



大会

Distr.: General
1 June 2021
Chinese
Original: English

第七十六届会议

暂定项目表* 项目 140

2022 年拟议方案预算

内部监督：2022 年拟议方案预算

独立审计咨询委员会的报告

摘要

本报告反映独立审计咨询委员会(审咨委)对内部监督事务厅(监督厅)2022 年拟议方案预算的评论、咨询意见和建议。审咨委继续铭记秘书长在其改革倡议中特别呼吁加强评价能力。审咨委还认识到,有效的监督制度有助于加强评价机制。为实现这一目标,审咨委期望监督厅继续审查其业务模式,以便顺应不断变化的环境,包括业绩计量方面的环境,以及新出现风险造成的影响。随着本组织开始准备在 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行后返回实际办公地点,审咨委认为,监督厅可以抓住这个机会,对业务进行审查,以便“重建得更好”。

* A/76/50。



一. 导言

1. 独立审计咨询委员会(审咨委)根据其职权范围(见大会第 61/275 号决议, 附件)第 2(c)和(d)段的规定, 审查了内部监督事务厅(监督厅)2022 年拟议方案预算。审咨委在这方面的职责是结合监督厅的工作计划审查其拟议预算, 并通过行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)向大会提出建议。本报告载有审咨委对监督厅 2022 年拟议方案预算的评论、咨询意见和建议, 供行预咨委会和大会审议。

2. 管理战略、政策和合规部方案规划和预算司向审咨委提供了 2022 年拟议方案预算第 30 款(内部监督)(A/76/6 (Sect. 30))及相关补充信息。监督厅提供了关于其拟议预算的补充信息, 审咨委参考了这些信息。审咨委在 2021 年 4 月 21 日至 23 日以虚拟方式举行了第五十四届会议, 并在会上将相当大一部分议程用于同监督厅和主计长讨论监督厅的拟议预算。

3. 审咨委肯定方案规划和预算司作出努力, 加速拟订预算的内部监督款次, 供审咨委审查。审咨委还赞扬监督厅给予合作, 为编写本报告提供信息。

二. 审查内部监督事务厅 2022 年拟议方案预算

4. 监督厅 2022 年预计经常预算资源(重计费用前)加其他分摊资源和预算外资源的总额为 66 381 400 美元, 与 2021 年的 65 701 900 美元相比, 增加 1%。增加的部分是经常预算和其他分摊的预算资源, 预算外资源则减少了 1.1%。员额资源增加了 21 个员额, 从 282 个增至 303 个, 原因是拟在经常预算中增设 2 个员额, 并拟将 19 个其他分摊预算一般临时人员职位改划为员额资源(见表 1)。

表 1

按方案列示的内部监督事务厅总体财政资源和员额资源(重计费用前)

(千美元)

	财政资源				员额资源			
	2021 年 估计数	2022 年 估计数	差异		2021 年 估计数	2022 年 估计数	差异	
			数额	百分比			员额数	百分比
A. 行政领导和管理	1 485.4	1 485.4	0.0	0.0	8	8	—	0.0
B. 工作方案	62 184.7	62 864.8	680.1	1.1	263	284	21	8.0
次级方案 1. 内部审计	36 587.9	36 464.6	(123.3)	(0.3)	156	162	6	3.8
次级方案 2. 检查和评价	6 419.4	6 789.1	0.0	0.0	32	35	3	—
次级方案 3. 调查	19 177.4	19 611.1	433.7	2.3	75	87	12	—
C. 方案支助	2 031.8	2 031.2	(0.6)	0.0	11	11	—	—
共计	65 701.9	66 381.4	679.5	1.0	282	303	21	7.4

注: 预算数字是根据 2022 年拟议方案预算第 30 款(内部监督)(A/76/6 (Sect. 30))和有关补充信息编制的。

5. 表 2 比较监督厅 2022 年拟议经常预算资源和 2021 年批款。监督厅 2022 年拟议方案预算(经常预算)估计数为 20 989 700 美元(重计费用前),与 2021 年的 20 789 800 美元批款相比,名义增加 199 900 美元,即 1.0%。员额资源也增加了 2 个员额,从 114 个增至 116 个。审咨委获悉,经常预算的增加部分与拟为检查和评价司增设 2 个员额有关。

