



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
31 March 2014
Chinese
Original: English

2014 年年度会议

2014 年 6 月 23 日至 27 日，日内瓦

临时议程项目 15

内部审计和监督

联合国项目事务厅内部审计和调查小组 2013 年活动报告

摘要

联合国项目事务厅内部审计和调查小组主任向执行局提交关于 2013 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 号决定的规定，项目厅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小组 2013 年年度报告；
- (b) 注意到超过 18 个月的审计建议的执行进展情况，以及
- (c) 注意到战略和审计咨询委员会 2013 年年度报告(根据执行局第 2008/37 号决定)。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 内部审计和调查小组的作用和职能.....	3
三. 2013 年核定年度内部审计工作计划.....	4
四. 2013 年审计活动要点.....	4
五. 项目厅问责框架	14
六. 内部审计报告的披露.....	14
七. 咨询服务	15
八. 调查	16
九. 内部审计建议后续行动摘要.....	20
十. 业务问题	21

附件(可在执行局网站查阅)

1. 在 2013 年 12 月 31 日前 18 个月之前提出但尚未落实的审计建议
2. 2013 年期间公布的所有内部审计报告标题
3. 战略和审计咨询委员会-2013 年年度报告
4. 内部审计和调查小组在 2013 年公布的关于初步评估和导致裁定不当行为的报告

一. 引言

1. 内部审计和调查小组(审调小组)谨向执行局提交 2013 年 12 月 31 日终了年度项目厅内部审计和调查活动的年度报告。按照执行局第 2008/13 号和第 2012/18 号决定,本报告载列详尽的资料,特别是:(a) 按年份和类别分列的尚未解决的审计建议表;(b) 对在 18 个月或更长时间内仍未解决的审计结果的解释;以及(c) 本年度公布的所有内部审计报告的标题。
2. 审调小组向项目厅执行主任报告,并协助他履行问责职责。在这方面,审调小组提供保障和咨询意见,提出改进建议,并帮助加强项目厅的风险管理、控制和治理制度。审调小组还寻求通过调查接报的违反有关条例、细则和行政或政策指令的行为推动和支持问责制度。此外,审调小组还努力支持管理层适用项目厅一般政策以及项目厅 2010-2013 年战略计划(DP/2009/36)所述各项目标。
3. 审调小组在 2013 年期间继续与项目厅战略和审计咨询委员会进行互动。根据执行局第 2008/37 号决定,特在本报告附件 3 中附上战略和审计咨询委员会 2013 年年度报告。

二. 内部审计和调查小组的作用和职能

A. 任务、职能和标准

4. 2012 年 1 月 1 日生效的经修订的项目厅《财务条例和细则》(执行局第 2012/5 号决定)载有项目厅内部审计的任务。条例 6.01 至 6.03 和细则 106.01 至 106.03 规定了项目厅审调小组的作用。
5. 项目厅审调小组的权限、职责、问责制度和标准载于执行主任作为第 25 号组织指令公布的审调小组章程。按照 2012 年对内部审计职能的外部评估建议修订了审调小组章程并于 2013 年 12 月 15 日生效。主要的改变是直接向执行局提交审调小组年度活动报告,以反映其组织独立性。
6. 第 2 号组织指令“项目厅问责框架和监督政策”和第 15 号组织指令(增编 2)“项目厅全球结构”进一步规定了审调小组的作用。除了向项目厅提供内部审计服务外,审调小组还领导执行主任对涉嫌欺诈、贪污、浪费资源、滥用权力或其他不当行为以及违反项目厅的条例、细则和行政或政策指示的行为进行调查的工作。

B. 同联合国审计委员会及联合国其他监督机构协调

7. 审调小组与联合国审计委员会协调其内部审计工作,并向审计委员会提供其审计结果。此外,审调小组年度规划工作也包括同审计委员会进行磋商。
8. 审调小组继续与联合国内部监督事务厅以及联合国各组织内部审计事务代表以及联合检查组(联检组)协调工作。

三. 2013 年核定年度内部审计工作计划

9. 2013 年工作计划的主要目标是评价和改善风险管理、控制和治理程序的效能，并向执行主任保证内部控制和程序依照预期设想运作。工作计划详述了规划办法、目标、风险评估、审计事务的范围、性质和业务预算。

A. 基于风险的内部审计计划

10. 审计风险评估确定对本组织造成最大风险的潜在审计领域并确定这些领域的优先次序。这是通过利用管理层实施的现有风险管理制度实现的。风险评估能够将内部审计资源分配给对本组织成功实现其各项目标最为关键的领域。评估结果载于基于风险的内部审计工作计划中。

11. 在编制 2013 年工作计划时，审调小组完善了前几年使用的风险评估模式，以确保内部审计优先事项与项目厅管理目标保持一致。审调小组还利用了项目厅财务条例 4.01 以及财务细则 104.01 和 104.02 规定的风险管理系统的现有组成部分。此外，项目厅还正在实施一种结构良好和综合的全组织风险管理系统。该系统在充分运作后将进一步充实审计风险评估的内容。

12. 基于审计风险评估结果的 2013 年审计工作计划反映了项目厅在世界各地开展业务的地理多样性，并包括了合规和基于绩效的审计。

B. 在执行年度工作计划方面的进展情况

13. 为 2013 年计划的内部审计已经全部完成，并在该年公布了最后报告(见表 1)。

表 1

截至 2013 年 12 月 31 日工作计划的执行情况

	审调小组进行的内部审计	项目审计	共计
2013 年计划的审计总数	8	0*	8
已公布的审计报告总数	8	13	21
结转至 2014 年的审计总数	无	无	无

* 因为进行项目审计的要求是客户主动提出的。

四. 2013 年审计活动要点

14. 如表 1 所示，审调小组在 2013 年公布了 21 份报告，2012 年为 34 份。这是该年公布的项目审计报告数目减少所致，因为按照项目协议的规定，这些报告是根据客户的请求和报告要求编写的。

