



经济及社会理事会

Distr.: Limited
21 July 2008
Chinese
Original: English

供采取行动

联合国儿童基金会

执行局

2008 年第二届常会

2008 年 9 月 15 日至 18 日

临时议程* 项目 14

2007 年内部审计活动**

摘要

内部审计办公室（内审办）主任向执行局提交独立的年度报告。本报告介绍了 2007 年内审办的活动、审计结果和结论。

* E/ICEF/2008/16。

** 本文件延迟提交的原因是需要进行内部协商。



一. 引言

1. 本年度报告在编写时考虑到了执行局 2006 年届会对内部审计问题所作的评论，特别是对获得有关一再出现的关键管理问题的信息的要求。
2. 本报告第二节介绍了内部审计办公室的问责制、战略和能力，并叙述在同其他组织协调统一审计和管理报告方面的进展情况。第三节解释 2007 年审计范围、主要审计结果和根本原因。第四节摘述一再出现的关键审计结果。第五节概述调查工作。第六节叙述各项建议执行情况。附件二的表列出过了 18 个月仍未解决的意见。

二. 内部审计办公室的问责制和战略

A. 内审办的问责制

3. 内审办根据《内部审计办公室问责制和责任章程》履行其职责。内审办的作用是通过独立和客观的保证和咨询服务，评价和分析儿童基金会风险管理、控制和施政程序的有效性和充分性，来支持完成儿童基金会的任务和履行儿童基金会的职责。内审办通过在儿童基金会内各级进行的系统和严格的审查来发挥这一作用。
4. 内审办负责调查儿童基金会内有关欺诈行为、腐败和管理不当的指控，以及有关骚扰、性骚扰和滥用权力的指控。内部审计办公室还负责调查所有据控对“举报人”打击报复的案件。
5. 儿童基金会审计委员会审查和核可了关于内部改进工作的措施的年度审计计划和办公室年度工作计划，而内审办向审计委员会报告了所取得的进展。该审计计划是同评价处和联合国审计局协调制定的。
6. 内审办根据内部审计员协会制定的《内部审计专业做法国际标准》来进行其工作。内审办还采用《联合国调查工作统一指导方针》。

B. 质量保证

7. 内审办继续执行一项质量保证和改进方案。2007 年，内审办安排和开始筹备由内部审计员协会进行一次质量保证审查。该审查工作于 2008 年 5 月进行。内部审计员协会的评价员根据其独立评价，提出了他们总的意见，认为内审办大体遵守内部审计员协会的《内部审计专业做法国际标准》和内部审计员协会的《道德守则》。这是一个内部审计事务处在遵守国际内部审计标准和做法方面可能获得的最高评级。
8. 内审办鼓励所有审计员获取和保持专业资格。2007 年，内审办支持三名工作人员获取注册内部审计员证书，并支持另六名审计员参加外部培训活动，作为他们专业进修的一部分。

9. 内审办所有审计员在总部有关各司的协助下，每年两次对现行审计指导方针的充分性进行审查，并审查业绩指标，讨论质量保证程序。

C. 基于风险的审计规划

10. 为了把审计资源集中用于最重要领域，内审办改进了其基于风险的审计规划方法。2008年，采用了涵盖总部和外地办事处的统一风险模型来查明审计领域和地点。

11. 儿童基金会的资源大部分用于126个外地办事处的方案。拟审计的外地办事处是根据对其在实现计划成果方面存在的风险的客观评价选出。外地办事处按下列风险领域分级：

(a) **上次审计离现在有多长时间**（外地办事处不可超过5年不进行审计，最大的10个办事处隔年审计一次）

(b) **风险减轻做法**（办事处履行先前审计建议的情况）

(c) **能力风险**（可能使办事处能力过分分散的方案规模的改变；这一风险领域很可能包括获得紧急供资的办事处）

(d) **环境风险**（东道国施政和公共财政管理制度的质量）

(e) **方案管理风险**（按支出比例估计的方案执行情况）

(f) **风险大的交易**（年终出现大量请购可能表明为了在截止日期前把钱用掉而进行风险大的交易）

12. 儿童基金会外地办事处的规模差别越来越大，有些办事处的年度方案预算超过1亿美元，而其他办事处的经费才只有60万美元。根据基于风险的审计办法，较大的办事处应受到较多注意。在相同的审计资源情况下，较小的办事处获得审计的次数就会少一些。因此，对于预算少于1000万美元的办事处，内审办考虑把不可超过5年不对其进行审计改为最长不可超过7年。

13. 对总部各司和系统的审计占全部审计工作的份额越来越大。在对各司和职能领域进行客观选择时，内审办考虑了与重大业务系统有关的资源数量；上次审查离现在有多久；已知存在的重大未经控制的风险和薄弱环节；以及管理计划中所述预期成果的据报实现情况。

14. 在对每一个国家办事处进行审计之前，审计员先进行风险分析以确定和完善审计范围。这项分析依据的是：该办事处对审计前问卷的答复，对方案文件和年度报告的审查，审计员对业绩数据的分析，以及各区域办事处和总部提供的资料。对总部各司和系统的风险分析通常是通过审计前问卷进行。

15. 根据风险程度来选定审计实体和确定每一项审计的范围，能够确保内审办集中注意风险最大的领域和查明可以改进的领域，并有很高的预测性。儿童基金会

采用全组织风险管理框架后，预期能够将审计事务和咨询服务更加集中在最为关键的领域。

D. 与监督有关的活动和咨询服务

16. 内审办以联合国系统内部审计事务代表组织的附属机构的名义，就与监督、施政和内部审计有关的问题，包括联合国系统内部审计事务代表组织对其提出意见的内部审计报告的披露问题，向管理问题高级别委员会提出咨询意见。联合国系统内部审计事务代表组织成员每年开会一次，并在闭会期间维持一个专业网络来讨论与内部审计有关的政策。

