|  |  |
| --- | --- |
| **理事会2018年会议2018年4月17-27日，日内瓦** | logo_C_ |
|  |  |
|  |  |
| **议项：ADM 12** | **文件 C18/44-C** |
| **2018年3月8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2017年3月至2018年3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2017年3月至2018年3月期间开展的活动。

2 在整个报告期间内，在2017年9月1日前空缺的P.3职位（内部审计员）人员到任前，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。一名一般事务类职员（审计助理）在该处全职工作。所以目前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，该处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2017年内部审计计划于2017年3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。审计工作主要针对签证业务（assurance engagement）。2017年的两项审计工作部分进行到了2018年，而另一项审计工作未履行，因为2017年7月，秘书长要求增加一项审计主题（这意味着必须调整审计计划中的优先工作）。除了签证业务外，《内部审计章程》还规定内部审计处（IA）须调查舞弊或管理不善的指控或假定，同时内部审计处可在国际电联内部提供咨询服务。

5 内部审计处与国际电联外部审计员和独立管理顾问委员会（IMAC）系统地分享内部审计报告副本。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获得内部审计报告的要求（并已做出了相应回应）。

签证业务的目标和结论

6 签证业务旨在评估：（i）经审计的国际电联运营工作的治理；（ii）风险管理做法；（iii）（内部）控制机制的有效性。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）。

根据所开展的各项签证业务，内部审计处得出结论，总体而言，有必要加强治理，并改善得到审查的进程的风险管理，从而更有效控制得到审计的各领域工作。这些领域的改进有利于内部审计处向秘书长提供合理审计，说明治理和风险管理已经到位且控制机制有效。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）。

已开展的签证业务如下：

**A 国际电联的舞弊风险评估**

联检组2016年有关《联合国组织防范、发现和应对舞弊》的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。舞弊风险评估主要集中于改善沟通并提高人们对舞弊的认识，同时确定组织内最易进行舞弊的环节，以及哪些活动/进程面临的风险最大。

8 评估（于2016年进行，并在2017年期间完成）的主要目标是：

• 确定固有的舞弊风险因素和潜在舞弊机制

• 评估风险的可能性和影响

• 确定对舞弊风险的容忍程度

• 将舞弊风险与相关监控机制相对应

• 根据风险提出风险缓解措施。

9 《舞弊风险评估报告》着重强调的领域为：（i）国际电联在何种情形下被认为可能面临一些舞弊风险，或（ii）助长舞弊可能性加大的情形。已确定了可能出现舞弊的领域，并在适当时对其危害性进行了说明。

10 提交秘书长的最后报告包含相关管理人员的意见以及明确无误的角色分配（实施建议方面的角色）。

**B 性别平等和将性别平等观点纳入主要工作（GEM）的审计**

11 内部审计处审查了2013至2016年的GEM工作。该项审计工作的主要目标是：（i）评估国际电联在改善GEM方面的制度框架；（ii）评估职员对国际电联内部有关GEM政策、性别平等计划、项目和性别平等知识获取活动的认识和了解；（iii）评估国际电联在性别平等方面取得的进步，具体表现为国际电联男性和女性职员的数量、正式和非正式小组（如任务组、法定委员会等）的成员；（iv）确定与评估国际电联在性别平等举措方面的良好做法，以及国际电联各层面存在的、将性别平等观点纳入主要工作方面的潜在差距；（v）评估并评价国际电联在落实《联合国全系统性别平等和女性赋能行动计划》（UN-SWAP）的绩效指标状况。

12 内部审计出的结论是，下列若干问题具有高度优先性：

• 现有的GEM制度框架是不完善的。该框架包含管理机构有关性别平等的决议、GEM政策、性别平等任务组（GTF）以及相关的问责结构。内部审计处建议考虑这样的可能性，即将性别平等和将性别平等观点纳入主要工作的这项职责集中于一个直接在秘书长领导下的专门职位/职能中，且探讨在现有资源内这样做的可能性（如一个资深的组织性别平等/多样性官员职位）。

