



联合国儿童基金会

执行局

2012 年年度会议

2012 年 6 月 5 日至 8 日

临时议程* 项目 8

内部审计办公室提交执行局的 2011 年年度报告

摘要

本报告提供内部审计办公室 2011 年 12 月 31 日终了年度活动的信息，概述了办公室的情况，介绍了内部审计和调查工作所侧重的关键问题，并提供了有关 2011 年期间披露内部审计报告的信息。根据第 2006/18 号决定的要求，另行提出管理当局对本报告的回应。第七节载有一项决议草案。

* E/ICEF/2012/9。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 内部审计办公室简介	3
A. 任务	3
B. 基于风险的审计规划	4
C. 基于风险的审计规划	4
D. 人员编制	5
三. 内部审计工作	5
E. 完成的审计工作和有关建议	5
F. 对国家办事处审计的结果	6
G. 对总部、区域办事处和专题领域的审计活动结果	10
H. 监测审计建议的执行情况	11
四. 内部审计报告的披露	12
五. 调查	13
六. 决定草案	16
附件	
1. 2011 年完成的工作	17
2. 超过 18 个月尚未解决的建议	19
3. 儿基会内部审计办公室章程	22
附录	
UNICEF Audit Advisory Committee annual report for 2011 (available on the Executive Board website)	

一. 引言

1. 本年度报告由内部审计办公室(内审办)编写,介绍 2011 年儿基会的内部审计和调查活动。报告概述了内部审计办公室的情况,介绍了其内部审计、调查和咨询工作所侧重的关键问题,并提供了有关 2011 年披露内部审计报告的信息。
2. 儿基会审计咨询委员会由 5 个独立的外部专家组成,审查内审办的年度工作计划、季度活动报告、资源和若干审计和调查报告,提出提高儿基会内部审计和调查活动成效的咨询意见。按照执行局在其第 2009/8 号决定核可的儿基会问责制规定,作为报告附录提供了审计咨询委员会年度报告。

二. 内部审计办公室简介

A. 任务

3. 内审办提供独立和客观的保证和咨询服务,旨在增加儿基会的价值和改进其业务活动。内审办帮助儿基会实现其目标,以系统化、规范化的方法评估和提高治理、风险管理和控制程序的成效。评估这些程序是否提供合理保证,确保:
 - (a) 经济地获得和有效地使用资源;
 - (b) 资产得到保障;
 - (c) 各项活动符合规章、规则、政策、程序、行政指示和合同规定;
 - (d) 财务、管理和业务信息准确、可靠和及时;
 - (e) 方案、计划和经营目标得以实现。
4. 内审办咨询服务的性质和范围,是与儿基会管理当局商定的。这些服务可包括咨询意见和分析,以促进改善治理、风险管理和控制程序。内审办通过提供咨询意见,确保其独立性和客观性不受损害。
5. 内审办还进行调查,以审查涉及儿基会工作人员、咨询人、编外人员和机构承包人的贪污或欺诈行为指控或不当行为指控,确定其真实性。内审办调查各种形式的行为,包括欺诈、贪污、工作场所骚扰、性骚扰、滥用权力和违反既定规章、规则、行政指示和行为标准的行为。
6. 《儿基会财务条例和细则》确立了内审办的权力和业务独立性。一项章程界定了其宗旨、权力和责任,执行主任于 2011 年 4 月最近一次批准了该章程(附件三)。

7. 内审办的质量保证和改进方案涉及其活动的各个方面。该方案包括内部质量评估,进行持续的业绩监测和定期审查,并由胜任的外部独立审查员或审查小组至少每五年一次进行外部质量评估。

8. 2008 年对内审办审计活动进行了最近一次外部质量评估,确认内审办基本遵循了其采用的国际审计标准。下一次这样的评估计划于 2013 年进行,将涉及内部审计和调查活动。

9. 内审办奉行内部审计师协会颁布的《国际内部审计专业实务标准》和最高审计机关国际组织的报告标准。¹ 内审办还奉行国际调查员会议定期认可的《调查工作统一原则和导则》。

10. 按照内部审计师协会《标准》的规定,内审办特此向执行局确认,内审办在 2011 年享有组织上的独立性。内审办在确定其审计范围、开展其工作及通报其结果方面没有受到任何干涉。

B. 基于风险的审计规划

11. 内审办根据风险评估制定工作计划。办公室的 2011 年风险评估和工作计划编制工作利用了来自以下方面的资料:各种数据来源、各级管理层、内审办工作人员、与审计咨询委员会的交流、对 2010 年审计工作的状况的审查。这项工作还包括评估可能进行的审计是否符合儿基会中期战略计划(2013-2016 年)的指导原则。内审办 2010 年工作计划包括有关国家办事处以及总部、区域办事处和专题领域的审计工作。

12. 国家办事处审计工作的选择依据是每个办事处的风险情况以及内审办章程的规定,即确保 10 个最大的国家办事处(所有办事处均以预算总额衡量)每两年审计一次,其他国家办事处以审计资源为限每五年一次。总部、区域办事处和专题审计通过风险评估工作选定。风险评估包括利用来自以下方面的投入:各级管理层、内审办工作人员、与审计咨询委员会的交流、对 2010 年审计工作状况的审查,以及评估可能进行的审计是否符合中期战略计划的指导原则。

13. 内审办还考虑到联合国审计委员会计划在 2011 年进行的审计,以尽量减少工作的重复和优化儿基会的审计覆盖面。审计咨询委员会审查和通过了 2011 年工作计划定稿。

