



第六十七届会议

临时议程* 项目 129

审查联合国行政和财政业务效率

独立审计咨询委员会 2011 年 8 月 1 日至 2012 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 2011 年 8 月 1 日至 2012 年 7 月 31 日期间的活动。本报告所述期间，独立审计咨询委员会(审咨委)举行了四届会议，由戴维·沃克(美利坚合众国)和约翰·穆万加(乌干达)主持。穆万加先生当选 2012 日历年度的主席，阿德里安·斯特兰昌(牙买加)接替他担任 2012 日历年度的副主席。审咨委所有成员——其中也酌情包括未寻求连任的沃克先生以及后来作为西欧和其他国家集团代表接替他的克里斯托弗·米姆(美利坚合众国)，都出席了本报告期间四届会议中的每一届会议。

报告第二节概述了审咨委的活动、其各项建议的现况以及其 2013 年的计划。第三节载有审咨委的详细评论。

* A/67/150。



一. 引言

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。审咨委的职权范围(见大会第 61/275 号决议，附件)授权其每年举行不超过四届会议。审咨委自 2008 年 1 月成立以来已举行十九届会议。
2. 审咨委按照其职权范围，每年向大会提交报告，其中摘要叙述它的活动和相关意见。本报告为第五次年度报告，涵盖期间为 2011 年 8 月 1 日至 2012 年 7 月 31 日。
3. 审咨委关于内部监督事务厅(监督厅)监督活动实效、效率和影响的意见、评论和建议，载于本报告主体第三节 C 中。
4. 还要求审咨委，除其他外，就下列方面向大会提供咨询意见：管理层是否遵守审计和其他监督建议；风险管理程序的整体有效性以及内部控制系统的缺陷；财务报表和审计委员会报告的业务影响；本组织会计实务和披露政策的适当性。审咨委还建议大会采取必要步骤，为监督机构之间的合作提供便利。
5. 本报告谈及本报告所述期间查明的问题，因为这些问题与审咨委的上述责任有关。

二. 独立审计咨询委员会的活动

A. 审咨委历届会议概览

6. 在本报告所述期间，审咨委举行了四届会议：2011 年 12 月 12 日至 14 日(第十六届会议)、2012 年 2 月 13 日至 15 日(第十七届会议)、2012 年 5 月 14 日至 16 日(第十八届会议)和 2012 年 7 月 16 日至 18 日(第十九届会议)。所有各届会议均在联合国总部举行。
7. 审咨委依照其已通过的议事规则进行运作，这些议事规则载于其第一次年度报告(A/63/328)的附件。迄今为止，审咨委所有成员的会议出席率为 100%。审咨委的所有决定均一致通过；不过，其议事规则规定，成员可在记录中对经多数票通过的决定表示异议。
8. 审咨委成员在 2011 年 12 月举行的第十六届会议上，选举约翰·穆万加(乌干达)为 2012 年主席，阿德里安·斯特兰昌(牙买加)为 2012 年副主席。关于审咨委的更多信息，请见联合国所有正式语文版本的审咨委网站(<http://www.un.org/ga/iaac>)。

9. 审咨委自成立以来向大会提交了 12 份报告，其中 2 份是在本报告所述期间提交的。这包括通过行政和预算问题咨询委员会提交大会的关于 2012 年 7 月 1 日至 2013 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/66/737) 以及其 2010 年 8 月 1 日至 2011 年 7 月 31 日期间年度报告 (A/66/299)。

B. 审咨委各项建议的现况

10. 截至 2012 年 6 月 30 日，审咨委在其各次报告中共计提出了 103 项建议，其中包括 10 项重复建议。在其余 93 项建议中，大会已推迟至以后届会审议的有 14 项，已执行的有 57 项，正在执行的有 22 项。

11. 在推迟审议的建议中，一些将由大会第六十七届会议审议，其他的则由大会不断审查。不断审查的建议中的头一部分涉及审咨委的独立性，内容涵盖下列问题：监督厅业务独立性的定义、监督厅独立性受损的定义、对于监督厅独立性的年度保证、载列对监督活动的目的、权威和责任等定义的内部监督文件的编写、分发监督厅报告的规程以及拟任命和晋升工作人员的挑选。第二部分涉及问责，包括诸如对联合国的问责制的定义等问题。

12. 审咨委尽管每年只举行四届会议，每届会议为期两、三天，但迄今为止已取得相当大的成就，尤其是在监督厅业务方面。作为每届会议的一个常设议程项目，审咨委一直跟踪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。审咨委在本报告所述期间提出的部分重大建议涉及：

(a) 管理层需要将企业风险管理视为本组织的最高优先事项之一，特别是考虑到本组织的规模和复杂性，需要继续获得高级领导层的支持，以确保成功执行；

(b) 建议监督厅在评估核可有关维持和平行动中的调查的一个试点项目的备选方案之一的相对益处时，把调查司长期的高空缺率的影响考虑进去；

(c) 重申：监督厅应采用基于成果的具体衡量措施，反映该厅给联合国带来的增值，以此补充客户满意度调查；

(d) 建议监督厅扩大外部评估，以便将调查司以及检查和评价司包括在内；

(e) 在加强联合国内部的调查职能的背景下，有必要以更加统筹协调的方式对待调查活动；

(f) 建议监督厅应进行一次彻底的能力缺口分析，并再次建议，监督厅开展基于风险的工作规划，以作为预算编制的根据；

(g) 事实上，四分之一的资金依靠自愿捐款，这使整个联合国，特别是各个方案面临种种风险。审咨委认为，行政部门应当明确阐述并且减轻这些风险。

C. 审咨委 2013 年计划概述

13. 审咨委按照行政和预算问题咨询委员会及大会的会议日程安排，根据其任务授权履行职责。审咨委将继续安排自身会议和活动，以确保与政府间机构协调互动并及时提出其报告。审咨委在对其工作计划进行初步审查时，确定了将成为其 2013 年会计年度所有四届会议工作焦点的若干主要领域(见下表)。

