



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
25 March 2015
Chinese
Original: English

2015 年度会议

2015 年 6 月 1 日至 9 日，纽约

临时议程项目 12

人口基金——内部审计和调查

联合国人口基金

审计和调查处处长关于 2014 年人口基金内部审计和调查活动的报告

摘要

本报告根据执行局第 2011/23 号和第 2013/24 号决定以及执行局早些时候的其它相关决定，报告了审计和调查处 2014 年 12 月 31 日终了年度对人口基金内部的审计和调查活动。

本报告回顾了审计和调查处 2014 年完成的内部审计和调查活动。报告内容包括：(a) 对人口基金所面临风险作出总体审计评估；(b) 介绍审计和调查处通过内部审计和调查活动发现的重大问题；(c) 说明案件调查情况，包括说明欺诈案件调查情况及采取的行动；(d) 回顾 2010 至 2014 年发布的内部审计建议及其执行情况；(e) 披露内部审计报告。附件 1 至 7 也可在人口基金网站上查阅。

根据执行局第 2008/37 号决定，特附上人口基金审计咨询委员会年度报告(DP/FPA/2015/7/Add.1)，作为本报告的增编。管理当局对该年度报告和本报告的回应也作为增编附后(DP/FPA/2015/7/Add.2)。附件 4 说明了管理当局就监督事务司先前报告(DP/FPA/2011/5)所提出 15 条建议采取的后续行动。该附件也可在人口基金网站查阅。

决定要点

执行局不妨：



表示注意到本报告(DP/FPA/2015/7)；

表示继续支持加强人口基金的审计和调查职能部门，并支持为这些部门执行任务提供足够资源；

确认并支持审计和调查处参与联合监督活动；

表示注意到审计咨询委员会年度报告(DP/FPA/2015/7/Add.1)和管理当局就该报告和本报告作出的回应(DP/FPA/2015/7/Add.2)。

目录

	页次
一. 导言	5
二. 人口基金的保障工作	5
A. 任务规定	5
B. 独立完成保障工作的基础	5
三. 资源	6
A. 人力资源	6
B. 财政资源	7
四. 内部审计	7
A. 基于风险的审计规划	7
B. 2015 年内部审计工作计划借鉴 2014 年审计风险评估的结果	8
C. 2014 年内部审计活动	11
D. 内部审计活动的主要结果	13
E. 内部审计建议的后续工作	18
F. 遵守监督政策——披露内部审计报告	20
五. 调查	20
A. 案件数量	21
B. 投诉类型	22
C. 案件处理	23
D. 采取的纪律措施或制裁行动	23
E. 加强措施	24
F. 调查能力方面的挑战	24
六. 咨询活动	24
七. 联合国系统内部的协调	25
A. 内部审计	25
B. 调查	25

C. 联合检查组	26
八. 总体结论和下一步措施	26
图	
1. 外地办事处审计风险评估	9
2. 国家办事处审计建议——按优先等级排列	16
3. 2014 年国家办事处建议——按类型排列	17
4. 2014 年国家办事处审计建议——按原因排列	17
5. 截至 2014 年 12 月 31 日尚未落实的建议	19
6. 在 18 个月或更长时间内未解决的建议	20
7. 2013 年和 2014 年受理投诉概览	22
表	
1. 2013 和 2014 年审计和调查处人力资源	6
2. 2013-2014 年财政资源总览	7
3. 2014 年审计风险评估结果概要	8
4. 2012 年业务概览	11
5. 2014 年各领域的审计评级	13
6. 按年份分列的审计建议 2014 年落实情况	18
7. 2014 年受理和办结案件概览	21
8. 2014 年已证实指控概述	23

List of annexes

Annex 1: List of internal audit reports issued in 2014, with their rating

Annex 2: Good practices and improvement opportunities from the 2014 country office internal audit reports

Annex 3: Recommendations older than 18 months by year-end 2014

Annex 4: Update on the 15 recommendations from document [DP/FPA/2011/5](#)

Annex 5: National execution and operating fund advance status by year-end 2014

Annex 6: Detailed summary of investigation reports issued in 2014

Annex 7: Updated summary of investigation reports issued in 2013

(N.B. Annexes 1 to 7 are available separately on the UNFPA website)

一. 引言

1. 本报告向执行局概述审计和调查处 2014 年进行内部审计和调查活动的情况。¹ 这是该处执行内部审计和调查任务的第一个完整年度。这也是公开披露内部审计报告的第二个完整年度。

二. 人口基金的保障工作

A. 任务规定

2. 2014 年人口基金《财务条例和细则》第十七条、经修订的监督政策² 和经执行局批准的问责框架³ 这三者共同构成了审计和调查处任务的基础。审计和调查处独自执行和管理(或授权其他方面执行和管理)以下事务：(a) 独立内部审计(治理效力、风险管理、内部控制进程、经济高效地使用资源)；(b) 调查(指控的错失行为)。《审计和调查处章程》已由人口基金执行主任于 2014 年 7 月 17 日核准。

3. 审计咨询委员会(审咨委)和联合国审计委员会定期监测审计和调查处工作的质量。审咨委继续提供咨询意见，以提高审计和调查处审计和调查工作的有效性；审咨委审查了审计和调查处 2014 年度工作计划、预算、定期进度报告、年度报告、内部审计报告。联合国审计委员会监测了采取行动落实其就改进审计和调查处业务所提建议的情况。2014 年，外部审计员继续依靠审计和调查处的工作和报告。

4. 2014 年，审计和调查处同过去各年度一样获得人口基金高级管理当局的支持。审计和调查处处长以当然成员的身份出席人口基金执行委员会等机构的会议，也让处长有机会就新政策或新程序的治理、问责或控制等方面直接提出建议，并就人口基金面临的任何可能出现的潜在风险发表意见。

5. 审计和调查处处长根据该处应遵循的职业标准，特此向执行局确认该处在 2014 年享有组织上的独立性。审计和调查处在决定其工作范围、开展工作、通报其工作结果时没有受到干扰。

B. 独立完成保障工作的基础

6. 2014 年，审计和调查处开展了 22 项内部审计；其中一项是以顾问身份参与，2 项是与联合国系统其他组织联合开展。如以前各年度一样，为最大限度地使用

¹ 执行局第 2014/19 号决定核准了经修订的《财务条例和细则》，此后原机构更名为审计和调查处。

² 执行局第 2015/2 号决定。

³ DP/FPA/2007/20。

资源，这些工作按计划到 2014 年底分别处于不同进展阶段(包括“正在进行”直至“已完成和发布报告”的各种阶段)。

7. 截至 2014 年 12 月 31 日，审计和调查处发布了 10 份内部审计报告，其中除 1 份外全部公之于众。所有内部审计报告目录及报告中的评级载于附件 1。根据执行局第 2008/37 号和第 2011/23 号决定，也可在人口基金网站上⁴ 查阅该目录。

8. 2014 年印发了 6 份国家办事处内部审计报告、1 份关于索马里共同人道主义基金的内部审计报告，说明了 2012 和 2013 年业务活动情况，有些报告还说明了 2011 年和 2014 年上半年的情况。这些报告所说明活动的支出总额计 6 780 万美元。其他保障措施包括人口基金参与的一个联合方案进行的联合审计(涉及本报告所述期间与人口基金有关的费用 300 万美元)，还包括 2014 年完成的用户准备和认证程序。此外，管理当局还通过国家执行审计对转给执行伙伴的资金实施管制。该保障措施 2013 年所管制支出额为 1.65 亿美元。

