



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
28 March 2023
Chinese
Original: English

2023 年年度会议

2023 年 6 月 5 日至 9 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 2022 年内部审计和调查活动的 年度报告

摘要

本报告提供信息说明审计和调查处 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。内容包括：根据所做工作的范围，就实体治理、风险管理和控制框架的适当性和有效性发表的意见；简明工作概要和支持该意见的各项标准；关于所遵守的内部审计标准合规说明；关于资源配置是否得当、充足并且切实用于覆盖内部审计和调查预期范围的看法。

审调处发布了 106 份审计报告和两份咨询服务说明。这 106 份报告提出了 213 项建议，其中 139 项被评为“中等”优先，74 项被评为“高度”优先。在 106 份审计报告中，有 46 份(40 份项目财务审计、1 份跟踪审计和 5 份合并报告)没有给出总体评级。在其余 60 份报告中，23 份报告(38%)的评级为“完全满意”；20 份报告(33%)的评级为“满意/需要一些改进”；16 份报告(27%)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”。

对方案/项目管理的审计发现数量仍然最多，涉及到项目设计、监督、报告和项目风险管理等问题。其他给出建议较多的领域是财政资源管理和采购管理。

在调查方面，审调处完成并办结总共 377 起案件，这是迄今为止一年最高的数字。截至 2022 年底，有 253 宗案件被转入 2023 年。审调处在调查后办结 176 起。其中，114 起(64.8%)的指控未查实。在剩余 62 起案件中，61 起(34.7%)出具了调查报告(61 份报告)，确定了不当行为的证据；1 起出具了选项函，作了最后认定。



根据执行局第 2022/15 号决定第 10 段的规定，并按照内部审计师协会的要求，2022 年 9 月至 12 月对审计和调查处进行了独立的外部质量评估。内部审计师协会对审调处出具了“全面符合”的意见。这是三级评定等级中的最高级。

报告从总体上介绍了内部审计建议的执行情况。另外，报告还收录了 2022 年发布的所有内部审计报告的标题和给出的评级(第 2013/24 号决定)，并收录了欺诈案件和针对不当行为案件采取的行动(第 2011/22 号决定)。

管理层对本报告的回应按第 2006/13 号决定的要求另行提交。根据开发署问责框架(DP/2008/16)所载准则编写的、独立的审计和评价咨询委员会年度报告附后。

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，并应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. 引言	4
二. 任务授权	4
三. 意见	5
四. 关于遵循内部审计标准的声明.....	6
五. 预算和人员配置	6
六. 2022 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. 2022 年发布的审计和咨询报告
- 二. 截至 2022 年 12 月 31 日在 18 个月或更长时间内未予落实的建议
- 三. 2022 年撤回的建议
- 四. 2022 年发布的按指控类型列示的调查报告
- 五. 主要业绩指标
- 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
- 八. 审调处外部质量评估报告

附录(可查阅执行局网站)

审计和评价咨询委员会 2022 年年度报告

一. 引言

1. 本报告为执行局介绍审计和调查处(审调处)2022年开展的内部审计、咨询服务和调查活动概况。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：2022年内部审计结果；对开发署直接执行的项目的审计；对非政府组织和(或)国家政府执行的开发署项目审计报告实施的审查；当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. 审调处力求让开发署有一个独立客观地进行内部监督的有效系统，以提高业务部门实现发展总体目标和具体目标的效力和效率。开发署署长核定的章程(见附件七)规定了审调处的宗旨、权力和责任。

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能够使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. 审调处确认在组织上具有独立性。2022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. 审计人员全部填写了2022年廉正、客观和保密声明，证明自己遵守内部审计师协会的道德规范和核心原则、遵守开发署的道德规范。

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。2022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91个答复者中，72个(79%)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。处长以观察员身份与其他监督审调处主管一起参加组织绩效组的会议，能就长期没有落实的建议以及对开发署构成潜在风险的其他重大事项展开讨论。审调处每月与协理署长开会，汇报审计和调查结果。审调处还与管理事务局和各区域局举行会议，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，向署长提供意见。

10. 由于冠状病毒病(COVID-19)大流行导致持续的旅行限制，审调处2022年第一季度以远程方式实施其工作计划。

11. 在 2022 年第二届常会上，审调处根据第 2022/15 号决定向执行局提交了一份报告，以评估该处能在多大程度上自由决定：(a) 如何以及何时向执行局报告和通报情况；(b) 审计和调查的范围；(c) 审计或调查的内容和对象；(d) 作出何种评估；(e) 如何利用现有资金；(f) 与联合国内部监督事务厅的关系；(g) 进一步加强审调处独立性的途径，以及执行全部任务所需的预算估计数。报告列出了一些重要建议。

三. 意见

12. 审调处负责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。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、结核病和疟疾基金的赠款。意见的依据详见附件六。

意见的依据

13. 如附件六所详述，审计意见是基于以下几点：

(a) 2022 年根据核准的年度工作计划进行的审计结果。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

14. 该意见不包括审调处向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服务。这些实体由审调处单独审计。

范围限制

15. 审调处确定了因 COVID-19 导致旅行受限，2022 年第一季度远程实施审计时，在范围上受到的特定限制。具体包括：

(a) 无法审查原始辅助文档，审计小组必须依靠扫描件；

(b) 审调处工作人员与被审计实体的人员以虚拟方式会面，对审调处工作环境的了解有限；

(c) 无法前往项目所在地，也无法与对口方/当地受益方面对面地举行会议。

16. 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。

总体意见

17. 根据 2022 年审计工作范围，审调处认为，总体而言，2022 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“满意/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

18. 审调处依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。《准则》于 2002 年 6 月获得采纳，供联合国系统各组织内部审计事务代表使用。

19. 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。

20. 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”内部审计师协会《国际内部审计专业实务准则》和《道德守则》。审查确认了审调处的独立性。报告全文载于附件八。

五. 预算和人员配置

预算

21. 2022 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)。其中不含审调处的年租金部分，数额为 100 万美元。

22. 审调处收到全球基金追加的 123 万美元赠款，用于对开发署的活动进行审计和调查。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。

23. 2022 年，审调处的支出(不包括全球基金)达到 1 989 万美元，未用余额为 309 万美元。出现未用余额的原因包括：(由于员额空缺)工作人员预算产生了 232 万美元节余；差旅支出产生了 77 万美元节余(主要是因为 COVID-19 导致差旅受限，年初差旅支出减少)。

表 1
2022 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	10.21	8.91
调查	9.93	8.46
管理和支助	1.55	1.41
质量保证	1.15	1.05
审计和评价咨询委员会	0.14	0.06
共计	22.98	19.89

人员配置

24. 截至 2022 年 12 月 31 日，审调处有 95 个核定员额。

征聘流程

25. 2022 年底，95 个员额中有 89 个员额已填补，6 个员额空缺。在这 6 个员额中，4 个员额的征聘工作已于 2022 年 12 月 31 日完成，任职人员根据安排将在 2023 年第一季度入职。2022 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 4.7 个月(目标为 6 个月)。

