



第六十四届会议

临时议程* 项目 136

关于内部监督事务厅活动的报告

内部监督事务厅 2008 年 7 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日期间的活动**

内部监督事务厅的报告

摘要

本报告依照大会第 48/218 B 号决议(第 5 段(e))、第 54/244 号决议(第 4 和第 5 段)及第 59/272 号决议(第 1 至第 3 段)提交。本报告不包括与维持和平行动部、外勤支助部或维持和平特派团和政治特派团有关的监督活动。有关这些活动的情况将在第六十四届会议续会期间在本报告的第二部分提交大会。

报告所述期间执行的任务突出显示,本组织需要逐步建立问责框架,包括正式的内部控制框架,以确保通过整个组织的集中控制程序一致而系统地管理各种风险。

在 2008 年 7 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日的报告所述期间,内部监督事务厅(监督厅)发出了 390 份监督报告,包括向大会提交的 12 份报告,以及 59 份结案报告。这些报告提出了 1 871 项改进内部控制和问责机制及提高组织效率及效力的建议,其中 615 项被列为对本组织至关重要的建议。监督厅在此期间提出的建议所涉经费数额约为 4 900 万美元。这些建议旨在节省费用、收回多付款项、提高

* A/64/150。

** 不包括监督维持和平活动,将在 A/64/326(Part II)号文件中报告这些情况。



效率以及(或)作出其他改进。在此期间,已圆满执行的类似建议所涉经费总额约为 3 200 万美元。本报告增编(A/64/326(Part I)/Add. 1)载有对这些建议执行状况的详细分析、涉及到经费问题的建议细目以及所选特别关切的建议的分析。根据第 59/272 号决议第 1 段(c),应要求向会员国提供监督厅报告。监督厅所有报告的标题全称均可上网查阅(www.un.org/Depts/oios/pages/rep_and_pub.html)。

序言

我很高兴地向大会提交关于内部监督事务厅(监督厅)2009年6月30日终了的12个月期间活动的报告。在报告所述期间,监督厅继续再接再厉,进一步努力确保成为强有力的监督部门。在此方面,除提出监督结果之外,本报告还出现重点提出旨在加强内部进程和程序的举措,向秘书长、管理部门和会员国提供更好的协助。

运作良好的组织取决于两大支柱:(a)强有力的管理,在问责框架中概述各项责任;(b)独立进行监督。问责框架是确保明确划分管理作用和责任的关键所在,应详细说明管理部门的责任,即通过系统地分析企业风险,继续监测和审查工作环境中发生的变化,分析和改进本组织落实核心价值观和原则的情况。具体而言,本组织的活动复杂而分散,这种框架将确保决策不力受到惩罚。

第二个支柱是独立监督。组织监督职能包括内部监督和外部监督机制。对于内部监督实体而言,独立运作至关重要,以便能够在不受管理部门影响的情况下开展工作。对监督厅而言,大会第48/218 B 号和第59/272 号决议规定并阐明了监督厅的业务独立,并通过秘书长公报(ST/SGB/273 和 ST/AI/401)采取合乎逻辑的后续行动并予以落实。强有力的管理框架旨在确保监督厅业务独立,包括授权发起、进行和报告监督厅认为必要的行动;监督厅能够直接向大会提交报告;授权挑选所有任命和晋升的工作人员;联合国工作人员在保密的情况下直接与监督厅联系,他们受到保护,不会遭受报复;提供适当资源。这一强有力的管理框架的目标非常明确,应不折不扣地予以执行和遵守。

2008年,我与秘书长签订契约之后,与各位司长签订了《成果协议》,这是在我办公室进行责任分工努力的一部分。《协议》规定,每名司长阐明管理期望,包括方案和本组织战略优先事项的成果、业绩计量、责任和目标日期。通过签订《协议》,每名司长都承诺实现《协议》中概述的主要成果,我作为副秘书长保证为监督厅的管理工作创造有利环境,以便落实各项核心责任和义务。

最后,我想强调指出,透明度非常重要,是在任何组织(包括联合国秘书处)中实行问责制的首要条件。大会第59/272号决议(有时称为“透明度决议”)决定,应直接向大会提交监督厅报告,没有提交大会的监督厅报告原文可应要求提供给任何会员国。这是会员国第一次有机会更加深入地了解秘书处的运作和活动。这项措施是努力提高秘书处透明度的非常重要的步骤。但我认为,如果不增加公众获取联合国其他类型文件的机会,就不能完全实现此种透明。在印发秘书长题为“着力改革联合国,构建一个更强有力的世界性组织”的报告(A/60/846/Add. 4)之后,监督厅期望根据大会第60/203号决议的要求,制订公共获取联合国文件的拟议政策。

监督厅指出，通过第 59/272 号决议在透明度领域取得进展是确保问责制的重要步骤。监督厅还注意到最近通过大会第 63 / 276 号决议，其中请秘书长提交综合报告，其中包括明确界定问责制、关于问责制机制的各项建议、明确界定作用和职责及实行企业风险管理和内部控制框架的拟议详细计划和路线图。监督厅强调，应建立正规的问责制框架，确保保持在这些领域取得的进展并将其融入组织文化。

我要感谢会员国对监督厅的继续支持和信任，这使我们能够执行我们的重要任务。

主管内部监督事务副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯(签名)

一. 引言

1. 内部监督事务厅(监督厅)依照大会第 48/218 B 号决议设立,旨在加强本组织内的监督工作。大会规定监督厅独立运作,通过内部审计、监测、检查、评价和调查,协助秘书长履行其对本组织资源和工作人员进行内部监督的责任。
2. 本报告概述监督厅 2008 年 7 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日期间的监督活动,分三个主要部分,包括:(a) 旨在改进监督厅业务和工作质量的各项举措;(b) 按风险类别列出的监督结果;(c) 按照规定编写的关于联合国赔偿委员会和基本建设总计划的监督活动报告。本报告增编(A/64/326) (Part I)/Add. 1) 包括对这些建议执行状况的详细分析、涉及到经费问题的建议的细目以及对专门选出的特别关切的建议的分析。
3. 本报告不包括与维持和平行动部、外勤支助部或维持和平特派团和政治特派团有关的监督结果。这些结果将在第六十四届会议续会期间在本报告的第二部分提交给大会。

二. 内部举措

A. 加强内部监督事务厅各项职能的总体工作

4. 监督厅继续努力确保按照最高专业和效率标准开展工作,以实现“成为世界级监督机构,受到各利益攸关者的尊重和信任”的愿景。本节着重阐述过去四年中为实现这一目标所采取的若干重要举措。

1. 按照组织风险调整工作优先次序

5. 设立监督厅的目的是协助秘书长对其职权范围内的所有业务进行监督。为指导监督厅查明本组织的新问题、新挑战和潜在风险,监督厅制订了风险管理综合框架。风险分析使监督厅能够优先分配资源,用于监督最面临欺骗、浪费、滥用、效率低下和管理不当风险的方案和业务领域。2008 年,监督厅实现了为内部审计司和检查和评价司制定基于风险的工作计划的愿望。采取基于风险的方法符合《内部审计专业做法国际标准》的要求。
6. 内部审计司与各方案主管密切合作,进行风险评估,这是其基于风险的工作计划的基础。这些评估由在风险评估方法方面受过培训的工作人员进行。2007 年 7 月至 2008 年 9 月,内部审计司完成了 50 多项风险评估,约占监督厅审计单位的 90%。迄今进行的评估构成 2011 全年内部审计工作计划的基础。

7. 截至编写本报告之日，该司汇总了在所进行的风险评估中查明的所有风险。采用风险评估方法确定了 11 个重点领域¹和 7 个风险类别，²以便对本组织最普遍的风险进行归类。在风险评估过程中，确定战略管理和治理领域是监督厅审计单位中许多实体的共同优先重点领域。为进一步加强其在该领域进行审计的工作，内部监督司于 2009 年 6 月举办研讨会，以制订根据最佳做法进行此类审计的准则。

8. 检查和评价司还利用风险评估框架选定检查和评价主题。该司的风险评估方法基于对整个秘书处现有代用风险指标的分析。该司确定了有统一、可比数据的 12 个代用风险指标。³根据这些代用指标对监督厅战略、治理和业务这三类风险的潜在作用对其进行了相对加权。⁴这使该司能够对联合国经常预算的 27 个方案进行分级，将此作为其工作计划的基础。为确定维持和平任务的优先次序，采用类似方法进行单独的风险评估。

