流程，使该平台成为项目署全部流程信息的一站式平台。

41. 作为项目署治理、风险和合规框架机构方法的一部分，在高级职等 (D1) 建立了一个整合道德与合规的新组织职能。在联合国道德操守小组的指导下，这一职能将是独立的，并将协助执行局支持工作人员培养道德操守文化与和谐、包容的工作环境，以廉正、问责、透明、尊重和职业精神为基本价值观。内审组和道德操守办公室继续保持独立且相互支持的工作关系。两个单位成功地在各种需要协作处理的复杂问题上进行协作。

42. 项目署致力于组织优化、问责和透明度，不断寻求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，这些认证的有效期至 2020 年 6 月 28 日。

#### D. 审计意见

43. 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。

44. 审计意见根据的是内审组在 2018 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。为支持内审组的意见，对以下结果给予了考虑：

- (a) 外地办事处内部审计；
- (b) 专题审查；
- (c) 项目审计；
- (d) 法证项目审计；
- (e) 连续审计和数据分析方案；
- (f) 调查结果；以及
- (g) 到日历年末审计建议的落实情况。

45. 截至 2018 年 12 月 31 日，审计建议的执行率为 96%（2017 年为 92%），这意味着在需要改善治理、风险管理和控制时，采取了适当而及时的行动。与 2017 年发布的 315 项建议相比，2018 年发布的建议数目（160 项建议）有了减少，这是因为组织的内部控制得到了整体改善。管理层采取了值得称赞的行动处理 2017 年的意见。

46. 按照内审组的意见，根据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（需作出部分改进），这意味着这方面的工作已大体确立并且在正常运作，但需作出一些改进。审计意见的依据见本报告附件 5。

## 六. 项目署问责框架

47. 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。

48. 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、各区域办事处、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执行办公室指令和指示的落实工作。

49. 项目署问责框架和监督政策的外部支柱包括联合国大会、秘书长、执行局、联合国审计委员会、联合检查组(联检组)、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

50. 内审组遵守执行局关于内部审计报告披露的第 2008/37 号和第 2012/18 号决定和其中批准的程序。公开披露内部审计报告仍然具有积极作用,加强了透明度和问责制。

51. 因此,内审组在项目署的公开网站发表了 2012 年 6 月 30 日之前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上张贴了所有职能审计报告和专题审计报告,但其中不包括在例外情况下由于保密原因不予公布的报告。

## 八. 咨询事务

52. 内审组的任务包括向管理层提供咨询服务,通常是应管理层的请求。2018 年的咨询活动涉及提供正式或非正式咨询、分析或评估,无论与内部审计有关,还是与调查活动有关。在提供咨询服务时,内审组保持其客观性,不承担落实咨询意见等管理责任。

53. 2018 年期间,内审组为管理层提供了更多的咨询服务,包括:(a)支持管理层通过企业投资组合和项目管理系统等使风险管理正规化;(b)通过向管理层提供定期报告,推进持续审计和数据分析;(c)就项目审议中的审计条款提出咨询意见;(d)参加企业业务小组和业务管理小组等管理会议;以及(e)协调和支持联检组以及项目署落实联检组建议的年度报告。

54. 此外,内审组也针对治理、风险和合规框架以及供应商数据库整合向管理层提出咨询意见。内审组还继续进行维持项目署 ISO 认证所需的内部合规评估,并向高级管理层报告在外地办事处和项目中需要注意的多次提出的审计问题。

## 九. 调查

55. 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指控的唯一实体。

56. 2018 年，内审组处理了涉及多名员工和供应商的复杂调查。最后，内审组将 77 名员工和 35 名供应商移交制裁，与 2017 年内审组移交了 34 名员工和 25 名供应商相比，数目显著增加。尽管如此，内审组完成这些案件比往年更快。2018 年结案的平均用时（3.8 个月）比 2017 年缩短 21%，比 2016 年缩短 42%。截至 2018 年底，只有 1 起案件在超过 6 个月的时间里未结案，相比之下，截至 2017 年底是 3 起案件。

57. 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。最后，项目署根据内审组开展的调查，在 2018 年追回了 135 127 美元的被侵占资金（34 630 美元与 2018 年的调查有关，100 497 美元与往年的调查有关）。

