|  |  |
| --- | --- |
| **理事会2017年会议2017年5月15-25日，日内瓦** | logo_C_ |
|  |  |
|  |  |
| **议项：ADM 13** | **文件 C17/44-C** |
| **2017年3月14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2016年3月至2017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》（2010年）第29条要求编写的本报告现转呈理事会。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2016年3月至2017年2月期间开展的活动。

2 在整个报告期间内，内部审计处由两名专业类职员 – 一名P.5（处长）和另一名P.2（初级审计员）组成。在2016年6月之前，在该职位招聘期间，还有一名P.3（内部审计员）临时在岗，但该临时人员病休了相当长时间；为弥补人员的不足，还聘用了一名非全职顾问（2016年8月15日至10月31日）及另一名非全职顾问（2016年12月1日至2017年2月28日）。一名一般事务类职员（审计助理）在该处全职工作。

现在，该处由三个专业类职位和一个一般事务类职位构成。

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不承担任何责任，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 根据《内部审计章程》，拟议的2016年内部审计计划于2016年2月由独立管理顾问委员会（IMAC）进行了审议并随后提交秘书长批准。还将该计划通报给外部审计员，以便提高工作效率并加强协调。审计工作主要针对保证性服务。计划开展的七项审计工作中有一项未进行（由于跨部门任务组对该项工作密切关注），另一项审计延至2017年。

5 内部审计处与独立管理顾问委员会（IMAC）和国际电联外部审计员系统地分享内部审计报告副本中的内容。根据国际电联《财务规则》第29.5款，内部审计最终报告可提供给成员国或其指定的代表。自2015年10月以来，一项方便获取内部审计报告的机制已投入使用。在本报告期内，通过在线机制收到了两份希望了解内部审计报告的要求。对这两项要求做出了回应，其中包括现有的管理层（落实建议的现状）的回应。联检组建议国际电联在与成员国分享报告时，将回复和落实建议的现状（参见联检组2016年8月的报告《联合国内部审计职能的现状》第197段）发给成员国代表团。

# 保证性服务的目标和结论

6 保证性服务旨在评估：(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。依据影响力和可能出现的问题对审计产生的建议划分轻重缓急（关键、高、中、低）。

根据所开展的各项保证性服务，IA得出结论，总体而言，事务和流程符合相关程序和既定做法。但是，在某些情况下，风险管理流程和内部控制尚未充分有效。对于某些审计而言，这些领域的改进有利于内部审计向秘书长做出合理保证，说明管理和风险管理已经到位且控制有效。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。

7 内部审计处按要求随时对根据各项建议采取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）。

已开展的保证性服务如下：

A 秘书处内部纸张使用的审计

8 该项审计主要旨在评估秘书处内部的纸张使用情况并确保将纸张使用降至可接受水平。在评估期间（2010年1月至2015年12月），每年购买纸张的平均费用高达36’000瑞士法郎，其中约三分之一用于出版物的印制和/或活动/大会的文件。

9 已得出结论，可通过各种渠道确定纸张的消耗量，同时也注意到，近年来纸张消耗已大幅减少。IA也注意到，电子投票、电子存档和电子会议/活动文件制作是经济和生态友好地使用资源的措施。同时还得出结论，秘书处内部的纸张消耗监督工具并不理想，也未能给予员工足够指导，以提高对创建无纸环境的认识。最高管理层应考虑向所有职员发出信息，强化国际电联对于节纸化管理的承诺。在审计期间我们还注意到，不同部门之间缺乏协调；这可能导致购买的打印碳粉不足，由此可使国际电联面临经济风险。可利用现有打印机的库存数据来监督采购，从而解决该问题。

