



大会

Distr.: General
23 February 2022
Chinese
Original: English

第七十六届会议

议程项目 150

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

2022 年 7 月 1 日至 2023 年 6 月 30 日维持和平行动支助账户下 内部监督事务厅拟议预算

独立审计咨询委员会的报告

摘要

本报告载有独立审计咨询委员会对 2022 年 7 月 1 日至 2023 年 6 月 30 日期间维持和平行动支助账户下内部监督事务厅拟议预算的评论、咨询意见和建议。审咨委关于该厅支助账户预算的意见、结论和建议继续以本组织面临的当前和新出现风险为导向。



一. 引言

1. 独立审计咨询委员会在此通过行政和预算问题咨询委员会，就 2022 年 7 月 1 日至 2023 年 6 月 30 日期间维持和平行动支助账户下的内部监督事务厅(监督厅)预算向大会提出评论、咨询意见和建议。本报告系根据审咨委职权范围第 2(c) 和(d)段(大会第 61/275 号决议，附件)的规定提交。
2. 审咨委有责任审查监督厅的工作计划，同时考虑到其他监督机构的工作计划，并就此向大会提出咨询意见；考虑到监督厅的工作计划，审查其拟议预算；通过行预咨委会向大会提出建议。审咨委在 2021 年 12 月 7 日至 10 日举行的第五十六届会议和 2022 年 2 月 16 日至 18 日举行的第五十七届会议上，审查了监督厅的工作规划过程和 2022 年 7 月 1 日至 2023 年 6 月 30 日期间维持和平行动支助账户下监督厅的拟议预算。
3. 审咨委赞赏方案规划、财务和预算厅及监督厅努力提供相关文件供审咨委用于审议拟议预算。监督厅还就审咨委提出的各种问题提供了补充资料。

二. 背景

4. 下表列出了监督厅 2022/23 年度拟议财政资源和员额资源与 2021/22 年度资源的对比情况。

财政资源

(千美元)

	财政资源					员额和职位			
	2021/22 年度 核定数	2022/23 年度 拟议数	差异			2021/22 年度 核定数	2022/23 年度 拟议数	差异	
			2021/22 年度 核定预算对比 2022/23 年度 拟议预算	百分比	占预算总额 百分比			2021/22 年度 核定预算对比 2022/23 年度 拟议预算	百分比
内部审计司	16 590.10	17 965.60	1 375.50	8.3	52.9	76	76	—	—
检查和评价司	2 279.30	2 506.90	227.60	10.0	7.4	11	11	—	—
调查司	12 320.40	12 785.70	465.30	3.8	37.6	61	61	—	—
执行办公室	710.70	718.00	7.30	1.0	2.1	4	4	—	—
共计	31 900.50	33 976.20	2 075.70	6.5	100	152	152	—	—

注：预算数字由方案规划、财务和预算厅外勤业务财务司提供。

5. 如上表所示，2022 年 7 月 1 日至 2023 年 6 月 30 日期间维持和平行动支助账户下监督厅拟议预算估计数为 33 976 200 美元(毛额)，比上一年度核定预算 31 900 500 美元(毛额)略增加了 2 075 700 美元(毛额)，增幅为 6.5%。审咨委询问后获悉，数额增加的主要原因是，与薪金参数标准调整相关的员额费用增加，而且拟议将一般临时人员职位改划为员额导致适用于员额的空缺率降低。

6. 审咨委认识到，对监督厅拟议预算中与监督厅员额具体职等和非员额资源请求有关部分的审议更适合列入行政和预算问题咨询委员会的职权范围。因此，独立审计咨询委员会的审查、评论和咨询意见将侧重于其自身在监督厅工作规划和预算编制过程方面的职权范围。审咨委将根据其职权范围，通过行政和预算问题咨询委员会向大会提交本报告。届时将作出安排，与行预咨委会互动，讨论报告的内容。