表 2

按方案列示的经常预算财政资源和员额资源(重计费用前)

(千美元)

经常预算	财政资源				员额资源			
			差异				差异	
	2021 年 批款数	2022 年 估计数	数额	百分比	2021 年 批准数	2022 年 估计数	员额数	百分比
A. 行政领导和管理	1 485.4	1 485.4	—	0.0	8	8	—	0.0
B. 工作方案	17 944.7	18 180.0	235.3	1.3	99	101	2	2.0
次级方案 1. 内部审计	8 341.7	8 349.4	7.7	0.1	44	44	—	0.0
次级方案 2. 检查和评价	3 704.7	3 945.8	241.1	6.5	22	24	2	9.1
次级方案 3. 调查	5 898.3	5 884.8	(13.5)	(0.2)	33	33	—	0.0
C. 方案支助	1 359.7	1 324.3	(35.4)	(2.6)	7	7	—	0.0
共计	20 789.8	20 989.7	199.9	1.0	114	116	2	1.8

注: 预算数字是根据 2022 年拟议方案预算第 30 款(内部监督)(A/76/6 (Sect. 30))和有关补充信息编制的。

6. 监督厅进一步告知审咨委,2022 年预算的主要优先事项包括:(a) 落实可持续发展目标;(b) 应对 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行并从中吸取关于联合国系统一致性和业务连续性的经验教训;(c) 落实秘书长关于管理、和平与安全以及发展支柱的改革;(d) 以尊重、平等和成果为基础,加强组织文化;(e) 执行秘书长关于数据、性别平等和环境可持续性的战略。

A. 行政领导和管理

7. 如表 2 所示,2022 年用于行政领导和管理财政资源和员额资源预计与 2021 年的核定资源持平(1 485 400 美元)。

B. 工作方案

次级方案 1

内部审计

8. 次级方案 1(内部审计)2022 年的拟议经常预算财政资源预计将略微增加,从 2021 年批款 8 341 700 美元增至 2022 年拟议的 8 349 400 美元,但员额资源仍为 44 个员额(见表 2)。审咨委获悉,名义增加的原因除其他外,包括以下方面所需资源增加:咨询服务,用于补充对本组织基础设施、网络安全、信息和通信技术

(信通技术)安全机制和数据分析进行内部审计的内部能力和专门知识；订约承办事务，用于对内部审计司进行外部质量评估。据管理当局称，考虑到支出模式以及 2020 年通过尽可能多采用视频会议或远程会议所取得的经验，用品和材料、家具和设备以及工作人员差旅所需资源减少，部分抵消了增加额。

基于风险的工作计划流程

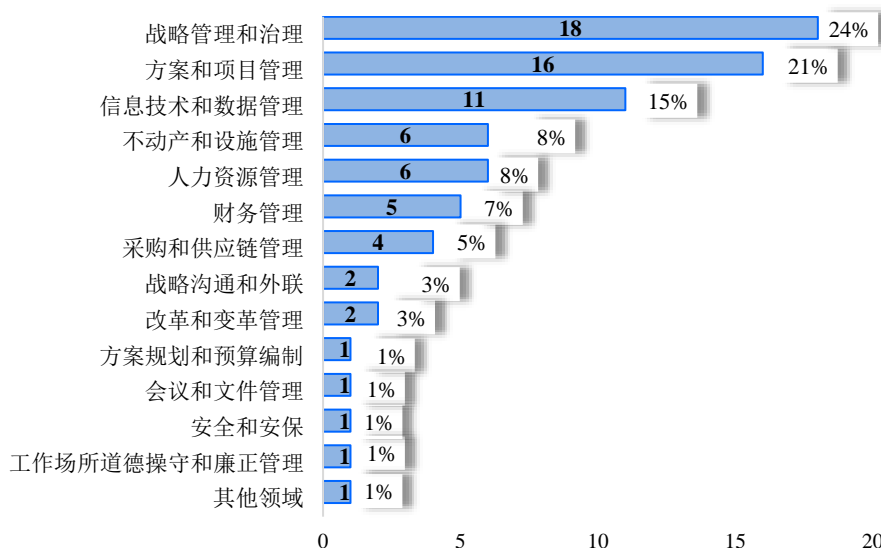
9. 审咨委与监督厅讨论了基于风险的工作规划流程，力图查明内部审计司在确定交付工作方案所需资源数量时是如何考虑组织风险的。依照在以往关于监督厅预算的报告中表达的立场，审咨委依然认为，运用风险评估确定审计资源的优先次序并进行分配是一种最佳做法。在这方面，监督厅告知审咨委，对于 2022 年拟议方案预算，内部审计司在评估所需资源时继续采用改进方法，即对高风险领域、包括高风险共有领域进行 3 年期审计，对中等风险领域进行 5 年期审计。据监督厅称，前期未涵盖的低风险实体或领域被视为中度风险，因此应受到审计。监督厅进一步指出，监督厅继续单独考虑与信通技术有关的高风险，并对这些风险进行 5 年期(而不是 3 年期)审计。

