

Distr.
LIMITED

E/ICEF/1998/AB/L.7
26 May 1998
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

联合国儿童基金会

供参考

执行局

1998 年第二届常会

1998 年 9 月 8 日—11 日

临议议程* 项目 9

1997 年内部审计活动

摘 要

本报告是内部审计处的报告，是根据执行主任在 1997 年第三届常会上向执行局提出的关于向执行局提交年度内部审计活动报告的提议而首次编写的。本报告列入了内部审计活动的主要调查结果和结论，并能依据儿童基金会内部的管制环境得出结论。它表明了儿童基金会增加了对内部审计活动的拨款，这使得内部审计处增加了审计的次数并进一步加强对重点风险领域的工作。

对外地的审计享有优先地位。报告表明，所走访的各办事处的内部控制标准有好有差。报告还注意到各办事处正为加强管制做很大的努力。有几个办事处，自上次审计以来管制环境有了很大的改进。内部审计处报告说，贯彻执行较早期的建议的行动一般还好。报告表明内部审计处在帮助获得所需的改进方面，发挥着积极的作用，它采取得办法是，例如与管理部門一起参与设计更好的做法和程序及参与当地培训和管制自我评估工作。

* E/ICEF/1998/12。

目 录

	段 次	页 次
一、 导言	1—4	3
二、 内部审计处的责任、战略和资源	5—12	4
A. 责任制和监督作用	5	4
B. 审计战略和方法	6—11	4
C. 资源	12	6
三、 1997 年所开展的工作的结果	13—51	7
A. 方案管理	15—18	7
B. 对政府和非政府组织的现金援助	19—24	8
C. 贺卡的销售	25—28	10
D. 私营部门筹资	29—30	11
E. 捐助国报告	31	11
F. 结构问题	32—33	11
G. 供应	34—39	12
H. 财务和帐户	40—42	14
I. 人事	43	14
J. 旅行	44	15
K. 行政	45	15
L. 信息系统	46	16
M. 调查	47	17
N. 区域办事处监督	48—51	18
四、 内部审计处建议的执行情况	52—54	19
五、 内部管制标准	55—57	20

一、导言

1. 执行局在其第三届常会上欢迎执行主任关于向该局提交内部审计活动年度报告的提议。报告要列入审计活动的主要调查结果和结论，并能根据儿童基金会内部的管制环境得出结论。这是此类报告的首份报告。

2. 内部审计处的任务是协助整个儿童基金会的管理部门对供不应求的资金是否负责任地使用进行评估以便让儿童和妇女从方案中获得最大收益。为做好这一工作，内部审计处在 1997 年继续投入相当多的力量审查内部管制情况，尤其是外地办事处的内部管制情况，并为必要的改进提出建议。此外，内部审计处 1997 年努力协助儿童基金会管理部门进一步发展优良管理方案。

3. 优良管理方案始于 1995 年，它的目标是加强组织内所有各级的责任制和使最佳管理做法和行为标准制度化，让儿童基金会所有工作人员采行，并进行制度改良，以支持监督和管制。其目的是根据实行管理标准的个人的责任制建立一套更好的管理考绩文化，并且使每个工作人员对儿童基金会资源的运行和使用负责。本报告说明了内部审计处是如何与管理部门一起工作，在总部和外地促进实现优良管理方案的目标，查明需要加以改进的领域和实现目标的手段，协助进行工作人员培训及开发所需要的工具和方法。

4. 对所开展的工作以及主要审计调查结果和结论的论述在主题标题下，用举例和在某些情况下提供已确定的估计的节余细目的方式进行。报告还显示，在 1997 年间，管理人员在参与审计和执行审计建议上都对审计持积极的态度。报告对内部审计处在调查涉嫌不正当行为中所起的作用也做了介绍。

二、内部审计处的责任、战略和资源

A. 责任制和监督作用

5. 内部审计处对主持审计委员会工作的执行主任负责并向他报告。该委员会：(a)对长期和年度战略提出意见和计划内部审计和调查；(b)根据内部和外部审计报告监督内部管制是否适当和适用，花钱是否适当的安排和衡量业绩；(c)审查推定或实际的管理不当情况，包括不当和欺诈行为及指定后续责任；(d)监测在执行内部和外部审计建议上的进展情况。接受审计的实体——即总部各司的司长、区域办事处的区域主任、或国别办事处的儿童基金会代表——对审计建议的执行负责。内部审计处协助区域办事处履行其监督职责并开发了审计建议数据库供区域办事处和总部各司使用。

