



联合国儿童基金会

执行局

2022 年第二届常会

2022 年 9 月 6-9 日

临时议程\*项目 8

对儿基会内部审计和调查办公室职能的审查

摘要

本文件根据执行局第 2022/15 号决定的要求，概述了内部审计和调查办公室的职能，并对其独立性进行了评估。

供执行局审议的决定草案要点载于本文件第八节。

\* E/ICEF/2022/22.

说明：本文件全文由儿基会负责处理。



## 目录

	页次
一. 概述 . . . . .	3
二. 目标 . . . . .	4
三. 内部审计和调查办公室的任务、组织和职能 . . . . .	4
四. 对内部审计和调查办公室的外部评估 . . . . .	6
五. 内部审计和调查办公室对自身独立性的评估 . . . . .	8
六. 进一步加强审调办独立性的建议和途径 . . . . .	12
七. 结论 . . . . .	12
八. 决定草案 . . . . .	13

## 一. 概述

1. 本文件是根据儿基会执行局第 2022/15 号决定编写的，该决定要求对内部审计和调查办公室（审调办）的职能进行概述，并对其独立性进行评估。本文件还提出了进一步加强审调办独立性的建议和途径。
2. 审调办是儿基会独立内部监督系统的一个关键组成部分。审调办的任务是通过内部审计和调查向儿基会提供独立客观的保证、调查和咨询服务。审调办评价并促进加强治理、风险管理和控制流程的完善和实效，通过其开展的活动促进问责、诚信和道德行为，帮助实现儿基会促进每个儿童权利和福祉的各项总体目标和具体目标。<sup>1</sup>
3. 监督办公室的独立性是其公信力、相关性和有效性的基石。审调办的职能和独立性载于其《章程》和《儿基会财务条例和细则》，并通过直接联系执行主任和执行局并向其报告来体现。
4. 虽然审调办成立之初只负责内部审计，但超过 15 年前在其任务中增加了调查责任。今天，审调办有两个规模相似的科室：审计和调查，本四年期共有 58 个核定员额。<sup>2</sup>
5. 审调办任务的广度和工作量已经大幅增加。在过去十年（2011-2021 年），由于儿基会的工作方案和业务的复杂性都有了大幅增长，保证需求也随之增长。在过去十年<sup>3</sup>中，资源调动增长了 130%，儿基会对人道主义危机的应对也是如此（2021 年，儿基会应对了 153 个国家的 483 个新的或持续存在的人道主义局势，而 2011 年这一数字为 80 个国家的 292 个人道主义局势）。此外，审调办的调查案件量在过去五年中增加了 450% 以上；2017 年，审调办管理了 116 起调查案件，而 2021 年管理了 647 起调查案件。
6. 业务环境日益复杂，风险事件及其影响日益加速，加上推动组织改变文化和行为的种种压力和激励因素，都要求儿基会在组织治理上达到更高的成熟度，这是可以理解的。捐助者日益要求提供更多信息，以阐明儿基会在将资金用于预定目的方面的机构责任。这些都呼唤一个强大的、配备适当资源的独立监督职能。
7. 审调办致力于既保护其独立性，又确保其工作始终保持最高质量。为此，审调办委托对其过去三年的审计工作进行了两次外部审查<sup>4</sup>，并对其调查工作进行了一次单独的外部审查，该审查已于 2022 年 1 月完成。<sup>5</sup>根据最近这些外部审

<sup>1</sup> 儿基会，《儿基会内部审计和调查办公室章程》，E/ICEF/2021/AB/L.5，纽约，2021 年 4 月 8 日。

<sup>2</sup> 2023 年将增加两个员额，2024 年将增加三个员额。

<sup>3</sup> 儿基会，《2011 年年度报告》，纽约，2012 年 6 月；以及儿基会，《儿基会执行主任 2021 年年度报告》，E/ICEF/2022/10，纽约，2022 年 4 月 18 日。

