

**2020 年度会议**

2020 年 6 月 1 日至 5 日，纽约

临时议程项目 3

UNFPA — 内部审计和调查**联合国人口基金****审计和调查处关于 2019 年人口基金
内部审计和调查活动的报告***摘要*

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相关决定，人口基金审计和调查处 (OAS) 主任提交了截至 2019 年 12 月 31 日的年度内部审计和调查活动的报告。

报告回顾了审计和调查处在 2019 年完成的内部审计和调查活动。报告内容包括：(a) 2019 年审计和调查处的资源；(b) 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) 调查活动，包括欺诈案件调查及采取的行动；(d) 对 2010 至 2019 年提出的内部审计建议及其执行情况的审查。最后，审计和调查处根据所开展工作的范围，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意见纳入了文件 (DP/FPA/2020/6/Add.1) 中。附件 1 至附件 7 可在人口基金网站上分别查阅。

根据执行局第 2015/2 号决定及早些时候的其他相关决定，特此附上人口基金监督咨询委员会年度报告 (DP/FPA/2020/6/Add.2)，作为本报告的附录。管理层对上述年度报告以及本报告的回应 (DP/FPA/2020/CRP.6) 也可供查阅。

决策因素

以下是对执行局的建议：

注意本报告 (DP/FPA/2020/6)、审计和调查处根据所开展工作的范围，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意见 (DP/FPA/2020/6/Add.1)、监督咨询委员会年度报告 (DP/FPA/2020/6/Add.2)，以及管理层对上述年度报告以及本报告的回应；

表示继续支持加强人口基金的审计和调查职能，并继续为其执行任务提供充足的资源；

认可并支持审计和调查处参与联合审计和调查活动。

目录

页码

I.	I. 导言	4
II.	II. 人口基金的保证工作	4
	A. 任务、专业标准和独立性	4
	B. 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的意见	4
	C. 遵守监督政策	5
III.	III. 资源	5
IV.	IV. 2019 年内部审计活动	6
	A. 审计风险评估方法	6
	B. 2019 年审计计划	7
	C. 最终的审计覆盖范围	8
V.	V. 2019 年调查活动	8
	A. 新案件	9
	B. 案件数量	10
	C. 案件处理情况	11
VI.	VI. 2019 年内部审计和调查的主要发现	12
	A. 2019 年审计风险评估	12
	B. 主要内部审计和调查发现	13
	业务单位	14
VII.	VII. 提出的建议和管理层行动	16
	A. 审计建议	16
	新建议	16
	未落实的建议	18
	管理层接受风险	19
	在 18 个月或更长时间内未解决的建议	20
	B. 调查后采取的纪律处分或制裁行动	20
VIII.	VIII. 咨询活动	20
IX.	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.	X. 总体结论和后续措施	21

图示目录

图 1 2012 年至 2019 年间受理投诉概览 — 按类别（以受理投诉时为准）	10
图 2 国家办事处建议 — 按优先级	16
图 3 国家办事处建议 — 按类型	16
图 4 国家办事处建议 — 按原因	17
图 5 区域办事处建议 — 按优先级	17
图 6 区域办事处建议 — 按类型	18
图 7 区域办事处建议 — 按原因	18
图 8 截至 2019 年 12 月 31 日尚未落实的建议	19
图 9 在 18 个月或更长时间内未解决的建议	20

表格目录

表 1 资源 — 2018 年和 2019 年（按审计和调查处单位）	6
表 2 2019 年审计概况	7
表 3 2019 年业务单位审计 — 按审计领域评级	8
表 4 2019 年受理的案件以及结转至 2020 年的案件	9
表 5 2017-2019 年受理和办结案件概览	11
表 6 2019 年办结的案件概览 — 按类别	12
表 7 2019 年审计风险评估结果	12
表 8 审计建议执行情况 — 按年份	18

附件目录

附件 1: 审计和调查处章程
附件 2: 2019 年发布的内部审计报告（含评级）
附件 3: 2019 年外地办事处审计报告中的良好做法和改进机会
附件 4: 2019 年年底前超过 18 个月未落实的建议
附件 5: 运营基金账户管理控制和执行伙伴审计结果
附件 6: 2013 年至 2019 年期间发布的调查报告的详细摘要，附已采取的最新行动及收回的资金
附件 7: 审计和调查处的关键绩效指标

（附件 1 至附件 7 可在人口基金网站上分别查阅）

I. 引言

1. 本报告向执行局总结了审计和调查处 (OAIS) 2019 年执行的内部审计和调查活动。报告还介绍了审计和调查处按照第 2015/13 号决定，在所开展工作范围的基础上就人口基金治理、风险管理和控制流程框架的充分性和有效性提出的意见。报告首先概述了审计和调查处作出的保证、可用的资源和执行的活动，然后综述了工作取得的结果、提出的建议以及管理层行动。

II. 人口基金的保证工作

A. 任务、专业标准和独立性

2. 审计和调查处的任务是以 2014 年人口基金财务条例和细则第 XVII 条、监督政策¹ 以及问责制框架为基础²。审计和调查处独自执行或管理（或者授权其他方执行或管理）以下监督职能：(a) 独立内部审计服务（治理、风险管理和内部控制流程的充分性和有效性，以及资源的经济有效利用）；以及 (b) 调查服务（不当行为指控）。审计和调查处章程最近已由人口基金执行主任于 2018 年 1 月 26 日批准。此章程请参见附件 1。

3. 监督咨询委员会 (OAC) 和联合国审计委员会定期监测审计和调查处的工作质量。监督咨询委员会不断提供建议，帮助提高审计和调查处提供的审计和调查服务的有效性。2019 年，它审核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为落实其审计和调查处运营改善建议而采取的行动。2019 年，外聘审计员继续依赖于审计和调查处的工作和报告。

4. 同过去各年度一样，审计和调查处全年都获得了人口基金高级管理层的支持。审计和调查处主任以当然成员的身份参加了人口基金执行委员会会议等各项会议，让她有机会针对新政策或流程向高级管理层提供有关治理、问责或管理方面的建议，同时就任何可能出现的风险向人口基金发表意见。

5. 审计和调查处按照对其具有约束力的专业标准和其必须遵守的政策开展工作，其中包括：监督政策、财务细则和条例以及工作人员细则和条例；有关内部审计的《国际内部审计实务准则》³；有关调查的人口基金纪律框架、人口基金供应商制裁政策、人口基金关于保护举报不当行为或配合经授权实情调查的人员免遭报复的政策；骚扰、性骚扰和滥用权力政策、关于性剥削和性虐待的秘书长公报，以及《统一调查原则和准则》。

6. 为确保一如既往地高效执行任务，审计和调查处在开展内部审计和调查职能时一直维持一套质量保证和改进方案。审计和调查处正在其拥有的资源范围内落实内部审计职能的外部质量评估（2015 年，审计和调查处计划于 2020 年再次评估）以及调查职能的外部质量评估（2016 年）所提出的建议。

7. 审计和调查处主任特此向执行局确认该处在 2019 年享有组织上的独立性。在其拥有的资源范围内，审计和调查处在决定工作范围、开展工作、通报工作结果时没有受到干扰。

B. 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的意见

8. 审计和调查处主任认为，根据所开展工作的范围，人口基金治理、风险管理和内部控制流程的充分性和有效性“需要一些改进”，这意味着，所评估的治理安排、风险管理实践和控制措施均得到了充分设计和有效落实，但还需要加以改进，才能合理保证受审计实体/领域实现目标。发现的问题和改进机会不会显著影响人口基金受审计领域目标的实现。建议管理层采取行动，确保充分缓解发现的风险。

