

联合国系统的审计职能

第二章，I 节(第 75 – 82 段)

替换原文

I. 审计资源

75. 联合国各组织的内部审计属于核心/规定任务，其资金来自经常预算(48%)，或者由经常资源与预算外资源共同提供(48%)。

76. 审计活动的工作人员可从以下来源选择：(a) 内部专门审计小组；(b) 业务共建，以及(c) 业务外包。业务范围广的大型组织通常采用第一种选择。业务共建系指外部供应商为内部审计小组提供补充技能支助，目前越来越多地为私营和公共部门采用。在联合国，86%的组织通常采用这种办法。选择业务共建可以根据需求更灵活地扩编/缩编。

77. 与必须向管理层和立法/理事机构通报审计计划和资源需求不同是，内部审计师协会没有关于审计活动规模的标准。在一般情况下，分配给内部审计的资源量取决于该组织的业务量、权力下放的程度、该组织所面临风险的水平和复杂性、接受内部审查的意愿，以及赋予内部审查的责任，包括与其他监督职能有关的责任。其他因素还有审计人员的水平和能力，以及审计职能的结构。⁴³

78. 每项审计都必须有所依据，如风险评估、复杂性和以往的欺诈行为、错误或者账目编制问题等。不过，在没有商定公式的情况下，联检组在《监督空白》报告中为联合国组织设立内部审计单位规定了最低标准，该标准可酌情适用于内部审计。根据该标准，一个组织在两年时间里经管的费用必须至少 2.5 亿美元，才有必要设立内部监督单位。低于 2.5 亿美元，就没有理由设立这种监督单位，相关服务应内包给其他有应对能力的联合国组织。对于内部审计，考虑到总部和外地组织责任的差异，建议每位审计师每年负责管理的资源应在 6,000 万美元到 1.1 亿美元之间。⁴⁴

⁴³ R. Hirth, 《内部审计常见问题与新的监管要求》，《注册会计师杂志》(2005 年 5 月)，可从以下网站下载：www.nysscpa.org/cpajournal/2005/505/perspectives/p12.htm。

⁴⁴ JIU/REP/2006/2，附件一 B 节和附件八。



79. 自 2006 年以来,很多组织的审计资源得到加强;一些组织,如粮农组织、开发署、难民署、世卫组织和联合国项目事务厅(项目厅)等组织的审计资源显著增加。而民航组织和工发组织的审计资源则在过去 5 年里有所减少。目前,全职的内部专业审计师人数,按组织统计,从民航组织、万国邮联和知识产权组织的 1 人,到联合国的 150 人不等。

80. 多位内部审计负责人向检查专员表示,对可用于执行审计活动的资源水平普遍感到满意;不过,仍有 40%的负责人指出,资源问题是内部审计职能目前面临的重大挑战/限制(国际民航组织、劳工组织、海事组织、工发组织、近东救济工程处、万国邮联、知识产权组织和气象组织)。目前仅有两个组织表示采用了联检组的上述公式(人口基金和气象组织⁴⁵)。检查专员指出,如果采用上述公式,海事组织、万国邮联和气象组织应当将审计活动内包给另一组织,而另外还有九个组织(45%)的审计人员低于建议的范围,如下图所示。无论是哪种情况,审计活动都过于薄弱,检查专员认为应当予以加强。

表 1
审计活动的预算与人员配置情况

组织名称	2009 年预算 (百万美元)		按联检组的公式应配 备的内部专业 审计师人数(范围)		内部专 业审计 师人数	备注
	总预算: RB + XB ^a	内部 审计预算				
粮农组织	1 271.7	3.7	12	21	16	范围内
原子能机构	582.6	1	5	10	5	范围内
国际民航组织 ^b	325.9	0.8	3	5	1	偏低
劳工组织	582.9	1.3	5	10	5	范围内
海事组织 ^c	81.9	0.4	1	1	2	偏高
国际电联	136.6	0.6	1	2	3	偏高
联合国 ^d	10 698.4	32.1	97	178	150	范围内
开发署	5 143.9	8.4	47	86	37	偏低
教科文组织	609	2	6	10	9	范围内
人口基金	783	2	7	13	20	偏高
难民署	1 749.4	3.5	16	29	18	范围内
儿童基金会 ^e	3 459.4	5.9	31	58	28	偏低

