|  |  |
| --- | --- |
| **理事会2016年会议 2016年5月25日-6月2日，日内瓦** | logo_C_ |
|  |  |
|  |  |
| **议项：ADM 10** | **文件 C16/44-C** |
| **2016年4月12日** |
| **原文：英文** |

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
| 秘书长的报告 | |
| 内部审计员有关内部审计活动的报告 | |

|  |
| --- |
| 概要  本报告阐述了从2015年3月至2016年2月期间开展的各项内部审计活动。  需采取的行动  本报告已转呈理事会**审议**。  \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  参考文件  国际电联《财务规则和财务细则》（2010年）第29条 |

引言

1 按照国际电联《财务规则和财务细则》（2010年）第29条要求编写的本报告已转呈理事会。依据国际电联内部审计章程[[1]](#footnote-1)，本报告已提交秘书长并转呈理事会审议。本报告涉及2015年3月至2016年2月期间开展的活动。

2 2015年，内部审计处由两名专业类职员 – 一名P.5（处长）和另一名临时P.3（内部审计员）构成。在2015年5月之前，一般事务类职员（审计助理）兼职工作，随后改为全职。2015年9月，在职的临时初级内部审计员（P.1）离开国际电联，定期初级内部审计员（P.2）招聘结束后，现任者于2016年3月中承担起这项职能。现在，该处由三名专业类职位和一名全职一般事务类职员构成。

3 内部审计处（IA）确认，所开展的审计工作是根据《内部审计专业做法国际标准》、内部审计师协会（IIA）[[2]](#footnote-2)制定的《道德准则》以及国际电联内部审计章程[[3]](#footnote-3)的规定进行的。此外，内部审计处还确认，对于报告期内所审计的一切活动，该部门职员既无管理权也未承担任何责任，且未在国际电联内部承担任何财会或日常运作工作。

内部审计活动的方向和范围

4 秘书长于2015年1月批准的2015年内部审计计划已通报外部审计员，以便提高工作效率并加强协调。审计工作主要针对保证业务和/或绩效审计领域。2015年计划开展的两项审计工作并未进行（一项顺延至2016年初，而另一项则因外部审计员在此方面开展的工作降低了审计风险而被取消）。

5 内部审计处按部就班地与国际电联外部审计员和独立管理顾问委员会（IMAC）分享了内部审计报告副本中的内容。根据《国际电联财务规则》规则29.5，内部审计最终报告可提供给成员国或其指定的代表。根据理事会在其2015年会议上向国际电联秘书长提出的要求，一项方便获取内部审计报告的机制已提交理事会财务和人力资源工作组（在其2015年10月会议上），之后，该机制即刻投入使用。在本报告期内，通过（新的）在线机制未曾收到获取内部审计报告的要求。

保证业务的目标和结论

6 保证业务旨在评估(i)经审计的国际电联运作的管理方面、(ii)风险管理做法以及(iii)（内部）控制的有效性。审计产生的建议依据影响力和可能出现的问题（严重、高、中、低）划分轻重缓急。

7 根据所开展的各项保证业务，IA得出结论，总体而言，缺乏指导和政策（以及政策的宣传）是最常见的缺陷，其次是为国际电联官员充分管理风险而开展的风险评估（各层面）存在一些不足之处。有关运作和交易，内部控制基本有效。在秘书长的支持下，向管理层提出的建议正在转化为行动，这将进一步强化国际电联的履职能力。

8 内部审计处按要求随时对各项建议采取的行动的落实情况予以跟进（亦见本报告有关跟进情况的段落）。

已开展的保证业务如下：

# A 国际电联/总部和区域/地区代表机构之间差旅的审计

9 此项审计的目的是评估在多大程度上减少（或可以减少）国际电联/总部和区域/地区办事机构之间的差旅并以内部电子工作方式取而代之，从而使降低支出成为可能。此项审计涉及时间为2012年1月1日至2014年12月31日。