¹执行局第 2015/2 号决定，另请参阅 DP/FPA/2015/1。

²请参见 DP/FPA/2007/20。

³内部审计员协会 (IIA) 颁布。

9. DP/FPA/2020/6/Add.1 文件中提供了达成意见的理由、意见所依据标准的信息、开展工作的范围、为达成意见而酌情考虑的额外证据来源，以及汇总和评估所发现问题遵循的流程。

C. 遵守监督政策

10. 根据 DP/FPA/2015/1 的规定，内部审计报告披露程序在 2019 年得到了贯彻实施，这也是公开披露内部审计报告的第七个年度。2012 年 12 月 1 日之后发布的所有报告均已在内部发布后平均一个月内公开披露。对审计和调查处而言，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，而且在管理层互动方面需要投入大量时间和努力。

11. 根据 DP/FPA/2015/1（第 27 段）的规定，审计和调查处的资源于 2019 年得到有效和高效的部署；但超出审计和调查处控制的空缺和事件显著影响了其调查活动，并在较小程度上影响了其内部审计活动。可用的资源不足以解决不断增加且日趋复杂的调查案件，也不足以支持管理，只能支持零星的咨询服务（参见第 III、IV、V、VIII 和 IX 部分，以及附件 7 中关键绩效指标的概述）。

III. 资源

12. 截至 2019 年 12 月 31 日，审计和调查处共有 26 个核定员额：4 个一般事务职等以及 22 个专业职等，其中有 2 个职等的任职时限为 2019 至 2020 年。

13. 内部审计人员编制包括两名负责人、九名审计员（年底时有一个空缺）和一名数据分析师，外加为外地工作团增加的、签署了长期协议的个人顾问和当地审计所人员（相当于外加 3.5 个全职员额）。

14. 调查人员编制包括一名负责人、五名调查员（其中两名的任职时限为 2019 至 2020 年，另年底时有两个空缺）以及两名调查分析员，外加多名调查顾问（相当于外加一个全职员额）。年底时，负责人职位空缺，正在招聘中。

15. 与往年一样，审计和调查处主任办公室由一名主任和两名一般事务人员（年底时有一个空缺）构成，负责审计和调查处的一般管理和行政事务及以下职能：发布所有报告、维持与成员国和捐助方的关系、大多数咨询服务、担任联合检查组的人口基金协调人以及充当监督咨询委员会秘书处。内部审计质量保证和改进职能自 2016 年起归入主任办公室，配备了一名专职的专业人员；该职位在 2019 年空缺。

16. 和往年一样，在确定适当合格人选方面的困难因招聘流程的延迟而继续加剧，2019 年这些困难仍然存在。审计和调查处在 2019 年的职位空缺率总体上比 2018 年要差（见表 1），尤其是因缺乏合适的顾问而加剧的调查人员空缺。

表 1
资源 — 2018 年和 2019 年（按审计和调查处单位）

预算	内部审计		调查		主任办公室		监督咨询委员会		总计	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
专业人员员额 — 核定	12	12	6	8	2	2	-	-	20	22
空缺率	3%	8%	20%	53%	46%	50%	-	-	12%	28%
支持人员员额 — 核定	1	1	1	1	2	2	-	-	4	4
空缺率	0%	0%	0%	0%	50%	50%	-	-	25%	25%
顾问增加人数 (全职等值)	2.7	3.5	3.1	1.1	-	-	-	-	5.8	4.6
(千美元)										
工作人员费用 (按空缺情况部分调整后)	2,864	2,749	1,091	1,399 ⁽ⁱ⁾	463	466	-	-	4,418	4,614
个人顾问	202	562	410	580	-	-	65	65	677	1,207
采购的服务	509	278	81	89	-	-	-	-	590	367
差旅	375	384	290	338	37	34	128	128	830	884
运营费用 ⁽ⁱⁱ⁾	82	65	83	45	2	1	3	3	170	114
学习	50	50	20	20	9	9	-	-	79	79
总计	4,082	4,088	1,975	2,471	511	510	196	196	6,764	7,265
集中计算的费用 ⁽ⁱⁱⁱ⁾	449	499	189	285	82	72	-	-	720	856
完全计算的费用总计	4,531	4,587	2,164	2,756	593	582	196	196	7,484	8,121
总额占人口基金收入的百分比 ^(iv)	0.35%	0.33%	0.17%	0.20%	0.05%	0.04%	0.02%	0.01%	0.58%	0.58%

(i) 2019 年未按空缺情况调整调查人员费用。

(ii) 主要用于信息技术 (IT) 系统。

(iii) 从 2018 年开始，集中计算的费用直接计入各业务单位，从而形成“完全计算的费用”总计。

(iv) 根据“完全计算的费用总计”计算得出的百分比。

17. 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，并持续主动管理预算。在根据 2019 年的实际空缺率调整后（调查单位除外），审计与调查处完全计算的年度预算与 2018 年相比有所增加，占人口基金 2019 年收入的 0.58%，用于履行审计与调查处四管齐下的任务（见上方的表 1）。

IV. 2019 年内部审计活动

A. 审计风险评估方法

18. 审计和调查处在一个基于风险的审计计划基础上开展保证活动，该计划经监督咨询委员会审核后由执行主任批准。审计计划的制定依据是对审计范围的成文审计风险评估。审计范围包含参与方案交付活动的 140 个业务单位、13 个核心业务流程以及 10 个信息通信技术 (ICT) 领域（参见 DP/FPA/2019/6）。风险则是通过一系列指标来衡量，这些指标代表了可能对所评估的各业务单位、流程和系统实现目标造成不利影响的事件的潜在影响及发生的可能性。

19. 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、表现和变动；(b) 运营复杂性和绩效；(c) 预期方案变更（例如人口普查）；(d) 业务单位管理当前和未来方案和运营活动的的能力；以及 (e) 外地办事处所在国家/地区的腐败程度。

20. 核心业务流程审计风险评估采用衡量以下因素的指标：(a) 这些流程的流动货币价值、影响和复杂性；(b) 影响它们的变化；(c) 现有系统和控制措施的已知效力；以及 (d) 流程管理能力。

21. 与 ICT 相关的风险将根据衡量以下因素的指标单独评估：(a) 相关性和复杂性；(b) 影响它们的变化；(c) 这些领域中的现有控制措施的已知效力。

22. 审计风险评估还考虑了：(a) 管理层执行的企业风险管理 (ERM) 和控制自我评估流程的成果；(b) 与总部和区域办事处管理层的互动；(c) 以往的内部和外部审计的结果和完成日期；以及 (d) 通过调查工作收集的信息。风险评估结果详见第 VI.A 部分。

B. 2019 年审计计划

23. 2019 年的审计计划是基于 2018/2019 年业务单位和流程审计风险评估结果；以及考虑 2015 年年底开展的 ICT 风险评估中仍然与之相关的部分。

24. 最初的 2019 年内部审计工作计划包括 30 项涵盖 2017 和 2018 全年以及 2019 年年初支出的审计业务；它涉及一系列：高风险业务单位；高风险流程、方案、ICT 领域；以及联合国系统各组织内部审计处 (UN-RIAS) 所决定的一项联合审计。为最大限度地利用资源，审计工作按计划到年底分别完成不同的进度。在这一年中，这项计划进行了相应的调整，以反映需要即刻处理的重大新兴风险、环境变化、一项 ICT 审查的方法调整，以及不可预见的事件。计划的实际执行程度详见表 2。

表 2
2019 年审计概况

状态	业务单位	流程和方案	ICT	联合审计 (a)	远程审计 流程 ^(b)	咨询	总计
原计划审计 — 按最终完成年份							
于 2018 年完成	16	4	1	1	1		23
于 2018 年开始并于 2019 年完成	5				2		7
审计总数	21	4	1	1	3	-	30
实际审计 — 按年底时的状态							
已发布最终报告 ^(c)	12			1	1		14
已发布报告草案	4						4
咨询工作						1	1
小计	16	-	-	1	1	1	19
正在编制或审查报告草案	2	1					3
计划或实地工作阶段	2	3			2		7
总计	20	4	-	1	3	1	29

