



大会

Distr.: General
27 August 2010
Chinese
Original: English

第六十五届会议

临时议程* 项目 130

审查联合国行政和财政业务效率

独立审计咨询委员会 2009 年 8 月 1 日至 2010 年 7 月 31 日期 间的活动

独立审计咨询委员会的报告

摘要

本报告述及 2009 年 8 月 1 日至 2010 年 7 月 31 日期间的活动。独立审计咨询委员会在该期间举行了 4 届会议，均由戴维·沃克(美利坚合众国)主持。沃克先生与维贾延德拉·纳特·考尔(印度)分别当选连任 2010 财年主席和副主席。委员会所有五位成员都出席了本报告期间 4 届会议的每一届会议。

报告第二节概述了委员会的活动、其各项建议的现况以及其 2011 年的计划。第三节载有委员会的详细评论。

报告附件一至三载列委员会关于一些事项的咨询意见，以供大会审议。这些事项是：内部监督事务厅的审计活动及其他监督职能的实效、效率和影响(附件一)、委员会的职权范围(附件二)和大会关于联合国秘书处问责制的第 64/259 号决议的执行情况(附件三)。

* A/65/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 独立审计咨询委员会的活动	3
A. 委员会历届会议概览	3
B. 委员会建议的现况	4
C. 委员会 2011 年计划概述	4
三. 委员会的详细评论意见	6
A. 联合国监督机构建议的现况	6
B. 风险管理和内部控制框架	7
C. 加强调查	7
D. 财务报告	8
E. 联合国监督机构之间的协调	9
F. 合作与准予接触	9
附件	
一. 独立审计咨询委员会关于内部监督事务厅的审计活动及其他监督职能的实效、效率和影响的意见、评论和建议	10
二. 独立审计咨询委员会关于委员会的职权范围的意见、评论和建议	13
三. 独立审计咨询委员会关于大会有关联合国秘书处问责制的第 64/259 号决议执行情况的意见、评论和建议	16

一. 导言

1. 大会第 60/248 号决议设立了独立审计咨询委员会，作为附属机构，担任专家咨询的工作，协助大会履行其监督责任。委员会的职权范围(见大会第 61/275 号决议，附件)授权其每年举行 4 届会议。委员会自 2008 年 1 月成立以来已举行了 11 届会议。
2. 委员会按照其职权范围，每年向大会提交报告，其中摘要叙述它的活动和相关意见。本报告为第三次年度报告，涵盖期间为 2009 年 8 月 1 日至 2010 年 7 月 31 日。
3. 报告的附件载列委员会关于下列事项的意见、评论和建议：内部监督事务厅(监督厅)监督活动的实效、效率和影响(附件一)；委员会的职权范围(附件二)和大会关于联合国秘书处问责制的第 64/259 号决议的执行状况(附件三)。委员会决定将这些事项作为附件单独列出，以便大会审议各该议程项目。

二. 独立审计咨询委员会的活动

A. 委员会历届会议概览

4. 在本报告所述期间，独立审计咨询委员会举行了 4 届会议：2009 年 12 月 2 日至 4 日(第八届会议)、2010 年 2 月 17 日至 19 日(第九届会议)、2010 年 5 月 19 日至 21 日(第十届会议)和 2010 年 7 月 21 日至 23 日(第十一届会议)。除第八届会议在日内瓦举行外，所有其他各届会议均在联合国总部举行。
5. 委员会依照其已通过的议事规则运作，这些议事规则载于其第一次年度报告 A/63/328 的附件。委员会所有成员迄今的会议出席率为 100%。委员会的所有决定均一致通过，但议事规则确实规定成员可对经大多数表决通过的决定表示异议。
6. 委员会成员在 2009 年 12 月第八届会议上，选举戴维·沃克(美利坚合众国)和维贾延德拉·考尔(印度)分别连任 2010 年主席和副主席。如上次年度报告(A/64/288)所述，委员会于 2008 年 12 月 18 日启用其网站英文网页。后来，委员会于 2009 年 8 月完成了联合国其他正式语文的网页。
7. 委员会自成立以来向大会提交了 8 份报告，其中 2 份在本报告所述期间提交。这包括通过行政和预算问题咨询委员会提交大会的关于 2010 年 7 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日期间维持和平行动支助账户下的监督厅预算的报告(A/64/652)和委员会提交大会的年度报告(A/64/288)。

B. 委员会建议的现状

8. 截至 2010 年 6 月 30 日，委员会在其报告中共提出了 55 项建议。这 55 项建议有 7 项是在委员会上次年度报告 (A/64/288, 附件) 中提出的，正由大会审议。在其余 48 项建议中，大会已注意到 12 项建议，26 项建议已执行，另有 10 项建议正在执行中。

9. 大会决定推迟到至迟于大会第六十六届会议主要会期审议委员会所提某些建议 (见第 64/263 号决议，第 6 段)，这些都是关于监督厅的建议，内容涵盖监督厅业务独立的定义、监督厅独立性受到损害的定义、每年保证监督厅的独立性、编写一部内部监督章程、分发监督厅报告的程序以及挑选工作人员予以任命和晋升。