9. 2008 年监督厅实现了制定基于风险的工作计划的愿望，但继续根据前几年的执行经验改进这一方法。内部审计司还计划继续将风险评估成果汇总为整个秘书处综合风险评估，以确定秘书处各部厅和实体系统性的常见特定风险，从而使该司采取更全面的观点，能够分析、评价和适当优先监督整个秘书处可能面临的风险及其影响。

10. 在本报告所述期间，监督厅对其他部厅进行了风险评估。此外，内部监督司对自身活动进行了风险评估。评估结果将用于推进该司战略，减小能够阻碍该司完成任务和实现目标的各种风险。

2. 确保最佳结构

11. 最佳组织结构对确保高效率、高效力地管理资源和工作人员至关重要。为应对监督厅工作环境的变化及出于其他考虑，进行了下列重组：

¹ 重点领域是联合国业务中常见的主要标准进程。11 个重点领域是：战略管理和治理、财政管理、人力资源管理、采购和合同管理、后勤管理、信息和技术管理、方案和项目管理、会议和文件管理、财产和设施管理、安全保障和其它。

² 七类风险是：战略、治理、遵守、财政资源、业务资源、人力资源和信息。本报告第三节更详细地阐述了这七类风险。

³ 代用指标用作利益变数近似值，此处指本组织面临的潜在风险。这 12 个代用指标是：资源总额、员额数目、斟酌的弱点、协调需要的复杂性、产出执行率、有无方案执行情况资料、评价范围、用于评价工作的资源、有待执行的监督厅建议的时间；是否及时提出报告、电子考绩制度的遵守率和两性平等问题。

⁴ 这三个风险类别是监督厅在报告监督结果时使用的七个风险类别的一部分。关于这些风险类别的更多资料见本报告第三节。

(a) 2007 年，合并二个前审计司，组成当前的内部审计司，⁵ 从而消除了一般性活动和行政活动重复的情况，确保连贯一致地进行审计。该司目前设在纽约、日内瓦、内罗毕、前南问题国际法庭和卢旺达问题国际刑事法庭及若干维持和平特派团，以更好地满足审计实体的需要。

(b) 2008 年，大会第 62/224 号决议正式设立检查和评价司。在作出这项决定之前，已经移交了内部管理咨询职能，以及与编写监督厅提交管理事务部的方案执行情况报告相关的工作。⁶ 评价和检查是新的工作重点，需要对该司进行内部重组并做出新的工作安排，更一致、更高效和更有效力地分配工作人员，加强司内沟通。这些变化以及大会核定的追加的员额和非员额资源使该司能够重点和扩大进行方案和专题评价和检查。2008-2009 两年期，该司将有效地将其两年期平均产出增加一倍：⁷ 编写 33 份关于方案评价、专题评价、三年期审查、检查和遵守情况报告。这些报告评估了本组织各方案的目标和任务规定的适宜性、效率和效力(包括影响)；

(c) 在秘书长关于加强调查工作的报告(A/62/582)中，监督厅针对调查司结构调整提出多项建议，⁸ 特别是实现规模效益和发挥协同作用。虽然大会第六十三届会议续会核准重组调查司的原则，⁹ (见第 63/287 号决议)，但提议实施一个三年期试点项目，涉及在纽约、内罗毕和维也纳设立调查中心，以及联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)、联合国利比里亚特派团(联利特派团)、联合国苏丹特派团、联合国海地稳定特派团(联海稳定团)、联合国东帝汶综合特派团(联东综合团)、联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)和联合国科特迪瓦行动(联科行动)的驻地调查员。今后将向大会报告关于试点项目好处和教训的全面评估(见第 63/287 号决议)。监督厅下次提交预算时将提出实施试点项目所需的追加资源。

12. 除调查司总体结构之外，监督厅还开始进一步发展其进行专门调查的能力。在此方面，首要考虑是区分监督厅调查的两大类案件，即性剥削和性虐待案件和财政、经济和行政案件，还必须确保合格工作队有效地调查这些案件。这些类型案件所需的技能和经验差别很大，根据监督厅多年的经验，有充分理由要求在纽约、维也纳和内罗毕这三个区域中心集中安排特别调查员。

⁵ 见外部审查报告(A/60/883 和 Add.1 和 2)。

⁶ 大会第 61/245 号决议。

⁷ 1996 年至 2005 年间，检查和评价司每二年平均编写 16 份报告。

⁸ 这些建议也载于监督厅 2008/2009 年支助账户预算报告(A/62/783)。

⁹ 欲进一步了解监督厅的建议，见文件 A/62/582。

13. 此外，调查司重点确保采购问题工作队的能力和知识纳入调查司的知识库。具体而言，该司对采购问题工作队的最佳做法和汲取的教训进行了调查。

3. 确保最高质量

14. 监督厅继续努力改进工作进程和程序，以达到最高质量标准，最终目标是通过促进善治和问责制为本组织服务。

精简标准作业程序

15. 指导所有工作人员开展工作的手册概述了各项政策和程序，尤其是确保工作标准化。本组织必须确信，监督厅在监督工作中采用相同标准。2009年，各司更新了各自的手册并极大扩大了手册的范围，以体现出工作环境中的变化，确保符合国际规范和标准。为提高透明度，加强对监督厅工作的理解，在监督厅网站上公布了这些手册：

(a) 订正的《审计手册》编辑并精简了内部审计程序，其中反映出内部审计师协会最近对《内部审计专业做法国际标准》所作的修改。此外，还印发了一些实践准则，内容涉及一般信息和通信技术控制的审计和应用系统等专题；

(b) 已经采用的《检查和评价手册》包括进行评价的业务框架，充分阐明检查和评价司的工作进程和程序，并制定了内部标准，包括符合联合国评价小组标准的方法标准；

(c) 印发的《调查手册》是提高调查司工作人员当前技术和实务能力的基础。《手册》涵盖调查程序，包括关于工作人员权利和责任的信息。此外，调查司颁布了各项标准作业程序，包括重要的政策措施，促进在实况调查行政程序中达到公正要求。

制定质量标准议定书

16. 为确保始终达到最高质量标准，监督厅每个司都制定了质量保证方案，并开始进行质量审查。执行办公室和副秘书长办公室也对各自的活动进行了自我评估。

(a) 对内部审计司2005年在日内瓦和内罗毕的活动和2006年在纽约的活动进行了外部质量评估。在这些审查中提出的大部分建议都已执行，包括与提高质量有关的建议。2008年12月，该司完成了保证和提高质量方案，其中包括内部评估，如正在进行的监测和定期审查及外部评估等。但仍然悬而未决的一个重要问题是建立机制，确保监督厅的经费来源独立于主计长和监督厅监督单位的各实体。这次审查提出的其他质量问题涉及在秘书处实行内部控制政策，包括一项风险管理政策，以界定管理部门的责任和监督厅的内部审计责任。这种区分对秘书处在工作中维护善治和问责制至关重要；

(b) 检查和评价司还制订了质量保证制度，确保所有工作符合联合国评价小组的质量规范和标准。在本报告所述期间，对该司进行了一次外部同行审查，以评估其评价工作的独立性、公信力和效用。在评价小组的主持下，同行审查组与发展援助委员会发展评价网合作，就监督厅评价工作的独立性提出了非常积极的结果，总体上对监督厅工作的公信力表示满意。审查后建议，监督厅进一步宣传评价结果，以提高其效用，特别是为了学习目的；

(c) 2007 年，监督厅开始对调查司进行内部审查，由一名外部专家进行，为监督厅的各项建议提出了宝贵投入。¹⁰ 这次审查确定了需要改进的一些领域，包括优化监督厅结构；建立案件收受委员会；加强内部和外部沟通；为调查提供基本工具和设备；制订处理性剥削和性虐待案件的程序；更新和合并《调查做法和政策手册》。所有这些问题都已得到处理，见本报告第二节。

17. 监督厅在调查司和内部审计司设立了专业实践股，带头落实保证和提高质量措施，促进专业发展。这些单位的主要职能包括：执行监督厅风险评估框架；¹¹ 执行质量保证方案；开发增产工具；改进向管理部门提出的执行情况报告。虽然检查和评价司没有专人支持这项职能，但采用了系统质量保证程序，确保将高质量产品置于其工作首位。