三. 资源

A. 人力资源

9. 截至 2014 年 12 月 31 日，审计和调查处共有 21 个核准员额：17 个为专业职等(见表 1)，4 个为一般事务职等。

10. 截至 2014 年年底，17 个核定的专业人员员额中，14 个已有人在职，其余 3 个正在征聘(2 个是内部审计部门员额，1 个是执行局员额)。以往难以找到合格的候选人，而且办理入职手续方面有拖延。2014 年情况依然如此。2014 年审计和调查处的总空缺率为 16%，而 2013 年为 10%(见表 1)。

表 1

2013 和 2014 年审计和调查处人力资源

	核准专业员额数		空缺百分比		根据空缺率调整的专业人员员额	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014
内部审计科	8	10	17%	21%	6.7	7.9
调查科	5	5	3%	0%	4.8	5.0
处长办公室	2	2	0%	33%	2.0	1.3
共计	15	17	10%	16%	13.5	14.2

⁴ 可查阅：<http://www.unfpa.org/public/home/about/oversight/auditreports>。

B. 财政资源

11. 2014年, 审计和调查处开始完全由人口基金机构预算供资。以前各年度与此不同, 因为还有一部分资金来自人口基金全球和区域方案等资源。2014年内部审计和调查预算总额按2014年实际空缺率调整后, 约为520万美元。总体上, 预算资金经调整之后比2013年(440万美元)增加约18%。这主要是由于上文所述的空缺率降低(详见表2)。

表 2
2013-2014 年财政资源总览*

职能部门	2013			2014		
	核定员额	根据空缺率 调整的员额	根据空缺率 调整的预算 (单位: 百万美元)	核定员额	根据空缺率 调整的员额	根据空缺率 调整的预算 (单位: 百万美元)
内部审计	9 (8+1)	7.7 (6.7+1)	2.3	11 (10+1)	8.9 (7.9+1)	3.0
调查	6 (5+1)	5.8 (4.8+1)	1.3	6 (5+1)	6 (5+1)	1.3
处长办公室, 不包括审计咨询委员会**	4 (2+2)	4 (2+2)	0.6	4 (2+2)	3.3 (1.3+2)	0.7
审计咨询委员会	—	—	0.2	—	—	0.2
审计和调查处	19	17.5	4.4	21	18.2	5.2
	(15 + 4)	(13.5 + 4)		(17 + 4)	(14.2 + 4)	

* 括号内斜体部分是专业工作人员和一般事务工作人员的人数。

** 2013年, 审计和调查处处长费用完全包含在审计和调查处数字中的; 未将任何费用计入的评价职能部门费用。

四. 内部审计

A. 基于风险的审计规划

12. 审计和调查处开展保障活动的依据是经审计咨询委员会审查后由执行局核准的基于风险的审计计划。这份计划依据对审计对象总体进行有记录的风险评估, 范围包括139个业务单位、⁵ 41个共同业务流程。风险测算针对一系列因素, 代表对所评估各业务单位和流程实现目标可能有不利影响的各类事件及其发生的可能性。

13. 业务单位审计风险评估基于下列财务和方案信息: (a) 方案费用的规模; (b) 方案的复杂性; (c) 方案变动; (d) 业务的复杂性; (d) 方案执行情况; (f) 单位所在国欺诈和腐败管控工作⁶的质量; (g) 业务单位管理方案的能力; (h) 与总

⁵ 参与方案交付活动的国家办事处、区域及次区域办事处、联络处、总部单位。

⁶ 依据世界银行公布的指标。

部和区域办事处管理当局讨论的结果。评估还包含迄今所开展内部和外部审计的结果和日期。

14. 共同业务流程审计风险评估采用了另一个风险模型，包含如下因素：(a) 财务规模；(b) 流程的影响力和复杂性；(c) 影响这些流程的变动的规模；(d) 已建立的管制措施和制度的效力；(e) 负责管理程序控制和制度的业务单位的能力。该模型分析还包括与相关管理当局讨论的结果。

B. 2015 年内部审计工作计划借鉴 2014 年审计风险评估的结果

15. 人口基金面临的风险与 2013 年相比没有根本性的改变。存在这些风险主要是因为 139 个业务单位遍布世界各地，业务高度分散(见表 3)，且其中一些单位在脆弱环境中从事业务。另外，全球、区域和国家各级执行的方案错综复杂，涵盖不同的专题领域。这些方案通过能力各异的众多执行伙伴交付，所依据的多个工作计划以有限的一体化系统和工具制定及管理。通过把重点放在数量较少的成果和产出上，同时更紧密地与核心任务领域相配合，在一定程度上减轻了因方案复杂性而产生的风险。2014 年年底启用了全球方案拟订系统，在工作计划的制定、批准、维护、系统设置方面实现了自动化，预计将进一步减轻方案风险。

16. 此外，复杂性及其产生的风险还来源于：(a) 需要迅速、同时在若干方案国家扩大人道主义应急活动；(b) 工作人员众多而分散，包括广泛使用个体咨询人；(c) 大规模商品保障方案采购大量避孕药具，向国家伙伴分配，因此在供应链管理方面面临多种挑战；(d) 在当地采购大量货物和服务，相关的监测有限；(e) 非核心供资的比例越来越大，附带具体的履约和报告要求，增加了业务单位的工作量；(f) 执行方案活动需要进行大量财务往来；(g) 信息和通信技术(信通技术)平台是否完备。

17. 下文表 3 概要列出各业务单位和共同业务流程的审计评估结果(审计风险程度)。

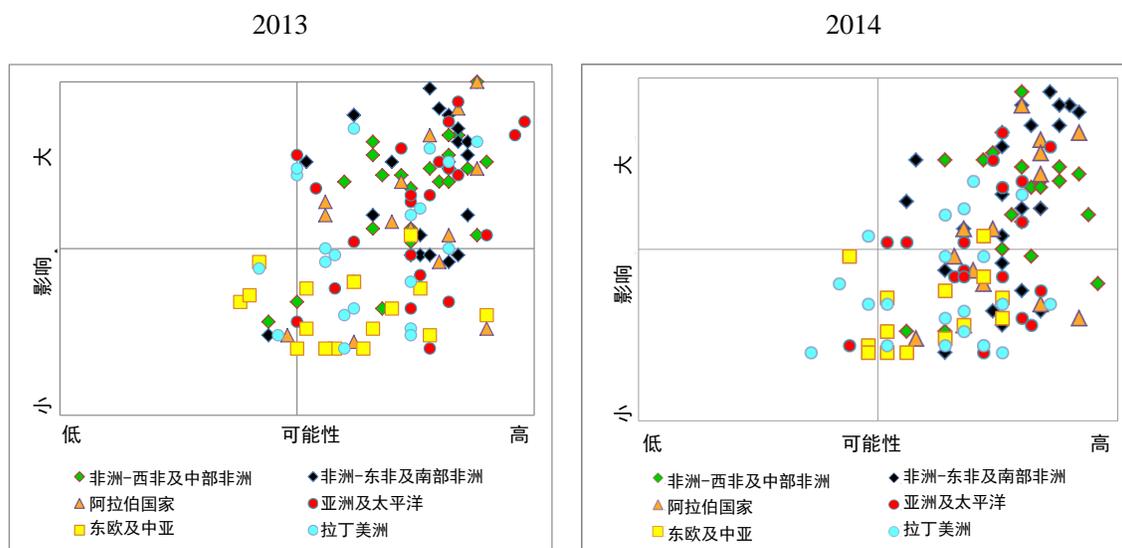
表 3
2014 年审计风险评估结果概要

评估的实体	高风险	中度风险	低风险	共计
国家办事处和次区域办事处	25	49	47	121
区域办事处	1	5		6
联络处	—	—	6	6
参与方案交付(全球干预措施)的总部单位	1	4	1	6
业务单位总数	27	58	54	139
共同业务流程	21	18	2	41