10. 委员会感谢大会计划至迟于第六十六届会议主要会期审议这些建议。委员会认为这些建议，尤其是关于内部监督事务厅独立性的建议，对监督厅的实效至关重要。因此，委员会欢迎就这些问题向大会提供进一步意见的机会，并计划按大会的要求这样做。

11. 委员会尽管每年只举行 4 届会议，每届会议为期两三天，但迄今取得了相当大的成就，尤其是在监督厅的业务方面。作为每届会议的一个标准议程项目，委员会跟进其各项建议的执行情况，并期待看到监督厅和管理部门采取的行动产生充分效果。委员会在本报告期间所提的一些重大建议涉及：

(a) 在决定其预算所需资源水平方面，监督厅需要对其工作规划假设和估计进行一次彻底审查。做到这一点的办法可以是，通过编写一个基于残余风险的工作计划，制定并执行更有力的计划。委员会重申其评论意见 (在 A/64/86, 第 11 段和 A/64/652, 第 17 段中提出)，即仅仅依靠内在风险会对一个组织的风险级别提出过于保守的估计。在完成风险分析时，监督厅应考虑到管理部门为减轻风险而实施的控制的效果 (又见本报告附件一，A 节)。

(b) 需要立即和紧急采取行动填补监督厅的空缺员额，尤其是高级管理级别员额，特别是调查司司长与检查和评价司司长的职位，以确保监督厅履行其规定职能的实效和效率不受损害 (又见本报告附件一，第二.B 节)。

C. 委员会 2011 年计划概述

12. 委员会按照行政和预算问题咨询委员会和大会的会议日程安排，根据职权范围的规定履行职责。委员会将继续排定其会议和活动，以确保协调与政府间机构的互动，并及时提供其报告。委员会在对工作计划的初步审查中，确定了几个主要领域，将成为其 2011 年所有 4 届会议的主要焦点 (见下表)。

委员会 2011 年工作计划

会议届次	主要焦点领域	政府间机构对委员会报告的审议
第十三届	2011 年 7 月 1 日至 2012 年 6 月 31 日期间维持和平行动支助账户下的监督厅拟议预算	行政和预算问题咨询委员会，2011 年第一季度
第十四届	监督机构建议的执行状况 风险管理和内部控制 监督厅 2012-2013 两年期拟议方案预算	大会 行政和预算问题咨询委员会，2011 年第二季度
第十五届	审计委员会财务报表和报告中的问题和趋势对业务的影响 联合国监督机构之间的合作 编写委员会的年度报告	大会第六十六届会议主要会期
第十六届	监督厅风险评估结果 监督厅 2012 年工作计划	

13. 委员会在讨论 2011 年工作规划时，确定了下列相关活动：

(a) 大会审议委员会年度报告中所提有关监督厅的建议(A/64/288，附件)和大会推迟到至迟于大会第六十六届会议主要会期审议这些建议(第 64/263 号决议，第 6 段)；

(b) 大会请秘书长责成监督厅与秘书处管理事务部和法律事务厅等有关部厅密切协商，全面界定和编纂重要的监督术语，同时铭记审计委员会(审计委)和联合检查组目前使用的定义，并考虑到独立审计咨询委员会的意见；大会还请秘书长责成监督厅至迟于第六十六届会议主要会期向大会提交在定义方面需要大会做出指导的术语(第 64/263 号决议，第 7 和 8 段)；

(c) 大会请秘书长就关于联合国秘书处问责制的第 64/259 号决议的执行情况向大会第六十六届会议主要会期会议提出报告；

(d) 任命或重新任命委员会 5 名成员中的 3 人，其新任期从 2011 年 1 月开始；

(e) 委员会 5 名成员中 2 人的任期结束，其第一次四年任期于 2011 年 12 月期满；

(f) 在大会核准任命新的副秘书长(定期任用一次，为期 5 年，从 2010 年 9 月 13 日开始到 2015 年 9 月 12 日结束)以后，监督厅领导职位的过渡。

14. 委员会不妨按上文第 13(a) 和 (b) 段所述大会第 64/263 号决议的要求向大会提出提议。这些提议将载于委员会的年度报告，提交大会第六十六届会议。

三. 委员会的详细评论意见

A. 联合国监督机构建议的现状

15. 在本报告所述期间，委员会按照标准做法审查了管理部门对联合国监督机构各项建议的执行状况。审计委员会在其关于 2008-2009 两年期联合国账户的报告 (A/65/5(vol. I)) 中报告说，所提涉及上一个两年期，即 2006-2007 两年期的建议的整体执行率为 54%。这比 2006-2007 两年期所提建议的执行率大有改进，在委员会提出上次年度报告 (A/64/288) 时该执行率为 27%。

16. 审计委员会关于联合国 2008 年 7 月 1 日到 2009 年 6 月 30 日 12 个月期间维持和平行动的报告 (A/64/5(vol. II)，第二章) 显示，2007/08 年度提出的有关维持和平行动的建议执行率为 40%。审计委员会注意到，建议执行率与上一年相比有所提高，上一年只有 32% 的建议得到充分执行。