审咨委 2013 年工作计划

会议届次	主要焦点领域	政府间机构对审咨委报告的审议
第二十一届	根据其他监督机构的工作计划审查监督厅 2013 年工作计划 2013 年 7 月 1 日至 2014 年 6 月 30 日期间维持和平行动支助账户下的监督厅拟议预算 监督机构之间的协调与合作	行政和预算问题咨询委员会，2013 年第一季度
第二十二届	审查 2014-2015 年监督厅拟议预算和经常预算工作计划 监督机构各项建议的执行状况 风险管理和内部控制 监督机构之间的协调与合作	大会，第六十七届会议续会第二期会议
第二十三届	财务报表和审计委员会报告中所述问题和趋势对业务活动的影响 监督机构之间的协调与合作 审咨委年度报告的编写	行政和预算问题咨询委员会，2014 年第四季度 大会第六十八届会议主要会期
第二十四届	监督厅 2014 年工作计划 2014 年 7 月 1 日至 2015 年 6 月 30 日期间维持和平行动支助账户下的监督厅拟议预算 本组织企业风险管理和内部控制框架的审查 选举 2014 年主席和副主席	行政和预算问题咨询委员会，2014 年第一季度

14. 审咨委在讨论 2013 年工作规划时，确定了将对其工作活动产生影响的下列相关活动：

(a) 大会第 66/236 号决议第二节第 5 段(a)分段决定, 继续审查审咨委在其年度报告(A/64/288, 附件)中提出的有关监督厅的建议;

(b) 本组织已开始的诸多改革/转换举措, 包括问责制;

(c) 正在对监督厅多个司进行的外部评估;

(d) 审咨委五名成员中的三名成员的三年任期将于 2013 年 12 月届满。

三. 审咨委的详细评论

A. 联合国监督机构各项建议的现况

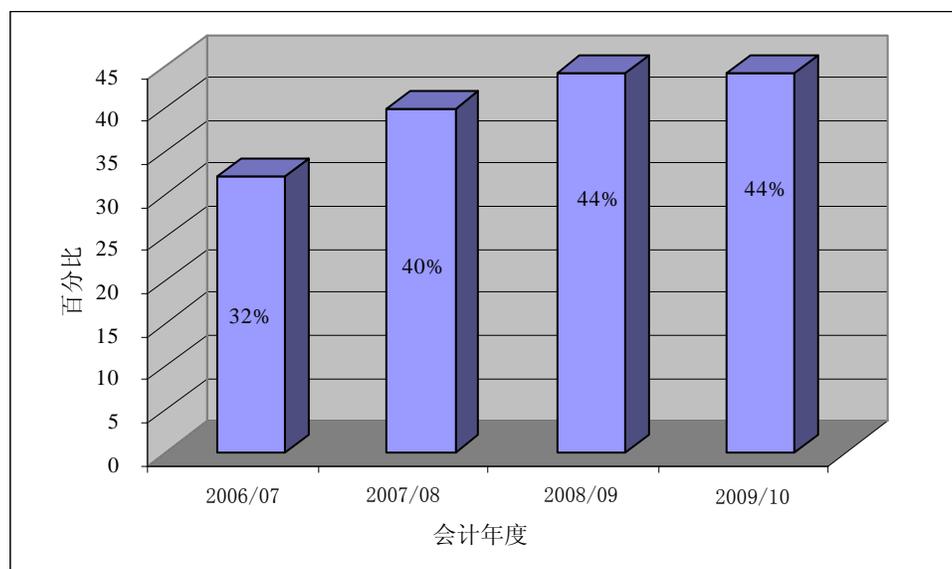
15. 根据审咨委职权范围的第 2 段(b)分段, 审咨委的授权任务是就确保管理层遵循审计和其他监督建议的措施向大会提供咨询。在本报告所述期间, 审咨委根据常规做法审查了管理层对联合国监督机构各项建议的执行状况。

审计委员会

16. 审计委员会关于联合国 2010 年 7 月 1 日到 2011 年 6 月 30 日 12 个月期间维持和平行动的报告(A/66/5(Vol. II), 第二章)显示, 给 2010 年 6 月 30 日终了的财政期提出的有关维持和平行动的建议执行率为 44%——这与 2009 年 6 月 30 日终了期间的执行率相同(见图一)。尽管事实上与上一个期间相比没有提高, 但审计委员会对建议的执行率没有总体上的关切。