10 审计结果表明，过去的公务差旅难以减少或采用内部电子工作方式取而代之。然而，远程工作方法可以尽可能地用于与培训相关的公务差旅。管理层表示，电信发展局已在差旅方面大刀阔斧地采取了增效节支措施。总之，审计结果在国际电联/总部和区域/地区办事机构之间的差旅方面向秘书长提供了合理保证[[4]](#footnote-4)，内部电子工作方法得到充分利用，因此使国际电联的资源得到经济合理的使用。

# B 对空缺职位的审核以及等级下调可能性的审议

11 此项审计的目的是评估职位分类程序以及经审核的空缺职位等级产生了多少结余。审计亦部分涉及职位的审核和升级，以便全面掌握职位分级机制和职位提升产生的财务影响。此项审计涉及的时间为2012年1月1日至2014年12月31日。

12 审计结果表明，2012-2014年期间，每年降低职位等级产生的结余达370,728瑞郎。而职位升级造成每年支出增加257,251瑞郎，由此抵消了结余。严格控制等级划分程序并管理不正当理由造成的风险确保等级划分决定明智合理。管理方面需要通过更新现行行政规定予以完善。人力资源管理部（HRMD）管理层表示，有关行政规定正在拟定之中。

13 总之，此项审计的结果向秘书长提供了合理保证，分类程序具有有效控制，分类风险得到管理。管理方面有必要进一步完善。IA亦得出结论，2012-2014年间空缺职位升级的减少带来了结余。

# C财务处和投资程序的审计

14 此项审计的目的是在于：(i)审核并评估国际电联投资决策相关程序中的内部控制（和报告）及其有效性；(ii)审核管理进程、政策、程序和监管框架；并(iii)评估投资活动相关风险的管理情况。此项审计涉及的时间为2012至2014年（以及2015年初）。

15 IA对以下各方面予以肯定：(i)为满足预期的运营性支出需求提供充足的现金（在审计抽样中未显示出任何现金短缺的情况）；(ii)向银行发出的投资指示具备双人签字（所审议的文件中无错误交易/传真）；(iii)在有关投资的文件中未发现不完整的非正常交易。

16 内部审计处的看法、高优先级建议和管理层的意见：

(i) 一项建议指出，应制定管理负利率的程序，同时考虑成立内部顾问小组。管理层表示，必须考虑所有的法律和财务影响并为制定长期正规程序做好准备，同时提交秘书长批准；

(ii) 建议着手为发布现金流预测报告建立报告机制，从而减轻某些情况下无法及时提供和/或做出响应的风险。管理层表示，已注意到该建议并在为落实建议开展讨论；

(iii) 建议完成对现金管理模块各项功能的实施并向用户提供适当的培训，从而减少可能出现的差错并降低效率风险。管理层对此建议表示同意，但对国际电联实施超大规模应用持谨慎态度；

(iv) 建议将使用电子银行作为一项一般性规则，以便减轻“人工”交易（通过传真）造成的差错风险。管理层认为，目前的程序比电子程序更加安全，因此，不打算全面实施此项建议。

17 总之，鉴于每年处理的投资交易屈指可数，已向秘书长提供了合理保证，用于财务处和投资程序的内部控制、风险管理和管理做法行之有效。

# D国际电联的内部规则框架（行政规定）

18 此项审计的目的已确定为审核所有现行行政规定[[5]](#footnote-5)的准确性和有效性，以便决定这些行政规定是否仍符合当前的规则和其它适用程序以及最佳做法。在审计准备阶段，IA得知，人力资源管理部（HRMD）主任最近被秘书长委以协调（并开展）行政规定的审核工作。为此，IA减少了审计工作并发布了一项审计说明(i)阐述（相关同事）在此领域的工作进展并(ii)评估其余可能出现的风险。

