



2013 年第二届常会

2013 年 9 月 16 日至 18 日

临时议程项目 5

审计事项

关于 2012 年 1 月 31 日至 12 月 31 日期间内部审计和调查活 动的报告

摘要

本报告提供信息，说明联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)2012 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间开展内部审计和调查工作的情况。妇女署的内部审计和调查工作由联合国开发计划署(开发署)审计和调查处妇女署审计股根据妇女署《财务条例和细则》(UNW/2012/6，附件一)进行的。所采取的行动和管理层对本报告的反应的信息附在报告后面，妇女署的网站也有这一信息。

执行局不妨：(a) 注意到本报告；(b) 表示支持审计和调查处开展的审计和调查工作；(c) 注意到妇女署审计咨询委员会的报告和管理层对其做出的反应。



一. 引言

1. 联合国开发计划署(开发署)审计和调查处向联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)执行局提交关于 2012 年 12 月 31 日终了年度的内部审计和调查活动的报告。
2. 报告阐述了内部审计和调查工作及其活动以及审计的主要结果,以便于了解妇女署资源的利用和管理情况。

二. 内部审计工作

3. 妇女署的内部审计工作由开发署审计和调查处进行。2012 年 1 月,根据 2011 年 12 月 5 日的服务级别协议专门设立了妇女署审计股。2012 年 3 月,审计股在两名工作人员到职后开始工作。2012 年 12 月根据执行局第 2012/10 号决定(见 UNW/2012/16)修订了服务级别协议,把审计工作人员增加到 4 人。
4. 审计和调查处向执行局证实,它是根据内部审计师协会制订和联合国组织和多边金融机构内部审计事务处代表采用的国际内部审计专业实务标准和道德守则进行审计的。此外,审计和调查处还证实,它在业务上独立于妇女署管理层,可按照国际标准自由决定审计和调查的范围。

独立外部监督

5. 妇女署设立审计咨询委员会,以便就妇女署的问责框架和制度、包括风险管理方面的良好做法,向副秘书长/执行主任提供独立的外部咨询意见。委员会审查了审计股的工作,包括审计战略、年度工作计划和预算、拟议的公开披露标准作业程序、审计风险评估模式和 2012 年进度报告。委员会对提交给执行局的报告发表了意见。
6. 审计股与联合国审计委员会协调了它的工作。审计委员会还监督审计股执行委员会的建议,以改进为妇女署提供的内部审计服务。
7. 审计委员会 2011 年的长式报告(A/67/5/Add. 13 和 Corr. 1)建议审计股在进行顾及整个妇女署、包括总部单位的风险的风险评估的基础上,制订自己的内部审计计划。这一建议通过以下方式得到落实:2012 年 6 月和 7 月进行了风险评估,为总部和外地办事处建立风险模式,用于起草 2013 年着眼于风险的审计计划。
8. 当坦桑尼亚联合共和国国家审计局主计长兼审计长自 2012 年 7 月 1 日起被任命为审计委员会成员时,审计和调查处处长会见了她,以便审计和调查处继续同审计委员会保持密切的工作关系。

向副秘书长/执行主任提供独立保证的基础

9. 为了就治理、风险管理和控制制度提供保证，审计股的审计应适当涵盖总部和区域及国家一级不同业务单位和职能。
10. 审计股在2012年规划并对3个国家办事处进行了审计。最后审计报告于2013年4月11日(阿富汗国家办事处)、6月7日(印度次区域办事处)和6月28日(肯尼亚次区域办事处)印发，以下网页上也有这些报告：<http://audit-public-disclosure.unwomen.org/>。
11. 虽然2012年没有印发审计报告，但审计股通过在每次到外地出差结束时全面详细征求妇女署总部的管理高层的意见，增加了审计的价值。在会见管理高层过程中，审计股重点指出可对妇女署的业务产生影响的重大风险，以便妇女署及时处理重大问题。
12. 三项全面审计涵盖了2011年1月1日至2012年9月30日期间妇女署有关办事处的所有方案和业务活动以及大约2 900万美元的支出(占妇女署企业资源规划系统Atlas登记的2.72亿美元支出的11%)。考虑到现有资源情况(见关于人员配置和预算的第五章)，审计股为妇女署的内部控制、治理和风险管理程序提供最起码的保证。

三. 内部审计报告的披露

13. 为了执行审计委员会第2012/10号决定，审计股确保内部审计报告的公开网址正常运行。这包括为网页提供内容和在开发署信息和通信技术处和妇女署传播和宣传科人员的协助下主导有关工作。
14. 审计股根据同一决定起草了标准作业程序，允许有关会员国获得内部审计报告的副本。标准程序让会员国有30天时间查阅审计报告并发表意见，然后再在网站上公布报告。
15. 此外，为了保证被披露信息的完整性和质量和对特别敏感信息或可能对第三方产生不利影响的信息进行保密，审计和调查处加强了它的质量保证程序。
16. 在进行公开披露的网站于2013年5月7日启用后，分别于2013年5月11日和2013年7月7日上传了2012年的两份审计报告，第三份审计报告预定2013年7月28日公布。
17. 内部审计报告的公开披露证明妇女署决心保持它的透明度。