C. 改进内部审计报告做法

14. 在准备可能最终向公众披露内部审计报告方面,内审办采用了(2011 年 9 月 1 日起实行)的额外国际公认标准,其中体现了公开披露审计报告的形式和内容的

¹ 最高审计机关国际组织,是政府审计界的一个国际伞式组织,成立于 1953 年,目前有 189 个专职成员,由国家审计机构和欧洲审计法院组成。

最佳实践指导。内审办这样做是因为所遵循的其他标准(国际内部审计师协会的《国际内部审计专业实务标准》)不包含审计职能向公众披露报告的足够的报告指导。内审办选择了采用政府最高审计机关国际组织的政府审计的报告标准。

15. 内审办采纳这些标准的变化之一是,在非财务报表审计报告中规定使用具体的审计结论(而不是常规的总体意见)。这种审计在最高审计机关国际组织报告标准里称为“绩效审计”,并侧重内审办审计所涵盖的类似问题(涉及经济、效率和成效)。作为这种变化的结果,内审办停止使用以前常规的总体意见,而开始在每个审计报告中发表具体的总体结论。内审办还开始在季度报告和年度报告中提供关于特定审计报告中审计建议优先事项的额外信息,以便较容易在被审计实体之间比较问题的严重性。

D. 人员编制

16. 内审办 2011 年有 28 个工作人员职位:1 名主任、1 名副主任、19 名审计员、3 名调查员、1 名编辑和 3 名行政助理。尽管 2011 年尽最大努力填补所有空缺,但两个审计员职位(P-3 和 P-5 职等)年底仍然空缺。截至 2011 年 12 月 31 日,内审办已对这两个职位作出人选决定,并安排向有关人选发出聘用通知。

17. 内审办在 2011 年创建了 P-4 审计员人才队伍,正在建立 P-2、P-3 和 P-5 职等审计员的人才队伍。这些队伍就是合格的并经过预评估的国际专业人选,利用这些队伍,内审办就能确保及时填补未来的空缺。

三. 内部审计工作

E. 完成的审计工作和有关建议

18. 内审办 2011 年完成了 30 项审计(见附件 1 完整清单),并提出 330 项建议,其中 108 项评定为高优先,222 项评定为中等优先(表 1)。低优先建议由审计小组和有关管理人员直接处理,未列入审计报告。高优先和中等优先建议中,232 项涉及国家办事处的审计,98 项涉及总部、区域办事处和专题领域的审计工作。

表 1

已完成的 2011 年审计报告中的建议数

评级	评级的定义	建议数
高优先	行动被认为是当务之急,以确保被审计单位不暴露于高风险。不采取行动可能会导致重大的后果和问题。	108
中等优先	行动被认为是必要的,以避免暴露于重大风险。不采取行动可能导致重大后果。	222
共计		330

F. 对国家办事处审计的结果

19. 2011 年对国家办事处进行的审计集中于三大职能领域：(a) 治理，包括权力和职责的下放、管理制度和操守意识；(b) 方案的管理，强调规划、伙伴关系管理、结果的监测与评价；(c) 业务管理，重点是财务和资产管理及信息和通信技术的管理。

20. 内审办 2011 年完成了 19 个国家办事处的审计(见附件 1 完整清单)，并提出 232 项建议，其中 73 项评定为高优先，159 项为中等优先。这些建议中 47 项涉及治理，95 项涉及方案管理，90 项涉及业务支助。

治理

21. 2011 年完成的审计审查了治理领域，评估了权力和职责的下放、管理制度、质量保证和操守意识。审计工作提出 47 项建议，其中 20 项评定为高优先，27 项为中等优先(表 2)。

表 2

2011 年治理建议数

领域	高优先	中等优先	共计
权力和职责的下放及其报告	17	20	37
管理制度和质量保证	3	7	10
共计	20	27	47

22. 20 项高优先建议涉及以下方面：

(a) **空缺员额**。有关 3 个办事处的 8 项建议涉及高空缺率和征聘过程缓慢。一个办事处表示因工作条件艰苦难以吸引人选。缺乏足够的经费，也使办事处不能迅速填补空缺员额，而某些人选获得签证困难，加剧了职位空缺的情况。对于另一个办事处，审计显示有关现有空缺职位的决定缓慢，有些搁置一年以上。这就使人产生疑问，这个职位是否仍然需要。第三个办事处在吸引本国和国际工作人员方面面临挑战，因为认为安全情况紧张，生活环境困难。审计还注意到，有时职位空缺是因为没有提供经费；

(b) **区办事处**。3 个办事处的 3 项建议涉及区办事处及其工作人员的作用和职责不清楚，缺乏确定的优先事项和机制来衡量业绩；

(c) **下放权力的分配**。2 个办事处的 2 项建议涉及管理部门未能适当重视和适当监测下放权力的分配，导致批准下放的权力和实际权力之间职责分离不当和存在差异；

(d) **遵守最低运作安全标准。**1 个办事处的 1 项建议涉及未遵守最低运作安全标准。该办事处未能获得足够的资金确保达到所有标准。该办事处指出，虽然高额安保费用是在特定国家实施项目活动不可避免的内容，但为这些费用供资对捐助者没有吸引力，因此办事处受到可用资源的限制；

(e) **外包方案和支助责任。**一个办事处的两项建议涉及区办事处管理外包所依据的合同未适当规定目标、作用、问责及产出的评估方法。6 个区的外包仓库管理的问责制也没有得到明确规定，所有仓库都没有保险；

(f) **紧急情况下的业务程序。**一项建议涉及 2 级和 3 级紧急情况下业务程序缺乏指导。被审计的办事处表示，没有简化和精简的紧急情况组织业务程序，对于将适用某个特定业务应急模式的期限也不清楚；

(g) **长期方案战略。**1 个办事处的 1 项建议涉及没有适当及时审查地区方案，以确保国家方案管理计划的订正战略符合将要开展的活动的可用资源，也符合办事处的管理能力；