17. 2007年和2008年，内审办继续担任联合国发展集团（发展集团）审计问题工作组的主席。发展集团的管理小组为审计问题工作组安排的任务是，就需要机构间协商和统一的问题向管理小组提出报告。除其他领域外，工作小组商定了一个多捐助者信托基金审计安排框架，并安排对佛得角的联合办事处进行联合审计。发展集团在行政首长理事会内进行结构改组后，发展集团审计问题工作组不再正式需要，但是，内部审计事务代表组织的成员还是继续开会来协调与审计有关的事务和活动。

18. 评价处和内审办维持密切协作。它们联合审查各项工作计划，并制定方法来评价国家办事处的方案执行情况。2008年，两机构安排对五个国家办事处进行方案执行情况评价，评价结果将载于明年的年度报告。

19. 内审办正在就采用全组织风险管理框架问题向儿童基金会提供咨询意见。内审办就专家协助儿童基金会开展这项工作起草了一份提案，在经过竞争性挑选之后，把合同授予普华永道会计师事务所。该项目由代表总部各司和两个外地办事处的项目局监督。该公司于2008年2月开始工作，提出其初期报告，并准备提交儿童基金会风险示意图和组织风险图。预期后者将成为儿童基金会风险管理政策草案的基础。采用全组织风险管理框架将有助于战略规划工作，向主管人示意组织愿意承担的风险程度，并帮助儿童基金会管理跨企业风险和机会。

E. 内审办的资源和能力

20. 2007年，内审办的出缺率很高，主要原因是工作人员退休和难于找到合适的人选担任高级审计职位。这使得内部审计办公室总体能力下降，导致一些已经安排的审计工作延迟完成或推迟进行。

21. 2007年内部审计办公室提交执行局的关于2006年审计活动的报告(E/ICEF/2007/AB/L.8)的结论是，内部审计办公室的资源跟不上儿童基金会业务的扩展以及联合国各组织对监督的需求。该报告指出，为了充分保证儿童基金会的风险管理、控制和施政程序的有效性和运作，需要额外的审计能力，以维持外

地办事处审计范围和加强总部和系统的审计范围，以及维持执行情况审查的数量。

22. 根据此项分析，内审办拟订具体概算，将内审办员额数目增加到 25 个国际专业人员职位和 3 个一般事务人员职位，从 2008 年 1 月起向这些职位提供全额经费。这些变化涉及将 2 个临时人员职位改为正规人员职位，并设置 2 个全时调查员职位，1 个质量保证人员职位，另设立 1 个职位专门负责评价方案执行情况。截至 2008 年 6 月底，25 个国际专业人员职位中有 21 个已经填补，所有的一般事务人员职位也都填补了，包括 1 个初级专业人员职位。这个初级专业人员的任期到 2009 年 1 月届满，是否找人替换将取决于成员国愿不愿意予以赞助。2007 年儿童基金会其他部门的两名高级工作人员借调到内审办，协助内审办进行调查和评价方案执行情况。

23. 内审办增加资源和很快新征聘到一名工作人员后，预期在 2008-2009 两年期内将有能力进行其计划的保证活动。但是，如上所述，内审办越来越多地提供咨询服务。执行主任和内部审计员协会都建议内审办提供更多这一类服务，包括查明和分享好的做法，协助新任命的负责人了解儿童基金会的控制环境。虽然这类工作的性质和规模仍有待确定，但是很明显，如果不想减损内审办与保证工作有关的问责制，就需要提供额外资源。

F. 儿童基金会的审计委员会

24. 2007 年，审计委员会继续向儿童基金会监督系统的运作提供保证，包括管理部门为监测和减轻风险而采取的步骤；审查儿童基金会会计和报告做法及控制系统的质量和完整性；审查适用的条例、规则和道德标准以及执行局各项决定的遵守情况；审查内部和外部审计程序的有效性；以及监督管理部门履行纠正行动计划的情况。2007 年委员会内有三名儿童基金会外部成员和三名在儿童基金会担任高级管理职位的成员，但到 2007 年底，执行局改变委员会的组成，只由五名外部成员组成。这个新结构符合有关审计委员会的国际最佳做法，并在 2008 年实行。审计委员会向执行主任提出关于其 2007 年期间活动的年度报告。该报告载列关于儿童基金会需要为企业风险管理项目制定执行计划的建议，高度重视确保负责人及时执行审计建议，并确保审计委员会能够在必要时同高级负责人和外部审计员会晤。

三. 2007 年进行的工作的成果

A. 审计覆盖范围

25. 按照审计委员会（在 2005 年）和审计委员会提出的建议，内审办扩大了总部各司和系统的审计覆盖范围，计划在 2007 年进行其中 14 项审计。虽然 4 项

审计由于内审办有 2 个员额出缺而推迟到 2008 年进行，但是另外 10 项的实质性工作在 2007 年底已经完成或者接近完成。已经就捐助的非专题其他资源、应急准备、特别援助方案的变化管理程序、特别援助方案的基线安全控制以及全球工作人员协会等问题提出了审计报告。也就儿童基金会国家办事处供应援助的管理情况提出了摘要报告（详情见第三 D 节）。2007 年开始但尚未完成的若干其他审计工作的成果将在下一年度报告中叙述。

26. 内审办自从在 2007 年更多地集中注意总部和系统的审计以及由于工作人员能力受到限制，便减少了对国家办事处总的审计数目。内审办还缩小对年度方案预算少于 1 000 万美元的国家办事处的审计范围，这些国家办事处约占所有 126 个国家办事处的 50% 强。审计战略的这一改变反映内审办努力查明和挑选风险最大的工作地点进行审计，同时尽量多地对所有办事处进行审计。因此，内审办计划进行 27 项并完成 23 项国家办事处审计，1 项地区办事处审计和对联合-联合国办事处进行审计（见附件一，其中载列 2007 年经审计的国家办事处清单及其风险评级摘要）。其中两项审计与 2004 年印度洋海啸应急活动有关。由于 2007 年调查工作人员不足，计划在 2007 年进行的三项外地审计推迟到 2008 年第一季度进行。另一项审计推迟到 2008 年进行，以避免与外部审计员的工作重复。