26. 审调处 2022 年共完成了 20 次征聘流程，包括 4 次横向调动。在这 20 个员额中，19 个是国际专业人员职等，1 个是一般事务职等。审调处征聘了 7 名新工作人员，另有 9 名工作人员升至更高级别职位。在 7 名新聘工作人员中，4 名为男性，3 名为女性。在获晋升工作人员中，6 名为女性，3 名为男性。在 4 名横向调动的工作人员中，2 名为男性，2 名为女性(见表 2)。

表 2

按性别列示的 2022 年征聘的工作人员

性别	新聘人员	晋升	横向调动	共计	百分比
男性	4	3	2	9	45%
女性	3	6	2	11	55%
共计	7	9	4	20	100%

六. 2022 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

27. 审调处对开发署可审计领域，包括志愿人员方案、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 2022 年审计计划。在规划过程中注重参与，会同高级管理层和相关局领导开展了一系列讨论。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。

28. 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。

29. 核定的 2022 年年度工作计划最初包括 93 项审计任务。后来，由于直接执行项目审计量大幅增加，进行了调整，变成 112 项任务。截至 2022 年 12 月 31 日，审调处已完成全部 112 项计划任务的实地工作(见表 3)，发布了 108 份报告(见表 4)。

表 3
2022 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	2	2	2
国家办事处	28	27	27
直接执行的项目	41	58	58
全球基金	9	9	9
总部	8	10	10
区域专题审计	5	6	6
共计	93	112	112^a
百分比			120.4%

^a 截至 2022 年 12 月 31 日，所有 112 项计划任务的实地工作均已完成。在 112 项任务中，93 项在 2022 年发布了报告(见下表 4)，其余 19 份报告正处于发布过程中。

^b 除 112 项计划任务外，审调处还收到几个业务单位的核销请求。2022 年，审调处处理了 19 项核销请求(见附件六)。这些活动属于临时性质，因此没有列入年度工作计划。

30. 2022 年，审调处发布了 106 份审计报告和两份咨询服务说明。这 106 份报告提出了 213 项建议，其中 139 项被评为“中等”优先，74 项被评为“高度”优先。

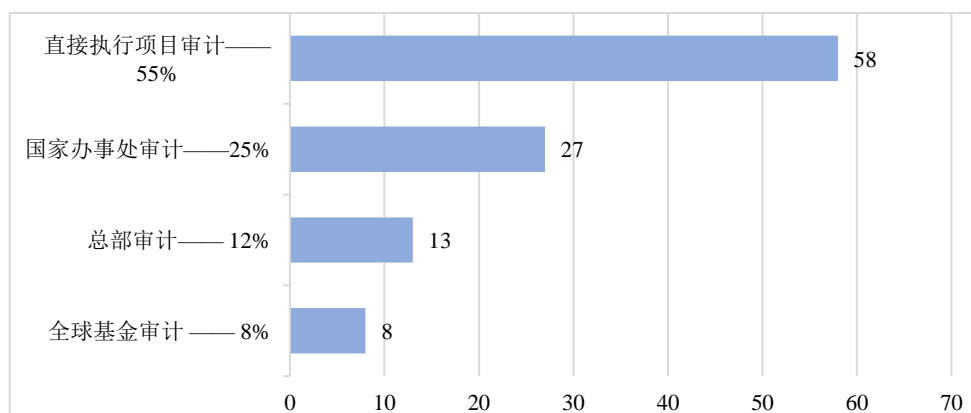
31. 如表 4 所示，2022 年发布的报告包括 2021 年进行但在 2022 年报告的审计。106 份审计报告包括：13 份总部审计报告，含 1 份后续报告和 2 份关于非政府组织/国家执行项目审计的合并报告(12%)；27 份国家办事处审计报告(25%)；8 份全球基金审计报告(含 2 份合并报告)(8%)；58 份直接执行项目审计报告，含 2 次针对资发基金项目实施的直接执行项目审计和 2 份年度合并报告(55%)(见图一)。2 次咨询服务涉及信息技术领域。根据第 2013/24 号决定，附件一列出了 2022 年发布的所有内部审计报告和咨询服务的标题和评级。当中亦包括 2022 年处理的 19 项核销请求。

表 4
2022 年发布的报告数量

审计类型	2021 年 结转的报告	2022 年工作计划 所涉报告	2022 年发布的 报告共计
咨询服务	0	2	2
国家办事处审计	8	19	27
直接执行项目审计	0	58	58
全球基金审计	4	4	8
总部	3	10	13
区域专题审计	0	0	0
共计	15	93	108*

* 包括 106 份审计报告和两份咨询服务说明。

图一
2022 年发布的审计报告数量、百分比* 和类型



* 每类审计报告数量与所发报告总和的比率(转换为百分比)。

32. 2022 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 59 天, 目标为 90 天(见表 5)。附件五概列了审调处主要业绩指标的完整信息。

表 5
2022 年主要业绩指标: 发布报告的平均天数

审计类型	2022 年目标	天数*
总部审计	90	62
国家办事处审计	90	72
全球基金审计	90	68
直接执行项目审计	90	49

* 每类审计从实地工作结束到报告发布之间的天数。

33. 国家层面的审计(国家办事处审计、直接执行项目审计和全球基金审计,不含资发基金 2 个项目审计和全球基金 2 份合并报告)为 89 项,总共支出 19 亿美元,占开发署 2022 年外地支出(48 亿美元)的 40%。另有 6 亿美元支出用于非政府组织和国家执行项目第三方审计。

34. 2022 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。

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

审计报告和评级

36. 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、直接执行项目财务审计²和合并审计报告不予评级。

37. 在 106 份审计报告中,有 46 份(40 份项目财务审计、1 份跟踪审计和 5 份合并报告)没有给出总体评级。在其余 60 份报告中,23 份报告(38%)的评级为“完全满意”;20 份报告(33%)的评级为“满意/需要一些改进”;16 份报告(27%)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

按审计领域和区域列示的 2022 年审计评级分布情况

审计领域	审计数量	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	27	3	11	12	1
非洲区域局	10	—	4	5	1
亚洲及太平洋区域局	4	—	3	1	—
拉丁美洲和加勒比区域局	6	2	2	2	—
欧洲和独立国家联合体区域局	3	1	2	—	—
阿拉伯国家区域局	4	—	—	4	—
全球基金审计	6	1	3	2	—
非洲区域局	1	—	—	1	—
亚洲及太平洋区域局	1	—	1	—	—
拉丁美洲和加勒比区域局	2	1	1	—	—
欧洲和独立国家联合体区域局	1	—	1	—	—
阿拉伯国家区域局	1	—	—	1	—
总部审计	10	5	4	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。