15. 审计分为两种不同的类别，反映出工作方法的差异：

(a) 审调小组进行的内部审计(8 份报告)；

(b) 为符合项目报告要求由专业审计公司或顾问在审调小组监督下进行的项目审计(13 份报告)。

16. 2013 年公布的 21 份审计报告载有 135 项审计建议,其中 87 项涉及内部审计报告(表 3), 48 项涉及项目审计报告(表 7)。

A. 内部审计和调查小组直接进行的内部审计

公布的内部审计报告

17. 审调小组在 2013 年 12 月 31 日终了年度公布了 8 份内部审计报告并提交项目厅执行主任, 详情见表 2。

表 2

内部审计和调查小组 2012 年公布的内部审计报告清单

组织机构或职能	评级*
对曼谷群组的内部审计	部分满意
对刚果业务中心的内部审计	部分满意
对伊拉克业务中心的内部审计	满意
对阿根廷业务中心的内部审计	满意
对项目厅供应商管理的内部审计	部分满意
对项目厅个体订约人聘用工作的内部审计	满意
对总部差旅管理的内部审计	部分满意
对项目厅资产管理的内部审计	部分满意

* 按照开发署、人口基金、联合国儿童基金会、项目厅和世界粮食计划署内部审计部门 2010 年 1 月 1 日起开始采用的统一评级系统:

- “满意”等级的含义是“内部控制、治理和风险管理程序已充分建立并运作良好, 未发现会对被审计实体实现所定目标造成重大影响的问题”;
- “部分满意”等级的含义是“内部控制、治理和风险管理程序已大体建立并正在运作, 但需予以改进。已发现一个或多个可能对被审计实体实现所定目标造成消极影响的问题”。

对 2013 年公布的审计建议的分析

18. 按照执行局第 2008/13 号决定的要求, 审调小组按重要程度、起因和在某一职能领域的出现频度, 对公布的各项建议进行了分析。

19. 公布的内部审计建议数目从 2012 年的 180 项减少到 2013 年的 87 项, 因此审计报告提出的平均建议数目从 2012 年的 15 项减少到 2013 年的 11 项。这与战略审计和咨询委员会的意见以及更加注重较大的风险和问题的要求相符。

与审调小组审计相关的审计建议的重要程度

20. 如表 3 所示，在公布的 87 项审计建议中，52 项(60%)被视为高度重要，¹ 35 项(40%)为中等重要。

表 3

按重要程度对审计建议进行的分类

重要程度	建议数目			占比		
	2011 年	2012 年	2013 年	2011 年	2012 年	2013 年
高	53	59	52	35	33	60
中	93	121	35	62	67	40
低	5	0	0	3	–	–
共计	151	180	87	100	100	100

审计问题的起因

21. DP/2007/38 号文件确定了审计问题起因的定义，² 审调小组据此明确了每个审计问题的起因和基本的控制目标。审调小组 2011 年的结论指出，不合规行为是某一潜在根源的结果，而不是审计问题的起因。

22. 因此如图 1 所示，2013 年提出的审计问题的两个主要起因是指导不足(63%)和指导方针不充分(33%)。其他起因(资源不足和人为错误)分别占审计建议的 3%和 1%。

¹ 定义（按照第 DP/2007/38 号文件）：

高：被认为必须采取的行动，以确保项目厅不会面临高度风险（即如不采取行动，该组织就会有极其严重或重大的后果）。

中：被认为有必要采取的行动，以避免面临较大风险（即不采取行动会产生较大的后果）。

低：被认为可取的行动，有助于加强控制和提高资金的使用价值。

² 定义（按照第 DP/2007/38 号文件）：

合规：不遵守项目厅的条例、细则和程序。

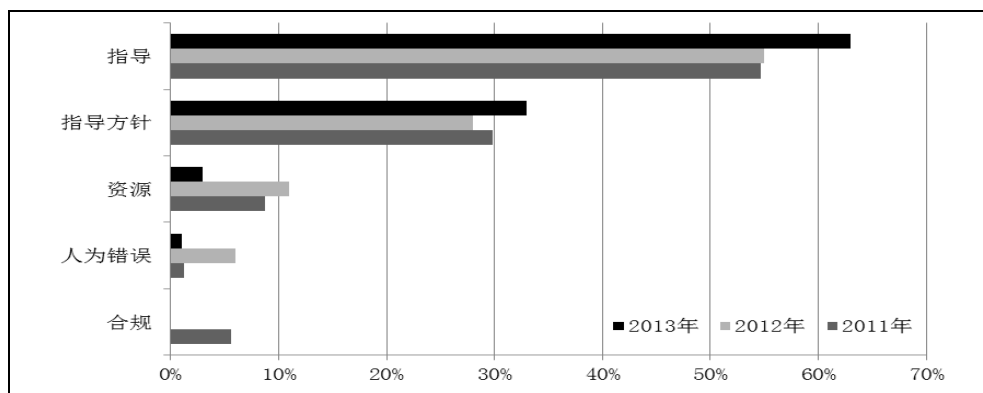
指导方针：无书面程序来指导工作人员履行职能。

指导：管理员监管不力或缺乏监管

人为错误：受托执行分派职能的工作人员的错误。

资源：无足够资源（资金、技术、工作人员）开展活动或履行职能。

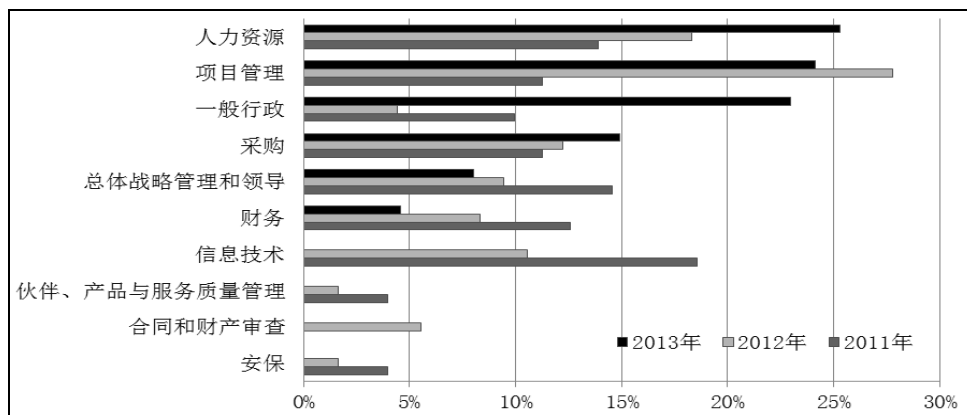
图 1
按审计问题的起因分列的内部审计建议



按职能领域分列的审计建议的出现频度

23. 图 2 显示了按职能领域分列的审计建议的出现频度。大多数建议涉及人力资源(25%)、项目管理(24%)和一般行政(23%)，其次是采购(15%)、总体战略管理和领导(8%)和财务(5%)。应当指出，这种按职能领域的分配是由针对各个聘期的风险评估所确定的审计范围推动的。

