



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务厅
执行局

Distr.: General
23 April 2012
Chinese
Original: English

2012 年年度会议

2012 年 6 月 25 日至 29 日，日内瓦

临时议程项目 12

联合国人口基金——内部审计和监督

联合国人口基金

监督事务司司长关于人口基金 2011 年内部审计和监督活动的报告

摘要

关于人口基金 2011 年内部审计和监督活动的本报告系根据执行局第 2011/22 号决定以及其他相关执行局决定提交。报告旨在通告执行局，在一个充满变化和挑战的发展环境中，可能影响基金工作的最重大风险。

在导言之后，本报告第二部分介绍了对 2011 年完成的监督活动的审查情况。第三部分对人口基金面临的风险做了全面的审计评估。第四部分强调了通过监督事务司审计和评价活动揭示出的重要问题。第五部分讨论了调查问题。第六部分详细审查了 2007-2011 年发布的内部审计建议以及它们的执行情况。第七部分注意到了在后续跟进监督事务司在其之前报告 (DP/FPA/2011/5) 中发布的 15 条建议中所采取的管理措施。第八部分包含一条建议。值得注意的是，2011 年发布的审计和评价报告列于单独的附件中，可在人口基金网站查阅。

人口基金审计咨询委员会年度报告和管理层对此的回应载于附录 DP/FPA/2012/9 (Add. 1) 中。此外，还在人口基金网站上单独发布了一份管理层的全面回应。



目录

	页次
一. 导言	5
二. 2011 年的监督活动.....	5
A. 资源.....	6
B. 遵守监督政策——内部审计报告的披露.....	6
C. 监督事务司的廉正.....	7
D. 内部审计业务的方法.....	7
三. 人口基金面临的风险和趋势.....	7
A. 来源于审计活动的重大全球性风险.....	7
B. 来源于审计活动的国家办事处风险评估.....	8
四. 通过监督事务司活动披露的重大问题.....	10
A. 来源于审计活动的重大问题.....	10
B. 来源于评价活动的重大问题.....	14
五. 调查.....	15
六. 2007-2011 年内部审计建议的后续跟进.....	17
七. 监督事务司司长关于人口基金 2010 年内部审计和监督活动的报告中发布的建议的 后续跟进.....	18
八. 建议.....	18
附件	
1. 监督事务司 2011 年发布建议的执行情况.....	19
2. 经常出现的审计问题.....	24
图	
1. 国家办事处风险概况.....	8
2. 国家办事处综合风险概况.....	9
3. 风险类别趋势(2007 年基准指数为 100%).....	10
4. 按领域开列的国家办事处审计建议.....	11

5. 2009年12月至2011年12月业务基金账户余额变化情况.....	13
6. 2011年申诉类型	16
7. 18个月及以上未予落实的建议(总计29项).....	18

表

1. 2011年监督事务司的人力资源.....	6
2. 2009年和2010年国家执行审计业绩对比.....	12
3. 2011年终止调查	16
4. 按年份分列的审计/监督建议的执行情况	17

简称表

AAC(审咨委)	审计咨询委员会
Atlas	PeopleSoft™ 软件
AWP	年度工作计划
BOA(审计委)	联合国审计委员会
CPE	国家方案评价
DOS	监督事务司(人口基金)
EQA	评价质量评估
ERM	企业风险管理
ERP	企业资源规划
FACE	供资授权和支出证明书表格
HACT(现金统转)	现金转移统一办法
ICF	内部控制框架
ICT(信通技术)	信息和通信技术
IIA	内部审计师协会
IPSAS(公共部门会计准则)	国际公共部门会计准则
IT	信息技术
M&E	监察和评价
MIS	管理信息事务处
NEX	国家执行
NEXAMS	国家执行审计管理系统
OFA	业务基金账户
UNEG	联合国评价小组

一. 引言

1. 本报告向执行局提供了人口基金 2011 年内部审计、评价¹ 和调查活动的摘要。这是在现任执行主任上任第一年后提交的。人口基金正在开展多项与实施新业务计划有关的重要倡议。本报告旨在通报执行局 2011 年最重要的人口基金成就，以及在援助各个国家执行国际人口与发展会议行动纲领及实现千年发展目标过程中面临各类发展挑战的环境下，可能影响人口基金工作的重大风险。此外，根据第 2008/37 号决定，人口基金审计咨询委员会年度报告和管理层的回应载于本报告增编(DP/FPA/2012/9, Add. 1)中。另外，还在人口基金网站上单独发布了一份管理层的全面回应。同样，2011 年发布的审计和评价报告列于人口基金网站单独的附件中。

2. 提交本报告时正值人口基金继续将联合国审计委员会(审计委)在其报告(A/65/5/Add. 7)中提出的问题作为组织优先重点予以解决之时，2008-2009 两年期财务报表对发布的报告予以了证明。监督事务司在其关于人口基金 2010 年内部审计和监督活动的年度报告(DP/FPA/2011/5)中，提供了风险分析，并附带有 15 条旨在为人口基金业务带来变化和改进的高标准建议。作为对该报告的回应，在执行主任的指导下，人口基金通过战略计划中期审查确定了自身的优先事项，并制定了业务计划。根据人口基金管理层的报告，附件 1 反映了 2011 年发布的 15 条建议(见文件 DP/FPA/2011/5)的执行情况现状。监督事务司将能够在未来 12 至 24 个月证实管理层关于这 15 条建议所采取行动的执行情况。

3. 根据执行局第 2008/37 号和第 2011/23 号决定，监督事务司发布的审计报告清单可在其网站上查阅。DP/FPA/2008/14 号文件中规定的披露程序仍然适用。监督事务司对玻利维亚和喀麦隆进行的两次独立国家方案评价发布于人口基金网站评价页面。

二. 2011 年的监督活动

4. 监督事务司在 2011 年完成了 13 次内部审计业务、5 项咨询服务和 2 项国家方案评价。这些活动的详情见人口基金网站附件。此外，监督事务司领导和/或参与了联合审计(例如向执行伙伴、现金统转和“一体行动”转移现金的统一办法)和联合评价。监督事务司积极参与了机构间活动和会议，这包括内部审计(联合国各组织、多边金融机构和相关国际组织内部审计事务代表会议)，调查(国际调查员会议)和评价(联合国评价小组)。

¹ 见关于人口基金评价职能全面分析的两年期评价报告(DP/FPA/2012/8)。

A. 资源

人力资源

5. 截至 2012 年 2 月 10 日，监督事务司拥有 21 个专业人员员额，其中一个内部审计员职位仍然空缺。对 2011 年人员配置情况的分析表明，在填补监督事务司所有三个处专业人员空缺方面取得显著进展。在调查处内新设立了两个专业人员员额，表明在促进预防欺诈和侦查活动方面做出重大投入。这是根据执行局第 2011/22 号决定做出的。

6. 监督事务司司长于 2012 年 1 月 31 日退休。一名新的司长于 2012 年 3 月中旬加入监督事务司。2012 年 2 月 15 日，副司长调至联合国秘书处，正在进行招聘以填补这个空缺。表 1 概述了 2011 年授权的监督事务司专业人员员额情况。

表 1
2011 年监督事务司的人力资源

	专业人员员额数	人月	空缺人月	空缺百分比
司长	1	12	0	0
副司长	1	12	0	0
司长特别助理	1	12	0	0
内部审计处	8	96	9	9
评价处	5	60	7	12
调查处	3	36	3	8
监督事务司总计	19	228	19	8

