

计划和预算委员会

第十五届会议

2010年9月1日至3日，日内瓦

内部审计职能评估

秘书处编拟

1. 根据《建立世界知识产权组织(WIPO)公约》第 11 条第(10)款，指派的外聘审计员——瑞士联邦审计局，2009年8月编制了一份有关“WIPO 内部审计职能评估”的报告，现作为附件附后。

2. 现将秘书处对外聘审计员所提建议发表的意见附后，以各项建议在审计报告中的排列先后为序。

3. 建议 1:

“我请总干事向 WIPO 大会递交一份将《内部审计章程》改为“内部审计与监督章程”的变更文件。这样，该章程便可包含评价处开展的活动，并可对该司的工作予以一般性描述，并对每一处室的任务予以更为详细的描述(司长、内部审计、调查和评估/审查)。”

4. 该建议已被接受。IAOD 表示对该建议非常支持，因为这将有助于明确 3 个主要监督职能(即内部审计、调查和评估)的不同作用，还将有助于促进 WIPO 的监督作用。拟建议对《内部审计章程》进行修订，供计划和预算委员会审查，从而制定一份《内部审计与监督章程》。

5. 建议 2:

“我认为 IAOD 司长应编拟一份所有工作人员参与培训的清单，必要时对这一文件予以更新。”

6. 该建议已被接受。该建议将有助于对正在开展的专业培训进一步跟踪。

7. 建议 3:

“我请 IAOD 司长制定一份有关质量保证和改善计划(概念)的文件，包括对内部审计活动各领域正在定期进行的内部评估文件。待制定后，这一概念应纳入《内部审计手册》之中。有一点似乎比较清楚，那就是正在进行的评估工作只有在内部审计处至少有两名合格的工作人员时进行才比较合理，这一情况应于近期成为现实。”

8. 该建议已被接受。所有审计工作都是按照内部审计员协会(IIA)的标准开展的，将随时接受审查和质量控制。按照内部审计员协会的标准提供常规的外部 and 内部质量保证，已是 IAOD 的既定政策。已要求招募更多的内部审计工作人员。

9. 建议 4:

“我请 IAOD:

- a. 在制定年度计划时，确定明确的审计主题，然后在最终报告中予以体现，*
- b. 继续编拟一份计划中的、已完成的和已报告的审计清单，并应根据需要予以更新，以及*
- c. 实施长期审计规划。”*

10. a. 该建议已被接受。尽管此种情形并不经常发生，但事实上，由于个别审计范围发生变化，开始具体审计和最终报告编拟之前，计划的审计题目可能与最终审计报告的题目不同。将给与必要的考虑，确保尽可能将所开展的审计工作题目与计划的审计题目保持类似，除非计划审计的范围发生重大变更。

b. 该建议已被接受。为了加强计划的审计与开展的审计之间的联系，将对清单予以更新。

c. 该建议已被接受。自 2010 年起，内部审计计划将根据预算周期于两年期基础上编拟。

11. 建议 5:

“我认为，IAOD 应完成始于 2007 年的审计手册撰写工作，并在内网上向 WIPO 工作人员公布。该手册应包含审计标准明确规定的所有主要内容。”

12. 该建议已被接受。内部审计处目前的能力只能开展最小规模的审计活动(现有一名工作人员，不过 2008 年已分配一个新员额，目前尚未到位)。内部审计师协会实践指南 2040-1

确实赋予了我们可以通过日常密切监督而进行更多的非正式管理和控制审计工作的灵活性，这也正是我们采取的方法。在这种情况下，我们认为是否拥有全面正式的程序和手册并不十分重要。我们注意到，内部审计师协会已于 2008 年成立了一个编拟“小型内部审计机构”操作指南的项目，我们希望这可在该领域对我们提供帮助。内部审计师协会告诉我们，该操作指南将于 2010 年公布。不过，《内部审计手册》草案现已于 WIPO 内网上公布，该手册将根据内部审计师协会标准的最新修订案于 2010 年完稿，并更新。

13. 建议 6:

“根据标准 2060，我建议 IAOD 从现在起在其报告中纳入对下列事宜的评估:

- a. 遭遇重大风险和相应控制,*
- b. 有关治理的主题, 以及*
- c. 应一般管理或审计委员会的需要或要求而产生的任何其他事宜。”*

14. 该建议已被接受。IAOD 司长向大会递交的 2008-2009 年期间的年度报告总结包括了审计报告指出的重大风险和控制缺陷方面的具体信息。该报告还载明了有关风险管理、治理和道德的内容。IAOD 指出，将修订这些季度报告，纳入对上述事宜的说明。评估处还对道德、治理、风险管理、战略和规划提出了建议。年度报告摘要还记录了有关因缺少内部审计工作人员而造成的业务自主性强的问题。将来向大会递交的所有年度报告总结，以及 IAOD 递交总干事的季度活动报告，将尽可能包括对有关 WIPO 风险管理、治理和控制事宜的说明。近期的一份有关内部控制的内部审计报告审查了所产生的与这些事宜相关的数项重大事宜。