10 总体而言，IA向秘书长提供了合理保证性服务，秘书处有关内部纸张消耗的内控、管理和风险管理运转正常。IA也确认，秘书处内部纸张消耗已降至可接受的水平。

B 对外部专家合同的检查

11 IA对2013年1月至2015年12月期间的外部专家招聘和使用情况进行了检查。该项检查旨在：(i) 评估专家聘用方面导则和政策的落实情况以及内部控制的可靠性；(ii) 评估区域代表处和总部在聘用专家方面开展交流的有效性；(iii) 评估现行遴选专家及评估其工作表现的风险评估流程；(iv) 评估外部专家的聘用是否符合政策和程序；以及 (v) 为监督聘用专家所划拨资源得到有效利用而进行评估。

12 得出结论，规范专家/顾问领域的现有政策和导则不够完善。尽管人们几乎将2010年度备忘录视为可适用的导则，但它并不包括作为适当政策框架的所有必要要素。建议充分制定监督并管理专家/顾问聘用的政策和导则。人力资源管理部负责人同意该意见并表示将制定落实计划。电信发展局主任指出，电信发展局已准备根据该局聘用顾问的经验为制定政策和导则提供意见，以便在人力资源管理部的协调下确定明确的、聘用专家/顾问的法律和规则框架。我们发现，职位描述和个人履历表（PHF）的评估控制不是最理想方式，存在着资源得不到有效和高效利用的风险。建议对专家聘用流程（以规定相关部门/单位的职责和职能）进行复审并记录在案，同时专门制定有关利益冲突部分的规定，以确保所有专家及时或定期签署包含利益冲突声明的《道德准则》。人力资源管理部负责人再次同意并表示将制定落实计划。电信发展局主任指出，电信发展局将与其他局一道为人力资源管理部评估改进招聘流程的工作做出贡献，以更好地界定职责职能并确保足够的控制水平。

13 总体而言，IA认为涉及外部专家聘用的管理、风险控制流程和内部控制尚待改进。IA确定了在专家招聘、审查专家简历和职位描述及专家名册管理的指导政策方面需改进之处。如果解决了这些领域内的问题，则可向秘书长提供合理保证性服务，外部的专家招聘流程的管理和风险管理到位，控制有效。

C 信托基金的审计

14 IA对2013-2015年期间的信托基金进行了审计。该项审计旨在评估：(i) 规范信托基金使用的现有政策和内部控制的可靠性；(ii) 信托基金资源使用规划是否充分；(iii) 是否充分高效利用信托基金实现国际电联的目标；以及 (iv) 信托基金的使用是否遵守可适用的规则和程序。

15 IA注意到了一些积极方面，例如电信发展局，尤其是电信发展局的项目支持处（PRJ）保留着详尽的符合PMI和Prince2等最佳做法的项目管理导则。努力将项目管理中使用的文件进行标准化且PRJ保留着项目文件和合作协议等各种模板，以便在支持项目落实的过程中实现统一并提高效率。PRJ还为从事项目管理的P3级职员举办了培训，并正在计划不断举办更多的培训，以提高他们的技能，为项目落实职能提供更好的支持。IA发现，该局已存在有助于管理信托基金重大风险的适当架构。在审计期间，IA也发现了当前可与项目评估互补的其他优秀做法。此外，对政策的复审和评估表明，规范信托基金使用的政策到位且可被用户正确理解。对使用信托基金的受资助项目的抽样研究表明，项目文件和法律协议起草和签署及时。发现所有政策文件均相互一致，各政策之间并未发现存在矛盾之处。

16 但是得出结论，确实存在项目周期不足以在给定时限内利用资源的风险。建议，在规划项目并设定项目周期时，应考虑项目的性质和区域/国别问题，以便将通过修正/补遗延长项目终结日期的可能性降至最低。电信发展局同意该建议并评论指出，即使有时出现了不可抗力问题或受惠国由于种种原因延误了项目的落实，但该局依然继续遵循终结日期。另一个注意到的问题是，尽管发现控制措施有效，但存在着利用信托基金并非实现国际电联目标的最佳手段的风险。建议考虑开发一个在线项目管理和知识共享工具。电信发展局确认将继续努力另行开发在线项目管理和知识共享工具，同时考虑相关的财务局限性。最后，IA注意到规范信托基金使用的现行政策在很大程度上可靠且充分。未就此专门提出建议。