图 2
按职能领域分列的内部审计建议



2013 年内部审计报告指出的需要改进的重点领域

24. 为了补充先前对审计建议的分析,表 4 按目标类型³和职能领域列出了建议的数目。关于业务问题的建议(44%)和关于合规的建议(39%)比例最高,其次是涉及战略问题的建议(11%)。在表 4 后概述了审计建议提出的重点问题。

³ 按照特雷德韦委员会赞助组织委员会发布的《企业风险管理 — 综合框架》(1994 年)提及的实体目标。

表 4
按目标种类分列的建议数目

职能领域	业务	合规	战略	报告	共计	占比
人力资源	12	8	1	1	22	25
项目管理	7	11	2	1	21	24
一般行政	6	9	2	3	20	23
采购	6	6	1	0	13	15
总体战略管理和领导	3	0	4	0	7	8
财务	4	0	0	0	4	5
共计	38	34	10	5	87	100
占比	44	39	11	6	100	

业务事宜

25. 对项目管理方面的建议如下：(a) 加强验收流程，在签署任何法律协议前由适当主管当局核准执行分析说明；(b) 实施验收委员会确定的风险缓解措施；(c) 优化在 ATLAS 系统中建立项目的方式，使管理控制和财务监督最大限度受惠于该系统的功能；(d) 审查并结束所有在过去一年没有任何业务活动的项目，并按照财务细则和条例在 18 个月内完成对已结束业务的项目的财务结算；(e) 确保按照《国际公共部门会计准则》根据提供的服务、而不是根据发票确认收入；(f) 确保制定风险增量准则并计入项目费用；(g) 加强关于银行担保的管理制度，定期与项目管理员核账以确保其完整性，并定期实物核查银行担保；(h) 加强聘用保证程序并确保妥善进行项目移交。将准则、工具和更有效的监测相结合的做法将有助于处理提出的问题。

26. 对采购方面的建议如下：(a) 清理供应商数据库，确保其中不载有外国资产管制处(美国)特定国民名单所列的供应商，或被视为没有资格列入联合国金融制裁、联合国采购司和世界银行名单的企业和个人；(b) 建立适当的控制机制，使各个项目只有在采购干事在业务中心一级妥善审查后才可将供应商审批申请书送交各组织总部审批/认定；(c) 维持投标人数据库，其中应载有关于董事、注册详情、地址、银行详情等重要背景资料；(d) 确保项目评标委员会不包括来自正在对其工作进行评估的项目的人员；(e) 对项目评标内容保密；(f) 确保对所有项目的工程师估计都妥为记录，并由经采购主管当局认可的审查委员会/专家组在业务中心一级集中敲定；(g) 确保在应客户请求进行采购时，与这一请求相关的呈件应该统一，而不应该在各部件供应商之间分拆成不同的部分。

27. 对人力资源方面的建议如下：(a) 建立监测系统，据以证明为在家工作的个体订约人在原籍国付出的时间支付款项的合理性；(b) 为在征聘个体订约人时使用的信息和通信技术(信通技术)工具制定系统的综合行动计划；(c) 考虑采用电子签名软件工具，降低组织对纸张和手工流程的依赖程度；(d) 制定关于征聘和甄

选进程所需时间的基准和重要业绩指标，以更有效地监测和控制《个体订约人协定》程序的效能；(e) 确保在向候选人发出聘用书前对所有高风险个体订约人进行背景调查；(f) 制定信通技术工具，用以在网上核准与授权相关的授予合同的申请；(g) 更有效地利用个体订约人雇用名册系统，并考虑编制入围候选人名册；(h) 修订个体订约人合同文件样本，在一个页面中载入所有必要的信息，包括征聘管理人和个体订约人协定持有人双方的签字。

28. 对资产管理方面的建议如下：(a) 确保根据项目厅按照其采用《国际公共部门会计准则》时适用的资产阈值以及它在 2012 年 12 月对关于资产管理的组织政策的修改进行重要性分析；(b) 向负责管理收购价值低于 2 500 美元的项目的项目厅工作人员提供指导；(c) 确保定期审查资产模块中的资产详情并对照总帐核实，确保它们符合财务报告目的；(d) 制定应对所需技能的培训方案。

29. 对旅行所作的建议如下：(a) 考虑通过各总部所有单位季度旅行计划改善旅行规划，以此降低票务成本；(b) 确保进行任何未纳入经核准的季度旅行计划的公务旅行(临时计划的旅行)的申请按照第 11 号组织指令提交各自主管部门审批；(c) 审查各总部的现行旅行结构；(d) 根据对频繁前往的目的地的分析制定最高限价准则；(e) 分析造成主要旅行路线定价差异的关键因素，并考虑与主要承运人进行谈判；(f) 确保旅行进程获得适当电子平台的支持，以便提出旅行申请和编制旅行核准书。

合规事宜

30. 大多数报告都提出了确保更好地遵守政策和程序的建议并涵盖了大多数职能领域。最重要的建议涉及：(a) 遵守授权规定；(b) 加强有系统的采购规划和监测其实施情况；(c) 将合规确认纳入向客户提供的预选个体订约人标准格式所载的细则和条例，并提高对个体订约人聘用程序的合规度；(d) 确保编写正式移交说明和为保留知识进行记录，并确保在核准结清表时予以应有的注意；(e) 改善对采购和项目管理的文件记载。领导层更认真的指导和监督与更好的培训加在一起可应对提出的问题。

战略事宜

31. 请注意会对实现全组织或区域办事处或业务/项目中心一级的战略目标产生影响的事宜。

32. 在总体战略管理和领导方面，提请管理层注意必须：(a) 为业务中心制定职权范围，同时按照第 15 号组织指令(增编 2)重申它们的权限和管辖权；(b) 编制执行为业务中心设想的业务战略的详尽工作计划；(c) 与其他项目中心谈判一项关于业务中心活动费用的服务协议；(d) 以结构良好的方式为规划和设立一个新办事处发展合适的指导。

报告事宜

33. 在这方面提出的建议是：(a) 确保项目数据准确并予以及时更新；(b) 集中监测遵守报告要求的情况；(c) 利用集中处理的信息评估作为定期聘用保证组成部

分的聘用绩效。在旅行方面的建议是确保定期编制支出报告并在必要时予以审查。这些报告将涵盖旅行最频繁的部门、最常用的航空公司、平均票价、按每一航空公司分列的支出，以及对每一季度碳排放量节省状况的评估报告。