B. 审计战略和方法

6. 内部审计处为履行其责任而在 1997 年同总部和外地的管理部门制定了一项多年战略。该战略规定了内部审计处审计范围的内容和方向。内部审计处战略的主要内容是：

- (a) 解决本组织的影响全局的问题，如区域办事处的监督职责、现金援助、供应职能和贺卡销售，以及通过提出建议或参与制定基本问题的解决方案，巩固审计领域的工作成果；
- (b) 审查方案以确定实现国别方案目标的风险并评估儿童基金会代表为控制这些风险而采取的行动的效力；
- (c) 通过提供和参与实施管制自我评估技术帮助本组织逐步创造可持续的管制环境；
- (d) 审查信息系统的开发以及这些系统的完整性、准确性和可靠性；
- (e) 每年至少审计 30%的外地和风险极高的总部职能部门；
- (f) 贯彻执行以前的审计建议；

- (g) 对管理部门提供建设性支持以解决关键问题；
- (h) 回应管理部门的支助要求，如计划外的调查任务。

7. 内部审计处在儿童基金会内部确定了将对之进行报告的 109 个实体，包括 95 个外地单位。每年都运用风险评估标准对这些实体进行评估，确保审计以风险较高的领域为目标。为此，风险被定义为可能破坏本组织的内部管制构架，从而对儿童基金会的活动、方案和同其主要有关方——即执行局和东道国及捐助国政府——的关系产生不利影响。目前的审计风险模型是 1997 年开发的，使用主观和数量变量为风险属性。后者在总部和国别办事处之间有所不同。

8. 内部审计处确定了审计领域和审计优先项目后在 1997 年选择了下列办法：

- (a) 选派工作队(由两名或更多审计员组成的)，它每年审计最大的国别办事处和最高风险的总部职能部门；
- (b) 选派单个审计员，审计区域办事处，中小型外地办事处和用风险评价标准选择的总部职能部门；
- (c) 审查管制环境并参与和确认外地办事处和总部职能部门的管制自我评估；
- (d) 提供有限的内部资源用于计划外的调查任务，及必要时聘用外部专家。
- (e) 使用当地公共会计师扩充内部工作队，提高成本效益，并与国家和国际会计事务所订立合同在认真监督下从事需要特别专门知识的任务；
- (f) 自 1997 年年中起扩大审计的方案组成部分；
- (g) 主要在外地办事处和为新的总部财务管理系统审查信息系统的开发、计算机环境和新的方案主管机构制度的准备状态。

9. 这些办法考虑到了一些重要的新情况，以协助管理部门实现优良

管理方案的目标，其中包括：

- (a) 制定像方案审计这样的新方法，同外地工作人员共同进行(见下文第 15-18 段)；
- (b) 在管制自我评估工作中指导国别办事处工作人员确定风险，及指导国别办事处为防范这些风险采取必要的管制及任何必须的改进措施；
- (c) 参加方案主管机构制度培训这样的内部审计处/管理部门共同活动，拟订国别办事处信息技术/信息管理战略和制定采购药品的行动计划；
- (d) 在制定处理审计中出现的某些问题的政策和程序过程中加强同总部和外地工作人员的合作；
- (e) 区域业务干事参加一些国别办事处的审计，以协助区域办事处履行其监督责任；
- (f) 由内部审计处传播有关好做法的建议和以内部审计处审计经验为基础的“几要几不要”指南。

10. 内部审计处现在确保它有能力迅速对计划外需求做出反应。由于总部和外地办事处的要求日益增加，内部审计处必须能一接到通知就立即提供帮助并展开工作。尽管这会使规划更加困难，但内部审计处认为这项工作很重要，并认为此种要求的增加表明其协助受到管理部门的欢迎。

11. 除了审计委员会外，内部审计处的工作须交联合国审计委员会的审查。内部审计处在规划并开展其工作时要同这些机构及联合国其他机构，尤其是它们的内部审计员进行合作和联络(对共同事务的联合审查是在某一地点同联合国开发计划署(开发计划署)的审计员一起进行的，并且计划要进行更多的联合工作)。

