



大会

Distr.: General
27 February 2014
Chinese
Original: English

第六十八届会议

议程项目 147

联合国维持和平行动经费筹措的
行政和预算问题

2014 年 7 月 1 日至 2015 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的拟议预算

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 2014 年 7 月 1 日至 2015 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。



一. 导言

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，向大会提交对2014年7月1日至2015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(监督厅)预算的评论、咨询意见和建议。本报告是根据审咨委职权范围(大会第61/275号决议，附件)第2(c)和(d)段的规定提交的。
2. 审咨委有责任结合其他监督机构的工作计划对监督厅工作计划进行审视，并就此向大会提供咨询意见，还有责任结合监督厅工作计划审查监督厅拟议预算，并通过行预咨委会向大会提出建议。审咨委在2013年12月11日至13日举行的第二十四届会议和2014年2月19日至21日举行的第二十五届会议上审查了监督厅的工作规划过程和2014年7月1日至2015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、预算和账户厅及监督厅努力提供相关文件供审咨委审议。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. 2014年7月1日至2015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30 966 600美元(毛额)，与上一年核定预算29 207 800美元(毛额)相比，增加了1 758 800美元(毛额)，相当于6%。增加部分来自员额资源，信息技术以及设施和基础设施。与员额有关的费用增加了7.9%，从20 908 500美元增加到22 555 600美元，其中部分原因是拟将8个一般临时人员职位改划为经常员额。由于拟议的改划，一般临时人员拟议所需资源减少了1.3%，从6 002 400美元减少到5 927 300美元。除一般临时人员外，非员额费用减少的主要部分是与咨询人有关的费用减少。
5. 与2013/14年度对照的监督厅2014/15年度拟议财政资源列于表1。

表 1
财政资源

(千美元)

	2013/14 年度 核定数	2014/15 年度 拟议数	差异	
			美元	百分比
内部审计司	17 232.40	17 894.50	662.10	4
检查和评价司	996.90	963.60	-33.30	-3
调查司	10 273.80	11 182.30	944.50	9
执行办公室	740.70	926.20	185.50	25
共计	29 207.80	30 966.60	1 758.8	6

注：预算数字由方案规划、预算和账户厅维持和平经费筹措司提供。

6. 审咨委认识到，审议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的部分，更适合列入行政和预算问题咨询委员会的职权范围。因此，审咨委将在自身职权范围内，将审查、评论和咨询意见的重点放在监督厅工作规划和预算编制过程上。审咨委将根据职权范围，通过行政和预算问题咨询委员会向大会提交本报告，并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. 自成立以来，独立审计咨询委员会在发布的报告中就内部审计司的工作规划和预算编制过程提出了许多建议，除其他外，包括：监督厅应对其整体工作进行更多的能力差距分析，以确保分配适足资源用于完成任务；由于资源分配的依据是预期工作计划将得到充分执行，监督厅应确保把工作计划的执行作为高度优先事项；监督厅在制订主要业绩指标时，考虑用定性指标来补充定量指标；监督厅完善其基于风险的工作计划，以确保监督厅充分抓住采购等高风险领域。审咨委注意到，该司执行了其中的多数建议，例如能力差距分析和工作计划的执行。审咨委还注意到该司继续用残余风险作为其工作计划的依据。

8. 内部审计司是监督厅三个司中最大的司，占支助账户下监督厅预算的将近58%。因此，审咨委很大一部分审议和讨论仍是针对该司的工作计划和预算。

内部审计司工作计划

9. 审咨委获悉，监督厅与每一位方案主管讨论过审计工作计划草案，每一位方案主管都将收到工作计划的最后定稿。因此，如表2所示，审咨委获悉内部审计司计划开展100项与维持和平行动有关的审计任务。这一工作量基于的是该司满员运作的假设。然而，据监督厅称，如果计入该司预期空缺率，该司能够进行90项工作，而上一期间为85项。监督厅表示，它在本期间将继续与管理当局协商，监测在各特派团查明的风险，并视需要根据新出现的风险和优先事项来修订工作计划。

表2

内部审计司任务的数量和分配趋势

重点领域	财政年度				2013年与2014年之间的变化	
	2011年	2012年	2013年	2014年	任务数	百分比
后勤	13	16	19	28	9	47
方案和项目管理	12	17	13	16	3	23
财产和设施管理	7	5	15	9	-6	-40