备注

(a) 由联合国其他内部审计处领导。

(b) 从总部审查外地办事处在特定关键控制和财务交易方面的运作效能。

(c) 附件 2 中发布的最终报告清单。

25. 13项业务单位审计（11个国家办事处；1个区域办事处；远程审计模式涵盖的1个区域）和一项协调一致的联合审计所涵盖的支出费用为3.65亿美元，约占2018年总支出的34%。经评定⁴，有一项审计为“有效”（8%）；五项为“需要一些改进”（38%）；四项为“需要重大改进”（31%）；还有三项为“无效”（23%）。表3按审计领域列出了评级。此外，“协调一致”的联合审计被评定为“部分满意”⁵。

表3
2019年业务单位审计 — 按审计领域评级

评级	领域 ^(a)					
	办事处治理		方案管理		业务管理	
	办事处	%	办事处	%	办事处	%
有效	3	25%	2	15%	4	31%
需要一些改进	3	25%	4	31%	9	69%
需要重大改进	6	50%	4	31%	-	-
无效	-	-	3	23%	-	-

(a) 审查范围和深度因审计而异，且与规划期间进行的审计风险评估的结果相称。不包括协调一致的联合审计。

26. 2019年报告定稿的及时性保持了2018年的记录，截至年底发布了18份最终报告或报告草案。但是，审计与调查处有限的高级管理能力、审计期间无法预料的进展、工作人员更替以及收到管理层回复所花费的时间（某些报告）继续阻碍了计划水平的达成。

27. 第VI.B部分详述了最重要的发现。

C. 最终的审计覆盖范围

28. 审计和调查处审计策略表明，高风险业务单位的审计将以三年为一个周期，中度风险业务单位的审计以十年为一个周期，并通过远程审计流程（其中也涉及低风险业务单位）提供额外的保障。为对业务单位审计的覆盖范围加以补充，高风险核心流程将以10年为一个周期通过交叉审查进行审计。

29. 2017至2019年间，高风险和中度风险业务单位的平均审计周期和2016至2018年一样，分别为5年和10年（2015至2017年为5年和11年，2014至2016年为6年和11年），较高风险核心流程的平均审计周期超过12年。

V. 2019年调查活动

30. 审计和调查处负责调查各类不当行为指控：

- (a) “内部”调查：人口基金工作人员的不当行为，其中包括欺诈、贪污、骚扰、性骚扰、滥用职权、对举报人打击报复、性剥削、性虐待及其他违反适用法规、规则和行政或政策通知的行为；
- (b) “外部”调查：禁止独立承包商、执行伙伴、供应商和其他第三方采取的行为，包括贪污、欺诈和其他对人口基金不利的不道德行为；以及

⁴ 点击以下链接查看“有效”、“需要一些改进”、“需要重大改进”以及“无效”的定义：
<https://www.unfpa.org/admin-resource/standard-definition-audit-terms>。

⁵ 采用2016年之前的三级评级方法。

- (c) “第三方”主导的调查：在具有内部调查能力的执行伙伴调查涉及执行伙伴人员的性剥削和性虐待之后，审计和调查处予以跟进。

31. 审计和调查处跟进的调查流程（自收到投诉时起，至记录后结案时止，其中记录是指在结案说明中记录初步审查，或者必要时在报告中记录完整调查）已于之前进行了说明（参见 [DP/FPA/2018/6](#) 第 29 段）且在 2019 年几乎没有变化。

A. 新案件

32. 2019 年，审计和调查处受理了 112 起新案件，与 2018 年相比大致处于同等水平。每起案件可能包含多项指控，均登记在最重要的指控类别之下。2019 年按主要类别划分的详细信息显示在表 4 的左侧，按主要类别和年份划分的趋势如图 1 所示。

33. 2019 年增加的案件量和空缺率未能通过调查顾问进行消化。聘用顾问这一做法于 2013 年推出，旨在提高审计和调查处的灵活性和工作能力，以消化高峰期的案件和引入特定技能。多年以来，虽然聘用顾问需要耗费更多的管理支持，但由于具备专业水平的调查人员的匮乏，此做法已有效帮助消化不断增加的新案件，同时一定程度上弥补了较高的空缺率。2016 至 2018 年间，顾问占审计和调查处总调查能力的 30% 至 42%。鉴于市场上合格顾问的稀缺，从 2018 年起，这种过度依赖已成为一大负担。鉴于（能胜任的）调查员的招聘竞争较大，且招聘流程持续时间长，执行局于 2018 年 9 月批准的任职时限为 2019 至 2020 年的两个员额只能在 2020 年初进行填补。

表 4
2019 年受理的案件以及结转至 2020 年的案件

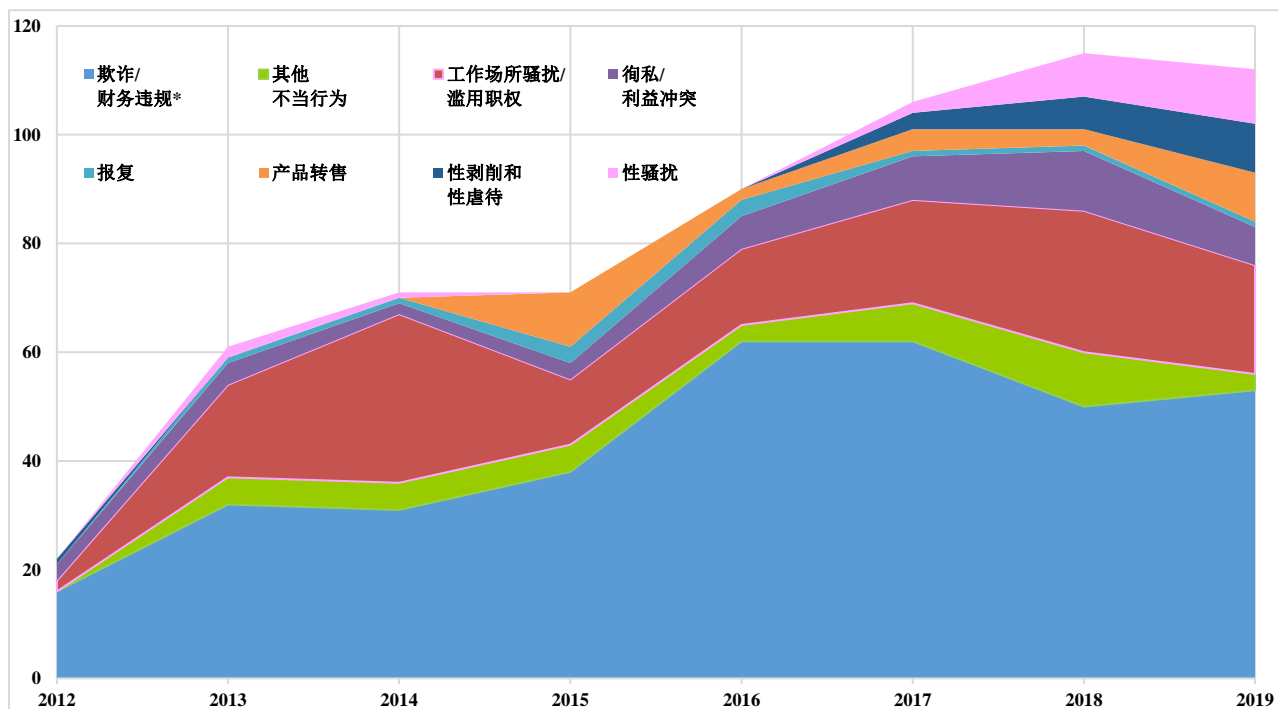
描述 ^(*)	2019 年受理的案件					结转至 2020 年的案件				
	内部	外部	第三 方主 导	总计	%	内部	外部	第三 方主 导	总计	%
欺诈/财务违规 ^(**)	34	11	8	53	47%	58	34	11	103	56%
工作场所骚扰/滥用职权	20			20	18%	28			28	16%
性骚扰	9	1		10	9%	10			10	6%
性剥削和性虐待 ^(***)	1		8	9	8%	1		8	9	5%
产品转售	3	6		9	8%	3	8		11	6%
徇私/利益冲突	7			7	6%	14	1		15	8%
其他不当行为		3		3	3%	1	2		3	2%
报复	1			1	1%	1			1	1%
总计	75	21	16	112	100%	116	45	19	180	100%
%	67%	19%	14%	100%		64%	25%	11%	100%	