17. 管理事务部还向委员会说明了联合检查组所提建议的执行状况。截至 2010 年 7 月，联合国秘书处 2009 年对联合检查组建议的接受率为 41.3%，而上一年为 36.7%。执行率为 44%，而上一年为 34.2%。管理事务部认为这一改进虽然不大但很重要，因为这些统计数字包括对大会提出的建议，而那是管理部门无法控制的。

18. 在提交大会的关于监督厅 2009 年 7 月 1 日至 2010 年 6 月 30 日期间活动报告的增编 (A/65/271(Part I)/Add. 1) 中，监督厅报告说，它向联合国各实体共计发出了 1 992 项建议。监督厅在上述期间发出的建议中，669 项 (34%) 被监督厅认定为关键建议。截至 2010 年 6 月 30 日，方案主管执行了 2009 年 7 月 1 日至 2010 年 5 月 31 日发出的所有建议中的 904 项 (51%)，和同一期间发出的关键建议中的 264 项 (43%)。¹ 委员会注意到，监督厅 2009 年 1 月在其报告 A/63/668 中就审计为非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动 (达尔富尔混合行动) 采用非常措施的情况所提建议中有些建议尚未执行。委员会获悉，其中有些建议未获执行是因为管理部门出于种种理由没有接受这些建议。监督厅收到管理部门提交的进一步资料后也关闭了其中一些建议。管理事务部告知委员会，监督厅所提关键建议历时 3 年以上尚未执行的，或监督厅特别关注的 (如监督厅关于其活动的年度报告中指明的) 建议历时 3 年以下仍未执行的，通常都提请管理委员会注意以采取适当行动。审计委员会所提主要建议历时两年以上仍未执行的也都提请管理委员会注意。**独立审计咨询委员会建议行政当局评估监督厅审计达尔富尔混合行动所获的经验**

¹ 虽然报告期间为 2009 年 7 月 1 日至 2010 年 6 月 30 日，但由于时间制约因素，关于建议执行状况的统计数字只包括 2010 年 5 月 31 日以前发出的建议及其截至 2010 年 6 月 30 日的执行状况。

教训，并在将来建立其他联合国行动时列入考虑。委员会将继续监测不接受建议的问题和拖延执行监督机构所提建议的问题。

19. 委员会注意到行政当局为持续监测监督机构所提建议的执行状况而做的努力。委员会还欢迎行政当局采取步骤分析影响建议执行率的因素所呈现的趋势，查明并解决系统性问题、缺陷和风险，并寻找克服这些弱点的解决办法。管理事务部还告知委员会，将来在该部设立一个专门处理企业风险管理和内部控制的职能部门以后，拟着手评估未被接受的建议的性质。该部还计划对这种建议的不执行进行风险评估，并提请管理委员会注意以采取适当行动。

20. 委员会认识到，管理委员会在常务副秘书长主持下，正继续协同努力，强调方案主管需要迅速执行监督机构的建议，并继续密切监测建议的执行情况。管理委员会还告知独立审计咨询委员会，管理委员会一向关心不接受建议的问题。管理委员会说，虽然这种建议在监督机构发出的所有建议中只占不到 1%，但管理委员会密切监测此事，并责成管理事务部审查和报告这类情况。管理委员会还注意到，大会继续重视监督机构所提建议的充分和及时执行，大会明确要求进一步加强同监督机构协商。因此，管理委员会在 2009 年 6 月至 2010 年 5 月期间同所有监督机构开了会，包括 2009 年 11 月同独立审计咨询委员会的主席和执行秘书开会。这些对话会议的用意是，除其他外，促进管理委员会和监督机构更直接和加强的联系，并共同加强本组织的管理，尤其是关于监督机构的建议的关键问题。

21. 独立审计咨询委员会建议管理委员会继续开展每年至少一次同包括独立审计咨询委员会在内的监督机构开会的举措。独立审计咨询委员会还建议，应考虑邀请监督厅作为“观察员”参加管理委员会讨论监督事项的会议。

B. 风险管理和内部控制框架

22. 独立审计咨询委员会的职权范围第 2(f) 和 2(g) 分段具体责成委员会就风险管理程序的质量和总体效力并就联合国内部控制框架的不足之处向大会提供咨询。

23. 本报告附件三列出委员会就大会关于联合国秘书处问责制(其中包括企业风险管理和内部控制框架)的第 64/259 号决议的执行情况所提评论意见。

C. 加强调查

24. 委员会回顾，大会关于加强调查的第 62/247 号决议第 18 段请秘书长与内部监督事务厅密切合作，编写一份报告，供大会审议和批准，其中详细说明拟议对联合国调查工作进行的全面审查的职权范围。

25. 委员会了解到，为响应大会的要求，已设立一个由常务副秘书长担任主席的工作队来处理大会的要求。该工作队的目的是：审查在秘书处进行的所有类型的调查、就改进系统的需要提出建议、研究进行变革所需采取的步骤、确定大会第

62/247 号决议要求的职权范围。工作队得到一个工作组的支持，工作组的任务是进行审查并向工作队报告。工作组已向工作队提出了建议，现正参照当前的事态发展审议这些建议。委员会将继续监测这方面的事态发展，并希望将为处理大会的要求而采取的关键步骤随时通知它。

