



大会

Distr.: General
4 August 2017
Chinese
Original: English

第七十二届会议

临时议程* 项目 135

审查联合国行政和财政业务效率

独立审计咨询委员会 2016 年 8 月 1 日至 2017 年 7 月 31 日期间的活动

独立审计咨询委员会的报告

摘要

本报告所述期间为 2016 年 8 月 1 日至 2017 年 7 月 31 日。在此期间，独立审计咨询委员会举行了四届会议，主席玛丽亚·格拉西亚·普利多·丹(菲律宾)和副主席 J. Christopher Mihm, Jr. (美利坚合众国)主持了会议。同历来情况一样，审咨委所有成员均出席了各自任期内的所有会议。

报告第二节概述了审咨委的活动、建议现况和 2018 年计划。第三节载有审咨委的详细评论意见。

* A/72/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 独立审计咨询委员会的活动	3
A. 审咨委届会的概述	3
B. 审咨委各项建议现况	3
C. 审咨委 2018 年计划概述	4
三. 审咨委的详细评论意见	5
A. 联合国监督机构各项建议现况	5
B. 风险管理和内部控制框架	7
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	10
D. 提出财务报告	15
E. 联合国监督机构之间的协调	19
F. 合作和准许接触	20
四. 结论	20

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，提供专家咨询，并协助大会履行监督职责。大会第 61/275 号决议核准了该决议附件所载的审咨委职权范围及成员资格标准。审咨委依照职权范围，每年最多可举行四届会议。自 2008 年 1 月成立以来，审咨委迄今已举行 39 届会议。
2. 审咨委依照职权范围，向大会提交载列活动摘要和有关咨询意见的年度报告。本报告为第十次年度报告，所述期间为 2016 年 8 月 1 日至 2017 年 7 月 31 日。
3. 审咨委还需要就以下事项向大会提供咨询：管理层遵守审计和监督机构的建议的情况；风险管理程序的整体有效性和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；本组织会计和披露做法的适当性。审咨委还建议大会应采取哪些必要步骤，为监督机构之间的合作提供便利。
4. 本报告述及在报告所述期间查明的与审咨委上述职责有关的问题。

二. 独立审计咨询委员会的活动

A. 审咨委届会的概述

5. 在本报告所述期间，审咨委举行了四届会议：2016 年 11 月 28 日至 30 日第三十六届会议、2017 年 2 月 15 日至 17 日第三十七届会议、2017 年 4 月 19 日至 21 日第三十八届会议和 2017 年 7 月 24 日至 26 日第三十九届会议。其中三届会议在联合国总部举行。第三十八届会议在联合国维也纳办事处举行。
6. 审咨委按照第一次年度报告(A/63/328)附件所载已获通过的议事规则运作。审咨委所有成员迄今为止的会议出席率为 100%。审咨委所有决定均是协商一致作出的；不过，其议事规则规定，成员可记录对获得多数通过的决定所持的异议。
7. 2016 年 11 月，审咨委成员在第三十六届会议期间选举玛丽亚·格拉西亚·普利多·丹(菲律宾)担任 2017 年主席，J. Christopher Mihm, Jr. (美利坚合众国)担任 2017 年副主席。有关审咨委的更多信息，可查阅用联合国所有正式语文制作的审咨委网站(www.un.org/ga/iaac)。
8. 在本报告所述期间，审咨委印发了三份报告。这些报告包括：审咨委向大会提交的 2015 年 8 月 1 日至 2016 年 7 月 31 日期间年度报告(A/71/295)；通过行政和预算问题咨询委员会向大会提交的关于 2017 年 7 月 1 日至 2018 年 6 月 30 日期间维持和平行动支助账户下内部监督事务厅(监督厅)拟议预算的报告(A/71/800)以及关于 2018-2019 两年期内部监督拟议方案预算的报告(A/72/85)。

B. 审咨委各项建议现况

9. 审咨委每年开会四次，每届会期通常为三天。在本报告所述期间，尤其是涉及企业风险管理和监督厅运作的若干问题得到了解决。审咨委在每届会议上将建议执行情况作为标准议程项目进行跟进。审咨委在本报告所述期间提出的一些重大建议涉及：

- (a) 需要继续减少逾期未执行的监督厅所提关键建议数量；
- (b) 监督厅需要接触利益攸关方，确保清晰理解如何编制审计报告和建议；
- (c) 高级管理人需要确保企业风险管理成为开展业务的标准方式，并且在整个联合国得到有效的推行和维持；
- (d) 本组织需要充分评估和管理与预算外筹资相关的风险；
- (e) 监督厅需要完成在向管理层提供咨询以及就可能接受审计或调查的情况发表陈述时所用的准则和协议；
- (f) 需要为调查工作设立中央接案系统，这将有助于确保举报欺诈和推定欺诈等不当行为指控的完整性和准确性；
- (g) 监督厅需要汇聚三个司的工作，共同确定一套维和特派团成立之初就需要的具体管理控制措施，以便本组织更好地在性剥削和性虐待发生前予以制止；
- (h) 需要全面审查监督厅，除其他外确保解决对调查司的业务、内部工作关系和有效性普遍存在的严重关切；
- (i) 监督厅需要确保有关各司的工作计划遵循本组织的企业风险管理战略；
- (j) 本组织需要发展管理“团结”项目的的能力，并利用其产出进行决策；
- (k) 管理层需要继续就强有力内部控制的重要性向管理人员及所有相关工作人员提供教育和指导；
- (l) 需要制订协调一致的战略，汇集各监督机构的集体工作，使决策者全面了解联合国系统促进落实《2030 年可持续发展议程》的情况；

C. 审咨委 2018 年计划概述

10. 审咨委依照行政和预算问题咨询委员会及大会届会的安排，根据职权范围履行职责。审咨委将继续安排会议和活动，以确保与政府间机构进行协调互动并及时提出报告。审咨委在初步审查其工作计划后，确定将若干关键领域作为 2018 财政年度各届会议的主要重点(见下表)。

审咨委 2017 年 8 月 1 日至 2018 年 7 月 31 日工作计划

届会	主要侧重领域	对审咨委报告的政府间审议
第四十届会议	根据其他监督机构工作计划审查监督厅 2018 年工作计划 2018 年 7 月 1 日至 2019 年 6 月 30 日期间维持和平行动支助账户下监督厅拟议预算 财务报表和审计委员会报告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，包括主持一次监督委员会协调会议	行政和预算问题咨询委员会，2018 年第一季度 大会第七十二届会议续会第二期会议

