



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  
2 April 2020  
Chinese  
Original: English

2020 年第二届常会

2020 年 8 月 31 日至 9 月 4 日，纽约

临时议程项目 2

内部审计和调查

内部审计和调查组关于项目署 2019 年内部审计和调查活动的  
年度报告

摘要

内部审计和调查组主任谨向执行局提交关于 2019 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 2019 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)；以及
- (d) 注意到审计咨询委员会 2019 年年度报告(按照执行局第 2008/37 号决定)。

\* 由于 2019 冠状病毒病对会议造成影响，本文件重发。



## 目录

	页次
一. 执行摘要 .....	3
二. 导言 .....	3
三. 内部审计和调查组的作用 .....	4
四. 2019 年核定内部审计工作计划.....	4
五. 2019 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 .....	12
八. 咨询事务 .....	12
九. 调查 .....	13
十. 内部审计建议的后续行动摘要.....	20
十一. 业务问题 .....	20
十二. 审计咨询委员会 .....	24

### 附件(可查阅执行局网站)

1. 在 2019 年 12 月 31 日之前提出逾 18 个月但尚未解决的审计建议
2. 2019 年发布的所有内部审计报告的标题
3. 审计咨询委员会——2019 年年度报告
4. 2019 年已查实调查案件汇总
5. 支撑总体意见的标准

## 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 2019 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。内审组高兴地注意到,2019 年每份报告的平均建议数量有所下降,在 2019 年就 96%的建议采取了行动。没有外地办事处获得不满意的内部审计评级。
2. **产出。**2019 年,审计团队共交付了 18 份内部审计报告(比计划的 14 份多 4 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。调查团队处理了 230 起投诉,而 2018 年为 151 起。内审组根据这些投诉立案 99 起,而 2018 年立案 60 起。
3. **质量。**尽管在 2022 年之前不需要这样的评估,但内审组在 2019 年自愿进行了一次外部质量评估。评估结果是,内审组“总体上符合”内部审计师协会的《国际内部审计实务标准》。这是内部审计师协会给出的最高评级。
4. **已查实损失和追讨情况。**2019 年,内审组查实存在案值 78 302 美元的欺诈行为,并将 57 家供应商移交制裁。项目署根据内审组进行的调查追回了 125 275 美元挪用资金;其中 18 385 美元与 2019 年进行的调查有关,106 890 美元与前几年进行的调查有关。
5. **用更少的费用交付更好的产出。**2019 年,内审组与一家审计公司谈判达成了一项新的进行项目财务和内部审计的长期协议,达成的每日费率比比服务便宜 30%。用更低的费用提供更好的鉴证是内审组的优先事项。
6. **支持战略举措。**内审组就项目署与联合国秘书处之间的协议进行了一次战略咨询协商。此外,在每一次具体的实地审计中,内审组都处理了关键的战略和职能领域,诸如性别平等、知识管理、可持续采购以及联合国改革及其对项目署的影响。
7. **创新。**2019 年,内审组通过采用机器学习能力和基于网络的动态可视化,继续完善其数据分析和持续审计算法。审计团队还采用了一个新的原模,以根据所查明问题的类型和发生情况,确定其应给予某项审计建议的优先级别。其目的是确保在所有审计报告中分配建议优先顺序过程中的一致性。
8. **与合作伙伴协作。**内审组加强了与监督伙伴的关系,为此签署了三项新的合作协议,从而使此类协议的总数达到 17 项。

## 二. 引言

9. 本报告载列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)。

10. 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、条例或政策指示的行为，促进问责制度。

11. 内审组在 2019 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 2019 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

12. 根据执行办公室指示 EOD.ED.2017.04，执行主任在《项目署财务条例和细则》中核准了项目署内部审计和调查的任务和职能。

13. 《国际内部审计实务标准》规定，首席审计执行官必须向组织内可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。内审组特此确认其组织独立性。2019 年，内审组在决定审计范围、开展工作和传达结果方面没有受到干涉。

14. 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。”

15. 根据 OD.ED.2018.02 号业务指示，《内部审计和调查章程》进一步定义了内审组的任务、范围、职责、问责和标准。在项目署的治理、风险管理与合规框架下，内审组发挥第三道防线的作用。

### 四. 2019 年核定内部审计工作计划

16. 2019 年审计工作计划的宗旨是评价和改善风险管理、治理流程和控制措施的成效，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

17. 在编制 2019 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总体战略和目标保持一致。基于风险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

18. 七名审计师共交付了 18 份工作报告(比计划的 14 份多 4 份)和 31 份项目审计报告。发布报告所用的平均时间在主要业绩指标目标天数 90 日之内。计划于 2019 年进行的所有内部审计、专题审查和咨询工作都在该年内完成(见表 1)。

表 1  
截至 2019 年 12 月 31 日工作计划的执行情况

	2019			2018			2017
	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
计划进行的审计数	14	0 <sup>1</sup>	14	13	0 <sup>2</sup>	13	12
已发布的审计报告总数	18 <sup>3</sup>	31 <sup>4</sup>	49	14	31 <sup>5</sup>	45	45

图 1  
2019 年审计地域分布



## 五. 2019 年审计活动要点

19. 如表 1 所示，内审组 2019 年发布了 49 份报告，2018 年为 45 份。在 2019 年发布的 49 份报告中，有 18 份是内审组进行的内部审计和专题审查，其余 31 份是外部审计公司在内审组监督下，为满足项目报告要求而进行的项目审计。

20. 2019 年发布的 49 份报告包含 174 项审计建议。其中 117 项涉及内部审计(表 2)，57 项涉及项目审计(表 5)。

<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> 这包括两次专题审查，正式报告草案于 2019 年发布，最终报告于 2020 年初发布。

<sup>4</sup> 其中包括 2019 年进行的三项法证项目审计。

<sup>5</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

### 内部审计报告

21. 2019 年，内审组发布并向项目署执行主任提交了 18 份内部审计和专题审查报告。这些报告列于附件 2。

### 对 2019 年发布的内部审计建议的分析

22. 2019 年发布的内部审计建议数量为 117 项，与 2018 年持平，明显低于 2017 年发布的 200 项。每份审计报告的平均建议数量再次远低于 2017 年发布的 14 项建议；事实上，这一数量从 2018 年的 8 项进一步下降到 2019 年的 7 项。

