



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
17 March 2021
Chinese
Original: English

2021 年年会

2021 年 6 月 7 日至 11 日，纽约

临时议程项目 3

内部审计和调查

开发署：审计和调查处关于 2020 年内部审计和调查活动的年度报告

摘要

本报告介绍审计和调查处在 2020 年 12 月 31 日终了年度的活动。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(执行局第 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辅助分析、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：执行局提出的要求，如遵守关于符合内部审计标准的声明；关于为审计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)。

本报告还包括 2020 年发布的所有内部审计报告的标题和收到的评级(第 2013/24 号决定)，以及欺诈案件和对不当行为案件采取的行动(第 2011/22 号决定)。

管理层对本报告的回应按第 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。

COVID-19 疫情导致审计和调查处人员从 2020 年 3 月中旬开始远程办公；审计中的范围变更已查明并反映在发布的审计报告中。



决定要点

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

目录

章次	页次
导言	4
一. 开发署的保证	4
二. 内部审计报告的披露	7
三. 人员配置和预算	7
四. 重大内部审计的结果	9
A. 总部审计	9
B. 国家办事处审计	9
C. 全球基金审计	11
D. 项目审计	12
五. 对审计建议采取的后续行动.....	13
六. 审查非政府组织和/或各国政府执行项目的审计情况.....	13
七. 调查	14
八. 联合国系统内部协调	22
九. 咨询和其他审计服务	23
十. 意见	23

附件(可在执行局网站上查阅)

1. 《审计和调查处章程》
2. 审计和调查处 2020 年发布的与开发署有关的审计报告
3. 2020 年撤回的建议
4. 2020 年发布的按指控类型划分的调查报告摘要
5. 2020 年审计和调查处的咨询服务
6. 支持审计和调查处意见的标准

附录(可在执行局网站上查阅)

审计和评价咨询委员会 2020 年年度报告

导言

1. 开发署审计和调查处谨向执行局提交其 2020 年 12 月 31 日终了年度的内部审计和调查活动年度报告。本报告还载有在执行局的决定中请求提供的信息。

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(审调处)力求让开发署有一个独立客观地进行内部监督的有效系统,以提高其业务在实现其各项发展目标上的效能和效率。开发署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国际标准所提要求,该章程已得到审查,并反映了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. 审调处确认其具有组织上的独立性。2020 年,审调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. 所有审计人员填写了 2020 年廉正、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. 审调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。2020 年进行的审计后客户调查显示,客户对审计工作感到满意。

7. 审调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,就最大限度发挥开发署内部审计和调查职能的效力问题向署长提供了意见。2020 年,委员会通过季度进度报告审查了审调处 2020 年年度工作计划及其执行情况。

9. COVID-19 疫情导致审调处人员从 2020 年 3 月中旬开始远程办公,审计中的范围变更已查明并反映在 2020 年发布的审计报告中。从 2020 年 3 月开始,所有调查也都是远程进行的。该处还起草了具体的咨询说明,以应对 COVID-19 相关风险。

与外部审计机构的协调

10. 开发署外部审计机构(联合国审计委员会)继续依靠审调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

11. 为了就治理、风险管理和控制提供保证, 审计和调查处 2020 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、结核病和疟疾基金的赠款。经审计和评价咨询委员会审查后, 署长核准了 2020 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)

12. 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 2020 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。该处以参与方式开展规划进程, 与高级管理层和相关局处主管就风险评估模式所得结果进行了一系列讨论。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。

13. 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。为有效分配资源, 被评级为“极高风险”的实体通常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

14. 2020 年, 审调处发布了 90 份审计报告: 10 份总部审计报告, 包括 1 份对资发基金的审计报告和 1 份后续报告(11%); 34 份国家办事处审计报告, 包括 3 份后续报告(38%); 9 份全球基金审计报告(包括 1 份后续报告和 2 份合并报告)(10%); 以及对直接执行项目的 37 份审计报告(41%)(见图 1)。根据第 2013/24 号决定, 附件 2 载有 2020 年发布的所有内部审计报告的标题及评级。2020 年, 对于总部、国家办事处、全球基金和直接执行的审计, 该处达到了从实地工作结束开始发布报告的天数的关键业绩指标, 平均每份报告达到 49.8 天, 而目标是 90 天。请参见图 2 中的详细信息。

15. 74 项国家一级审计(国家办事处审计、直接执行项目审计和全球基金审计)涵盖了 2020 年开发署约 45 亿美元实地支出中的约 34 亿美元(75%)。另有 9 亿美元

¹ “第三方审计”是指既不是由审计和调查处进行, 也不是代表该处进行的审计。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。

支出被纳入非政府组织和国家执行项目的第三方审计。国家一级审计和第三方审计相组合，合计 43 亿美元。

图 1. 2020 年发布的审计报告数量、百分比² 和类型

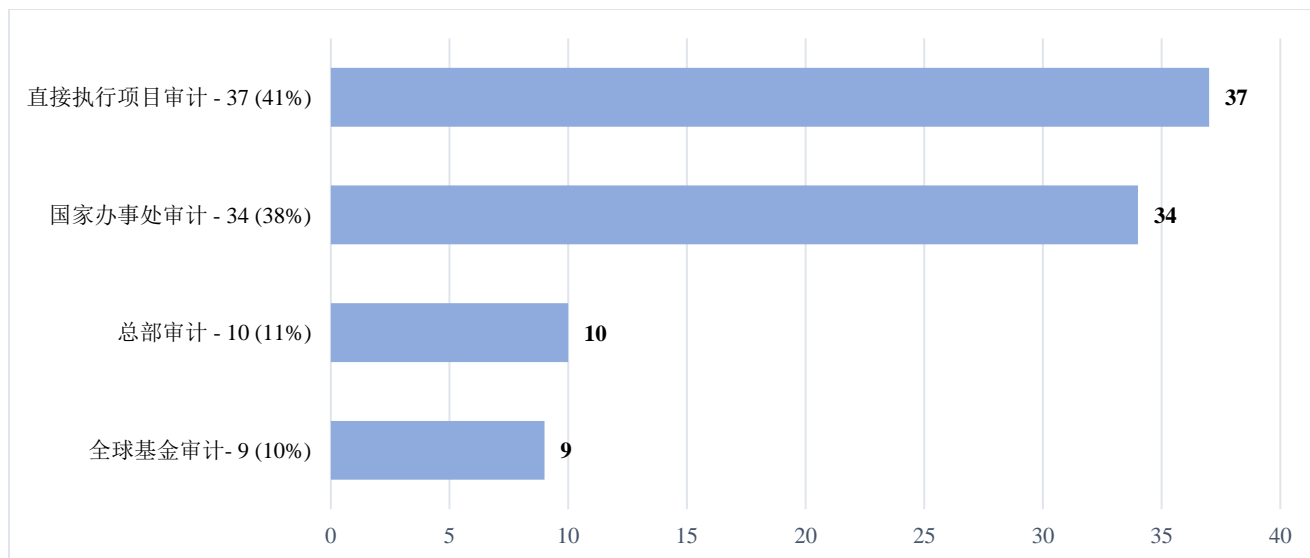


图 2. 2020 年关键绩效指标-发布报告的平均天数

审计类型	天数 ³	目标天数
总部审计	72.3	90
国家办事处审计	56.8	90
全球基金审计	58.1	90
直接执行的项目审计	36.7	90

审计评级

16. 在审计结果基础上，审调处对可适用的报告做出审计评级，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。对后续审计、直接执行项目的单一财务审计、机构间审计和关于若干审计的合并报告不予审计评级。