届会	主要侧重领域	对审咨委报告的政府间审议
	选举 2018 年度主席和副主席	
第四十一届	监督机构各项建议执行状况 审咨委关于监督厅支助账户预算的报告 审查本组织的企业风险管理和内部控制框架	大会第七十二届会议续会 第二期会议
第四十三届会议	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 转型项目和其他正在出现的问题	大会第七十二届会议续会 第二期会议
第四十四届会议	编写审咨委年度报告 审查本组织的企业风险管理和内部控制框架 监督机构各项建议执行状况 监督机构之间的协调与合作	大会第七十三届会议主要 会期

11. 审咨委在规划工作时注意到可能会对其工作活动产生影响的下列相关活动：

(a) 本组织启动的各种改革/转型举措，例如流动、全球服务提供模式和“团结”项目；

(b) 审咨委五名成员中的两名成员任期结束，其三年任期将于 2017 年 12 月届满。

三. 审咨委的详细评论意见

A. 联合国监督机构各项建议状况

12. 审咨委根据职权范围第 2(b)段，奉命就确保管理层遵守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，审咨委依照惯例审查了管理层执行联合国监督机构各项建议的状况。

审计委员会

13. 关于 2016 年 12 月 31 日终了年度财务报告和已审计的财务报表(A/72/5 (Vol. I))(非维和财务报表)，审计委员会报告说，其现存建议的执行百分比从 2015 年的 9%升至 2016 年的 18%，并为执行近 67%的未决建议采取了初步步骤。然而，审计委员会注意到，这一进展并不充分。审计委员会称，截至 2016 年 12 月 31 日，在 98 项现存建议中，17 项(18%)已经完全执行，66 项(67%)正在执行，10 项(10%)未执行，5 项(5%)因时过境迁而不必执行。

14. 审计委员会还注意到，秘书处报告的各项建议执行状况与审计委员会判断的执行状况存在差异。产生上述差异的原因是秘书处将一些建议归类为“进行中”，而审计委员会则将这些建议视为“未执行”。行政当局表示正在采取步骤，以确保迅速执行所有未决的监督建议。

15. 关于 2015 年 7 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日 12 个月期间财务报告和已审计财务报表(A/71/5 (Vol. II))(维和财务报表)，审计委员会报告说，2014 年 7 月 1 日至 2015 年 6 月 30 日 12 个月期间的建议执行率为 49%，略低于上一年的 52%。

16. 审计委员会审查了其职权范围内的联合国所有实体的陈旧建议状况，并注意到陈旧建议的总体执行率已从 2015 年的 43% 提高至 2016 年的 45%。然而，审计委员会摘要报告(A/72/176)第 103 段表示关切未决时间超过两年的建议数量。总体而言，审计委员会报告说，53 项建议的未决时间超过两年，占截至 2015 年 12 月 31 日终了年度未决建议总数的 9%。审计委员会表示，所有有关的联合国实体行政当局需要更认真地执行陈旧建议。

17. 审咨委敦促行政当局继续努力确保及时执行审计委员会的各项建议。

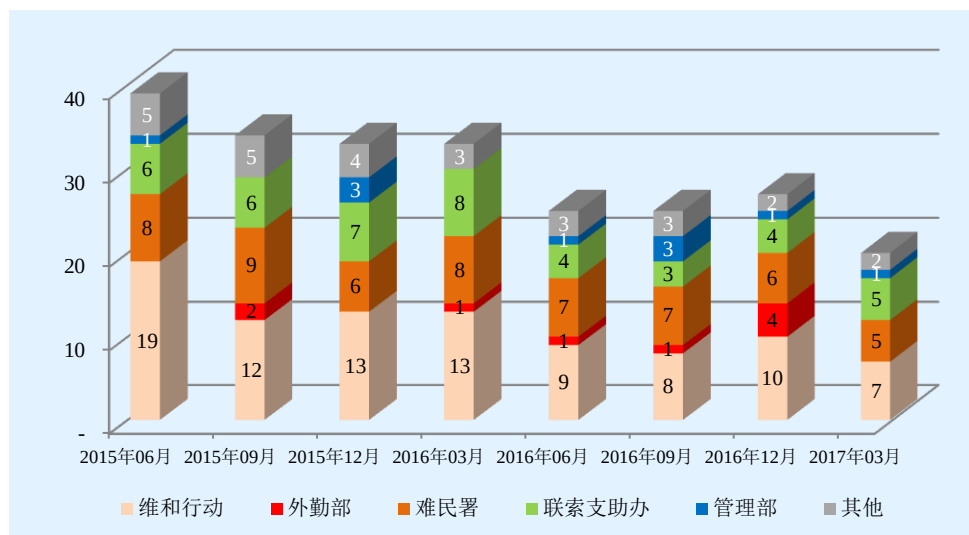
内部监督事务厅

18. 已提请管理委员会注意所有被监督厅归为“关键”类别的建议并采取后续行动，同时特别关注了逾期末执行的建议。审咨委每季度收到一份监督厅和管理事务部关于关键建议执行状况的最新通报。据管理层表示，未决的关键建议数量总数从 2016 年第二季度结束时的 49 项降至 2017 年第一季度结束时的 38 项。

19. 审咨委继续与管理层就执行逾期末落实的关键建议采取后续行动。如图一所示，在上述 38 项未决的关键建议中，20 项逾期末落实。最大一部分逾期末落实的监督厅关键建议仍然涉及维和特派团。

