

**2017 年年度会议**

2017 年 5 月 30 日至 6 月 9 日，纽约

临时议程项目 15

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 2016 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 2015/2 号和第 2015/13 号决定以及执行局早些时候的其他相关决定，报告了审计和调查处截至 2016 年 12 月 31 日止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 2016 年完成的内部审计和调查活动。报告内容包括：(a) 审计和调查处 2016 年资源；(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) 审查 2010 年至 2016 年发布的内部审计建议及其执行情况。最后，审计和调查处根据已开展工作的范围，就人口基金治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性提出的看法纳入 DP/FPA/2017/6/Add.1 号文件。附件 1 至 7 可在人口基金网站上分别查阅。

根据执行局第 2015/2 号决定以及早些时候的其他相关决定，特附上人口基金审计咨询委员会年度报告（DP/FPA/2017/6/Add.2），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可供查阅（DP/FPA/2017/CPR.4）。

决定要点

执行局不妨：

表示注意到本报告(DP/FPA/2016/7)、根据已开展的工作范围就人口基金治理、风险管理和控制框架(DP/FPA/2017/6/Add.1)的充分性和有效性提出的意见，审计咨询委员会年度报告(DP/FPA/2017/6/Add.2)，以及管理当局对该年度报告和本报告的回应(DP/FPA/2017/CRP.4)；

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充足资源；

确认并支持审计和调查处参与联合审计和调查活动。

目录

页次

I.	导言	5
II.	人口基金的保障工作	5
	A. 任务、专业标准和独立性	5
	B. 有关人口基金治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性的意见	6
	C. 遵守监督政策	6
III.	资源	6
IV.	2016 年内部审计活动	7
	A. 审计风险评估方法	7
	B. 2016 年审计计划	8
	C. 后续审计覆盖范围	9
V.	2016 年年度调查活动	9
	A. 案件数量	10
	B. 投诉类型	11
	C. 案件处理	11
VI.	2016 年内部审计和调查的主要发现	12
	A. 2016 年审计风险评估	12
	B. 主要内部审计和调查结论	13
	业务单位	13
	流程和方案	16
	信息和通信技术	16
	联合审计	16
VII.	提出的建议和管理当局行动	17
	A. 审计建议	17
	新建议	17
	尚未落实的建议	18
	管理当局接受风险	19
	在 18 个月或更长时间内未解决的建议	20
	B. 调查后采取的纪律措施或制裁行动	20
VIII.	咨询活动	20
IX.	联合国系统内部的协作	21
	A. 内部审计	21
	B. 调查	21
	C. 联合检查组	21

X. 总体结论和下一步措施 21

插图目录

图 1 2013 年和 2016 年受理投诉概览——按类别（以受理的投诉为准）	11
图 2 国家办事处审计建议——按优先等级排列	17
图 3 国家办事处建议——按类型排列	17
图 4 国家办事处审计建议——按原因排列	18
图 5 截至 2016 年 12 月 31 日尚未落实的建议	19
图 6 在 18 个月或更长时间内未解决的建议	20

表格目录

表 1 2015 年和 2016 年资源	7
表 2 2016 年审计情况概况	8
表 3 2016 年业务单位审计——按地区评级	9
表 4 2016 年受理和办结案件概览	10
表 5 2016 年调查的案件概况（按调查结案时分类）	12
表 6 2016 年审计风险评估结果	12
表 7 按年份分列的审计建议执行情况	18

附件目录

附件 1: 审计和调查处章程修订版草案
附件 2: 2016 年发布的内部审计报告——附载评级
附件 3: 2016 年国家办事处内部审计报告提供的良好做法和改进机会
附件 4: 2016 年底前超过 18 个月的建议
附件 5: 2016 年底前国家执行和业务资金预支状况
附件 6: 2016 年发布的调查报告详细概述
附件 7: 2015 年发布的调查报告最新概述

（附件 1 至 7 可在人口基金网站上查阅）

I. 引言

1. 本报告向执行局概述审计和调查处 2016 年进行内部审计和调查活动的情况。本报告也说明根据第 2015/13 号决定，介绍了审计和调查处在已开展的工作范围基础上关于人口基金治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性意见。本报告首先概要介绍了审调处所承担的保证、资源和活动，然后综合分析了所进行工作的成果、所做的建议以及管理举措。

II. 人口基金的保障工作

A. 任务、专业标准和独立性

2. 2014 年人口基金《财务条例和细则》第十七条、监督政策¹和问责框架这三者共同构成了审计和调查处任务规定的基础。² 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）以下监督职能：(a) 独立内部审计服务（治理充分性和效力、风险管理、内部控制进程、经济高效地使用资源）；(b) 调查服务（指控不当行为）。《审计和调查处章程》最新已由人口基金执行主任于 2014 年 7 月 17 日核准。修订后的草案采纳了审计和调查处外部质量评估所建议的更改（参见第 6 段）并已纳入在附件 1 中。

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；审咨委于 2016 年审查了审计和调查处年度工作计划、预算、定期进度报告、年度报告和内部审计报告。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。2016 年，外部审计员继续依靠审计和调查处的工作和报告。

4. 该年，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助。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，让处长有机会向高级管理当局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. 审计和调查处根据其受之约束的专业标准和其必须遵守的政策开展工作，包括监督政策、财务细则和条例以及工作人员细则和条例；内部审计方面的《国际内部审计实务准则》；³调查方面的人口基金纪律框架、人口基金的供应商制裁政策、人口基金保护举报不当行为或配合经正当授权的实况调查工作的工作人员免遭报复的政策；以及《统一调查原则和准则》。

6. 为确保一如既往地高效开展任务，审计和调查处在开展内部审计和调查的职能时一直执行质量保障和提高方案。这一方案包括持续和定期进行外部质量评估。在 2015 年，人口基金的内部审计职能由内部审计师协会进行独立审查，确保该职能基本符合国际标准和《内部审计师协会道德守则》。2016 年，人口基金调查职能接受了两位独立审评员的审评。审评员确认调查职能符合《统一调查原则和准则》所反映的且普遍接受的国际组织调查标准。本报告在撰写时会考虑上述审评所做的改进建议。

7. 审计和调查处处长特此向执行局确认该处在 2016 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。

¹执行局决定 2015/2；另见 DP/FPA/2015/1

²参见 DP/FPA/2007/20

³由内部审计师协会颁布

B. 有关人口基金治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性的意见

8. 审计和调查处认为，根据开展工作范围，人口基金治理、风险管理和内部控制进程的充分性和有效性“部分令人满意”——这意味着各流程已基本确立和运作，但所找出的一个或多个问题如得不到管理当局的处置，可能严重损害人口基金目标的实现。然而，找出的所有问题均未被评估为有可能严重损害目标的实现。