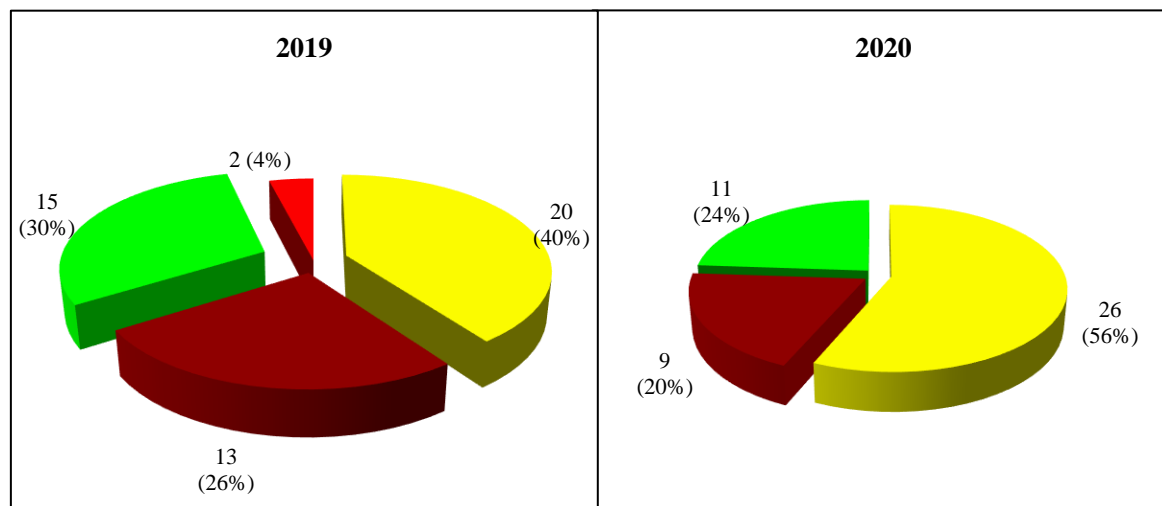
17. 在 90 份报告中，对 44 份报告没有给出总体评级。在其余 46 份报告中，对 11 份报告(24%)给出“满意”评级；对 26 份报告(56%)给出“部分满意/需要做些改进的”评级；对 9 份报告(20%)给出“部分满意/需要做重大改进的”评级；没有对任何报告给出“不满意”的评级(见图 3)。2020 年的审计评级情况与 2019 年进行比较显示：“满意”评级数量减少；“部分满意/需要做些改进”的评级增加，

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)。

³ 每种审计类型从实地工作结束到报告发布的天数。

“部分满意/需做重大改进”的评级和“不满意”的评级减少(减少 4%)；2020 年没有任何报告得到“不满意”的评级。

图 3. 审计评级比较(2020 年与 2019 年)



■ 满意 ■ 部分满意/需要做些改进

■ 部分满意/需做重大改进 ■ 不满意

二. 内部审计报告的披露

18. 2020 年，开发署公开披露了 89 份内部审计报告，其中 1 份被部分修订，因为其中包含敏感内容。2020 年，对披露网页的访问量为 6 774 次(4 819 名独立访客)，高于 2019 年的 5 303 次(3 685 名独立访客)。

三. 人员配置和预算

19. 截至 2020 年 12 月 31 日，审调处共有 93 个核定员额。

招聘程序

20. 截至 2020 年底，在这 93 个员额中，86 个员额已经填补，七(7)个员额空缺。在 7 个空缺职位中，有 2 个是 2020 年 12 月底新设的职位。七个员额中的一个员额的招聘工作已于 2020 年 12 月 31 日完成，任职者定于 2021 年 1 月初加入该处。其他四个职位的招聘工作正在进行中。这两个新设职位的招聘工作预计将在 2021 年第二季度填补。2020 年，包括两个新员额在内的平均职位空缺率为 7.5%(设定目标为 7%)，工作人员职位空缺持续的平均时间为 5.6 个月(设定目标为 6 个月)。

21. 该处在 2020 年期间进行了 15 个招聘程序，结果有 11 名新招聘的工作人员和 4 名办公室工作人员晋升到更高的职位。在新招募的 11 人中，5 人是男性，6 人是女性。在晋升到较高级别的工作人员中，一名是男性，三名是女性。在 2020

年完成的 15 个招聘中，有 14 个员额是专业人员职等，1 个是一般事务人员职等(选定的人员是女性)。有关细目，请参见图 4。

图 4. 按性别分列审调处 2020 年招聘的工作人员

性别	新招聘人员	内部工作人员	共计	百分比
男性	5	1	6	40%
女性	6	3	9	60%
共计	11	4	15	100%

预算

22. 2020 年，审调处的整体核准预算为 2 130 万美元，由机构预算资源供资(细目详情见图 5)。⁴

23. 审调处还收到全球基金提供的 124 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、比勒陀利亚和纽约的三个审计专员员额和一个调查顾问员额提供的人事费和业务费。

24. 此外，直接审计费用共计约 71 万美元，计入 2020 年受审计的各直接执行项目的预算。

25. 2020 年，该处的支出(不包括全球基金)达到 1 880 万美元，未用余额为 250 万美元。出现未用余额的原因是工作人员预算(空缺员额)节省了 140 万美元，与 COVID-19 有关的工作人员差旅和其他业务活动(如办公室开支和培训)节省了 110 万美元。

图 5. 2020 年资源，不包括全球基金

类别	百万美元
审计	11.3
调查	7.6
管理和支助	2.3
审计和评价咨询委员会	0.1
共计	21.3

⁴ 审计和调查处的年租金部分为 971 000 美元，不包括在这一数字中。

四. 重大内部审计的结果

A. 总部审计

26. 2020 年审调处进行了 10 项总部审计，其中三项是绩效审计，涵盖开发署区域中心、开发署全球环境基金(全环基金)和非洲区域局。

27. 对非洲区域局、开发计划署安全办公室和多方伙伴信托基金办公室的审计结果总体评级为“满意”。

28. 对开发署区域中心的业绩审计、对联合国南南合作办公室、开发署数据管理、电子资金转账和资发基金的审计得出的总体评级为“部分满意/需要做些改进”。关于对开发署区域中心的审计，这种评级是由于财政和人力资源方面的薄弱环节、缺乏全面的整体系统以及没有足够的全面办法来支持国家办事处。至于开发署的数据管理审计，这一评级是由于缺乏核准的全面数据隐私政策和元数据管理程序。关于电子资金转移的审计，这一评级是由于 Atlas 与环球银行间金融电信协会之间缺乏自动化接口。关于对南南合作办公室的审计，这一评级是由于工作环境薄弱环节，不利于业绩和工作人员发展。对于资发基金的审计，这一评级主要是由于贷款和担保政策的缺陷以及赠款过程中的不足之处。

29. 对开发署全球环境基金的审计得出的总体评级为“部分满意/需要重大改进”。这一评级是由于对全球环境基金项目监督不足；对执行伙伴的审计建议的监测有限；内部控制框架落实不力；项目管理中的薄弱环节；以及财政资源管理上的薄弱环节。审计提出了 12 项建议，其中 5 项被评为“高度优先”，这意味着需要迅速采取行动，以确保开发署不会面临高风险。审计报告于 2020 年 9 月提交给开发署执行局第二届常会，并于 2020 年 12 月与全球环境基金理事会进行了讨论。