图一

逾期末落实的内部监督事务厅关键建议的趋势分析



缩略语：外勤部：外勤支助部；管理部：管理事务部；维和行动：维持和平行动；难民署：联合国难民事务高级专员公署；联索支助办：联合国索马里支助办公室。

20. 审咨委赞赏在减少逾期未落实的关键建议数量方面取得的进展。审咨委还注意到，未决的监督厅所提关键建议数量呈现下降趋势。

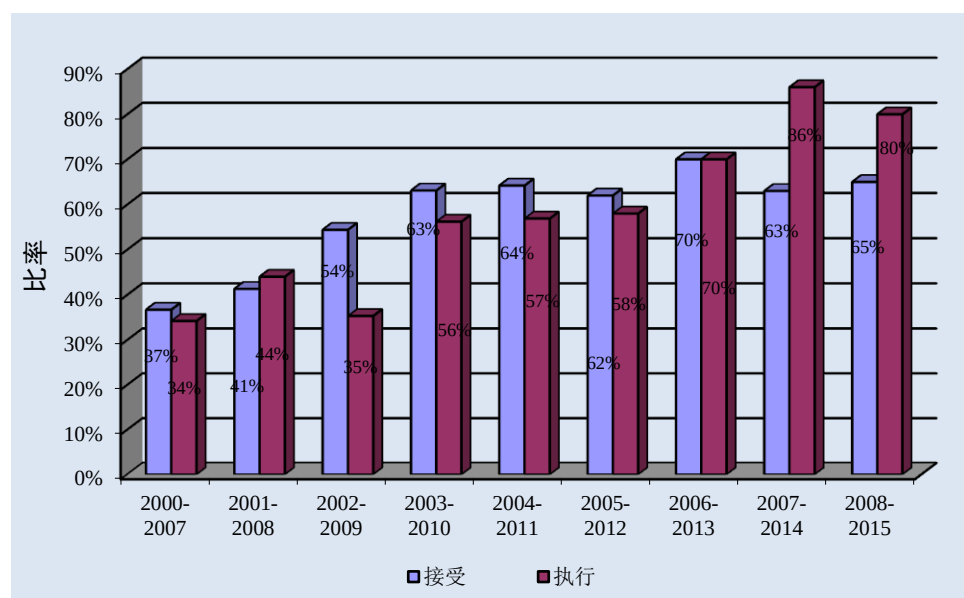
联合检查组

21. 联合检查组在 2016 年度报告和 2017 年工作方案(A/71/34)中指出，12 个最大参与组织接受和执行其所提全系统建议的比例有所改善，2008-2015 年期间的平均接受率为 81%，平均执行率为 88%。

22. 就联合国秘书处而言，2007-2014 年期间的平均接受率提高至 65%，而前期为 63%。然而，2008-2015 年期间的执行率降至 80%，而 2006-2013 年期间则为 86%(见图二)。

图二

秘书处接受和执行联合检查组各项建议的状况



23. 审咨委注意到联合检查组建议对本组织的重要性和价值，并赞扬管理层努力改进接受率。虽然联合检查组各项建议的执行率逐步改进，但审咨委注意到略有降低，并敦促管理层继续及时执行联检组的各项建议。

B. 风险管理和内部控制框架

24. 审咨委职权范围第 2(f)和(g)段责成审咨委就风险管理程序的质量和总体实效以及联合国内部控制框架的缺陷向大会提供咨询。

企业风险管理

25. 审咨委继续赞扬担任企业风险管理委员会的管理委员会承诺将企业风险管理作为本组织的一个固有和重要的管理工具，并强调高层管理人员需要继续积极领导企业风险管理工作，以确保查明和管理风险成为整个组织开展业务的标准方

式。此外，审咨委 A/71/295 号文件第 37 段指出，管理委员会核准了各工作组及风险处理和应对计划，以减轻秘书长 2014 年 9 月核可的六项关键企业风险。

26. 尽管各工作组在管理六项关键企业风险方面取得了进展，但审计委员会 A/71/5 号报告(第一卷)第 295 段指出，进展速度慢于行政当局计划。

27. 审咨委同意审计委员会的建议，即行政当局应重新评估 2015 年 6 月核准的风险行动计划所述时间表的现实可行性。风险处理计划的及时性尤为重要，因为企业风险评估是不断演变的活文件。五年前制订的行动计划现在可能需要重大更新。

28. 发展有效实施和维持企业风险管理的能力也是审咨委的长期问题。为了支持实施企业风险管理，管理层告知审咨委，已为管理人员制定了指南。该指南包含工具和模板，界定了各部厅如何依据共同政策和方法实施有效的企业风险管理框架。此外，审咨委获悉，继续通过全面传播方案支持企业风险管理，包括在 Inspira(人事管理系统)向所有工作人员提供了一个电子学习课程。

29. 审咨委在与审计委员会的讨论中获悉，审计委员会担心的是，虽然正在取得进展，但仍然没有将企业风险管理纳入本组织各级的坚定计划或承诺。因此，审计委员会注意到有一项风险与日俱增，即如不采取协同行动，整个联合国的企业风险管理实施工作可能停滞或失败。

30. 审咨委同意审计委员会的建议，即行政当局应针对企业风险管理的所有要素制定详细的实施计划，其中载列明确的时间表、里程碑、交付成果、所需资源和问责制。此外，审咨委重申以往建议，即高层管理人员应积极领导企业风险管理工作，并确保各部厅具备有效实施和维持企业风险管理所需的能力。审咨委将继续跟进这个问题，将其作为主要优先事项。

31. 审咨委在与管理层的随后讨论中获悉，资源制约仍是有效实施企业风险管理的一项挑战，因为仅有一个负责协调秘书处企业风险管理的专职员额。审咨委在以往报告中曾支持设立一个资源充足的企业风险管理职能部门，并继续建议为企业风险管理配置充足的资源。

风险卫士

32. 审咨委 A/67/259 号文件第 31 至 36 段报告了将风险系统地纳入各自方案的部门(风险卫士)，如外勤支助部和人道主义事务协调厅。审咨委指出，监督厅和管理事务部(除一些办事处外)没有建立系统的风险管理制度。审咨委 A/69/304 号文件报告说，监督厅已与管理事务部协调，着手为自身内部业务建立风险管理流程。作为一项后续行动，审咨委获悉，监督厅在 2017 年初为其高级管理团队举办了一次讲习班，讨论监督厅的战略目标以及相应的行动计划和时间框架。据监督厅称，监督厅的风险评估框架反映了讲习班述及的许多关键行动，而且监督厅计划在 2017 年第三季度修订风险评估，以反映每个行动项目的最新目标和状况。在这一进程中，监督厅还将确保其企业风险管理框架符合管理事务部 2017 年 1 月为管理人员发布的经更新的企业风险管理指南。

33. 审咨委注意到，在提出第一项建议五年后，监督厅仍未将企业风险管理充分纳入该厅。审咨委仍然感到关切的是，监督厅实施企业风险管理的进程缓慢，并呼吁该厅以身作则。

预算外筹资和管理

34. 审咨委 [A/70/284](#) 号文件第 42 段表示，计划更深入探究秘书处确定的六个企业风险中的一个或多个风险，详细评估正在做什么工作以及如何更好地管理风险。在 2015-2016 年报告所述期间，审咨委关注预算外筹资和管理，并在 [A/71/295](#) 号文件第 57 段中指出将继续监测这一风险。