15. 建议 7:

“我请 IAOD 审查其涉及中低风险的审计规划战略，以便将重点更多放在具有较高风险的领域。”

16. 该建议已被接受。现已采用了一种对所有业务领域进行周期审计的方法，从而可以定期地按照基于严格的年度审计需求和审计风险评估所确定的重要性顺序，对所有审计领域进行审计。由于缺少人手，IAOD 尚无力承担内部审计年度工作计划细节中包含的所有高风险领域的审计工作。为响应这一建议，现已对 2010 年内部审计战略进行了修订。在足够的内部审计工作人员就位之前，内部审计工作计划细节将继续仅涵盖高风险领域。在其就任后，在一个合理的周期内，将涉及中低风险的审计领域。

17. 建议 8:

“我认为，内部审计处应:

- a. 明确工作计划，将其与风险分析相关联,*
- b. 确保工作计划中纳入优先级，以及对即将审计的每一主题分配的资源,*
- c. 确保工作计划能够在工作文件与建议之间建立联系,*

- d. 确保有关外聘专家参与和委派的意见在审计计划中得到强调，以及
- e. 确保 IAOD 司长的签名以及批准日期在审计开始之前系统地体现在审计计划之中。”

18. 该建议已被接受。经与外聘审计员讨论，这些事宜在审计报告的内容和质量方面并未发挥重要作用，而这些审计报告对本组织极为有用，具有附加值意义。外聘审计员在其报告中认可了审计报告的有用性，避免对该建议产生任何误解。审计文件清晰地体现了审查和质量控制。将给予必要的考虑，确保该工作更为系统，并更加完善地得以记录。

19. 建议 9:

“我请 IAOD:

- a. 改善工作文件的制定工作，这样第三方审计专业人员便能够对工作目标、进行审查的内容、结果、审计员的意见和建议进行比较。工作文件的标准化和组织可有助于实现这一目标，
- b. 将审计文件、需存档的信息以及文档必须保存的期限等相关内容纳入《内部审计手册》规章之中；还应纳入有关第三方获取工作文件的规定，
- c. 设立审计说明，包括开展工作的总结，并在工作计划、面谈、分析文件与载于报告中的说明和建议之间建立联系，
- d. 建立一种审查工作文件、签署日期和签名的制度，
- e. 规定制定有关审计手册证明文件的标准。”

20. 该建议已被接受。另请参阅对上述建议 8 的答复。已对工作文件架构进行了修订，目的是规定在审计项目、证据与审计报告之间建立一种更好的联系。所有审计工作文件由 IAOD 司长审查。《内部审计手册》正在最终定稿。该手册将有助于确保继续充分遵守 IIA 的标准。该手册草案现已在 WIPO 内网发布。该手册将遵循 IIA 标准以及“小型审计机构”《IIA 操作咨询 PA 2040-1》。这样，就可使小型内部审计机构通过日常的密切监督，便能够以较非正式的方式管理和控制审计工作。已对工作文件进行了修订，从而纳入了审计事宜/建议，这有助于在审计计划与内部审计报告之间建立更好的联系。现行的标准审计证明文件于 2007 年制定，一直延用至今。

21. 建议 10:

“为了在审计结束之后按时提交审计报告，我认为应制定应对措施，以防在接收被审计部门提出的意见时发生重大延误。那么，同样，我认为 IAOD 的作用应总体得到提高。与那些具有审计需求的部门的联系也应得以改善，从而保证管理层对此予以必要的关注。”

22. 该建议已被接受。内外网均已更新。管理层已被告知外聘审计员对其回应报告草案所花时间表示了不满。报告草案转发信函也已向管理人员提出警告：如果在要求期限前没有收到意见的话，该报告将成为定稿。

23. 建议 11:

“为了提高内部审计职能在 WIPO 的显示度，我请 IAOD 加强其与 WIPO 总干事的联系。”

24. 该建议已被接受。这实际上是一个好做法。与总干事定期私人会晤、交流意见、就重大监督事宜和本组织面临的风险进行探讨，正在进行之中，并正在取得良好的成果。这种加强与总干事的联系帮助提高了 IAOD 的显示度，还有助于总干事直接从 IAOD 司长那里较非正式地获取有关风险管理/控制/治理事宜的有价值的建议。

