



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
21 March 2024
Chinese
Original: English

2024 年年度会议

2024 年 6 月 3 日至 7 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 2023 年内部审计和调查活动的 年度报告

摘要

本报告说明审计和调查处(审调处)2022 年 12 月 31 日终了年度的活动，以及当年开展的调查活动概况。报告载有以下内容：根据开展工作的范围，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；简要的工作总结和支持该意见的标准；关于遵守内部审计标准的合规声明；关于资源配置是否适当、充分，是否得到有效部署以实现期望的内部审计和调查范围的看法。

2023 年，审调处发布了 102 份审计报告和 4 份咨询服务说明。这 102 份报告提出了 242 项建议，其中 177 项被评为“中等”优先，65 项被评为“高度”优先。102 份审计报告中有 8 份(2 份后续审计和 6 份合并报告)没有总体评级。40 项是对财务报表提出意见的财务审计。在其余 54 份报告中，12 份报告(22%)的评级为“完全满意”；28 份报告(52%)的评级为“满意/需要一些改进”；13 份报告(24%)的评级为“部分满意/需要重大改进”；1 份报告(2%)的评级为“不满意”。

在国家办事处审计中，方案/项目管理方面的审计意见发现仍然最多，包括项目设计、监测、报告和项目风险管理问题。建议数量较多的其他领域是采购管理、治理程序和财政资源管理。



2023 年，审调处开展了 424 项新调查(63%)，并从 2022 年结转了 253 起案件(37%)，使 2023 年的案件量达到 677 起，是有史以来最高的。审调处在 2023 年完成并办结共 415 起案件(61%)，这是迄今为止任何一年中的最高数字。截至 2023 年底，有 262 起案件被转入 2024 年。

本报告概述了内部审计建议的执行情况，包括 2023 年发布的所有内部审计报告的标题、收到的评级(第 2013/24 号决定)、欺诈案件和对不当行为采取的行动(第 2011/22 号决定)。

决定要点

执行局不妨：(a) 表示注意到此次依执行局第 2020/10 号决定与联合国其他机构¹ 的报告进行过协调的报告；(b) 表示继续支持开发署的内部审计和调查职能；(c) 表示注意到审计和评价咨询委员会年度报告，应当将其作为本报告框架内一份单独文件予以审议。

¹ 联合国人口基金、联合国儿童基金会、联合国项目事务署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)。

目录

章次	页次
一. 导言	4
二. 任务授权	4
三. 审计意见	5
四. 关于遵循内部审计标准的声明.....	5
五. 预算和人员配置	6
六. 2023 年风险基础审计计划执行情况.....	7
七. 审计建议的执行情况	11
八. 主要的内部审计和咨询结果	12
九. 外部质量评估	17
十. 内部审计报告披露情况	17
十一. 调查	18
附件(可查阅执行局网站)	
一. 2023 年发布的审计和咨询报告	
二. 截至 2023 年 12 月 31 日在 18 个月或更长时间内未予落实的建议	
三. 2023 年撤回的建议	
四. 2023 年发布的按指控类型列示的调查报告	
五. 截至 2023 年 12 月 31 日的关键业绩指标	
六. 审计和调查处所提意见依据的标准	
七. 审计和调查处章程	

一. 引言

1. 本报告为执行局介绍审计和调查处(审调处)2023年开展的内部审计、咨询服务和调查活动概况。报告针对开发署的治理、风险管理和控制流程的适当性和有效性提出总体意见。
2. 形成该意见所依据的标准包括：2023年内部审计结果；开发署直接执行的项目所受审计；对非政府组织和(或)国家政府执行的开发署项目的审计报告的审查；2023年和往年审计建议的执行率，包括长期未执行的建议；涉及调查的致管理当局函。总体意见适当考虑了审计、咨询服务和调查结果的定性性质。

二. 任务授权

3. 审调处旨在为开发署提供一个独立、客观的内部监督系统，以提高其业务活动在实现发展目标方面的效力和效率。开发署署长核可的章程规定了该处的宗旨、权力和责任(见附件七)。
4. 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准许内部审计活动履行职责的层级汇报。审调处处长负责为开发署署长提供内部审计和调查服务。按照要求，处长独立实施内部审计和调查，不受开发署高级管理层或任何外部方干扰。审调处必须至少每年向执行局确认内部审计活动在组织上具有独立性。
5. 审调处根据内部审计师协会的国际专业做法框架，确认其在这方面的组织独立性。2023年，审调处在决定审计和调查范围、规划、开展审计工作和通报审计结果方面，没有受到干扰。
6. 所有审计人员都完成了2023年廉正、客观和保密声明，证明他们遵守内部审计师协会和开发署的道德守则和核心原则。
7. 审调处实行了有效的质量保证和改进方案，其内容涵盖了内部审计和调查职能。2023年进行的审计后客户调查显示，客户对审计工作感到满意。在78个答复者中，66个(85%)给予“优秀”和“良好”的总体满意度评级。
8. 审调处继续得到开发署高级管理层的大力支持。处长和其他监督办公室的负责人都是组织绩效组的成员，该小组可以讨论长期未执行的建议和对开发署有潜在风险的其他重大事项。审调处每月与副署长举行会议，交流审计和调查结果，并讨论对审调处和开发署有影响的任何新出现的事项。审调处还与管理事务局和各区域局定期举行会议，讨论关键且一再出现的审计和调查问题。
9. 审计和评价咨询委员会是开发署的独立监督机构，就最大限度发挥开发署内部审计和调查职能的效用，定期向署长提供意见。

三. 审计意见

10. 审调处根据风险评估办法和风险基础年度工作计划，独立评估开发署系统和流程的适当性和有效性。评估涉及到总部、区域和国家层面的业务单位、职能和活动、直接执行的项目、国家执行的项目以及全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金(全球基金)的赠款。审计意见的依据详见附件六。

审计意见的依据

11. 如附件六所详述，这一意见的依据如下：

(a) 2023 年根据经核准年度工作计划进行的审计的结果。包括对开发署总部和区域职能或单位、国家办事处、开发署由全球基金供资的活动、开发署直接执行的项目和咨询服务的审计；

(b) 对非政府组织和(或)国家政府执行的开发署项目的审计报告的审查结果；

(c) 内部审计建议的执行率，包括长期未执行的建议；

(d) 涉及调查的致管理当局函。

除外情况

12. 该意见不包括联合国志愿人员方案(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(资发基金)等其他联合国实体提供的审计结果。审调处分别对这些实体进行审计。

13. 然而，为了确保年度报告反映审调处所进行的全部审计工作，报告列入了上述组织在审计工作完成当年的审计结果。在这种情况下，本报告包括资发基金的审计结果。

14. 关于审调处形成总体意见所依据的标准，进一步详情见附件六。

总方向

15. 根据 2023 年审计工作范围，审调处认为，2023 年发布的报告中治理、风险管理和控制的适当性和有效性评级为总体上令人满意，但需要一些改进。这意味着这些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。发现的问题对实现该组织的目标没有重大影响。

四. 关于遵循内部审计标准的声明

16. 审调处根据内部审计师协会的《内部审计专业实务国际标准》开展内部审计工作。

17. 审调处有内部质量保证和改进方案。这包括业务层面的质量保证、持续的自我评估(包括年度内部质量评估和客户反馈)，以及每五年对内部审计职能进行的一次外部质量评估。

18. 最近一次外部质量评估于 2022 年 12 月完成，审调处获得最高评级——“全面符合”《国际内部审计实务标准》和内部审计师协会《道德守则》。审调处制定了一项行动计划，以落实外部质量评估的建议，其中大部分已得到执行。

五. 预算和人员配置

预算

19. 2023 年，审调处的核定预算为 2 298 万美元，由机构预算资源供资(见表 1)。

20. 审调处还收到追加的 123 万美元，用于审计和调查由全球基金赠款供资的开发署活动。这笔款项用来支付分别在达喀尔、伊斯坦布尔、比勒陀利亚和纽约设立的三个审计专员职位和一个调查顾问的工作人员费用和业务费用。

21. 2023 年，审调处支出(不包括全球基金)达到 2 165 万美元，未用余额为 134 万美元。出现未用余额的原因是工作人员预算节余 55 万美元(由于职位空缺)，非工作人员预算节余 79 万美元(主要是由于国际人事服务协议职位空缺)。