三. 独立审计咨询委员会的评论意见

A. 内部审计司

7. 审咨委在其以往报告中就监督厅的总体工作，特别是内部审计司的工作规划和预算编制过程提出了若干建议。审咨委注意到，监督厅继续为执行大多数建议作出了努力。审咨委还注意到，内审司继续把残余风险作为编制工作计划的依据。该司在监督厅总预算中所占份额有所减少，主要原因是维持和平特派团数目减少，而且其他司的预算增加，从 2019/20 财政年度所报的 55%(见 [A/73/768](#)，表 1)降至 52.9%，不过就规模和支助账户下监督厅预算中所占份额而言，该司在三个司中仍然最大。

工作计划执行情况

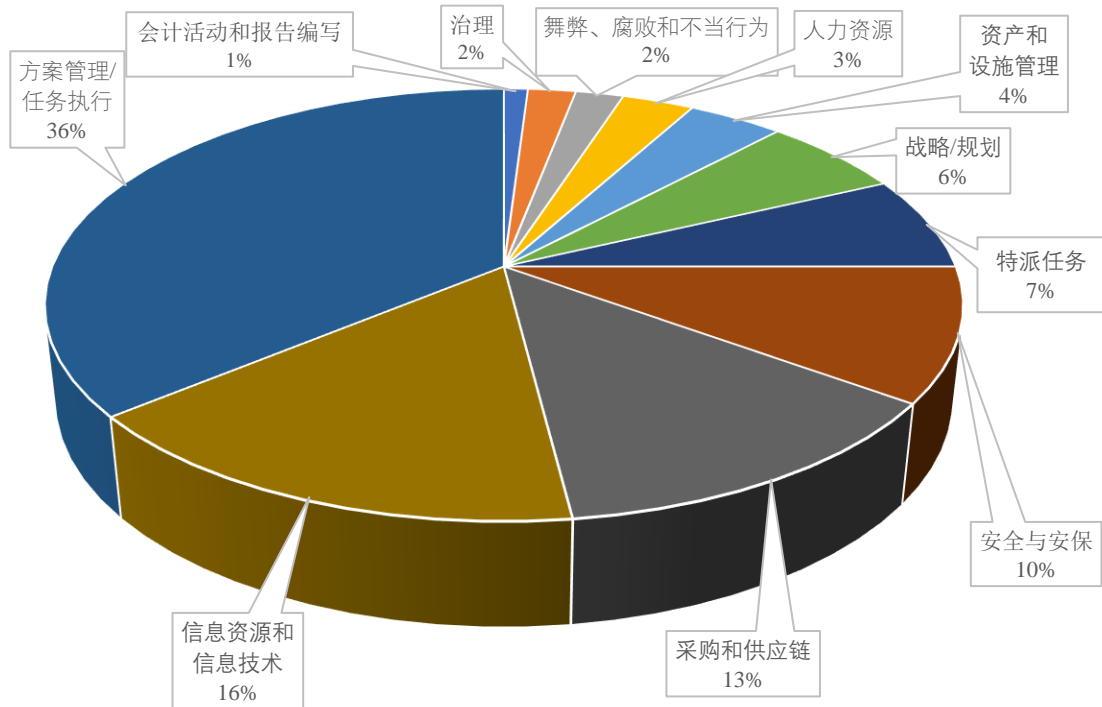
8. 审咨委获悉，在 2021/22 财政年度，内审司计划开展的 65 项任务中有 58 项已经或预计会在目标日期前完成。这个数字表明完成率为 89%，高于 2019/20 财政年度的 80% 完成率。不过，审咨委注意到，根据监督厅的主要业绩指标，内审司的工作计划执行率目标是 100% 地完成所有任务。审咨委询问后获悉，业绩不足的原因是，冠状病毒病(COVID-19)大流行对完成任务所需时间持续产生影响。监督厅表示，其余任务现在将在未来 2022 年 7 月 1 日至 23 年 6 月 30 日期间支助账户预算下结转和完成。

9. 审咨委注意到 COVID-19 大流行对监督厅业务的影响，但促请监督厅密切监测其各审计小组取得的进展，以促进根据既定主要业绩指标执行它们的工作计划。审咨委将在今后届会上继续追踪此事。

