



大会

Distr.: General
5 August 2022
Chinese
Original: English

第七十七届会议

临时议程* 项目 137

审查联合国行政和财政业务效率

独立审计咨询委员会 2021 年 8 月 1 日至 2022 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 2021 年 8 月 1 日至 2022 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，由主席珍妮特·圣劳伦特(美利坚合众国)和副主席阿格斯·乔科·普拉莫诺(印度尼西亚)主持会议。一如既往，审咨委所有成员均出席了各自任期内的所有会议。

报告第二节概述审咨委的活动、建议现况和 2023 年计划。第三节载有审咨委的详细评论。

* A/77/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 独立审计咨询委员会的活动	3
A. 审咨委届会概述	3
B. 审咨委各项建议现况	4
C. 审咨委 2023 年计划概述	4
三. 审咨委的详细评论	5
A. 联合国监督机构建议状况	5
B. 风险管理和内部控制框架	11
C. 内部监督事务厅审计、调查、检查和评价活动的实效、效率和影响.....	13
D. 提出财务报告	18
E. 联合国监督机构之间的协调	21
F. 合作和准许接触	22
四. 结论	22

一. 导言

1. 大会第 60/248 号决议设立了附属机构独立审计咨询委员会，令其提供专家咨询，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。
2. 审咨委依照其职权范围向大会提交年度报告，摘要介绍其活动和相关咨询意见。本第十五次年度报告所述期间为 2021 年 8 月 1 日至 2022 年 7 月 31 日。
3. 审咨委还需要就以下事项向大会提供咨询：管理当局遵守审计和其他监督机构建议的情况；风险管理程序的整体成效和内部控制系统的缺陷；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；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. 本报告叙述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. 审咨委届会概述

5. 在本报告所述期间，审咨委举行了四届会议：2021 年 12 月 7 日至 10 日(第五十六届会议)、2022 年 2 月 16 日至 18 日(第五十七届会议)、4 月 19 日至 21 日(第五十八届会议)和 7 月 20 日至 22 日(第五十九届会议)。由于冠状病毒病(COVID-19)大流行带来的挑战，第五十六届和第五十七届会议以虚拟方式举行，而第五十八届和第五十九届会议则分别在日内瓦和纽约以混合模式举行。
6. 审咨委按照第一次年度报告(A/63/328)附件所载既定议事规则运作。迄今为止，审咨委所有成员都出席了其所有届会。审咨委所有决定均是一致通过的；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. 2021 年 12 月，在第五十六届会议期间，成员们一致再次选举珍妮特·圣劳伦特(美利坚合众国)担任 2022 年主席，选举阿格斯·乔科·普拉莫诺(印度尼西亚)担任副主席。此外，审咨委主办了联合国系统各监督委员会主席和副主席第六次会议，讨论联合国各监督机构关心的最佳做法、经验教训和其他问题。审咨委网站(www.un.org/ga/iaac)以联合国所有正式语文介绍审咨委其他信息。
8. 在本报告所述期间，审咨委发表了三份报告：审咨委向大会提交的 2020 年 8 月 1 日至 2021 年 7 月 31 日期间的年度报告(A/76/270)；通过行政和预算问题咨询委员会向大会提交的两份报告，即关于 2022 年 7 月 1 日至 2023 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/76/720)以及关于监督厅 2023 年拟议方案预算的报告(A/77/85)。

B. 审咨委各项建议现况

9. 在本报告所述期间，审咨委处理了许多问题，特别是与监督机构建议的执行情况、企业风险管理、网络安全、内部控制说明、监督厅的业务和财务报告有关的问题。审咨委追踪了其建议执行情况，这是其每届会议必有的标准议程项目。审咨委在本报告所述期间提出的一些重大建议是：

(a) 管理当局需要利用从秘书处一些实体执行率低的根本原因分析中吸取的经验教训，作为及时执行监督机构建议的手段；

(b) 监督厅和管理当局需要进一步提高执行过程的及时性，因为及时执行建议是问责制的一个重要因素；

(c) 联合检查组、管理委员会和秘书处一些实体之间需要进行对话，以确定如何改进有关实体对联合检查组建议接受率低的情况；

(d) 需要在整个组织扩大实施企业风险管理；

(e) 监督厅需要在其今后的工作计划中考虑对不再接受监督厅检查和评价司方案评价的非方案部门进行整体审查的必要性；

(f) 监督厅需要最后确定与平衡计分卡业绩计量系统有关的主要业绩指标，还要最后确定其余指标的目标和成果；

(g) 监督厅需要优先解决空缺率问题，并借鉴疫情的经验教训，为监督厅今后的工作计划和风险评估进程提供信息；

(h) 调查司需要分析调查超出目标时限的根源，包括资源方面存在的任何制约，并提出改善用时的办法；

(i) 审咨委需要监测完善内部控制说明评估调查表和执行补救计划的进展情况；

(j) 管理当局需要改进对欺诈和推定欺诈的报告，包括解决未决调查案件；

(k) 大会需要考虑其他离职后健康保险负债注资战略，以减轻这一日益加剧的风险。

C. 审咨委 2023 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。审咨委初步审查了其工作计划，确定了 2023 财政年度四届会议每届会议将重点审议的若干关键领域(见表 1)。

表 1

审咨委 2022 年 8 月 1 日至 2023 年 7 月 31 日工作计划

届会	重点审议的关键领域	政府间机构对审咨委报告的审议
第六十届	根据其他监督机构工作计划审查内部监督事务厅(监督厅)2023 年工作计划 2023 年 7 月 1 日至 2024 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，包括主持一次各监督委员会协调会议 选举 2023 年度主席和副主席	行政和预算问题咨询委员会，2023 年第一季度 大会第七十七届会议续会第二期会议
第六十一届	监督机构建议的执行情况 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	大会第七十七届会议续会第二期会议
第六十二届	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 监督厅 2024 年 12 月 31 日终了年度拟议方案预算 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	行政和预算问题咨询委员会，2023 年第二季度 大会第七十八届会议主要会期
第六十三届	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 监督机构建议的执行情况 监督机构之间的协调与合作	大会第七十八届会议主要会期

11. 审咨委在规划工作时注意到，下列相关活动可能对其工作活动产生影响：

- (a) 本组织已着手开展的各种改革/转型举措的成熟；
- (b) 本组织的财务状况；
- (c) COVID-19 大流行带来的“新常态”对审咨委工作的影响；
- (d) 从监督厅进行的外部评估和自我评估中吸取的经验教训。

三. 审咨委的详细评论

A. 联合国监督机构建议状况

12. 审咨委根据其职权范围第 2 (b) 段，有责任向大会提出咨询意见，说明应该采取哪些措施，确保管理当局遵守审计和其他监督建议。审咨委认为，如果及时充分处理监督机构发现的不足之处，本组织实现各项目标的几率会大幅提高。在本

报告所述期间，审咨委依照惯例审查了管理当局执行联合国监督机构各项建议的状况。

审计委员会

13. 按照惯例，审咨委收到了 2021 年 12 月 31 日终了期间审计委员会报告的预发本。根据审计委员会 2021 年度财政期间报告载列的主要调查结果和结论简明摘要(A/77/240)，审计委员会职权范围内各实体尚未执行的前期建议的总体平均执行率继续提高，从 2020 年的 48%升至 2021 年的 53%(见表 2)。