业务单位审计风险评估

18. 下文图 1 总结了 2013 和 2014 年外地办事处审计风险评估结果。这些办事处 2013 和 2014 年管理的开支分别为 7.01 亿美元和 7.62 亿美元(分别占年度开支总额的 74% 和 76%)。

图 1
外地办事处审计风险评估



19. 总体上，风险概况的变化有限。标记点集中于右上象限表明，继续通过计划生育战略等总体工作重点进一步侧重几个方案国，特别是在东非及南部非洲区域、西非及中部非洲区域、亚洲及太平洋区域。图 1 还显示，阿拉伯国家区域的人道主义活动数量增多、规模增大，导致风险增高。

20. 此外，标记点集中在右上和右下象限，表明影响外地办事处业务的风险持续存在。这些风险存在于下列方面：(a) 主要管理职务和业务职位的空缺率偏高；(b) 以下领域存在控制薄弱环节：(一) 方案规划和执行；(二) 方案和财务监测；(三) 国家执行；库存管理；(五) 某些业务领域对政策和程序的遵守。这些内容详述于下文 C 节。

共同业务审计风险评估

21. 在 2013 年和 2014 年的共同业务审计风险评估中，确定了下列 5 个主要审计风险领域：

(a) 2014-2017 年战略规划新业务模式、资源分配制度、综合成果框架的执行；

(b) 全球及区域新干预措施和其他重点共同举措的执行；

(c) 治理安排(包括区域办事处、国家办事处和总部的作用和职责)是否足以促进切实执行新战略计划，同时足以解决各次审计中提出的问题，这些审计特别包括支持国家办事处方案交付的治理制度审计(2011年)，还包括全球和区域方案审计(2013年)；

(d) 在最后敲定内部控制框架方面有拖延，在执行全面企业风险管理程序方面也有拖延；

(e) 新人力资源战略的落实(包括领导人才库程序是否有效)，其目的在于减少关键职位的空缺，把一些人力资源管理职能转到区域办事处，下放部分征聘活动。

22. 被评为高风险的共同业务流程包括：

(a) 方案管理：原因包括：(一) 这方面经常出现审计问题；(二) 外地办事处执行 2012 年以来经修订政策的能力不足；(三) 2014 年年底实施新全球方案拟订制度带来了变动；

(b) 采购：原因包括总部管理大量避孕药具的采购(包括第三方采购)，还包括外地办事处也继续采购大量其他货物和服务；

(c) 库存和供应链管理：原因包括分发大量避孕药具带来后勤方面的挑战，还包括对这一流程存在控制效力问题；

(d) 对执行伙伴的管理：原因包括：伙伴数目众多，能力参差不齐；审计和调查处同联合国审计委员会对执行伙伴能力的评估程序确定了各种问题；在国家执行保障方面作出了新安排，原因是就向执行伙伴转移现金实行订正的统一办法(现金统转)，而人口基金在 2014/2015 年期间是该办法的试行单位；

(e) 对执行伙伴的财务监测：原因是对国家办事处的审计表明该程序未能有效运作；

(f) 资源调动和非核心资源管理：原因是共同供资的重要性日益提高，也由于采取了新资源调动战略，其目的是扩大人口基金捐助者范围；

(g) 人道主义应急行动：原因是此类干预行动次数增多，而且更加复杂；

(h) 为外地单位提供有质量保证的技术援助；

(i) 预算管理：原因是在一体化预算、资源分配制度、成本回收方面执行了新政策；

(j) 信通技术：特别是能否及时和成功地落实关键的系统和服务，如战略信息系统、全球方案拟订系统(第二阶段)、Atlas⁷ 合同管理和电子招标模块。

C. 2014 年内部审计活动

23. 2014 年内部审计工作计划的依据是 DP/FPA/2014/6 号文件(8-10 页)载列的 2013 年审计风险评估以及关于以下各方面的假设：可用资源，即内部审计工作人员加上审计服务公司的人员和个体咨询人；审计各阶段(包括规划、现场工作、起草报告、收到管理当局答复后最终完成阶段)的持续时间；不发生业务互换；仅从事有限的咨询活动。

24. 该计划包括 26 项业务，涵盖 7 个高风险和 6 个中度风险的业务单位、8 个高风险共同业务流程、4 项与联合国其他内部审计事务部门联合开展的审计(在机构间一级作出的决策)以及 1 项咨询业务。为最大限度地利用资源，按计划到年底时将不同程度地完成这些业务，并将发布 23 份最后报告。

25. 表 4 列出了 2014 年审计业务计划与完成情况的对比。在计划的 26 项业务中有 1 项被取消，原因是规划完成后、即将赴外地执行任务之时，埃博拉疫情爆发；3 项被推迟，原因是安全局势阻碍了组织结构的变动及审计和调查处的人员配置情况。尽管大量使用审计事务所和个体咨询人，其余 22 项业务还是发生了延误，原因各种各样：(a) 与受聘事务所谈判业务承办协议耗时长久；(b) 与管理当局讨论协商后交叉调换了三项审计业务；(c) 审计和调查处的人员配置带来挑战(计划征聘的 P-3 工作人员暂缺；一名 P-4 审计员离职，但已使用备选人名册来尽量减少影响；两名新的 P-4 审计员入职)；(d) 就报告草稿与管理当局进行更长时间和更密集的沟通；(e) 咨询需求难以预测，数量增加(见 F 节)；(f) 为公众编写报告有挑战性。基于上述原因，结果是发布了 10 份最后报告；5 份报告草稿正在等待管理当局的答复；正在起草 6 份报告；1 项审计任务处于现场工作阶段。

表 4
2012 年业务概览

现况	业务单位(a)	业务流程	咨询(b)	共计
2014 年计划任务摘要				
2013 年底发布报告草稿，2014 年应完成报告	2		—	2
2013 年开始审计，应于 2014 年完成	5	3		8
2014 年开始并完成的审计(c)	10	2	1	13
将于 2014 年发布的报告总数	17	5	1	23
2013 年开始审计，应于 2015 年完成(c)	3			3

⁷ Atlas 是人口基金(基于 PeopleSoft 的)企业资源管理系统。

现况	业务单位(a)	业务流程	咨询(b)	共计
业务总数	20	5	1	26
已开展的业务摘要				
2014 年之前开始并于 2014 年内完成的审计(d)	4	1		5
2014 年开始和完成的审计	4		1	5
2014 年发布的报告总数	8	1	1	10
2014 年年底之前发布的报告草稿(e)	5			5
应于 2015 年完成的审计(f)	4	3		7
业务总数	17	4	1	22
埃博拉：规划完成后取消了审计	1			1
推迟	1	2		3
	(g)	(h)		
取消或推迟的业务	2	2	0	4