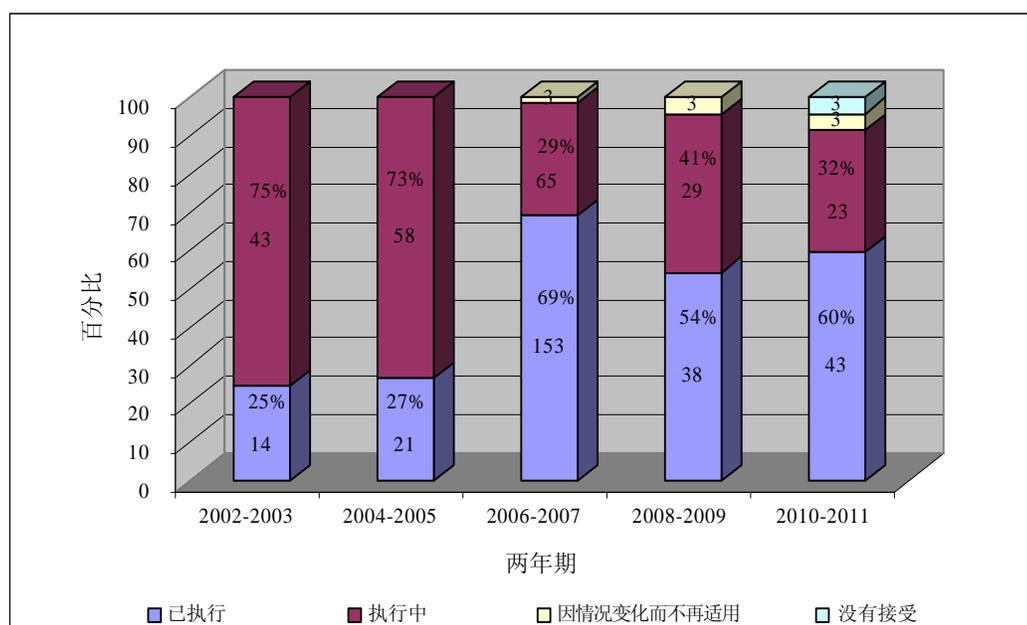
图一

审计委员会关于维持和平行动的建议的执行率



17. 审咨委还听取了管理层就审计委员会关于经常预算活动的建议的执行情况所作的简报。审咨委注意到自 2002-2003 两年期以来执行率好转的总趋势，表现最好的是 2006-2007 两年期，为 70%，而 2002-2003 两年期的执行率不到 20% (见图二)。

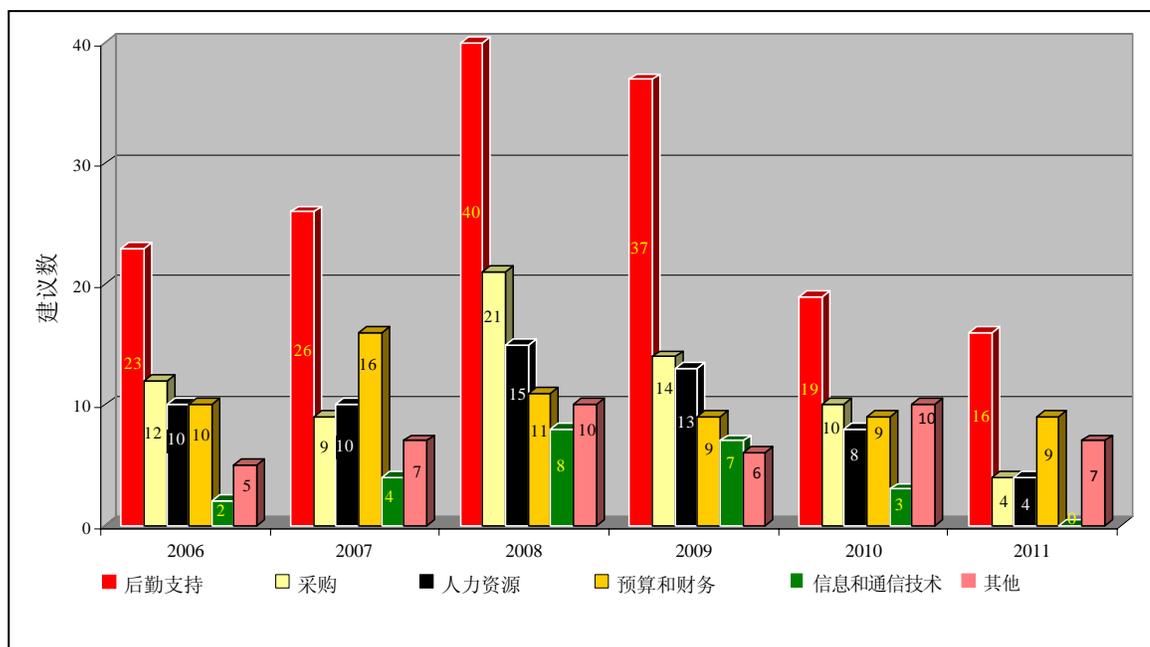
图二
审计委员会关于经常预算活动的建议的执行情况的趋势



18. 虽然承认管理层尚待达到或超过 2006-2007 两年期审计委员会的建议的执行率，但审咨委相信已在这方面进行了合理努力。审咨委承认管理委员会为确保尽快执行审计委员会的主要建议所作的工作。

19. 审咨会还获得了对审计委员会报告内各项关于维持和平行动的建议所涉重点领域的发展趋势分析。如图三所示，在过去六年里，就后勤支持提出的建议继续数目最多，涉及采购方面的建议下降最多，由去年的 10 项建议减为今年的 4 项。总体而言，提出的建议的数目减少。审咨委打算与监督机构讨论这些趋势，以确定其对本组织监督职能状况以及内部控制框架的有效性的影响。

