



2014 年年度会议

2014 年 6 月 17 日至 19 日

临时议程项目 5

审计事项

## 2013 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间内部审计和调查活动报告

### 摘要

本报告提供了关于联合国促进性别平等和增强 妇女权能署(妇女署)2013 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间内部审计和调查工作的信息。妇女署的内部审计职能由联合国开发计划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)实施。调查工作由审计和调查处调查科实施。有关所采取行动和管理部门对本报告反应的信息附于本报告之后,可在妇女署网站查阅。审计咨询委员会关于妇女署的报告和管理部门对报告的回应载于本报告增编(UNW/2014/4/Add.1)。

执行局不妨:(a) 注意到本报告;(b) 表示继续支持审计和调查处开展的审计和调查工作;(c) 注意到审计咨询委员会的报告以及管理部门对报告的回应。



## 一. 引言

1. 联合国开发计划署(开发署)审计和调查处谨向联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)提交关于妇女署 2013 年 12 月 31 日终了年度的内部审计和调查活动的报告。

## 二. 对妇女署的保证

2. 为实现对治理、风险管理和控制系统提供保证的目标, 妇女署审计股进行的审计应把重点放在经评估认为能给妇女署及其目标带来最大财政、声誉、法律和职能风险的治理、管理和业务活动领域。

### A. 任务

3. 妇女署的内部审计工作是由审计和调查处根据妇女署《财务条例和细则》(UNW/2012/6, 附件一)以及两年期服务级别协议进行的, 第一项协议于 2011 年 12 月 5 日签署。专门的妇女署审计股是审计和调查处于 2012 年设立的, 有 2 个审计员额。鉴于妇女署的区域结构状态和该实体组织规模, 审计股的人员配置从 2 个审计员额增至 4 个, 并于 2012 年 12 月签署了最初服务级别协议的一个修正案。2013 年完成了招聘工作, 4 个审计员额已在 2013 年 12 月填补完毕。2013 年 12 月 6 日签署了新的 2014/2015 两年期服务级别协议, 维持 4 个审计员额。

4. 审计和调查处向执行局确认, 审计和调查处根据内部审计师协会制定的《国际内部审计实务准则》和《道德守则》进行审计。

5. 此外, 审计和调查处确认, 2013 年, 审计和调查处在业务上独立于妇女署管理部门, 并按照国际准则自由决定其审计和调查范围。

### B. 独立外部监督

6. 审计咨询委员会由 5 名独立外部专家组成。委员会成立于 2012 年 9 月, 就妇女署的问责制框架、制度和风险管理的良好做法, 向副秘书长/执行主任提供独立的咨询意见。委员会还审查审计股的审计战略、年度工作计划、预算、审计风险评估模式、季度活动报告和资源、审计报告和调查活动。委员会对提交执行局的年度报告草案发表了评论。

7. 审计股与联合国审计委员会协调工作。

### C. 基于风险的审计规划

8. 经与高级管理部门、相关部门和其他利益攸关方协商, 对妇女署可审计领域进行风险评估后, 拟订了 2013 年审计计划。还考虑了审计委员会已做计划的审

计，以在向副秘书长/执行主任和执行局提供保证方面避免重复劳动。每年对风险评估进行审查，以确保相关性。

9. 最终选择 2013 年进行审计的外地办事处和总部单位的依据是：(a) 办事处/总部单位的风险评级，(b) 妇女署管理部门的区域优先事项，(c) 审计战略规定：被评为极高风险的单位每两年审计一次，被评为高风险的单位每三年一次，中度风险每四年一次，低风险每五至六年一次，取决于审计能力。2013 年，审计股审查了被评为高风险和中等风险的国家办事处。

10. 2013 年 1 月审计咨询委员会审查了 2013 年审计计划，然后于 2013 年 2 月提交副秘书长/执行主任批准。

#### D. 2013 年发布的审计报告

11. 2013 年发布了 7 个外地办事处的审计报告：阿富汗的国家办事处(第 982 号报告，2013 年 4 月 11 日发布)、印度的次区域办事处(第 1121 号报告，2013 年 6 月 7 日发布)、肯尼亚的次区域办事处(第 1077 号报告，2013 年 6 月 28 日发布)、刚果民主共和国的国家办事处(第 1220 号报告，2013 年 10 月 29 日发布)、南苏丹的国家办事处(第 1221 号报告，2013 年 10 月 31 日发布)、哥伦比亚的国家办事处(第 1222 号报告，2013 年 11 月 1 日发布)、海地的国家办事处(第 1224 号报告，2013 年 12 月 18 日发布)。所有报告可在 <http://audit-public-disclosure.unwomen.org> 查阅。

