



联合国儿童基金会

执行局

第二届常会

2010年9月7日至9日

临时议程* 项目8

2009年内部审计活动

提交执行局的年度报告

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。本报告介绍内审办2009年的活动、审计结果和结论。

* E/ICEF/2010/15。



总体结论

1. 2009年,内审办修订了审计国家办事处的方法,把重点放在三个主要职能领域中的高风险之上:(a)治理和风险管理,包括授权和责任、管理制度和道德意识;(b)方案管理,重点是规划、伙伴关系管理和成果监测及评价;(c)业务管理,重点是财务和资产管理,以及信息和通信技术管理。
2. 在过去5年的4年中,风险总数中的高风险意见仍稳定在13%。为降低这一比例,需要更集中努力纠正一些经常性的弱点,出现这些弱点的原因是国家办事处管理人员对各种控制措施运作情况监督不够,以及计划不周。
3. 在2009年审计的27个办事处中,82%被评为总体“满意”或“部分满意”。被评为“满意”或“部分满意”的比例是:治理和风险管理81%、方案管理85%、业务管理77%。截至2010年6月15日,所有被评为不满意的办事处在执行纠正措施方面都取得了良好进展(见第六节)。
4. 此外,2009年完成的7项总部、系统和专题审计查出了若干需要改进的问题,即与治理、监督、指导、支助和业绩管理有关的问题。儿童基金会已采取步骤执行纠正措施,以加强这些领域中的风险管理和控制。截至2010年3月31日,涉及2次总部和系统审计的7项建议在18个月之后仍有待执行,这些建议通常都要求开展全组织范围的变革。

一. 引言

5. 本年度报告参照执行局2009年第二届常会讨论内部审计问题期间所提评论意见编写。在回应内部审计办公室给执行局的2009年度报告时,儿童基金会管理部门探讨了以下问题:(a)作为紧急事项解决审计建议、尤其是高风险领域审计建议的贯彻落实问题的要求;(b)解决系统性弱点尤其是财务控制、方案管理、现金转移、采购和资产管理方面系统性弱点的要求,这方面有相当多的不满意评级;(c)对根据2008年完成的总部、系统和专题审计结果在治理、问责、监督、指导、支助和业绩方面加强风险管理和控制的改善进度作出报告的要求。
6. 本报告第二节讨论了内审办的问责、质量保证和基于风险的审计规划,以及内审办承担问责的能力。第三节解释了2009年的审计范围、审计评级、主要审计结果和深层原因。第四节概述了一再出现的重要审计结果。第五节概述调查工作。第六节叙述审计建议的执行情况。附件1提供了2009年完成的国家办事处审计风险管理评级。附件2载有一表,列出了超过18个月仍未解决的意见。

二. 内部审计办公室的问责和能力

A. 内审办的问责和责任

7. 内审办依照《内部审计办公室问责与责任章程》承担问责。内审办的作用是通过独立和客观的保证和咨询服务，支持儿童基金会完成任务和履行职责。内审办通过在儿童基金会内各级进行系统和严格的审查，评估和分析儿童基金会风险管理、控制和治理程序的有效性和适当性。内审办依循内部审计师协会制定的《国际内部审计专业实务标准》开展工作。

8. 内审办负责调查儿童基金会内有关欺诈、腐败和管理不当以及有关骚扰和滥用权力的指控。内审办还负责调查所有被指打击报复举报人的案件。儿童基金会的调查准则目前正在审查更新。与此同时，内审办遵循《联合国统一调查准则》。

9. 年度全球审计计划和工作计划由儿童基金会审计咨询委员会审查核可，而内审办则向审计咨询委员会报告所取得的进展。审计计划同评价办公室和联合国审计委员会协调制订。

B. 质量保证和保持专业精神

10. 内审办的内部质量保证程序提供独立客观的保证，每项审计都根据内审办的标准进行操作和报告。为向儿童基金会管理部门保证审计报告的质量，内审办主任在每一份符合标准的报告中都列有一份“符合内审办标准的说明”。2009年，所有已完成的审计都达到了内审办在规划、执行和报告方面所接受的业绩标准。2008年，内部审计师协会独立审查了内审办的工作。正如去年报告的那样，内部审计师协会的评估人员提出总体意见认为，内审办大体遵守了内部审计师协会《国际内部审计专业实务标准》和《道德守则》。向内审办提出的建议已经执行。

11. 内审办所有审计人员和管理人员都是内部审计师协会会员。内审办鼓励所有审计人员取得和保持注册内部审计师称号，或信息技术审计师或调查员等同等专业称号。2009年，内审办帮助3名工作人员取得了内部审计师协会认证，并支持另外10名审计人员参加了外部培训活动，作为他们持续专业教育和发展的一部分。

C. 基于风险的审计规划

12. 为把审计资源集中于最重要的领域，内审办采用了基于风险的审计规划方法。作为第一步，内审办查明并评价儿童基金会在实现各项目标方面的潜在风险。管理部门正在执行的企业风险管理程序为查明风险的工作提供了信息。

13. 为客观地选择风险领域，以进行专题审计或对总部各司、区域或国家办事处进行审计，内审办考虑了若干风险因素，其中包括：涉及的资源、距上次审计间隔的时间、有关办事处或司执行上次审计建议的表现、根据支出率估算的外地办事处执行方案的程度。每次审计前，审计人员都会进行一次审计前风险分析，以

