



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务厅
执行局

Distr.: General
28 March 2016
Chinese
Original: English

2016 年年度会议

2016 年 6 月 6 日至 10 日，纽约

临时议程项目 14

内部审计和监督

开发署：内部审计和调查报告

摘要

本报告介绍审计和调查处(审调处)在 2015 年 12 月 31 日终了年度的活动。按照执行局第 2015/13 号决定提出的请求，本报告载有以下内容：(a) 根据实际工作范围，就组织的治理、风险管理和控制框架的适当性及有效性发表意见；(b) 简要概述支持上述意见的工作和标准；(c) 关于符合适用的内部审计标准的声明；(d) 关于为其职能提供的资源是否得当、充足、是否切实用于实现预期内部审计范围的意见。在同一决定中，执行局还要求：(a) 及时提供执行监督责任时遭遇的任何挑战的信息；(b) 审查征聘程序；和(c) 说明组织风险评估。此外，本报告还对执行局往年决定提出的要求作出回应，如调查确定的财务损失以及弥补方式和数量(第 2014/21 号决定)；在本年度内公布的所有内部审计报告的题目以及收到的评价(第 2013/24 号决定)；内部审计报告公开披露的重大问题(第 2012/18 号决定)；从联合审计以及舞弊案件和不当行为采取的行动得到的经验教训(第 2011/22 号决定)；和任何非会员国要求披露 2012 年前报告的请求(第 2011/23 号决定)。管理部门对本报告的答复另行提交(第 2006/13 号决定)，审计咨询委员会的年度报告载于本报告附录(根据 [DP/2008/16/Rev.1](#))。

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	7
三. 人员配置和预算	7
四. 重大内部审计结果	8
A. 总部审计	8
B. 国家办事处审计	9
C. 全球基金审计	11
D. 项目审计	12
E. 机构间审计	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	15
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(见执行局网站)	
1. 审计和调查处章程	
2. 审计和调查处 2015 年发布的对开发署的审计报告	
3. 18 个月或更长时间未解决的建议	
4. 2015 年按指控类别开列的查实调查案件摘要	
5. 支持审调处意见的准则	
附录(见执行局网站)	
审计咨询委员会 2015 历年的年度报告	

导言

1. 开发署审计和调查处(审调处)谨向执行局提交其 2015 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. 审调处力求对开发署进行独立和客观的内部监督,以提高开发署的业务实效和效率,实现其各项发展目标。署长核定的章程规定了审调处的宗旨、权力和责任。

3. 国际内部审计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负起责任的层级汇报,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。审调处按此证实它具有组织独立性。2015 年,审调处在设定审计范围、进行审计工作和通报审计结果方面没有受到干扰。

4. 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。2015 年进行的审计后客户调查显示,客户对审计工作感到满意。每五年定期对质量保证进行一次外部审查。对调查进行的第二次外部审查在 2015 年完成,总体意见认为,审调处的工作完全符合它的基本政策、原则和准则,并以专业和熟练的方式进行了调查工作。2012 年对内部审计进行的第二次审查确认审调处继续总体遵守国际内部审计实务准则。对内部审计进行的第三次外部审查定于 2017 年进行。在此同时,2014-2015 年进行的内部审查显示,自进行上次外部审查以来,内部审查已持续取得大幅改善。

5. 审调处继续得到开发署高级管理层的大力支持。审调处处长(与其他监督办公室主管)出席了组织绩效小组扩大会议,这使他能讨论长期没有落实的建议以及其他与审计有关的对开发署具有总体重大潜在风险的事项。审调处还定期与中央局和各区域局举行会议,讨论关键和经常性的审计和调查问题。

6. 审计咨询委员会作为开发署的外部独立监督机构之一,继续向署长提供咨询意见,以提高开发署的内部审计和调查职能的实效。2015 年,委员会通过季度进度报告,审查了审调处 2015 年度工作计划及其执行情况。委员会审查了审调处 2015 年提交执行局的 2014 年度报告所述的审调处的审计和调查活动。在 2015 年各次定期会议期间,委员会依照其职权范围,与审调处处长举行了非公开会议。

与外部审计机构的协调

7. 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和国家政府执行的项目(即所称非政府组织/国家执行模式项目)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

8. 为了就治理、风险管理和控制系统提供保证, 审调处 2015 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、直接执行项目以及全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金(全球基金)赠款的适当组合。经审计咨询委员会认可后, 署长核准了 2015 年度工作计划。2015 年, 在执行监督责任时没有遇到按第 2015/13 号决定必须及时通知执行局的任何挑战。

对年度工作规划的组织风险评估(第 2015/13 号决定)

9. 审调处经过对其在整个开发署可审计领域进行风险评估后制订了 2015 年审计计划。审调处参与了规划进程, 与高级管理层和相关局处主管进行了一系列讨论。审调处还征求了联合国审计委员会的意见, 确保适当确定对开发署的审计范围, 并在为署长和执行局提供保证方面尽可能减少重复工作。

10. 2006 年以来, 审调处一直使用风险评估方法, 它每年调整和扩大这种方法, 使其涵盖其审计工作的各个组成部分。不同的风险评估模式用于确定为国家办事处、直接执行项目、全球基金方案/项目、总部和区域业务单位的审计。2015 年末, 审调处为编制 2016 年工作计划, 进一步制定了总体风险模式, 其中涵盖审计总体范围的所有组成部分。

11. 审调处的风险评估方法涵盖整个风险评估流程, 从风险识别到风险衡量、设定风险优先度和风险评级。风险指标包括定量指标和定性指标, 并依照它们是否属于战略、背景、政治、运行或财务性质加以分类, 以符合开发署的总体风险管理风险类别。审调处的最后风险评级确定进行审计的频繁程度, 但与管理层磋商后, 可作出调整。一般而言, 被评级为‘极高风险’的实体每两年进行一次审计、‘高度风险’的实体每三年一次、‘中度风险’的实体每四年一次和‘低度风险’的实体每五年至六年一次。

已发布的审计报告

12. 2015 年, 审调处发布了 116 份审计报告: 8 项总部审计; 38 项国家办事处审计、16 项全球基金赠款审计(包括 2 份合并报告)、49 项直接执行项目审计和 5 项

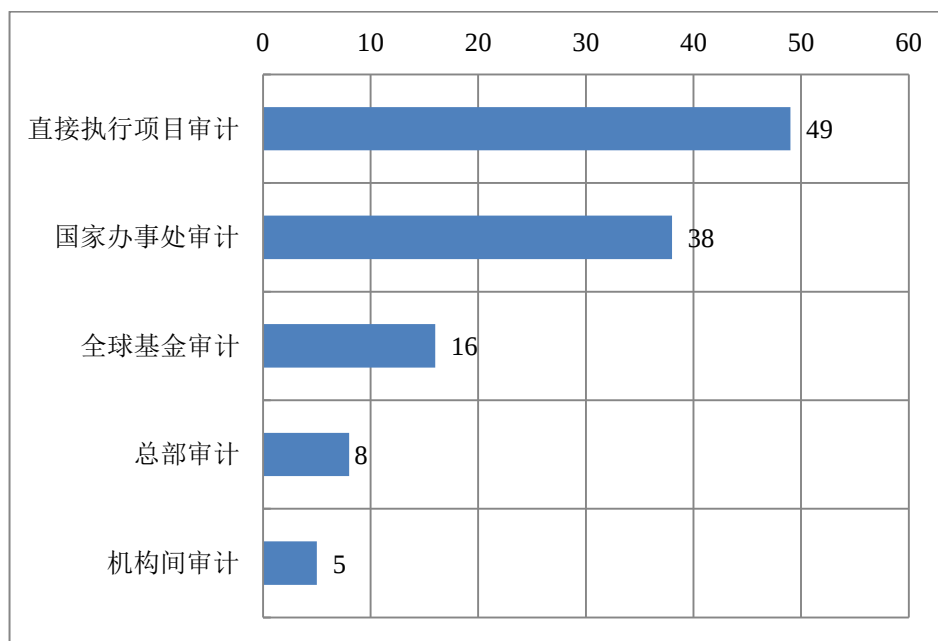
¹ 在这方面, “第三方审计”是指不是由审调处或以审调处的名义进行的审计。对非政府组织/国家执行模式项目进行的审计由最高审计机构或由开发署国家办事处参与和管理的审计事务所进行。