(h) **业务费用和支助预算。**1 个办事处的 2 项建议涉及在同一个国家运作的两个地区项目之间支助预算分配不适当。没有拟订战略，以满足实施一个地区方案所需的业务费用，对于两个地区项目之间分享支助预算也没有议定的标准。

23. 20 项建议中大部分的直接原因是：资金不可预测/资金不足、规划不足、管理重视不足，以及一些工作地点的工作条件恶劣/艰苦/困难。

方案管理

24. 已完成的审计审查了方案的管理方法，并评估了办事处如何：适当分析和了解儿童和妇女的状况，开展倡导活动，计划和支持方案的执行，监测取得的成果，通过方案评价验证关键结果。审计工作在方案管理领域提出了 95 项建议，其中 19 项评定为高优先，76 条评定为中等优先(表 3)。

表 3

2011 年方案管理建议条数

领域	高优先	中等优先	共计
监测与执行	18	47	65
办事处的规划和资金筹供办法	1	15	16
评价		6	6
评估有关儿童和妇女状况的分析的质量		4	4
倡导		4	4
共计	19	76	95

25. 19 条高优先的建议有关如下问题：

(a) **支持方案的执行：**对 7 个办事处提出的 9 项建议所涉及的问题是现金转移出现发放延误、对处理现金转移申请和清算的工作人员的培训和监督不足，以及对合作伙伴的财务控制系统薄弱。3 个所涉办事处在对供给投入的规划和管理方面也有薄弱之处。主要问题涉及供给规划缺乏明确划分的责任和问责，以及方案供给交付和海关清关的时间估计不准。供给采购决策有时不是按照方案需求，而是按照方案预算分配到期日制定的。方案供给库存记录和报告有时也很薄弱。在某一个办事处，对出版物的监督不力；

(b) **方案监测：**对 2 个办事处提出的建议涉及缺乏完备的实地监测系统。制订出差旅计划不完整，并且实际差旅多数与计划不符。实地监测走访报告并不能一直针对所观察到的问题提出明确而具体的建议或后续行动。此外，在外地监测频率方面没有制订办事处的全处标准，并且管理层对外地监测走访的规划和执行缺乏充分的监督。另外，没有为工作人员开展最终用户监测、编写高质量的走访报告以及确保系统落实各行动点提供充足的工具和指导；

(c) **现金转移统一办法(现金统转)：**对 3 个办事处提出的 5 项建议涉及现金统转保证活动质量不高以及对保证活动所查出的薄弱之处的后续跟踪和监测程序不足。造成这些不足的因素包括：没有明确划分确保保证计划符合现金统转标准的责任；对现金统转执行工作的监测不足；规划过度而不现实；为现金统转保证活动分配的资源 and 优先度不足；向相关人员提供的相关指导和培训不足，特别是在抽查设计和执行工作方面的指导和培训不足；

(d) **方案资金筹供：**对一个办事处提出的 1 项建议涉及筹资问题。所涉办事处没有为该国家方案制订筹资战略，未能划分工作人员的筹资责任，没有在筹资提案中包括广泛的跨部门费用，没有用于调整筹资规划水平以反映筹资现状的程序并且(或者)缺乏资金使用能力，以及所依赖的捐助者群体过小；

(e) **项目合作协议：**对某个办事处提出的 1 项建议涉及：不同方案的各部分以及同一方案部分内的项目合作协议重叠，项目合作协议未能系统评价和(或)反映包含供给投入的办事处的贡献，未能确保所发供给的价值符合签署的协议。此外，也没有任何机制来确保在相关协议结束时对与非政府组织的伙伴关系进行系统评价；

(f) **向合作伙伴的工作人员直接支付：**对某一个办事处提出的 1 项建议涉及向不是儿基会工作人员的政府工作人员或个人直接支付工资的问题，这种方式可能使儿基会看起来对他们也像对员工那样负责。有一个地区办事处说这种做法的理由是希望确保密切监测工作质量。但是这好像没有意识到这种安排可能会带来的其他风险。

26. 这 19 项建议多数的直接起因是：因有相互竞争的需求而未能充分确定优先顺序；管理监督和监测不足；规划不足。

业务支助

27. 已完成的审计审查了业务支助的做法，并评估了办事处如何确保：准确和完整地处理财务交易，适当执行财务控制措施，适当记录和管理资产，包括方案供给库存，完备的信息技术安全。审计工作提出了 90 项建议，其中 34 项列为高优先，56 项列为中等优先(表 4)。

表 4

2011 年业务支助建议数

领域	高优先	中等优先	共计
财务管理	21	31	52
库存和资产管理	13	22	35
信息技术安全		3	3
共计	34	56	90

28. 34 项高优先建议与如下问题有关：

(a) 财务控制：对 7 个办事处提出的 19 项建议涉及：处理方案主管系统外的支付，未能遵守儿基会职责分离的要求，财务控制不足，单据不足，现金收据记录延误，以及支出费用不准；

(b) 库存和资产管理：对 3 个办事处提出的 5 项建议涉及库存记录与实际库存清点不符，对发给合作伙伴的燃油券的监测机制不完善，以及车辆和燃料管理职责分离不足；

(c) 供给采购和库房管理：对 4 个办事处提出的 6 项建议涉及供给和方案部门之间沟通不充分，造成供给规划不力；分配单不准确，导致库房的供给长期大量积压；与第三方关于办事处库房管理的协议不明确，以及库房的供给承保范围不适当；

(d) 物品和服务的采购：对 4 个办事处提出的 4 项建议涉及：投标具体规定和截止日期不明确，未能解释从单一来源进行采购选择的理由，事先未按照权限对交付品进行评价就发出最终付款，未经提交审查就向单一承包人/服务提供者支付超出规定核准限值的款额；常规方案活动使用的是咨询人而不是临时工作人员；缺乏监测机制来确保长期协议下做出的订单总价值不超出建议限额；将采购职责授权给合作伙伴而事先未对其能力进行评估。