9. 第 DPA/FPA/2017/6/Add.1 号文件提供了形成意见的理由，用作意见基础的标准的说明，所开展的工作范围，为形成意见而酌情考虑的额外证据源，以及汇集和评估已找出问题的流程。

C. 遵守监督政策

10. 根据 DP/FPA/2015/1 号文件，披露内部审计报告程序在 2016 年得到贯彻实施，这也是公开披露内部审计报告的第四个年度。2016 年间未收到在 2008 年 9 月至 2012 年 11 月期间发出的调阅报告请求。2012 年 12 月 1 日之后发布的所有报告均已在内部发布后一个月内公开披露。对审计和调查处而言，其内部审计报告的清晰性和质量仍然是一个需要持续关注的问题，在管理当局互动方面需要投入大量时间和努力。

11. 根据 DP/FPA/2015/1 号文件（第 27 段），审计和调查处的资源得到有效和高效的部署，但可用资金不足以扩大内部审计覆盖面，解决不断增加且日趋复杂的调查案件数量，或除了通过有限咨询服务（参见第 III 部分、第 IV 部分、第 V 部分、第 VIII 部分和第 IX 部分）以外开展支持管理工作。

III. 资源

12. 截至 2016 年 12 月 31 日，审调处已有 21 个核定员额：4 个一般事务职等以及 17 个专业职等；其中一个在年底时仍空缺。内部审计人员编制包括一名首席审计员、八名审计员和一名数据分析师；执行实地任务时由个人顾问或来自当地审计所的人员按长期协议予以补充；所有职位在年度均已填补。调查人员编制包括一名首席调查员、四名调查员；一名调查员于 2016 年 10 月加入，另一名年底时仍在招聘中；另有两名全职调查顾问。审计和调查处由一名处长和两名一般事务人员（年底时有一个员额空缺）构成，负责审计和调查处的一般管理和行政事务；发布报告；与成员国和捐助方的关系；大多数咨询服务；联合检查组的人口基金联络点；审计咨询委员会秘书处；经加强的内部审计质量保证和改进职能自 2016 年以来已归入审计和调查处，并配备一名专职的专业人员。

13. 以往在确定适当资格人选方面的困难因任职进程的延迟而进一步恶化，2016 年仍然存在。审计和调查处的总体空缺率在 2016 年略有下降，为 14%，分布情况与 2015 年相比有所不同（见表 1）。

14. 自 2014 年以来，审计和调查处一直仅从人口基金机构预算中获得资金。2016 年，与以往几年一样，审计和调查处继续主动管理其预算，于 2016 年 7 月恢复了 2016 年初始的预算水平。在针对 2016 年的实际空缺率做出调整后，年度预算与 2015 年相比略有增加（参见表 1）。

表 1
2015 年和 2016 年资源

	内部审计		调查		处长办公室		审计咨询委员会		共计	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2014	2016	2015	2016
专业人员员额——核定	10	10	5	5	2	2	-	-	17	17
空缺率	13%	13%	9%	22%	50%	0%	-	-	16%	14%
支助人员员额——核定	1	1	1	1	2	2	-	-	4	4
空缺率	0%	0%	0%	0%	6%	50%	-	-	3%	25%
(千美元)										
工作人员费用（按空缺情况调整后）	2 193	2,179	949	789	483	719 (***)	-	-	3 625	3,687
个人顾问	87	171	173	299	-	-	58(*)	67	318	537
采购服务	736	472	29	27	-	-	-	-	765	499
差旅	238	336	184	136	15	11	73	53	510	536
业务费用(**)	37	32	20	45	1	-	3	10	61	87
共计	3 291	3,190	1 355	1,296	499	730	134	130	5 279	5,346

(*) 扣除主席费后。

(**) 主要用于信息技术系统。

(***) 自 2016 年开始经加强的审计质量职能已归入审调处。

IV. 2016 年内部审计活动

A. 审计风险评估方法

15. 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。这份审计计划是根据对审计领域的成文审计风险评估制定的，由参与方案交付活动的 138 个业务单位，15 个核心业务流程和 10 个信息和通讯技术（信通技术）领域构成。通过一组指标进行风险测算，代表对所评估各业务单位、流程和系统实现目标可能有不利影响的各类事件的可能影响及其发生的可能性。

16. 业务单位审计风险评估采用衡量以下因素的指标：(a) 方案的重要性、复杂性、表现和变化；(b) 业务复杂性和表现；(c) 业务单位管理方案和业务活动的的能力；以及 (d) 外地办事处所在国家的腐败程度⁴。

17. 核心业务流程审计风险评估采用衡量以下因素的指标：(a) 流经这些流程的货币价值，其影响和复杂性；(b) 影响他们的变化；(c) 感知到的现有系统和控制的实效；以及 (d) 管理流程的能力。

18. 与信通技术相关的风险根据衡量以下因素的指标单独评估：(a) 其相关性和复杂性；(b) 影响他们的变化；以及 (c) 感知到的这些领域现有控制的实效；

19. 审计风险评估还考虑：(a) 由管理当局执行的企业风险管理（ERM）和控制自我评估流程的成果；(b) 与总部与区域办事处管理当局磋商的结果；以及 (c) 先前内部和外部审计以及调查工作的结果和完成日期。风险评估成果的详细说明，请见第 VI.A 部分。

⁴根据世界银行发布的指标。

B. 2016 年审计计划

20. 审计计划 2016 年基于 (a) 2014 年业务单位和流程审计风险评估结果（详细情况载于 DP/FPA/2015/7 号文件第 V.A 部分和 DP/FPA/2016/7 号文件第 V.B 部分）；以及 (b) 于 2015 年底进行的信通技术风险评估。

21. 2016 年内部审计工作计划包括 29 项主要涉及 2015 年度费用的审计业务，包括高风险和中风险业务单位的组合；高风险流程、方案和信通技术领域；以及联合国系统各组织的内部审计事务处（UN-RIAS）所决定的联合审计。为最大限度地使用资源，审计按计划到年底分别处于不同完成阶段。计划的实际执行程度在表 2 上列出。

表 2
2016 年审计情况概况

现况	业务单位	流程和方案	信通技术	联合审计 (a)	远程审计 流程(b)	共计
计划审计——按最终完成年份						
应于 2016 年最终完成	12	2	2	2	1	19
于 2016 年开始并于 2017 年完成	8	1			1	10
审计总数	20	3	2	2	2	29
实际审计——按年底状态						
已发布最终报告(c)	8	2	1	1	1	13
已发布报告草稿(d)	5			1		6
小计	13	2	1	2	1	19
正在编制或审查的报告草稿	5		1			6
计划或实地工作阶段	1	1			1	3
共计(e)	19	3	2	2	2	28