35. 在此之前，管理层曾向审咨委通报说，其风险登记册界定了以下预算外筹资和管理风险：

(a) 无法获得预算外筹资，可能影响某些部门实现其目标的能力；

(b) 依赖预算外筹资可能危及或影响联合国的独立性，因为获得专用资金的项目可能得到更高的优先性；

(c) 没有能力确定、建立和维持信托基金的最佳结构和控制措施，导致资产损失或滥用。

36. 此外，担任风险负责人的主计长告知审咨委，2014 年 11 月成立了一个工作组，初步工作重点是内部控制。

37. 作为一项后续行动，审咨委获悉，为了遵守大会第 [70/255](#) 号决议第 5 段的规定，管理问题高级别委员会设立了一个工作队，负责制定关于欺诈和执行伙伴的共同定义。工作队由来自整个联合国系统的成员组成，并由方案规划、预算和账户厅账户司司长及联合国难民事务高级专员公署财务和行政管理司司长共同主持，工作队还将制定共同理解，以期与执行伙伴建立伙伴关系安排。

38. 审咨委获悉，工作队在 2017 年 3 月商定了一个共同定义。审咨委获悉，在 2017 年剩余时间里，工作队还将协同财务和预算网，探索关于同执行伙伴和赠款受惠人之间安排的共同内部控制参数和标准以及最佳做法原则。这一进程的下一阶段将是开发用于跟踪和管理执行伙伴的分享平台(基于各组织所用的现有工具)。

39. 审咨委注意到在管理本组织预算外风险方面取得的进展，特别是考虑到它涉及没有能力确定、建立和维持信托基金的最佳结构和控制，从而导致资产损失或滥用。审咨委重申以往建议，即考虑到需要依赖预算外筹资这一现实，本组织应充分评估和管理预算外筹资所涉风险的所有三个方面。上述评估在一定程度上应涵盖可能需要在秘书处内部建立的新的组织安排和能力，以及明确划定风险负责人及各自职责。

信息和通信技术战略、基础设施和安全

40. 根据目前的秘书处风险登记册，信息和通信技术(信通技术)战略、基础设施和安全被视为“极高的风险”。该风险的定义是：“信通技术战略……不符合本组

织的总体战略和业务目标，也缺乏适当协调。信息系统未能充分保护关键数据和基础设施免遭盗窃、腐败、未经授权的使用、病毒或破坏”。

41. 2016 年 11 月，审咨委主持了一次联合国系统各监督委员会主席和副主席会议。在这次会议上，代表们除其他外将数字化环境中的网络安全风险确定为一个重点领域，并同意检验管理当局的理解和准备情况。大数据分析、智能学习系统、数据可视化技术以及更强的数据分析能力被强调为关键领域。代表们还同意，监督委员会可发挥重要作用，鼓励和协助管理层前瞻性审视业务或更广泛环境中的技术进步和其他变革会如何影响各组织的风险敞口，并确定潜在应对战略。

42. 为了更好地了解本组织管理此类风险的方法，审咨委与首席信息技术干事进行了讨论。审咨委获悉，网络安全没有得到应有的关注。据首席信息技术干事称，大多数组织将约 8% 的开支用于网络安全，而联合国的花费不到 1%。审咨委询问了信息和通信技术厅减轻风险的实际做法。作为答复，首席信息技术干事向审咨委通报了加强信息安全的十点行动计划。首席信息技术干事指出，根据该计划迄今取得的一些成就，其中包括：

- (a) 制定和部署利用计算机的信息安全意识课程；
- (b) 颁布政策和准则，确保保护本组织的信通技术数据和资源；
- (c) 升级防火墙和电子邮件过滤系统；
- (d) 扩大侵入检测监测。

43. 审咨委认识到网络安全和数字化所受威胁的潜在规模和影响。审咨委计划在未来一年更深入探究上述风险。

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

44. 审咨委根据其职权范围，负责就内部监督的各个方面向大会提供咨询(第 61/275 号决议，附件，第 2(c)至(e)段)。审咨委在履行任务过程中，维持了在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惯例。讨论的重点是监督厅工作计划和预算执行情况，以及监督厅报告的重大调查结果、业务制约条件(若有)、员额在职情况、管理层执行监督厅建议包括关于加强调查和筹资安排的关键建议的状况。

45. 在本期期间，审咨委的评估侧重于两个广泛领域：(a) 战略规划、监督厅实效和业绩计量；(b) 加强调查职能。

战略规划、监督厅实效和业绩计量

准则和协议

46. 审咨委回顾其报告 A/70/284 第 57 段，其中审查了监督厅的业务独立性，并除其他外建议监督厅制定在向管理当局提供咨询以及就可能接受审计或调查的情况发表陈述时所用的准则和协议。

47. 审咨委在与监督厅的讨论中获悉，已经完成准则并分发给监督厅的所有工作人员。在欢迎这一发展动态的同时，审咨委建议监督厅不应就此止步，而应确保这些准则得到落实，而且保持向管理层提供咨询与维持业务独立性之间的适当平衡。

监督厅审计报告评级

48. 2011 年 7 月，监督厅采用了一种新的审计报告格式，其中就治理的适当性和有效性、风险管理和内部控制制度进行评级。根据监督厅年度报告 A/67/297(第一部分)，这些评级(满意、部分满意和不满意)旨在根据完成的审计工作，明确表达目前保证水平，包括所确定的任何缺陷的严重程度。

49. 审咨委 A/71/295 号文件第 30 段建议监督厅继续采取进一步举措，接触利益攸关方，以确保明确理解报告评级和形成建议的方式。2016 年 8 月，审咨委惊讶地获悉，监督厅决定将不再进行审计报告评级，而是将提出一个反映有关审计报告实质的总体结论。审咨委还获悉，停止评级制度的决定是在与本组织的一些部门进行非正式磋商之后作出的。

50. 如审咨委 A/69/304 号文件第 73 段所述，审计报告评级是一种通行做法。¹ 此外，联合检查组关于联合国系统的内部审计职能状况的报告(JIU/REP/2016/8)指出，一些联合国系统实体正在提供关于总体审计结果的某种标准化评级。报告还指出，关于总体审计报告的标准评级提供了良好的评估，即被审计实体在何种程度上正有效实现关于所述审计标准和审计频率的目标。尽管联合检查组注意到一些挑战，但在第 256 段中建议，由于更多的联合国系统组织正在发布在线报告，应采取协调一致的办法处理整个联合国系统的评级工作。