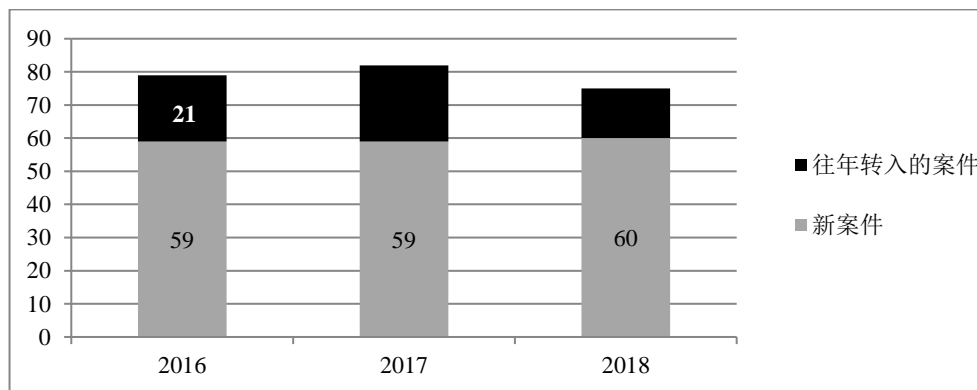
### A. 收到的投诉

58. 2018 年，内审组收到 151 份投诉，比 2017 年（111 份投诉）增加 36%。内审组根据这些投诉受理了 60 起案件，略高于 2017 年（59 起案件）。其余投诉（91 份）经查不在内审组的任务授权之内，或者由其他部门处理更为恰当。为了协助处理所收到投诉的增加量，已批准内审组升级一个职位，自 2019 年起生效。

### B. 受理的案件

59. 除了 2018 年受理的 60 起案件，另有往年的 15 起案件被转到 2018 年（图 5）。

图 5. 2016-2018 年受理案件数目

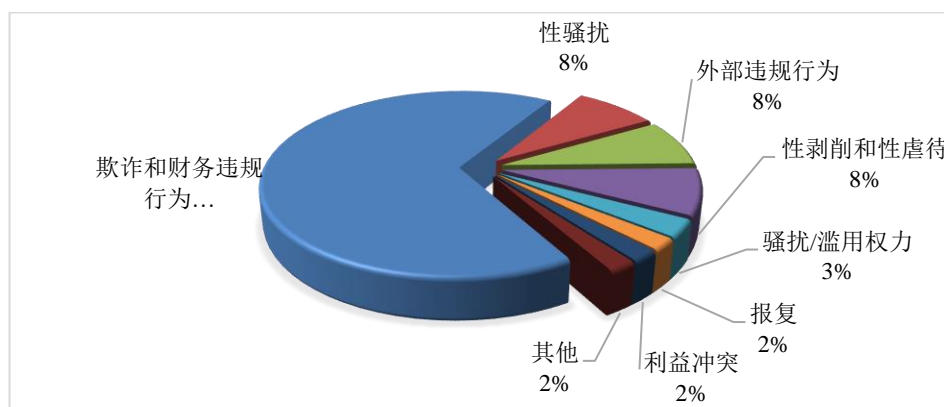


60. 在 2018 年受理的 60 起案件中，有 62% 由管理层或工作人员移交，25% 来自其他途径（例如医疗保险提供商等外部实体或联合国组织），8% 来自内审组的审计，其余 5% 来自项目署欺诈热线的举报。

61. 2018 年受理的大多数案件（40 起或 67%）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、贪污或滥用资源）。有 5 起案件涉及性剥削和性虐待，另有 5 起案件涉及性骚扰。其余涉及其他类型不当行为：外部违规