### 与内审组审计相关的审计建议的重要程度

23. 如表 2 所示，在 2019 年发布的 117 项建议中，有 58 项被视为高度重要，59 项为中等重要。<sup>6</sup> 低度优先建议在审计的实地工作阶段加以处理。

表 2

### 按重要程度分列的内部审计建议

重要程度	建议数目			占总数的百分比		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
高	100	73	58	50	62	50
中	100	44	59	50	38	50
<b>共计</b>	<b>200</b>	<b>117</b>	<b>117</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

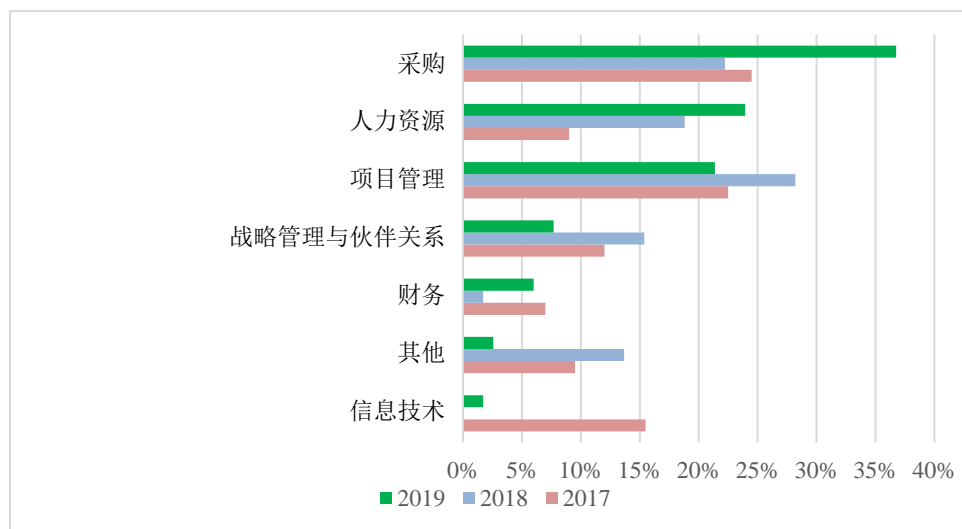
### 按职能领域分列的内部审计建议

24. 图 2 显示按职能领域分列的内部审计建议的出现频度。排名前三的领域分别是采购(37%)、人力资源(24%)和项目管理(22%)。<sup>7</sup> 这种按职能领域的分布情况是由对每项审计活动进行的风险评估所确定的审计范围决定的。

<sup>6</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>7</sup> 职能分布反映了已发布审计报告中的分类情况。内审组将与管理层共同努力，将分类与支持项目署新结构和框架的职能领域进行对接。

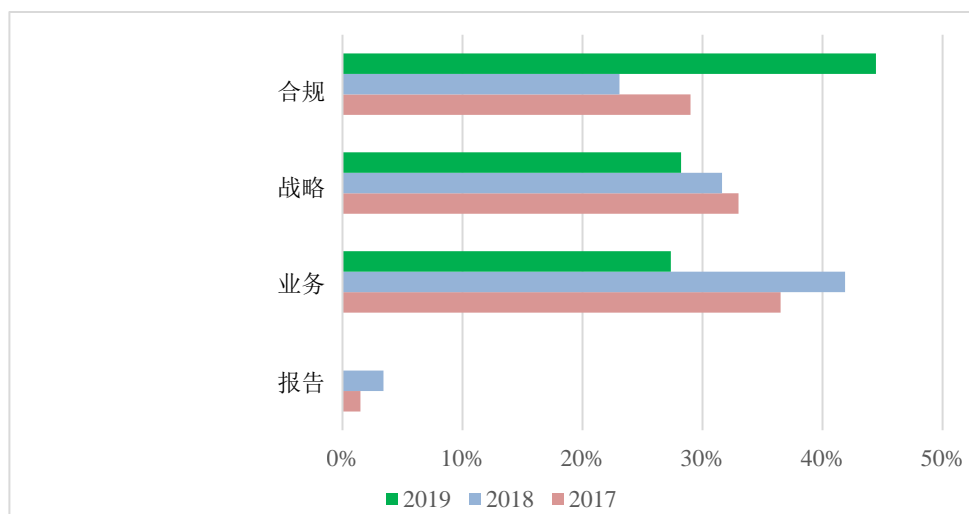
图 2  
按职能领域分列的内部审计建议



#### 2019 年内部审计报告确定需要改进的重点领域

25. 图 3 显示按目标类型分列的建议数目。<sup>8</sup> 关于合规问题的建议(45%)最多, 其次是处理战略问题(28%)和业务问题(27%)的建议。

图 3  
按目标分列的 2019 年已发布建议



<sup>8</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。

## 项目审计

### 单一审计原则

26. 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”。

27. 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。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。这一安排提高了报告的成本效率和一致性，并且使报告更加及时，还简化了实施项目审计的程序。

28. 2019 年，内审组发起了一项公开招标，以确定提供审计、会计和咨询服务的供应商。经过这次采购流程，签署了一项有效期至 2022 年 12 月 31 日的长期协议。内审组还得以实现比可比服务便宜 30%的每日费率。

### 已发布的项目审计报告

29. 内审组 2019 年发布了 31 份项目审计报告。根据表 3，这些报告中有 18 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。9 个项目审计仅对项目财务报表提出了意见，1 个项目审计仅提供关于内部控制的意见，3 个项目审计为法证项目审计。

表 3

2017-2019 年发布的项目审计报告数目

	2017	2018	2019
就财务报表提出审计意见并对内部控制进行评级的审计报告	24	19	18
只对财务报表提出审计意见的审计报告	6	10	9
只对内部控制提出意见的审计报告	0	0	1
法证项目审计	1	2	3
<b>共计</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>31</b>