D. 财务报告

26. 委员会的职权范围第 2(h) 和 (i) 分段规定委员会就联合国财务报表和审计委员会报告反映的问题和趋势对联合国业务的影响向大会提供咨询，就会计政策和披露做法的恰当性向大会提供咨询，并评估这些政策的变化和风险。

27. 委员会正同审计委员会及方案规划、预算和账户厅官员讨论有关财务报告的若干问题。这些问题包括：

(a) 联合国实施国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)的现况，包括最近的进展、面临的挑战、订正的公共部门会计准则实施时间表、公共部门会计准则的时间表和战略同企业资源规划系统项目时间表同步；

(b) 最近预算外经费的增长和必须对这种经费的使用维持适当控制和监督。该厅已通知委员会，2008-2009 两年期预算外收入为 28 亿美元(包括普通信托基金 24 亿美元和技术合作基金 4 亿美元)，占联合国普通基金总收入(49 亿美元)的 58%。2006-2007 两年期这一比例为 56%，而 2004-2005 两年期为 40%。增加的预算外资源主要是提供给人道主义和人权领域的；

(c) 审计委员会就该厅编写的 2009 年 12 月 31 日终了财政期间 8 套财务报表发表的订正审计意见的数目；

(d) 审计委员会关切的其他问题，诸如非消耗性财产的管理和披露、与离职后健康保险和年假有关的负债。

28. 委员会欢迎行政当局在实施公共部门会计准则项目方面表现的干劲和热忱，以及最近在下列方面取得的进展：项目治理、公共部门会计准则政策的制定、加强沟通包括介绍公共部门会计准则培训产品的发展情况、启动计算机化的培训、最后确定企业资源规划项目的合同。不过，委员会提醒注意，重要的是联合国秘书处实施公共部门会计准则不能再有任何重大延误，因为任何这种延误都会削弱项目的势头，引起利益攸关者的关注，推迟公共部门会计准则带来的好处。管理问题高级别委员会原先建议联合国系统各组织在 2010 年底以前实施公共部门会计准则，可是联合国秘书处现在把 2014 年定为新的实施日期，但需先实施应用软件 SAP。

29. 委员会认为，审计委员会和监督厅必须继续充分参与公共部门会计准则项目，因为这是财务报告方面的高风险领域。

30. 委员会同行政当局讨论时获悉，符合公共部门会计准则的联合国具体会计政策须由秘书处进一步制定。委员会认为，在这些政策制定出来后，审计委员会紧急提出相关评论将很有好处。这可确保及时处理这些政策对企业资源规划项目的设计可能造成的任何影响，以免后来可能需要做出不必要的修改。

31. 委员会指出，鉴于预算外经费的扩大涉及巨大的“声誉风险”和欺诈与滥用风险，对这种经费必须实行强大的控制和监督。此外，对非消耗性财产缺乏有效控制和审计似乎也在发展成系统性问题。

E. 联合国监督机构之间的协调

32. 在本报告所述期间，除了同监督厅的定期会议之外，委员会还在日内瓦和纽约的其他监督机构举行了会议。这些机构包括联合检查组、世界知识产权组织(知识产权组织)审计工作委员会、联合国审计委员会。独立审计咨询委员会和知识产权组织审计工作委员会都欢迎讨论共同关心问题的机会，并建议今后寻求同样的机会，而且取得联合国其他审计工作委员会参加。委员会同联合检查组开会时，注意到通过同监督厅和审计委员会举行的三方会议可以建立积极的关系，并分享工作计划以免重复。

33. 在委员会第十一届会议上，委员会和审计委员会交流了经验，讨论了在不妨碍各自任务的情况下加强合作和实效的方法。委员会和审计委还深入讨论了审计委关于财务报表的业务影响和趋势的调查结果，包括审计委就 2009 年 12 月 31 日终了财政期间财务报表发表的审计意见；和审计委提交大会的报告所载主要调查结果和建议(见上文第 27 段)。审计委还同委员会分享了它依靠监督厅的工作的一些案例。

34. 审计委和委员会的对话使它们能够分享对共同关心事项的观点，并提供联合国监督机构之间合作的有用机会。

F. 合作与准予接触

35. 独立审计咨询委员会欣然报告，它在履行其职责时得到联合检查组、审计委员会、内部监督事务厅和包括管理事务部在内的联合国秘书处各高级管理层的通力合作。委员会还可充分接触工作人员、文件和它完成工作所需要的资料。委员会期待同与委员会有互动关系的各实体继续合作，以履行其职权范围所规定的职责。

独立审计咨询委员会主席：戴维·沃克(签名)

独立审计咨询委员会副主席：维贾延德·考尔(签名)

独立审计咨询委员会成员：瓦迪姆·杜宾金(签名)

独立审计咨询委员会成员：约翰·穆万加(签名)

独立审计咨询委员会成员：阿德里安·斯特兰昌(签名)

附件一

独立审计咨询委员会关于内部监督事务厅的审计活动及其他监督职能的实效、效率和影响的意见、评论和建议

一. 背景

1. 职权范围规定独立审计咨询委员会就内部监督的各个方面向大会提供咨询(大会第 61/275 号决议, 附件, 第 2(c)至(e)分段)。为执行其任务, 委员会维持其标准做法, 在委员会会议期间会见主管内部监督事务副秘书长和内部监督事务厅(监督厅)其他高级官员。讨论的重点是监督厅工作计划的执行、监督厅报告的重大调查结果、业务制约条件(如有的话)、员额占用情况、管理部门对监督厅建议的执行状况, 包括管理部门尚未执行的 10 至 20 个最重要建议。