29. 这 34 项建议多数的直接起因是：工作人员对儿基会监管框架的理解不足，管理部门对内部控制运作监督不足，筹资无法预测，工作流程不完善、监测不完备，办事处以应急模式办公。

G. 对总部、区域办事处和专题领域的审计活动结果

30. 内审办在年底前完成了对总部、区域办事处和专题领域的 11 项审计活动和另外 2 项审计活动的外地工作。已完成的审计活动提出了 98 项建议，其中 35 项评为高优先，63 项为中等优先。已完成的审计活动的结果总结如下。

地区办事处的管理

31. 审计工作提出 1 项高优先建议，涉及缺乏最新的政策和程序，其中应包括关于设立、业绩监测、搬迁和关闭地区办事处的明确标准。

苏丹共同人道主义基金

32. 审计工作提出了 2 项高优先建议，涉及因资金分配和发放程序冗长而导致所规划活动的执行出现延误。

中西部非洲区域办事处(中西非办事处)

33. 审计工作提出 7 项高优先建议，涉及：填补重要空缺员额出现延误，在指导和工作程序方面有不足之处，服务合同管理不力，差旅规划不足，差旅报销处理延误，缺乏区域筹资战略。

工作人员轮调

34. 审计工作提出 2 条高优先建议。1 项建议涉及 2005 年以来没有开展全球轮调工作，而且 649 个有资格轮调的工作人员仍留在各自的工作地点。另一项建议处理的是轮调执行工作文件不完备问题。

征聘的效率和成效

35. 审计工作提出 3 项高优先建议，涉及两个领域。审计发现，在 2010 年，只有 41%的国际专业职位征聘是在 90 天目标期限内完成的，尽管儿基会中期战略计划要求在期限内完成 75%的征聘。审计还发现没有关于国家办事处本国工作人员征聘工作的全组织业绩指标。

业务连续性管理

36. 审计工作提出了 3 项高优先建议，涉及各级业务连续性管理资源减少，未能划分关于对业务连续性管理及其与信息技术灾害恢复计划协调的审查职责，以及缺乏测试和更新业务连续性管理计划的职责。

虚拟信息集成系统项目准备就绪状态评估

37. 在儿基会实施虚拟信息集成系统的五个月前开展的评估发现了虚拟信息集成系统筹备工作有若干积极方面。但是评估也针对具体查明的风险或关切问题提出 7 项高优先和 6 项中等优先的建议。评估还建议管理部门考虑在各重要阶段点进行常规质量保证审查，以确保在正式推出前充分查明并解决新发现的风险。

关于印度尼西亚的现金转移统一办法(现金统转)实施情况的联合审计

38. 审计工作由内审办牵头，在联合国开发计划署审计和调查处的协调下开展。审计工作提出 3 项高优先建议，涉及：相关机构责任与问责的指导不足导致现金统转治理薄弱，各参与机构的协调不力，参与机构的综合保证计划不完备或不准确。

企业风险管理的实施情况

39. 审计工作提出 3 项高优先建议。这些建议涉及被视为合规工作的风险管理以及分配到企业风险管理项目的工作人员缺乏持续性。风险管理也没有纳入有关规划、方案拟订、业绩管理和报告的政策、流程和工具。另外，不同的风险管理做法尚未统一到一个总体企业风险管理框架下。

信息安全治理

40. 审计工作提出 4 项高优先建议。这些建议涉及：(a) 缺乏信息安全专门框架和能够讨论信息安全问题的论坛；(b) 缺乏整体一致的信息安全政策；(c) 缺乏确定的信息安全标准。

在海地、埃塞俄比亚和苏丹开展的库存运行演练咨询活动

41. 因 2012 年 1 月 1 日开始采用公共部门会计准则，需要确定期初余额，审计活动为此进程中开展的库存运行演练提供咨询。本报告建议印发更多关于库存清点与核对的职责分离的指导。本报告还就库存清点的要求提供咨询，并建议设立一个服务台来支持国家办事处。

H. 监测审计建议的执行情况

42. 内审办继续进行季度案头审查，监测审计建议的落实进度。内审办还开展了一次现场审查，评估其 2010 年有关巴基斯坦白沙瓦地区办事处审计工作所提建议的执行情况。

43. 截至 2011 年 12 月 31 日，18 个月前提出但尚未执行的建议有 9 项。这些建议涉及国家办事处，6 项建议涉及总部、区域办事处和专题领域(附件 2)。

关于国家办事处的最终审计报告所提建议的情况

44. 截至 2011 年 12 月 31 日，历次关于国家办事处的审计所提建议的执行情况如下：

- (a) 在 2011 年提出的建议(194 项)，45%(88 项)完结；
- (b) 在 2010 年提出的建议(556 项)，97%(542 项)完结；
- (c) 在 2009 年或更早提出的建议，100%完结。

关于总部、区域办事处和专题领域的最终审计报告所提建议的情况

45. 截至 2011 年 12 月 31 日，历次关于总部、区域办事处和专题领域的审计所提建议的执行情况如下：

- (a) 在 2011 年提出的建议(123 项)，26%(32 项)完结；
- (b) 在 2010 年提出的建议(77 项)，78%(60 项)完结；
- (c) 在 2009 年提出的建议(255 项)，98%(251 项)完结；
- (d) 在 2008 年或更早提出的建议，100%完结。

四. 内部审计报告的披露

46. 2011 年 9 月，在其第二届常会上，执行局要求儿基会(通过 2011/21 号决定)编写一份简报，介绍各方面可能实施的透明度和问责措施，包括向公众披露内部审计报告，供会员国在为 2012 年第一届常会进行筹备的非正式磋商期间审议。对此请求，儿童基金会与执行局安排在 2011 年 12 月举行非正式磋商，向会员国提供所要求的简报。