表 1

2023 年资源，不包括全球基金

类别	预算(百万美元)	支出(百万美元)
审计	10.29	9.68
调查	9.88	9.44
管理和支助	1.45	1.32
质量保证	1.22	1.06
审计和评价咨询委员会	0.15	0.14
共计	22.98	21.65

人员配置

22. 截至 2023 年 12 月 31 日，审调处有 95 个核定员额。

征聘流程

23. 2023 年底，89 个职位已填补，6 个职位空缺。在这 6 个员额中，2 个员额的征聘工作已于 2023 年 12 月 31 日完成，任职人员根据安排将在 2024 年第一季度入职。2023 年，平均职位空缺率为 6%(目标为 7%)，工作人员职位平均空缺时间为 4.6 个月(目标为 6 个月)。

24. 2023 年，审调处共进行了 15 次征聘流程，包括 3 次横向流动流程。在这 18 个员额中，12 个是国际专业人员职等，3 个是一般事务人员职等。审调处征聘了

8 名新工作人员；审调处 5 名工作人员调至新员额(通过横向流动或标准征聘程序调至同一职等)，2 人晋升到更高职等的职位。在 8 名新工作人员中，5 名为男性，3 名为女性。在获晋升工作人员中，1 名为女性，1 名为男性。在 5 名调任同级新员额的工作人员中，3 人为男性，2 人为女性(见表 2)。

表 2
按性别分列的 2023 年征聘的工作人员

性别	新聘人员	晋升	横向流动	共计	百分比
女性	3	1	2	6	40%
男性	5	1	3	9	60%
共计	8	2	5	15	100%

六. 2023 年风险基础审计计划执行情况

风险基础审计规划工作和年度工作计划完成情况

25. 审调处对开发署可审计领域，包括联合国志愿人员组织、联合国南南合作办公室和资发基金进行综合风险评估后，编写了 2023 年审计计划。规划过程是参与性的，涉及与高级管理层和各局局长的一系列讨论。审调处还征求了联合国审计委员会的意见，确保开发署的审计范围得当，在为署长和执行局提供保证方面，最大限度地减少重复劳动。

26. 风险评估方法贯穿于从风险识别到风险衡量和风险评级的整个流程。根据开发署的企业风险管理分类，使用的风险指标分为定量指标和定性指标，归入战略、组织、政治、业务或财务风险类型。

27. 核定的 2023 年年度工作计划最初包括 109 项审计任务。由于直接执行项目的审计数量减少，后来调整为 108 项任务。截至 2023 年 12 月 31 日，审调处已完成 108 项计划任务中的 106 项实地工作(见表 3)，并发布了 2023 年订正年度工作计划中的 87 份报告(见表 4)。

表 3
2023 年年度工作计划执行情况

审计类型	核定年度 工作计划	订正年度 工作计划 ^b	订正年度 工作计划 执行情况
咨询服务	5	6	6
国家办事处后续	2		2
国家办事处	29	29	29
直接执行的项目	48	42	42
全球基金	8	9	9
总部	12	13	13

审计类型	核定年度 工作计划	订正年度 工作计划 ^b	订正年度 工作计划 执行情况
其他审计		2	2
区域专题审计	5	5	5
共计	109	108	108^a
百分比			99.1%

^a 截至 2023 年 12 月 31 日，108 项计划任务中的 106 项已完成实地工作。在这 108 项任务中，2023 年根据 2023 年订正年度工作计划印发了 87 份报告(见下文表 4)，其余 21 份报告正在印发过程中。

^b 除 108 项计划任务外，审调处还收到几个业务单位的核销请求。2023 年，该处处理了 6 项核销请求(见附件六)。由于这些活动属于临时性质，因此未列入年度工作计划。

28. 2023 年，审调处发布了 102 份审计报告和 4 份咨询服务说明。这 102 份报告提出了 242 项建议，其中 177 项被评为“中等”优先，65 项被评为“高度”优先。在 242 项建议中，国家办事处审计有 132 项建议，直接执行项目审计有 37 项，总部审计有 34 项，全球基金审计有 24 项，专题审计有 15 项。

29. 如表 4 所示，2023 年发布的报告包括 2022 年进行但在 2023 年报告的审计。这 102 份审计报告包括 10 份总部审计报告(9 份总部审计报告和 1 份其他审计报告，占 10%)；29 份国家办事处审计报告(28%)；11 项全球基金审计报告(包括 3 份合并报告，占 11%)；对直接执行的项目进行的 42 份审计报告，包括对危机局项目的一份直接执行项目审计报告和对 2022 年直接执行项目的一份合并报告(41%)；以及 8 份专题审计报告(8%；见图一)。4 项咨询服务涉及信息技术、采购、当地办事处费用和工作人员应收款等领域。根据第 2013/24 号决定，附件一列出了 2023 年发布的所有内部审计报告和咨询服务的标题和评级。其中还包括 2023 年处理的 6 项核销请求。

表 4
2023 年发布的报告数量

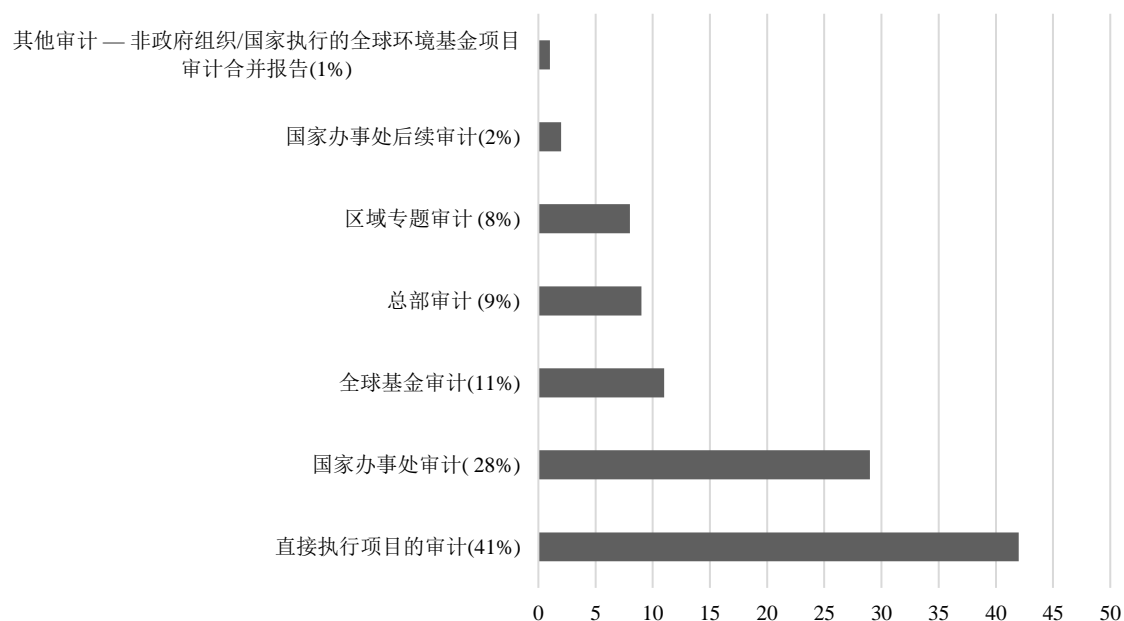
审计类型	2022 年结转报告	与 2023 年工作计划 有关的报告	2023 年发布的 报告总数
咨询服务	0	4	4
国家办事处后续	0	2	2
国家办事处	8	21	29
直接执行的项目	0	42	42
全球基金	5	6	11
总部	0	9	9
其他审计	0	1	1

审计类型	2022 年结转报告	与 2023 年工作计划有关的报告	2023 年发布的报告总数
区域专题审计	6	2	8
共计	19	87	106*

* 包括 102 份审计报告和 4 份咨询服务说明。

图一

2023 年发布的审计报告的数量、百分比* 和类型



* 每类审计报告数量与所发报告总量的比率(转换为百分比)。

30. 2023 年, 审调处达到了针对总部、国家办事处、全球基金和直接执行项目审计从实地工作结束开始到报告发布之间的天数设置的主要业绩指标, 平均每份报告为 68 天, 目标为 75 天(见表 5)。附件五概列了关于审调处主要业绩指标的完整信息。