12. 2013 年发布的大多数审计报告汇报了妇女署各办事处 2012 年的活动。因此，审计结果基本反映了该年的方案和业务活动状况。如妇女署企业资源规划系统所记录，7 项全面审计涵盖了妇女署办事处的方案和业务活动，支出约为 3 900 万美元，占总支出 2.35 亿美元的 17%。

#### E. 审计评级

13. 根据审计结果，对于治理、风险管理和控制程序，审计和调查处一般给一个总体审计评级。审计和调查处仅把 7 个办事处中的 1 个(14%)评为不满意，意味着内部控制、治理和风险管理流程尚未建立或运作不佳，因而被审计单位的总体目标可能受到严重损害。4 个办事处(57%)被评为部分满意，意味着发现了一个或数个问题，可能对目标的实现产生不利影响。其余 2 个办事处(28%)被评为令人满意，因为没有发现会严重影响实现目标的问题。

### 三. 内部审计报告的披露

14. 按照执行局第 2012/10 号决定(见 UNW/2012/16)，内部审计报告在向管理部门和有关会员国发布 30 天后公开披露，如果敏感信息可能对第三方产生不利影

响，准许其审查报告并要求编辑。公开披露网站于 2013 年 5 月 7 日开始运作。所有 2013 年的内部审计报告都在妇女署的网站上未经编辑公开披露。

15. 公开披露内部审计报告，证明妇女署致力于组织透明度和促进对发展伙伴的问责制。

## 四. 人员配置和预算

### 人员配置

16. 2013 年，妇女署采取行动解决审计委员会 2012 年提出的对审计股资源分配不足问题，批准额外 2 个审计员额。这两个员额(1 个 P-3, 1 个 P-4)，2013 年 10 月和 12 月已分别有人任职。2013 年 12 月 31 日，审计股有 4 个员额专门进行妇女署的审计。

### 预算

17. 2013 年，审计股总预算为 90 万美元，比 2012 年预算增加约 30 万美元。审计和调查支出为 70 万美元，显示出主要由于迟迟不能完成征聘额外两个工作人员的工作，预算支出不足达 22%。

## 五. 重大内部审计结果

18. 外地办事处的审计范围通常涵盖以下活动：(a) 治理和战略管理；(b) 方案活动(方案和项目管理、伙伴关系和资源调动)；(c) 业务活动(人力资源、财务、采购、信息和通信技术、资产管理、请假管理、安全与安保、一般行政管理和开发署提供的业务支助)。