机构间审计(见图 1)。根据第 2013/24 号决定, 附件 2 载有 2015 年发布的所有内部审计报告的标题及其评级。

13. 鉴于 2015 年发布的大部分审计报告述及开发署各办事处 2014 年的活动, 审计结果基本反映了 2014 年方案和业务情况。开发署 2014 年外地支出约为 47 亿美元, 其中 103 项国家一级的审计涵盖大约 25 亿美元(53%)。另有 19.2 亿美元支出被纳入非政府组织/国家执行模式项目第三方审计。

图 1

2015 年发布的审计报告数目和类别

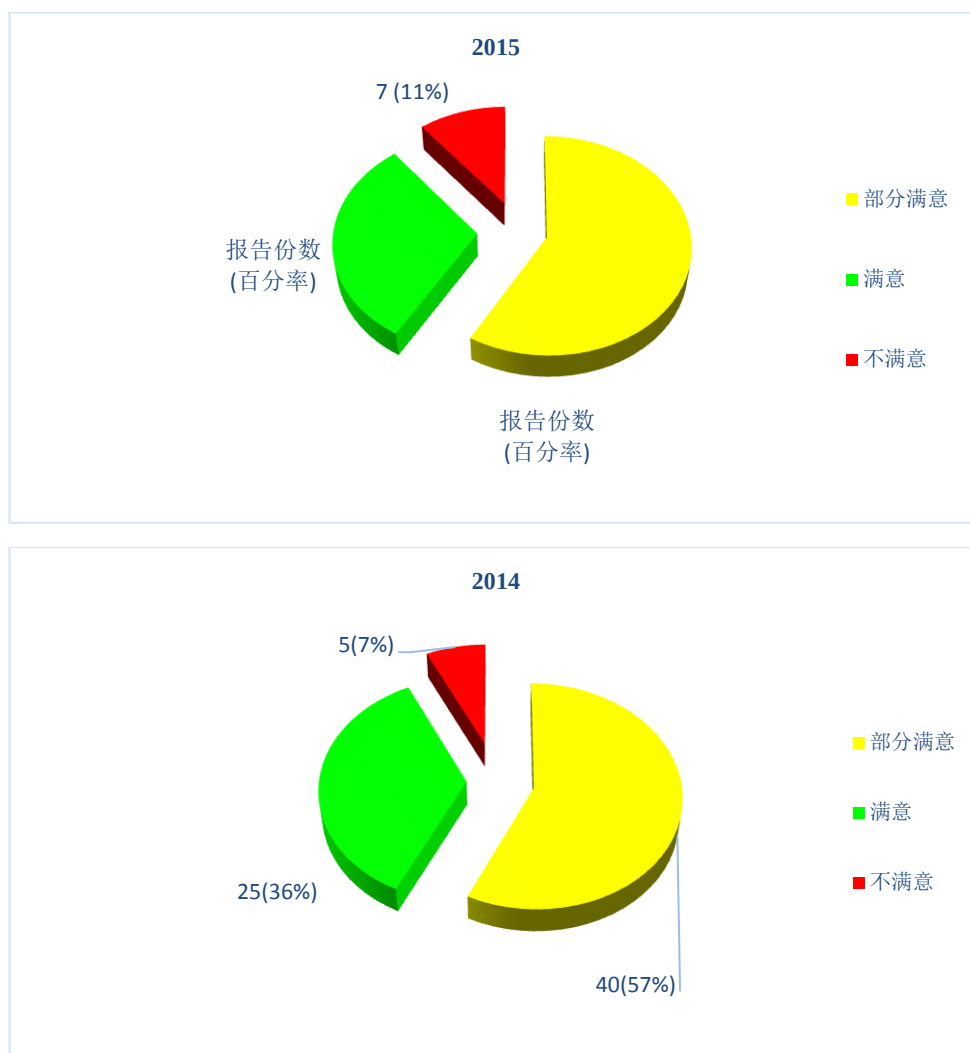


审计评级

14. 在审计结果的基础上, 审调处对其大部分报告作出审计评级, 反映出受到审计的实体的治理、风险管理和控制流程的适当性和有效性。例外情况包括跟踪审计、审计事务所代表审调处进行的直接执行项目单一财务审计、部分审计综合报告以及限制范围和目标的其他审计。

15. 在 116 份报告中, 对 51 份报告没有作出总体评级。在其余 65 份报告中, 20 份报告(31%) 得到“满意”评级; 38 份报告(58%) 得到“部分满意”评级; 和 7 份报告(11%) 得到“不满意”评级(见图 2)。2015 年的审计评级与 2014 年的评级进行比较显示, “满意”评级略有减少(5%)和“部分满意”评级和“不满意”评级略有增加(分别为 1%和 3%)。标定“不满意”评级的报告来自 5 个国家办事处的审计报告和 2 个直接执行项目审计报告。

图 2.
审计评级比较 (2015 年与 2014 年)



16. 直接执行项目审计分为两类：(a) 包括项目支出、固定资产和现金报表的财务审计；和(b) 结合财务审计和内部控制系统审计。仅属财务方面并由审计事务所进行的审计对开支、资产并在适用时对库存现金提出审计意见，但这不属于审调处规定的审计评级形式。在 2015 年进行的 49 项直接执行项目审计中，45 项审计仅属财务审计，审计事务所对项目支出报表发布了 34 个无保留意见和 11 个有保留意见。得到有保留意见和无法表达意见的项目的净财政影响为 180 万美元(占受到审计支出总额的 0.1%)。对 32 项固定资产报表审计提出了 27 项无保留意见、4 项保留意见和 1 项否定意见。无保留意见以外其他意见的净财政影响为 346 000 美元。

二. 内部审计报告的披露

17. 根据执行局第 2012/8 号决定, 开发署要公布审调处 2012 年以来提交的所有审计报告, 同时通过审调处的尽责和质量保证程序, 务使披露的信息的完整性和高质量得到维持。此外, 在最后报告所载结论涉及某些会员国时, 审调局继续向它们通报这些报告, 给予它们三个星期的时间进行审查并就需要保护的敏感问题提出意见, 从而尊重了审计报告发布前保护所载信息的需要。

18. 2015 年, 开发署公开披露了 116 份内部审计报告, 其中 11 份因包含敏感信息而被部分修订。披露网页(<http://audit-public-disclosure.undp.org/>)的访问次数为 4 844 次, 比 2014 年的访问次数增加 30%。

19. 除了公开披露的报告外, 审调处在 2015 年收到荷兰政府要求提供 13 份 2012 年以前公布的报告的要求(2009 年公布的 3 份、2010 年公布的 2 份和 2011 年公布的 8 份)。依照执行局第 2011/23 号决定, 审调处特此通知执行局, 在 2015 年, 没有收到任何来自非会员国、非政府组织捐助方或全球基金要求提供 2012 年以前的报告的要求。