30. 审调处还对开发署分组过程进行了后续审计，并就简化开发署项目管理的控制提供咨询服务。

31. 10 项总部审计报告总共提出了 50 项建议，其中 16 项建议(32%)被列为“高度优先”。

B. 国家办事处审计

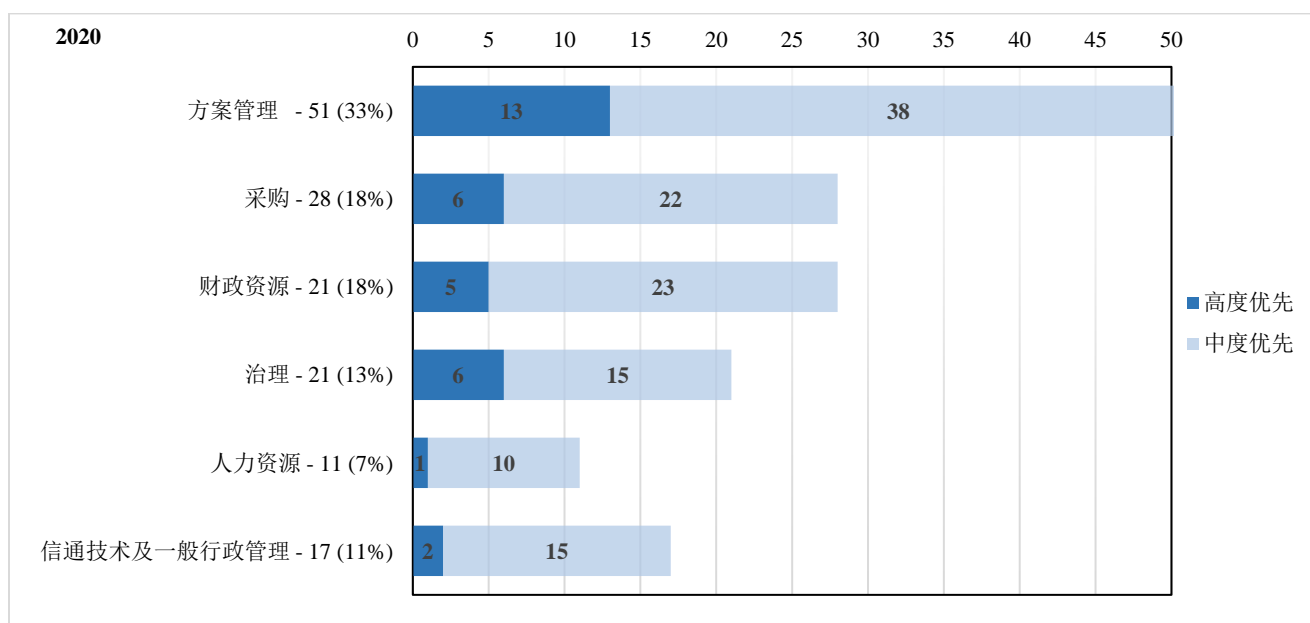
32. 2020 年发布的 34 份国家办事处审计报告包括了 31 项一般范围审计和 3 项后续审计。图 6 列出了按审计领域分组的各项重大问题(至少在五个办事处一再出现的问题)。

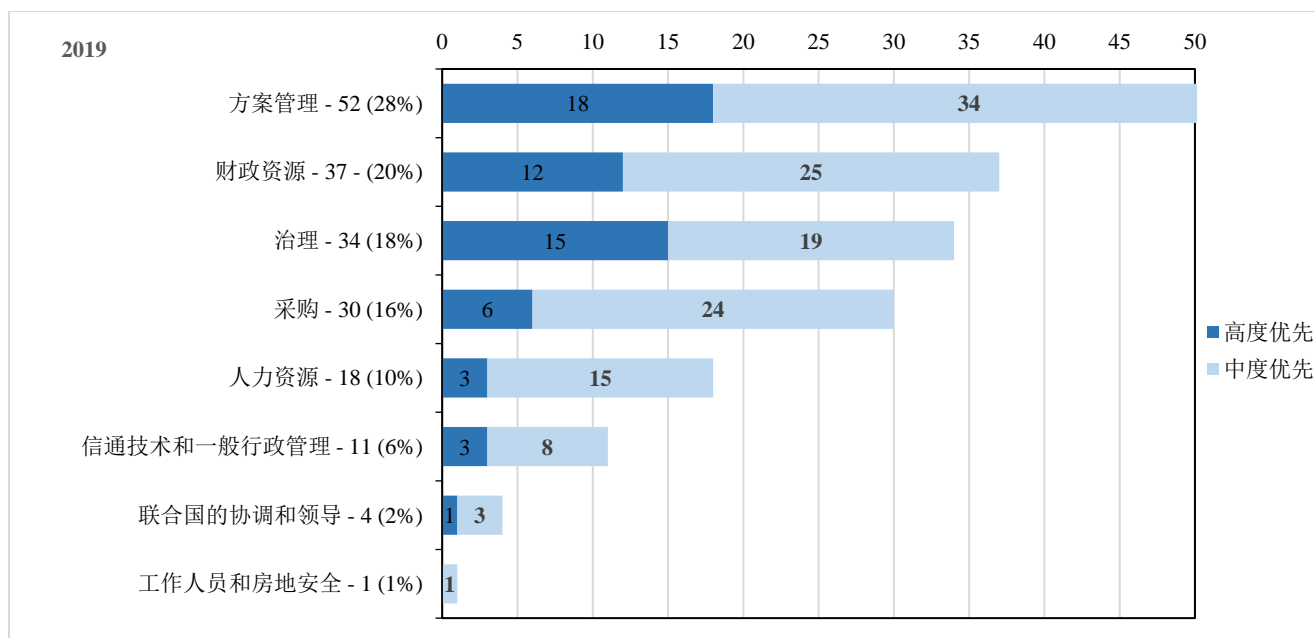
图 6. 国家办事处一再出现的审计问题

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"> - 方案和项目管理方面的薄弱环节，如方案监督不足、项目设计、监测和风险管理不力以及方案执行率低(25 个办事处)； - 延迟关闭已完成的项目(5 个办事处)。
采购	<ul style="list-style-type: none"> - 对采购管理的控制不足，例如采购过程和合同管理方面的薄弱环节，包括电子采购平台、理由和评价等工具使用不当、请购单和定购单使用不当、向独立审查委员会提交申请方面的薄弱环节以及对个别承包商的不当采购(20 个办事处)； - 采购规划不力(5 个办事处)
财务	<ul style="list-style-type: none"> - 财务管理方面的薄弱环节，如对付款和银行对账的管理不充分、预算编制不力和预算优先政策的使用、风险办公室的财务可持续性、现金转移协调办法的薄弱环节以及增值税未决索赔(16 个办事处)； - 拖欠地方办公费的政府缴款(5 个办事处)。
治理	<ul style="list-style-type: none"> - 组织架构、战略管控环境薄弱，年度计划和风险管理工具运用不到位，性别平等战略不到位(15 个办事处)。
人力资源	<ul style="list-style-type: none"> - 招聘程序效率低下，服务合同管理存在缺陷，服务合同薪酬表过时(10 个办事处)。
行政事务	<ul style="list-style-type: none"> - 差旅管理薄弱，例如不遵守开发署的差旅政策以及对差旅预付款和报销申请的控制和监测不足(6 个办事处)。