财政资源

7. 监督事务司从两个来源获得经费：(a) 人口基金机构预算；以及(b) 人口基金方案资源(全球和区域方案)。2011 年，监督事务司预算达到 6 298 842 美元，其中 4 341 842 美元(69%)来自机构预算资金，1 957 000 美元(31%)来自人口基金全球和区域方案资源。与 2010 年(5 152 884 美元)相比，监督职能总预算经费增加了 22%。

B. 遵守监督政策——内部审计报告的披露

8. 截至 2012 年 2 月 10 日，根据来自美利坚合众国的请求(11 份报告)和大不列颠及北爱尔兰联合王国的请求(2 份报告)，总计披露了 13 份内部审计报告。所有披露都是在人口基金纽约总部根据人口基金监督政策相关规定和有关执行局决定，在保密条件下进行的。

C. 监督事务司的廉正

9. 监督事务司的廉正取决于为确保其客观和独立而采取的措施。该司全体工作人员每年都必须申报是否存在任何利益冲突并向人口基金道德操守办公室提交财务披露报表。

10. 审计委和审咨委定期监察监督事务司的工作质量。所有审计员都被鼓励通过注册内部审计师考试，而且监督事务司在 2010 年获得内部审计师协会证书。所有调查员都通过了注册舞弊审核师考试。

D. 内部审计业务的方法

11. 根据《国际内部审计专业实务标准》，监督事务司实施的保证流程是以风险为基础的。两个主要因素决定审咨委审查后执行主任核准的审计计划：业务单位面临的风险和自上次审计后过去的时间。在人口基金业务活动的各个层面开展了风险评估。早前向执行局提交的报告 (DP/FPA/2006/4、DP/FPA/2007/14 和 DP/FPA/2010/20) 广泛说明了人口基金采纳的风险分类。

三. 人口基金面临的风险和趋势

A. 来源于审计活动的重大全球性风险

12. 人口基金存在着重大的全球性风险，其中许多来自：世界范围内 130 多个办事处的高度分散作业；大量的执行伙伴和年度工作计划；以及各国家方案、主题领域、人道主义回应以及全球和区域化方案的碎片化方案拟订。此外，还存在诸多关于资源调动、人力资源、好的时机、捐助方报告质量以及业务基金账户管理方面的遵守差距。

13. 此外，还存在对当前重大倡议的重复，例如加强企业风险管理、内部控制框架、信息和通信技术战略、实施国际公共部门会计准则以及实施新的业务计划。

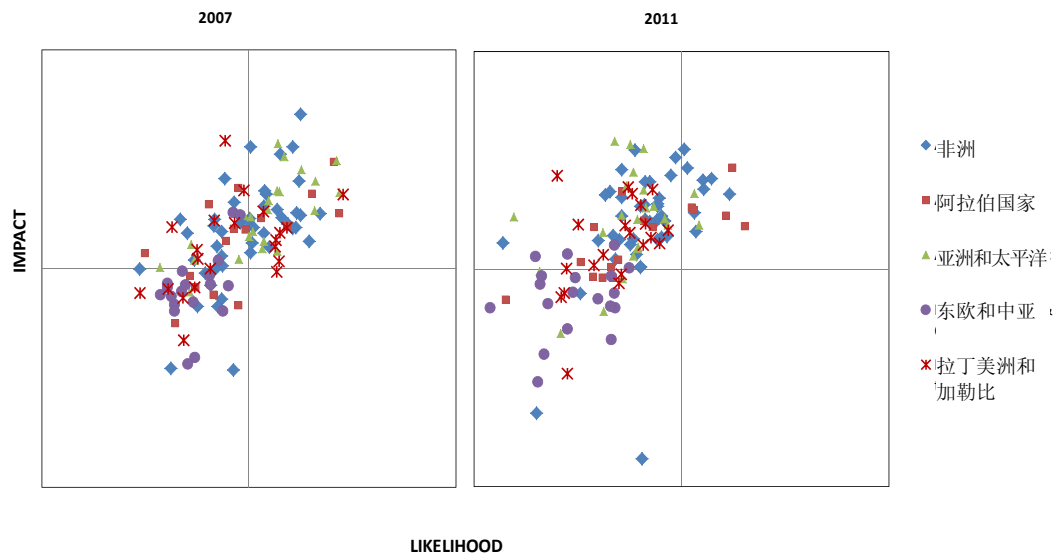
14. 还需要做出更多努力加强方案执行工作的内部控制框架以及制订机制，以确保内部控制框架在各业务领域的遵守和坚持。为更好地解决新业务计划的优先重点，需要继续做出努力采取循证方案拟订方法以及更好地将方案资源分配与受益需求结合；在各国家办事处简化国家方案行动计划和年度工作计划；制定继任计划和管理框架；加强各国家办事处的监督和评价职能；以及重新评估信通技术架构，这包括管理信息事务处的管理层、人员配置和组织。

15. 通过业务计划正在解决许多上述提到的挑战，正在运行一项新的集群办法以优化资源、打破陈规以及通过实现战略计划目标交付成果。监督事务司承认管理层在应对许多这些领域风险过程中做出的初步努力，这需要周密计划和深思熟虑的办法，以在执行新业务计划中整合和/或加强各类工具、资源和流程。

B. 来源于审计活动的国家办事处风险评估

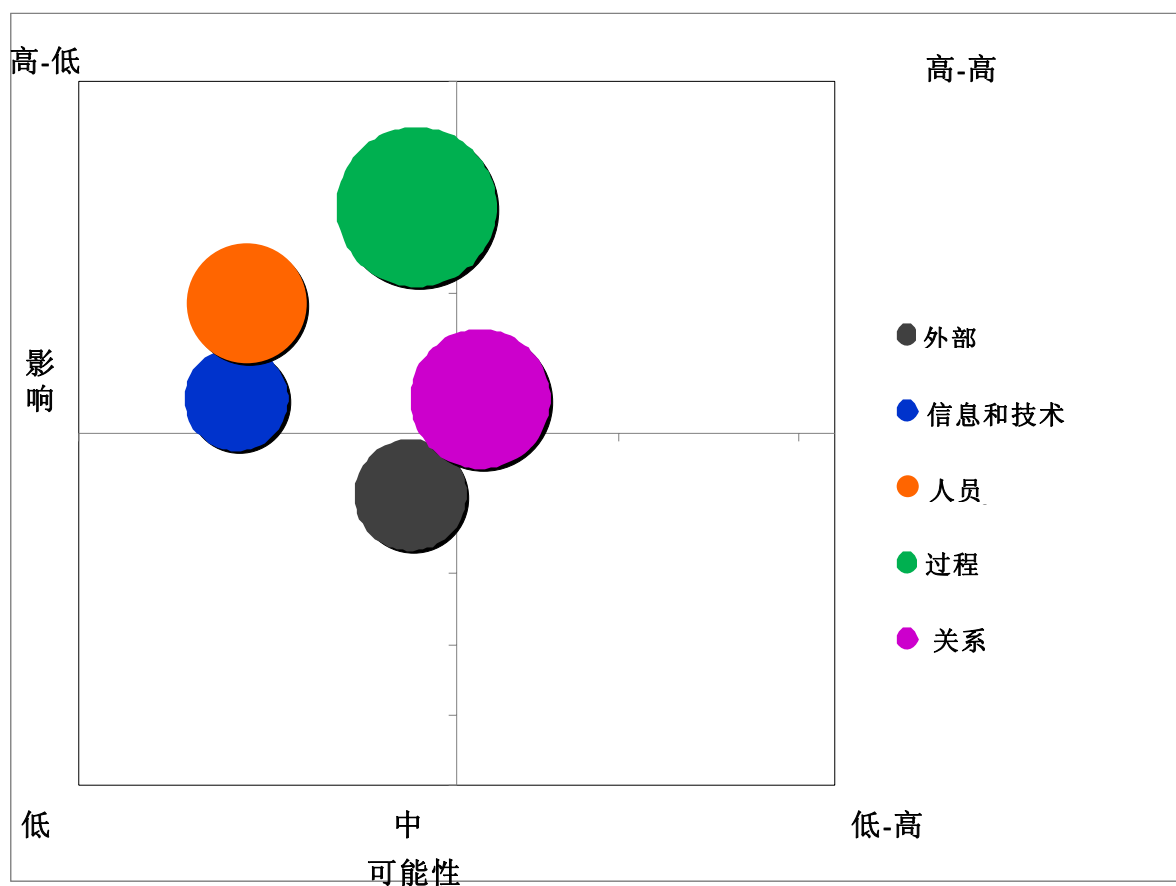
16. 该风险全域包括所有人口基金国家办事处，截至 2012 年 2 月 10 日，各国家办事处的支出总计达到 5.75 亿美元，占人口基金年度总支出的 69%。如图 1 所示，国家办事处风险图谱显示情况有所改善，特征是风险矩阵中的标点向左侧移动。这一正面结论显示，人口基金发起的旨在纠正某些不足之处的行动已开始展现结果。监督事务司注意到，为改善对国家执行模式以及通过业务基金账户提供的经费的控制，已着手采取一系列倡议。