表 2

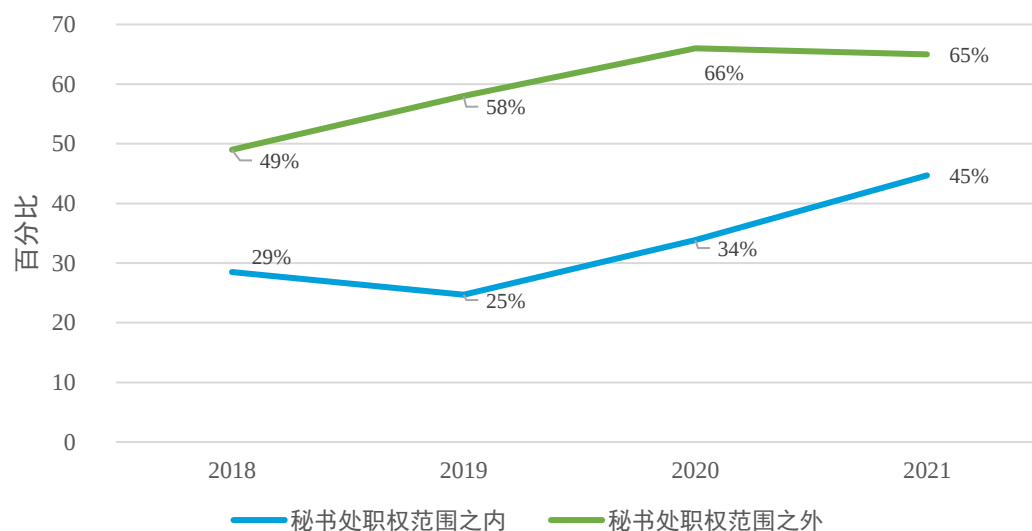
2021 年和 2020 年审计委员会职权范围内未执行的以往审计建议的总体执行状况

	建议		已执行		执行率(百分比)	
	2021	2020	2021	2020	2021	2020
秘书处职权范围之内	622	638	278	216	45	34
秘书处职权范围之外	405	496	264	325	65	66
总计	1 027	1 134	542	541	53	48

14. 尽管秘书处职权范围之外的实体表现好得多(平均执行率为 65%)，但这一数字略低于 2020 年的 66%。另一方面，秘书处职权范围内各实体的执行率平均从 2020 年的 34%上升到 2021 年的 45%。图一显示了审计委员会建议执行率的四年趋势。

图一

2018–2021 年审计委员会建议执行率趋势



15. 审咨委注意到，秘书处职权范围内各项建议的执行率继续提高。不过，秘书处各实体的执行率仍然落后于秘书处职权范围之外的实体。审咨委建议秘书处继续提高执行率。

前提出的建议, 97%已执行, 或采取了其他可接受的补救行动。在 2019 年和 2020 年提出的建议中, 83%已执行, 2021 年提出的建议中有 47%已执行。

21. 尽管取得了这一进展, 但管理当局告知审咨委, 截至 2022 年 2 月 28 日, 有 1 003 项尚未执行的监督厅建议, 其中 60 项自 2017 年以来一直未执行(其中 19 项自 2015 年以来一直未执行)。管理当局还指出, 管理委员会在 2022 年 4 月 13 日的会议上要求有关实体的负责人审查监督厅的建议看板, 并确保这些实体正在处理尚未执行的建议。审咨委获悉, 监督厅的一些尚未执行的建议涉及联合国项目事务署(项目署)。第 65 段进一步讨论了这个问题。

22. 审咨委肯定管理委员会在确保管理当局执行监督机构的建议方面发挥的重要作用。考虑到延迟执行建议的相关风险, 审咨委呼吁管理委员会和监督厅至迟于 2023 年 6 月 30 日了结 2017 年提出的 60 项尚未执行的建议, 并采取步骤尽量减少或避免超过四年尚未执行的建议。

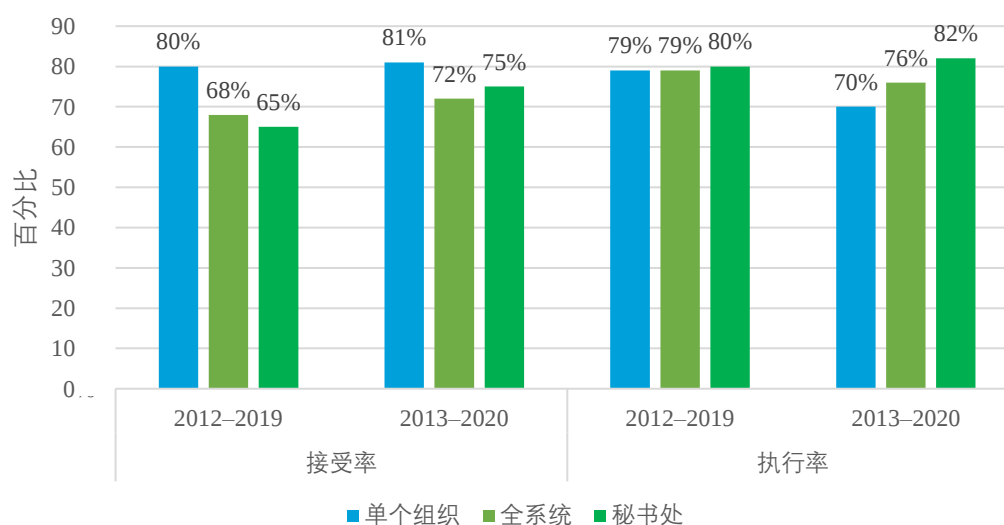
联合检查组

23. 联合检查组在其 2021 年年度报告和 2022 年工作方案(A/76/34)中指出, 2013 年至 2020 年期间单个组织的报告所提建议的平均接受率略高, 为 81%, 而 2012 年至 2019 年期间为 80%。涵盖几个组织的全系统报告和说明的比率也有所上升(2013-2020 年期间为 72%, 而 2012-2019 年期间为 68%)。联检组还注意到, 在同一期间, 单个组织报告和说明所提建议的执行率继续呈下降趋势, 2013-2020 年期间为 70%, 而 2012-2019 年期间为 79%。就全系统报告和说明而言, 联检组报告的执行率为 76%, 低于 2012-2019 年期间报告的 79%。尽管如此, 联检组赞扬各组织为执行其建议而采取的行动。

24. 就联合国秘书处而言, 平均接受率继续上升, 从 2012-2019 年期间的 65%上升到 2013-2020 年期间的 73%。另一方面, 平均执行率略有下降, 从 2012-2019 年期间的 82%降至 80%(见图二)。

