|  |  |
| --- | --- |
| **理事会2022年会议 2022年3月21-31日****，日内瓦** |  |
|  |  |
|  |  |
| **议项：ADM 15** | **文件 C22/44-C** |
| **2022年2月18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  本报告概述了2021年4月至2022年1月期间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》（2018年）第29条](https://www.itu.int/en/council/Documents/Financial-Regulations/S-GEN-REG_RGTFIN-2018-PDF-C.pdf) |

# 引言

1 按照《财务规则》（2010年）第29条要求编写的本报告现转呈国际电联（ITU）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。本报告涵盖2021年4月至2022年1月期间开展的活动。

2 在报告期内，内部审计处截至2021年9月由三名专业类职员 – 一名P.5（处长）、一名P.3（内部审计员）和一名P.2（初级审计员）组成。自2021年10月起，P.4（高级审计员）职位得到填补，并任命一名P.3临时任职人员，任期为2021年11月1日至2022年3月31日。P.3定期职位的空缺已公布，预计将在2022年中期得到填补。与2021年类似，该处目前有四个专业类职位，其中一个空缺有待在2022年期间招聘。

3 内部审计处（IA）确认，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)的规定开展审计工作。此外，内部审计处还确认，对于报告期内所审计的一切活动，该处员工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会计或日常运作工作。

# 内部审计活动的方向和范围

4 根据2021年《内部审计章程》，内部审计计划经独立管理顾问委员会（IMAC）第28次会议审议并于2021年3月29日获得秘书长批准。分配用于2021年调查工作的时间已尽可能减少，以便使内部审计处履行其核心职责。内部审计处的调查工作基于《内部审计章程》，其中亦规定内部审计处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。用于此类调查工作的时间的确仅限于完成之前的调查工作和/或向外部引入的调查顾问提供有限协助。2022年，国际电联调查员职位的任职人员（直接向秘书长报告）已上任。

5 内部审计处与国际电联外部审计员以及IMAC系统地共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，未通过在线机制收到任何获取内部审计报告的要求。

# 鉴证的目标和结论

6 鉴证的目标是评估：i) 经审计的国际电联运作的治理方面；ii) 风险管理做法；和iii) （内部）控制的有效性。依据影响和可能出现的缺陷对审计产生的建议划分轻重缓急（高、中、低）。

7 内部审计处根据需要随时对建议行动的落实予以跟进。自2021年初以来，为此目的在整个国际电联范围内提供了一个合规信息概览，方便相关管理人员跟踪建议的执行情况，但并不免除内部审计处根据IIA标准2500[[4]](#footnote-4)对先前提出的建议予以跟进的责任。

已开展以下鉴证：

A 对国际电联职员待遇的审计检查

8 内部审计处对国际电联职员待遇开展了审计检查，所涉时间段为2012年1月至2019年12月，尤其针对教育补助金、房租补贴和配偶津贴。

9 内部审计处得出结论，下列若干问题具有高度优先性：

a) 现行政策对于职员而言不够详细、明确或内容不够翔实。在房租补贴方面，专门针对国际电联的政策缺失。建议审查员工教育补助金提前支取金额和申领表格，纳入一份有关期望员工提交的支持文件的要求清单。还建议对有关教育补助金提前支取金额的政策进行审查，并且针对房租补贴的政策和指南应载有与国际公务员制度委员会（ICSC）限值和指导一致的信息。此外，在最新的扶养津贴政策文件中，应考虑i) 配偶收入，包括含养恤金、残疾津贴、失业救济金和投资收益在内的所有直接和间接收入，和ii) 对于为零收入配偶申领配偶津贴的员工，除提供已签名的申报表外，还要求提供适用的国家税收系统的零收入证明。

b) 人力资源管理部（HRMD）员工对自己的职责不清楚，导致任务疏漏和自主权不明确。建议对结构和分工，以及各HRMD团队的确切程序、作用和职责进行审查和调整。

c) 员工提交的待遇申报资料中的示警/舞弊/错报并非总能被发现，导致对舞弊的认识/缓解措施缺乏。建议利用任务轮岗防止一名职员完全控制一项职能，并为参与处理待遇的HRMD员工定期组织舞弊防范意识培训和知识共享。

d) 对待遇和待遇资格的检查/处理未正确进行，导致内部控制不力且无效。建议审查过去5-10年内（在2017年变更之前）结付的教育补助金待遇，并考虑纠正除本次检查发现的关于可受理费用的错误之外的任何其他错误。此外，建议领取扶养津贴的资格申请每年（或根据需要更频繁地）以统一方式提出，并且仅依据员工提供的已确认、经证实的最新信息支付扶养津贴。最后，建议施行一项要求，即HRMD批准津贴资格和计算津贴数额使用的所有支持文件、计算工作文件和任何其他文件均保存在完整、可查询的档案系统中。

10 HRMD管理层同意许多建议，但对其中一些表示不同意，因为这些拟议行动已是现行管理做法。内部审计处认为，这些现行管理做法无法证明有助于就员工待遇处理的相关治理、风险管理和控制有效性向秘书长提供保证。

B 对由自愿捐款和信托基金供资的计划、项目和补充活动的审计

11 内部审计处对由自愿捐款（VC）和信托基金（FiT）供资的计划、项目和补充活动（PPSA）开展了审计，所涉时间段为2016年1月至2020年12月。审计范围不包括电信发展局（BDT）项目（已在2019/2020年期间审计）和国际电联世界电信展。