25. 建议 12:

“我请总干事对 IAOD 于 2009 年 5 月 27 日提出的有关落实监督建议的办公指令草案 24/2008 进行后续跟踪。”

26. 该建议已被接受。明确项目管理人员分工与职责的办公指令，以及对所有监督建议进行有效地后续跟踪的办公指令已由总干事批准，并正在落实。

27. 外聘审计员的总体结论(段落 48-53)已被接受。特别是，招募内部审计处处长将有助于提高质量控制和保证。报告的记录表明，遵守 IIA 标准的总的百分比刚刚超过 80%。这对于一个小规模、相对较新的内部审计部门来说是相当可以接受的。我们从外聘审计员那里了解到，比起他们审查过的其他地方的内部审计职能，这算是一个比较好的水平。

28. 外聘审计员对内部审计职能的评价很有帮助，非常有用。我们非常感谢外聘审计员的工作。他们与内部审计部门的专业工作的合作和协作非常有效，受益匪浅。

27. 请计划和预算委员会建议大会注意本文件及其附件的内容。

[后接附件]



英文译文由 WIPO 提供

世界知识产权组织(WIPO)
日内瓦

内部审计职能的评价

外聘审计员递交 WIPO 大会的报告

登记编号: 1.9208.944.0033.xx
dear/nede

2009 年 8 月 11 日

概 述

职责范围

1. 在 2007 年 9 月 24 日至 10 月 3 日于日内瓦举行的第四十三届系列会议上，世界知识产权组织(WIPO)大会、WIPO 协调委员会以及巴黎、伯尔尼、马德里、海牙、尼斯、里斯本、洛迦诺、IPC、PCT 和维也纳联盟大会，将瑞士政府担任 WIPO 和 WIPO 管理的各联盟的账目以及本组织执行的技术援助项目的账目审计员的任期延长至 2011 年(文件 A/43/16 第 273 段)。

2. 瑞士联邦政府授权我，作为瑞士联邦审计局局长，对 WIPO 和上述各联盟的账目进行审计。我委托瑞士联邦审计局几名资深同事在国际局(IB)日内瓦总部对内部审计与监督司(IAOD)的内部审计处提供的内部审计职能进行了评估。该评估已于 2009 年 7 月 31 日完成。

3. 《WIPO 财务条例》第 6.2 条和作为上述条例附件的《审计职责范围》对我的职责范围作出了规定。

审计对象

4. 遵照国际审计标准(ISA)¹，我们对WIPO内部审计职能进行了评估。根据该标准，外聘审计员必须审查内部审计部门开展的活动及其对外聘审计程序产生的潜在影响。《WIPO财务条例与细则》附件二对这种分析含蓄地予以了规定。此外，内部审计员协会(IIA)²的《内部审计职业规范国际标准》建议，对内部审计部门的外部评估应由非本组织人员定期进行。外聘审计员开展此种评估工作是联合国系统的一种公认做法。

¹ 国际审计标准。参照 ISA 标准 610 “利用内部审计员的工作”

² 参阅标准 1312

审计原则和评估方法

5. 为了对 WIPO 内部审计处发表意见，我的同事们将现有状况与广泛认可的良好审计做法进行了比较。因此，他们提到了上述《内部审计职业规范国际标准》。

6. 这些标准确定了内部审计的基本原则和框架条件，同时也规定了与内部审计处的规模无关的审计形式和程序的最低标准。内部审计处对这些标准的遵守可使其审计服务的质量和透明度得到保证。

7. 内部审计处提供的审计服务、咨询和其他类似活动的质量评估工作是利用瑞士内部审计协会(SIIA)开发的“质量自我评估工具”(Q-SAT)进行的。我的同事们还利用了 SIIA 于 2005 年制定的“内部审计指南”。两种参考文件均以 IIA 公认的国际职业标准为基准。有了 Q-SAT，就可通过利用参考评价表，对内部审计机构开展的活动立即予以审查。为了进行这次审计，还采用了更新的评估标准，其中包括了于 2009 年 1 月 1 日起生效的相关修订。

8. WIPO 内部审计评估已进行了数个阶段，即：审计准备及规划、与 IAOD 联合召开信息会议和递交详细的 Q-SAT 调查问卷。在召开信息会议之前，内部审计处还利用一种类似于 Q-SAT 的称为“工具 19”的工具进行了整体自我评估。我的同事们分析了这种自我评估，并通过调查对该处的活动和档案进行了审查。然后他们表示总体满意，并确定了改进领域。