基于风险的工作计划

10. 审咨委在其关于 2010 年 7 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日期间维持和平行动支助账户下监督厅预算的报告([A/64/652](#))第 26 段中建议内部审计司采用更强有力的基于残余风险的审计工作计划。审咨委获悉，2022/23 年度工作计划以秘书处风险登记册所载的高级别企业风险管理类别为依据，涉及以下方面：战略、财务、治理、欺诈和腐败、管理及运营风险。审咨委还获悉，主要重点将继续是方案管理和任务执行，而且，与前一年不同，信息资源和信息技术以及采购和供应链管理将在该司的工作中占很大比重(见图一)。

图一
按风险领域指派任务



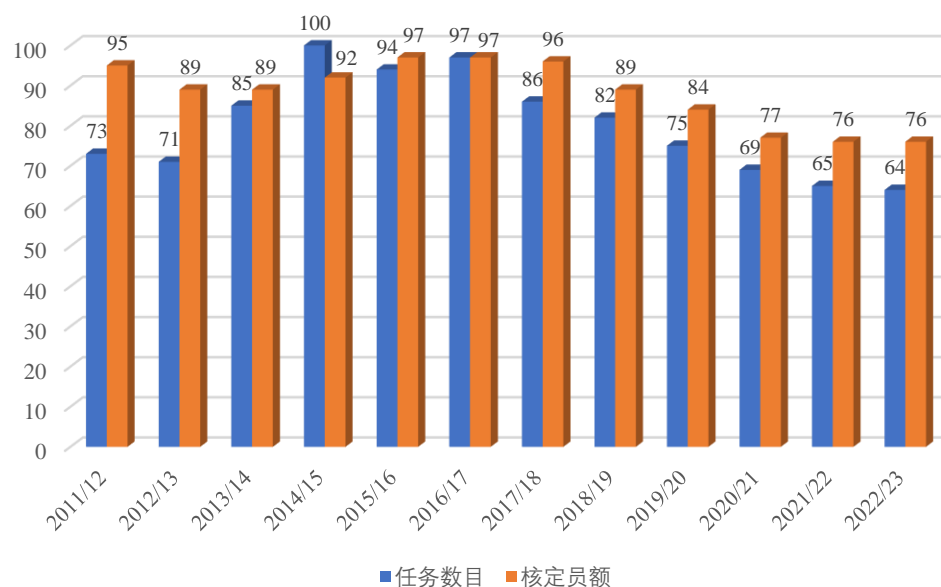
11. 审咨委注意到，欺诈和腐败风险在调查司 2022 年工作计划构成重要组成部分，但在内部审计司工作计划中则仅占 2%。审咨委还注意到，2021 年，调查司将其资源的 36%用于调查欺诈和腐败案件(见图三)。经询问，监督厅告知审咨委，欺诈和腐败风险跨越不同类别，包括采购、口粮管理和“团结”系统控制。

12. 审咨委赞扬监督厅在制定工作计划时考虑到全秘书处的企业风险管理风险登记册。鉴于欺诈和腐败风险关系重大，审咨委建议监督厅作出协调一致的努力，确保优先注重充分覆盖这些风险，并在今后工作计划中更明确反映其关于欺诈和腐败风险的计划工作。

任务/资源趋势分析

13. 如图二所示，监督厅表示，内审司计划在 2022/23 财政年度执行 64 项与维持和平行动有关的审计任务，2021/22 财政年度为 65 项任务，这表明任务数量在 2014/15 财政年度达到 100 项任务的最高峰后呈持续下降趋势。另一方面，员额数目预计将与 2020/21 财政年度持平，为 76 个，低于 2016/17 财政年度的 97 个员额高位。

图二
任务/员额资源趋势



14. 就 2022/23 财政年度而言，审咨委获悉，完成 64 项任务的前提是所有核定职位都将得到填补。然而，假设该司按照预算指南，保持 10%的空缺率，预计会完成的任务数为 58 项。拟议指示性审计专题清单载于附件一。审咨委将继续在今后的报告和预算中监测这些趋势。