图 1
国家办事处风险概况



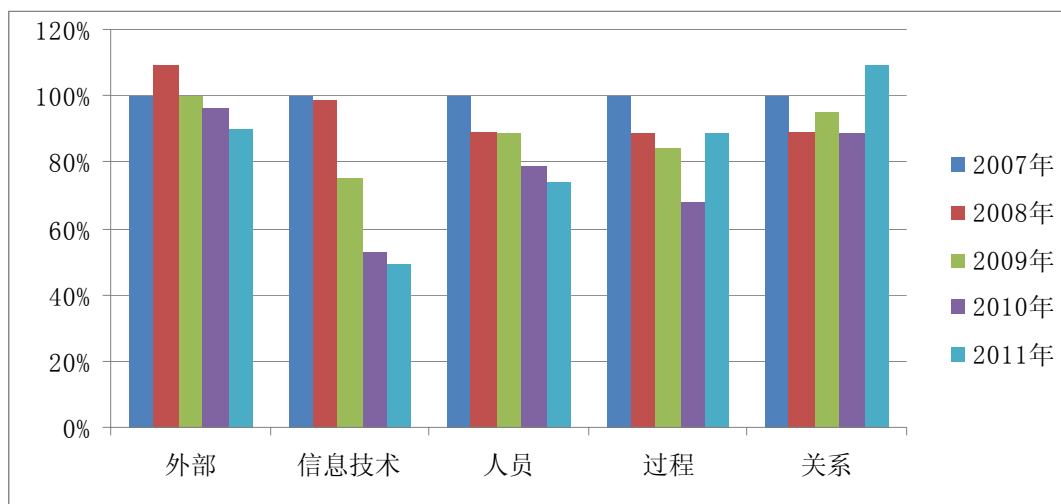
17. 在有了前几年的可比数据后，该模型提供了按风险类别（相关定义见 DP/FPA/2006/4 和 DP/FPA/2007/14）列出的趋势迹象。2012 年 2 月的分析结果表明关系和流程风险仍然很高（见图 2）。

图 2
国家办事处的综合风险概况



18. 这些风险的趋势可与内部控制、方案管理和监测方面的弱点相联系。这些问题已在 DP/FPA/2007/14、DP/FPA/2008/11、DP/FPA/2009/5 和 DP/FPA/2010/20 号文件中提及，管理层应继续更多地重视这些问题。这些结论与外聘审计人确定的结论以及监督事务司以前的监督报告中详述的结论是一致的，如图 3 所示。

图 3
风险类别趋势 (2007 年基准指数为 100%)



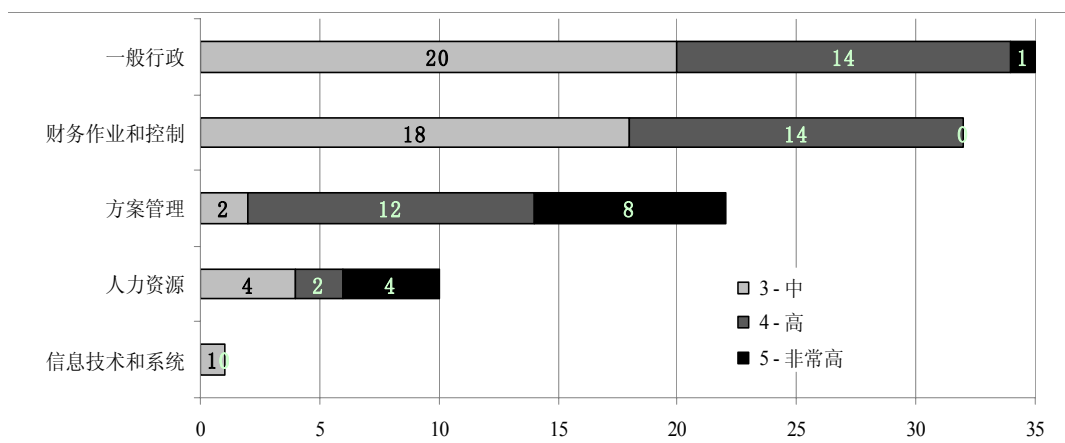
四. 通过监督事务司活动披露的重大问题

A. 来源于审计活动的重大问题

国家办事处

19. 2011 年完成的 4 项审计业务评估了人口基金一些国家办事处的控制措施和业务活动，这些办事处 2010 年的支出为 4 326 万美元(占人口基金总支出的 5%)。由于可能妨碍实现有关实体目标的内部控制、遵守和业务问题，其中 2 项被评估的国家办事处的风险管理业绩的评分为“不满意”。另外 2 个国家办事处的业绩的评分为“部分满意”和“满意”。如图 4 所示，2011 年发表的国家办事处审计评估报告载有 100 项建议，其中 55% 被评为具有重大影响或非常重大的影响。附件 2 提供了这些类别中确定的最常见审计问题的详情。

图 4
按领域开列的国家办事处审计建议



总部单位

20. 2011年，监督事务司在人口基金总部完成了9次审计。其中1次业务(2010年国家执行支出审计流程)的审计评级为“满意”。评级为“不满意”的三次审计是合同管理、在支助国家办事处方案交付中的治理安排以及信通技术采购和成本管理。本报告第四部分讨论了进行这些业务活动后查明的问题。3次审计(业务基金账户监测流程；生殖保健商品采购；以及Windows操作系统文件服务器和安全控制)的评级为“部分满意”。在提交本报告时尚未发表对应两项额外业务活动(全球和区域方案的业绩审查，与开发署和儿童基金会一道对现金转移统一办法的联合评估)的最终报告。总的来说，监督事务司在对总部单位和职能开展内部审计评估后发表了148项建议，这些职能中59%被评为“高风险”或“很高风险”。

