



第六十六届会议

议程项目 140

联合检查组

联合国系统的审计职能

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递他本人和联合国系统行政首长协调理事会就联合检查组题为“联合国系统的审计职能”的报告(JIU/REP/2010/5)发表的评论意见。

摘要

联合检查组题为“联合国系统的审计职能”的报告借鉴了以往关于问责制和监督问题的报告，力求改进联合国系统各组织内部审计设施之间的协调。

本报告载有联合国系统各组织对联合检查组报告所提建议的看法。联合国系统的看法按照联合国系统行政首长协调理事会各成员组织提出的意见加以汇编，这些组织均对全面审查审计职能表示欢迎。各机构普遍接受了报告提出的建议。



一. 引言

1. 联合检查组题为“联合国系统的审计职能”的报告借鉴了以往关于问责制和监督的报告，力求改进联合国系统各组织内部审计设施之间的协调。该报告审查了各组织审计职能的各个方面，包括各审计机构的业绩、审计机构之间及其与立法/理事机构的关系，力求查明履行审计职能的最佳做法。

二. 一般性评论意见

2. 联合国系统各组织对联合检查组的报告表示欢迎，并对其中的有用分析表示赞赏。各机构认为，该报告载有对联合国系统各组织审计职能的透彻分析。各机构普遍赞同该报告的许多宝贵建议，它们表示，这些建议将使这一重要监督领域得到加强。几个机构指出，其中许多建议已经合乎既定做法。

3. 各机构表示，报告再次建议各机构将所有内部监督职能(审计、检查、调查和评价)合并成一个单位，早先关于监督制度缺陷的报告(A/60/860)曾针对这个问题提出过建议。各机构重申了秘书长回应该报告的说明(A/60/860/Add. 1)表达的全系统立场，即虽然合并职能对一些机构行之有效，但也有机构表示，这一模式一直不具有合理性，对于庞大/复杂组织尤为如此。

4. 各机构还谈及报告中的内部审计规划流程一节，特别是有关高级管理层在审计规划流程中的作用和理事机构审查内部审计计划情况的第 39 至 42 段。各机构虽然普遍接受联合检查组的分析，即审计计划应征求高级管理层的意见，但应脱离高级管理层独立编制，但强调指出，内部审计职能的年度规划流程应适当顾及行政首长和高级管理层的优先事项。各机构指出，可以多种方式采纳高级管理层的意见，包括在按照现行基于风险的客观方法编列的优先任务之外，单独开列满足管理层特别要求的专款经费。

5. 各机构还指出，联合检查组在报告第 45 段提及内部审计师协会关于建立机制，将内部审计计划和所需资源提交“高级管理层和理事会审查批准”的标准。正如对建议 3 的回应所示，各机构表示同意，但希望澄清在该标准中“理事会”的定义属于广义，旨在涵盖广大私营和公共部门组织。它们指出，联合国内部审计事务处代表正在调查联合国各组织在如何应用这一定义方面的做法，以期就联合国各组织如何在使用“理事会”一词时适当应用该标准中的定义达成共识。

三. 对各项建议的具体评论意见

建议 1: 内部审计/监督主任应至少每三年审查一次内部审计章程和《财务条例和细则》中涉及内部审计的内容，以审查遵守《国际内部审计实务准则》的情况，并将这一审查的结果提交行政首长和监督/审计委员会，任何建议的修订均应提

交立法/理事机构批准，以便促进审计职能的独立性，提高其作用、地位和有效性。

6. 联合国系统各组织赞同建议 1，呼吁审查内部审计章程及各项涉及内部审计职能的财务条例和细则。各机构还建议，对《财务条例和细则》的任何审查均应以协调统一的方式在联合国系统各机构之间进行。

建议 2：联合国组织的内部审计/监督主任应当每年向审计/监督委员会确认内部审计职司部门的独立性，委员会则应当向立法/理事机构报告任何威胁或干预内部审计活动独立性的情况，并提出补救措施建议，以便提高其实效。

