



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
12 April 2022
Chinese
Original: English

2022 年年度会议

2022 年 6 月 6 日至 10 日，纽约

临时议程项目 3

内部审计和监督

联合国项目事务署：内部审计和调查组关于 2021 年内部审计
和调查活动的年度报告

摘要

项目署内部审计和调查组谨向执行局提交关于 2021 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间内部审计和调查活动的年度报告。

按照执行局第 2015/13 号决定的要求，在内部审计活动方面，本报告包括：
(a) 根据所开展工作的范围，就该组织治理、风险管理和控制框架的适当性和有效性提出意见；(b) 工作简明摘要和形成上述意见所依据的标准；(c) 关于符合所遵循的内部审计准则的声明；(d) 就该职能的资源配置是否适当、充分并得到有效部署，足以实现期望的内部审计和调查范围发表看法。

决定要点

执行局不妨：

(a) 表示注意到内部审计和调查组 2021 年年度报告以及管理层对报告的回应；

(b) 表示注意到在执行审计建议方面取得的重大进展；

(c) 表示注意到内审组遵守国际准则，这一点在对其审计职能的外部质量评估中得到确认；

(d) 表示注意到根据所开展工作的范围对该组织治理、风险管理和控制框架的适当性和有效性提出的意见(按照执行局第 2015/13 号决定)；



(e) 表示注意到审计咨询委员会 2021 年年度报告(按照执行局第 2008/37 号决定)。

目录

章次	页次
一. 导言	4
二. 任务授权	5
三. 意见	5
四. 工作摘要和形成意见所依据的标准.....	6
五. 关于独立性和符合内部审计准则的声明.....	7
六. 资源分配和部署	7
七. 2021 年风险基础审计计划的执行情况.....	8
八. 审计建议的执行情况	12
九. 主要内部审计和咨询结果	14
十. 内部审计报告的披露	18
十一. 调查	19

附件(可在执行局网站查阅)

一. 引言

1. **目标。**本报告概述项目署内部审计和调查组(内审组)2021年开展的活动。报告根据所开展工作的范围,对该组织治理、风险管理和控制流程的适当性和有效性提出总体意见(执行局第2015/13号决定)。形成上述意见所依据的标准包括2021年风险基础审计计划、2021年内部审计和项目审计结果、为处理当年和以往各年度审计建议而采取行动的执行情况、法务项目审计、连续审计和数据分析方案以及调查结果。

2. **意见。**内审组认为,根据2021年审计和调查工作的范围,项目署治理、风险管理和控制的适当性和有效性部分令人满意(需要一些改进),这意味着这些方面总体上已经建立并正在运作,但需要一些改进。内审组高兴地注意到,2021年对97%的建议采取了行动,这表明在有必要改进治理、风险管理和控制时,采取了适当、及时的行动。截至2021年12月31日,有4项超过18个月未完成的商定行动,与截至2020年12月31日的数目相比减少8项。

3. **审计产出。**2021年,内审组交付了17份内部审计和咨询报告(比计划的15份多2份)以及36份项目审计报告。内审组为墨西哥境内一个价值61亿美元的医疗卫生采购战略项目开展咨询业务、1次审计和2次季度风险评估。尽管远程办公带来挑战,但发布内部审计报告所用的平均时间仍在主要业绩指标所定的90天目标之内。内审组在2021年提出了122项建议,而2020年为148项。减少的原因是审计团队更加关注战略举措,而且内审组开展了更多的咨询业务。咨询行动计划不包括在总数中。

4. **调查产出。**内审组2021年处理的案件数目显著多于2020年。结案105起,与2020年(62起)相比增加69%。增加的部分原因是内审组2021年立案较多(增加8%),但主要原因是内审组完成了从2020年结转的大量案件(41起)。因此,内审组减少了案件积压数量,仅将18起案件结转到2022年。内审组能够在平均4.5个月内完成案件。2021年,内审组在调查案件中查实的财务损失总额为375 550美元,而2020年为217 300美元。2021年,项目署管理层从内审组查明的损失中追回38 182美元。

5. **质量。**审计团队接受了外部质量评估,获得“总体符合”内部审计师协会《国际内部审计专业实务准则》和《道德守则》的最高评级。此外,调查团队成功落实了2020年独立外部评估提出的建议。

6. **支持各项战略举措。**内审组在世界各地开展实地审计时,重点关注卫生、安全、社会和环境、性别平等以及防止性剥削和性虐待等重要战略和职能领域。内审组与大约40个主要政策责任人和区域办事处合作,完成了1项根本原因分析。这项分析确定了51个切合实际、可持续的解决办法及其责任人,通过这些办法可以防止问题再次发生。

7. **问责框架。**按照项目署问责框架和监督政策,内审组主任向执行局报告落实问责框架的可用资源和所需资源。在项目署问责框架和监督政策中,属于项目署

内部的支柱包括：内审组、审计和咨询委员会、道德操守与合规办公室、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、对机构业绩的季度业务审查、项目署执行办公室的指令和指示。项目署问责框架和监督政策的外部支柱包括：大会、秘书长、执行局、联合国审计委员会、联合检查组、行政和预算问题咨询委员会、大会第五委员会。

8. **政策框架。**项目署继续实施治理、风险和合规框架，简化内部政策工具，并使其更加符合流程。2021 年，发布了 1 项执行办公室指令、4 项执行业务指示、3 项业务指令和 9 项业务指示。特别是，执行主任颁布了《授权和问责框架》以及最新的《内部审计和调查章程》。政策改进涉及卫生和安全、社会和环境管理以及项目署采购框架。

二. 任务授权

9. 根据 OD.ED.2021.01 号业务指示，《内部审计和调查章程》规定了内审组的任务、范围、职责、问责和标准。在项目署治理、风险和合规框架下，内审组发挥第三道防线的作用。根据执行办公室 EOD.ED.2017.04 号指示，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。

10. 内审组主任对项目署执行主任负责，支持执行主任履行问责职能。内审组向项目署提供独立、公正的保证、建议和咨询服务，以改进该组织的业务。内审组协助项目署实现各项目标，为此采取有系统、有条理的办法，评价和改进该组织风险管理、控制和治理流程的效力。内审组还协助保护该组织的诚信和声誉。

11. 2021 年，内审组继续与项目署审计咨询委员会互动。根据执行局第 2008/37 号决定，审计咨询委员会 2021 年年度报告作为附件 7 附于本报告之后。

12. 《国际内部审计专业实务准则》规定，首席审计执行官应向组织内能够使内部审计业务履行职责的层级汇报，并应至少每年一次向执行局确认内部审计活动具有组织上的独立性。内审组特此确认其组织上的独立性。2021 年，内审组在确定审计范围、开展工作和通报结果方面没有受到干扰。

13. 内审组除了为项目署提供内部审计服务外，还负责调查关于项目署人员、订约人和其他各方实施的有损于项目署的欺诈、腐败、性行为不端和其他形式不当行为指控。根据内审组章程，内审组的调查职能在 2021 年没有受到任何干扰。

三. 意见

14. 管理层负责维持项目署治理、风险管理和控制的适当性和有效性。内审组负责独立评估该框架的适当性和有效性。

15. **形成审计意见的基础。**内审组按照美利坚合众国内部审计师协会的《专业实务框架》以及国际调查员会议制定并认可的《调查工作统一原则和准则》进行了评估。内审组相信，所获取的证据为发表审计意见提供了充足和适当的基础。

16. 排除在外的内容。没有排除在外的内容。

17. 范围限制。没有范围限制。

18. 总体意见。内审组的意见是，项目署治理、风险管理和控制流程的适当性和有效性部分令人满意(需要一些改进)。这意味着这些方面总体上已经建立并正在运作，但需要一些改进。发现的问题对实现该组织的目标没有重大影响。

四. 工作摘要和形成意见所依据的标准

19. 内审组得出总体意见是基于以下证据：(a) 经项目署审计咨询委员会审查、由执行主任核准的 2021 年风险基础审计计划的制定和执行情况；(b) 各项审计业务的结果和评级；¹ (c) 管理层在为落实审计建议而采取行动方面取得的进展；(d) 法务项目审计；(e) 连续审计和数据分析方案；(f) 调查结果；(g) 提出的审计建议数目；(h) 截至日历年末审计建议的执行情况。