33. 上述审计总共提出了 156 项建议，其中 33 项(21%)被评级为“高度优先”。图 7 按专题对 2019 年和 2020 年的建议进行了分类。

图 7. 2019 年和 2020 年内部审计报告中国家办事处审计建议的分布和优先次序





C. 全球基金审计

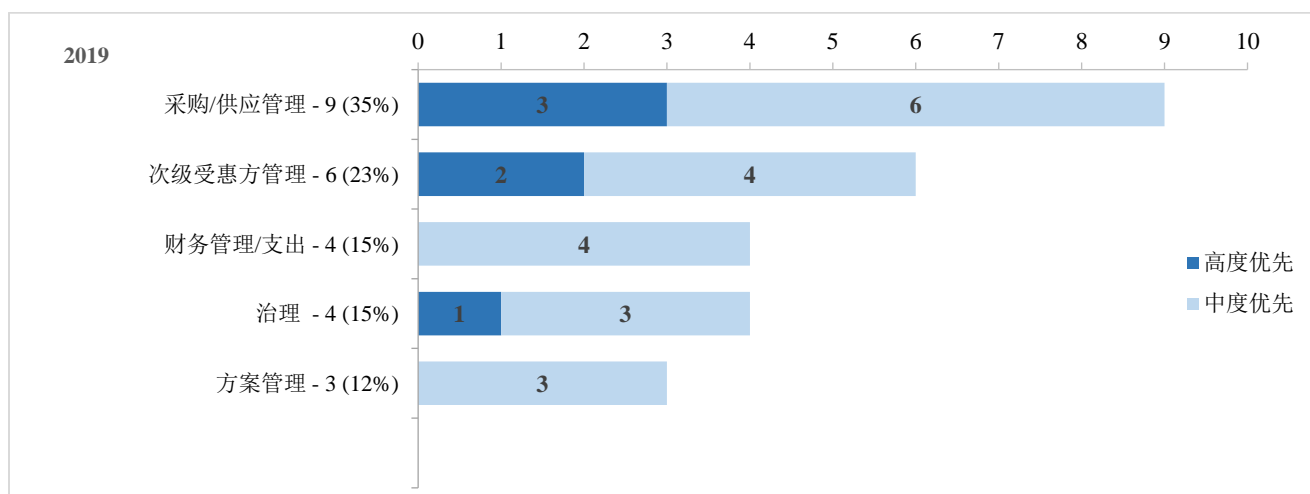
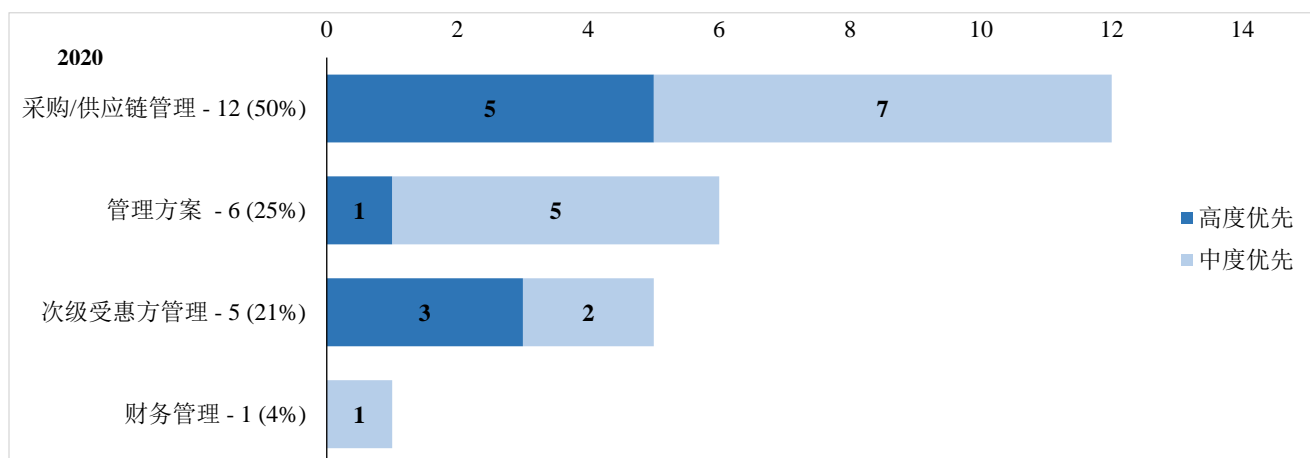
34. 审调处在 2020 年发布了 9 份全球基金审计报告(6 份国家办事处、1 份后续审计和 2 份合并报告)。这些报告涵盖了 7 个国家办事处(2 个在非洲、2 个在亚洲和太平洋区域、2 个在阿拉伯国家区域、1 个在欧洲和独立国家联合体区域)管理的全球基金赠款。图 8 列出了按审计领域分组的重大问题(至少在 3 个办事处一再出现的问题)。

图 8. 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
采购和供应链管理	- 库存记录管理薄弱、保健品质量保证落实不力、药品管理不力、资产管理控制不力(6 个办事处)。
方案/项目管理	- 实地考察和监测不足,资金使用和未使用资金重新规划方面的延误,以及赠款和项目结束管理不力(4 个办事处)。
次级受惠方管理	- 次级受惠方合同和财务监测方面的薄弱环节,次级受惠方能力评估和发展不足(4 个办事处)。

35. 有关开发署作为主要受惠方管理的赠款的 9 份审计报告载有 24 项建议(11 项“高度优先”和 13 项“中度优先”),其中 12 项(50%)涉及采购和供应链管理。各项重大问题依照审计领域合并列于图 9。

图 9. 2019 年和 2020 年内部审计报告中全球基金审计建议的分布和优先次序



D. 项目审计

36. 2020 年，单独(不是作为国家办事处审计一部分)审计了 37 个项目，受审计支出总额达 6.363 亿美元。

37. 在 37 个项目中，有 36 个项目由审计和调查处签约的审计事务所审计，产生 33 个无保留意见、2 个有保留意见、1 个否定意见。有保留意见和否定意见形成的净财务错报总额为 1 440 万美元，占受审计支出总额(6.363 亿美元)的 2.3%，而 2019 年为 1 060 万美元，占受审计支出总额(6.194 亿美元)的 1.7%。在 2020 年的财务错报总额中，89%(1 290 万美元)与开发署伊拉克国家办事处管理的一个项目有关。

38. 对 37 个直接执行项目的审计产生了 17 项建议，其中 1 项为“高度优先”，16 项为“中度优先”，其中相当多的建议(88%)涉及财政资源管理领域，例如记录到错误会计期间的费用、多报或少报综合交付情况报告以及错误记录预付款。

五. 对审计建议采取的后续行动

39. 截至 2020 年 12 月 31 日，审计建议总体执行率为 95%，高于 2019 年实现的执行率(90%)。这包括审计和调查处从 2018 年 1 月 1 日至 2020 年 11 月 30 日发布的所有报告。

40. 截至 2020 年 12 月 31 日，没有长期尚未落实的建议(18 个月或更长时间尚未落实)，而 2019 年为 10 项。这是审计和调查处 10 多年来首次没有向执行局报告长期尚未落实的建议。

41. 2020 年，审计和调查处处长从 2018 年发布的审计报告中撤回了 5 项建议。3 项建议因不再适用而被撤回。其余 2 项建议被撤回，是由于管理层接受了剩余风险。更详细的介绍见附件 3。

六. 审查非政府组织和/或各国政府执行项目的审计情况

42. 2019 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 2020 年 12 月 31 日，审计和调查处已收到 745 份审计报告，其中 43 份报告“尚未落实”(来自开发署驻吉布提、加蓬、利比里亚、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、莫桑比克、索马里和乌克兰办事处)。

审查结果

43. 在收到的 745 份报告中，审计和调查处深入审查了 261 份报告，涉及支出总额 8.247 亿美元(占受审计支出的 87%)。

44. 向所有提交项目审计报告的 91 个国家办事处发送了审计和调查处的审查函。图 10 列示了 2018 和 2019 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；(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			
	2019 财政年度 (2020 年进行的审计)		2018 财政年度 (2019 年进行的审计)	
	国家数量	百分比	国家数量	百分比
满意	71	78	64	71
部分满意	9	10	16	18
不满意	11	12	10	11
国家办事处总数	91	100	90	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

45. 详尽审查的非政府组织/国家执行项目审计报告包含 1 108 个问题。49%的问题涉及财务管理。

46. 审调处监测了国家办事处为落实审计建议而采取的行动。截至 2020 年 12 月 31 日，在 1 108 个审计问题中，45%已经得到处理或不再适用。

审计意见和净财务错报

47. 至于有修改意见的报告，审计和调查处计算得出 2019 财政年度的净财务错报为多报净额 50 万美元(2018 财政年度为 170 万美元)，占受审计支出总额(9.48 亿美元)的 0.1%。2019 财政年度的净财务错报总额为 50 万美元，原因是 31 个国家办事处多报了 260 万美元，对 5 个国家办事处少报了 210 万美元。出现保留意见的主要原因是无凭证支出(21 个项目)或综合交付情况报告与财务记录或项目记录(6 个项目)之间无法解释的差异。

全面实施统一现金转移方式的国家办事处

48. 2019 财政年度，23 个国家办事处(阿根廷、孟加拉国、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、埃及、印度、印度尼西亚、肯尼亚、马拉维、马来西亚、摩洛哥、卢旺达、萨摩亚、斯里兰卡、坦桑尼亚联合共和国、泰国、乌拉圭、越南和津巴布韦)完全转向了统一现金转移方式，并按照这一方法的规定实施了相应的保证活动。

49. 截至 2020 年 12 月 31 日，审调处已经完成对 29 份统一现金转移方式审计报告的审查。在这些报告中，28 份报告与财务审计有关，1 份与内部控制审计有关。审计机构对所审查的 28 份财务审计报告中的 25 份给出了“无修改”意见。

