



联合国儿童基金会

执行局

2023 年年度会议

2023 年 6 月 13 日至 16 日

临时议程* 项目 11

儿基会内部审计和调查办公室提交执行局的 2022 年年度报告

摘要

本报告概述了内部审计和调查办公室 2022 年 1 月 1 日至 12 月 31 日的活动。本报告增编(E/ICEF/2023/AB/L.4/Add.1)提供了关于儿基会该时间已办结的调查案件的信息。

根据执行局第 2015/11 号决定的要求，与内部审计活动有关的事宜，本报告包含：(a) 根据所开展的工作范围，就本组织的治理、风险管理和控制框架是否充分和有效提出意见；(b) 工作摘要和支持该意见的标准；(c) 关于儿基会遵守内部审计标准的说明；(d) 关于该职能的资源配置是否适当、充足并有效部署以实现预期内部审计范围的看法。报告概述了管理层执行内部审计建议的情况，并反映了与联合国各基金和方案其他监督职能商定的关于审计和调查事项的统一做法。本报告还介绍了执行局其他要求的最新情况。

本文件第十四节提出一项决定草案，供执行局审议。管理层对本报告的回应载于 E/ICEF/2023/AB/L.5 号文件。

* E/ICEF/2023/9。



目录

	页次
一. 概览	3
二. 任务规定	4
三. 2022 年内部审计保证意见.....	4
四. 独立性	7
五. 专业标准	7
六. 专业网络	8
七. 混合工作模式	8
八. 资源	8
九. 内部审计结果	9
十. 内部审计报告披露情况	14
十一. 调查结果	14
十二. 监督促成因素	21
十三. 战略路线图	22
十四. 决定草案	23
附件	
一. 2022 年发布的审计和咨询报告.....	24
二. 2022 年内部审计和调查办公室主要业绩指标.....	26

一. 概览

1. 2022 年，内部审计和调查办公室(审调办或“该办公室”)的重点是继续扩大其为儿基会带来的价值和影响，并加强其作为执行主任、高级领导层和全组织工作人员值得信赖的顾问的作用。该办公室努力建立并帮助维持一个完整和健全的风险管理框架，以确保儿基会的资源得到有效利用，并仅用于援助世界各地儿童的预期目的。

2. 该办公室确认，2022 年，其在确定内部审计及调查范围、执行工作及传达结果方面均不受管理层干预。该办公室还通过以下方式响应执行局第 2022/15 号决定：(a) 分享其对该办公室独立性的评估以及进一步加强其独立性的建议和途径；(b) 于 2022 年 8 月向执行局作了首次闭门情况通报。

3. 根据执行局第 2015/11 号决定，审调办谨报告，考虑到 2022 年开展的工作范围，儿基会治理、风险管理和控制框架总体上充分且有效。这一意见的标准包括风险基础审计计划、内部审计和咨询服务的结果、内部审计商定行动的执行情况，以及已完成审计未发现任何重大缺陷的情况。

4. 2022 年发布了 27 份审计报告。其中包括 16 份国家办事处审计报告、9 份关于共有活动的审计报告和 2 份咨询报告。2022 年发布的内部审计报告中，92% 的总体结论为“满意”或“部分满意，需要改进”。¹ 截至 2022 年 12 月 31 日，并无审计中识别的协定行动的案龄超过 18 个月。该办公室公布了 2022 年发布的 27 份审计报告中的 23 份；2 份咨询报告无须公布；2 份报告根据执行局规定的标准不予公布。

5. 根据执行局第 2022/15 号决定，本报告在第九节和第十二节概述了审计结果中的主要内部控制问题和调查情况。报告指出，捐助方附加条件越来越多，这对审调办独立执行任务的能力构成潜在风险，可能需要执行局予以特别关注。

6. 2022 年，调查科处理了 773 起案件，比 2021 年增加了 19%。结案数量比 2021 年增加了 21%。

7. 2023 年，审调办将在内罗毕开设一个办事处，这是其在纽约以外的第二个办事处，并将向儿基会管理层提出一个经修订的方法，以确定未来非员额预算的充足性，最大限度地减少酌情拨款的必要性，从而进一步保持审调办的独立性。

8. 2022 年，审调办数据分析项目持续增长。这提高了业务效率，并通过开发定制和自动化风险评估和工具，促进了更高的风险覆盖率，以进行积极主动的风险识别。

¹ 四项审计结论的定义见附件一。

二. 任务规定

9. 如《章程》所述, 审调办的任务是通过内部审计和调查提供独立客观的保证、调查和咨询服务。该办公室在儿基会开展的所有活动中促进问责、适当风险管理、诚信和道德行为, 以促进每个儿童的权利和福祉。

10. 内部审计评价儿基会治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性。在这方面, 内部审计旨在支持:

- (a) 实现儿基会的战略目标;
- (b) 风险识别和优先排序工作的充分性和有效性、确定风险容忍度以及所需行动在降低残余风险方面的效率和实效;
- (c) 财务和业务信息的可靠性和完整性;
- (d) 业务和方案的实效、节约和功效;
- (e) 保障资产安全;
- (f) 遵守适用的条例、细则、政策、程序和合同。

11. 该办公室还负责评估和调查儿基会内部和与儿基会有关的可能不当行为或错失行为。这包括涉及儿基会工作人员和编外人员、机构承包商、执行伙伴和其他第三方的欺诈、腐败和其他形式的不当行为和错失行为指控。

三. 2022 年内部审计保证意见

A. 总体意见

12. 儿基会管理层负责设计并维护治理、风险管理和控制系统与流程, 以实现组织目标。审调办负责独立评估这些系统与流程的充分性和有效性。该办公室还依靠管理层主动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、违规和不符合监管规定等情况。审调办认为, 考虑到 2022 年开展的工作范围, 儿基会治理、风险管理和控制框架总体上充分且有效。

B. 审计意见的依据

13. 2022 年总体审计意见以下列因素为基础:

- (a) 审调办考虑到可用的内部审计资源, 对保证活动进行基于风险的规划和确定优先次序;
- (b) 该年度发布的内部审计报告的结论;
- (c) 为减少已查明风险而商定的行动的执行率;
- (d) 在已完成的审计中, 未发现儿基会治理、风险管理和控制总体框架可能单独或共同妨碍在全球取得重要成果的重大缺陷。

C. 实施基于风险的工作计划

14. 2022 年内部审计工作规划流程的指导原则是，制定一个基于风险的工作计划，应灵活并能适应新出现的风险，并最大限度地发挥审调办对儿基会为儿童交付成果的努力的价值。该工作计划为审调办满足执行局第 2015/11 号决定的要求提供了基础，即就儿基会治理、风险管理和控制框架的充分和有效提供总体保证意见。