51. 审咨委认为，这一决定不成熟，建议监督厅审查其决定，并首先设法提高报告评级的透明度和客观性，而不是摒弃评级。

监督厅实效和业绩计量

52. 根据内部审计师协会的标准 1300，首席审计执行官必须维持一个涵盖内部审计活动各个方面的质量保证和改进方案。根据内部审计师协会的标准，质量保证和改进方案包括两个部分：用于持续监测和业绩改进的内部自我评估；由独立审查师进行的正式外部质量审查。

53. 审咨委 A/69/304 号文件第 47 和 48 段认为，面向利益攸关方且经常进行的精心设计的调查可成为衡量业绩和提高实效的有益工具。审咨委建议，监督厅确定有相关业绩计量的具体目标，并为各司和整个监督厅开展调查。在此基础上，审咨委认为，有改进的机会，特别是在客户满意度调查和方案影响途径方面。

外部质量评估审查

54. 审咨委获悉，按照内部审计师协会的标准，一家外部公司 Baker Tilly Virchow Krause 在 2017 年 5 月完成了质量评估审查。Baker Tilly 的总体意见是，监督厅内部审计司“基本符合”内部审计师协会的标准和道德守则。“基本符合”意味

¹ 内部审计师协会，“实务指南：拟订和表达内部审计意见”(2009 年 4 月)。

着内部审计活动的章程、政策和程序被判定为符合标准。审咨委注意到，自 2006 年以来，内部审计司进行了三次此类评估(每五年一次)，这是该厅首次被评为“基本符合”(以往，监督厅被评为“部分符合”)，即意味发现了被判定偏离标准的实践缺陷。

55. 审咨委认为，外部审查员的意见对内部审计司而言是值得注意和重要的成就。不过，审咨委仍然认为，监督厅需要在确定注重成果的目标和根据这些目标管理业绩方面取得重大进展。

56. 关于检查和评价司，审咨委注意到，最近一次审查时间是 2012 年。监督厅报告说，进行一次独立评价审查的资金未获核准，因此，同行审议计划仍被搁置，该司将探索其他办法。

57. 最后，就调查司而言，审咨委注意到最近一次审查时间是 2012 年，并形成了一些关于防止欺诈、接案流程、处理性剥削和性虐待以及工作人员空缺的建议。所有这些问题继续影响该司的实效。审咨委注意到，在过去，没有同行审议计划的理由是监督厅希望首先保持该司的稳定性。如上文所述，似乎仍是如此。

58. 审咨委认为，外部质量审查是有效监督服务的一个重要组成部分，并建议监督厅继续根据内部审计师协会标准向所有利益攸关方通报此类评估结果。此外，审咨委建议监督厅加快对检查和评价司及调查司的外部质量审查进程。

客户满意度调查

59. 关于客户满意度调查，审咨委就其关于监督厅应确保该厅所有各司及整个监督厅进行调查的建议采取了后续行动。审咨委认为，就各司而言，不仅应每年进行调查，而且在可行的情况下，特别是就内部审计司及检查和评价司而言，应在每次接触后进行调查。此后，审咨委获悉，内部审计司对各部/厅进行了一次年度调查，获取关于分配进程的反馈。检查和评价司每年对其客户以及方案和协调委员会的报告进行调查。此外，监督厅指出，它定期通过会议或各部/厅及本组织其他对应方的来信收到反馈。

60. 审咨委注意到，调查司或整个监督厅没有进行调查。为了改进监督厅总体业绩，审咨委建议该厅确保所有各司和整个监督厅进行调查。

方案影响途径

61. 如 A/69/304 号文件第 45 段所述，监督厅为每项活动、产出和成果制订了关键指标(数量和质量)，并打算使方案影响途径成为一种管理工具，用以整合各司的工作并协助打破该厅各自为政的目前做法。

62. 随后，审咨委获悉，监督厅继续监测各司方案影响途径的季度进展情况，并将进展情况列入监督厅季度活动报告。审咨委注意到，检查和评价司在制定注重成果的业绩计量方面取得了良好进展。此外，审咨委获悉，监督厅每年通过与秘书长的契约接受评估，该契约包含秘书长在改革管理、财务资源管理、人力资源

管理、及时印发正式文件、组织数字化、遵守道德标准和规章及促进联合国的广泛利益等领域制定的组织一级业绩计量。

63. 审咨委建议监督厅制订注重成果的具体目标和指标，展示监督厅的工作成果。这些业绩指标应包括利用数据可视化来分析长期趋势，对照目标描述进展情况，确定需要的行动并决定将采取的行动细节。

绩效审计和《2030 年可持续发展议程》

64. 审咨委 A/71/295 号文件第 76 至 78 段审视了监督厅在通过自身业务活动体现《2030 年可持续发展议程》的综合、普遍和不可分割性方面取得的进展。当时，监督厅告知审咨委，检查和评价司开始将可持续发展目标审查纳入其评价工作，而且监督厅已将支持可持续发展目标指定为本组织高风险重点领域之一。

65. 审计委员会的当前审计报告除其他外指出，并非所有接受审查的实体都拟订了一项关于促进执行可持续发展目标的长期战略。审计委员会还注意到，就秘书处而言，需要进一步使战略符合系统性开展可持续发展目标工作的要求，以便实现大会提出的一致性。作为一项后续行动，监督厅分享了关于评估本组织实现《2030 年可持续发展议程》所载承诺的准备情况的想法和初步努力。

66. 审咨委核可监督厅的努力，并期待在今后几年听取最新进展情况。

加强调查职能

中央接案调查机制

67. 秘书处需要一个切实有效的接案制度一直是本委员会及大会、行政和预算问题咨询委员会、审计委员会、联合检查组和管理委员长期关注的问题。在审查本报告所述期间的进展情况时，审咨委回顾 A/71/295 号文件第 63 至 69 段所载的以往说明。具体而言，审咨委在第 69 段中对仍未执行这一关键建议深表遗憾。此外，行预咨委会在关于问责制的最近报告(A/71/820)第 15 段中表示期待迅速执行关于建立中央接案调查机制的商定建议。大会第 71/283 号决议随后核可了行预咨委会的建议。