编制和完善审计目标及范围。以风险为基础选择审计领域和根据风险确定每项审计的范围，能确保内审办把注意力集中于风险最大的领域，并更有预见性地查明需要改进的地方。

14. 儿童基金会各外地办事处方案预算规模的差别越来越大，有些办事处年度预算超过 1 亿美元，而许多其他办事处的业务经费不足 100 万美元。内审办在 2009 年的政策是，儿童基金会所有外地办事处都在 5 年周期内审计一次，而对 10 个拥有最多方案拨款的办事处进行更经常的审计——通常每 2、3 年一次。不过，由于其他风险因素的积累，可能需要在在一个周期结束之前或之后进行一次审计。根据基于风险的审计办法，应更多地关注风险最高的那些办事处。有鉴于此，内审办于 2010 年把审计国家办事处的审计周期政策修订如下：小办事处(预算总额不足 1 000 万美元)周期为 7 年；预算总额最大的 10 个办事处周期为 3 年；大、中型办事处(预算总额超过 1 000 万美元但低于最大的 10 个办事处)周期为 5 年。这一新的审计周期政策获得了审计咨询委员会认可。

D. 与监督有关的活动和咨询服务

15. 评价办公室和内审办保持着密切的协作。它们共享并联合审查工作计划。2009 年，内审办和评价办公室联合进行了方案执行情况评估(在第三节 D 部分另行报告)。

16. 为支持儿童基金会启动企业风险管理政策，内审办在 3 个国家办事处和 1 个总部司开办了风险和控制自我评估讲习班，以加强它们的风险管理流程。内审办还为在 2009 年被审计的国家办事处召开了数次关于风险和控制自我评估的介绍会。此外，该办公室还分别对儿童基金会的伙伴关系管理和发展信息数据系统进行了一次全面风险评估，后者是便于在国家一级共享数据的数据库系统。

17. 内审办为新的问责制框架、组织业绩管理和企业风险管理等一系列全组织举措并为设立 SAP¹ 安全框架提供了支持，而且为以下工作提供了咨询：评价现金转移统一办法；关于紧急情况下转移现金的政策；制订新的“人道主义行动中造福儿童的核心承诺”；为儿童基金会各国家委员会制订风险管理指南。

E. 内审办的资源和能力

18. 内审办提交给执行局的关于 2007 年内部活动的报告确认，内部审计办事处专业人员员额从 2008 年 1 月起增至 25 个的经费已全额筹措到位。这样，内审办就能够(a) 设置一个单独的调查科，其中设 2 个专职调查员的职位、1 个质量保证职位、一个专门负责评估方案执行情况的职位；(b) 将此前 2 个临时人员职位改为正规审计职位。

19. 内审办 2009 年工作人员总数维持在 2008 年的水平：29 个员额，其中包括 1 个初级专业人员和 3 个一般事务人员员额。在这一年里，人员配置基本稳定，只

¹ SAP 为一应用软件，全称是“数据处理系统、应用和产品”。

有 2 个职位出缺。截至 2009 年 12 月，只有 2 个空缺员额，1 个是高级员额，另一个是资金无着落的初级专业人员员额。

20. 在其 2010-2011 年拟议预算中，内审办请求增加拨款，以支付以下费用：短期信息技术专业知识、1 个 P-4 职位以满足对咨询服务增多的需求、1 个 P-3 调查员职位以提高调查能力。P-3 调查员员额(已填补)和信息技术专家的追加资金已获准拨付，但 P-4 咨询服务员额的追加资金未获核准。内审办目前有足够能力执行《问责与责任章程》规定的任务。

F. 审计咨询委员会

21. 作为一个独立的咨询机构，审计咨询委员会在 2009 年按计划举行了 3 次会议。它与整个组织的高级管理人员频繁互动。按照新的《委员会章程》(2009 年 8 月核准)，委员会现在全部由外部成员组成，由内审办提供行政和文秘支持。

22. 委员会继续提供关于加强儿童基金会监督系统的意见。它向执行局发出了一份关于其 2009 年期间活动的年度报告(这是一份单独的文件，供执行局在儿童基金会执行局网站上查阅)。

三. 2009 年开展工作的成果

A. 审计覆盖范围

23. 过去 7 年间，所有国家办事处都已审计过至少一次，只有 4 个例外(均为小型办事处，预计在 2010 年审计)。10 个最大的办事处至少每 3 年审计一次。如表 1 所示，内审办在 2009 年完成了计划 30 项审计中的 27 项。在 3 个国家的审计由于各种原因应国家办事处的请求推迟，这些原因包括安全方面的制约、关键员工生病或缺勤。附件 1 是 2009 年审计的国家办事处的清单以及按被审计职能领域开列的评级。第三节 E 部分概述了总部、专题和系统审查的主要结论，其中 7 项审查于 2009 年完成。

表 1
2007 年至 2009 年审计覆盖范围

	2007 年	2008 年	2009 年
完成的国家办事处审查的数目	24	25	27 ^a
完成的总部、系统审计和摘要报告的数目	6	10	7
联合国联合审计的数目	1	—	2 ^b
完成的审计数目	31	35	36