表 1. 2020 年和 2021 年审计评级分布情况

年度	2021				2020			
	内部审计 ^{a/}	项目审计 ^{b/}	加权报告评级 ^{c/}	占总数的百分比	内部审计	项目审计	加权报告评级	占总数的百分比
令人满意	3	49	27.5	85%	2	46	25.0	72%
部分令人满意：需要一些改进	1	2	2.0	6%	3	2	4.0	11%
部分令人满意：需要重大改进	1	0	1.0	3%	5	0	5.0	14%
不令人满意	2	0	2.0	6%	1	0	1.0	3%
共计	7	51	32.5	100%	11	48	35.0	100%

^a 在核对审计结论方面，环球银行间金融电信协会(SWIFT)安全评估报告(确认遵守了 SWIFT 强制性控制措施)和两份投资确认报告(确认和调节了结余)被视为令人满意。

^b 同一项目的财务审计报告和内部审计报告在本表中计为两次项目审计。就当前计算而言，无保留意见的项目财务审计被视为令人满意，有保留意见的项目财务审计被视为不令人满意。

^c 项目审计可能无法充分体现项目署的治理、风险和合规方面，因为其范围不同于外地办事处内部审计。然而，这些审计在项目署治理、风险和合规状况方面提供了参考。为此，内审组估计，项目审计结果对这一领域有 50% 的保证。

20. 内审组还依靠管理层以未雨绸缪的方式查明和通报可能对控制环境造成重大影响的已发生风险、潜在控制失效、违规行为或不遵守监管规定等已知情况。

21. 在形成 2021 年总体意见时，还考虑了以下定量和定性数据：

(a) 2021 年和 2020 年项目财务审计均没有发布有保留意见的项目审计报告；

¹ 审计业务包括外地办事处内部审计、咨询审查、内部审计和项目财务审计。

(b) 对于项目内部审计报告，审计发现的会计影响为 121 794 美元(2020 年为 255 061 美元)；

(c) 2021 年，内审组查实的欺诈行为涉及 375 550 美元，而 2020 年为 217 300 美元；

(d) 2021 年和 2020 年均没有查实向受制裁的供应商支付任何款项；

(e) 2021 年，内审组查实的重复支付涉及 5 201 美元(2020 年为 46 290 美元)；

(f) 截至 2021 年底，内部审计建议的执行率为 97%，被评定为“令人满意”，因为这证明该组织采取了有效、及时的行动来处理审计中发现的不足之处(2020 年为 96%)；

(g) 2021 年提出的建议数目少于 2020 年(2021 年为 122 项，低于 2020 年的 148 项)。

五. 关于独立性和符合内部审计准则的声明

22. 内审组按照内部审计师协会的《国际内部审计专业实务准则》开展内部审计工作。2002 年 6 月，联合国各组织内部审计事务代表采纳使用上述准则。

23. 内审组维持一个内部质量保证和改进方案，其中包括业务层面的质量保证、不断进行自我评估(包括客户反馈)和每五年对内部审计职能进行一次外部质量评估。

24. 最近一次外部质量评估于 2021 年完成，内审组获得“总体符合”《国际内部审计专业实务准则》和《内部审计师协会道德守则》的最高评级。

25. 内审组在实施质量保证和改进方案的过程中，每次业务结束后都面向所有审计对象进行审计对象满意度调查。每年两次对调查结果进行内部分析，向团队介绍分析结果概要，重点说明良好做法、需要改进的领域以及相应的行动计划，并与前几年的结果进行比较。

六. 资源分配和部署

26. 2021 年，内审组的人员组成包括 1 名审计主管(ICS² 12: P5)、2 名内部审计师(ICS 11: P4 和 ICS 11: IICA 3)、³ 4 名审计专员(1 名 ICS 10: P3 和 3 名 ICS 10: IICA 2)、1 名数据分析专员(ICS 10: IICA 2)、1 名审计助理(ICS 05: LICA 5)和 1 名数据分析助理(ICS 05: LICA 5)。⁴

² ICS: 国际公务员。

³ IICA: 国际个体订约人协议。

⁴ LICA: 当地个体订约人协议。

27. 调查科由 1 名主管(ICS 12: P5)、1 名高级调查员(ICS 11: IICA-3)、3 名调查员(ICS 10: P3、ICS 10: IICA-2 和 ICS 09: IICA-1)和 1 名调查助理(ICS 04: LICA-4)组成。另有 1 名审计和调查助理(ICS 04: LICA-4)由两个科共用。
28. 主任(D-1)为整个内审组提供指导和支持,直至任职者于 2021 年 11 月 30 日辞职。审计主管被任命为代理主管,直至新主任就职。
29. 2021 年内审组的总预算为 328.0 万美元,2022 年将为 365.0 万美元(包括投资项目)。增加的预算将用于协助开展需要特定技能组合的计划业务,例如审查项目署的危机管理以及卫生、安全、社会和环境问题,并用于支付法律服务和法务审计费用,处理那些在审查指控方面需要特定技术或当地知识的案件。
30. 内审组负责协调的项目审计直接由项目资金供资。因此,内审组只承担相关的支助费用。
31. 内审组的内部结构由客座审计师、第三方专业公司和专题专家加以补充,其中包括 3 名药品采购审计顾问、1 名信息技术专业人员和若干名基础设施工程师、尽职调查专家和计算机取证专业人员。此外,内审组还与 8 家调查公司签订长期协议,以便协助其开展工作。内审组继续聘用一名兼职编辑,以便保证业务报告的质量。
32. 内审组与注册舞弊审查师协会和内部审计师协会保持伙伴关系。内审组的所有审计师都是内部审计师协会的会员,遵守该协会颁布的国际专业实务框架。
33. 审计师和调查员达到了专业进修要求,并维持各自的审计师、会计师和律师资格和会员身份。
34. 内审组全年开展 8 次知识分享活动,以便支持不断扩展专业能力,并确保团队了解政策和流程的最新变化以及内部审计的当前趋势。这些活动涉及从基础设施设计管理到与卫生有关的采购等各种议题。2021 年,团队继续使用在线工作规划和资源分配工具(Wrike),实现敏捷项目管理。

七. 2021 年风险基础审计计划的执行情况

风险基础审计规划工作和年度工作计划完成情况

35. 2021 年审计工作计划的目的是评价和改进风险管理、治理流程和控制措施的有效性,并向执行主任提供关于内部控制措施和程序按预期运作的保证。
36. 内审组在编制 2021 年工作计划时,确保审计优先事项、项目署整体战略和管理层目标保持一致。风险基础审计计划确认项目署在全球各地开展的业务具有地域多样性,包含外地办事处内部审计、专题审查和咨询业务。
37. 内审组交付了 17 份审计和咨询报告(比计划的 15 份多 2 份)以及 36 份项目审计报告。发布审计报告所用的平均时间在主要业绩指标所定的 90 天目标之内。