B. 项目审计

单一审计原则

34. 审调小组继续坚持联合国的“单一审计原则”，项目厅关于 2007 年内部审计和监督的报告(DP/2008/21)已对这项原则作了详尽说明。

35. 尽管达到项目协议的要求是管理层的责任，但审调小组也支持管理层努力按照这些协议中如果存在的审计条款达到这些要求。为此，审调小组请第三方专业审计公司开展这些审计工作。所有受聘专业公司都通过项目厅的资格预审，并遵守审调小组核准的职权范围。这些公司编写的所有审计报告在公布前都由审调小组予以质量评估。

与审计公司签订专业服务合同

36. 审调小组与一家审计公司签订了为期三年的专业服务合同，自 2013 年 1 月 1 日起生效。预计这将促成：通过一致的方法和保留知识提高审计报告质量；由一家审计公司更好地了解项目厅的业务；以及简化聘用公司进行项目审计的程序。鉴于最近向公众披露审计报告的措施，这些改进尤为重要。此外还预期可降低审计费用和提高报告的及时性。

公布的项目内部审计报告

37. 审调小组在 2013 年 12 月 31 日终了年度公布了 13 份有关具体项目的审计报告并提交项目厅执行主任。由于铭记单一审计原则，这些审计是由审调小组在审计公司协助下进行的。

38. 如表 5 所示，在 2013 年公布的 13 份项目内部审计报告中，大多数报告根据相关伙伴方和主要利益攸关方的要求就项目财务情况提出了审计意见，并对内部控制环境作出了评级。

表 5

2011-2013 年公布的项目审计报告数目

	2011 年	2012 年	2013 年
就财务情况提出审计意见并对内部控制环境评级的审计报告	15	16	12
只对财务情况提出审计意见的审计报告	1	1	1
只对内部控制环境提出审计意见的审计报告	0	1	0
共计	16	18	13

39. 如表 6 所示, 对项目财务状况提出无保留意见的项目审计报告的比例有所稳步增加, 从 2011 年的 81% 提高到 2012 年的 88% 和 2013 年的 92%。无保留意见报告数目的逐步增加反映了项目厅编制的财务报告质量有所提高。

40. 获得内部控制“满意”评级的项目审计比例从 2011 年的 47% 提高到 2012 年的 59% 和 2013 年的 67%。没有内部控制“不满意”评级的项目审计。

表 6

2011-2012 年项目审计意见和项目审计内部控制评级总表

意见或评级种类	审计报告数目			占比		
	2011 年	2012 年	2013 年	2011 年	2012 年	2013 年
对项目财务状况的审计意见						
无保留意见	13	15	12	81	88	92
有保留意见	3	2	1	19	12	8
共计	16	17	13	100	100	100
对内部控制总体水平的评级						
满意	7	10	8	47	59	67
部分满意	8	7	4	53	41	33
不满意	0	0	0	0	0	0
共计	15	17	12	100	100	100

2013 年项目审计结果的财务影响

41. 执行局第 2010/22 号决定要求有关审计结果的财务影响的信息应并入今后的报告中。就 2013 年而言, 有保留意见的项目审计报告累积财务影响总计 41 821 美元(占被审计项目总支出 11364 万美元的 0.04%)。

2013 年提出的项目审计建议

42. 公布的 13 份项目审计报告提出了 48 项审计建议(2012 年公布的 18 份审计报告提出了 139 项审计意见)。这是由于该年公布的审计报告数目减少而且更加注重对较大风险和系统性问题的内部审计。对这些建议按重要程度、起因和在某一职能领域的出现频度进行了分析。

与项目审计相关的审计建议的重要程度

43. 如表 7 所示, 评级高的审计建议的比例从 2012 年的 13% 略升至 2013 年的 19%。但 2013 年评级高的建议的绝对数目(9 项)少于 2012 年(18 项)。

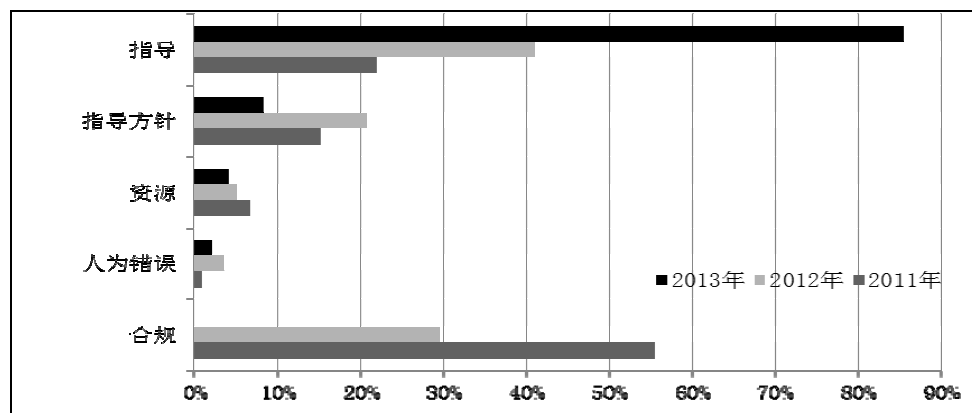
表 7
按重要程度对项目审计建议的分类

重要程度	建议数目			占比		
	2011 年	2012 年	2013 年	2011 年	2012 年	2013 年
高	16	18	9	14	13	19
中	85	98	38	75	70	79
低	12	23	1	11	17	2
共计	113	139	48	100	100	100

审计问题的起因

44. 如图 3 所示,项目审计报告中审计问题的主要起因为: 指导不足,此类问题从 41% 增加到 85%;⁴ 指导方针不充分,从 2012 年的 21% 下降到 2013 年的 8%;资源,从 2012 年的 5% 下降到 2013 年的 4%; 人为错误, 从 2012 年的 4% 下降到 2013 年的 2%。

图 3
按审计问题的起因分列的项目审计建议



按职能领域分列的项目审计建议的出现频度

45. 如图 4 所示,按职能领域分列的审计建议的出现频度表明,大多数建议涉及: 财务(35%)、项目管理(29%)和一般行政(23%), 其次是采购(8%)和人力资源(4%)。

⁴ 定义 (按照第 DP/2007/38 号文件):