表 1

2005-2007 年审计覆盖范围

	2005 年	2006 年	2007 年
已完成外地办事处审计数量	33	31	24
总部和系统的审计、摘要报告数量	7	11	6
联合-联合国办事处审计数量（佛得角）	—	—	1
已完成的审计数量	40	42	31

27. 为了向儿童基金会管理部门保证审计报告的质量，内部审计办公室主任在符合标准的每份报告中载列“符合内部审计办公室标准的说明”。2007 年，所有完成的审计都符合内部审计办公室关于规划、执行和报告的严格业绩标准。

28. 每项审计意见均载列风险说明，叙述审计结果为什么重要而且应予处理，并载列审计中发现的事实说明，提出关于对查明的风险加以充分控制的一项或多项建议。这个办法既符合专业审计标准，也强调了实体执行工作面对的风险。

29. 2007 年，内审办提出 444 项风险意见，75 项正面做法意见。如果在审计领域采取的某一具体工作步骤的所有方面都如预期那样运作，就会提出正面意见。

表 2

2005-2007 年按风险程度分列的审计意见

	2005 年		2006 年		2007 年	
高风险	81	12%	66	12%	51	11%
中度风险	545	81%	424	76%	334	75%
未评级（只是总部和特别审计）	44	7%	71	12%	53	13%
风险意见共计	670		561		444	
正面做法意见	223		164		75	
正面意见占有所有意见的百分比	25		23		15	

30. 2007 年，向外地办事处提出的高风险意见有 31% 是在方案管理领域，而 2006 年占 16%。其余高风险意见主要涉及供应管理（22%），财务控制（18%，去年为 40%），付给执行伙伴的现金（16%）以及先前审计建议的执行情况（10%）。

B. 对外地办事处的审计结果

31. 表 3 表明过去 7 年对外地办事处的审计覆盖范围。所有外地办事处至少审计过一次。10 个最大的办事处通常隔年审计一次。一些高风险办事处和行动，例如在伊拉克的办事处或者在印度尼西亚的海啸救济行动，则较常地进行审计。

表 3

2001-2007 年经审计的外地办事处

审计过一次的外地办事处	70
审计过两次的外地办事处	46
审计过三次的外地办事处	8
审计过四次或更多次的外地办事处	2
一次都没有审计过的外地办事处	0

32. 内审办对外地办事处有一项标准审计方案，由 10 个审计领域的审计指导方针组成。该审计方案每年审查一次。在对外地办事处进行的大多数审计中，都对财务控制和方案管理的核心领域进行详尽的评价。必要时也对先前审计建议的执行情况进行审查。对于现金和供应援助，只有在审计准备工作查明有可能存在风险时才加以审查。

方案管理

33. 23 项外地审计审查了儿童基金会认为必要的方案管理做法，提出了 16 项高风险意见。表 4 说明，意见分布与 2006 年观察到的情况密切吻合。

表 4

方案管理：提出的意见数量(括号内为高风险意见)

领域	2006 年	2007 年
方案治理	18 (1)	25 (4)
年度规划标准	42 (2)	40 (5)
方案执行和业绩监测	33 (6)	36 (3)
衡量成果	— (—)	20 (2)
评估和调查研究	26 (1)	11 (2)
报告准确性	9 (0)	10 (0)

34. 内审办修订其方案管理审计指导方针，以便更加集中注意基于成果的管理；经修订的指导方针于 2007 年在所有审计工作中采用。又在 2007 年，还另外执行了审计方案，对年度方案预算少于 1 000 万美元的办事处进行了审计。该方案缩小了审计范围，只审查认为对小办事处必要的内部控制和管理做法。这项关于小办事处的指导方针于 2007 年用于经审计的 9 个办事处；其应用有助于缩短每一次审计时间，并帮助内审办节约使用资源。

35. 对方案管理的审计结果表明，在不同国情下开展工作的办事处面对的风险都不相同。但是，查明了若干共有的风险，详情如下。

36. 17 个办事处在其旨在支持实现方案成果的治理结构方面存在薄弱环节。在 11 个办事处，国家管理队没有就办事处在支持关键方案优先项目方面取得的进展情况充分告诉代表；12 个办事处没有充分查明关键方案优先项目或制定机制来监测这些项目所取得的进展。23 个办事处在方案设计方面有一个或多个弱点，而这些计划是与伙伴商定的并成为儿童基金会在有关国家提供援助的基础。在 20 个办事处，还在工作计划的清晰性和逻辑性方面发现薄弱环节，这些工作计划应该叙述预期成果和执行伙伴的具体活动。薄弱的计划和协定可能导致办事处和执行伙伴之间对应该做什么和想实现什么产生误解。12 个办事处没有充分评价它们同非政府组织的合作基础，包括这些组织使用和掌握儿童基金会支助的投入的能力。18 个办事处在有效和及时调动方案投入方面、在监测伙伴作出的进展方面和在管理风险以便成功地执行工作计划方面存在一个或多个薄弱环节。

37. 在 7 个办事处，雄心勃勃的执行计划和对查明的限制因素管理不力造成延误。在 12 个办事处，以外地为基础的监测工作很薄弱，使造成本可避免的延误的限制因素很迟才得以查明。对 14 个办事处的审计指出在衡量年度和多年成果方面存在困难，原因是方案设计不清楚，包括缺少基线和指标。同样地，11 个办事处在向总部提交的报告中没有叙述它们在实现计划的年度成果方面取得的进展。7 个办事处没有充分地把评估和调查研究活动列为优先项目，导致评价工作的执行率很低，失去机会制定基线、评价进展情况和提供有关方案效益的机构知识。