二. 意见、评论和建议

A. 内部监督事务厅 2010-2011 年工作计划和预算

2. 委员会有关监督厅的职责阐述于其职权范围内, 包括委员会审查监督厅的工作计划, 其中考虑到其他监督机构的工作计划, 并就此向大会提供咨询。

3. 委员会在其关于 2010 年 7 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日期间维持和平行动支助账户下监督厅的预算的报告(A/64/652)以及关于监督厅 2010-2011 两年期拟议方案预算的报告(A/64/86)中, 提出其关于监督厅工作计划的意见和建议。对于前一份报告, 大会第 64/271 号决议认可行政和预算问题咨询委员会报告(A/64/753)所载的结论和建议, 并请秘书长确保予以充分落实。行政和预算问题咨询委员会的报告第 150 段指出, 在独立审计咨询委员会审查监督厅拟议预算时目前遵守的流程方面出现了程序问题。需要澄清的问题是咨询委员会应该收到哪一份文件: 监督厅提交独立审计咨询委员会的原件, 还是经秘书长修正的监督厅提议。行政和预算问题咨询委员会认为, 这是政策问题, 应由大会作出决定, 因为这个问题涉及在监督厅业务独立的情况下秘书长确定监督厅的资源数额和资源分配的作用。

4. 委员会同意, 在就监督厅所需预算向大会报告时, 继续使用秘书长按照作为本组织行政首长的职责提出的监督厅拟议预算, 前提是委员会也能及时得到和有机会审议监督厅提交的预算原件, 以及秘书长的代表就此发给监督厅的任何公务通信。

5. 至于委员会关于监督厅拟议经常预算的报告(A/64/86), 大会第 64/243 号决议赞同委员会所提的有关建议并请秘书长确保监督厅在编制 2012-2013 两年期预算申请时, 拟定和实施旨在完成风险分析的计划。大会又请秘书长确保监督厅拟定调查工作计划。

6. 委员会继续重申关于与监督厅完成全面和基于残余风险的分析和工作规划的建议。委员会后来获悉，监督厅已调整其风险评估，考虑到管理部门为减轻风险而实施的内部控制，在工作规划过程中考虑残余风险。委员会期待在委员会审查监督厅将来的预算提议时察看监督厅取得的进展。

7. 委员会继续监测监督厅各司工作计划的执行情况和提出报告的时间表。关于监督厅延迟提出报告的问题，委员会强调必须及时最后敲定各项报告，因为如果完成报告的时间过长，就会减损监督工作的价值。

8. 委员会在本报告前文(见第 27-31 段)评论过审计委员会报告的系统性问题，包括关心的问题。独立审计咨询委员会认为，监督厅对共有的系统性问题进行更多审计可以增加其监督工作的价值。因此委员会建议，监督厅在编制工作计划时更加强调共有问题的审计(水平审计)，以查明需要管理部门优先处理的普遍的系统性问题。

B. 监督厅内的空缺员额

9. 委员会以往曾在 2009 年 2 月(见 A/63/737)和 2009 年 8 月(见 A/64/288)向大会报告监督厅内空缺数量偏高。同样，审计委员会在关于 2009 年 6 月 30 日终了财政期间联合国维持和平行动和账户的报告中(A/64/5(Vol. II)，第 368-369 段)也评论了维持和平特派团驻地审计员的空缺率。截至 2009 年 8 月 31 日，整体空缺率为 23%，其中包括最近为联合国非洲联盟驻索马里特派团支助办事处(非索特派团支助办)核准的新员额。这比上一财政期间有所改进，当时截至 2008 年 7 月驻地审计员的空缺率为 36%(见 A/63/5(Vol. II)，第 469 段)。

10. 监督厅向委员会报告说，截至 2010 年 7 月 31 日，监督厅的整体空缺率为 23.2%，比委员会在上次年度报告(A/64/288)中报告的 22%的空缺率稍有增加。空缺率最高的是调查司(32.3%)和内部审计司(22%)。这两个司出缺的主要是由经常预算和维持和平支助账户供资的员额。例如，在调查司，截至 2010 年 7 月 31 日，22.9%由经常预算供资的员额和 38.9%由维持和平支助账户供资的员额出缺。同样，内部审计司的员额空缺率分别为 25%(经常预算)和 20%(维持和平支助账户)。委员会还关切地注意到，两个司长级员额，即调查司司长与视察和评价司司长，尚未填补。

11. 大会第六十四届会议审议委员会年度报告(A/64/288)时，在第 64/263 号决议中认可委员会以前就监督厅填补空缺所作评论，并请秘书长确保充分执行委员会的有关评论。

12. 监督厅告知委员会，它已采取步骤征聘工作人员并降低空缺率。委员会将继续监测监督厅为加快填补空缺员额、尤其是驻地审计员和调查员职位而采取的步骤。委员会重申以往在 2008 年 8 月 1 日至 2009 年 7 月 31 日期间年度报告