表 5

2023 年主要业绩指标: 印发报告的平均天数

审计类型	2023 年目标(天数)	天数*
国家办事处审计	75	80
直接执行的审计	75	64
国家办事处-后续审计	75	62
全球基金审计	75	65
总部审计	75	57

* 每类审计从实地工作结束到报告发布之间的天数。

31. 78 项国家层面审计(29 项国家办事处审计、41 项直接执行项目审计和 8 项全球基金审计)共计支出 27 亿美元,占 2023 年开发署外地支出(49 亿美元)的 55%。另有 6.7 亿美元支出用于非政府组织和国家执行项目第三方审计。

32. 2023 年, 审计和评价咨询委员会审查了年度工作计划的执行情况。

33. 审调处还向联合国审计委员会介绍了年度工作计划并与其举行了会议, 以促进协调、提高效率。

审计报告和评级

34. 在国家办事处、全球基金和总部审计中, 审调处根据对相关治理、风险管理和控制流程的评估, 给出审计评级——“完全满意”、“满意/需要一些改进”、“部分满意/需要重大改进”和“不满意”。后续审计、合并报告和对直接执行项目的财务审计不进行评级。² 后者是按照国际审计标准进行的, 包括对财务报表是否按照开发署会计政策公允列报的意见。

35. 102 份审计报告中有 8 份(2 份后续审计和 6 份合并报告)没有总体评级。40 项是对财务报表提出意见的财务审计。在其余 54 份报告中, 12 份报告(22%)的评级为“完全满意”; 28 份报告(52%)的评级为“满意/需要一些改进”; 13 份报告(24%)的评级为“部分满意/需要重大改进”; 1 份报告(2%)的评级为“不满意”(见表 6)。

表 6

按审计地区和区域列示的 2023 年审计评级分布情况

审计地区	审计数量	评级			
		完全满意	满意/需要一些改进	部分满意/需要重大改进	不满意
国家办事处审计	29	5	13	10	1
非洲区域局	10	1	5	4	—
亚洲及太平洋区域局	6	1	4	1	—
阿拉伯国家区域局	4	—	1	3	—
欧洲和独立国家联合体区域局	3	2	—	—	1
拉丁美洲和加勒比区域局	6	1	3	2	—
直接执行的项目审计*	1	1	—	—	—
拉丁美洲和加勒比区域局	1	1	—	—	—
全球基金审计	8	3	3	2	—
非洲区域局	3	—	1	2	—
亚洲及太平洋区域局	1	—	1	—	—
阿拉伯国家区域局	1	1	—	—	—

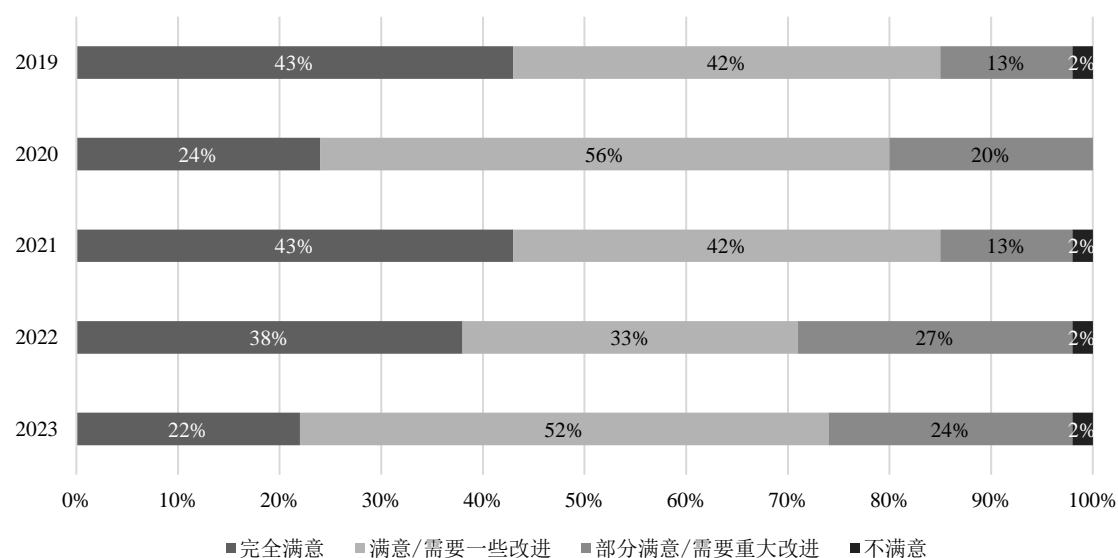
² 只有审查治理、风险管理和控制的财务审计才可给予评级。这些评级由做审计的审计事务所提供。

欧洲和独立国家联合体区域局	1	1	—	—	—
拉丁美洲和加勒比区域局	2	1	1	—	—
总部审计	9	3	5	1	—
专题审计	7	—	7	—	—
共计	54	12	28	13	1

* 系外部审计事务所代审调处实施的财务和控制审计。包括从治理、方案和业务入手，审查与项目有关的现行制度、程序和做法。

36. 比较 2023 年与 2022 年的审计评级分布情况，可以看到“完全满意”和“部分满意/需要重大改进”的评级减少。还可看到，“满意/需要一些改进”的评级有所增加，“不满意”评级的百分比不变。图二显示 2019 年以来的评级对比。

图二
2019-2023 年内部审计评级概况



七. 审计建议的执行情况

执行率

37. 截至 2023 年 12 月 31 日，涵盖审调处于 2021 年 1 月 1 日至 2023 年 12 月 31 日发布的所有报告的内部审计建议的执行率为 83.2%。表 7 显示截至 2023 年 12 月 31 日建议执行滞后情况。

38. 截至 2023 年 12 月 31 日，有 2 项长期未执行的审计建议在 18 个月或更长时间内未得到充分执行(详见附件二)，而截至 2022 年 12 月 31 日，有 6 项长期未执行的审计建议。在这 2 项建议中，一项涉及对开发署加蓬办事处的审计，被列为高度优先，另一项涉及对联合国志愿人员方案的审计，被列为中等优先。

表 7
截至 2023 年 12 月 31 日建议执行滞后情况

优先等级	未执行建议总数	<12 个月	12-18 个月	>18 个月
高	62	47	14	1
中	142	123	18	1
低	1	1		
共计	205	171	32	2

撤回的建议

39. 2023 年，审调处撤回了 2020 年、2021 年和 2022 年发布的审计报告中的 4 项建议，因为这些建议在相关国家已不再可行或不再适用。附件三更加详细地作了总体介绍。

八. 主要的内部审计和咨询结果

战略性和系统性问题及趋势概述

40. 根据开发署执行局 2023 年年度会议第 2023/7 号决定，审调处对当年进行的审计审查得出的审计结果进行了实质性分析。在 2023 年进行的审计审查中注意到的一些经常性审计问题涉及项目和方案监督不足，这可能会影响开发署国家办事处实现其预期成果的能力。此外，还注意到采购和财务管理领域经常出现的问题。下文图三和表 8 详细说明了这方面的情况。审调处在编制 2024 年年度工作计划时考虑到了这一分析结果，该计划旨在指导其审计工作，特别强调涵盖这些领域产生的风险，因为在这些领域经常出现审计问题。此外，审调处将在 2024 年进行更积极主动的审查，这将有助于审查可能容易发生欺诈、财务违规和其他错失行为的高风险领域。

总部审计

41. 2023 年，审调处开展了 8 项总部审计，发布了 1 份合并审计报告。这些审计涉及亚洲及太平洋区域局；财政资源管理处；资发基金；监察员办公室；开发署的资源调动和协调做法；开发署第二道防线；开发署危机局；全球环境基金(全环基金)方案管理。合并报告的重点是项目成果监测。