C. 资源

12. 在 1997 年底，内部审计处有 15 位审计人员，为弥补空缺已加

速了招聘工作。管理部门认识到这一职能的重要性而在内部审计处 1998-1999 年度预算中增设了一个职位(增加一个初级专业人员)，并为填补这些职位逐步进行招聘。团队精神日益受到重视，一些资深审计员带领一些由更多初级审计人员组成的工作队。

三、1997 年所开展的工作的结果

13. 1997 年内部审计处工作所依据的战略是增加审计次数和进一步加强内部审计处对重点风险领域的工作。在 1997 年期间，内部审计处进行了 39 次审计，包括在外地办事处的 29 次审查，达到占外地地点总数的 30%。因此，内部审计处达到了其在该年至少走访 30%的此类办事处并在 1996 年的基础上扩大其审计范围的目标，1996 年审计次数为 30 次(外地办事处 25 次)。在所发布的报告中提出了总计 1,302 项审计建议。在截止 1998 年 4 月底所收到的答复中(包括 839 项建议)，大约有 90%为被审计单位所接受并且已经或正在执行。

14. 下列各段在若干主题标题下用举例说明成果，阐述了所进行的工作和所取得的成果。个别审计没有涉及下列所有方面。审计涉及的主要领域有：(a) 方案管理；(b) 对政府和非政府组织的现金援助；(c) 贺卡的销售；(d) 私营部门筹资；(e) 捐助国报告；(f) 结构问题；(g) 供应；(h) 财务和帐户；(i) 人事；(j) 旅行；(k) 行政；(l) 信息系统；(m) 调查及(n) 区域办事处监督。

A. 方案管理

15. 内部审计处在 1997 年采用了一种新的国别方案中期评估方法，并成功地用于两个国家。方案审查旨在查明对实现国别方案目标的主要威胁并评估儿童基金会代表控制已查明风险的工作的效力。这种办法的关键特征是同国别管理队进行重点集体讨论以确定其自身的优缺点并采取行动在合作方案的范围内进一步加强对儿童基金会责任的管理。会见各伙伴和捐助者及考察实地活动是对重点集体讨论的补充。

16. 管理部门报告说方案审计非常有益，帮助了各办事处找到并解决重要的方案管理问题。需要共同加以改进的领域包括需要：

- (a) 确定更佳的国别方案目标和在合作方案之内儿童基金会的特定作用；
- (b) 加强儿童基金会工作人员对合作方案主要战略的理解和承诺；
- (c) 确立明确和现实的年度方案和办事处管理的优先项目并在全年将重点放在这些优先项目之上；
- (d) 通过改进方案规划，为实施监测和评价活动规定明确的责任和培训工作人员和伙伴来加强对方案监测和评价活动的重视。

17. 在采用新方法的两个国别办事处中，有效的国别管理队促进建议的执行。实施建议需要大量的时间和工作，因而到 1998 年中期审查后两个月才需要第一份执行情况报告。但到 1997 年底时，两国都已采取了重要行动，尤其是在为来年确定明确的方案和办事处管理优先项目方面，其中许多优先事项的目的就是实施方案审计的关键建议的。

18. 关于其他国别办事处的审计，在方案管理上形成的一般观点是需要：(a) 改进方案和业务人员间的协作关系；(b) 进一步推进方案目标的实现；及(c) 在方案监测和外地考察上花更多的时间并为其制定目标。

B. 对政府和非政府组织的现金援助

对政府的现金援助

19. 儿童基金会在 1997 年作出了可观努力来改进儿童基金会向政府和非政府组织的对应单位提供资金的责任制。内部审计处利用当前和过去审计的成果在其中发挥着主要作用。儿童基金会的程序规定，这种现金付款在支付前必须出具详细的行动计划和详细的财政预算。对应单位和儿童基金会监测执行情况，以确保计划活动得以实施。随后，各对应单位所提交的清偿文件应将实际支出与早些时候的预算进行比较，并对重要的出入做出解释。许多国家签署了规定它们向儿童基金会提供经审计的财务报表