^a 包括一次后续审计。

^b 包括一次在索马里的联合国联合风险评估和在越南的现金转移统一办法联合审计。

B. 国家办事处风险意见和评级

24. 2009年,内审办修订了审计方法,重点对以下三个主要职能领域进行了审查:(a) 治理和风险管理,包括职权下放、管理系统和道德操守认识;(b) 方案管理(以规划、伙伴关系管理、成果监测和评价为重点);(c) 业务管理(以财务和资产管理、信息和通信技术管理为重点)。内部审计办公室将在明年提交执行局的年度报告中,按职能领域对2009年和2010年的评级进行比较分析。

25. 下表2显示按风险程度分列的2005年至2009年度对国家办事处的审计意见。自2005年以来(2009年除外),意见数量逐年减少。但2009年意见数量增至403项,主要原因是2009年受审计的办事处比2008年增加两个(表1)以及审计方法有所改变。在过去五年中,有四年的高风险意见比例保持在13%(表2)。

26. 要进一步降低高风险意见的比例,就要加大工作力度,克服方案和业务管理方面经常出现的薄弱环节。国家办事处管理人员对内部控制措施的运作监督不力和规划不力,是造成这些薄弱环节的主要原因(见第三节C)。

表 2

2005-2009 年按风险程度分列的审计意见

	2005 年		2006 年		2007 年		2008 年		2009 年	
高风险	81	13%	66	13%	51	13%	55	17%	53	13%
中度风险	545	87%	424	87%	334	87%	272	83%	350	87%
风险意见总数	626	100%	490	100%	385	100%	327	100%	403	100%

27. 根据执行局第2006/18号决定,儿童基金会、联合国人口基金、世界粮食规划署、联合国项目事务厅和联合国开发计划署的内部审计部门就今后内部审计报告采用的风险管理评级形成了共识。新的评级分为“满意”、“部分满意”和“不满意”三级,从2007年1月起儿童基金会已在内部审计中采用。

28. 表3显示,在2009年受审计的国家办事处中,有41%被评为“总体满意”,41%被评为“部分满意”。截至2010年6月15日,被评为“不满意”的办事处在执行纠正措施方面已取得长足进展。

表 3

2009 年按外地办事处的审计领域分列的评级概况

	满意		部分满意		不满意	
治理和风险管理	14	54%	7	27%	5	19%
方案管理	6	23%	16	62%	4	15%
业务管理	14	54%	7	27%	5	19%
总体评级*	11					

满意

部分满意

不满意

* 总体评级包括 2009 年完成的 27 项审计的后续审计评级。

29. 由于对审计方法作了修订，而且重新确定了所审计的职能领域，因而，现行评级与往年评级无法直接比较。但就可比较的领域而言，内审办进行的质量评估显示，2007 年至 2009 年各国家办事处工作表现一致。

30. 下面一节将对按职能领域分列的意见和评级进行分析。

治理和风险管理

31. 审计中对 26 个国家办事处的治理和风险管理做法进行了审查。审计内容如下：国家办事处如何组织工作(治理)；如何确保妥善履行职权、如何建立有效的风险和管理体系以及如何采取适当的道德操守行为和做法。

32. 2009 年，受审计的 26 个国家办事处有 14 个(54%)在这一领域被评为“满意”，7 个(27%)被评为“部分满意”(表 3)。其余 5 个办事处被评为“不满意”，主要是因为对职权分配和下放提出了高风险意见。应该指出，治理和风险管理方面的差距往往与方案和业务管理中的薄弱环节互为关联。比如，治理方面被评为不满意的办事处在方案或业务管理方面也常常被评为不满意。

33. 表 4 显示 2009 年按主要治理领域分列对治理和风险管理提出的审计意见。26 项审计共提出 125 项风险意见，其中 14 项为高风险意见。

表 4

2009 年对治理和风险管理的审计意见

	高风险	中度风险	共计
职权下放	10	61	71
管理体系和质量保证	4	38	42
道德操守和职业标准	0	12	12
共计	14	111	125

34. 受审计的大多数国家办事处采取了积极做法，包括成立有效的内部监督委员会；及时执行以往的审计建议；工作人员了解儿童基金会道德操守做法；管理层意愿强烈。

35. 对 125 项风险意见中 52 项最常见意见(42%)的详细分析显示，这些意见涉及以下方面：

(a) 22 项意见(占 125 项风险意见的 18%)显示,国家办事处的战略规划和重点确定工作不力。在 26 个受审计的办事处中,有 17 个存在这一问题。比如,部分办事处没有制定年度管理计划。部分办事处的计划不够完整,没有列入业务或方案重点与指标方面的资料。部分办事处制定了年度管理计划,但工作重点过多,造成没有重点或重点不明确;

(b) 16 项意见(13%)涉及缺乏风险管理方面的系统做法。国家办事处虽然建立了某种发现和审查方案执行和业务支持制约因素的机制,但在发现、应对和报告这种风险方面都缺乏结构清晰的风险管理方法。主要原因是,儿童基金会在执行企业风险管理方面未能给予足够的支助和指导;

(c) 14 项意见(11%)涉及人力资源战略和招聘工作的薄弱环节。比如,5 个国家办事处因人力差距分析不足和(或)招聘延误而聘用了大量的临时人员和咨询人。

36. 如表 7 所示(见第三节 C),导致 125 项意见的主要根本原因是管理人员对控制措施运作的监督不力(39%);规划不力(36%);风险发现和管理方面指导不力(13%)。