19. 2013 年，审计和调查处发布了 7 份涉及外地办事处审计的报告。

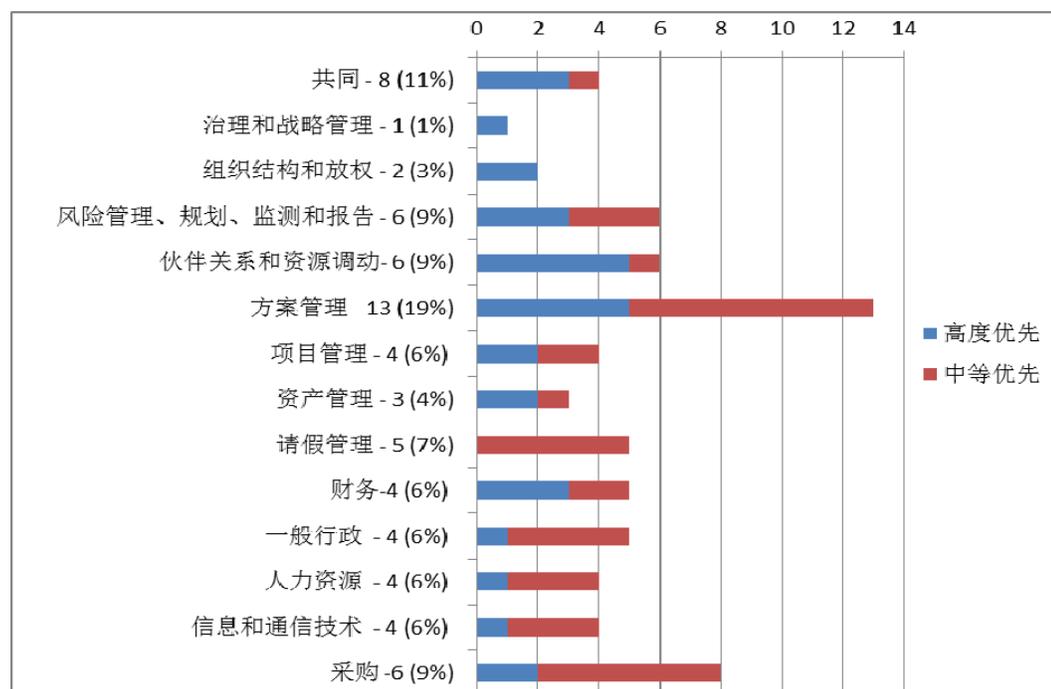
20. 7 份审计报告是 5 个国家办事处和 2 个次区域办事处的审计。这些审计总共提出了 70 项建议，其中 4 项(6%)涉及共同问题，其中有 3 项涉及治理，具体而言涉及缺乏职责分离的政策和程序，缺乏风险管理政策和程序，以及缺乏针对妇女署的东道国协定。另一个共同问题是对建立和采用企业资源规划系统记录和监测方案/项目活动和支出缺乏适当的指导。

21. 虽然管理部门一直响应下文第六节所述针对具体办事处的建议，但是审计股注意到，2012 年年度报告与本报告之间提出的问题有某些一致性。进一步分析各项建议显示出一些反复出现的问题，例如：(a) 区域架构推出期间与业务和方案能力有关的困难(7 个办事处)；(b) 战略制订和调动资金方面的拖延(4 个办事处)；(c) 项目监测和监督程序不足，缺乏项目监测框架/计划(5 个办事处)；(d) 采购规划不足(4 个办事处)；(e) 给执行伙伴的预付款管理方面的缺点(6 个办事处)；

(f) 资产管理中的缺点，包括企业资源规划系统中资产清单不完备和(或)过时，未进行实物盘存，以及资产无标记(6个办事处)。

22. 指出以下问题的审计的比例特别令人关切：给执行伙伴的项目预付款(71%)；资源调动战略不存在或不足(57%)。

#### 2013 年审计建议的分布和优先次序<sup>a</sup>



<sup>a</sup> 共 70 项建议。

23. 截至 2013 年 12 月 31 日，2013 年提出的 70 项建议中 19 项完全执行，51 项仍未执行，其中 23 项(45%)涉及 2013 年第四季度发布的报告。在 51 项未执行的建议中，24 项(47%)为高度优先事项。

## 六. 审计建议的后续行动

24. 2010 年 9 月 1 日至 2013 年 12 月 31 日期间发表的审计报告共提出 177 项审计建议。截至 2013 年 12 月 31 日，177 项建议中有 10 项已经撤回，由于妇女署组织结构和业务活动的变化，这些建议不再具有相关性。其余 167 项建议中，112 项(67%)已完全执行，3 项(18%)正在执行，25 项(15%)尚未开始执行。

25. 2013 年 12 月 31 日正在执行的 30 项建议中，4 项(2%)超过 18 个月没有得到充分执行。所有未执行的建议均于 2014 年第一季度得到执行。

26. 尚未开始执行的 25 项建议中，23 项涉及 2013 年第四季度发布的审计报告。

## 七. 咨询服务

27. 审计股继续应请求向总部和外地办事处的妇女署管理人员提供咨询意见。咨询意见涵盖一系列主题，包括：捐助方请求提供信息，租约不延续，详细的任务，副代表员额临时替代的建议，应收款注销，由国家政府或非政府组织执行的项目的审计，确定资产的寿命，捐助者协议中的审计/调查条款，以及对照《性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》的报告。此外，提供咨询服务也是有关向执行伙伴预付现金的政策和程序审查的部分内容。