7. 各机构支持报告中的建议 2，呼吁内部审计/监督主任向审计/监督委员会确认内部审计职司部门的独立性。

建议 3：立法/理事机构应指示联合国系统相关组织的行政首长，为酌情向审计/监督委员会提交内部审计计划和审计结果供其审议提供便利。

8. 各机构支持报告中的建议 3。

建议 4：联合国各组织行政首长应确保审计工作人员是根据工作人员条例和规则，以审计资格和经验作为主要标准而挑选的。这些工作人员的甄选应当不受管理和行政部门的影响，以确保公正性和透明度，提高内部审计职司部门的效能和独立性。

9. 联合国系统各组织普遍支持建议 4 所载涉及甄选审计部门工作人员的原则。然而，关于确保公正性、透明度和实效性以及确保遵守本组织其他相关政策，各机构建议，审计人员的征聘、调职和晋升行动应采取与所有其他工作人员实现目标同样的管理办法。因此，各机构建议着重确保这些管理办法行之有效，而不是为某些类别的工作人员建立特别安排。在设计这些管理办法时应适当甄选履行独立于本组织其余部门职能的审计师和其他类别工作人员。

建议 5：内部审计/监督主任应按照最佳做法，确保征聘的工作人员具备审计经验或其他相关经验，以及审计或会计的最低/晋升专业认证。

10. 各机构支持关于内部审计和监督机构工作人员必须具备经验和认证的建议 5。但是，各机构建议，除会计之外还应采用其他认证。它们指出，尽管诸如注册内部审计师或注册信息系统审计师等专业审计认证在征聘和晋升中是一个独特的优势，但这些认证不应成为先决条件，内部审计/监督主任应鼓励所有尚未获得一个或多个此类认证的审计工作人员获得这些认证。此外，各机构注意到，内部审计专业的最佳做法还表明，内部审计职能也应利用那些不一定以审计/会计为基础的内部技能。

建议 6: 审计/监督委员会应酌情审查基于风险的需求和内部审计规划程序，并就如何加以改进提供指导意见。

11. 各机构同意建议 6，建议审计/监督委员会应审查内部审计规划程序，并就如何加以改进提供指导意见。

建议 7: 为提高效率，各相关组织的立法/理事机构应当指示行政首长对审计人员的配置情况以及内部审计/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，以落实审计计划。

12. 联合国系统各组织支持建议 7，呼吁立法/理事机构指示行政首长确保审计职能获得充足的资源，以落实审计计划。

建议 8: 为了加强问责制和透明度，相关的立法/理事机构应要求内部审计/监督主任每年提交有关审计活动结果的书面报告，并在该组织的网站上发布这类年度报告。年度报告应介绍执行审计计划的情况、主要的风险、接受审计实体的审计排名、治理和控制问题、关键的调查结果、建议和执行过去未执行建议的情况，以及对审计活动的有效性产生负面影响的所有涉及独立性、资源的问题或其他问题。

13. 各机构支持联合检查组报告中的建议 8。

建议 9: 高级管理层和内部审计/监督主任应酌情改进系统，对审计建议的执行情况进行跟踪，可参照的最佳做法包括网络跟踪、监测，至少每半年向执行首长或管理委员会通报，每年向理事/立法机构通报一次，并披露未执行的高风险审计建议。同样，高级管理层应确保及时向内部审计/监督主任提供有关建议执行情况的数据。应划拨必要资源，以便加强/设立该系统，或为此目的寻求立法/理事机构的批准。

14. 各机构同意建议 9，有几个组织表示，在为落实审计建议而采用计算机化系统以后，在审计建议的后续行动方面得到了改进。

建议 10: 为了确保透明度与问责制，相关联合国系统各组织的立法/理事机构应确保根据国际内部审计师协会 (IIA) 的准则，每五年对内部审计进行一次独立的外部质量评估，或进行有独立外部审核的自我评估，还应保证采取纠正行动，使内部审计活动全面遵守国际内部审计师协会的准则。