38. 虽然具有积极的管理做法不保证计划的方案成果实际上将会实现，而不力做法不一定意味失败，但是可以合理地预期，具有积极做法的办事处比那些没有积极做法的办事处在总体上较有可能取得成功。

财务和会计

39. 对 23 个外地办事处的财务控制进行审查，提出了 4 项高风险意见。

表 5

财务和账户：提出的意见数量(括号内为高风险意见)

领域	2006 年	2007 年
财务控制责任的分配	49 (3)	22 (1)
交易处理	50 (12)	32 (2)
对财务控制的管理和监督	27 (8)	19 (1)

40. 虽然 2007 年的审计工作查明的问题情况大体同前几年一样，但是由于继续努力提出系统的而不是个别的意见，这一年的意见数量按比例来说较少。对 16 个办事处的意见涉及财务控制责任的分配，包括责任的分配和分开不完整和不充分。发现 17 个办事处在交易的授权、证明、核可和支付方面存在相应的薄弱环节。13 个办事处在合同审查委员会的运作方面存在薄弱环节。15 个办事处在财务控制的管理和监督，包括账户的核对和关闭方面存在一个或多个薄弱环节。可喜的是，各办事处内部一般都对财务数据的完整性严加控制。

现金、供应援助和合同的管理

41. 根据对一个办事处的业绩数据的初步审查，审计工作可能审查该外地办事处如何管理方案投入：现金转账，供应援助以及订约服务。

42. 对 13 个办事处的现金转账管理情况进行了审查。表 6 数目提出的意见分布情况。2007 年，这一审计领域的焦点转向外地办事处对现金转账程序相关风险的管理。这些程序是按照执行委员会的各机构商定的现金转账统一方法来确定的。

43. 连同联合国国家小组一起，12 个办事处没有充分规划和做好准备来执行现金转账统一方法。例如，在 13 个办事处中，有 9 个没有对伙伴管理和解释现金转账的能力进行评估或者做得不对。没有开始向伙伴介绍新方式或者做得不够，也没有制定战略和行动计划以便办事处进行各种活动来保证适当使用现金转账。13 个办事处在通过转账来分配和拨付现金方面存在薄弱环节。7 个办事处仍然没有制定新程序来处理资金转账，而在 13 个办事处中，注意到有 11 个在释放资金来支持项目方面出现延误。10 个办事处在监测和审查伙伴据报的现金转账使用情况方面存在薄弱环节，而 5 个办事处没有保证对所支持的活动的效益进行审查。

表 6

向执行伙伴的现金转账：提出的意见数目(括号内为高风险意见)

领域	2006 年	2007 年
规划现金需求	10 (1)	18 (4)
分配和拨付现金	21 (4)	24 (3)
监测和报告使用情况	14 (1)	11 (1)
保证适当使用提供的现金	4 (0)	5 (0)

44. 在 9 个办事处对供应援助进行了审查。表 7 说明意见分布情况。

表 7

供应援助：提出的意见数目(括号内为高风险意见)

领域	2006 年	2007 年
规划供应和后勤需求	14 (1)	17 (3)
供应商的选择和订购	7 (0)	17 (4)
交付前质量控制和国内后勤	10 (4)	10 (4)
供应品效益的评价	5 (0)	4 (0)

45. 所有 9 个办事处在同伙伴一起规划供应和后勤需求方面存在薄弱环节。这些办事处缺乏采购和分配计划，目标抵达日期定得不实际，或者没有及时采取采购行动。对供应职能大的办事处进行的 4 项审计表明，没有对国家伙伴为它们采购供应品的能力进行评价。8 个办事处没有遵照建议的程序来查明、评价和评估供应商。6 个办事处没有充分监测儿童基金会采购的供应品的收取、分配和交付情况，也没有遵照关于交付前对当地采购的供应品进行检查的既定准则。3 个办事处没有充分监测执行伙伴是否有效地使用儿童基金会采购的供应品。

46. 对 1 个办事处同顾问订立合同的做法进行了审计，发现做法不能令人满意。该办事处没有有效地确定顾问需求，这项疏忽导致承包商工作很差。该办事处也没有充分地监测通过服务协定同其签约的非政府组织的工作。

办事处的行政

47. 对 10 个国家办事处的若干办事处管理做法进行了试验。这 10 个办事处中有 8 个据报存在涉及下列事项的问题：人力资源规划薄弱、征聘的及时性和业绩评价未及时进行。对这 10 个办事处中的 7 个的工作人员学习和一般行政工作的评价相当正面，但对其他 3 个办事处有关学习活动的规划则提出意见。其中 7 个办事处对儿童基金会财产管理不力，而 5 个办事处则在差旅管理方面存在薄弱环节。

表 8

办事处的行政：提出的意见数目(括号内为高风险意见)

领域	2006 年	2007 年
工作人员征聘和业绩管理	24 (3)	12 (1)
工作人员学习和行政	8 (0)	4 (0)
办公室房舍和非消耗性财产	16 (3)	7 (0)
差旅	15 (0)	5 (0)

先前审计建议的执行情况

48. 对 8 个外地办事处执行先前审计建议的情况进行了审查。发现所有办事处大体上都处理了上一次审计对它们提出的建议，虽然也提出了 13 项意见，其中 5 项评为高风险。这些意见查明办事处在持续执行建议和监测执行情况以及防止再次发生同样问题方面的薄弱环节。2007 年，内部审计办公室评价了 2005-2007 年审计过的办事处在持续执行审计建议方面的业绩，发现经审查的 800 项建议中有超过 30% 的建议在后来的审计期间又提出来。这些再提出来的建议有 60% 集中在财务控制和方案管理的领域，而设在东部和南部非洲、中西部非洲以及南亚地区的办事处占了大约 60%。