图 1. 2019-2021 年风险基础内部审计计划的完成情况

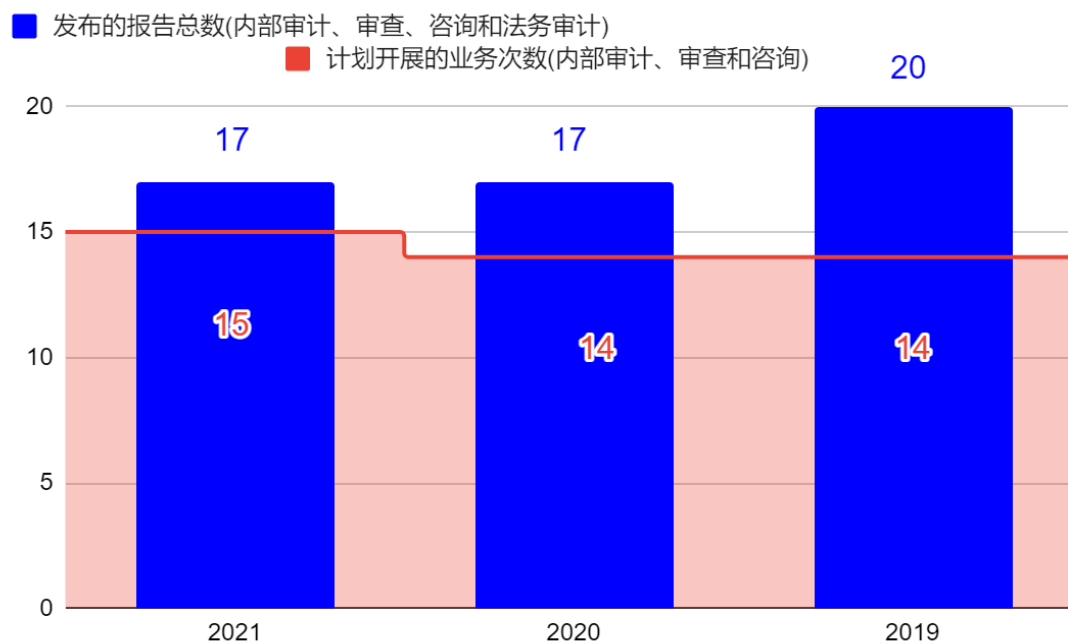
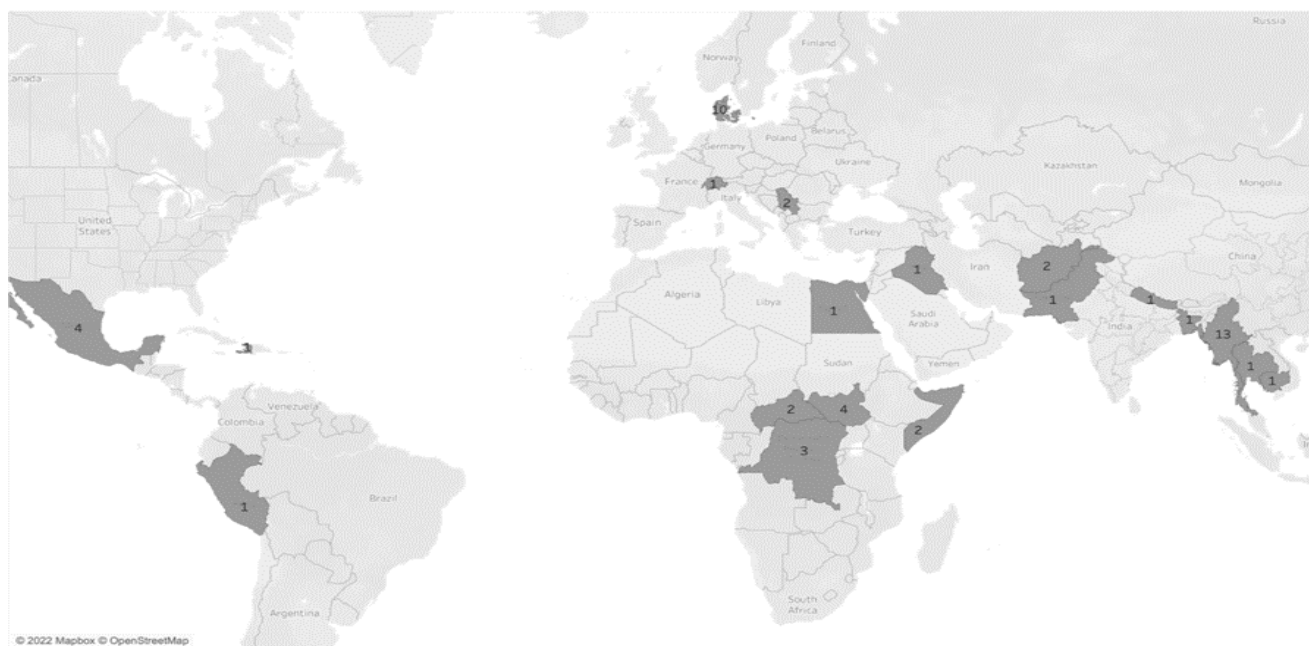


图 2. 2021 年发布报告的地域分布



地图不反映项目署对任何国家或领土法律地位或任何边界划定的立场。

38. 内审组的任务包括向管理层提供咨询服务，一般是应管理层的请求提供。2021 年，内审组完成了 5 项咨询业务，成果载于下文第一节。2021 年的咨询活动还包括提供正式或非正式建议、分析或评估，涉及内部审计和调查活动两方面。内审组在提供咨询服务时保持客观立场，不承担落实咨询意见等管理责任。

39. 由于全球疫情持续存在，内审组在进行外地办事处审计时采用远程办法。在基于风险的办法需要实地考察的情况下，内审组与当地人员订立合同，由当地人员进行核查。在稍后阶段单独发布一份报告，重点介绍实物核查情况。

监测和协调各项活动

40. 审计咨询委员会继续审查内审组的年度工作计划和预算、质量保证和改进计划以及最终业务报告。委员会还为提高内部审计和调查职能的实效提供意见。如前所述，委员会 2021 年年度报告载于附件 7。

41. 内审组向联合国审计委员会通报了其年度工作计划、审计结果和最终审计报告，以便促进协调，提高效率。

42. 内审组参与了项目署与联合国儿童基金会、联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的年度审计和调查报告的统一工作。

43. 2021 年，内审组继续与联合国各组织内部审计事务代表和联合国调查部门代表合作，在联合国各组织之间协调内部审计和调查活动。

44. 2021 年，内审组与全球疫苗免疫联盟签订新的谅解备忘录，使此类协议的数量达到 20 项。这些协议不仅提升了合作伙伴对项目署的信心，而且还是一个强有力的工具，能够为外地同事就客户资金进行谈判提供保证。

45. 内审组为加强调查职能，与项目署各单位(法律小组、人员和变革小组、道德操守与合规办公室)以及若干区域和国家办事处开展协作。因此，内审组能够解决通过正式和其他渠道提出的许多问题，而无需进行调查。

46. 内审组代表项目署参加第二十一国际调查员会议和由捐助方牵头组建的叙利亚调查工作组。

审计报告和评级

表 2. 2021 年按业务领域和区域列示的审计结论分布情况

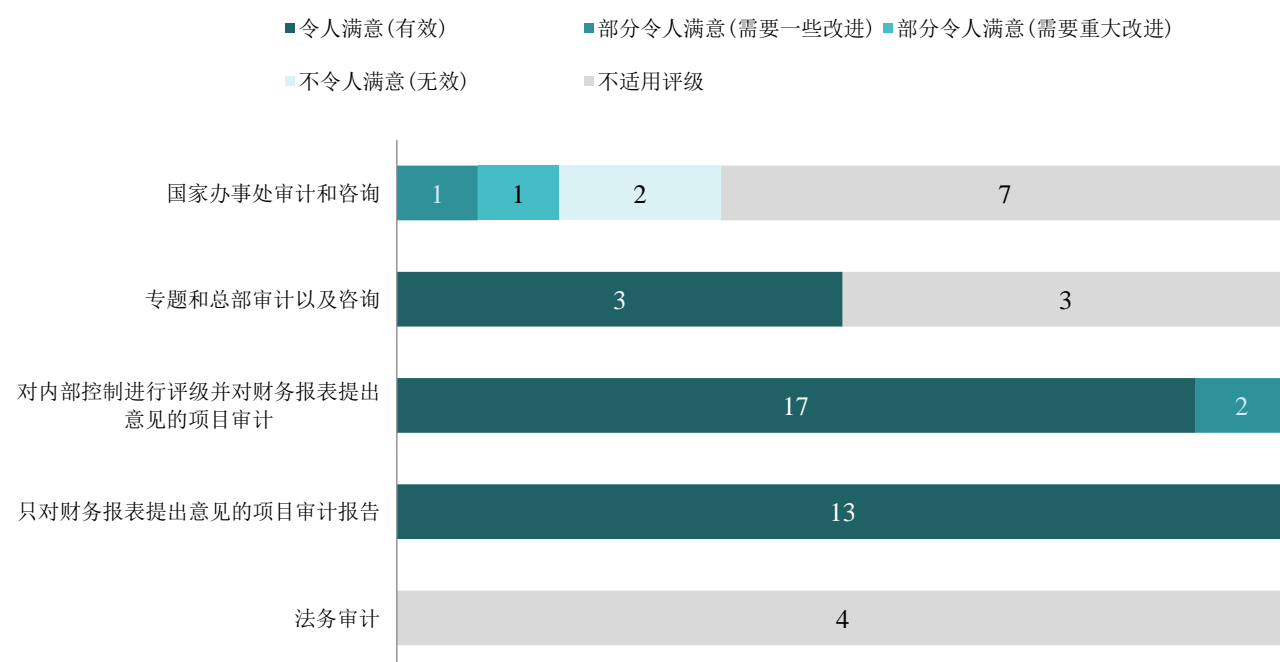
业务领域	业务数量	令人满意 (有效)	部分令人满意(需要 一些改进)	部分令人满意(需要重 大改进)	不令人满意 (无效)	不适用 评级
国家办事处审计和咨询业务	11	0	1	1	2	7
非洲区域	3	0	0	0	2	1
亚洲区域	2	0	1	0	0	1
欧洲和中亚区域	1	0	0	0	0	1
拉丁美洲和加勒比区域	5	0	0	1	0	4
中东区域	0	0	0	0	0	0
纽约服务群组	0	0	0	0	0	0
专题和总部审计以及咨询业务	6	3 ^{a/}	0	0	0	3