四. 着眼于风险的审计规划

18. 审计股在 2012 年根据内部审计师协会的 2010 号标准, 在审计规划中采用的着眼于风险的做法, 以便确保审计重点与妇女署的目标一致, 把资源重点用在最有可能对这些目标的实现产生不利影响的领域。通过为外地办事处建立的风险评估模式, 选定对妇女署三个外地办事处进行审计。对有关模式进行了审查和修订, 以体现妇女署外地办事处的业务因区域体制原因有所增加的情况。

19. 由于 2012 年前还没有全组织和总部风险评估模式, 审计股在 2012 年进行了一次全组织审计风险评估, 以确定把哪些总部职能列入短期和中期审计计划。

五. 人员配置和预算

20. 截至 2012 年 12 月 31 日, 审计和调查处有 2 个专事妇女署审计工作的员额。

21. 2012 年的核定预算为 574 678 美元, 其中 492 826 美元 (86%) 得到使用。

22. 如 2012 年向执行局报告的情况所述, 2012 年的资金数额只能提供进行内部审计和调查的最起码必要能力。根据妇女署手头资金情况, 批准把员额从 2 个增加到 4 个。

23. 在 2012 年 12 月 31 日终了年度的报告 (A/68/5/Add. 13) 中向审计委员会提出了缺少内部审计资金的问题。审计委员会感到关注的是, 审计股的总任务是使审计充分涵盖整个妇女署的业务活动, 但不知它能否在审计缺少资金和财务资源的情况下提供合理保证。

六. 重大内部审计结果

24. 审计和调查处在 2012 年进行了三次外地审计。审计范围大致涵盖以下方面的活动: 治理和战略管理; 方案活动 (方案和项目活动、伙伴关系和资金筹集); 和业务 (人力资源、财务、采购、信息和通信技术、资产管理和一般行政管理、开发署对妇女署办事处的支助以及安全和安保)。

(a) 2012 年 4 月 27 日至 5 月 18 日对阿富汗国家办事处进行了审计 (第 982 号报告)。审计的评分是“部分满意”, 即一般有内部控制、治理和风险管理程序, 但需要改进。审计提出了 9 项建议, 其中 6 项为高度优先, 旨在解决以下问题:

- (一) 业务环境有欠缺, 缺少获得批准的战略说明/年度工作计划, 权力没有再下放, 员额空缺多;
- (二) 方案交付率低;
- (三) 捐助方未适当提交报告和迟交报告;

- (四) 对福利和应享权利的管理不够；
- (五) 开支分配不当；
- (六) 资产管理有不足之处。

(b) 2012年9月17日至10月5日对肯尼亚次区域办事处(东非和非洲之角)进行了审计(第1077号报告)。审计的评分是“部分满意”。审计提出了16项建议,其中5项(31%)为高度优先。高度优先建议中有2项旨在消除因Atlas未对妇女署各个办事处的活动进行适当分类而产生的全组织薄弱环节,并解决缺少全组织风险管理政策和程序的问题。剩余的3项建议旨在处理以下问题:

- (一) 区域方案活动缺乏效力,对正在进行的区域方案活动监督不力;
- (二) 缺少筹集资源战略,筹集资源的能力有限;
- (三) 资产监督和管理不力。

(c) 2012年10月29日至11月16日对印度次区域办事处进行了审计(第1121号报告)。审计的评分是“部分满意”。审计提出了9项建议,其中4项(44%)为高度优先。高度优先建议旨在解决以下问题:

- (一) 有关过渡到多国办事处的规划工作不充分;
- (二) 项目设计和规划不充分;
- (三) 缺少筹集资源战略;
- (四) 缺乏财务管理。

七. 审计建议的落实

25. 在2012年1月1日前提出的107项审计建议中,有4项已经撤回,因为它们因妇女署业务的变动已经不再适用;截至2012年12月31日,17项正在执行中,86项已得到执行。截至2012年12月31日,所有建议的执行率为83%。

26. 截至2012年12月31日,正在执行的17项建议中有15项已有18个月未获充分执行(占迄今提出的所有建议的15%)。

27. 但是,在15项未获执行的建议中,只有3项(20%)为高度优先。这3项建议涉及:全组织对供应商的确定和保留缺乏控制;一个外地办事处对特别服务协议的使用和管理缺少控制;对另一个外地办事处的采购活动的审查不够充分。