监督进程和方法的创新

18. 监督厅继续寻求创新的进程和方法，改进每个职能领域的工作：

(a) 在本报告所述期间，在内部审计司设立了特别任务科，其职能包括：加强该司确定和举报欺诈风险的能力；进行敏感、复杂的审计，特别是对本组织声望有很大风险的审计；加强信托基金审计的协调。此外，2008 年 1 月和 2007 年 3 月分别新设二个科，专门负责基本建设总计划审计和信息与通信技术审计；

(b) 2008 年检查和评价司对联科行动的业绩和取得的成果进行了深入方案评价。这是第一次对维持和平特派团进行全面评价。监督厅采用各种定性和定量方法帮助评估联合国各项活动的影响，包括酌情进行地方人口调查。此外，还采用这一方法对联科行动和人权高专办在哥伦比亚的工作进行了方案评价，以便就取得的成就提出可信证据；

(c) 2009 年设立监督厅调查案件收受委员会，以确定是否应调查调查司收到或查明的情报。根据该司程序，委员会的评价标准包括调查范围、适用的法律规范、可受理性、管辖权、特别调查技能和进一步澄清的必要性。委员会可就举报事项作出论断，以便：(a) 分配调查任务；(b) 拒绝受理和为保存信息进行登记；(c) 移交给适当实体处理；或 (d) 在进一步澄清之前暂停。

¹⁰ A/62/582。

¹¹ 只适用内部审计司。

培养一支专业队伍

19. 2007 年完成综合技能评估，对照需要和标准评估工作人员的知识、技能和能力，并确定必要的培训，以消除技能方面的差距。

20. 总体上，培训资金紧缺。但各司视经费情况，努力进行关于共同部门需要的培训，促进加强专业发展：

(a) 审计方面的培训措施包括举办内部讲习班，内容涉及风险评估、订正的审计管理程序以及特雷德韦委员会担保组织委员会的内部控制框架。2008 年 6 月，该司还开始实施关于编写审计报告的远程方案；为审计助理举行审计要旨班；为驻地审计员举行培训年会。此外，该司获得专业证书(如注册内部审计员方案和注册信息系统审计员方案)的工作人员稳定增加；

(b) 检查和评价司举办关于基本评价技能和各种评价方法的讲习班，包括重点小组、调查、面谈技能、当地人口调查和编码。此外，选定的工作人员还参加关于专门评价专题的外部培训，如在冲突后局势中进行评价；

(c) 调查司正在拟订综合调查学习方案，包括旨在提高管理人员认识和开发参与调查工作人员技能的单元，例如安全和安保部特别调查股的工作人员。专题范围从一般的调查技术到包括调查性骚扰行为的专门领域。该司还开发调查工具，以更好地应对与约谈性剥削和性虐待案件中未成年受害人和记录其陈述有关的各种挑战。目前正在开发其他培训单元，包括关于调查采购事项和调查性剥削和性虐待的单元。

完善监督厅建议执行情况的监测

21. 2006 年，为精简和改进对建议执行情况的监测，监督厅推出一个称作“问题跟踪”的建议数据库，取代过去使用的七个不同的数据库。此外，还将开发进一步改进的监测系统，让各部厅能够在线看到并更新他们的建议，从而就建议执行状况与监督厅持续对话。

4. 工作障碍

22. 监督厅极为关切的是，调查司 D 2 空缺仍未填充。独立审计咨询委员会的报告(A/63/737)和大会第 63/287 号决议都适当注意到这个长期悬而未决的问题。大会在该决议中注意到独立审计咨询委员会关于监督厅空缺员额的报告所载的意见和建议，并请秘书长按照联合国现行的相关征聘规定和本决议的规定，填补监督厅的空缺。为确保调查司得到必要的重视，必须迅速填充这个员额。

B. 合作和协调

1. 与联合国其他监督实体的协调

23. 监督厅与包括审计委员会和联合检查组在内的联合国其他监督实体定期协调，以确保避免监督工作中可能出现的重复和重叠，并尽量缩小监督覆盖面的缺口。监督厅除了与审计委员会共享工作计划外，每两个月还与其举行会议讨论共同关心的问题，并在出现特定问题时与联合检查组举行专门会议。这些实体的高级代表参加年度三方会议，着重讨论协调监督问题。

24. 监督厅与联合国开发计划署(开发署)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和世界粮食计划署(粮食计划署)合作，牵头对缅甸紧急行动进行整个联合国系统的协调风险评估，并于 2009 年 5 月完成评估。联合国各组织内部审计事务处代表的这一举措旨在执行多机构支持的联合国系统协调方案审计框架。鉴于对参与 2006 年海啸紧急行动的联合国各实体面临的管理和协调问题缺乏总体看法，建立该框架应对这一情况。风险评估确定了主要协调风险，涉及联合国各实体相互冲突的战略，包括规划不力、人员紧缺、分组协调受损、信息分享和传播。下一份报告将印发给国家工作队和发展集团。此举表明，内部审计部门决心在工作中努力推行“一个联合国”。由于圆满完成这项任务，计划 2009 年对苏丹共同人道主义基金采取类似举措。

25. 调查司一直与其主要对应单位密切协作。例如，与外勤支助部行为和纪律股¹²及信息和通信技术厅¹³协力制订标准作业程序，与行政法股、监察员办公室和道德操守办公室协力处理其他事项。此外，行为和纪律股、行政法股和道德操守办公室的代表参加了为监督厅调查员制定的综合上岗培训方案。

26. 内部监督厅认识到促进监督厅与其监督任务之外其他职能同行之间的关系的价值和重要性。在本报告所述期间，监督厅专业人员积极参加各自的专业网络：

(a) 内部审计司参加联合国各组织内部审计事务处代表的年会，讨论审查方案执行情况、审计委员会、治理动态和内部控制进程等问题，并与联合国系统内其他内部审计单位交流工作方法和培训材料；

(b) 2008 年 1 月检查和评价司参加关于实施经济合作与发展组织(经合组织)-发展援助委员会准则的规划会议，内容涉及评价与会员国、各机构和国际组织开展的预防冲突和建设和平活动；

¹² 关于行为不当举报机制，包括在 A/61/19(Part III)号文件中讨论的机制。

¹³ 关于秘书长公报(ST/SGB/2004/15)所列对信息和通信技术的要求。

(c) 检查和评价司还继续参与关于一系列专题的机构间工作组的工作，如评价与监督、影响评价、评价培训、质量标准、评价职能的评价及人权和两性平等。监督厅是联合国评价小组的积极成员，曾参加关于评价小组工作原则、评价职能专业化及评价做法的决策。2009年，该司共同主持评价小组三个工作队(质量标准、评价职能的评价和人权与两性平等工作队)的工作；

(d) 调查司参加了第十届国际调查员会议，该会议为国际组织和多边机构提供了进行改革促进问责制和透明度的论坛。会上，调查司概述各国际调查处如何能够对其对应单位进行外部质量评估，以确保遵守机构法律框架和公认的调查标准。

2. 整个联合国系统监督能力建设

27. 内部审计司努力加强对本组织风险管理的宣传，其风险评估工作包括举办讲习班，向审计实体主管介绍风险管理的关键概念和原则。监督厅随时愿意协助秘书处努力采用内部控制和风险管理框架。

28. 检查和评价司通过在评价能力、工具和方法上提供支持，推动进一步加强秘书处自我评价工作。政治事务部、大会和会议管理部、联合国贸易和发展会议(贸发会议)和道德操守办公室已经得益于这种支持，包括协助草拟评价政策和调查方案执行情况。该司还针对评价权限、数据收集方法和编写报告向各方案提供指导。此外，该司为联合国千年运动外部评价提供咨询。

29. 2008年2月举办第一次方案评价国家竞争性考试，检查和评价司继续带头参加相关工作。截至2008年底，该司完成了278名申请人考卷的判卷工作。最后名册包括16名申请人，现已提供给秘书处所有努力雇用具备良好研究和分析技能的协理评价干事或初级专业人员的方案。

30. 2007年，检查和评价司开始制订外联战略，以更有效地宣传其工作结果、分析意见和各项建议。该司就该战略第一部分采取行动，即拟订标准做法，在调查和评价进程中与可能受影响的实体进行沟通。