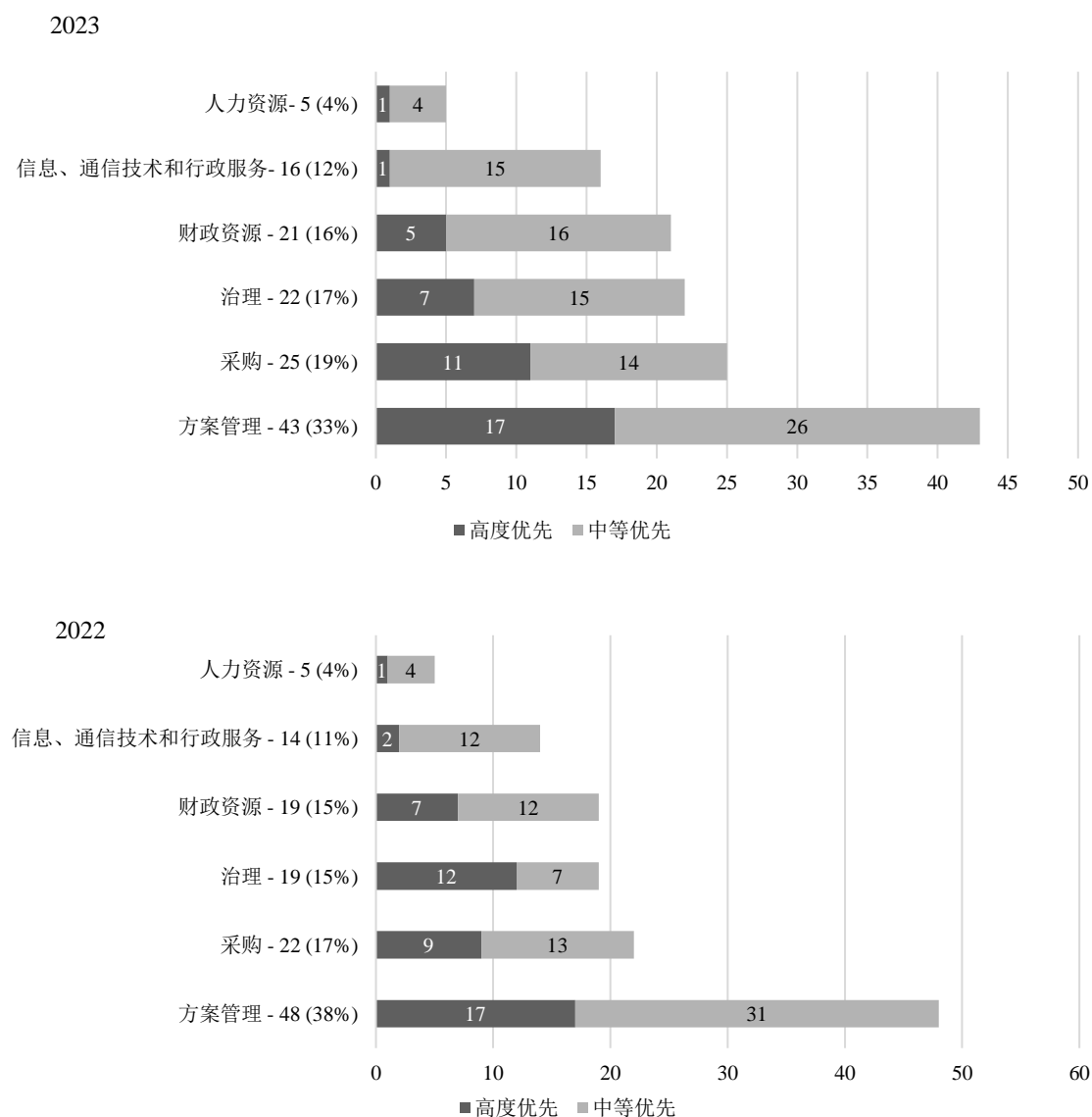
42. 10 份总部审计报告中的 8 份提出了 34 项建议，其中 7 项(21%)被列为高度优先。上一年，审调处发布了 10 份总部审计报告，提出了 29 项建议，其中 6 项(21%)被列为高度优先。

国家办事处审计

43. 2023 年，审调处发布了 29 份国家办事处审计报告，里面提出的 132 项建议中有 42 项(32%)被列为高度优先。2022 年，审调处发布了 27 份国家办事处审计报告，提出了 127 项建议，其中 48 项(38%)被列为高度优先。图三是按审计领域列示的 2022 年和 2023 年问题和建议。

图三

按审计领域列示的 2022 年和 2023 年查出的问题和提出的建议



44. 2023 年，审调处查出了表 8 所述审计领域的重大问题(至少在 4 个办事处一再出现)。2023 年，方案/项目管理方面的审计发现数量仍然最多。

表 8
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 (22 个办事处)	资源调动战略有欠缺；统一现金转移方式执行工作薄弱；对方案/项目成果的跟踪不足；项目关闭延误；项目设计和规划工作薄弱；项目监测和报告工作存在缺陷；项目风险管理有欠缺；社会和环境筛查程序薄弱。
采购 (18 个办事处)	采购规划和监督方面存在缺陷；采购流程有薄弱之处；达到阈值时未向采购委员会提交；未能及时创建和批准采购申请；直接承包商的甄选和管理薄弱。
治理 (15 个办事处)	财务可持续性堪忧；组织结构不健全；风险管理程序不充分；调集资源有困难。
财务 (13 个办事处)	财务交易记录不正确；付款处理有欠缺；财务管理过程出现例外情况；没有有效应用交付辅助服务。
行政事务 (7 个办事处)	资产管理存在薄弱之处；差旅管理有缺陷；租赁协议有欠缺。
人力资源 (4 个办公室)	招聘流程存在挑战。