<sup>4</sup> 内部审计师协会，IIA 质量服务有限责任公司，提交给儿基会的内部审计质量评估，2019 年 11 月；以及德勤公司编写的咨询报告（非公开文件）。委托开展这些外部审查是为了帮助内部审计和调查办公室为渐进式内部审计战略奠定基础，并确保其定位和结构能够为儿基会带来最大价值。

<sup>5</sup> Kaltenbach E.C. 和 P.L.Roberts，联合国儿童基金会（儿基会）调查职能外部评估报告摘要，2022 年 1 月 31 日，2022 年 2 月 7 日重发。

查的结果，并辅之以对审调办的这一内部评估，审调办坚持认为它总体上是独立运作的，没有受到儿基会管理层的干预。审调办负责确定审计和调查的范围，管理所分配的预算，并向执行主任和执行局报告工作成果。尽管如此，审调办仍有机会进一步加强独立性，本文件第六节列举了这些机会。同样，虽然在过去几年中向审调办提供的资源有所增加，但根据其任务和《章程》规定，审调办处理的工作量和问题的复杂性却大幅增加，这表明可能需要对其资源需求进行更仔细的审查。

## 二. 目标

8. 在其第 2022/15 号决定中，执行局请审调办主任在 2022 年第二届常会上提供“关于审调办独立性的评估，包括（但不限于）对可在何种程度上自由决定的思考：

- (a) 如何以及何时向执行局报告和通报情况；
- (b) 审计和调查的范围；
- (c) 审计或调查的内容和对象；
- (d) 做什么评估；
- (e) 如何利用现有资金；以及
- (f) 其与内部监督事务厅的关系”。

9. 此外，执行局请审调办主任提供执行审调办任务所需的预算估计数，以及关于如何进一步加强审调办独立性的建议和途径。最后，要求在 2022 年第二届常会之前，审调办管理层与执行局成员和观察员就此议题举行一次闭门筹备会议。

10. 本文件对执行局在其决定中所述的关注领域做出了回应，力求向执行局通报审调办的运作情况、维护其独立性的现有措施以及在充分履行其职能和任务时所面临的任何挑战。本报告还载有相关信息，供审调办管理层和执行局在 2022 年第二届常会之前举行的筹备会议上审议和讨论，并为执行局今后的指导奠定基础。

## 三. 内部审计和调查办公室的任务、组织和职能

11. **任务：**经审计咨询委员会和执行局于 2021 年 6 月审查后，执行主任批准了《审调办章程》，该章程根据《儿基会财务条例和细则》以及儿基会的问责制度，规定了审调办的宗旨、权力和责任。审调办提供两种不同的专业服务：内部审计和调查。《章程》规定了审调办在履行监督职能的过程中保持职能和业务独立性的原则和安排。在这方面，《章程》力求确保审调办：

- (a) 就其认为履行职责所需的任何事项发起和开展活动，并就其认为相关的任何事项向执行主任和/或执行局报告。
- (b) 对其活动的选择、范围、程序、频率和时机以及对结果的通报作独立判断。

(c) 在决定审计和调查范围、开展工作和通报结果方面不受干扰。

(d) 涵盖儿基会及其人员、机构承包商、执行伙伴和其他第三方在任何地点开展的所有方案、业务（包括所有系统和程序）和活动。

(e) 与联合国其他监督实体协调，独立发起和参与对联合国机构间活动的审计和调查工作。

(f) 定期审计工作计划首先由儿基会审计咨询委员会审查，之后由执行主任核准。（审调办可视需要对其任务范围内的任何领域进行审计或调查）。

(g) 独立决定对任何事项展开调查，或决定不审议某一案件或不展开调查，而无需执行主任或任何其他官员的批准。

(h) 与联合国内部监督事务厅（监督厅）、联合国系统和其他多边实体的监督机构、会员国的最高审计机构以及根据执行其任务的需要与会员国的执法当局或其他当局进行互动，同时适当顾及儿基会的特权和豁免。