方案管理

37. 26 个国家办事处的审计对儿童基金会认为对儿童和妇女领域取得成果至关重要的方案管理做法进行了审查。这些审计对办事处的以下方面进行了审查:如何评估所在国的儿童妇女状况;如何宣传、计划、支持和监测实现成果的方法。这些审计还对办事处如何通过方案评价核准重大成果进行了审查。

38. 2009 年,受审计的 26 个国家办事处有 22 个(85%)在这一领域被评为“满意”(23%),或“部分满意”(62%)(表 3)。其余四个国家办事处被评为“不满意”,主要是因为对方案执行和成果监测不力提出了高风险意见。表 5 显示 2009 年按主要领域分列对方案管理提出的审计意见。26 项审计共提出 164 项风险意见,其中 19 项为高风险意见。

表 5
2009 年对方案管理的审计意见

	高风险	中度风险	共计
对所在国儿童状况的了解	3	15	18
儿童问题宣传	1	15	16
方案规划、执行和成果监测	14	91	105
方案成果评价	1	24	25
共计	19	145	164

39. 大多数受审计的国家办事处采取了以下积极做法：合作伙伴认可儿童基金会年度工作计划；国家方案与国家工作重点接轨；开展参与性审查进程。但是，审计提出了 164 项风险意见，其中最常见的 121 项(74%)涉及以下方面：

(a) 24 项意见(21%)显示，对执行伙伴利用和管理儿童基金会支持的投入的能力评估不足；方案投入调集和交付不足(如向伙伴提供现金直接转账和方案用品)。此外，审计还就因方案指标和监测手段不足或缺乏而造成成果监测不力提出了 28 项意见；

(b) 审计对成果评价提出了 25 项意见(15%)。26 个国家办事处中有 15 个被评为评价工作不力。比如，方案评价没有重点、没有及时执行；建议没有得到大力监督，因此削弱了机构对方案效力的认识和实现多年成果的准确报告；

(c) 34 项意见(21%)涉及对儿童状况了解不够(11%)以及儿童权利宣传不力(10%)。比如，8 个国家办事处缺乏当前儿童状况的相关数据和资料，削弱了确定儿童重点需要的能力以及国家方案和宣传计划的设计。这些办事处也没有向合作伙伴收集和分析国家数据的工作提供充分支持。15 个办事处没有制定结构清晰的宣传计划，没有制订明确的战略、也没有适当分配衡量实现儿童权利进展的职责、资源和目标。

40. 如表 7 所示，导致这 164 项风险意见的根本原因主要涉及管理人员对控制措施运作的监管不力(42%)；以及规划和分析不力(42%)。

业务管理

41. 对 26 个国家办事处进行审计时，对儿童基金会认为对于支持方案执行至关重要的业务管理做法进行了审查。这些审计对办事处的以下方面进行了审查：如何确保全面、准确地处理财务交易以及妥善执行财务控制措施；如何妥善记录和管理资产，包括方案供给库存；如何实行适当的信息技术安全管理。

42. 2009 年，受审计的 26 个国家办事处中有 21 个(81%)在这一领域被评为“满意”(54%)或“部分满意”(27%)(见表 3)。如表 6 所示，5 个办事处被评为“不满意”，主要原因是财务管理(处理财务交易和监督财务控制)提出了高风险意见。

表 6

2009 年对业务管理的审计意见

	高风险	中度风险	共计
财务管理	14	56	70
库存和资产管理	5	25	30
信息技术安全措施	1	13	14
共计	20	94	114

43. 26 项审计提出了 114 项风险意见，其中 20 项为高风险意见(表 6)。大多数受审计的国家办事处采取了积极做法，其中包括：明确分配财务职权；提交准确的财务报告；保证提供方案用品支持方案执行；提供充分的信息技术安全管理。但是，114 项风险意见中的 57 项(50%)最常见的意见涉及以下方面：

(a) 20 项意见(18%)显示，财务交易处理和财务控制执行方面存在薄弱环节。26 个国家办事处中有 14 个存在这一问题。比如，部分货物和服务采购付款未及时处理或得到全面支持，没有正确编码，也未遵守有关财务要求。在多数受审计的办事处，部分货物没有收讫记录。在执行现金转账统一做法的办事处，合作伙伴的现金直接转账要求未能及时处理。

(b) 在 11 个国家办事处的供给采购和供应商遴选方面发现了 14 项风险(12%)。比如，很多市场调查已经过时；供应商数据库没有建立或已过时；部分合同在合同审查委员会对提议进行审查前就已发出；部分投标未得到适当处理；

(c) 在 13 个国家办事处的库存和资产管理方面发现了 23 项风险(20%)。在这些风险中，普遍未对库存进行实际清点；未及时执行调查委员会的建议或对其建议的执行情况监测不力；同时利用标准数据库和人工系统进行资产记录；对执行伙伴分配方案用品方面存在一定的延误。

44. 如表 7 所示(第三节 C)，导致这 114 项意见的根本原因主要涉及管理人员对控制措施的运作监管不力(64%)。

C. 对导致国家办事处审计结果的根本原因的分析

45. 为了解与审计结果有关的根本问题，内审办把所有审计意见分为下文表 7 列举的 5 类。内审办在 2007 年修订了对根本原因的分类以加强其清晰性。确定了 5 类根本原因：在如何查明和管理风险方面缺乏指导；缺乏充分规划，导致无法预见可能出现的风险；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的过失引起的风险，包括对政策和指导的错误解释；以及缺乏确定和管理风险所需资源。2009 年也使用了这种分类方法。