15. 2022 年内部审计工作计划包括 7 个国家办事处的 22 项审计，以及被视为高风险的 11 项跨领域活动和流程和被视为中等风险的 4 个国家办事处。

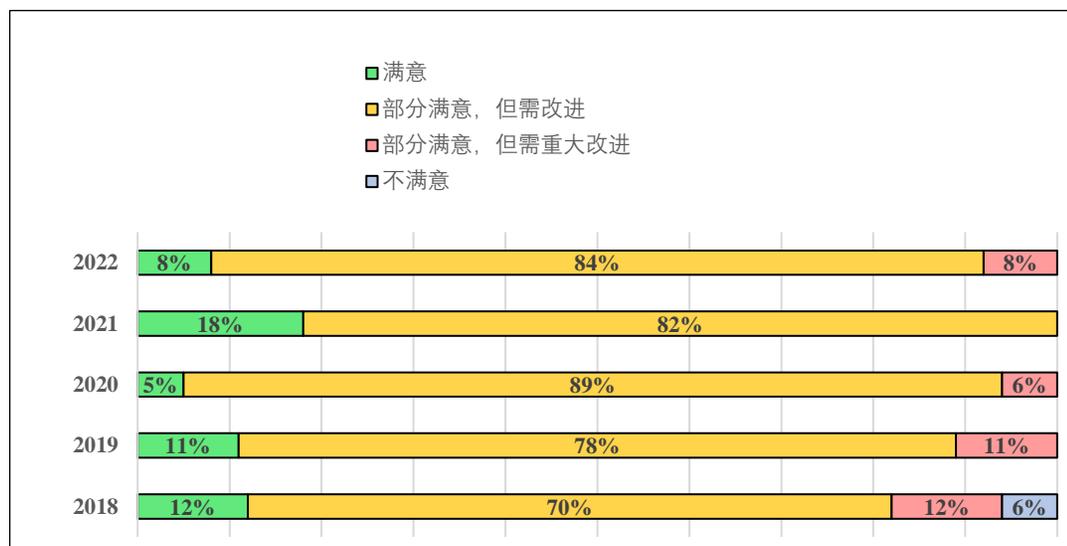
16. 该办公室的供资超越了这一目标，在 2022 年发布了 27 份内部审计报告，包括 16 份国家办事处报告、9 份关于跨领域活动和流程的报告和 2 份咨询报告。2022 年发布的内部审计报告的完整清单载于附件一。经审计的 16 个国家办事处占儿基会 2022 年国家 and 区域办事处拨款支出的 16%。9 项专题审计和 2 项咨询服务为有关治理、风险管理和控制进程提供了保证并提出了改进建议。本文所述的总体保证意见基于全部 27 份报告。

D. 已完成的内部审计业务约定的结论

17. 审调办使用四级量表对其内部审计报告的结论进行评级。前两级——“满意”和“部分满意，需要改进”——表示总体上令人满意的结论，或存在无关紧要的缺陷。第三级——“部分满意，需要重大改进”——表示存在可能对审计领域的业绩产生重大负面影响的弱点。第四级——“不满意”——是指存在需要纠正的根本缺陷，以避免对审计领域或儿基会或两者产生严重的不利后果。

18. 2022 年，92% 已完成的内部审计工作的结论为，经评估的治理、风险管理或监控程序令人满意或部分满意。图一提供了 2018 年至 2022 年审计报告结论评级的详细情况。

图一
2018-2022 年审计报告结论²



E. 商定行动的执行率

19. 审调办不断评估管理层为管理审计发现的风险所取得的进展。2022 年审计业务产生的商定行动要得到全面实施还为时过早, 但根据历史业绩, 审调办仍然相信管理层将及时实施这些行动。截至 2022 年 12 月 31 日, 2020 年完成的审计业务的 100% 的商定行动和 2021 年完成的 86% 的商定行动已经实施。截至 2022 年 12 月 31 日, 没有任何商定行动等待执行超过 18 个月(见表 1)。

表 1
截至 2022 年 12 月 31 日商定行动仍未执行的时间长度

商定行动的优先次序	审计报告中尚未执行的商定行动总数 (2021-2022 年)	商定行动仍未执行的时间 (从最后审计报告发布之日起)		
		<12 个月	12-18 个月	>18 个月
高	17	16	1	0
中	83	80	3	0

F. 重大缺陷

20. 审调办的内部审计工作涉及根本原因分析, 其中包括与被审计领域的相关管理层进行协商, 以确定并商定适当行动, 从而有效和高效地管理审计业务所确定的风险。然后, 根据风险发生时的潜在影响的重要性, 将这些行动评定为高、中、

² 根据内部审计报告结论定义的统一, 该办公室于 2022 年修订了其四级报告结论。之前的结论评级为: 无保留意见、适度保留意见、强烈保留意见和否定意见。

低优先级。只有高、中优先级的行动才会列入审计报告；低优先级的行动则非正式地通报给被审计实体。

21. 2022 年发布的内部审计报告中的 184 项商定行动中，有 20% 被评为高度优先(见附件一)。虽然需要采取这些高度优先行动的缺陷被认为是重大的，但审调办认为，这些缺陷无论是单独还是集体，都不太可能对实现预期的全球成果产生不利影响。

四. 独立性

22. 根据审调办的任务规定：

(a) 审调办主任继续就该办公室工作的规划和执行向执行主任报告并接受其问责；

(b) 审调办主任与执行主任保持直接沟通，包括就落实审调办任务所需的人员配置和预算进行沟通；

(c) 审计咨询委员会继续就审调办的工作向执行主任提供独立咨询；

(d) 该办公室独立向执行局报告其调查结果和关切问题。

23. 该办公室已开始与儿基会高级领导层和联合国许多其他监督办公室的领导层进行讨论，以找到系统的解决办法，应对多种不同的捐助方条件对其独立性造成的风险。这些条件对审调办提出了与其任务规定不一致的披露和其他要求，或对其资源造成过度压力，或两者兼而有之。该办公室获悉，儿基会正在与主要捐助者进行讨论，以审查他们的期望。

24. 该办公室确认，2022 年，其在确定内部审计及调查范围、执行工作及传达结果方面均不受管理层干预。

五. 专业标准

25. 审调办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。

26. 该办公室维持一个审计职能内部质量保证和改进方案，其中包括业务约定层面质量保证、持续的内部自我评估、客户的反馈和外部质量评估。最近一次外部质量评估于 2019 年完成，审调办获得最高评级。³

27. 审调办根据《调查工作统一原则和准则》开展调查，并遵守适用框架中规定的正当程序原则。

³ 可查阅 www.unicef.org/auditandinvestigation/documents/iaa-external-quality-assessment-eqa-unicef-internal-audit-2019。

28. 调查职能的外部质量评估于 2022 年 1 月完成。评估发现，调查职能符合《调查工作统一原则和准则》，并符合审调办《章程》和儿基会其他立法文书。⁴

29. 根据执行局第 2018/12 号决定，附件二包含了 2022 年审调办主要指标和具体目标方面的绩效的报告。

六. 专业网络

30. 2022 年，审调办仍然是联合国各组织内部审计事务代表小组、多边金融机构和联合国调查部门代表小组的现任成员。

31. 2022 年 6 月，审调办参加了由欧洲投资银行主办的第 22 届国际调查员会议。

32. 该办公室与审计委员会的代表进行了沟通，以协调工作规划，避免保证工作范围出现重叠。审调办与儿基会其他内部监督职能部门以及捐助方监督机构进行了讨论，以促进协作。

七. 混合工作模式

33. 2022 年，审调办实施了一项差旅战略，允许采取量身定制的方法来满足每次活动的需求和参数。关于工作方式的决定是作为参与规划进程的一部分而逐案作出的。还考虑了聘请第三方咨询人或客座审计师在审调办远程监督下开展现场审计工作的备选方案。

34. 无论为每项任务选择何种方式，所有工作的基本原则包括质量和及时性、向利益攸关方提供可信的循证保证、儿基会的声誉考虑以及全体雇员的健康、福祉和安全。

八. 资源

35. 审调办 2022 年预算为 1 410 万美元该办公室使用了可用预算的 99.5%。最大的支出是工作人员薪金(87%)、咨询人费用(5%)和差旅(3%)。