国家执行

21. 监督事务司2011年完成的2010年国家执行审计流程的评估，揭示了在计划、执行和跟踪国家执行审计方面取得的重大进展。这来源于：(1)审查国家执行审计的职权范围；(2)对业务单位明确的指导和通信；(3)以执行伙伴名义所做的直接付款纳入审计范围之内；(4)加强用于计划、跟踪和报告审计情况的制度(NEXAMS——国家执行审计管理制度)；以及(5)监督事务司对流程更好的监督。连同决定与全球审计公司接触以开展相当部分的国家执行审计工作，在这些方面的提高促成了提高审计计划和报告的完成率，为管理层提供了关于国家执行支出更高层次的保证(见表2)。

表 2
2009 年和 2010 年国家执行审计业绩对比

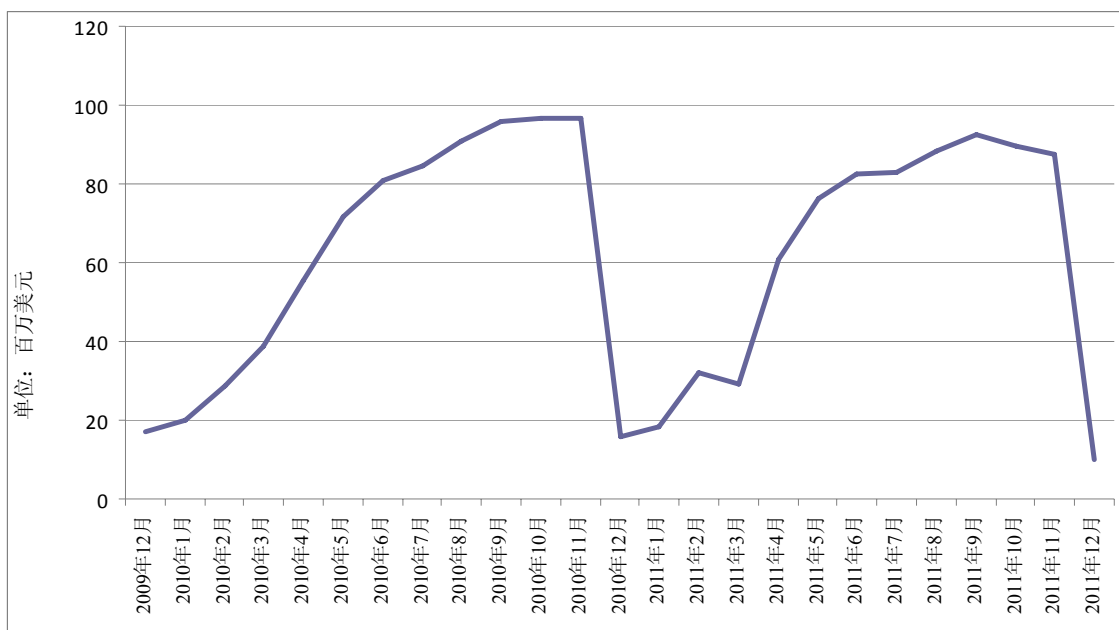
指标	2009 年	2010 年	趋势
审计范围			
审计的支出(单位: 百万美元)	129.1	171	
占被审计国家执行支出总额的百分比			
合格、修订或有负面意见的国家执行支出			
报告数量	107	102	
占开展的审计的百分比	16.6	13.1	
无凭据国家执行审计支出			
总数(单位: 百万美元)	3.8	6.1	
占已审计国家执行支出的百分比	2.9	3.8	
除不可抗力外因其他原因未完成的国家执行审计			
未审计支出(单位: 百万美元)	1.3	0.7	
占国家执行支出总额的百分比	小于 1	小于 1	
迟交的国家执行审计报告(百分比)	46	34	

22. 表 2 反映出无凭据支出金额增多是因为采用了更为协调和集中的审计办法, 不应认为是表明了国家执行审计流程中的弱点。截至 2012 年 2 月 10 日, 管理层向相关执行伙伴做出保证, 确保执行矫正措施, 以解决可能导致发生无凭据支出的问题。此外, 正在做出努力, 清偿 2010 年无凭据支出, 或者是通过获得适当证明文件, 或者是通过相关执行伙伴预付偿还资金。

23. 人口基金在总部和各国家办事处管理层开展了一系列倡议以提高对人口基金支助的方案活动国家执行的控制, 以及通过业务基金账户向执行伙伴提供经费的控制。但值得注意的是, 这些努力并没有让人口基金解决造成每年最后一个季度高昂的未予落实预付款以及每年 1 月在短期内清偿的根本问题, 如图 5 所示。

图 5
2009 年 12 月至 2011 年 12 月业务基金账户余额变化情况

账户基金余额(Atlas 准则 16005, 16006 和 16010)



24. 与 2010 年情况类似，业务基金账户月底余额在 2011 年 9 月底达到峰值 9188 万美元(2010 年 9 月为 9 554 万美元)，随后在 2011 年 12 月 31 日前减少到 967 万美元。人口基金预付款和这一账户相应的清偿速度继续对国家办事处提交财务报告的适当性提出了疑问。特别值得关切的是许多业务单位对执行主任 2011 年 1 月传达的新业务基金账户管理政策遵守不力，因为在有保留审计意见、无凭据国家执行审计支出以及在清偿之前发放的预付款之前，仍继续向执行伙伴支付预付款。这是一个需要高级管理层持续关注并采取行动的重大问题。

合同管理

25. 2011 年期间，监督事务司完成了一次总部合同评估，评估揭示了多项异常情况，这可能潜在阻碍人口基金始终从采购货物和服务中实现最佳资金价值。在很大程度上，造成这些问题的原因是：(a) 合同管理流程缺乏明确定义和所有权；(b) 缺乏综合的、端对端的合同管理制度；(c) 在加强发包核准要求预防性控制上存在不足；以及(d) 各项政策和程序以及工作人员能力上的差距。管理层已开始采取行动解决这些查明的差距，并将贯穿 2012 年全年。

在支助国家办事处方案交付上的治理安排

26. 2011 年，监督事务司开展了一次对支助国家办事处方案交付的治理安排的审计，包括通过以下领域：(a) 方案制定；(b) 方案财务管理；(c) 业绩监测和报

告；(d) 技术援助；(e) 监督和评价；(f) 人力资源管理；(g) 资源调动；以及(h) 商品采购。监督事务司在每个领域中确定了多项改进，特别是在说明简单明确的业务程序以及指定总部和区域办事处组织结构内监督国家办事处方案交付的任务职责方面。确定的改进机遇包括：(a) 需要更多的说明组织对改组展望的预期以及办事处是否应首先发展区域专门技术或作为所有监督职能的资料交流中心；(b) 对总部和区域办事处之间提供国家方案质量审查的角色和职责进行更为明确的定义；以及(c) 需要简化和更好地说明业绩报告框架。尽管职位空缺管理已经得到改进，但这个进程仍然很慢，难以对国家办事处的需求做出响应，造成高级职位的长期空缺，例如代表和副代表职位。

信息和通信技术

27. 2011年，对信通技术采购和成本管理活动的评估揭示了控制方面的薄弱，增加了以下方面的风险：(a) 不是根据可适用政策和程序发包，或不遵守具有充分竞争性的采购程序；(b) 额外成本和向供货商超额付款；以及(c) 项目拖延和业绩不足。其中许多问题是源于人口基金内现有信通技术程序不够成熟，正如2010年开展的信通技术控制风险评估中所揭示的那样。此外，对信通技术服务和货物的需求日益增加，对现有信通技术供给能力造成巨大压力。

