



经济及社会理事会

Distr.: Limited
24 August 2001
Chinese
Original: English

联合国儿童基金会

供参考

执行局

2001 年第二届常会

2001 年 12 月 10 日至 14 日

临时议程* 项目 8

2000 年内部审计活动

摘要

本报告是内部审计办公室（内审办）向执行局提出的第四次年度报告。本报告按照执行主任向执行局 1997 年第三届常会提出的一项建议，综合和分析了内审办根据 2000 年完成的审计所获得的调查结果。

* E/ICEF/2001/12。

目录

章次	段次	页次
一. 摘要.....	1-2	3
二. 内部审计办公室的问责制、战略和资源.....	3-14	3
A. 责任制和监督作用.....	3-4	3
B. 2000 年审计战略和方法.....	5-12	3
C. 资源.....	13-14	4
三. 2000 年工作成果.....	15-48	4
A. 审计范围.....	15-18	4
B. 外地办事处.....	19-42	5
C. 总部和区域地点.....	43-45	8
D. 调查支助.....	46-48	9
四. 加强儿童基金会的内部管制.....	49-50	9
A. 支助控制自我评估.....	49	9
B. 就疫苗采购问题向供应司提供咨询意见.....	50	10
五. 执行内部审计办公室的各项建议.....	51-53	10
六. 儿童基金会内部管制标准.....	54-55	10

一. 摘要

1. 外地地点仍是内部审计办公室（内审办）审计工作的优先重点，2000 年内涵盖了 34 个办事处。大多数地点的通盘管制令人满意。对总部/全球问题进行了七次审计。对各外地办事处的银行来往调节做法进行了分析，结果提出一些建议，并获管理层接受。
2. 内审办在 2000 年内继续推动发展审计方法学和报告的工作。拟订并检验了审计方案管理问题的详尽准则，这从 2001 年 1 月开始成为外地审计的标准特色。为提高儿童基金会的自我评估能力，内审办将其审计准则化为各种工具供外地办事处使用并向所有办事处散发材料。内审办审计报告格式由受审计者和高级管理层评估，并重新设计以加强经鉴定危机和建议方面的通信。

二. 内部审计办公室的问责制、战略和资源

A. 责任制和监督作用

3. 内审办在 2000 年内通过执行一项确定内部改善优先事项的管理计划和一项确定将在年内审计的优先地点和问题的审计计划来履行其（E/ICEF/1997/AB/L.12 号文件所规定的）问责制。审计计划由审计委员会在年初以及在全年的委员会各次会议上进行审查。
4. 联合国审计委员会将内审办纳入其 1999 年评析儿童基金会总部职能的范围内，并提出一些建议，包括加强与已完成审计有关的工作文件及监测各项审计建议。儿童基金会赞同提交 2001 年执行局第一届常会的报告内的各项建议，并就此提出 2000 年的行动。

B. 2000 年审计战略和方法

5. 认识到儿童基金会的结构偏重外地，内审办的审计工作大多指向外地办事处的风险和管制评估。在为 2000 年选定审计地点时，特别注意确保涵盖超过四年没有到访的外地办事处。这些办事处的预算和人员数目通常很少，接受审计的 34 个办事处中有 15 个是在 2000 年内主要根据这些标准获选的。
6. 为扩大范围包括这些办事处，内审办在 2000 年内只选定审计 10 个最大外地办事处中的 6 个。2000 年内未受审计的四个大办事处在 1999 年内曾提出正面的审计报告，并显示出对该年提出的建议作出迅速而积极的回应。
7. 内审办继续扩大为外地办事处审计工作提供技术指导的范围。拟订新的准则用于在紧急情况下审计各办事处的现金援助、财政控制、方案管理和安全程序。
8. 内审办在 2000 年内通过应用特别审计软件大大提高了审查以方案主管机构系统为基础的数据的能力。结合审计准则发展出超过 45 种标准数据查询例行程