19 IA得出结论：

(i) 审核工作正在进行，一旦完成，内部规则/行政指示不准确的风险将有所降低；

(ii) “行政规定”的定义（和行政规定与办公备忘录之间的关系）明确规定在第00/1号行政规定中；

(iii) 管理层的作用通过多项审核机制体现在过程中。目前的审核工作是与相关管理人员密切合作进行的，由HRMD主任、法律顾问以及图书馆负责跟进。

建议协调部门（HRMD）继续对审核工作予以密切跟进，以便向秘书长保证，国际电联秘书处具有实现妥善和有效管理的一套与时俱进且准确无误的内部规则。

# E 软件许可的审计

20 此项审计的目的包括(i)审核并评估现有软件许可库存系统；(ii)评估内部控制以防止或发现严重错误及异常并评估有关政策和导则是否为员工防范合规和经济风险提供了充足的指导；(iii)评估国际电联如何按照现行规则、政策和程序管理软件。审计涉及的时间为2013年1月至2014年12月。

21 内部审计处的看法、建议和管理层的意见：

(i) 应向国际电联职员提供更多有关各类软件的政策和导则，从而降低可能出现的背离软件协议的风险。管理层表示，若有疑虑，用户应与法律处联系，以便澄清相关许可所含条款的含义（包括那些“免费用于非商业用途的”条款）。

(ii) 目前的库存程序不够优化。SCCM（信息服务部（ISD）数据库）与SAP软件资产报告（FRMD数据）之间的年度对账情况应记录在案并在可能的情况下增加对账频次，以方便年终的库存核对。管理层表示，必要时，ISD需进行必要的修改，重点清除IT提供商不使用或不再支持的软件。年度软件许可核对工作文件将得到审议和更新。

(iii) 应制定在SRM中可以按产品和成本中心分类的报告，从而减轻库存记录不完整以及软件不完全合规的风险。应发布SCCM库存情况，以便核对库存数据并将年度软件许可核对情况记录在案。管理层表示，国际电联从未用过比SAP ERP系统中使用的非常普通的产品类别（原材料组）更复杂的产品代码（如UNSPSC），而且许可费列在最初为电信展计算机实际租用情况创建的普通S341E类“租用 – 计算机系统”之下。管理层还表示，这项讨论可能涉及账目图。

(iv) 使用国际电联信用卡在线购买软件应采用常规采购程序并应尽量避免（用于其它支付手段不可用时），以便减轻国际电联的经济风险。应确定将信用卡采购整合至SRM的可行性及其这种做法的成本效率。管理层同意这项建议，但强调指出，他们认为使用信用卡进行的采购已经处于最低水平。

(v) IA注意到，国际电联为在最大程度上降低风险已采用了多层安全控制手段。然而，应将SCCM的告警工具用于软件（将软件单独下载到用户的计算机可能造成风险），从而减轻与“任意”网管权限相关的合规和安全风险。管理层表示，将加强对软件人员各自计算机安装的监督。

22 作为一项一般性结论，此项审计的结果向秘书长提供了合理保证，国际电联的内部控制、管理和风险管理层行之有效。然而，IA指出了在库存和软件许可程序监督方面可改进的领域和风险。如这些问题得到解决，将特别加强IS流程，从而强化向秘书长提供的保证。

# F 对非洲区域和地区代表机构的审计

23 IA对位于塞内加尔达喀尔和喀麦隆雅温得的地区办事处进行了审计，所涉及的时间为2013年1月至2015年6月。此项审计的目的包括：(i)审核并评估现有的东道国协议和政策；(ii)评估适当的指导能在多大程度上减轻安全风险并为小额现金和银行交易提供充足的支持，同时减轻相关风险；(iii)评估如何使用现行规则、政策和程序有效控制地区办事处交易的合规性。

24 在对雅温得地区办事处进行的审计走访中部分解决了一个重要的问题（即（同事）在紧急情况下或出于其他公务原因出入未出勤职员办公室的问题）。IA随后了解到更多措施信息。