三. 人员配置和预算

20. 截至 2015 年 12 月 31 日, 审调处共有 81 个核定员额, 与此相较, 在 2014 年有 80 个核定员额。不过, 有一个员额被无限期冻结; 因此, 审调处在 2015 年有 80 个在职员额。

征聘程序(第 2015/13 号决定)

21. 在 80 个在职员额中, 77 个员额已有人任职, 3 个员额空缺。审调处在 2015 年每季度核计一次空缺率和已经空缺的平均月员额数。按照审调处自定的可接受空缺率 7%, 它达到了较好的整体空缺率 4%。依照一个员额维持空缺 6 个月的目标, 审调处达到了较好的平均值 5 个月。

预算

22. 2015 年, 审调处的整体核准预算为 1 840 万美元。这项预算最初编列 1 310 万美元的资金(即 71%)来自核心资源, 530 万美元的资金(29%)来自其他资源。审调处最终收到 1 750 万美元(见图 3)。在相差的 900 000 美元中, 开发署管理层为未预见的费用和风险保留了 800 000 美元, 另有 100 000 美元相应于冻结员额。

23. 1 750 万美元的预算比 2014 年收到的资金 1 780 万美元少 300 000 美元。在 1 750 万美元之外, 审计直接执行项目的直接费用 100 万美元也被计入每个被审计的直接执行项目的预算。此外, 审调处还收到来自政策和方案支助局的 150 000 美元, 用于调查开发署的活动是否符合社会和环境的规定。

图 3.
2015 年审调处的资源

	(百万美元)
审计	10.2
调查	5.5
管理和支助	1.7
审计咨询委员会	0.1
共计	17.5

预算制约对审计任务的影响(第 2015/13 号决定)

24. 由于预算和资源制约, 审调处将某些审计活动延到 2016 年进行, 但它没有对审调处实现 2015 年预期进行的内部审计和提供审计保证的能力产生重大影响。总体而言, 这一年中没有发生任何影响审调处执行其监督职责能力的挑战。

四. 重大内部审计结果

A. 总部审计

25. 8 项总部审计涉及 2 个总部业务单位、4 个机构职能、1 个方案和 1 个项目。对法律办公室的审计评级为“部分满意”, 建议改进办公室管理纪律案件的业务和改善组织结构和能力。对成本回收办法的审计评级为“部分满意”, 建议全面落实新的直接项目成本拨供办法和更好地记录各单位间分配一般管理支助费用的基础。对开发署财务司进行的电子资金转账进行的信息和通信技术审计评级为“满意”, 建议为电子付款程序建立定期审查和更新办法、审查与银行签订的合同并拟定有关总部银行对账流程的标准作业程序。

26. 在 8 项审计中, 5 项审计使用了绩效审计办法, 集中核查各个系统和程序的实效。

绩效审计

27. 对监测做法审计提出的建议旨在改善进程设计的弱点、增强能力和制定更多工具。差旅管理审计建议持续作出努力, 提高开发署差旅管理的成本效益和更有实效地进行差旅之前和之后的管理。采购管理审计建议, 通过改善在整个组织使用的信息技术工具的方式, 提高效率和节省成本以及改善开发署确定和选取适当供应商的方法和追踪整个采购风险。对非洲区域方案的审计建议有系统地落实项目组合中最重要的组成部分和改善对方案及其项目的监测。最后, 对非洲区域一个项目的审计建议修订和补充方案文件, 以便反映对初期计划作出的修改。

28. 8项总部审计报告总共提出了43项建议,其中12项建议(28%)列为高度优先。

B. 国家办事处审计

29. 2015年发布的38份国家办事处审计报告包括37份一般范围审计和1份特定机构职能审计(安全和安保管理)。各项重大问题都依照审计领域/次领域合并列于图4;至少存在5个办事处的问题都被视为一再出现的问题。

图 4.

国家办事处一再出现的审计问题

(依照建议数目最多的次领域编列,见图5)

审计领域/次领域	一再出现的审计问题
治理和战略管理	- 处于风险的办事处的财务可持续性(10个办事处) - 不适当的组织结构,包括没有职务范围、任务和职责不明和在阿特拉斯中具有的作用不一致(6个办事处) - 风险管理和监测不足(5个办事处)
方案活动/项目管理	项目执行不足,包括监测和评价不够、没有执行项目保证活动、拖延项目完结和项目设计不够(21个办事处)
业务/财务管理	- 对预付款的控制不足,包括拖延结清预付款和预付款记录有误*(9个办事处) - 资金转账和银行对账管理不足(5个办事处)
业务/采购	- 采购管理不够,包括没有编制采购计划*、缺乏采购人员能力、采购案没有送交采购审查委员会*和发包直接合同的理由不足(16个办事处) - 个别合同的管理不足,包括对付款、交付和期限没有作出适当规定*(8个办事处)
业务/人力资源	- 人力资源管理不足,包括没有人力资源计划(招聘和工作人员进修)*、工作人员没有完成强制性培训和工作人员福利和应享权利管理不足(6个办事处) - 征聘程序不足,包括对候选人的技术能力没有进行适当评价和没有足够的文件记录(6个办事处) - 没有完成绩效管理发展评估和强制性培训课程*(5个办事处)

审计领域/次领域	一再出现的审计问题
方案活动/方案管理	项目管理不足，包括缺乏方案监督、方案资源管理不足和没有进行方案评价(10 个办事处)
业务/一般行政	- 差旅管理不足，包括不遵守与采购机票和每日生活津贴有关的差旅政策和程序(8 个办事处) - 安保措施不足，包括业务连续性计划没有更新和经过测试(6 个办事处) - 资产管理不足，包括对资产没有进行适当记录和进行保障以及对资产没有定期进行实物核查(6 个办事处)
联合国系统协调/统一现金转移方式	落实统一现金转移方式不足，包括没有进行宏观和微观评估以及没有编制保证计划(10 个办事处)

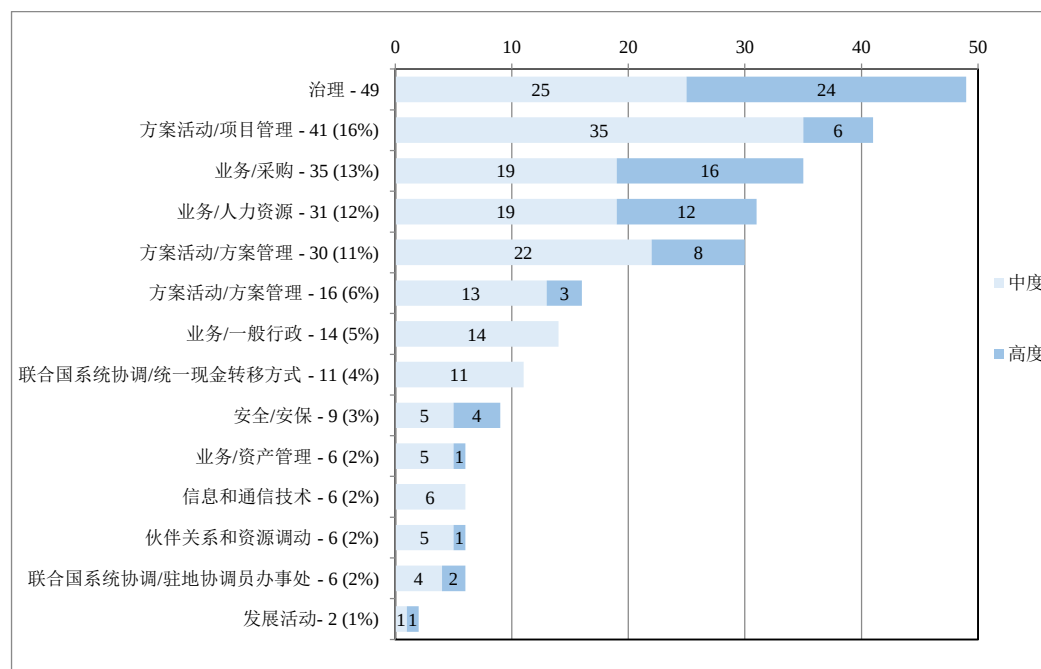
* 列于 2014 年的问题也属于一再出现的问题。

30. 这些审计报告总共提出了 262 项建议，其中 78 项建议(30%)列为高度优先(见图 5)。

图 5.