15. 联合国系统各机构支持建议 10，呼吁对内部审计职能进行独立的质量评估。

建议 11: 立法机构应要求联合国系统各组织的独立审计/监督委员会与行政首长协商，对外聘审计师的绩效和任务/审计工作至少每 5 年进行一次审查，并且将审查结果作为其年度报告的一部分提交立法/理事机构。

16. 联合国系统各组织没有对建议 11 的内容发表评论意见, 但表示该项建议所涉及的外聘审计机构的业绩审查条件完全属于理事机构的职权范围。

建议 12: 联合国系统各组织的立法机构应该在咨询独立的审计/监督委员会之后, 在具有竞争力并有此意向的最高审计机关中选择外聘审计师, 任期 4 至 6 年, 不能连选连任。应由立法/理事机构下面的附属委员会, 根据包括轮换制和地域代表性方面的既定标准/要求, 对候选人进行筛选。

17. 各机构指出, 建议 12 所涉及的外聘审计机构的条件完全属于立法/理事机构的职权范围。但有几个机构表示, 该项建议提出的做法已在很大程度上得到落实。

建议 13: 为增强责任制和透明度, 立法/理事机构应该要求在财政周期结束后 3 个月内完成财务报表, 以便于外聘审计师提交报告, 首先提交至审计/监督委员会, 然后在财政周期结束后 6 个月内提交至立法/理事机构, 并将其公布于该组织的网站。

18. 联合国系统各机构同意建议 13 提出的制作财务报表的时间表, 许多机构表示这一做法已经在实行。

建议 14: 联合国系统各组织的立法/理事机构应指示各组织的行政首长, 在与审计/监督委员会和外聘审计师协商后, 向其通报所有关于第三方审计/核查的请求。

19. 各机构支持按照建议 14 所述, 引用联合国单一审计主管的意见, 向理事/立法机构通报所有关于第三方审计/核查的请求。但是, 各机构指出, 捐助界也许有不同的观点, 并认为此类要求难以拒绝, 指出如大会就这一问题作出明确决定将有助于解决这一问题。

建议 15: 为加强问责制、控制和遵守规定, 立法机构应当修订审计/监督委员会的任务, 纳入对内部和外部审计人员绩效的审查, 以及包括治理和风险管理在内的其他职责。

20. 如前述建议一样, 各机构未对建议 15 的内容发表评论意见, 但指出审计/监督委员会的任务属于立法/理事机构的职权范围。

建议 16: 立法机构应当要求审计/监督委员会的章程接受定期审议, 至少每三年一次, 任何改动都必须提交立法机构批准。

21. 各机构同意, 应定期审议审计/监督机构的章程。在一些组织内, 这些机构是由行政首长设立的, 因此, 对审计/监督机构的任务和章程的任何审查均由行政首长负责。

建议 17: 立法/理事机构应选举/任命审计/监督委员会委员, 人数应为五至七人, 并适当考虑专业能力、地域分布和性别平衡, 以代表管理机构的集体利益。除非

审计/监督委员会是立法/管理机构的下属委员会，否则应由一个委员会筛选候选人，以确保符合上述规定，包括任命前的独立性。

22. 各机构对建议 17 作出了回应，表示所建议的安排可能不必要地增加了这一进程的复杂性。各机构报告了使用一种制度方面的成功，即由行政首长任命委员会的成员，但需理事机构的核准，从而组建了跨地区具有互补专业经验和知识的外部专家团队。此外，各机构指出，尽管该建议鼓励由理事机构任命监督委员会成员，但它们强调，监督委员会不是政治机构，因此，应该由本组织以外和独立于本组织的监督专家组成。

建议 18: 为确保透明和推广最佳做法，根据最佳做法，审计/监督委员会主席至少应向立法/理事机构直接提交一份年度报告，如行政首长另有意见，也应一并附上，这些都应公布于该组织网站。

23. 各机构同意，审计和监督委员会主席应按照建议 18 所述其他条件，至少向立法/理事机构直接提交一份年度报告。