



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
27 March 2017
Chinese
Original: English

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

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

审计和调查处处长认为，根据开展工作范围，人口基金治理、风险管理和内部控制流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不管理当局的处置，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。



I. 意见

1. 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是根据 2015 年 6 月的执行局第 2015/13 号决定提供的。

2. 审计和调查处处长认为，根据开展工作范围，人口基金治理、风险管理和内部控制流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。

II. 人口基金管理当局责任

3. 人口基金管理当局负责制定和维持治理、风险管理和内部控制流程，并确保其有效运行。审计和调查处的责任仅限于独立评估这些流程的充分性和有效性。

III. 用于评估治理、风险管理和内部控制流程充分性和有效性的标准

4. 审计和调查处将 2013 年内部控制框架和特雷德韦委员会赞助组织委员会的 2014 年企业风险管理综合框架(由人口基金分别作为其内部控制框架和企业风险管理流程的基础通过)用作评估治理、风险管理和内部控制流程充分性和有效性的主要标准，以为实现下列类别的人口基金目标提供合理保证：

- (a) 战略：完成人口基金任务以及实现其战略规划目标；
- (b) 业务：人口基金运作的有效性和效率，包括(i) 业务和财政表现目标；(ii) 费用与资金划拨目的的相符度；以及(iii) 保护资产免受损失；
- (c) 报告：人口基金的内部和外部(i) 财务报告和(ii) 非财务报告的可靠性；以及
- (d) 合规：遵守在其法定任务、规则、条例、政策和程序中建立的人口基金监管框架。

IV. 审计工作的范围和为形成意见而考虑的其他证据来源

5. 本意见基于(a) 审计和调查处对国家办事处、区域办事处、核心业务流程、方案、信息通信技术组件的审计；以及(b) 2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日结束的对联合联合国活动的联合审计，详见《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》(DP/FPA/2017/6，第四部分和第六部分，以及附件 2)。

6. 所有审计和调查处审计都根据其受之约束的适用政策开展——监督政策、财务细则和条例、工作人员细则和条例，以及《国际内部审计实务准则》；¹

7. 为制订其意见，审调处酌情考虑了其他证据来源，包括：(a) 从往年完成的审调处相关审计中累积的审计知识；(b) 为支持制定 2017 年审计计划而开展的 2016 年审计风险评估成果；(c) 截至 2016 年 12 月 31 日的内部审计建议执行情况；(d) 2016 年完成的调查所注意到的制度性问题；(e) 由联合国审计委员会在 2017 年 1 月 30 日关于 2016 年人口基金中期审计的管理当局信函中报告的审计结果；(f) 由管理当局委托并于 2016 年完成的国家执行情况审计结果；(g) 众多国家和区域办事处以及某些总部业务单位于 2017 年 1 月完成的控制自我评估结果；(h) 管理当局获得的关于外包供应商管理以及传讯和协作系统托管和管理服务的第三方保证报告；以及(i) 作为管理当局执行的企业风险管理流程的一部分而完成的战略和欺诈风险评估结果。

¹ 由内部审计师协会(IIA)颁布。

8. 审计工作和制订意见时考虑的一些其他证据来源涉及人口基金主要于 2015 年或往年开展的活动。如 2016 年和/或往年开展额外审计工作，就能确定可能影响该意见的其他问题。

9. 2016 年，像往年一样，人口基金将重要职能外包给联合国系统其他组织，包括：(a) 特定人力资源管理活动；(b) 工作人员和服务合同持有人工资单编制和支付；(c) 付款处理；(d) 财务管理；以及(e) 企业资源规划系统托管和管理。人口基金管理当局将这些职能外包给有关组织，相关治理、风险管理和内部控制流程的充分性和有效性则依赖这些组织开展的管理和信托监督活动。这些并不在审调处的意见范围之内。

10. 此外，人口基金将重要的信息和通信技术职能(包括重要系统托管)外包给第三方服务机构。对于与防火墙及漏洞管理、技术基础设施维护和网站托管服务相关的治理、风险管理和内部控制流程，人口基金管理当局未获得关于其充分性和有效性的第三方保证报告；这些并不在审调处的意见范围之内。