36. 截至 2022 年 12 月 31 日，审调办有 53 个核定员额(8 个空缺)和 1 个初级专业干事员额。这些员额包括主任(由一名顾问提供支持)；一名负责审计的署主任；一名负责调查的署主任；内部审计科 26 个员额；调查科 24 个员额。

37. 除纽约总部外，审调办目前在布达佩斯设有办事处，预计将于 2023 年在内罗毕开设审调办第三个办事处。

38. 审调办的非员额预算近年来基本持平，尽管该办公室和儿基会的非员额预算有所增长。管理层酌情支持临时非员额预算请求。为了尽量减少预算编制对审调

⁴ 可查阅 www.unicef.org/auditandinvestigation/documents/2021-external-quality-assessment-eqa-unicef-investigations-function。

办业务独立性的影响，并确保为工作人员和活动提供充足的资金，审调办正在制定一个更客观的方法来计算今后的非员额预算需求。

九. 内部审计结果

39. 2022 年，审调办发布了 27 份业务约定报告(见附件一)。

A. 审计结论分布情况

40. 下表 2 显示儿基会各区域的审计结论分布情况。

表 2

按区域和专题领域列示的 2022 年审计结论分布情况^a

审计领域	审计数量	满意的结论	部分满意/ 需做改进	部分满意/ 需做重大改进	否定意见的 结论数目
A. 国家办事处审计(按区域)	16	0	15	1	0
东部和南部非洲	2	0	2	0	0
中东和北非	4	0	4	0	0
西非和中部非洲	4	0	4	0	0
欧洲和中亚	0	0	0	0	0
拉丁美洲和加勒比	3	0	2	1	0
南亚	1	0	1	0	0
东亚和太平洋	2	0	2	0	0
B. 专题/总部审计	9	2	6	1	0
共计(A+B)	25	2	21	2	0

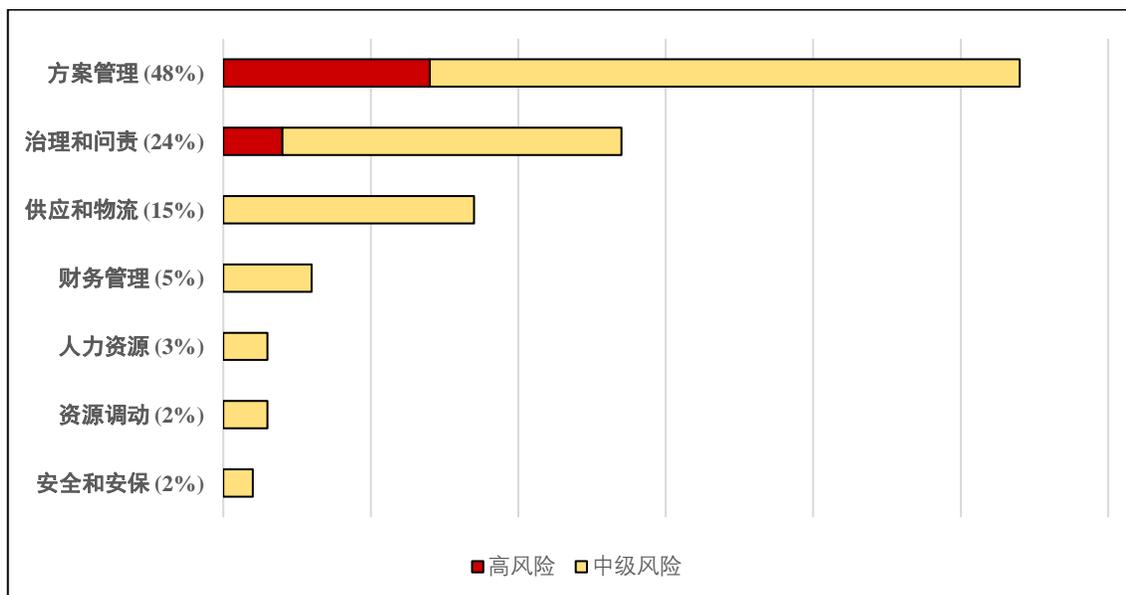
^a 本表未列入两份不包括标准结论的咨询报告。

B. 国家办事处内部审计的重大结果

41. 2022 年，审调办审计了儿基会所有六个区域的 16 个国家办事处，重点关注在业务约定规划进程中与管理层确定的主要风险。

42. 对国家办事处的审计力求保证所实施的治理、风险管理和控制措施充分有效，以确保实现组织目标。审计查明了良好做法和需要改进的领域。与管理层商定了解决任何缺陷所需的行动。图二概述了商定的行动。

图二
按领域和风险水平优先排序的 2022 年国家办事处审计商定行动



43. 以下各段介绍了相关审计报告中的商定行动。这些行动旨在减轻国家办事处审计中确定的四个最重要领域的风险(涵盖 92%的商定行动)。

1. 方案管理

44. 减轻与方案管理有关的风险的行动占国家办事处 2022 年商定行动的 48%。主要行动包括：

(a) 人道主义现金支付：加强受益人数据传输程序；加快与新的金融服务提供商签订合同；支持合作伙伴保护受益人数据；

(b) 捐助方关系：改善赠款协调，包括与捐助方及时、高效和有效的沟通；召集一个捐助方和赠款管理工作队会议；

(c) 伙伴关系：制定伙伴关系战略，以促进干预措施的可持续性，并加强与非政府组织的合作；加强伙伴关系风险管理，对具有高财务风险的伙伴尤其如此；更多公开选择民间社会伙伴，以获得最佳价值；

(d) 执行伙伴：界定交付的问责制，并促进制定部门工作计划；制定应急预案文件，以便在紧急情况发生时能够迅速启动；

(e) 监测和报告：制定一个方案监测框架，确保监测活动得到合并、跟踪和落实；确保将收到的反馈纳入监测矩阵和计划；确保计划的国家方案成果与联合工作计划完全协调一致；

(f) 统一现金转移方式：优先记录、监测和及时执行最低限度的统一现金转移方式保证活动，并为每个合作伙伴提出相应建议；确定欺诈或可疑支出的指标及其根本原因；确保及时退款。

2. 治理和问责

45. 在儿基会这样一个权力下放的组织中，强大的治理、问责和风险管理是关键。减轻与治理和问责有关风险的行动 2022 年全球商定行动的 24%。

(a) 风险管理组织架构：对结构进行成本效益分析；记录外地办事处的作用、责任和问责；

(b) 风险管理：侧重于风险监测和监督，并制定适当安排，以促进有效识别、评估和缓解新出现的风险；

(c) 风险评估：确保风险评估过程评估所有主要风险的可能性和影响，包括与欺诈、性骚扰和儿童保护有关的风险，并确保采取适当的缓解措施；

(d) 预防和侦查性剥削和性虐待：简化确保弥补预防和侦查性剥削和性虐待方面差距的程序；加快建立一个涵盖所有执行伙伴和干预措施的基于社区的综合投诉机制。

3. 供应和物流管理

46. 审调办审计了儿基会国家办事处的供应和物流管理、采购以及订约承办职能，注意到了良好做法和需要改进的领域。减轻与供应和物流管理有关风险的行动占国家办事处 2022 年商定行动的 15%，其中包括：

(a) 加强供应规划协议，以确定交易性采购战略；建立和监控交货时间，并根据计划行动跟踪实际行动；修订用品最终用户监测框架，以确保有足够的计划覆盖面；

(b) 为儿基会仓库中的所有方案用品制订分配计划并监测其执行情况；审查预先部署的用品的现有数量和性质，确保在过期前分发；确保执行伙伴提高供应物流能力的行动得到验证和完成，能力差距得到解决；