30. 内部控制获得“满意”评级的项目审计比例为 68%(2018 年为 74%)。没有项目审计被评级为“不满意”。



表 4  
2018-2019 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		占总数的百分比	
	2018	2019	2018	2019
<b>对项目财务报表的审计意见</b>				
无保留意见	27	26	93	96
有保留意见	2	1	7	4
<b>共计</b>	<b>29</b>	<b>27</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>对内部控制总体水平的评级</b>				
满意	14	13	74	68
部分满意(需作出部分改进)	5	5	26	26
部分满意(需作出重大改进)	0	1	0	6
不满意	0	0	0	0
<b>共计</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

#### 2019 年项目审计结果的财务影响

31. 2019 年，有保留意见的项目审计报告的累积财务影响是 339 413 美元(2018 年是 781 431 美元)。<sup>9</sup> 内部控制报告方面，审计意见的财务影响是 10 853 美元(2018 年是 69 928 美元)。

#### 2019 年提出的项目审计建议

32. 已发布的 31 份项目审计报告产生了 57 项审计建议，平均每份报告产生 1.8 项建议；相比之下，2018 年每份报告平均产生 1.4 项建议。

33. 如表 5 所示，2019 年评级为“高度重要”的审计建议比例上升了 5%。

表 5  
按重要程度分列的项目审计建议

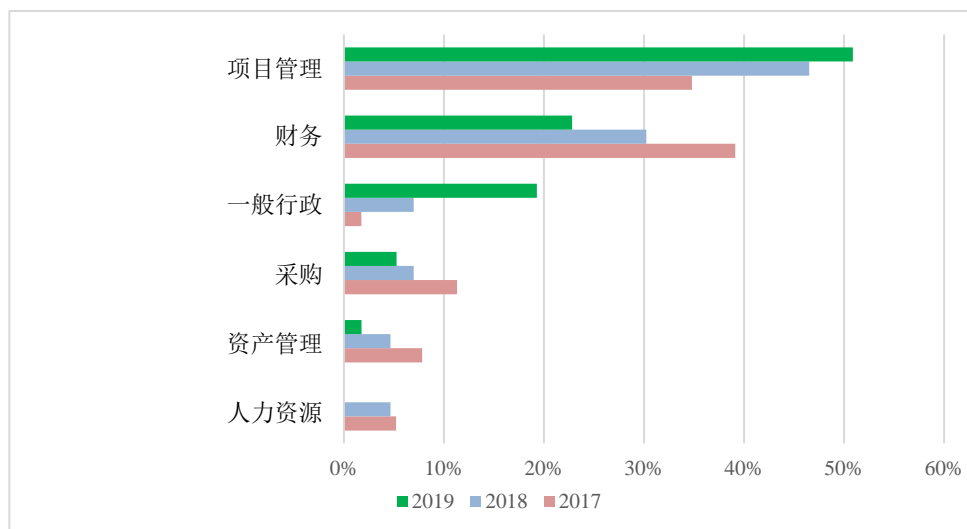
重要程度	建议数目			占总数的百分比		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
高	31	9	15	27	21	26
中	84	34	42	73	79	74
低	0	0	0	0	0	0
<b>共计</b>	<b>115</b>	<b>43</b>	<b>57</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

<sup>9</sup> 2019 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：9228。

34. 下文按职能领域的出现频度分析了 2019 年发布的 57 项项目审计建议。在图 4 中，大多数建议与项目管理(51%)和财务(23%)有关。

图 4

按职能领域分列的项目审计建议



## B. 项目署内部控制系统的改进措施

35. 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 2019 年发布的内部审计建议的总体执行率是 96%。有一项超过 18 个月的专题审查建议尚未执行。这是一个显著的进步；2018 年和 2017 年，有 12 项建议超过 18 个月仍未落实。这被视为是附件 5 中内审组总体审计评级的一部分。

36. 项目署继续落实其治理、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。2019 年，发布了 22 项新的立法框架，包括关于隐私和信息安全的三项新指令和指示。

37. 在 2019 年 3 月确立首席信息安全干事的作用后不久，与信息通信技术小组一起开展了一项详细的关键安全控制基准工作，将项目署与多个部门的主要全球组织进行了比较。这为该组织的信息安全管理系统奠定了基础，该系统则代表着在项目署内部确立信息安全规则的一系列政策、程序和其他各种控制措施。在没有额外投资的情况下，项目署关键安全控制的成熟度从 1.34 分增加到 1.59 分（满分为 5 分）。

38. 对现有在线招标平台的改进现在意味着，联合国全球采购网制裁的供应商无法提交项目署的投标，而企业资源规划系统中又启动了一个新的合同管理模块。此外，供应商验证流程得到了加强，以防止出现重复供应商档案。内审组通过其数据分析举措测试了这些预防性控制措施的有效性，并发现 2019 年没有查到重复的配置文件，也没有查到与受制裁供应商的交易。

39. 在本报告印发时，正在实施用于项目管理和金库管理的两个新系统。两系统完成后，将进一步改善控制环境。

40. 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。这一职能协助执行局支持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。

41. 项目署还保持其各项认证：国际标准化组织 ISO 9001、国际标准化组织 ISO 14001 和职业卫生与安全评估系列 18001。这些认证有效期至 2020 年 6 月 28 日。作为重新认证进程准备工作的一部分，内审组于 2019 年对项目署质量管理体系(即国际标准化组织 ISO 9001)进行了高级别合规审查。

### C. 审计意见

42. 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。

43. 审计意见根据的是内审组在 2019 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。

44. 截至 2019 年 12 月 31 日，审计建议的执行率为 96%(与 2018 年持平)，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。2019 年和 2018 年提出的建议数量(分别为 174 项和 160 项建议)仍然远低于 2017 年的数字(315 项建议)，这可归因于本组织内部控制程序的改善。

45. 内审组认为，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。审计意见的依据见本报告附件 5。

## 六. 项目署问责框架

46. 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。

47. 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、道德操守与合规办公室、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。