的协定。审计工作表明需要及时获得证明现金援助清偿的证据并提高所获证据的标准。

20. 除了优先审查在外地审计期间的现金援助，以及同外地办事处工作人员共同解决各种问题并就所涉责任制概念向这些工作人员提供咨询意见外，内部审计处与对应单位、伙伴国家的审计长及提供类似援助的其他组织举行了讨论。内部审计处工作人员还同财政和行政管理司密切合作加强获得证明清偿的审计报表的安排。

21. 在内部审计处审查和讨论中发现的主要问题如下：

- (a) 许多办事处超过九个月未清偿现金援助的数量有了大量减少，但在某些办事处中仍然居高不下。在有些情况下，尽管未提供证明清偿合理的证据，仍在向有关的对应单位提供进一步援助；
- (b) 内部审计处发现在许多国别办事处中，所收到的清偿报表的标准不令人满意并就下列各点提出了建议：
 - (一) 国别办事处需要监测对应单位并弄清提交报表的组织内部管制系统是令人满意的；
 - (二) 清偿应有适当的文件的证明；
 - (三) 清偿未获得独立审计证书的证明。在有几个国家中，内部审计处会见了审计长并确定他们将准备提供此种证书；
- (c) 在一个国家中，管理部门于 1997 年 10 月在未结现金援助结清之前暂停了进一步的现金援助。内部审计处当时正在该国别办事处进行审计，并与当地管理部门合作，组成包括政府和雇佣的本地会计师在内的工作队到实地收集证据以清偿未结现金援助。由于这些努力，现在恢复了提供现金援助。

22. 内部审计处将实地审计工作的成果加以整理，并向管理部门提出了有利于制定这些问题的解决方案的建议。

对非政府组织的现金援助

23. 对这些对应单位提供的现金援助在不断增加。上述有关需要监测，保证会计标准和内部管制及清偿报表的良好证明等问题的意见同样适用于对非政府组织的现金援助。此外，还有几个与非政府组织特别相关的问题；

- (a) 在批准对非政府组织进行现金援助前应对它们进行严格审查；
- (b) 需要加强责任制而对于总部来说要考虑需要何种安排以获得证明清偿的审计报表；
- (c) 非政府组织协定与其他合同一样需要经过同样的审查和评估。

24. 包括内部审计处在内的一个纽约总部工作组正在审查有关非政府组织(现称为社会服务组织)的指针。

C. 贺卡的销售

25. 内部审计处在外地审计期间审查了销售贺卡和采购贺卡的安排。对贺卡业务的三次审计包给了当地的会计师。

26. 总的说来，需要在若干国家中加强对贺卡业务的管制。在一个国家存在现金收入拖延和存货短缺的现象。内部审计处建议除了对所确定的具体问题采取行动外还需要加强通过地区办事处加强监督和监察。地区办事处积极做出反应并迅速采取行动来加强管制和监督。在另一个国家，对现金收入的管制并不完全有效，需要进行盘存并审查会计安排。该办事处为加强销售的内部管制采取了行动。

27. 1997年5月在日内瓦完成的对贺卡和产品采购的审计认为需要加强管制环境。内部审计处建议立即采取如下行动：

- (a) 在采购纸张，印刷服务及非贺卡产品时要找出更多的供货来源并促进竞争；
- (b) 解决非贺卡产品的质量；
- (c) 酌情通过合同审查委员会和总部确保对合同的有效监督；
- (d) 确保儿童基金会不承担应由供货商承担的费用；

(e) 阐明报告范围和责任制。

28. 管理部门在许多情况下结合进行之中的结构调整采取了纠正行动。管理部门还进行了进一步的分析，分析查明了经修订运营程序可大量节约的方面。

D. 私营部门筹资

29. 内部审计处审查了外地办事处从私营部门筹资的安排和对这些资金的会计安排。主要问题有：

- (a) 在有些情况下，筹资的支出与所获收入相比很高；
- (b) 某些外地办事处尚存在改进会计和管制安排的余地；
- (c) 需要总部发布指导方针并加强外地办事处私营部门筹资的管理。

30. 为此，采取了行动加强管制和发布加强私营部门筹资管理的指导方针。

E. 捐助国报告

31. 内部审计处在进行审查时意识到需要向捐助国提供资金将被正当和有效地利用的保证。考虑到这一点，内部审计处增加了捐助国报告的具体范围并制定了捐助国报告和筹资的审计指导方针以支持目前总部的主动行动加强对捐助国捐款的管制，记录最佳做法并对外地办事处工作人员提供适当的培训。