(c) 加强内部供应规划程序，确保及时向最终用户交付用品；对执行伙伴交付的用品进行最终用户监测审查；

(d) 确保合同中的付款步骤是可衡量的，其发票符合合同条款并反映所提供的服务；确保机构合同有与付款条件挂钩的有时限的交付成果，将总价值超过合同审查委员会门槛的合同提交委员会审查；确保及时结束合同，并对每项合同进行业绩评价；

(e) 改进招标文件，以充分反映所有规格，并考虑通过与联合国其他机构一道补充评标过程，提高供应和评标小组的能力；改进对建设项目的尽职调查；确保根据联合国综合制裁名单筛选潜在的当地供应商。

4. 财务管理

47. 减轻与财务管理有关的风险的行动占国家办事处 2022 年商定行动的 5%，其中包括：

(a) 遵守儿基金会关于使用直接付款和偿还的规定；确保向高风险和重大风险伙伴的直接现金转移在转移前得到批准；确保合作伙伴编制准确和及时的收款人名单；

(b) 更新所有资产的保管人信息；修订车队管理标准作业程序；

(c) 确保正确填写资金和支出授权证书表格；制定措施，减少与授权有关的风险。

C. 专题审计的重大结果

1. 企业风险管理

48. 在过去十年中，儿基金会业务的规模、范围和复杂性都大大增加。儿基金会的收入翻了一番，达到 80 多亿美元，工作人员也有了大幅度增加。在这些不断变化的情况下，如果儿基金会要切实有效地实现其战略目标，就必须对风险管理采取系统、透明的办法。企业风险管理框架由本组织最高层领导，为儿基金会各级的有效风险管理奠定基础，并指导战略决策。在高级工作人员的明确领导下，企业风险管理使所有工作人员都能在既定的范围内预测和适当应对不确定性，确保最有效地交付计划成果。

49. 儿基金会实施企业风险管理的步伐在过去几年中大大加快。例如，儿基金会制定了企业风险管理战略和政策，设立了高级管理风险委员会，并推出了在线风险报告工具(企业治理、风险和合规平台)。风险评估和减轻已成为情况分析和拟订方案战略说明等活动的一个组成部分，而这些活动是国家办事处规划和方案交付的基础。审调办审计后商定的行动包括：

(a) 明确企业风险管理治理和监督的作用、责任和问责，包括执行局、执行主任、执行主任办公室和全球管理小组的作用、责任和问责，以及高级管理风险委员会的组成和职权范围；

(b) 定期向执行局报告企业风险管理的制定和实施情况；

(c) 将征聘首席风险干事作为优先事项，并重新定位企业风险管理秘书处(由首席风险干事领导)，使其获得实现其目标所需的职能独立性和权威；

(d) 最后确定儿基金会的风险偏好说明，并确保其传播和运作，包括在外地一级和所有战略决策中；

(e) 在利益攸关方协商的基础上制定企业风险管理的长期愿景。

2. 加强供应系统和管理关键供应领域

50. 该办公室注意到，在一些领域，与供应有关的控制措施是适当的，而且运作良好。例如：儿基金会与其他伙伴合作，启动了冷链设备优化平台，以升级 56 个国家的现有冷链设备。儿基金会开发了一个供应链成熟度记分卡，用于查明政府供应系统的优缺点。儿基金会还制定了一项营养战略，并设立了一个匹配基金，以激励

各国政府增加对采购营养用品的投资。管理层同意采取具体行动管理这些领域的剩余风险，包括：

- (a) 制定和执行伙伴关系和资源调动战略和计划，以增加基本营养供应；
- (b) 澄清和监测与国家政府合作分配资金用于采购帮助解决儿童消瘦问题所需的基本营养商品的责任；
- (c) 编制一份指南汇编，供各办事处用于与政府主导的供应链机制、与供应品采购相关的合作伙伴和国家供应系统进行互动；
- (d) 在区域办事处实施适当的监测、监督和报告机制，以确保制定一致的采购和分配计划，及时向执行伙伴交付用品，并确保方案用品到达最后一公里。

D. 咨询业务约定的重大成果

51. 作为内部审计的一部分，审调办提供独立、客观的咨询服务，以促进儿基会的治理、风险管理和控制程序的改善。咨询业务约定不是审计，也不是为了对审查单位或流程提供保证。咨询报告不予公布。于 2022 年发布的两项咨询约定中提供的主要意见概述如下。

1. 数字化

52. 尽管冠状病毒病(COVID-19)大流行限制了人类互动，审调办决定进行审查，以确定机会，并为整个儿基会进一步数字化和自动化提供建议。审查注意到在全组织实现业务流程数字化和自动化方面的若干积极举措，并提出了若干意见和建议，以帮助弥合数字化和自动化方面的差距。其中包括：

- (a) 儿基会应考虑制定一个路线图，以优化使用现有的数字和整体解决办法，处理各级业务流程的审查和批准工作流程。
- (b) 外部利益攸关方与儿基会的业务流程互动，但进入其系统的机会往往有限。流程和风险责任人应扩大系统规模，以提高效率并最大限度地减少手动数据输入。
- (c) 虽然有将年度规划活动数字化的计划，但本组织应考虑将规划活动与相关工作计划联系起来，以确保在整个组织内充分利用和一致使用数字化工具。儿基会应加快推出经改进的预算编制工具，确保与方案规划流程挂钩，并推广数字解决办法，以促进实时现金流量分析。
- (d) 儿基会应开发一个综合工具来处理人才招聘问题，消除对招聘过程的人工跟踪。

2. 阿富汗国家办事处

53. 在业务环境风险状况发生重大变化时，儿基会调整了在阿富汗的活动重点。因此，儿基会阿富汗国家办事处要求提供咨询服务，以确保查明和处理其任务面临的主要风险，并采取适当的控制措施来管理这些风险，确保残余风险符合商定的风险偏好。与风险管理相关的观察结果包括：

(a) 阿富汗国家办事处领导层的变动增加了儿基会为该办事处实现战略目标的风险。

(b) 需要加强具备适当技能的风险管理结构，包括第二道防线。

(c) 与事实上的当局互动的方式需要加以澄清和沟通，以确保整个阿富汗国家办事处的一致性。

(d) 需要对各种捐助条件进行摸底，以协助阿富汗国家办事处确定和实施切实有效的机制，履行这些义务。

十. 内部审计报告披露情况

54. 根据执行局第 2012/13 号决定，2022 年发布的所有内部审计报告均已全文公布，并未作任何编辑。由于报告的敏感性，有两份报告不予发表。迄今披露的所有内部审计报告均可在审调办网站查阅。⁵ 2 份咨询报告无须公布；

十一. 调查结果

55. 调查科评估和调查涉及儿基会资源、工作人员、编外人员、执行伙伴、机构承包商和其他第三方疑似不当行为和错失行为的举报。调查科实况调查活动的结果被交给相应的办公室，以指导儿基会管理层酌情决定采取行政、纪律或其他行动。调查科还跟踪和审查具有内部调查能力的执行伙伴或其他第三方调查实体对涉及执行伙伴人员的欺诈和性剥削及性虐待行为而进行的调查。