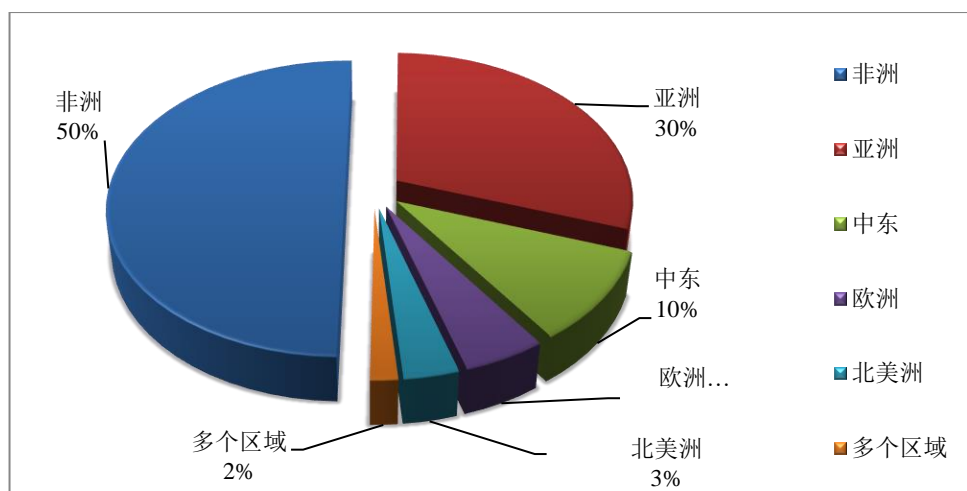
行为（医疗保险欺诈和违反当地法律）（5起）；骚扰和/或滥用权力（2起）；利益冲突（1起）；报复（1起）及其他种类，如滥用项目署资产（1起）。

图 6. 2018 年受理的案件种类



62. 非洲是内审组 2018 年受理案件数量最多的区域（30 起或 50%），其次是亚洲（18 起）和中东（6 起）。内审组还受理了欧洲的 3 起案件、北美洲的 2 起案件以及 1 起涉及多个区域的案件。

图 7. 2018 年受理案件的地域分布



### C. 调查结果

63. 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任务授权或管辖范围。如果确属其任务授权或管辖范围，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。

64. 如果对项目署工作人员的指控属实，内审组即将案件移交人力资源法律干事，由后者按照 OI.AIG.2018. 01 号行动指令采取纪律行动。如果案件涉及项目署的供应商，则按照 PG.2017. 02 号行动指令将案件移交供应商审查委员会处理。报复案件按 OI.Ethics.2018. 01 号行动指令移交道德操守干事处理。

65. 2018 年，内审组结案 59 起（见下表 6）。

表 6. 2018 年调查案件量

	案件数目	百分比
2018 年调查案件量		
• 从往年转入的案件	15	20
• 2018 年收到的案件	60	80
共计	<b>75</b>	<b>100</b>
2018 年结案的案件	<b>59</b>	<b>79</b>
转入 2019 年的案件	<b>16</b>	<b>21</b>

66. 2018 年，内审组调查和结案的速度更快，部分原因是继续注重案件分类，使内审组集中力量办理最严重的案件。2018 年内审组的平均结案时间为 3.8 个月，而 2017 年是 4.8 个月，2016 年是 6.6 个月。截至 2018 年 12 月 31 日，内审组只有 1 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 2017 年 12 月 31 日，内审组有 3 起案件受理时间超过 6 个月。

67. 2018 年结案的 59 起案件中有 35 起案件（59%）证明属实。<sup>8</sup>在 22 起案件（37%）中，内审组对指控得出证据不足的结论。其余 2 起案件的指控不在内审组的任务授权范围之内，内审组将这些案件移交联合国其他组织。

#### 查实的案件

68. 有 35 起查实的案件（详见附件 4）涉及 77 名工作人员和 35 名供应商。内审组将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制裁委员会处理。认定的不当行为类案件大都涉及欺诈或财务违规行为（22 起案件）。

表 7. 2018 年调查案件的结果

结果	数目
A. 证据不足的案件	
• 初步审查或初步评估之后	15
• 调查之后	7
小计	22
B. 不属于项目署任务授权范围的案件	2
C. 查实的案件	35
共计	59

#### 查实案件的财务损失和追讨情况

69. 2018 年，内审组调查案件中被查实的财务损失总额为 130 725 美元，这一数目占项目署年度资源总额不到 0.1%。内审组将该损失移交管理层进行追讨。2018 年，管理层从本年度和往年确认的损失中追回了 135 127 美元。内审组正在与法律小组合作，聘请一名服务供应商帮助查找和追回更多的被侵占资金。