(i) 寻求并获得必要的人员配置和预算资源，以实现其使命并保持其独立性。

(j) 向执行主任和儿基会管理层报告审计和调查的结果、通过其业务活动发现的新风险和趋势，以及它认为适当的任何其他事项。

(k) 向执行局报告其业务活动以及它认为适当的任何其他事项。根据执行局的决定，儿基会内部审计和调查办公室向执行局提交的年度报告根据已完成的工作范围，就儿基会治理、风险管理和控制框架是否充分和有效向执行主任和执行局提供年度意见。

12. **审调办的组织和职能：**在 2022-2025 四年期，审调办有 58 个核定工作人员员额，分为三个科：主任办公室，4 人；内部审计科，从 2021 年的 23 人增至 31 人<sup>6</sup>；调查科，从 2018 年的 11 人增至 23 人<sup>7</sup>。审调办的大部分工作人员目前都在纽约，自 2021 年起在布达佩斯设立了一个规模较小的办公室，其中审计和调查各有一个小组。审调办计划设立第三个办公室，审计和调查人员各占一半，但不超出目前的人员编制。审调办打算到 2024 年将大约 40% 的工作人员派驻到纽约以外的地方，但承诺只有在审调办能够确保其业务的连续性不受影响、工作人员的士气保持高涨以及通过职位空缺和自愿意向书来管理员额调动的情况下，才会下放权力。

(a) **主任办公室：**主任办公室负责制定整个审调办的战略，监督审调办工作计划的执行，管理预算并向执行主任和执行局报告其保证、调查和咨询活动的状况和结果。

(b) **内部审计科：**内部审计科对儿基会及其工作人员、机构承包商、执行伙伴和其他第三方在任何地点开展的所有方案、业务（包括所有系统和程序）和

<sup>6</sup> 其中，内部审计科的 5 个员额将在 2023 年 1 月后开始启用（2023 年 2 个，2024 年 3 个）。

<sup>7</sup> 包括一个初级专业干事员额。

活动进行审计和咨询。在这些工作的基础上，审调办就儿基会的治理、风险管理和控制流程框架的充分性和有效性发表年度保证意见。通过这些工作，审调办还力争加强儿基会在实现其战略和业务目标方面的治理、风险管理和控制流程。内部审计科采用基于风险的方法，独立确定审计和咨询业务并确定其优先次序，这些审计和咨询业务通常分为四类：(i) 儿基会国家和区域办事处的内部审计；(ii) 专题和交叉领域的内部审计；(iii) 咨询服务；以及(iv) 与联合国系统的内部审计部门进行联合和协调的内部审计。年度工作计划经审计咨询委员会审查后由执行主任批准，具有灵活性并定期审查和调整，以应对新的趋势和问题。所有最终内部审计报告都发给执行主任，并根据执行局第 2012/13 号决定，随后予以公布或不予公布。<sup>8</sup>

(c) **调查科：**调查科努力帮助儿基会保持一种廉洁文化，并促进问责制。调查科负责开展行政实况评估和调查，以确定不当行为指控的真实性，包括性剥削、性虐待和性骚扰，以及涉及儿基会工作人员、执行伙伴、机构承包商和与儿基会业务有关的其他第三方的欺诈和腐败行为。该科收到的所有关于可能的不当行为和不法行为的报告都由其受理小组进行评估。被确定为不属于审调办职权范围的事项被移交给其他办公室或实体。需要调查的事项被分配给调查小组。如果指控得到证实，调查结果将记录在调查报告中；如果指控不能按照规定的举证责任得到证实，调查结果将记录在结案报告中。该科还向儿基会工作人员和管理人员提供指导，使其了解解决人际冲突问题的各种备选方案，包括替代解决机制，目的是尽可能迅速有效地开展工作。总的来说，专业调查职能对于以一种对所有各方都公平的方式解决对不法行为的指控，并确保对程序的信任和对结果的尊重至关重要。

13. **专业标准：**审调办根据内部审计师协会（IIA）的《国际内部审计专业实务标准》开展内部审计工作，该标准于 2002 年 6 月获得通过，供联合国各组织和多边金融机构的内部审计部门代表使用。审调办根据 2009 年第十届国际调查员会议核可的《调查工作统一原则和准则》开展调查，并遵守适用框架中规定的正当程序原则。