9. 根据每一项标准，我的同事们对内部审计处在 IAOD 司长领导下开展的工作进行了评估，并对其是属于遵守、部分遵守，还是没有遵守标准发表了意见。这些结果已载于工作档案之中，本报告中我未予以详述。

10. 本报告的目标是仅评估 WIPO 的审计框架和内部审计活动。因此，本报告主要关注内部审计处产生的重大影响。我们的同事们尚未对 IAOD 的调查处或评价与审查处的工作进行分析(参见下页的组织机构图)。

信息与文件

11. 我希望感谢 IAOD 司长 Nicholas Treen 先生和内部审计处高级审计员 Tuncay Efendioglu 先生，因为其在提供完成工作所需信息和文件方面予以了支持，表现了乐于助人的态度。

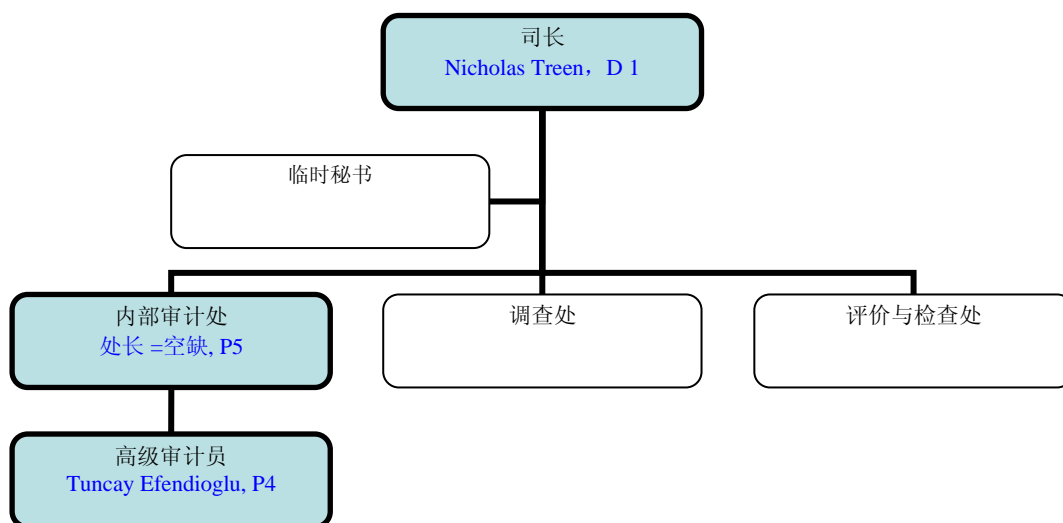
12. 2009 年 8 月 14 日，与 Elizabeth March 女士、Treen 先生先生和 Efendioglu 先生在总干事办公室进行了最终讨论。

检查和检查结果

有关内部审计的信息

13. 内部审计活动于 2000 年正式开始。内部审计与监督司(IAOD)负责内部审计处的工作，该司现由一名于 2007 年 1 月 16 日上任的司长负责。我们审计时，内部审计处仅包括一名自 2007 年 5 月起就任的审计员。IAOD 的架构如下：

IAOD目前的组织结构图



14. IAOD 司长的聘用合同表明，其任期为 4 年，并可连任另一 4 年期。内部审计处包括处长一职(该职位在审计时尚为空缺)和高级审计员一职。

15. 根据 2006-2007 两年期账目，内部审计处负责审计的财政款项为 5.3 亿瑞郎以上。

标 准

1000—目的、权力和责任

16. 内部审计的目的、权力和责任是根据《内部审计章程》的职业标准制定的。根据建议，2007 年 WIPO 对《内部审计章程》进行了审查。根据总干事和审计委员会的建议，WIPO 大会于 2007 年 9 月批准了对该章程的审查。经修订的章程还可参见自 2008 年 1 月 1 日起适用的《WIPO 财务条例与细则》附件一。

17. 我的同事们注意到，根据《WIPO 内部审计章程》第 4 段的规定，由总干事向 WIPO 内部审计员提出工作要求。

18. 《内部审计章程》涉及内部审计、检查和调查。内部审计是一种保证和咨询活动，目的在于提升 WIPO 的工作价值，改善该组织的各项业务。检查是一种只要明显迹象表明资源的使用已出现浪费或结果管理不善的状况就专门进行的审查。调查是一种为审查关于不法行为或过失行为的指控而进行的法律质询，以确定是否发生过这些行为，以及如果已发生，确定责任者(一人或多人)。评价活动并未包含在《WIPO 内部审计章程》之中，但是总干事于 2007 年批准的一项评价政策中对此予以了规定；评价活动旨在衡量本组织实施的政策、计划和项目是否有效。