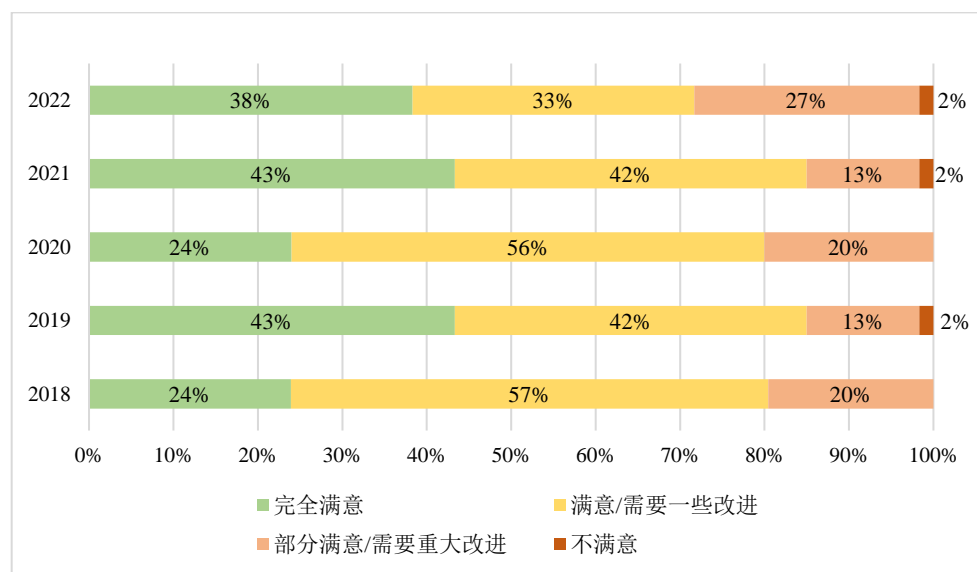
审计领域	审计数量	完全满意	满意/需要 一些改进	部分满意/ 需要重大改进	不满意
直接执行项目审计*	17	14	2	1	—
非洲区域局	2	—	2	—	—
亚洲及太平洋区域局	—	—	—	—	—
拉丁美洲和加勒比区域局	1	1	—	—	—
欧洲和独立国家联合体区域局	4	3	—	1	—
阿拉伯国家区域局	10	10	—	—	—
共计	60	23	20	16	1

* 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。

38. 比较 2022 年与 2021 年的审计评级分布情况，可以看到“完全满意”和“满意/需要一些改进”的评级减少。还可看到，“部分满意/需要重大改进”的评级显著增加，“不满意”评级的百分比则不变。图二显示 2018 年以来的评级对比。

图二

2018-2022 年内部审计评级概况



七. 审计建议的执行情况

执行率

39. 截至 2022 年 12 月 31 日，内部审计建议的执行率为 85.1%。这一数字囊括了审调处从 2020 年 1 月 1 日至 2022 年 11 月 30 日发布的所有报告。表 7 显示截至 2022 年 12 月 31 日建议执行滞后情况。

40. 截至 2022 年 12 月 31 日，长期未执行的审计建议为 6 项，没有得到充分执行的时间至少有 18 个月(见附件二)；2021 年 12 月 31 日录得类似数字。在 6 项建议中，2 项被列为高度优先，其中 1 项涉及对开发署驻南苏丹办事处的全球基金审计，另 1 项涉及对开发署驻塞内加尔办事处的审计。其余 4 项中等优先的建议涉及对开发署驻几内亚比绍、伊拉克、乌兹别克斯坦的办事处以及援助巴勒斯坦人民方案的审计。

表 7

截至 2022 年 12 月 31 日建议执行滞后情况

优先级	长期未执行建议共计	<12 个月	12-18 个月	>18 个月
高	63	57	4	2
中	113	98	11	4
共计	176	155	15	6

撤回的建议

41. 2022 年，审调处处长撤回了 2021 年发布的 1 份审计报告中的 1 项建议。这项建议被撤回，是因为在有关国家已不再可行。附件三更加详细地作出了总体介绍。

八. 主要的内部审计和咨询结果

总部审计

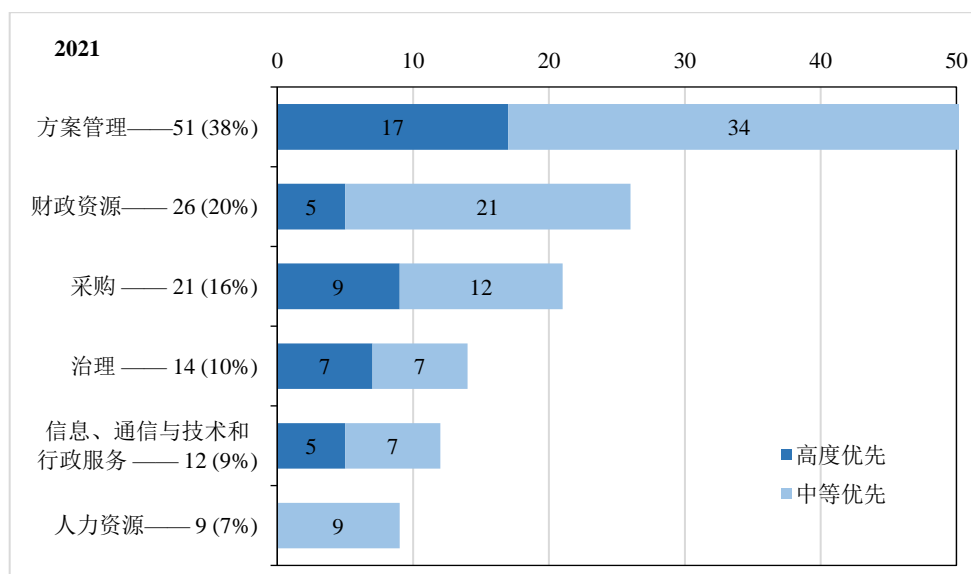
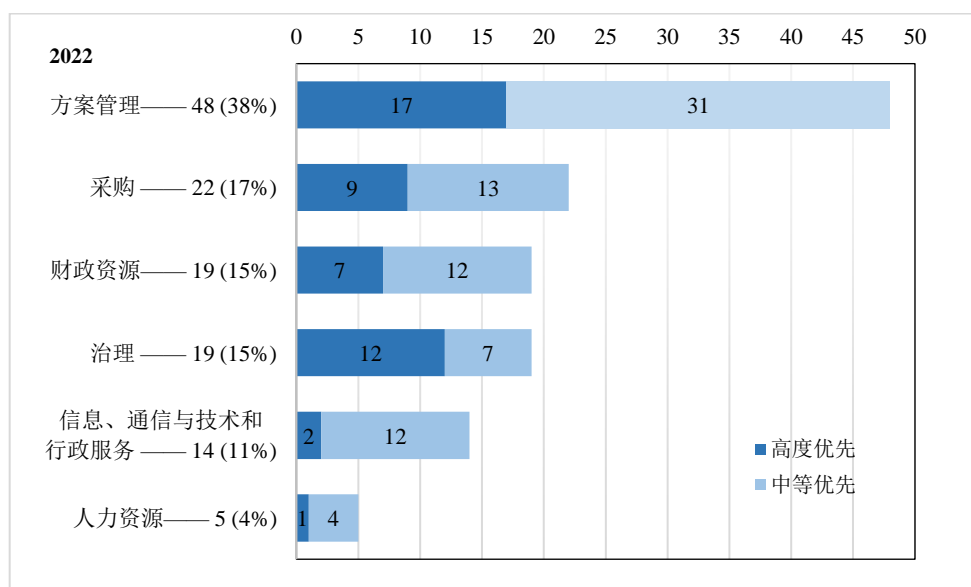
42. 2022 年，审调处开展了 11 项总部审计，发布了 2 份合并审计报告。其中 6 项是业绩审计，涉及阿拉伯国家区域局、人力资源厅、集群进程、供应商管理、COVID-19 疫情风险管理及执行伙伴管理。其余 5 项审计涉及执行办公室、志愿人员方案、志愿人员方案信息和通信技术(信通技术)基础设施、全球共享服务中心信息技术基础设施和服务以及全球环境基金审计后续行动。还有 2 份关于非政府组织/国家机构和全球基金次级接受者执行的开发署项目审计及全球环境基金供资项目审计的合并报告。