七. 调查

50. 2020 年期间，审调处开始调查 206 宗新案件，并继续调查 2019 年遗留下来的 352 宗案件，因而 2020 年案件总数达到 558 宗。

51. 在这 558 宗案件中，审调处在 2020 年完结了 277 宗。截至 2020 年底，281 宗案件被转入 2021 年(见图 11)。

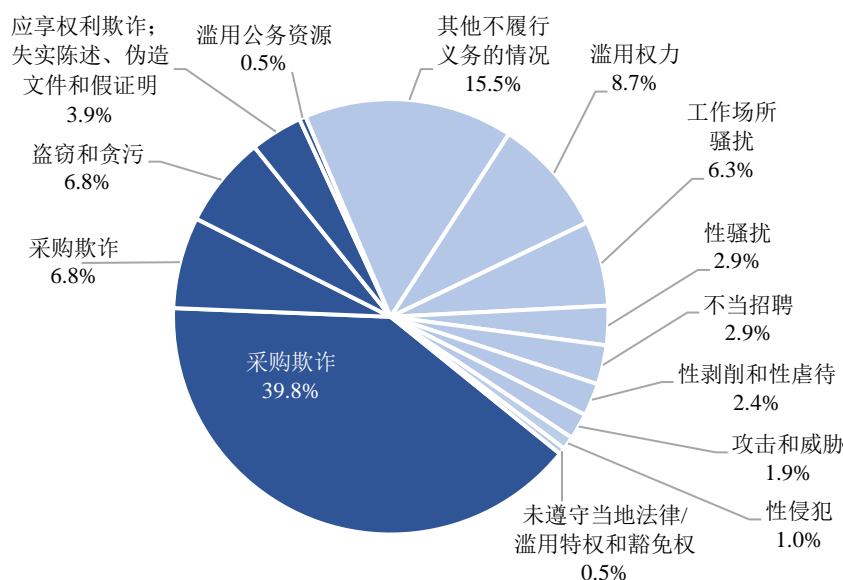
图 11. 计和调查处 2019 年和 2020 年案件数量

案件数量	2019	2020
截至 1 月 1 日转入案件数	256	352
年内受理案件数	370	206
全年案件总数	626	558
结案数(转入案件)	172	206
结案数(受理案件)	102	71
结案总数	274	277
截至 12 月 31 日结转案件数	352	281

投诉类别

52. 投诉是通过邮件、电子邮件、网页表单、电话、个人互动和移交等方式向审调处报告的。有关财务违规(采购欺诈; 盗窃和贪污; 滥用公务资源; 失实陈述、伪造文件和假证明; 以及应享权利欺诈)的投诉占 2020 年审调处收到的案件的 57.8%, 与 2019 年记录的 57.9%相似。2020 年, 与性行为不端(性侵、性骚扰以及性剥削和性虐待)有关的投诉占审调处收到案件的 6.3%, 与 2019 年记录的 8.4%相比下降了 2.1 个百分点(见图 12)。

图 12. 2020 年收到的投诉类别⁵
(深蓝色为财务违规投诉)



53. 阿拉伯国家区域是审调处在 2020 年收到最多投诉的区域(47 宗案件), 其次是非洲(32 宗案件)、欧洲和独立国家联合体(32 宗案件)、亚洲及太平洋(25 宗案件)以及拉丁美洲和加勒比(21 宗案件)。40 宗投诉涉及开发署派往联合国其他组织的合同工作人员或其他人员。审调处收到涉及总部工作人员的 9 宗投诉(见图 13)。

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, 以及与向开发署人员提供的福利和应享权利有关的其他欺诈行为。失实陈述、伪造文件和假证明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。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 13. 按区域分列 2020 年收到的投诉

	收到的投诉 数目
阿拉伯国家	47
联合国其他组织	40
非洲	32
欧洲和独立国家联合体	32
亚洲及太平洋	25
拉丁美洲和加勒比	21
总部	9
共计	206

案件处理

54. 在 2020 年结案的 277 宗案件中，有 70 宗案件(占完成案件的 25%)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、指控事由不属于审调处的职权范围或无需展开调查。

55. 其余 207 宗案件经调查后结案，其中 127 宗(61.4%)不成立。在其余案件中，79 宗案件(38.2%)产生了确立不当行为或其他不当行为证据的 71 份调查报告。⁶除了通过调查报告证实的 79 宗案件外，审调处还发布了一份选项函⁷ (见图 14)。

56. 审调处设定了一个目标，即在 3 个月内将 50%评估案件结案，在 270 个工作日(393 个日历日)内将 50%正在调查的案件结案。⁸ 在 2020 年期间评估的 229 宗案件中，包括评估后结案的 70 宗案件中，有 68.6%是在主要业绩指标目标 3 个月内完成的。在调查后结案的 207 宗案件中，有 54.1%是在主要业绩指标目标 270 个工作日内完成的。在现行 COVID-19 大流行期间，所有调查均远程进行。

57. 在 2020 年底，有 37 宗案件仍在评估，244 宗案件在调查中。

⁶ 对于涉及供应商串通的案件，审查机构供应商审查委员会要求审调处无论同一串通所涉供应商有几人，仅出具一份报告。此外，有两宗案件由一份报告查实，其涉及同一主体的同一类型的不当行为，而指控是在不同年份收到的。

⁷ 选项函允许有证据证明其不当行为的开发署人员可以选择在特定条件下(包括承诺补偿因不当行为造成的任何财务损失)辞职，不然则接受全面调查和可能的纪律程序。发布选项函的案件被视为查实。

⁸ 这符合开发署法律框架第三章第 1.4 节，其中规定，“根据案件的复杂程度和调查资源的可获得性，从向审计和调查处报告不当行为指控之日起到完成调查的时间通常不应超过 270 个工作日。考虑到联合国正式假日，270 个工作日折合约 393 个日历日；因此，审调处用 393 个日历日作为调查的衡量标准。

图 14. 案件的处置

采取的行动	2019 年 案件数量	2020 年 案件数量
评估后		
结案, 无需调查	57	59
移交联合国其他组织	10	7
移交开发署其他部门	3	4
共计	70	70
调查后		
结案(未查实)	116	127
结案(查实)		
- 提交法律办公室	19	27
- 提交国家办事处	13	17
- 提交供应商审查委员会	35	32
- 提交其他组织	14	3 ⁹
- 提交开发署其他部门	4	—
- 发出选项函	3	1
小计(查实)	88¹⁰	80
调查后结案的案件总数	204	207
当年结案总数	274	277
发布的调查报告	80	71¹¹
发布的致管理当局函	3	5¹²

查实的案件

58. 在 80 宗查实案件中查明的潜在不当行为大多涉及采购欺诈(36 宗案件, 占 45%); 应享福利欺诈(9 宗案件, 占 11.3%); 以及其他不履行义务的情况(9 宗案件, 占 11.3%)(见图 15)。2020 年按指控类别分列的已发布调查报告摘要载于附件 4。