说明

(a) 受其他联合国内部审计事务处领导。

(b) 从总部审查外地办事处特定的关键控制和重大财务往来的运作效能。于 2016 年开始执行。

(c) 附件 2 列出了所有已发布的报告。

(d) 截至 2017 年 3 月 15 日发布的三份最终报告。

(e) 一项审计因审计和调查处管理当局约束而推迟。

22. 对八个业务单位的审计（一个区域办事处和七个国家办事处）以及对东欧中亚区域 17 个国家办事处的远程审计涵盖总额达 1.485 亿美元——占 2015 年总支出的 15%。5 项审计（56%）被评为“部分满意”，⁵3 项（33%）被评为“不满意”。⁶远程审计是首个采用四级审计评级制度（根据联合国各组织内部审计事务代表于 2016 年 9 月认可的统一业务层面审计评级提议）的审计，被评为“需要一些改进”⁷（11%）。表 3 列载了按审计领域进行的评级。

⁵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，如果管理当局未解决这个问题，如果管理当局未解决这个问题的话。

⁶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。

⁷“经评估的治理安排、风险管理做法和控制措施得到充分设计并有效运行，但需要进行一些改进，以能合理地保证会实现被审计单位/领域的目标。所确定的问题和改进机会并没有显著影响被审计单位/地区目标的实现。建议了管理举措，以确保确定的风险得到充分减缓”。

表 3
2016 年业务单位审计——按地区评级

评级	地区 ^(a)					
	办事处治理 ^(b)		方案管理		业务管理	
	办事处	百分比	办事处	百分比	办事处	百分比
满意	1	13%	-	-	4	45%
需要一些改进	-	-	1	11%	1	11%
部分满意	6	74%	5	55%	2	22%
不满意	1	13%	3	33%	2	22%

(a) 审查范围和深度因审计而异，与规划审计风险评估的结果相称。

(b) 区域办事处审计还涵盖对本区域国家办事处的支持和监督——被评为“部分满意”。

23. 在三个流程中，方案和信通技术审计已完成（见表 2），其中一个（33%）被评为“满意”，两个（66%）被认为“部分满意”。一个方案审计（“人口基金供应品治理和战略管理”）受范围限制的影响，因为执行计划的审计程序所需的一些文件没有提供给审计人员；如果审计能够审查这些文件，则可能已经确定了额外的审计结果，并可能得出不同的结论。

24. 尽管诸多不利因素，如审计和调查处理管理能力有限，与管理当局就报告内容进行的长时间讨论，以及从管理当局收到答复所耗费的时间，2016 年报告定稿的及时性有所改善（发布了 19 份报告，而 2015 年则发布了 15 份报告）。

25. 第 VI.B 部分详述了最重要的结论。

C. 后续审计覆盖范围

26. 审计和调查处审计策略表明，高风险业务单位的审计以三年为一个周期，中度风险业务单位的审计以 10 年为一个周期，并通过远程审计流程（还涵盖低风险业务单位）提供额外的保证。为对业务单位审计的覆盖范围提供补充，跨部门审查会在十年内覆盖高风险核心流程。

27. 2014 年至 2016 年期间，高风险和中度风险业务单位的平均审计周期为 6 年和 12 年（相比分别为 10 年和 18 年）；较高风险核心流程的审计周期为 10 年至 12 年。

28. 根据 2017 年至 2020 年的初步四年内部审计计划，同时假设 (a) 人口基金结构和业务模式没有变化，(b) 审计和调查处人员编制满员、没有空缺，(c) 财政资源保持在 2017 年水平（比 2016 年有所增加），2017 年至 2020 年期间的平均审计周期目标是，高风险业务单位为 3 年，中度风险业务单位为 10 年，高风险业务流程为 10 年——这将符合上述审计和调查处审计策略。

V. 2016 年年度调查活动

29. 审计和调查处负责调查各类错失行为指控：

- (a) 内部调查：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行为；以及
- (b) 外部调查：独立承包商、执行伙伴、供应商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被禁止做法。

30. 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，并酌情提请管理当局注意或采取行动或者寻求以非正式方法解决。假如评估发现指控可信，则审计和调查处将启动正式调查。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，或制裁，并酌情收回资金或资产。假如调查发现内部控制（内部审计报告尚未涵盖）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，以解决已确定的薄弱环节。

A. 案件数量

31. 2016年，审计和调查处新收到90起投诉，与2015年相比增加27%。新的投诉日趋复杂和耗费资源，外部投诉更是如此（2016年32起，2015年27起）。

32. 与52起转自2015年的案件一起，审计和调查处2016年共处理了142起待办案件（见表4），比2015年增加约23%（比2013年增加75%）。另外，审计和调查处处理了12起工作人员就审计和调查处调查任务征求意见。