说明：

- (a) 包括国家办事处、总部单位和联合审计
- (b) 对人口基金 2014 年财务报表进行范围有限的审查
- (c) 包含两次联合审计
- (d) 包含一次联合审计
- (e) 包含一次联合审计；2015 年 2 月底之前发布 3 份报告
- (f) 包含 3 项互换审计；年终时 6 项业务处于起草报告阶段
- (g) 安全局势
- (h) 人口基金组织结构的变动(1)/审计和调查处工作量(1)

导致的审计覆盖范围

26. 导致的结果是，2010-2014 年的平均审计周期为：高风险业务单位 10 年，中度风险单位 18 年，共同业务流程 19 年。基于 2014-2017 年机构预算为内部审计核定的资源，除了全员编制外其他预算假设都不发生变化⁸ 的情况下，预计在 2015-2019 年，高风险业务单位的审计覆盖范围将增加到平均周期为 6 年，中度风险单位为 13 年，业务流程保持不变。

27. 需要增加资源才能达到 5 年周期(高风险)、10 年周期(中度风险)和 15 年周期(共同业务流程)。计划通过持续的审计进程⁹ 来保证低风险业务单位的合规。由

⁸ 见第 23 段。

⁹ 从总部审查低风险单位特定的关键控制和重大财务往来记录和资料。

于实施和开展该进程所需的人力资源招聘工作出现延迟，原计划于 2014 年开始的该进程推迟到从 2015 年开始实施。

D. 内部审计活动的主要结果

国家办事处审计

28. 2014 年, 审计和调查处发布了 6 份国家办事处审计报告和一份对索马里共同人道主义基金供资的人口基金活动的审计报告。审计覆盖下文详述的三个标准领域及其流程, 审查范围和深度取决于在规划阶段开展的对相关业务进行审计风险评估的结果:

(a) 办事处治理: (一) 办事处管理, (二) 组织结构和人员配置, (三) 风险管理;

(b) 方案管理: (一) 方案规划和执行, (二) 国家执行, (三) 存货管理, (四) 非核心资源管理;

(c) 业务管理: (一) 人力资源, (二) 采购, (三) 差旅, (四) 资产管理, (五) 财务管理, (六) 信息和通信技术, (七) 安全和安保。

29. 根据对现有的治理、风险管理和内部控制流程的评估作出审计评级。如附件 1 所列, 7 份报告中有 4 份(57%)被评为“部分满意”,¹⁰ 3 份(43%)被评为“不满意”。¹¹ 还按领域(见上文第 28 段的界定)进行了评级, 摘要列于表 5。

表 5

2014 年各领域的审计评级

领域	满意		部分满意		不满意	
	办事处数目	百分比	办事处数目	百分比	办事处数目	百分比
办事处治理	1	14%	5	71%	1	14%
方案管理	0	0%	3	43%	4	57%
业务管理	3	43%	4	57%	—	0%

主要结果

30. 2014 年发现的需要改进的主要领域与此前几年查明和报告的情况以及年度审计风险评估结果一致。效仿国家办事处审计报告的结构安排, 下文将分别介绍各领域和分支领域内的主要结果(包括良好做法和改进机会)。概况表见附件 2。

¹⁰ 发现了一个或以上有可能对受审计实体实现目标产生不利影响的问题。

¹¹ 发现了一个或以上有可能严重妨碍受审计实体实现目标的问题。

(一) 办事处治理

31. 审计中注意到的一些良好做法可以推广到人口基金其他办事处。定期召开工作人员会议以便交流信息，监测方案执行情况，更好地协调方案和业务活动，这种做法很普遍。一些办事处还编写明确且有相关性的办公室管理计划，其工作人员显示明确了解自己的作用和职责以及政策和程序。另一个办事处有效地利用其高度放权的结构，在方案活动实施地点加强支持并监测执行伙伴。

32. 审计查明仍有必要：(a) 解决关键职位长期空缺的问题并缩短空缺持续时间；(b) 区域办事处和总部对发生这种情况的办事处加大支持和监督。随着目前领导人才库进程的实施，预计这一领域会取得进展。另一项需要改进的是定期审查国家办事处的组织结构和人员构成，特别是在拟订新的国家方案时，应根据方案交付需要调整能力和约聘模式。在区域办事处运作人力资源战略伙伴网络预计将有助于这方面的改进。

33. 审计突出显示仍有必要改善风险管理，尤其是需要定期更新欺诈风险和业务风险评估，确保有明确的程序用于查明、评估和记录风险，并制定和实施减少风险的行动。将此融入全面的企业风险管理程序，同时制定共同准则和开展培训，对于在这个领域中提高效率和效益至关重要。

(二) 方案管理

a. 方案规划、执行和监测

34. 审计发现，可以考虑将若干有效的工作计划管理和预算编制做法推广到人口基金各办事处。例如，采用“di-Monitoring”工具来跟踪和报告方案目标和重要节点并在单一文献库里保管所有监测报告和数据。另一个例子是高效的项目文件归档和检索系统。

35. 尽管自 2012 年以来加强了共同准则，审计揭示了在方案管理方面仍有一些领域需要改进，其中包括：(一) 更及时地完成主要方案文件和工作计划；(二) 改善方案的财务管理和预算控制；(三) 在企业资源规划系统中更好地设置工作计划系统。随着全球方案拟订系统在 2014 年 12 月实施，预计将带来改进。

36. 审计突出表明仍需更连贯和更严格地监测方案活动的执行工作和取得的成果，并且需要加强控制，确保只能将可报销支出(即不能分配给具体方案产出的方案支出)计入方案协调和援助费用。

b. 国家执行

37. 用于提交、审查和批准预支现金请求和执行伙伴支出报告的定制模板或应用程序有可能复制推广。

38. 管理当局必须注意确保只能在彻底和全面评估执行伙伴的能力后才能让其参与。这种评估应当同时包括两方面：使用人口基金的执行伙伴能力评估工具评估其方案能力，同时利用现金转移统一做法的微评估清单来评估其财务管理能力，并迅速将两个工具合二为一。管理当局还应加强培训并制订导则，说明如何开展更有效的评估，全面审视执行伙伴的能力和发展需要，并更好地支持选择适当的现金转移模式以及方案和财务监测活动的性质和频率。此外，在审计中反复强调管理当局必须极为重视财务监测，以确保将资金用于其既定用途。

39. 在以往年份，对业务资金账户管理流程的控制持续改进，总部工作人员进行更健全的监测，还对国家执行实施了有效的审计程序。然而，仍然发现反复出现转移给执行伙伴的资金脱离业务资金账户流程的情况。同样，还发现反复发生由执行伙伴开展的一些活动被记录为由人口基金直接实施而非国家执行的情况。这些反复出现的情况不利于管理当局保障提供给执行伙伴的资金得到适当使用，因为相关费用不在国家执行审计的范围内。关于业务资金账户和国家执行情况详细说明，见附件 2 和附件 5。

c. 存货管理

40. 应考虑将在性健康与生殖健康商品预期到达日之前 2 个月启动海关清关程序的做法推广复制到其他国家。

41. 管理当局需要更多注意提高存货管理控制的运作效能并促进遵守 2012 年 12 月颁布的存货管理政策。

42. 尤其必须做到：(a) 坚持实施存货接收和检验控制并进行记录；(b) 改进仓库管理、存货追踪和会计控制；(c) 更好地记录向执行伙伴移交存货的情况；(d) 监测执行伙伴保有的生殖保健商品存货及其在服务提供点的及时分发和供应情况。特别与此有关的情况是货物通关长期拖延，这可能对商品供应产生了不利影响，并加剧了存货短缺程度。

d. 非核心资源管理

43. 审计没有发现该领域存在普遍性问题。发现了一个问题：与核定模板不符的共同供资协议未经法律审查就已签署。

(三) 业务管理

a. 采购

44. 作为应急准备规划工作的组成部分，有效使用了长期协议，目的是加快卫生包的采购和分发。整体而言，采购控制的成效在 2014 年全年进一步得到改进，主要是因为采取了能力建设努力并实施了更多导则和工具，但审计继续表明在招标、合同授予和提交等领域未遵守采购程序的情况，由于缺乏管理当局监督控制，