68. 在本报告所述期间，审咨委跟进了中央接案制度的状况，并获悉监督厅已同意在联合国秘书处的反欺诈和反腐败框架内处理欺诈和推定欺诈的中央接案事项。监督厅还通知审咨委，实施欺诈和推定欺诈中央接案机制预计不需要额外资源，因为将通过监督厅调查司热线进行举报，同时利用该司现有接案程序立案和采取行动。

69. 在答复审咨委关于监督厅为何将自身限于欺诈和推定欺诈行为的单一储存库的问题时，监督厅告知审咨委，与其他形式的不当行为有关的中央接案问题将需要采取本组织内商定做法，并且需要确定获得管理机制所涉系统和额外任务所需追加资源的可行方法。随后，审咨委在 2017 年 4 月举行的第三十八届会议期间获悉，作为加强性剥削和性虐待报告机制的一部分，监督厅可能成为全系统性剥削和性虐待报告的中央储存库，其热线可能连至所有联合国系统网站，作为加强性剥削和性虐待报告机制的组成部分。

70. 审咨委对监督厅再次跟进，并获悉由于存在其他紧迫需求，中央接案机制并非优先事项。然而，审咨委注意到，大会第 59/287 号决议核可监督厅对不同类型调查的分类(第一类和第二类)，并设想将报告所有调查案件。

71. 审咨委不同意监督厅关于中央接案机制不是优先事项的评估，并认为用于推迟全面执行该机制的论点不能令人信服。审咨委感到遗憾的是，行政和预算问题咨询委员会、独立审计咨询委员会、联合检查组和审计委员会先后提出的建议、管理委员会的各项决定及大会的两项决议均不足以推动监督厅制定一个急需的中央接案机制。审咨委重申以往建议，即监督厅应尽快实施中央接案机制，不再寻找借口。审咨委将在随后会议上跟进这个关键建议。

调查司的空缺员额

72. 审咨委意识到，整个组织对征聘和招聘进程的难度和时长表示了关切。尽管存在全系统关切意见，但审咨委长期以来始终对监督厅空缺数量较高表示关切，并注意到自 2008 年以来，大会已请秘书长作为优先事项，不遗余力地填补这些职位，最近的大会第 71/7 号决议再次提出这一点。

73. 审咨委注意到，截至 2017 年 5 月 31 日，调查司的总体空缺率为 21.2%。作为比较，维持和平行动支助帐户 2015 年 7 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日期间的平均空缺率为 9.8%(见 A/71/726)。如前所述，监督厅履行任务的能力会受到质疑。这是审咨委未能为调查司提供全面资源保证的原因之一。

74. 审咨委一直对监督厅坚称，该厅应按照 A/70/86 号文件第 8 段强调的要求，寻求采取替代征聘战略来解决空缺问题。其中一些征聘战略包括提拔基层人才，为此征聘初级调查员，然后进行培训、培养和晋升，使其成为首席调查员；考虑利用联合国业务所在国的退休执法人员库；制定有效和全面的留用战略。

75. 在审查监督厅 2017-18 年支助帐户和 2018-2019 年经常预算规划周期期间，审咨委获悉，制定了一个全面工作计划来解决该司的一些长期问题。据监督厅称，这些包括：确保该司从最广泛的可用人才库中征聘最可用的工作人员，改善多样性，同时留用工作人员；继续确立和维持关于性剥削和性虐待调查的业务重点；更加关注欺诈和腐败问题调查；不断提高专业素养，并满足要求该司为联合国其他部门提供培训投入和能力建设的日益增长的需求。

76. 关于第一项举措，审咨委获悉，2017 年 2 月和 3 月已经完成一项全面征聘工作，监督厅希望这将促成以切实有效的方式填补许多员额。审咨委还获悉，这项工作包括在线测试等创新的征聘流程。

77. 监督厅还告知审咨委，它将采取一些行动，以改进征聘和留用政策，其中包括：

(a) 重新确定该司的资源配置模式并相应规划所需资源；

(b) 编制现实和基于风险的预算报告，以更好地支持该司增拨资源请求，或更好地分配这些资源；

(c) 在可能和适当的情况下，为设立额外的调查员职位寻求预算外筹资；

(d) 将空缺率降至 5%;

(e) 实现 100%遵守电子考绩要求, 同时确保管理人员妥善使用电子考绩系统来有效管理其工作人员;

(f) 确保临时征聘一名具有适当经验和资历的 P-4 职等工作人员, 负责深入审查该司工作人员留用情况, 以期制定一项行动计划, 用以有效解决和改善监督厅的留用率。

78. 审咨委进一步跟进监督厅关于填补调查司空缺的努力, 并获悉正在填补若干职位。如果监督厅填补这些员额, 这将是朝正确方向迈出的一步。

79. 鉴于上述情况, 审咨委承认监督厅的努力, 并期待在降低空缺率方面看到实际和具体的成就。审咨委重申以往建议, 即监督厅应将解决这一问题作为优先事项, 审咨委将继续监测这项工作并在今后报告中重点指出任何进展。

减少完成一次调查的时间

80. 审咨委在 A/72/85 号文件第 29 和 30 段中表示获悉, 完成一次调查的平均时间继续呈下降趋势, 从 2011 年的多达 23 个月降至目前不超过 12 个月。监督厅还告知审咨委, 保持下降趋势是管理人员的主要工作重点, 目标是每年的第一天没有来自两年前的未决案件。例如, 2017 年 1 月 1 日不应有 2015 年或 2014 年的未决案件。

81. 作为一项后续行动, 审咨委获悉, 报告工作现将包括首席调查员和首席驻地调查员提供更多的投入, 说明其具体业务组合中的案件进展情况。监督厅报告说, 乌干达恩德培区域调查办事处通过一些举措, 采用了案件管理的组合方法, 其中包括根据公认的专门知识来改善案件分配和改派, 以改进老化案件统计数据; 精简调查质量; 增强中级管理人员权能和问责, 采用更亲身参与的办法来监测案件进展。

82. 此外, 审咨委获悉, 2015 年的所有案件都得到了适当处理, 2016 年超过六个月的大多数案件都处于报告阶段。审咨委欢迎迄今取得的进展, 并呼吁监督厅保持势头, 实现将完成一次调查的平均时间减至六个月的目标。