V. 汇集审核结果和评估问题的流程

11. 审调处的审计结果和制定意见时考虑的其他证据按照审计范围和流程进行汇集，采用先前为审计风险评估以及为内部审计和调查活动主要结果报告而制定的框架。

12. 评估已确定问题对于实现上文第 4 段中详述的相关各类人口基金目标的潜在影响时考虑了以下因素：(a) 权衡已审计支出金额之后，对审计所涉实体、流程、方案和领域的评级；(b) 已确定问题的性质和重要性，以单项和汇总形式；(c) 其根源和普遍性；(d) 根据审调处审计风险评估成果确定的风险状况，以及受影响流程的重要性；(e) 与这些流程有关的内部审计建议的执行程度；以及(f) 在总部或在区域办事处一级进行有助于缓解减轻所发现问题之影响的补偿性控制的充分性和有效性。

VI. 形成意见的依据

13. 审调处将人口基金治理、风险管理和内部控制流程的充分性和有效性评估为“部分令人满意”——这意味着这些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，可能对实现上文第 4 段中详述的各类目标造成不利影响。

14. 本意见认为主要待改进领域如下：

A. 治理与风险管理

综合控制框架

15. 应最终确定涵盖所有相关治理、方案和业务管理流程的综合控制框架，包括信息和通信技术；并明确概述尽量减少各流程存在的风险所需的关键控制措施，以及相关的执行步骤和具体责任。

16. 此框架的最终确定将为管理当局加强对内部控制要求的认识 and 培训(对已在进行中的工作——如定期开展的控制自我评估调查——进行补充)提供一项有效工具；更好地执行内部控制问责制；以及更迅速、更有效地完成在制定本意见时正在进行的既定审查和政策及程序手册更新工作。

企业风险管理

17. 企业风险管理流程变革始于 2016 年,特别是“myRisks”功能——为记录外地办事处和总部单位进行的战略和欺诈风险评估而开发的“战略信息系统”模块。

18. 该流程需要进一步成熟,需改进设计,提高运作效能,消除导致业务单位所完成评估的相关性受限的技能差距。应全面落实为风险响应阶段规划的各项活动,包括计划于 2017 年第二季度由风险处理工作组(即主题专家组)开展的审查和分析活动。

19. 对管理当局为进一步改善该流程而制定的计划表示欢迎,包括对处于人道主义危机或脆弱环境中或方案规模正大幅增加的国家采用差异化的风险管理方法,颁布经修订的欺诈政策,以及为人口基金工作人员和执行伙伴提供欺诈意识培训。

组织结构与人员配备

(i) 业务单位能力

20. 需要更及时地审批及执行业务单位组织结构和人员配合审查——通常与制定新方案同时进行,或为响应重大方案变革而进行——确保业务单位能力与方案交付和业务需求保持一致。

(ii) 关键管理职位空缺

21. 管理当局为降低关键职位的空缺率采取了行动,例如执行领导人才库。然而,审计工作仍发现在有些提供大型和/或复杂方案的办事处或在脆弱环境下运作的办事处,空缺无法立即得到填补——导致这些办事处缺乏持续的领导和管理监督。

总部和区域办事处的支助与监督

22. 应加强总部和区域办事处的管理监督控制(即“第二道防线”),针对管理监督的性质、范围和频率制定明确的职权范围和指导方针;编制适当的管理报告;并为其分配足够的人力和财政资源。

23. 为尽量减少管理当局领导和监督方面的缺口所带来的风险,总部和区域办事处对受长期职位空缺影响的业务单位的支助和监督工作应予以增加,直到职位空缺得到填补。

B. 内部控制

方案管理

(i) 方案规划和实施

a. 基于成果的管理

24. 方案应制定更全面的方案成果和资源框架,对国家、区域和整体方案文件进行补充。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。

25. 这种需求对于在决定使用联合方案文书(如联合国发展援助框架或联合国发展援助计划、成果和资源矩阵)的“一体行动”国家中运作的办事处而言尤其重要,因为这些文书提供的方案规划和成果跟踪方面的信息往往不够细化。

26. 这一领域的挑战因区域办事处一级的质量保证有限而加剧。

27. 管理当局表示,其正考虑强制使用新的方案文书(如项目或产出文件),以帮助确保更有效的方案规划和实施以及方案成果跟踪。

b. 工作计划管理

28. 2014年11月执行全球方案编排系统之后,注意到工作计划管理方面有所改进,特别是Atlas应用程序中工作计划设置方面的改进,以及工作计划活动及相关预算的可见性和透明度的提高。方案司进行的工作计划审查也促进了改进,审查结果在各国家办事处和区域办事处广泛传播。