28. 在向执行局提交上一份报告后,妇女署进一步努力执行未获执行的审计建议,把执行率从56%提高到83%。但是,还需要进一步做出努力,达到90%的全组织基准比例。

八. 咨询服务

29. 审计和调查处继续在接获要求时向妇女署总部和外地办事处提供咨询。咨询涵盖各种主题，包括：捐助方要求提供信息；租约不延续；详细的转让；应收款注销；审计各国政府或非政府组织执行的项目；确定资产使用寿命；捐助方协议中的审计/调查条款和参照全系统两性平等和增强妇女权能行动计划提交报告。

九. 调查

30. 根据服务级别协议，审计和调查处提供调查服务，调查范围包括妇女署工作人员、不是工作人员的人和承包商被指控的以下行为：欺诈、腐败或其他不当行为，包括工作场所骚扰、滥用职权和报复举报人。2012年11月，妇女署欺诈举报热线开始启用，1名调查专业人员被指定为妇女署调查工作的所有相关事项的联络人。

31. 截至2012年12月31日，审计和调查处收到了三份指控妇女署工作人员有不当行为的举报。其中一项指控经查不实，在初步评估后已结案。剩余两个案子的后续工作正在进行，并转入2013年第一季度。

十. 总体结论

32. 三项审计的结果表明，内部控制、治理和风险管理工作大致在进行，但需要改进。管理高层、审计咨询委员会和执行局的继续支持将使审计和调查处有效地为妇女署开展审计和调查工作。

33. 公开提供内部审计报告使妇女署审计股能够协助加强妇女署的问责制、透明度和可信度。

附件

管理层对 2012 年 1 月 1 日至 12 月 31 日的内部审计和调查活动报告的回复

1. 妇女署高兴地提交管理层对联合国开发计划署(开发署)审计和调查处处长关于 2012 年 12 月 31 日终了年度的内部审计和调查活动的报告做出的回复。应结合内有审计咨询委员会的报告和管理层对报告的回复的附件 (UNW/2013/9/Add. 1) 来阅读这一回复。

2. 妇女署知悉有关结论, 并按以下标题论述 2012 年期间在阿富汗、印度和肯尼亚进行三项外地审查过程中发现的主要问题, 以重点表明正在做出的改进。

治理和战略管理

3. 就 3 个外地办事处提出的问题不尽相同。就阿富汗和印度办事处而言, 发现的主要问题涉及战略规划, 妇女署确认过去曾有这些问题。已在全组织通过改进工作规划来处理这些问题。已将规划工作的指导意见, 包括确保完成 2014 年以后的所有战略规划的时限, 发送外地办事处。关于提出的其他问题, 阿富汗和印度办事处都采取必要行动, 在 Atlas 系统中对活动进行分类。阿富汗办事处完成了工作计划, 该计划现在是它目前开展工作的依据。

4. 关于需要对印度办事处从次区域办事处过渡到多国办事处进行规划一事, 妇女署派人进行评估, 并在执行局第 2012/6 号决定批准新的区域构架后不久, 开展过渡工作, 包括进行职能分析和商定新的人员配置结构。就肯尼亚而言, 审计还对是否为次区域办事处过渡到区域办事处做好准备一事表示关注。同在印度一样, 妇女署派人进行评估, 并在执行局批准新的区域架构后开展过渡工作, 包括进行职能分析和商定新的人员配置结构。妇女署决定在执行局在 2012 年 11 月批准新的区域架构后再开始详细的规划工作, 包括同工作人员协商, 以便从次区域办事处过渡到区域、多国或国家办事处。因此, 妇女署不认为这些工作有不当延误。

5. 正在处理在 Atlas 系统中对活动进行分类的问题, 现在分别设立了预算部门。在全组织一级, 管理和行政司正在设立业务单位。全组织的风险管理政策尚未最后制定。

方案和项目活动

6. 妇女署也认为过去曾有项目设计和规划质量的问题。妇女署已经 (a) 通过任命区域规划和协调专家增加支助和质量保证人员, (b) 把制定工作计划的时限提前, 确保有足够时间来保证质量, (c) 在制定 2014 年后的工作计划方面为国家、多国和区域办事处提供详细指导。

7. 关于执行情况,2011-2013 年战略计划 (UNW/2011/9) 中有到 2013 年底时实现 90% 执行率的指标。订立这一指标时有一项谅解,即执行率包括预支。但是在 2011-2013 年战略计划制定后,因国际公共部门会计标准(公共部门会计标准)的采用,妇女署已同其他联合国实体一样,在计算执行率时不考虑预支。因此很难将妇女署的执行率同 2011-2013 年战略计划中的指标进行比较。未列入预支的全组织 2012 年执行率为 70%。