#### 四. 对内部审计和调查办公室的外部评估

14. 除了审调办对自己的工作进行持续的质量控制和评估外，审调办及其独立性安排还定期接受独立第三方的评估，其中包括：儿基会审计咨询委员会、审计委员会和联合检查组，以及审调办根据适用的相关专业标准委托进行的外部质量评估。

15. **儿基会审计咨询委员会：**儿基会审计咨询委员会是一个独立的咨询机构，没有管理权力或行政责任，其设立是为了就执行主任如何履行治理、管理和监督责任向执行主任提供咨询。该委员会向儿基会执行局提交关于儿基会管理、审计

<sup>8</sup> 见《执行局 2012 年通过的决定汇编》中的第 2012/13 号决定：  
[www.unicef.org/executiveboard/media/541/file/2012-17-Compendium\\_of\\_decisions\\_2012-EN-ODS.pdf](http://www.unicef.org/executiveboard/media/541/file/2012-17-Compendium_of_decisions_2012-EN-ODS.pdf)。

和评价系统健全性的年度报告<sup>9</sup>。该委员会在每次审咨委常会上会见审调办领导，并与审调办主任举行非公开会议。根据委员会章程中规定的委员会职责，除其他事项外，该委员会就以下与审调办有关的事项向执行主任提供咨询意见：

- (a) 独立性、有效性、客观性、可信性和实用性；
- (b) 战略、工作计划、人员配置、预算和定期/年度报告；
- (c) 质量保证和改进方案；
- (d) 管理层就内部审计建议所采取行动的状态；
- (e) 公开披露内部审计报告；以及
- (f) 审计和调查报告的风险和控制影响。

16. **审计委员会：**审计委员会由联合国大会设立，负责对联合国及其基金和方案进行外部审计。由大会任命的联合国会员国的最高审计机构负责人进行独立审计，并将关于儿基会的年度报告提交给执行局。审计委员会在自己的评估中审议审调办的工作及其独立性，由此产生的建议<sup>10</sup>（例如，对审调办章程的修订建议）由审调办审议。审调办和审计委员会在工作规划期间进行了密切协调，以避免覆盖面的重复，并确保尽可能地利用彼此的工作成果。所有最终的内部审计报告在提交给执行主任后，审调办也同时与审计委员会共享。

17. **联合检查组：**联合检查组是联合国系统唯一的独立外部监督机构，其任务是对全系统进行评价、检查和调查。联合检查组着眼于跨领域的问题，充当整个联合国系统变革的推动者。虽然联合检查组定期征求审调办的意见，为其对一些专题的审查提供信息，但其对内部审计<sup>11</sup>和调查<sup>12</sup>职能的审查包括向儿基会和审调办提出更直接的建议。联合检查组提出的建议和意见既为审调办的工作和独立安排提供了参考，也有助于对审调办的工作进行必要的改进。

18. **内部审计的外部质量评估：**根据《国际内部审计专业实务标准》，对内部审计活动的外部质量评估必须由组织外部的一个合格的独立评估员或评估小组至少每五年进行一次。内部审计师协会于 2019 年对审调办的内部审计职能进行了最近一次此类评估，评估报告可在审调办网站上查阅。<sup>13</sup>独立性和客观性是管辖该评估的属性标准（标准 1100）的组成部分。该评估的结论是：“内部审计总体上符合《标准》和 IIA《道德准则》。此合规级别为最高评级，表明了对实现[内部

<sup>9</sup> 见 2021 年的最新报告，可在以下网址查阅：

[www.unicef.org/executiveboard/media/10646/file/2022\\_AS-2021\\_AAC\\_Annual\\_Report-EN-2022.04.20.pdf](http://www.unicef.org/executiveboard/media/10646/file/2022_AS-2021_AAC_Annual_Report-EN-2022.04.20.pdf)。