(*) 2019 年重述的统计数据。

(**) 包括盗窃。

(***) 包括不符合联合国报告门槛的事项。

图 1
2012 年至 2019 年间受理投诉概览 — 按类别（以受理投诉时为准）



(*) 包括盗窃。

34. 此外，审计和调查处还处理了 34 项寻求建议或信息的咨询（2018 年和 2017 年分别为 51 和 11 项），其中有不到 10% 涉及某种形式的骚扰或虐待。

35. 2019 年，审计和调查处接收投诉的渠道包括：直接向审计和调查处发送电子邮件或信件 (54%)、审计和调查处保密调查热线或专用电子邮箱 (34%)、内部审计移交或者审计和调查处或人口基金以外的实体移交 (8%)，以及亲自报告 (4%)。

B. 案件数量

36. 加上 2018 年转入的 103 起案件，审计和调查处在 2019 年共处理了 215 起待办案件（见表 5），与 2018 年相比增长了 20%，另有之前提到过的 34 起寻求建议或信息的咨询（见第 34 段）。

表 5
2017-2019 年受理和办结案件概览

	2017	%	2018	%	2019	%
结转的案件	41	28%	65	36%	103	48%
- 来自 2015 年	4	3%				
- 来自 2016 年	37	25%	4	2%	1	0%
- 来自 2017 年			61	34%	33	15%
- 来自 2018 年					69	33%
当年收到的投诉	106	72%	115	64%	112	52%
其中: 内部	64	44%	75	42%	75	35%
外部	42	28%	38	21%	21	10%
第三方	-		2	1%	16	7%
案件总数	147	100%	180	100%	215	100%
办结案件						
经初步评估	53	65%	58	75%	26	74%
经全面调查	29	35%	19	25%	9	26%
其中: 已证实	14	17%	9	12%	7	20%
未证实	15	18%	10	13%	2	6%
办结案件总数	82	100%	77	100%	35	100%
结转至下一年的案件	65		103		180	
其中: 内部	38	58%	66	63%	116	64%
外部	27	42%	36	35%	45	25%
第三方	-		2	2%	19	11%
每名调查员每年的案件量 ⁽ⁱ⁾	22		23		44	

⁽ⁱ⁾ 基于所有调查人员，无论级别如何。

C. 案件处理情况

37. 在全部 215 起案件中，有 35 起在 2019 年结案：其中 26 起经初步评估后结案，9 起经全面调查后结案。

38. 在所调查的 9 起案件中，有 7 起得到全部或部分证实（请参见表 6，详情另见附件 6），4 起造成了财务后果。通过诈骗行为或财务违规造成人口基金损失的已证实案件涉及的总金额为 106,379.44 美元。

表 6
2019 年办结的案件概览 — 按类别

说明	已证实				未证实				总计	
	内部	外部	第三方主导	总计	内部	外部	第三方主导	总计	总计	%
欺诈/财务违规	1	3	-	4	-	-	-	-	4	44%
性剥削和性虐待	1	1	-	2	-	-	-	-	2	22%
性骚扰	1	-	-	1	1	-	-	1	2	22%
报复	-	-	-	-	1	-	-	1	1	11%
总计	3	4	0	7	2	-	-	2	9	100%
%	33%	43%	0%	78%	22%	0%	0%	22%	100%	

39. 2019 年底有 180 起案件结转到 2020 年，其中主要为中等优先级的内部欺诈案件（见表 4）；此数量较 2018 年约翻了一番，原因包括：(a) 出现多个复杂案件，部分有时间限制，且 2019 年下半年新案件激增，以及 (b) 人员配备情况不稳定 — 包括负责人在内的多个岗位人员空缺、新团队对人口基金还不熟悉、2019 年下半年完全丧失顾问能力。

40. 在年底的这 180 起未结案件中，有 76% 处于初步评估阶段，其余案件则处于调查或报告撰写阶段（各 12%）。

41. 上文第 33 段中所述的情况导致及时性较差，已办结或超时案件远远超出了平均 6 个月的目标。2019 年办结的案件结案时间为 9 个月内（从受理到办结的平均时间）。截至年底，未结案件平均耗时约近一年；鉴于有时限的案件和骚扰（工作场所骚扰/性骚扰）、滥用职权以及性剥削和性虐待案件的优先级，其中 59% 超过了 6 个月目标，平均为 17 个月。

VI. 2019 年内部审计和调查的主要发现

A. 2019 年审计风险评估

42. 表 7 总结了 2019 年业务单位审计风险评估的结果，其中考虑到了对 (a) 业务单位及 (b) 核心流程和 ICT 组成部分的风险评估，为 2020 年审计计划提供了支持。

表 7
2019 年审计风险评估结果

实体	风险			总计
	高	中	低	
国家办事处	12	50	59	121
区域办事处	-	4	2	6
联络处	-	-	8	8
参与方案交付的总部单位	3	2	-	5
业务单位	15	56	69	140
核心流程和 ICT 的组成部分 ^(*)	34	86		120

^(*) 核心流程和 ICT 按组成部分划分；评估侧重于较高风险的核心流程和 ICT。

43. 审计风险评估反映了人口基金的风险敞口。由此得出的审计风险因素大体上与管理层执行的企业风险管理流程所确定的风险因素一致并与之前的结果相似，主要源自：

- (a) 大量业务单位执行的复杂且相对零散的方案，其中一些是在不稳定的环境下与具备不同能力水平的执行伙伴合作开展；

- (b) 自 2019 年年中开始，在人道主义办事处的领导下，在更多国家开展比往年更为复杂多样的人道主义应急活动；
- (c) 一项大型生殖健康商品保障方案（“人口基金供应方案”），供应大量避孕用品，为供应链管理和透明度带来了诸多挑战；
- (d) 持续依赖于少数但数量有所增加的关键捐助方，以及受到货币波动的影响；
- (e) 其他资源（非核心资金）的占比越来越大，降低了方案拟订的灵活性并增加了工作量——例如，就协议进行谈判（本地）及履行财务和非财务报告要求，同时仅覆盖了部分核心管理职能成本；
- (f) 高度分散的运营，庞大且分散的工作人员队伍（包括大量聘用顾问），极高的当地采购水平和大量的财务往来；
- (g) 大规模的变革管理工作，包括新企业资源规划；以及
- (h) 现阶段新冠肺炎疫情大流行对人口基金实施战略计划及其业务模式的能力产生的未知影响。

44. 虽然注意到 2019 年在应对风险方面继续取得不同程度的进展，但仍有 24 个业务流程和 5 个信息通信技术领域被评估为具有较高审计风险；主要原因见下文括号中的内容。