未及时发现并处理这些问题。审计中注意到有很多机会通过增加使用长期协议来提高采购效率和性价比。

b. 人力资源

45. 审计发现仍需要促进遵守适用于服务合同和特殊服务协议授予和管理的各项政策和流程。也应加强对必修课培训要求的遵守。

c. 财务管理

46. 为提高财务报告和监测所使用资料的整体可靠性，继续呼吁管理当局重视正确记录费用所对应的项目、活动、资金和总分类账代码。此外，呼吁改进对增值税的处理，包括更有效地控制可退还的增值税的会计处理，及时提交、跟踪并调节退税申报，以及采取措施尽量减少对执行伙伴实施的非免税项目活动的财务影响。

提出的建议

47. 总体而言，发布了 90 条与国家办事处审计有关的建议(详见图 2、3 和 4)；39 条建议(43%)定为高度优先级别，其余 61 条建议(57%)定位中度优先级别。近三分之二的建议涉及项目管理事项。分析继续强调“指导”而非“导则”，即相对于颁布更多政策(“导则”：10 条建议)或提供更多资源(6 条建议)，应更强调加强监管控制(“指导”：72 条建议，占 62%)。作为对照，“业务”建议所占比例(54%)高于“合规”事项的建议(26%)，但主要具有战略性质的“办事处治理”领域是个例外。

图 2

国家办事处审计建议——按优先等级排列

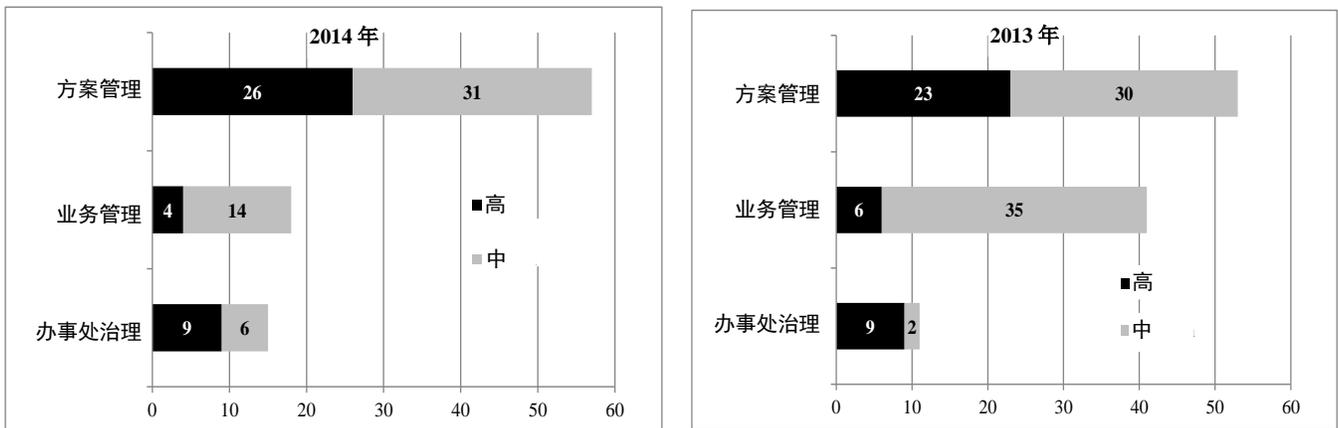


图 3
2014 年国家办事处建议——按类型排列

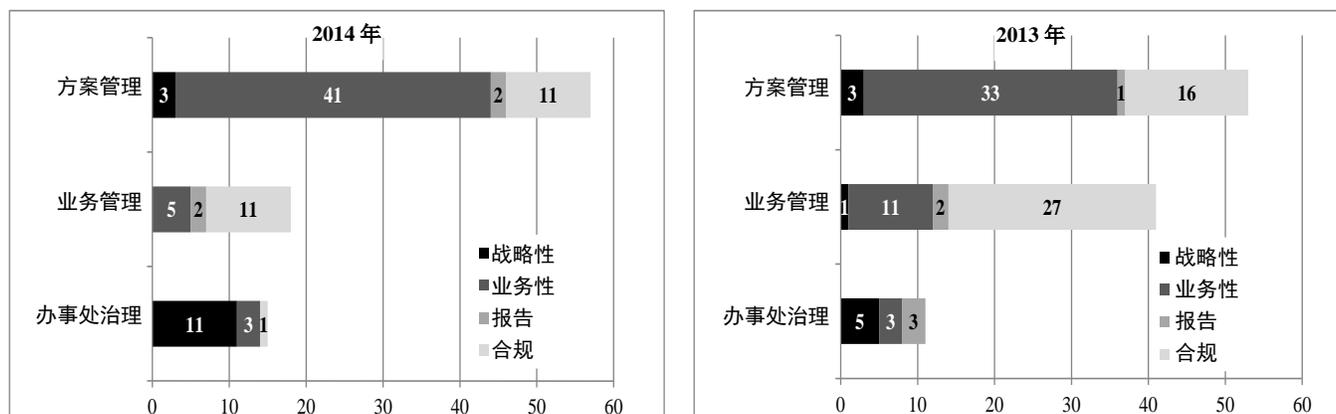
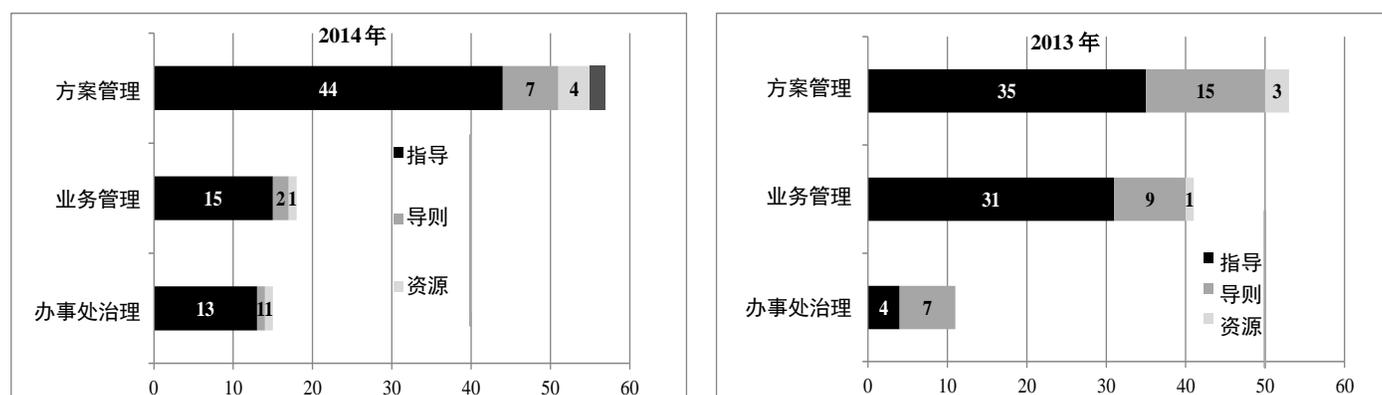