47. 目前的内部审计报告披露过程，是由执行局第 2009/8 和 2011/21 号决定规范的。这两项决定允许会员国和经批准的非会员国捐助者(政府间捐助组织、儿基会国家委员会、全球防治艾滋病、结核和疟疾基金、全球疫苗免疫联盟、国际药品采购机制和国际扶轮社)在儿基会内进行只读查阅、或通过管制下技术机制远程只读查阅内部审计报告，并事先通知所有执行局成员和有关东道会员国。2011 年，13 个会员国查阅了 14 份内部审计报告(表 5)。

表 5

2011 年披露的内部审计报告

披露的审计报告	会员国
1. 海地国家办事处，2009/14	海地、瑞典、美国
2. 国家办事处示范项目管理，2009/32	丹麦

披露的审计报告	会员国
3. 津巴布韦国家办事处, 2009/22	丹麦、瑞典、美国、津巴布韦
4. 刚果民主共和国国家办事处, 2010/13	美国
5. 菲律宾国家办事处, 2010/09	美国
6. 白沙瓦区办事处, 2010/27	澳大利亚、加拿大、丹麦、日本、荷兰、挪威、巴基斯坦、美国
7. 马拉维现金转移统一办法联合审计, 2011/04	美国
8. 国家办事处增进道德和儿基会价值进程, 2009/01	丹麦、美国
9. 儿基会实施国际公共部门会计准则的风险评估, 2010/12	美国
10. 缅甸国家办事处, 2009/23	美国
11. 东帝汶国家办事处, 2009/11	瑞典
12. 埃塞俄比亚国家办事处, 2009/08	埃塞俄比亚、瑞典
13. 莫桑比克国家办事处, 2009/07	丹麦、莫桑比克、瑞典
14. 索马里国家办事处后续, 2009/34	瑞典

五. 调查

48. 内审办负责调查各种形式的不当行为的一切指控, 包括欺诈、盗窃、贪污、性暴力和性剥削及所有其他形式的骚扰和剥削、滥用权力、对举报人进行报复等。内审办与人力资源司和有关区域办事处协调, 继续指导国家和区域办事处管理当地的初步调查。

49. 2011年, 许多问题通过电话、传真、信函、电子邮件或专用的“廉政1号”热线匿名电子邮件地址, 提请内审办注意。初步筛选数百条信息后, 确定了可能构成儿基会工作人员或咨询人不当行为指控的100个问题。大多数事项要转回给发件人, 以求更多信息或澄清。在此过程中, 发现73个问题构成对不当行为的指控, 给予了调查。从2010年或更早转来26个案件, 即2011年管理了99个案件, 其中74个在年内结案, 见下表6。

表6

2011处理的调查案件

案件	案件数
从2011年1月1日前转来的案件	26

案件	案件数
年内受理的案件	73
2011 年案件总数	99
结案(转来的案件中)	(24)
结案(接收的案件中)	(50)
2011 年 12 月 31 日结转的案件	25
2011 年结案情况分析	
国家办事处结案备忘录和训诫	4
结案备忘录(事先评估, 指控未得到证实)	17
结案备忘录(调查期间, 工作人员离职)	13
结案备忘录(指控得到证实, 但不涉及儿基会人员)	9
调查报告提交人力司	28
转交儿基会其他办事处	3
共计	74

50. 28 份调查报告提交给人力司政策和行政法科, 涉及 30 名工作人员, 受到纪律处分。到 2011 年年底, 结果如下:

- (a) 3 人解雇;
- (b) 5 人受书面训诫;
- (c) 1 人受书面斥责;
- (d) 3 人受书面斥责, 未提职档;
- (e) 1 人受书面斥责, 职档未提, 扣除一个月工资;
- (f) 2 人降职;
- (g) 7 个案件无进一步行动, 因为在惩戒过程完成前, 有关工作人员离职;
- (h) 1 个案件指控未得到证实, 无进一步行动。

51. 其余 7 个案件转人力司, 截至 2011 年 12 月 31 日尚待做出纪律处分或其他行动的决定。

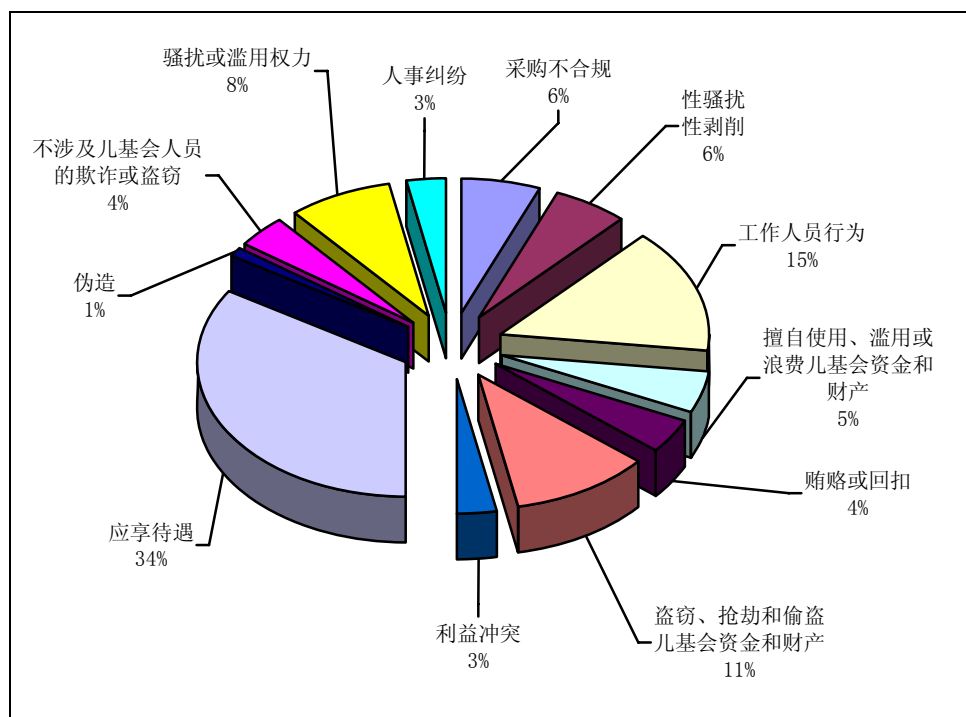
52. 3 份调查报告还提交执行主任办公室, 请执行主任与儿基会法律顾问协商, 考虑把报告中的案件转交有关地方当局, 以可开展刑事调查。执行主任办公室通知内审办, 这三个案件已转给联合国法律顾问办公室审查和研究。除结案备忘录