(A/64/288, 附件, 第 36 段)中所作评论, 即员额空缺数量高, 尤其是各高级管理级的空缺数量高, 会对监督厅完成工作方案的能力产生不利影响。

C. 内部监督事务厅内部审计司的质量评估

13. 内部监督事务厅内部审计司今年开始进行客户和工作人员满意度调查, 涵盖其监督职能的各个方面, 并同委员会分享调查结果。客户调查表涉及 2009 年, 内容包括内部审计员的工作质量、制定工作计划时同客户协商、工作的范围、审计程序和报告调查结果。工作人员调查表涵盖该司的专业作业、审计程序、培训、督导和职业发展。

14. 委员会认为, 监督厅开展上述调查是迈向正确的方向, 因为调查可提供独立的基础供监督厅评估其工作的质量和价值, 查明调查表答卷人的积极反馈, 并处理需要采取纠正行动的方面。根据客户调查的反馈, 监督厅计划会晤客户, 讨论在报告的时间表和调查结果的准确性之类方面引起关注的问题, 并加强其指派任务的监测程序。关于工作人员调查的结果, 监督厅计划将来集中注意培训和业绩发展等方面。

15. 在本报告所述期间, 监督厅还委托了两名咨询人按照由监督厅内部审计司制定和维持的“质量保证和改进方案”对内部质量评估进行一次独立审查。审查的目的是, 评估内部审计司的作业和程序符合其审计手册和内部审计师协会标准的程度, 评估该司满足利益攸关者的需要的效率和效能, 并就改善和精简内部审计程序提出建议。

16. 根据上述评估的结果, 咨询人的结论是, 内部审计活动一般符合内部审计师协会颁布的标准。咨询人看到一些改善的机会, 诸如更新审计手册和“质量保证和改进方案”、加强业务独立性、执行新的培训措施、制定审计工作人员在各审计实体之间和一个工作地点内各个方面或尽可能在不同工作地点之间轮调的明确政策。

D. 结论

17. 委员会认为, 监督厅似乎正在工作质量和遵守国际标准方面取得进展, 但在下列方面需要进一步努力: 基于风险的工作规划、及时印发报告和迅速填补空缺。

18. 独立审计咨询委员会提交关于内部监督事务厅的审计活动及其他监督职能的实效、效率和影响的上述意见、评论和建议, 供大会审议。

附件二

独立审计咨询委员会关于委员会的职权范围的意见、评论和建议

一. 背景

1. 在大会第六十届会议设立独立审计咨询委员会后，大会第 61/275 号决议核可了委员会的职权范围以及成员资格标准。大会同一决议还决定在其第六十五届会议上审查委员会的职权范围。该职权范围载于大会第 61/275 号决议的附件。
2. 委员会一致同意提供其关于职权范围的意见、评论和建议，作为投入供大会第六十五届会议审查。

二. 独立审计咨询委员会的数据收集和审查过程

3. 委员会制定了一个计划，收集相关数据用于分析，并拟就意见供大会审议。委员会在收集数据过程中采用两种办法：2010 年 4 月向其他监督机构和联合国高级工作人员(D-2 及以上职等)发出调查问题单和约谈各会员国的代表。
4. 调查问题单内的问题涉及委员会履行职权范围所规定的职责，对委员会作为大会的一个专家咨询机构所增加的价值整体评估，委员会的通盘表现是否符合对一个监督委员会的期望，如与期望有差距如何加以弥补，对目前职权范围规定的委员会职责的通盘看法。调查以电子方式展开，各项答复均予保密。委员会认为，尽管答复数据有用，但对整个抽样人口而言，回复率不足以得出统计学上可靠的结论。
5. 在调查和约谈中提出的评论显示支持委员会的工作，并赞赏委员会改善其责任领域监督工作的努力已取得显著的进展。
6. 委员会谨借此机会感谢所有对调查做出答复者、感谢其他监督机构、感谢会员国代表拨冗会见委员会成员并回答问题。收集到的信息对委员会审查现有的职权范围，对委员会提交大会的提议都是有用的投入。

三. 意见、评论和建议

7. 根据从对调查问题单的答复中收集到的信息、约谈其他监督机构和会员国代表所得到的补充信息以及委员会过去 30 个月的观察，以下列出委员会的意见、评论和建议。
8. 委员会努力确保其所有活动严格保持在职权范围内(见大会第 61/275 号决议，附件)。在这方面，本附件中的意见、评论和建议，将按照委员会职权范围

第一节第1段规定,注重委员会作为专家咨询机构协助大会履行监督职责的作用。本附件仅讨论委员会认为与大会审查委员会职权范围有关的重要问题。委员会的相关评论按照目前职权范围的顺序提出。

A. 独立审计咨询委员会的职责

1. 职权范围

9. 职权范围叙述委员会的作用,并在第一节第2(a)至2(j)段中确定委员会的具体职责。

10. 在委员会进行的调查和约谈中出现了与委员会职权范围有关的下列重要问题:

(a) 调查问题单的答卷人认为职权范围是适当的,但其中有些人指出职权范围模糊笼统;