图二

2012-2019 年和 2013-2020 年联合检查组总体接受率和执行率



25. 尽管一些指标的趋势略有下降，但审咨委同意联合检查组的意见，赞扬各实体在接受和执行联检组建议方面所做的努力。

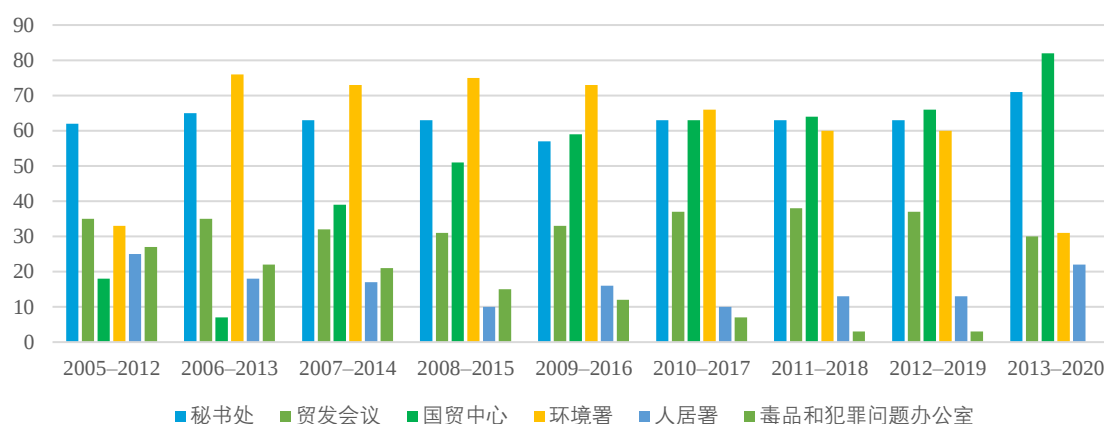
26. 审咨委还审查了秘书处职权范围内各实体对联合检查组建议的平均接受率。在其 2021 年年度报告中，审咨委赞扬管理当局努力以高于平均水平的比率接受和执行联合检查组的建议，但对包括人居署在内的秘书处权限内的一些实体接受率低表示关切。

27. 如图三和图四所示，审咨委发现，秘书处和国际贸易中心等一些实体的接受率持续提高(目前超过 70%)(见图三)。与往期相比，人居署的接受率虽然有所提高，但仍然较低(约 22%)，而联合国环境规划署的接受率从上一期的 60%降至 30%。联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)没有数字。审咨委追询后获悉，毒品和犯罪问题办公室在审查过程中遇到了技术困难，问题现已解决，但未能及时纳入联合检查组的报告。

图三

2005–2012 年至 2013–2020 年联合检查组建议的接受情况(秘书处职权范围内的实体)

(百分比)



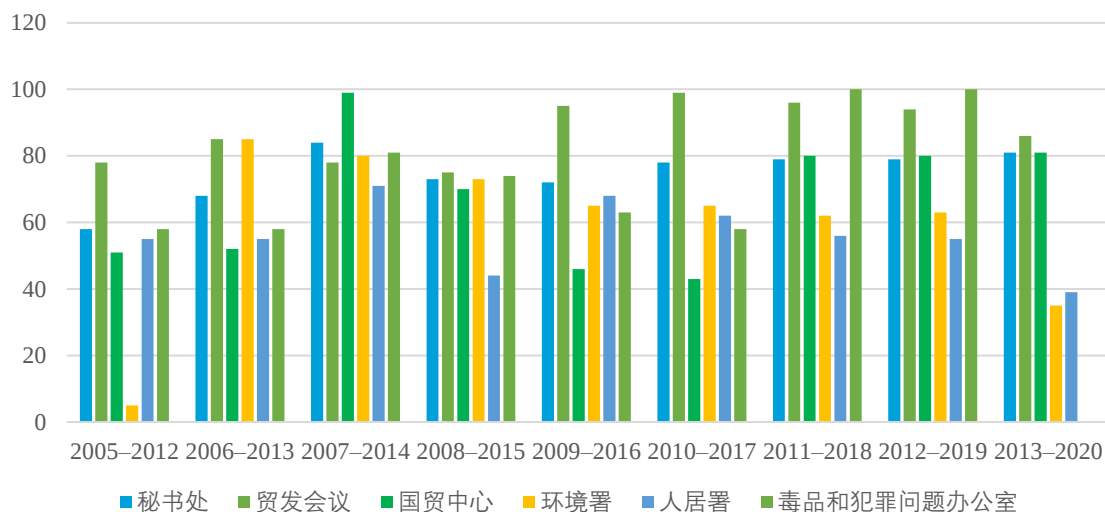
简称：国贸中心，国际贸易中心；贸发会议，联合国贸易和发展会议；环境署，联合国环境规划署；人居署，联合国人类住区规划署；毒品和犯罪问题办公室：联合国毒品和犯罪问题办公室。

28. 关于执行率，秘书处、联合国贸易和发展会议和国贸中心仍然较高(超过 81%)。但是，联合国环境规划署从 60%降至 35%，人居署从 56%降至 35%。与接受率一样，毒品和犯罪问题办公室的执行率没有报告(见图四)。

图四

2005–2012 年至 2013–2020 年联合检查组建议的执行情况(秘书处职权范围内的实体)

(百分比)



简称：国贸中心，国际贸易中心；贸发会议，联合国贸易和发展会议；环境署，联合国环境规划署；人居署，联合国人类住区规划署；毒品和犯罪问题办公室：联合国毒品和犯罪问题办公室。

29. 在本报告所述期间，审咨委就联合检查组、管理委员会和联合检查组各参与组织之间的对话，对联合检查组和管理战略、政策和合规部作了跟进，以调查接受率和执行率低的根本原因。审咨委获悉，有关各方已商定若干举措，以提高接受率和执行率。这些措施包括：(a) 每年，业务转型和问责司将与五个参与组织举行会议，讨论联合检查组的工作方案，并就哪些联合检查组审查需要每个参加组织的单独答复，哪些审查将通过秘书处对所有秘书处实体的共同答复来处理达成共识；(b) 对于属于联合国秘书处职权范围的任何审查，业务转型和问责司将系统地与相关参加组织分享秘书处对联合检查组调查表和报告草稿的答复，供其参考，并酌情提供补充意见；(c) 如果确有理由不参加被认为不属于整个联合国秘书处职权范围的审查，参加组织应相应通知联合检查组。

30. 在执行方面，审咨委获悉，将采取以下步骤：(a) 对于属于联合国秘书处职权范围的任何审查，业务转型和问责司将系统地分享秘书处对联合国系统行政首长协调理事会秘书处调查表的答复，反映秘书长办公厅认可的联合检查组建议的接受状况；(b) 对于那些可在秘书处一级而不是由单个实体执行的建议，业务转型和问责司也将分享秘书处的回应，反映五个参加组织接受联合检查组建议的情况。管理战略、政策和合规部进一步指出，对于这些情况，参加组织将通知联合检查组，它们已将其接受决定与秘书处的立场保持一致，从而确保秘书处所有实体采取一致的做法。

31. 管理当局指出，预计上述举措会提高接受率和执行率，从而消除审咨委的担忧。

32. 审咨委欢迎各利益攸关方就接受和执行联合检查组的建议进行对话。审咨委继续强调联合检查组各项建议对本组织的重要性和价值。在这方面，审咨委赞扬管理当局做出努力，使秘书处在接受率和执行率方面的业绩继续高于联合国全系统平均水平。审咨委表示，利益攸关方之间对话的成果是朝着正确方向迈出的一步，并期待联合检查组建议的接受率和执行率有所提高。