F. 结构问题

32. 内部审计处在走访一些办事处期间审查了结构和人员配置问题，并查明了在某些情况下可能进行大量节约的方面，具体地说：

- (a) 建立共同事务股，每年节约 30 万美元，对一个国别办事处和位于同一城市的一个区域办事处提供支助；
- (b) 另一个区域办事处进行结构变革，每年节约 16.4 万美元；

(c) 提出了与结构问题相关的有可能实现节约或提高效率的建议，并为其他五个办事处所接受。

33. 内部审计处的建议被采纳并得到执行。

G. 供应

总部

34. 由于内部审计处 1996 年对供应司采购的某些方面的管制情况表示的关切，1997 年它审查了计算机、药品和疫苗的采购情况。正如上文第 9(C)段所述，内部审计处与管理部门共同合作制定了一项行动计划，对审查药品采购情况所产生的建议做出回应。

35. 因这三次审计而提出了众多建议，如需要(a)强化挑选潜在供应商的标准；(b)充实供应商数据库；(c)更加广泛地寻找潜在的新供应商以加强竞争和减少付费；(d)确保向合同审查委员会提供所有有关信息；(e)加强质量保证；(f)监测原材料价格并加强合同安排以有助于争取减价；(g)轮换供应干事；(h)加强供应司的文件和归档工作。

36. 供应司对内部审计处的建议做出非常积极的回应，并在审计的同时，对组织结构和管制系统进行了重要变革，具体地说：

- (a) 技术专家和采购干事更为明确的责任制；
- (b) 采取行动加强合同前的检查和对承包商的业绩进行评估；
- (c) 为处罚履约情况不好规定更加严格的合同条件；
- (d) 长期协定的谈判；
- (e) 在供应司采用管制自我评估；
- (f) 改善客户服务和支持安排；
- (g) 加强质量保证安排；
- (h) 更为明确的职责划分；
- (i) 改进审查和以文件反映投标的安排和合同审查委员会的监督；

(j) 对工作人员进行防欺诈培训。

外地办事处

37. 内部审计处在走访外地办事处期间还审查了当地供应和采购安排。在若干地点确定了可改进的方面：

- (a) 在一个国别办事处，内部审计处提出改进加强对采购的管制和用品管理的建议并提出关闭一个年运营费用超过 25,000 美元的后勤基地。这些建议得到迅速采纳，该基地已经关闭。
- (b) 在另一个国别办事处，当地的条件使其难以充分执行规定合同发包前竞标的通常程序。内部审计处提出改进此项安排的建议，关于经修订的程序，同意管理部门的意见；
- (c) 在第三个国别办事处，内部审计处从初步计划中摸清了一宗很大的管材采购，并查明需要由最终用户使用。内部审计处确定了在这一过程中加强每个阶段管制的范围。该国别办事处从 1997 年开始对其他主要供应项目采用类似的采购审查，并使之成为所有项目干事——在业务和供应人员的支持下——的必须遵循的程序，旨在确保这些用品到达最终用户手中；
- (d) 在另一个国别办事处，内部审计处强调该办事处没有必要接受对应单位关于儿童基金会供应的设备使用情况的年度报告。内部审计处同方案司讨论是否需要建立这样一个系统，保障儿童基金会供应的设备不被移做他用。方案司认为这事需要进一步注意。

38. 内部审计处对总部和当地采购的审查突出说明需要有效的合同审查委员会。1997 年所提出的建议包括需要：

- (a) 将所有符合规定标准的合同提交合同审查委员会；
- (b) 呈递材料载有所有相关事实的全部细节；
- (c) 合同审查委员会的会议和决定得到充分的支持和记录，明确表明所考虑的因素和决定的理由；

(d) 合同审查委员会有条件的建议应随后进行审查。

39. 内部审计处在向各国别办事处发行的“几要/几不要”指南中列入了关于合同审查委员会有效运行的建议。

H. 财务和帐户

40. 内部审计处的审查表明，多数办事处已具有健全的会计和财务管理或正在努力进行改进和克服薄弱环节，但某些办事处仍然存在改进的较大余地。

41. 在一个国别办事处，内部审计处通过审查拟议的制度和程序改进并就加强内部管制提出意见，来帮助管理部门加强对分办事处现金管理的管制。内部审计处还会见该国的中央银行的代表，讨论货币限制和简化当地付款的拟议安排。具体说来，这降低了输入和分发大量美元的现金支付需要。这些安排后来获得儿童基金会总部的批准。