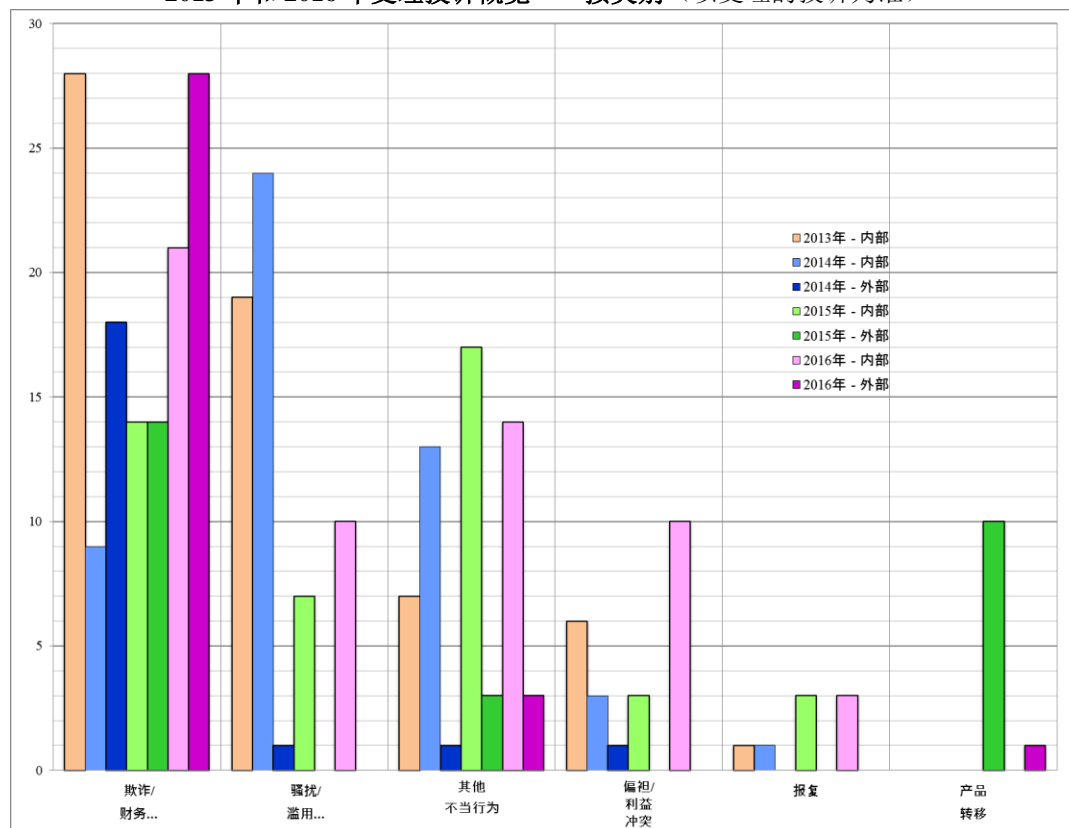
表4
2016年受理和办结案件概览

	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
从以下年度结转的案件								
- 2012年或更早	20	25%	2	2%				
- 2013年以来		0%	32	30%	3	3%		
- 2014年以来					41	36%	4	3%
- 2015年以来							48	34%
今年收到投诉	61	75%	71	68%	71	61%	90	63%
其中： 内部	55	68%	50	48%	44	38%	58	41%
外部	6	7%	21	20%	27	23%	32	23%
案件总数	81	100%	105	100%	115	100%	142	100%
办结案件								
经过初步评估	40	85%	41	67%	35	56%	75	74%
经过全面调查	7	15%	20	33%	28	44%	26	26%
其中： 已证实	6	13%	15	24%	13	21%	19	19%
未证实	1	2%	5	8%	15	24%	7	7%
结案总数	47	100%	61	100%	63	100%	101	100%
结转至下一年的案件	34		44		52		41	
其中： 内部	28	82%	27	61%	26	50%	25	61%
外部	6	18%	17	39%	26	50%	16	39%

B. 投诉类型

33. 2016年，收到39起（40%）涉及欺诈行为⁸（内部和外部）的投诉，其次是对其他形式但无财务影响（例如死亡威胁、滥用人口基金资源）之不当行为的指控，共17起（19%）；骚扰和滥用权力，共10起投诉（11%）。收到的其他涉及盗窃的指控——7起（8%）；利益冲突——6起（7%）；偏袒——4起（4%）；失实陈述——3起（3%）；报复——3起（3%）和产品转移——1起（1%）。图1按类别和年份呈现了趋势。

图1
2013年和2016年受理投诉概览——按类别（以受理的投诉为准）



(*) 包括欺诈行为、盗窃和失实陈述。

34. 向审计和调查处投诉的方式包括：直接通过电子邮件或信件（53%）；通过审计和调查处秘密调查热线（29%）；内部审计、审计和调查处或人口基金以外实体移交的案件（10%）；以及亲自报告（6%）。主动从其他调查派生出的指控（2%）。

C. 案件处理

35. 在全部142起案件中，101起在2016年办结：75起经过初步评估后结案，26起经过全面调查后结案，并发布了23份调查报告（一些报告涉及多起案件）。

⁸ 按收到时的判断。分类会在调查工作过程中变化。

36. 在所调查的 26 起案件中，19 起案件得到全部或部分证实（见表 5，详情见附件 6）。涉嫌诈骗行为和财务违规行为的证实案件的总额约为 36 700 美元。

表 5
2016 年调查的案件概况（按调查结案时分类）

说明	外部	内部	共计	百分比
欺诈/财务违规行为	16	6	22	84%
已证实	10	5	15	57%
未证实	6	1	7	27%
报复	-	3	3	12%
已证实	-	3	3	12%
未证实	-	-	-	-
其他不当行为	1	-	1	4%
已证实	1	-	1	4%
未证实	-	-	-	-
总计	17	9	26	100%
已证实	11	8	19	73%
未证实	6	1	7	27%

37. 四十一起案件转结至 2017 年（低于 2014 年水平）。其中，2016 年受理了四起案件。转结案件主要涉及内部事务。欺诈占 63%，其次是利益冲突（10%）、其他不当行为（10%）、骚扰（10%）、盗窃（5%）和偏袒（2%）。在结转案件中，34%（14 起）对应高优先级案件；56%（23 起案件）处于初步评估阶段，44%（18 起案件）正在调查或报告撰写阶段。

VI. 2016 年内部审计和调查的主要发现

A. 2016 年审计风险评估

38. 表 6 总结了 2016 年对 (a) 业务单位和 (b) 核心流程和信通技术组成部分的审计风险评估的成果——从而为 2017 年审计计划提供了支持。

表 6
2016 年审计风险评估结果

实体	风险			共计
	高	中	低	
国家办事处	12	50	59	121
区域办事处	1	4	1	6
联络处	-	-	6	6
参与方案交付的总部单位	1	2	2	5
业务单位	14	56	68	138
核心流程和信通技术的成份^(*)	33	87		120

^(*)核心流程和信通技术按组成部分分解；评估侧重于较高风险的评估。

39. 审计风险评估反映出人口基金的风险敞口，这与前几年相比基本没有变化。所得出的审计风险因素整体上与通过管理当局执行的企业风险管理程序所确定的风险因素一致，主要源自：

- (a) 复杂且相对零散化方案，且由大量业务单位执行；其中一些在脆弱环境中与大量具有不同能力水平的执行伙伴合作；
 - (b) 人道主义应急活动大幅增长，尤其是受冲突影响国家；
 - (c) 大量生殖健康商品保障方案（“人口基金供应品”），包括供应大量避孕药具——制造出许多供应链管理挑战；
 - (d) 持续依赖少量关键捐助方并且受到货币波动的影响；
 - (e) 其他资源（非核心供资）的占比越来越大——降低方案编排的灵活性、增加资金操作业务单位的工作量，同时仅部分覆盖核心管理职能的成本；以及
 - (f) 高度分散的业务，庞大且分散的队伍（包括广泛使用顾问），过重的当地采购水平和大量的财务往来。
40. 28个业务流程和五个信息和通信技术领域被评估为较高审计风险领域；主要原因见在括号中。
- (a) *治理*：(i) 综合控制框架；管理当局监督（即“第二道防线”控制）；企业风险管理与欺诈风险管理（控制和能力之间的差距）；(ii) 整体优先事项管理；以及 (iii) 结构和人员配合；以及员工队伍和接替规划（能力限制，包括关键岗位的长期空缺）；以及 (iv) 资源动员（供资形势变化）；
 - (b) *方案管理*：(i) 方案设计；以及治理和监督（结果、框架和规划的政策变革之间的差距）；(ii) 工作计划、方案财务管理、监测（控制差距）；(iii) 人道主义应急（控制和能力之间的差距；人道主义干预措施的增长以及影响它们的挑战）；(iv) 执行伙伴能力评估；预付款和费用管理；以及保证机制（流程和系统变动）；(v) 供应链管理（控制和能力之间的差距）；(vi) 供资方案的制定和成本核算（非核心供资比例增加）和 (vii) 信托基金管理（流程变更）；
 - (c) *业务管理*：(i) 人力资源战略执行、招聘和约聘人员管理（流程差距和变更）；(ii) 外地办事处采购（运作效能差距）；(iii) 人道主义采购（规模扩大以及使用紧急采购程序所固有的风险）；(iv) 承诺控制（控制差距）；(v) 项目现金预支（越来越多地使用第三方支付系统）；以及 (vi) 增值税管理（控制差距）；以及
 - (d) *信息和通信技术*：(i) 流程、项目和数据的治理；服务交付（控制和能力差距）以及 (ii) 业务应用（企业资源规划和其他信通技术系统在功能和控制方面的差距——增加工作量和不合规风险，限制可用于监测和管理监督的信息）。