46. 表 7 分析了导致 2007-2009 年期间对国家办事处的中度和高度风险意见的主要根本原因。规划或分析不足引起的风险从 2008 年的 24%升至 2009 年的 30%。不过，其他原因的比重有所下降。与往年一样，最常见的原因是内部控制运作缺乏监督，但这一原因从 2008 年的 53%降至 2009 年的 47%。缺乏资源仅占 2009 年审计发现的风险的 8%，2007 年为 20%，可见，在这方面有显著改善。人为过失占 5%，低于 2007 年的 14%。

表 7

导致 2007-2009 年中度和高度风险意见的根本原因(百分比)

2007 年	2008 年	2009 年	2009 年，各审计领域		
			方案管理	业务管理	治理和风险管理
共计	共计	共计			

	2007年	2008年	2009年	2009年, 各审计领域		
	共计	共计	共计	方案管理	业务管理	治理和风险管理
管理部门对内部控制的运作缺乏监督	36	53	47	42	64	39
规划或分析不足	22	24	30	42	6	36
在查明和管理风险方面缺乏指导	8	7	10	9	8	13
缺乏查明和管理风险的资源或能力	20	10	8	6	10	8
人为过失	14	6	5	1	12	4
共计	100	100	100	100	100	100

47. 关于 2009 年, 表 7 显示了按审计领域分列的薄弱环节的根本原因。三个审计领域中最常见的原因都是管理部门对内部控制的运作缺乏监督。这一根本原因造成了 42% 的方案管理缺陷和 39% 的治理和风险管理缺陷, 在业务管理领域尤其严重, 64% 的风险意见与此相关。规划或分析不足是另一个最常见的原因, 不过业务管理领域是个例外, 该原因只占该领域风险的 6%。其他三个根本原因一般不显著。

D. 方案执行情况评估的结论

48. 开展方案执行情况评估的目的是审议国家办事处在东道国的战略定位, 从而评估儿童基金会对该国的贡献。为此, 方案执行情况评估对如下 5 个领域的管理业绩进行了评估: (a) 与合作伙伴的合作; (b) 战略和年度优先事项管理; (c) 宣传; (d) 知识管理; (e) 执行伙伴的能力发展。这些领域涉及儿童基金会 2006-2013 年中期战略计划的目标。

49. 儿童基金会已针对方案执行情况评估的结论和建议采取了若干步骤。正在定义执行情况的基准和标准, 以加强执行情况管理制度。关于新的企业资源规划, 儿童基金会已计划开发一个基于网络的系统, 促进在宣传和能力发展、管理效率和效力、实现方案成果等领域分享经验和分析执行情况。此外, 正在完成其他倡议, 如制定一个宣传工具包, 以支持国家办事处宣传活动的规划和管理; 增加关于能力发展的指导; 制定知识管理框架, 凸显儿童基金会提供和传播儿童相关知识的角色。

50. 内审办和评价办公室计划于 2010 年审查 2008-2009 年方案执行情况评估试点方案在监督和确保执行情况方面的宗旨、意义和成效, 并将其与其他评估国家办事处业绩的工具进行比较。

E. 总部、主题和系统审计的结论

51. 内审办开展了 2009 年总部、主题和系统审计, 审计结论摘要如下。

对儿童基金会的信息披露和数据保护情况的审计

52. 这次审计审查了儿童基金会用于实现组织透明度同时保护该组织机密敏感信息的政策和制度。儿童基金会明确承诺实现透明的问责制, 执行局在 2009 年

年度会议(第 2009/8 号决定)上核准了该问责制, 审计对儿童基金会履行这一承诺的情况提出了一些肯定的意见。然而, 儿童基金会目前还缺少一项关于透明度的具体政策, 以指导公开披露信息事项。为弥补这一空白, 儿童基金会目前正在审议该组织信息披露政策草案。这次审计查明了保护机密或敏感信息准则的一些缺陷, 应弥补这些缺陷, 以保护利益攸关方、雇员或第三方的公共或私人利益。还必须制定一项明确政策, 以指导对敏感信息的分类和处理方式, 包括电子和硬拷贝。另外, 还需要修订现行信息保密政策, 使之符合联合国准则和最近通过的问责制。

对儿童基金会指导和支持国家办事处的高效业务部门情况的审计

53. 审计评估了儿童基金会在何种程度上提供了足够和适当的指导和工具以评估国家办事处以下主要支助部门的效率: 财务、行政、人力资源、供应以及信息和通信技术。审计的目的不是要评估支助部门的实际效率, 而是要确定儿童基金会是否为国家办事处进行自我评估提供了支持、指导和工具。审计还评估了国家办事处就提供支助部门效率问题进行规划、监测和报告并确保问责制的机制。

54. 审计的假定前提是, 一个有意义的衡量效率的方法必须把费用与取得的成果挂钩。审计发现, 在衡量国家办事处主要支助部门的效率方面缺乏指导。审计还发现, 缺乏将主要支持部门的费用与结果(或产出)挂钩的全球效率指标以协助儿童基金会监督国家办事处的业务部门的效率。因此, 国家办事处采样显示, 在规划、监测和报告效率方面存在缺陷。例如, 国家办事处年度管理计划采样普遍缺乏用以监测效率的效率目的和效率指标(如增效节约数额)或目标。