图 4
2014 年国家办事处审计建议——按原因排列



联合审计

48. 调查和审计处参与了对巴基斯坦“一体行动”项目的联合审计，该项目被评为“部分满意”。7 条建议¹² 被列为高度优先级，对象是联合国发展集团、驻地协调员或国家工作队。建议的内容涉及必须协调和整合人道主义进程和发展进程，并在转型国家制订更多指导意见和工具来更好地加以协调；确保在地方充分执行“一体行动”管理和问责框架，促进在全球一级对其进行监测。此外，还必须(a) 加强对战略优先领域的监测框架；(b) 确保监测架构和程序有效运作；(c)

¹² 未计入人口基金的建议数目。

制订战略和行动计划，统一业务程序和流程。联合国开发计划署(开发署)跟踪和报告了在执行建议方面的进展情况。

共同业务流程和总部单位

对用户开通和认证系统的审计

49. 此项审计的目的在于评估授权和允许用户进入机构网络和企业资源规划系统以及核证用户接入的程序和系统有关控制手段的可靠性。评级结果是“部分满意”。

50. 审计表明，为用户开通程序提供支持的系统是由内部开发的，其性能比得上领先的第三方系统。审计突出显示了需要管理当局注意的若干问题，包括：作为基础的内部控制框架存在局限性，企业资源规划系统授予高级管理人员无限制的核准权，企业资源规划系统年度使用权认证和办事处信息核实程序缺少实效，以及卖方不再为使用的某些软件提供支持。审计还显示密码管理薄弱，这一缺陷在审计完成后立即得到了纠正。

E. 内部审计建议的后续工作

尚未落实的建议

51. 审计和调查处评估了2014年执行的93项建议。如表6和图5所示，截至2014年12月31日，大约131项建议¹³仍未落实。

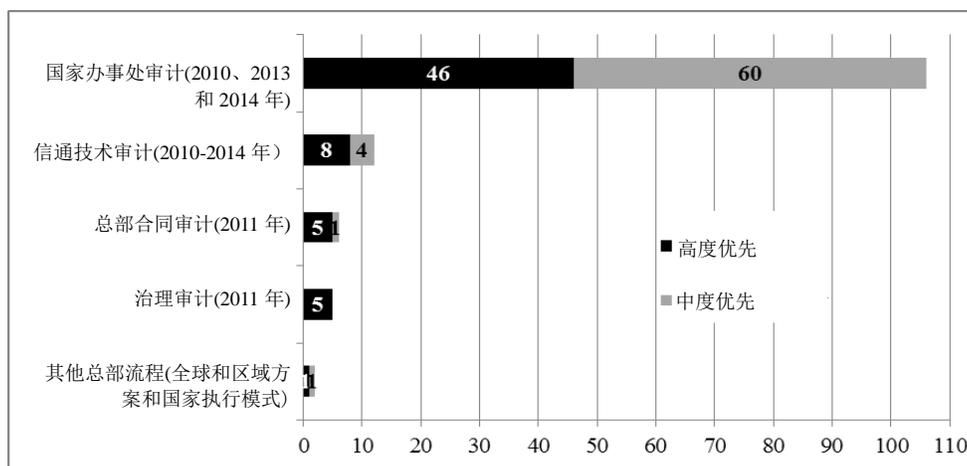
表6

按年份分列的审计建议 2014 年落实情况

年份	报告数量	发布的建议	尚未落实的建议	
			2013 年	2014 年
2010 年	57	1 976	6 (~0%)	2 (~0%)
2011 年	11	248	27 (11%)	13 (~5%)
2012 年	3	37	8 (22%)	0 %
2013 年	12	112	82 (73%)	21 (19%)
小计	71	2 373	123 (2%)	36 (~2%)
2014 年	9	101	不适用	95 (94%)
共计	80	2 474	不适用	131 (5%)

¹³ 这一数字不包括联合审计的情况，该情况由开发署报告。

图 5
截至 2014 年 12 月 31 日尚未落实的建议*



(*) NEX-国家执行模式
OFA-业务基金账户
GRP-全球和区域方案

52. 如图 5 所示, 在尚未落实的建议中, 有 106 条建议(82%)涉及 2013 年和 2014 年审计的国家办事处, 此前各年度建议未落实的只有一条; 有 46 条建议被评为高度优先级别。60 条建议涉及方案管理问题, 主要涉及国家执行(31 条建议)、方案规划和执行(17 条)和库存管理(12 条); 有 28 条建议涉及业务事项(其中 12 条涉及财务管理); 16 条建议涉及办事处治理。上文第 30 至 46 段阐述了改进的机会。

53. 在涉及信息和通信技术控制的 12 条尚未执行建议中(其中 8 条是高度优先), 10 条建议涉及 2014 年完成的用户准备和认证进程审计; 其余 2 条建议源自此前各年度的审计, 其原因是管理当局努力制订新政策, 强化这一领域的核心流程。

54. 自 2012 年以来, 管理当局一直采取行动, 处理 2011 年总部合同审计中尚未执行的 6 项建议, 其中多数建议为高度优先; 但是 2014 年期间取得的进展有限, 其中一项建议处理完毕。其余建议涉及: (a) 更明确地界定合同管理流程归谁负责, 强化政策和程序手册及其内部控制框架; (b) 采用综合合同管理系统; (c) 设计和实施预防性控制, 以加强合同奖励审批要求; (d) 实施更有力的应付款控制; (e) 加强供应商业绩评估流程。

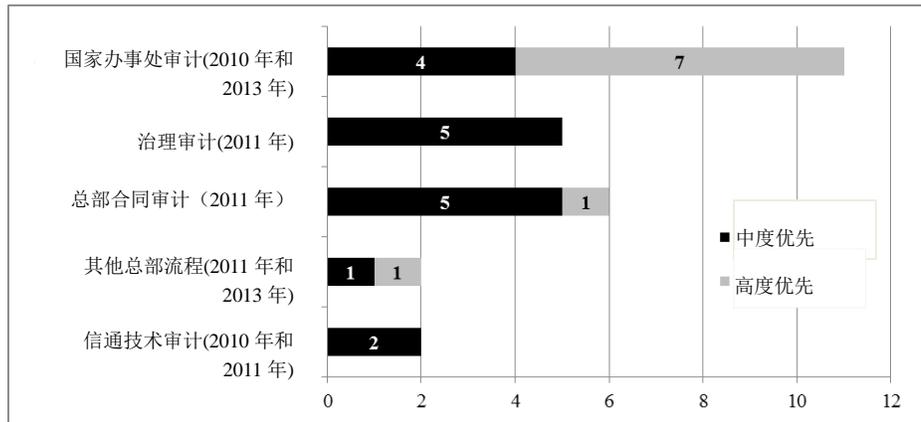
55. 2011 年治理审计中尚未落实的 5 条建议涉及: (a) 更好地界定区域办事处的作用和活动, 包括有关国家办事处监督的作用和活动; (b) 监测区域化努力; (c) 改善方案财务管理机制; (d) 加强工具和培训, 以建设各国家办事处的监测能力。2012 年以来, 管理当局持续采取行动, 努力实现上述改善, 2014 年处理完毕 5 条建议。