B. 主要内部审计和调查结论

41. 通过 2016 年内部审计和调查工作揭示的良好做法和改进机会与前几年查明和报告的情况一致，也与联合国审计委员会在其 2016 年管理当局信中所列的情况一致。附件 3 在下面以表格形式加以概述。

业务单位

(i) *办事处治理*

42. 2016年再次定期召开工作人员和管理当局会议以便分享信息，监测方案执行，协调方案和业务活动。一些办事处还编写明确且有相关性的年度管理计划，有效地建立了分散结构，以更好地执行和监测方案活动。一个办事处执行了明确定义的人道主义应急活动协调和跟进机制。

43. 注意到年度办事处管理计划有所改进，但仍需要进一步增强，以确保这些计划始终反映各种相关产出，包括更好的定义以及相应的指标、基线、目标和里程碑。此外，需要及时审批及执行组织结构和人员配合审查，以确保人员配置能力与方案交付和业务需求相一致。流程改进有助于降低高级职位的空缺率。然而，在某些情况下，空缺无法得到立即填补——特别是在管理大型或复杂方案的办事处，或在脆弱环境下运作的办事处——对此，应加强总部和区域支持和监督。

44. 业务单位应建立更有效的流程，以 (a) 查明和评估影响其的所有（相关）风险；以及 (b) 定义和执行适当的风险缓解举措。企业风险管理流程于 2015 年部分实施，并且于 2016 年启动了修订后的流程，从而反映出一些改进，特别是工具方面的改进；然而，这还远远不足。

(ii) 方案管理

a. 方案规划、执行和监测

45. 一些办事处利用手机银行技术或付款服务机构，实施了高效的流程，以便利支付差旅费、向外勤人员支付报酬以及向方案参与者支付津贴。这些做法尽量减少现金支付所带来的相关风险；应考虑复制他们。要就资源与潜在的捐助方交流，一家办事处建立了一个处理联合供资的有效结构——依靠证据、关键数据和直接受援者的证词。还可以考虑复制这种做法。

46. 如过去几年所说，应该制定更全面的方案成果和资源框架，对国家和区域方案文件进行补充。这些框架应该更好地勾勒：(a) 方案产出；(b) 指标及相关基线和目标；(c) 里程碑（即中间结果）；以及 (d) 资源估计，并在方案周期内针对各个阶段提供细化信息。这将有助于更有效地规划和执行方案活动，更好地跟踪实现预期方案成果的进展情况。总部管理当局表示，其正致力于发布有此效果的新指导方针和工具。

47. 应进一步加强工作计划管理，特别是 (a) 完善完成时间表；(b) 更细化的细节；(c) 定期更新；(d) 获更好支持的工作计划预算；(e) 提高方案财务管理控制的有效性，包括费用审查和预算到实际调账；(f) 与全球方案编排系统中反映的“工作计划快照”统一；以及 (g) 更加一致和严格地监测工作计划执行情况和取得的成果。

b. 国家执行

48. 继续需要对执行伙伴的方案和财务管理能力进行更深入、更完善的评估并记录成本，同时加强财务监测——确保所提供的资金用于拟定目的，并符合所核准的工作计划和预算。应该记住，2016 年推出了经修订的统一现金转移方法框架；因此，2016 年办结的审计部分反映了这一变化以及由此预期的改进。

c. 库存管理

49. 如以往报告所述，需要与其他相关方案利益攸关方一起加强对方案国家的支持，以解决供应链管理系统中可能减少生殖健康商品供应并产生缺货的差距。接收和检查控制应得到更一致地执行和记录。仍需要定期监测执行伙伴所持有的生殖健康商品存货量，以及跟踪在服务提供点的及时分发和供应情况。

50. 库存清单跟踪继续需要关注——请记住，2016 年完成的审计较有限地涵盖了与执行全新 Atlas 型“发货跟踪器”应用程序（取代 2015 年全年使用的原先库存管理系统）相关的改进。

d. *非核心资源管理*

51. 2016 年未发现重大问题。

(iii) *业务管理*

a. *人力资源*

52. 更好地遵守决标和管理服务及单个咨询合同方面的政策和程序，同时在 2016 年继续强调强制性培训要求。

b. *采购*

53. 虽然一些办事处加强了采购规划流程，但在这方面仍有重大改进需求。

54. 地方一级在竞标、决标和合同管理领域存在数例不遵守采购程序的情况。由于缺乏管理当局的监控，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。最后，在采购货物和服务的收货和检验方面仍然需要完善单据凭据。

c. *一般行政*

55. 未能始终遵守在旅行日期前至少提前 21 天购买航空旅行服务——限制了获得更好票价的能力（与接近旅行日期的通常票价相比）。

d. *财务管理*

56. 几乎所有审计都继续提出以错误科目代码记录费用的情况——从而减少了方案和财务信息的整体可靠性。作为财务报表编制流程的一部分，在总部执行的补偿性控制部分缓解了这一问题的影响。

57. 为尽量减少没有适当管理当局批准就执行交易的风险，并且产生费用超出现有财政资源的风险，在采购货物和服务的决定之前，应通过在采购单或采购订单中发出请购单或采购单，更及时地在 Atlas 中反映和批准财务承诺，或者应将报销费用通报给供应商和执行伙伴。

58. 此外，需要就通过支付服务机构（包括银行、汇款运营商和移动电话公司）支付的流程和控制制定更具体的指导方针。

59. 最后，在某些情况下，继续注意改进对增值税缴付和报销的管理。

(iv) *支持和监督国家办事处（区域办事处）*

60. 特别重要的是，需要显著提高区域办事处对国家办事处表现的监督的有效性，以明确的职权范围和整体指导方针涵盖所期望监督的性质、范围和频率，并为此而提供足够的人力和财政资源。对阿拉伯国家区域办事处的审计与对其他区域办事处的审计相一致，查明了提高技术援助和顾问名册管理流程有效性的机会（见第 73 段）。