17 整体而言，IA认为管理、风险管理流程和内部控制足够且在整体上合理有效。在项目周期、加强项目管理工具等方面有改进余地，对非电信发展局信托基金的长期未付余额方面需做出重大改进。

D 国际电联的欺诈风险评估

18 有关《联合国组织防范、发现和应对欺诈》的联检组报告强调了该领域内的多个薄弱环节，国际电联也同样面临着其中一些薄弱问题。鉴于审计与欺诈调查之间相对紧密的联系及审计员的能力和技能，非常有必要对有关各组织需要开展全面的单位诈骗风险评估的建议做出响应。该审查可成为国际电联对该报告中的其他联检组建议做出全面响应的基础。2016年，完成了单位欺诈风险评估的规划、文件审查和面谈。评估基于交易、流程和程序将改变或预防欺诈发生的监管框架以及低级管理层和一线职员如何看待本组织薄弱环节的面谈。向国际电联相关官员通报了报告草案。酌情考虑了收到的意见并在2017年1月30日向相关管理人员发送了最终草案，请他们提出最终意见。报告最可能在2017年第1或第2季度发布，建议将落实情况直接纳入对联检组建议的回复中。

E 学习、培训和职业发展的审计

19 IA对2014年1月至2015年12月阶段的学习、培训和职业发展活动进行了审计。该项审计旨在：(i) 评估现有的政策和指南；(ii) 评估培训预算；(iii) 评估学习、培训和职业发展的规划；(iv) 评估学习、培训和职业发展的信息、沟通和报告；以及 (v) 审查人力资源联系人框架的建立情况。2014年，包含整个国际电联掌握的及划拨给无线电通信局、电信标准化局、电信发展局和信息服务部的培训费用为509’614瑞郎（预算金额为683’500瑞郎），2015年为636’120瑞郎（预算金额为678’500瑞郎）。该笔款项大约占国际电联人员费用的1%。

20 IA得出结论，国际电联的现有政策已经过时，而且没有向职员和管理人员提供明确指导。建议正式采用有关学习、培训和职业发展流程的政策和相关程序。人力资源管理部和其他部门同意该建议。对培训预算的管理适当，但没有基于“按需”。因此，建议开展技能和能力差距分析，确定中期学习计划和相关资源水平。规划、信息和报告进程并非最优且未进行充分的协调。因此，建议各局/部门采用人力资源管理部制定的模板，每年上报各自需求评估；同时也采用人力资源管理部制定的模板每年报告其培训活动，并采用自动化工具促进培训财务数据和培训概况数据的协调一致。大多数局/部门同意该建议。关于各局/部门内的人力资源联系人问题，职员流动率正给国际电联带来工作衔接方面的风险。IA建议，需（在国际电联层面）保障人力资源联系人调整职员的职能。

21 整体而言，IA认为管理、风险管理流程和内部控制尚有欠缺且不够有效。应在政策、程序、规划、信息和报告等方面进行改进。然而处理工作仍较符合现行程序和既定惯例。

F 合同、租赁和维护服务的审计

22 IA对2013-2015年期间的IT合同、租赁和维护服务进行了审查。该项审计旨在：(i) 评估规范IT合同、租赁和维护服务的政策是否充分及其在保护国际电联资产方面的可靠性；(ii) 评估IT合同、租赁和维护服务的效率和经济使用；(iii) 评估IT合同、租赁和维护服务报告的可靠性；(iv) 评估IT合同、租赁和维护服务的控制有效性及其管理是否符合可适用的政策；以及 (v) 评估第三方关系的监督工作。我们发现，一般而言，许多问题实际上范围更广，并不专门针对IT合同、租赁和维护服务。