国际公共部门会计准则

28. 自2012年1月1日起，人口基金正在执行《公共部门会计准则》。遵守《公共部门会计准则》将确保人口基金财务报告对人口基金财务业绩和头寸提供完整、精确的说明。采用《公共部门会计准则》意味着提高问责、更大的透明度、改进管理和计划、更好地支助以成果为导向管理和协调联合国全系统范围内的报告和报表。

29. 2010年，监督事务司建议，人口基金应明确确定采用《公共部门会计准则》对方案和业务活动的影响，审查项目执行计划，分配足够资源，以及加强项目治理和监督，以将可能阻止有效执行《公共部门会计准则》的风险降至最低，并将最后期限设定为2012年1月1日。

30. 尽管做出了显著努力执行监督事务司的建议，但仍然存在着重大的风险，这需要管理层关注，因为这些风险可能会对成功执行《公共部门会计准则》造成负面影响。这些风险包括：库存记录和库存交易会会计确认的精确度和完整性；固定资产记录的精确性；以及请假记录及其在人口基金财务报表中的相关账面价值的精确性。

B. 来源于评价活动的重大问题

评价质量评估

31. 根据执行局要求，在制定随后的国家方案文件之前，所有在2010-2011年结束的国家方案都应进行评价。这造成了评价范围的增加，从2009年的30%增加到2011

年的 100%。然而，正如 2012 年评价质量评估审查所显示的，国家方案评价范围的增加并没有带来国家办事处所开展评价的质量提升。评价质量评估审查包含 34 份国家方案评价报告，其中 23 份(68%)被评级为“差”，8 份(23%)被评级为“不满意”，3 份(9%)被认为质量“好”。更多详细信息见 2012 年关于人口基金分散国家方案评价质量评估报告，可在 www.unfpa.org/public/home/about/Evaluation 查阅。

三层质量加强程序

32. 为解决提高覆盖率和评价质量的要求，评价处采用了三层质量加强程序。这包括：(a) 编制《关于如何设计和开展人口基金国家方案评价的手册》；(b) 在与相关国家办事处密切协作下开展挑选出的国家方案评价；(c) 设计和开展关于国家方案评价方法的培训，以加强人口基金国家办事处工作人员和国家相关对应方的能力。

33. 该手册于 2012 年出版，并发布在人口基金网站上。手册旨在提高国家一级评价的质量，加强对循证评价成果和在编制国家方案过程中学到的经验教训的利用。国家方案评价方法吸收了从两个试点国家方案评价(由评价处设计，并 2011 年玻利维亚和喀麦隆实施)中学到的经验。可在上述网站查阅两次评价的最终报告，主要结论和建议载于两年期评价报告(DP/FPA/2012/8)中。

34. 关于人口基金支助产妇保健的主题评价，包括评价处在 2011 年启动的产妇保健主题基金中期审查，仍在进行中。评价评估了过去 10 年人口基金所有援助在促进改善产妇保健中相关性、效率、有效性和可获得性方面的程度。2012 年中期可获得最终报告。

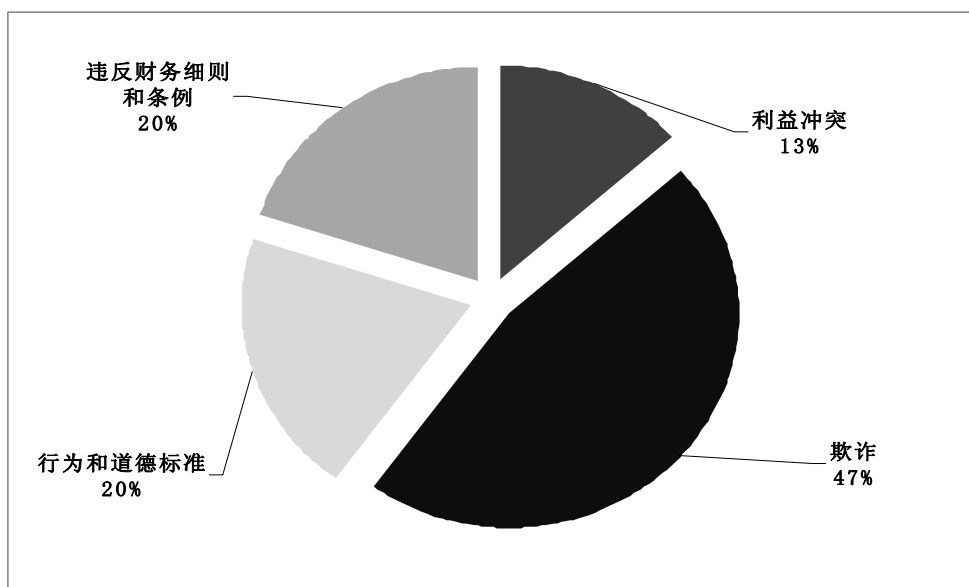
其他评价活动

35. 评价处在评价联合国性别平等和妇女赋权联合方案上与联合国机构开展了协作。这项评价的目的是提供关于性别平等联合方案执行的附加值和效率方面的可信信息以及产生知识、确定执行联合方案拟制中的挑战、学到的经验教训和最佳做法。此外，评价处积极支持机构间合作和联合国改革进程，主要通过参与关于人权和性别平等、加强评价职能、规范和标准以及协调的四个联合国评价小组特别工作组。

五. 调查

36. 调查处 2011 年总计处理了 48 起案件(2011 年新案件 30 起，2010 年转入案件 18 起)。图 6 显示了 2011 年收到申诉的五大类别。2011 年收到的大多数申诉(80%)都是来自管理层或个人(包括举报人)的正式申诉。

图 6
申诉类型，2011 年



37. 在总计 48 起待处理案件中，监督事务司结案 28 起：在初步评估后结案 11 起，向管理层和其他机构通报 17 起案件。截至 2012 年 2 月，19 起与 2011 年有关的案件仍在处理当中(见表 3)。监督事务司就 11 起向管理层报告的案件提出了行动建议。在一起案件中，执行主任根据不检行为证据采取行动解除了职员契约，在两起案件中，发出了谴责。另有 8 起案件正在等待管理层采取行动。

表 3
2011 年终止调查

	数目	百分比
在初步评估后终结的申诉	11	39
向执行主任办公室发出的正式报告	11	39
向其他人口基金司发出的报告	4	14
向姐妹机构发出的报告	2	7
调查案件总计	28	100

38. 2011 年，在开展不检行为预防活动中做出了积极努力。调查处举办了培训班，并向总部和国家办事处分发了教育材料。这同时附有提醒工作人员人口基金对渎职零容忍做法的传单；以及通过保密的调查热线举报不检行为的可能性。

39. 调查处向企业风险管理高级顾问开展全机构范围欺诈风险评估提供了支持。这是对 2007 年首次开展的类似活动的后续跟进。管理层将利用调查结论来改善任何查明的欺诈控制薄弱环节。

40. 向人力资源司和采购事务处提供了尽责指导。其目的是改进与工作人员招募和与供货商接触有关的政策和程序。

41. 2011 年的侦查活动主要是执行取证持续监督制度。截至 2012 年 2 月，项目处于第三阶段。2012 年中期有望完成第四阶段和最后阶段。这不仅将进一步加强人口基金侦查工作人员欺诈行为的能力，而且还能起到防范作用。