48. 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

49. 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。

50. 因此，内审组在项目署的公开网站发表了 2012 年 12 月 1 日之后发布的内部审计报告全文，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。还发表了以前的许多报告，有的是全文发表，有的是内容提要。

## 八. 咨询事务

51. 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。2019 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。

52. 2019 年，内审组开展了以下咨询活动：

- (a) 就定制合同管理系统向和平与安全小组提供非正式咨询；
- (b) 对项目署乌克兰国家办事处进行咨询审查；
- (c) 对人力资源内部与征聘、外联和留住人才有关的基准做法进行咨询审查；
- (d) 项目署遵守国际标准化组织 ISO 9001 标准；
- (e) 其他咨询服务包括：(一) 就项目协议中的审计条款提出咨询意见；(二) 参加关键的高级管理层会议，包括金库管理系统的实施；以及(三) 协调和支持联检组以及关于项目署落实联检组建议情况的年度报告。

53. 2019 年期间，调查科与管理层合作，在企业资源规划系统中实施一项新功能，对员工进行纪律处分或持续调查。以前，这是人工完成的，业务单位与内审组联系，询问正受调查的雇员是否会离职，并防止项目署重新雇用受纪律处分的雇员。

54. 其他调查咨询活动包括：(a) 就具体活动(如预防和发现欺诈)向管理层提供支持；(b) 提供和协调关于调查的培训；(c) 持续执行调查建议；(d) 执行与其他组织签署的谅解备忘录，以促进信息共享；(e) 通过参与联合国调查部门代表处并与其合作，继续形成调查工作的最佳做法；以及(f) 向项目署防止性剥削和性虐待工作组提供咨询服务。

## 九. 调查

55. 内审组是项目署内负责调查对欺诈、腐败、滥用职权、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. 2019 年，内审组处理的案件比往年多得多。内审组结案 93 起，比 2018 年(59 起)增加 58%。尽管工作量增加，内审组还是更快地完成了案件。2019 年结案的平均用时(3.4 个月)比 2018 年缩短 11%，比 2017 年缩短 29%。案件量的增加大多与涉及供应商的案件有关；内审组建议对 57 个供应商进行制裁，这比 2018 年多出 63%。

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 2019 年追回了 125 275 美元的被侵占资金(其中，18 385 美元与 2019 年的调查有关，106 890 美元与往年的调查有关)。

### A. 收到的投诉

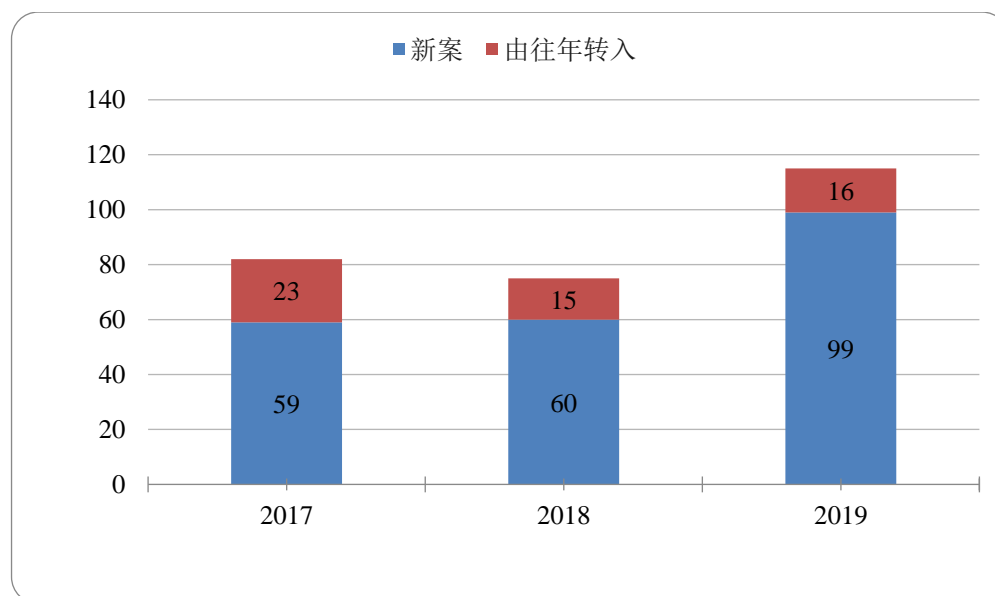
58. 2019 年，内审组收到 230 份投诉，比 2018 年(151 份投诉)增加 52%。内审组根据这些投诉立案 99 起；其余投诉经查不在内审组的任务授权之内，或者由其他部门处理更为恰当。案件量增加的部分原因是采购小组加强了尽职调查，采购小组在评标期间发现了供应商的若干违禁做法。例如，2019 年立案的案件中，有 22 起涉及在采购活动中提交欺诈性单证的供应商。