“合规”: 不遵守项目厅的条例、细则和程序。

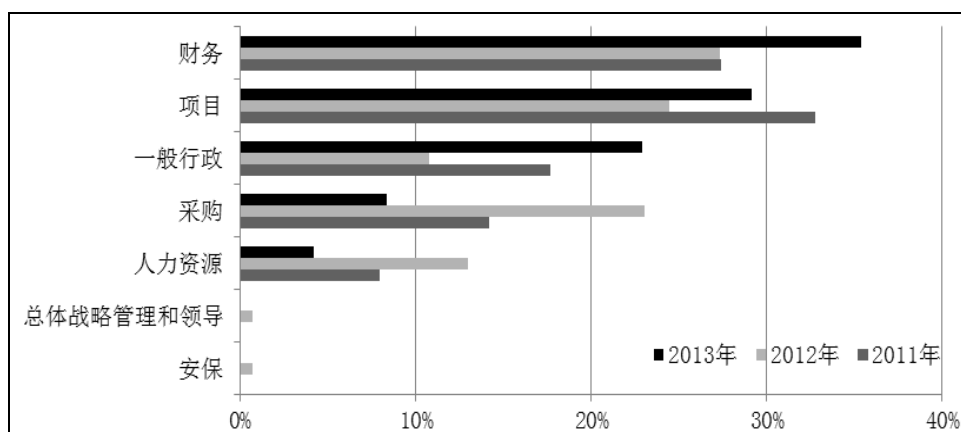
“指导方针”: 无书面程序来指导工作人员履行职能。

“指导”: 管理员监管不力或缺乏监管。

“人为错误”: 受托执行分派职能的工作人员的错误。

“资源”: 无足够资源 (资金、技术、工作人员) 开展活动或履行职能。

图 4
按职能领域分列的项目审计建议



2013 年项目审计报告中指出的需要改进的重要领域

46. 这些领域包括：

(a) 项目/方案管理。进一步遵守融资协议和管理服务协议的规定，加快实施项目活动，改善项目工作规划，确保项目指导委员会和预算委员进行充分的项目监督，确保及时监测项目预算支出，并确保及时编制客户报告；

(b) 财务。确保项目预算编制以最新资料为依据，妥善监测现金流量，使用正确的账目图表，按照项目协议支付符合条件的款项。确保支出有适当的佐证文件；

(c) 采购。确保遵守合同条款并确保采购活动文件符合采购手册规定；

(d) 人力资源。确保遵守指导方针关于聘用个体订约人的规定，并确保文件齐全无缺。

(e) 一般行政(资产管理)。确保遵守文件要求和关于资产转让的要求以及关于项目资产管理的监测指导方针。

C. 对项目厅内部控制体系的改进

47. 管理层在 2013 年采取了进一步措施加强内部控制体系。在制定审计工作计划过程中考虑到了这些管理方面的改进。

48. 加强内部控制体系是持续进行的进程。2013 年，管理层在以下领域修订或发布了新的政策和程序：(a) 发布了基础建设项目环境管理组织指令；(b) 发布了确定供应商不合格和予以制裁的组织指令；(c) 修订了项目厅客户定价政策，于 2013 年 7 月 1 日生效；(d) 增订了项目厅全球结构；(e) 修订了审调小组章程；(f) 修订了个体订约人协定政策；(g) 修订了工作人员绩效政策；(h) 发布了规定赠款支助指导的政策；(i) 发布了工作人员离职政策；(j) 发布了休养政策；(k) 发布了

项目厅工作人员索赔报告义务政策；(l) 发布了车辆管理和使用政策；(m) 发布了澄清签证支持信件审批流程政策；(n) 修订了供应商审查程序政策；(o) 修订了征聘政策；(p) 修订了应享福利旅行政策；(q) 修订了招待政策；(r) 修订了定期任用续约政策；(s) 修订了个体订约人工作时间和休假政策。

49. 管理层采取的其他措施包括：(a) 根据 2012 年的全面中期审查，制定了 2014-2017 年项目厅战略计划，执行局 2013 年年度会议认可了这一计划；(b) 国际标准化组织向项目厅基础设施做法颁发了标准 ISO-14001 认证书；(c) 荣获英国皇家采购与供应学会可持续采购银质证书；(d) 经国际项目管理员团体协会认证为经认可的咨询组织和经认可的培训组织，并经项目管理学会认证为注册教育机构 and 注册咨询机构；(e) 对照欧洲质量管理基金会卓越模型进行了外部评估，获得四星级“公认卓越”评级；(f) 按照全额和公平费用回收原则实施改进的成本核算和定价方针。

50. 项目厅内部控制制度由总体组织工具和系统支持，这些工具和系统在 2013 年有所进一步改善。它们包括：(a) 改进业务情报平台；(b) 采用管理内部审计建议的新工具；(c) 采用管理个体订约人付款新工具；(d) 改进业务主导进程管理系统；(e) 采用管理提交总部合同和财产委员会呈件的新系统；(f) 改进全球年假管理系统；(g) 改进项目结清工具；(h) 改进全球人员征聘系统；(i) 启动识别和建立新的企业资源规划系统的进程。

五. 项目厅问责框架

51. 根据项目厅问责框架和监督政策，审调小组主任向执行局报告有关执行问责框架的现有资源和所需资源。

52. 项目厅内部的问责框架和监督政策的支柱包括：审调小组、战略和审计咨询委员会、道德操守干事、总法律顾问办公室、任命和甄选小组、任命和甄选委员会、总部合同和财产委员会、“平衡计分卡”系统，以及执行项目厅组织指令和行政指示。

53. 项目厅之外的问责框架和监督政策的基本支柱包括：执行局、联合国审计委员会、联检组、行政和预算问题咨询委员会以及大会第五委员会。

六. 内部审计报告的披露

54. 审调小组遵守执行局第 2008/37 和 2012/18 号决定以及其中核准的关于披露内部审计报告的程序。

55. 此外，在 2012 年期间，执行局按照其第 2012/18 号决定：

16. 决定由(……)内部审计主任公布 2012 年 6 月 30 日以后印发的所有内部审计报告的执行摘要；

17. 决定由(…)内部审计主任公布 2012 年 12 月 1 日以后印发的所有内部审计报告;

19. 决定在披露载有特定会员国相关调查结论的内部审计报告之前,内部审计主任要向该有关国家提供报告副本(…);

20. 请内部审计主任(…)把本年公布的所有内部审计报告的标题纳入向执行局提供的年度报告(…),并把对迄今为止从公开披露中获取经验的分析纳入 2014 年年度报告。

56. 因此,审调小组在项目厅公开网站上公布了 2012 年 6 月 30 日以后印发的内部审计报告执行摘要以及 2012 年 12 月 1 日以后印发的完整的内部审计报告。