• 此外，内部审计处的结论是，涉及到人们对GEM政策和计划认识方面的风险没有得到充分管理，因此建议新加入国际电联的职员接受国际电联有关GEM及其政策的认识方面的特别培训，而且将GEM纳入相关职员的职务描述和/或使其成为定期个人表现鉴定所含能力的一部分，且酌情使其成为现有具体职位的定期目标。

• 内部审计处的另一项结论是，在国际电联的人员编制和相关小组中，女性和男性职员的数量并不相等。在更高类别职位中，女性代表性不足，而在更低类别职位中，则男性代表性不足。内部审计处建议，审查法定委员会的构成，以使更多女性职员（作为此类委员会的主要成员）加入到这些委员会中，同时制定一项具有具体时间目标的计划，实现一般事务类和专业/以上类别员工队伍的性别平等。

• 第四个具有高度优先性的问题是，在有效控制第70号决议和UN-SWAP落实和报告方面不够完善，因此建议，制定有关性别平等和将性别平等观点纳入主要工作的行动计划并提交协调委员会（CoCo）批准。

这些建议已得到相关管理人员的认可。

13 总体而言，内部审计处认为，治理、风险管理程序和内部控制机制不够完善，某些领域还缺乏有效性。国际电联的一些良好做法表明，国际电联存在充分的对GEM完全接纳的文化。如果可以克服得到明确的短处，则可以向秘书长提供合理审计：在GEM方面具有完善的治理和风险管理，而且落实有关GEM的政策和活动的内部控制机制是有效的。

**C 财务交易数据的审计**

14 内部审计处审计了2014-2016年的财务交易数据。该审计工作具体涉及审查支出和收入类别的特定总分类账的财务交易。该审计工作的目标是，（i）评估有关财务交易的政策和程序是否完善；（ii）评估有关财务交易数据的内部控制机制的完善性和可靠性；（iii）评估财务交易是否符合相关政策和程序；（iv）分析现有财务交易数据并审查相关趋势和规律。

15 内部审计处在其结论中没有提出具有高度重要性的问题。据评估，现有有关财务交易数据的政策总体上是完善的。连贯一致的规律表明控制机制是有效的，因为在所记录的财务数据中不存在实质性误报或差错。现有的旨在防止财务数据面临风险（如实质性大错）的内部控制机制总体上是完善的，尽管在数据人工输入程序方面依然存在一定程度的风险。内部审计处建议考虑引入自动化机制代替现有人工程序（如处理教育补助金和加班补偿的程序）。在遵守政策方面存在一定风险，如为加班设定限制。目前未提出任何建议，但内部审计处打算在其未来审计计划中将加班的审计包括进来，以便深入审查长期和临时职员的加班问题[[4]](#footnote-4)。

这些建议已得到相关管理人员的认可。

16 总体而言，内部审计处向秘书长提出合理保证：内部控制机制、治理和风险管理程序是完善的，而且总体上是具有合理有效性的。在人工输入数据方面可以做出一些改善。

**D 对赞助安排的审计**

17 内部审计处审计了自2015年1月至2017年9月之间的赞助安排。该项审计工作的主要目的是：（i）评估指导国际电联赞助安排的政策的完善性；（ii）评估赞助程序的内部协调；（iii）评估各种不同形式赞助所产生的收益与赞助商获得收益之间的关系；（iv）评估现有赞助渠道；（v）评估控制机制的完善性以及是否符合现有政策和程序；（vi）评估在国际电联赞助项目是否考虑到了性别平等和将性别平等观点纳入其中的要求。

18 通过审计发现在精简赞助安排方面已有一些积极工作成果。2017年4月发布的关于国际电联活动赞助的导则（第17/06号行政规定）在审计时正在得到修正，以强化尽职行政调查和相关协议要求、确立最低赞助价格，并为联合组织活动提供指南。另一项积极成果是，各局都在努力实现有关赞助方面的更好协调。