### B. 立案

59. 除了 2019 年立案的 99 起案件，另有往年转入的 16 起案件(图 5)。

图 5

2017-2019 年立案数量

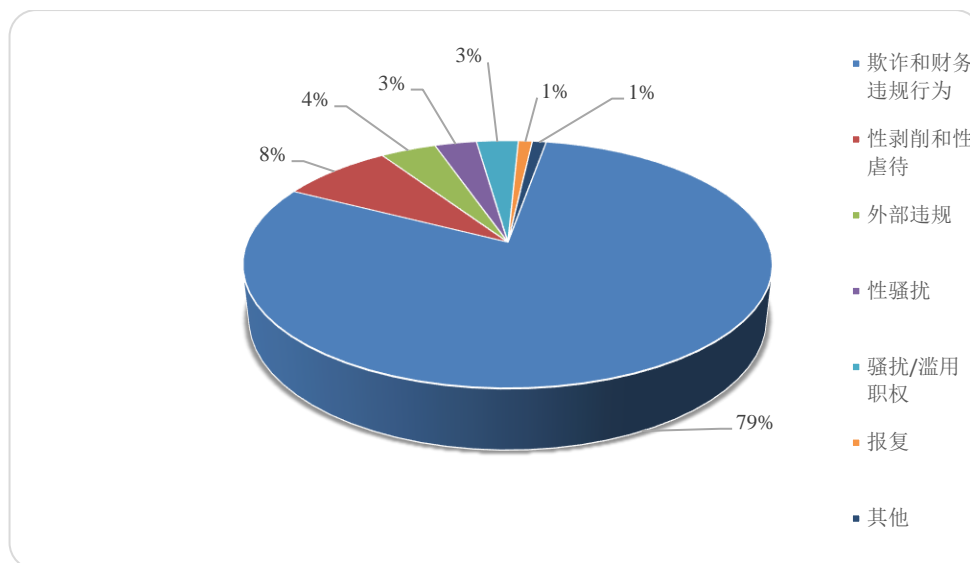


60. 在 2019 年立案的 99 起案件中，71 起由管理层或人员转介，9 起由外部当事方提交，8 起由联合国其他组织转介，7 起来自内审组的审计和调查。其余四起由匿名投诉人举报。

61. 2019 年立案的大多数案件(78 起)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 8 起案件涉及性剥削和性虐待，另有 3 起案件涉及性骚扰。其余案件涉及其他被指控的不当行为：4 起案件涉及外部违规(医疗保险欺诈和违反当地法律)，3 起案件涉及骚扰和(或)滥用职权。还有一起案件涉及报复，一起涉及利益冲突，一起涉及滥用项目署资产。

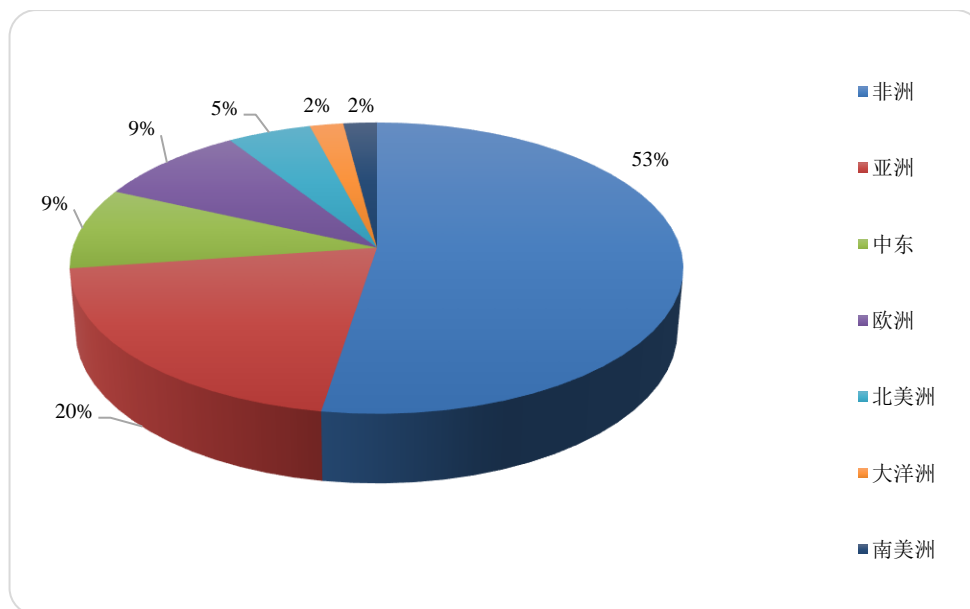
图 6

2019 年立案分类



62. 非洲依然是内审组 2019 年立案最多的区域(52 起或 53%)，其次是亚洲(20 起)和中东(9 起)和欧洲(9 起)。内审组还在北美立案 5 起，在南美和大洋洲分别立案两起。

图 7  
2019 年立案的地域分布情况



### 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。

64. 如果对项目署人员的指控属实，内审组即将案件移交人力资源法律干事，由后者按照 OI.IAIG.2018.01 号行动指令采取纪律行动。如果上述指控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. 2019 年，内审组结案 93 起(见下表 6)。

表 6  
2019 年调查案件量

	案件数	百分比
<b>2019 年案件量</b>		
(a) 从往年转入的案件	16	14
(b) 2019 年收到的案件	99	86
<b>共计</b>	<b>115</b>	<b>100</b>
<b>2019 年结案的案件</b>	<b>93</b>	<b>81</b>
<b>结转至 2020 年的案件</b>	<b>22</b>	<b>19</b>

66. 2019 年，内审组调查的案件比 2018 年多 58%，但结案速度更快。2019 年内审组的平均结案时间为 3.4 个月，而 2018 年则是 3.8 个月，2017 年为 4.8 个月。截至 2019 年 12 月 31 日，内审组只有 4 起案件受理时间超过 6 个月，受理时间超过 12 个月的案件一起也没有。

67. 2019 年结案的 93 起案件中有 53 起案件(57%)证明属实。<sup>10</sup> 在 38 起案件中，内审组对指控得出查无实证的结论。在其余两起案件中，内审组的结论是，指控超出了其任务授权范围。

#### 查实的案件

68. 有 53 起查实的案件(详见附件 4)涉及 39 名人员和 57 名供应商。内审组将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(44 起案件)。

表 7

#### 2019 年调查案件的结果

结果	数目
<b>A. 查无实证的案件</b>	
初步审查或初步评估之后	25
调查后	13
<b>小计</b>	<b>38</b>
<b>B. 不属于项目署任务授权范围的案件</b>	<b>2</b>
<b>C. 查实的案件</b>	<b>53</b>
<b>共计</b>	<b>93</b>

#### 财务损失和追讨情况

69. 2019 年，内审组调查案件中被查实的财务损失总额为 78 302 美元。这一数目占项目署年度资源总额的不到 0.1%。内审组将该损失移交管理层进行追讨。2019 年，管理层针对内审组在本年度和往年确认的损失成功追讨 125 275 美元。