<sup>8</sup>4 起案件涉及对执行合作伙伴雇员的指控；这些合作伙伴发现这些指控已查实并采取适当行动。因此，内审组没有将其移交供应商审查委员会处理。

### 管理意见书

70. 2018 年，如调查人员所确定的，内审组向相关业务单位发出了 15 份管理意见书，为在内部控制方面发现的薄弱环节提出 15 项建议。内审组利用审计建议跟踪工具来确保对这些管理意见书中提出的所有建议及时作出响应。

#### 对不当行为案件采取的行动（2018 年）

71. 2018 年，内审组向人力资源法律干事移交了 77 名工作人员：

- (a) 有 8 人受到纪律处分；2 人被解职，6 人的合同被终止；
- (b) 有 7 人在调查结束之前从项目署离职，47 人在内审组将案件移交人力资源法律干事后离职。其档案中附上一份声明，指出如果继续受雇于该组织，他们会被指控有不当行为。
- (c) 2018 年底有 15 人的案件尚未了结。

#### 对不当行为案件（之前案件）采取的行动

72. 项目署还对 2018 年之前受理的案件所涉 10 名当事人作了处理。4 人被解雇，1 人受到书面批评。其余 5 人已经离职，项目署在其档案中附上一份声明，指出如果继续受雇于该组织，将会被指控有不当行为。

### 制裁供应商

73. 2018 年，内审组向供应商审查委员会移交了 13 起案件，涉及 35 名供应商和 20 名公司负责人。委员会对 13 起案件中的 4 起采取了行动。结果是，项目署将 9 名供应商和 10 名公司负责人除名 3 年，将 8 名供应商和 5 名公司负责人除名 5 年，将 1 名供应商和 3 名公司负责人除名 7 年。委员会还对 3 名供应商和 3 名公司负责人给予严厉批评。<sup>9</sup> 2018 年底，该委员会仍在对其他 9 起案件进行审查。

74. 另外，该委员会还对 2018 年之前受理的 7 起案件采取了行动。在这些案件中，项目署将 2 名供应商除名 1 年，3 名供应商和 1 名公司负责人除名 3 年，2 名供应商和 1 名公司负责人除名 5 年。委员会还向 1 名供应商提出书面批评。

75. 到目前为止，项目署已经根据内审组的调查结果制裁了 126 名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所有供应商，均公布在项目署网站上。

76. 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。

<sup>9</sup> 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. 增强调查能力

77. 2018 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。内审组继续依赖咨询师提供额外支持。

78. 内审组利用一个与其有长期协议的公司提供的服务进行计算机取证。内审组还开始使用 eDiscovery 工具以在内部开展部分取证分析，该工具提高了调查人员审查数据的效率。

79. 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指控进行初步审查。内审组还与人员和改革小组就骚扰和滥用权力的案件开展了合作。

80. 此外，在防范性剥削和性虐待方面，内审组向高级管理层提供了支持。它帮助设立了项目署防止性剥削和性虐待工作组，支持管理层实施秘书长提出的诸多举措，并通过联合国调查部门代表处与联合国各组织密切合作解决这些问题。内审组还于 2018 年向其调查人员提供了关于性剥削和性虐待问题的培训。

81. 同样地，内审组通过参与为因性骚扰而离职的雇员建立的机构间审查数据库，支持管理层加强对防止性骚扰的保护。

82. 内审组也在改进其投诉受理系统。2018 年，内审组对一个在线门户网站实施了采购流程，该门户网站将引导投诉人并提示他们提供相关信息。这个新的门户网站将提高内审组审查投诉的效率。

## E. 预防欺诈

### 培训

83. 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。2013 年，项目署为其工作人员举办了“行为准则”讲习班，目标是通过主动出击，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，以及训练工作人员发现潜在问题并进行举报。2018 年，共有 199 人在这些讲习班接受培训。

84. 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。

85. 在 2018 年 10 月采购小组务虚会期间，内审组向采购从业人员提供了基于场景的培训，内容涉及内部审计期间发现的危险信号如何导致欺诈和不当行为调查。



86. 2018 年，内审组还支持了曼谷共享服务中心，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。内审组目前正致力于使该过程自动化。

## 十. 内部审计建议的后续行动摘要

### A. 2018 年及之前各年发布的审计建议的执行情况

87. 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，以确保管理层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。2018 年，内审组与管理层密切合作，确保根据内部审计计分卡制定和监测经过深思熟虑的实施目标。