序，用于支助审计人员迅速而轻易地审查某一办事处会计事项的多年数据库并鉴定需要更深入审查的特定个案。

9. 审查内部审计员协会订正标准和评估接受审计者和高级管理层对内审办报告效能的意见。订正格式加强了管制评级和审计结果表述方式的透明度，明确简述已鉴定情况带来的风险。

10. 除了较传统的财政管理和行政领域外，新的审计准则和报告格式进一步推动与儿童基金会组织优先事项有关的风险和控制评估。这一增值方法与内部审计员协会的最新标准完全一致。

11. 内审办继续支持发展各外地办事处的管制自我评估能力，已将五项审计准则转为工具，可供外地办事处用来审查其对主要工作进程的管制情况。

12. 内审办再次发表以往 12 个月外地审计期间内鉴定的有效和薄弱管制办法摘要。以三种语言发表了“良好做法”报告，主要阐述职责划分准则，人们认为这是某些儿童基金会外地办事处的管制薄弱环节。“良好做法”报告在联合国内获得积极确认。内部监督事务厅在其分发给整个秘书处的季度新闻稿内概要介绍年度文摘。

C. 资源

13. 内审办在后半年内因三个延长职位空缺而受影响，为处理经常出现的工作人员更替问题，办公室现已采取战略尽量缩短出缺周期，办法是增订职位要求说明并加强对合格申请者可能来源的认识。

14. 2000 年内，内审办继续通过认识舞弊技术方面的集体培训，利用审计软件来审查以方案主管机构系统为基础的数据以及审计供应援助的准则来推动审计技巧的发展。个别工作人员参加外部培训活动以加强风险技巧。

三. 2000 年工作成果

A. 审计范围

15. 2000 年内，内审办完成了 34 项外地审计，再次超过所有外地办事处 30% 的年度审计范围指标。由于人员出缺，这一范围比起去年有所减少。34 个办事处占儿童基金会外地办事处支出总额的 40%。下表列示内审办这一年内活动的数量情况，并附有与 1999 年的比较数字。

2000 年宏观业绩指标

	1999	2000
审计总次数	44	41
外地办事处	38	34
提出的建议	1 942	2 095

16. 2000 年的所有审计中，几乎每次都在离开地点之前发表审计报告草稿并与接受审计者进行讨论。这一做法保证各项审计意见事实上获得 100% 的接受。不过，去年的最后报告错过时机，没有及时发表，在头七个月内只发表该年 41 份报告中的 10 份。报告定稿的订正报告格式和新方法在 2001 年内加强了时效。

17. 2000 年内，超过 80% 的经审计外地办事处接受内审办的要求就办事处如何处理审计建议制定行动计划。行动计划载入最后审计报告内以显示接受审计者承诺处理审计建议。

18. 初步审计发表重大风险后约六个月，有两个地点完成后续审计。计划和执行后续审计鼓励管理层迅速处理优先建议，并进行及时审查以评估其行动是否适当。人员出缺防止执行 1999 年年度报告（E/ICEF/2000/AB/L.7）内承诺为 2000 年进行所有六次后续审计的工作。

B. 外地办事处**方案管理**

19. 内审办将其战略从专门方案审计转移到一种方法，即定期审查基本方案管理控制，包括在每次外地审计期间重视方案监测和评价，因此，2000 年内涵盖方案问题的范围也有所减少。这种办法于 2000 年制定并于 2001 年 1 月开始采用，每年将涵盖 30 多个外地办事处，这将大大加强内审办了解外地办事处主要方案管理问题一般情况的能力。

20. 2000 年向以方案主管机构系统为基础的年度项目行动计划过渡时，一些办事处受到挑战。若干审计发现，办事处的项目行动计划在确定执行计划活动所需投入方面没有载述详细程度。一些审计也发现，办事处拟订以文件为基础的项目行动计划，并在方案主管机构系统中维持平行，而非相同的项目行动计划。建议个别办事处加强使用以方案主管机构系统为基础的工具。