⁴⁵ 气象组织告知联检组,在气象组织执行理事会的六十二届会议(2010 年 6 月)上,理事会请气象组织的审计委员会在其下一次会议上考虑“内部监督处将要执行的核心职能,并就此类核心职能的资源利用水平提出建议,同时考虑到气象组织内部的优先事项”(气象组织第 1059 号文件,第 7.2.37 段)。这项建议已作为一个行动项目列入气象组织审计委员会第十五次会议的议程(2010 年 10 月)。

组织名称	2009 年预算 (百万美元)		按联检组的公式应配 备的内部专业 审计师人数(范围)		内部专 业审计 师人数	备注
	总 预 算: RB + XB ^a	内 部 审计预算				
工发组织 ^f	240.2	1	2	4	2	偏低
近东救济工程处	940.5	2	9	16	4	偏低
项目厅 ^g	1390	1.6	13	23	5	偏低
万国邮联 ^c	40.1	0.2	0	1	0	范围内
粮食计划署	3 507.8	3.1	32	58	16	偏低
世卫组织 ^{c, h}	1 788.7	3.5	16	30	12	偏低
知识产权组织	314.9	0.4	3	5	1	偏低
气象组织	86.8	0.6	1	1	3	偏高

说明:

^a 资料来源(维持和平行动部和项目事务厅除外): 秘书长关于联合国系统各组织预算和财务状况的说明(A/65/187), 2010 年汇编的《行政首长协调会财务统计》表 1(核定经常预算(1996-2011))和表 2(预算外资源, 不包括“实物”资源)。

^b 国际民航组织的“内部审计预算”, 系指“内部审计、评价和调查”。

^c 据 A/64/643 号决议, 联合国的总预算, 包括 2008 年 7 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日的维和部预算(73.1 亿美元)。

^d 儿童基金会的“内部审计预算”和“专业审计人员”中包括内部审计和调查。

^e 工发组织的“内部审计预算”和“现有内部专业审计人员人数”一栏, 包括审计和调查。

^f 项目厅“总预算”的资料来源: 项目厅 2008-2009 两年期概算(DP/2008/13)。

^g 对于世卫组织, “内部审计预算”包括内部监督事务厅的所有事务, 也即审计、评价和调查事务, “总预算”系指该厅的审计范围, 其中包括对世卫组织主办的部分伙伴关系的支助。

^h 根据对调查的答复。

* 联检组的公式: 每个组织每两年管理的资源超过 2.5 亿美元(每年 1.25 亿美元), 每位审计师每年管理的资源在 6,000 万美元到 1.1 亿美元之间。

81. 在这方面, 检查专员认为, 当某组织的资金流量证明有理由增加审计专业人员甚或应当进行内包时, 内部审计/监督主任有责任根据情况, 在审计/监督委员会的支持下提出相应要求。而管理层也必须清楚本组织面临的主要风险, 并与内部审计师合作, 确定应如何最好地减少风险的办法, 包括必要时增加审计资源。有关分析的结果、替代方案和对预算的影响, 应提交相关的立法/理事机构做出决定, 应当谨记加强审计不仅是一个预算问题, 而且也是一个技能和利用高效率审计与风险技术的问题。

建议 7

为提高效率，有关组织的立法/理事机构应当指示行政首长对审计人员的配置情况和内部审计/监督主任编制的预算进行审查，同时考虑到审计/监督委员会的意见，并酌情建议行政首长采取适当的行动方针，确保审计职能获得充足的资源落实审计计划。