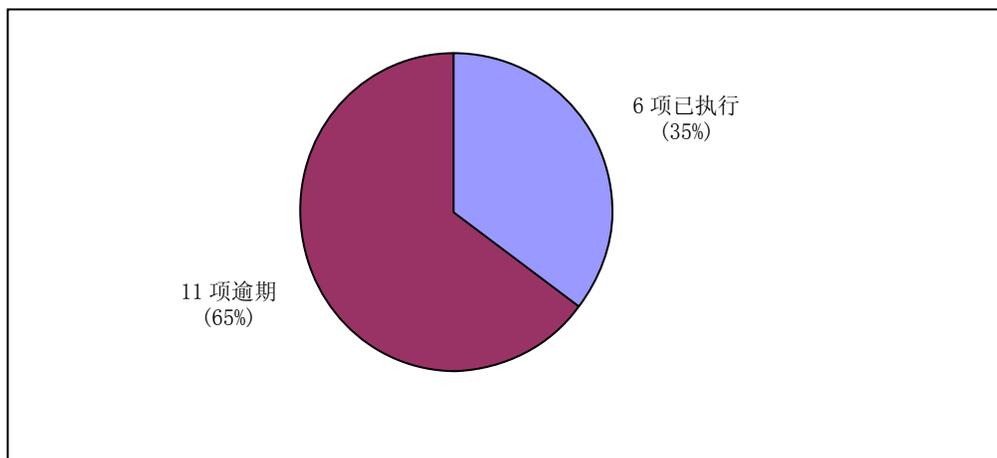
图三
审计委员会所提建议中涉及的重点领域



内部监督事务厅

20. 正如其年度活动报告(A/66/286(Part 1))所报告的那样,从2012年1月1日起,监督厅改变了编写报告和排列建议顺序的方式。审咨委获悉,管理委员会相应调整了其监测监督厅尚未执行的关键建议的方式。审咨委得到监督厅关于2012年第一季度已到期或逾期的关键建议的执行情况的最新资讯。最新资讯显示,已执行6项建议(35%),11项(65%)已逾期(见图四)。第一季度提出14项关键建议和174项重要建议。

图四
内部监督事务厅建议的执行现状



21. 在简报会上，审咨委获悉，管理委员会改变了其监督内部监督事务厅建议执行情况的手法。管理委员会现在特别注意逾期的关键建议以及本季度提出的新关键建议。审咨委欢迎关注重点方面的这些变化，并呼吁管理委员会继续加强监测进程，特别是鉴于这一情况，目标定于第一季度执行的关键建议中有 65% 已逾期。

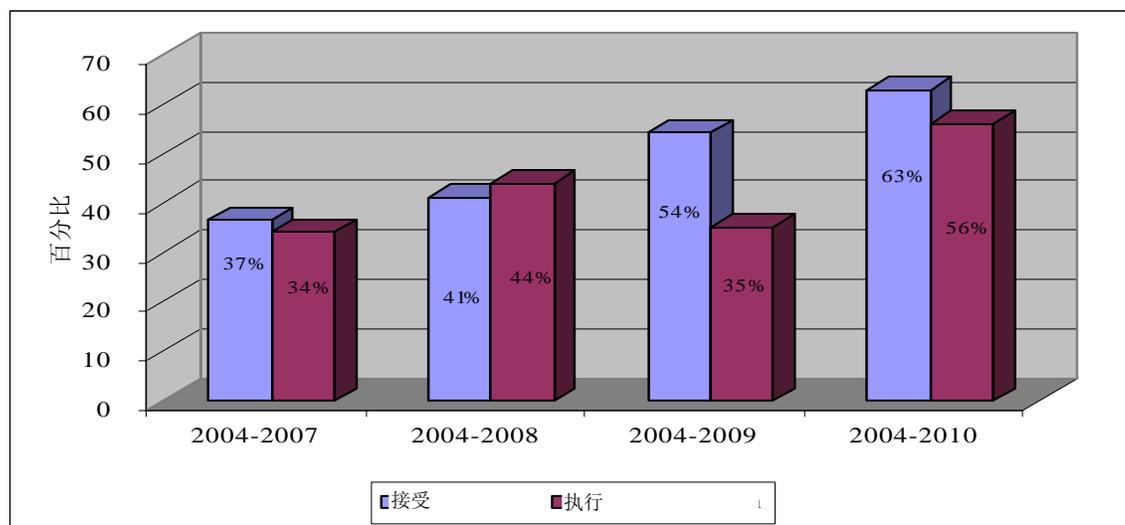
联合检查组

22. 审咨委得到联合检查组主席就一些问题，包括该组所提出的各项建议的接受/执行率提供的最新消息。审咨委获悉，整体的接受率/执行率仍然是一个挑战。然而，当预期的基于网络的跟踪系统到位时，这种情况有望改善。据联合检查组称，预计 2012 年 8 月会向一些机构推出该系统，年底会全面投入运作。

23. 审咨委也注意到大会第 66/259 号决议第 9 段，除其他外，大会邀请秘书长与联合检查组合作，查明联检组的主题报告应列在大会、联合国其他有关机关和机构的哪些适当实质性议程项目之下。执行该决议会促成接受率的提高，并因此提高执行率。

24. 审咨委注意到，据联合检查组称，联合国秘书处对其所提建议的总体接受率继续提高，由 2004 年至 2009 年期间的 54.4% 升至 2004 年至 2010 年期间的 63.1%。（见 A/66/34，表 2）。总体执行率也从 2004-2009 年期间的 35.3% 提高到 2004-2010 年期间的 56.2%（见图五）。

图五
联合国秘书处接受/执行联合检查组建议的状况



25. 虽然注意到在接受/执行率方面的提高，并承认管理层在执行联合检查组建议方面所面临的挑战，但审咨委建议，秘书处加强其对有关建议的考虑，并找到办法让管理委员会注意延长期内仍未接受和(或)执行的那些建议。

B. 风险管理和内部控制框架

26. 审咨委的职权范围(见大会第 61/275 号决议，附件)第 2 段(f)和(g)分段具体责成该委员会就风险管理程序的质量和总体实效以及就联合国内部控制框架中存在的缺陷向大会提供咨询。