重点领域	财政年度			2014 年	2013 年与 2014 年之间的变化	
	2011 年	2012 年	2013 年		任务数	百分比
安全和安保	14	4	7	6	-1	-14
人力资源管理	10	4	8	17	9	113
财务管理	5	6	10	12	2	20
治理和战略	8	10	1	0	-1	-100
信息技术	3	3	3	10	7	233
采购	1	6	9	2	-7	-78
共计	73	71	85	100	15	20

专题和独立审计

10. 监督厅在执行审咨委提出的某些建议方面继续取得进展。审咨委在其报告(A/65/329)的第 8 段中指出,监督厅对共有的系统性问题进行更多审计,即专题审计,可以增加其监督工作的价值。因此,审咨委建议“监督厅在编制工作计划时更加强调共有问题的审计……以查明需要管理部门优先处理的普遍的系统性问题”。

11. 就 2014/15 年而言,监督厅表明,它已经查明了打算集中精力解决的几个高风险共有领域,包括“团结”项目的执行、空中业务、职业操守和纪律以及废物管理的后续审计。如表 3 所示,几乎一半的任务是专题审计。监督厅称优先重视这些专题审计,余下的资源则适当拨给独立审计。审咨委赞扬内部审计司为专题审计作出的努力。审咨委将在未来的报告中继续监测这一事项。

表 3

按重点领域分列的内部审计司 2014/15 年计划的任务种类

重点领域	任务数目		
	专题	非专题	总计
后勤	11	18	29
方案和项目管理	3	11	14
财产和设施管理	6	1	7
安全和安保	3	4	7
人力资源管理	13	4	7
财务管理		6	6
治理和战略		1	2
信息技术	8	2	10

重点领域	任务数目		
	专题	非专题	总计
采购		2	2
特遣队所属装备和其他应享权利	5	1	6
其他		1	1
共计	49	51	100

基于风险的工作规划和能力差距分析

12. 审咨委在其报告(A/64/652)第 26 段中建议内部审计司通过和执行一项更强有力的计划，以编制基于残余风险的审计工作计划。审咨委在其报告(A/66/85)第 12 段中确认，对主要控制措施的审计应该有助于确定本组织所面临的残余风险，并期待收到基于残余风险的监督厅未来预算。

13. 监督厅其后向审咨委报告说，内部审计司现在把基于残余风险的工作计划作为分配其预算资源的依据。因此，关于目前的资源请求，审咨委获悉，该司的年度工作计划基于风险分级的可稽核实体的审计全域。

14. 监督厅表示，在制订其工作计划时，考虑到残余风险以及审计委员会和联合检查组进行的任何相关的监督活动。在此基础上，监督厅说内部审计司有足够的资源对维持和平行动提供充足的覆盖，但联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)除外；因此，该司请设 6 个新员额(即大会第 68/259 号决议核准的改划 6 个一般临时人员职位)。

15. 审咨委回顾其先前的建议，即监督厅完善其基于风险的工作计划，以确保监督厅充分抓住采购等高风险领域。如表 2 和表 3 所示，内部审计司计划在 2014/15 财政年度只进行 2 次专门侧重与采购有关事项的审计，作为独立任务。审咨委希望在这方面得到澄清，并获悉在 2013/14 财政年度，将涉及最大维持和平特派团的大量资源分配给采购高危领域。监督厅还表示，其他审计也将涉及采购的各个方面，将其作为更大审计问题的一部分。但审咨委仍然认为，把采购作为中心重点进行的审计如此之少，表明采购作为核心管理职能没有被视为可从专题审计中获益的高风险。审咨委还认为，自审计委员会报告(A/68/5, Vol. II)第 5 节和第 6 节强调了采购和合同管理方面的几个缺陷需要得到管理层重视之后，把采购作为高风险领域对待更为必要。监督厅在审议中告知审咨委，采购是列入 2015 和 2016 财政年度中审议的专题之一。

16. 在审议了内部审计司工作计划后，并考虑到以往的建议和监督厅的澄清，独立审计咨询委员会核可拟议预算，其中涉及因成立马里稳定团而增加 6 个员额，将员额从 86 个增加到 92 个。