- (a) *治理*：(i) 综合控制框架；管理监督（即“第二道防线”控制）；ERM，包括欺诈风险管理（控制和能力差距）——在制定和开发“第二道防线”政策及工具方面取得了重大进展；(ii) 变革管理，包括文化举措；(iii) 资源调动（资金形势变化）；以及 (iv) 业务连续性；
- (b) *方案管理*：(i) 方案设计、治理和监督（主要在人道主义方面）；(ii) 工作计划、方案财务管理和监测（控制差距，注意到可用工具有所改进，但使用不均）；(iii) 人道主义应急（控制和能力差距；人道主义干预措施以及对其造成影响的挑战有所增长；同时注意到非人道主义监测方面有所改进）；(iv) 从能力评估到保证机制的执行伙伴相关保证流程（差距和能力问题）；(v) 供应链管理（控制和能力差距，“第二道防线”大大改进）；(vi) 资金方案的制定和成本核算（鉴于非核心资金比例不断增加）；以及 (vii) 仍然存在的非核心资金和信托基金管理问题；
- (c) *业务管理*：(i) 优化人力资源管理，包括招聘和人才管理（流程差距；关键职位空缺率和签约人员管理有所改善）；(ii) 外地办事处采购（运营效率差距）；以及 (iii) 人道主义采购（在更多国家使用紧急采购程序所带来的风险）；
- (d) *信息通信技术*：(i) ICT 转型项目，包括其治理和实施，特别是新企业资源规划系统的治理和实施（能力差距）；(ii) 业务应用（将功能迁移至新企业资源规划系统）；(iii) 主要业务方面对云计算和外部提供商的依赖性（管理第三方风险）；(iv) 安全性；以及
- (e) *性剥削和性虐待；性骚扰和工作场所骚扰；滥用职权*：(i) 在人口基金方案背景下和全系统层面回应性剥削和性虐待事件，尤其是与执行伙伴有关的事件；以及 (ii) 回应各种骚扰（工作场所骚扰和性骚扰）和滥用职权情况；具备必要的正当程序、能力、速度和透明度。

B. 主要内部审计和调查发现

45. 2019 年内部审计和调查工作揭露的良好做法和改进机会与前几年发现和报告的情况一致，尽管其主要侧重于脆弱与人道主义环境方面，也与联合国审计委员会 2019 年中期审计观察备忘录中所列情况一致。相关介绍见下文，表格形式的概述见附件 3。

业务单位

(i) 办事处治理

46. 年度规划不断改进，更多办事处采用了强有力的规划流程，使方案成果和产出与人口基金战略计划中的要求一致，并实施了明确的执行计划。年度规划和报告活动也以多方参与的方式按时完成。更多办事处延续了往年建立分散结构的趋势，以便更好地执行和监测方案活动。若干办事处继续与其他联合国组织开展了有效合作，在机构间协调组和工作组中担任主要角色。在绩效评估和发展活动方面，一如既往地反映出了在既定时间内的高完成率，这有助于改善许多办事处的工作人员责任心和表现。同样，为强制性培训和学习活动而引入并有效使用新的监测工具，实现了较高的完成率。

47. 加强规划、更清晰地记录所有相关产出（包括其定义、相应指标、基线、目标和里程碑）、及时完成组织结构审查，这有助于：及时调整办事处结构以适应方案交付和运营需求；更好地与年度管理计划、执行伙伴工作计划和工作人员绩效计划保持一致；以及更综合全面地进行监测（另请参见第 50 段）。

48. 在完善风险管理流程方面取得了进一步进展。这需要持续改进，尤其是要确定和评估影响办事处的所有（相关）风险，并制定经过质量评估的缓解措施。制定和实施全面的企业风险管理政策，缩小会限制办事处所完成评估的相关性和有效性的技能差距，将有望为此方面带来进一步改善。

(ii) 方案管理

a. 方案规划、实施和监测

49. 一些办事处设立了专门的团队来与执行伙伴紧密合作，以此提供支持并确保可靠的方案和财务监测。

50. 全球方案拟订系统(GPS)不断完善，以及总部引入的“第二道防线”控制措施的加强（例如对费用交易的强制性定期审查），帮助改善了向执行伙伴转移资金的方案财务管理控制。关于在 GPS 中正确制定工作计划和预算，仍然需要实施更严格的工作计划管理，同时还要有更加强有力的叙述、更全面的成本核算记录（包括理由和假设）并在监测账户级别设定预算。此外还需要建立全面的监测框架以涵盖和跟踪所有方案产出指标，并配备足够的工具来支持监测活动并识别、记录和跟踪监测结果。需要开展更多培训并开发更多工具和资源以培养国家办事处的监测能力。

b. 执行伙伴管理

51. 在使用竞争性和适当成文的流程来选择执行伙伴方面有所改善。资金支付模式，主要是后两个季度的模式与之前一致（见附件 5），尽管在 2019 年处于稍高水平。

52. 抽查（由人口基金工作人员、外部公司和其他联合国组织单独开展或者合作开展）的深度、范围、频率、及时性和记录仍需得到重视，才能成为一个完全可靠的保证来源。必备技能需加以强化（考虑到工作人员更替和培训需求）。仍然需要对执行伙伴的能力进行更严格的评估，以确定能力建设的需求以及要开展的保证活动的程度；另外还需要继续主动跟踪能力建设活动的执行情况。此外，对执行伙伴欺诈风险预防和识别控制措施的评估，应与人口基金企业风险管理框架保持一致。

53. 另外还需对执行伙伴进行多种不同的评估，包括：微观评估、供应链管理评估（参见下一节）以及防止性剥削和性虐待评估。一种有所助益的方式是，视需要与其他联合国组织合作，采用全面而灵活的方法来评估执行伙伴。

c. 供应链管理

54. 与往年相似，国家一级需要改进的方面如下：(a) 清关延误；(b) 进货收货和检验控制的执行和记录不一致；(c) 仓库管理控制和设施方面的缺陷；以及 (d) 对商品库存水平、分配和供应情况的跟踪、监测和报告缺失或不充分。

55. 为了提高供应链的透明度，管理层建立了“最后一公里”保证流程，目的是通过多种方法来监控商品的整条供应链，包括库存报告、抽查、供应链地图、实施执行伙伴评估以及审计等，从而使国家办事处和执行伙伴的库存分配情况更加清晰透明。此外，管理层还设计了一个工具并提供了相关培训以辅助国家办事处进行量化，通过这一机制，国家办事处和执行伙伴都能了解到供应链中最薄弱的环节，确定应将资源重点投放在何处。未来的审计中将跟进这些举措的作用。

d. 非核心资源管理

56. 2019 年，一些办事处继续开展了密集的资源调动工作，强化了自身的资源调动方式和工具，并通过定期沟通和访问与捐助方进行了积极交流，包括与捐助方代表合作开展联合监测。

57. 重点应继续放在强化资源调动和合作计划，以及加强协调资源调动上。在这方面，为区域办事处提供支持是必要的。另外仍然需要关注非标准协议和筹资前评估的数量（另请参见第 82 (b) 和 (c) 段）。

(iii) 业务管理

a. 人力资源

58. 通过将现有企业资源规划系统中的所有休假申请和审批自动化以及每月发布休假申请通知，休假管理工作取得了进展。

59. 2019 年合同授予和咨询费用的计算和支付仍以手动方式进行管理，在服务和个人咨询合同的选择、授予和管理方面存在些许偏差。需继续注意企业和区域顾问名册的管理。需要简化漫长的招聘流程，同时通过相关控制点来应对风险。作为 ICT 转型的一部分，预计将取得进一步改善。

b. 采购

60. 审计注意到，为提高采购效率和实现资金效益，地方一级长期协议的使用在 2019 年持续得到改善。在规划、招标和合同授予方面，地方一级存在一些不遵守采购政策和程序的情况。审计还发现了采购规划不充分和采购计划的执行缺乏监督的情况，特别是在人道主义救援物资的运送方面。

c. 财务管理

61. 2019 年，尽管在总部一级实施的“第二道防线”控制措施大为改进，发现和纠正了代码错误并降低了其影响，但用错误账户代码记录费用的情况仍有增无减（从而降低了方案和财务信息的整体可靠性）。

62. 正如过去几年所提到的那样，为尽量减少在未经适当管理层批准的情况下执行交易以及产生的费用超出可用财政资源的风险，应更加及时地在 Atlas 中反映和批准财务承诺。

63. 正在计划中的新企业资源规划系统有望为上述要点 a. 至 c. 带来重大改进。

d. 综合行政管理

64. 在 2019 年，遵守差旅政策，特别是有关购买预付费票的政策，在地方层面仍然是一项挑战。预计引入差旅管理模块作为 ICT 转型工作的一部分将有助于改善这一方面。审计还显示，有必要实施控制措施来确保遵守资产管理政策和程序，并监测记录的资产信息的准确性。2019 年，“第二道防线”控制措施继续得到改善。

