



第七十二届会议

临时议程* 项目 143

联合检查组

联合国系统内部审计职能现状

秘书长的说明

增编

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对联合检查组题为“联合国系统内部审计职能现状”的报告(见 A/72/120)的评论意见。

* A/72/150。



摘要

联合检查组题为“联合国系统内部审计职能现状”的报告(见 A/72/120)向各利益攸关方提供关于联合国系统各组织内部审计职能现状的最新资料。

本说明反映了联合国系统各组织对该报告所提建议的意见。这些意见是在联合国系统行政首长协调理事会成员组织提供的投入基础上进行的汇总，各成员组织对该报告表示欢迎并支持其中的一些结论。

一. 引言

1. 联合检查组题为“联合国系统内部审计职能现状”的报告向各利益攸关方提供关于联合国系统各组织内部审计职能现况的最新资料。联合检查组在该报告中介绍了内部审计职能所起的作用、提供的服务及其治理结构，并审议了各个审计委员会的作用和与外聘审计师的协调情况，尤其是涉及内部审计机构有效运作的方面。

二. 一般性评论

2. 联合国系统各组织对报告表示欢迎，指出这份报告深入透彻，其中提出的旨在加强内部审计职能的建议是有益的、切合实际的。报告指出，虽然应对突出的挑战能够使内部审计职能从中受益，但内部和外部利益攸关方都高度评价内部审计机构所提供的服务，并满意地注意到内部审计职能正在趋于成熟，其采用和应用最佳做法的进展正在受到认可。

3. 各组织支持该报告第 26 段的观点，即“内部审计有利于鼓励各组织构筑第二道防线并使其成熟”，并普遍同意这一段中的建议，即呼吁“通过业绩和咨询服务，特别是在成果管理制、机构风险管理和内部控制框架领域”，加强管理监督(即第二道防线)。但与此同时，有成员组织指出，即使保证和咨询服务旨在支持管理层加强组织建构，这些服务仍然是第三道防线产品。因此，此类产品应受制于负责监督报告的政策，包括公开披露。应认真考虑治理、后续和报告安排，以确保向各利益攸关方提供适当的保证。

4. 一些成员组织指出，若干建议要求理事机构监督委员会就监督办公室的负责人问题采取行动。成员组织指出，虽然这些建议显然旨在提高内部审计职能的独立性，但必须强调的一点是，监督委员会的作用是在监督办公室负责人的支持下指导行政首长履行职责。因此，涉及监督办公室的决定应由行政首长根据各组织的需要作出，同时此类决定还应对理事机构保持透明。

5. 关于监督办公室(包括内部审计)负责人的任务期限问题，一些成员组织指出，任期不能延续可能产生以下不良影响：

(a) 监督办公室负责人侧重考虑自己今后的职业选择，而不是全身心投入本组织；

(b) 吸引职业生涯即将结束的个人；

(c) 由于缺乏职业前景，该职位对于外部人才(例如来自私营部门的人才)的吸引力受限，因为内部审计是一种全套技能可移植的职业；

(d) 新员工的效能受限，因为实现内部审计职能的变革需要好几年时间。

一些组织建议，任期五年、可连任一次的安排，能够为长期专注于本组织的需求提供最佳的平衡。

6. 成员组织还对报告中的数据(特别是附件五中的数据)发表了评论意见。各组织指出的问题之一是,报告中提交的数据不包括有关各利益攸关方的风险偏好趋高还是趋低的资料,反过来也就无从知悉他们预期从内部审计职能中得到偏低还是偏高的保证水平(风险偏好和保证水平成反比)。预期的保证水平推动内部审计服务的期望,由于提交的数据中未作任何说明,这事实上等于假定联合国系统各组织的风险偏好完全相同。此外,成员组织还指出,尽管报告承认地理覆盖范围对于审计职能有效性的影响,但附件五中的数据并未说明每个组织的地理范围(即内部审计服务将覆盖的国家/办事处数目)。这就掩盖了地理覆盖范围的重要性,可能导致理事机构在重点考察审计覆盖面时产生误解,其常见形式是按风险水平分列各个外地办事处的预期审计周期。最后,附件五并未区分参与的类型(例如遵守情况审计和业绩/效益审计)和参与的方式(内包、合包或外包),这就可能会导致推出这样一个结论,即整个联合国系统的所有参与都是完全雷同的,而事实上各组织内部和不同组织之间可谓千差万别。

7. 成员组织还就联合国内部审计事务处代表的发言发表了评论意见,附于本说明之后。

三. 对各项建议提出的具体评论

建议 1

理事机构应指示联合国系统各组织的行政首长,确保其内部审计/监督负责人和监督委员会主席至少每年出席理事机构会议,并有机会回答关于其各自年度报告的问题。

8. 各组织支持建议 1,并指出该建议是针对理事机构提出的。

建议 2

在聘请内部审计/监督负责人和终止其任期等问题上,联合国系统各组织的行政首长应鼓励监督委员会参与,并与理事机构进行协商。

9. 虽然成员组织总体上支持建议 2,而且许多组织都制定了鼓励监督委员会和理事机构参与并就上述职位与其协商的程序,但成员组织还建议,各组织应权衡让理事机构参与其中的利与弊,特别是使遴选技术职位候选人的决定政治化的潜在风险。