8. 为了确保今后明确无误,2014-2017 年战略计划 (UNW/2013/6) 有不包括预支的 75% 执行率指标。妇女署已在 2012 年采取措施,在第四季度加快执行工作。已经把 2012 年的经验教训列入 2013 年旨在提高执行率的新做法。这些措施包括:(a) 每两周按区域追查执行率,第四季度改为每周追查;(b) 加强国家和区域一级的作业能力;(c) 把权力下放到国家一级,以加快与执行有关的交易;(d) 及早批准工作计划和预算,以便提前获取资金;(e) 对妇女署工作人员和伙伴进行业务培训。

9. 关于提出的具体问题,肯尼亚年度工作计划缺少基线数据的问题在 2012 年底修订的工作计划中得到解决。就印度而言,利用 2012 年底对年度工作计划进行的中期审查进一步改进成果框架。利用年度工作计划来获得资金和管理方案的做法符合方案和业务手册。

伙伴关系和资源筹集

10. 在全组织一级,资源筹集科已着手就论及问责事项、包括情况叙述和提交财务报告的费用分担协议标准模板,同大的捐助方进行谈判。这将节省时间,提高非核心资源筹集工作的效率。

11. 总部的资源筹集科一直通过提供指导、辅导、一对一电话交谈、模板和质量控制的方式提供支助。它与方案司一起主办资源筹集网播研讨会,培养工作人员筹集资金的能力。

12. 肯尼亚办事处和印度办事处起草和制定了资源筹集行动计划,规定了职责和重点行动,并规定了具体的资源筹集活动和时限。

业务

人力资源管理

13. 妇女署已采取一系列措施,处理审计和调查处指出的人力资源管理不足的问题。这些措施包括:(a) 印发一本人力资源手册,提出对人力资源进行适当、高效和有效管理的政策和准则;(b) 通过征聘有经验的 P-4 和/或 P-3 级国际业务管理人员和 P-3 级区域人力资源专家和/或至少有五年经验的本国专业干事(NO-C 职等),加强区域办事处和一些大的国家办事处的能力,以协助执行规定的人力资源政策和准则;(c) 对 176 名高中层工作人员进行人力资源管理培训;(d) 为

区域和国家办事处提供网播研讨会培训和在线支助，加强它们的人道主义管理方法；(e) 总部进行核实和监测。

财务管理

14. 在财务管理方面，妇女署采用综合性方法来处理开支分配不当的系统性问题。新的内部控制框架于 2012 年 11 月 26 日在全球启用，把项目财务管理的责任交给项目管理人员。这有效地加强了权力，明确规定项目管理人员的责任包括项目的财务管理。此外，新的内部控制框架还通过对妇女署所有职能进行适当划分，加强了财务管理。还向全组织发出指示，要求采用并提交资金批准表格和支出证明，使上报项目开支和清算给伙伴的预支款标准化。使用这些表格以及与核定项目预算一致的标准总分类账编码将确保项目开支记在正确的账号和供资编码下。

15. 2012 年在整个财务管理工作中做出了重大改进，协助编制了第一套符合公共部门会计标准的财务报表，取得了以下重大成果：(a) 核对了 2004 年至 2011 年的遗留的总分类账余额；(b) 年底和月底全面结清的指示得到执行；(c) 印发详细的财务手册。

16. 2012 年年中后在总部和国家办事处对工作人员进行了能力建设培训。对 176 名中高级别的工作人员进行了领导才能和业务管理培训。妇女署在总部财务科内设立了一个专门的外地支助股。该股通过网播研讨会不断为总部和区域及国家办事处的工作人员提供关于标准业务程序和适当有效财务管理的重要控制措施的指导和培训。此外，在 2012 年建立区域构架内加强了区域一级的财务管理能力，以便马上为区域内的国家办事处提供支助。

资产管理

17. 妇女署大大加强了总部和区域及国家办事处的资产管理。最近印发的方案和业务手册中有详细的政策和程序，以用于对资产进行从购置到适当使用和处置的管理。已经制订了对资产进行强制性管制的准则，包括定期对资产进行实物核查和核对有关资产记录。通过根据公共部门会计准则每月进行结清，定期监测这些管制措施的执行情况。

18. 妇女署在总部征聘了一名资产管理专家，定期为总部和区域及国家办事处提供指导和支助。已经为每个办事处指定了 1 个资产管理人和资产联络人。

19. 对区域及国家办事处的 26 名资产管理人和 71 名资产联络人进行了资产管理培训，正继续通过网播研讨会进行培训。妇女署不仅通过加强政策和标准业务程序，而且通过预先培养工作人员的能力来继续加强它的资产管理工作。计划在 2013 年第三季度另外进行如何使用 Atlas 系统资产管理模块的在职培训。