42. 在有若干办事处中，内部审计处提出加强利用和控制银行帐户的建议，例如减少帐户数目，减少选择银行的费用，获得更具竞争性的利率，或迅速调节差额。在某些办事处，内部审计处查明了得到更优汇率的机会，在一个国家中，该国别办事处立即根据内部审计处的建议采取了行动，获得了优于以前 40% 的汇率。

I. 人事

43. 内部审计处在走访外地办事处期间审查了各种人事问题，包括工资和津贴、培训、招聘、咨询和特别服务协定。下面列举某些问题的例子：

- (a) 在一个国别办事处，内部审计处建议通过适当的培训，一些工作人员可调去从事目前由顾问承担的工作，并建议对办事处结构和所需人员进行审查。该项审查已被列入 1998 年管理计划；
- (b) 在另一个国别办事处，尽管办事处的改组工作管理得很好，但需要进行培训，因而内部审计处建议为所有工作人员提供具体的培

训。这一建议得到接受并在 1997 部分获得实施并将在 1998 年全面铺开。

- (c) 有几项审计表明可以更好地管制特别服务安排，如需要在开始此项任务前遵守正式核准和签署的特别服务协定的规定，需要确保在付款前实际提供所承包的服务以及需要确保外地办事处不签发超过其授权的特别服务协定。内部审计处正在特别关注 1998 年对特别服务协定的审查，由于它提供投入，目前正在审议是否需要关于特别服务协定的另外的指南；
- (d) 另外，某些办事处还有改进加班控制的余地。

J. 旅行

44. 内部审计处对旅行的审查涉及一系列不同的方面。旅行在 1998 年的审计中将是一个更加突出的问题。下面介绍 1997 年所进行工作的一些例子：

- (a) 1997 年 6 月至 7 月间，内部审计处促进了一个国别办事处所开展的关于利用管制和风险自我评估的活动。当地旅行是该国别办事处所查明的三个风险领域之一。经过这次审查提出了几项有益的建议，包括需要管理部门制订全办事处的旅行规划和协调制度并分析替代旅行的办法；需要管理部门确保始终提交旅行报告并在以后对其更好地加以运用；以及需要就更优惠的汇率，更划算的问题同旅行社进行谈判；
- (b) 就其他审计提出了许多建议，旨在获得更为有利的汇率和服务。例如，内部审计处证明通过区域办事处订机票可获得折扣，建议在旅行社中招标，并鼓励同联合国其他机构进行协调。在一个地方，内部审计处建议将在联合国所有机构的共同事务处中设立共同旅行社，内部审计处在 1997 年 9 月至 10 月访问时同开发计划署的审计员一起探讨了这种可能性。

K. 行政

45. 内部审计处对行政的审查包括的问题有房屋的使用和费用，对消耗性财产的控制，官方车辆的数量和使用，共同事务及其他支助费用。所发现的问题的一些例子在下文介绍：

- (a) 在一个国别办事处，内部审计处注意到，尽管该国别办事处减少了对其在所在办公室的占用，但空间的利用情况依然不合理。内部审计处建议向财政和行政管理司提交一份提高空间利用效率的计划以供审查；
- (b) 在另一个国别办事处，内部审计处认为办公面积超过需要，应考虑搬出目前房舍的可能；
- (c) 在第三个国别办事处，内部审计处建立应探讨同联合国其他机构共享共同事务的可能；
- (d) 在两个国别办事处，内部审计处确定需要更好地记录车辆的活动和燃料消费情况并根据确定的规则和程序更好地控制其私用公车。

L. 信息系统

46. 内部审计处是儿童基金会系统协调指导委员会及系统工作组的成员。内部审计处的目标是在其实施或修订前及实施后提供咨询并对信息系统进行审查。此外，内部审计处还审议与计算机环境和基础设施相关的控制措施。由于现有的专家力量有限而限制了 1997 年所进行的工作量。这种情况在 1998 年没有变化。尽管如此，内部审计处在一系列领域做出了贡献：