内部审计处的看法、高优先级建议和管理层的意见：

(i) 审计中发现的以及/或UNDSS报告反映出的安全问题应得到解决。在审计中，管理层告知IA将对此予以处理。

(ii) 有关对区域和地区办事机构提供代表津贴的建议应最终确定，以便提交协调委员会通过。管理层表示，草案已定稿，提交管理层批准前，正在为最终的通过开展交流。

25 总之，此项审计的结果提供了合理保证，国际电联的内部控制、管理和风险管理程序运转正常。然而，IA特别在驻地安全措施以及代表津贴（匮乏）方面指出了可改进的方面和相关风险。这些问题如能得到解决，将特别加强国际电联的驻地代表性及其安全性。

实施IMAC有关内部审计的建议

26 IMAC对有关内部审计职能的建议予以定期跟进并将进展载入其提交秘书长的报告以及提交理事会的年度报告。为此，特别提到了IMAC向理事会提交的第二份报告（C13/65号文件第3.4段）。在此报告中，IMAC建议“内部审计最好在2014年前委托同行进行审核”。这项审核是在2015年1月进行的。尽管外部认证小组总体认为，国际电联内部审计总体符合标准和IIA道德准则，但注意到与IIA14条一般性准则中1条和IIA26条绩效准则中5条不完全相符的情况。在向理事会提交的第四份报告的补遗2中，IMAC通过了外部认证小组的审查结果（见[C15/INF/11](http://www.itu.int/md/S15-CL-INF-0011/en)号文件）并建议内部审计员通过有关内部审计活动的内部审计员年度报告机制向理事会2016年及随后各届会议汇报针对有关国际电联内部审计活动的外部独立审核提出的9项建议中各项建议所采取的行动和落实进展。因此，本报告附件将提供各项建议概况以及内部审计处对所采取行动和进展的评估。

对内部审计处建议的跟进

27 在整个报告期内，根据IIA[[6]](#footnote-6)的准则2500，内部审计处继续对以往审计报告提出的各项建议实施监督。审计工作发现，过去12个月取得了巨大进展，实施统计数据如下：

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 年份 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 合计 |
| 审计报告的数量 | 2 | 3 | 2 | 0 | 4 | 4 | 7 | **22** |
| 建议 – 总量 | 13 | 21 | 17 | - | 113 | 55 | 34 | **253** |
| 实施中 | 1 | 0 | 1 | - | 13 | 20 | 30 | **65** |
| 延迟 | 0 | 0 | 2 | - | 1 | 5 | 0 | **8** |
| 完成 | 12 | 21 | 14 | - | 99 | 30 | 4 | **180** |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 实施中建议所占百分比 | 8% | 0% | 6% | - | 12% | 36% | 88% | **26%** |
| 延迟建议所占百分比 | 0% | 0% | 12% | - | 1% | 9% | 0% | **3%** |
| 完成建议所占百分比 | 92% | 100% | 82% | - | 88% | 55% | 12% | **71%** |

28 2012年之前的关键或高度重要性建议均得到落实。其中一项建议涉及修改内部批准工作流程。这项工作因成为内部程序总体审核的组成部分而拖延，目前已取得进展并预计在2016年完成。仍在落实的2011年的建议涉及对出版物成本的内部审计。管理层向内部审计处（和IMAC）定期报告进展情况。外部审计员评估指出，2011年的一些建议已完成落实。2016年，内部审计处将继续监督以往审计报告所包含的各类建议的落实情况，并酌情就跟进工作向IMAC和秘书长汇报。总之，一切均在进展之中，但工作重点的变更时有发生，这将对最初制定的建议的重要性产生影响。

与审计方法相关的方面

29 自2013年以来，内部审计处开始向审计流程和审计实体负责人下发审计有效性问卷调查表，用于评估审计工作的有效性，寻找改进空间。这种做法一直持续到本文件所报告的时段。根据2015年内部审计处收到的8份问卷调查表，反馈是积极的（1到5分制的评级中，平均分为4）。