2015 年报告中有关国家办事处审计建议的分布情况和优先次序

(建议总数：262 个)



C. 全球基金审计

31. 2015 年共发布 16 份关于全球基金赠款的审计报告，14 份涉及主要受惠方开发署管理的赠款，2 份是对主要受惠方开发署国家办事处和开发署国家办事处管理的次级受惠方全球基金赠款各次审计的独立综合报告。这 14 份审计报告涵盖了 14 个国家办事处(3 个在非洲、5 个在阿拉伯国家、3 个在欧洲和独立国家共同体、2 个在拉丁美洲和加勒比以及 1 个在亚洲和太平洋区域)管理的全球基金赠款。

32. 有关开发署作为主要受惠方管理的赠款的 14 份审计报告载有 53 项建议(见图 6)，其中大部分建议(66%)涉及以下领域：(a) 采购和供应链管理；(b) 次级受惠方/监测；和 (c) 治理/能力建设和撤离战略。各项重大问题都依照审计领域合并列于图 7；至少存在 3 个办事处的问题都被视为一再出现的问题。

图 6.

2015 年报告中有关全球基金审计建议的分布情况和优先次序

(建议总数：53 个)

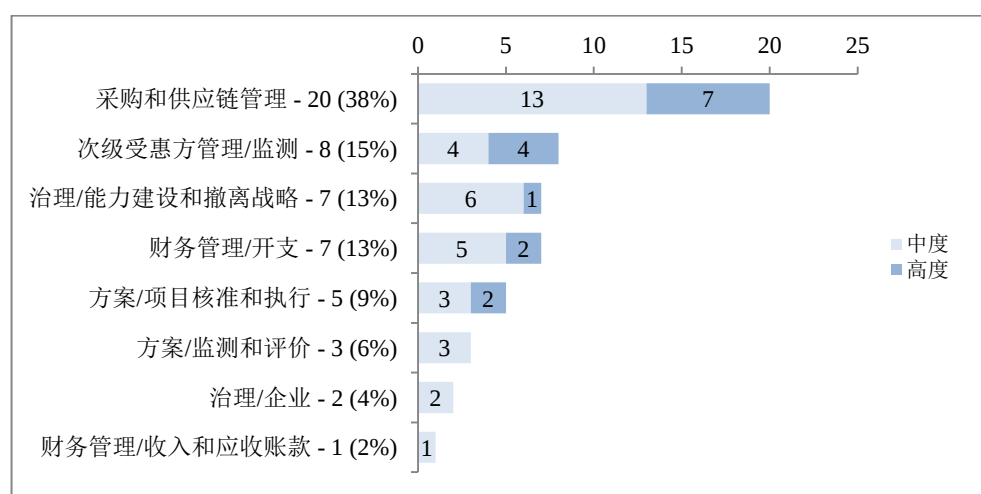


图 7.

全球基金一再出现的审计问题

审计领域/次领域	一再出现的审计问题
采购和供应管理	- 资产管理不足(4 个办事处) - 库存管理、分配和储存不足(4 个办事处) - 对药品质量控制不足(3 个办事处)
次级受惠方/监测	对次级受惠方的监测不足(5 个办事处)
治理/能力建设和撤离战略	执行伙伴的能力建设不足(3 个办事处)

D. 项目审计

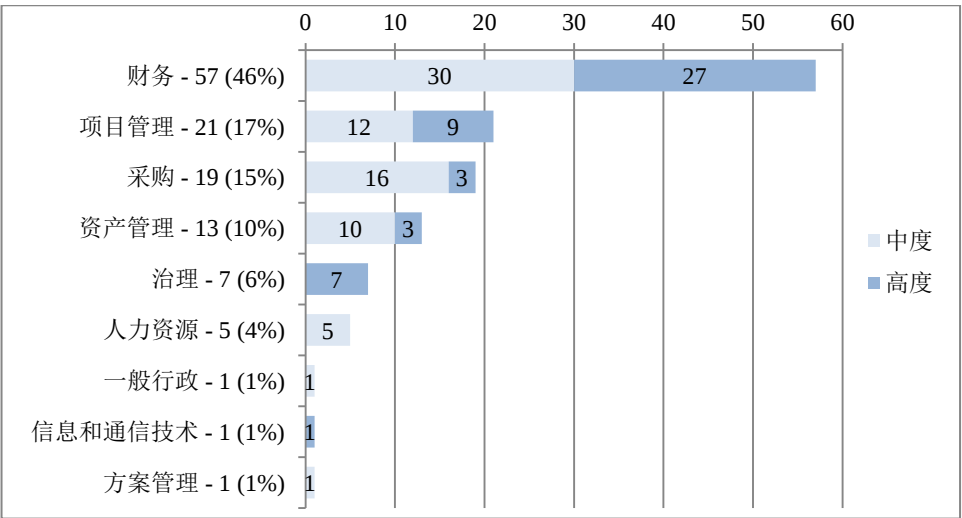
33. 开发署直接执行的项目可作为国家办事处的一部分进行审查，也可单独审计，特别是在项目金额很大和/或有高风险的情况下。2015 年，单独审计了 49 个直接执行项目，受到审计的支出总额达 14 亿美元。

34. 直接执行项目审计提出 125 项建议(见图 8)，其中大多数建议(46%)涉及财务领域，例如，合并交付报告中的项目支出记录、拨款数额和分类都不准确，又缺乏证明文件用于会计登录。有不少建议数目的其他领域包括项目管理、采购和资产管理。

图 8.

2015 年报告中直接执行项目审计建议的分布情况和优先次序

(建议总数：125 个)



E. 机构间审计

35. 2015 年，审调处通过几个联合国组织(联合国粮食及农业组织、联合国教育、科学及文化组织、联合国儿童基金会和联合国工业发展组织以及人口基金)的内部审计处开展联合或协调一致的审计工作，发布了 4 份机构间报告。

36. 对联合国关于降低发展中国家森林砍伐和退化所致排放的合作方案(降排)的审计得出结论认为，开发署应进一步制定侧重结果的报告框架，以便反映出降排和开发署的主要优先事项，并制定计划，保留国家方案第一阶段结束时的知识和能力，并评估开发署继续使用项目厅作为执行伙伴的效益、成本和风险。其他建议包括加强采购、方案和项目管理领域。

37. 对马拉维“一体行动”方案的审计发现需要加强开发署作为联合国系统在该国的协调员的作用。提出的建议包括加强管理和问责框架、对联合国发展援助框

架(联发援框架)和联合年度工作计划进行强有力的质量审查并改善联发援框架的设计及马拉维一体行动联合国基金的职责范围。此外，该项审计建议改善监测和评价计划、报告结果和业务运作战略及其执行机制。