88. 表 8 列示了 2008 年至 2018 年期间发布的所有审计建议的落实情况。在 2016 年或之前发布的审计建议中，有 99.8% 得到落实。截至 2018 年 12 月 31 日的总体执行率为 96%，比 2017 年的 92% 有了明显提高，并且显示出管理层较高的回应率。与 2017 年发布的 315 项建议相比，2018 年发布的建议数量（160 项建议）有所减少，这是由于组织内部控制得到整体改善。管理层立即采取了行动处理 2017 年审计意见。

### B. 在 18 个月或更长时间内没有解决的建议

89. 在总共 176 项未执行建议中，在 2018 年 12 月 31 日之前发布的超过 18 个月（即 2017 年 6 月 30 日或之前发布的）仍未得到执行的审计建议数为 12 项（7%）。相比之下，2017 年底是 357 项建议中有 12 项（3%）未执行。去年年度报告指出的 9 项逾期 18 个多月以上未得到执行的建议如今都已得到执行，还有 3 项建议尚未得到执行。详见附件 1。

表 8.2018 年 12 月 31 日之前发布的审计建议的执行情况

审计建议数目	2008-2016 年	2017 年			2018 年			2008-2018 年
	共计	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	共计
已执行/结案	4 203	165	106	271	23	15	38	4 512
百分比	99.8%	83%	92%	86%	20%	35%	24%	96%
正在执行	10	35	9	44	94	28	122	176
百分比	0.24%	17%	8%	14%	80%	65%	76%	4%
共计	4 213	200	115	315	117	43	160	4 688

## 十一. 业务问题

### A. 资源

90. 2018 年期间，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 I-ICA3）、4 名审计专家（1 名 P3，3 名 I-ICA 2）、<sup>10</sup> 1 名数据分析助理（L-ICA 1）和 1 名审计助理（L-ICA 5）。<sup>11</sup>为减轻信息技术风险并确保遵守信息和通信技术相关标准和控制，I-ICA 3 级别的首席信息和安全干事一职已获批准，作为 2019 年对内审组结构的补充。

91. 调查科包括一名负责人（P5）、1 名调查员（P3）、3 名调查专家（I-ICA 2）和 1 名调查助理（L-ICA 5）。为了协助应对投诉量增加，管理层力促内审组将其一个 I-ICA 2 职位升级为 I-ICA 3，自 2019 年起生效。

92. 主任（D1）为整个小组提供总体指导和支持。

93. 内审组 2019 年的预算总额为 322.7 万美元（2018 年为 322.7 万美元），其中 198 万美元（2018 年为 202.8 万美元）分配给审计活动，124.7 万美元（2018 年为 119.9 万美元）分配给调查活动。投资预算支助和区域办事处支助对此予以补充。2018 年预算总额最初为 303.6 万美元，2018 年预算提高主要是由于 2018 年底内审组结构中增设了首席信息和安全干事（I-ICA 3）一职。

94. 内审组增加了审计业务的产出和工作人员数量，同时保持总体成本不变。根据项目署的业务效率目标，内审组将继续以较低的成本提供更好的鉴证作为关键优先事项。

95. 内审组内部结构通过客座审计师、第三方专业公司以及调查专家和计算机取证专家等专家加以补充。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、其他团体和部门的关系

96. 内审组继续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保持联系，协调联合国各组织间的内部审计和调查活动。

97. 2018 年 4 月，内审组参加了欧洲国际组织内部审计负责人网络小组。2018 年 10 月，内审组参加了由丹麦政府主办、由国际反腐败大会承办的反腐败会议。11 月，内审组参加了性剥削和性虐待调查机构会议以及美国国际开发署叙利亚利益工作组。

98. 2018 年，内审组与美国国务院和加勒比开发银行分别签署了一项新的合作协定，项目署与重要合作伙伴签署的合作协定数量达到 14 个。这些协定加强了

<sup>10</sup> I-ICA: 《国际个体订约人协议》。

<sup>11</sup> L-ICA 《本地个体订约人协议》。

客户对项目署的信心，也是一个强有力的工具，为正在谈判客户其余的外地同事提供保证。

99. 内审组以加强调查职能为目的，与项目署各单位进行协作：法律小组、人员和改革小组、道德操守办公室以及若干区域和国家办事处。由于部门间的合作和高级管理层的支持，内审组能够在不进行调查的情况下解决通过官方和其他渠道提出的许多问题。与此同时，其他团体在继续寻求内审组的咨询意见，内审组“仅供参考”的案件量反映了这一点。