C16/44号文件附件

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 独立管理顾问委员会（IMAC）第四份年度报告  （来源：C15/22号文件补遗2，2015年5月13日）  **建议6（2015年）：**因此，IMAC赞同外部审计员报告中的结果并建议理事会予以关注。IMAC**建议**理事会请秘书长和内部审计员（通过内部审计员有关内部审计活动的年度报告机制）向理事会2016年以及随后各届会议汇报外部独立审核针对国际电联内部审计活动报告提出的九项建议中每项建议所采取的行动和进展。  外部认证 | | | | |
| **问题** | **建议** | **管理层意见（2015年5月）** | **状态 （2016年 2月）** | **国际电联内部审计处 评估后备注 （2016年2月）** |
| 1.1 | IA应开展风险分析活动，其中应包括制定审计范围并建立风险登记册，为确保在合理的时间范围（如2-3年）内处理审计范围内确定的所有重要和重大风险制定标准。 | **内部审计处的意见：**上述工作已着手进行并将根据2016年审计计划开展更多工作。 | 已落实 | 有关IA 2016年规划，基于确定的审计范围、国际电联业务流程和国际电联风险登记册已完成了风险分析；使用9项标准确定审计范围内各项内容的重要性。 |
| 1.2.a | IA活动应加强工作规划流程，在年度工作计划中纳入：**a)**审计战略和方式，以便全面处理所有重要和重大风险并就有效控制、风险管理和管理进程向秘书长和理事会提供合理保证； | **内部审计处的意见：**上述工作已着手进行并将根据2016年审计计划开展更多工作。 | 已落实 | 审计战略和方式用来确定审计范围内的重要和重大风险。 |
| 1.2.b | IA活动应加强工作规划流程，在年度工作计划中纳入：**b)**有关审计范围的描述以及用来选择审计项目或审计议题的标准或风险要素； | 已落实 | 2016年审计规划包含有关审计范围和挑选审计议题的标准描述。 |
| 1.2.c | IA活动应加强工作规划流程，在年度工作计划中纳入：**c)**与外部审计员的协调性质和范围（包括外部审计员考虑拟定的审计清单）以及最终的评估活动，从而在最大程度上减少重复工作，确保良好的合作和信息交流。 | 已落实 | 2016年审计工作计划在拟定中考虑到外部审计员将涉及的议题（基于2015年12月18日收到的审计计划草案）。 |
| 1.2.d | IA活动应加强工作规划流程，在年度工作计划中纳入：**d)**在确定的时间范围或审计周期内对解决所有重大风险所需资源的充足性进行分析。 | 已落实 | 2016年审计计划提供了在已确定的时间范围或审计周期内处理所有重大风险所需要的可用（和需用）资源分析。 |
| 1.3 | IA活动应开展技能差距分析，以便对内部审计职员在履行审计职责过程中的实际掌握与预期具备的知识、技能和经验开展比较。 | **内部审计处的意见：**上述工作已着手进行并将根据2016年审计计划开展更多工作。 | 已落实 | 未发现内部审计职员在审计中缺乏技能和经验，但有关评估的工作，内部审计处强调指出，可能需要外部专业资源。 |
| 2.1 a | IA活动应进一步开发有关审计规划和执行的审计指导工具（并考虑将其整合为一种知识管理工具，如审计手册），从而加强IA活动的能力，以便a)在对所审核的活动风险、流程或系统进行初步评估后为各项审计业务制定审计目标和范围（审计“正确的事情”）； | **内部审计处的意见：**如资源状况允许，正在开展新的审计工作的同时实施上述意见。 | 已落实 | 对于各项审计，现按照对所审计流程或项目的风险评估提前确定目标。 |
| 2.1 b | IA活动应进一步开发有关审计规划和执行的审计指导工具（并考虑将其整合为一种知识管理工具，如审计手册），从而加强IA活动的能力，以便b)编写规划备忘录，说明将如何执行审计并将结果传达给被审计方，同时制定审计不同阶段的时间安排； | 已落实 | 在审计前发送的审计通知包含目标、范围、宗旨和时间安排等内容。这种做法已司空见惯。同时，酌情适时安排面向被审计方的更多行政事物通报。 |