(iv) 对国家办事处（区域办事处）的支持和监督

65. 区域办事处对其国家办事处的方案和业务表现的监督持续加强。在风险领域以及对表现不佳的办事处进行问责方面，可以进一步改进。更多详情请参见第 69 至 72 段。

VII. 提出的建议和管理层行动

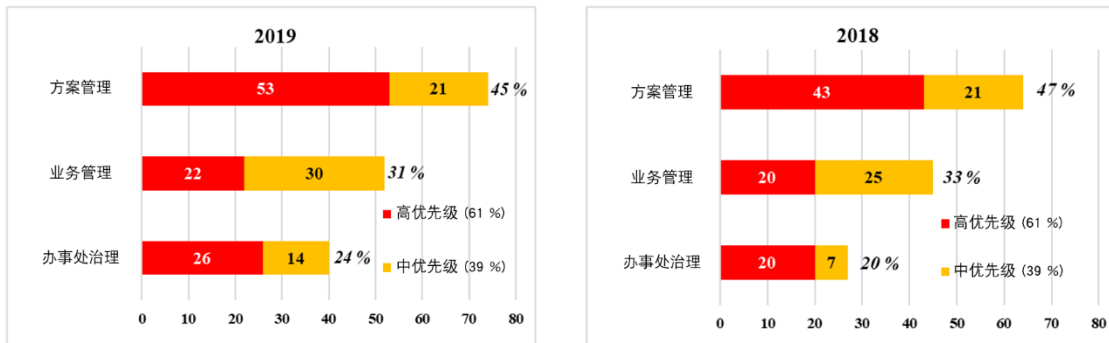
A. 审计建议

新建议

国家办事处

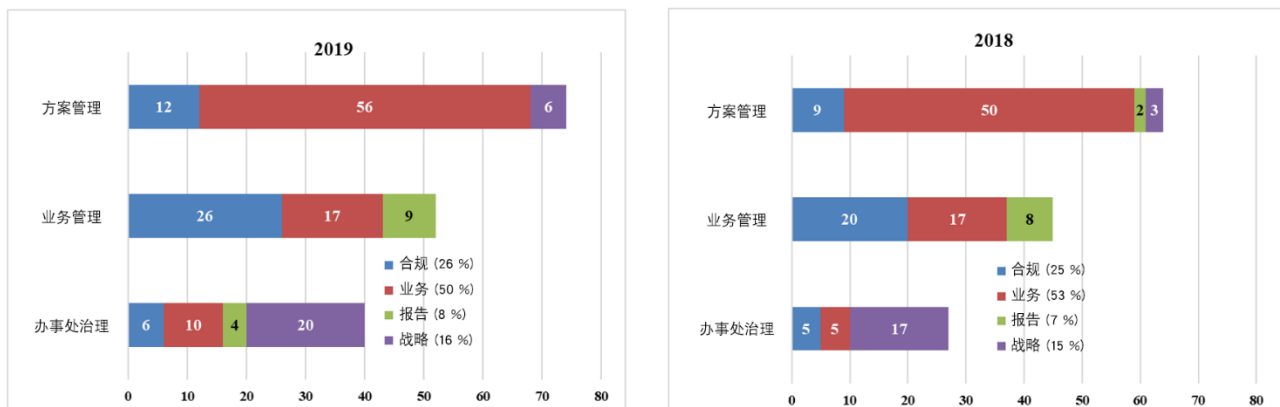
66. 总体而言，2019 年发布了 166 条与国家办事处审计有关的建议。2019 年的情况与 2018 年类似，“方案管理”继续在建议中占较大比重，其次是“业务管理”。同样，2019 年“高”和“中”优先级建议的比例保持不变，但数量上有所增加（从 83 增至 101）（见图 2）。

图 2
国家办事处建议 — 按优先级



67. 2019 年的类型模式与 2018 年相似（比例上），“业务”仍然是数量最多的类别（见图 3）。

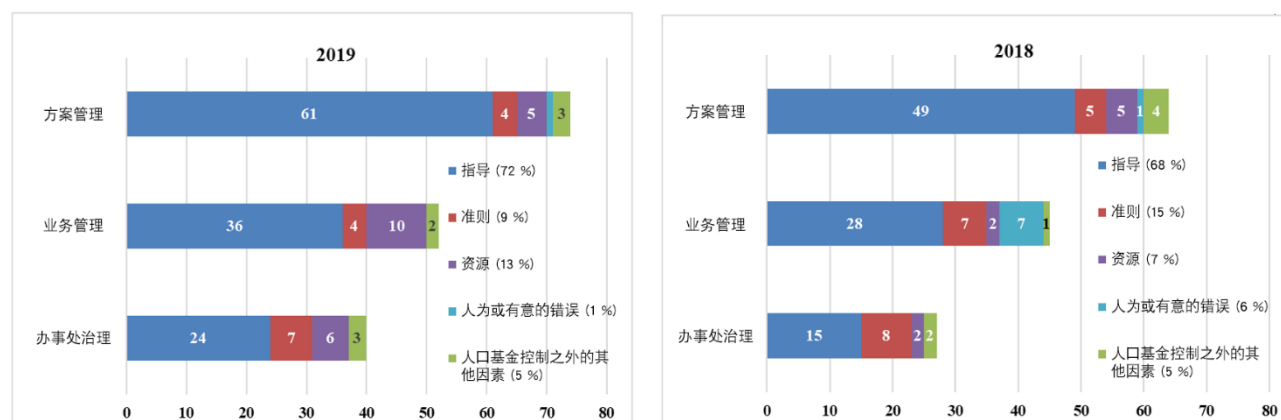
图 3
国家办事处建议 — 按类型



68. 与 2018 年相比，2019 年的“指导”不足（监督控制欠缺或不足）问题更加凸显。“资源”（人力或财力）不足排在第二位，与 2018 年位列第三相比有所变化。2019 年，“准则”（缺乏政策或政策不充分）位列第三，较 2018 年排名下降，反映出政策和程序手册更为全

面。“错误”，无论是人为的还是有意的均有所下降，而“人口基金控制之外的其他因素”保持不变（见图4）。

图4
国家办事处建议 — 按原因

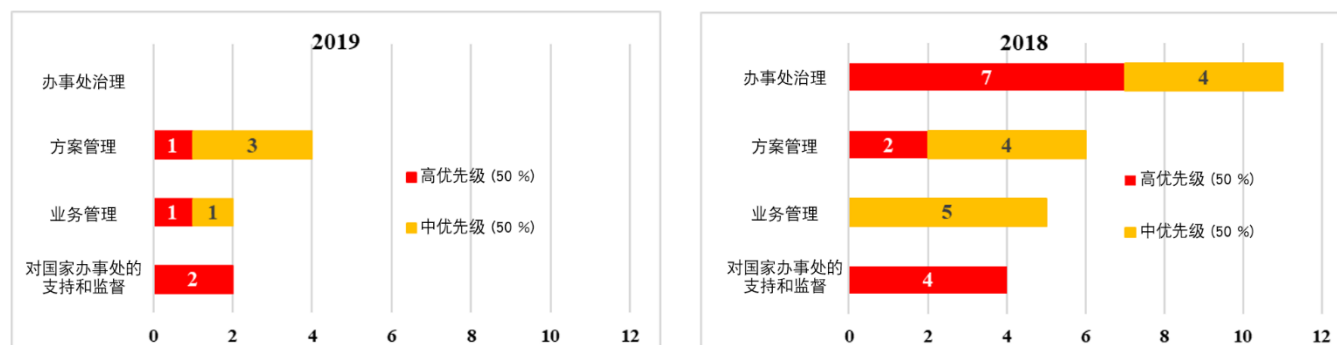


区域办事处

69. 东欧和中亚地区区域办事处的审计工作于 2019 年完成，共提出了八项建议。在此之前，2018 年完成了对亚太地区以及西非和中非地区区域办事处的审计。⁶

70. 2019 年出现的情况未显示出任何结构性问题（“办事处治理”），但在“方案管理”、“业务”和“对国家办事处的支持和监督”方面需要改善。“高”与“中”优先级建议的比例保持不变（见图5）。