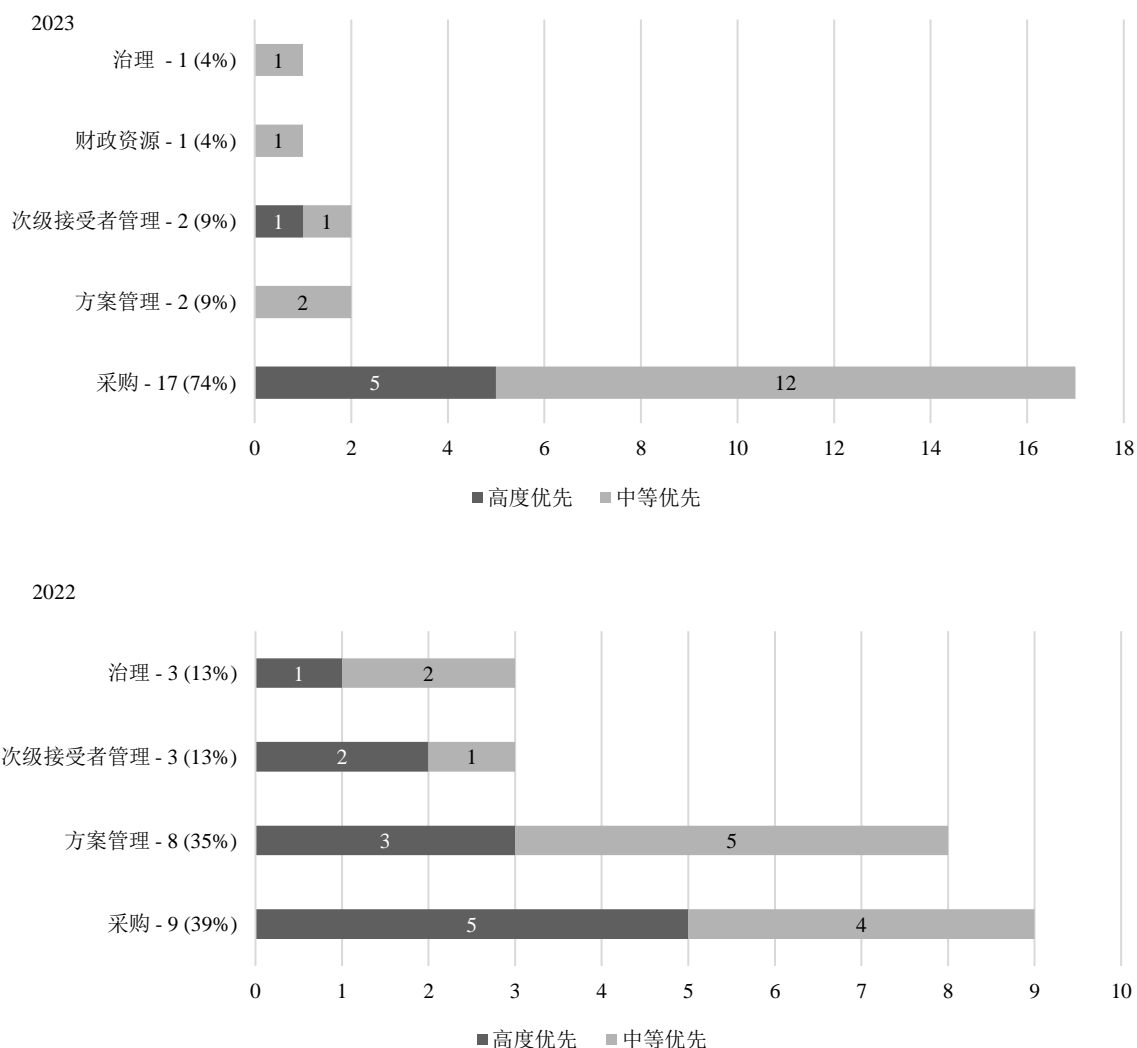
全球基金审计

45. 2023 年，审调处发布了 11 份全球基金审计报告(8 份国家办事处报告和 3 份合并报告)。这些报告涵盖了 8 个国家办事处(2 个在拉丁美洲和加勒比，3 个在非洲，1 个在阿拉伯国家区域，1 个在亚洲，1 个在欧洲和独立国家联合体区域)的全球基金赠款管理。

46. 8 份审计报告涉及开发署作为主要接受者管理的赠款。其中 3 项审计的评级为“完全满意”，3 项为“满意/需要一些改进”，2 项为“部分满意/需要重大改进”。在其余 3 份报告中，1 份是对作为主要接受者的国家办事处的 2023 年审计的合并报告，2 份是对全球基金赠款次级接受者(非政府组织或政府机构)的 2022 年和 2023 年审计的合并报告。

47. 8 份审计报告载有 24 项建议，其中 6 项(24%)被评为高度优先。重大问题依照审计领域归并后列入图四。审调处注意到的大多数问题涉及采购和供应链管理，包括医卫产品的库存管理和质量控制，以及次级接受者监督和方案管理。

图四
2022 年和 2023 年内部审计报告中全球基金审计建议的分布和优先次序



项目审计

48. 2023 年，42 个直接执行项目单独审计，没有列入国家办事处审计，被审计支出共计 5.258 亿美元。其中 40 个由开发署 29 个国家办事处直接执行，1 个由危机局执行。审调处发布了 1 份关于 2022 年直接执行项目审计的合并报告。

49. 在为直接执行项目发布的 41 份审计报告中，40 份是财务审计，1 份是内部控制审计。在为直接执行发布的 40 份直接执行项目财务审计报告中，审计师对 30 个项目(75%)的财务报表提出了无保留意见，对 10 个项目(25%)的财务报表提出了非无保留意见。对 8 个项目(20%)的综合交付情况报告和 3 个项目(7.5%)的固定资产报表提出了非无保留意见。有 1 个项目的综合交付情况报告和固定资产报表都收到了非无保留意见。非无保留审计意见对财务的净影响是，在综合交付情况报告中少报了共计 690 万美元的支出，占经审计的直接执行支出总额(5.258

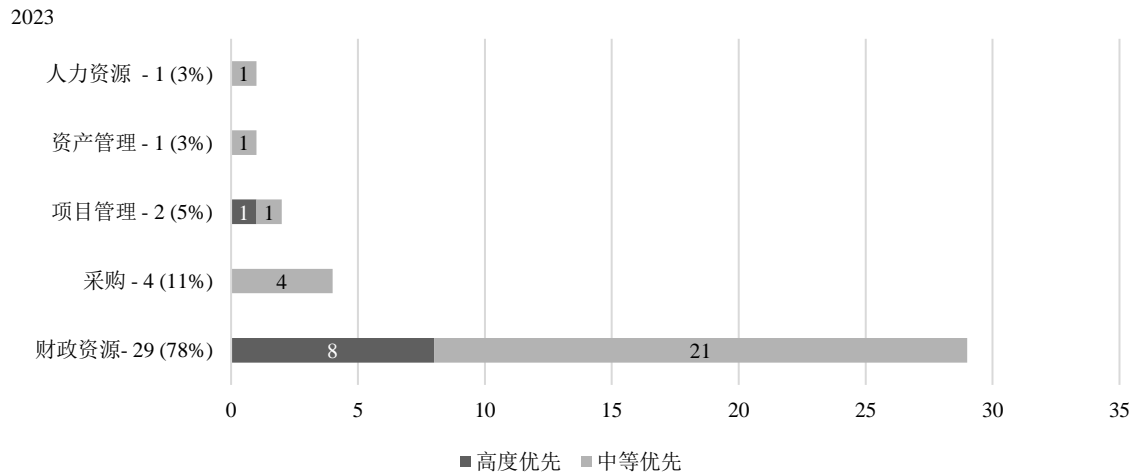
亿美元)的1%。对审调处而言,如果净财务错报率达到或超过1.5%,管理层就需要注意,以采取补救行动或加强相关控制,因为这会对开发署项目财务信息的准确性产生负面影响。³虽然少报的数额不到1.5%,但开发署管理部门应考虑采取补救行动,特别是对非无保留意见的项目和有中高度优先审计建议的项目。

50. 审计师共提出了37项与财务审计有关的审计发现。这些审计发现主要涉及财务管理,包括8项高度优先审计发现。这些发现涉及:(a)在错误的会计期间记录的支出;(b)收取的不适当项目费用;(c)缺乏证明文件;(d)不遵守采购程序;(e)预付款项记作支出;(f)未确认的与绩效付款未支付部分相关的支出和应付账款负债;(g)翻修费用的会计基础不正确。

51. 审调处建议负责部门及时执行审计报告中提出的审计建议。

图五

按审计领域分列的2023年直接执行项目审计中查出的问题和审计建议



对非政府组织和(或)国家政府执行的项目的审计

52. 最高审计机构或开发署国家办事处聘用和管理的审计事务所审计了2022财政年度的国家执行项目。截至2023年12月31日,审调处共收到82个国家办事处的390份审计报告。被审计支出总额为6.73亿美元。

53. 审计师对390份审计报告中的22份出具了非无保留意见(1份无法表示意见、1份否定意见、20份有保留意见),财务错报净额为40万美元,占被审计支出总额(6.73亿美元)的0.1%。出具非无保留审计意见的主要原因是无凭证支出、不合规定支出和未记录支出。

54. 审计师在其报告中共提出1858项审计发现。大多数审计发现涉及财务管理、记录保存系统和控制以及货物和/或服务的采购。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2023年12月31日,在1858个审计问题中,85%已得到落实或不再适用。

55. 对审计工作进行评估后，审调处向所有 82 个国家办事处发出了审查函。审查包括四个要素：(a) 现有内部控制的力度；(b) 及时落实审计建议；(c) 符合审计范围要求；(d) 及时进行审计工作。在 82 个国家办事处中，67 个获得满意评级 (82%)，11 个获得部分满意评级，4 个获得不满意评级。

咨询和顾问服务

56. 2023 年，审调处发布了 10 份咨询说明和备忘录(见表 4)。其中 6 份涉及核销备忘录，4 份涉及咨询服务说明(3 份关于新出现风险的风险提示，1 份关于信息和通信技术咨询服务)。

57. 信息和通信技术咨询服务与实施公司应用程序有关。详情见附件一。

58. 审调处发布了 3 次风险提示，就新出现的风险向管理层提供咨询意见。这包括提醒注意政府承付当地办事处费用、离职工作人员和国家办事处投标人的充足程度。审调处协助举办了一个控制情况自我评估讲习班，以支持开发署乌克兰办事处的风险管理。

59. 根据《开发署财务条例和细则》细则 126.17 和《开发署方案 and 业务的政策和程序》，审调处审查了 6 项核销请求，其中 4 项来自国家办事处，2 项来自总部单位。