和调查报告外，内审办还向调查中发现管制漏洞的一个办事处发出一份管理备忘录。

53. 在 2011 年结案的案件中，55%在收到指控 6 个月内结案。34 个案件超过六个月结案，主要原因是内审办正处理几个非常费时的案件，成为三位调查员的主要工作。这些案件在第三季度结束，调查员得以专注于其他工作。

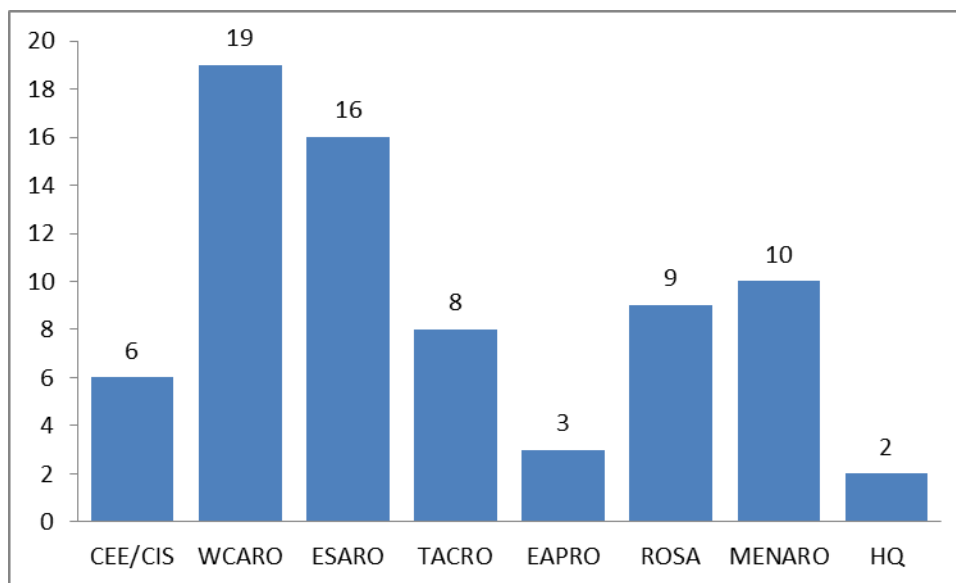
54. 收到案件总数从 2010 年的 69 个，增加到 2011 年的 73 个。2011 年大多数案件涉及应享待遇欺诈(34%)，其次是工作人员行为(15%)。图 1 详细列出内审办收到的指控类别。

图一
内审办收到的指控类别



55. 收到指控最多的是西非和中非区域，其次是东部和南部非洲及中东和北非区域。见图二。

图二
2011 年收到各区域的指控



缩写：WCARO=中西部非洲区域办事处、ROSA=南亚区域办事处、TACRO=美洲和加勒比区域办事处、MRNARO=中东和北非区域办事处、CEE/CIS=中欧和东欧和独立国家联合体区域办事处、EAPRO=东亚和太平洋区域办事处、ESARP=东部和南部非洲区域办事处、HQ=总部。

六. 决定草案

56. 儿童基金会建议执行局通过以下决定草案：

执行局

1. 注意到内部审计办公室给执行局的 2011 年年度报告 (E/ICEF/2012/AB/L. 2)、儿基会审计咨询委员会 2011 年年度报告、儿基会管理层对内部审计办公室 2011 年年度报告的回应 (E/ICEF/2012/AB/L. 3)；
2. 欢迎注重基于风险的审计规划；
3. 表示支持加强内部审计办公室的能力，请求管理部门确保充分和及时的工作人员配置。

附件 1

2011 年完成的工作

名称	建议		共计
	高优先	中等优先	
儿基会国家办事处、地区办事处和区办事处			
1. 阿富汗国家办事处	5	9	14
2. 孟加拉国国家办事处	—	4	4
3. 玻利维亚多民族国国家办事处	9	6	15
4. 柬埔寨国家办事处	2	9	11
5. 朝鲜民主主义人民共和国国家办事处	—	12	12
6. 海地国家办事处	4	6	10
7. 印度尼西亚国家办事处	2	8	10
8. 伊拉克国家办事处	2	11	13
9. 巴基斯坦卡拉奇区办事处	3	5	8
10. 吉尔吉斯斯坦国家办事处	1	8	9
11. 巴基斯坦拉合尔区办事处	—	5	5
12. 马里国家办事处	3	16	19
13. 尼日尔国家办事处	—	6	6
14. 巴基斯坦国家办事处	4	8	12
15. 南苏丹地区方案	14	18	32
16. 苏丹国家办事处	9	11	20
17. 赞比亚国家办事处	3	10	13
18. 津巴布韦国家办事处	12	7	19
19. 巴基斯坦白沙瓦区办事处 2010 年审计后续 ²	—	—	—
总部、区域办事处和专题领域			
20. 区办事处的管理	1	1	2
21. 苏丹共同人道主义基金	2	4	6
22. 中西部非洲区域办事处	7	27	34
23. 工作人员轮调	2	2	4
24. 招聘的效率和成效	3	9	12
25. 业务持续管理	3	2	5
26. 虚拟信息集成系统项目的准备就绪状态评估	7	6	13