56. 调查科由一名调查副主任领导，调查副主任负责监督三个股：设在纽约的一个调查股和一个战略、收案和分析股，以及设在布达佩斯的一个调查股。

57. 所有收到的疑似不当行为和错失行为的举报都由审调办收案小组进行审查，该小组与调查科管理层一道，就可用于解决问题的各种备选方案(包括非正式和替代解决机制)向工作人员和管理人员提供指导，目的是尽可能迅速有效地开展工作。收案小组还对指控进行评估，并收集更多信息，以确定是否应启动全面调查。据决定不属于审调办职权范围的事项可移交给其他部门或实体。在指控得到证实时，调查结果记录在调查报告中，而在指控无法根据举证责任得到证实时，调查结果记录在结案报告中。

58. 2022 年，调查科主要以远程方式进行调查，但在下半年，逐步开始在实地进行更多调查。在某些情况下，调查科与联合国其他调查部门协调，协助其在外地进行调查。该科还协助联合国的其他调查部门的活动。

59. 下文图三和图四以及表 3 介绍了审调办案件活动的概况。指控按类别分组。为了与联合国其他各基金和方案的统一数据，违禁行为类别包括骚扰、滥用职权

⁵ 见 www.unicef.org/auditandinvestigation/internal-audit-reports。

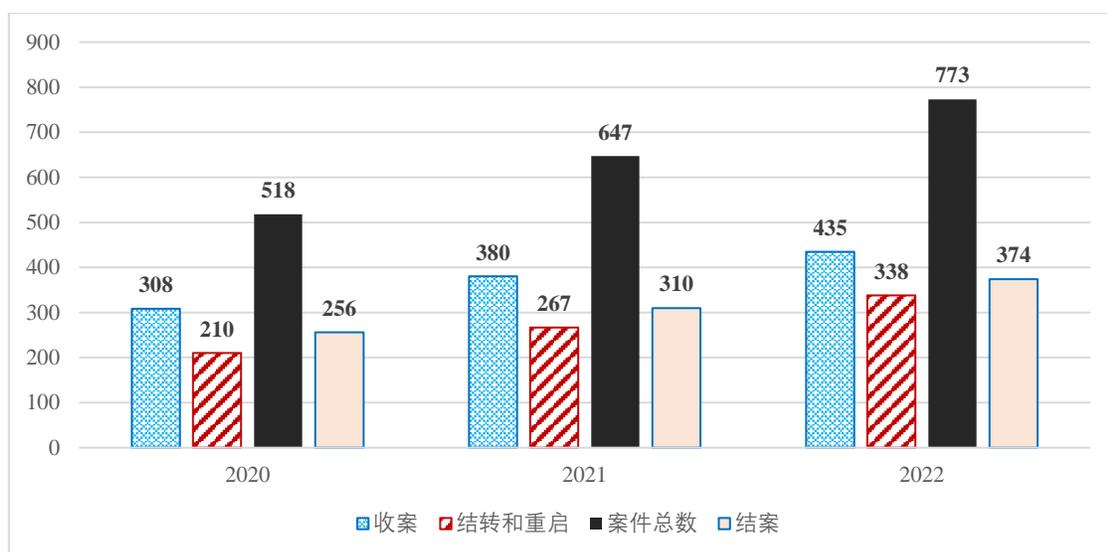
和歧视，但不包括性骚扰，因为性骚扰与性剥削、性虐待和性侵犯一起归入性行为不端类别。

A. 方案管理

60. 2022 年，向审调办报告的需要调查科注意的事项数量创纪录，而审调办解决的事项数量也创纪录。登记为新案件的不当行为和错失行为投诉(435 件)比上一年增加了 15%，比 2020 年增加了 41%(见图三)。更广泛地说，该科收到的要求进一步审查和采取行动的查询数量有所增加。调查科电邮热线收到超过 14 000 封电邮，较 2021 年增加约 180%。然而，调查科的人员配置水平在过去几年中保持稳定。

图三

2020-2022 年调查受理、完成和案件量比较



61. 2022 年，调查科管理了 773 个案件(见表 3)，包括上一年结转的 337 个案件、435 个新立案和 1 个重启案件。

表 3

2022 年处理的调查案件

案件状态	案件数量
截至 2022 年 1 月 1 日的结转案件数	337
2022 年收案数	435
重启的上年案件数	1
年内案件总数	773
本年度已办结的案件数	374
截至 2022 年 12 月 31 日仍在处理的案件数	399

62. 773 个案件较 2021 年增加 19%。调查科的工作量不断增加，但它解决案件的效率已大大提高。截至 2022 年底，共结案 374 件，较 2021 年增长 21%。

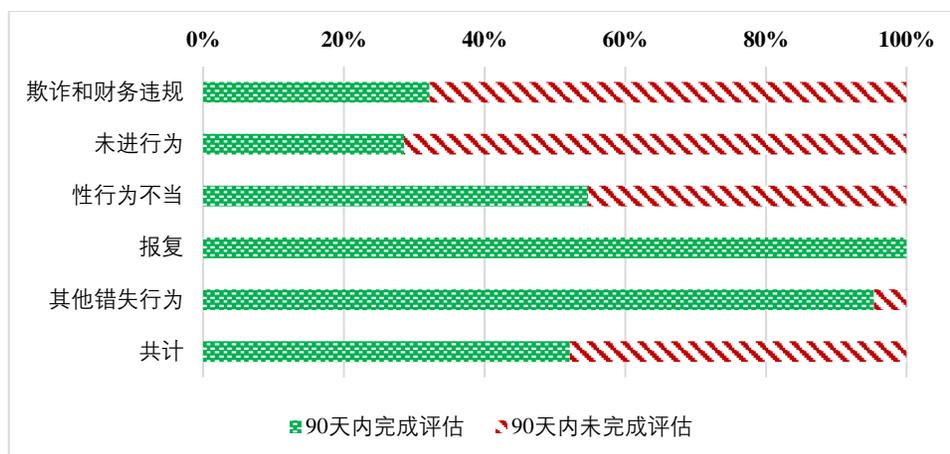
63. 审调办尽可能在 90 天内完成评估，在 9 个月内完成调查。这一时限只是一个指导而不是一个目标，因为个别案件可能出于许多正当理由仍在审理之中。它还避免了采用可能鼓励不充分调查、尽量减少与正当程序有关的考虑或导致过早结束调查的衡量标准。同时，该办公室继续着重优先处理最危急案件，并提高解决案件的效率和效力。

64. 在 2022 年结案的 374 个案件中，审调办在 90 天内完成了对 195 个案件(52%)的评估(见图四)。在调查后办结的 65 个案件中，有 26 个(40%)在 9 个月内办结(见图五)。

65. 结案速度受到多个因素的影响，包括案件的性质、优先级(例如，所有性行为不端案件都优先处理)和复杂性(例如，涉及外部方面的欺诈案件通常需要更长时间才能解决)。