业务领域	业务数量	令人满意 (有效)	部分令人 满意(需要 一些改进)	部分令人满 意(需要重 大改进)	不令人满意 (无效)	不适用 评级
对内部控制进行评级并对财务报表提出意见的项目审计报告	19	17	2	0	0	0
只对财务报表提出意见的审计报告	13	13 ^{b/}	0	0	0	0
法务审计	4	0	0	0	0	4
共计	53	33	3	1	2	14

^{a/} 在核对审计结论方面，SWIFT 安全评估报告(确认遵守了 SWIFT 强制性控制措施)和两份投资确认报告(确认和调节了结余)被视为令人满意。

^{b/} 在核对审计结论方面，无保留意见的项目财务审计被视为令人满意，有保留意见的项目财务审计被视为不令人满意。

图 3. 2021 年内部审计评级概览



47. 内审组在 2021 年发布了 53 份报告，而 2020 年为 46 份。在这 53 份报告中，17 份是对项目署国家办事处、总部职能和专题领域的内部审计和咨询审查。其余 36 份报告是外部事务所在内审组监督下进行的项目审计，主要是为了满足项目报告要求。

48. 内审组在对项目署各办事处、职能和项目的每次内部审计中，根据对相关治理、风险管理和控制流程的总体评估，给出令人满意(有效)、部分满意(需要一些改进)、部分满意(需要重大改进)或不令人满意(无效)的总体审计评级。⁵

49. 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“单一审计原则”。内审组在满足项目审计要求方面向项目管理人员提供技术支持。内审组聘请经预审合格的第三方专业审计事务所进行这些审计。这些事务所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要经过内审组的质量保证。这一安排提高了成本效率，增强了报告的一致性，使报告更加及时，简化了进行项目审计的流程。

数据分析和技术支持举措

50. 内审组进一步改进数据分析方案，使团队能够检查全部数据，以便查明不合规和欺诈危险信号及其他趋势，从而使审计抽样更具实效，重点关注高风险项目。

51. 2021 年主要数据分析结果包括发现少报项目支出 741 746 美元，重复支付 5 201 美元，10 名个体订约人合同的核准权限不足。

52. 内审组应内部利益攸关方的请求，按照 SWIFT 客户安全控制框架对项目署 SWIFT 服务、基础设施和接口进行评估。最后报告得出结论认为，项目署遵守了 SWIFT 客户安全计划实施准则规定的强制性控制措施。

53. 内审组成功地将 16 个现有的数据分析测试从微软 SQL 服务器迁移到谷歌云平台。现在可以在同一位置获取报告和测试，而且已经实施更新，采用新逻辑，并与谷歌云平台数据源同步。

54. 内审组继续使用对项目署所有办事处和项目的自动年度风险评估，这已成为起草内审组年度工作计划的重要工具。这一评估能够实现持续监测风险，提高团队效率。重要的是，这一评估可以用作管理决策工具。

55. 2021 年，内审组开发了自己的看板，用于追踪项目署外地办事处和总部各单位在执行建议方面的进展情况，目的是协助这些办事处和单位在年底前实现目标。看板还提供关于内审组发布报告数量的实时更新。

56. 内审组有一名获得委派的数据照管员，在 2021 年依职权参加数据照管员小组月度会议，并视需要与信息技术小组联络。

57. 2021 年，项目署首席财务干事启动数字化转型项目。内审组与项目署其他单位一起参加项目团队发起的会议。

八. 审计建议的执行情况

58. 截至 2021 年 12 月 31 日，审计建议的执行率为 97%，在 2020 年 12 月 31 日记录的 96%这一高执行率的基础上进一步提高。这表明，尽管外地办事处在全球

⁵ 关于审计评级的详细说明，可查阅[项目署外部网站](#)。

疫情期间面临各种挑战,但管理层仍然采取应对举措,坚守承诺。表 3 列出了 2008 年至 2021 年提出的所有审计建议的落实情况。在 2019 年或之前提出的审计建议中, 99.8%已经结束。

59. 2021 年, 内审组结束了 2018 年至 2021 年发布的审计报告中提出的 160 项建议。如附件 3 所示, 没有因不再适用或因管理层接受残余风险而撤回任何建议。

60. 审计团队继续采用在 2020 年成功试行的办法, 即不是由内审组单方面向办事处管理层提出建议, 而是请管理层针对审计中发现的问题制定行动计划。采用新办法后, 审计团队与审计对象合作, 帮助审计对象针对提出的各项问题和风险确定解决办法, 而不是由内审组把解决办法强加给审计对象。

61. 按照《国际内部审计专业实务框架》, 内审组年度工作计划包括后续跟进和监测活动, 以便确保管理层的行动得到有效执行。2021 年, 内审组继续与管理层密切合作, 确保制定审慎的执行目标, 并根据内部记分卡进行监测。

表 3. 截至 2021 年 12 月 31 日审计建议的执行情况

审计建议数目	2008-2019 年总计	2020			2021			2008-2021 年共计
		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	
已结束	4 859	83	17	100	8	14	22	4 981
百分比	100%	64%	74%	65%	8%	52%	18%	97%
正在执行	4	47 ^{a/}	6	53	87	13	100	157
百分比	0%	36%	26%	35%	92%	48%	82%	3%
共计	4 863	130	23	153	95	27	122	5 138

^{a/} 其中 5 项建议与巴基斯坦桥梁维修项目技术审计报告有关。该报告于 2019 年发布, 但内审组同意管理层的意见, 即由于执行工作需要复杂的基础设施活动, 将多给该办事处一年时间来执行这些建议。因此, 这 5 项建议被视为在 2020 年发布。

62. 表 4 显示了截至 2021 年 12 月 31 日未执行建议的滞后情况, 64%的建议滞后时间少于 12 个月, 34%的建议滞后时间在 12 个月至 18 个月之间, 只有 2%的建议滞后时间超过 18 个月。

63. 有 4 项长期滞后的审计建议是在 2021 年 12 月 31 日之前超过 18 个月(即在 2020 年 6 月 30 日或之前)提出的, 这些建议在附件 2 中披露。相比之下, 截至 2020 年底, 有 12 项建议滞后时间超过 18 个月, 其中 8 项在那之后已经结束。

表 4. 截至 2021 年 12 月 31 日按原定时限计算的未执行建议的滞后情况

优先级	未执行的建议总数	<12 个月	12-18 个月	>18 个月
高	66	41	24	1
中	85	53	29	3

优先级	未执行的 建议总数	<12 个月	12-18 个月	>18 个月
不适用	6 ^{a/}	6	0	0
共计	157	100	53	4

^{a/} 项目署 SWIFT 安全评估中商定的 6 项补救计划不包含任何优先级。

九. 主要内部审计和咨询结果

查明的主要问题

64. 内审组针对其审计和咨询任务，按职能领域查明并总结了 2021 年风险基础审计计划业务中发现的主要问题。

65. 2021 年，内审组查明了以下领域的主要问题：

(a) 内审组审计了对项目署最重要的项目，即在墨西哥境内购置药品的项目，发现 50% 的药品采购流程和 46% 的医疗用品采购流程(分别为 696 和 288 个药品编码)未获成功，从而给项目署带来声誉风险；