12 内部审计处得出结论，下列若干问题具有关键性（下文a段）和高度优先性（下文b段）：

a) 尽管与新的捐助方和合作伙伴合作促进PPSA目标的实现很重要，但是存在国际电联面对的私营部门新捐助方利益与国际电联不一致的风险。因此，在接受新捐助方的捐款之前，开展尽职调查并记录在案至关重要。由此，建议各管理人员之间协调对新捐助方/合作伙伴的正式尽职调查。战略规划和成员部管理层特别表示，该部门可以发挥整个国际电联范围内对尽职调查的协调作用，并已开始此方面的工作。

b) 关于自愿捐款和信托基金之间的区别以及活动的定义，信托基金和自愿捐款以一系列方式得到使用，从为正常预算和预算外活动供资，到作为允许资金使用的灵活结算机制，无论计划目标、活动或划拨的预算如何。对作用和职责的定义/理解还是不清楚，并且组织结构以及作用和职责明确性不足，可能阻碍国际电联通过PPSA实现其目标。建议通过一项围绕自愿捐款和信托基金的详细政策指导，并明确与行政和运作管理及控制相关的作用和职责。

另外，没有适当的项目方法，预期项目结果面临无法实现的风险。再者，无法解决项目设计中的漏洞和随后的实施挑战，可能对项目目标的实现造成不利影响。建议制定并通过适当的项目管理导则。内部审计处还发现，有时自愿捐款、信托基金或赞助的标准模板未统一予以使用，同时针对顾问的选择和管理存在风险。至于PPSA风险评估，缺乏具体或“实际”风险识别/评估/监测。在一些项目协议中，风险评估似乎为通用型。缺乏风险管理程序可对PPSA的落实产生不利影响。此外，对于已审查的一些PPSA，很难找到背景信息，并且内部审计处发现，审计范围内PPSA的相关信息通报和通信工具无效，无法视为能够充分支持PPSA目标。建议确定并落实适当的文件制作和通信工具，更好地支持PPSA的信息获取和流动（包括有关PPSA的文件和信息中央机构存储库）。

最后，内部审计处注意到，针对财务和资产管理、专家差旅和审计范围内PPSA与会补贴的内部控制部分有效。针对顾问的内部控制无效。由于内部审计处已在之前的审计任务中建议作为关键优先重点加强对特别服务协定（SSA）的控制，内部审计处重申建议考虑使国际电联能够充分处理SSA招聘和管理的程序和做法的紧迫、必要需求。还建议加强对上述各个领域的控制，并明确已完成项目的相关剩余资金。

13 管理层同意建议，并表示将努力迅速执行。

# 内部审计处开展的咨询服务

法务审计

14 理事会2019年会议通过了[第613号决定](https://www.itu.int/md/S19-CL-C-0130/en)，其中责成秘书长开展法务审计。2021年1月，一家专门从事金融犯罪调查的外部企业受委托，与作为秘书处联系人的内部审计处开展法务审计工作。咨询公司普华永道向2021年理事磋商会虚拟会议提交了法务审计报告，并表示最终报告会在2021年9月提供，对初步审查报告中的结论进行补充。普华永道的法务审计最终报告在2021年9月20和21日以虚拟方式召开的理事会财务和人力资源工作组（CWG-FHR）第14次会议期间进行介绍。得出的结论为，“秘书处将向CWG-FHR下次会议提供有关行动跟进的最新情况”。内部审计处为2022年1月11和12日以虚拟方式召开的CWG-FHR第15次会议协调并编拟了秘书处概要文件（[CWG-FHR-15/3](https://www.itu.int/md/S22-CWGFHR15-C-0003/en)），其中载有普华永道拟议行动的落实情况。

# 对内部审计建议的跟进

15 在整个报告期内，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。注意到，在过去12个月取得了进一步进展，实施统计数据（截至2022年1月31日）如下：

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 年份 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 合计 |
| 审计报告/记录的数量 | 2 | 0 | 4 | 4 | 7 | 4 | 6 | 4 | 2 | 2 | 2 | **37** |
| 建议 – 总量 | 17 | - | 113 | 55 | 34 | 22 | 35 | 26 | 15 | 9 | 19 | **345** |
| 实施中 | 0 | - | 4 | 2 | 0 | 6 | 13 | 10 | 3 | 4 | 13 | **55** |
| 延迟 | 3 | - | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | **7** |
| 完成 | 14 | - | 109 | 53 | 34 | 16 | 22 | 16 | 12 | 5 | 2 | **283** |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 实施中建议所占百分比 | 0% | - | 4% | 4% | 0% | 27% | 37% | 38% | 20% | 44% | 68% | **16%** |
| 延迟实施的建议所占百分比 | 18% | - | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 21% | **2%** |
| 已完成实施的建议所占百分比 | 82% | - | 96% | 96% | 100% | 73% | 63% | 62% | 80% | 56% | 11% | **82%** |

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

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. 2500. A1 – 首席审计官必须建立跟进流程，以监控并确保管理措施得到有效实施，或者高级管理层已经接受了不采取措施的风险。 [↑](#footnote-ref-4)