<sup>10</sup> 见《审计委员会的报告》，载于：联合国儿童基金会，《2016 年 12 月 31 日终了年度财务报告和已审计财务报表以及审计委员会的报告》，A/72/5/Add.3，纽约，因技术原因于 2017 年 8 月 30 日重新印发。[www.undocs.org/A/72/5/Add.3](http://www.undocs.org/A/72/5/Add.3)

<sup>11</sup> Sukayri R. M. 和 C. Terzi，《联合国系统内部审计职能的状况》，联合检查组，日内瓦，[www.undocs.org/JIU/REP/2016/8](http://www.undocs.org/JIU/REP/2016/8)。

<sup>12</sup> Roscher, G.，《审查调查职能的状况》，联合检查组，日内瓦，[www.undocs.org/JIU/REP/2020/1](http://www.undocs.org/JIU/REP/2020/1)。

<sup>13</sup> 内部审计师协会，IIA 质量服务有限责任公司，提交给儿基会的内部审计质量评估，2019 年 11 月。

审计专业实务的核心原则（‘核心原则’）和内部审计定义的明确意图和承诺。”尽管如此，评估小组还是提出了进一步加强独立性的建议，并在现行的审调办章程中得到解决。

19. **调查的外部质量评估：**《审调办章程》还要求定期对儿基会的调查职能进行独立的外部评估。最近一次评估于 2021 年底进行，报告于 2022 年发布。该报告的执行摘要和建议已公布在审调办网站上。<sup>14</sup>该报告的结论是：“总体而言，审调办管理的调查职能符合《调查工作统一原则和准则》所反映的且普遍接受的国际组织调查标准。我们还得出结论：由审调办管理的调查职能符合《审调办章程》和儿基会的其他立法文书。利益攸关方认为审调办开展的调查工作是公平和胜任的，互动被描述为建设性和有效的。”报告全文（未公布）还证实，其审查“未发现任何执行管理层直接或间接干预调查的情况。”

## 五. 部审计和调查办公室对自身独立性的评估

20. 本节对执行局在第 2022/15 号决定中提出的一系列具体问题进行了回应。

### 21. 如何以及何时向执行局报告和通报情况？

(a) 审调办每年在执行局年会期间提交年度报告，这是审调办和执行局之间唯一的定期互动。这包括提交报告本身，以及向执行局介绍报告并与之交流。在年会期间正式介绍年度报告之前，会在几周前举行一次非正式简报会。

(b) 儿基会管理层审查审调办年度报告草稿并提出编辑建议，然后由审调办定稿并提交执行局。儿基会管理层还对审调办的年度报告做出正式回应，并出席正式会议和非正式简报会。

(c) 年度报告和审调办主任的介绍包括对儿基会的治理、风险管理和控制框架是否充分的年度意见<sup>15</sup>，以及对审调办的独立性和没有受到管理层干预的总体确认。<sup>16</sup>年度报告还确认了对适用的专业标准和执行局决定（包括关于公开披露内部审计报告的决定）的遵守情况，并概述了内部审计和调查的活动和结果以及资源是否充足。

### 22. 审计或调查的内容和对象，以及审计和调查的范围。

(a) **内部审计：**审调办使用基于风险的方法来独立确定、选择和优先安排其年度保证活动，从而将审计资源独立地用于被确定为对儿基会构成最大风险的领域。这项工作包括从儿基会管理层和工作人员、捐助者和其他主要对话者那里收集广泛的意见和建议，以及对广泛的数据进行分析。虽然工作计划经审计咨询委员会审查后由执行主任批准，但所进行的分析、审计内容选择和资源分配完全由审调办决定。

<sup>14</sup> Kaltenschach 和 Roberts，儿基会调查职能外部评估报告摘录。

<sup>15</sup> 见《儿基会内部审计和调查办公室提交执行局的 2021 年年度报告》，E/ICEF/2022/AB/L.5，纽约，2022 年 4 月 14 日，第 14 段。