对国家办事处试点倡议管理情况的审计

55. 这次审计评估了国家办事处的试点倡议是否得到充分管理, 以及这些倡议是否有助于实现儿童基金会的战略目标。试点倡议是通常具有创新性的项目, 目的是测试某个方法的成效或执行可行性。

56. 审计发现, 国家一级发起的少量试点倡议很可能不足以让儿童基金会充分实现其作为全球儿童知识领导者的战略目标。大部分经审查的试点倡议未能明确阐述预期成果或要测试的假设或行动。不足 25%的试点倡议包含可作为成果评估参照的基线研究或控制; 几乎所有试点倡议都缺乏足够详细的预算。其他意见包括整个儿童基金会在支持试点倡议方面责任不清; 不够重视将试点作为一项战略的重要性; 以及对试点倡议信息传播不足。在积极方面, 审计发现, 总部与区域办事处一道发起的试点倡议具有强有力和一致的监督机制、明确的实施时间表和详细的费用计算。

对国家办事处倡导道德和儿童基金会价值观的进程的审计

57. 审计评估了国家办事处倡导道德和儿童基金会价值观的重要进程是否正发挥有效作用，以及这些进程中的风险是否得到了适当控制。审计发现，儿童基金会内部存在着倡导道德和价值观的多种元素，但是，工作人员对这些元素的意识、理解和信心不足。更具体地说，工作人员对于举报不当行为案件机制的了解明显不足；并且工作人员表现出对保护不受报复机制缺乏信心。其他薄弱环节涉及以下领域：儿童基金会的治理和道德框架；寻求保密咨询和举报不当行为机制；以及对道德行为的监测和报告。

对用于支持业务和方案目标的车辆情况的审计

58. 审计评估了总部和区域办事处就车辆管理问题向国家办事处提供的指导和支助的质量。还审查了国家办事处规划、监测和使用用于业务支持和方案执行的车辆和作为方案投入提供给方案实施合作伙伴的车辆的情况。审计发现，提供的指导已过时，并缺乏重要元素，如规划、环境考虑等车辆生命周期管理和绩效衡量。采样国家办事处制定了自己的业务程序，总部各部门和地区办事处对此监督甚少。缺少国家办事处和全球两级关于车辆使用和费用的管理信息。采样国家办事处没有一贯比较他们对车队的需求和现有车辆数目，以确定车辆资源是否满足他们的需要，车辆是否得到有效和高效使用。采样办事处未能严格监督执行伙伴使用车辆的情况。

对国家办事处信息和通信技术部门管理情况的审计

59. 这次审计审查了采样国家办事处的信息和通信技术部门是否具备妥善的结构、控制系统和程序，以确保数据的完整性和真实性，并确保以低成本高效益的方式连续不断地提供信息通信技术服务。这些部门主要使用了儿童基金会的标准应用程序，大部份与信息通信技术有关的许可证都是在全球范围内进行谈判。然而，尚未为不同类别地点的信息和通信技术服务确定合适的组织架构和资源分配。在国家一级，目前对信息和通信技术治理结构、战略和预期服务缺乏指导。信息和通信技术区域主任的职权范围不明确，也没有开展协调努力以确定外包或机构间协调的机会。此外，区域和国家办事处缺乏工具来监控滥用电脑和企图违反安全的行为。

对应用一级 SAP 安全情况的审计

60. 这次审计审查了是否按照工作职责指定 SAP 的访问权限。还审查了信息技术解决方案及服务司和主要用户部门之间对安全责任的分工。审计发现，用户部门缺乏自己的创建、维护和分配访问权限组的程序。审计中还注意到，在角色分配、提供和解除访问权限以及开发和维护定制方案方面，存在缺陷。这些缺陷需要加

以解决，而未来的情况是：儿童基金会将实行企业资源规划系统；用户数量急剧增加；地域上分散的用户群带来挑战。信息技术解决方案及服务司已采取措施，落实审计建议，并聘请了一个专业公司提供咨询，以建立一个最适合儿童基金会 SAP 环境的安全框架。

一再出现的主要审计结论概要

61. 适用于大量国家办事处的一再出现的意见已载于本报告第三节 C 和以往向执行局提交的年度报告中。表 8 汇总了 2009 年一再出现的主要审计结论。这些结论与内审办向执行局提交的 2008 年报告的结论是一致的。2007 年、2008 年和 2009 年的结论原因载于第三节 C。

表 8

2009 年对外地办事处审计中一再出现的主要意见概要

职能领域	一再出现的主要审计结论
治理和风险管理	国家办事处的战略规划和优先事项设定工作薄弱 缺乏系统的风险管理办法
人力资源管理	人力资源战略和招聘工作存在薄弱环节
方案管理	对执行伙伴的能力评估不足 对评价活动的优先排序不当 关于儿童状况的了解不足
业务管理	处理金融交易和实施金融管制的工作薄弱 对供应商选择不足 实物资产管理工作薄弱