## 八. 调查

28. 根据服务级别协议，审计和调查处提供的调查服务，覆盖指称的欺诈、腐败或其他不当行为，包括妇女署工作人员、编外人员和承包商的工作场所骚扰，滥用权力或报复举报人。

29. 截至 2013 年 1 月 1 日，审计和调查处有 2 个 2012 年的未决案件，其中一个 2013 年 6 月 30 日已经解决。调查“热线”于 2012 年 11 月开通，首次提供了妇女署专用的机制，可以用多种语言免费报告指控。妇女署《解决不遵守联合国行为标准的情况法律框架》于 2013 年 1 月颁布，还制定了妇女署范围内有关不当行为的报告和调查程序。审计和调查处参加了有关《法律框架》的全年培训活动，特别是报告程序和调查程序。审计和调查处发现报告的案件大幅增加，从 2012 年的 2 个增加到 2013 年的 20 个。2013 年仍在处理的 20 个案件中，10 个已结案，因为初步评估表明不需要做进一步调查。对 1 个案件进行了调查，已移交妇女署法律顾问。截至 2013 年 12 月 31 日，9 个案件仍未结案。

30. 初步评估后结案的 10 个案件中，2 个涉及滥用权力，2 个涉及工作场所骚扰，2 个涉及滥用妇女署资源，4 个涉及采购欺诈。10 个案件中 1 个案件注意到欺诈迹象，欺诈金额达 389 844 美元。但是妇女署在此案中并没有遭受损失，因为欺诈是在授予合同之前发现的。在被调查的一个案件中，财务损失达 2 548 美元。

31. 《法律框架》发布之后，所有调查报告均应移交管理和行政司司长。

## 九. 总体结论

32. 内部审计结果显示，审计的内部控制、治理和风险管理程序已经普遍建立并正在运作，但需要改进。对于向管理部门提出的建议，正在采取行动，这应进一步加强妇女署完成其任务的能力。2013 年没有发现重大的调查事项。

## 附件

### 管理部门对 2013 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间内部审计和调查活动年度报告的回复

1. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)谨提交其管理部门对联合国开发计划署(开发署)审计和调查处主任关于 2013 年 12 月 31 日终了年度内部审计和调查活动报告的回复。

2. 妇女署知悉有关结论，目前正在处理报告第五节“重大内部审计结果”中所指出的下文标题下的关键问题，强调正在采取的改进措施。

#### 治理和战略管理

##### 有关职责分离的政策和程序

3. 妇女署拟订了内部控制框架的政策。总体内部控制框架于 2012 年 11 月推出，是实质性的指导文件，确保职责分离并遵守妇女署《财务条例和细则》，也是让工作人员更好地了解其问责任和职责的框架。妇女署通过总部业务管理人员讲习班和区域讲习班，就内部控制框架和权力下放进行了培训。每个总部司、国家办事处、多国办事处和区域办事处都必须遵循内部控制框架程序，在其具体办事处结构范围内实施自己的控制措施。妇女署将继续确保这些控制措施发挥预计的作用。

##### 风险管理政策和程序

4. 妇女署内部控制框架政策是风险管理、评估和报告的主要机制，为遵守妇女署《财务条例和细则》及确定问责责任和职责提供了一份路线图。战略说明和年度工作计划进程涉及认真分析国情，包括查明潜在的风险，以及如何在妇女署拟议方案中减轻这些风险。这些文件先经过同侪审查，然后由总部各司司长或其指定人员组成的高级管理小组批准。此外，对战略说明和年度工作计划每年审查一次。这些审查除其他外还对风险和挑战进行评估。妇女署管理部门认为有必要，并已采取步骤，着手拟订一项全组织的企业风险管理框架。拟订妇女署企业风险管理战略有两个方面：(a) 了解整个联合国系统企业风险管理的良好做法和挑战，(b) 专门针对妇女署的需要拟订切合实际的企业风险管理办法。企业风险管理进程预计从 2014 年 3 月开始，将制定和推广查明、评估、管理、监测和报告风险的程序，包括针对妇女署方案和业务活动的评估风险模板。