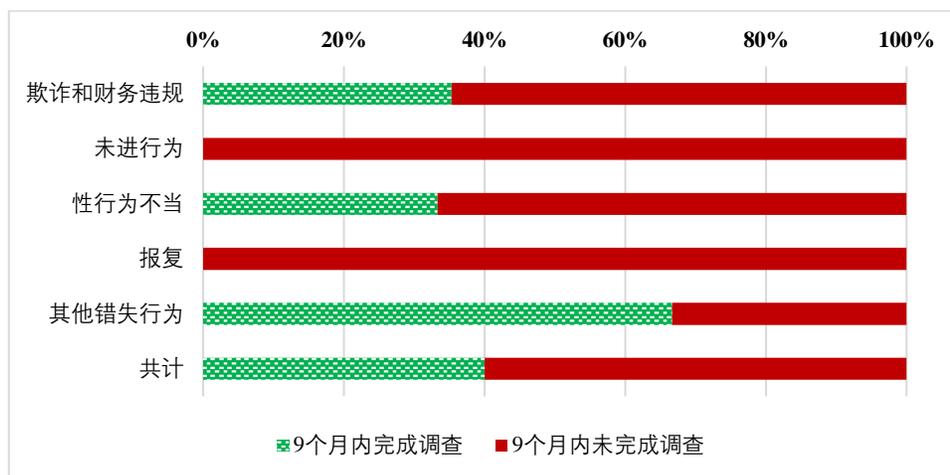
图四

2022 年按案件类型分列的在 90 天内结案的评估百分比



图五

2022 年按案件类型分列的在 9 个月内完成调查的百分比^a



^a 2022 年只有一项报复调查，在 322 天内结案。

B. 所接指控分析

66. 图六和表 4 按类型对 2022 年立案的 435 个案件进行了分类。这些案件中最大的类别是欺诈和财务违规(193 个)，其次是性行为不端(110 个)，这两类案件均比 2021 年有所增加。性行为不端案件增加(2021 年 95 个，2022 年 110 个)反映性剥削和性虐待案件的增加(2021 年 75 个，2022 年 83 个)、性骚扰案件(2021 年 17 个，2022 年 23 个)和性侵犯案件(2021 年 3 个，2022 年 4 个)。骚扰、滥用权力及歧视个案数目由 2021 年的 50 个下降至 2022 年的 38 个。2022 年，审调办受理了 6 起涉嫌歧视的案件，包括基于种族、性别、宗教、族裔和其他特征的案件。

图六

2022 年按指控类别分列的收案情况

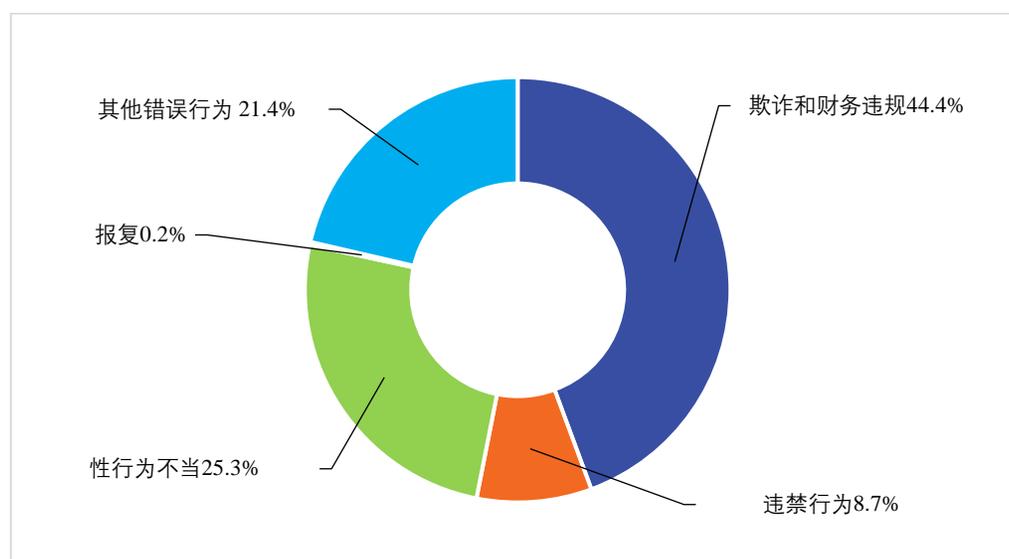


表 4

2020-2022 年新增案件(按类别)

指控类型	2020 年案件	2021 年案件	2022 年案件
欺诈和财务违规行为	107	152	193
违禁行为	35	50	38
性行为不端	75	95	110
报复	2	0	1
其他错失行为	89	83	93
共计	308	380	435

67. 表 5 显示了按地点分列的所接指控细目。

表 5
按儿基会区域分列的 2021 年和 2022 年收案情况

儿基会区域/地点	2022		2021	
	案件数量	占总数的百分比	案件数量	占总数的百分比
总部	30	7	23	6
东亚和太平洋	24	6	14	4
东部和南部非洲	94	22	102	27
欧洲和中亚	24	6	19	5
拉丁美洲和加勒比	15	3	19	5
中东和北非区域	80	18	75	20
南亚	73	17	43	11
西非和中部非洲	88	20	76	20
其他 ^a	7	2	9	2
共计	435	100	380	100

^a “其他”包括地点不明或指控涉及非儿基会实体，或跨区域指控。

注：由于四舍五入，有些百分比的总和并非 100%。

C. 已结案件的处理情况

68. 2022 年，审调办发布了 54 份调查报告、79 项转介和 2 份调查咨询备忘录。在 2022 年完成的 374 个案件中，有 17 个因调查发现指控无法成立而结案。在其余 223 起已办结的案件中，有 18 个是在据称受害人撤回申诉或拒绝同意进行正式调查，而且指控无法通过其他手段得到证实后结案的。在某些情况下，受害者可能会对可能的报复或污名化或在需要了解的情况下披露其身份表示关切。在可能的情况下，可探讨采取临时和(或)其他措施保护受害者。

69. 在 223 个已结案案件中，在对性剥削和性虐待进行调查或对有内部调查能力的执行伙伴或其他第三方对涉及执行伙伴人员的欺诈行为进行调查或特别审计后，审调办结案 72 个。表 6 汇总了 2022 年已结案件的处理情况，本报告增编详细说明了每个已结案件的情况。

表 6
2022 年已结案件的处理情况

结案类型	案件数量
调查报告	54
(a) 根据儿基会纪律政策提交高级管理层*	44
(b) 提交给道德操守办公室(举报人遭到报复)**	1
(c) 提交给儿基会其他办事处或联合国其他实体(非工作人员合同事项)	9
结案报告	17
(a) 指控不成立	17
咨询备忘录***	2
其他	223
(a) 在涉及直接伤害受害人的案件中，不同意或撤回对继续进行调查的同意	18
(b) 第三方调查或审计的审查	72
(b) 缺乏足以展开调查可据其采取行动的信息	133
转介儿基会其他办事处或其他实体****	79
2022 年办结案件总数	374

* 包括根据儿基会关于纪律程序和措施的政策第 21、33 和 56 段提交的案件。

** 包括根据儿基会保护举报人免遭报复政策第 22 段提交的所有报告。

*** 只有一份咨询备忘录在审调办案件管理系统中登记为案件，并计入已结案件总数。

**** 在有关事项不属于内部审计和调查办公室(审调办)任务范围时，并且在审调办确定没有必要进行调查但发现了适合由管理层进行干预的问题时，也可以移交案件。

70. 已结案件最多案件涉及性剥削和性虐待(75 个)，其次是涉及第三方滥用方案资金的欺诈(59 个)以及骚扰、歧视和滥用权力(49 个)。该办公室确认，17 个不当行为或错失行为或两者兼而有之的案件给儿基会造成了财务损失，共计 374 304 美元。这些损失一般反映了可归因于不当行为或错失行为或两者的调查结果，因此可能不反映本组织的总损失，例如根据与儿基会的合同协定被确定为不合格的支出。这一数字不包括可能通过调查确定的第三方损失，包括医疗保险计划欺诈造成的损失。

D. 儿基会采取的纪律措施和其他行动

71. 审调办负责进行必要的调查，高级管理层负责根据审调办的调查报告采取相应行动。在这方面，审调办根据儿基会关于纪律程序和措施的政策第 21、33 和 56 段，向高级管理层提交了 44 个事项，供其考虑采取纪律或其他行动。根据审调办调查结果采取的纪律行动由负责管理事务的副执行主任在儿基会关于针对不当行为采取的纪律措施和其他行动的定期报告中报告。2022 年，负责管理事务的副执行主任完成了 33 个案件的纪律程序，其中包括审调办于 2021 年提交