60. 2023 年底，审调处对两个项目进行了特别审查，即刚果民主共和国的地方发展计划和也门的更安全救助行动项目。详情见附件一。

九. 外部质量评估

61. 《国际内部审计专业实务准则》要求每五年对内部审计活动进行一次独立的外部质量评估，因此，对审调处进行了独立质量评估。评估得到的评级是“全面符合”，这是最高评级，表明审调处的内部审计活动成功达到内部审计师协会的所有标准。

62. 随后，审调处制定了一项行动计划，以执行外部质量评估报告中提出的所有建议，迄今为止，大多数建议已得到执行。

十. 内部审计报告披露情况

63. 根据执行局第 2012/10 号决定，2023 年发布的所有内部审计报告在发布 30 天后均予以公开披露。报告可在审计和调查处审计披露网站(<https://audit-public-disclosure.undp.org>)查阅。没有从内部、任何组织或成员国收到修订审计报告的请求。

64. 虽然咨询报告不公布，但审调处向高级管理层和相关工作人员提供了副本。

十一. 调查

简介和案件受理情况

65. 2023 年，审调处创新工作组努力确定项目，以简化评估和调查流程。审调办将继续寻找利用新技术的方法，并在 2024 年重新审查旧流程。此外，审调处还修改了与证人面谈的内部准则，以利用直接语音转文字技术更有效地制作记录誊本，并采购了可远程审查电子设备数据的技术。

66. 审调处继续改组调查职能，实行地域分组，为调查员分配特定区域的案件。

67. 整个年度案件受理量延续了 2022 年的上升趋势。2023 年，审调处在 12 个国家进行了 12 次访问，以完成调查。审调办还执行了一项未雨绸缪的任务。审调处注意到，采购欺诈(109 起)和滥用职权投诉(45 起)大幅增加，相比之下，2022 年分别为 57 起和 22 起。审调处受理了 25 起不当招聘案件，是 2022 年(8 起案件)的三倍多。审调处受理了 8 起歧视案件，与 2022 年启动的 1 起案件相比有显著增加。此外，审调处注意到工作场所骚扰投诉略有增加，与 2022 年的 31 起案件相比，增加到 35 起。

68. 2023 年，审调处新受理了 424 起案件，并从 2022 年结转了 253 起案件，使 2023 年的案件量达到 677 起，创下历史最高纪录。2023 年，共有 415 起案件最终结案，是迄今为止数量最高的一年。2023 年底，262 起案件结转到 2024 年(见表 9 和图六)。

表 9

2023 年处理的调查案件

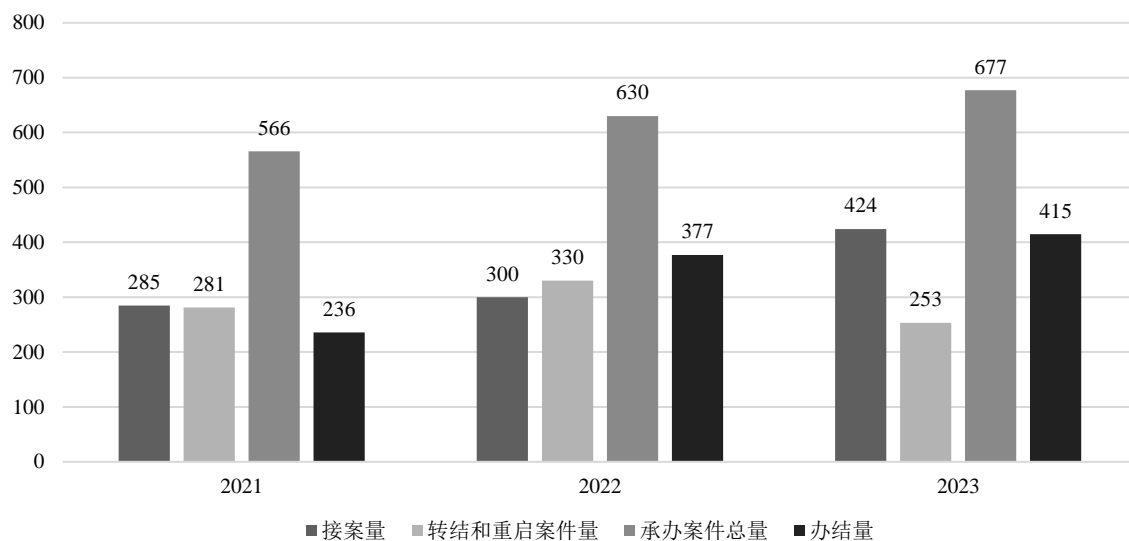
案件状态	案件数量
截至 2023 年 1 月 1 日结转的案件	253
年内受理案件数	424
年内案件总数	677
2023 年办结的案件	415
截至 2023 年 12 月 31 日的在办案件	262

投诉类型

69. 联合国各实体³ 之间正在协调年度监督工作报告。在这项举措中，把新接案件按五大类分列(见图七和表 10)。同样的案件按具体类别分列(见图八)。

³ 开发署、联合国儿童基金会、联合国环境规划署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、联合国项目事务署、联合国人口基金。