38. 对南苏丹共同人道主义基金管理机构职能的审计提出的建议旨在阐明开发署国家办事处以及所有基金管理部门发放的各种款项缺乏进程、衡量标准和及时性的记录。对南苏丹共同人道主义基金行政机构职能的审计没有提出任何建议。

从机构间审计得到的经验教训(第 2011/22 号决定)

39. 2009 年以来，根据与联合国内部审计事务代表会议成员商定的审计框架，审调处参加了机构间审计并发布了总共 17 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。经验表明，机构间审计需要比其他审计有更多的时间进行规划，开展工作和编写报告，因为必须征求各参加组织内部审计处和管理层的意见和投入。

40. 在 2015 年 9 月举行的联合国内部审计事务代表会议年度会议上，审调处自愿对“一体行动”审计进行综合分析。审调处还自愿领导一个联合国内部审计事务代表会议的工作组，研究联合审计成本回收的不同方法，以期增加对联合国发展集团各项外地方案的联合治理和规划活动的审计范围。

五. 对审计建议采取的后续行动

41. 截至 2015 年 12 月 31 日，审计建议的总体执行率为 85%，高于 2014 年达到的执行率(81%)。这包括审调处从 2013 年 1 月 1 日至 2015 年 11 月 30 日发布的所有报告。有 50 项建议超过 18 个月没有得到完全执行(完整清单见附件 3)。这个数目高于 2014 年，该年有 20 项建议超过 18 个月没有得到执行。机构间审计提出的建议没有包括在长期未执行的建议数目中，因为监测建议的执行情况涉及其他联合国机构，通常这需要较长的执行时间。

42. 在这 50 项建议中，22 项建议(44%)评定为‘高度优先’，并有 22 项建议没有得到执行至少 22 个月。在这些建议中，有 10 项建议涉及人力资源处，7 项建议涉及开发署在中非共和国的国家办事处。

43. 此外，值得指出的是，截止 2015 年 12 月 31 日，2015 年发布的审计报告提出的建议的执行率为 52%，这显示管理层对审调处提出的审计问题立即采取了行动。

六. 审查非政府组织和/或各国政府执行项目的审计情况

44. 根据审调处的审计风险评估，2015 年非政府组织/国家执行模式审计计划对 957 项非政府组织/国家执行模式项目进行了审计。这些被选定的项目涉及支出总

额共计 19.2 亿美元，占 2014 财政年度非政府组织/国家执行模式项目开支 25 亿美元的 77%。审计工作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。审计报告定于 2015 年 4 月 30 日提交。

45. 截止 2015 年 12 月 31 日，审调处已收到 951 份审计报告，占 109 个国家办事处管理的 835 项非政府组织/国家执行模式项目预期提交的 957 份报告的 99.4%。

46. 尽管审调处进行追踪，两个国家办事处(阿根廷和也门)及时提交报告依然是一个问题。截止 2015 年 12 月 31 日，有 6 个项目的审计报告一直没有提交，代表阿根廷(两个项目，600 万美元)和也门(4 个项目，440 万美元)的支出总额 1 040 万美元。关于阿根廷国家办事处，尽管注意到有重大进展，但到 2015 年底依然有若干审计报告没有提交。关于也门国家办事处，由于该国的安全危机，审计进程已延后进行。

审调处审查结果

47. 在收到的 951 份审计报告中，审调处深入审查了 442 份报告，代表开支总额 15.6 亿美元或受到审计的支出的 81%。在大多数案件中，非政府组织/国家执行模式审计机构发现财务开支都得到公平阐述，因此对受到审计的 19.2 亿美元总额中的 18.4 亿美元(96%)发布了‘无保留’意见。

48. 大多数国家办事处(82%)从审调处得到 2014 年会计年度总体‘满意’的评级，2013 会计年度为 75%；14%得到‘部分满意’的评级，2013 年为 17%；和 4%在 2014 年得到‘不满意’的评级，低于 2013 年报告的 8%(见图 9)。整体评级包括四项要素：(a) 现有内部控制力度；(b) 及时跟进审计建议；(c) 遵守审计范围规定；和(d)及时管理审计工作。审调处发布了审查信函，提请国家办事处注意需要改进的领域。

图 9.

审调处对非政府组织/国家执行模式审计报告的质量评估结果

评级	总体评级			
	2014 财政年度 (2015 年进行的审计)		2013 财政年度 (2014 年进行的审计)	
	国家数目	%	国家数目	%
满意	89	82	87	75
部分满意	15	14	20	17
不满意	4	4	9	8
国家办事处总数	108	100	116	100

主要非政府组织/国家执行模式审计问题和就此采取的行动

49. 详尽审查的非政府组织/国家执行模式审计报告包含 1 036 个问题，大部分(71%)被定为‘中度优先’。大多数问题涉及财务管理(49%)，而 2013 财政年度为 46%。其他领域涉及项目进展和交付率、采购、人力资源、管理和使用设备、记账系统和控制以及管理结构。

50. 审调处对国家办事处为执行非政府组织/国家执行模式审计问题而采取的行动进行了监测,指出截至 2015 年 12 月 31 日,1 036 个审计问题的 80%已得到妥善处理。

审计意见和净财务影响

51. 关于非无保留意见的报告，审调处算得对 2014 财政年度的净财务影响总额为多报净额 610 万美元，占受到审计的支出总额(19.2 亿美元)的 0.3%。这个数额低于 2013 年的数额(9 220 万美元)。财务影响净额来自对 28 个国家 73 个项目的非无保留意见。这些意见主要来自无凭据开支(27 个项目)、预付款/支出记录有误(19 个项目)和无记录开支(12 个项目)。

统一现金转移方式的审计

52. 2014 年，采用统一现金转移方式程序的 7 个国家办事处(不丹、佛得角、刚果民主共和国、印度尼西亚、摩洛哥、坦桑尼亚联合共和国和越南)计划对执行伙伴进行必要的审计。截至 2015 年 12 月 31 日，审调处收到 7 个国家办事处中的 4 个办事处的 61 份审计报告。在这 61 份报告中，51 份报告得到对财务报表的‘无保留’意见和 10 份报告得到‘非无保留’意见。

七. 调查

53. 2015 年期间，审调处启动调查了 370 件新案件，远比 2014 年启动调查的案件(299 件)多得多(24%)。审调处还接管了来自 2014 年的 162 件案件，使 2015 年案件总量升至 532 件，比 2014 年增加了 11%(478 件案件)。

54. 在这 532 件案件中，审调处在 2015 年查明了 328 件，比 2014 年增加 4%(316 件)。在 2015 年底，204 件将转入 2016 年(见图 10)。

图 10.