投入管理

21. 内审办继续将其在大多数地点的主要工作用于评估各种办法的效率和效能，儿童基金会各办事处利用这些办法来计划、承付、采购和扩大财政资源。每次外

地审计先从评估对每一办事处主要投入类型的一般管制开始，然后选择最重要者进行深入审查。

现金援助

22. 在 26 次外地审计内审查了现金援助，发现在大多数经审计办事处内，管制情况令人满意。发现极少数办事处的未付现金援助的数额很大，内审办认为，总的来说，儿童基金会在 2000 年内对未付现金援助的数额有充分的管制。管理层正监测各外地办事处的向政府提供现金援助的情况，并及时向该年内出现高未付数额的办事处发出通知。

23. 由于经常检查现金援助数额，审计工作着重于利用向政府提供现金援助的情况，以及这种形式支助的规划和清偿报表的质量。

24. 对向政府提供的现金援助的管制情况不会令人满意的办事处的常见情况是，很少注意各国政府和其他对口单位的会计和审计惯例。不足为奇的是，清偿报表迟发或不足往往与对口单位行政能力薄弱有关。在一些地点，建议与对口单位举行指导会议。在其他办事处，则建议加强其对对口单位行政能力的了解，特别是在开始向新的对口单位提供支助之前，并在其合作方案的范围内考虑行政能力建设支助。

25. 某些审计工作也发现，有些办事处应提高其对清偿进程的控制的质量，以确保开支报表的编列准确，确保计划活动和资金的实际利用情况之间建立明确的关系。若干审计工作发现，质量欠佳与对口单位对儿童基金会程序和期望的了解不足有关。在其他办事处，问题与儿童基金会在审查清偿报表方面的表现更密切相关。

26. 一些审计工作审查了各办事处为审查向政府提供的现金援助在合作方案内的效能而采取的行动。在经审查的数目有限的办事处中，通常会发现一个未经系统评估的领域。2001 年内越来越多的办事处审查了这个问题。

用品援助

27. 在 14 个外地地点审查了用品援助，这些地点是合作方案的重要组成部分。大多数办事处的管理办法都令人满意。

28. 一些审计工作注意到，必须更积极地促使供应人员参与方案规划以加强规格拟订和执行计划。设立国家管理小组和加强注意综合方案/行动工作人员培训以促进这个领域的内部合作；不过，在一些办事处，这仍是有待改进的领域。

29. 虽然几乎所有地点的用品采购程序都令人满意，人们注意到在一年中较早确定用品需求可进一步提高效能。在某些办事处，用品订购不成比例地集中在该年的最后一个季度。这种做法造成行政瓶颈环节并影响方案执行工作。

30. 2000 年内的审计结果发现，各办事处之间在拟订用品规格方面的做法不均等。一些办事处的做法积极，另一些则显示出这方面的能力薄弱。已建议一些办事处各自加强儿童基金会内的规格拟订能力，并在某些情况下在要求儿童基金会提供用品援助的对口单位之间加强这种能力。

31. 一些审计工作着重指出外地办事处必须加强对当地市场情况的注意，并评估经常购买物品的可能供应商，以确保儿童基金会从当地供应商获得最经济而有效的用品投入。认识到必须加强这方面的总能力，管理层正努力为外地办事处拟订当地采购办法准则，包括市场评估。

服务合同

32. 2000 年内的所有 30 次审计中都审查了咨询合同管理。结果发现在大多数地点内的业绩都令人满意；不过，有 10 个办事处由于一个或多个重大管制弱点而不令人满意。虽然这些弱点不导致任何明显损失，但已提出建议，要求加强遵守儿童基金会的程序。

33. 2000 年内，内审办仔细审查了顾问职权范围内确定的工作的明确性以确保适当界定预期业绩。虽然大多数办事处显示出做法得宜，但职权范围薄弱的频率很高，必须在这方面改善全球指导。若干审计也建议各办事处确定明确的地方费率，并明确显示出如何确定当地咨询费用。

34. 审计工作也审查了如何对顾问进行监督和评价。在大多数办事处内，做法令人满意。不过，一些办事处内合同结束时的业绩评价没有根据已确定工作明确评估业绩。提出建议要求加强评价办法以确保从咨询中获得充分价值并加强儿童基金会评估顾问是否适合今后的工作安排。