(b) 在同一个项目中，由于合作伙伴迟迟不收货，对供应商的支付一直存在延误，截至 2021 年 10 月，有 2.03 亿美元款项的待处理时间超过了与供应商商定的 45 天；

(c) 在两次外地办事处审计中，内审组注意到财务生存能力问题，原因是预计 2022 年当地管理的直接费用赤字总额为 120 万美元，2023 年为 700 000 美元；

(d) 与 2019 年有关的价值 320 万美元的采购承付款到 2020 年才提出，因此影响到年度报告；

(e) 数额为 448 964 美元的 3 笔预付款被当做定期支付处理，这不仅意味着这些款项绕过了适当的预付款审批流程，而且还意味着确认交付时间过早；

(f) 查明了与已建成的基础设施有关的风险，一个国家的人行桥结构计算不准确，另一个国家的一条道路有被洪水淹没的风险；

(g) 卫生、安全、社会和环境问题反复出现，包括不遵守这些领域的标准、应急准备不足以及与高空作业有关的风险；

(h) 与疫情期间新工作方式有关的人力资源应享福利方面问题反复出现，例如多付工作人员津贴和超额使用艰苦条件假。

66. 内审组对管理层就上述问题采取的行动进行了跟进。

对 2021 年提出的内部审计建议的分析

67. 2021 年提出 95 项内部审计建议，而 2020 年提出 125 项。2021 年每份审计报告的平均建议数为 6 项，略低于 2020 年和 2019 年 7 项建议的平均数。减少的

原因是审计团队更加关注战略举措，而且内审组开展了更多的咨询业务。咨询行动计划不包括在总数中。⁶

68. 如表 5 所示，在 2021 年提出的 95 项建议中，44 项被视为高度重要，45 项被视为中等重要，6 项没有指定优先等级。低优先级建议不包括在报告中，但在审计业务的实地工作阶段传达。

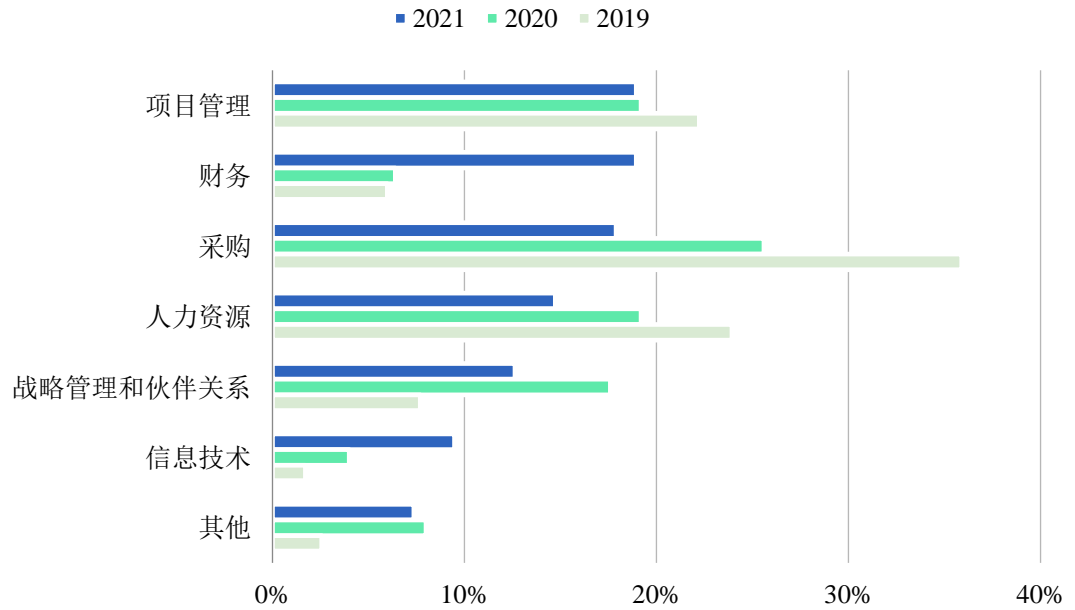
表 5. 按重要程度列示的内部审计建议

重要程度	建议数目			占总数的百分比		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
高	58	52	44	50	42	48
中	59	73	45	50	58	46
不适用	0	0	6	0	0	6
共计	117	125	95	100	100	100

69. 图 4 显示按职能领域列示的内部审计建议出现频度。排名前五的领域涉及项目管理(19%)、财务(19%)、采购(18%)、人力资源(15%)以及战略管理和伙伴关系(13%)。这种按职能领域的分布情况是由审计范围决定的，审计范围是在为每项业务开展的风险评估中确定。与前几年相比，2021 年这些建议在各职能领域的分布更加平均。在采购和人力资源等传统领域提出的建议较少，而在财务、信息技术和其他方面(卫生、安全、社会和环境控制以及差旅)提出的建议较多。

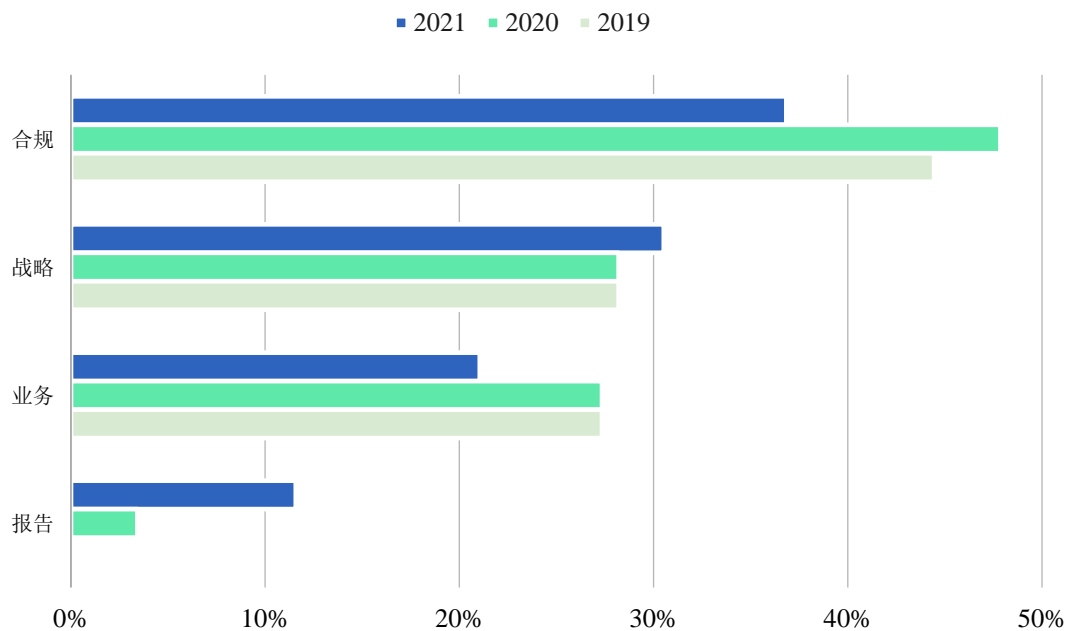
⁶ 按照《内部审计专业实务准则》，内审组在与利益攸关方商定的范围内监测咨询行动计划的执行情况。

图 4. 2019-2021 年按职能领域列示的内部审计建议



70. 图 5 显示按目标类型列示的建议分布情况。关于合规问题(37%)的建议最多，其次是关于战略问题(31%)、业务问题(21%)和报告问题(12%)的建议。合规问题占比低于 2020 年，而战略问题和报告问题占比增加。