问责制

27. 审咨委在其 2010 年 8 月 27 日的报告(A/65/329)附件三中载述了对大会关于联合国秘书处问责制的第 64/259 号决议执行情况的评论。大会第 65/250 号决议决定将对这些建议的审议推迟至第六十六届会议主要会期。尽管审咨委在其 2011 年 8 月 12 日的报告(A/66/699)中指出管理层当时业已取得的成绩，但仍决定重申其报告(A/65/329)附件三中载列的全部建议，即：秘书长应将企业风险管理纳入方案规划进程；秘书长有责任设计、监测和评价问责制度；大会应考虑扩展问责制的定义，以包含增加价值和管理风险；在问责制的定义中应提及承包人和咨询人；秘书处应制定一个界定明确且编成文件的执行计划。

28. 后来大会在其第 66/257 号决议第 6 段中请秘书长优先制定一个明确界定和编成文件的计划，其中就他为加强问责制而正在采取的具体行动，列出完成这些行动的明确目标、责任和时间表。

29. 审咨委认为这个计划对于确保问责制的持续相关性至关重要，期待获得更多这方面的最新情况。

企业风险管理

30. 审咨委高兴地注意到，在其关于秘书长应把企业风险管理纳入方案规划进程的建议方面，企业风险管理政策框架中载有将风险与任务规定、目标和战略计划联系起来的内容。企业风险管理方法更进一步指出，应充分利用企业风险管理程序的成果，为战略规划、预算编制和资源配置方面的决策制定提供支持。鉴于政策框架和方法已经到位，审咨委建议，同时承担企业风险管理委员会职能的管理委员会应优先开展整合本组织各种风险管理程序的工作。

31. 行政和预算问题咨询委员会在其 2010 年 2 月 26 日的报告(A/64/683)第 50 段中建议，应将风险管理嵌入各个部门，而不是作为一个独立架构。大会第 64/259 号决议核可了上述建议。审咨委将工作重点放在会见被称作本组织“风险管理卫士”的各部门，以便了解大会决议的执行状况。因此，审咨委与基本建设总计划执行主任、主管外勤支助事务副秘书长和主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员的代表进行会谈。审咨委注意到，每个部厅都处于风险管理制度的不同执行阶段。所有实体都有一个核心主题，即风险管理是不可或缺的管理工具。

32. 例如，审咨委注意到，基本建设总计划从项目之初就植入风险管理原则，并继续将风险管理视作一个识别、消除、降低或减轻旧有或现存风险的动态管理工具。审咨委还获悉，由于该项目新组成部分的设计和开发更充分，能发现新的风险，将其记入风险登记册并进行分级。审咨委还获悉，基本建设总计划风险管理程序的一个主要内容是，风险总库中的每一个风险都归具体个人“所有”，他们负责监测风险并就调整此类风险概率和风险缓解战略提出建议。

33. 另一方面，外勤支助部承认，考虑到其业务规模和复杂性，在外勤支助部和维持和平行动部所做的每项工作中，风险是一直存在的因素，因此系统性的风险管理程序至关重要。审咨委获悉，外地没有预防性的风险缓解举措，风险管理仍然基于直觉，缺乏一致性和实效。审计报告反复着重指出，在外地一级缺乏强有力的风险管理措施。

34. 审咨委还获悉，为此任命了一名专业的企业风险管理干事，负责为维持和平行动部和外勤支助部拟订风险管理方案和配套的政策文件。外勤支助部认为，这有助于最终印发正式实施导则，实现操作办法标准化，从而缓解各特派团采用功效水平不一的各种不同风险管理办法的风险。维持和平行动部和外勤支助部指出，风险管理应直接与各部门、外地行动和项目的目标联系起来，广泛使用基于假设情形拟定计划的方式，同时强调使用量化分析技术而不是简单、主观评分。在这方面，维持和平行动部和外勤支助部表示，它们正在着手将风险管理纳入特

派团高级行政管理和资源培训方案。审咨委期待在今后的届会中收到外勤支助部提供的这方面的更多最新消息。

35. 在人道主义事务协调厅方面，审咨委获悉，鉴于其业务的动荡性质，风险识别和缓解非常重要。因此，人道协调厅已经开始采纳企业风险管理制度的一些要素，并正在建立一个综合风险登记册。审咨委期待收到风险登记册的副本，并将在其今后的届会中跟踪这方面的进展情况。

36. 审咨委注意到，推进企业风险管理制度的主要部厅尚未在其业务中系统地嵌入风险管理。审咨委注意到，监督厅和管理事务部(基本建设总计划办公室等若干办公室除外)尚需建立系统的风险管理制度。由于上述两个部门是本组织企业风险管理的前卫，审咨委认为它们应起到榜样作用，成为“风险卫士”的组成部分。

37. 审咨委后来获悉，监督厅已经确定该部门的主要风险，正在予以处理。尽管认可监督厅为确定首要风险所作的努力，但审咨委还是赞同审计委员会的意见，即有效治理的一项关键内容是识别、缓解和管理风险。审咨委期待收到关于系统的风险管理程序的最新消息。

38. 考虑到上述情况，审咨委建议管理委员会负起责任，确保秘书处各部门将风险管理纳入其各自业务，同时认识到各办公室需要企业风险管理中央能力提供指导和培训，这也符合联合检查组关于联合国系统企业风险管理的报告(A/65/788)所载的基准 2。