在 18 个月或更长时间内没有解决的建议

56. 截至 2014 年 12 月 31 日，在 131 条尚未处理的建议当中，有 26 条在 18 个月或更长时间内仍未得到解决，与之相比，2013 年未解决建议数目为 41 条(见图 6；附件 3 载有详细的建议清单)。在这 26 条建议中，10 条建议涉及 2013 年上半年完成的审计中有关国家办事处的建议，1 条建议涉及 2010 年审计。上文第 30 至 46 段阐述了有关治理、总部合同和信通技术审计的资料。

图 6

在 18 个月或更长时间内未解决的建议



F. 遵守监督政策——披露内部审计报告

57. 由 [DP/FPA/2008/14](#) 明确规定并经执行局 2011 年后续决定修订的披露程序 2014 年全年得到有效实施。2014 年，在实施这些程序后没有收到披露要求。

58. 2012 年 12 月 1 日之后印发的所有内部审计报告均在内部印发后一个月内公开。本报告所述期间(2014 年)是公开披露报告的第二年。审计和调查处一直关注报告的清晰度和质量，并在报告起草和定稿方面投入了时间和精力。管理当局的关注程度也有所提高，重点关注内容和评级。总体而言，公开披露依然有助于继续开展积极对话。

五. 调查

59. 审计和调查处调查科负责调查各种形式错失行为的指控：

(a) 人口基金工作人员的不当行为包括欺诈和贪污、工作场所骚扰、滥用权力、报复举报人、性剥削和性虐待以及违反适用条例、规则和行政或政策指示的其他行为。这些被称为“内部案件”和“内部调查事项”；

(b) 独立承包商、执行伙伴和其他第三方未能履行其义务，其中包括欺诈和其他损害人口基金的财务违规行为。这些被称为“外部案件”和“外部调查事项”。

A. 案件数量

60. 2014 年，审计和调查处收到 71 起投诉，比 2012 年增加 233%，比 2013 年增加 16%。¹⁴ 还有 34 起转自 2013 年的案件，从而使 2014 年案件总数达到 105 起，相比之下，2012 年和 2013 年分别为 42 起和 81 起案件(见表 7)。案件数目增加是因为对骚扰的指控增加，审计和调查处的任务扩大至包括外部调查事项，以及有关违禁行为情况¹⁵ 的报告增加。

表 7

2014 年受理和办结案件概览^(*)

	2012 年	%	2013 年	%	2014 年	%
从以下年度结转的案件						
- 2012 年或更早	19	45%	20	25%	2	2%
- 2013 年				0%	32	30%
收到的投诉	23	55%	61	75%	71	68%
案件总数	42	100%	81	100%	105	100%
办结案件						
经过初步评估	17	77%	40	85%	41	67%
经过全面调查	5	23%	7	15%	20	33%
其中 已证实	4	18%	6	13%	15	24%
未经证实	1	5%	1	2%	5	8%
结案总数	22	100%	47	100%	61^(**)	100%
结转至下一年的案件						
其中 内部	20	100%	28	82%	27	61%
外部	—	—	6	18%	17	39%

(*) 一项投诉可能包含针对多个人的多项指控，可能酌情产生多份报告。

(**) 包括联合国其他机构的两个案件。

61. 以上数据不包括审计和调查处额外处理的关于获取信息或咨询的多项要求。其中 10 项在内部登记为“供参考”，因为它们可能成为投诉。

¹⁴ 不包括所收到的标记为“供参考”的资料。

¹⁵ 见经修订的监督政策 DP/FPA/2015/1 中的定义。

62. 有 44 起未结案件结转至 2015 年，其中除 3 起案件外，都是在 2014 年受理的。27 起案件涉及工作人员(内部案件)；17 起涉及外部案件。

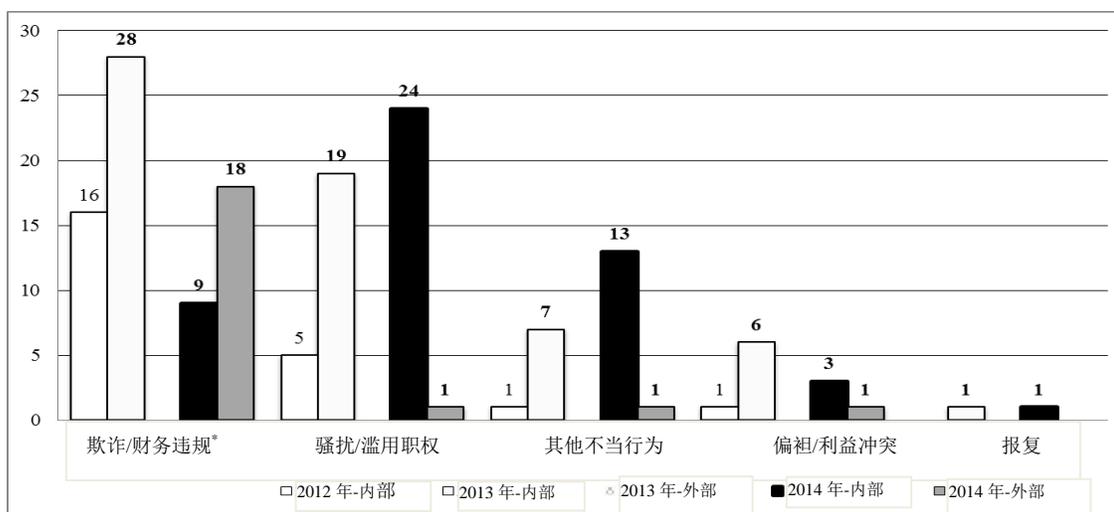
63. 欺诈和财务违规行为占有所有结转案件的 50%，其次是其他不当行为¹⁶ (28%)、骚扰和滥用权力(20%)、利益冲突(2%)。欺诈和其他财务违规行为占外部案件的 88%。

B. 投诉类型

64. 如下文图 7 所示，27 起(38%)欺诈和财务违规案件是 2014 年受理的(内部 9 起，外部 18 起)。与 2012 年(70%，16 起案件)和 2013 年(46%，28 起案件)相比，案件减少的原因是审计和调查处任务扩大。工作场所骚扰和滥用权力案件数量猛增，2014 年受理了 25 起(35%)案件投诉，均为内部投诉，相比之下，2012 年和 2013 年的投诉分别为 5 起和 19 起。不涉及财务影响的其他形式的行为指控(例如死亡或人身威胁、泄露机密信息、未经批准从事外部活动、滥用资产、种族主义/不当语言)是 2014 年排名第三的类别(14 起案件，即 20%，主要是内部；相比之下，2012 年是 1 起案件，2013 年是 7 起案件)。其次是利益冲突和偏袒指控(4 起案件，即 6%，主要是内部)。如 2013 年一样，1 起案件(1%)涉及报复举报人指控(内部案件)。

图 7

2013 年和 2014 年受理投诉概览



* 包括采购欺诈、应享待遇欺诈、谎报和滥用人口基金资源等分类。

¹⁶ 包括死亡或人身威胁、泄露机密信息、未经批准开展外部活动、滥用资产、使用种族主义语言/不当语言。

65. 向审计和调查处报告错失行为的方式包括：直接通过电子邮件(占 2014 年受理投诉的 68%)、通过审计和调查处秘密调查热线(16%)或通过其他手段(17%)，其中包括审计和调查处或人口基金以外实体移交的案件。