图 5. 按目标列示的 2021 年已提出建议



对 2021 年提出的项目审计建议的分析

71. 项目审计报告产生 27 项审计建议，平均每份报告有 0.8 项建议；这与 2020 年的平均数相同。

72. 如下文表 6 所示，被评定为“高度重要”的审计建议数目从 2020 年的零项增加到 2021 年的 3 项。

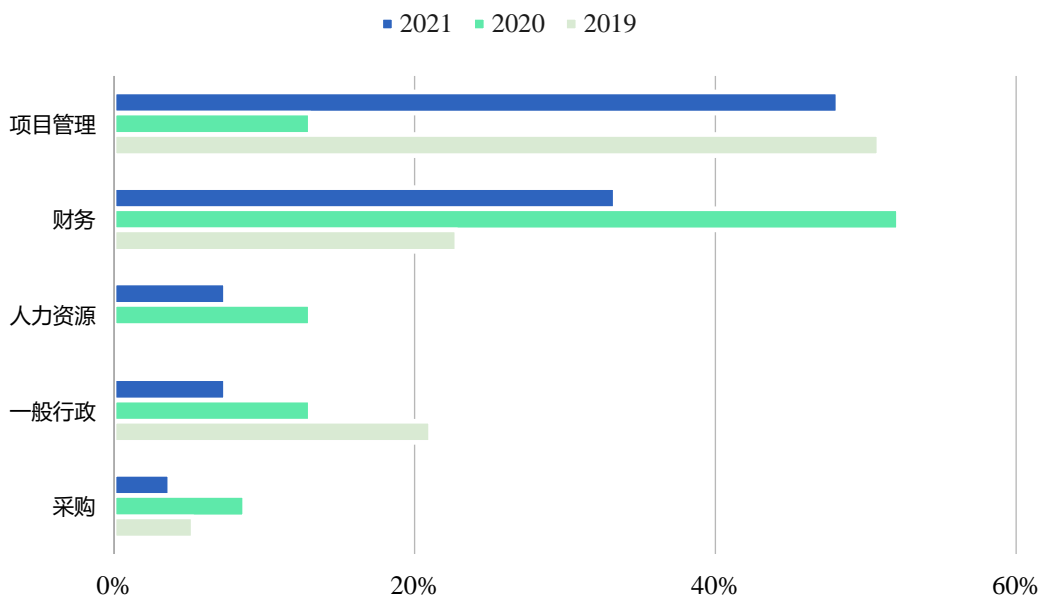
表 6. 2019-2021 年按重要程度列示的项目审计建议

重要程度	建议数目			占总数的百分比		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
高	15	0	3	26	0	11
中	42	23	24	74	100	89
共计	57	23	27	100	100	100

73. 下文按职能领域的出现频度分析 2021 年提出的 27 项项目审计建议。如图 6 所示，涉及项目管理(48%)和财务(33%)的建议数量最多。

74. 2021 年，项目审计发现对内部控制报告的会计影响为 121 794 美元(2020 年为 255 061 美元)。2021 年没有带有保留意见的审计报告(2020 年也没有)。

图 6. 2019-2021 年按职能领域列示的项目审计建议



咨询

75. 2021 年，内审组开展了以下咨询业务：

(a) 为墨西哥境内药品购置项目提供咨询支持。内审组在 2020 年 12 月编写了一份风险评估，并在 2021 年与审计战略一起每季度更新一次。2021 年开展了 1 次咨询业务，目的是确定是否对项目中发现的高风险进行了适当评估，以及是否制定了预期的管理计划。咨询业务确定了 19 项发现和建议，随后在 2021 年第四季度的项目内部审计中进行了跟进；

(b) 对所有审计报告中发现的最常见问题进行第二阶段的根本原因分析，重点是确定解决办法。这项分析是与来自不同单位的大约 40 个主要利益攸关方(代表政策负责人和区域办事处)协作开展的。报告确定了 51 个切合实际、可持续的解决办法及其负责人，解决根本原因，以便防止问题再次发生；

(c) 对阿富汗国家办事处的咨询审查。目的是审查办事处的设置是否适当，办事处是否有能力应对不断扩大的项目组合，针对不断变化的政治和安全环境的应急计划，以及为防止以往审计中发现的问题再次发生而采取的控制措施是否有效。审查确定了 10 项发现和建议采取的行动；

(d) 差旅管理审查，涵盖差旅细则和条例的遵守情况、差旅管理流程的效率以及机构差旅工具。内审组确定了 10 项发现，包括改进差旅管理工具的机会以及旅费增加的趋势对环境的影响；

(e) 其他审计咨询服务包括：(一) 就项目协议中的审计条款提供咨询；(二) 参加重要的高级管理层会议；(三) 参加为审查现有当地管理的直接费用机制而设立的工作组会议，以便进一步改进该组织的费用回收模式；(四) 与联合检查组协调并向其提供支持；

(f) 其他调查咨询活动包括：(一) 协助管理层开展预防和发现欺诈行为的活动；(二) 提供调查方面的培训；(三) 对调查建议进行跟进；(四) 向项目署防止性剥削和性虐待工作组提供咨询服务。

十. 内部审计报告的披露

76. 根据执行局第 2012/18 号决定，按照 2021 年审计计划发布的所有内部审计报告均已公开披露，可在项目署审计披露网站查阅。⁷ 没有收到内部或任何组织或会员国关于隐去审计报告中某些信息的请求。

77. 虽然咨询报告不公布，但内审组向高级管理人员提供了副本。

78. 公开披露审计报告仍然具有积极作用，有利于提高透明度和加强问责。内审组在项目署公共网站上公布了 2012 年 12 月 1 日之后发布的内部审计报告全文，但出于保密原因不予公布的例外情况除外。

⁷ <https://www.unops.org/about/governance/accountability/iaig/report>

十一. 调查

79. 内审组是项目署负责调查欺诈、腐败、滥用职权、工作场所骚扰、性行为不端、报复和其他不当行为指控的唯一实体。

80. 2021 年，内审组处理的案件数量显著多于前一年，结案 105 起，与 2020 年(62 起)相比增加 69%。尽管工作量增加，而且由于旅行限制不得不远程开展所有调查，内审组仍能够在平均 4.5 个月内完成案件。到年底，内审组只有 2 起案件的处理时间超过 6 个月。

81. 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。因此，内审组查明的财务损失为 375 550 美元，与上一年相比增加 73%。

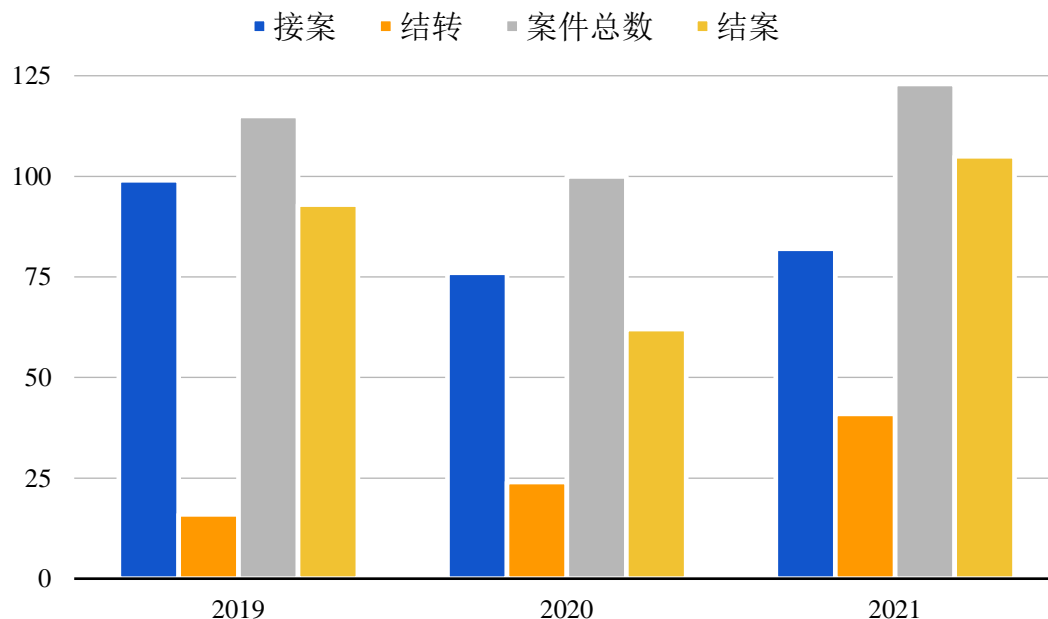
A. 接到的投诉

82. 2021 年，内审组收到 225 起投诉，与 2020 年(209 起投诉)相比增加 8%。内审组根据这些投诉立案 82 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合适。