| 2.1 c | IA活动应进一步开发有关审计规划和执行的审计指导工具（并考虑将其整合为一种知识管理工具，如审计手册），从而加强IA活动的能力，以便c)制定审计计划，为各项审计确定目标、实现所审核活动目标的风险清单、（控制每项所确定的风险的）审计标准以及相关审计程序（“正确地”审计）； | 已落实 | 对于各项审计目标、 实现所审计活动目标的风险清单、审计标准（控制各项所确定的风险）和相关审计程序目前已确定可以首先完成。多种情况下的经验表明，随着审计的进展，上述内容必定有所变更。 |
| 2.1 d | IA活动应进一步开发有关审计规划和执行的审计指导工具（并考虑将其整合为一种知识管理工具，如审计手册），从而加强IA活动的能力，以便d)确保工作文件与各想法、标准、原因和后果相关联，结论与各项审计目标挂钩。 | 已落实 | 随着审计的进行，开发工作将取得进展。被审计方确认事实无误和听取管理层意见是审计过程中按部就班实施的两个相互矛盾且极为关键的步骤。 |
| 3.1 | IA活动应修改标准审计意见定义，所包含的结论不仅应涉及控制有效性，还应涉及管理和风险管理做法，以便向国际电联高级管理层提供IA职责范围内各方面的保证。 | **秘书长的意见：**第一点将根据审计职责确定的目标予以实施。建议中的其他内容将考虑在2015年内进行并涵盖在2016年的年度报告中。 | 已落实 | 总体审计意见中多数2015年发布的内部审计报告提及对管理、风险管理和内部控制有效性的保证。对于个别专项审计，这一点不适用或不可行。 |
| 3.2 | IA活动应强化报告内容，明确阐述审计意见的前因后果并确保各项意见针对问题的根源。 | 已落实 | 每份审计报告核心部分都包含对审计目标的明确说明（参考COSO2013）以及为解决根源问题提出的因地适宜的建议。 |
| 3.3 | IA活动应在其向理事会提交的年度报告中包含当年审计中确定的、造成相关结果的一贯原因以及国际电联为解决这些问题采取的行动（成功做法）。 | 进展中 | 基于前几年的审计报告，向理事会2016年会议提交的报告目前已可以做到。一些确定的原因或许因未经常出现而不具代表性。 |
| 4.1 | 国际电联管理层应考虑加速开发ERM系统并制定综合控制框架。 | **秘书长的意见：**国际电联正在实施全面的风险管理框架，将其作为整体战略和运作规划进程中不可分割的组成部分。该框架采用多层风险管理方式，即考虑到国际电联面临的总体风险环境，亦考虑到各部门、各局和总秘书处面对的具体风险，同时确保在最适当的层面管理具体的风险，为实施减轻措施提供适当的资源。 | 进展中 | 最新情况见CWG-FHR 6/11号文件 |
| 5.1 | 国际电联管理层应根据IA活动的职责范围考虑评估其资源需求，以便向秘书长就该组织风险管理、控制和管理程序提供合理保证并提供咨询服务。 | **秘书长的意见：**将定期开展此项评估。 | 已落实 | 每次预算的编制均采用这种做法。 |

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. 秘书长2013年6月27日颁布的第13/09号行政规定。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 内部审计师协会，[www.theiia.org](http://www.theiia.org)。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 秘书长2013年6月27日颁布的第13/09号行政规定。 [↑](#footnote-ref-3)
4. 在设计和/或控制运作方面发现了一些缺陷，可能会影响该系统、职能或流程目标的实现。然而，这些缺陷的影响并不大，换言之这些问题不太可能发生。 [↑](#footnote-ref-4)
5. 行政规定是一项行政性行动规范，它构成本组织内部法令不可分割的一部分并为所有或一些职员带来权益或义务。因此，行政规定可特别用来修正或补充《人事细则》，补充《人事规则》和《财务规则》，使行政或操作程序制度化或授权或禁止一项行动或行为方式。 [↑](#footnote-ref-5)
6. 内部审计员协会，[www.theiia.org](http://www.theiia.org)。 [↑](#footnote-ref-6)