10. 审咨委向监督厅询问，信通技术是一个高风险领域，为什么要像中低风险领域一样对其进行 5 年期审计。监督厅在答复中告知审咨委，单独处理与信通技术有关的风险的原因是，这些风险的性质不同，此外，信通技术系统、平台和应用程序由全系统多个实体使用，不论资金来源如何。监督厅还指出，对信通技术采用 5 年周期(而不是 3 年周期)审计也是因为一些重大信通技术变革项目需要大量资源，其实施可能耗时多年，而且在 5 年周期内，监督厅会优先关注对本组织业务活动的可靠性、安全和透明度有最直接影响的系统(如数据保护)和应用程序。

11. 审咨委认为，与信通技术有关的风险非常关键，因此，每 5 年而不是每 3 年审议一次这一项目不是处理这一重要重点领域的最佳方式。审咨委促请监督厅作为优先事项重新考虑这一问题。

12. 监督厅进一步表示，监督厅努力改进编制基于风险的工作计划的方法，在改进过程中，监督厅不断调整进行实体风险评估和能力差距分析时使用的风险类别，以确保更好地与秘书处企业风险管理框架保持一致。如图一所示，内部审计司计划在 2022 年对 14 个重点领域进行 75 项审计。这些重点领域对应本组织订正企业风险登记册确定的重大风险。2022 年大多数拟议审计(45 项审计)将集中在三个领域：(a) 战略管理和治理；(b) 方案和项目管理；(c) 信息技术和数据管理。

图一
按重点领域列示的 2022 年内部审计司审计任务



13. 审咨委获悉，鉴于当前形势，包括 COVID-19 大流行带来的挑战，监督厅继续采取第 8 段提到的一些增效措施。关于确定优先次序的问题，审咨委还获悉，监督厅正在考虑利用增效收益，为 2022 年拟议的内部审计司外部质量评估提供资金。

14. 审咨委鼓励内部审计司继续确定工作的优先次序，注意使其工作计划考虑到组织风险，包括考虑到与 COVID-19 大流行、网络安全和其他新出现的风险有关的风险。

内部审计司能力差距分析

15. 根据工作规划方法，监督厅向审咨委通报了第 9 段提出的规划假设。据监督厅称，内部审计司的能力差距是指为覆盖现有资源无法覆盖的风险所需要的资源。对于经常预算供资的活动(不包括信通技术)，监督厅预计不会出现重大能力差距。据监督厅称，内部审计司 2022 年能力差距比较明显的是以下方面：预算外供资活动，人员配置差距为 2.4；信通技术(涵盖整个信通技术审计领域，无论资金来源如何)，人员配置差距为 3.2。尽管存在这样的缺口，但监督厅告知审咨委，2022 年没有要求追加资源，监督厅将继续调整用于评估信通技术风险的方法，并查明能力差距，为今后请求资源提供参考信息。

16. 审咨委一直都很了解本组织面临的大环境以及管理当局提供的预算指导。审咨委还意识到，内部审计司通过确定优先次序和增效措施，能够在无需追加资源的情况下处理本组织的重大风险，特别是完成其工作的经常预算部分。因此，审咨委认可为内部审计司提交的所需资源。

次级方案 2

检查和评价

17. 如表 2 所示，次级方案 2(检查和评价)2022 年的拟议经常预算财政资源为 3 945 800 美元，与 2021 年的批款 3 704 700 美元相比，增加 241 000 美元，即 6.5%。员额资源也从 2021 年核定的 22 个员额增加到 2022 年拟议的 24 个员额。据管理当局称，拟议预算资源增加的原因是拟设立 2 个新员额，即一名副司长(D-1)和一名评价干事(P-4)，以支持加强秘书处内部的评价职能，并以高效率、高成效的方式提供监督厅的评价。考虑到 2020 年通过尽可能多采用视频会议或远程会议所取得的经验，工作人员差旅所需资源减少，部分抵消了增加额。