D. 提出财务报告

83. 在本报告所述期间, 审咨委与审计委员会、主管管理事务副秘书长、主计长和“团结”项目主任讨论了一些涉及财务报告的问题。讨论的问题包括:

(a) 国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)和“团结”项目的效益实现计划状况;

(b) “团结”项目实施情况

(c) 内部控制, 特别是涉及预防与侦测欺诈的内部控制。

国际公共部门会计准则实施情况

84. 关于公共部门会计准则实施情况，审咨委继续定期获悉项目状况，并注意审计委员会继续发表无保留审计意见。符合公共部门会计准则的 2015 年财务报表和维和行动 2016 年财务报表得到了无保留审计意见。

85. 审咨委还获悉，该项目将于 2017 年 12 月结束，所需职能将被纳入经常预算和维和预算的主流。此外，审咨委获悉，公共部门会计准则第十次最后报告将在 2017 年 9 月前发布。因此，主计长向审咨委通报了实施公共部门会计准则的经验教训，其中包括：(a) 公共部门会计准则已成为联合国近年来最成功的一项变革管理工作；(b) 强有力的项目治理、管理和监督是成功关键；(c) 成立地方实施小组并让其加入公共部门会计准则指导委员会确保了统一的全组织实施；(d) 清晰的效益实现计划和高级管理人员参与(通过契约)至关重要；(e) 支持长期遵守公共部门会计准则需要长期常设结构和会员国的资源承诺。

86. 审咨委赞扬秘书处实现了使本组织会计标准达到国际标准的里程碑。审咨委还赞扬秘书处阐明可作为成功实施其他类似项目的依据的经验教训。然而，审咨委注意到，经验教训中似乎没有表述显而易见的挑战，建议同时阐述此类经验和挑战。

“团结”项目实施情况

87. 关于“团结”项目，审咨委就迄今取得的进展举行了几次会议，其中包括：

(a) 2016 年 7 月，推出了向维和特派团和特别政治任务的服务交付(费用回收)以及国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)一揽子计划第一部分。2017 年 9 月将推出公务员制度委员会一揽子计划的最终解决方案；

(b) 推出了群组 5(与本国工作人员和单派军警人员的人力资源接口)，由于从以往的推出工作中吸取了经验教训，该进程进展顺利；

(c) 2017 年 1 月和 2 月分别推出了公务员制度委员会第 2 阶段(统一薪级表和财务报表(第一卷，联合国环境规划署、联合国人类住区规划署、联合国毒品和犯罪问题办公室、国际贸易中心以及各法庭)。

88. 关于 2018 年的推出工作，审咨委获悉，将推出战略规划和业绩管理(前称预算编制)、供应链管理(阶段 2 和 3)、筹资和捐助者关系管理、执行伙伴、部队规划和一个 SAP 软件升级。

89. 在审议期间，审咨委询问“团结”项目是否预留了一个审计模块。作为答复，管理层告知审咨委，没有具体审计模块，但可根据需要与审计师一起解决上述问题。

90. 审咨委在随后与监督厅的讨论期间获悉，有一个治理、风险和合规模块，而且监督厅正与管理层保持联络，将其纳入“团结”系统。

91. 如以往报告所述，“团结”项目的实施使管理层和其他决策者有机会了解整个组织的业务活动和费用。如本委员会和其他各方长期所述，关键是实现承诺的效益。在这方面，审咨委一直敦促监督厅制定关于在审计工作中如何利用“团结”

系统生成的数据的各项战略。这将要求监督厅发展和(或)获得在使用数据挖掘、根本原因分析、数据可视化以及系统和统计分析方面的额外分析技能。

92. 鉴于上述情况，审咨委认为，鉴于“团结”项目有望提供宝贵数据，并考虑到监督厅预期将在数字化环境中运作，必须建立适当的审计模块。因此，审咨委建议管理层在完成“团结”项目的设计阶段之前，努力建立考虑监督厅需求的审计模块。审咨委认为，建立适当的审计模块将加强整个组织的内部控制。

93. 审咨委还欣见在实施“团结”项目方面取得的进展。审咨委重申以往意见，即“团结”项目进入稳定阶段，现在关键问题主要是确保本组织继续发展关于管理“团结”项目并利用其产出进行决策的能力。这要求秘书处通过培训、知识分享及其他手段确保管理人员和工作人员掌握所需的知识和能力。鉴于执行这一项目所需的费用、努力和时间，此类能力建设对于满足会员国关于实现“团结”项目效益的合理要求至关重要。最重要的是，需要确保监督机构、特别是监督厅掌握在数字化环境中履行职责的能力。

94. 此外，审咨委认为，各国审计办公室最近和正在进行的工作可能有助于监督厅考虑如何最佳利用“团结”项目的数据产品来简化审计工作并使其更具针对性。

公共部门会计准则和“团结”项目效益实现

95. 关于公共部门会计准则，审咨委获悉，将遵循大会核可的行政和预算问题咨询委员会关于联合国采用公共部门会计准则情况的第九次进展报告(A/71/226)所载建议开展工作。行预咨委会相关报告(A/71/542)第6段表示，在报告效益时应包括有数量计量支持的具体实例。行预咨委会还指出，这些资料应明确区分“团结”项目的相关系统改良带来的改进以及采用公共部门会计准则带来的改进。因此，主计长指出，将分析财务报表(维和及非维和)趋势，以确定公共部门会计准则带来的变动和改进(质量和数量)，并将相关结果列入最近的进度报告。

96. 关于“团结”项目效益实现，审咨委获悉了“团结”项目的质量和数量效益。这一效益案例将依据一种常见方法，任何更新将被列入下一次“团结”项目进度报告。质量效益包括：

- (a) 凭借实时可见的全球数据和分析性更强的资料，做出更知情的决策；
- (b) 改进服务交付的更大潜力；
- (c) 通过消除冗余任务和改进自动化来实现更高效的流程。

97. 关于“团结”项目的数量效益，审咨委获悉，到2021年的年度效益总额将达2.055亿美元，其中包括8500万美元经常预算和1.205亿美元维和预算。此外，审咨委获悉，管理层正在分析效益实现的数量问题，而且审计委员会正在验证所用方法。

98. 审咨委注意到这些发展动态，并将在今后会议上跟进这些事项。

内部控制系统和反欺诈政策

内部控制说明

99. 审咨委 A/70/284 号文件第 80 段表示获悉，将在 2018 年财务报表中附上一份内部控制说明。审咨委还获悉，特雷德韦委员会赞助组织委员会综合内部控制框架将成为内部控制说明的概念框架。此后，审咨委定期收到了最新进展情况。