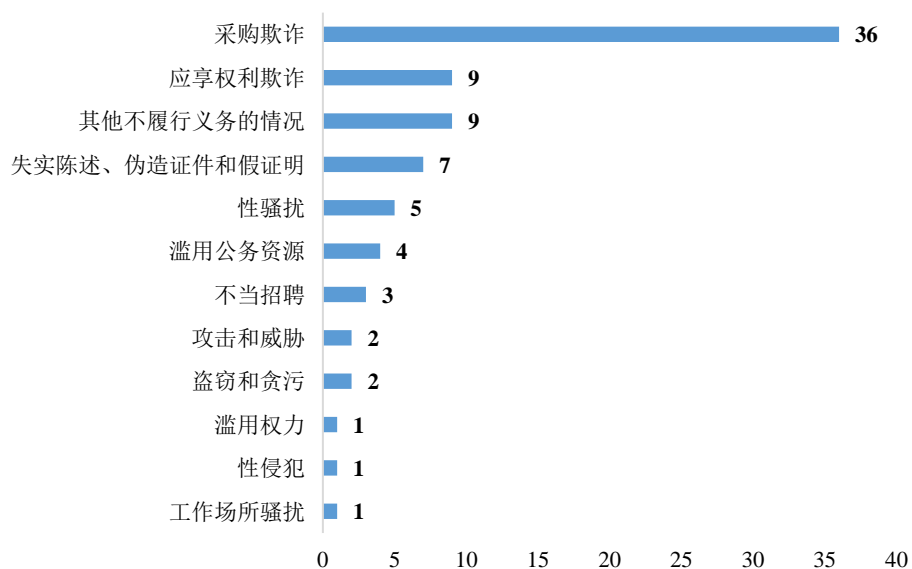
⁹ 三个案件涉及联合国其他组织的人员, 其合同由开发署管理。

¹⁰ 审调处在 2019 年发布了一份财务损失报告。

¹¹ 71 份调查报告确立了不当行为或其他不当行为的证据。

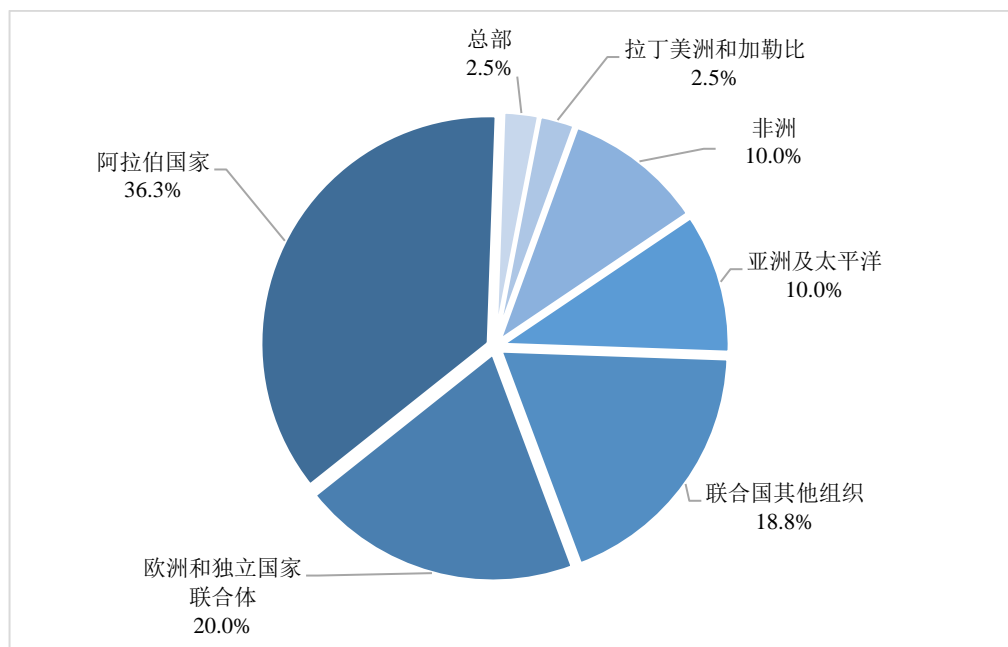
¹² 由于指控相同, 对 8 宗案件只发了一封致管理当局函。

图 15. 按类别分列的 2020 年查实案件



59. 在 80 宗查实案件中, 36.2%(29 宗)发生在阿拉伯国家区域, 20%(16 宗)发生在欧洲和独立国家联合体区域, 18.8%(15 宗)发生在联合国其他组织, 10%¹³ (8 宗)发生在非洲区域, 10%(8 宗)发生在亚洲及太平洋区域, 2.5%(2 宗)发生在开发署总部, 2.5%(2 宗)发生在拉丁美洲和加勒比区域(见图 16)。

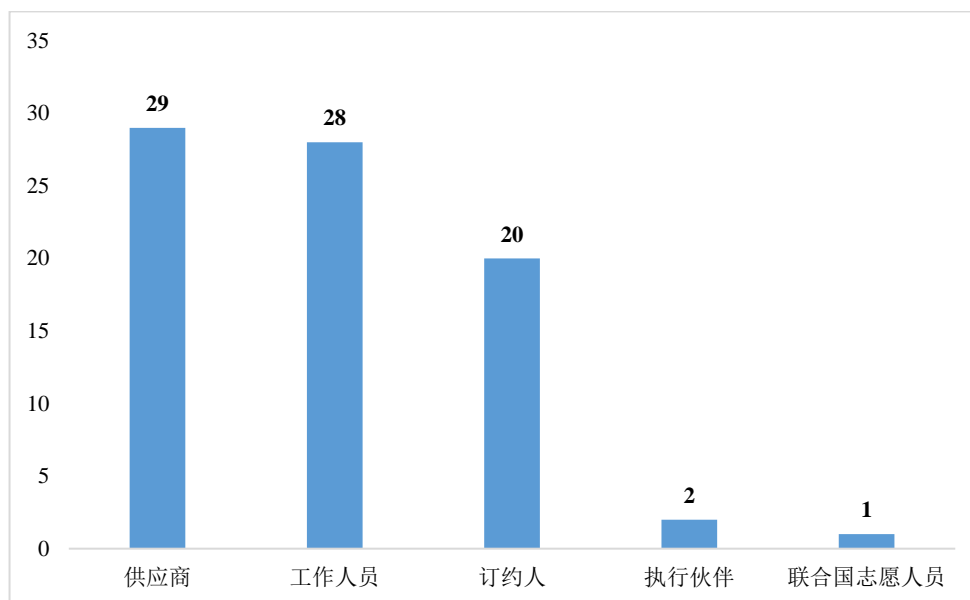
图 16. 按区域分列的 2020 年查实案件



¹³ 审调处负责评估和调查对持有开发署代表联合国其他组织管理的合同的开发署人员的指控。

60. 80 宗查实案件涉及 29 名供应商、28 名工作人员(开发署工作人员以及审调处获得授权对其展开调查的工作人员)、¹⁴ 20 名订约人(18 名服务合同持有者和 2 名个体订约人)、¹⁵ 2 名执行伙伴和 1 名联合国志愿人员(见图 17)。

图 17. 按订约状况分列的查实案件



性行为不端

61. 2020 年, 审调处立案涉及性行为不端的案件 13 起(性骚扰投诉 6 起, 性剥削和性虐待投诉 5 起, 性侵相关投诉 2 起)。与 2019 年相比, 性行为不端投诉减少了 58.1%; 2019 年, 审调处受理了 16 起性骚扰投诉和 11 起性剥削和性虐待投诉, 以及 4 起性侵投诉(见图 18 和 19)。¹⁶ 此外, 2020 年, 审调处继续调查 2019 年的 15 起性行为不端案件(7 起性骚扰投诉、5 起性剥削和性虐待投诉和 3 起性侵投诉)。

62. 2020 年, 审调处查实的 6 起性行为不端案件(5 起性骚扰案件和 1 起性侵案件)。¹⁷ 与 2019 年相比, 下降了 25%。2019 年, 审调处查实的 8 起性行为不端案件(5 起性骚扰案件, 2 起性剥削和性虐待案件, 1 起性侵案件)。2020 年, 审调处共审结了 17 起收到的性行为不端案件。此外, 审调处还审结了 5 起作为其他类型不当行为收到但经评估和(或)调查为性行为不端的案件。5 起性骚扰投诉、5 起性剥削和性虐待投诉及 1 起性侵投诉转入 2020 年。

¹⁴ 8 宗案件涉及持有开发署任用书的联合国其他组织的工作人员。

¹⁵ 这 20 名订约人包括 6 名由开发署管理但为联合国其他组织工作的服务订约人。

¹⁶ 2019 年是性侵犯作为一个单独类别报告的第一年。

¹⁷ 审调处根据收到案件时所控不当行为类型来报告立案的案件类型。然而, 在评估或调查期间, 可在最后定案时重新评估和更新案件类型, 以反映评估或调查的不当行为情况。例如, 2020 年一宗性行为不端查实案件最初收到时是作为“其他不履行义务的情况”, 但后来重新归类定为性骚扰案件。