流程和方案

避孕套采购流程

61. 2014年1月1日至2015年3月31日期间的避孕套采购（金额达3 200万美元）风险管理和内部控制被评为“满意”。

62. 该审计查明了避孕套采购方面的多项良好做法，并提供了15个建议以供进一步改进，其中大部分属于业务性质。最重要的建议涉及 (a) 探索采购替代方案；(b) 减轻所在国产品登记要求对人口基金供应的质量有保障的避孕用具的影响；(c) 对于所在国发货后测试要求——这增加了安全套采购和供应活动的复杂性，并可能限制人口基金提供高性价比产品的能力——倡导采用基于风险的方法；以及 (d) 加强战略供应链管理活动。

人口基金供应品治理和战略管理

63. “人口基金供应品”是人口基金旗舰方案，旨在加速最迫切需要生殖健康商品保障国家的进步；2014年投资1.852亿美元，主要用于生殖健康商品采购（1.114亿美元）和能力建设活动（6 250万美元）。审计范围内的所有领域（“方案设计”；“方案治理和战略管理”；“队伍管理”以及“方案报告和制度”）被评为“部分满意”。

64. “方案设计”的主要改进机会涉及更好地界定 (a) 方案框架内的能力建设——确保更好地注重高性价比的干预措施，包括解决商品供应和库存短缺问题（主要归因于供应链能力差距）所需的干预措施；(b) 各国从该方案“毕业”的流程和全套标准。

65. 国家特定的多年期执行战略和中期滚动行动计划可以加强“战略方案管理”——更好地集中力量、保持一致，并且能以长远角度改善资源配置。此外，更有效的供应链管理组织安排、流程和系统——从采购到“最后一公里”全程增强量化、规划、外包、采购、交付和分配生殖健康商品——可以更好地支持方案目标的实现，促进性价比，并有助于减轻人口基金的信托监督和合同义务。

信息和通信技术

66. 全球方案编排系统是2014年11月实施的业务应用程序，用于支持方案执行管理计划的编制、预算批准、维护和系统设置。

67. 这些控制被评为“部分满意”——主要归因于以下领域的控制设计问题 (a) 对系统功能的访问；(b) 工作计划制定和维护过程中的职责分工；(c) 与工作计划预算制定和批准相关的功能；以及 (d) 总体工作计划的生成和批准。

68. 此外，应通过强制要求对新业务应用程序进行签发，加强信通技术治理流程，从而符合内部控制框架要求。

联合审计

69. 审计和调查处参与了对“南苏丹共用人道主义基金的治理安排”项目的联合审计，该项目被评为“部分满意”。提出了四项中优先级建议，以加强 (a) 储备分配流程的某些方面；(b) 管理与分享记录和报告；(c) 风险缓解流程；以及 (d) 向方案利益攸关方报告的信息的质量和准确性。

VII. 提出的建议和管理当局行动

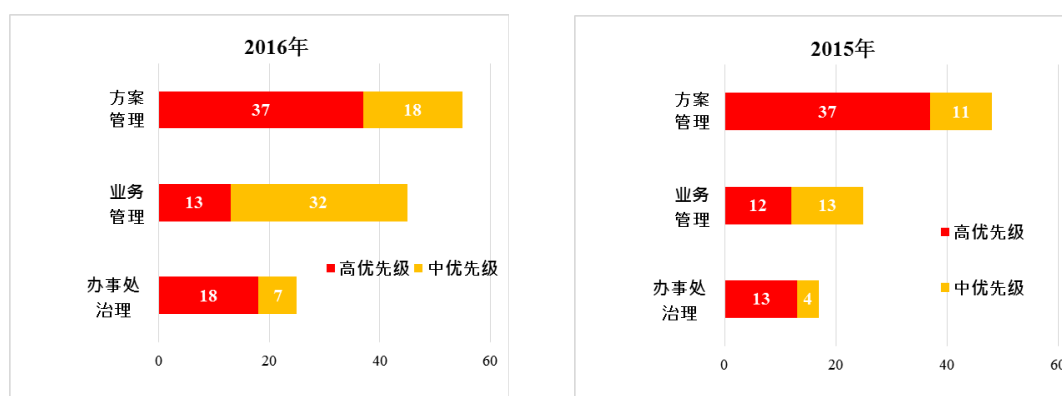
A. 审计建议

新建议

国家办事处

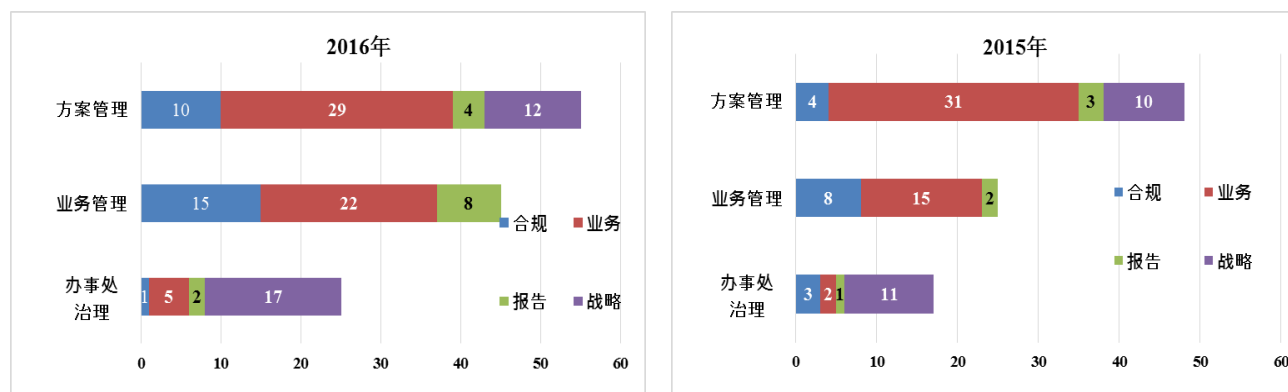
70. 总体而言，2016年发布了125条与国家办事处审计有关的建议。与前几年一致，“方案管理”继续在建议中占较大数量（44%），同时与“业务管理”相关的建议数量有所增加。在这125条建议中，68条建议（54%）定为“高度优先级别”；其余57条建议（46%）定为“中度优先级别”（见图2）。