19 内部审计处得出结论，下列问题为若干具有高度优先性的问题：

• 通过审计发现，现有赞助方面的政策不够完善，因为这一政策未包含所有形式的赞助，而且有关第17/06号行政规定的拟议修正案尚未得到批准。内部审计处建议，与各局协调，制定涵盖各种形式赞助的政策，以解决通过该项审计工作发现的问题。

• 通过这一审计还发现，赞助安排的协调不够完善，因此，建议与信息服务部（ISD）、财务资源管理部（FRMD）和各局协调，为所有牵头人进行CRM方面的培训，而且应推出措施，确保通过CRM处理各项赞助。内部审计处还建议，制定将纳入系统中的CRM功能规范，以简化资源调动工具并最大程度地降低（i）培训要求和（ii）输入数据和制定报告所需的时间。

• 第三个高度优先的问题是，由于缺乏适当机制，国际电联在对部门成员（作为赞助商）和非部门成员进行尽职行政调查方面面临很大的声誉风险—只有成员国在进行相关工作。内部审计员建议，最好由采购处确立机制，对所有潜在赞助商（国际电联成员和非成员）进行尽职行政调查。

这些建议已得到相关管理人员的认可。

20 总体而言，内部审计处认为，涉及赞助安排的治理、风险管理进程和内部控制机制存在一些缺陷，因此需要得到改善。内部审计处确定的需改善的领域包括政策、关于赞助的安排、赞助的内部协调以及针对潜在赞助商有待进行的尽职行政调查。如果这些问题得到解决，则秘书长会得到合理的保证：在赞助安排方面，会有完善的治理和风险管理，而且控制机制将十分有效。

**E ERP系统访问安全性的审计**

21 内部审计处对SAP企业资源规划中心成分（ECC）和客户关系管理（CRM）模块的访问安全性进行了审计，具体而言，审计了其2015年1月至2017年10月的情况。该项审计工作的目标是：（i）安全访问SAP ECC和CRM模块的原则、政策和框架；（ii）用户账户管理、SAP ECC和CRM模块中的数据和交易安全性；（iii）按照预期的分工情况的作用、授权和职责；（iv）登录管理和监督以及用户对相关账号的使用情况。

22 内部审计处得出结论，下列问题为具有高度优先性的问题：

• 据评估，现有有关SAP ECC和CRM模块访问安全性的政策是不完善的，因此建议审查有关SAP ECC和CRM访问安全性的政策，以将其相互统一并反映在现实中。

• 据评估，SAP ECC和CRM模块中的用户账户管理和安全性是不完善的。因此建议，在SAP中实施所有用户账户的有效期限，以便将用户账户限于雇佣合同规定的日期范围内。

• 在角色分配和访问授权方面，SAP ECC和CRM模块中的职责划分（SoD）不够完善。因此建议，针对所有关键性SAP交易（特别是用于开发和系统管理的交易），审查用户在生产方面的授权，并终止那些预期没有这种权力的用户的权力。内部审计处还建议，与人力资源管理部（HRMD）和FRMD协调，审查并终止目前在SAP方面具有作用且在生产方面可进行授权、但预期他们不应拥有这种权力的职员权力。

这些建议已得到相关管理人员的认可。

23 总体而言，内部审计处认为，关于SAP ECC和CRM访问安全性的治理、风险管理程序和内部控制机制不够完善，因此，有些方面需要得到改进。如果已明确的政策、SAP ECC和CRM作用和授权以及关键性交易表记录方面的不足得到弥补，则秘书长可以得到合理保证：在SAP ECC和CRM访问安全性方面将有比较完善的治理、风险管理程序和内部控制机制。

**F 设施管理的审计**

24 内部审计处对设施管理进行了审计。审计工作涵盖的时间范围为2015年1月至2017年9月。该审计工作的目标是：（i）评估指导设施管理的政策是否完善；（ii）是否执行了有关国际电联办公楼的维护计划和节能方面的考虑；（iii）对于外包活动，是否进行了充分监控，并评估其是否符合现有的安全、采购、合同管理和厂商表现方面的政策；（iv）关于设施管理财务交易的内部控制机制是否完善和可靠；（v）在国际电联设施管理中的性别平等并将性别平等观念纳入其中。