31. 根据大会第59/287号决议，调查司继续编制和推出若干调查学习方案单元，以加强整个联合国系统的调查能力。调查司与人力资源管理厅和外勤支助部行为和纪律股合作，在纽约、东帝汶、日内瓦、黎巴嫩纳古拉和贝鲁特成功举办关于性骚扰调查的培训班，并将在其他地点继续进行培训。为期两天的培训方案使参与调查进程的工作人员具备必要技能，根据秘书长公报(ST/SGB/2008/5)分析和调查性骚扰投诉。

三. 风险类别划分的监督结果

32. 本摘要中关于报告所述期间选定结果的信息分为七个风险类别，即战略、治理、遵守、财政、业务、人力资源和信息。监督厅认为，这些类别最准确地表明联合国目前工作环境中存在的各类风险。这些风险类别也构成了监督厅风险评估方法的关键组成部分。有些监督结果说明了具体和个别风险，另外一些风险则在系统中普遍存在，即监督厅在监督任务中经常注意到的风险。这些风险的共同特点是，除非对其采取行动，否则这些风险将会对有关部/厅或本组织的任务规定、业务及声誉产生消极影响。应当指出，同一项监督任务的结果也可能出现在不同的风险类别中。

A. 战略风险

监督厅将联合国的战略风险定义为因以下原因对本组织的任务规定、业务或声誉产生的影响：

- 战略规划不力
- 业务决定有害
- 决定执行不当
- 对外部环境变化未做出应对
- 面临对联合国有影响的经济考虑或其他考虑

33. 在审查联合国毒品和犯罪问题办公室艾滋病毒/艾滋病方案过程中(AE 2008/361/01)，监督厅发现该方案当前活动范围远远超过秘书长公报(ST/SGB/2004/6)中的最初任务规定范围。额外活动包括在国家一级提供服务，减少艾滋病毒在注射毒品使用者、监狱人员和容易沦为贩运人口的受害者中传播，有可能与联合国其他方案的工作重叠。根据监督厅的建议，联合国毒品和犯罪问题办公室同意订正 ST/SGB/2004/6，将这些额外活动正式列入其任务规定，从而防止与联合国其他方案的工作重叠。

34. 在审查人权高专办曼谷东南亚区域办事处过程中(AE 2008/336/01)，监督厅发现由于没有让捐助者、执行伙伴和受益人等主要利益攸关者正式参与战略规划进程，无法保证获得他们的支持。人权高专办根据监督厅的建议，订正了其准则草案，让主要利益攸关者参与制订该区域办事处的战略管理计划。

35. 监督厅对秘书处成果管理制的审查(A/63/268)发现, 预算规划和支出管理的既定系统和程序与“方案”记录不符。在“预期成绩”中没有列出估计费用, 而且不能依据“绩效指标”分配资源。预算流程主要关注对员额和其他投入的审查, 没有明确提到战略优先次序。因此, 规划和编制预算工作未充分满足本组织的管理需要, 也无助于适当进行战略言论和决策。监督厅建议全面审查和修订《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》(ST/SGB/2000/8)。审查内容应包括秘书处资源规划和决策进程的工具、结构和时间表, 以及参与这一进程各方的作用和责任。这项建议已被采纳。

36. 在其关于方案执行情况文件汇编要求的报告(INS-COM-08-002 和 INS-COM-09-001)中, 监督厅发现严重缺少系统数据, 说明在取得预定成绩方面的进展。这种情况有碍确定方案的相关性和有效性。数据记录中的这一空白将会影响今后的进展评估。这个问题还作为成果管制框架的一个系统弱点, 通过监督厅关于秘书处成果管理制的报告(A/63/268)向大会提出。

37. 监督厅对最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和非洲所获支持作出评价(E/AC.51/2009/2), 发现不适当的问责框架妨碍预算第11款方案(联合国支助非洲发展新伙伴关系)取得效果。具体而言, 没有一个高级干事负责监督联合国对新伙伴关系的支助, 其多个方案由三个单位负责执行: 非洲问题特别顾问办公室、非洲经济委员会和新闻部。此外, 最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处和非洲问题特别顾问办公室是任务规定有重叠的小型办事处, 它们之间进行协作的潜力没有得到充分利用。监督厅建议, 秘书长对合并这两个办事处的行政和宣传职能可能提高效率进行评估, 供大会审议。监督厅还建议, 由一名高级干事负责并监督预算第11款的三个次级方案。方案和协调委员会第四十九届会议审议了这些建议。委员会遗憾的是, 虽然大会已决定不核可关于统一这两个办事处职能的提议, 监督厅仍对此表示支持。

38. 在检查新闻部过程中(IED-09-001), 监督厅发现新闻部的组织结构复杂, 而且分得很细, 致使作用和责任的分配不明确。问责关系不清楚影响方案协调和效果。此外, 在役维持和平行动或特别政治任务所在国中的联合国新闻中心与维持和平行动新闻股之间的活动可能重复。监督厅建议, 进一步审查新闻部的组织结构, 以确定合并的机会, 并处理决策中的问责问题。监督厅还建议, 新闻部与联合国宣传小组协商, 编写关于同联合国国家工作队和联合国新闻中心协调其活动的特别准则。这些建议已被采纳。

B. 治理风险

监督厅给联合国的治理风险下的定义是，由于下列原因对本组织的任务、行动或声誉产生影响：

- 未能建立适当的程序和结构以提供信息、指导、管理和监测本组织的活动
- 高级管理层领导不力
- 未在本组织内促进建立一种道德文化

39. 在对提供给联合国合办工作人员养恤基金受益人的服务效率、效果和质量进行的审计中(AS2008/800/01), 监督厅发现该基金、各成员组织工作人员养恤金委员会及其养恤金秘书在福利核可和支付流程方面的各自责任不够明确。此外, 缺乏成员组织提交离职文件的具体时限和与成员组织开展后续工作的明确程序导致发放福利付款的延迟。监督厅建议基金秘书处与成员组织及其养恤金秘书合作, 制定规定责任的战略和正式协定, 以确保及时提交所需文件。这一问题将由工作人员养恤金委员会在 2009 年处理。

40. 在对联合国合办工作人员养恤基金双轨制度的审计中(AS2008/800/04), 监督厅发现没有关于适用养恤金调整制度中所载货币标准的有文件记录的业务程序,¹⁴ 并且没有为确定当地货币基数的决定提供理由的明确标准。这些因素以及一些国家经济状况的波动使基金很难根据双轨制度确定养恤金福利, 因此延迟了对特定退休人员的福利支付。监督厅特别建议, 基金应制定正式程序, 以指导有资格参加双轨制度的货币的确定、暂停或终止程序。监督厅进一步建议, 基金详细说明货币量化标准, 并确定审查国家状况的启动点。基金管理层解释说, 他们打算通过设立一个高级别技术评估和风险管理股进一步处理这一问题, 他们将在下次提交预算时提议设立这个技术评估和风险管理股。

41. 在对联合国毒品和犯罪问题办事处俄罗斯联邦和白俄罗斯办事处的审计(AE2008/366/01)中, 监督厅发现俄罗斯联邦最大的艾滋病病毒/艾滋病项目之一的一个金额达 1 700 万美元的项目在规划和监测方面存在不足。该项目缺少在覆盖面和预期成果方面的整体目标, 因为该项目是在没有获得政府和区域管理机构的事先批准的情况下开始的, 这违反了联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)的指示。该项目的执行率很低, 例如, 在 2008 年年中进行审计时, 该年拨款只使用了 3%。此外, 没有设定目标使评估项目结果十分困难。联合国毒品和犯罪问题办

¹⁴ 双轨制度是养恤金调整制度的一个特征, 养恤金福利是通过这种制度以受益人所在的国家货币进行计算并支付的。

公室采纳了监督厅的建议，为该项目剩余时间设定目标，评估项目剩余时间是否充足，并与捐助方讨论延期的可能性。

42. 在对联合国贸易和发展会议(贸发会议)海关数据自动化系统的审计(AE/2007/341/1)中，监督厅发现在选择向参加该方案的国家发放的应用软件方面存在管理不当的情况。监督厅认为，这是贸发会议对该项目监督不足和治理不当导致的，这使重大决定得不到有效的监督和审查。根据监督厅的建议，贸发会议提出它将在2010年启用一个新应用软件，以充分遵循联合国的规定。

43. 监督厅对《联合国气候变化框架公约》秘书处清洁发展机制¹⁵的执行安排是否适当进行了审计。总体上，监督厅发现该秘书处需要进一步加强清洁发展机制的现有执行安排。具体方面，监督厅发现没有一份文件对因逐渐转向更多参与项目预评估等实质性问题而产生的更多责任做出说明，这可能导致指导不当和问责制不明确。《气候公约》秘书处在对本报告草案的回应中指出，清洁发展机制2009年管理计划汇总了与执行清洁发展机制的作用和责任有关的规定。