#### 致管理当局函

70. 内审组向相关业务单位发出 11 份致管理当局函，针对调查人员在内部控制方面发现的薄弱环节提出建议。内审组利用审计建议跟踪工具来确保有关方面对这些函件所提建议及时作出回应。

#### 对不当行为案件采取的行动

71. 2019 年，内审组将 39 名人员转交人力资源法律干事处理：

<sup>10</sup> 三起案件涉及对执行伙伴雇员的指控。这些伙伴机构认定指控属实并采取适当行动。因此，内审组没有将其移交供应商审查委员会处理。



(a) 一人被解除合同；

(b) 两人在调查结束前从项目署离职，三人在内审组将案件转交人力资源法律干事后离职。其档案特别注明：如此人继续受雇于该组织，即会面临行为失检指控；

(c) 六名外部候选人在征聘考试中作弊，他们的人事档案注明：在今后进行征聘时，须考虑到此事；以及

(d) 2018 年末仍有涉及 27 名当事人的案件未结案。

对不当行为案件(过往案件)采取的行动

72. 项目署还对源于 2019 年之前案件所涉 10 名个人的事项作了处理。九人已被解除合同；一人的档案特别注明：如此人继续受雇于该组织，即会面临行为失检指控。

制裁供应商

73. 2019 年，内审组向供应商审查委员会移交了 30 起案件，涉及 57 名供应商和 58 名公司负责人。委员会对 30 起案件中的 15 起采取了行动。因此，项目署取消了以下人员的资格：

(a) 一名供应商和一名公司负责人，为期一年；

(b) 二十名供应商和 24 名公司负责人，为期三年；

(c) 四名供应商和六名公司负责人，为期五年；

(d) 两名供应商和两名公司负责人，为期七年；以及

(e) 一名供应商和一个公司负责人(永久性)。

74. 委员会申斥了一名供应商。<sup>11</sup> 2019 年底，委员会正审查其他 15 起案件。

75. 另外，该委员会还对源于 2019 年之前的九起案件采取了行动。委员会取消了以下人员的资格：

(a) 五名供应商和两名公司负责人，为期三年；

(b) 四名供应商和两名公司负责人，为期五年；以及

(c) 九名供应商和七名公司负责人，为期七年。

76. 到目前为止，项目署已经根据内审组的调查结果制裁了 239 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，均在项目署网站公布。

<sup>11</sup> 申斥不影响该机构同项目署或联合国开展业务的资格，但在任何将来的程序中，此种申斥会被视为加重处罚的因素。项目署关于制裁供应商的 PG.2017.02 号行动指令，第 6.1.1 条。

77. 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各笔交易，继续反复查对遭制裁的人员和供应商。

#### D. 加强调查能力

78. 2019 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。为更好地处理案件数增加情况，内审组将其中一个职位提升为高级调查员。内审组还偶尔依赖咨询师提供额外支持。

79. 内审组继续将其有限的资源集中用来处理严重案件，将不太严重事项交由适当部门处理。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案件开展了合作。

80. 内审组利用一个与其有长期协议的 BDO 公司提供的服务进行计算机取证。<sup>12</sup> 内审组还开始使用 eDiscovery 工具在内部开展部分取证分析。这一工具提高了调查人员审查数据的效率。

81. 2019 年，内审组为希望举报不当行为个人设立了一条热线。这一在线门户网站整合了所有类型不当行为的不同举报渠道，并指导投诉人提供所有相关信息。该门户网站确保将投诉自动转交给相关单位，提高了内审组审查投诉的效率。

82. 内审组还在项目署企业资源规划系统中引入了新的控制措施，以利于追回挪用资金。如果正在被调查的调查对象从组织离职，内审组现在会自动收到通知，使其能够请求在案件结案前扣押余款。实行这项新的控制措施后，项目署从一名欺诈本组织的雇员那里追回了大约 2 000 美元。

#### E. 性剥削和性虐待以及性骚扰

83. 如上所述，2019 年，内审组立案审理对项目署人员和执行伙伴提起的 8 起涉及性剥削案件。内审组向秘书长办公厅报告了 7 起指控，因为对照可确定身份的施害者或可确定身份的受害者，这些指控中有足够信息能够确定发生了性剥削和性虐待行为。

84. 内审组采用以受害者为中心的做法，优先处理这些案件，一方面让经过专门培训的调查人员参与调查，同时又缩短了案件存续时间。2019 年，内审组平均用时不到 100 天就将这类案件结案。

85. 在这 8 起案件中，1 项指控成立。在该案中，执行伙伴解雇了涉案雇员，但未能及时向项目署披露指控。因此，内审组将该机构及其负责人提交给供应商审查委员会，该委员会永久性禁止了该机构及其负责人。

86. 4 起案件涉及当地居民之间自愿的成人关系，没有剥削的证据。有一起案件只有一般性陈述，没有确定受害者的身份，且一名投诉人拒绝合作。另一起案件被错误地报道为性剥削和性虐待案件，最后一项案件没有根据。

---

<sup>12</sup> BDO 在全球提供税务、审计和保证、咨询和业务外包服务：<https://www.bdo.co.uk/en-gb/home>。

87. 2019 年，内审组继续在防范性剥削和性虐待方面向高级管理层提供支持。内审组担任项目署防止性剥削和性虐待工作组主席，支持管理层执行秘书长的许多举措。例如，作为调查机构，内审组有责任向秘书长办公厅报告对照可确定身份的施害者或可确定身份的受害者，有足够信息能够确定发生了性剥削和性虐待行为的所有指控。其中包括与项目署人员有关的指控以及与其执行伙伴工作人员有关的指控。

88. 内审组还通过作为联合国防止性剥削和性虐待工作组成员和联合国调查部门代表处成员，通过出席机构间常设委员会和联合国行政首长理事会处理联合国系统各组织性骚扰问题工作队举行的会议，在这些问题上与联合国其他组织密切合作。

89. 内审组帮助管理层促进项目署参与联合国的“清白背景调查”，这是一个机构间雇员审查数据库，旨在确保曾在联合国系统一个实体内任职的前工作人员如参与过经证实的性骚扰、性剥削和性虐待案件，不能受雇于另一个联合国实体。2019 年，内审组登记了两名前项目署人员，一人是因为性骚扰，一人是因为性剥削和性虐待。