建议 3

如果联合国系统各组织的内部审计/监督负责人尚未出台内部审计战略,则应与行政首长和监督委员会协商,至迟于 2018 年 12 月制定这一战略,以便就内部审计如何在该组织内部战略定位和实际运行以完成任务授权提出愿景和方向,并随后定期更新。

10. 各组织普遍支持这项建议,一些组织表示已出台、已规划和正在出台内部审计战略。

建议 4

尚未采取这种做法的联合国系统各组织的内部审计/监督负责人应在其年度/定期报告或其他报告中加入独立内部审计报告中涉及各办事处、单位或部门的反复出现的问题的调查结果，以便使行政首长能够系统地解决这些问题。

11. 各组织支持这项建议。

建议 5

联合国系统各组织的行政首长应确保其内部审计服务拥有充足的财务和人力资源来扩展信息技术审计方法的使用范围，并酌情采用先进的数据分析和远程审计，以利用技术手段提供更经济、更全面的审计覆盖面。

12. 各组织支持这项建议。成员组织指出，利用技术手段提高监督工作的效率和成效很有价值。

建议 6

联合国系统各组织的行政首长应遵照其监督委员会的咨询意见，为内部审计服务分配充足的财务和人力资源，以确保充分覆盖高风险领域，并遵守由内部审计/监督负责人在基于风险的审计规划中确定的既定审计周期。

13. 各组织支持这项建议，但一些组织表示，资金限制造成了难题。

建议 7

尚未采取这种做法的联合国系统各组织的行政首长应确保其内部审计/监督负责人继续根据内部审计师协会标准对其内部审计服务进行外部质量评估，至少每五年一次，如果未能达到“总体符合”的评级还应加大评估频率，并应酌情通过公开报告与理事机构分享评估结果。尚未达到“符合”评级的内部审计服务应确保在 2018 年 12 月之前达标。

14. 各组织支持这项建议。

建议 8

尚未采取这种做法的联合国系统各组织的行政首长要应内部审计/监督负责人的要求为专业发展提供充足的资金，包括支付保持专业认证的费用，并制订主要业绩指标以监测内部审计工作人员的培训和认证目标。

15. 各组织支持这项建议，但有几个组织表示全面执行取决于资金供应情况。

建议 9

联合国系统各组织的理事机构应确保具备有效、独立的专家监督委员会的条件，并确保委员会根据联合检查组此前提出并在本报告中进一步巩固的建议充分发挥作用。

16. 各组织总体上支持建议 9，指出该建议是针对理事机构提出的。但有几个组织指出该建议不完全适用于它们，因为它们已经根据核准的条件和程序设立监督委员会。

附件

联合国内部审计处代表关于联合检查组题为“联合国系统内部审计职能现状”的报告的声明

联合国内部审计处代表欢迎联合检查组关于内部审计职能现状的报告，特别是报告得出的主要结论，即内部审计是一个受到好评和得到良好利用的职能，理事机构和捐助方需要进一步利用这一职能获得有关联合国系统的治理、风险管理和内部控制流程的保证。

内部审计处代表认为，报告是联合检查组 2010 年内部审计职能审查的后续行动，其侧重点放在监督架构、治理、战略、质量、报告和监督委员会上十分恰当。报告详细列出了联合国系统内部审计服务所完成的工作，并承认内部审计处代表成员开展业务的环境错综复杂。内部审计处代表谨强调，由于联合国各组织的性质各不相同，任务的地理覆盖范围、业务、能力、商业模式、风险概况和风险偏好也千差万别，内部审计职能面临着诸多挑战。就内部审计办法而言，没有放之四海皆准的唯一标准。

报告还力求处理内部审计做法统一和联合国系统内部协作等问题，并对内部审计处代表的工作给予了中肯的评价，强调它作为一个加强和统一联合国系统各组织的内部审计做法的论坛发挥着重要作用，而且是在资源有限的情况下完成任务的。

报告就如何加强内部审计处代表在支持机构间合作方面的作用进行了有益的探讨，包括通过内部审计处代表与管理问题高级别委员会和联合国发展集团之间的互动以及联合审计等方式。关于后者，报告恰当地强调了与联合审计的实际执行、交易费用和供资问题有关的良好做法和实际问题。内部审计处代表认识到，不仅需要改进联合审计的后勤工作，而且也必须在不同的治理结构框架内以及联合国系统各组织现有的能力和资源范围之内加强联合审计治理。

在设定基准方面，自 2014 年以来，内部审计处代表开始越来越多地利用基于内部审计领域的全球标准制订机构——内部审计师协会全球审计信息网络的年度基准调查。为解决可比性问题，内部审计处代表一直在努力统一被全球审计信息网络列为基准的每一项标准的定义/解释；2016 年 9 月，内部审计处代表会议通过了定义的最终版本(17 位内部审计处代表成员参加了 2015 年全球审计信息网络调查)。事实证明，全球审计信息网络的调查结果非常翔实和有益。鉴于全球审计信息网络数据库已有可比数据，内部审计处代表认为，未来的基准设定分析应建立在全球审计信息网络调查的基础上，以避免重复劳动。

此外，报告正确地认识到，内部审计处代表没有专门供资，当选主席和副主席是在日常工作和责任之外履行其职责和提供行政支助。同样，除日常工作之外，内部审计处代表还汇聚全体成员的集体智慧制定共同立场，并提供指导。因此，

内部审计处代表对“行政首长应向参与内部审计处代表工作的内部审计服务提供资金”的建议表示欢迎，因为这突出说明了参与这一网络的效用和重要性。