筹资和捐助者报告

35. 2000 年内在获得捐助者大力支助的九个外地办事处审查了使用和报告其他来源资金的情况。再次发现，受审查办事处大多采用令人满意的做法。除了一个地点外，所有外地办事处都保持注意捐助者协定内具体规定的条件并利用所有资金实现协定内所述目标。

36. 发现有一个办事处利用捐助资金作为与捐助者指定的投入不同的方案投入。分析与此有关的问题发现，多年捐助紧急环境内工作人员更替率高，这大大助长对遵守协定的破坏。这一事故是该办事处的重大经验教训，并向管理层提出警告，指出必须加强系统以保持长期注视捐助者协定的内容。

37. 若干审计指出，各办事处在极短使用期限时充分承付捐助者资金方面所面临的挑战。在某些情况下，只能有几个月的时间订货并保证在捐助期满之前交付方案投入。内审办注意到，现已确定自儿童基金会从捐助者收到资金后最短的届满期为一年。

38. 在大多数国家，履行捐助者报告义务的情况令人满意。一些办事处在报告时机和质量方面的确显示出不足之处，这些办事处的一个常见情况是，工作人员编写报告的具体责任指派不明确，对办事处管理层的报告义务的监测也很薄弱。不足为奇的是，在紧急地点，这些情况最为普遍，这些地点的典型情况是，工作人员更替率高，报告义务的数目也很多。

财务和帐户

39. 所有外地审计都审查了 2000 年内的财政管制职能。大多数办事处的管制情况令人满意；不过，发现其中八个办事处在良好财政管理方面出现一个或多个重大风险。这些不足之处已通过建议外地办事处采取行动来加以处理，而就所有审计而言，已向执行主任、主计长和高级管理层其他成员提出报告。

40. 某些办事处财政控制不足的一个常见的重要因素是方案间财政和会计程序知识有限，而在一些地点，业务人员也有限。这一对财政问题缺乏了解的情况导致提出一些与接受不可靠文件有关的意见，例如交货通知和发票影印本。虽然只鉴定出由于这些做法而产生的损失极微不足道，但内审办关注的是，对这些做法的风险认识不足显示出对财政管制了解不足。建议个别审计报告加强特定地点的知识和管制，而管理层也接受建议在财政管制各关键方面扩大高级外地办事处工作人员的培训。

41. 发现一些办事处没有遵行正确的程序在年底承付资金以清结应在下一年支付的承付款。提出建议确保在正确年度内记录和报告外地办事处的支出。

42. 在银行服务薄弱或没有银行服务的地点，外地办事处经常被迫以现金推行当地业务。在这些地点的审计仔细审查现金管理办法。总的来说，即使在最困难的情况下，这种办法也很适当，尽管在一些地点提出建议要求进一步加强管制以尽量减少损失风险。

C. 总部和区域地点

综合供应科 — 内罗毕区域办事处

43. 审计评估综合供应科履行为四个以内罗毕为基地的儿童基金会办事处进行用品采购的责任的情况。审计结果发现应加以改善以加强效率和效能。基本的挑战是，维持综合供应科与其客户办事处之间的有效通讯是件复杂的工作。仍需由客户办事处提高用品规划和规格的质量，建议综合供应科利用其专门知识发展其客户的能力，并建议综合供应科加强注意当地市场情况及共同采购物品的可能供应商。

国家委员会的监督

44. 审计儿童基金会监督各国家委员会的责任时发现儿童基金会在这方面的具体作用和责任有点含糊不清。内审办注意到，管理层在 2000 年和 2001 年内努力改进问责制并加强私营部门与欧洲区域办事处之间的协调。

国际工作人员的租金补贴办法

45. 内审办审查了总部在为儿童基金会内国际工作人员执行联合国租金补贴权利。管理租金补贴方案必须涉及外地办事处、儿童基金会总部和联合国秘书处，这些单位投入并保存与支付租金补贴有关的记录。审计建议加强程序以评估要求支付补贴的正确性并改进管理报告的内容和频率。