- (a) 在总部，内部审计处对由于采用方案主管机构制度所产生的控制和安全问题进行了期中审查；
- (b) 在中东及北美区域第一个办事处采用了方案主管机构制度，内部审计处参与了方案主管机构制度方面的培训以便考虑所涉风险并提出成功实施尽量降低风险的建议；内部审计处担心培训的时间

太短，造成培训不深入，因而建议区域管理信息系统队应在将方案主管机构制度扩大至该区域其余地区前编制一份工作计划，确认需进行补充培训。随后提出了详细的建议并为其实施采取了行动。

- (c) 在别的地方，内部审计处注意到一些但并非全部的办事处准备采用方案主管机构制度，但某些办事处需要确保方案主管机构制度的时间表需与计算机的采购协调；
- (d) 在另一个国别办事处，内部审计处牵头编制了一份信息技术/信息管理战略；
- (e) 内部审计处审查了总部的新的财务管理系统应用程序软件包的系统选择过程。内部审计处对这一评价过程的客观和充分感到满意。
- (f) 内部审计处也参加了为期一周的新财务系统讲习班，并且参加了“待命”工作组，该工作组在这一年间就所需系统的各个方面提出意见。
- (g) 内部审计处领导了一项联合行动为供应司新系统手册编制安全和支持程序；
- (h) 其他工作包括加强信息技术的管理及业务连续/备灾规划。

M. 调查

47. 一旦有人怀疑发生了欺诈或违规行为，就需要内部审计处进行审查以弄清是否存在需要采取惩戒行动(涉及工作人员的情况下)的问题，并有可能进行警方调查，此外要确定是否需要改变儿童基金会的做法和程序及提出相应的建议。如果涉及到警方，内部审计处有时酌情协助从总部和当地记录中收集证据。在1997年间，由于支持对肯尼亚国别办事处和供应司进行的警方调查——这导致以前报道过的诉讼——内部审计处与已知和涉嫌的欺诈和违规行为相关的工作量特别繁重。这项工作占用了内部审计处审计工作人员的十五分之一。内部审计处必要时还请外部专家帮助及

要求联合国内部监督事务厅的协助。此项工作的重点是确保采取适当的补救行动。下文举例说明所进行的工作：

- (a) 在肯尼亚国别办事处，需要内部审计处投入大量力量审查记录并收集与警方对违规行为调查相关的证据。内部审计处还提出了许多改进内部管制的建议，并在 1996 年底向执行局报告说，在 67 项审计建议中，该国别办事处最后敲定了 57 项，另外 10 项也取得了很好进展。内部审计处总结说，已有了一个强有力的内部管制框架，尽管尚未对之进行充分测试。在 1997 年 11 月至 12 月进一步审计后，内部审计处确认，现在有了健全的内部管制，并且基本上按预期发挥作用。对现金援助的管制大大加紧，但对 1995 年及以前几年尚未结清的约 160 万 美元的现金援助仍需要采取进一步的行动。
- (b) 同样，在供应司内部审计处也调配了大量的力量以协助收集警方调查所需的信息以及帮助确定需要在系统和程序上做出什么样的改变。在 1997 年底，供应司报告说正在进行多项改进(见上文第 34-36 段)。

N. 区域办事处监督

48. 优良管理方案阐明了区域主任作为区域管理队领导的作用，其对该区域内各国别办事处业绩的监测，包括提供支助和指导的责任有所增强。这包括监测方案的执行情况，找出做法好的典型和需要改进的领域。

49. 区域办事处与审计有关的责任包括：(a) 监测根据审计建议所采取的纠正行动并支持国别办事处实施建议；(b) 提出审计的优先事项；(c) 对高风险的情况进行监测并视情况请求审计；(d) 参加某些国别办事处的审计；(e) 对可能的犯法行为进行监测；及(f) 支持调查并采取必要的纠正和惩戒行动。

50. 内部审计处在发挥这一作用时同总部和区域办事处密切合作。在 1997 年 4 月对中东及北非区域办事处审计期间，内部审计处应邀同区域

主任及其管理队合作，审查了办事处如何调整自己来承担优良管理方案产生的新的责任、职能和监督职责。内部审计处还向其他区域办事处提供建议。从这项工作中发现的主要问题有：