的 11 个案件。其中 30 个案件涉及在职工作人员，3 个案件涉及前工作人员，他们已被告知，如果他们继续任职，就会受到纪律处分。纪律措施包括：

- (a) 解雇或离职(18 个案件)；
- (b) 降职(1 个案件)；
- (c) 等内失级(13 个案件)；
- (d) 书面训斥(1 个案件)。

72. 除了上文所述 3 名前工作人员之外，10 名工作人员已在调查或纪律程序期间或之前从儿基会离职，已采取适当行动记录这些案件，以追究责任；

E. 非案件具体活动

73. 2022 年，调查科在多个领域提供咨询服务和非调查性支持，这需要管理层和该科其他人员投入大量资源。这些活动包括：

(a) 向儿基会工作人员和管理层提供咨询：就高级管理层和工作人员提出的涉及可能的不当行为和错失行为的广泛事项提供指导和咨询意见，包括替代解决措施。调查科还在 2022 年向高级管理层发布了两份咨询报告，重点介绍了通过其正在进行的评估和调查工作发现的征聘欺诈和危险津贴领域的系统性风险和控制薄弱环节。

(b) 政策举措：调查科为若干政策和其他组织举措提供了详细资料，包括修订儿基会与民间社会组织的执行伙伴协定中使用的标准合同条款。该科还继续参加联合国调查部门代表解决骚扰、性骚扰、滥用职权和歧视指控最佳做法工作组。

(c) 性剥削和性虐待以及性骚扰：调查科支持多项以防止性剥削和性虐待为重点的跨部门和机构间倡议。该办公室负责向联合国秘书长办公厅报告与儿基会有关、针对身份明确的施害者或受害者的性剥削和性虐待指控。⁶ 调查科工作人员还向儿基会人员和各区域的执行伙伴介绍了性剥削和性虐待以及性骚扰问题。

(d) 欺诈和腐败：调查科参加了若干与反欺诈有关的组织举措，包括一个全球风险管理讲习班，并向儿基会各办事处介绍了欺诈和腐败问题。它支持了一些与政策有关的举措，例如支持修订供应商审查委员会程序和关于阻止执行伙伴供应商的程序，并参加了一个跨司工作组，以制定关于应对欺诈和腐败的实用指南。

(e) 通信和培训：调查科扩大了外联工作，为国家和区域办事处工作人员以及执行伙伴作了 31 次情况介绍(2021 年为 18 次)。专题从内部审计和审调办工作概览到不正当性行为端以及查明和应对欺诈和腐败指控等独立专题不等。该科还为审调办更广泛的宣传工作做出了贡献，包括在一份新的通讯中发表一篇关于据称骚扰、歧视、性骚扰或滥用权力案件中受害者知情同意的文章。

⁶ 向秘书长办公厅报告的性剥削和性虐待指控数目可能与本报告所列数目不同，因为审调办也收到不符合向秘书长办公厅报告标准的指控。这些案件包括审调办可能转介其他联合国实体的案件。

(f) **审查协定条款：**2022 年，审调办参与了与捐助方谈判协议以及回应捐助方越来越多关于提供调查信息和其他廉正问题的请求的程度显著增加。调查科参与起草和审查了与捐助方和包括国际金融机构在内的其他各方达成的 35 项单独融资和法律协议，协议数量比 2021 年增加了 46%。这些协议的审查过程、复杂性和非标准性要求投入大量资源，而这些资源不得不从调查活动中调拨。

(g) **捐助方参与和报告：**在整个 2022 年，调查科参加了双边捐助者和其他国际机构伙伴要求的多次情况通报、报告活动和评价，并酌情与儿基会公共伙伴关系司及国家和区域办事处协调，就具体的不当行为和错失行为案件定期与这些实体的调查办公室接触。根据最新的请求和法律协定，预计向捐助方提交报告的要求以及满足这些要求所需的资源将继续大幅增加，并可能影响到该办公室独立执行任务的能力。

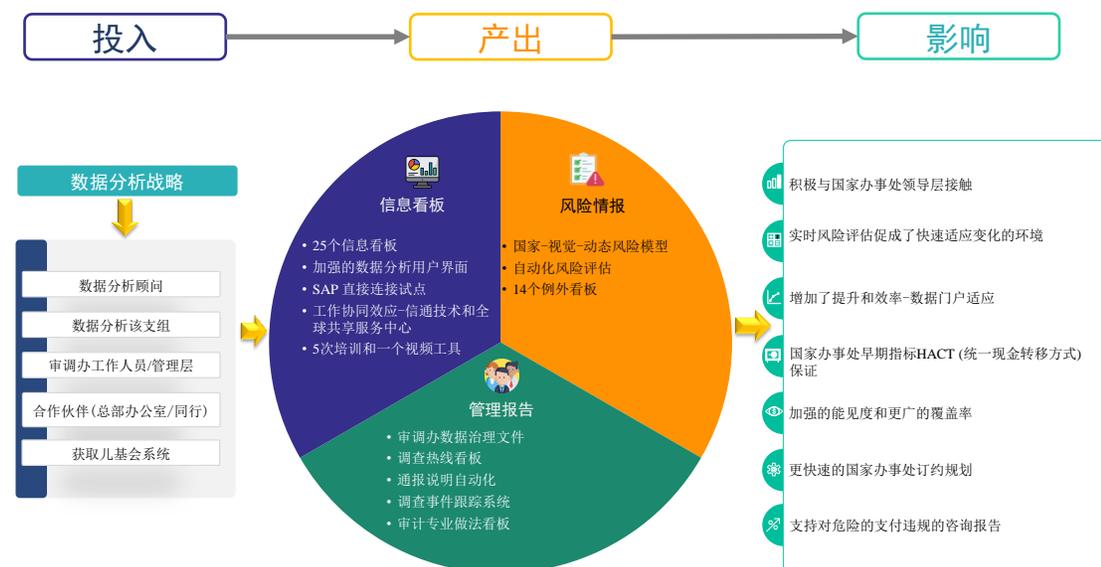
十二. 监督促成因素

A. 数据分析

74. 在短短两年内，审调办在发展其数据分析能力方面取得了重大进展。审调办利用数据分析挖掘儿基会不同系统的大量不同数据集，增强了风险情报，从而能够主动识别风险。它还利用技术来提高规划和执行审计和调查的效率。下图七概述了 2022 年开展的分析工作。

图七

2022 年数据分析概述



注：GSSC：全球共享服务中心；ICTD：信息和通信技术司；OIAI：内部审计和调查办公室。

75. 2022 年开发了超过 30 项数据分析输出及报告，为主要风险范畴(包括现金转移、供应及物流、薪金及其他财务交易)提供更清晰可见度。产出的例子包括：

- (a) 具有 14 个风险数据属性的动态国家风险模型，使用户能够单独分配权重并积极主动地评价国家办事处的风险状况；
- (b) 内部审计风险评估和客户调查答复的自动化；
- (c) 自动深入了解国家办事处保证报告中指出的具体风险；
- (d) 用品和物流以及现金转移的例外情况看板，以便在国家办事处审计中对一些控制措施进行总体测试；
- (e) 提供预算和时间利用率实时分析的办公室管理报告。