B. 立案

83. 除了 2021 年立案的 82 起案件外，还有从上一年结转的 41 起案件(图 7)。

图 7. 2019-2021 年立案数目



84. 在立案的 82 起案件中，63 起由管理层或人事部门移交，3 起由联合国其他组织移交。10 起案件来自外部当事方，3 起来自匿名投诉人。3 起案件的立案原因是内审组在其他审计或调查活动中发现的信息。

85. 在 2021 年立案的案件中，涉及欺诈或财务违规行为(采购欺诈、应享福利欺诈、盗窃、贪污或滥用资源)指控的案件数量最多(56 起)。13 起案件涉及性行为不端(性骚扰、性侵犯或性剥削和性虐待)指控。4 起案件涉及违禁行为(骚扰或滥用职权)指控，1 起案件涉及报复行为指控。其余 8 起案件涉及其他类型的不当行为或不法行为指控。

图 8. 2021 年按类别列示的接案情况

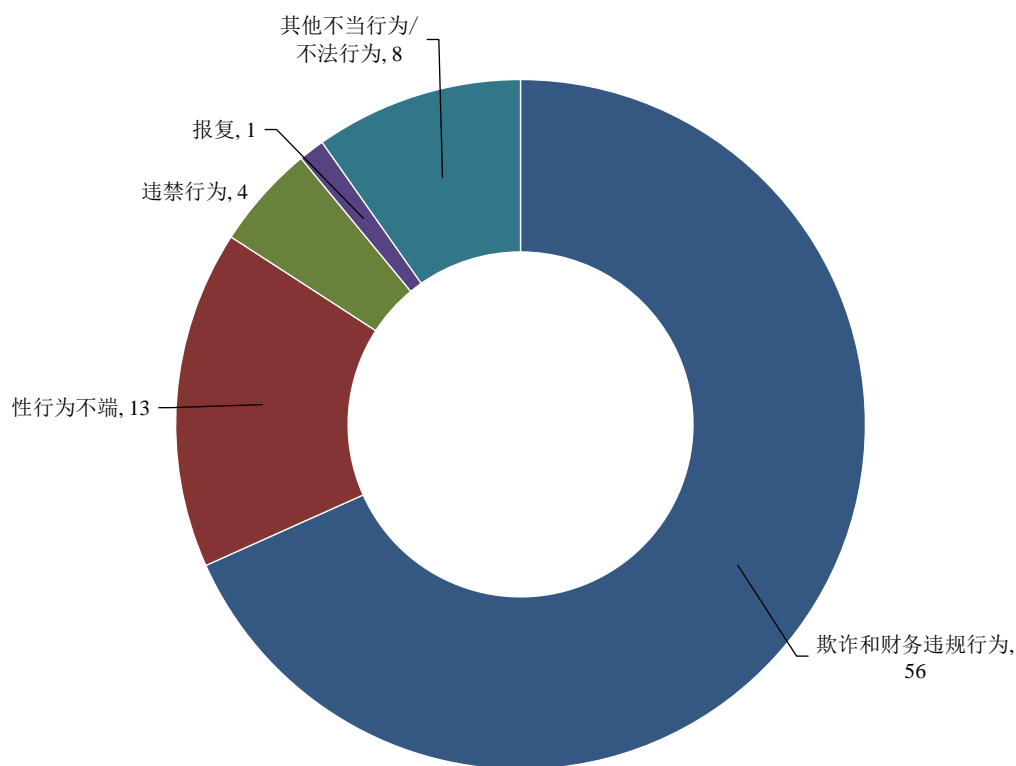
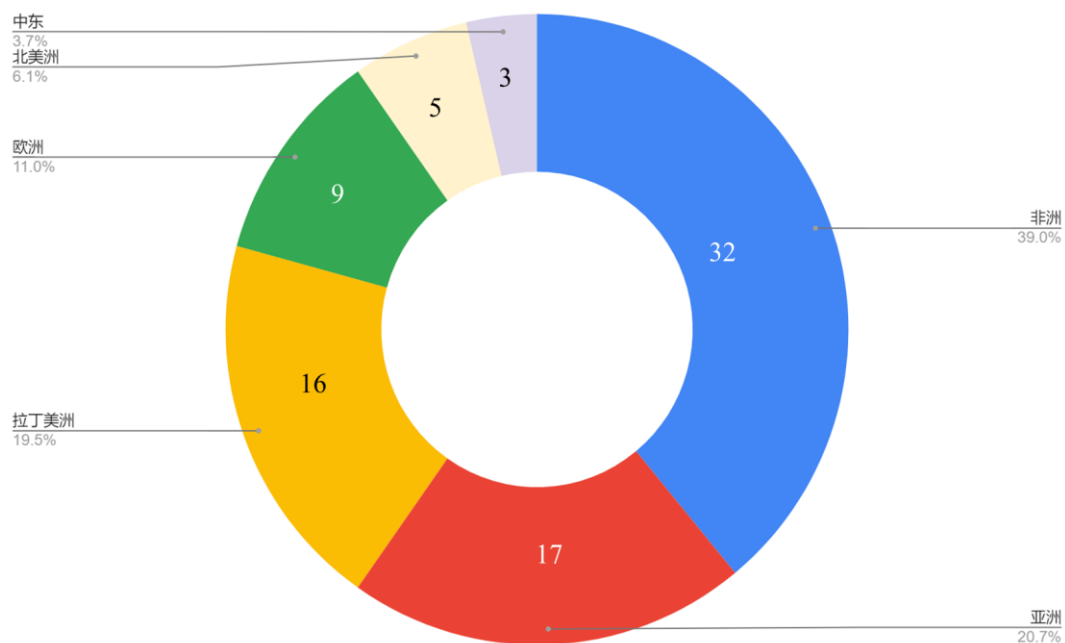


表 7. 2019-2021 年按类别列示的接案情况

指控类别	2019 年案件	2020 年案件	2021 年案件
欺诈和财务违规行为	78	66	56
违禁行为	3	0	4
性行为不端	11	4	13
报复	1	0	1
其他不当行为/不法行为	6	6	8
共计	99	76	82

86. 2021 年，内审组立案最多的区域是非洲(32 起)，其次是亚洲(17 起)、拉丁美洲(16 起)、欧洲(9 起)、北美(5 起)和中东(3 起)。

图 9. 2021 年立案的地域分布



C. 调查结果

87. 内审组在接案过程中，首先评估该事项是否属于其调查任务范围。内审组的任务是调查对项目署人员不当行为的指控以及对订约第三方违禁做法的指控。

88. 接下来，内审组进行初步审查，收集和保存基本证据，以便确定是否有必要进行调查。如果证据充分、指控严重，内审组将进行调查。

89. 如果对项目署人员的指控经查属实，内审组将按照 OI.IAIG.2020.01 号业务指示将案件移交人力资源法律干事，由后者采取纪律行动。如果指控涉及项目署供应商，则按照 OI.PG.2017.02 号业务指示将案件移交供应商审查委员会处理。对于报复案件，按照 OI.Ethics.2018.01 号业务指示移交道德操守与合规干事处理。

90. 2021 年，内审组结案 105 起(见下文表 8)。

表 8. 2021 年处理的调查案件

案件状况	案件数
截至 2021 年 1 月 1 日结转	41
年内接案	82
年内重新立案	0
年内处理案件总数	123
年内结案	105
截至 2021 年 12 月 31 日在办案件	18

91. 在内审组 2021 年结案的 105 起案件中，有 57 起(54%)经查属实。在 43 起案件中，内审组的结论是指控查无实证。在其余 5 起案件中，内审组的结论是指控超出了其任务授权范围。

经查属实的案件

92. 有 57 起经查属实的案件(见附件 6)涉及 45 名工作人员和 50 个供应商。内审组将这些工作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审查委员会处理。⁸ 在认定存在不当行为的案件中，涉及欺诈或财务违规行为的案件最多(48 起)。

表 9. 2021 年调查案件的结果

结果	数目
查无实证的案件	
• 经初步审查	9
• 经调查	34
小计	43
不属于内审组任务授权范围的案件	5
经查属实的案件	57
共计	105

财务损失和追回情况

93. 2021 年，内审组在调查案件中查实的财务损失总额为 375 550 美元。⁹ 内审组将这些损失移交管理层追回。2021 年，管理层从内审组查明的损失中追回 38 182 美元。余下的财务损失尚待追回。