39. 在这方面，审咨委希望指出，载于其第一份年度报告(A/63/328)第 24 段且在其 2011 年 8 月 12 日的报告(A/66/299)第 27 段中重申的四项建议中，有一项是建议设置首席风险干事。审咨委希望特别指出，首席风险干事员额对于在整个秘书处成功实施企业风险管理十分重要，必须向其授予适当权力，并依照联合检查组报告(A/65/788)所载的基准 6，为首席风险干事提供充足资源，以便其履行相关职责。

40. 此外，为更准确地了解秘书处实施企业风险管理的状况，审咨委建议秘书长根据联合检查组上述报告确定的 10 个基准，对秘书处内企业风险管理制度的状况进行全面审查并向大会提出报告。这可以为衡量今后的进展提供基线。

C. 内部监督事务厅审计活动和其他职能的实效、效率 and 影响

41. 独立审计咨询委员会的职权范围规定，该委员会应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 段(c)至(e)分段)。在履行任务过程中，审咨委保持在其届会期间会见主管内部监督事务副秘书长和监督厅其他高级官员的常规做法。讨论侧重于监督厅工作计划和预算的执行情况、监督厅所报告的重大调查结果、业务上的任何制约因素(如有)、员额占用情况和管理层

落实监督厅建议的现况(包括列出管理层尚未落实的 10 至 20 项最重要建议)、加强调查力度以及供资安排。

内部监督事务厅 2012-2013 年工作计划和预算

42. 审咨委职权范围中规定了其涉及监督厅的职责,其中包括审查监督厅的工作计划,同时考虑到其他监督机构的工作计划,并就此向大会提供咨询。

43. 审咨委在其关于 2012 年 7 月 1 日至 2013 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/66/737)以及关于监督厅 2012-2013 两年期拟议方案预算的报告(A/66/85)中,提出了对监督厅工作计划的意见和建议。

44. 审咨委还重申它以前就残余风险问题提出的建议,并深感鼓舞地注意到,监督厅已在其涉及经常预算的工作计划中纳入对管理层为减轻内在风险而实行的重要控制措施的审计。审咨委在其上一份报告中重申了这一建议,提到关于将系统性评估残余风险作为确定分配给监督厅的资源总数的依据的建议(A/66/299,第 31 段)。审咨委在后来与监督厅的讨论中获悉,在根据风险拟定工作计划方面,监督厅尚未实现其设想。在不影响对调查司以及检查和评价司的外部评估结果的情况下,审咨委建议监督厅加快努力,制订一份完全基于风险的工作计划。

45. 审咨委继续监测监督厅各司工作计划的执行情况和各报告的提交时间表。审咨委在其 2009 年 8 月 25 日的报告(A/64/288)第 33 段中表示,该委员会认为报告必须及时定稿,因为花费太长时间完成报告会减损监督工作的价值。通过监督厅客户的反馈和(或)监督厅的介绍,审咨委注意到,一些任务仍然需要很长时间才能最终完成。

46. 最近结束的对内部审计司的外部质量评估在其调查结果中提出了审计时间过长的问题,包括出具报告所需时间过长以及每年有大量工作留转到下一年。此外,对调查司各项工作任务截至 2012 年 5 月 31 日的案龄审查显示,所有调查案件中 40%的案件案龄已超过 12 个月,12.7%的案件案龄已超过两年。虽然审咨委认可监督厅为制订并执行其工作计划所投入的努力,但仍希望再次建议,如果监督厅要提高其监督工作的实效,则应减少任务的持续时间以及留转到下一个期间的任务数量。

47. 审咨委在其关于监督厅 2012-2013 两年期拟议方案预算的报告(A/66/85)以及关于 2012 年 7 月 1 日至 2013 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/66/737)中,提出了对监督厅预算的若干建议。审咨委注意到,监督厅 2012-2013 两年期经常预算中得到审咨委支持的资源全部获得核准。至于 2012 年 7 月 1 日至 2013 年 6 月 30 日期间的支助账户预算,审咨委注意到,除了请求在调查司增设一个新员额外,审咨委所支持的其他资源请求全部获得大会核准。就预算执行工作而言,审咨委收到监督厅定期提供的最新情况,对预算执行率低表示关切。审咨委获悉,预算执行率低主要是因为空缺率普遍偏高,调查司

和外地特派团尤其如此。审咨委因此强调必须加快填补空缺，正如本报告注意到的那样，这项工作已经大为改进。

监督厅内的空缺员额

48. 审咨委曾在以往提交大会的报告中汇报，监督厅内空缺数目偏高。同样，审计委员会在其关于联合国维持和平行动和账户的报告(A/64/5(Vol. II)和A/65/5(Vol. II))中也就各维持和平特派团和各调查中心的驻地审计员和调查员空缺率作了评论。

49. 监督厅告知审咨委，2012年6月30日，监督厅的整体空缺率为15.3%，比审咨委上次年度报告(A/66/299)中报告的空缺率21.5%要低。即便是过去空缺率最高的调查司，空缺率也从25.5%(见A/66/299，第35段)大幅降至16.2%。所有各司中，由支助账户供资的员额空缺率仍然高于整个监督厅的平均空缺率。例如，2012年6月30日，调查司由支助账户供资的员额中有21.3%空缺，而由经常预算供资的员额仅有14.6%空缺。同样，内部调查司由支助账户供资的员额空缺率为17.5%，而由经常预算供资的员额空缺率是11.4%。审咨委希望表扬监督厅改善其空缺情况，这是审咨委自2008年以来一直关切的问题；审咨委也指出，随着空缺率的降低，该委员会高度期待监督厅及时执行工作计划。