B. 检查和评价司

工作计划的执行和拟议预算

17. 独立审计咨询委员会在其报告(A/66/737)第19段中建议, 监督厅确保将执行工作计划作为高度优先事项, 因为资源分配的依据是预期工作计划将得到充分执行。审咨委在其报告(A/67/772)第24段中建议, 若要确保报告与决策者的关联性, 检查和评价司应及时完成报告。在最近结束的监督厅对该司进行的外部审查中, 也反映了这种情绪。监督厅告知审咨委, 该司正在进行3项评价任务: 评价常备警力; 评价维持和平行动中联合国对平民的保护; 评价保护免遭性剥削和性虐待的情况。审咨委获悉, 3项评价任务均将在2014年6月30日前按时完成。

18. 在2013年12月举行的独立审计咨询委员会第二十四届会议上, 对预算提交进行了最初审查, 当时监督厅表示, 检查和评价司尚未最后敲定其工作计划, 因为它仍在修订其基于风险的工作计划。在2014年2月末举行的审咨委第二十五届会议上, 监督厅向审咨委提供了该司的风险分析和工作计划。

19. 独立审计咨询委员会在其以前的报告中, 建议监督厅进行能力差距分析, 以确定适当的人员配置和其他所需资源。审咨委在与监督厅讨论期间获悉, 检查和评价司请求的预算不会包括监督厅确定的所有高风险领域。此外, 该请求也不会涉及中等和低风险领域, 但审计范围可能涉及其中的一些领域。

20. 审咨委审查了检查和评价司可得的总体资源情况, 并回顾其先前的意见, 即该司可动用23个员额对支出总额约为53.1亿美元、¹ 由经常预算供资的方案进行评价。然而, 对于上一财政年度支出额达到75.4亿美元的维持和平行动,² 检查和评价司却只有3个员额。审咨委获悉, 尽管工作人员紧张是一个问题, 但监督厅没有请求获得更多资源。

21. 独立审计咨询委员会核可继续使用三个员额履行确定的任务, 但担忧要求的人员配置水平不足以涉及所有查明的高风险领域。

C. 调查司

22. 独立审计咨询委员会在其报告(A/66/737)中对调查司资源水平发表的意见取决于大会第63/287号决议关于重组调查司的第37和38段; 关于纽约、维也纳和内罗毕调查中心试行项目报告的定稿情况; 调查司的空缺情况; 对该司进行独立审查的结果。考虑到这些问题, 审咨委在其报告(A/63/772)第36段中核可了重组工作, 其后大会第67/287号决议也给予核准。审咨委在审议期间获悉, 为方便决议的执行, 正在进行招聘/调转工作。

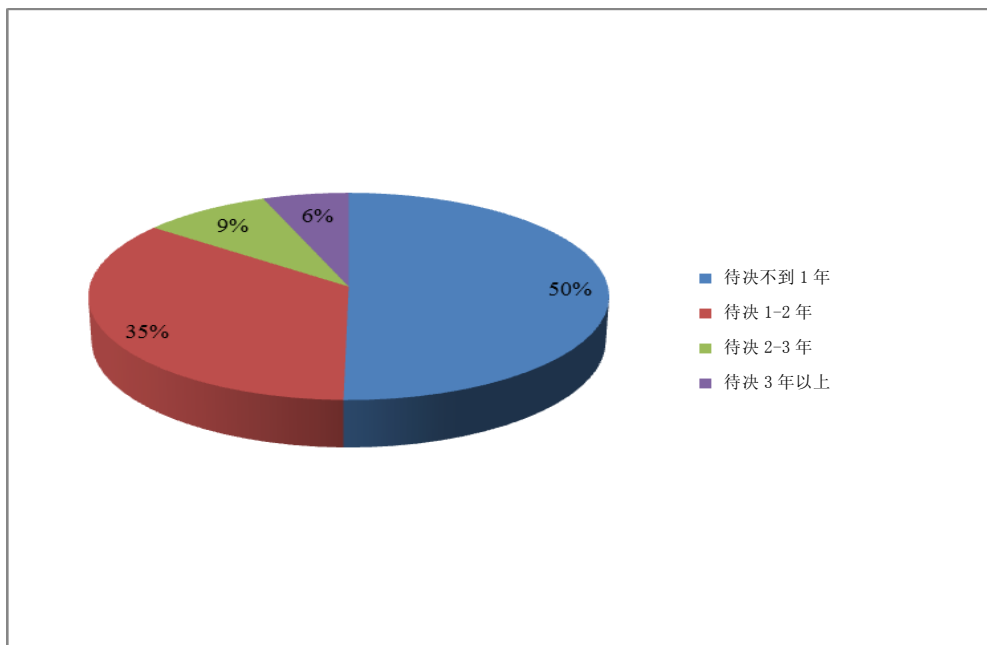
¹ 根据2011年12月终了的两年期预算总额106.3亿美元中的一个数字, 见《大会正式记录, 第六十七届会议》(A/67/5(Vol. I)和Corr1h 2), 第二章。