网络跟踪系统

33. 在这一年中，审咨委与联合检查组和其他利益攸关方进行了互动，了解到网络跟踪系统如何有助于逐步改善联检组建议的接受和执行情况。尽管取得了这一积极进展，但联检组指出，该系统需要更换，以解决用户指出的一些问题。联检组告知审咨委，该系统即将过时，因故障而中断服务的风险日益增加。联检组告知审咨委，它正在为这一举措寻找预算外资金。

34. 鉴于网络跟踪系统对联合检查组建议的接受和执行产生了积极影响，审咨委欢迎联检组努力升级该系统，并计划监测这方面的进展。

B. 风险管理和内部控制框架

35. 审咨委职权范围第 2(f)和(g)段(见大会第 61/275 号决议附件)责成审咨委就风险管理程序的质量和总体实效以及联合内部控制框架的缺陷向大会提供咨询。

企业风险管理

36. 审咨委早就注意到，企业风险管理是本组织不可或缺的重要管理工具。审咨委强调高层管理人员需要给予关注，以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。在本报告所述期间，审咨委继续与管理当局跟进了在使企业风险管理成为充分纳入本组织的一个管理工具方面取得的进展。

37. 审咨委在其上一次报告(A/76/270)第 33 段中确定了标志一个企业风险管理流程是否有用的四个主要因素，即：(a) 风险登记册的健全程度；(b) 风险缓解计划；(c) 企业风险管理的嵌入性；(d) 支持在整个秘书处实施企业风险管理的应用程序。审咨委与管理当局跟进了本报告所述期间上述因素的状况。

38. 关于风险登记册，审咨委回顾其以往报告(A/75/293)第 32 段，其中管理当局告知审咨委，它将继续把风险登记册视为一份活文件，并将根据本组织风险状况的变化定期更新。管理当局告知审咨委，由于新出现的风险以及本组织快速变化的运作环境，目前的风险登记册应当再次修订。管理当局还指出，管理委员会已同意通过 2022 年下半年开展的风险评估，修订全秘书处的风险登记册。

39. 审咨委承认管理委员会在为健全的企业风险管理流程定调方面继续发挥重要作用。审咨委赞扬管理当局决定进行更新的风险评估，并期待在评估完成后看到更新的风险登记册。

40. 审咨委获悉，管理委员会已核可全秘书处风险登记册中确定的 16 个重大风险的风险处理和应对计划，业务转型和问责司正在监测这些计划的执行情况，包

括补救措施的应用。例如，管理当局分享了关于预算外资金、捐助方资金管理和执行伙伴/财政捐助的第 5 工作组和关于燃料、口粮和库存等盗窃/采购欺诈的第 8 工作组的风险处理和应对计划。

41. 关于第五工作组，考虑到内部和外聘审计员提出的关于一些机构间服务协议是否提供了足够的资金效益的问题，审咨委要求解释风险是如何增加的，以及有什么计划来加强对执行伙伴的管理。对此，管理当局告知审咨委：(a) 秘书处已与其他实体一起使用联合国一些组织使用的在线门户网站，这些门户网站能够以集中、标准化和统一的方式筛选潜在合作伙伴；(b) 工作组计划再次就如何处理不良执行伙伴向工作队和管理委员会寻求指导；(c) 关于执行伙伴的外部审计，根据门槛和业务情况，更新了公司伙伴协议，以纳入审计政策。审咨委还获悉，针对预算外资金、捐助方资金管理和执行伙伴的全组织风险的风险处理计划的实施工作仍在继续。

42. 审咨委注意到管理当局为减轻本组织的风险所做的努力。审咨委还注意到，审计委员会在其最近的报告(A/77/5 (Vol. I))中确认，管理当局完成了一些实体的风险处理计划。尽管有上述情况，鉴于与执行伙伴有关的最新发展，审咨委呼吁管理当局积极管理这一风险，按照审计委员会和监督厅各自报告中的建议更新当前的风险缓解计划。

43. 关于有关欺诈和盗窃的第 8 工作组，管理当局向审咨委提供了《反欺诈和反腐败意识手册》的预发本。据管理当局称，该手册旨在为各级工作人员提供指导。审咨委还获悉，将(针对审计委员会先前的建议(A/73/5 (Vol. I)，第 267 段))制定一项实施《手册》的战略。

44. 审咨委欢迎管理当局努力完成《反欺诈和反腐败意识手册》，并认为这将是应对这一重大风险的有用工具。审咨委将继续跟踪管理当局为实施《手册》而制定更多指南的措施。

45. 关于在实体一级嵌入企业风险管理，管理当局告知审咨委，各实体在这一领域取得了重大进展。据管理当局称，35 个实体(14 个外地特派团和 21 个其他实体，即：总部以外办事处、区域委员会和 14 个秘书处部门、办事处或实体)已完成风险登记册，并正在制定和实施风险处理计划。这占管理当局选定的 57 个优先实体的 61%(A/76/270，第 31 段)。据管理当局称，其余大多数实体都有望在 2023 年前完成风险登记册和处理计划。

46. 关于第四个因素，即支持实施企业风险管理的应用程序，审咨委获悉，管理战略、政策和合规部正在继续努力从“纸质”风险登记册过渡到名为“Fortuna”的新自动化工具。据管理当局称，该系统可用于管理相关风险信息，业务转型和问责司正在与主计长办公室合作，按照风险管理框架对内部控制进行编目，以便将其迁移到 Fortuna 系统。此外，管理当局表示，业务转型和问责司也正在与企业资源规划解决方案司合作，编写适当的管理报告。

47. 审咨委肯定管理当局为在本组织嵌入企业风险管理所做的努力。审咨委呼吁管理当局继续努力，使企业风险管理成为有用的评估和决策工具，帮助本组织有效识别和应对与快速变化的环境相关的风险。

48. 审咨委将继续监测实体一级风险评估的进展以及风险处理计划的制定和实施。审咨委回顾其上一次报告(A/74/280)第 80 段所载建议，即管理当局应实施治理、风险和合规模块，作为确保有效的第二道和第三道防线的手段，审咨委欢迎管理当局努力开发自动化风险登记册“Fortuna”，并鼓励在实体一级和机构一级使用这一工具。

信息和通信技术风险

49. 根据修订后的全秘书处风险登记册，信息和通信技术(信通技术)风险是本组织的重大风险之一。具体而言，本组织将信通技术战略和基础设施以及信通技术治理和网络安全列为非常高的重大风险，必须予以关注和缓解。在本报告所述期间，审咨委听取了情况通报，并举行会议，与高级管理当局讨论这些问题，以确定本组织正在采取哪些措施来应对这些风险。审咨委还获悉，审计委员会的审计在信息技术治理和网络安全领域有一些重要发现。审计委员会报告的一些关键问题包括：(a) 本组织采取分散的方法应对网络安全挑战，导致 949 个软件应用程序中有 237 个(25%)不完全符合安全要求；(b) 19%的在职工作人员没有完成规定的强制性信息技术安全培训(这是审咨委先前建议管理当局采取步骤促进全面遵守的一个领域)；(c) 由于缺乏密切协调和其他相竞优先事项，网络分段项目没有取得具体进展；(d) 数据中心管理当局没有总体政策来界定关键利益攸关方的作用、责任和协调机制；(e) 联合国总部数据中心没有关键信通技术资源灾后恢复计划。