100. 与往年一样，内审组与联合国审计委员会协调其年度工作计划，并且与联合国审计委员会共享审计结果和最终审计报告。

101. 2018 年，内审组与联检组继续密切合作，以加强项目署的内部监控。

102. 内审组继续与注册舞弊审查师协会的伙伴关系，这将有助于提高项目署的实务标准，也有助于提高它在联合国其他组织中的认可度。内审组还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。

103. 审计员还满足了该协会的专业进修要求，并保持各自的审计师和会计师名衔与成员身份。

### C. 加强审计职能

104. 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（WrikeTM）的使用，使产出能力和信息流得到显著改善。

105. 2018 年全年，内审组采取了新的持续改善举措，如年度风险评估面板自动化和可视化、欺诈审计以及支持治理、风险和合规框架举措。

### D. 数据分析和连续审计

106. 如 2017 年年度报告所述，内审组在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。内审组继续在其全部审计活动中嵌入数据分析，以主动监测风险和问题，并预防和检测可能的欺诈和异常交易。这一举措解决了执行局和审计咨询委员会提出的要求，即内审组加强主动审计和调查工作。

107. 2018 年，内审组对其数据分析举措进行了外部评估，目的是使内审组能够积极主动地进行欺诈检测和预防，并且以创新方式更快、更省、更好地进行审计。因此，面板现在显示内审组开发的 13 种算法的结果，以查明重复供应商、重复付款、受制裁供应商和工作人员、超支项目和采购异常等问题。

108. 2018 年 8 月，内审组将负责持续审计与欺诈检测和预防的数据分析职位升级为 I-ICA 1，以反映所需技能水平以及所履行的关键角色和职责。

109. 2018 年，内审组通过采用数据分析发布了两份调查结果报告。虽然未查出欺诈问题，但采用数据分析发现，有些过程易于遭受风险和失控。这些问题已经移交管理层采取行动。2018 年一些关键调查结果如下：

- (a) 总共查明 46 名重复供应商；
- (b) 项目署与三名受制裁供应商交易 93 588 美元；
- (c) 共查明重复付款 15 283 美元；
- (d) 在 2018 年签订的个体订约人协议中，有近四分之一（1 560 份，总数为 6 461 份，占 24%）具有追溯效力，其中 47 份合同未经适当级别当局授予；
- (e) 采购流程：（一）在过去 12 个月内，未经适当批准、就同一项目/用途向同一供应商授予的累计价值超过 50 000 美元的有 5 例；（二）外地办事处批准了 9 笔金额等于或高于 2 500 美元、总计 37 003 美元的非采购订单付款；
- (f) 项目管理：有 31 个进行中的项目现金赤字达 540 万美元，6 个财务冻结项目的现金赤字达 120 万美元。

110. 事实证明，内审组采用数据分析是加强控制的有效工具。管理层采取了纠正措施来解决内部控制的这些薄弱环节，2018 年，项目署获得增值的证据包括：

- (a) 在共计 15 283 美元的重复付款中，有 14 296 美元被追回；
- (b) 整个项目署追溯批准的个体订约人协议频率从 2018 年前 6 个月的 27% 下降到后 6 个月的 16%。

## E. 反欺诈审计行动

111. 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。2018 年，内审组继续在各项内部审计活动中扩展欺诈重点。

112. 2018 年审计中更加强调欺诈的具体举措包括：(a) 制定采购和合同管理审计方案，提供详细的指导和标准审计程序，以确保彻底审查采购职能，包括识别欺诈危险信号；(b) 加强审计规划备忘录，包括针对欺诈的审计重点和审计方法；以及(c) 新的简明审计报告格式。