29. 应进一步完善工作计划管理流程,特别是在以下方面:(a) 工作计划完成的及时性及其详细程度;(b) 工作计划的定期更新,以反映既定活动、预算或资源方面的重大变更;(c) 加强工作计划预算的合理性和记录;以及(d) 加强已签署的工作计划与全球方案编排系统工作计划“快照”中包含的工作计划之间的统一。

30. 应进一步加强工作计划管理流程的总体实效,弥补全球方案编排应用控制设计在以下方面的不足:(a) 对全球方案编排系统功能的访问;(b) 工作计划制定流程与维护流程之间的职责分工;(c) 工作计划预算编制和批准;以及(d) 工作计划的生成和批准。

c. 方案财务管理控制

31. 方案财务管理程序和控制需进一步加强,参照目前对机构预算采取的严格程度,包括按支出类别制定详细且获支持的工作计划预算;定期审查发生的支出;以及按活动和支出类别定期核对预算与实际支出。还应施行已加强的控制措施,确保供资提案、项目文件和工作计划的成本核算适当,以反映执行相关活动所需的所有直接和间接费用,并解决核心资源和由非核心资源供资的方案活动的交叉补贴。

d. 人道主义应急

32. 注意到2016年在人道主义应急活动方面有改进。需采取进一步行动来解决方案和业务瓶颈,并提高人口基金在这一领域的业绩。这包括执行执行局为弥合资金短缺而强制实施的供资机制;实现对应急工作的灵活供资;以及促进人力资源能力的大幅提升和匹配,确保更及时、更有效地开展人道主义应急活动。

(ii) 国家执行

a. 执行伙伴能力

33. 2016年审查的能力评估主要是在2015年或更早以前开展的。这些审查不断显示,需要更细致地评估执行伙伴的方案和财务管理能力并进行更完整的记录,包括其欺诈防范控制,尤其是在人道主义危机和脆弱环境下。审计委员会在其2017年管理当局信函中也确定了改进机会。

34. 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年完成的审计部分反映了这一变化以及由此预期的改进。

b. 执行伙伴的财务监测

35. 加强对执行伙伴的财务监测，确保根据已核准的工作计划和预算将所提供的资金用于预定目的，这是一个需要持续关注的领域。

36. 如第 34 段所述，2016 年推出的经修订的统一现金转移方法(HACT)框架所涉及的改进尚未完全实现。

(iii) 供应链管理

37. 如以往所述，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。

38. 为有效解决上述问题，需要执行更有效、综合的供应链管理组织安排、流程和系统——从采购到“最后一公里”全面覆盖。增强生殖健康商品的量化、规划、采购、交付和分配应支持方案目标的进一步实现；提高性价比；并帮助更好地履行信托监督和合同义务。

业务管理*(i) 人力资源管理*

39. 注意到服务合同人员管理方面有所改进，尤其是在薪酬管理(现在通过薪资制度进行管理,这也提高了服务合同人员数量的透明度)和业绩规划及评估(现在通过业绩评估和开发系统进行管理)方面。其他活动(如合同签订)继续由人工管理，并注意到有数例与 2014 年服务合同政策的要求存在一定程度的偏差的情况。

40. 个人咨询合同方面取得的进展较为有限。开发了一种工具用于登记个人咨询合同，将从 2017 年开始在全球推出，尽管与 ERP 系统的整合有限。决标和咨询费计算及支付继续由人工管理，并注意到与 2015 年个人咨询政策的要求有一定程度的偏差。

41. 另外还注意到，在服务合同和个人顾问方面，整体和区域顾问名册的整合有限。

(ii) 采购

42. 采购程序得到充分设计，并在采购服务部门进行的大约一半的人口基金采购活动中有效运行。国家办事处一级存在数例不遵守采购程序的情况，尤其是在竞标和决标领域。

43. 2016 年底执行的“第二道防线”控制需要加强，以解决上述问题所带来的风险。

(iii) 财务管理

44. 存在数例以错误科目代码记录费用的情况——削弱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，由总部执行的补偿性控制部分缓解了这一问题对财务报告目的的影响。

45. 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或执行伙伴。

(iv) 信息和通信技术

46. 应加强对信息通信技术项目的治理，确保所推出的新系统在访问和其他应用控制方面设计充分，并执行职责分工要求。

47. 注意到管理局在加强信息和通信技术方面作出了积极的努力。