57. 项目厅建立了一个远程查阅系统,该系统自 2011 年 11 月以来一直在运作之中。此外,自 2011 年 11 月以来,项目厅在其公共网站上发布涉及所有职能领域和专题领域的所有审计报告,以及自 2008 年以来公布的所有审计报告的清单。

58. 2013 年期间,项目厅收到了欧洲联盟要求查阅一份内部审计报告的申请。由于该报告是在 2011 年 12 月发布的,因此按照当时的披露政策让客户远程查阅了该份内部审计报告。

59. 审调小组在公开披露审计报告方面的经验是积极的,因为它促成增强了透明度和问责制,并促成管理层就审计建议及时采取了行动。由于加强了内部审计员要求作出的关于质量保证的努力,它还在继续提高审计报告的标准。

七. 咨询服务

60. 咨询服务涵盖一系列与内部控制方面的关切事项、政策、组织指令、业务流程和拟议协议相关的问题,以及管理层可能要求审调小组调查的具体问题。必须强调的是,审调小组只提供咨询服务,而不通过参与执行任何程序承担管理职责。

61. 2013 年期间,审调小组继续提供咨询服务,包括对政策和程序提出意见、支持管理 ISO-14001、支持机构信用卡系统和风险管理活动。审调小组还以观察员身分参加了项目厅信息和通信技术咨询委员会。

62. 2013 年期间,审调小组为项目厅工作人员举办了四次关于项目审计、资产管理、供应商管理和供应商审查委员会的能力建设网播活动。

63. 此外,审调小组还开发了一种控制自我评估工具,用以支助管理员监测对诸如项目管理、财务、采购、人力资源、一般行政(包括资产管理)和安保等职能领域中重要内部控制的遵守情况。这将有助于管理层达到为实现 2014-2017 年战略规划的目标即优化业务流程所要求的“必胜”目标之一。

64. 除了已计划进行的审计外，审调小组还在 2013 年编制了关于在项目厅实施联合国秘书处行政指示 [ST/AI/2003/8](#) 的咨询报告。该报告述及聘用从联合国合办工作人员养恤基金领取养恤金但获得未按秘书处指示的规定向其支付的服务费的个体订约人的问题。

65. 此外，审调小组还继续协助管理层审查载有审计条款的拟议项目协议，包括制定标准审计条款模板(可在内联网查阅)，以确保这些条款符合执行局的决定和项目厅财务条例和细则。

八. 调查

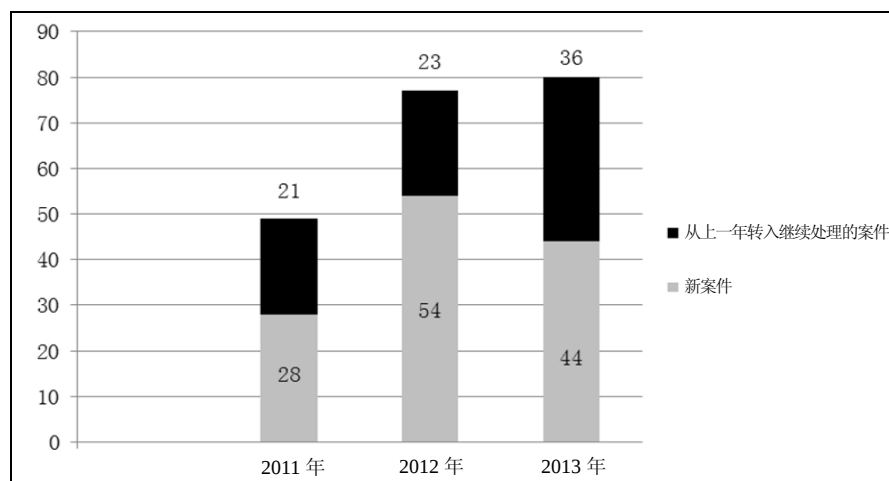
66. 审调小组是项目厅内唯一负责对欺诈、腐败、滥用权力、工作场所骚扰、性剥削、报复和其他不当行为等指控进行调查的实体。

A. 接收申诉

67. 2013 年，审调小组收到了 74 项申诉，其中 44 项立案，30 项供参考。⁵ 这些申诉少于 2012 年，审调小组在该年收到 88 项申诉(54 项立案，34 项供参考)。此外，有 36 起案件转入 2013 年继续处理：从 2009 年转入 1 起案件，从 2010 年转入 2 起案件，从 2011 年转入 5 起案件，从 2012 年转入 28 起案件(图 5)。

图 5

2011-2013 年的案件数



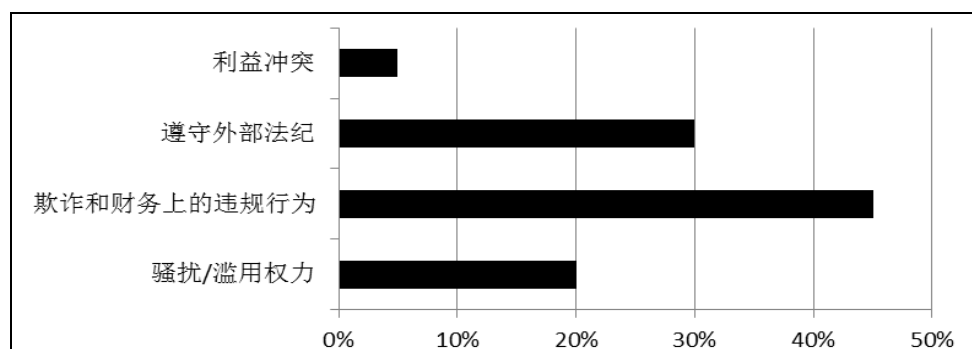
68. 在 2013 年开始处理的案件中有 59%是管理人员或其他人员转交的。11%是通过审调小组欺诈行为举报热线或项目厅骚扰行为举报热线收到的。30%是通过其他途径(如医疗保险提供商等外部组织)收到的。

⁵ “供参考”申诉需要审查和后续工作，但可能不会发展成充分的案件。

69. 在 2013 年开始处理的 44 起案件中，近半的案件(20 起或 45%)涉及某类欺诈或财务方面的违规行为(采购欺诈、应享待遇欺诈、偷窃和贪污以及滥用项目厅资源)。经证实的欺诈或滥用的财政总价值为 85 758 美元(医疗欺诈 28 577 美元，滥用资金 57 181 美元)，占项目厅年度资源总量不到 0.1%。⁶ 另外 30%的案件(13 起)涉及遵守外部法纪(医疗保险欺诈和违反当地法律)。此外，20%的案件(9 起)涉及骚扰和滥用权力，5%的案件(2 起)涉及利益冲突(见图 6)。