2022/23 年度能力缺口和拟议预算

15. 监督厅告知审咨委，可用天数与每三年审计高风险和每五年审计中等风险所需天数相比显示，能力缺口为 60 天。监督厅表示，目前的缺口可在其现有资源范围内控制，因此监督厅没有要求追加资源。

16. 审咨委注意到内审司努力管理其资源，以应对本组织面临的各种风险。有鉴于此，审咨委核可财政资源表中提议的内审司所需资源。

B. 检查和评价司

工作计划执行情况

17. 审咨委在其关于 2013 年 7 月 1 日至 2014 年 6 月 30 日期间维持和平行动支助账户下内部监督事务厅拟议预算的报告(A/67/772)第 24 段中建议，为使检查和评价司确保其工作继续对决策者具有价值，它除其他外应及时完成报告。在审议期间，审咨委获悉，在 2021/22 财政年度，该司尽管没有全员配备，但已经完成了四项计划任务中的三项。第四份报告已经起草完毕，预计将于 2022 年 4 月发布。已完成的 3 项任务包括评价(a) 联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)对扩展国家权力和法治的贡献；(b) 联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)对法治和安全机构的支持；(c) 对维和行动政治事务的专题评价。第四份报告将于 2022 年 4 月完成，涉及对维和行动中妇女与和平与安全问题的专题评

价。审咨委还获悉，该司修订了其规划假设，将任务的完成时间从 9 个月延长到 12 个月，据信这是完成注重成果的评价的较现实时限。

18. 审咨委肯定检查和评价司为完成其工作计划而作的努力。审咨委还认为，订正规划假设将导致在完成该司工作计划方面持续取得业绩，同时又不影响质量，审咨委计划继续监测工作计划的执行趋势。

19. 作为其议程所列例行项目的一部分，审咨委还收到了关于监督厅空缺率的最新情况。审咨委注意到，2021 年 12 月该司维持和平科的空缺率为 27.2%，略低于截至 2020 年 12 月 31 日记录的 30%。虽然审咨委获悉征聘工作正在进行，应可使该司能够雇用一些新的评价人员，但监督厅也表示，随着大流行病疫情的改善，人们出于个人和职业原因寻求新的机会，人员更替率开始上升。

20. 鉴于检查和评价司规模小，空缺对其执行工作计划的能力有着重大影响。因此，审咨委认为，该司有必要密切监测空缺率，并迅速采取行动填补在整个年度出现的任何新增空缺。

基于风险的规划

21. 与以往预算一样，监督厅告知审咨委，该司的工作计划继续以风险为基础，目的是确保周期性地涵盖符合本组织战略重点的高风险专题。因此，监督厅表示，在确定基于风险的评价工作计划的专题时，考虑了以下因素：风险概况、战略相关性、执行成熟度和可评估性(包括以前的覆盖范围、方案逻辑、数据可用性和效用)。监督厅还表示，它根据和平行动的规模和复杂性以及相关任务规定，确定了和平行动的以下三个风险级别。第 1 级包括联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)、马里稳定团、联刚稳定团和联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)；第 2 级包括联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)和联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)；第 3 级包括联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)、联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)和联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)。

22. 监督厅还表示，它力求确保在计划的八年评价周期内更频繁覆盖风险较高的一级特派团，并覆盖所有和平行动。到 2022/23 财政年度结束时，六个具有较高风险或战略相关性的跨领域专题——即政治事务；妇女与和平与安全；青年与和平与安全；气候安全和风险；儿童与武装冲突；与冲突有关性暴力或预防暴力极端主义——也将得到覆盖。

23. 审咨委还获悉，该司已表示，在对 2021/22 年度采用此方法后，2022/23 年度暂定工作计划现包括：(a) 拟于 2022/23 年度完成的 5 项评价；(b) 5 项拟于 2022/23 年度开始并于 2023/24 年度完成的新评价。附件二载列专题清单。