44. 在对联合国内罗毕办事处的安保行动的审计(AA2007/211/03)中，监督厅发现安保管小组尚未建立与联合国国家工作队等其他安保行为体的互动和协调。因此，没有明确规定不同安保行为体的责任分工，这可能导致在紧急情况时发生混乱和准备不足的现象。根据监督厅的建议，联合国内罗毕办事处同意执行与联合国国家工作队的协调机制，以弥补这些不足。

45. 在对信息技术事务司的审计(AH2007/513/05)中，监督厅查明在某些外包活动的采购和管理中存在控制方面的薄弱环节。具体而言，监督厅发现该司官员违反国际公务员的行为准则，在招标程序前与一个供应商沟通。在授予合同后，该司官员继续将他们青睐的候选人介绍到该供应商处，以获取联合国分配的任务。监督厅建议对此种违反规定的情况进行调查，并采取适当行动处理所有不当行为或利益冲突。该建议没有被采纳，因为有人称所指控的违规情况从未发生。监督厅坚称，在该供应商的办公地点发现的文件证明了该司官员所做的推荐，因此重申其建议。

46. 在对两性平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室和经济和社会事务部提高妇女地位司的管理进行的审计(AN2008/540/01)中，监督厅发现在实现《北京宣言和行动纲要》中商定的目标方面，联合国系统内没有衡量提高妇女地位全球进展情况的统一框架。由于没有适当的业绩监测框架，进展报告大部分基于传闻，因此很难比较或衡量进展情况。监督厅建议，经济和社会事务部在与妇女地位委员会和其他重要利益攸关方协商后，审查该工作方案，以推动国际商定目标的后续行动。经济和社会事务部接受了该建议。

¹⁵ 清洁发展机制使根据京都议定书做出减少排放量和限制排放量承诺的国家能够在发展中国家实施减少排放量的项目，这能够赚取可销售的经证明的减排信用。

47. 监督厅关于评估秘书长 2007 年推动联合国实现气候中立的承诺执行情况的报告 (IED-09-002) 发现, 气候中立无法与在差旅方面的不作为相调和, 差旅是联合国温室气体排放的最大来源。本组织若要令人信服地宣称正在努力实现气候中立, 仍需解决一些关键问题。监督厅建议将重点放在执行减少温室气体排放的具体措施上, 尤其是那些因公务差旅产生的排放。监督厅对个人累积“飞机常客里程”可能构成利益冲突也表示极为关切。监督厅得知, 秘书长气候变化问题小组已完成了对秘书长及其随从人员的差旅产生的碳足迹的首次年度评估。此外, 秘书长还通知监督厅, 正在为提出减排措施进行内部磋商, 但飞机常客里程问题超越了气候中立的界限, 应在本组织的整个差旅政策背景下加以考虑。监督厅表示支持制定一个可持续的差旅政策, 并感兴趣地注意到中央支助事务厅差旅和交通科探讨了将常客点数用于购买碳抵消额度的可能性。监督厅鼓励在此领域进行进一步的研究, 并重申需要确保累计个人常客点数不影响关于旅行时间、地点和方式的决定。

48. 联合国协调机构的专题评价 (E/AC. 51/2009/6) 评估了为协调秘书处方案活动而设立的七个机构¹⁶的工作。监督厅发现, 这些机构对政策协调和信息分享做出了积极贡献, 但在协调方案执行和加强本组织业绩方面不够有效。因此, 他们没有充分执行他们的协调任务, 这提高了在方案规划和执行方面开展重复活动的风险并丧失了增强互补性和一致性的机会。这些机构的结构和工作方法方面存在弱点, 例如成员和召集人的角色不明确、会议程序不适当以及业绩监测和衡量欠佳, 妨碍了其目标的实现。监督厅建议七个协调机构加强工作程序, 具体途径包括制订明确的职权范围和成员标准、注重成果的工作计划和前瞻性议程以及建立查阅方便的网站。监督厅还建议审查和改进他们的各自作用和任务, 并加强机构间的信息流通。方案和协调委员会认可联合国协调机构的重要性, 并建议大会请秘书长进一步加强他们的工作, 以提高方案执行的效力及其成员组织的组织业绩。

C. 合规风险

监督厅给联合国的合规风险下的定义是, 由于下列原因对本组织的任务、行动或声誉产生影响: 违反、未履行或无法履行法律、细则、条例、规定做法、政策和程序或道德标准。

49. 在对联合国和美国运通旅行有关服务公司 (美国运通) 之间为提供旅行管理服务所签订合同的审计中 (AH2008/513/03), 该公司对提供某些信息的要求回复

¹⁶ 和平与安全执行委员会、经济和社会事务执行委员会、人道主义事务执行委员会、联合国发展集团、高级管理小组、政策委员会、联合国系统行政首长协理理事会方案问题高级别委员会。

很慢，这妨碍了审计的完成。最终，监督厅没有收到要求提供的所有信息，因此被迫缩小预定审计的范围。监督厅认为，美国运通公司拒绝按要求提供资料的行为构成了对合同条款的违反。此外，监督厅发现采购流程没有根据联合国采购原则进行。总体上，甄选过程似乎倾向于被授予合同的公司。技术评估显示，另外两个供应商提出了更低的报价，并符合所要求的技术标准，但仍然落选。监督厅建议管理事务部要求美国运通充分遵循合同的审计条款，否则对其进行处罚。管理事务部没有接受这一建议，称其不能进行这种处罚。管理事务部还拒绝了监督厅关于确定不遵循《联合国财务条例和细则》的责任的建议，称采购活动的供应商选择计划 2007 年开始实行，因此不适用 2004 年对美国运通的甄选流程。但监督厅提出，根据 2004 年采购手册第 11.2 节，供应商选择计划 2004 年开始生效，并重申其确定过失责任的建议。

50. 在同一次审计中，监督厅发现对合同执行工作的控制不力导致成本控制措施无效。虽然合同规定，只报销本组织编入预算并核准的美国运通直接业务费，但没有书面核准预算，也没有任何证据表明曾对预算进行审查。此外，该公司在没有提交适当证明文件的情况下支付薪金调整数。没有适当证明文件的旅行管理服务费用从 2006 年的 120 万美元增长到了 2007 年的 140 万美元，估计在 2008 年将达到 180 万美元，在 2006 年到 2008 年期间增长了 50%。管理事务部同意确定这些过失的责任，并确保未来的年度预算得到适当审查。

51. 同一次审计还发现，虽然另一家公司被授予了提供旅行支付服务的业务，美国运通在过去四年中在没有合同的情况下为联合国提供了此种服务。因此，从 2005 年 1 月至 2008 年 11 月，本组织丧失了从选定公司获得至少 160 万美元回扣的机会，并可能继续丧失每年节省 50 万美元的机会。管理事务部解释说，由于与业务、法律和财务问题相关的谈判仍在进行，尚未与选定公司缔结合同。监督厅建议管理事务部记录没有及时缔结旅行支付服务合同的原因，并采取适当行动确定所造成损失的责任。该部还称已开始进行第二次招标工作。监督厅进一步建议该部采取适当临时措施，在与新的招标胜出公司缔结旅行支付合同前尽量减少损失。

52. 在对联合国维也纳办事处和联合国毒品和犯罪问题办事处的采购管理的审计(AE2008/635/01)中，监督厅发现在采购活动规划方面存在很多不足。没有年度采购计划，也没有任何确定具有重大采购预算的外地办事处项目的机制。项目供资的不确定状况增加了规划采购费用方面的困难。因此，采购科丧失了合并其采购需求从而得益于削减成本的机会。该办事处接受了监督厅的建议，与大型申购办公室举行年度会议，以规划未来需求以及在规划阶段将具有高采购预算的项目转给采购科。该办事处表示，截至 2009 年，所有涉及采购的项目必须由采购科核准，并且预计将进行大量采购的外地办事处已提交了本年度的采购计划。