25 为了对国际电联开展的、旨在全方位确定可持续发展目标（SDGs）所带来机遇方面的努力做出有价值的贡献，内部审计处通过审计和将其范围与目标相互统一，建立了SDG3、SDG5、SDG7与SDG13之间的联系。

26 通过审计发现，在设施管理方面出现了积极工作成果和做法，如有关HVAC和供电的年度维护计划、HVAC设施的技术规范文件、对库存和储存区域的完善管理以及联合国气候秘书处的认证。此外，在有关设施的产品、服务购买和工程方面，内部审计处发现产品和服务的采购做法良好，减少了对环境的影响（即，购买环境友好的清洁产品，而且在外包园艺服务时加入了环境相关标准）。

27 内部审计处就下列若干问题得出了结论：

• 现行的有关设施管理政策和采购做法不够完善。这种完善性和清晰明了性的缺乏不一定会直接对国际电联的设施管理带来问题，但却表明国际电联在采购方面面临很大风险。虽然在此前2017年进行的审计中已建议快速制定《国际电联采购手册》，但在此对该建议予以重申，这项工作具有关键优先性，同时考虑到有必要出台合适的采购程序和做法，以便使国际电联能够妥善完成涉及新办公大楼建设的采购工作。

• 具体到设施管理的财务交易，有一些情况不符合《国际电联财务规则和财务细则》以及IPSAS有关资本化的原则。审计处建议做出有关资本化的决策树形图（decision tree）并以文件形式记录下来，以便更好地掌控各项翻修和维护费用。FRMD未接受这一建议，并发表意见说，由FRMD做出的决策树形图正在得到严格执行，而且持续认为，所提到的修复工程是日常维护工作的一部分，从而具体表明，FRMD资产政策和导则本身对决策树形图进程做出的解释。

• 据评估，有关设施管理的现有政策和程序以及维护工作计划和跟踪的风险管理只在一定程度上是完善的。内部审计处经建议做出一项长期的综合性维护计划并确立正式检查程序，且应该将工作量与现有可用的人员资源之间的配比做出评估，同时展开协商，以便将信息服务部的计算机使用服务台服务请求纳入其中，并收集该服务接收方的反馈意见。另一个问题是，与安保和节能有关的风险管理是完善的，但在节能方面还有一定的改进余地（SDG7：可承受和清洁能源；SDG13：气候行动）。内部审计处建议证实能源基准面积的计算。FRMD的意见是，他们对其此前发布的数字完全信任，而且将制定一份简化总结表。最后，内部审计处还得出结论，性别平等和将性别平等观点纳入主要工作这一项并未正式包含在设施管理工作中（SDG5：性别平等）。内部审计处建议，与SPM进行协商，考虑：（a）在规划阶段将具体性别需求纳入其中；（b）提高参与设施管理的所有人员对性别平等和将性别平等观点纳入主要工作的认识。

这些建议已得到相关管理人员的认可，关于资本化方面采用IPSAS原则的一项建议除外。

28 内部审计处的意见是，治理、风险管理程序和内部控制机制在一定程度上是完善的，但在设施管理某些方面的政策和程序以及风险管理上还有改善余地，在国际电联全范围都应特别强调与采购相关的政策和程序。如果这些问题得到研究解决，则秘书长可以得到合理保证：在设施管理方面，将有完善的治理和风险管理以及有效的控制机制。

内部审计处的调查

29 秘书长于2017年9月要求内部审计处调查2017年国际电联某项活动赞助商对国际电联标志进行的未经授权的使用。这一未经授权的使用并未给国际电联带来任何财务损失。秘书长收到了有关情况的进展和调查结果报告。