43. 10 份总部审计报告(不包括后续审计)总共提出了 29 项建议，其中 6 项建议(21%)被列为“高度优先”。上一年，审调处发布了 11 份总部审计报告，里面提出的 40 项建议中有 12 项(30%)被列为“高度优先”。

国家办事处审计

44. 2022 年，审调处发布了 27 份国家办事处审计报告，里面提出的 127 项建议中有 48 项(38%)被列为“高度优先”。2021 年，审调处发布 32 份国家办事处审计报告，里面提出的 133 项建议有 43 项(32%)被列为“高度优先”。图三是按审计领域列示的 2021 年和 2022 年问题和建议。

图三
按审计领域列示的 2021 年和 2022 年查出的问题和提出的建议



45. 2022 年，审调处查出了表 8 所述审计领域的重大问题(至少在 5 个办事处一再出现)。2022 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	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(22 个办事处)。
采购	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(18 个办事处)。
财务	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(16 个办事处)。
治理	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(13 个办事处)。
行政事务	资产管理存在薄弱之处；差旅管理有缺陷；租赁协议不完善(9 个办事处)。
人力资源	招聘流程存在挑战；未完成开发署强制性培训课程(5 个办事处)。

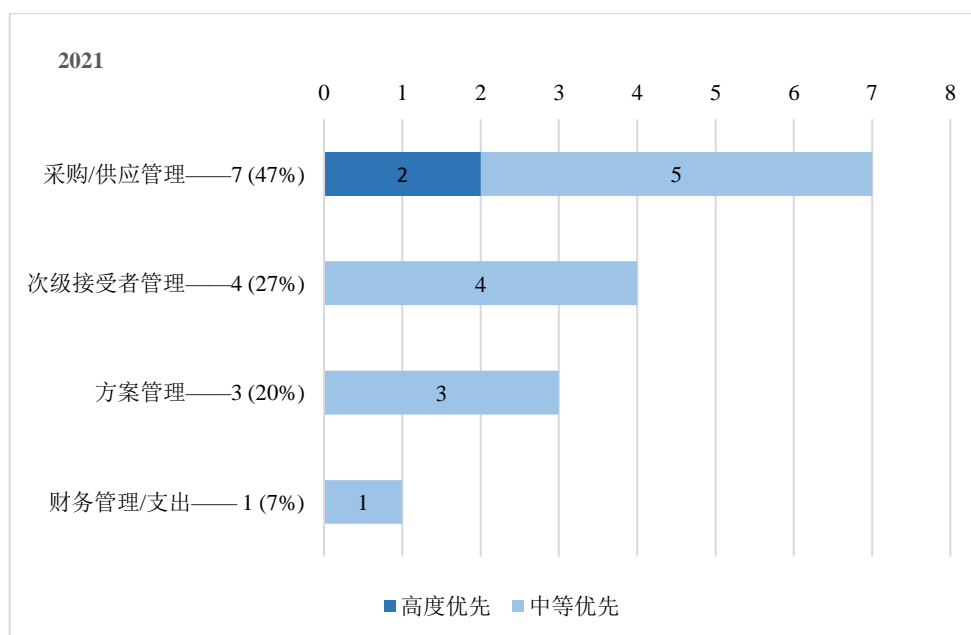
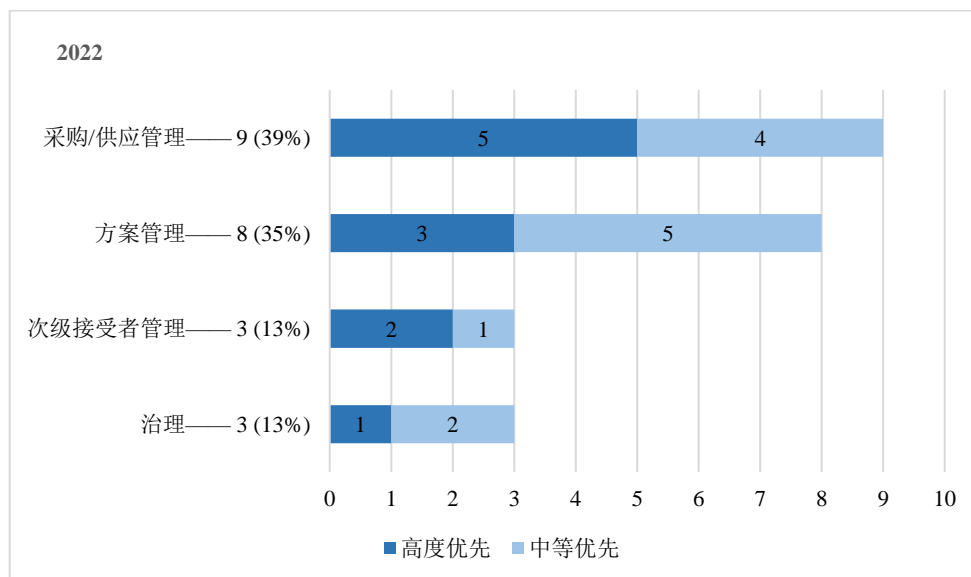
全球基金审计

46. 2022 年，审调处发布了 8 份全球基金审计报告(6 份国家办事处报告和 2 份合并报告)。这些报告涵盖了 6 个国家办事处(2 个在拉丁美洲和加勒比，1 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。