50. 审咨委注意到，审计委员会在其最近的报告中提出了许多解决这些问题的建议。除了审计委员会提出的问题之外，审咨委在与高级管理当局的讨论中还了解到，本组织目前缺乏一个商定的投资计划，以反映对本组织未来硬件和软件需求、满足这些需求的替代方法以及实施经证实的需求和方法所需资源的严格分析结果。

51. 虽然本组织已通过一些风险缓解计划来满足信息技术和网络安全需求，但审咨委认为，这些是迫切问题，需要管理当局给予更多关注和审查，以更新这些领域的风险缓解计划。这种审查应包括审查本组织如何更有效地利用分配给信息技术和网络安全的现有资源，以及审查资源需求，以便为该厅的未来打下坚实基础。审咨委还鼓励管理当局高度重视执行审计委员会的建议，以处理上文讨论的审计结果。

C. 内部监督事务厅审计、调查、检查和评价活动的实效、效率 and 影响

52. 审咨委根据职权范围，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，沿用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标准做法。讨论的重点是监督厅的工作计划和预算执行情况、监督厅报告的重大调查结果、业务制约因素

(如有)、员额在职情况、管理当局执行监督厅建议包括关键建议的情况以及加强调查。

53. 在本报告所述期间，审咨委继续重点评估：(a) 战略规划、监督厅的实效和业绩计量；(b) 监督厅建议的质量和影响；(c) 与调查司相关的事宜；(d) 监督厅在《2030 年可持续发展议程》方面的作用，包括其在环境、社会和治理举措方面的工作。这项评估是在审咨委题为“内部监督：2022 年拟议方案预算”的报告(A/76/81)第 6 段提到的监督厅优先事项的背景下进行的。

内部监督事务厅的实效和业绩计量

业绩审计与评估

54. 审咨委欢迎监督厅协同努力，将业绩审计作为优先事项，但承认内部审计司目前进行的业绩审计侧重于一个部门的具体内容，而不是整个部门。审咨委在其上一次报告(A/76/270)第 39 段中建议监督厅对不再是检查和评价司方案评价对象的非方案部门进行整体业绩审计。

55. 审咨委审查了监督厅 2021 年和 2022 年拟议预算的工作计划，但没有发现对非方案部门进行全面审查的证据。审咨委向监督厅了解了上述建议的执行进展情况，并获悉监督厅认为这一建议已得到执行。监督厅称，监督厅旨在通过其基于风险的工作计划编制办法，确保其监督任务范围内的所有实体都有足够的保证。审咨委还获悉，内部审计司和检查和评价司密切协调制定各自的审计和评价工作计划，分享对风险和弱点的评估以及通过各自的审计和评价活动获得的其他深入认识，并在确定适当的监督范围(业绩审计或评价)时予以考虑。这使内部审计司与检查和评价司之间能够产生互补作用，避免重复和重叠，并确保更有效地利用审计和评价专门知识。例如，对问责制的审查是一项联合工作，检查和评价司提供了变革理论和方案设计以及人口调查技术方面的专门知识。此外，检查和评价司关于加强评价的两年期审查涵盖了非方案部门。

56. 为了不出现评价或业绩审计缺口，审咨委欢迎监督厅采取措施，应对该厅评价战略的变化。审咨委还欢迎这两个司合作解决本组织的业绩和评价需求。

监督厅业绩计量标准

57. 如审咨委题为“内部监督：2021 年拟议方案预算”的报告(A/75/87)第 20 段所述，监督厅改变了方案影响途径的业绩计量系统，目前正在使用几套新的业绩指标，包括平衡计分卡系统。在本报告所述期间，审咨委向监督厅了解了业绩计量标准的情况。监督厅重申，其监测四个方面，即：影响；与关键利益攸关方的关系；内部流程(经济、效率和实效)；内部能力。监督厅还指出，监督厅继续通过外部和内部报告机制相结合来监测业绩，并通过以下方式向主要利益攸关方报告关键业绩指标：(a) 方案计划(经常预算)；(b) 支助账户预算执行情况；(c) 监督厅年度报告(第一部分和第二部分)；(d) 年度状况报告，侧重于建议的影响(趋势、重点领域)，并包括一个新的建议状况看板。

58. 监督厅还指出，监督厅的平衡计分卡、具体司的指标、通过强化数据分析和看板开展的持续监测活动以及其他关键业绩指标，如工作人员个人业绩协议和工作计划，为内部监测提供了便利。

59. 根据向审咨委提供的关于监督厅用来衡量其内部和外部业绩的各种指标的信息，审咨委认为，监督厅目前缺乏一套可用于逐年比较其业绩和便利趋势分析的精简的计量标准。审咨委建议监督厅审查其众多业绩计量标准，并确定对利益攸关方评估监督厅实效最有用的关键计量标准。

内部监督事务厅的空缺员额

60. 关于监督厅的空缺情况，审咨委继续认为这是一个重大风险；因此，这个问题似乎是其议程上的一个常设项目。审咨委意识到，若干因素影响到 2021 年及时填补整个秘书处的职位。审咨委获悉，截至 2022 年 6 月 30 日，监督厅的总体空缺率为 18.3%，与上一年持平。审咨委还获悉，检查和评价司的空缺率最低，为 13.2%，而调查司的空缺率最高，为 27.5%。

61. 审咨委重申其先前的建议，即监督厅应优先处理空缺率问题。

内部监督事务厅各项建议的质量和影响

62. 审计建议查明成功交付符合政策和立法要求的成果所面临的风险，并着重指出旨在处理这些风险的行动和可用于改善实体管理的机会。正如上次报告所述，各实体负责执行他们已经同意的审计建议，并且及时执行这些建议使各实体能够充分实现审计活动的效益。¹ 在本报告所述期间，审咨委继续请监督厅就管理当局执行监督厅建议的状况、质量和影响发表意见。审咨委要求提供监督厅与地雷行动司有关工作的最新情况，因为监督厅和审计委员会提出了本组织对机构间伙伴的依赖是否得到适当管理和是否物有所值的问题。

63. 对此，监督厅告知审咨委，该厅正在定期监测和报告本实体的建议执行情况。新的网基门户网站为这一流程提供了便利，使各实体能够随时直接向监督厅提供关于其建议执行情况的最新信息。监督厅的审计经理和评价管理人员进而审查各实体提交的关于执行行动的证据，并酌情：(a) 把已经执行的建议列为处理完毕；或(b) 要求该实体提供补充证据或采取替代执行行动。除了连续审查和监测外，监督厅表示，该厅正式要求管理当局每六个月提供一次所有建议的最新信息(对于关键建议则每三个月提供一次)。