图2
国家办事处审计建议——按优先等级排列



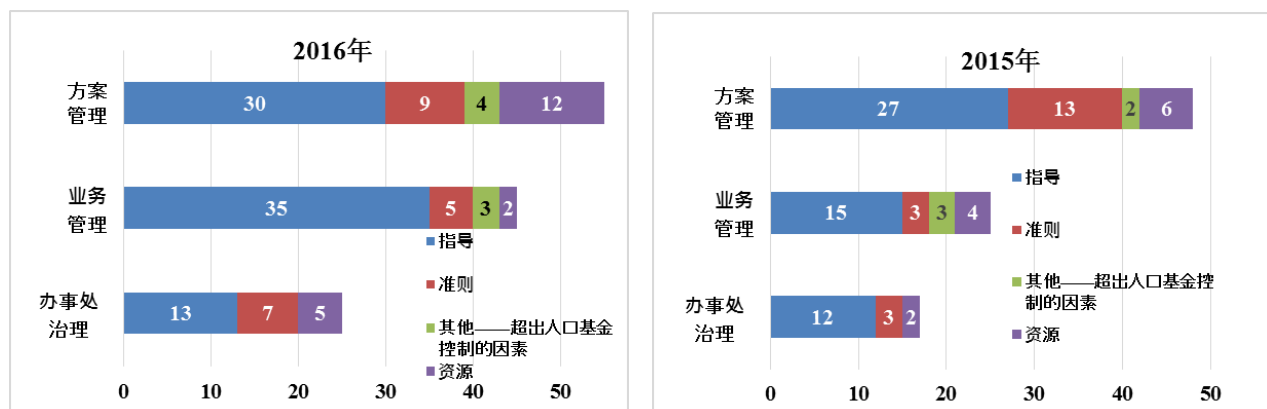
71. 同前几年一样，大多数建议与“业务”和“战略”目标类别相关——分别为56条建议（45%）以及29条建议（23%），同时“合规”和“报告”相关事务的建议较少——分别为26条建议和14条建议（见图3）。

图3
国家办事处建议——按类型排列



72. “指导”不足（监管控制欠缺或不足）仍然是已确定问题的主要根本原因——78条建议（62%）——其次是“准则”欠缺（缺乏政策或政策不充分）——21条建议（17%）——资源（人力或财力）——19条建议（15%）（见图4）。

图 4
国家办事处审计建议——按原因排列



区域办事处

73. 基于对阿拉伯国家区域办事处的审计，审计和调查处发布了 17 个建议。其中六个（其中四个属于“战略”性质）涉及“支持和监督国家办事处”，即区域办事处的一项主要职责。其余 11 个建议属于“办事处治理”和“方案和业务管理”，涉及与国家办事处审计中查明的类似问题，具有与先前讨论问题相似的优先级、目标类别与根本原因。

流程和方案审计

74. 总体而言，发布了与 2016 年完成的三个流程审核相关的 41 个建议（见第 61 段至第 63 段）。这些建议涉及“治理”、“方案管理”和“业务管理”。其中 58% 被评为“高优先级”，指引不足是其中超过 75% 的建议的根本原因，主要涉及“战略”和“业务”目标。

尚未落实的建议

75. 如表 7 所示，截至 2016 年 12 月 31 日，2016 年全年执行了 128 条建议，239 条建议⁹仍未落实。

表 7
按年份分列的审计建议执行情况

年份	报告数量	发布的建议	尚未落实的建议	
			2015	2016
2010 ^(*) -2014	36	565	36 (6%)	12 (2%)
2015	11	171	148 (87%)	69 (40%)
小计	47	736	184 (25%)	81 (11%)
2016	12	183	暂时未定	158 (85%)
共计	59	919	暂时未定	239 (26%)
其中：超过其执行截止日期			118 (64%)	134 (56%)
将于 12 月 31 日执行			66 (36%)	105 (44%)

(*) 2010 年，仅包括含未落实建议的报告的数量

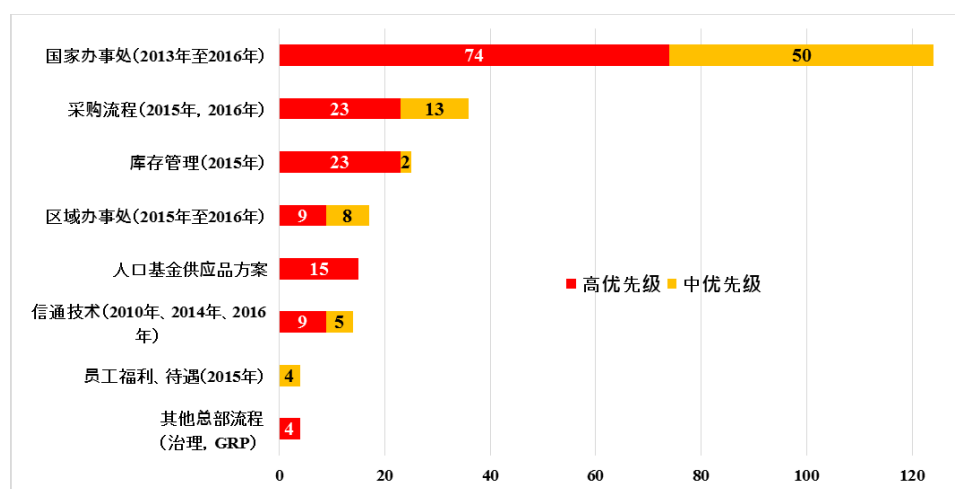
⁹不包括联合审计建议的执行情况，该情况由联合国开发计划署报告。

76. 图 4 详细介绍了所有未落实建议的情况，其中 124 条（52%）涉及国家办事处审计（主要源自 2015 年和 2016 年）；17 条（7%）涉及区域办事处审计（2015 年和 2016 年），以及 98 条（41%）涉及流程、方案和信通技术审计。

77. 在 124 个未落实的国家办事处建议中，56 个涉及“方案管理”（其中 20 个涉及“方案规划和实施”，16 个涉及“库存管理”，16 个涉及“国家执行”）；45 个涉及“业务管理”（其中 17 个涉及“财务管理”，14 个涉及“采购”）；24 个涉及“办事处治理”（其中 10 个涉及“组织结构与人员配备”，8 个涉及“风险管理”）。

78. 在 98 个与未落实流程或方案相关的建议中，25 个涉及 2015 年库存管理审计；36 个涉及 2015 年和 2016 年完成的采购审计；另有 15 个涉及 2016 年对“人口基金供应品治理和战略管理”方案的审计。

图 5
截至 2016 年 12 月 31 日尚未落实的建议



GRP – 全球和区域方案

管理当局接受风险

79. 根据管理当局接受了不实施建议的风险，2016 年办结了四个高优先级建议，详情如下。

国家办事处

- 实施季度流程，以查明在国家执行流程之外为执行伙伴供资的情况，并确保相应的项目接受国家执行审计（2013 年，高优先级）；
- 执行监督管制，以遵守 2012 年发布的库存管理政策和程序（2014 年，高优先级）；

信息和通信技术

- 修改 Atlas 用户配置文件和 workflows，以便必须由至少由两位不同的“3 级”经理审批超过预定金额（例如，决定是否向合同审查委员会提交的临界值）的财务往来（2014 年，高优先级）；