D. 调查支助

46. 1999 年内，内审办要求各办事处主管在审计工作开始之前发表说明书以报告上一次审计以来这些办事处内实际发生或涉嫌发生的失当行为，并说明它们已采取哪些行动来处理这些问题。这些说明书发挥重大作用，加强外地办事处在维持注意管制条件或对指定问题采取行动方面的管理责任。2000 年内，除了一个外地办事处外全都完成说明书（内审办有一回未能要求办事处提交这种说明书）。

47. 内审办在 2000 年内推进其对调查问题的管理，以经常性地包括评估基本管制弱点，这些弱点纵容发生不合规定的做法或使调查工作延误。这一办法加强内审办对改进儿童基金会内通盘管制的贡献。

48. 2000 年内，内审办分析了 1999-2000 年内调查的四起欺诈活动的记录，结果发现，如果管理层在审查银行来往调节表时知道应注意些什么，则外地办事处管理层可以在早期阶段发现这些活动。管理层积极回应审计建议，即通过明确规定核查报表的责任和加强工作人员技巧、指导和方案主管机构系统设施以进行更有效的审查来提高外地办事处审查银行来往调节表工作的质量。

四. 加强儿童基金会的内部管制

A. 支助控制自我评估

49. 内审办致力于提高儿童基金会在内部管制方面的自我评估能力。2000 年内，将五项审计准则转化为自我评估工具并分发给所有外地办事处。这些准则说明管理妥善的办事处应有那些管制措施，并就如何检验每项管制措施的存在和功能提出建议。对外地办事处的调查和最近审计的回馈显示出，一些地点采用了自我评估准则。

B. 就疫苗采购问题向供应司提供咨询意见

50. 为支持全球疫苗和免疫联盟的倡议，内审办与供应司合作在 2000 年评估疫苗采购问题。研究工作评价了儿童基金会的疫苗采购政策和程序，并通过审查工业做法挑选情况来评价备用采购办法。各司之间的报告建议进一步扩大注意全球疫苗生产能力和采购机制，并提高预测全球疫苗需求的能力。审查强调必须确保与商业实验室在疫苗生产、定价和储存方面发展联盟时的透明度。

五. 执行内部审计办公室的各项建议

51. 2000 年内，在外地和总部两级上，事实上所有建议再次获得管理层接纳。它们对审计建议及时作出回应，记录良好。管理层按时或在 2000 年内一个月的期限内对内审办 95% 的建议正式回应。在大多数，但非所有的情况下，报告显示已采取足够的行动处理有关问题。

52. 如 1999 年年度报告内所承诺的那样，内审办在 2000 年提高其审计建议的一般质量。这项工作通过审查过去的建议和评估接受审计者的建议来完成。制定了新的标准和培训方案以指导工作人员提出“有智慧（SMART）”（即具体（specific）、可衡量（measurable）、可达成（achievable）、实事求是（realistic）而且有时限（time-bound））的建议。这一办法大大方便接受审计者理解各项建议、促使发挥其潜力并协助内审办确定据报为执行各项建议而采取的行动的适当性。

53. 2000 年内，内审办通过采用方便审计管理所有方面——从规划到执行和报告各方面——的新审计管理软件配套来加强监测它近几年来提出的几千项审计建议的能力。新软件将在 2001 年内充分发挥其优点，到时将用来监测前一年的审计建议。

六. 儿童基金会内部管制标准

54. 内审办发现，2000 年内经审计的外部办事处的总管制情况令人满意。过去一年内办事处利用方案主管机构系统的情况也有所进展。在使用方案主管机构系统年度报告项目计划发展设施方面仍需改进，管理层已采取行动——包括调整儿童基金会培训配套——以加强外地办事处对这些特点的利用。

55. 总部和区域审计工作审查各种问题的结果发现，管制工作一般来说很适当。经指出的管制弱点大多获得管理层同意，并已采取行动处理提出的各项建议。