对内部监督事务厅内部审计司的外部质量评估

50. 根据内部审计师协会关于外部评估的标准1312，从2002年1月1日开始，对内部审计活动应每五年至少作一次外部评估。审咨委在其上一次报告中报告，监督厅已经请内部审计师协会进行了一次外部质量评估。审查的目的是评估内部审计司的做法和流程是否符合其审计手册及内部审计师协会所订标准，评估该司满足各利益攸关方需求方面的效率和实效，并就改进和简化内部审计流程提出建议(A/66/299，第41段)。

51. 外部评估的成果是提出了九大建议，包括：需要将审计范围与风险评估结合起来，需要根据风险评估而非可获得的资源或现有供资安排来编制年度计划，扩展信息技术审计范围以确保充分覆盖风险，消除审计耗时过长的的问题，拟订内部审计“章程”，拟订持续的专业发展战略，修订风险评估聘用工作报告的内容，以关键和重要建议为重点监测进展情况。

52. 审咨委继续注意到在执行外部评估建议方面的进展，其中一些建议与审咨委以往的建议一致。此外，审咨委在上一次报告中建议将此类评估扩展到调查司以及检查和评价司(A/66/299，第42段)。审咨委获悉，对以上两个司的外部评估正在进行中，期待收到相关报告。

加强调查

53. 审咨委在其 2010 年 8 月 27 日的报告中回顾,大会关于加强调查的第 62/247 号决议第 18 段请秘书长与监督厅密切合作,编写一份报告,供大会审议和批准,其中应详细说明拟议对联合国内部调查工作进行全面审查的职权范围(A/65/329,第 24 段)。

54. 审咨委在其 2011 年 8 月 12 日的报告中报告,为响应大会的上述要求,业已设立一个由常务副秘书长担任主席的工作队(A/66/299,第 44 段)。该工作队的目标是审查在秘书处进行的各类调查;就改进制度的必要性提出建议;研究进行变革所需的步骤;以及拟订大会第 62/247 号决议要求的职权范围。审咨委还获悉,监督厅一直在评估如果监督厅承担联合国内部的所有调查责任将会产生的工作量,而且也会评估这样做所需的资源数量,其后会就此作出最后决定。审咨委尚未收到其要求提供的关于为满足大会要求而采取的关键步骤的最新情况。鉴于正在进行对监督厅调查司的外部审查,并且联合调查组即将就联合国系统内的调查职能出具报告,审咨委建议秘书长最终确定期待已久的对联合国内部调查工作进行全面审查的拟议职权范围。

试点项目

55. 在原定于 2012 年 6 月 30 日结束的有关维持和平行动进行的调查的试点项目方面,审咨委在其上一次报告中表示关切,调查司尤其是各中心的高空缺率可能会影响试点项目的结果,因此请监督厅在评估今后就与维和有关的调查活动提出的架构和地点建议的相对益处时,把此类影响考虑进去(A/66/299,第 37 段)。上述报告完成之后,监督厅应大会第 63/287 号决议的要求,发布了关于试点项目的综合报告。综合报告指出,在按计划于 2012 年 6 月 30 日完成试点项目之前,在(2011 年 9 月)开始编制的支助账户 2012/13 预算中提出修订架构为时过早。监督厅进一步表示,该厅将致力于完成数据采集工作,以便在 2012 年 9 月开始编制的支助账户 2013/14 预算中提出所建议的架构。

56. 由于监督厅发布关于试点项目的报告晚于审咨委最终完成其关于支助账户下监督厅预算的报告,因此监督厅报告中的调查结果没有反映在审咨委的报告(A/66/737)中。审查监督厅报告后,审咨委同意行政和预算问题咨询委员会报告(A/66/779/Add. 1)中载列的评论意见和结论,并期待在监督厅支助账户 2013/14 预算中审查试点的最终结果。

根据风险制定工作计划

57. 在根据风险制定工作计划方面,审咨委在本报告所述期间获悉,考虑到调查职能的性质,调查司无法采用基于风险的办法来编制工作计划。监督厅辩称,由于调查工作本质上是被动反应性的,因此不可能基于风险制定工作计划。审咨委承认,调查司的工作在一定程度上是被动反应性的,但仍有一些工作内容能受益

于主动基于风险制定的计划。审计委员会在其报告中仔细阐述了预防性的风险评估案例，尤其是这涉及评估欺诈风险和开展调查以识别和遏制包括涉及供应商的欺诈活动的案例(见 A/67/5 (Vol. I))。

58. 监督厅在其 2012 年第一份季报中报告，2011 年调查的所有案件中只有 7% 与采购有关，而 39% 与财务有关，29% 与人力资源有关。2012 年第一季度中，仅 18% 的案件与采购有关，而 39% 与财务有关，40% 与人力资源有关。与采购有关的调查明显处于低水平，其原因要么是采购问题工作队成立之后加强了控制，要么是知情不报和(或)未能发现特别是供应商的欺诈行为。由于调查司缺乏主动的欺诈风险探测系统，因此很难确定采购调查率低是加强控制的结果。在这方面，审咨委建议监督厅在今后为调查司提交的预算中纳入基于风险的工作计划，供审咨委审查。

检查和评价职能

59. 大会第 66/8 号决议核可了方案和协调委员会在其报告(A/66/16)第 62 段中提出的建议，即秘书长应确保监督厅的评价报告也侧重方案影响和取得的成果，同时改进评估方法，特别是确保时常关注取得的进展，提出更全面的结论。在本报告所述期间，关于是否有必要让检查和评价司就评价报告的效用以及管理层是否有能力使用此类报告作出反馈的问题，审咨委与监督厅进行了沟通。审咨委获悉，整个监督厅，特别是检查和评价司，已经开始将方案逻辑模型(称为方案影响途径)的使用作为工具纳入所有方案评价的规划阶段，以帮助解决审咨委到目前为止所表示的关切。审咨委认为这是一个重要且积极的进展。