图六
2021-2023 年接案量、办结量和承办案件量对比



图七
2023 年审计和调查处接案量

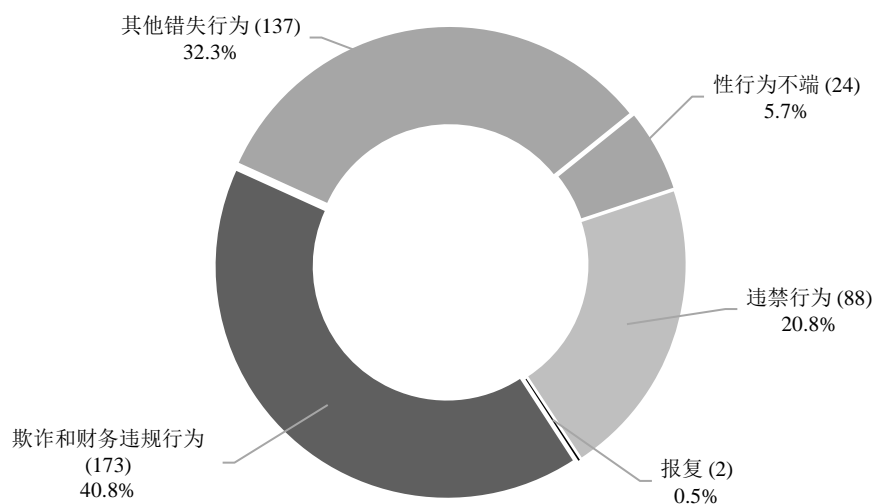


表 10
2021–2023 年按大类列示的审计和调查处接案量⁴

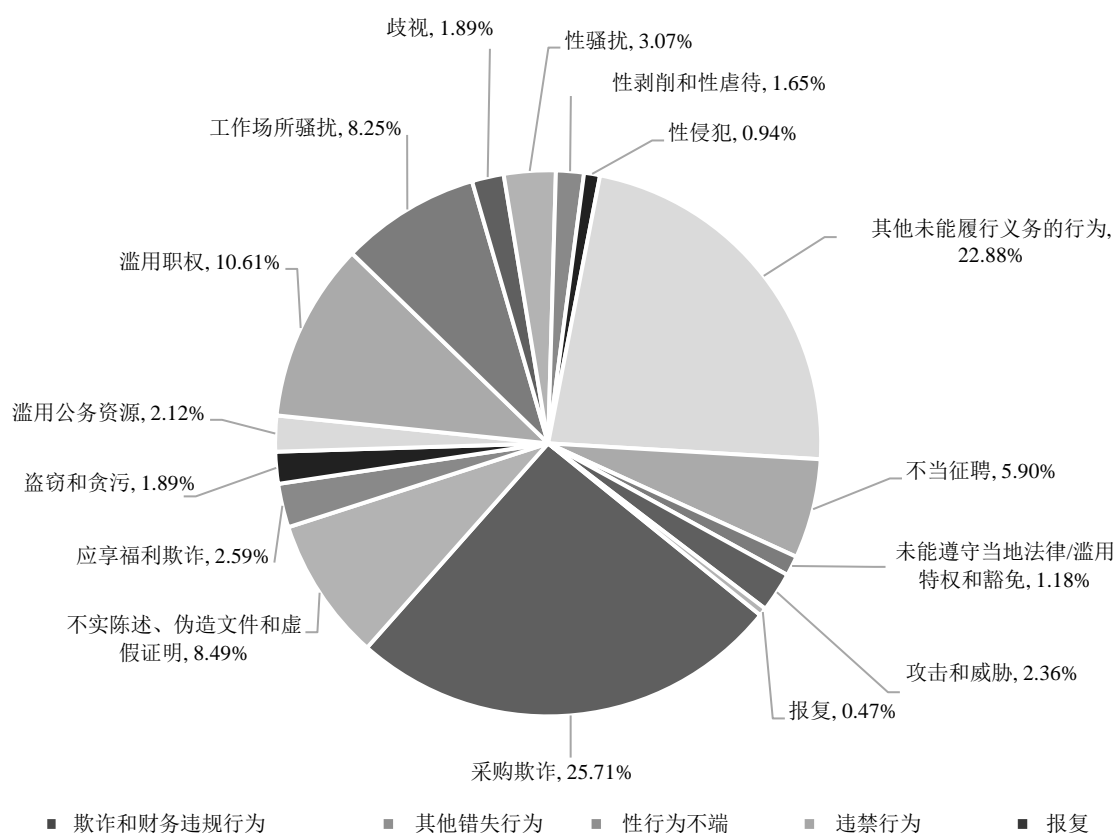
指控类型	2021 年案件	2022 年案件	2023 年案件
欺诈和财务违规行为	134	119	173
违禁行为*	44	54	88
性行为不端	25	31	24
报复	0	2	2
其他错失行为	82	94	137
共计	285	300	424

* “违禁行为”包括开发署关于骚扰、性骚扰、歧视和滥用职权的政策中提到的指控。但是，就本报告而言，这一类别不包括性骚扰指控，后者归入“性行为不端”。“其他不当行为”包括虽不属于任一大类，却仍可能违反开发署行政通知的任何被控行为。例如，不配合调查，或者未经授权擅自接受外部雇用。

70. 投诉以邮件、电子邮件、网页表单、独立电话、个人报送和移交等方式向审调处提交。有关财务违规(采购欺诈；盗窃和贪污；滥用公务资源；不实陈述、伪造文件和虚假证明；及应享福利欺诈)的投诉占 2023 年接获案件的 40.8%，较 2022 年的 39.7%有所增加。与性行为不端(性侵犯、性骚扰、性剥削和性虐待)有关的投诉占审调办 2023 年收到案件的 5.66%，比 2022 年的 10.3%有所下降(见图八)。

⁴ “违禁行为”包括开发署关于骚扰、性骚扰、歧视和滥用职权的政策中提到的指控。但是，就本报告而言，这一类别不包括性骚扰指控，后者归入“性行为不端”。“其他不当行为”包括虽不属于任一大类，却仍可能违反开发署行政通知的任何被控行为。例如，不配合调查，或者未经授权擅自接受外部雇用。

图八
2023 年接到的投诉类型



71. 2023 年，审调处收到最多的投诉来自亚洲和太平洋地区(100 起)，其次是非洲(92 起)、阿拉伯国家地区(49 起)、欧洲和独立国家联合体(45 起)、总部(28 起)以及拉丁美洲和加勒比地区(35 起)。此外，有 75 起投诉涉及开发署派往联合国其他实体的合同工作人员或其他人员，投诉总数为 424 起(见表 11)。

表 11
按区域列示的 2023 年所接投诉

	投诉数量
亚洲及太平洋	100
非洲	92
联合国其他组织	75
阿拉伯国家	49
欧洲及独立国家联合体	45
总部	28
拉丁美洲和加勒比	35
共计	424

案件办理情况

72. 2023 年，审调处完成了 406 项评估。其中，180 项需要进行调查。剩余 226 项(55.7%)在评估后办结。此外，审调处完成了从 2022 年结转的 11 项评估，使评估的案件总数达到 417 个。

73. 2023 年，审调处在调查后办结 184 起。其中，100 起(54.3%)的指控未查实。在剩余 84 起案件中，83 起(45.1%)出具了调查报告，确定了不当行为的证据；1 起出具了选项函，作了最后认定(见表 12)。

74. 审调处的一个主要业绩指标是，力争 50%的案件评估在 3 个月内完成，50%的在查案件于 270 个工作日(393 个日历日)内办结。⁵ 在 2023 年评估的 417 个案件中，审调处在三个月内完成了 99.8%。在调查后办结的 184 起案件中，48.4%在 270 个工作日内办结。

75. 2023 年底，在评案件有 18 起，在查案件有 244 起。

表 12

2022 年和 2023 年案件处理情况

采取的行动	2022 年案件数量	2023 年案件数量
评估后：		
办结，无需调查	185	212
移交联合国其他实体	10	7
移交开发署其他部门	6	12
评估后办结的案件总数	201	231
调查后：		
办结(未查实)	114	100
办结(已查实)	62	84
提交法律事务办公室	28	21
提交国家办事处	13	27
提交供应商审查委员会	18	27
提交联合国其他实体	2	5
提交开发署其他部门	—	3
发出选项函	1	1
调查后办结的案件总数	176	184
年内办结的案件总数	377	415

⁵ 根据开发署《法律框架》第三章第 1.4 节，“在可能范围内，视案件复杂程度和调查资源可获得性，从向审调处提出不当行为指控之日起到调查完成的时间通常不应当超过 270 个工作日”。如计入联合国法定假日，则 270 个工作日约合 393 个日历日；因此，审调处用 393 个日历日作为调查指标。

采取的行动	2022 年案件数量	2023 年案件数量
发布的调查报告	61	83
发布的财务损失报告	—	—
发出的选项函	1 ^a	1
递送的致管理当局函	5	1

^a 如有证据证明开发署工作人员存在不当行为，则向其发送选项函，告知其要么选择在特定条件下(包括承诺补偿因不当行为造成的任何财务损失)辞职，要么选择接受全面调查并可能进入纪律程序。

已查实案件

76. 在 84 起已查实案件中发现的潜在不端行为大多涉及：采购欺诈(22 起案件，占 26.2%)；不实陈述、伪造文件和虚假证明(20 起案件，占 23.8%)；其他未能履行义务的情况(10 起案件，占 11.9%)和应享福利欺诈(8 起案件，占 9.5%)；性骚扰(6 起案件，占 7.1%)。2023 年按指控类型列示的经查实案件调查概要载于附件四。

77. 在 84 个经查实的案件中，26 个(31%)发生在非洲区域，24 个(28.6%)在亚洲及太平洋区域，21 个(25%)在联合国其他实体，6 个(7.1%)在阿拉伯国家区域，3 个(3.6%)在欧洲和独立国家联合体区域、3 个(3.6%)在拉丁美洲和加勒比区域、1 个(1.2%)在总部。

性行为不端

78. 2023 年，审调处受理了 24 起与性行为不端有关的案件(13 起性骚扰投诉；7 起性剥削和性虐待投诉；4 起性侵犯⁶ 投诉)。这比 2022 年减少了 22.6%，2022 年受理了 31 起性行为不端案件。此外，审调处继续办理从 2022 年转入 2023 年的 15 起性行为不端案件(10 起性骚扰投诉、5 起性剥削和性虐待投诉)。因此，2023 年，审调处共有 39 起性行为不端案件。⁷ 历史走势见图九。

79. 2023 年，审调处查实的 9 起性行为不端案件(6 起性骚扰案件、2 起性侵犯案件和 1 起性剥削和性虐待案件)，与 2022 年相比大幅增加，2022 年查实的 2 起性行为不端案件(1 起性骚扰案件和 1 起性侵犯案件)。⁸ 2023 年，审调处办结 28 起⁹ 性行为不端案件，总案件量是 39 起。10 起性行为不端的投诉转入 2024 年。