风险评估和工作计划流程

18. 如上一份报告(A/75/87)所述，监督厅改变了检查和评价司处理本组织评价需求的方式，即管理战略、政策和合规部及业务支助部等一些部门将由内部审计司进行业绩审计，而不是由检查和评价司进行方案评价，此外，将在次级方案一级而不是在方案一级(换言之，不是在高级别)对其余实体开展评价。监督厅表示，按照以次级方案为重点的新办法，监督厅将考虑秘书处企业风险管理风险登记册信息，并考虑联合国改革举措和支持可持续发展目标所产生的风险，继续对次级方案进行评估和排序。监督厅还指出，检查和评价司将在进行评价时，纳入秘书长关于数据、性别平等和环境可持续性的战略，并考虑到在执行任务过程中 COVID-19 对执行方案工作的影响。

支持加强评价能力的职位

19. 秘书长在改革倡议中要求加强评价能力，因此，审咨委获悉，为支持秘书长的倡议，目前的提议包括在检查和评价司内建立专门能力，以加强秘书处的自我评价职能，并提供创新的新评价支持和综合产品。

20. 审咨委询问监督厅，这 2 个员额将如何支持秘书处的自我评价能力，为什么不是管理当局而是监督厅要求设立这些员额。对此，审咨委得到的答复是，D-1 员额任职者将承担检查和评价司司长副手职能，支助该司的全面管理，并将按照设立监督厅的决议(大会第 48/218 B 号决议)和《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》的授权，领导监督厅向本组织提供独立评价支助。根据《条例和细则》，监督厅的任务是履行“中央评价单位”的职能，除其他外，为各实体开展自身的评价提供方法支持；成为本组织评价专门知识的来源；为各实体开展评价提供质量标准并确保达到质量标准；就开展评价提供专门的建议；制定和传播评价工具和准则；确保总体协调整个秘书处的评价规划工作。监督厅还称，监督厅请求设立这 2 个职位，是在履行其作为中央评价单位的职责，管理战略、政策和合规部业务转型和问责司有资源履行其支持秘书处自我评价的职责。

21. 审咨委回顾其先前在报告 A/68/86 第 18 至 22 段中就监督厅决定裁撤检查和评价司 D-1 职等(副司长)员额提出的意见，鉴于该司当时的能力差距，审咨委不

赞同这一决定。几年来，审咨委一直正式表示支持增加监督厅检查和评价司的可用资源，并继续维持这一立场。

检查和评价司能力差距分析

22. 关于能力差距分析，审咨委获悉，对检查和评价司的初步能力评估和差距分析是按照修订方法进行的，该方法设想评价 162 个次级方案，高于 2020 年报告的 142 个次级方案。据监督厅称，对该司的能力差距分析采用了如下假设：(a) 分析不包括发展协调办公室(发协办)提供资金的 3 个发协办次级方案；(b) 预计每组(2 名评价员)每年进行 1.33 次评价；(c) 将在 8 年期内对所有次级方案和特别政治任务进行评价；(d) 将适用 9%的空缺率(不包括 D-2 职等司长和一般事务人员)。

23. 为实现在 8 年期间对每个次级方案进行一次评价的目标，监督厅表示，检查和评价司每年必须评价 20 个次级方案，因此每年需要 30 名工作人员。然而，据监督厅称，该司只有 17 名工作人员可用以开展评价，在对可用工作人员适用 9%的空缺率后，年度能力总缺口为 15 名工作人员。

24. 为弥补差距，监督厅告知审咨委，它计划采取以下措施：(a) 将共同的次级方案分为类似的专题群组，减少需要单独进行的次级方案评价的数量；(b) 在 8 年周期内，重点评价被评估为极高风险或高风险的 93 个次级方案；(c) 加强秘书处内部实体评价能力，提供培训、支助、指导和工具，以便各实体开展高质量评价(为此已请设 1 个 D-1 职等员额和 1 个 P-4 职等员额)。预计上述战略将把能力差距缩小到 5 名工作人员。