<sup>16</sup> 同上，第 27 段。



(b) 对于每一项审计业务，均由审调办工作人员编写一份审计规划备忘录，再由审计副主任批准。这份备忘录以一项基本的风险和控制评估为依据，而该评估是确定审计范围和程序的基础。内部质量保证程序确保获得充分和适当的证据，以支持实现规划备忘录中规定的目标。如果审调办遇到任何对审计结论有重大影响的范围限制，无论是由于不可避免的情况（例如，无法审查原始文件或进行实地访问）还是其他原因，此类限制将在最终审计报告中明确宣布。

(c) **调查：**审调办每年收到 5000 多份投诉或类似报告。这些报告仅由审调办审查，审调办独立决定调查内容和对象。如上文第 12(c)段所述，属于审调办任务范围的所有可能的不当行为和/或不法行为的报告（即关于儿基会内部和与儿基会有关的可能不当行为或不法行为的报告）都会得到初步评估。调查科还可以根据工作过程中收集到的欺诈迹象和/或信息，主动展开调查。

(d) 在确定调查范围时，审调办必须进行其认为适当的所有合理调查，以认定案件事实。此外，最近对调查职能的外部质量评估建议探索各种选项，包括政策变革，以减轻审调办处理既不需要也不值得为之开展调查活动的投诉的负担。

(e) **咨询服务：**咨询服务是咨询性质的，通常应儿基会办事处的具体要求提供。咨询工作的性质和范围取决于与客户签订的协议。要注意确保在规划阶段就识别出向保证或调查活动提供咨询服务所产生的任何实际或潜在的利益冲突，并予以充分缓解。

### 23. 做什么评估？

(a) **内部审计：**内部审计职能的有效性是由其独立和客观的审计和咨询报告的质量和及时性来衡量的。对于每项审计工作，在审计执行过程结束后，将与审计的主要客户（例如，儿基金国家办事处或主要业务流程负责人）举行一次退出会议，讨论意见摘要。然后向客户提交审计报告草案，以确认内容与事实相符，并且所建议的行动足以并适合管理已识别的剩余风险。审计报告中包含的个别审计意见和总体结论的评级，由审调办根据其独立的专业判断全权决定。最终审计报告将提交给执行主任。审调办根据执行局的决定公开其内部审计报告。根据第 2012/13 号决定，执行主任或相关会员国（如适用）可以根据具体标准<sup>17</sup>要求编辑或拒绝发布内部审计报告，尽管只有审调办主任有权独立决定是否编辑报告的任何部分或拒绝发布报告。

(b) **调查：**一项调查在开始时由单个调查员负责。如果指控得到证实，每项调查的结果都记录在调查报告中；如果根据适用的举证责任，指控无法得到证实，则将调查结果记录在结案报告中。调查科实况调查活动的结果被交给相应的办公室，以指导儿基会管理层酌情决定采取行政、纪律或其他行动。调查报告在

<sup>17</sup> 见执行局第 2012/13 号决定第 9 段，可在以下网址查阅：

[www.unicef.org/executiveboard/media/541/file/2012-17-Compendium\\_of\\_decisions\\_2012-EN-ODS.pdf](http://www.unicef.org/executiveboard/media/541/file/2012-17-Compendium_of_decisions_2012-EN-ODS.pdf)。“在执行主任或有关会员国认为儿基会内部审计报告所载资料特别敏感（除其他外，涉及第三方或一个国家、政府或行政当局）；或有损于即将采取的行动；或可能危及任何个人的安全或安保并侵犯其权利或隐私的情况下，内部审计和调查办公室可酌情决定修改或不印发这份儿基会内部审计报告的全文。”

发布之前，不需要经过审调办工作人员和管理层以外的任何人审查。当审调办发现有事实依据表明某工作人员可能采取了不当行为时，审调办会向负责管理的副执行主任提交一份调查报告，列出调查得出的事实结论。收到报告后，负责管理的副执行主任可要求审调办提供更多信息，或将此事转回审调办进一步调查。裁决以及与调查导致的处罚有关的任何决定由负责管理的副执行主任全权负责。审调办关于不调查某些类别指控（即属于《儿基会禁止歧视、骚扰、性骚扰和滥用权力政策》（POLICY/DHR/2020/002）中规定的指控）的决定，可由管理层通过管理评价进行审查，并由工作人员向内部法庭提出上诉，进行司法审查。