##### 针对妇女署的东道国协定

5. 关于针对妇女署的东道国协定，妇女署与方案国政府的关系基于开发署与这些东道国政府的关系的遗产。开发署一直利用《标准基本援助协定》，在方案国依法建立和管理其关系。

6. 妇女署 2011 年开始运作时，依照大会第 64/289 号决议，性别平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室、提高妇女地位司、联合国妇女发展基金和提高妇女地位研训所合并，现有任务和职能移交妇女署。目前，妇女署在联合国驻地协调员制度范围内工作并建立了新的区域架构，以在全球范围内促进其工作。通过与开发署协调和与东道国政府沟通，妇女署正努力将《标准基本援助协定》的覆盖面扩大到在方案国家的存在和业务活动。这将通过与东道国政府交换信函并在必要时签署新协定来实现。机构的立场是，妇女署应扩展现有协定的范围，因其没有能力谈判新的协定，而且新协定也不会使其受益。

7. 出于不同的原因，这一进程已证明对本组织是具有挑战性的进程。例如，在妇女署曾有方案人员、现在有全面业务人员的一些会员国，要么不存在《标准协定》(因为联合国的存在先于开发署的成立)，要么存在《标准协定》，但国家当局正在考虑更新，以反映该国与联合国系统的现有关系。妇女署正在寻求以战略方式应对这些挑战，已制定一项多层次战略，旨在管理其在该国的存在。

#### 为记录和监测方案/项目活动和支出适当建立和使用企业资源规划系统的导则

8. 管理和行政司 2013 年 11 月最后敲定，在妇女署企业资源规划系统中设立单独的业务单位，这符合实施新的区域架构的情况。对于正在为每个国家办事处设立单独的企业资源规划系统业务单位的地方，这是妇女署所有外地办事处的一项共同工作。现在已经为每个外地办事处建立了单独的部门身份，将企业资源规划系统预算编号与每个办事处的财务事项有效分隔开来。作为妇女署不断努力提供更有效和方便的管理报告工具和平台的一部分，2012 年 1 月开始实行一套新设计的项目交付情况报告。项目交付情况报告旨在通过向本组织提供实时了解一个项目的执行情况的途径，提高业务和管理成效。作为改进工作的一部分，在内联网建立了一个管理报告网站，作为项目交付情况报告的中央储存库，每月进行上载。

9. 妇女署认识到，计算机生成的信息总汇对于协助管理和监测关键业务运作和活动至关重要。2013 年 5 月 31 日，方案司实施了一个人工更新版本的信息总汇，供立即投入使用。利用这一总汇取得的经验将有助于查明，管理部门认为在不久的将来开发电脑化信息总汇方面最有用和最相关的业务和财务数据。这将需要进行成本效益分析，以帮助妇女署决定开发一个全面电脑化信息总汇的信息技术项目的时机和范围。

#### 在有关业务和方案能力的区域架构全面推行期间遇到的困难

10. 在执行局核准的妇女署区域架构建议里，区域架构的所有要素预定在 2013 年年底前到位。虽然妇女署实现了这一最后期限，所有区域办事处此时都已建立，区域主任也已到位，但是由于房地困难，欧洲和中亚区域办事处有些延误。

11. 妇女署确认，在设立新的办事处和把权力和监督工作从总部转移到区域办事处期间，各单位在某些业务和方案能力方面遇到一些困难。妇女署采取了特别措

施应对这些困难，包括增加培训活动，快速增加有具体能力问题办事处的人员能力，并在两个个案中，保留由总部直接监督(在刚果民主共和国，在卢旺达中西部非洲区域办事处发生变动后；在波斯尼亚和黑塞哥维那征聘新的欧洲和中亚区域主任之前)。

12. 尽管在重大改组过程中在保持高水平的方案执行方面存在固有的挑战，妇女署指出，外地办事处 2013 年的交付工作比 2012 年大幅增加，外地办事处平均交付率对照预算高于 80%。妇女署认为，外地办事处的交付是业务和方案效率坚实的总体指标。在此基础上，妇女署认为，2013 年为回应确认的业务和方案能力挑战所制定的减轻和回应措施证明基本上是有有效的。