64. 具体而言，检查和评价司告知审咨委，它已经确定了一些重要的评价，如果不实施，将对本组织实现其目标的能力产生影响。在这种情况下，执行与可持续发展目标以及性剥削和性虐待有关的建议被认为至关重要，并定期作了跟踪。内部审计司告知审咨委，它认为在处理建议方面落后的一个领域是关于执行伙伴的工作。内部审计司认为，有必要进行更好的评估，以管理执行伙伴的风险。据监督厅称，一些建议尚未得到执行，而且多年来一直悬而未决。审咨委还获悉，除

¹ 见 www.anao.gov.au/work/performance-audit/implementation-audit-recommendations。

了管理战略、政策和合规部职权范围内的建议，联合国环境规划署等其他实体也有关于执行伙伴的未执行建议。

65. 鉴于执行伙伴面临的上述挑战，审咨委获悉，监督厅在 2017 年² 和 2019 年³ 对地雷行动司与执行伙伴有关的监督工作进行了两次审计，与这些审计有关的一些建议仍未执行。审计发现，在地雷行动司监督利用项目署执行地雷行动方案情况方面存在重大缺陷，并建议地雷行动司评估替代办法，改进监督，加强与项目署协议的各项规定。作为尽职调查的一部分，除监督厅外，审咨委还听取了审计委员会、管理当局和其他利益攸关方对其关切和审计结果的陈述。审咨委获悉，监督机构在这方面的一些审计结果的执行有待咨询人审查联合国秘书处与项目署之间的谅解备忘录。

66. 审咨委赞扬监督厅聚焦本组织面临的高风险领域。审咨委意识到，执行伙伴的管理是本组织的关键风险之一，该领域有几项重要建议尚未执行。审咨委呼吁管理当局确保监督机构的建议得到及时执行，以减轻本组织的重大风险，包括管理执行伙伴的风险。审咨委还建议管理当局尽快与项目署敲定经修订的谅解备忘录。

完成案件调查的及时性

67. 关于完成调查，正如以前已经提到的，及时完成监督工作(在这种情况下是完成调查)是有效问责制度的一个重要因素。在本报告所述期间，审咨委在纽约总部和日内瓦会见了高级官员。在整个讨论过程中，与审咨委互动的许多官员都一再指出，调查要么需要太长时间才能完成，要么在第二类⁴ 案件中，需要太长时间才能发回管理当局。

68. 审咨委就监督厅的一些业绩指标对监督厅作了跟进，并获悉平均完成时间略有改善，从 2021 年的 12.77 个月降至截至 2022 年 6 月 30 日的 11.97 个月(过去八年中最长的完成时间是 2015 年的 13.8 个月)。另一方面，案件的平均案龄略有增加，从 2021 年的 8.1 个月略微增加到截至 2022 年 6 月 30 日的 8.8 个月，2015 年的平均案龄最长(10 个月)。据监督厅称，案件量从 2015 年的 133 起急剧增加到 2021 年的 279 起，再到截至 2022 年 6 月 30 日的 371 起(见图五)。

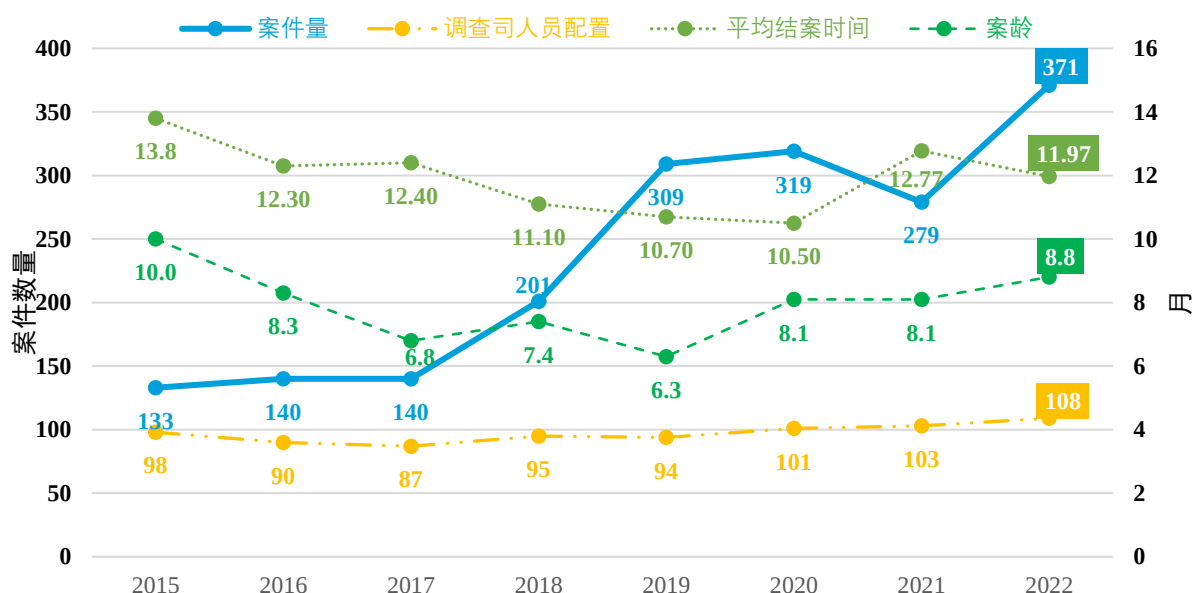
² 2017/080 号报告：对联合国秘书处和一个联合国机构之间谅解备忘录管理情况的审计。

³ 2019/152 号报告：《对联合国地雷行动司监测和评价机制的审计》。

⁴ 根据《监督厅调查手册》第 1.3.1 段，不当行为案件根据违规行为的相对严重性和对本组织造成的风险分为两大类。

图五

2015–2022 年案件量、案龄和结案趋势(截至 2022 年 6 月 30 日)



69. 审咨委注意到，案件量几乎增加了两倍，从 2015 年的 133 起案件增加到截至 2022 年 6 月的 371 起案件，但工作人员人数在八年期间仅增加了 10 个员额，从 98 个增加到 108 个。在此期间，其他主要业绩指标(案件案龄和每起案件的平均处理时间)一直呈下降趋势，尽管速度比审咨委希望的要慢。鉴于案件量大幅度增加而工作人员增加很少，这是值得称赞的。不过，审咨委对调查员管理不断增加的案件量的压力感到关切。在不影响正在进行的外部评估审查结果的情况下，尽管空缺率很高，审咨委建议监督厅对照利益攸关方的需求，审查调查司的资源需求，以期制定一项计划，进一步缩短完成调查和管理移交案件的平均时间。

内部监督事务厅在《2030 年可持续发展议程》方面的作用，包括其在环境、社会和治理举措方面的工作

70. 在本报告所述期间，审咨委与监督厅一道，跟踪监督厅在将《2030 年议程》纳入其自身业务主流方面取得的进展。审咨委在跟进过程中获悉，监督厅基于风险的年度工作规划方法要求各小组确定所有任务中的机会，以便将对可持续发展目标相关问题的评估纳入主流。监督厅还注意到，最近的五项审计侧重于可持续发展目标，包括：(a) 对联合国伙伴关系办公室支持可持续发展目标的活动的审计(2022/019)；(b) 审计 2030 年可持续发展议程联合基金秘书处(2021/077)；(c) 审计可持续发展目标和 COVID-19 应对工作纳入欧洲经济委员会工作方案主流的情况(2021/048)；(d) 审计经济和社会事务部的发展筹资活动(2021/037)；(e) 审计联合国环境规划署《濒危物种国际贸易公约》秘书处(2021/051)。