#### 24. 如何利用现有资金？

(a) 与儿基会其他办事处一样，审调办的预算包括两类——员额费用和非员额费用。员额费用的预算与审调办的核定工作人员人数直接挂钩，而非员额费用的预算则用于支付执行工作方案的支助费用，包括审计和调查差旅费、非工作人员职能和专门领域的咨询费用（这些领域的技能要么在审调办不存在，要么只是定期需要），以及工作人员的培训和发展费用。

(b) 审调办完全由儿基会机构预算供资。对审调办的预算申请的审查和审议方式与儿基会任何其他司或办公室的预算申请相同。为此，审调办向管理层提出的预算请求将在儿基会更广泛的财政需求背景下审议。然而，审调办确实能够向执行局提出其资源需求，并且管理层在审查审调办的预算请求时确实会考虑执行局的意见。管理层应要求向审调办临时提供了补充预算。

(c) 审调办的领导层有充分的自由裁量权和独立性，可以做出与分配给审调办的资金使用有关的所有决定，在这方面没有受到管理层的干预或影响。为了保持其独立性，审调办没有从机构预算以外的任何来源寻求或接受资金。审调办使用初级专业干事，因为这些员额对审调办没有预算影响，并且由会员国供资。

#### 25. 与内部监督事务厅的关系

(a) **内部审计：**审调办和内部监督事务厅（监督厅）的领导层经常接触，并根据需要举行双边会议。它们还参加联合国各组织和多边金融机构内部审计部门代表的定期会议。虽然审调办的审计工作是独立于监督厅进行的，但这两个办公室在 2021 年进行了首次工作人员交流，并在最近探索了开展联合保证工作的机会。

(b) **调查：**审调办的调查工作通常完全独立于监督厅开展。然而，审调办会与监督厅在共同关心的问题上进行交流。例如，监督厅支持审调办代表审调办在监督厅可以更快部署调查人员的外地地点开展调查工作，特别是在受到与疫情有关的旅行限制时。此外，审调办还接受监督厅移交的、属于审调办任务范围的指控。审调办还被要求将所有关于儿基会执行主任或任何副执行主任可能有不当行为的报告提交给联合国秘书长，秘书长通常会将此类事项提交给监督厅酌情审查和调查。此外，审调办和监督厅都参与联合国调查部门代表的活动。

## 26. 执行全部任务所需的预算估计数

(a) 过去三年来，审调办的工作人员编制有所增加。在 2022-2025 四年期，审调办的核定人员编制为 57 个员额和 1 个初级专业干事员额。调查员员额数量从 2018 年初的 12 个增加到 2021 年底的 23 个（增加了 92%），尽管调查案件数量在同一时期增长了 280%，导致调查员难以跟上工作量的增长。在内部审计人员数量十年没有增长之后，本四年期内将增加 8 个审计员额，到 2024 年审计员额总数将达到 31 个。到 2022 年底，内部审计和调查办公室在布达佩斯将有 12 个员额，另有 8 个员额指定到 2024 年迁出纽约。

(b) 尽管人员编制和工作量都在增长，但审调办的非员额预算在过去五年中基本保持不变。2018 年，审调办的人员编制总数为 41 人，而分配的非员额预算为 128 万美元。2019 年，人员编制增加到 49 人，分配的非员额预算也增加到 183 万美元。然而，到 2021 年，虽然人员编制仍为 49 人，但分配的非员额预算却降至 121 万美元。2022 年，审调办的总体人员编制将达到 52 人，分配的非员额预算为 128 万美元。

(c) 由于疫情的旅行限制，审调办在 2020 年和 2021 年均限制了差旅费开支。然而，2022 年的差旅费大幅增加，预计 2023 年将进一步增加。还必须指出，前几年空缺员额的节余被用来抵消一些非员额支出。审调办预计，大多数（如果不是全部）空缺将在 2022 年底前得到填补，从而减少这一非员额费用的额外资金来源。