25. 审咨委询问监督厅，能力差距将对检查和评价司的工作产生哪些影响，审咨委获悉，5 个员额的差距将影响该司在 8 年周期内评价极高风险或高风险次级方案的能力。也就是说，如果没有这 5 名工作人员，该司将无法在 8 年内评价所有 93 个极高风险或高风险次级方案。

26. 如上文所述，审咨委一贯支持加强检查和评价司，为其配备充足的工作人员。在《2030 年可持续发展议程》和秘书长改革倡议(其中更加强调强有力的评价能力)背景下，这一观点更有现实意义。审咨委仍然认为，该司若要有效执行任务，就需要得到加强。因此，审咨委支持在该司恢复 D-1 职等员额并设立一个 P-4 职等员额的提议。不过，审咨委仍感关切的是，在目前情况下，该司可能无法及时对所有领域进行评价。因此，审咨委鼓励监督厅确保适当确定优先次序，以便在 8 年评价周期内将工作重点放在高风险次级方案上。

次级方案 3

调查

27. 次级方案 3(调查)2022 年的拟议经常预算财政资源为 5 884 800 美元，与 2021 年的批款 5 898 300 美元相比，名义净减少 0.2%。员额资源保持不变，仍为 33 个员额(见表 2)。据管理当局称，资源减少反映咨询人、订约承办事务、一般业务费用以及家具和设备项下所需资源减少的情况。减少额被一些项目下、主要是工作

人员差旅项下所需资源增加额部分抵消，因为调查人员需要增加差旅，调查关于性骚扰和欺诈的指控，特别是调查总部以外办事处的这类指控，这些调查此前因 COVID-19 大流行而被取消或推迟。

28. 在审查过程中，审咨委获悉，调查司继续处理审咨委以往报告中确定的问题，特别是该司工作人员的征聘和留用问题。如审咨委在其报告(A/75/783)第 38 段中所述，调查司维持和平科的空缺率已从截至 2019 年 6 月报告的 25.8%的高位降至截至 2020 年 12 月 31 日的 6.6%。审咨委在进一步跟进后获悉，截至 2021 年 3 月 31 日维持和平科的空缺率有所上升，但幅度不大，升至 8.2%，然而，同期经常预算空缺率却已升至 33.3%。

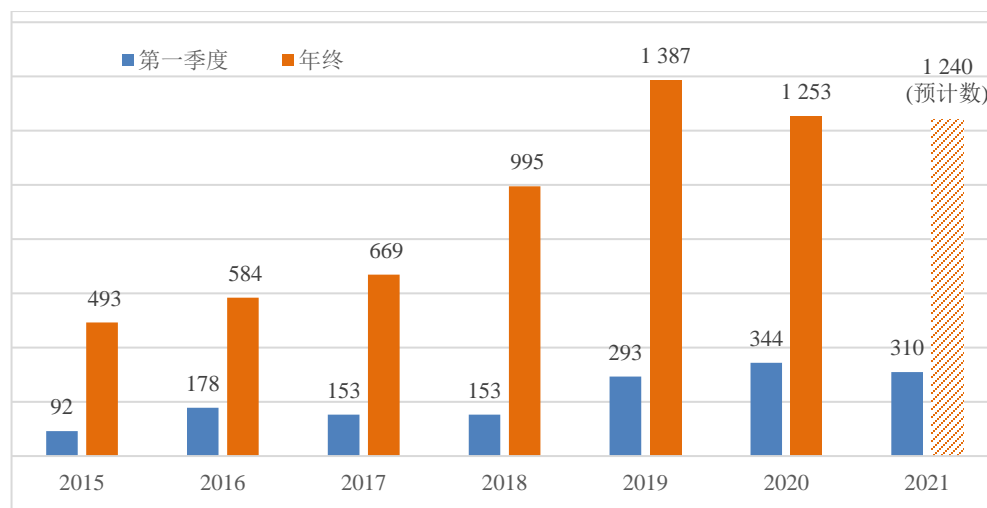
29. 审咨委承认，监督厅最近在处理空缺情况方面取得了一些进展。然而，审咨委继续对监督厅的职位空缺数量感到关切，并认为应认真管理这一风险。