19. IAOD 的负责人为司长(联合国系统级别 D1)。根据《内部审计章程》(第 4 段)，他/她在 IAOD 内部具有“内部审计员”的职衔。这样一种涉及各种不同职责工作的职衔可令人混淆。如上文所述，内部审计、检查、调查和评价是职责明显不同的工作。为此，我认为，应修订章程，从而对各种活动和职责做出清晰的区分。

建议 1: 我请总干事向 WIPO 大会递交一份将《内部审计章程》改为“内部审计与监督章程”的变更文件。这样，该章程便可包含评价处开展的活动，并可对该司的工作予以一般性描述，并对每一处室的任务予以更为详细的描述(司长、内部审计、调查和评估/审查)。

1100—独立性与客观性

20. WIPO 大会是监督 IAOD 开展活动的最高机构。因此，IAOD 的所有最终报告应递交总干事、审计委员会和外聘审计员。在对审计文件进行审查的工作中，我的同事们注意到，应总干事要求，曾编拟过两份短报告(2008 年 11 月和 2009 年 1 月备忘录)涉及与总干事就职相关的具体分析。但是，这两份报告的复制件并未向审计委员会或外聘审计员递交。据解释，这两份报告涉及是两项仅向总干事报告和提供信息的小任务。我认为，为确保 IAOD 活动的透明度，将来包括这些简短文件(备忘录)在内的所有工作报告，均应照常发给有关方。

21. 为了进行良好治理，根据联合国有关审计政策的建议，WIPO 成立了审计委员会。审计委员会的职能和责任已在《WIPO 财务条例与细则》附件三中规定，并于 2008 年 1 月 1 日起应用。WIPO 大会于 2005 年 9 月批准成立审计委员会。委员会由 9 名经选举的成员组成，其中 7 人是由计划和预算委员会第十届会议任命的。之后，审计委员会成员提名了其他两名成员。自其成立起，审计委员会已召开 13 次会议，约相当于每年召开 4 次会议。《审计委员会章程》明确规定了其成员在审计、会计和风险管理领域的必备资格和预期经验，及其对法律或财务和管理的了解。集体能力与本组织的性质（规模、技术技能、公共部门）更为相关。地理因素和轮选机制也属于遴选程序的一部分。

22. 内部审计员在日常工作中，必须公正，不能有任何歧视；他或她还应避免出现利益冲突。这一标准为审计员和被审计人之间建立稳定的信任关系奠定了基础，从而可确保在本组织内部最充分地开展审计活动。IAOD 的组织架构本身就表明其具有利益冲突，因为原则规定内部审计员不能审计调查、评价和检查处。目前的情况是，考虑到内部审计工作人员人数有限，这一风险可被认为处于边缘化。

1200—精通业务与职业操守

23. 该高级审计员以扎实的理论与实践技能审慎地开展了审计工作。该审计员具有经济学的教育背景，除了拥有与专业(CIA、CISA、CFSA 和 CCSA)相关的数个专业资格外，他还在数家公司或其他专业机构拥有该领域的各种审计职位。IAOD 并不具有其工作人员参与培训及培训课程的摘要清单，我的同事们对此感到遗憾，因为这些清单可证明其工作人员拥有最新知识：这是开展此类工作的必要条件。

建议 2：我认为 IAOD 司长应编拟一份所有工作人员参与培训的清单，必要时对这一文件予以更新。

1300—质量保证与改善计划

24. 迄今为止，IAOD 尚未考虑及时实施一种涉及内部审计所有领域，并可对其有效性时时进行控制的质量保证和改善计划。通常来说，这种计划将包括定期开展内部和外部质量评估，以及时时进行内部监督。计划的每一部分都具有双重目标：帮助内部审计为本组织的业务增加效益，改善这些业务，并确保根据有关标准进行审计。

建议 3：我请 IAOD 司长制定一份有关质量保证和改善计划(概念)的文件，包括对内部审计活动各领域正在定期进行的内部评估文件。待制定后，这一概念应纳入《内部审计手册》之中。有一点似乎比较清楚，那就是正在进行的评估工作只有在内部审计处至少有两名合格的工作人员时进行才比较合理，这一情况应于近期成为现实。

业务标准

2000—管理内部审计

25. 我的同事们已经查阅了数份 IAOD 报告，并查询了其相应的文档。这一分析结论强调了 IAOD 对提高 WIPO 财务和行政活动管理作出的重大贡献。采取针对性措施可刺激经济潜力，简化工作程序。