24. 审咨委肯定该司努力展示其工作计划如何以本组织的风险为导向，并且将继续跟踪这方面的进展。审咨委还呼吁监督厅继续努力，使其工作与本组织企业风险管理框架的优先事项保持一致。

能力缺口分析和拟议预算

25. 审咨委获悉，该司的能力缺口分析集中于下列假设和方法：(a) 新的重点是特派团实质性构成部分，这导致可评价单位数目减少(34)；(b) 每年都需要进行 4.25 项次级方案评价；(c) 员额在职率为 100%(即所有 9 个维持和平评价人员员额都将填补)。

26. 根据上述假设，监督厅表示，在八年周期内，评价维持和平行动需要 10.6 名工作人员，而现有工作人员只有 9 名，因此能力缺口为 1.6 名工作人员。

27. 审咨委向监督厅进行了后续跟进，询问了该司计划如何解决已查明的能力缺口。对此，监督厅表示，按照主计长的建议，监督厅将密切监测其总体资源，并根据需要在短期内使用现有资金填补资源缺口。

28. 审咨委鼓励监督厅考虑在必要时重新分配资源，以填补缺口。在这方面，审咨委核可财政资源表中所列的所需资源。

C 调查司

29. 在审查调查司的支助账户预算时，审咨委回顾了秘书长的改革倡议，秘书长在其中呼吁加强问责制。审咨委还重点讨论了空缺率问题和调查司完成各项调查所需的时间。

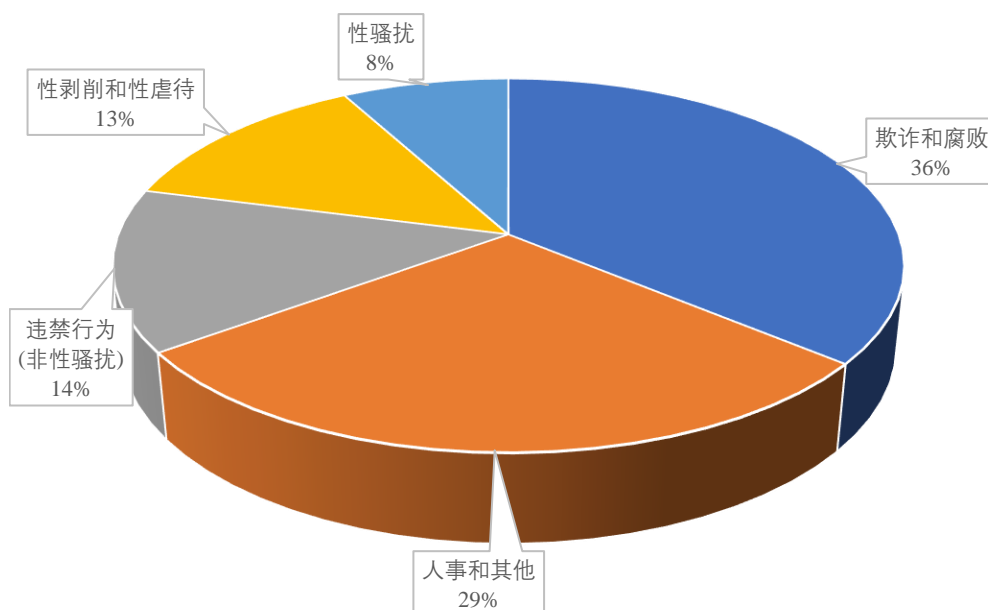
工作计划执行情况

30. 审咨委获悉，调查司工作计划执行情况仍然是根据案件数量、积压时间和完成时间的趋势进行审议的。调查司表示，受理案件总数略有增加，从 2020 年的 1 253 宗增至 2021 年 12 月 31 日的 1 317 宗，而且由于大批案件已结束调查，未完成调查的案件数量已开始减少。监督厅表示，案件量已从 2020 年 12 月 31 日的约 320 个案件减少到 2021 年 12 月 31 日的 279 个。