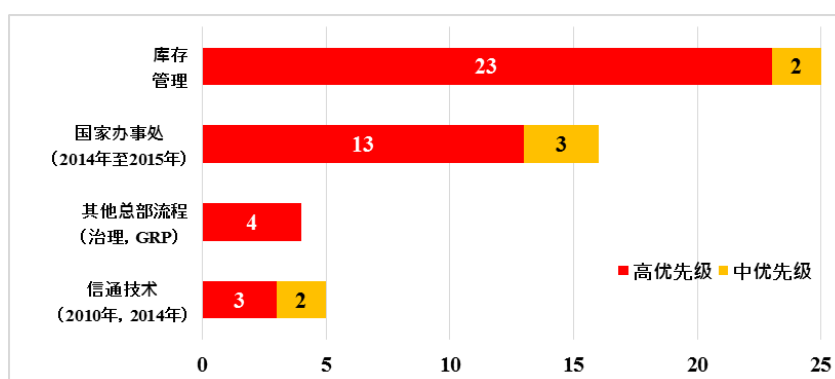
人力资源

- (d) 通过编写和审查与以下项目管理相关的定期报告，加强对员工福利、待遇和财务援助的管理监督，以查明和分析异常趋势与潜在例外（2015年，高优先级——管理当局不同意建议）。

在18个月或更长时间内未解决的建议

80. 截至2016年12月31日，在239条尚未落实的建议当中，有50条在18个月或更长时间内仍未得到解决（见图6和附件4），与之相比，2015年未落实建议数量为22条。在50个建议中，16个小及5个国家办事处审计，25个涉及2015年库存审计，但2016年取得的执行进展较为有限。2014年对“全球和区域方案”的跟进审计提出的建议在执行方面有所进展；涉及2011年治理审计的三项建议也有所进展——(a) 改进方案财务管理机制；(b) 提供工具和培训，以在国家办事处中建立监测能力；以及(c) 建立监测和控制约聘人员使用的制度。五个信通技术建议——包括需要更新职责分工准则，以及完成更为健全信通技术内部控制框架的制定——的执行也有所进展。

图6
在18个月或更长时间内未解决的建议



B. 调查后采取的纪律措施或制裁行动

81. 在2016年证实的19起案件中，11起已开始纪律或行政处罚或者制裁，其余八起正在等候管理当局采取行动。¹⁰

82. 在2015年证实的13起案件中，截至2016年年底，管理当局对其中9起案件采取了行动，针对其余4起的行动尚未确定。在其余案件中，在两起开始追回资金；另外两起案件仍在审议是否要转交国家主管机构。

83. 在2014年证实的14起案件中，2起仍待供应商审查委员会处理。

VIII. 咨询活动

84. 人口基金运作的外部 and 内部环境在快速且持续地改变，DP/FPA2015/7（第74段）中解释的原因在2016年仍然有效。

85. 对审计和调查处咨询服务的需求仍然很大，而且主要是应急性的。若干请求需要大量投入，具体来说是审计和调查处管理当局的投入。尽管审计和调查处鉴于自身能

¹⁰2016年的详情见附件6，2014年和2015年的详情见附件7。

力，继续努力限制对以下活动的投入，但这仍对审计和调查处的其他活动产生了破坏性的“骨牌效应”。

- (a) *审查筹资协议的审计和调查条款*。审计和调查处审查了 2016 年提请其注意的 23 项协议的多个版本（2015 年为 16 项，2014 年为 34 项，2013 年为 25 项），其中大部分需要在非常短的时间内作出回应；
- (b) *审计和调查职能评估*。审计和调查处参加了成员国和捐助方在地方和整体层面进行的且寻求其意见的数个审查，同时全年对其问题做出回应；
- (c) *政策*。审计和调查处审评了 18 项政策，特别是 2009 年欺诈政策修订版（2015 年 10 项；2014 年 22 项；2013 年 12 项）；
- (d) *为人口基金高级管理当局提供支持*。这包括但不限于审计和调查处作为观察员参加各种指导或工作委员会；
- (e) 为人口基金工作人员提供一般性支持。

IX. 联合国系统内部的协作

A. 内部审计

86. 2016 年，审计和调查处继续积极参与机构间活动和内部审计会议，包括两次联合审计。审计和调查处参与在联合国各组织、多边金融机构和其他相关政府间组织的内部审计服务之间共享做法和经验，特别是提出其远程审计方法。

87. 2016 年，审计和调查处再次担任联合国发展集团（发展集团）互动活动的联合审计和协调中心副主席。以此身份，审计和调查处积极参与了对汇集资金数据的收集和分析流程的改进；同时，这些数据可用作可能进行的联合审计的基础。

B. 调查

88. 2016 年，审计和调查处继续与联合国调查处代表密切合作。审计和调查处积极参加机构间调查活动、联合国调查处代表会议和国际调查员会议，特别是调查性剥削和性虐待指控的工作组以及调查“全叙利亚”应急援助情况的工作组。

C. 联合检查组

89. 审计和调查处还继续在联合检查组中担任人口基金协调员。审计和调查处积极参加了联合检查组协调员第四次会议，并就 20 份审查（其中部分与审计和调查处工作重合）与人口基金单位、联合检查组本身和行政首长理事会秘书处联络协调。

90. 审计和调查处关切地注意到，鉴于在四年期综合政策审查中给予该单位的任务，完成协调员角色所需的工作量显著增加，且预计会进一步增加。

X. 总体结论和下一步措施

91. 审计和调查处希望感谢高级管理当局、执行局和审计咨询委员会一如既往的支持，这使审计和调查处能在 2016 年尽可能成功地执行其任务。

92. 通过根据审计和调查处的报告和建议采取的各种行动，2016 年管理当局继续与往年一样致力于提高人口基金的治理、风险管理和控制流程的有效性。

93. 展望未来，在机构预算供资减少的背景下，审计和调查处面临的主要挑战仍然是令期望与可用资源相一致。

94. 鉴于人口基金风险偏好的“供应”（即可供审计和调查处使用的资源）与对审计和调查处服务不断增长的“需求”之间的误配——就内部审计来说（更短的内部审计周期长度）。调查（及时处理越来越复杂的案件，同时遵守正当程序）；严格向捐助方报告的要求（特别是在调查方面）；对咨询服务的请求增多以及联合检查组相关的需求增加——令人口基金面临的大量信托及信誉风险继续积聚，前几年已经注意到这一点。

95. 审计和调查处赞赏管理当局在当前财务形势下承诺于 2017 年增加供资的行为。据预计，通过提高预算再招聘一名调查员将能更好更多地管理案件，同时对于内部审计来说，增加第二名主管和一名审计员将扩大审计覆盖范围，减轻审计和调查处高层的工作量。当前主管将被替换，担负人口基金的其他责任。

96. 审计和调查处将继续其根据现有可支配资源提供优质服务的承诺。