(b) 调查问题单的答卷人表示,委员会也应审查管理部门核算成果的制度;

(c) 调查问题单的有些答卷人认为,对照委员会的职责范围,委员会的名称“独立审计咨询委员会”太狭窄。

11. 委员会目前职权范围的第一节第2(f)至(i)段赋予委员会内部监督方面和管理部门有关风险管理、内部控制和财务报告的活动方面的职责。委员会认为这只是价值/风险方程式的风险一方,并建议授权委员会审查管理部门核算业绩成果的制度,因为这是价值/风险方程式的价值一方。委员会提出这一建议时参考了大会2010年3月29日通过的第64/259号决议核可的问责制定义。该决议定义问责制“包括以及时、具有成本效益的方式实现各项目标和高质量的成果,从而按照所有决议、条例、细则和道德标准,全面执行和交付联合国政府间机构及其所设其他附属机关核准授予秘书处的所有任务;真实、客观、准确并及时报告业绩成果”。

12. 委员会认为,大会核可的问责制定义提供了宝贵的机会让委员会注重业绩成果和价值。因此,委员会建议大会考虑扩大委员会目前的职权范围,以包括审查管理部门核算业绩成果的制度职责。

13. 委员会回顾,大会第60/283号决议批准联合国采用国际公共部门会计准则(公共部门会计准则),并核准开始落实公共部门会计准则的资源。大会同一决议还核准把本组织的综合管理信息系统更换为下一代企业资源规划系统或其他类似系统。

14. 各组织在采用公共部门会计准则方面继续取得进展,但有些组织不得不将其实施日期推迟至2011年或2012年,联合国甚至推迟至2014年。

15. 委员会欢迎联合国系统各组织为采用公共部门会计准则项目做出的努力,包括符合公共部门会计准则的统一会计政策和指导。

16. 委员会注意到,行政和预算问题咨询委员会的报告(A/64/531)第7段强调了全系统职能在制定统一的全系统会计政策和指导、确保这些政策在整个系统得到

一致实施和解释、并告知各组织需要做出哪些修订以使其财务条例和细则符合公共部门会计准则等方面的作用。

17. 委员会认为，鉴于公共部门会计准则项目的规模和重要性以及确保公共部门会计准则项目与企业资源规划项目密切协调的必要性，委员会可以发挥重要作用就这些方面向大会提供咨询。因此，委员会建议大会考虑加强职权范围第一节财务报告项下委员会的职责，规定委员会“就会计政策和披露做法的恰当性和可能的改变向大会提供咨询，包括评估这些政策的此种改变和相关风险”。

18. 委员会确认联合国系统各审计工作委员会和其他监督机构分享知识可以得到的好处。委员会职权范围没有明文规定这种知识分享。

19. 在这方面，委员会回顾大会第 64/262 号决议第 13 段，其中大会欢迎联合检查组与审计委员会和秘书处内部监督事务厅的协调，并鼓励这些机构继续与联合国其他审计和监督机构以及独立审计咨询委员会分享经验、知识、最佳做法和经验教训，以期在不影响监督机构各自任务规定的情况下，避免工作重叠或重复，进一步提高协同作用、合作、成效和效率。

20. 根据最佳做法和按照大会第 64/262 号决议，委员会建议大会考虑扩大职权范围，以明文规定委员会促进与联合国其他审计和监督机构，包括各审计工作委员会，分享经验、知识、最佳做法和经验教训。

2. 成员资格标准

21. 职权范围第一节第 7 段规定委员会成员以任命方式产生，任期三年，可连任三年，以两任为限，但委员会首任五名成员中经抽签产生的两名成员例外，其任期为四年。

22. 职权范围第二节第 12 段还规定，曾担任联合国秘书处高级官员者在离职后五年冷却期内无资格被任命担任委员会成员。同样也规定委员会成员在任期届满后五年冷却期内无资格被任命担任秘书处职务。

23. 委员会认为，上文讨论的任期与冷却期应该取得更好的匹配。因此，委员会建议大会考虑修改职权范围第 12 段，将所涉时间从“五年”改为“三年”。

B. 一般

24. 委员会还建议大会考虑把委员会的名称改为“独立问责制咨询委员会”，因为这一名称更能反映委员会的职责，而且也符合大会第 64/259 号决议通过的“问责制”新定义。

四. 结论

25. 独立审计咨询委员会提交其上述意见、评论和建议，供大会在审查委员会职权范围时审议。

附件三

独立审计咨询委员会关于大会有关联合国秘书处问责制的第 64/259 号决议执行情况的意见、评论和建议

一. 背景

1. 职权范围第 2(f) 和 (g) 分段赋予委员会就风险管理程序的质量和总体效力以及就联合国内部控制框架的不足之处向大会提供咨询的职责。
2. 委员会回顾，2010 年 1 月，秘书长提出了题为“建立联合国秘书处问责制度”的报告 (A/64/640)，以供大会审议。秘书长在该报告中，除“问责”一词的拟议定义外，提出了秘书处关于加强秘书处内问责制的建议以及实行企业风险管理和内部控制框架的详细计划和路线图。秘书长还请大会核可秘书处问责制度各构成部分以及相关的强化问责措施。
3. 大会第 64/259 号决议审议了秘书长的报告 (A/64/640) 以及行政和预算问题咨询委员会的有关报告 (A/64/683 和 Corr. 1) 后，除其他外，重申致力于加强联合国秘书处问责制和加强秘书长为秘书处的业绩接受所有会员国问责。大会还决定了问责制定义以及作用和责任。同时，大会请秘书长就第 64/259 号决议的执行情况以及就有关加强联合国秘书处问责制的若干问题向大会第六十六届会议主要会期会议提出报告。
4. 委员会同意在本次年度报告内，就属于其职权范围的风险管理程序和内部控制框架相关问题，向大会提出补充评论和意见。委员会保留将来就此主题提出更多评论和意见的权利。