六. 2007-2011 年内部审计建议的后续跟进

42. 2011 年，为处理未予落实的审计建议以及执行局和审计委的关切，人口基金管理层建立了一个由执行主任主持的审计监督委员会，以便审查审计建议的状况和业务部门为执行建议所采取的措施。在监督事务司加紧审查努力下，这个进程使得终结一些重大审计建议成为可能。截至 2012 年 2 月 10 日，总计 328 项建议 (121 项与国家办事处有关，207 项与总部各部门有关) 仍然悬而未决，与上年相比减少超过 35%。表 4 总结了内部审计建议的执行情况。

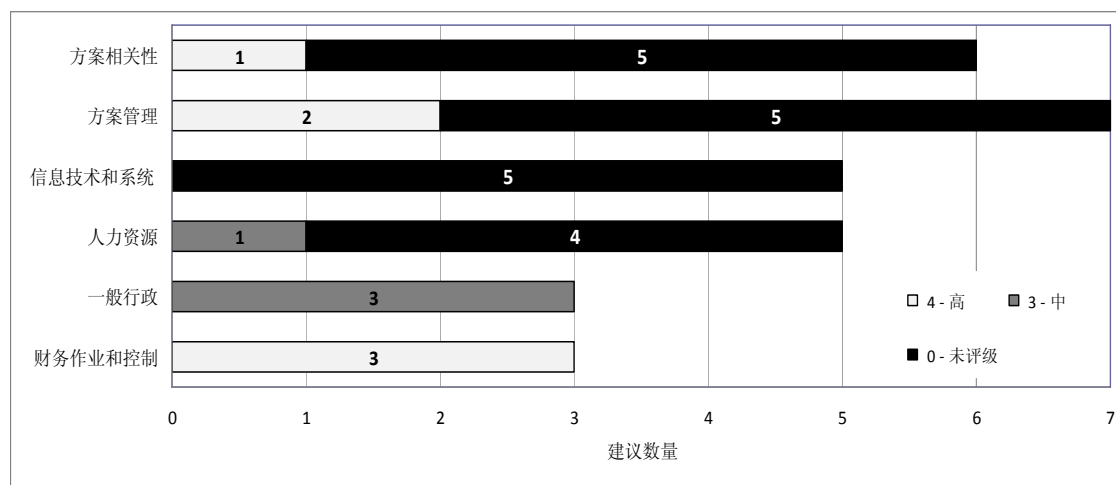
表 4
按年份分列的审计/监督建议的执行情况

年份	发布的报告数量	发布的建议	未予落实建议	
			2010 年	2011 年
2007 年	18	1 052	12 (1%)	5 (1%)
2008 年	20	882	42 (5%)	9 (1%)
2009 年	19	631	50 (8%)	-
2010 年	18	463	401 (87%)	90 (19%)
小计	75	3 028	505 (17%)	104 (3%)
2011 年	11	248	-	224 (90%)
总计	86	3, 276	505 (17%)	328 (10%)

43. 大约 20% 的未予落实建议与信通技术问题有关，包括那些因 2010 年开展控制风险评估提出的建议。管理层自 2011 年开始并将贯穿 2012 年全年的为解决这些建议所做出的努力包括：制定一项信通技术内部控制和管理框架；以及执行信息技术基础设施库 (这是一套信息技术服务管理的最佳做法)。需要对该领域倾注重大的管理关注。需要管理层关注的其他领域与方案管理、金融活动与控制以及一般管理控制有关。

44. 在过去 18 个月以来，仅有 29 个未予落实建议仍然没有执行。这个进步来自于管理层执行更强有力的监督进程。如图 7 所示，大约三分之一的建议与信通技术问题有关，执行其中一些建议 (例如 Atlas 安全与控制) 需要加强企业资源规划系统。其他建议还需要管理层关注人道主义回应、方案相关性、方案和预算开支控制以及人力资源继任计划和薪资控制。

图 7
18 个月及以上未予落实的建议 (总计 29 项)



七. 监督事务司司长关于人口基金 2010 年内部审计和监督活动的报告中发布的建议的后续跟进

45. 监督事务司在其先前的报告 (DP/FPA/2011/5) 中确定了人口基金业务中的关键风险。这促成了发布 15 项重点放在组织结构、组织战略重点和业务管理的建议，这包括企业风险管理、《公共部门会计准则》执行、监督和评价，以及工作人员绩效与发展。

46. 2011 年，人口基金管理層详细讨论了一系列战略计划，以处理这 15 项建议。它们包括 2008-2013 年战略计划中期审查以及制定将组织重点放在方案成果、问责、工作人员能力发展、信息技术和通信战略上的内部业务计划。

47. 监督事务司通过协商进程，记载了这些努力并载于附件 1。管理层行动的核实进程将于 2012-2013 年由监督事务司进行。

八. 建议

48. 执行局不妨：

(a) 注意到本报告 DP/FPA/2012/9；

(b) 表示继续支持加强人口基金的监督职能；

(c) 注意到载于 DP/FPA/2012/9 (Add. 1) 中的审计咨询委员会年度报告和管理层的回应。

附件 1

监督事务司 2011 年发布建议的执行情况*

(截至 2012 年 1 月)

建议	管理层报告的情况
建议 1, 关于拟订一份愿景说明, 以一项战略传播方法为支撑	<ul style="list-style-type: none"> • 业务计划的首要目标是将国家方案的重点放在经完善的战略方向和经修订的发展成果框架上。为增强坚持战略优先重点的质量保证, 确定了一项国家方案审查进程。 • 制定了一项宣传战略, 其目的是限定受经完善的战略重点驱动明确及一致的内部和外部通信, 以及处理组织内传播结构和文化所需的改变。为向所有工作人员传达业务计划的各类要素, 包括愿景说明和战略优先重点, 建立了一个网站。此外, 在 2011 年 12 月举行的会议上, 向人口基金所有代表传达了新的愿景和重点。
建议 2, 关于人力资源管理, 包括空缺率、工作人员胜任能力和继任规划	<ul style="list-style-type: none"> • 人力资源司(人力司)使用了招聘人员控制台, 使得追踪空缺过程和关于总部管理的空缺的空缺线、花名册和招募任务的报告成为可能。 • 人力司为未来因自然减员(例如退休)而出现的空缺制订计划。在预计出现空缺前至少六个月, 人力司会与组织单位管理人员密切联系, 经业务主管同意为空缺职位做广告。为加速招聘, 招聘经理在 14 天截止时间内向人力司回复候选人的短名单。2012 年将为主管制作跟踪他们职位空缺情况的仪表盘(仅国际专业人员)。 • 人力司定期向国家办事处跟进, 以确定由方案供资的空缺职位需求。 • 关于业务活动, 为 79 名国际业务主管举办了全面的讲习班, 这涵盖财务、预算、内部控制框架、资产管理、国家执行、人力资源问题以及国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)。此外, 2012 年初将启动关于内部控制框架和资产管理的网络课程。 • 关于方案拟订以及监督和评价, 人力司学习和职业管理处与方案司一道, 努力敲定以成果为导向的管理学习方案的 9 种模型。模型 1 已于 2010 年中期公布, 其他 8 个模型将在 2012 年最终确定。 • 学习和职业管理处与方案司合作, 派出了 12 名人口基金工作人员去完成世界银行/卡尔顿大学举办的关于发展评价培训的国际方案。 • 2012 年将向高级管理处提交经修订的继任规划和管理框架。发展青年人才是 2012 年上半年即将发起的“领导人口基金”管理和领导层方案的一部分。不同目标群体的优先重点将取决于新业务计划中确定的重点。