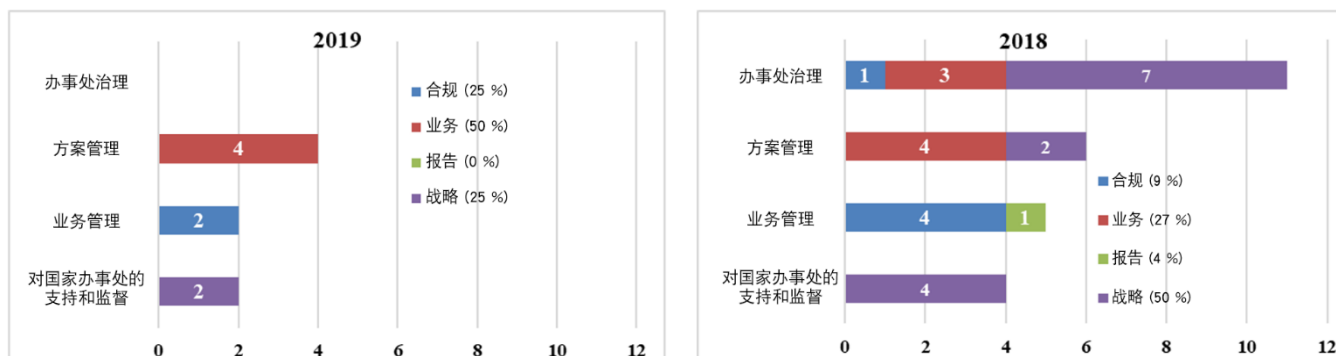
图5
区域办事处建议 — 按优先级



⁶ 此前还进行了对东非和南非地区以及阿拉伯国家地区区域办事处的审计（2015 至 2017 年）。

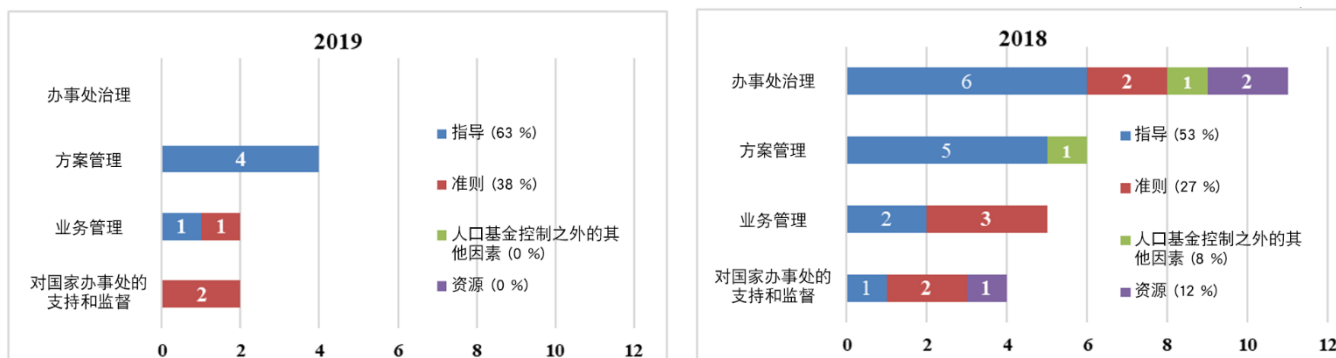
71. 2019 年的建议类型中“战略”类问题下降，“合规”和“业务”问题增加（见图 6）。

图 6
区域办事处建议 — 按类型



72. 就原因而言，“指导”仍然是最显著的原因，其次是“准则”，比例略有增加。2019 年未发现“资源”（财务或人力）和“人口基金控制之外的其他因素”问题。

图 7
区域办事处建议 — 按原因



未落实的建议

73. 如表 8 所示，截至 2019 年 12 月 31 日，2019 年全年落实了 115 条建议，165 条建议仍未落实。

表 8
审计建议执行情况 — 按年份

年份	报告数量 ^(b)	提出的建议	未落实的建议 ^(b)	
			2018	2019
2010 ^(a) -2014	36	565	2 (1%)	1 (1%)
2015	11	171	11 (6%)	2 (1%)
2016	12	183	15 (8%)	3 (2%)
2017	10	122	7 (6%)	1 (1%)
2018	13	162	71 (44%)	28 (17%)
小计	82	1,203	106 (9%)	35 (3%)

年份	报告数量 ^(b)	提出的建议	未落实的建议 ^(b)	
			2018	2019
2019	14	174	不适用	130 (75%)
总计	96	1,377	不适用	165 (12%)
其中：超过执行截止日期 应于 12 月 31 日后执行			47 (44%)	69 (42%)
			59 (56%)	96 (58%)

(a) 2010 年数据包括含 2018 年未落实建议的报告数量（用于对比）。

(b) 相应主导内部审计处给出的联合审计报告和建议。

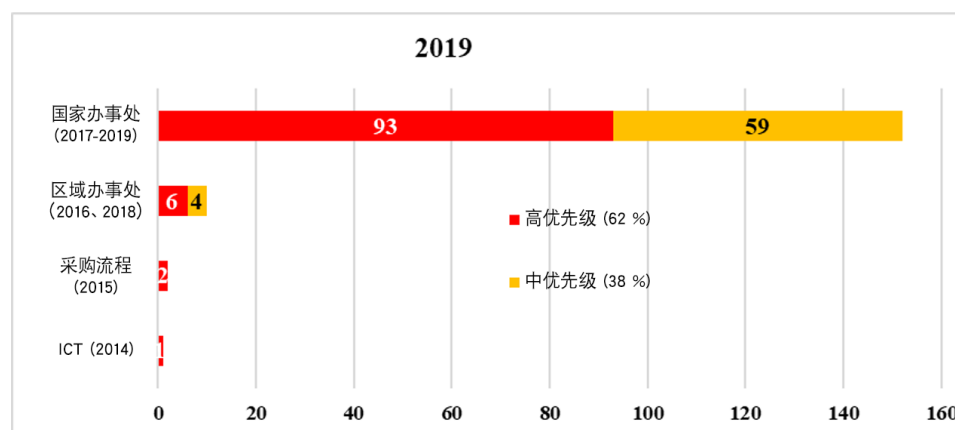
74. 图 8 详细介绍了所有未落实建议的情况，其中 152 条 (92%) 涉及国家办事处审计（2017 年至 2019 年），10 条 (6%) 涉及区域办事处审计（2016 年和 2019 年），3 条 (2%) 涉及不同年份的流程、方案和 ICT 审计。

75. 在这 152 条未落实的国家办事处建议中，有 70 条与“方案管理”相关（其中 29 条涉及“供应链管理”、24 条涉及“执行伙伴管理”、13 条涉及“方案规划和实施”、4 条涉及“非核心资金管理”），36 条与“办事处治理”相关（其中 19 条涉及“组织结构和人员配置”、8 条涉及“风险管理”、9 条涉及“办事处管理”），46 条与“业务管理”相关（其中 15 条涉及“财务管理”、12 条涉及“采购”、11 条涉及“差旅和资产综合管理”、5 条涉及“人力资源”、2 条涉及“安全性”、1 条涉及“信息和通信技术”）。