- (a) 三个区域的区域业务干事在 1997 年参与了一系列内部审计处的审查工作。内部审计处鼓励区域办事处在 1998 年更为普遍地参与，以此作为协助他们更为有效地发挥监测和监督作用的一种手段；
- (b) 区域办事处的关键作用是确保审计建议得以适当和有效地实施。内部审计处建议将分派区域业务干事帮助国别办事处并参与执行审计建议作为好的做法。

51. 内部审计处将在 1998 年审查所有的区域办事处在行使其监督责任方面取得多大进展。

四、内部审计处建议的执行情况

52. 内部审计处的政策是在发布正式审计报告前同相关的总部和/或当地管理部门讨论审计建议，审计报告的副本要交执行主任和联合国审计委员会。通常要求管理部门在两个月内对各项建议做出反应。在随后对相关办事处的走访期间，内部审计处进一步弄清上次审计所产生的商定行动是否获得正确实施。

53. 内部审计处在 1997 年发现当地办事处实施早期建议的行动普遍良好，并且对目前的建议做出了积极的反应，如：

- (a) 在一个国别办事处，1995 年所提出的 65 项建议中有 56 项已获得满意实施，并规定对其他九项采取进一步行动。抽调了区域业务干事按目前内部审计处的建议制定必要的程序，并在国别办事处设立一个联合方案/业务股以评估和控制风险。内部审计处认为其他办事处可效法这些做法；

- (b) 在另一个国别办事处，1993 年审计所提出的所有 53 项建议大部分都采取了后续行动，并且该国别办事处为实施内部审计处目前的建议而迅速采取了行动；
- (c) 在另一个国别办事处，上次审计中所提出的 62 项建议中有 54 项已结束或中止。管理部门正就其余八项积极展开工作，但这些建议涉及到其他国际组织因而无法获得迅速解决；
- (d) 在第四个国别办事处，1994 年的审计表明，行政开支很大。内部审计处关于使活动集中和精简的建议已采取行动实施，结果到 1997 年 2 月，工作人员数目已从 163 人降至 118 人，各项方案活动得到合理安排。内部审计处 1994 年估计每年可能节约几十万美元，为实现这些节约而采取的许多行动已经取得成效；
- (e) 另一个国别办事处组成了一个特别审计工作队为内部审计处 1997 年的访问做好准备，并本着共同参与的精神进行该次审计。

54. 正如上文第 10 段所指出的，内部审计处常常一接到通知就提供帮助和开展工作。例如，一个很大的国别办事处就一项当时涉及价值 3,400 万美元用品的采购和分配的庞大和复杂的方案，特地请求进行审计以帮助确定所涉风险并为控制这些风险提出解决方案。审计前，该国别办事处在区域办事处的帮助下自己进行了风险评估，并通知内部审计处进行审查。内部审计处在这次审计期间得到所有工作人员的极佳配合，并为改进内部管制提出了一系列建议。后来，管理部门迅速采取行动实施各关键建议，抽紧时间表。结果，方案管理和管制环境得到极大加强，特别是侧重于加强协作和该国别办事处对分办事处的监督。

五、内部管制标准

55. 内部审计处所走访的办事处 1997 年的内部管制标准有好有差，但正如本报告其他地方所表明的那样，许多办事处正为加强管制而做出巨大努力，以此作为通过优良管理方案取得进步的一部分。自上次审计以来，

若干办事处在管制环境上取得了巨大进展。管制薄弱常常是由于当地不利的条件以及某些分办事处规模小，无法进行有效管制通常所需要的职责划分。

56. 内部审计处认为进一步改进内部管制将取决于：

- (a) 工作人员理解责任制和管制概念以及相关培训的质量；
- (b) 加强区域、地区和国别办事处的监测工作和区域办事处宣传好的做法，让较差的办事处和分办事处达到最好办事处的标准。

57. 内部审计处继续按本报告所述方针为实现优良管理方案所需要的改进而发挥作用，特别是通过：

- (a) 审计报告的相关建议；
- (b) 同管理部门一起设计更好的做法和程序；
- (c) 在外地审计期间同当地和区域办事处工作人员联系并鼓励他们参加审计。
- (d) 参加总部和当地培训和管制评估工作；
- (e) 根据从所进行的审计中获得的经验向国别和地区办事处发布良好做法和“几要/几不要”指南(第一份此种指南已经发布)。