(d) 虽然审调办在过去三年中受益于人员配置的增加，但其工作量继续大幅增加。特别是，需要提供充足的资源，加大针对越来越多的欺诈和腐败指控的调查力度。审调办的战略仍然侧重于寻找解决工作场所冲突的替代机制，以腾出调查资源，用于其他用途。然而，儿基会业务的规模和复杂性持续增长，向审调办提交的不当行为指控报告增加，使审调办的现有资源捉襟见肘，令正在进行的开发替代性争议解决方式的工作力有不逮。

(e) 随着疫情的暴发，为了能够将资源重新分配给疫情应对活动，所有总部办公室的非员额预算，包括审调办的非员额预算，都削减了 25%。这些资金尚未恢复，这体现在审调办自 2021 年以来非员额预算的减少上。审调办承认，由于儿基会在全球范围内可获得的经常资源有限，因而产生了预算压力，并预计儿基会面临的这些预算压力可能会继续存在。鉴于审调办工作量的大幅增加，管理层最近满足了审调办提出的为 2022 年增加一些非员额资源的特别请求。预计将继续需要持续增加非员额资源。将需要不断增加非员额预算，以支付恢复旅行、支持培训、加强对欺诈和腐败的调查的短期人员需求、对咨询专家的临时需求以及履行迅速增加的捐助方报告义务等费用。

(f) 要确定审调办是否有足够的预算资源来执行任务，在很大程度上受到以下因素的影响：对审调办工作量变化轨迹的预测、儿基会实施替代性争议解决机制的能力、捐助者对提供更多保证和调查信息的需求，以及确定儿基会管理层和执行局的保证风险偏好。审调办会在不影响工作质量的情况下，继续将现有资源分配给优先级最高的事项和风险最大的领域。

## 六. 进一步加强审调办独立性的建议和途径

27. 以下建议为进一步加强审调办的独立性提供了一些思路。

(a) 与执行局进行沟通，是保持审调办独立性的一个重要因素。尽管根据其《章程》规定，审调办拥有向执行局报告“其认为相关的任何事项”<sup>18</sup>的独立权力，但在实践中，审调办与执行局之间的互动有限。考虑到审调办处理的许多事项需要保密，审调办欢迎有更多的机会定期向执行局通报执行局感兴趣的事项，并建立一条沟通渠道，以便在需要进行特别或非正式的互动。

(b) 就审调办主任雇佣状况的任何变化与执行局协商。

(c) 执行局关于其对儿基会风险管理和风险偏好的期望以及风险管理和监督活动之间的联系的沟通。

(d) 提供审调办有效执行其任务所需的预算。由于对这些非常有限的资源有许多竞争性需求，儿基会可能无法利用其现有的经常资源来充分满足审调办的预算需求，因此可以考虑为监督活动提供替代或额外的供资模式和资金来源。

(e) 确保各捐助者关于提供具体保证活动和调查信息的请求是一致的、必要的，尊重监督程序和单一审计原则，并且不干涉审调办的独立性。

(f) 确保儿基会的主要政策变化不会影响审调办保持业务连续性和独立性的能力。

(g) 确保儿基会的政策框架充分保护审调办独立决定将考虑调查哪些案件这一能力。

(h) 鼓励儿基会更多地使用替代性争议解决机制来解决人际冲突和行为问题，而不是进行调查，并酌情激励工作人员和管理层处理和解决冲突，并使其具备这种能力。

## 七. 结论

28. 审调办主任认为，审调办的运作通常具有保持其完整性和客观性所需的充分独立性。尽管如此，如上所述，仍有进一步加强审调办独立性的途径。审调办仍然致力于保护其独立性，并根据需要扩大与执行局的沟通。

<sup>18</sup> 儿基会，《儿基会内部审计和调查办公室章程》，第3段。

## 八. 决定草案

执行局

注意到儿基会内部审计和调查办公室对其职能的概述和对其独立性的评估，并要求今后定期通报情况并与审调办进行非正式讨论。

---