71. 审咨委还获悉，检查和评价司最近对各区域委员会进行了评价，重点是《2030年议程》，涉及多项可持续发展目标。监督厅进一步指出，对秘书处对可持续发展目标的贡献的专题评价也将于 2022 年完成。

72. 此外，在联合国系统监督委员会代表第六次会议上，与会者讨论了联合国在环境、社会 and 治理举措方面的作用。与会者还获悉，相关的准则制定者正在开始处理可持续性报告问题。例如，国际会计师联合会指出，全球对社会可持续性日益增长的需求推动了对加强报告的需求。此外，国际公共部门会计准则委员会提议，关于在解决气候变化主要驱动因素方面进展的非财务信息应在财务报表中披露。有人指出，世界各地正在出现关于环境、社会 and 治理报告的方法，联合国不妨监测这些发展。

73. 审咨委要求监督厅提供资料，说明其对秘书处环境、社会 and 治理举措的看法，并获悉，环境、社会 and 治理优先事项不仅是监督厅的战略优先事项之一，而且也是秘书长的战略重点领域和重大风险的一部分。监督厅还指出，其已将环境、社会 and 治理风险纳入监督厅总体方案和工作规划以及个人任务规划和范围界定。

74. 审咨委还获悉，大会第 76/6 号决议欢迎秘书长最近的报告(A/75/982)，该报告概述了旨在加快实现可持续发展目标的行动。

75. 审咨委欢迎本组织，特别是监督厅，正在努力处理与可持续发展目标主流化以及相关的环境、社会 and 治理举措相关的事项。

D. 提出财务报告

76. 在本报告所述期间，审咨委与审计委员会、主管管理战略、政策和合规事务副秘书长以及主计长讨论了涉及提出财务报告的问题。讨论的问题包括：

- (a) 内部控制说明；
- (b) 预算外管理和执行伙伴风险缓解计划的状况；
- (c) 离职后健康保险负债；
- (d) 可从本组织财务报表和审计委员会报告中明显看出问题和趋势。

内部控制说明

77. 关于内部控制说明，审咨委继续定期收到管理当局提供的最新情况。管理当局称，加强全秘书处的内部控制框架是执行秘书长管理改革倡议的一个关键推动因素，特别是考虑到授权框架使秘书处的业务模式发生了重大变化。如审咨委上一次报告所述，内部控制说明是一份问责文件，说明一个组织的内部控制的成效。为此，审咨委获悉，秘书长最近签署了有史以来第二份内部控制说明，向会员国作出合理保证，确保已获授权的活动得到有效和高效执行，财务报告工作扎实可靠，监管框架得到遵守。

78. 审咨委在其上一次报告(A/76/270)第 78 段中表示，打算就评估调查表和补救计划对管理当局作跟进。审咨委继续会见各利益攸关方，并注意到提出的关切之

一是调查表过长，这有可能使内部控制说明工作沦为纸上谈兵。审咨委获悉，管理当局自那时以来已做出一些改进，包括：(a) 召集职能专家就关键问题做出决定；(b) 分析上次调查表工作收到的意见和反馈；(c) 审查一些关于关键控制的问题，以针对关键风险；(d) 考虑内部控制咨询小组的建议；(e) 整合关键业绩指标。

79. 经过这一多步审查过程，管理当局表示，已经分发了一份订正自我评估调查表，其中包含的问题减少了 30%，并侧重于基本控制，有 45 个关键业绩指标。审咨委还获悉，各实体负责人签署了一份包括补救计划的保证声明，企业风险管理与内部控制说明之间的联系已经简化，在实施内部控制平台电子说明方面正在取得进展。

80. 审咨委还与内部控制咨询小组举行了讨论，会上讨论了与内部控制说明的情况有关的问题。具体而言，审咨委就内部控制说明工作的现状和未来征求了小组的意见。

81. 审咨委仍然意识到，内部控制说明正在经历一个成熟过程。尽管如此，审咨委认为，迄今为止已经取得了合理的进展。为了使内部控制说明成为一个有用的管理工具，审咨委认为，高级管理人员必须协同努力，宣传这项工作的价值以及认真答复调查表的重要性。审咨委赞扬管理当局要求各实体负责人签署保证声明，因为这增强了提供准确评估的必要性。随着内部控制说明工作的成熟，审咨委将继续对这项工作监测。

欺诈和推定欺诈

82. 关于欺诈和推定欺诈，管理当局提供了三年期间的案件摘要(见表 4)。如表 4 所示，与 2020 年相比，2021 年报告的欺诈案件数量有所减少(13)，而推定欺诈案件数量则从 91 起下降到 79 起。回顾审咨委上一次报告(A/76/270)第 81 段，管理当局同意审计委员会的意见，即需要做出更多努力来改进等待调查的 32 起案件的流程，包括由相应的调查机构加以解决。审计委员会称，各实体正在不断改进向主计长办公室报告推定欺诈案件和欺诈案件的程序。

表 4

2017–2021 年欺诈和推定欺诈

	欺诈		推定欺诈	
	案件数	估计值(百万美元)	案件数	估计值(百万美元)
2021	13	0.12	79	11.19
2020	20	0.2	91	32.3
2019	13	0.3	134	6.1
2018	6	3.6	26	2.9
2017	4	0.5	62	44.4

83. 审咨委注意到，在报告欺诈和推定欺诈案件方面的协调有所改进。审咨委将在今后会议上继续监测这一趋势。

84. 在其上一次报告(A/76/270)第 80 段中, 报告称有 32 起推定欺诈案件等待调查已超过两年。因此, 审咨委呼吁管理当局着手调查未决案件。

85. 审咨委就 2018 年、2019 年和 2020 年报告的推定欺诈案件对管理当局作了跟进。关于 2018 年报告的 26 起推定欺诈案件, 16 起被确认为欺诈, 10 起在没有证实欺诈的情况下结案。2019 年, 在 134 起推定欺诈案件中, 27 起被证实为欺诈, 75 起已结案, 32 起仍在调查中。2020 年, 在报告的 91 起案件中, 14 起被报告为欺诈, 29 起已结案, 48 起仍在调查中。

86. 审咨委认为, 迅速调查此类案件是遏制有罪不罚和加强问责制的途径之一。

服务终了负债

87. 关于服务终了负债, 审咨委回顾其先前评论和建议(见 A/63/328 和 A/69/304), 其中审咨委吁请大会决定是否、如何以及在多大程度上为负债供资。此外, 在审咨委与各部门讨论过程中, 管理当局继续将雇员福利负债问题(特别是离职后健康保险)视为重大问题。