23 IA得出结论，规范（IT合同、租赁和维护服务）采购的现行政策被评估为尚不足够，尽管法律事务处（LAU）认为IA的某些理解并不正确，建议在合理时间（如一年）内对有关合同安排的规则和程序的第14/06号行政规定进行修订。法律事务处和财务资源管理部表示，修订工作正在进行中。存在着（IT合同、租赁和维护服务）资源使用的效率和经济性并非最优的风险。建议起草一份可快速查询的《国际电联采购手册》，说明可适用的采购方法、所涉流程、可实用的最低要求等信息。法律事务处和财务资源管理部表示《采购手册》将在与合同委员会磋商后于2017年发布。另外还存在第三方关系管理（包括销售商账户管理）不足且/或不够理想的风险。建议向财务资源管理部（采购处）和战略规划和成员部成员和伙伴关系处提议将ERP供应商数据与CRM数据联系起来的机制。还建议建立一种使部门成员了解国际电联采购机遇的机制。相关管理人员均同意这些建议。存在着IT合同登记和报告不足的风险。建议研究如何利用SAP中的合同管理功能并在SAP中建立一个合同数据库。财务资源管理部同意该建议并指出可能需要在SAP以外创建该数据库。信息服务部也表示同意并指出，扩展（LAU已在维护的）合同、协议、备忘录等中央资料库，同时提供可用于采购处合同管理的功能及作为要求提供IS服务等内部服务的参考工具可能更具建设性。不同的访问权利将根据组织职责和职能授予。总体而言，符合相关政策和控制且评估结果是有效的。IA并未就此提出任何建议。

24 整体而言，IA认为管理、风险管理流程和内部控制不足且不够有效。应在政策、程序、资源有效/高效利用和报告等方面进行改进。然而处理工作较为符合现行程序和既定惯例。如果解决了上述不足，可向秘书长提供合理保证，即，IT合同、租赁和维护服务的管理和风险管理到位，控制有效。

# 实施IMAC有关内部审计的建议

25 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。在目前阶段，IA已处理了IMAC有关内部审计的所有建议。

在向理事会提交的第四份报告的补遗2中，IMAC通过了外部审查小组的审查结果（包含在[C15/INF/11号文件](http://www.itu.int/md/S15-CL-INF-0011/en)中）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，在随后的年份中向理事会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。IA现在确认，所有九项建议均已落实。

# 对内部审计建议的跟进

26 在整个报告期内，根据IIA[[4]](#footnote-4)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。注意到在过去12个月进一步取得了进展，实施统计数据（截至2017年2月1日）如下：

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 年份 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 合计 |
| 审计报告的数量 | 2 | 0 | 4 | 4 | 7 | 4 | **21** |
| 建议 – 总量 | 17 | - | 113 | 55 | 34 | 22 | **241** |
|  实施中 | 0 | - | 8 | 5 | 8 | 20 | **41** |
|  延迟 | 3 | - | 0 | 0 | 0 | 0 | **3** |
|  完成 | 14 | - | 105 | 50 | 26 | 2 | **197** |
|  |   |  |   |   |   |   |  |
| 实施中建议所占百分比 | 0% | - | 7% | 9% | 24% | 91% | **17%** |
| 延迟建议所占百分比 | 18% | - | 0% | 0% | 0% | 0% | **1%** |
| 完成建议所占百分比 | 82% | - | 93% | 91% | 76% | 9% | **82%** |

27 2012年之前的关键或高度重要性建议均得到落实。仍在落实的2011年的建议涉及对国际电联出版物成本的内部审计。管理层向内部审计处（和IMAC）定期报告进展情况且外部审计员已评估指出，2011年的一些建议已完成落实。2017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。2016年，多份内部审计报告是在该年的最后一个季度完成的，因此难以在2017年初对多条建议进行落实。

# 与审计方法相关的方面

28 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2016年内部审计处收到的4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）。

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

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. 内部审计员协会，[www.theiia.org](http://www.theiia.org)。 [↑](#footnote-ref-4)