31. 平均完成时间从 2020 年的约 10.5 个月上升到 2021 年的 12.9 个月——扭转了 2015 年开始的五年下降趋势。审咨委请监督厅说明平均完成时间拉长的原因。监督厅答复说，调查司注意到 2015 年至 2020 年完成时间呈下降趋势，其原因是当时再度强调及时调查的重要性，特别是加强了管理监督并降低了空缺率。监督厅指出，2020 年开始的疫情造成了一些挑战，如旅行限制，这影响了证据的收集；办公室的关闭以及远程办公的增加，导致需使用虚拟工具来完成诸如证人和调查对象约谈等调查步骤；冻结征聘，导致空缺率上升。此外，据监督厅说，2017 年至 2020 年，该司的案件量大幅增加。不过，监督厅表示，将在 2022 年审查提高按时完成调查的问题。

32. 审咨委还获得了调查司 2021/22 财政年度案件数量的细目。据监督厅说，虽然欺诈、腐败、人事和其他事项占未完成调查的案件的大多数，但涉及性剥削和性虐待以及违禁行为的案件数量仍然很大(见图三)。

图三
按类型分列的调查司目前案件数



33. 审咨委同意认为，缩短完成调查所用的平均时间应是调查司明年的一项优先工作。审咨委将在以后的会议上继续监测案件量和平均完成时间。

34. 在空缺率方面，审咨委获悉，调查司维持和平科的空缺率已从截至 2020 年 12 月 31 日的 6.6% 低位(A/75/783，第 38 段)上升到截至 2021 年 12 月 31 日的 24.6%。

35. 鉴于调查司的更替率很高，审咨委认为，对该司空缺率的积极管理应继续是一个高度优先和持续的进程。审咨委将在以后的会议上继续监测空缺率。

能力缺口分析和拟议预算

36. 监督厅表示，在确定调查司 2022/23 年度的能力缺口时，它持续考虑了：(a) 对案件总量和由专职调查员负责的选定专门领域(如性骚扰调查)的分析；(b) 未来预计案件量的确定(根据历史水平和组织风险的预计变化)；(c) 预计案件量与现有调查员能力的匹配(针对所有调查员以及选定专门领域)，同时顾及空缺率和其他限制。关于性骚扰调查，监督厅指出，预测所依据的是 2019 年和 2020 年的数据。此外，监督厅表示，据调查司预计，随着 2022 年期间远程办公减少，性骚扰案件数将会回复到疫前水平。就所有调查而言，所作预测均基于 2021 年底的实际完成情况；关于未完成调查的最大案件数预测所依据的是 2022 年 1 月底的实际案件数。

37. 在这方面，审咨委获悉，调查司的能力缺口将根据其当前能力与在现有及时性目标内处理预计案件量所需能力之差加以计算。监督厅说，总体而言，在目前 68 名在职调查员的人员配置水平下，每名调查员每年进行 5 次公开调查，完成 6

次调查，同时考虑到空缺率，该司没有重大缺口。因此，该司认为，2022/23 年度预计案件量将在现有资源范围内可控。

38. 审咨委在审查了调查司的工作计划并在监督厅做出澄清后，核可了监督厅提出的所需资源数额。

四. 结论

39. 独立审计咨询委员会成员谨提交载有其评论和建议的本报告，供行政和预算问题咨询委员会和大会审议。

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)

附件一

内部审计司 2022/23 财政年度拟议维持和平审计初步清单*

中东区域审计处

1. 对联合国脱离接触观察员部队战略规划和问责制的审计
2. 对联合国驻塞浦路斯维持和平部队战略规划和问责制的审计
3. 对联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)民政活动的审计
4. 对联黎部队网络安全防备情况的审计
5. 对联黎部队政治事务活动的审计
6. 对联黎部队安全和安保行动的审计
7. 对联黎部队工作人员应享权利的审计
8. 对联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处的审计
9. 对联合国停战监督组织/中东和平进程特别协调员兼秘书长派驻巴勒斯坦解放组织和巴勒斯坦权力机构个人代表办事处的审计