26. 每次制定年度规划时，IAOD 都为 WIPO 各部门、项目及新建筑进行风险分析。这一风险分析是根据 IAOD 制定的理论标准和风险评估标准进行的。收到的文件（“2008 年 11 月 25 日的详细的 2009 年内部审计规划”和“2008 年 8 月 19 日的经修订的 2008 年内部审计年度规划”）均载明了风险分析和采用的审计方法。提交的各种文件在理论上出现了部分重叠。该制度本身对为 WIPO 各机构评估的风险予以了概述。不过，我的同事们认为这些文件包括应用的方法和审计理论没有什么用处。他们认为这类信息应出现在审计手册之中，从而防止年度规划文件过于冗长。

27. 我们在制定 2008 和 2009 年度规划时发现，某些主题定期出现。我的同事们注意到，新建筑由 IAOD 每半年监督审查一次。审计委员会也对该建筑的进展进行了跟踪。我也亲自委托了一名同事，确保定期监督有关该建筑的工作。目前的情况可能会导致新建筑相关事宜的监督工作方面出现交叉现象。

28. 审查 2008 和 2009 年审计任务的规划文件时，为了检查计划中的审计是否已得到开展，我的同事们发现将计划中的审计与最终审查报告进行比较并不容易。此外，2007 年以后的审计并未制定有关计划中的、已完成的、已报告的、已取消的和正在进行的审计的清单。这样一种清单应由高级审计员在审计期间编拟。

29. IAOD 并未制定长期计划。尽管缺乏人手可对此予以一定的解释，但是我认为，还是应该制定长期规划，因为这将保证某些审计方法以后可以得到轮换使用。

建议 4: 我请 IAOD:

- 在制定年度计划时，确定明确的审计主题，然后在最终报告中予以体现，
- 继续编拟一份计划中的、已完成的和已报告的审计清单，并应根据需要予以更新，以及
- 实施长期审计规划。

30. 根据相关国际标准，《WIPO 内部审计章程》段落 13(c)表明，IAOD 必须编拟、发布、颁发和持有一份内部审计手册。事实上，自 2007 年起就已存在一份尚未完成的审计手册。缺乏人手和高级审计员独自工作这一事实成为 IAOD 对此的解释理由。

我坚信，审计手册必须编拟，并在内网上公布，供 WIPO 员工查阅。这将加强 WIPO 内部审计职能的显示度，并对内部控制制度与 IAOD 的任务做出清楚的区分。

建议 5：我认为，IAOD 应完成始于 2007 年的审计手册撰写工作，并在内网上向 WIPO 工作人员公布。该手册应包含审计标准明确规定的所有主要内容。

31. 根据标准 2020，IAOD 向总干事和审计委员会通告了其面临缺乏人手一事，并将此作为其年度规划的一部分。2008 年秋，发布了内部审计处处长职位空缺信息。该职位在审计时仍为空缺。建议添补这一空缺，因为这可更好地审计已确定为高风险且由于缺乏人手而尚未对其开展审计工作的活动领域，尽管已利用了资深外聘顾问。

32. IAOD 司长向总干事和审计委员会编拟了一份有关审计结果的季度报告，并向总干事和 WIPO 大会编拟了一份公共年度报告。但是，这些报告并未提供有关接触重大风险(包括诈骗风险)和相应的控制方面的信息，或者有关与治理的主题，或者应总干事或审计委员会的需求或要求而需考虑的任何其他事宜。此外，对上述内容的缺乏并未给出任何解释。

建议 6：根据标准 2060，我建议 IAOD 从现在起在其报告中纳入对下列事宜的评估：

- 遭遇重大风险和相应控制，
- 有关治理的主题，以及
- 应一般管理或审计委员会的需要或要求而产生的任何其他事宜。

2100—工作性质—对公司治理、风险管理和控制程序的评估

33. 根据这一标准，内部审计必须评估治理程序(确定本组织的目标、提高并维护本组织的道德规范、确保实行有效的绩效管理、显示适当且正确的信息等)，并保证其高效性。我的同事们指出，IAOD 尚未进行这样一种分析。不过，为了解决这一重要问题，IAOD 已委派了一组外聘顾问开展此项工作。自 2009 年 8 月起，已为进行“内部控制差距评估”分配了 55 个工作日。

34. 审计规划是根据 IAOD 的风险分析制定的。年度工作计划中的多数审计任务是针对被认为属于高风险的活动领域的。不过，尽管缺乏人手，也还是对中低风险领域的工作进行了规划。对载于所有内部、外部审计和审计委员会报告中的建议的落实工作进行后续跟踪，也属于 IAOD 年度工作任务，对新建筑的审计也是如此。由于缺乏人手，我怀疑对风险分析仅显示为中低风险的活动领域进行审计是否明智。