47. 6 份审计报告涉及开发署作为主要接受者管理的赠款。其中 1 份审计给出的评级为“完全满意”，3 份审计给出的评级为“满意/需要一些改进”，1 份审计给出的评级为“部分满意/需要重大改进”。在其余 2 份报告中，1 份是对作为主要接受者的国家办事处 2021 年审计的合并；另一份是对全球基金赠款次级接受者(非政府组织或政府机构) 2021 年审计的合并。

48. 这 6 份审计报告提出了 23 项建议，其中有 11 项(48%)被列为“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
2021 年和 2022 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

49. 2022 年，56 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 7.047 亿美元。其中，54 个项目由开发署直接执行，金额为 6.944 亿美元。其余 2 个项目由资发基金直接执行，金额为 1 030 万美元。此外，审调处还发布了 2 份 2020 年及 2021 年直接执行项目审计合并报告。

50. 在开发署执行的 54 个项目中，有 52 个是由审调处聘请的事务所审计的，出具了 45 个无保留意见和 7 个有保留意见。与有保留意见有关的净财务错报总额

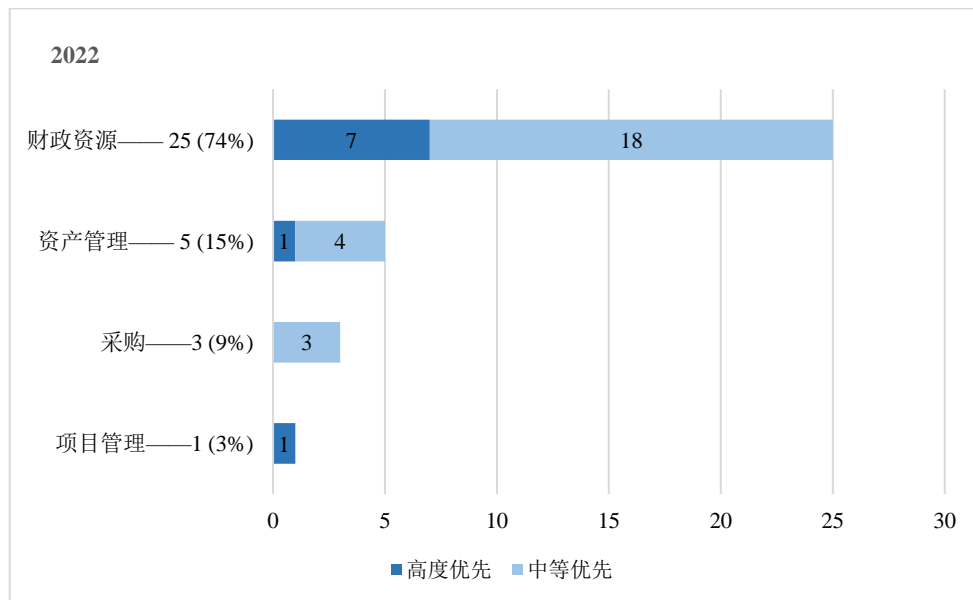
为 2 410 万美元，占被审计支出总额(7.047 亿美元)的 3.4%，相比之下，2021 年为 3 530 万美元，占被审计支出总额(6.568 亿美元)的 5.4%。在 2022 年的财务错报总额中，94.7%(2 290 万美元)与开发署驻尼日利亚国家办事处管理的一个项目有关。在 52 项审计中，15 项包含了对治理、风险管理和内部控制的审查。54 个项目审计中的剩余 2 个由审调处进行，重点是评估内部控制。在 17 项内部控制审计中，15 项给出的评级为“完全满意”，2 项给出的评级为“满意/需要一些改进”，1 项给出的评级为“部分满意/需要重大改进”。

51. 在针对 54 个直接执行项目实施的审计中，提出了 34 项建议，其中 9 项为“高度优先”，25 项为“中等优先”。里面有 25 项建议(74%)涉及财政资源管理，得出的结论包括：支出未记录；支出的入账代码或计入期间不正确；承付款报告不正确；付款处理有欠缺；图五是按审计领域列示的 2022 年问题和建议。2021 年，共提出 37 项审计建议，其中 19 项(51%)涉及财务管理。

52. 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

按审计领域列示的在 2022 年直接执行项目审计中查出的问题和提出的建议



非政府组织和(或)国家政府执行项目的审计

53. 2021 财政年度国家执行项目的审计由最高审计机关或开发署国家办事处聘请和管理的审计事务所进行。截至 2022 年 12 月 31 日，审调处共收到 86 个国家办事处 441 份审计报告。被审计支出总额为 6.329 亿美元。

54. 审计师对 441 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、3 份否定意见、18 份有保留意见)，财务错报净额为 237 万美元，占被审计支出总额(6.329 亿美元)的 0.4%。出具非无保留审计意见的主要原因是，支出无凭证、支出不合规定以及综合交付情况报告与项目财务记录之间存在未解释的差异。

55. 审计师在其报告中共提出 1 461 项审计发现。大多数审计发现涉及两个领域，即财务管理和人力资源。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 2022 年 12 月 31 日，1 461 个审计问题中 95% 已经执行或不再适用。

56. 审调处对审计工作的评估结果是向所有 86 个国家办事处发出了审查函。审查包括四项要素：(a) 现有内部控制力度；(b) 及时落实审计建议；(c) 遵守审计范围规定；(d) 及时管理审计工作。在 86 个国家办事处中，72 个得到满意评级 (84%)，9 个得到部分满意评级，其余 5 个得到不满意评级。

咨询和顾问服务

57. 2022 年，审调处发布了 21 份咨询说明和备忘录(见表 4)；其中 2 份涉及信通技术咨询服务，其余 19 份涉及经过审查的核销请求。

58. 2 项咨询服务涉及开发署新的“量子”云基企业资源规划系统的实施，提出了若干增值建议，以减轻可能影响项目成功执行的风险，包括成本超支的风险。详情见附件一。

59. 审调处发布了 6 次风险提示，就新出现的风险向管理层提供咨询意见。风险提示所涉及的内容包括供应商管理、执行伙伴，以及未对净财务错报采取充分的后续行动。此外，审调处还进行了三次控制情况自我评估，为开发署驻马拉维和安哥拉的办事处以及数字战略小组提供支持。

60. 根据《开发署财务条例和细则》细则 126.17 和《开发署方案和业务的政策和程序》，审调处审查了 19 项核销请求，其中 14 项来自国家办事处，5 项来自总部单位。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。评估的最后评级是“全面符合”，这是最高评级，表明审调处的内部审计活动成功符合内部审计师协会的所有标准。

62. 评估结论包括以下内容：(a) 审调处的专业性、彻底性和透明度得到确认；(b) 审调处拥有一支与该组织结构相匹配的经验丰富、符合资格、权力下放的全球队伍；(c) 审调处致力于质量保证，对复杂多样的审计领域采取了结构合理的办法。