² 审计中没有提出建议，审计目的是核查 2010 年审计提出建议的执行情况。

名称	建议		
	高优先	中等优先	共计
27. 海地、埃塞俄比亚和苏丹的库存运行演练咨询	—	—	—
28. 印度尼西亚现金转移统一办法	3	5	8
29. 儿基会实施企业风险管理	3	5	8
30. 信息安全治理	4	2	6
共计	108	222	330

附件 2

超过 18 个月尚未解决的建议

几内亚国家办事处(2010 年印发的审计报告)

1. 该办事处应加强管理对伙伴的燃料供应支出。为此，可让方案工作人员更多参与评估燃料供应请求是否适当。不应让方案助理直接向业务科提交燃料供应请求，可取的作法是先由科长核证或批准请求。
2. 该办事处应加强采购流程，确保：
 - (a) 立即实施计划，进行高质量的市场调查，以更好地了解本地供应市场和供应商的情况；
 - (b) 实行不断更新和检查供应商资料和情况的制度；
 - (c) 及时加快执行业已实施的各项计划，以便为重点支出领域确定长期安排。
3. 办事处应加强财产调查委员会的成效，确保：
 - (a) 妥善记录并及时落实财产调查委员会的各项决定，建立向委员会报告所采取行动的程序；
 - (b) 如果出售车辆等高价物品，应采取额外审查步骤，确保整个过程完全透明而且责任明确；
 - (c) 采取后续行动，以获批准注销 2008 年仓库被盗的资产。

采购业务管理(2009 年印发的审计报告)

4. 鉴于各采购处的业务量最近急剧增加，儿基会应重新考虑和澄清其短期和长期计划、目标和目的。这项审查应包括考虑如何将这些目标与核心目标和方案目标清楚地联系起来，并通过明确的指导文件传达给儿基会各单位，特别是直接参与采购处活动的单位。
5. 儿基会应确保加快按计划修订关于采购事务的行政指令(CF/EXD/2007-004)。修订应反映下列方面：(a) 澄清战略政策和撤出战略，包括与中期战略计划和千年发展目标的联系，以及在供应职能评价、组织审查和业务程序审查中提出的问题；(b) 明确解释供应司、方案司、区域办事处、国家办事处和采购服务审查委员会的作用和职责；(c) 消除重复和确保各项规定反映最新情况；(d) 解释有关以当地货币付款和免除预付款的具体规定；(e) 解释在方案拟订和宣传活动中如何利用采购服务；(f) 确保考虑供应司在 2007 年 9 月采购服务审查委员会会议上提出的问题。

儿基会指导和支助国家办事处有效开展业务活动(2009 年印发的审计报告)

6. 政策和规划司应分阶段落实下面 3 项建议。虽然建议采取的措施会提高效率,但最初耗时很多,对较小的国家办事处而言,执行起来也较困难。因此,建议先在 10 大非紧急情况国家(按 2009 年预算总额计算)落实这些建议,为期两年,并在一年后进行审查和总结经验教训。然后,可与较小的办事处交流审查结果,协助它们实施建议。审查完成时,这项建议即告终止。

(a) 政策和规划司应在《方案政策和程序手册》中增加一项规定,要求:

(一) 国家办事处的年度管理计划应包括效率目标、指标、具体目标(酌情确定预期增效或单位成本)和责任分配,以衡量、监测和报告分配给业务职能部门资源的使用情况;

(二) 国家办事处应制订主要业务职能的年度工作计划,其中包括关于各项活动、投入(或资源)、预期成果(或产出)、投入和产出之间的关系(效率指标)、责任分配和时限要求的资料;

(三) 国家办事处应在年度报告中向执行主任披露其现行政策和程序中哪些内容会导致产生不必要的费用和(或)增值不大。

(b) 政策和规划司应在《方案政策和程序手册》中列入资料,说明不同类别的管理指标,比如关于数量、服务质量、成效、效率(如单位成本和(或)增效节余或收益)和节约指标,以指导国家办事处衡量和说明分配给业务职能资源的有效利用情况;

(c) 政策和规划司应该审查和修订《办事处管理计划编制导则》,解释“维持职能”和“增效”的含义,并列入衡量增效的方法。

7. 应分阶段落实下面的建议。虽然建议采取的措施将提高效率,但最初耗时很多,对较小的国家办事处而言,执行起来也较困难。因此,(如对上条建议一样)建议先在 10 大非紧急情况国家落实这些建议,为期两年,然后进行审查和总结经验教训,并将结果提交内审办。

(a) 政策和规划司应在《方案政策和程序手册》中增加一项规定,要求:

(一) 国家办事处的年度管理审查应包括以下内容:实际支出与预算比较;分析衡量投入和产出之间关系的效率指标;评估财务、行政、人力资源、信息和通信技术和供应管理等业务职能部门高效使用资源所遇到的风险和制约因素;

(二) 国家办事处每两年一次(或视需要更经常地)审查每个支持职能部门的工作流程,以消除低价值的活动和不必要的管控,并在年度管理审查中讨论结果。

儿基会的信息披露和数据保护(2010年6月印发的审计报告)

8. 执行主任办公室应与人力资源司一道,确保向工作人员提供适当的指导和培训,使其了解执行局批准的问责制框架中关于透明性和保密的各项规定以及信息披露政策(一旦其获得通过)。

9. 执行主任办公室应与财务和行政管理司一道,继续采取一切必要步骤,确保本组织到2012年1月1日完全遵守国际公共部门会计标准(公共部门会计准则),并探讨如何以更便于查阅、简明易懂的方式向利益攸关方和公众列报预算和业绩资料。