图 6

2013 年开始处理的案件类型



B. 调查结果

70. 对收到的申诉进行初步审查，以确定这些申诉是否属于审调小组的任务或管辖范围。如果申诉确实属于审调小组的任务或管辖范围，则对其进行初步评估。如果评估发现可能存在错失行为，审调小组则开展正式调查。如指控属实，审调小组则向人力资源法律干事提交调查报告，供其采取适当行动。

71. 2013 年共有 51 起案件已结案，使未结案件数从 80 起减至 29 起，减少了 64%(见表 8)。

⁶ 定义：

欺诈和财务上的违规行为：操纵投标、串通舞弊、腐败、行贿/回扣、应享待遇方面的欺诈、采购方面的违规行为、浪费/滥用资金、作假。

骚扰/滥用权力：敌对的工作环境、性骚扰和性剥削、攻击/威胁、裙带关系。

利益冲突：礼物/奖金、不遵守财务状况披露、徇私、外部活动（在外部董事会受聘、任职）。

遵守外部法纪：违反当地法律、侵犯特权和豁免权、医疗保险欺诈。

报复举报人：对举报人或受保护活动（审计或调查）的参与者采取报复行动。

表 8
2013 年调查申诉的结案情况

	案件数	百分比
从 2009 年转入的案件	1	1
从 2010 年转入的案件	2	3
从 2011 年转入的案件	5	6
从 2012 年转入的案件	28	35
2013 年收到的案件	44	55
2013 年案件共计	80	100
无需进一步采取行动的已结案件		
• 初步审查之后	17	33
• 初步评估之后	1	2
• 调查之后	5	10
无需进一步采取行动的已结案件共计	23	45
建议进一步采取行动的已结案件		
• 初步审查之后	7	14
• 初步评估之后	3	6
• 调查之后	18	35
建议进一步采取行动的已结案件共计	28	55
2013 年已结案件共计	51	100
转入 2014 年处理的案件	29	

72. 经初步审查或初步评估发现, 18 起案件(占已结案件的 35%)证据不足, 无需进一步调查。另 5 起案件在未移交人力资源法律干事调查之后结案(占已结案件的 10%)。

73. 2013 年有 11 起案件移交供应商审查委员会考虑采取进一步行动(8 起为 2013 年已结案件, 另 3 起为前几年转入的案件)。在编写本报告时, 供应商审查委员会已对 4 家供应商进行了制裁。

74. 已将 11 起案件移交人力资源法律干事, 这些案件都是在正式调查之后移交的。对这些案件的指控属实, 并包括以下方面:

- (a) 骚扰或滥用权力(1 起案件);
- (b) 欺诈或财务方面的违规行为(4 起案件);
- (c) 遵守外部法纪-医疗保险欺诈(6 起案件)。

75. 审调小组根据这 11 起案件发布了 37 份报告。由于一些案件涉及多重问题, 对一起案件可能会发布不止一份的报告。审调小组建议对 38 名工作人员采取纪律行动。这 38 名工作人员中有一人从事业务工作, 由联合国另一机构监督。

76. 这 38 名工作人员中：

(a) 2 人受到纪律处分；

(b) 4 人在行政程序结束前从项目厅离职；由于联合国争议法庭不允许对已从本组织离职的人采取纪律行动，这些事项将留待在今后如果考虑有关个人担任项目厅职位时处理；

(c) 针对 32 人的 7 起案件尚待处理。其中一起案件涉及医疗欺诈案中的 27 人。该 27 名受牵连个人同意偿还不当获得的款项。另有一人是按项目厅合同雇用但在业务上为联合国另一个组织工作，从而拖长了处理这一案件的行政程序。

77. 此外还在 2013 年对 4 人采取了管理行动，他们的案件都始于 2013 年前。有 3 人在行政程序结束前离职，因此这一事项将留待在今后如果考虑有关个人担任项目厅职位时处理。其中一人被降职档并被强制参加培训课程。

78. 除了行政建议外，审调小组还提议将两起案件移交国家当局处理。如上文第 76 段(c)所述，其中一起案件涉及 27 名不同的个人。

C. 增强调查能力

79. 由于收到的申诉数量呈持续上升趋势，项目厅将一个空缺的内部审计员职位(P3 级)调作调查职位。2013 年 3 月，项目厅为这一组别增加了第二名调查员，因此现在已有两名得到一名调查助理支助的专职专业人员。审调小组继续依靠顾问获得更多的支助。

80. 审调小组继续将其有限的资源主要用于处理严重案件，而将不太严重的事项交由合适的办公室处理。例如，审调小组定期与人力资源业务小组开会研究骚扰和滥用职权案件。各办公室在一起试图采用诸如调解等替代性解决纠纷方法。审调小组还与法律干事和高级管理人员密切合作，后者可在审调小组指导下对指控进行初步审查。

81. 审调小组一向是项目厅关于通过和执行供应商制裁制度(第 41 号组织指令)的工作的组成部分，该制度于今年生效，并符合供应商制裁示范政策框架。新的供应商制裁政策强化了项目厅对从事诸如欺诈、腐败、合谋、蓄意妨碍以及不道德和胁迫性做法等被禁行为的供应商采取的零容忍立场。审调小组以顾问身分参加了供应商审查委员会的工作。2013 年，审调小组向委员会提交了 11 宗案件供委员会审议对众多的供应商实行制裁，导致迄今已对 4 家供应商采取了行动。

82. 审调小组公布了第二份关于诚信、道德和反欺诈的年度机密调查报告。审调小组致力于制止、发现和预防在执行任务和开展业务时的欺诈及其他不当行为。这项调查在欺诈行为的易发性、机构文化以及对现有的反欺诈和风险管理方案的实际影响等方面提供了有价值的深刻分析。调查结果将纳入今后的培训和其他的预防措施之中。

83. 审调小组在 2013 年开始全面实施其自动化案件管理系统。这一新系统促进了它管理和协调处理案件的工作，还使审调小组得以更全面地记录为调查指控所采取的行动，更切实地分析案件数据，并从调查中吸取可能对项目厅风险管理进程相关的经验教训。