调查司趋势分析和工作计划流程

30. 在审议期间，审咨委收到了关于调查司活动的趋势分析。据监督厅称，这些分析是 2022 年工作计划的基础。审咨委特意查看了调查司接收的调查事项数量，并获悉，自 2015 年以来报告事项持续呈上升趋势，监督厅预计今后数量将保持在 2020 年的水平，直至 2022 年。预计到 2021 年底，该司接案数量将为 1 240 起，而 2020 年为 1 253 起(见图二)。

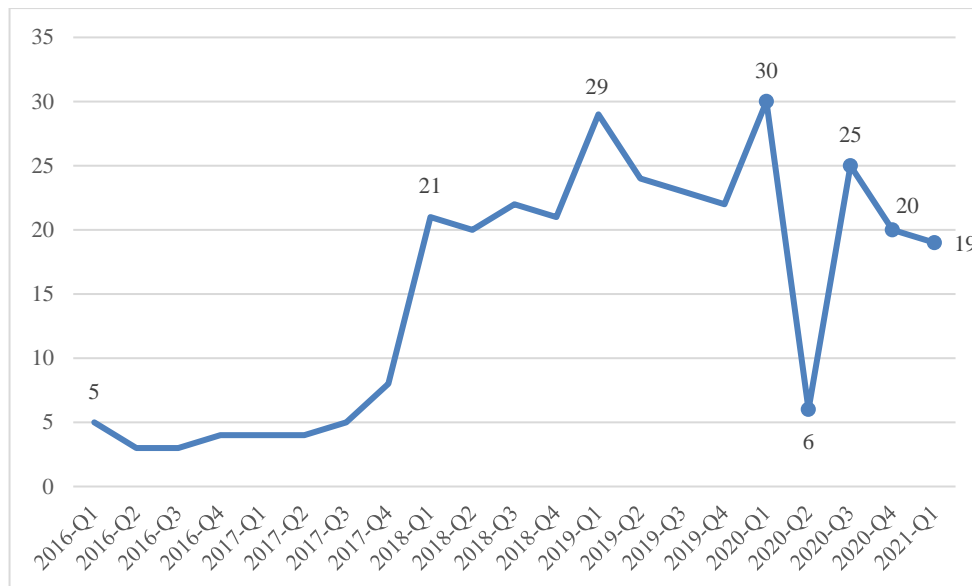
图二

调查司接案数量趋势分析



31. 审咨委获悉，性骚扰投诉数量从 2019 年第一季度报告的 30 起高点下降到 2021 年第一季度的 19 起。如图三所示，2020 年第二季度是报告案件数量最少的时期之一，报告了 6 起案件，这可能与本组织的远程工作环境有关。

图三
性骚扰投诉



缩写：Q1，第一季度；Q2，第二季度；Q3，第三季度；Q4，第四季度。

调查司能力差距分析

32. 在确定调查司 2022 年的能力差距时，监督厅向审咨委通报了采用的规划假设，包括：(a) 报告的案件数量在 2020 年趋于稳定，2022 年前会保持这一水平；(b) 每名调查员每年最多处理 5 项进行中的调查，完成 6 项调查；(c) 2021 年进行中和已完成的经常预算和预算外调查的预测数将保持在 2020 年的水平；(d) 高空缺率问题将得到解决。

33. 据监督厅称，调查司的能力差距是指在时限目标内处理预计案件量所需能力与可用能力之间的差距。审咨委获悉，监督厅正在尽一切努力尽快填补职位，一旦空缺问题得到解决，监督厅预计在完成 2022 年预计的 130 项调查方面不会出现能力差距。

34. 有鉴于此，审咨委认可调查司的所需资源，即保持相同的资源水平。

C. 方案支助

35. 方案支助 2022 年的拟议经常预算资源为 1 324 300 美元。员额资源仍为 7 个员额。

三. 结论

36. 独立审计咨询委员会成员谨提交本报告，其中载有审咨委的评论和建议，供大会审议。

独立审计咨询委员会主席

珍妮特·圣劳伦特(签名)

独立审计咨询委员会副主席

阿古斯·佐科·普拉莫诺(签名)

独立审计咨询委员会成员

多萝西·布拉德利(签名)

独立审计咨询委员会成员

安东·科西亚年科(签名)

独立审计咨询委员会成员

伊姆兰·范克(签名)