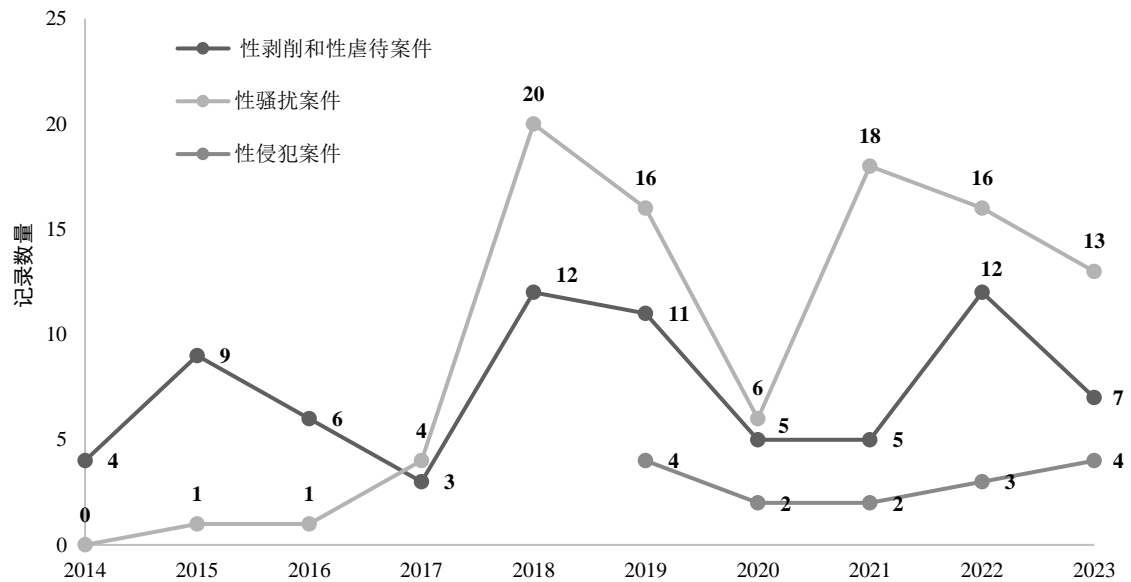
⁶ 2019 年是性侵犯投诉作为单独类别报告的第一年。

⁷ 一起性骚扰案件被重新归类为应享福利欺诈案件。

⁸ 审调处根据接案时指控的不当行为类型来报告业已受理的案件类型。但可在评估或调查期间重新评定案件类型，并于办结时在结案文件中更新案件类型，反映被评估或被调查不当行为的性质。

⁹ 1 起性骚扰案件被重新归类为应享福利欺诈案件，1 起被重新归类为滥用职权案件。

图九
2014-2023 年接到的性骚扰、性剥削/性虐待和性侵犯案件



致管理当局函

80. 2023 年，在完成对一起应享福利欺诈案件的调查后，审调处向相关业务单位发出了一封致管理当局函。

财务损失和追讨(第 2014/21 和 2015/13 号决定)

81. 2023 年，审调处发布的调查报告或选项函证实开发署的财务损失总额为 1 020 028 美元。据财政资源管理处称，2013 年至 2023 年提交的调查报告或选项函显示的财务损失总额为 10 547 964 美元，其中 9 374 740 美元被认为可以追回。其中，业已追回的款项为 4 007 398 美元，占损失的 42.7%。

对不当行为案件采取的行动(第 2011/22 号决定)

82. 开发署其他部门(法律办公室、道德操守办公室、国家办事处、供应商审查委员会和各区区域局)针对审调处发布的调查报告采取的后续行动详见下文。

83. 根据 2023 年提交法律办公室、涉及工作人员的 21 份调查报告，开除了一名工作人员，解聘了 2 名工作人员。针对调查结束前辞职或合同期满的 6 名工作人员，在其档案中放入一封信函，写明若其仍在组织任职，根据《法律框架》第 72 或 73 条，法律办公室会建议对其提出不当行为指控。两名工作人员的所有指控都被撤销，其中一人受到申斥而不是正式处罚。其余 10 份报告目前正由法律事务办公室审查。

84. 在向国家办事处提交了 27 份关于编外人员的报告后，3 名合同持有者和 4 名人员服务协议持有者被终止合同，1 名合同持有者和 7 名服务协议持有者的合同没有续签。与此同时，在 2 名服务协议持有者和 2 名辞职的服务合同持有者的服

务档案中添加了一份说明。1 名合同持有者被免除责任，并在其服务档案中添加了说明，1 名服务协议持有者被推迟合同加薪，以此作为处罚措施。其余 6 份报告正在审查中。

85. 在 2023 年提交给供应商审查委员会的 27 份报告中，有 3 份报告在年底前完成并结案，导致对供应商的处罚。在其余 24 份正在审查的报告中，21 个供应商（涉及 13 个案件）在委员会作出最后决定之前被暂时停止服务。

86. 向联合国另一实体提交了 5 份调查报告。2 份涉及工作人员，年底仍在审查中。3 起案件涉及联合国志愿人员，如果他们继续任职，就会被立即开除。

87. 向开发署道德操守办公室提交了 3 份关于报复指控的报告。1 份已转交法律事务办公室，该案正在审查中。另外 2 份涉及另一个联合国组织的编外人员，仍在审查中。

社会和环境合规

88. 2023 年，社会和环境合规股登记了 2 起新案件，使案件总数达到 23 起，其中 12 起尚未了结，涉及在喀麦隆、乍得、哥伦比亚、印度、伊拉克、约旦、吉尔吉斯斯坦、马拉维、毛里求斯、缅甸、北马其顿和南非的项目。根据开发署署长在调查结束后根据该股的建议作出的决定，印度的一个案件已进入监测阶段。该股根据其积极主动的模式，对乍得的一个项目启动了第一次主动开展的调查，第一次主动调查计划于 2024 年进行，并对北马其顿和南非进行了实地访问。该股还继续更新其调查准则。

89. 2023 年，该股主办了联合国问责机制网络第一次年度会议，来自 8 个联合国机构的代表出席了会议。该股参加了由欧洲复兴开发银行和世界银行问责机制主办的独立问责机制网络第二十次年度会议。在整个 2023 年，该股与合作伙伴和潜在利益攸关方开展了外联活动，以增进人们对其使命、任务和活动的了解。这包括一次现场路演，该股在会上主办了与印度尼西亚各民间社会组织的个别会议。此外，该股与其他伙伴问责机制一道，参加了为亚洲、中东和北非区域民间社会组织举办的两次虚拟外联活动。该股继续通过社交媒体和其他数字论坛开展外联活动。

防止性骚扰和性剥削/性虐待

90. 2023 年期间，审调处继续积极参加开发署预防性骚扰性剥削性虐待工作队、开发署帮扶受害者/幸存者任务小组、开发署清白背景调查数据库咨询委员会¹⁰以及开发署会同为开发署发展项目选定的执行伙伴和责任方处理性骚扰性剥削性虐待问题任务小组。

¹⁰ 防止重新雇用性行为不端指控被查实人员的机制。

91. 2023 年, 审调处参加了多个机构间技术工作组, 包括性剥削和性虐待工作组。审调处还通过向各国家办事处提供培训和讲座, 帮助提高对开发署应对性骚扰、性剥削和性虐待措施的认识。

92. 在整个 2023 年, 审调处参加了各种捐助方情况通报和评价, 代表开发署就性行为不端问题作出答复。审调处还继续就捐助者协议中的性剥削和性虐待以及性骚扰条款提供投入。

93. 2020 年 1 月 1 日起, 所有参与的办事处和联合国组织均有义务用名为“性剥削和性虐待问题 iReport 跟踪系统”的近实时安全在线数据库, 向秘书长报告关于性剥削和性虐待的可信指控。2023 年, 审调处通过跟踪系统报告了 5 起涉性剥削性虐待指控案件, 经初步评估认为指控可信。审调处还贯彻落实了性剥削和性虐待问题特别协调员关于向驻在国级别最高的联合国官员分享指控信息的指导意见。

其他调查活动

94. 2023 年, 审调处继续使用 2018 年与管理事务局局长和法律事务办公室主任协商制定的选项函。选项函允许有不当行为证据的工作人员在某些条件下辞职, 包括承诺赔偿不当行为造成的任何经济损失; 另一种选择是, 接受全面调查并可能进入纪律程序。2023 年, 审调处发出了 2 封选项函。1 封没有导致自愿辞职, 审调处继续进行调查; 另 1 封的结果是所涉工作人员辞职并承诺偿还应计财务损失。