### 资源调动

13. 资源调动是最重要的共同优先事项。妇女署管理部门要求所有外地办事处在总部帮助下制定资源调动行动计划，大多数办事处现在都有了行动计划，概述当地一级的各种机会，包括时间表及后续步骤。此外，妇女署制定了一个在线工具，使高级管理部门能够监测外地非核心资源调动活动的进展情况。这个工具反映了关键的资源调动生命周期行动，从与潜在捐助者开展有希望的对话(软性编审中项目)，到坚定的书面承诺(硬性编审中项目)，最后签署合同。2014 年，规定所有办事处必须拟订资源调动战略和更新行动计划，为各自的核定战略说明和年度工作计划筹集资金。总部正在帮助外地办事处拟订这些资源调动战略，并同布鲁塞尔联络处一起，继续为国家办事处提供培训，而区域办事处则越来越多地向国家办事处提供资源调动支持。

14. 必须着重指出，妇女署正在加强同所有捐助者的伙伴关系，除其他外，通过副秘书长/执行主任和她的代表访问捐助国首都，与议员会晤，妇女署在国家一级与捐助方代表接触，以及通过与会会员国和其他合作伙伴拟定伙伴关系协定。最近，这已促成核心资源基础的增加和非核心资源某种程度的增加。2013 年，妇女署实现了从至少 125 个会员国获得 1.5 亿美元的核心资源指标，比 2012 年的 113 个会员国增加了。

### 项目监测和监督过程

15. 妇女署认识到，项目监测和监督一直是个薄弱环节，并正在设法改善这方面的能力。2012 年完成的《方案业务手册》，载有这方面的新增和加强的指导，并一直列入总部和区域办事处举办的实地培训课程。

16. 妇女署已加强其对伙伴所发生支出的监督机制。经修订的审计方法和妇女署非政府组织、政府和政府间组织项目审计的新准则已经到位。妇女署还通过了基于风险的审计规划。项目审计工作范围已经修订，维持并不断更新一份所有拟审计项目的时间表。妇女署通过竞争性招标程序，雇用全球审计人穆尔·斯蒂芬森

公司提供服务，审计妇女署通过项目合作协定或协议书分配给非政府组织、政府或政府间组织的项目，目的是获得这样的保证：妇女署为这些合作伙伴提供的资金都被用于预定的目的。

17. 2013 年年底，妇女署完成了其第二代国家发展计划(战略说明)的拟订。在这方面，编制监测、评价和研究计划，附有明确的监测构成部分，这是这个进程的强制要素，每个区域、多国和国家办事处都必须编制一份监测、评价和研究计划，由总部妇女署各部门代表组成的总部同行审查小组审查和最终批准。各办事处负责按照其监测、评价和研究计划进行监测、评价和研究活动，这将是更广泛的国家计划年度审查进程的一部分。因此，从 2014 年起，所有办事处都有一项监测计划，是其经批准的监测、评价和研究计划的组成部分。

### 采购规划

18. 妇女署启动了一个新的在线采购规划工具。这个新工具可以自动合并采购要求，妇女署的采购需求可以按商品类型、区域、国家等进行合并、归类和评估。妇女署所有工作人员通过妇女署内联网都可以查阅在线采购计划。计划的活动由总部采购科定期进行监测。经常性和高价值的项目是全机构的行动。这一工具确保控制和规划的一致性，使妇女署采购活动能获得最高性价比。

### 对执行伙伴的预付款

19. 妇女署将继续加强对执行伙伴预付现金的控制，按照总部月末准则和结束活动监测和核对预付款。这项工作还辅之以有关《方案和业务手册》政策的许多培训课程，既有面向所有办事处的网络研讨会，也有若干面对面的培训课程。此外，妇女署拟订了一个执行伙伴培训单元，以确保执行伙伴很好地理解监测和报告模式，并保留审计跟踪所需的文件。

### 资产管理

20. 妇女署实施了关于资产管理的内部控制框架，确保授权、记录和保管资产方面的职责分离。所有资产交易的记录工作都集中在总部，因此，所有增补、转移和处置都在总部按政策入账。商业单位协调人根据要求提交批准的表格，半年一次进行资产核查和全部核证。已制定一份详细的资产管理程序和业务手册，以在资产管理程序、资料整理和妇女署政策方面指导各业务单位。《方案和业务手册》、资产表格和培训材料已在内联网上公布以供参考。