113. 上文所述数据分析举措还针对欺诈检测和预防。每次审计都包括单独设计的数据分析测试，涵盖重复付款、受制裁供应商参与以及采购拆分等风险。

114. 由于采用了这一方法，2018 年内部审计活动期间，有 4 起假定欺诈案件被移交进行调查，其中 1 起已经查实，对有关供应商和相关人员造成了影响。

## F. 基于内审组新举措确认的关键问题

115. 2018 年，由于加强了审计工作，包括强化审计方案，内审组确定了移交管理层采取行动的的重大审计问题。这些问题包括：

- (a) 超支项目超过 110 万美元，可能要从业务准备金中核销；

- (b) 由于接收项目缺乏可用资金，项目间转账金额达 198 万美元；
- (c) 迟交收据导致有记录的项目交付额误报 5 360 万美元；
- (d) 早交收据导致有记录的项目交付额少报 90 万美元；
- (e) 在项目结束日期后筹集的承付款金额为 100 万美元，可能会被供资方拒绝；
- (f) 有 120 万美元的采购订单是在收到货物/服务后创建的；
- (g) 会计记录中多次出现错误，如使用错误的支出账户，金额达 220 万美元；
- (h) 签发了合同额超过核定授标 250 万美元的合同；
- (i) 两笔付款支付供应商出错，金额达 125 000 美元；
- (j) 金额达 46 825 美元的付款没有足够的文件支持；
- (k) 人力资源流程的监督和透明度不充足，如：（一）不当使用案头审查与不合理延期；（二）不当使用长期协议保留案头审查新雇员并避开项目署的招聘流程；以及（三）I-ICA 费用计算中经常出错。

116. 最后，内审组通过对外地任务的内部审计，确定了本可以避免的费用，共计 154 789 美元。

117. 作为内审组对内部审计建议执行情况进行跟踪的一部分，对上述问题采取的管理行动进行了跟进。

## G. 治理、风险管理和合规框架

118. 2018 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。

119. 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。

120. 2018 年，内审组对治理、风险管理和合规框架的支持包括：

- (a) 在每次执行外地审计任务期间，通过为外地同事开办“行为标准讲习班”，积极提高项目署工作人员对按照最高道德标准开展工作的重要性的认识；
- (b) 参加将于 2019 年 4 月启动的企业投资组合和项目管理系统内部发展进度会议；
- (c) 继续致力于在项目署一体化系统内实施内审组连续报告工具，并且作为监测试验的孵化器，可以移交给第二道防线各部门（后者将支持持续改进项目署合规框架）；
- (d) 持续支持立法框架委员会并向其提出深刻见解（内审组对此作出了贡献，并对项目署的关键政策、指示和指导发表了评论意见）。

## H. 外部质量评估

121. 通过每五年一次对是否遵守内部审计师协会各项标准定期进行外部评估，内审组表明其致力于改进内部审计职能。2012 年和 2017 年，内部审计活动开展了独立的外部质量评估，经评估认定为“总体符合”标准且符合该协会的道德守则。这是内部审计师协会给出的最高评级。2015 年对调查职能进行了一次外部同行审查。

## I. 技术支持举措

122. 内审组将在信息和通信技术举措方面与其他部门积极合作，包括谷歌套件、开发一体化管理和监督建议监测工具以及企业投资组合和项目管理系统的内部开发。2018 年全年，内审组出席了业务治理小组月会，以确保内审组掌握最新的技术举措，使内审组能够更好地了解项目署的风险和协同增效。如果随着 2019 年的推进形成进一步的牵引力，内审组将调整其工作计划以适应这些举措。

123. 2018 年，内审组与项目署基础设施和项目管理小组以及人员和改革小组的同事密切合作，共同制定项目署知识管理战略，这是《项目署 2018-2021 年战略计划》的关键组成部分。2019 年，内审组将支持有助于实施知识管理战略的活动，包括通过战略性利用从监督建议中产生的机构知识。

124. 2018 年底，内审组最终完成了首席信息安全干事的招聘工作，该首席干事将随着技术的不断进步支持项目署的工作，并且将负责确立和维持确保信息资产和技术得到充分保护的愿景、战略和方案。该干事将在确定、强化、影响和维持整个项目署的各项进程中发挥关键作用，以应对包括网络安全和威胁在内的信息技术方面的风险和脆弱性，并成为支持项目署技术进步的推动力量。

## 十二. 审计咨询委员会

125. 2018 年期间，审计咨询委员会继续审查内审组的年度工作计划和预算、质量保证和改进方案以及最终内部审计报告，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 2018 年年度报告载于附件 3。