76. 在 10 条未落实的区域办事处审计建议中，4 条涉及“方案管理”，各 2 条涉及“对国家办事处的支持和监督”、“治理”和“业务管理”。

77. 在 3 条未落实的流程建议中，有 1 条与 2014 年对“用户配置和门户网站访问身份验证流程”的审计有关，2 条与 2016 年完成的采购审计有关。

图 8
截至 2019 年 12 月 31 日尚未落实的建议

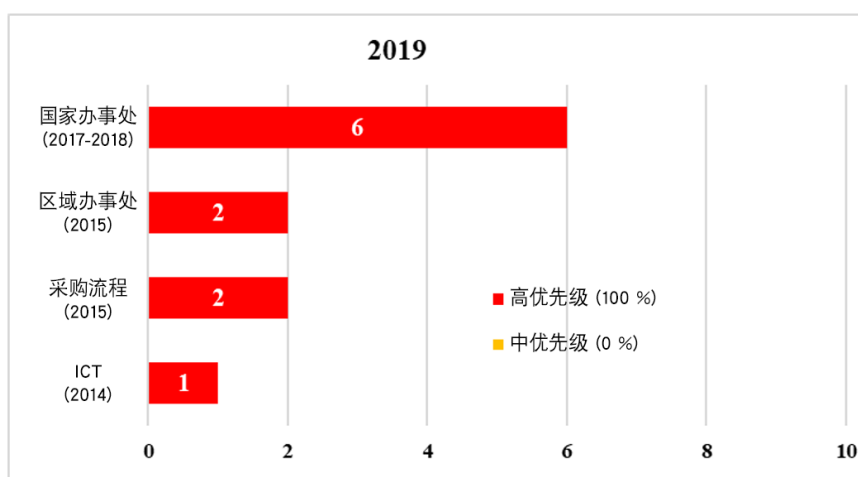


管理层接受风险

78. 对于一项在 2015 年提出的有关采购的高优先级建议（在即将退役的企业资源规划系统中对当地采购需求较大的国家实施电子采购），由于管理层决定接受此阶段暂不执行该建议的风险，但会将其纳入新系统中，该建议于 2019 年关闭。

在 18 个月或更长时间内未解决的建议

图 9
在 18 个月或更长时间内未解决的建议



79. 对建议落实情况的审查显示，与 2018 年相比大有进展。截至 2019 年 12 月 31 日，在 165 条尚未落实的建议当中，有 11 条在 18 个月或更长时间内仍未得到解决（见图 9 和附件 4），2018 年的这一数据为 34 条。在这 11 条建议中，有 6 条针对五个国家办事处的建议涉及各个领域（例如办事处结构和人员配置、风险管理评估、供应链管理、从执行伙伴处收回不合格的费用和长期未结的业务基金账户余额）；2 条是通过区域办事处提出的，内容是制定全组织范围的管理监督准则，以监督国家办事处的方案和业务表现；2 条针对采购流程；1 条针对受 ICT 转型影响的 ICT 流程。

B. 调查后采取的纪律处分或制裁行动

80. 在新冠肺炎疫情大流行期间，由于已启动远程办公模式，关键人员不在办公地点，因此（基本上）无法获得纸质文档，这不利于更新调查后所采取的纪律处分或制裁行动的状态。

81. 因此，在本报告定稿之时，尚无可用的最新信息。如果在当前时间至执行局年度会议期间有任何其他信息，将发布在人口基金网站上更新的附件 6 中。

VIII. 咨询活动

82. 人口基金的外部 and 内部运营环境继续迅速变化，对审计和调查处专项咨询服务有着源源不断的需求。鉴于能力有限，审计和调查处只能选择性地满足部分需求，对此审计和调查处管理层进行了大量的投入。这仍对审计和调查处的其他活动产生了破坏性的“多米诺效应”。

- (a) **性剥削和性虐待以及性骚扰。**在这些方面，审计和调查处向管理层提供了大量支持，特别是在培训、捐助者协议（见下文第 (b) 段）以及内部和机构间协调上，即与机构间常务委员会、管理问题高级别委员会以及通过联合国调查机构代表 (UN-RIS) 的协调。值得注意的是，审计和调查处为完善报告机制和改进信息共享做出了贡献。2019 年，审计和调查处将在其资源范围内继续提供支持；
- (b) **审核融资协定条款。**在资金结构持续转变以及复杂非标准协定日益增加的背景下，特别是在有关性剥削和性虐待、性骚扰以及调查的条款方面，审计和调查处在 2019 年参与了 22 项复杂核心和非核心融资协定的相关工作（2018 年为 30 项，2017 年为 28 项，2016 年为 23 项）。对多个版本的回应需要在短时间内完成，对于框架协议，

越来越多地要求对资金和方案方式采取协调一致的单一方法，虽然我们对此类要求表示欢迎，但这也增加了工作量和复杂性；

- (c) *评估*。审计和调查处继续参加了成员国和捐助方在地方和整体层面进行的多次审查并给出了意见；
- (d) *政策与其他活动*。审计和调查处针对六项政策提供了意见（2018 年为 2 项；2017 年为 1 项；2016 年为 18 项）。审计和调查处继续极大地限制了其参与人口基金内部变革的工作，包括 ICT 转型；
- (e) *为人口基金高级管理层提供支持*。这包括审计和调查处作为观察员参加各种委员会和提供专项建议；以及
- (f) *为人口基金人员和管理层提供一般支持*。

IX. 联合国系统内部的协作

A. 内部审计

83. 2019 年，审计和调查处继续积极参与内部审计方面的机构间活动和会议，以及联合审计。审计和调查处参与了联合国各组织、多边金融机构和其他相关政府间组织的内部审计处（UN-RIAS 和 RIAS）之间的做法和经验交流。

84. 2019 年，审计和调查处结束了第二次担任 UN-RIAS 主席的任务，这是一个其现有职责外的自愿性角色。审计和调查处还参加了各种各样的论坛，与其他多边行为体交流了信息（例如，审计和欺诈信息）。

B. 调查

85. 2019 年，审计和调查处继续与联合国调查机构代表 (UN-RIS) 密切合作。审计和调查处积极参加机构间调查活动、UN-RIS 会议和国际调查员会议。审计和调查处继续积极参加机构间机制关于性剥削和性虐待以及性骚扰的机构间活动（另请参见上方的第 82 段）。

C. 联合检查组

86. 审计和调查处继续在联合检查组中担任人口基金协调人。审计和调查处就 19 项审查与人口基金各单位、联合检查组和行政首长协调理事会秘书处进行了联络协调。此外，审计和调查处酌情审查并验证了对联合检查组在其过往报告中所提出建议的回应，并就此编写了人口基金向执行局的报告。

87. 审计和调查处继续指出了充分履行人口基金协调人角色所需的工作量。审计和调查处指出，整个组织内更普遍存在“审查疲劳”。

X. 总体结论和后续措施

88. 审计和调查处希望感谢执行主任、高级管理层、执行局和监督咨询委员会一如既往的支持，帮助审计和调查处在 2019 年尽可能成功地完成了任务。

89. 通过其对审计和调查处报告和建议的回应，人口基金管理层在 2019 年继续致力于提高人口基金治理、风险管理和控制流程的有效性。

90. 在 2019 年及展望未来，鉴于案件数量极大，调查仍然是工作的主要关注领域。2019 年，审计和调查处仍然期望及时处理调查，同时尊重正当程序并满足报告和透明度要求，而且随着人口基金活动水平的提高，这一期望还在不断加强。审计和调查处对提供的任职时限为 2019 至 2020 年的两个员额表示感谢。由于资金批准日期（2018 年 9 月）、难以吸引合格候选

者以及漫长的招聘流程，这两个职位到 2020 年初才得以填补。作为将于 2020 年 6 月提交的 2018-2021 年预算中期审查的一部分，审计和调查处在其向管理层的建议中提出，鉴于欺诈类案件的比例很高，建议将这两个时限性调查职位转为常额职位，并增加一个法政审计师职位。

91. 尽管低于预期的覆盖范围，但在对当前正在进行的变革管理、ICT 转型以及联合国改革活动的综合影响进行更好的评估之后，就需要重新考虑内部审计周期问题。

92. 如何在快速变化的环境中，例如在 2019 冠状病毒病大流行期间，在组织的信用和声誉风险偏好下协调好审计和调查处的期望与资源，这是一个比以往任何时候都要迫切解决的挑战。

93. 审计和调查处将继续致力于依据现有可支配资源，最大限度地提供优质服务。