53. 在对联合国难民事务高级专员办事处(难民署)在肯尼亚(AR2007/112/02)、泰国(AR2008/141/01)、南非(AR2007/113/01)、喀土穆和苏丹东部(AR2007/115/01)及伊拉克(AR2007/131/03)的行动的审计中, 监督厅发现难民署外地业务在遵循通过库存控制保护财产的难民署准则方面存在系统性失误。难民署称资源不足是未进行实物盘存的原因。但监督厅认为, 主要原因是管理层没有确保进行充分的库存控制, 导致资产使用不当或损失的风险。根据监督厅的建议, 难民署代表称在 2008 年 12 月前将开展并完成实物盘存, 并更新资产记录。

54. 在对难民署马尼拉联络处的审计(AR2007/141/02)中, 监督厅发现一名前工作人员篡改联络处账目, 以掩盖在 2004 年 1 月至 2007 年 2 月间挪用约 36.2 万美元公款的行为。该欺诈行为一直未被发现, 主要原因是在向新的企业资源规划系统过渡期间缺少基本内部监控, 没有适当的控制程序。根据监督厅的建议, 难民署高级管理人员正在考虑开始进行内部调查, 以确定难民署管理人员对所发现的重大控制缺陷的责任, 但尚未为解决这种情况采取任何重大行动。目前无法找到进行欺诈的前工作人员, 因此尚未追回任何资金。

55. 在对人道主义事务协调厅的调查(0609/08)中, 监督厅证实了一份报告, 即一名国际工作人员提交了超过 6.5 万美元的教育补助金的虚假申报。此事正在等待内部惩戒程序结果, 包括追回财务损失。

56. 在对贸发会议的调查(0094/09)中, 监督厅确认一名国际工作人员协助一名外国人非法进入法国。该工作人员向法国当局提供显示该人受到参加一个联合国会议的正式邀请的伪造文件。此事正在等待内部惩戒程序的结果。

57. 在对西亚经济社会委员会进行的调查(0503/08)中, 监督厅确认一名联合国高级官员向安全和安保部的安保干事发出让他和一名政府官员过境贝鲁特的指示, 这违反了当时对穿越该市的行动进行限制的旅行禁令, 他的行为使他自己和安保干事处于危险之中。他们乘坐的车辆受到枪击, 一名安保干事受伤, 联合国车辆受损。调查结果已被提交给秘书长, 正在等待内部惩戒程序的结果。

58. 在对联合国总部进行的调查(0176/08)中, 监督厅证实, 一名国际工作人员多年来屡次不当使用本组织的信息和通信技术资源, 获取、储存和传播包含色情内容的不当信息, 这违反了 ST/SGB/2004/15 号秘书长公报中关于使用信息和通信技术资源和数据的规定。对法证证据的审查显示, 这名工作人员使用他的官方电子邮件账户通过约 85 个联合国官方电子邮件地址的分发名单发送不适当的材料。

59. 此外, 监督厅确认, 该名工作人员储存了描绘色情内容或包含性内容图像的超过 12 000 张照片和 699 个录像片段。该工作人员向监督厅承认了他的不当行为, 随后他被指控行为不当, 并被本组织除名。还应注意的是, 自从完成该调查以来, 监督厅已经对名字出现在上述工作人员分发名单上的超过 80 名工作人员

进行了调查并印发了相关报告，这些人不同程度地实施了类似的不当行为。这些报告正在等待内部惩戒程序的结果。

60. 监督厅的一项调查(0202/09)证实了关于一名经济和社会事务部工作人员因持有儿童色情制品而被会员国主管机构逮捕的报告。具体的说，在该工作人员一次从纽约启程的私人旅行中，主管机构在他抵达的国际机场对他的个人物品进行检查时发现了一个包含清晰的儿童色情电子图像的电子记忆装置。国家主管机构随后进行的法证审查显示，有超过 800 个图像储存在该工作人员的个人物品中的不同电子媒体上。2009 年 4 月 17 日，该工作人员在一个法庭上承认犯有持有儿童色情制品和走私该会员国相关刑事规定中规定的禁运物品的罪行。他被判处 90 天监禁。监督厅随后对该工作人员的联合国电脑数据和官方电子邮件账户进行的法证审查没有显示任何不当材料。此事正在等待内部惩戒程序的结果。

61. 监督厅的一项调查(0005/08)证实了关于一名联合国总部国际工作人员不当使用联合国文件并伪造另一名工作人员的签名以从一名外界人士处获得 5 000 美元的报告，他假称为一个不存在的“2008 年联合国时装表演”安排一个“管理者职位”的“重要的候选资格”。该资金在调查结束之前已退还给申诉人。该工作人员在惩戒程序结束前离开了本组织。

62. 监督厅在对卢旺达问题国际刑事法庭进行的一项调查(0671/06)证实了根据虚假申报而错发给一名工作人员 9 724.40 美元的外派补助金和 1 800 美元的住地安保津贴的报告。该工作人员提供了关于她住所的虚假信息，以获得她没有资格获得的外派补助金和住地安保津贴。该工作人员承认她提交了虚假的申报。在监督厅建议联合国采取适当行动后，追回了支付给所涉工作人员的款额。该工作人员已从本组织离职。

63. 在对联合国内罗毕办事处的调查(0112/08)中，监督厅确认，一名工作人员在没有得到秘书长的事先核可的情况下参加了没有授权的外部活动。监督厅证实了关于一个非法计划的报告，该工作人员以虚假借口通过该计划从其他工作人员和外界人士处获得了 80 000 美元。该工作人员不诚实地声称她将使用该资金进行投资并以 20%的月利偿还。该工作人员已经从本组织离职。

64. 在对非洲经济委员会的调查(0041/06)中，监督厅证实了关于向一名前工作人员违规支付教育补助金导致本组织 59 403 美元的财务损失的报告。前工作人员提交了逾期申报，当时该申报因不符合要求被拒付。但一名高级工作人员后来证实这些被拒付的申报，因而导致不当支付。此事正在等待内部惩戒程序的结果，包括对不适当地为该付款提供证明的工作人员可能采取的行动和从前工作人员处追回资金。

65. 在对联合国内罗毕办事处进行的多次调查(0531/07；0045, 0046, 0047/09)中，监督厅证实了关于安全和安保科的一些工作人员的虚假陈述的报告。所涉工

作人员在他们的个人简历资料中提供虚假信息，并提供假充前雇主提供的虚假文件。由于安保和安全科改进了对所有安保干事进行的背景调查，发现了这些所提交的虚假信息。监督厅建议对有关工作人员采取适当行动，并将此事提交当地执法机构。此事正在等待内部惩戒程序的结果。

66. 在对非洲经济委员会的另一项调查(PTF-R008/08)中，前监督厅采购问题工作队证实了关于欺诈和利益冲突案件的报告。一名退休的联合国工作人员对他无权得到的抚养补助金提出了虚假申报。在 20 多年期间发生的损失的精确金额仍有待确定。工作队还发现，证据显示同一名工作人员在受雇于本组织期间在没有获得秘书长授权的情况下共同拥有、管理多家私人企业或与多家私人企业有联系。在同一次调查中，工作队证实了关于另一名非洲经济委员会的工作人员在没有秘书长授权的情况下积极参与管理私人实体并参与外部活动的报告。这名工作人员没有报告与他以官方身份交往的两个联合国供应商有关的利益冲突情况。这些事项正在等待内部惩戒程序的结果。

67. 前监督厅采购问题工作队(PTF-R009/08)证实了关于一名工作人员参加了一个欺骗联合国和盗用联合国妇女发展基金的资金的计划的申诉。这些资金已拨给一个人道主义项目，旨在援助伊拉克人民。证据显示，该欺诈计划是通过以下方式实现的：将为该项目划拨的 35 万美元转给一名得到青睐的供应商，随后将此金额的大部分分给该工作人员，供其私人使用。此事正在等待内部惩戒程序的结果。

68. 应联合国项目事务厅(项目厅)执行主任的请求在项目厅进行的调查(PTF010-08)中，监督厅采购问题工作队证实，参与阿富汗和迪拜行动的一名前国际工作人员大量挪用资金和参加欺诈性非法活动，屡次违反联合国条例和细则。证据显示，该工作人员屡次使用资金用于私人购置和花费，而且在没有遵循正常采购程序的情况下授予合同。为掩人耳目和实施这些行为，该工作人员编制虚假的欺诈性文件，通过恐吓迫使下属协助他实行欺诈计划，并没有提交适当和完整的文件。该工作人员通过这些不当和欺诈行为共挪用 479 000 美元。项目厅管理层已执行了本报告的所有建议，其中大部分是在本报告印发前就已得到执行。此事也已提交给国家执法机构，可能对此提起刑事诉讼。