联合国中非共和国多层面综合稳定团

1. 对航空安全的审计
2. 对网络安全防备情况的审计
3. 对儿童保护方案的审计
4. 对采购的审计
5. 对选举支助活动的审计
6. 对保护平民的审计
7. 对车队管理的审计

联合国马里多层面综合稳定团

1. 对联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)航空安全的审计
2. 对安全部门改革的审计
3. 对网络安全防备情况的审计
4. 对选举支助的审计
5. 对联合行动中心活动的审计
6. 对建筑项目管理的审计
7. 对口粮管理的审计

* 指示性，可能因各种因素而发生变化。

联合国组织刚果民主共和国稳定特派团

1. 对惩戒支助方案的审计
2. 对民政方案的审计
3. 对支助刚果民主共和国武装部队的审计
4. 对支助刚果国家警察的审计
5. 对航空安全的审计
6. 对保护平民的审计
7. 对中央仓库管理的审计
8. 对关闭区域办事处和资产处置情况的审计

总部

1. 对联合国航空资产采购的审计
2. 对医疗后送成效的审计
3. 对政治和建设和平事务部及和平方行动部新组织结构变革管理实施情况的审计
4. 对政治和建设和平事务部及和平方行动部的政策和指导进程以及支持将冠状病毒病(COVID-19)大流行应对工作纳入其工作方案主流的支助工作的审计
5. 对秘书长也门问题特使办公室和联合国支助荷台达协议特派团的审计
6. 对联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组的审计
7. 对安全和安保部近身保护干事管理的审计(在相关外地审计单位的协助下)

驻地审计办公室(乌干达恩德培)

1. 对恩德培区域服务中心教育补助金发放情况的审计
2. 对联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)工程项目的审计
3. 对区域服务中心所提供财务服务的审计
4. 对区域服务中心入职和离职活动的审计
5. 对联阿安全部队采购和合同管理的审计

联合国南苏丹特派团

1. 对出入控制和换卡系统的审计
2. 对合同管理的审计
3. 对环境可持续性活动的审计
4. 对外地办事处执行特派团任务的业务行动的审计

5. 对空中业务的审计
6. 对当地采购活动的审计
7. 对军事行动的审计
8. 对政治事务方案的审计
9. 对保护、过渡和重返社会方案的审计
10. 对联合国警察能力建设方案和支助南苏丹国家警察署的审计

联合国索马里援助团和联合国索马里支助办公室

1. 对联合国索马里援助团(联索援助团)和联合国索马里支助办公室(联索支助办)设施管理及职业健康和安全的审计
2. 对联索援助团和联索支助办网络安全审计
3. 对联索援助团和联索支助办关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策的审计
4. 对联索支助办采购活动的审计
5. 对联索援助团和联索支助办合同使用与管理的审计
6. 对联索支助办调度业务的审计

信息和通信技术

1. 对马里稳定团无人驾驶飞行器系统的审计
2. 对秘书处企业身份管理系统的审计
3. 对案件管理跟踪系统(前称不当行为追踪系统)的审计
4. 对信息和通信技术厅和马里稳定团电子燃料管理系统的审计
5. 对秘书处电子邮件安全的审计

附件二

检查和评价司 2022/23 年度任务汇总*

2022/23 年度预计将完成 5 项评价：

1. 对联合国南苏丹特派团为国家当局、稳定和法治提供的支持的评价
2. 对联合国中非共和国多层次综合稳定团为国家当局、稳定和法治提供的支持的评价
3. 对联合国科索沃临时行政当局特派团为国家当局、稳定和法治提供的支持的评价
4. 对青年与和平与安全的专题评价
5. 对气候安全的专题评价

预计有 5 项评价将于 2022/23 年度开始并于 2023/24 年度完成：

1. 对联合国驻黎巴嫩临时部队的评价(构成部分待定)
2. 对联合国阿卜耶伊临时安全部队的评价(构成部分待定)
3. 对联合国西撒哈拉全民投票特派团的评价(构成部分待定)
4. 专题评价(专题待定)
5. 对维持和平中法治问题综合报告的评价

* 指示性，可能因各种因素而发生变化。