十. 内部审计报告披露情况

63. 2022 年所有内部审计报告在发布 30 天后，均根据执行局第 2012/10 号决定予以公开披露。报告可在审计和调查处审计披露网站(<https://audit-public-disclosure.undp.org>)查阅。没有收到开发署内部、任何组织或会员国关于对审计报告做删减处理的请求。

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

案件受理情况

65. 2022 年，审调处通过修订内部导则，推行多项举措加强投诉受理程序及调查效率。这些修改包括：提供更完善的指导，指导工作人员如何记录审调处收到的投诉；评估这些投诉并排定优先次序；更好地确保在审查指控时及时采取适当步骤。此外，审调处还制定并实施了关于协助不端性行为受害者的内部导则，重点是以受害者为中心的原则和不端性行为受害者的可用资源。

66. 审调处还着手改组调查职能，实行地域分组，为调查员分配特定区域的案件。这一办法最迟将在 2023 年全面执行。

67. 整个年度案件受理量延续了 2021 年的上升趋势。2022 年，大多数调查都是远程进行的，恢复了一些任务旅行以完成调查。审调处注意到，与 2021 年相比，性行为不端投诉增加，与疫情前的数字和趋势相似。

68. 2022 年，审调处新增案件 300 宗，自 2021 年结转 330 宗，使 2022 年的案件量达到 630 宗，为 COVID-19 大流行开始以来的最高纪录。2022 年，审调处完成并办结总共 377 起案件，这是迄今为止一年最高的数字。截至 2022 年底，有 253 宗案件被转入 2023 年(见表 9 和图六)。

表 9

2022 年处理的调查案件

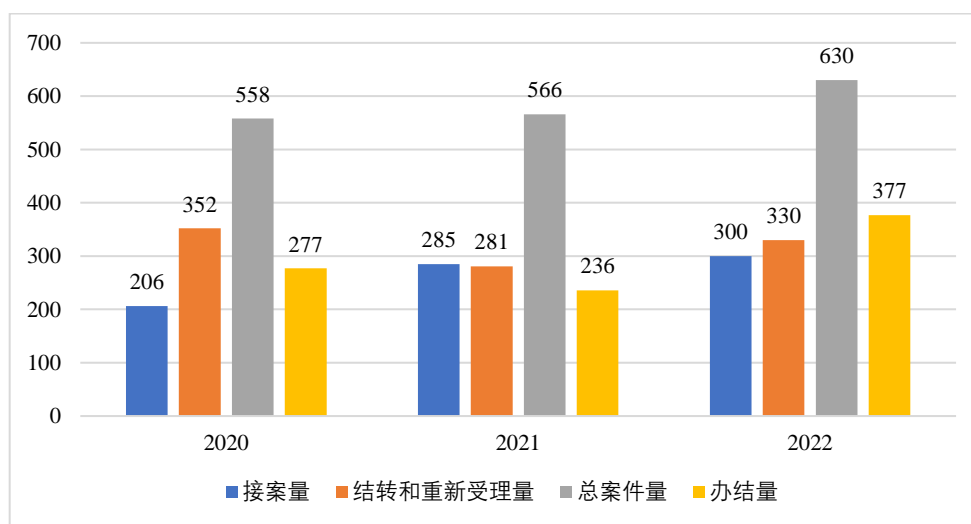
案件状态	案件数量
截至 2022 年 1 月 1 日结转的案件	330
年内受理的案件	300
年内案件共计	630
2022 年办结的案件	377
截至 2022 年 12 月 31 日在办的案件	253

投诉类型

69. 联合国一些实体³正在协调年度监督工作报告，按照这项举措，把新接案件按五大类分列(见图七和表 10)。然后再把这些案件细分，归入具体类型(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(妇女署)、联合国项目事务署、联合国人口基金。