致管理层函

94. 内审组向相关业务单位发出 4 份致管理层函，针对调查人员所发现的内部控制薄弱环节提出建议。例如，内审组建议在供应商注册流程中实行更多控制措施，防止出现截转支付的情况。内审组利用审计建议追踪工具，确保这些函件中提出的建议得到及时处理。

对不当行为案件采取行动

95. 2021 年，内审组将 43 人移交人力资源法律干事处理：

- (a) 1 人的合同被终止；

⁸ 在涉及 2 名雇员和 11 个供应商的 2 起案件中，内审组得出结论认为，调查结果不需要移交人力资源法律干事和供应商审查委员会。作为代替办法，内审组向这些雇员和供应商发出警告信。

⁹ 在 1 起案件中，内审组发现一个执行伙伴向项目署多收了 8 027 美元，建议管理层追回这笔款项。然而，内审组认为，关于违禁做法的指控查无实证。因此，该案没有列入附件六。

- (b) 2 人被降级；
- (c) 4 人受到申斥或书面警告；
- (d) 3 人同意辞职；
- (e) 在征聘过程中舞弊的 5 人被暂时禁止申请项目署的空缺职位；
- (f) 11 人在调查完成前从项目署离职。在这些人的档案中放入文件，说明如果此人继续受雇于该组织，则会面临不当行为指控；
- (g) 1 人的案件已结案，不再采取行动；
- (h) 截至 2021 年底，有 16 人的案件尚未结案。

对(以前各年度)不当行为案件采取行动

96. 项目署处理了 2021 年之前发生、针对 3 人的案件。1 人被解雇，1 人受到书面训斥，1 人同意辞职。

制裁供应商

97. 2021 年，内审组向供应商审查委员会移交 27 起案件，涉及 40 个供应商和 25 名公司负责人。委员会对 27 起案件中的 13 起采取行动。¹⁰ 结果是，项目署取消了以下方面的资格：

- (a) 1 个供应商和 1 名公司负责人，为期 3 年；
- (b) 1 个供应商和 2 名公司负责人，为期 5 年；
- (c) 5 个供应商和 5 名公司负责人，为期 7 年；

98. 委员会还向 11 个供应商发出警告信。

99. 此外，委员会还对 2021 年之前发生的 11 起案件采取行动。委员会取消了以下方面的资格：

- (a) 2 个供应商和 2 名公司负责人，为期 2 年；
- (b) 10 个供应商和 12 名公司负责人，为期 3 年；
- (c) 6 个供应商和 8 名公司负责人，为期 5 年；
- (d) 2 个供应商和 2 名公司负责人，为期 7 年。

100. 迄今为止，项目署已根据内审组的调查结果，制裁了 357 个供应商和公司负责人。更多详细信息，包括项目署列入联合国不合格名单的所有条目，可在项目署网站上公开查阅。

¹⁰ 截至 2021 年底，其余 14 起案件正在等待供应商审查委员会处理。

101. 作为一种预防机制，内审组的连续审计和数据分析方案继续在各项交易中对受制裁人员和供应商进行交叉检查。

D. 加强调查能力

102. 2021 年，内审组有 4 名专职专业人员，由 1 名调查助理提供协助。内审组有时会聘请咨询人提供额外支持。2021 年，内审组建立了一个讲西班牙语的咨询人名册，以便为内审组提供临时协助。内审组还通过长期协议聘请了几家国际调查公司提供服务，帮助开展工作和满足其他部门的需要，例如在尽职调查领域。

103. 内审组继续将有限的资源集中用于处理严重案件，并将管理问题移交适当部门处理。例如，内审组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。

104. 同样，内审组与人员和变革小组及其内部申诉部门密切合作，处理涉及骚扰、歧视和滥用职权指控的案件。内审组参加了项目署 2021 年委托进行的对内部申诉职能的外部审查。内审组将继续与利益攸关方协调，确保项目署的申诉机制与国际最佳做法接轨。

105. 作为项目署“畅所欲言”文化的一部分，内审组为希望举报不当行为的个人开通了保密热线。这个在线门户网站整合了适用于所有类型不法行为的不同举报渠道，指导投诉人提供所有相关信息。门户网站确保将投诉自动移交给相关部门，提高了内审组审查投诉的效率。

106. 2021 年，内审组成功完成了 2020 年进行的独立外部评估中收到的建议。执行这些建议将使内审组更具实效。更新了一些标准作业程序，以便强化当前做法。结果是，简化了行政流程，制定了关于调查及时性的主要业绩指标，修正了《内部审计和调查章程》，使该部门更加健全。

E. 性行为不端

107. 2021 年，内审组收到 17 起涉及性行为不端的投诉，如上文所述，其中 13 起投诉已经立案。8 起投诉涉及性剥削和性虐待。除了最近的案件(内审组正在等待进一步的信息)外，所有案件都已报告给秘书长办公厅，由秘书长办公厅公布。

108. 目前有 2 起案件正在调查。在已完成的 6 起案件中，有 5 起经查属实，对行为人采取了适当行动。

109. 此外，内审组还收到了 3 项关于性侵犯的指控。1 起案件被认定为查无实据，另 1 起案件被建议移交，第 3 起案件仍在处理。

110. 2021 年，内审组收到 7 起关于性骚扰的投诉，其中 1 起还涉及上述的 1 项性侵犯指控。内审组结案 4 起，其中 3 起查无实据，第 4 起移交给另一个机构。截至年底，有 3 起案件仍在处理。

111. 按照项目署以受害者为中心的方针，内审组优先处理性剥削、性虐待和性骚扰案件，配备经过专门培训的调查人员，缩短案件处理时间，并向受害者提供支持。

112. 截至 2021 年底，在内审组处理的 13 起性行为不端案件中，有 9 起已经结案，平均耗时 91 天。截至年底仍未结案的 4 起案件的处理时间都不到 3 个月。

113. 2021 年，内审组继续在防范性剥削和性虐待方面向高级管理人员提供支持。内审组是项目署防止性剥削和性虐待工作组的共同主席，协助管理层执行秘书长提出的许多举措。例如，内审组作为调查机构，负责向秘书长办公厅报告有充足信息可以确定是由可确定身份的行为人或针对可确定身份的受害者实施性剥削和性虐待行为的所有指控。这些指控中包括与项目署人员和项目署执行伙伴工作人员有关的指控。然后，这些统计数字会实时公开。

114. 内审组帮助管理层促进项目署参与“清白背景调查”，这是一个为防止雇用和重新雇用违规者而设立的跨机构筛查工具。项目署征聘的所有人员都要经过“清白背景调查”。内审组还负责报告因性骚扰或性剥削和性虐待指控得到证实而被开除，或在调查或纪律案件未结的情况下离开该组织的项目署现任或前任人员。2021 年，内审组在“清白背景调查”中标记了一名项目署前雇员。内审组还答复了联合国其他机构提出的 4 项“清白背景调查”核查请求。

115. 内审组以联合国调查部门代表的身份，通过参加机构间常设委员会和联合国系统行政首长协调理事会处理联合国系统各组织内性骚扰问题工作队举行的会议，继续就这些问题与联合国其他机构密切协调。

116. 作为联合国打击性剥削和性虐待战略的一部分，内审组在 2021 年与联合国 6 个其他机构(国际移民组织、开发署、人口基金、妇女署、世界粮食计划署和世界卫生组织)合作，为来自全球各地的防范性剥削和性虐待协调人设计并举办一系列跨机构培训课程。

F. 预防欺诈

117. 内审组认识到项目署的运作环境风险高，致力于加强预防措施。除了项目署规定的强制性培训课程外，内审组还为工作人员举办“行为标准”讲习班。目标是让项目署雇员更好地认识到按照最高道德标准开展业务的重要性，并就如何发现和报告可能存在的问题对工作人员进行培训。

118. 2021 年，作为人员和变革小组举办的行为标准问题网络研讨会的一部分，内审组以远程方式举办讲习班，培训了来自各区域外地办事处的 1 136 名雇员。