* 参考在 2011 年年度会议上提交给执行主任的监督事务司司长关于人口基金 2010 年内部审计和监督活动报告(DP/FPA/2011/5)中发布的 15 条建议。

建议	管理层报告的情况
建议 3, 关于拟订循证方法, 以便用于投资决策和方案拟订, 包括相关的工作人员培训	<ul style="list-style-type: none"> 已拟订一份循证方案拟订指南, 并正在努力进行能力建设。下一步将是提供期待已久的变化理论以完善这项制度。自 2008 年拟订人口基金评价政策以来就在进行讨论。
建议 4, 关于更集中的方案重点和优化可交付计划和实施伙伴的数量	<ul style="list-style-type: none"> 区域办事处已做出重大努力处理这项建议: 向国家办事处提供直接的方案拟订和技术援助以利用最佳数量的产出并注重方案目标。 设立了方案审查委员会, 其职责是在拟订、审查、质量保证、监督和批准方案文件方面向国家办事处提供指导。 在加强向 2011 年提交给执行局的国家方案的重点以及减少产出数量方面向国家办事处工作人员提供培训和指导。这促成了简化国家方案行动计划和年度工作计划以及实施伙伴的数量, 以适应所需的方案执行能力。
建议 5, 关于审查向国家方案分配人口基金资源的制度	<ul style="list-style-type: none"> 管理层已采取措施确保国家方案文件完全与经修订的战略计划挂钩。国家方案文件质量保证和其他为加强方案拟订、作为战略计划中期审查后续行动一部分而被采取的措施, 解决了监督事务司提出的关切。资源分配制度将作为未来战略计划一部分进行审查, 并将做出任何所需的调整以满足受益人的需求。
建议 6, 关于新组织结构的评估及其对制定新战略计划的用途	<ul style="list-style-type: none"> 管理层接受了这项建议, 将为执行局拟订一份报告并将评估结果用于拟订下一份战略计划。
建议 7, 关于在 2008-2013 年战略计划中期审查期间简化成果框架	<ul style="list-style-type: none"> 这已通过近期对 2008-2013 年战略计划中期评估予以解决。
建议 8, 关于简化工作说明、确定关键职位所需的技能和专门知识、界定明确的责任线、透明评估工作人员业绩以及拟订培训一揽子计划以提高全面的问责文化	<ul style="list-style-type: none"> 2012 年将推出的经修订的能力框架将更新关键职位所需的技能和专门知识。将对工作说明相应进行更新。 考绩和发展制度继续作为推动业绩问责制的途径。解决业绩问题现在是人口基金概况介绍方案的一部分, 而且将成为“领导人口基金”管理和领导方案的支柱。 人力司/学习和职业管理处创建了入职/概况介绍方案, 这包括: 为所有新员工提供关键信息的门户, 通过内联网“我的人口基金”提供; “欢迎到人口基金入职/概况介绍方案”, 这是为新员工发起的通过网络管

建议	管理层报告的情况
	<p>理系统强制性学习的一部分；扩大了总部概况介绍方案，将新专业员工纳入其中。2012 年计划了三次概况介绍方案授课——其中一次是专门为新的代表和区域办事处主任及副主任准备的。</p>
<p>建议 9，关于加强监督和评价职能以及发展国家方案评价方法</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 区域办事处正在开展一系列行动，营造一种以成果为导向的方案拟订、监督、评价和报告文化。这包括：向国家办事处提供综合援助和咨询，质量保证以及在区域、次区域和外地各级实施的能力发展倡议。 ● 但是，在国家办事处内加强监督和评价职能仍然是一项挑战，部分是因为在国家办事处内缺少专门从事监督和评价的工作人员。目前，拉丁美洲和加勒比区域各国家办事处的情况如下：在 21 个拉丁美洲和加勒比区域国家办事处中，仅有四个国家办事处拥有专门从事监督和评价的工作人员(哥伦比亚、海地、牙买加次区域办事处和委内瑞拉)。17 个国家办事处拥有协调人，但其中 6 人是助理代表、副代表或联络官，他们需要履行其他多项职能，另外 11 人是负责人口与发展、两性问题、艾滋病毒和其他领域的方案干事。在阿拉伯国家区域，仅有 3 个国家办事处(共计 14 个)拥有专门从事监测和评价的工作人员。由于在 2011 年中期失去了监测和评价顾问，情况变得更加糟糕。就专门从事监督和评价的人力资源来说，据报告有两个区域(非洲，亚洲和太平洋)的情况稍好。亚洲和太平洋区域办事处招聘了监督和评价干事，而不是设立监督和评价协调人，这样这项职能就不会看上去像附加的。在非洲区域，总计有 50 名国家一级的监督和评价干事，其中 40 人是核心的监测和评价工作人员，有 10 人是协调人。非洲区域的所有国家办事处，包括新成立的南苏丹国家办事处，都拥有起作用的监测和评价干事及协调人。 ● 寻找好的评价顾问被证明是相当困难的。人口基金需要考虑向其花名册上的评价顾问提供概况介绍，以让他们在标准和期望方面更好地做好准备。资源限制仍然是一个重大挑战。
<p>建议 10，关于对风险管理、内部控制和各项政策采取战略性更强的办法</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 为解决与方案设计、批准、管理、监督/报告以及评价投资(范围、质量和使用挑战)有关的最为常见和最为重要的风险，对《政策和程序手册》进行了修订。这些举措最终将构成方案活动内部控制框架的一部分。为加强对内部控制框架的遵守，管理事务司对是否遵守现行程序审查了国家办事处交易。内部审计问题被告知是个人和系统遵守问题。管理事务司在审计准则说明实时欺诈监测系统方面与监督事务司开展协作。人口基金内部不存在根据最高审计机关国际组织或任何其他国际标准(例如 ISO31000)正式拟订企业风险管理框架的协定。

建议	管理层报告的情况
<p>建议 11, 关于确保将风险管理作为系统性方法嵌入人口基金文化并用于决策过程以及设计包括企业资源规划系统活动在内的控制活动</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 企业风险管理活动的重点是更好地理解人口基金目前面临的风险,而不是在所有业务活动中开展全面的风险训练。这促成了以下活动: (a)在非洲区域的国家执行风险评估,以确定关于国家执行的关键问题; (b)在人口基金企业层面的战略风险审查,以确定关于所有业务的关键问题; (c)非洲区域风险评估,以审查和确定人口基金在非洲业务中的区域、次区域和国家各级的关键问题; 以及(d)全球国家办事处欺诈风险评估,以了解国家办事处面临的与欺诈相关的关键问题。 ● 目前正在对这些活动进行合并,以呈现人口基金整个业务活动面临的风险概况,并作为决定风险缓解/管理行动的起点。为最终确定人口基金总部业务连续计划以及监测未予落实的内部审计建议的执行情况,开展了额外的非企业风险管理,但与风险有关的工作。 ● 限定了企业资源规划用户配置,以遵守确立的内部控制框架。为确保管理人员了解以及遵守他们各自组织单位内职责分工,实施了对企业资源规划用户访问权限的定期审查。
<p>建议 12, 关于按照国际导则和标准制定内部控制框架,包括向所有人口基金工作人员提供关于使用和监测内部控制的培训</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 管理层继续加强内部控制框架,内部控制框架 2011 年在信息技术领域得到了进一步加强。一项计算机化的内部控制框架培训课程已经完成,并有望在 2012 年启动。2012 年将再次实施方案拟订内部控制框架项目。
<p>建议 13, 关于信息和通信技术(信通技术)架构,包括管理信息事务处的战略、组织、管理和工作人员配置</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 随着 2010 年 10 月搬到新的房产和新的数据中心,管理信息事务处重新设计、调整和加强了人口基金网络架构以有效支持业务活动。在所有总部房产安装了新的网络电话系统、新的音频和视频会议设施,印刷感应卡认证和所有楼层的无线功能。管理信息事务处继续向区域和次区域办事处提供受管理的网络安全、因特网连接、视频会议和网络电话服务。2010 年,管理信息事务处职位数增加 6 个,2011 年临时任命 2 人,2012 年将再增加 2 个职位。除建立信通技术董事会开展管理以及信通技术控制框架外,正在开展信通技术风险评估。目前正在执行人口基金行动委员会 2011 年 11 月核准的信通技术战略。
<p>建议 14, 关于方案实施和执行模式不足的根本原因以及就外部审计员的各项建议采取后续行动</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 修订了《政策和程序手册》 ● 质量保证制度落实到位 ● 为解决最常见挑战,制定了工具和制度 ● 业务计划中拟议的行动将解决余下的挑战