图六
2020-2022 年接案量、办结量和承办案件量对比



图七
2022 年审计和调查处接案量

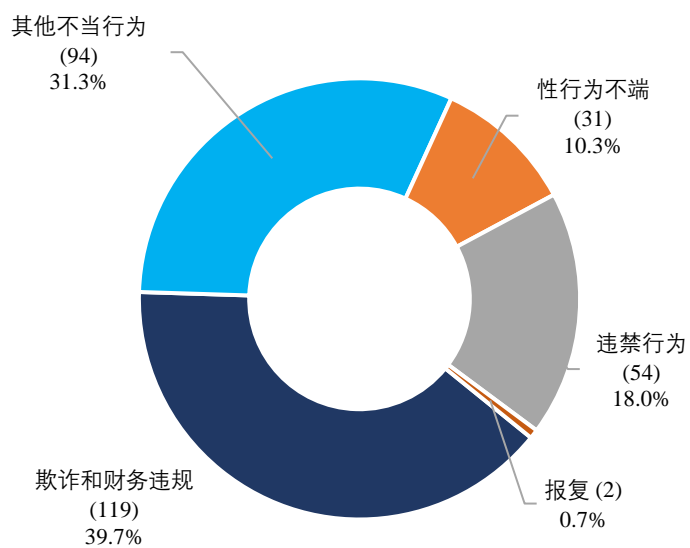


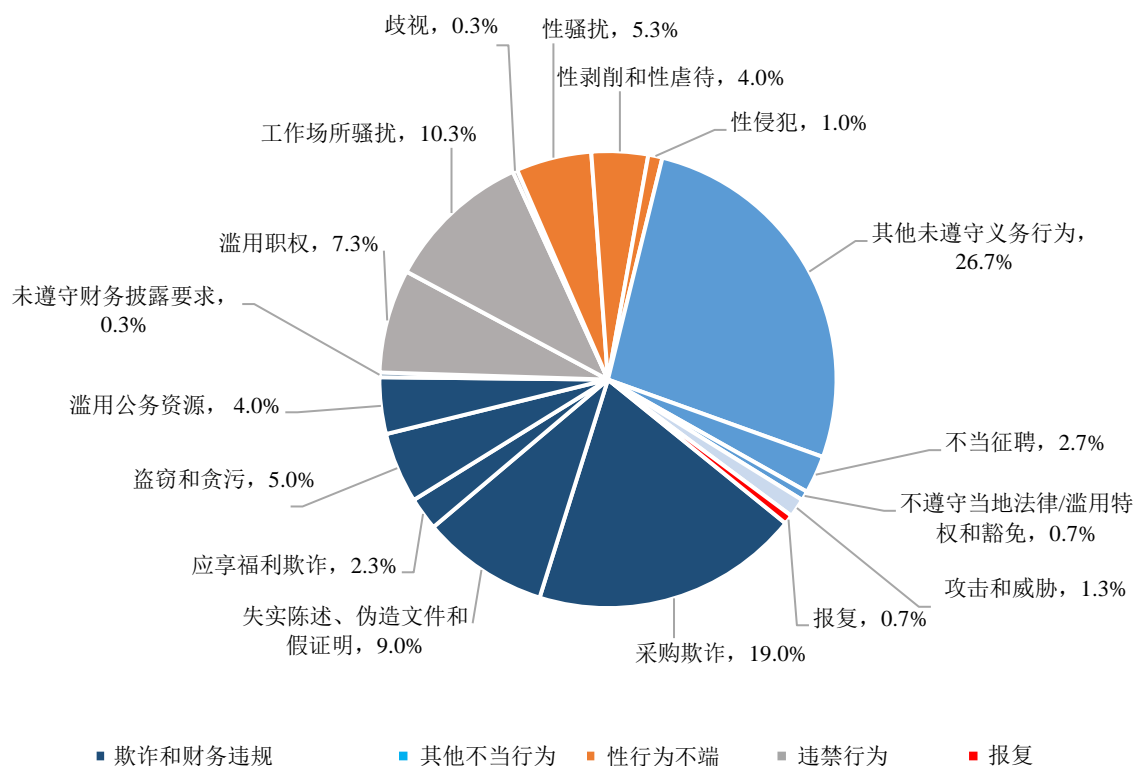
表 10
2020-2022 年按大类列示的审计和调查处接案量*

指控类型	2020 年案件	2021 年案件	2022 年案件
欺诈和财务违规	119	134	119
违禁行为	31	44	54
性行为不端	13	25	31
报复	0	0	2
其他不当行为	43	82	94
共计	206	285	300

* “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。与财务违规(采购欺诈；盗窃和贪污；滥用公务资源；失实陈述、伪造文件和假证明；应享福利欺诈和未遵守财务披露要求)有关的投诉占审调处 2022 年接案量的 39.7%，比 2021 年的记录(47.1%)低。2022 年，与性行为不端(性侵犯、性骚扰、性剥削和性虐待)有关的投诉占审调处接案量的 10.3%，比 2021 年的记录(8.8%)高(见图八)。

图八
2022 年接到的投诉类型



71. 2022 年，在审调处接到的投诉中，来自非洲的数量最多(80 起)，其次是亚洲及太平洋(58 起)、阿拉伯国家区域(44 起)、欧洲和独立国家联合体(31 起)、拉丁美洲和加勒比(22 起)、总部(24 起)。此外，有 41 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，总共 300 起(见表 11)。

表 11
按区域列示的 2022 年所接投诉

	投诉数量
非洲	80
亚洲及太平洋	58
阿拉伯国家	44
欧洲和独立国家联合体	31
拉丁美洲和加勒比	22
总部	24
联合国其他实体	41
共计	300

案件办理情况

72. 2022 年，审调处完成了 353 项评估。其中，152 项需要进行调查。剩余 201 项(56.9%)在初步评估后办结。

73. 2022 年，审调处在调查后办结 176 起。其中，114 起(64.8%)的指控未查实。在剩余 62 起案件中，61 起(34.7%)出具了调查报告(61 份报告)，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。⁴ 在 2022 年评估的 353 起案件中，审调处在 3 个月内完成了 91.96%。在调查后办结的 176 起案件中，41.48% 在 270 个工作日内办结。

75. 2022 年底，在评案件有 11 起，在查案件有 242 起。

表 12

2021 年和 2022 年案件处理情况

采取的行动	2021 年案件数量	2022 年案件数量
评估后:		
办结, 无需调查	78	185
移交联合国其他实体	6	10
移交开发署其他部门	4	6
评估后办结的案件总数	88	201
调查后:		
办结(未查实)	90	114^a
办结(已查实)	58	62
- 提交法律办公室	30	28 ^b
- 提交国家办事处	7	13
- 提交供应商审查委员会	17	18
- 提交联合国其他实体	4	2 ^c
- 提交开发署其他部门	—	—
- 发出选项函	—	1
调查后办结的案件总数	148	176
年内办结的案件总数	236	377
发布的调查报告	57	61^d

⁴ 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	2021 年案件数量	2022 年案件数量
发布的财务损失报告	1	—
发出选项函	—	1 ^e
递送的致管理当局函	1	5 ^f

^a 2 起案件移交联合国其他实体。

^b 1 起案件移交国家主管部门。

^c 2 起案件涉及联合国其他实体人员。此外，涉及某一国家执行项目 4 个供应商的 4 起案件已查实并提交供应商审查委员会。不过，根据委员会关于国家执行项目供应商不属于其目前管辖范围的决定，审调处重新将报告提交给了有关业务单位，以确保实行相关缓解措施。

^d 60 份调查报告确定了不当行为的证据。

^e 选项函为文书，如有证据证明开发署工作人员存在不当行为，则向其发送，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。

^f 由于指控相同，就 4 起案件递送了一封致管理当局函。

已查实案件

76. 在 62 起已查实案件中发现的潜在不端行为大多涉及：采购欺诈(21 起案件，占 33.9%)；不实陈述、伪造文件和虚假证明(10 起案件，占 16.1%)；其他未能履行义务的情况(8 起案件，占 12.9%)和应享福利欺诈(7 起案件，占 11.3%)。2022 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 62 起已查实案件中，17 起(27.4%)发生在联合国其他实体，17 起(27.4%)发生在非洲区域，9 起(14.5%)发生在阿拉伯国家区域，8 起(12.9%)发生在欧洲和独立国家联合体区域，5 起(8.1%)发生在亚洲及太平洋区域，5 起(8.1%)发生在拉丁美洲和加勒比区域，1 起(1.6%)发生在总部。

性行为不端

78. 2022 年，审调处受理了 31 起与性行为不端有关的案件(16 起性骚扰投诉；12 起性剥削和性虐待投诉；3 起性侵犯投诉)。这比 2021 年增加了 24%，当时审调处受理了 25 起性行为不端案件。此外，审调处还从 2021 年向 2022 年转办 12 起性行为不端案件(6 起性骚扰投诉；4 起性剥削和性虐待投诉；2 起性侵犯投诉)。因此，2022 年，审调处共承办了 43 起性行为不端案件。历史走势见图九。