C. 对外地办事处审计结果的根本原因的分析

49. 为了了解与审计结果有关的根本问题，内审办按照特雷德韦委员会赞助组织委员会的内部控制框架对所有审计意见加以分类。内审办在以前的年度报告中指出，这些根本原因很多可归因于国家办事处监测不足。内审办在 2007 年对其分类进行修订，使得分布更为平衡，从而对根本原因的描述更加清晰。查明了 5 项根本原因：在查明和管理风险方面缺乏指导；缺乏充分的规划，导致不能预见和可能出现风险；管理部门对内部控制的运作缺乏监督；工作人员和管理部门方面的错误引起的风险，包括对政策和指导方针的错误解释；以及缺乏资源来查明和管理风险。

50. 表 9 根据新分类分析了业绩不佳的主要根本原因。显然，2007 年审计观察到的风险有很大部分（36%）仍然可以归咎于国家办事处主管人对内部控制框架监督不足。

表 9

2007 年风险管理做法薄弱的原因

缺乏充分的指导方针来查明和管理风险	8%
缺乏充分的规划和分析	22%
管理部门对内部控制运作监督不足	36%
错误	14%
缺乏资源或能力	20%
	100%

51. 对于方案管理和供应援助方面的薄弱环节来说，对内部控制运作的规划和监督不足是特别显著的根本原因。而财务控制不力的根本原因主要是缺乏充分的指导方针来查明和管理风险或人为错误。

52. 在 2007 年报告的 385 项经评级的意见中，51 项（13%）被视为高风险。这些高风险意见中有 31% 归因于监测不足，主要是在方案管理方面；24% 归因于主管人在应用儿童基金会的政策、规则和条例方面出现错误，主要是在供应管理方面。

53. 内审办自 2002 年以来提出了 11 份摘要报告，这些报告集中注意在向国家办事处建议的管理做法应用方面存在的薄弱环节，而且涉及广泛的职能领域。这些报告查明了下列领域：区域办事处应加强对国家办事处的业务和业绩的监督，清楚说明优先项目和期望，并提供反馈。它们还查明指导方面的缺陷，建议具体的技能开发活动，以协助工作人员采取积极的管理做法。

D. 总部地点、主题和系统审计

对非主题其他资源捐助的管理情况的审计

54. 在总部 4 个司、3 个区域办事处和 5 个国家办事处进行了审计。它审查了与下列各项有关的程度：(a) 为管理非主题其他资源捐助而明确规定的监督问责制、政策和指导；(b) 充分制定和执行供资提议和协定；(c) 方案预算有效地分配；(d) 准确处理和记录收支会计项目；以及 (e) 捐助者报告准确无误，并按捐助协定和儿童基金会的政策和标准提出。审计发现，资金使用较慢或使用不足的重要原因是规划不切合实际，这是在风险评价和预算编制方面向方案人员提供的指导不足所造成的。规划不切合实际还导致期望过高，经常扩大项目和归还资金，因为这些资金没有按照计划使用。由于对要求扩大项目的理由认识不足，因此不能查明和解决方案执行中的瓶颈。此外，由于没有采取行动来处理造成成本可避免的向捐助者归还资金的原因，也使得年度归还资金额有所增加。

55. 主要审计结果包括：对其他资源捐助的监督责任和目标不清，以及国家办事处在全球和区域范围内对其他资源资金的使用情况的监督非常薄弱。关于在项目预期存在年限内其他资源资金的分配，以及在对其他资源资金使用的衡量方面，报告还查明了薄弱环节。这些薄弱环节降低了国家办事处规划其他资源资金今后的使用和监测方案支出的效用的能力。虽然总部各司和区域及国家办事处都在监测捐助者报告是否及时提交，但是审计发现，有关捐助者报告提交时间的资料均不可靠。审计还查明，区域办事处和总部各司对捐助者报告的质量监督不力，因为它们对这方面的监督问责制没有作出明确规定。

关于儿童基金会国家办事处的供应援助管理情况的摘要报告

56. 在供应援助管理领域对 35 个办事处进行的审计为摘要报告提供了依据。这些办事处占每年供应支出总额的 80% 左右。该报告注意到没有把力量集中放在加强国家采购和管理儿童必要商品的能力上。儿童基金会工作人员对国内能够供应

必要商品的情况以及造成这些商品无法供应和负担不起的瓶颈认识有限。如果政府同意而且儿童基金会办事处不能确定政府在这方面缺乏能力，这些办事处通常都会负责供应品的收取、处理和分配工作。儿童基金会办事处在供应品管理方面没有采取多少能力建设举措。办事处没有充分促进政府通过供应司使用儿童基金会的采购服务，作为国家办事处采购的替代办法。报告还(a) 查明儿童基金会在管理国家内供应链方面的薄弱环节；(b) 注意到与儿童基金会掌握的供应品赔偿责任有关的政策和做法前后不一致，对于供应品的管理没有一套标准；以及(c) 注意到工作人员对伙伴有效使用供应品的情况认识有限。