60. 审咨委还获悉，对检查和评价司的外部评估将处理诸如下列事项：审视监督厅的检查和评价在多大程度上为秘书处的决策提供信息和影响；确定检查和评价司能对本组织发挥更大战略意义和作用的机会；解决方法的充分性、质量保证和 workflows 等互不关联的方案和业务问题。审咨委期待收到评估结果，并期待进一步讨论，与本组织成果预算编制流程中使用的逻辑框架相比，方案影响途径工具发挥的功效。

能力缺口分析

61. 审咨委在其关于支助账户下监督厅预算的报告中表示关切，检查和评价司曾报告说，该司由于缺乏资源，无法开展一些评价任务(见 A/66/737，第 22 段)。审咨委注意到，检查和评价司 26 个核定员额中只有 3 个与维持和平行动有关。同时，审咨委尚未听说监督厅要求为评价工作争取更多资源的情况。实际上，审咨委获悉，维持和平行动的所有高风险领域已经被覆盖。审咨委因此建议监督厅确保在今后提交工作计划时进行基于风险的能力缺口分析，以便充分说明未来所需资源的理由。审咨委希望重申这一建议，尤其是针对检查和评价司。

D. 财务报告

62. 审咨委职权范围第 2 段 (h) 和 (i) 分段中规定, 审咨委有责任就本组织财务报表和审计委员会报告中反映的问题和趋势对业务工作产生的影响, 并就会计政策和披露做法的适当性, 向大会提供咨询; 此外也有责任对这些政策的变化和风险作出评估。

63. 在本报告所述期间, 审咨委会同审计委员会、主管管理事务副秘书长以及方案规划、预算和账户厅官员讨论了涉及财务报告的若干问题。所讨论的问题包括:

(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、经修订的实施公共部门会计准则时间表、公共部门会计准则时间表和战略同企业资源规划系统(团结)项目的时间表和战略的同步问题;

(b) 团结项目的执行情况、团结项目与全面推行公共部门会计准则之间的相互依存关系以及团结项目的延迟给按时实施公共部门会计准则带来的相关风险。

64. 前主计长有一次向审咨委进行简报时指出, 团结项目的延迟实施是按时成功启用公共部门会计准则面临的重大风险之一。秘书长关于公共部门会计准则的报告(A/66/379, 第 70 段)重申了这种依赖关系。团结项目显然不能按时实施, 审咨委后来获悉, 企业资源规划系统将分阶段实施, 首先是团结项目基础阶段, 将为公共部门会计准则提供支持。根据最近向审咨委所作的简报, 联合国正在计划使用遗留系统而非团结项目的基础部分来实施公共部门会计准则, 以防团结项目不能按时用于支持公共部门会计准则。行政和预算问题咨询委员会在其报告中表示关切, 本该用于实施团结项目的资源可能会被转用于加强遗留系统和综合管理信息系统(综管系统), 从而加剧这一问题(见 A/66/536, 第 16 段)。

65. 审咨委支持关于采用公共部门会计准则情况的第四份进展报告(A/66/379)提出的使用现有系统和变通办法实施公共部门会计准则的决定。但是, 审咨委关切为支持公共部门会计准则而设置并运行遗留系统所涉及的费用问题。审咨委在进一步讨论中获悉, 只会在现有资源范围内对当前的职能系统进行最小的改动, 而且预计这种过渡安排不会对用于公共部门会计准则的总体指示性预算产生任何影响。在这方面, 审咨委获悉, 如果公共部门会计准则不能按目前的时间表在 2014 年底前实施, 最大的风险是危及本组织的声誉。审咨委承认公共部门会计准则与团结项目之间的共生关系, 欢迎管理部门为整合过渡安排与团结项目的最终部署所做的积极努力。

E. 联合国各监督机构之间的协调

66. 在本报告所述期间, 除了安排同监督厅举行定期会议之外, 审咨委还与其他监督机构举行了会议, 其中包括联合检查组和联合国审计委员会审计事务委员会。审咨委在分别与审计委员会、联合检查组和监督厅举行会议时注意到, 通过

监督机构的三方协调会议以及彼此交流工作计划以免重复，有关各方形成了积极的相互关系。

67. 审咨委在其第十八届会议上继续同审计委员会交流经验，讨论了如何在不妨碍各自授权任务情况下加强合作并提高实效的方法。审咨委和审计委员会还深入讨论了审计委员会关于财务报表所反映趋势对业务工作的影响的调查结果以及总体上外聘审计团、特别是审计委员会为分析这些趋势而采取的步骤。

68. 审计委员会和审咨委之间的对话使双方能够交流对共同关心事项的看法，并为联合国各监督机构之间的合作提供一个有益的机会。

F. 合作及准许接触

69. 独立审计咨询委员会高兴地报告，它在履行职责过程中得到了联合检查组、审计委员会、内部监督事务厅和包括管理事务部在内的秘书处各高级管理层的通力合作。审咨委也获准适当接触它为开展工作而需要接触的工作人员、文件和资料。审咨委期待同那些与审咨委有互动关系的实体继续合作，以便及时履行其职权范围中规定的职责。

四. 结论

70. 独立审计咨询委员会在其职权范围内，提出上文第 18、20、21、23、25、29、34 至 40、44、46、49、52、54、56、58、60、61 和 65 段中载述的意见、评论和建议，供大会审议。