62. 除了指出在指导和监测方面仍存在弱点以外，2009 年完成的总部审计、各系统审计以及专题性审计没有得出一再出现的审计结果。其他重要审计意见包括：年度管理计划中缺少效率指标；缺乏创设和划定职责的程序；对儿童基金会为各国家办事处加强道德操守和价值观念而提供指导的内容，认识和理解不足且信心薄弱。

63. 通过落实儿童基金会组织改进举措，上述一再出现的主要薄弱环节中的若干问题正在得到解决。例如，制定全组织风险管理框架方面取得进展，将提高管理人员和工作人员在了解风险情况下做出决定的能力；巩固问责制度将明确儿童基金会所有各级的问责制和监督工作；加强业绩指标和管理工具将改善对所有各级成果的衡量和评价工作。

五. 调查

64. 如本报告第二节所示,内审办负责对各种指控进行调查,包括关于欺诈行为、滥用职权、腐败、性骚扰和性剥削、儿童基金会的管理不善以及打击报复举报人的指控。2009年,直接收到或通过儿童基金会内联网和互联网电子邮件地址收到的指控约100项。

65. 内审办进行的调查数量由2008年的78件减少到2009年的51件。减少的原因是,现在只记录经过初步评估之后进入调查程序的案件。表9显示2009年内审办记录的调查类别。类别列表与联合国各基金、方案和机构的列表类似,今后几年将有助于针对儿童基金会内部的错失行为进行模式分析,同时有助于查明系统内的薄弱环节。

66. 51项调查中的20项经初步评估后已经结案。其余的31个案件受到调查。这些案件中,一个案件仍在调查之中,另外一个案件已移交联合国秘书处的内部监督事务厅。除与人力资源司(人力司)和有关区域办事处协作进行现场调查之外,内审办还继续指导各国家办事处和区域办事处如何在当地管理初步调查。指导工作人员举报涉嫌欺诈或错失行为的内容已列入儿童基金会的反欺诈政策。

表9

2009年内审办提交人力司及政策和行政法科案件按类分列的数量以及导致人力司采取纪律行动的案件数量

调查案件的类别	案件数量	提交人力司/政策和行政法科 案件数量	人力司/政策和行政法科采取纪律 行动的案件数量
盗窃、抢劫和偷盗儿童基金会资金或财产	7	5	2
权利欺诈(薪金、津贴、差旅费等)	3	1	1
采购违规行为(未经适当程序聘用公司、操纵采购过程)	4	1	1
贿赂或回扣	3	1	1
有儿童基金会人员涉案的未经授权使用、滥用或浪费儿童基金会资金和财产	2	1	1
伪造	1	1	0
没有儿童基金会人员涉案的欺诈或偷盗	3	0	0
造成儿童基金会资金损失的严重管理不善或鲁莽行为	1	0	0
工作人员品行(廉正问题;未遵守联合国条例、细则和地方法律;以及与工作人员的国际公务员身份不符的不当行为)	11	7	5
骚扰或滥用权力	6	4	1

调查案件的类别	提交人力司/政策和行政法科的案件数量		人力司/政策和行政法科采取纪律行动的案件数量
	案件数量	案件数量	
性骚扰和性剥削	5	3	3
利益冲突	5	4	3
共计	51	28	18

67. 以往各年的所有案件均已结案。已完成的 48 项调查中最后有 28 项出具调查报告，全部上报人力司供其复核并采取行动。尽管 2009 年的调查案件总数大大少于 2008 年，但上报人力司的调查报告数量(28 份)只比 2008 年(29 份)少 1 份。截至 2010 年 4 月 26 日，人力司已就 28 宗调查案件采取纪律行动。在 7 宗案件中，工作人员在调查或纪律过程中辞职。在 2 宗案件中，人力司未采取进一步行动。1 宗案件尚未结案。执行主任每年印发的情况通报均公布所采取的纪律行动的数量和类别，以便提高对发生的不当行为及(或)错失行为以及因此采取的纪律行动、包括法律行动的认识。

68. 截至 2010 年 4 月 26 日，人力司发布 7 项立即开除的决定(涉及错失行为，诸如：工作人员不当行为、性骚扰和偷盗儿童基金会资金)；还有 2 起立即开除尚待决定。此外，还有 3 份书面训斥及职等内降级处分；4 份书面训斥；3 份书面申斥；以及 1 份口头申斥。

69. 已完成的 48 项调查中的其余 20 个案件已由内审办根据以下理由宣布结案：

- (a) 指控举报被认定没有根据(7 件)；
- (b) 指控举报证据不足(9 件)；
- (c) 已采取积极行动避免银行业务欺诈(2 件)；
- (d) 案件不在内审办的调查管辖权范围内(2 件)。

六. 管理部门执行审计建议的情况

70. 内审办定期监测受审计的国家和区域办事处及总部各司为执行审计建议而采取的行动现状。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，并建议采取补充行动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。在其第 2006/18 号决定中，执行局要求披露提出后 18 个月仍未执行的所有建议。截至 2010 年 3 月 31 日，有 7 项超过 18 个月仍未执行的建议(见附件 2)，全部涉及对总部和区域办事处的审计。

向国家办事处所提审计意见的执行情况

71. 截至 2010 年 3 月 31 日，2008 年或更早向国家办事处提出的建议已经全部解决。

72. 2009年内审办向各国家办事处提出了403项意见；截至2010年3月31日，220项仍未处理完毕。这些意见涉及19个办事处。2009年审计的26个办事处中，16个按规定应于2010年3月31日之前报告要采取的纠正行动，所有16个办事处均已报告。内审办认定，这16个国家办事处对69%的已查明风险作了充分控制。