对应急准备工作的审计

57. 这项审计审查了应急准备工作的若干方面：(a) 国家办事处为随时准备应对紧急情况而作出的管理安排的有效性；(b) 国家办事处对紧急情况威胁的分析和早期预警信息的充分性；(c) 国家办事处应急准备工作和应急规划的有效性；以及(d) 计划的应急准备活动的执行情况。在总部 4 个司、1 个区域办事处和 9 个国家办事处进行了实地工作。尽管注意到许多积极做法，但还是观察到下列薄弱环节：在当地为管理应急准备工作而作出的安排不足；对早期预警信息的审查和评价不规则、不系统或者不完整，因此可能推迟采取应急行动；应急准备和应对活动制定不够充分；应急准备计划并非往往完备或加以更新。在许多情况下，没有对参与紧急救济的执行伙伴的能力予以评价和加强；相关工作人员经常不参加应急规划；在执行和监测分组领导办法方面显然存在薄弱环节，按照这一办法，儿童基金会指定具体负责协调机构间应急工作。关于储存、后勤、信息技术和人力资源的管理，也对这方面的具体职责提出意见，并对筹款提出意见。在区域办事处对国家办事处的支助方面以及在其本身的应急准备工作方面，也注意到薄弱环节。

对 SAP 和 PROMS 应用系统更改控制程序的审计

58. 这项审计审查了控制情况，以确保 SAP 和 PROMS 的任何更改都在控制下进行，把可能发生的中断、未经授权的改动和错误减至最低程度。审计结论是，对影响到 SAP 和 PROMS 应用系统更改的管理和行政结构没有明确界定。关键的审计结果包括：信息技术管理结构和管理框架存在薄弱环节；对许多应用程序的拟议更改的成本效益只进行有限的审查；对各应用程序和系统的更改缺乏质量保证机制；缺乏机制来防止未经授权的更改。

对 SAP 基线控制的审计

59. 这项审计评价了儿童基金会在 SAP 系统内为保护其方案和数据不被未经授权者获取和更改而执行的基本安全管制的充分性。审计发现在对 SAP 的安全性的管理和支持方面存在薄弱环节，而且缺乏充分的安全政策。旨在防止不当获取的监测控制措施也很薄弱。

对儿童基金会全球工作人员协会的审计

60. 这项审计按照全球工作人员协会的章程审查了该协会 2005 年 1 月 1 日至 2006 年 12 月 31 日期间的收据和支出说明。虽然审计没有提出任何重大意见，但还是在监督问责制、预算管理、捐助和支出以及定期报告方面提出了 5 条意见。

四. 关键和一再出现的审计结果摘要

61. 在 2007 年提出的所有意见中，36% 涉及方案管理；19% 涉及财务控制；15% 涉及现金援助，特别是关于采用统一办法向执行伙伴转拨现金；14% 涉及供应援助。

62. 表 10 摘述 2007 年各审计领域的评级。根据执行局第 2006/18 号决定，儿童基金会的内部审计事务、联合国人口基金、世界粮食方案、联合国项目事务厅和联合国开发计划署就拟在内部审计报告中使用的风险管理评级达成共识。新评级分为“满意”、“部分满意”和“不满意”，取代以前的“示范性”、“满意”和“不满意”。从 2007 年 1 月 1 日起新评级便开始用于儿童基金会内部审计。这些统一的风险管理评级采用后，各职能领域的 2007 年审计评级随即改观，“部分满意”类别所占百分比一般较高。这些改变使与往年评级进行比较受到限制。

63. 在 2007 年财务控制领域，经审计的国家办事处有 50% 被评为满意，50% 被评为部分满意。虽然很难与往年的业绩进行比较，但是 2007 年评级说明，财务控制方面的风险管理做法总的来说有所改善。

64. 2007 年内审办修订了关于方案管理的审计办法。审计扩大了审查范围，并更密切地评估各办事处如何规划和支持儿童活动和监测所取得的成果。审计审查办事处和执行伙伴是否分析任何缺乏进展的情况，是否通过评价来核实关键成果。经审计的办事处只有 7% 获得满意评级，70% 获得部分满意评级。

表 10

2007 年各办事处按审计领域分列的“满意”评级汇总表

	审数目计	满意 百分比	部分满意 百分比	不满意 百分比
财务	14	50	50	0
方案管理	14	8	71	21
现金援助	13	15	62	23
供应援助	9	11	56	33
审计意见执行情况	8	50	50	0
办事处管理	6	67	33	0
小办事处				
方案管理	9	11	89	0
业务管理	9	33	67	0

65. 有些办事处的管理做法在职能领域没有实现大多数业绩期望。新评级查明：21%的办事处在诸如方案管理等核心领域没有达到儿童基金会的管理标准；23%在向执行伙伴转拨现金方面没有达到标准；33%的办事处在提供供应援助方面没有达到标准。管理部门需要作出更大努力来处理评级一直很差的问题，要支持外地办事处执行积极做法，例如定期自我评价，来处理共同和一再出现的薄弱环节，并清楚说明区域办事处在业绩监测和支持方面的责任。

66. 第三(b)节和以往提交执行局的年度报告都载列了经常提出的为多数办事处所共有的意见。表 11 摘要说明 2004 年以来一再出现的审计结果。这些审计结果同 2006 内部审计办公室向执行局报告的结果一致。

表 11

2004-2007 年在对各办事处审计中一再出现的关键审计结果汇总表

审计领域	审计结果
财务	分配财务责任方面的薄弱环节 对财务责任认识不足和执行不力 合同审查委员会运作力度不够
方案	制定得很差的方案成果和活动 对执行伙伴能力的评估不够充分 对方案执行和结果的监测不够充分 评价和研究活动没有充分地列为优先项目
方案投入	对儿童基金会支持的供应、现金和服务投入的最终使用和效益认识不足 仓库和库存管理方面的薄弱环节
办事处行政	没有及时征聘工作人员和进行业绩评估 差旅规划与优先项目的联系不明显
先前审计意见	没有持续采取行动来处理风险

67. 表 12 摘要说明与各总部各司和区域办事处的作用和责任有关的一再出现的关键审计结果。这些意见是通过对过去外地办事处的审计进行分析得出的，或者是对总部、区域办事处、系统和主题进行审计的直接结果。这些审计结果以过去数年收集的数据为依据，在未来一段时间将不会有大的变化。