审调处 2014 年和 2015 年的案件数量

案件数量	2014 年	2015 年
1 月 1 日转来案件数	179	162
年内受理案件数	299	370
全年案件总数	478	532

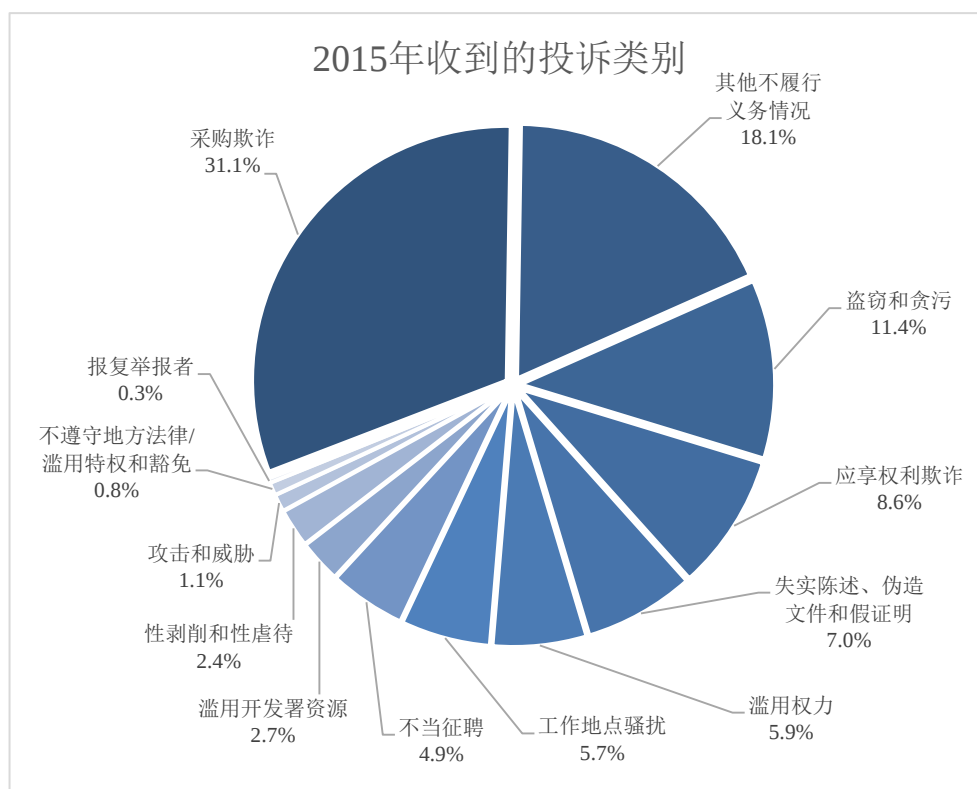
案件数量	2014 年	2015 年
结案数(结转案件)	149	114
结案数(受理案件)	167	214
结案总数	316	328
12 月 31 日转出案件数	162	204

投诉类别

55. 有关财务违规(采购欺诈；盗窃和贪污；滥用开发署资源；失实陈述、伪造文件和假证明；和应享权利欺诈)的投诉仍是数目最多的案件类别，占 2015 年审调处办案总数的 61%，比 2014 年增加 6%(55%)(见图 11)。²

图 11.

2015 年收到的投诉类别

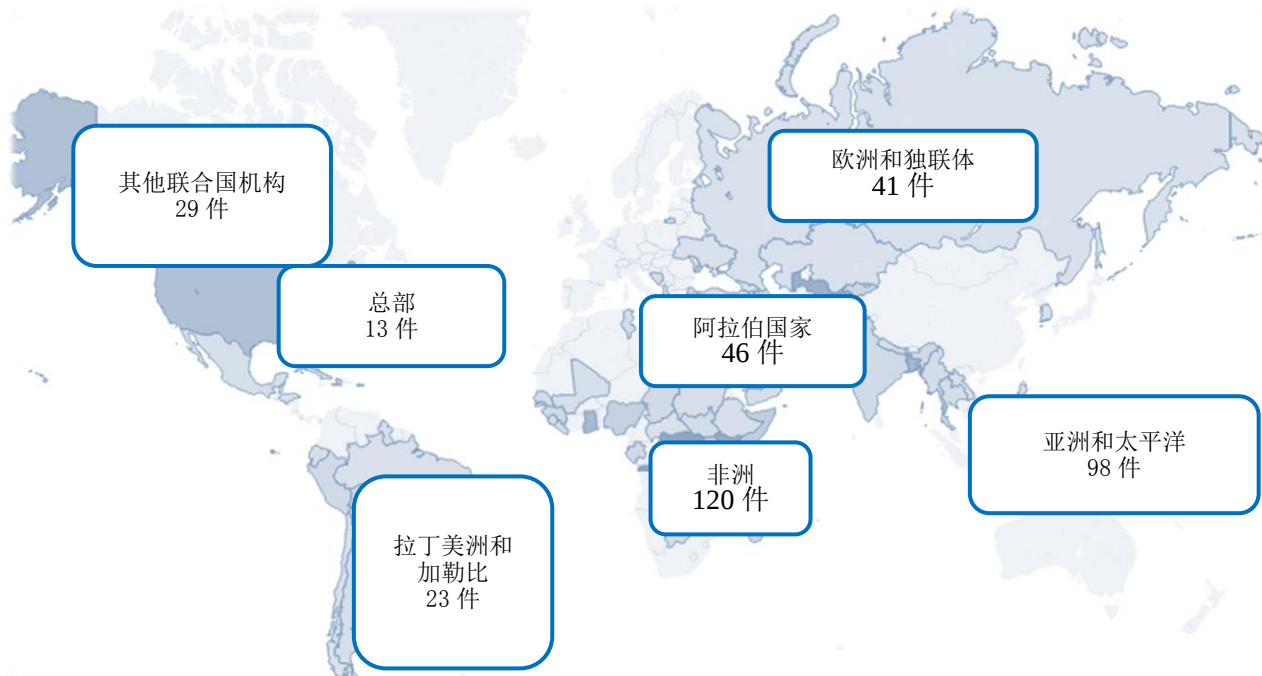


² 2015 年，审调处将标题‘失实陈述’改为‘失实陈述、伪造文件和假证明’，现在这包括了财务违规行为的投诉。这个类别没有包括在 2014 年报告的 55%中。

56. 非洲是审调处在 2015 年收到最多投诉的区域(120 件), 随后是亚洲和太平洋区域(98 件)、阿拉伯国家(46 件)、欧洲和独立国家共同体(41 件)和拉丁美洲和加勒比(23 件)。审调处从总部收到 13 件案件和 29 件涉及关于指定给联合国其他机构的开发署合同的工作人员或其他人员的案件。

图 12.

2015 年按区域收到的案件



案件处理

57. 在 2015 年结案的 328 个案件中, 有 135 个案件经初步评估后结案(占完成审理案件的 41%)。在这 135 个案件中, 118 件由于不当行为的证据不足以展开调查、或由于指控事由不属于审调处的职权范围或由于无需展开调查而结案。17 个案件送交其他办公室采取适当行动(见图 13)。

58. 剩余的 193 个案件经过全面调查后结案, 对其中 50 个案件(26%)经确立不当行为或其他错误行为的证据后提出了调查报告, 这比 2014 年发布的调查报告总数减少 15%(59 份调查报告)。对其他 143 个案件判定证据不足, 在调查后结案(见图 13)。

59. 在 2015 年底, 仍在对 5 件案件进行评估, 并在对 199 件案件进行调查。

图 13.
案件的审结

采取的行动	2014 年案件数量	2015 年案件数量
评估后		
结案，无需调查	209	118
移交开发署其他部门	22	17
共计	231	135
调查后		
结案(未查实)*	26	130 ³
结案(查实)		
提交法律支助办公室	26	13
提交国家办事处	6	16
提交供应商审查委员会	22	15
提交其他组织	2	3
提交开发署其他单位	3	3
其他调查报告		
小计(查实)	59	50
致管理当局信函		
作为最后报告发布(未查实)*		13
在最后报告之外发布		18
调查后结案的案件总数	85	193
当年结案总数	316	328
发布的调查报告	59	50
致管理当局信函	16	31