向总部和区域办事处所提审计意见的执行情况

73. 2002-2006年公布的28份总部和区域审计报告和摘要报告中提出的所有建议均已解决。

74. 对2007-2009年期间完成的总部和系统审计的执行率达到了75%。在2007年公布的6份总部和系统审计报告所列的263项建议中，256项建议已经解决。2份审计报告(其中1份涉及对非专题其他资源捐助的管理和SAP基线安全控制)中的其余7项建议仍未解决，并已超过18个月(见附件2)。在2008年公布的10份审计报告所列的202项建议中，115项已经解决，其余的87项审计建议仍未解决。在2009年公布的4份审计报告所列的74项建议中，截至2010年3月31日，35项已经解决。

附件 1

2010 年完成的外地办事处审计的风险管理评级

办事处	总体评级	职能领域评级		
		治理和风险管理	方案管理	业务管理
1. 孟加拉国	满意	满意	部分满意	满意
2. 喀麦隆	部分满意	部分满意	部分满意	部分满意
3. 中非共和国	不满意	不满意	不满意	不满意
4. 乍得	部分满意	部分满意	部分满意	不满意
5. 科特迪瓦	不满意	不满意	部分满意	不满意
6. 古巴	部分满意	部分满意	满意	部分满意
7. 多米尼加共和国	满意	满意	满意	满意
8. 萨尔瓦多	部分满意	满意	部分满意	满意
9. 埃塞俄比亚	部分满意	部分满意	部分满意	部分满意
10. 海地	不满意	不满意	不满意	部分满意
11. 印度(博帕尔)	满意	满意	满意	满意
12. 印度(德里)	部分满意	部分满意	部分满意	满意
13. 印度(勒克瑙)	部分满意	部分满意	部分满意	部分满意
14. 约旦	满意	满意	部分满意	满意
15. 科索沃	满意	满意	部分满意	满意
16. 莫桑比克	满意	满意	满意	满意
17. 缅甸	部分满意	满意	部分满意	部分满意
18. 纳米比亚	部分满意	部分满意	部分满意	不满意
19. 尼加拉瓜	满意	满意	部分满意	满意
20. 尼日利亚	满意	满意	部分满意	满意
21. 阿曼	部分满意	满意	部分满意	部分满意
22. 太平洋岛屿国家 (斐济)	满意	满意	部分满意	满意
23. 巴拿马	不满意	不满意	不满意	满意
24. 索马里	部分满意	不适用(*)	不适用(*)	不适用(*)
25. 阿拉伯叙利亚共和国	满意	满意	满意	满意
26. 东帝汶	满意	满意	满意	满意
27. 津巴布韦	不满意	不满意	不满意	不满意

(*) 后续审计不按职能领域评级。

附件 2

截至 2010 年 3 月 31 日超过 18 个月仍未解决的意见表

非专题其他资源捐助管理 (2007 年发布的报告)

审计意见	建议
未明确界定各区域办事处监督国家办事处使用其他资源捐助的监督职权、责任和问责制	儿童基金会应会同与总部相关各司及区域办事处，明确各区域办事处在监督国家办事处使用其他资源方面的职权、责任和问责制；并且建立机制，对有责任管理其他资源捐助的区域办事处实行系统性监督。

SAP 基线安全控制 (2008 年发布的报告)

审计意见	建议
未向 SAP 安全协调人提供充分培训	信息技术解决方案和服务司应与人力司协作，为 SAP 安全协调人制定并实施信息技术和 SAP 安全培训方案，包括数据保密性和完整性面临的主要风险。
未建立 SAP 安全报告的生成、审查和后续行动程序	信息技术解决方案和服务司应针对在线获取安全报告以及安全报告的生成频率，制定并实施明确的政策。应授权各司及各国家办事处内合适的协调人负责生成和审查安全报告。
鉴于预期 SAP 用户将增加，仅以集中方式监测访问级别并就安全违规报告进行调查，已不切实际	信息技术解决方案和服务司应探索各种方式，授权各司和各国家办事处指定的负责安全监测职能的内部协调人访问查询工具，以便检查其所在单位各用户的 SAP 安全能力并调查安全违规情况。
不恰当地向用户提供抽样的 SAP 关键交易代码	信息技术解决方案和服务司应与相关各司协商，审查工作人员访问 SAP 关键交易编码的情况，以确保该等访问有适当理由并受到适当监测。信息技术解决方案和服务司还应确保，访问关键交易编码(使用户能够读取、修改或删除 SAP 中的任何数据)的授权标准应列入安全政策，并应得到数据所有人的授权。

未制定 SAP 访问权限的修改或取消程序	信息技术解决方案和服务司应与人力司合作, 为 SAP 访问权限的修改或取消设立标准, 分配责任并制定程序。
缺乏与 SAP 中个人数据的自动联接, 不利于管理已调动或离职员工的访问权限	信息技术解决方案和服务司应评估在 SAP 安全功能与 SAP 个人数据之间建立自动联接的可行性, 从而可以通过系统从相关用户的个人档案中提取所需的用户信息, 用于授予、修改和取消 SAP 访问权限。