图 18. 2012-2020 年收到的性骚扰案件

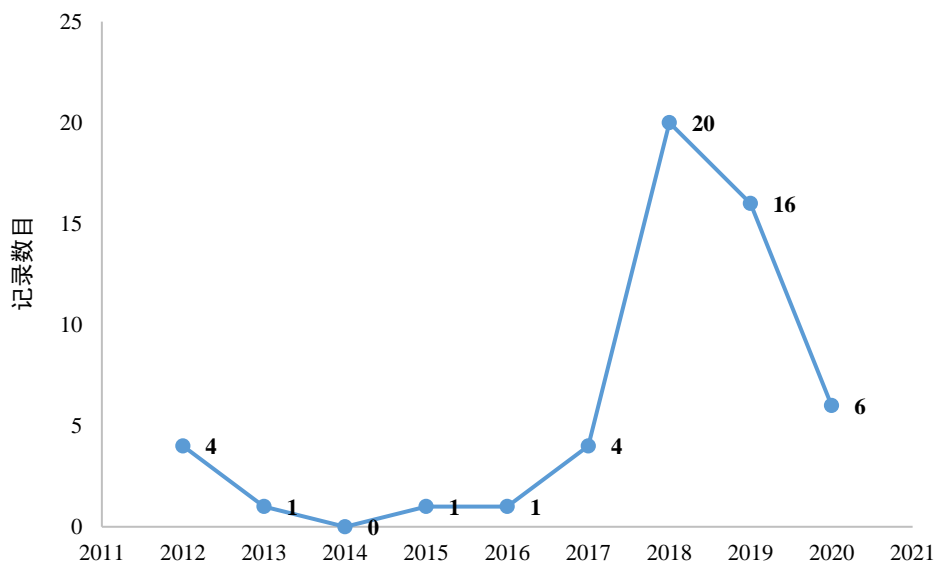
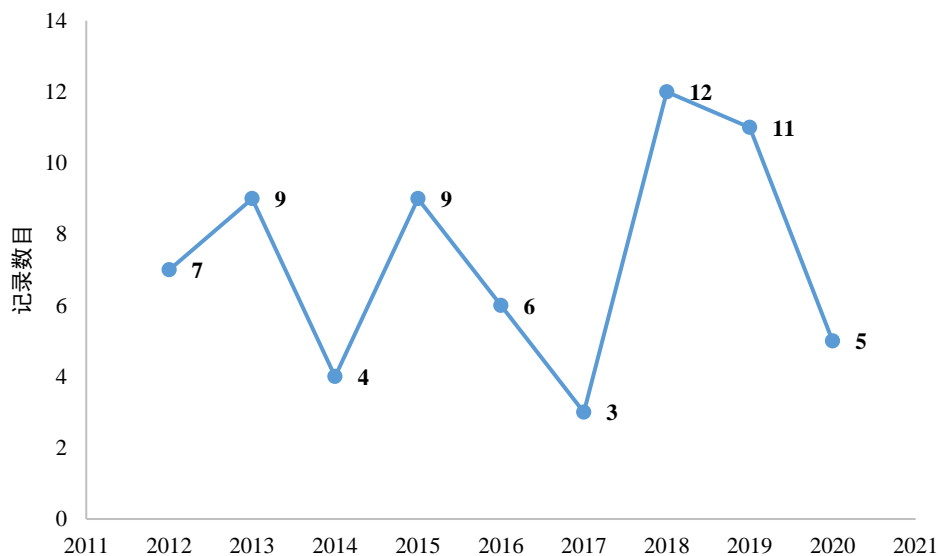


图 19. 2012-2020 年收到的性剥削和性虐待案件



致管理当局函

63. 2020 年，审调处向相关业务单位发出了 5 份致管理当局函，以应对该处在调查中注意到的内部控制方面的薄弱环节。这些致管理当局函涉及改进以下方面的建议：(a) 使用信息和通信技术(信通技术)设备制作、处理或传播开发署信息的做法；(b) 联合国医疗设施体检标准作业程序；(c) 创建和修改支付执行伙伴/供应商

数据的程序；(d) 工作人员应享福利和偿还税款管理程序；(e) 就开发署报告不当行为指控准则向工作人员提供咨询。

财务损失和追讨(第 2014/21 号决定和第 2015/13 号决定)

64. 2020 年，审调处调查报告查实的开发署财务损失总额为 16 709 美元。¹⁸ 据管理事务局财政资源管理处称，2013 年至 2020 年提交的调查报告查实的财务损失总额为 8 566 570 美元，其中 7 430 495 美元被法律办公室视为可以追回。在 7 430 495 美元中，3 738 296 美元已经追回，略高于损失的 50%。

对不当行为案件采取的行动(第 2011/22 号决定)

65. 根据关于工作人员的 27 份调查报告，1 名工作人员被解雇，另有 2 名工作人员离职。有两名工作人员在调查结束前离职，根据开发署法律框架第 72 条规定，在他们的档案中放入一封函件，指出他们若继续在本组织留任，会被指控犯有不当行为。两名工作人员受到书面训斥，另外两名工作人员被免除指控。截至 2020 年底，法律办公室仍在审查其余 18 份报告。

66. 由于审调处向国家办事处提交了 17 份报告，10 名服务合同持有者和 1 名个体订约人合同持有者的合同被终止。5 名服务合同持有者在调查开始或结束前已辞职或以其他方式离职，1 人在调查报告发布后辞职。

67. 在该处 2020 年提交给供应商审查委员会的涉及 32 宗案件的 25 份报告中，8 份在年底前完成并结案，有 5 家供应商和 4 家代理商受到制裁。此外，其余报告中 16 家供应商被临时停工，等待委员会最后裁定。

68. 2020 年提交给联合国志愿人员纪律措施咨询小组的一份调查报告到年底时正在审查。年底时，向联合国其他组织提交的两份关于服务合同持有者的两份调查报告仍在审查中。

社会和环境合规

69. 2020 年，社会和环境合规股登记了 3 个新案件，使登记案件总数达到 16 个，其中 11 个是未结案件。未结案件来自喀麦隆、刚果共和国、印度、约旦(两宗案件)、吉尔吉斯斯坦、马拉维、毛里求斯、缅甸、巴拿马和乌干达。2020 年，来自约旦的一宗登记案件被暂停，因为投诉人要求在调查前启动利益攸关方响应机制程序。调查结束后，刚果、约旦、马拉维、巴拿马和乌干达的 5 宗案件经开发署署长酌定进入监测阶段。社会和环境合规股向开发署署长发布了关于喀麦隆、刚果和毛里求斯的 3 份最后调查报告。由于 COVID-19 大流行，2020 年未进行实地考察。

70. 社会和环境合规股在 2020 年开展了外联活动，以提高合作伙伴和潜在利益攸关方对其使命、任务和活动的了解。该股利用绿色气候基金、美洲开发银行、国际

¹⁸ 与一名开发署人员有关的另外 2 379 美元的财务损失是由一份选项函处理的(这笔款项有可能被追回)；另外两宗损失金额为 1 744 美元的案件有待转交，以便在 2020 年底前追回资产。

金融公司和世界银行的问责机制，为巴西民间社会组织举办了一次虚拟外联活动。社会和合规股继续通过社交媒体和其他数字论坛开展外联活动。

防止性骚扰及性剥削和性虐待

71. 2020 年期间，审调处是开发署防止性骚扰、性剥削和性虐待工作队的积极成员，协助制定清理检查数据库标准作业程序，并修订开发署与供应商、编外人员和执行伙伴的各种合同协议，以加强预防和应对性骚扰、性剥削和性虐待的相互义务。

72. 除了征聘一名 P-4 职等协调人调查性骚扰案件，并作为审调处的主要代表负责开发署的应对和举措外，审调处还在 2020 年征聘了两名 P-3 职等调查员，他们主要从事性行为不端案件方面的工作。

73. 2020 年期间，审调处参加了若干机构间技术工作组，其中包括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、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以及性剥削和性虐待问题工作组。该处还参加了机构间防止性剥削和性虐待国家办事处联络人的培训，并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举措提供投入。该处通过向开发署其他部门及审计和调查处介绍情况，帮助提高对性骚扰、性剥削和性虐待问题的认识。