84. 审调小组还将重新研究法律框架，以解决不遵守联合国行为标准的情况，同时与法律业务小组合作，考虑能简化调查程序的任何改变或更新。

85. 审调小组将继续致力于加强预防措施，特别是预防欺诈的措施。根据经订正的审调小组章程，审调小组的任务范围有所扩大，包括了培训和欺诈预防工作。此外，审调小组还与人力资源业务小组密切合作，聘用外部公司对项目厅工作人员进行背景调查。这项举措的目的是通过验证候选人在应聘时提交的信息和资格证明，帮助项目厅降低就业相关风险。预期此种服务将大幅度提高征聘进程的完整性。

86. 作为这一努力的组成部分，审调小组与人力资源业务小组及道德操守干事共同为项目厅工作人员筹备和举办行为标准讲习班。该讲习班是项目厅提高对合规和道德操守认识的预防性努力的组成部分。其目的是协助提高项目厅雇员对按照最高道德标准开展业务工作重要性的认识，使项目厅的工作与项目厅的愿景、使命和价值观相符，并训练工作人员发现潜在问题并知道向什么部门举报关注问题或怀疑情况。

D. 与其他方合作

87. 审调小组以加强其调查职能为目标，与项目厅各单位即法律业务小组、人力资源业务小组、道德操守办公室以及若干区域和国家办事处开展合作。由于有了跨部门合作和高级管理层的支持，审调小组得以在启动调查前就解决许多问题。同时，其他一些单位也在继续征求审调小组的意见，它“仅供参考”的案件量反映了这一情况。

88. 审调小组采取了若干措施，进一步提高它开展调查和与其他调查单位交流欺诈行为情报的能力，以便更好地查明和处理可能影响项目厅的错失行为。审调小组加大了与其他国际组织调查办公室合作的力度。例如，审调小组一直在与联合国其他机构调查小组主任紧密合作，通过提供制定政策和程序的论坛，加强调查业务和提升专业精神。合作领域包括联合调查、培训、资源共享、信息交流和提供咨询意见。

89. 与其他组织签署合作协议的做法进一步加强了与其他调查机构的这种合作。这些协议包括与世界银行和挪威外交部签署的关于预防、侦查和调查欺诈及腐败行为的协议。

九. 内部审计建议后续行动摘要

A. 2013 年及之前几年公布的审计建议执行情况

90. 《国际内部审计专业实务框架》要求“采取后续行动监测和确保有效执行管理行动”。根据这一要求并为了落实执行局第 2006/13 号决定，审调小组年度工作

计划载有进行此种后续审查的规定。⁷ 审调小组制定了使管理人员得以报告就执行审计建议状况所采取行动的在线工具，审调小组还对采取的行动和提供的信息进行了案头审查。

91. 表 9 说明了 2005 至 2013 年提出的所有审计建议截至 2014 年 1 月 15 日的执行情况。2011 年或之前提出的审计建议有 99.8% 得到了执行，2012 年提出的建议有 63% 得到了执行。2008 年(即审调小组开始进行内部审计的年份)至 2013 年提出的审计建议总体执行率为 93%，这表明管理层对执行审计建议的态度很积极。

B. 在 18 个月或更长时间内未得到执行的建议

92. 由于管理层协调一致和积极主动的努力，在 2013 年 12 月 31 日前超过 18 个月的期间(即 2012 年 6 月 30 日或之前)公布但仍未得到执行的审计建议数为 6 项(占未执行建议总数 2.3%)。附件 1 提供了详情以及对这些建议现况的评论意见。

表 9

2013 年 12 月 31 日之前提出的审计建议截至 2014 年 1 月 15 日的执行情况

	2008-2009 年		2010 年				2011 年				2012 年				2013 年				2008-2013 年 共计
	(共计)	IAIG 审计	项目 审计	SGP+地雷 行动审计	共计	IAIG 审计	项目 审计	SGP+地雷 行动审计	共计	IAIG 审计	项目 审计	SGP+地雷 行动审计	共计	IAIG 审计	项目 审计	共计			
审计建议数																			
已执行/结束	1 758	275	264	253	792	151	113	365	629	130	66	29	225	5	5	10	3 414		
百分比	100	99	100	100	99	100	100	100	100	72	47	78	63	6	10	7	93		
正在执行	1	4	0	0	4	0	0	0	0	50	73	8	131	82	43	125	261		
百分比	0	1	0	0	1	0	0	0	0	28	53	22	37	94	90	93	7		
共计	1 759	279	264	253	796	151	113	365	629	180	139	37	356	87	48	135	3 675		
百分比	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100		

注：IAIG=审调小组；SGP=小额赠款方案。

十. 业务问题

A. 资源

93. 2013 年期间，编入预算的审调小组人员编制包括：一名主任(D-1 级)、一名高级内部审计员(P-5 级)、4 名内部审计员(一名 P-4 级、一名 P-3 级和两名国际个体订约人)、2 名调查员(一名 P-4 级和一名 P-3 级)以及一名调查助理。截至 2013 年 12 月 31 日，所有这些职位都已有人任职。这一结构通过聘用第三方专业公司、

⁷ 《内部审计师会框架》，业务标准 2500 - 监测进展情况。

个人咨询人和见习员得到了补充。此外还聘用了一名编辑，负责在内部审计报告作为最后报告发布前确保报告质量。

94. 审调小组 2013 年编入预算的支出为 222.4 万美元。

B. 与专业机构和其他团体的关系

95. 2013 年，审调小组与内部审计师协会保持正式的关系，并遵守其《国际专业实务框架》。此外，审调小组还积极参加了联合国各组织内部审计事务代表第七届年会和定期电话会议以及联合国系统各组织内部审计事务代表和多边金融机构第四十四次会议。

96. 审调小组还参加了第十四届国际调查员会议以及联合国各组织调查主任第二次非正式会议。

C. 加强审计职能

97. 2013 年期间，审调小组对其内部政策和程序作了若干项改进；修订了工作文件和审计报告模板和格式，使之更加方便用户和简明扼要；编写了格式指南用以鼓励在编写报告时采用统一的标准；采用了一套新的称为“队友”的审计管理软件包，这将有助于通过“团队中心”模块提高审计报告质量和改善保留工作文件的工作，并将有助于落实审计建议。

D. 战略和审计咨询委员会

98. 2013 年期间，战略和审计咨询委员会继续审查审调小组的年度工作计划、预算、定期进度报告和年度报告。该委员会还提供咨询意见，以提高内部审计和调查职能的成效。

99. 战略和审计咨询委员会 2013 年年度报告载于附件 3。