建议 7：我请 IAOD 审查其涉及中低风险的活动领域的审计规划战略，以便将重点更多放在具有较高风险的领域。

35. 我的同事们满意地指出，WIPO 已委派一名外聘顾问对本组织的道德与操守进行评估。该项审计是 2008 年 12 月联合国 WIPO 道德与操守制度评价报告的重点。该文件已于 2009 年 7 月向审计委员会递交。

36. IAOD 的审查工作有助于本组织加强其内部控制制度；还有助于提高其业务、资产保护(有形资产和无形资产)的有效性和高效性，利于加强遵守法律、法规和合同。此外，WIPO 已决定将其内部控制制度规范化。这一举措与实行新的《国际公共部门会计标准》(IPSAS)有关。

2200—工作计划—工作计划与目标、范围

37. 在分析审计文件时，我的同事们注意到，文件夹中包含了审计计划和审计方案。工作计划体现了审计的目标和审计对象，但是未与已确定的风险清单做出没有任何关联。这些文件内容简短，与工作文件的关系也不清晰。我的同事们听到的解释说明，缺乏人手不是这些审计规划文件处于这样一种现状的理由。审计员指出，审计计划并未明确优先级，也未对分配的资源予以详细描述。由于内部审计处仅有一名审计员，因此有时利用了外聘人员。这种情况下，委派外聘顾问参与这一事宜的原因却并未在审计计划中得到清晰地体现。此外，IAOD 司长在审计开始之前对审计计划和方案的批准也并未在所有文件中清晰地体现出来。

建议 8: 我认为，内部审计处应：

- 明确工作计划，将其与风险分析相关联，
- 确保工作计划中纳入优先级，以及对即将审计的每一主题分配的资源，
- 确保工作计划能够在工作文件与建议之间建立联系，
- 确保有关外聘专家参与和委派的意见在审计计划中得到强调，以及
- 确保 IAOD 司长的签名以及批准日期在审计开始之前系统地体现在审计计划之中。

2300—开展工作

38. 由于缺乏文件标准，IAOD 自 2007 年以来就以一种类似的方式建立了工作文件夹；这些文件夹是根据 IAOD 司长签署的清单完成的。我的同事们注意到，文件大体包括不含结论的面谈记录；分析文件的副本；有时甚至只是摘要。根据这些文件，第三方很难在工作文件、结论和建议之间建立联系。

39. IAOD 对工作文件的存档和评估工作并未制定规定。《内部审计章程》管理的是如何获取报告(IAOD 所有部门均可阅读)，而不是如何获取工作文件。

40. IAOD 司长监督审计活动的记录仅是其签署了方案、审计计划和控制清单。这些审计表明，常常不能确定文件编制和签署的顺序。

建议 9: 我请 IAOD:

- 改善工作文件的制定工作，这样第三方审计专业人员便能够对工作目标、进行审查的内容、结果、审计员的意见和建议进行比较。工作文件的标准化和组织可有助于实现这一目标，
- 将审计文件、需存档的信息以及文档必须保存的期限等相关内容纳入《内部审计手册》规章之中；还应纳入有关第三方获取工作文件的规定，
- 设立审计说明，包括开展工作的总结，并在工作计划、面谈、分析文件与载于报告中的说明和建议之间建立联系，
- 建立一种审查工作文件、签署日期和签名的制度，
- 规定制定有关审计手册证明文件的标准。

2400—沟通结果

41. IAOD 在一次审计工作结束会议上向被审计的部门通报了审计结果。之后，报告草案也发至被审计部门，并给予其发表意见和就拟采取的措施提出建议的期限。IAOD 还主动向其提供机会，以便必要时再举行一次或多次会议，就报告展开讨论。我的同事们指出，从编拟报告草案到发布最终报告，有时要花很长时间；可能持续数月。

42. 最终报告中所载的信息和意见必要时是由与已完成的任務相关的建议补充完备的；并包括被审计部门的意见和预计采取的措施。报告形式不定，而且取决于外聘专家是否参与了报告编制工作。报告形式仍被认为稳定、统一。报告所采用的模板便于对被审计领域有一定程度的控制(控制有效性)，以便兼顾所发表的意见。