74. 自 2020 年 1 月 1 日以来，所有参与部门和联合国组织都必须“近乎实时”地通过 i-Report 性剥削和性虐待跟踪器报告性剥削和性虐待的可信指控。i-Report 跟踪器是一个安全的在线数据库，内含向联合国秘书长报告的性剥削和性虐待指控信息。2020 年，该处报告了 6 起性剥削和性虐待案件，这些案件通过 i-Report 性剥削和性虐待跟踪器被认定为可信的指控。

其他调查活动

75. 2020 年，审调处继续实施一个试点项目，涉及 2018 年与管理事务局局长和法律办公室主任协商制定的选项函。选项函是有不当行为证据的工作人员在某些条件下可以选择辞职的工具，包括承诺补偿因不当行为造成的任何财务损失，或接受全面调查和可能的纪律程序。该处通过签发选项函，在 2020 年查实了 1 个案件。

八. 联合国系统内部协调

76. 审调处继续与会员国和联合国系统内部其他审计和调查部门互动，确定和分享最佳做法，讨论共同感兴趣的事项，并促进与联合国系统和其他多边组织的审计和调查部门开展合作。2020 年 1 月末，该处在 25 个联合国和其他多边组织的参与下，主办了一次业绩审计国际研讨会。

77. 该处是联合国内部审计事务代表和国际调查员会议秘书处的成员。审计和调查处处长虚拟参加了联合国内部审计事务代表 2019 年年度会议。

九. 咨询和其他审计服务

咨询服务

78. 2020 年，审计和调查处提供了不同领域和应对 COVID-19 大流行的 6 项咨询服务。

79. 在这 6 项咨询服务中，1 项咨询业务涉及开发署项目管理；3 项是基于对诸如保健品采购、全球基金风险和供应商管理等领域的实质性审查的风险咨询说明；2 项是关于需要管理层立即注意的领域的风险警报，如与 COVID-19 相关物项的采购。更详细的介绍见附件 3。

80. 根据开发署财务细则和条例细则 126.17 以及开发署方案和政策业务和程序，该处收到并审查了 6 项核销请求，其中 5 项来自国家办事处，1 项来自资发基金，请求核销 39 408 美元。详情见附件 5。

十. 意见

81. 审调处提出的意见基于以下结果：

(a) 对 2020 年 1 月 1 日至 2020 年 12 月 31 日期间发布的国家办事处、总部职能或各部门、由全球基金资助的活动、直接执行的项目和国家执行的项目进行的审计。

(一) 按被审计支出。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 2019 年的 53.3% 下降到 2020 年的 50.6%。此外，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 2019 年的 46.6% 增加到 2020 年的 49.4%(见图 20 的蓝色栏目)。增加的“部分满意/需做重大改进”的很大一部分仅限于 2 项审计(参考脚注¹⁹)，并不表明全组织存在不足。

(二) 按发布的审计报告的数目。这包括国家办事处审计、全球基金审计、总部审计和该处直接执行的审计和评级。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 2019 年的 70.0% 增至 2020 年的 80.4%。此外，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 2019 年的 30.0% 下降到 2020 年的 19.6%(见图 20 的黄色栏目)。2020 年，与总体目标相比，4 个比率中有 3 个与总体目标保持一致(“部分满意/部分和重大改善”和“不满意”)。这与 2019 年持平。

(三) 按被审计支出划分的审计评级分布情况已偏离总体目标，更多审计支出被评为“部分满意/需做重大改进”。这似乎部分反映了 2 项审计的影响(参考

¹⁹ 被评为“部分满意/需做重大改进”的实质性审计：在被列为“部分满意/需做重大改进”的审计支出中，2 项审计约占 82%。这 2 项审计是开发署在阿富汗国家办事处的国家办事处审计及开发署全球环境基金的绩效审计。这些报告的被审计支出合计为 1 542 000 000 美元。这一评级其余支出是由 6 个国家办事处和 1 个管理全球基金赠款的部门造成。与上一年的数字相比，这 2 项审计所涵盖支出的相对规模和相应评级增加了“部分满意/需做重大改进”的审计的百分比(见图 20)。

脚注 22)。按审计报告分列的审计评级分布情况接近与总体目标保持一致。除了按 2020 年被审计支出和按发布审计报告的数量进行审计评级分布外，该意见还受到以下情况的影响。

(四) 直接执行项目审计。2020 年计算的净财务错报总额为 1 440 万美元，占受审计支出总额(6.363 亿美元)的 2.3%，而 2019 年为 1 060 万美元，占受审计支出总额(6.194 亿美元)的 1.7%。

图 20. 按被审计支出和按 2019 年和 2020 年发布的审计报告数量分列的审计评级分布情况与开发署目标的比较

评级	按被审计支出 (CO、GF、HQ、 ²⁰ 直接 执行、NGO/NIM 合并)		按发布的审计报告的数目 (由该处综合 CO、GF、 HQ* 后的评定)		开发署目标 ²¹
	2019	2020	2019	2020	2018-2021
满意	27.6%	20.4%	30.0%	23.9%	超过 30%
部分满意/ 需要做些改进	25.7%	30.2%	40.0%	56.5%	超过 30%
部分满意/ 需做重大改进	39.7%	45.6%	26.0%	19.6%	低于 35%
不满意	6.9%	3.8%	4.0%	0.0%	低于 15%
共计	100%	100%	100%	100%	不适用

* 直接执行(包括直接执行的报告，只要审计在内部进行，并由该处评级)。

CO: 国家办事处; GF: 全球基金; HQ: 总部; NGO: 非政府组织; NIM: 国家执行。

(b) 审查非政府组织和/或各国政府执行的开发署项目的审计情况:

(一) 国家执行项目审计。2019 年计算的财务错报净额总额为 50 万美元，占审计支出总额(9.48 亿美元)的 0.1%，而 2018 年为 170 万美元，不到审计支出总额(12 亿美元)的 1%。

(二) 审查审调处发出的信函。与 2019 年相比，2020 年评级为“满意”和“部分满意”的国家办事处的合并比率略有上升。“满意”评级从 2019 年的 71% 增至 2020 年的 78%。然而，“部分满意”评级从 2019 年的 18% 下降到 2020 年的 10%。另一方面，“不满意”评级的国家办事处的比率略有上升，从 2019 年的 11% 增加到 2020 年的 12%。

²⁰ 包括总部对审计时限内已记录支出的业务单位、项目或职能的审计。

²¹ 开发署的审计评级目标是在开发署 2018-2021 年综合成果和资源框架中确定，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。

(c) 内部审计建议的执行率，包括长期未落实的建议，在 2019 年下降了。

(一) 审计建议的执行率。截至 2020 年 12 月 31 日的执行率为 95%，而截至 2019 年 12 月 31 日的执行率为 90%。

(二) 长期未落实建议。截至 2020 年 12 月 31 日无长期未落实建议，而截至 2019 年 12 月 31 日有 10 项长期未落实建议，截至 2018 年 12 月 31 日有 4 项长期未落实建议。

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

83. 由于 COVID-19 大流行，审计自 2020 年 3 月中以远程方式进行。由于远程审计的性质，以下活动范围受限。

(a) 无法审查原始证明文件，因此，审计小组依靠扫描件；

(b) 与审调处工作人员和人员举行虚拟会议，因而，对审调处工作环境的了解有限；

(c) 未访问项目执行地，也未与对应方/当地受益人举行实际会议；

(d) 未实际核查资产和存货情况；

(e) 未核实保险柜内容和零用金情况；

(f) 未现场查看信息和通信技术。

84. 根据 2020 年 1 月 1 日至 12 月 31 日发布的实际工作范围，审计和调查处认为，总体而言，2020 年发布的审计报告所涵盖的治理、风险管理和控制要素为“部分满意/需要做些改进”。这意味着 2020 年所审计的大多数业务单位或项目已适当设立并在运转，但需作些改进。