表 12

一再出现的与总部和区域办事处有关的建议汇总表

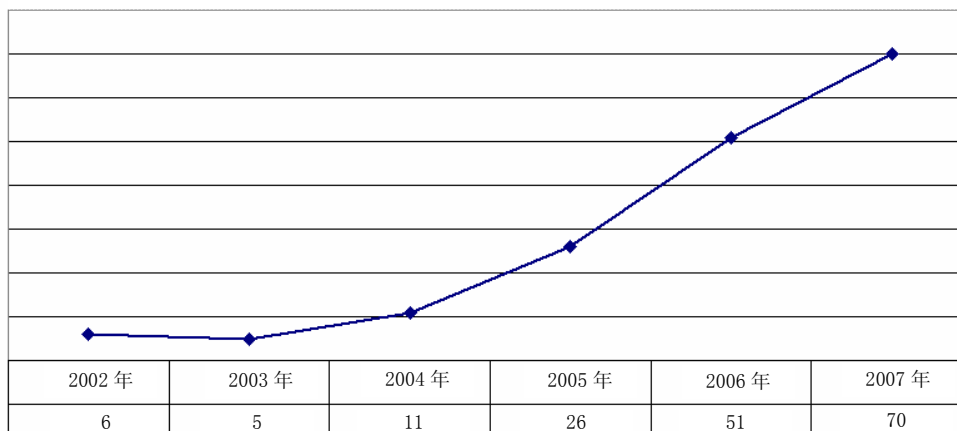
审计领域	审计结果
治理和问责制	没有界定问责制，包括总部和区域办事处之间的问责制
对国家办事处的监督、指导和技术支助	与监督、指导和支助有关的责任具体性质不清；责任清楚的区域办事处指出没有足够资源来履行这些责任；指导方针不完备或者需要更新
监测和评估业绩	组织业绩信息框架薄弱； 没有全球和区域概况或不够充分； 区域办事处使用不同的准则来监测国家办事处的业绩； 没有机制来监测区域业绩

五. 支持调查活动

68. 图 1 说明内部审计办公室过去六年收到的指控数目。2007 年收到 70 项指控，而 2006 年只收到 51 项指控。

图 1

2002-2007 年调查案件



69. 据报案件有所增加，这很可能是 2006 年底公布的指导工作人员如何报告舞弊案件或错失行为的反舞弊政策和 2007 年初公布的“举报人”政策造成的。执行主任每年把所采取的纪律行动通知工作人员，从而提高工作人员的信心，知道他们提出的指控获得严肃处理。

70. 表 13 列出 2006 年和 2007 年向内审办报告的案件的类别。与 2006 年相比，涉及工作人员的指控以及涉及管理不当和滥用权力的指控明显增加。不涉及工作人员的指控则比较少。

表 13

2006-2007 年按类别分列的调查案件

	2006 年	2007 年
涉及工作人员的舞弊指控	17	38
不涉及工作人员的舞弊指控	14	1
盗窃	8	7
工作人员管理不当和滥用权力	8	16
其他（例如恶作剧信件）	4	8
案件数目共计	51	70

71. 各项指控是直接提出的或者通过儿童基金会互联网和因特网的电子邮件办法提出的。儿童基金会以外的人士提出的指控数目很少。

72. 内审办继续指导国家办事处和区域办事处如何管理当地调查个案，虽然内审办也在人力资源司和有关区域办事处的协调下进行现场调查。

73. 若干早至 2005 年的案件尚未解决。它们是那些目前仍在调查中的案件以及内审办仍然等待有关办事处或单位提供额外资料的案件。内审办把其中最重要的案件列为优先项目，以便确保及时解决。内审办评估了前几年的尚未解决的案件，认为它们大多数是不重要的案件或中等重要的案件。2008 年 7 月 1 日，一名高级调查员参与了内审办的工作，另一名全时调查员也在征聘中。能力增加后应能及时进行调查工作。表 14 表明截至 2008 年 6 月止尚未解决的案件数目。

表 14

尚未解决的案件

	2005 年	2006 年	2007 年
案件总数	26	51	70
尚未解决的案件	3	13	37

六. 管理部门执行审计意见的情况

74. 内审办追踪经审计的国家和区域办事处和总部各司为执行审计意见而采取的行动现状。儿童基金会主管人通过内联网的关键业绩指标数据库和通过内审办在线数据库，可以获得最新的结案率。

75. 内审办审查了所有审计对象的执行报告。如果报告的行动没有充分处理查明的风险，内审办就会指出差距，并建议采取其他行动来处理未充分控制的风险。如果执行报告逾期未交，则会发出催交通知。

76. 如果在审计中发现国家办事处存在明显加大的风险，就可能会对该国家办事处进行后续审计。2007年，对印度尼西亚的班达亚齐地区办事处进行了后续审计。其他审计检查和发现国家办事处提交的执行报告准确反映它们采取的行动。

77. 附件2的列表载列未按执行局第2006/18号决定要求在提出后18个月内执行的所有建议。目前没有一个国家办事处有一项尚未执行的提出时间超过18个月的建议。

向国家办事处提出的审计意见的执行情况。

78. 2005年或更早向国家办事处提出的建议全部已经解决，不再对其提出意见。2006年内审办向国家办事处提出的490项意见，现只剩下9项仍未处理。这9项意见涉及一个办事处。

79. 2007年审计的24个办事处中的21个全部按规定在2008年6月15日之前提交了关于其纠正行动的报告。内审办确定，这21个国家办事处已经对73%查明的风险充分加以控制，结案率比2007年据报的56%有所提高，部分原因是国家办事处及时提交了关于它们为处理审计建议而采取的行动的报告，及时公布审计报告，以及就系统的管理做法而不是就个别内部控制薄弱环节提出的意见较少。