90. 培训是内审组向管理层提供支持的另一个领域，包括就性剥削和性虐待以及性骚扰问题举行讲习班。这些讲习班的重点是基本原则、情景假设以及项目署对秘书长在这两个领域所开展举措的回应。内审组还帮助培训了项目署防止性剥削和性虐待外地协调人，包括举行了一次机构间讲习班。

## F. 预防欺诈

### 培训

91. 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。除了项目署要求的强制性培训课程外，内审组还为项目署人员举办了一次面对面的“行为准则”讲习班。此次讲习班的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，以及培训工作人员发现潜在问题并进行举报。

### 廉正、道德操守和反欺诈调查

92. 本组织致力于威慑、发现和预防欺诈行为及其他不当行为。内审组同道德操守办公室合作，对廉正、道德操守和反欺诈措施进行了第七次年度机密调查。为提高效率，内审组与项目署人员联合进行了这项调查，并以英文、法文和西班牙文印发了调查结果。

93. 75%项目署下属人员参与了调查，高于上次的 61%。调查提供了宝贵信息，有助于了解易受欺诈领域、雇员关切问题以及解决问题的威慑方案和机制的有效性。调查结果将被纳入今后活动的规划，包括培训和其他预防措施。

## 十. 内部审计建议的后续行动摘要

### A. 2019 年及之前各年发布的审计建议的执行情况

94. 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。内审组还跟踪调查所提建议的落实情况。2019 年，内审组与管理层密切合作，确保根据内部计分卡制定和监测经过深思熟虑制订的实施目标。

95. 表 8 列出了 2008 年至 2019 年期间提出的所有审计建议的落实情况。在 2018 年或之前提出的审计建议中，有 99% 得到了落实。截至 2019 年 12 月 31 日，包括 2019 年所提建议在内的总体执行率为 96%，与上一年持平；这表明管理层依然是迅速回应，并重视此事。

### B. 在 18 个月或更长时间内未解决的建议

96. 截至 2019 年 12 月 31 日，在 18 个月以前(2018 年 6 月 30 日或之前)提出的 64 项建议中，只有一项尚未得到解决。相比之下，截至 2018 年底，有 12 项建议逾期 18 个月尚未执行。去年年度报告指出的逾期 18 个月以上未得到执行的所有 12 项建议如今都已得到执行。详细信息载于附件一。

表 8

截至 2019 年 12 月 31 日各项审计建议的执行情况

审计建议数目	2008-2018 年	2019 年		2008-2019 年	
	共计	内部审计和审查	项目审计	共计	总计
已执行/结案	4 640	12	36	48	4 688
百分比	99%	10%	63.%	28%	96%
正在执行中	48	105	21	126	174
百分比	1%	90%	37%	72%	4%
<b>共计</b>	<b>4 688</b>	<b>117</b>	<b>57</b>	<b>174</b>	<b>4 862</b>

## 十一. 业务问题

### A. 资源

97. 2019 年期间，内部审计科包括 1 名主管(ICS 12: P5)、2 名内部审计师(ICS 11: P4 和 ICS 11: I-ICA 3)、4 名审计专家(1 名 ICS 10: 1 名 P3, 3 名 ICS 10: I-ICA 2)、<sup>13</sup> 1 名数据分析员(ICS 09: I-ICA 1)和 1 审计名助理(ICS 05: L-ICA 5)。<sup>14</sup> 该科还由一名聘用的审计专家提供支持。

<sup>13</sup> I-ICA: 《国际个体订约人协议》。

<sup>14</sup> I-ICA: 《本地个体订约人协议》。

98. 首席信息安全官的角色于 2019 年 3 月并入内审组。该科由 1 名首席信息安全官(ICS 11: IICA-3)和 1 名技术风险管理实习生组成。<sup>15</sup> 首席信息安全官负责制定和维护愿景、战略和计划,以确保信息资产和技术得到充分保护。首席信息安全官确定、制定、实施和维护整个项目署的各项流程,以加强网络安全、降低与信息通信技术有关的风险并支持项目署的技术进步。

99. 调查科由 1 名科长(ICS 12: P5)、2 名高级调查员(ICS 11: I-ICA-3 和 ICS 10: P3)、1 名调查员(ICS 10: I-ICA-2)、1 名调查员(ICS 09: I-ICA-1)和 2 名调查助理(ICS 05: L-ICA-5 和 ICS 04: L-ICA-4)组成。

100. 主任(D1)为整个小组提供总体指导和支持。

101. 2019 年内审组的总预算为 359.2 万美元,2020 年将为 356.0 万美元。预算略有下降的原因是,根据年度工作计划,专项用于具体一次性活动的投资资金减少。一个重中之重是用更少的钱做更多的事情,因此内审组将在不增加预算和资源的情况下执行其 2020 年年度工作计划。

102. 内审组内部结构由客座审计师、第三方专业公司以及调查专家和计算机取证专家等专题专家加以补充。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、其他团体和部门的协作

103. 2019 年期间,内审组继续参与联合国各组织内部审计事务代表的工作,参加了所有季度虚拟会议以及年度会议。内审组将继续参与该机构以及联合国调查部门代表处的工作,协调联合国各组织之间的内部审计和调查活动。

104. 2019 年,内审组与美洲开发银行、世界银行集团和红十字国际联合会签署多项新合作协定,使此类协定的数量达到 17 个。这些协定不仅加强了伙伴方对项目署的信心,同时也是一个强有力的工具,为正在谈判客户基金的外地同事提供保证。

105. 内审组以加强调查职能为目的,与项目署以下各单位开展协作:法律小组、人员和改革小组、道德操守与合规办公室以及若干区域和国家办事处。因此,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。