二. 意见、评论和建议

5. 委员会欢迎行政和预算问题咨询委员会的报告 (A/64/683 和 Corr. 1) 做出的评论和建议以及大会做出的在联合国秘书处实行问责制度的决定。该咨询委员会在其报告中强调，“问责框架本身无法营造问责文化。要形成这样一种文化，工作人员就必须转变思想，而这种转变的动力来源于秘书处最高层的持续承诺”第 52 段。而且该咨询委员会，尽管注意到对一些现有工具的改进正在计划之中或正在进行之中，但认为强有力的支撑框架是必不可少的，这样才能确保问责制度的各个组成部分能够顺利地发生相互作用，从而向会员国保证个人和机构的问责已经嵌入联合国的组织结构之中。
6. 委员会赞同行政和预算问题咨询委员会的上述结论。
7. 大会第 64/259 号决议第 23 段请秘书长采取适当措施，加速执行成果管理，同时考虑到行政和预算问题咨询委员会报告第 43 段。委员会建议，按照大会的

要求，秘书长应把企业风险管理纳入方案规划进程，作为合理框架分析工作的一部分。这将成为一种适当的方法，确保方案主管把风险管理视为其规划进程和经常职责的一个组成部分。要求方案主管报告有何风险和打算如何管理这些风险可能会“迫使”他们及早采用标准化的风险管理框架。

8. 问责制是作为组织文化重要基础的原则之一。秘书长在提交大会的报告(A/64/640)第2段中说，他与各会员国一样，认为问责制是高效率、高效力管理的一个核心支柱，需要在最高一级给予重视。在这方面，委员会要补充说，秘书长有责任设计、监测和评价秘书处的问责制度。委员会建议，问责制度不仅应明确界定，而且应一致适用、有效执行、定期评价和不断改进。

9. 委员会欢迎大会决定建立包括业绩成果在内的问责制的明确定义(见第64/259号决议，A节，第8段)。委员会建议大会考虑，问责制的定义除了提到“实现各项目标和高质量的成果”以外，还应扩大到包括“管理风险”。风险应界定为“财务”、“业务”和“声誉”风险。

10. 委员会还建议，问责制的定义应包括提到“承包人”和“咨询人”的义务，因为他们发挥重要作用为秘书处提供服务。因此，如果大会接受委员会的建议，则问责制定义第1段可以改为如下：“问责制系指秘书处、其工作人员、承包人和咨询人有义务对其作出的所有决定和采取的一切行动作出交代，并无条件地、无例外地对履行其承诺负责。”

11. 委员会会晤了管理事务部的代表，询问行政当局会采取哪些步骤来执行大会这项决议以及执行工作的时间框架。委员会高兴地注意到，秘书处已开展了一些重要举措来解决大会的关切问题。这些举措叙述如下：

(a) 建立一个问责制网站，将管理人员和工作人员为加强本组织的问责制而应当了解和使用的问责制最重要的条例、细则和文书集中在一处；

(b) 对权力下放进行一次全面审查；

(c) 在现有资源范围内建立一个协调中心，以加强秘书处内负责企业风险管理的现有能力。协调中心将设在管理事务部内，要求它实施拟议的企业风险管理方法、建立企业风险管理协调中心网络、在各不同部厅以各实体和职能都有适当代表的方式进行企业风险管理评估、协助秘书处内执行企业风险管理程序的实体并推动秘书处采用一致的风险评估方法；

(d) 在现有资源范围内加快实施成果管理制；

(e) 加强秘书处内所有各级的个人问责制。作为第一步，秘书处于2010年4月制定了新的业绩管理和发展制度(ST/AI/2010/5和Corr. 1)。

12. 委员会认为秘书长计划的举措是迈向正确方向的积极步骤，并就秘书处为使计划的举措顺利成功而应采用的最佳办法提出建议。例如关于企业风险管理评估，委员会建议管理事务部不妨在本组织内确定一些“优胜者”，以表现这种评估的价值和成功。委员会建议，秘书处应优先制定一个明确界定和编成文件的计划，其中就它按照大会第 64/259 号决议为加强问责制而计划采取的具体行动，列出完成这些行动的目的、责任和时间表。

三. 结论

13. 大会第 64/259 号决议第 5 段敦促秘书长进一步加强同各监督机构的协商，以确保秘书处的问责制。委员会按照其职权范围将继续监测管理部门与监督机构的互动，并就风险管理程序的质量和总体效力以及就联合国内部控制框架的不足之处向大会提供咨询。