D. 财务风险

监督厅给联合国的财务风险下的定义是，由于下列原因对本组织的任务、业务或声誉产生影响：

- 未获得足够资金
- 资金使用不当
- 对低于预期的财务执行情况管理不到位
- 财务执行情况的报告和披露不当

69. 在对联合国毒品和犯罪问题办事处缅甸国家办事处的审计(AE2007/365/03)中, 监督厅发现, 没有对拨给负责执行项目的非政府组织的总额为 100 万美元的资金使用进行监测, 这笔拨款占 2007 年缅甸国家办事处资金总额的 59%。项目工作人员认为他们只负责监测项目的技术方面, 尽管他们的职责范围明确规定他们负责技术监测和财务监测。管理层没有确保项目工作人员监测资金的使用。此外, 与非政府组织签订的合同没有给予国家办事处获取财务记录的途径, 这可能使资金被滥用。监督厅建议国家办事处确保项目经理密切监测并定期报告非政府组织使用资金的情况。联合国毒品和犯罪问题办事处同意并执行了这一建议。国家办事处表明, 它继续与执行合作伙伴召开季度审查会议、进行实地访问并对执行合作伙伴的临时财务报告进行审查。项目工作人员审查和监测预算、计算费用的工作计划及半年和年度技术和财务报告。

70. 在对《联合国防治荒漠化的公约》秘书处的财务管理的审计(AA2008/242/01)中, 监督厅发现由于缺乏能力, 该公约的秘书处没有支持其工作方案的筹资战略。这可能导致该秘书处没有能力执行方案, 并使本组织的声誉受到威胁。监督厅建议该秘书处制定一个筹资战略。作为对审计期间举行的讨论的回应, 该公约设立了一个 P-5 员额, 其职能包括制定一项筹资战略。

71. 在对人道主义事务协调厅苏丹朱巴倡议项目(AN2008/590/05)的审计中,¹⁷ 监督厅发现在该项目的问责制框架中存在不足。由于没有明确界定监督责任, 项目效率低下。监督厅还发现多个不遵循财务控制要求的情况。例如, 人道协调厅朱巴办事处在没有对程序进行充分控制的情况下核准付款。此外, 在人道主义事务协调厅和苏丹南方政府之间没有订立与这一项目有关的各种协定的伞式协定, 这在管理参与项目执行的代表和工作人员的应得权益方面造成了差距和不一致。人道主义事务协调厅指出, 它注意到监督厅的建议, 将在执行其未来项目时处理这些不足。

E. 业务风险

监督厅给联合国的业务风险下的定义是, 由于下列原因对本组织的任务、行动或声誉产生影响:

- 内部程序不充分、效率低下或失效
- 不能经济、有效率、有成效地开展业务

¹⁷ 朱巴倡议项目是人道协调厅为苏丹南方政府调解的朱巴和平进程提供资金的一个倡议, 目的是支持乌干达政府和上帝抵抗军/运动(上帝军)之间的和谈。

72. 在对联合国合办工作人员养恤基金的养恤金管理系统的系统和文件图像进行的审计(AT2008/800/01)中,¹⁸ 监督厅发现该系统的业务职能没有与其开发职能充分分离,而这是一个基本的控制要求。这增加了发生未经授权进入养恤金管理系统和未经授权进行交易的风险。此外,没有分配安保责任。监督厅建议该基金进行补偿性的控制,以减少该系统的关键信息和通信技术职责没有责任分工产生的风险。监督厅还建议该基金确保为新系统进行适当职责分工。该基金接受了这些建议,并报告正在执行这些建议。

73. 在对前南斯拉夫问题国际法庭的完成工作战略的审计(AA2008/270/01)中,监督厅发现在组织间协调、有效的信息管理、明智的资源调配、工作人员留用和减少审判和上诉时间方面取得了重大进展。但是,更多的重视可能会进一步减少完成工作战略目标受到不利影响的风险。监督厅建议前南斯拉夫问题国际法庭的管理人员继续改善内部协调和信息管理,评估旨在减少审判时间的措施的影响,并确保留用关键工作人员和有效配置资源。

74. 在对非洲经济委员会六个捐助方供资项目的审计(AA2008/710/05、AA2008/710/06、AA2008/710/07、AA2008/710/08、AA2008/710/09 和 AA2008/710/10)中,监督厅发现没有及时执行和完成这些项目。延迟的原因是在与捐助方设定时间表之前对一些影响项目产出的因素考虑不足,以及未及时清偿主要与开发署代表委员会提供服务有关的债务。延迟关闭一些项目方面可能使捐助方认为委员会不能按商定的方式管理和交付项目。该委员会接受了监督厅的建议:立即采取行动改进项目协定;制订时间表;为解决 2004-2007 年期间与开发署的未偿债务制订行动计划;关闭项目。

75. 监督厅对建设和平基金的评估(IED-08-06)确定了该基金在业绩和业务方面的风险。尽管该基金发挥了明显的建设和平优势,并在促进和平解决争端方面取得了一些早期结果,但该基金还没有充分实现它的两个关键目标,即迅速确定最重要的建设和平空白并为其供资,以及在其提供援助的国家促进提供更多和更可持续的建设和平供资。对基金的优化使用受到战略重点不足、工作程序不当、决策和问责制薄弱、缺少技术能力和业绩报告不佳的阻碍。因此,尚未实现该基金作为需要紧急建设和平支助国家的重要建设和平工具的全部潜力。监督厅建议明确该基金的作用并进行战略内部资源评估。监督厅还建议改善决策、问责机制和解决项目执行方面的延迟。建设和平支助办公室已经开始执行这些建议。

F. 人力资源风险

监督厅给联合国人力资源风险下的定义是,由于未能制定和执行妥善的人力资源政策、程序和惯例而对本组织的任务、行动或声誉产生影响。

¹⁸ 同一审计报告的另一项结果见第 79 段。

76. 对人力资源管理厅的深入评估(A/63/221)发现,该厅作为负责战略人力资源规划和政策制定、人力资源授权和直接提供人力资源服务的中央权力机构未充分地发挥作用,其原因是人力资源举措的优先次序不明确;人力资源管理规划和政策制定不充分;对人力资源角色不清晰;对被授权实体的监测有限。因此,未实现关键人力资源目标,如及时和可信的工作人员征聘程序、对高素质和流动性很强的工作人员的甄选和留用、地域分配和性别目标以及在职业发展方面使用统筹方法等。为减少这一风险,监督厅建议人力资源管理厅在工作人员甄选程序、职业发展和工作人员流动方案、政策制定、改革倡议、授权和监测方面做出改进。人力资源管理厅已采取行动,开始执行这些建议。

G. 信息风险

监督厅给联合国的信息风险下的定义是,由于未能建立和维持适当的信息和通信技术系统和基础设施而对本组织的任务、行动或声誉产生影响。

77. 在对信息和通信技术系统规划和治理结构的审计(AH2006/513/07)中,监督厅确定,多个重大信息和通信技术举措没有按照既定联合国程序要求受到执行前和执行后审查。这可能导致效率低下和在信息和通信举措和本组织目标之间不一致。监督厅建议信息和通信技术厅设立程序,确保所有重大举措得到充分证实、审查和核可。首席信息技术干事接受了该建议,并报告拟为新的信息和通信技术战略设立的项目管理干事员额(A/62/793)将为所有重大项目实施项目审查。

78. 在同一次审计中,监督厅发现企业资源规划项目尚未制定人力和财务资源分配和过渡计划,或确定任何执行时限。这个项目规划不足,使联合国秘书处面临资源使用效率低下和执行技能不足的风险。监督厅建议该项目的指导委员会确保为该项目分配足够资源,并为过渡安排制定详细计划。监督厅还建议指导委员会在新系统的购置、开发、持续供资和维护标准得到信息和通信技术执行委员会批准前,停止对新系统进行进一步的投资。信息和通信技术厅接受了这些建议。

79. 在对联合国合办工作人员养恤基金的养恤金管理系统(PENSYS)的系统和文件图像的审计(AT2008/800/01)¹⁹中,监督厅发现计算福利方面产生延迟的原因是输入到养恤金管理系统的数据库质量差强人意。这种延迟是从多个人力资源系统得到的数据中超过10 000名参加者的对账例外造成的。养恤金管理系统使用70多个参加基金的联合国实体,包括联合国秘书处、基金、方案、维持和平特派团和专门机构提供的数据库。监督厅建议联合国合办工作人员养恤基金将这一关键问题提交给参加基金的成员组织的最高管理层处理。该基金接受了这一建议,并称数据库改进是一个持续过程。