* 2015 年未查实的案件总数=143(130+13)件。

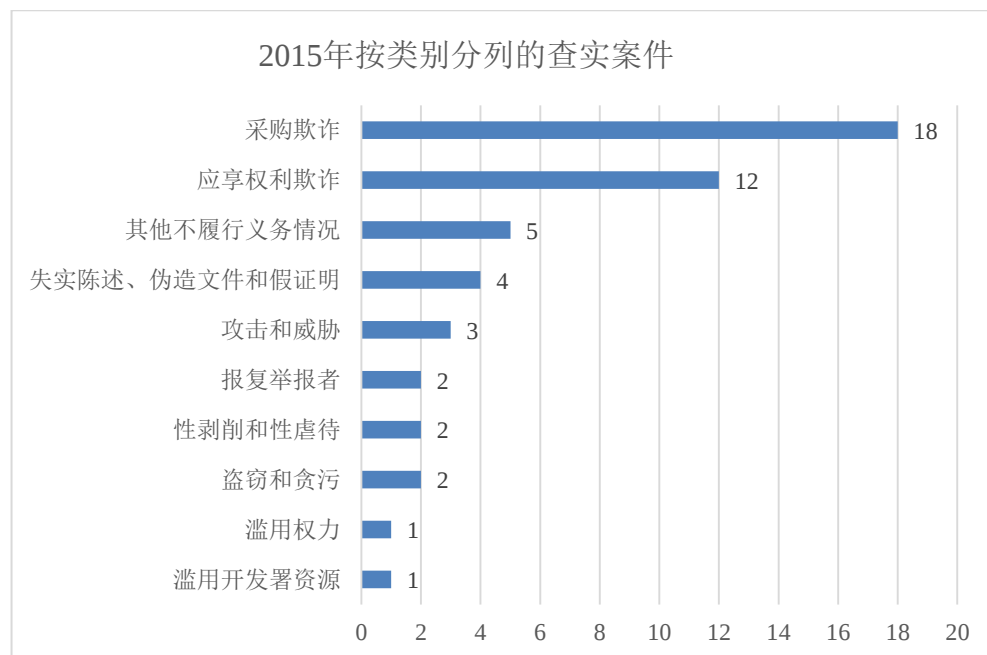
³ ‘结案（未查实）’ 的案件数目增加是由于 2015 年修订了审调处案件审结分类的方式。

查实的案件

60. 在 50 件查实的调查中查明的不当行为大部分是：采购欺诈(18 件，占 36%)；应享权利欺诈(12 件，占 24%)；其他不履行义务情况(5 件，占 10%)；和失实陈述、伪造文件和假证明(4 件，占 8%)(见图 14)。

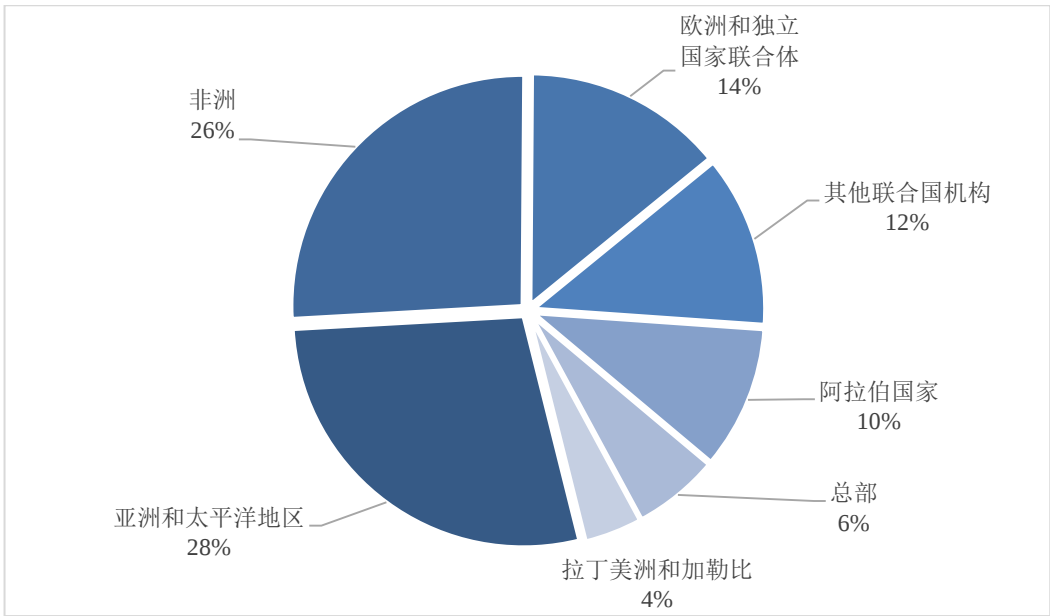
图 14.

2015 年按类别分列的查实案件



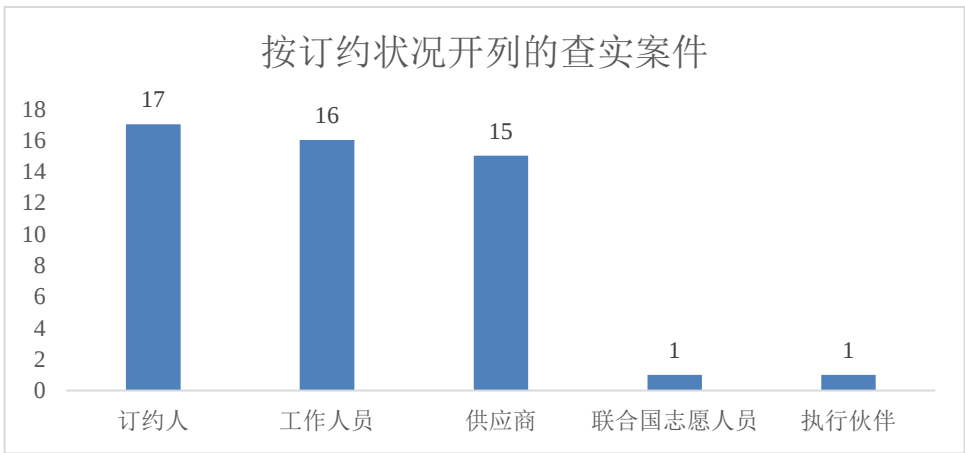
61. 在这 50 个案件中，28%发生在亚洲和太平洋地区、26%在非洲区域和 14%在欧洲和独立国家联合体(见图 15)。

图 15
2015 年按区域开列的查实案件



62. 50 件查实的案件涉及 17 名订约人(服务合同持有人和个体订约人)、16 名工作人员、15 名供应商、1 名联合国志愿人员和 1 名执行伙伴(见图 16)。

图 16.
2015 年按订约状况开列的查实案件



管理当局信函

63. 2015 年，审调处向相关业务单位发出 31 份管理当局信函，设法解决调查人员指出的内部控制方面的薄弱环节。这比发出 16 份致管理当局信函的 2014 年增加了 93.8%。

查实案件的财务损失和追讨情况(第 2014/21 号决定和第 2015/13 号决定)

64. 2015 年, 审调处调查报告查实的开发署财务损失总额大约为 100 万美元(见附件 4)。

65. 截至编写本报告之日, 开发署在 2015 年调查报告查明的损失总额中追回大约 14 300 美元(占 1.4%)。

66. 截止 2015 年 12 月 31 日, 在开发署 2014 年发布的调查报告查明的大约损失的 900 000 美元中, 追回了大约 10 800 美元。⁴ 在 900 000 美元中, 法律支助办公室指出, 有一个案件损失的 652 087 美元属于无法追回的损失。

67. 截至 2015 年 12 月 31 日, 开发署对 2013 年发布的调查报告查明的大约 330 万美元的损失, 已追回大约 15 000 美元。

68. 此外, 在前数年, 追回了大约 280 万美元, 涉及不同年份的 4 个案件。不过, 这些数额并不属于各自报告年度的财务损失, 因为当时调查并未结束。

69. 此外, 在 2015 年, 审调处启动了一个项目, 评估开发署追回近数年由于欺诈和盗窃导致的资产损失的数额, 并对提高未来追回损失数额的方法提出建议。这个项目的结果已提交给开发署组织绩效小组, 它同意设立一个工作队, 由管理事务局主持, 以便进一步致力于这个问题。