向总部和区域办事处提出的审计意见的执行情况

80. 2002-2005年提出的关于总部和区域的18份审计报告和摘要报告中，17份报告的建议已经解决。3项建议（涉及2005年对总部各司内部业绩资料管理情况的审计）仍然需要加以处理，并列于附件2。这些尚未解决的建议也于2007年向执行局通报。

81. 2006年提出的关于总部和系统的10份审计报告中，5份报告的建议已经解决。其他报告的124项建议中的97项（占68%）也已解决。这些报告中的3份时间超过18个月，并载于附件2。这3份报告分别关于：儿童基金会2004年印度洋海啸的应对活动；全球疫苗和免疫联盟（免疫联盟）秘书处；儿童基金会和儿童基金会国家委员会之间的合作协议。

82. 人力资源司仍然必须执行2006年关于儿童基金会海啸应对活动的报告中涉及简化征聘程序的一项建议。

83. 关于2006年对免疫联盟秘书处的审计，2项尚未执行的建议要求秘书处说明为什么在执行儿童基金会关于招待和差旅的规则方面作出例外规定，而第三项建议要求解释秘书处限制审计范围的原因。

84. 关于对与国家委员会的合作协定的审计，仍有3项建议未执行。为结束审计而采取的行动包括：(a) 私人筹款和伙伴关系科（前私营筹资料）证明当局指导过对共同商定的战略计划和目标的执行情况进行定期审查，以及(b) 私人筹款和伙伴关系科保证它在年度审查中的建议是直接向每一个别国家委员会提出的。

85. 关于 2006 年对工作人员福利和应享权利行政管理情况的审计提出的 22 项建议，人力资源司执行了其中 12 项。但是，关于 2006 年对临时助理人员管理情况的审计提出的 24 项建议，截至 2008 年 6 月 15 日止只执行了 6 项。对人力资源司提出的 14 项建议中的 11 项建议和对供应司提出的全部 7 项建议仍然未解决。尚未解决的建议涉及填补指导方面的空白、精简订约事务、主管人对顾问的目的、增加值和效益进行更好的监督，以及对提供服务工作作出更好的保证。

86. 总部各司和区域办事处按规定应在 2008 年 6 月 15 日之前对 2007 年审计报告提出答复，现已收到它们的正式答复。

附件 1

2007 年完成的外地办事处审计的风险管理评级

按评级分列的审计领域的数目和分布情况

	满意		部分满意		不满意	
中等/大办事处						
布基纳法索	0	0%	3	75%	1	25%
中国	1	20%	4	80%	0	0%
刚果民主共和国	1	17%	3	50%	2	33%
埃塞俄比亚	2	50%	2	50%	0	0%
危地马拉	1	33%	1	33%	1	33%
印度尼西亚	1	25%	3	75%	0	0%
肯尼亚	1	14%	3	43%	3	43%
老挝人民民主共和国	3	50%	3	50%	0	0%
利比里亚	0	0%	3	60%	2	40%
北部苏丹	4	67%	2	33%	0	0%
卢旺达	3	60%	2	40%	0	0%
斯里兰卡	0	0%	6	100%	0	0%
坦桑尼亚联合共和国	3	60%	1	20%	1	20%
土耳其	1	33%	2	67%	0	0%
小办事处						
白俄罗斯	0	0%	2	100%	0	0%
厄瓜多尔	0	0%	2	100%	0	0%
哈萨克斯坦	1	50%	1	50%	0	0%
摩尔多瓦	1	50%	1	50%	0	0%
巴布亚新几内亚	0	0%	2	100%	0	0%
罗马尼亚	0	0%	2	100%	0	0%
塞尔维亚和黑山	0	0%	2	100%	0	0%
土库曼斯坦	2	100%	0	0%	0	0%
乌兹别克斯坦	0	0%	2	100%	0	0%

说明：没有对班达亚齐地区办事处和佛得角联合-联合国办事处的审计评级。

附件 2

截至 2008 年 6 月止超过 18 个月尚未解决的意见表

2005 年总部各司对内部业绩资料的管理情况

审计意见	建议
总部各司业绩资料和报告框架不完整	政策和做法司（前政策和规划司）的责任是在 2008 年履行执行主任办公室的建议，它应建立和使用业绩资料报告框架，并公布关于业绩资料管理的政策。（注意到取得长足进展。）
与业绩有关的政策、指导和术语方面存在薄弱环节	政策和做法司应消除当前指导中使用的术语方面的差异
制定与总部工作有关的优先项目和成果、业绩目标和指标方面培训材料不足	政策和做法司以及人力资源司应为总部各司编制培训材料，说明如何编制两年期办公室管理计划、年度计划和业绩指标

2006 年全球疫苗和免疫联盟（免疫联盟）秘书处

审计意见	建议
不同意审计范围和限制获取资料	免疫联盟秘书处和儿童基金会应解决它们之间对儿童基金会监督 and 内部审计的不同意见
招待费没有按照程序来处理	免疫联盟秘书处应向儿童基金会和免疫联盟执行局说明招待规则的例外规定
差旅没有按照“最直接和经济路线”进行	免疫联盟秘书处应向儿童基金会和免疫联盟执行局说明差旅程序的例外规定

2006 年儿童基金会对海啸的应对活动

审计意见	建议
延迟征聘工作人员	人力资源司应在紧急情况时简化办事处的征聘程序

儿童基金会和儿童基金会国家委员会之间的合作协议

审计意见	建议
对国家委员会业绩的认识有限	私人筹款和伙伴关系科（前私营筹资科）应定期审查共同商定的战略计划和目标的执行情况
指导和定期业绩审查提出的行动要点的后续行动力度不够	私人筹款和伙伴关系科应追踪行动要点的执行情况，应直接同每一个别国家委员会处理与执行建议有关的问题