106. 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。

107. 2019 年,内审组与联检组继续密切合作,以加强项目署的内部监督。

108. 内审组继续与注册舞弊审查师协会和注册反洗钱专家协会保持伙伴关系,这将有助于提高项目署的实务标准,也有助于提高联合国其他组织对项目署的认可。

<sup>15</sup> 在内部审计和首席信息安全官之间平均使用。

109. 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。

110. 审计师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头衔与成员身份。

### C. 加强审计职能

111. 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。内审组进一步扩大其在线工作规划和资源分配工具(Wrike™)的使用，以提高产出能力。

112. 2019 年，内部审计小组实施了一个新的矩阵，该矩阵根据所发现问题的类型和发生情况，对任何经常发生的审计建议的优先次序进行标准化处理。这样做的目的是减少在所有审计报告中确定建议优先级时的主观性。

### D. 数据分析和连续审计

113. 如 2017 年活动报告所述，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。

114. 内审组数据分析方案在项目署一体化系统和项目署其他信息管理系统取得新进展之后继续发展。内审组对所有当前的数据分析测试进行了内部评估，并制定了一个改进方案，以完善当前的测试和面板。此外，内审组还在制订一项新的机器学习计划，该计划将结合所有现有的数据分析测试，以提供更有洞察力的信息。

115. 数据分析方案显示，某些过程容易出现风险，需要加强。提交管理层的问题概述包括：

(a) 人力资源：在批准的合同延期中，一个案例的日费率为 30 682 美元，另一个案例的日费率为 28 177 美元。延期没有激活，因此没有付款；但有关主管部门在没有适当管控的情况下批准了延期。

(b) 采购流程：(一) 18 个案例表现出典型串通投标模式并被移交进行进一步分析；(二) 外地办事处批准了 27 笔每笔金额相当于或高于 2 500 美元、总计 146 221 美元的非采购订单付款；

(c) 项目管理：(一) 在项目执行结束日期之后提出了 44 笔定购单和 11 笔非定购单付款，共计 1 324 308 美元；(二) 截至 2019 年 12 月 31 日，实施截止日期在 2017 年 12 月底之前的 115 个项目财务尚未关账。

### E. 反欺诈审计行动

116. 2019 年，内审组继续扩大其在每项内部审计活动中的欺诈重点，改进了过去几年开发的基于数据的欺诈检测方法，并制定了新的审计计划和工作文件。

117. 上文所述数据分析举措也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，其中涵盖重复付款、受制裁供应商参与、串通投标以及核准违规等风险。

118. 2019 年，内审组为非洲区域的采购从业人员提供了情景模拟培训，内容是内部审计期间发现的危险信号如何导致欺诈调查。内审组的所有培训都是为打击欺诈而量身定做的。

119. 由于采用了这一新方法，内部审计活动使得将 2 起假定欺诈案件移交给了调查科进一步核查；1 起案件经查属实；另 1 起案件正在核实中。

#### F. 根据内审组各项举措发现的关键问题

120. 内审组通过强有力的审计工作，包括强化审计方案，发现了移交管理层采取行动的多个重大审计问题。这些问题包括：

- (a) 迟交收据导致项目交付额错报 1 160 万美元；
- (b) 有 470 万美元的采购订单是在收到货物/服务后创建的；
- (c) 经常性费用账户分类错误达 240 万美元；
- (d) 超支项目超过 140 万美元，可能要从准备金中核销；
- (e) 人力资源流程监督不足以及缺乏透明度，例如不适当地使用案头审查和咨询费计算错误。

121. 作为内审组对管理行动计划进行跟踪的一部分，对上述问题采取的管理行动进行了跟进。

#### G. 外部质量评估和持续改进

122. 内审组不仅通过每五年一次对所要求的符合内部审计师协会各项标准情况进行外部评估，而且还在 2019 年通过开展自愿评估，表明其致力于改进内部审计职能。2012 和 2017 年的定期评估发现，内审组“总体上符合”这些标准，并遵守了该协会的道德准则。2019 年的自愿外部质量评估再次认定，内审组“大体符合”标准。这是内部审计师协会给出的最高评级。这一最新评估结果回应了内审组不断改进质量改进过程的愿望。内审组计划 2020 年再对调查职能进行一次外部同行审查。

123. 作为内审组质量保证和改进方案的一部分，内审组所有成员于 2019 年 12 月在内审组务虚会上参加了外部质量评估培训课程。

124. 内审组还为内部审计师协会全球审计信息网基准工具作出了贡献。

125. 此外，2019 年在品牌与外联、审计建议系统、利益攸关方管理、健康与安全、网络安全和采购等领域开展并完成了许多内部发展举措。

#### H. 技术支持举措

126. 2019 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。内审组将继续进行积极主动的协作，并将调整其工作计划，以便与项目署各单位在信息和通信技

术方面开展合作，包括谷歌套件、项目署一体化项目、企业项目组合和项目管理  
系统内部开发以及项目署一体化系统报告。其他举措包括：

(a) **监督问题和审计建议跟踪：**2019 年，内审组与信息通信技术合作开发了一个实时审计建议跟踪工具，涵盖内审组、联合国审计委员会和联检组提出的所有监督建议。管理层将能够在项目署一体化项目内跟踪全球、区域或部门的建议状态。该工具于 2019 年 12 月完成开发，2020 年 2 月上线。

(b) **知识管理：**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 年战略计划的重要组成部分。内审组已经在其团队成员中以及与项目署的其他实务一道营造知识共享文化。

(c) **内部控制框架：**2019 年，内审组支持财务小组招聘了一名内部控制专家。2020 年，内审组将就完成内部控制框架问题向财务小组提供支持和咨询。

(d) **项目署的新内联网：**在知识管理举措和内审组的利益攸关方改进计划方面，内审组在内部开展工作，在新内联网上就内审组的资源、成就、协作和不同领域的具体附加值提供更有洞察力的信息。

## 十二. 审计咨询委员会

127. 审计咨询委员会继续审查内审组年度工作计划和预算、质量保证和改进计划以及最终的内部审计报告。该委员会还为提高内部审计和调查职能的实效提供了投入。审计咨询委员会 2019 年年度报告载于附件三。

---