C. 案件处理

66. 审计和调查处在接到投诉之后会开展初步调查，判断是否有合理的迹象表明确实存在错失行为。假如审计和调查处认定没有充分的理由支持开展全面调查，则将结案，做出结案说明，并酌情寻求以非正式方法解决。假如评估发现有充分的迹象表明确实发生了错失行为，则审计和调查处将启动正式调查，可能会提出多项指控。假如指控得到证实，审计和调查处将按所涉主体(工作人员、其他人员或所涉实体)向执行主任发出调查报告，以便采取适当的行政或纪律行动，并酌情收回资金或资产。假如调查发现内部控制存在系统薄弱环节，审计和调查处可以向管理当局发出单独报告，就如何加强这些薄弱环节提出建议。

67. 在全部 105 起案件当中，61 起案件在 2014 年办结；41 起案件经过初步评估后结案，20 起案件经过全面调查后结案(见表 7)。在后一种情况中，15 起案件得到证实，其中几起案件性质复杂，有多重指控。针对所有案件均发布了调查报告。下文表 8 概括介绍了按类别分列的指控。更多详情见附件 6。

表 8

2014 年已证实指控概述^(*)

指控类型	外部	内部	共计
其他不当行为	21%	17%	38%
欺诈	17%	17%	33%
偏袒	0%	13%	13%
财务违规行为	4%	8%	13%
骚扰或滥用职权	0%	4%	4%
共计	42%	58%	100%

^(*) 与人口基金有关

68. 2014 年经证实的涉及欺诈和财务违规案件的涉案总金额约为 19 000 美元。

D. 采取的纪律措施或制裁行动

69. 在 2013 年证实的案件中，截至年底追回的资金数额为 99 007.22 美元(所确定损失的 51%)；所有涉案工作人员均离职，除非相关人员在启动调查后阶段辞职(详情见附件 7)。

70. 在 2014 年证实的案件中，管理当局于年底提出指控，并等待 4 个案件的评论意见，辞退或申斥了涉案工作人员(每起案件各一个)，并正在审查其余案件，除非所涉人员已辞职(详情见附件 6)。

E. 加强措施

71. 2014 年，审计和调查处进一步强化了调查程序和措施。该处修订了调查手册，以确保符合最新判例和公认的最佳做法。该处编写了调查指导方针，用于分享信息和就调查进程开展教育。最终发布将取决于现有能力。

F. 调查能力方面的挑战

72. 案件往往很复杂，需要耗费大量资源，特别是涉及欺诈和财务违规行为的外部案件；查处骚扰和滥用权力案件非常耗费时间和资源，需要特殊技能。

73. 审计和调查处在 2013 年报告中预计案件量将增加，情况也的确如此；2012 年至 2014 年期间案件增加 150%，仅新案件就增加 223%。案件数量现已超过审计和调查处目前的能力，每名调查人员平均负责的案件数量¹⁷ 从 2012 年每名调查员负责大约 10 起增至 2014 年的 23 起案件。为了应付这一工作量，2014 年，审计和调查处继续依赖经验丰富的调查咨询人。但是，这种情况不可持续。

六. 咨询活动

74. 人口基金运作的外部 and 内部环境在改变，原因包括：(a) 非核心供资增加，涉及多项单独协议；(b) 问责制加强，评估数目多，其中包括内部审计和调查职能；(c) 工作方向转到成果报告以及有关报告制度和政策的问题；(d) 业务下放和使用执行伙伴的情况日益增加；(e) 采用新的和更强大的信通技术系统；(f) 执行全面的企业风险管理程序和内部控制框架面临各种挑战。

75. 这导致对审计和调查处的涵盖一系列广泛主题的咨询服务的需求增加：

(a) 协定。审计和调查处审查了 2014 年提请其注意的 34 项协定的多个版本的审计和调查条款(2013 年为 25 项协定)。该处还应捐助者要求参加了相同协定的谈判；

(b) 审计和调查评估。审计和调查处参与了若干捐助者(例如欧洲联盟、多边组织业绩评估网和联合王国)开展的深入审查，还参与解决了由其他捐助者提出的问题；

(c) 执行局一级的政策。审计和调查处主持了了监督政策修订工作，并深入参与了修订《财务条例和细则》的工作；

¹⁷ 包括提供咨询的案件，因为此类案件需要关注并采取后续行动。

(d) 内部政策。审计和调查处就大约 20 项政策和程序提供了意见，(2013 年为 12 个)；

(e) 对人口基金高级管理当局的支持。这包括但不限于审计和调查处作为观察员参加各种指导委员会或工作委员会，例如，审计监测委员会和部门间资源调动委员会；

(f) 对人口基金工作人员的一般性支持。

76. 这些要求是应急性的；许多要求需要在很短时间内予以回应；一些要求需要大量投资，特别是审计和调查处管理层的大量投资。此后对其他活动产生的影响因这种“骨牌效应”而加剧，使得有必要讨论要求该处完成的任务。

77. 但审计和调查处继续强调，在做出决定或是执行该处提出的建议等方面，该处不承担任何管理责任。

七. 联合国系统内部的协调

A. 内部审计

78. 2014 年，审计和调查处积极参与机构间活动和内部审计会议。该处参加了联合国各组织内部审计事务代表、多边金融机构和其他相关政府间组织之间的做法和经验交流。

79. 2014 年，审计和调查处成为联合国各组织内部审计事务代表联合审计副主席，还担任联合国发展集团(发展集团)互动的协调员。在该处以及开发署审计和调查处联合领导下，联合国各组织内部审计事务代表通过了《联合国联合活动联合内部审计框架》。该处领导了联合国各组织内部审计事务代表关于联合筹资机制法律文书问题的互动。该处还参与了 2014 年的两次联合审计。

B. 调查

80. 2014 年，审计和调查处继续与联合国其他调查机构密切合作。该处在联合国调查办公室会议和国际调查员会议上积极参与机构间调查活动和支助；在国际调查员会议范围，该处在建立调查服务外部质量审查机制工作组通过最后文件¹⁸之后，结束了在该工作组的工作。

¹⁸ 外部专家开展的国际调查员会议调查办公室审查一般原则。

C. 联合检查组

81 最后，审计和调查处在 2014 年继续在联合检查组中担任人口基金协调员，与人口基金各部门、联合检查组以及行政首长理事会秘书处合作，就处于不同进展阶段的大约 20 份报告开展互动。

八. 总体结论和下一步措施

82. 审计和调查处的多项活动成果，以及管理当局为解决审计和调查处提出的问题而采取的行动，继续表明管理当局致力于提高人口基金的治理、风险管理和控制流程的成效。有了高级管理当局、审计咨询委员会和执行局的持续支持，该处能够尽可能顺利履行职责。

83. 展望未来，审计和调查处面临的主要挑战是使所担负的任务与资源相符。特别是，执行局和管理当局可在该处的支持下开展对话，商定如何就以下方面进行权衡取舍：(a) 风险偏好；(b) 内部审计(覆盖范围)和调查(处理指控)提供保障的程度；(c) 能够在多大程度上提供咨询服务；(d) 提供多少资源，以确保(一) 可接受的内部审计周期，涵盖高风险和中度风险领域；(二) 适当处理投诉(视需要调查相关投诉)；(三) 支持管理当局。

84. 审计和调查处将继续利用现有资源提供服务。