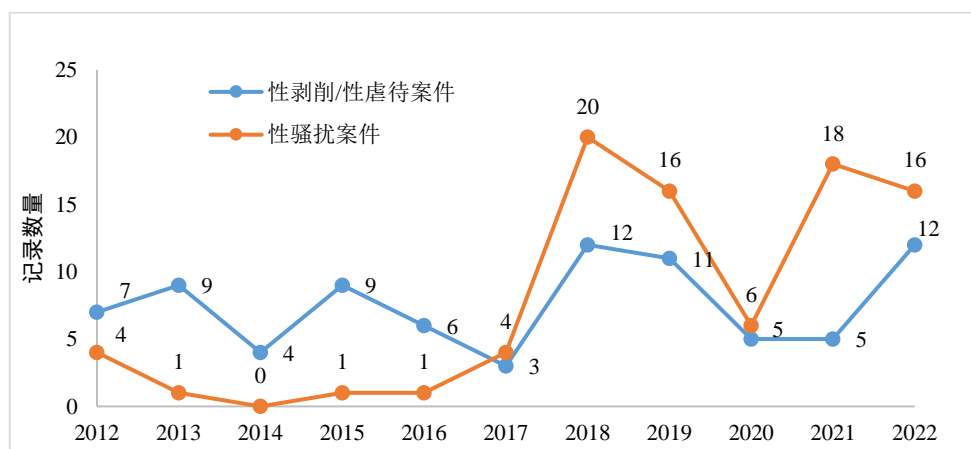
79. 2022 年，审调处查实的 2 起性行为不端案件(1 起性骚扰案件和 1 起性侵犯案件)。与 2021 年相比，减少了 77.8%。2021 年，审调处查实的 9 起性行为不端案件(7 起性骚扰案件；1 起性剥削和性虐待案件；1 起性侵犯案件)。5 2022 年，

⁵ 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属性。

审调处共办结 28 起性行为不端案件，总案件量是 43 起。15 起性行为不端投诉转入 2023 年。

图九

2012-2022 年接到的性骚扰和性剥削/性虐待案件



致管理当局函

80. 2022 年，审调处在完成调查后向相关业务单位发出五封致管理当局函。这些致管理当局函涉及的问题有：采购违规和滥用职权(1 封致管理当局函)；利益冲突(1 封致管理当局函)；盗窃和贪污(1 封致管理当局函)；其他不遵守当地法律/滥用特权和豁免的行为(1 封致管理当局函)。此外，审调处还就一起不实陈述、伪造文件和虚假证明案件向有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. 2022 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 132 354 美元，此外，送交萨摩亚当局的 1 起案件损失了 451 025 美元。据财政资源管理处说，2013 年至 2022 年提交的调查报告或选项函显示的财务损失总额为 9 548 940 美元，其中 8 380 467 美元被认为可以追回。其中，业已追回的款项为 3 872 647 美元，占损失的 46.2%。

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 2022 年提交法律办公室、涉及工作人员的 27 份调查报告，解聘了一名工作人员。一名工作人员降了一个职级，并被推迟一年按级加薪。针对调查结束前辞职或合同期满的 3 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 条，法律办公室会建议对其提出不当行为指控。一名工作人员在收到作为纪律程序一部分发出的指控信后辞职；因此，根据开发署《法律框架》第 81(a)条，将一封信函放入该工作人员的档案。5 名工作人

员的所有指控均被撤销。截至 2023 年 2 月 1 日，法律办公室仍在审查其余 16 份报告。

84. 提交国家办事处的 13 份关于编外人员的报告的处理结果是，1 名服务合同持有者被终止合同，3 名服务合同持有者未能续签。与此同时，在 3 名本国人员服务协议持有者(其中 2 人与 1 名服务合同持有者一起辞职)的服务档案中添加了一份说明。其余 4 份关于服务合同持有者的报告仍在审查中。

85. 2022 年，审调处向供应商审查委员会提交了 17 份报告，涉及 18 起案件。其中，5 起在年底前办完并结案，3 家供应商因此受到惩处。与此同时，委员会确定有 2 个供应商不属于其职权范围。此外，剩余报告涉及的 1 家供应商被临时停用，等待委员会的最后处理结果。

86. 向联合国另一实体提交了 2 份调查报告。均涉及工作人员，年底仍在审查中。审调处向国家主管部门移送了 1 起案件，待结果出来后，可能要重新办理并重新提交。

社会和环境合规

87. 2022 年，社会和环境合规股登记了 2 起新案件，使案件总数达到 21 起，其中 10 起尚未了结，涉及在喀麦隆、哥伦比亚、印度、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。关于一起涉及吉尔吉斯斯坦的案件，开发署署长就社会和环境合规股在调查结束后提出的建议作出了决定，根据这一决定，案件进入监测阶段。该股办结 2 起案件，分别涉及在伊拉克的项目和开发署援助巴勒斯坦人民方案。该股对印度和哥伦比亚进行了实地访问。2022 年，该股继续更新其调查导则，并将于 2023 年第一季度定稿。

88. 2022 年，社会与环境合规股主办了独立问责机制网络第十九次年度会议和联合国系统问责机制首次会议，为这些会议设定了混合形式新标准。该股在 2022 年开展外联活动，提高合作伙伴和潜在利益攸关方对该股使命、任务和活动的了解。该股在黎巴嫩为中东民间社会组织举办了一次与世界银行、国际金融公司、亚洲基础设施投资银行和欧洲投资银行问责机制的现场外联活动。社会和环境合规股是申诉补救和问责机制伙伴关系的几个伙伴之一，这是一个面向各种公共和私营组织问责机制的学习平台。该股与联合国人权事务高级专员办事处合作，于 2022 年第三季度牵头举办了一次申诉补救和问责机制伙伴关系网络研讨会。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

89. 2022 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⁶ 以及开发署会同为开发署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。作为最后一项任务小组举措的一环，审调处协助编写了一份关于

⁶ 防止重新雇用性行为不端指控被查实人员的机制。

评估和监测执行伙伴处理性骚扰性剥削性虐待能力的指导说明草稿。审调处还为开发署处理涉及执行伙伴的性行为不端指控的评估程序和技术指导材料献计献策，该套材料中有开发署执行伙伴/责任方性行为不端事件报告表。

90. 2022 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。审调处为机构间常设委员会关于性剥削性虐待性骚扰调查专家小组的职权范围提供了意见和建议。审调处还通过为四个国家办事处和部门的 200 多名人员提供培训和讲座，帮助提高了对开发署性骚扰性剥削性虐待应对措施的认识。

91. 在整个 2022 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骚扰性剥削性虐待条款提供建议。

92. 2022 年，审调处为对执行局的机构正式及非正式简报提供了协助。审调处还为性骚扰报告年度调查和 2022 年收集信息的调查(收集与特定外地工作地点性剥削和性虐待行为标准有关的人员类别看法的信息)提供了建议。

93. 2020 年 1 月 1 日起，所有参与的办事处和联合国实体均有义务用名为“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。2022 年，审调处通过跟踪系统报告了 7 起涉性剥削性虐待指控案件，经初步评估认为指控可信。审调处还执行了改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员关于与联合国驻所在国最高官员分享性剥削和性虐待指控信息的指示。

其他调查活动

94. 2022 年，审调处继续使用 2018 年与管理事务局局长和法律办公室主任协商制定的选项函。选项函为文书，允许有证据证明存在不当行为的工作人员辞职。辞职可在特定条件下进行，包括承诺赔偿不当行为造成的任何财务损失；另一种选择是，接受全面调查并可能进入纪律程序。审调处 2022 年发出两封选项函：1 起案件并未结案，而是继续调查；另一起案件的结果则是所涉工作人员辞职并承诺偿还应计财务损失。