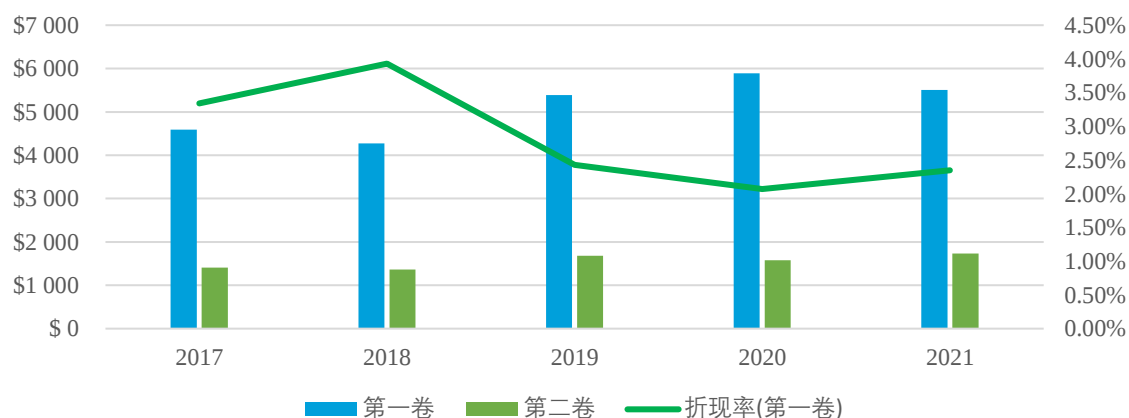
88. 审计委员会称(A/77/240, 表 4), 联合国(第一卷)离职后健康保险负债从截至 2020 年 12 月 31 日的 58.9 亿美元减少到截至 2021 年 12 月 31 日的 55.0 亿美元, 比上一年减少 6.57%。另一方面, 在维持和平行动(第二卷)方面, 截至 2021 年 6 月 30 日的离职后健康保险负债为 17.3 亿美元, 比上一年的 15.8 亿美元有所增加, 增幅为 10.2%(见图六)。两卷加起来比上一年减少了 3.1%。

89. 审咨委还听取了管理当局关于离职后健康保险负债的情况通报。管理当局表示, 2021 财政年度为离职后健康保险估值提供了更多改进, 如根据投保期丰富普查数据, 更新退休雇员离职后健康保险负债分配比率。

图六

2017–2021 年离职后健康保险负债

(美元)

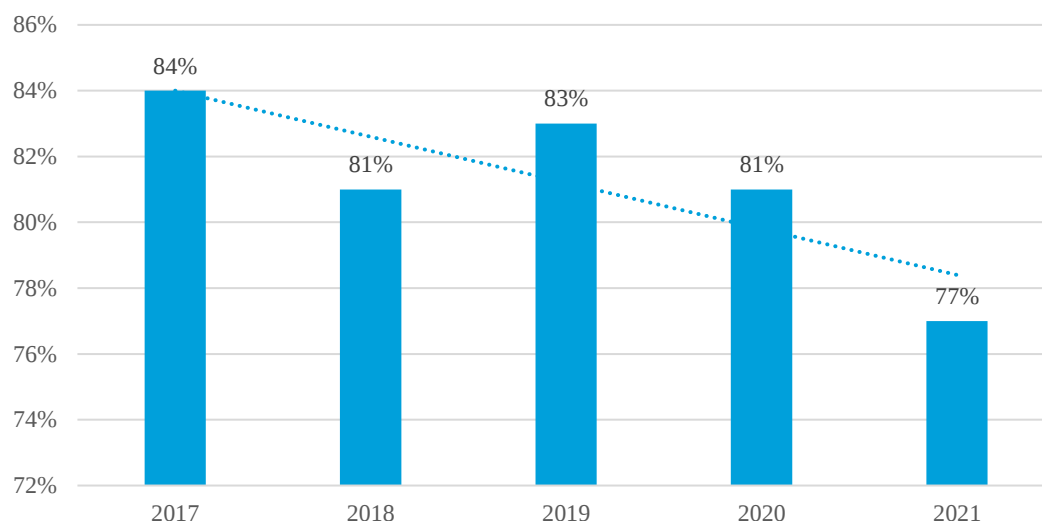


90. 审咨委还审查了过去五年审计委员会简明摘要报告中提到的雇员负债占总负债百分比的趋势。虽然离职后健康保险负债仍然很高(第一卷超过 50 亿美元),

但离职后健康保险负债在总负债中所占的百分比一直呈下降趋势(见图七)。审咨委向管理当局询问了这一趋势的原因,并获悉这是因为其他负债在一段时间内有所增加。例如,2021年,雇员福利负债减少了4%,而其他负债增加了24%。

图七

2017–2021 年第一卷雇员福利负债总额占负债总额的百分比趋势



91. 审咨委在其上一次报告中报告,大会第 73/279 B 号决议请秘书长进一步探讨在提高效率和控制费用(包括与现任和未来工作人员有关的负债)方面的选项,以期减少本组织的健康保险计划支出及其离职后健康保险债务。但是,审咨委获悉,大会尚未就这一问题达成立场。

92. 审咨委注意到离职后健康保险负债在总负债中所占百分比呈下降趋势。审咨委认为,这一趋势不应掩盖离职后健康保险负债仍然是一个重大风险的事实,认为大会不妨在今后的届会上重新审议这一事项。

E. 联合国监督机构之间的协调

93. 在本报告所述期间,除了定期与监督厅开会,审咨委还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。

94. 审咨委征求了三个监督机构的评论意见,每个机构在意见中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,这些监督机构举行了三方协调会议,并为避免工作重叠交流了工作计划,从而建立了积极的关系。审咨委认为,这种协调提供了宝贵平台,可产生更多合作的机会。

95. 审咨委继续看到监督机构之间进行协调的证据,相互参照彼此的工作就是例证。

96. 此外，2021 年 12 月，审咨委以虚拟方式主持了第六次联合国系统各监督委员会代表会议。来自秘书处各组织、各基金和方案以及专门机构的 23 个监督委员会的总共 38 名代表出席了会议。

97. 在会议上，继续就以往会议述及的联合国系统监督委员会工作和行为中的共同挑战和潜在良好做法进行了讨论。与会者重点讨论了：(a) 数据立方体倡议及其在支持秘书长的联合国系统数据驱动转型议程方面的相关性；(b) 联合检查组对网络安全、道德操守职能、业务连续性和执行伙伴的审查；(c) 支持监督委员会的执行秘书处的一致性和做法；(d) 人力资本在联合国系统和未来员工队伍中的地位；(e) 监督机构在作为《2030 年议程》一项内容的环境、社会和治理倡议方面的作用。

98. 会议结束后，与会者同意向身为联合国系统行政首长协调理事会主席的秘书长转达以上关切。秘书长在信中着重说明了各组织在这一方面取得的进展。

F. 合作和准许接触

99. 审咨委报告，在履行职责过程中得到了监督厅和秘书处管理当局的良好合作，也得到了管理战略、政策和合规部的良好合作。审咨委获准根据工作需要适当接触相关工作人员、文件和资料。审咨委高兴地报告，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，以便及时履行其职权范围所述的职责。

四. 结论

100. 独立审计咨询委员会在其职权范围内提出上文第 15、19、22、25、32、34、39、42、44、47、48、51、56、59、61、66、69、75、81、83、86、92 和 95 段所载意见、评论和建议，供大会审议。