对不当行为案件采取的行动(第 2011/22 号决定)

70. 其他部门(即法律支助办公室、纪律措施咨询小组、道德操守办公室、国家办事处、供应商审查委员会和各区域办事处)对审调处查实的案件采取的后续行动详列如下。

71. 根据送交法律支助办公室关于工作人员的 13 份调查报告, 2 名工作人员被解雇和 2 名工作人员离职, 给予了代替通知的补偿金。⁵ 有一名工作人员在调查结束前辞职, 根据《法律框架》第 72 条, 在他的档案里放了一份函件, 指出他如果留在本组织任用, 就会受到犯有不当行为的指控。有一名工作人员被证明无罪。

72. 在送交法律支助办公室的其余报告中, 在 2015 年底, 7 个案件仍在审查。

⁴ 2014 年, 审调处调查报告查实的财务损失总额大约为 610 万美元。不过, 其中 520 万美元是四次调查的结果, 其中涉及提供给多伙伴信托基金办公室的资金以及转移给另一个联合国组织并由其执行的资金, 这个组织向供应商提供的合同导致欺诈和盗窃。联合国该组织的调查单位发布了查实损失的报告, 它得到审调处的认可, 以便要求对供应商进行惩处。对这些资金的财务核算和报告应由该联合国组织而非由开发署承担。因此, 这笔数额未列入本段。

⁵ 依照《工作人员细则》10.2(八)的规定, 可对工作人员施加的纪律措施是离职, 它能提前通知或给予代替通知的补偿金。代替通知的补偿金可等同于根据合同在相关通知期间以服务得最后一天有效费率计算的薪金、适用的工作地点差价调整数和津贴。

73. 在送交另一组织的 3 份调查报告中, 1 份报告送交了纪律措施咨询小组, 涉及联合国志愿人员, 截至 2015 年 12 月 31 日, 对此案仍在审查。2 份其他报告送交了另一组织进行独立审查, 在 2015 年底, 仍在审查。

74. 2 份调查报告送交了道德操守办公室。道德操守办公室对其中一个案件作出了独立裁决, 认为没有发生报复行为, 因此, 发布了适当建议。道德操守办公室对另一个案件作出了独立裁决, 认为申诉人的确受到报复, 因此, 发布了适当建议。

75. 在送交国家办事处的 16 份报告中, 4 项服务合同持有人的合同被终止, 1 项合同没有续签。由于与调查无关的理由, 2 项服务合同没有续签。3 项服务合同持有人在调查结束前已经辞职。

76. 对送交国家办事处的其余 6 份报告在 2015 年底仍在审查。

其他调查报告

77. 2015 年, 向供应商审查委员会(负责就供应商制裁申请向采购主任提出建议的内部技术部门)提交了 12 份调查报告(涉及 15 个案件)。到 2015 年底, 委员会仍在审查所有 12 份报告。

78. 有 1 份调查报告在 2015 年送交另一个开发署部门。

79. 2015 年, 审调处向法律支助办公室提交了 4 份向国家当局转案的申请。

社会和环境合规

80. 2015 年是审调处调查科内社会和环境合规股进行变革的一年。在两年的设计和构建后, 社会和环境合规股于 2015 年 1 月 1 日开始运作。2015 年, 它继续增进它的业务架构, 促进内部和外部利益攸关方对合规审查职能的认识, 收到并分析了一些相关申诉和征询, 并登记了它的第一个案件(在印度)。它到肯尼亚进行了外联活动并参加了国际问责机制年度会议和发挥了领导作用。称为‘登记册’的透明度工具在它的网站启用, 并按照规范正在运作。它的案件管理系统正接近完成。它继续与利益攸关方应对机制(在政策和方案支助局内)就一些问题进行合作, 包括接受申诉案件、合办通讯、共享网页和落实案件管理系统。它继续制作一些宣传材料, 包括它自己的通讯、网站和多媒体外联产品。

八. 联合国系统内部协调

81. 审调处处长作为联合国内部审计事务代表会议主席, 继续领导进行联合国内部审计事务代表会议的各项活动, 包括召开每两个月举行一次的‘虚拟会议’; 举办双边捐助方监督网络会议; 监督机构间联合审计; 和进行各种关于制定和协调审计工具及方法的规范活动。

82. 2015 年 9 月，审调处组成一个机构间工作组，主办将于 2016 年 9 月举行的联合国内部审计事务代表会议年度会议。审调处促使联合国内部审计事务代表会议持续参与欧洲联盟就支柱评估的赠款或委托协定进行的讨论，和设立联合国内部审计事务代表会议工作组，讨论联合审计费用回收和全组织审计意见的问题。审调处参加了联合国内部审计事务代表会议关于管理层审计意见的工作组届会，并积极参加和支持联合国内部审计事务代表会议 2015 年举行的各次虚拟会议僚进行的讨论。

83. 审调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，促进与联合国系统审计和调查部门及其他多边国际组织的合作。审调处副处长兼调查主任于 2015 年 9 月当选为联合国调查事务代表会议副主席。

九. 咨询和其他审计服务

咨询服务

84. 审调处继续向总部、区域中心和国家办事处各级管理层提供咨询。咨询意见涉及广泛问题，如非政府组织/国家执行模式和直接执行项目的审计流程和报告方法、对统一现金转移方式的评估、人力资源流程以及信息和通信技术政策。审调处在要求下，还定期审查与捐助方签订的捐款协议中的审计条款。

85. 审调处还为开发署几内亚国家办事处进行防治埃博拉举措提供为期 6 个月的资源支助。

联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的审计和调查事务

86. 根据 2013 年 12 月 7 日与妇女署执行主任达成的服务协议，审调处 2015 年继续提供内部审计和调查服务。该协议于 2015 年 12 月 6 日结束，已延长两年。审调处专门设立了妇女署审计股，编列 4 个由妇女署全额供资的员额。审调处这方面的内部审计和调查活动单独向妇女署执行局提出报告。

十. 意见

87. 开发署管理层有责任维持开发署的治理、风险管理和控制的适当性和有效性。开发署监督政策作为开发署问责框架(DP/2008/16/Rev.1)的一部分，联合国审计委员会通过审计开发署的财务报表和相关财务程序、会计系统、内部财务控制及开发署的一般行政和管理，提供独立的外部监督。审调处通过对开发署的治理、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。联合国审计委员会进行的工作的主要目标是对开发署的财务报表提出意见，这不同于审调处审调处进行的工作的目标。

88. 第 2015/13 号决定要求审调处根据进行的工作范围对开发署的治理、风险管理和控制框架的适当性和有效性提出意见。审调处的意见以 2015 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 2014 年进行的活动。支持这项意见的审计工作简要概述列于本报告第四章,支持标准载于附件 5。审调处的风险评估方法会增加对高风险实体的审计次数,在第一章对这种方法作了说明。

89. 审调处的意见认为,根据进行的工作范围,总体而言,2015 年发布的审计报告对开发署的治理、风险管理和控制框架的适当性和有效性部分满意,这意味着它们已基本确立并正在运作,但需要改进。与开发署综合结果和资源框架设定的目标进行比较,截至 2015 年 12 月 31 日,审计建议 85%的执行率可以接受。这个执行率使人感到,在必须对治理、风险管理和控制作出改善时,一般都能采取适当和及时的行动。