76. 审调办除了与儿基会内部的主要合作伙伴持续开展分析工作外，还牵头创建了一个非正式的监督数据分析同行网络，作为知识共享和学习的论坛。该办公室还在探索与联合国系统其他组织和一家领先技术公司建立伙伴关系的可能性，以更好地利用其分析能力。

77. 展望未来，审调办将专注于提高其风险情报和预测建模能力。未来两年将探索和试点使用机器学习、机器人流程自动化、自然语言处理、卫星图像和无人机技术等先进技术。

B. 利用沟通手段

78. 该办公室定期出版通讯和跨领域报告，旨在向更广泛的受众概述从审调办审计和调查报告中提炼出来提取的共同主题。重新设计的审计报告模板，提供了更清晰的审计结果和商定行动的概览。这些宣传产品提高了本组织对审调办审计和调查活动综合成果的认识。

十三. 战略路线图

79. 审调办 2023 年的总体战略目标将是继续努力提高其工作对儿基会整体的价值。这意味着确保该办公室确定最关键的审计和调查专题，并将其咨询工作扩大到管理层，增加与所有工作人员的沟通方式，并加大努力，更加积极主动地帮助尽早预防或应对风险和挑战。

80. 审计科预计，2023 年的工作量将有所增加。工作方案将继续是国家办事处审计和贯穿各领域的专题审计的混合体。后者涵盖的专题除其他外将包括信息和通信技术治理、数据隐私、财务、工作人员业绩管理、乌克兰和周边国家的应急准备和反应、欺诈风险管理以及儿基会监管和政策框架的治理。审计科还将开始评价如何依靠统一现金转移方式框架下的外部保证提供者的工作，为管理提供给执行伙伴的资源提供更多保证。

81. 2023 年，调查科的重点将是扩大其工作范围，以应对儿基会业务中的欺诈和腐败风险。这些努力对于提高捐助方对儿基会作为其资金的良好管理者的信任至关重要，为增加供资和更愿意依靠本组织的监督机制而不是继续加强自己的监督和干预奠定基础。该办公室还将继续与人力资源司和儿基会其他各司和办事处合作，扩大使用其他冲突解决机制，以更迅速地解决人际冲突，并使审调办能够将

其有限的资源重新部署到确实需要调查的事项上。该办公室将继续与公共伙伴关系司和其他办公室合作，使其与捐助方的互动更加一致，包括在要求披露敏感调查信息方面，以确保此类要求不会影响该办公室独立执行任务的能力。

82. 2023 年，审调办将在调查科内设立一个临时欺诈调查工作队，为期两年，专门投入资源调查更复杂的欺诈案件，并加强该科的长期调查能力。工作队还将支持改进儿基会打击欺诈和腐败的工具的努力。

十四. 决定草案

执行局

表示注意到儿基会内部审计和调查办公室提交执行局 2022 年年度报告 (E/ICEF/2023/AB/L.4) 及其补编 (E/ICEF/2023/AB/L.4/Add.1) 和管理层回应 (E/ICEF/2023/AB/L.5) 以及儿基会审计咨询委员会提交执行局的 2022 年年度报告，并欢迎关于儿基会治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性的总体意见。

附件一

2022 年发布的审计和咨询报告^a

序号	参考编号	区域 ^b	审计和咨询报告	商定行动数目		
				共计	高度优先	报告结论 ^c
一. 审计报告						
A. 国家办事处						
1.	2022/01	LAC	多民族玻利维亚国	6	3	PS-IN
2.	2022/02	MENA	吉布提	10	0	PS-IN
3.	2022/03	MENA	阿拉伯叙利亚共和国	10	2	PS-IN
4.	2022/04	EAP	泰国	4	0	PS-IN
5.	2022/05	LAC	危地马拉	6	0	PS-IN
6.	2022/08	WCA	利比里亚	11	1	PS-IN
7.	2022/09	WCA	刚果民主共和国	10	4	PS-IN
8.	2022/11	SA	孟加拉国	11	5	PS-IN
9.	2022/12	ESA	马拉维	4	0	PS-IN
10.	2022/14	ESA	津巴布韦	6	0	PS-IN
11.	2022/15	MENA	约旦	7	1	PS-IN
12.	2022/19	EAP	蒙古	5	0	PS-IN
13.	2022/22	WCA	马里	8	2	PS-IN
14.	2022/23	LAC	海地	15	3	PS-MIN
15.	2022/24	MENA	伊朗伊斯兰共和国	11	2	PS-IN
16.	2022/27	WCA	喀麦隆	11	1	PS-IN
共计				135	24	
B. 专题领域						
17.	2022/06	N/A	网络安全跟踪审计-信息和通信技术司	6	1	PS-IN
18.	2022/07	N/A	网络安全跟踪审计-全球共享服务中心	0	0	PS-IN
19.	2022/10	N/A	企业风险管理	9	4	PS-MIN
20.	2022/13	N/A	托管基金-制止对儿童暴力	8	2	PS-IN
21.	2022/16	N/A	托管基金-教育不能等基金	4	0	S
22.	2022/17	N/A	儿基会支持加强国家政府的供应系统和儿基会关键供应链领域的管理	5	1	PS-IN
23.	2022/18	N/A	托管基金-人人享有环境卫生和饮用水	9	3	PS-IN
24.	2022/20	N/A	托管基金-教育成果基金	8	2	PS-IN
25.	2022/26	N/A	创新基金	0	0	S
共计				49	13	
总计				184	37	

序号	参考编号	区域 ^b	审计和咨询报告	商定行动数目		
				共计	高度优先	报告结论 ^c
二. 咨询报告						
26	2022/21	N/A	数字化	—	—	—
27	2022/25	SA	阿富汗	—	—	—

^a 审计报告按类别分列。

^b 所列儿基会区域如下：EAP：东亚和太平洋；ECA：欧洲和中亚；ESA：东部和南部非洲；LAC：拉丁美洲和加勒比；MENA：中东和北非；SA：南亚；WCA：西非和中部非洲。

^c 报告结论分类如下：满意(S)：经评估的治理、风险管理或控制流程充分，运作良好；部分满意，需要一些改进：接受评估的治理、风险管理做法和控制流程基本足够并运作，但需要一些改进。查明的弱点或缺陷不太可能对被审计实体、领域、活动或程序的业绩产生重大负面影响；部分满意，需要重大改进：接受评估的治理、风险管理做法和控制流程需要重大改进。查明的弱点或缺陷将对被审计实体、领域、活动或程序的业绩产生重大负面影响；不满意：接受评估的治理、风险管理或控制流程需要重大改进。查明的弱点或缺陷将对被审计实体、领域、活动或程序的业绩产生严重负面影响。

附件二

2022 年内部审计和调查办公室主要业绩指标

序号	主要业绩指标	具体目标 (2022 年)	实现情况 (2022 年)
1.	交付基于风险的工作计划 ^a	90%	72%
2.	遵守执行局关于公开披露问题的第 2012/13 号决定	100%	100%
3.	业务约定得到客户“总体令人满意”的反馈意见 ^b	100%	100%
4.	总体上符合内部审计师协会的标准，包括外部评估(每五年一次)方面的标准	是	是
5.	达到内部审计报告及时性指标	90%	44% ^c
6.	达到调查及时性指标	65%	50%

^a 对工作计划所作的任何调整已通报给执行主任和审计咨询委员会。

^b 审计客户同意或强烈同意，总体而言，各单项审计增加了价值，并促进开展了有意义的商定行动和取得了成果。

^c 由于受冠状病毒病大流行和新审计报告模板的推出及远程审计模式的干扰，2022 年审计报告定稿出现延误。