附件 3

儿基会内部审计办公室章程

导言

1. 本《章程》规定了内部审计办公室(内审办)的宗旨、权力和责任。内审办是儿基会独立内部监督制度的重要组成部分。内审办对执行主任负责,目的是向管理层提供独立咨询意见;内审办还独立向执行局报告调查结果和关切问题。

2. 本《章程》经审计咨询委员会审查后获得执行主任批准。

任务

3. 内审办提供独立和客观的保证和咨询服务,旨在增加价值和改进儿基会的业务运作。内审办采用系统规范的方法来评价和改善治理、风险管理和控制程序的成效,从而帮助儿基会实现其目标。

4. 内审办还进行调查,审查涉及儿基会工作人员、咨询人、编外人员和机构承包人的贪污或欺诈行为指控或不当行为指控,确定其真实性。

工作范围

5. 内审办评估儿基会的治理、风险管理和控制程序能否提供合理保证,确保:

- 经济地获得和有效地使用资源;
- 资产得到保障;
- 各项活动符合规章、规则、政策、程序、指令、行政指示和合同规定;
- 财务、管理和业务信息准确、可靠和及时;
- 方案、计划和业务目标得以实现。³

6. 内审办咨询服务的性质和范围是与管理当局商定的。这些服务可包括提供咨询意见和分析,以促进改善治理、风险管理和控制程序。内审办重视确保其独立性和客观性不受损害。

7. 内审办调查各种形式的不当行为,包括但不限于:欺诈、贪污、工作场所骚扰、性骚扰、滥用权力或违反既定规章、规则、相关行政指示和行为标准的行为。

³ 不包括明确属于儿基会评价办公室职责范围的评价活动。

客观性和独立性

8. 为了确保内审办适当的组织独立性和客观性，并使其能履行职责，在确定工作范围、开展工作及通报结果方面不受任何干涉：

(a) 内审办依照本《章程》和《儿基会财务细则和条例》的规定，提供内部审计和调查服务，向执行主任报告并接受其问责；

(b) 执行主任确保为内审办提供必要的工作人员和预算资源，使其能履行使命，并保持独立性；

(c) 内审办的《章程》和年度工作计划经审计咨询委员会审查后由执行主任批准；

(d) 内审办独立编写并向执行局提交年度报告，说明其活动、资源以及审计和调查过程突显的重大风险和管控问题；管理层为落实内审办的建议而采取或计划采取的行动；以及执行局要求说明的问题；

(e) 执行主任与审计咨询委员会协商确定内审办主任的任免。

职责

9. 内审办主任负责：

(a) 根据该组织新的发展趋势和新出现的问题，灵活拟订和提交基于风险的年度工作计划，供审计咨询委员会审查并由执行主任批准；

(b) 确保每份工作计画反映内审办的目标，即确保在五年周期内对儿基会所有国家办事处进行审计；对年度方案支出额最大的“十大”办事处，每隔一年审计一次；对内审办评定为高风险的其他一些办事处，每年审计一次；

(c) 实施经批准的工作计划，并定期向执行主任和审计咨询委员会通报工作计划的执行进展情况以及修改计划、包括任何范围限制所产生的影响，并及时报告取得的重大成果；

(d) 与儿基会外聘审计人和评价办公室协调，以合理的总费用提供优化的保证覆盖面；

(e) 充当有关联合国内部监督事务厅和联合检查组工作的主要协调中心，并充当本组织与会员国最高审计机构和多边及其他机构提供的审计服务之间的协调中心(与公共部门联盟和资源调动办公室或酌情与治理和多边事务司协商)；

(f) 必要时为调查目的，(通过执行主任办公室内的儿基会法律顾问办公室)与会员国执法机关联络；

(g) 维持一支有适当资质、知识、技能和经验的专业内部审计和调查人员队伍，以满足本《章程》的要求；

(h) 维持安全保密的接收不当行为指控报告的渠道；

(i) 依照相关行政指令和行政指示，进行或监督进行儿基会内部的所有调查，并向人力资源、供应、方案和其他相关各司提交调查报告，以便采取纪律行动和其他适当的后续行动；

(j) 拟订涵盖内审办各方面活动的质量保证和改进方案，并不断监测其执行成效；

(k) 随时向儿基会管理层和审计咨询委员会通报影响内部审计和调查活动的新兴趋势和做法。

权力

10. 内审办主任有权分配内审办的资源，确立时间表，选择主题，确定工作范围，以及采用实现保证、咨询和调查工作目标所需要的技术。

11. 内审办主任和工作人员：

(a) 可以完全不受限制地进出内审办认为与其工作有关的所有职能设施，查阅资料(包括数字化存储的资料)、文件和记录，接触人员和资产；

(b) 可以获得内审办认为履行其审计或调查职责所必要的一切协助、合作和解释，执行主任办公室内儿基会法律顾问办公室将提供或监督提供一切法律支持。

12. 内审办主任和工作人员无权：

(a) 为儿基会履行任何不属于内审办的业务职责；

(b) 发起或批准内审办的对外会计事项；

(c) 指示内审办以外的儿基会工作人员开展活动，除非这些人员已适当分配到内审办团队中或以其他方式协助内审办的工作；

(d) 开展内审办人员可能直接或间接卷入或涉及其个人利益的任何审计或调查。

专业标准

13. 内审办依照联合国各组织内部审计事务代表和多边金融机构通过的《内部审计定义》、《道德守则》和内部审计师协会颁布的《国际内部审计专业实务标准》开展内部审计工作。

14. 内审办依照 2009 年第十次国际调查员会议认可的《调查工作统一原则和导则》开展调查工作，并遵守《联合国工作人员条例和工作人员细则》第十章规定的正当程序原则。

本《章程》获得执行主任批准

2011 年 4 月 12 日