43. IAOD 在分析报告的管理总结中指出，审计是根据审计标准进行的。计划删除这句话，因为外部审计从未参照这些标准。鉴于目前情况，我认为 IAOD 需继续参照这些标准，作为开展审计的依据。如出现重大偏离，必须予以说明。

建议 10: 为了在审计结束之后按时提交审计报告，我认为应制定应对措施，以防在接收被审计部门提出的意见时发生重大延误。那么，同样，我认为 IAOD 的作用应总体得到提高。与那些具有审计需求的部门的联系也应得以改善，从而保证管理层对此予以必要的关注。

44. 管理部门之间信息交换对于一个组织来说非常重要。内部审计部门也不例外。该部门在对组织的管理提供支助方面起着重要作用。为此，我认为 IAOD 司长应与 WIPO 总干事定期会谈。

建议 11: 为了提高内部审计职能在 WIPO 的显示度，我请 IAOD 加强其与 WIPO 总干事的联系。

2500——监督进展

45. 《内部审计章程》指出，IAOD 应对载于外聘审计员报告中的建议的后续跟踪工作予以监督。事实上，IAOD 已对载于内部审计报告(IAOD)、外聘审计报告(外聘审计员、联合检查小组、审计局等)和审计委员会会议记录摘要中的所有建议进行了后续跟踪，一年两次，这可不小的工作量。至 2009 年 6 月 30 日，公开建议清单已体现在一份 120 页的文件“第一部分：未落实的监督建议清单”之中。该清单包含了各栏分别题为“尚未完全落实的建议”、“有关落实状况的管理意见”、“基准”、“风险登记清单”和“IAOD 的意见”的表格。我的同事们指出，“基准”和“风险登记清单”栏中没有任何评论。不过，为了改进建议格局，他们认为在特定栏目中指明负责落实建议的部门以及落实工作所需要的相关期限，比较明智。这些信息有时出现在“有关落实状况的管理意见”栏目中，但并不系统。不过，这一形式并不能对信息准确、快捷地予以概述。IAOD 现也正在考虑如何以一种更为实用的工作工具来管理这一清单。

46. 在其年度规划中，IAOD 特意留出数个工作日，确保落实上述文件所涉的工作，但这使得其他审计活动无法开展。上述清单向审计委员会几乎每年递交两份。从严格的管理角度来看，现有程序对 IAOD 来说相当繁琐。该司司长已于 2008 年 9 月 19 日向前总干事发送了一条信息，同时还发送了题为“落实监督建议”的办公指令草案(24/2008)。2009 年 5 月 27 日，还向新总干事发送了另一份有关这一办公指令草案的信息。至 2009 年 7 月底，高级管理人员并未对该文件进行后续跟踪。

建议 12: 我请总干事对 IAOD 于 2009 年 5 月 27 日提出的有关落实监督建议的办公指令草案 24/2008 进行后续跟踪。

2600——高层管理人员对风险的认可

47. 标准 2600 表明，如果内部审计负责人认为高层管理人员已认可了本组织不能接受的残余风险水平，他或她必须与高层管理团队就此事宜进行讨论。如果并未就残余风险做出决定，内部审计负责人必须向审计委员会，甚或向 WIPO 大会报告该事宜，做出决定。迄今为止，我尚未注意到有关应用这一标准的参考程序。

结 论

48. 评估结果对 WIPO 内部审计工作的相关性给予了肯定。这当然有助于提高本组织财务、行政活动，以及内部控制制度的管理工作。采取的目标措施可刺激经济潜力，简化工作流程。从这一点来看，它符合有关标准，为本组织增加了效益。

49. 但是，经与内部审计职业标准比较，我认为，WIPO 的现状可通过更好地规范审计文件 (如对工作进行质量控制、说明有关若干要点的原因、审计说明摘要等) 和加强 WIPO 内部审计工作的质量控制 (缺乏质量保证和改善计划) 而得到改善。

50. 总之，根据 120 多个要点做出的评估报告强调指出，关于这些标准，审计规定在正式层面上还有改进的潜力，以满足要求的条件。内部审计约遵循了 60% 的标准，部分遵循了 33% 的标准，而 7% 的标准并未遵循。这使得标准应用总体百分比刚刚达到 80% 以上。

51. 我仍在等待审计手册草案最终定稿，并公布于内网，这应有助于提升内部审计部门在 WIPO 的显示度。所提出的某些差距是由于内部审计处现仅有一名审计员造成的。

52. 我认为，修改《审计章程》，清晰地明确有关调查、评价和检查处的内部审计职能，将有助于各项工作更为透明，更易于区分。

53. 计划加强内部审计处一事应有助于甚至更为严格地应用相关内部审计标准。

(签字)

K. Grüter

局长

瑞士联邦审计局

(外聘审计员)

[附件和文件完]