建议	管理层报告的情况
	<ul style="list-style-type: none"> ● 考虑到国家执行审计流程的成果，自 2012 年方案周期开始，提出了经修订的谅解书供所有执行伙伴使用 ● 发布了指导说明，以澄清从执行伙伴那里收回支助成本以及澄清整个方案协调和援助领域 <p>这些行动以及近期发布的全面国家执行审计指导，将增进方案实施和执行模式。</p>
<p>建议 15，关于尽量减少可能阻碍及时有效实施《公共部门会计准则》的各种风险，包括审查项目实施计划、分配足够的资源以及加强《公共部门会计准则》的治理和监督</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 通过正在进行的一系列网上讨论会、面对面培训、通讯以及“快速参考”单页资料，评估了采用《公共部门会计准则》的影响，特别是在国家办事处层面。《公共部门会计准则》项目小组定期审查了《公共部门会计准则》工作计划；提供了附带规定的重大事件和可交付项目的项目进展报告、项目问题清单以及风险缓解日志。具体的企业主已作为《公共部门会计准则》工作计划的一部分予以确定。通过让执行主任主持《公共部门会计准则》项目委员会以及在主任一级及以上职位重申委员会的成员资格，人口基金在 2011 年期间加强了《公共部门会计准则》治理结构。联合国审计委员会在他们 2011 年的报告中重申了人口基金已准备好采用《公共部门会计准则》，自 2012 年 1 月生效。已最后敲定并提交所有必要的会计政策文件，以供审计咨询委员会审查。在 2012 年第一届常会上，执行局核准了人口基金财务规定修订本，并注意到了财务细则的变化。

附件 2

经常出现的审计问题

审计领域/事由	问题的普遍程度	经常出现的最重大监督问题	处理问题的建议
外部风险			
1. 一般行政管理：工作人员和房地的安全保护欠缺	常见	不遵守安保标准使人口基金面临对发生安保事故负责的风险	更频繁地监测不遵守标准运作的行为
关系风险			
2. 财务作业和控制：发展业务活动问责缺乏(国家执行)	常见	对执行伙伴能力的评估不够 所用执行方式与业务挑战和执行伙伴的能力不相符	采取更严格的执行伙伴能力评估，作为确定最适当的执行方式和确定监测范围和频率的依据
	常见	拖延为执行伙伴和项目启动提供资金	确保谅解书和年度工作计划等关键文件早日完成、批准和签署 加强筹资申请的提交、审查、批准和及时付款方面的控制
	常见	执行伙伴对项目执行的监测不力	对能力薄弱伙伴执行的项目扩大监测范围并提高监测频率
	2011 年进行的补救	国家执行审计的计划、协商和监测不足	无效
3. 方案管理：方案规划、执行和监督薄弱	常见	项目执行活动的规划和启动较晚 年度计划工作不明确或过时 项目预算差异以及缺乏支持和修订	加强规划过程，以确保更准确及时地完成年度工作计划——采用一个自动化软件，支持年度工作计划和预算的拟订和维持
	常见	由于缺乏人员、程序和工作，方案执行和成果监测不力	扩大项目监测的范围和频率，并确保用适当的工具和资源支持项目监测

审计领域/事由	问题的普遍程度	经常出现的最重大监督问题	处理问题的建议
	新出现	对方案和机构预算成本使用方案协调和援助项目及资金	提供关于正确使用方案协商和援助项目及资金，并提供认为有资格收取的费用 扩大方案协商和援助项目重大收费的监测范围和频率
程序风险			
4. 财务作业和控制：会试及财务记录和报告薄弱	常见	项目支出不与预算对账	提供培训和工具，增强监测力度以确保实际开支受到方案干事定期审查并符合项目与活动预算
	常见	记录采购和其他财务交易的账簿、项目、活动和基金代码错误	加强会计科目表并提供关于其正确使用的培训 加强监管以确保准确及时地记录财务交易，包括项目和业务管理员审查这些记录
	常见(为解决这些问题已制定但尚未充分执行的控制措施)	记录的国家执行支出和业务基金账户余额不与对应供资授权和支出证明对账	执行适当的监管以加强国家执行单位对执行伙伴提交的支出证明审查、处理和记录以及对账的控制，包括对近期发布的供资授权和支出证明核对表的使用 执行适当的监管控制，以加强财务处为对账和澄清业务基金账户余额的控制 保持将管理重点放在自 2011 年起执行的流程上，以监测业务基金账户及其调整的余额、趋势和账龄
5. 一般行政管理：采购和支付程序和作法薄弱	常见	偏离与招标和采购批准有关的采购政策和程序	加强国家办事处管理层和采购事务处监测与监管，以确保采购交易遵守采购政策和程序 加强 Atlas 系统内的采购订单和应付款凭单批准工作流程和作

审计领域/事由	问题的普遍程度	经常出现的最重大监督问题	处理问题的建议
			用，或如果不能，则改变 Atlas 配置，通过执行业务流程管理或类似工具，从而自动加强批准层级并提交到合同审查委员会
	新出现	采购活动计划和需求评估不足	加强与采购规划和需求评估有关的能力与流程
	新出现	在业务基金账户流程外通过发放采购订单或应付款凭单，为方案活动向执行伙伴供资	澄清关于可在业务基金账户流程外向执行伙伴供资的情况的导则 国家办事处管理层和财务处执行适当监管，以确保向执行伙伴的供资是通过业务基金账户流程并遵照为此流程规定的控制 确保 2012 年对所有 2010 年和 2011 年在业务基金账户流程外接受供资的执行伙伴进行国家执行审计
6. 一般行政管理：采购和支付程序和作法薄弱	常见	固定资产登记不完整 转交给执行伙伴的资产未及时从固定资产记录中删除	加强对固定资产资本化和转交给执行伙伴的资产的控制 加强年度固定资产库存清查的效益
	新出现	缺乏有效监测生殖保健商品船运、库存和分配的跟踪流程	加强对生殖健康商品船运和库存控制的监测与跟踪
7. 财务作业和控制：现金处理不当	常见	不跟踪给工作人员和执行伙伴的现金预付款	在业务条件允许的情况下最大程度地减少使用现金预付款 加强跟踪已支付现金预付款的程序和会计控制，这包括任何未及时清偿的工资单的减少