100. 如随后的报告(A/71/295)所述，审咨委获悉，将制定自我评估核对表和保证声明，并将在 2016 年秋和 2017 年年初开展试点阶段。作为一项后续行动，主计长告知审咨委，在方案规划、预算和账户厅账户司设立了一个保证与监测股。该股负责开展各项活动，旨在对输入财务报表和财务记录的数据可靠性提供合理保证。该股还定期监测“团结”系统中的业务往来，分析出现差错的可能性，探测违规之处，并确保业务往来负责人或其他利益攸关方采取适当的改正行动。

101. 此外，主计长告知审咨委，方案规划、预算和账户厅正在根据“特雷德韦委员会赞助组织委员会模块”制定关于 17 项内部控制原则的自我评估核对表和保证声明。因此，经与管理事务部、监督厅、法律事务厅和外勤支助部协商，选定的维和实体将测试保证工具。关于非维和行动，审咨委获悉，计划在 2018 年将内部控制说明作为上述财务报表的附件，但将取决于正在进行的改革和技术方案评估等一些问题。

102. 内部控制说明是一个重要问责工具，组织可通过这个工具来保证适当地管理和控制所负责的资源。审咨委计划根据其作用，更深入审查本组织内部控制说明，以确保职责范围、内部控制制度目标、处理风险能力、风险和控制框架及框架有效性审查等重要内容没有缺失。

欺诈风险评估

103. 关于欺诈行为，审咨委的意见遵循了以往意见和建议以及审计委员会、联合检查组、行政和预算问题咨询委员会及大会的意见和建议。审咨委注意到大会第 71/283 号决议第 7 和 8 段，其中请秘书长在 2017 年年中之前进行全面的欺诈风险评估，并更新聘用第三方的法律文书。

104. 审咨委从答复中获悉，成立了一个由主管管理事务副秘书长办公室及方案规划、预算和账户厅共同主持的欺诈风险评估咨询委员会。据管理层称，评估将：

- (a) 审查欺诈事件数据和监督报告；
- (b) 根据调查、访谈和焦点小组，制定对风险优先排序的有针对性的欺诈分类；
- (c) 界定企业风险所有人，负责设计和实施详细风险处理行动计划，以加强本组织的应对措施；
- (d) 核准报告。

105. 此外，主计长向审咨委强调，2013 年特雷德韦委员会赞助组织委员会综合内部控制框架原则 8 要求组织在评估实现目标风险时考虑欺诈风险的可能性。因此，编制内部控制说明的流程将包括对每个实体的欺诈可能性及相关保证和证明的年度自我评估。

106. 在与监督厅的讨论期间，如本报告第 65 段此前所述，该厅表示重新关注处理欺诈和腐败行为。监督厅处理欺诈的办法主要是加强各司之间的协作。审咨委获悉，监督厅编制了一本审计和调查欺诈手册，将用作规范和发展审计与调查之间关系的指南。

107. 监督厅还强调，正在与管理事务部合作制定联合国秘书处的反欺诈和反腐败框架。因此，监督厅表示同意成为举报欺诈和腐败的中央接案机制。此外，监督厅注意到，内部审计司和调查司将关注三个单独的欺诈和腐败主题，每个主办公室将分配到一个主题：总部负责医疗保险欺诈；维也纳负责教育补助金欺诈；乌干达恩德培负责执行伙伴欺诈。

108. 此外，监督厅告知审咨委，正在支持道德操守办公室制定一项新的强制性欺诈和腐败问题在线培训方案，而且正在开展强调欺诈和腐败问题的宣传活动。

109. 审咨委赞扬监督厅重新努力处理欺诈和腐败问题，并认为如果没有有效的中央接案制度，将无法解决若干监督机构就少报欺诈提出的关切意见。

E. 联合国监督机构之间的协调

110. 在本报告所述期间，除了定期与监督厅开会，审咨委与联合检查组和审计委员会、包括审计事务委员会等其他监督机构举行了会议。对话期间交流了对共同关切事项的看法，为联合国监督机构之间开展合作提供了有益的机会。

111. 审咨委根据任务授权征求了三个监督机构的评论意见，所有三个机构都强调了它们之间的现有协调机制，包括工作方案交流。审咨委在与审计委员会、联合检查组和监督厅分别举行会议时注意到，各监督机构举行三方协调会议以及就努力避免重复而交流工作计划，建立了积极的关系。审咨委认为，这种协调为增加机会提供了宝贵平台。

112. 此外，2016 年 11 月，审咨委主持了一次联合国系统监督委员会代表会议。来自联合国秘书处各组织、联合国各基金和方案、专门机构和国际货币基金组织的 19 个监督委员会的 26 名代表出席了会议。

113. 会议是在联合检查组关于联合国系统的审计职能的报告(A/66/73)框架内举行的，其中指出，如果各审计委员会维持流动和客观关系，就能达到最佳工作效果并更好地为治理进程作出贡献。在与各监督委员会的讨论期间，它们表示大力支持举行所有监督委员会参加的年度会议。

114. 会议的主要目的是就各监督委员会工作执行方面的共同挑战 and 良好做法交流信息，并确定需要提请理事机构、管理层、监督界或其他有关各方注意的任何广泛的关切问题。与会者讨论了当前和正在出现的风险，包括涉及欺诈和腐败的

风险、网络安全和数字转型以及整个联合国系统的企业风险管理方法成熟度。与会者还讨论了各自委员会的任务授权和与广大监督界之间的关系，以及改进方法。与会者在会议结束时商定，分享信息和看法的能力弥足珍贵，应继续举行各监督委员会的定期会议。

F. 合作和准许接触

115. 审咨委报告说，在履行职责过程中得到了监督厅和秘书处高级管理层、包括管理事务部的良好合作。审咨委获准根据工作需要适当接触了有关的工作人员、文件和资料。审咨委欣喜地报告说，它继续与联合检查组和审计委员会开展了密切合作。审咨委期待继续与有互动协作关系的实体合作，以便及时履行职权范围所述的职责。

四. 结论

116. 独立审计咨询委员会在职权范围内提出第 17、20、23、27、30、31、33、39、43、47、51、55、58、60、63、66、71、74、79、82、86、92、93、94、98、102 和 109 段所载上述意见、评论和建议，供大会审议。