² 见《大会正式记录, 第六十七届会议》(A/67/5(Vol. II)), 第二章。

工作计划的执行

23. 回顾其以前对延迟完成调查任务的关注，审咨委从调查司获悉，在减少结转任务数目方面取得进展。具体地说，截至 2013 年 9 月 30 日，结转任务的数目从年初的 256 项减少到 171 项。监督厅还表示，在 171 项待决案件中，50%待决不到一年，35%在一年到两年之间，9%已经待决两到三年，6%已经待决三年以上(见图)。

所有待决案件



24. 及时完成调查是独立审计咨询委员会长期关注的问题。它向监督厅着重指出，一半的案件待决一年以上，这仍是令人不可接受的情况，并强调监督厅在这方面需要显示出进展。最近，监督厅表示，它正在采取行动解决这一问题，先是收集所需数据，以了解完成高风险调查所需时间的主要原因。审咨委对在查明和具体改进调查的效率、质量和及时性方面采取这一重大步骤(但这只是第一步)感到鼓舞。

工作计划和资源需求

25. 审咨委获悉，在制订调查司的工作计划时，传统上考虑的是需要加强调查职能，同时在大会提供的资源范围内保持现有的生产力水平。监督厅告知审咨委，该司 2014 年工作计划旨在转向更加基于风险的方法，通过实现三个综合目标来加强该司和提高生产力，这三个目标是：非常明确地侧重高风险业务中的欺诈行为；主要根据从试行项目收集的信息重组调查司；完成监督厅独立专家小组对调查司审查的执行的执行工作。

26. 审咨委在其报告(A/68/273)第 71 段中,对在成立预防性的调查股方面取得的进展缓慢表示关注,并敦促监督厅在未来的工作计划中,在这一领域显示出具体的进展。在其后的讨论中,审咨委获悉,预防风险股已经开始运作。此外,还采取了一个单独举措,即在索马里国家工作队的支持下成立风险管理股,以评估所有在索马里运作的联合国实体面临的方案风险。后来监督厅调查司向风险管理股配属了一名联络干事,并迅速查明需要进一步调查的案件。这一联络产生的工作样板是,调查司在联合国索马里援助团捐助者供资的方案中发现了重大的欺诈事件,即在一项合同中,有 79%的合同价值属于欺诈或无事实根据的。审咨委获悉,监督厅打算在其他特派团,包括在阿富汗和马里的特派团,模仿这一概念,即在其他风险管理股中配属一名联络干事,为此监督厅正在请求增设两个一般临时人员职位。审咨委欢迎预防风险股成立和在高风险实地特派团设立风险管理股,并期待在这方面取得进一步的积极成果。

预计的案件量

27. 独立审计咨询委员会获悉,鉴于调查司处理的案件基本上是被动反应性的,估计调查司在任何报告所述期间处理的事项数量始终具有挑战性。监督厅还指出,五年的趋势表明,年接受案件量约为 600 项,其中约 150 项导致调查,其余事项转交其他实体,核实或存档作为资料。如以前几年,监督厅预计多数调查有关财务和人事事项(至少 60%),采购和性剥削和性虐待各占不到 15%。

28. 考虑到转向更具预防性的和基于风险的工作计划、调查司的所需资源以及仍需要在解决延迟完成调查工作方面取得进展,独立审计咨询委员会核可请求的调查司资源水平,包括增设两个一般临时人员职位,以支助马里稳定团。

四. 结论

29. 独立审计咨询委员会成员谨提交载有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

克里斯托弗·米姆(签名)

独立审计咨询委员会副主席

约翰·穆万加(签名)

独立审计咨询委员会成员

纳塔利娅·博恰罗娃(签名)

独立审计咨询委员会成员

玛丽亚·格拉西亚·普利多·坦(签名)