内部审计员处的咨询服务

**A 国际电联评估职能的可行性研究**

30 联检组在其“对国际电信联盟（ITU）的管理和行政管理进行审查”的报告中提出了一项非正式建议：

179. 检查专员意识到了相关财务影响，但认为，实现评估职能的制度化有助于确定战略方向，并实现国际电联各部门之间的相互学习和知识共享，前提条件是具备专业知识和足够能力。

31 由内部审计处委托制定的可行性研究报告已于2017年4月提交国际电联管理协调组（MCG）。IMAC在其第18次会议上也审议了该可行性研究报告（该报告包含国际电联可如何最佳确立其评估政策和职能的建议）。秘书长已临时通过了拟议评估政策和导则，这将成为纳入2018年内部审计计划中的评估试验工作的框架。

**B 服务水平协议**

32 对服务水平协议（SLA）进行了审查，目的是协助管理层做出知情决定。进行这方面工作的目的是确定SLA进程是否运行完善以及在何种程度上实现了SLA的目标。这一咨询工作的重点是现有做法和程序。

33 内部审计处得出结论，以下若干问题具有高度优先性：

• 目前不存在管理SLA的充分的制度框架。内部审计处建议探讨审查和更新现有《SLA工作手册》的可能性，以便使其符合本组织的当前需求。对于难以量化的服务来说，这一更新可包括停止每年签署SLA，并停止将SLA作为持续不断的协议加以使用– 后者提到服务提供商目录而且会无限期有效，除非出现特殊情况，否则不会发生任何改变。

• 与以往绩效评估相关的风险并未得到妥善管理，因此可能存在绩效不佳的风险，且没有有效和高效找到做出改进的机遇。内部审计处建议探讨落实相关绩效评估机制，以便利用SMART（具体、可衡量、可实现、相关以及可见范围）业绩指标对以往业绩做出评估。

34 总体而言，内部审计处认为，应当认可在SLA进程方面取得一些积极进展。但内部审计处也认为，所涉进程只有某些环节在有效运行，同时还发现，并未完全实现SLA的目标。

35 在内部审计处发布有关咨询参与的最后报告后，相关方面决定不实施报告中提出的主要建议，并将采用替代办法（在2019年底之前）来解除内部审计处表达的关切。这方面提出的其他建议将在2020-2023年期间得到考虑。

实施IMAC有关内部审计的建议

36 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，内部审计处已处理了IMAC有关内部审计的所有建议。这一现状已向理事会财务和人力资源工作组（CWG-FHR）第8次会议做出报告（CWG-FHR-8/13号文件）。

对内部审计建议的跟进

37 在整个报告期内，根据IIA[[5]](#footnote-5)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予以跟进。我们注意到在过去12个月进一步取得了进展，实施统计数据（截至2017年9月30日）如下：

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 年份 | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017(\*)** | 合计 |
| 审计报告的数量 | 2 | 0 | 4 | 4 | 7 | 4 | 4 | **25** |
| 建议 – 总量 | 17 | - | 113 | 55 | 34 | 22 | 27 | **268** |
|  实施中 | 0 | - | 7 | 5 | 8 | 15 | 27 | **62** |
|  延迟 | 3 | - | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | **3** |
|  完成 | 14 | - | 106 | 50 | 26 | 7 | 0 | **203** |
|   |   |  |   |   |   |   |   |  |
| 实施中建议所占百分比 | 0% | - | 6% | 9% | 24% | 68% | 100% | **23%** |
| 延迟建议所占百分比 | 18% | - | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | **1%** |
| 完成建议所占百分比 | 82% | - | 94% | 91% | 76% | 32% | 0% | **76%** |

(3) 到2017年年底 – 不包括咨询报告

38 2012年之前的关键或高度重要性建议均已得到落实。仍被延迟的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。2017年，一些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2018年初对多条建议进行落实。

与审计方法相关的方面

39 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2017年内部审计处收到的5份问卷调查表，反馈是非常积极的（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. 这已纳入2018年的内部审计计划之中。 [↑](#footnote-ref-4)
5. 内部审计师协会，[www.theiia.org](http://www.theiia.org) [↑](#footnote-ref-5)