¹⁹ 同一审计报告的另一项结果见第72段。

80. 在对大会和会议管理部的信息和通信技术治理和安全的审计(AT2008/550/01)中, 监督厅发现与增强正式文件系统有关的一项重要举措缺少充分的监测机制。缺少适当的监测职能(该职能应由信息和通信技术厅或其前任机构信息技术事务司的理事机构或牵头单位行使)有碍及时查明与项目协调和自主权不足有关的问题。监督厅建议首席信息技术干事在与大会和会议管理部和新闻部协商后, 设立一个监督正式文件系统改善工作的信息管理委员会的小组委员会。大会部接受了这一建议, 并表示已成立小组委员会。

81. 在对 PeopleSoft 软件系统的难民署人力资源模块的审计(AR2008/162/02)中, 监督厅发现对该模块的执行缺少基本的控制, 例如: (a) 在实地推出该模块的战略; (b) 适当的工作流程和数据核实; (c) 模块内适当的审计功能。这些缺点影响了这个模块的有效性, 并使难民署面临信息不完整的风险。难民署接受了监督厅对情况进行补救的大部分建议, 同意需要加强问责制, 并建议在执行其他审计建议的同时运用其他机制。

82. 此外, 在对难民署 PeopleSoft 软件系统的信息技术安全级别的另一次审计(AR2008/166/01)中, 监督厅发现了重大缺陷, 包括缺少信息安全政策、缺少专职信息安全干事、过时的业务连续性计划和不充分的突发事件反应程序。采用新系统的战略方法没有充分地考虑对数据保密性、完整性和可用性的基本要求。难民署管理人员接受了监督厅对情况进行补救的大部分建议。

四. 法定的汇报要求

A. 基本建设总计划

83. 根据大会第 62/87 号决议, 监督厅负责就基本建设总计划审计科在报告期间的活动提出报告。²⁰

84. 监督厅有两名专门负责审计基本建设总计划业务的全职审计员, 因此已发展了有关建筑审计的专门知识。对基本建设总计划所做的风险评估使我们确定了 90 个风险和四个主要风险类型: 延迟、资金、项目复杂性和决策。一半以上的已确定风险被认为是高风险。2009 年基本建设总计划的内部审计工作计划是根据风险评估结果编制的。报告所述期间完成的四项审计的重点内容见下文。

85. 对在执行基本建设总计划期间提供替代办公室、仓库和其他设施的情况的审计(AC2008/514/08)表明:

(a) 联合国秘书处大部分部厅没有遵循 ST/SGB/2007/5 号秘书长公报关于保存记录和管理联合国档案的政策;

²⁰ 大会第 59/272 第 1(c)段指出, 所有监督厅的报告将应会员国的要求提供。

(b) 联合国没有关于分类学和元数据标准、保留和处置、信息安全和方便使用数字记录的数字化导则。自从开展审计工作以来，该部门表示已举行了若干关于数字化倡议的会议，并已在多个部门设立了协调人。该部门还解释说，信息和通信技术厅已编制了关于数字化的技术导则。监督厅还发现数字化费用未列入基本建设总计划的预算中。监督厅认为该项费用应列入部门预算，以避免基本建设总计划预算超支；

(c) 在敲定保证价格上限合同方面存在延迟(6 个合同平均 110 天)。这些延迟导致工作人员预计迁往周转办公地点的时间推后三个月。

86. 对基本建设总计划项目预算编制和财务控制程序的审计(AC2008/514/04)确定了截至 2007 年 8 月和 2008 年 9 月预计费用的差异，主要原因是建筑成本上升或规模的变化，例如北草坪会议大楼的规模增加、在采用加速战略后进行的重新设计及因价值评估工程而进行的改动。基建总计划办公室接受了监督厅的建议，即确保在向秘书长提交的未来报告中解释存在差异的原因，以增强问责制，并使有关各方对影响项目的因素有更多的了解。

87. 对基本建筑总计划的价值评估工程的审计(AC2008/514/03)得出的结论是，基建总计划办公室遵循了确定价值评估工程节余的适当程序。这导致在审计期间预计预算短缺减少约 1 亿美元。通过审计发现基建总计划办公室已将价值评估工程纳入其文化，并正在以不影响项目目标的方式使用该方法。但是监督厅认为，价值评估工程节余本身可能不足以避免基建总计划预算超支。

88. 对在执行基建总计划期间适用工作人员、地点和资产的安全规定进行了进一步的审计(AC2009/514/05)。基建总计划办公室和安全与安保部接受了该报告的结果和结论。审计范围包括拟订和履行合同义务方面的安保安排。该报告提出了 14 条建议，其中 11 条建议在 2008 年 12 月该报告印发时已得到执行，2 条正在执行，另外 1 条有待采取后续行动。

B. 联合国赔偿委员会

89. 根据大会决议(第 59/270 号和第 59/271 号)，监督厅介绍了有关联合国赔偿委员会的审计活动。在本报告所述期间，该委员会每年为监督厅的审计拨款 5 万美元。

90. 赔偿委员会继续支付赔偿金，监测索偿国政府使用对损害环境的赔偿金开展的环境项目。截至 2009 年 5 月 31 日，赔偿委员会的业务规模已缩编至四名工作人员，其中包括执行首长。环境赔偿金后续方案有两名专业工作人员，另有四名正在征聘中。

91. 在 2009 年 4 月举行的上一届会议上，该委员会理事会开始就环境赔偿金后续方案的未来结构进行讨论，并指示秘书处召集一个编制可行备选方案的专家组。该理事会将在 2009 年 11 月的下一届会议上继续就此事进行审议。

92. 监督厅对 2007 年 7 月至 2008 年 12 月期间的索赔付款进行了审计(AE2008/820/01)，发现赔偿委员会建立了适当的控制机制，以确保赔偿金、付款记录和报告准确、适当记录并符合理事会各项决定和《联合国财务条例和细则》。截至 2009 年 6 月 30 日，该委员会已支付 270 亿美元，大多数政府和其他提交实体充分地遵循了理事会与此相关的分配报告要求。但政府和其他提交实体尚未提交与支付给他们的 3 400 万美元赔偿金有关的审计证明书。审计证明书旨在进一步保证索赔人收到付款。监督厅建议赔偿委员会继续努力获取尚未得到的证明书，赔偿委员会接受了这一建议。这是监督厅向赔偿委员会提出的唯一尚未执行的建议。

附件

法定汇报要求概览

内部监督事务厅(监督厅)年度报告中将列入的信息类别见以下文件:

(a) ST/SGB/273 号秘书长公报(第 28 段):

(一) 对重大问题、弊端和缺陷以及监督厅相关建议的陈述;

(二) 秘书长未核可的建议;

(三) 对其尚未完成纠正行动的以往报告中的建议(见 A/64/326(Part I)/Add. 1);

(四) 在前一期间做出的经管理层修订的决定;

(五) 无法与管理层达成一致的提议,或对资料或协助的请求遭到拒绝的情况(见 A/64/326(Part I)/Add. 1);

(六) 建议的费用节余价值和追回的款额(见 A/64/326(Part I)/Add. 1);

(b) 大会第 56/246 号决议:

(一) 关于过去三个报告期间各项建议执行率的资料(见 A/64/326(Part I)/Add. 1);

(二) 关于内部监督事务厅改组对其工作的影响的资料;

(三) 对已执行的建议、执行中的建议和未执行的建议及未执行的理由分别作出说明(见 A/64/326(Part I)/Add. 1);

(c) 大会第 57/292 号和第 60/282 号决议:在监督厅年度报告中报告在基建总计划项目各阶段开展的监督活动;

(d) 大会第 59/270 号和第 59/271 号决议:对联合国赔偿委员会的整个索偿过程进行内部监督,并定期在该厅的年度报告中报告有关情况;

(e) 大会第 59/272 号决议:年度报告应列出监督厅当年印发的所有报告的标题和摘要(见 A/64/326(Part I)/Add. 1);

(f) 大会第 62/87 号决议:请监督厅确保对基本建设总计划进行有效审计,并向大会提交其关于基本建设总计划执行情况的所有报告。