



第六十二届会议

议程项目 140

联合国维持和平行动经费筹措的  
行政和预算问题

2008年7月1日至2009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预算

独立审计咨询委员会的报告

摘要

本报告载列独立审计咨询委员会对2008年7月1日至2009年6月30日期间列在维持和平行动支助账户项下内部监督事务厅拟议预算的评论。鉴于委员会新近设立，在其初次报告中，将着重针对预算中讨论的高层次问题，并以内部监督事务厅调查司拟议的结构改组为重点。



## 一. 导言

1. 独立审计咨询委员会对内部监督事务厅（监督厅）2008年7月1日至2009年6月30日期间列在维持和平行动支助账户项下的拟议预算进行审查（见A/62/783）。这次审查是根据大会第61/275号决议附件所载委员会职权范围第2(d)段的规定进行的。根据其规定，参考工作计划审查监督厅的拟议预算，并通过行政和预算问题咨询委员会向大会提出建议，是委员会的职责之一。

2. 鉴于独立审计咨询委员会新近成立，委员会通过咨询委员会向大会提出评论意见可用的时间不多，和鉴于从监督厅和其他联合国实体收到有关文件的时间相当晚，委员会的评论意见是以已提供的文件作为基础，主要关乎监督厅调查司拟议的结构调整。委员会计划对今后的拟议预算作出更加详尽的评价。委员会预期，监督厅2008年工作计划将在委员会2008年4月底举行下一次会议之前敲定。委员会将审查最后工作计划的实质内容并就此同监督厅商讨，委员会随后将提出它认为适当的重要评论。

## 二. 背景

3. 监督厅2008年7月1日至2009年6月30日期间列在维持和平行动支助账户项下的拟议预算估计为27 946 500美元（毛额）。同前一年的核定预算22 937 000美元（毛额）相比，增加5 009 500美元（毛额），即21.8%。拟议预算的涵盖范围包括调查司、内部审计司、视察和评价司和执行办公室。

4. 监督厅2007/08年度同2008/09年度对照的财政资源数额如下：

（千美元）

	2007/08 年度	2008/09 年度	差额	百分比
调查司	9 896.2	10 946.8	1 050.6	10.6
内部审计司	11 483.4	13 248.8	1 765.4	15.4
视察和评价司	1 062.5	948.6	(113.90)	(10.70)
执行办公室	494.9	2 802.3	2 307.4	466.2
方案支助费用	494.9	732.5	237.6	48.01
采购问题工作队	—	2 069.8	2 069.8	—
<b>共计</b>	<b>22 937.0</b>	<b>27 946.5</b>	<b>5 009.5</b>	<b>21.80</b>

5. 上面详列的财政资源包括采购问题工作队2008年7月1日至12月31日期间所需经费2 069 800美元。采购问题工作队于2006年1月设立，相关的所需

资源列在个别的维持和平特派团预算内。如秘书长关于采购问题调查所需资源的报告（A/62/520）所述，工作队的收费将在维持和平预算（85%）和经常预算（15%）之间分摊。2008/09 财政年度，将在维持和平预算项下引起的所需经费总额估计达 4 139 500 美元。工作队预期将在 2008 年 12 月 31 日之前完成对所有与采购相关案件的审查。因此，秘书长请拨约达所需经费总额 50% 的经费，计入维持和平支助账户预算。

6. 监督厅向独立审计咨询委员会提供了有关其战略方向和工作计划的资料，这是编列该财政期间拟议所需资源的核心根据。根据监督厅提供的资料，兹将这三个司个别的重要战略倡议和简要工作计划载列如下：

## A. 调查司

### 战略

7. 监督厅计划通过下列举措加强调查司的能力和业绩：

(a) 按照主要的两类案件，即：性剥削和性虐待案件和财务、经济及行政行为不当案件，使调查技能专业化；

(b) 确保调查工作维持优越质量所需的足够能力，把目前分散在各维持和平特派团内的调查员集中到设在纽约、维也纳和内罗毕的三个区域中心。每一个中心，包括将成为该司总部的纽约，都约有 25 名调查员驻留。

8. 监督厅认为，大约 10 至 12 名调查员是一个调查单位最低限度应拥有的调查能力。它认为，要驻留这些人员，任何时间都应约有 150 宗案件在进行调查。据监督厅指出，目前，每一个维持和平特派团都有 20-30 宗案件正在调查，这样的数量并不值得派驻地调查员。就主管内部监督事务副秘书长为加强监督厅调查职能的行动和提案进行的详尽讨论载在 A/62/582 和 Corr. 1 号文件内。监督厅在该报告中特别着重三个方面：领导和管理；业务战略和程序；和最适当的结构与地点。

9. 据监督厅指出，新结构不仅将体现调查司工作的实务领域更有重点，它也将使该司的工作范围涵盖下两个新特派团的调查案件，即：非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动和联合国中非共和国和乍得特派团。监督厅指称，按照驻地调查员模式，将需要大约 18 个新员额，以便为这两个特派团提供调查服务。根据拟议的区域中心模式，监督厅将可在现有资源范围内为非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动和联合国中非共和国和乍得特派团提供这些调查服务。

### 工作计划摘要

10. 据监督厅指出，除了调查司主要是由需求驱动工作之外，目前正执行下列重要倡议：

- (a) 制定标准作业程序；
- (b) 审查和拟订调查手册；
- (c) 通过利用案件收受委员会和加强案件管理系统改进案件的处理；
- (d) 改善工具和技术；
- (e) 统合采购问题工作队的案件数量。

11. 2008/09 年度，调查司预测的产出将包括：

- (a) 对行为不当的指控（第一类）进行 420 次审查和分析，以便就管辖权和调查行动作出决定；
- (b) 120 份调查报告；
- (c) 130 次向方案主管查询，征求评论和要求采取适当行动；
- (d) 就对第一类案件拟议的调查或对第二类案件进行的调查，向外勤支助部提供 20 次咨询服务。

## **B. 内部审计司**

### **战略**

12. 监督厅将通过下列举措继续表现专业上的优秀水平：

- (a) 确保基于风险的工作计划；
- (b) 进一步加强专业实务科的职能；
- (c) 加强信息和通讯技术支助；
- (d) 建设法证审计能力。

### **工作计划摘要**

13. 内部审计司的工作计划将包括：

- (a) 就审计结果和关于维持和平行动重要审计建议的执行情况向大会提交一份年度报告；
- (b) 大会特别要求提交的审计报告；
- (c) 120 次审计，包括关于维持和平行动部和外勤支助部总部职能的 10 次审计；
- (d) 关于共有问题的 2 次横向审计；
- (e) 由维持和平特派团内的驻地审计员进行的 15 次风险评价工作；

(f) 为驻地审计员和审计助理制定两项专业发展培训方案和举行一次首席驻地审计员年会。

## C. 视察和评价司

### 战略

14. 监督厅将通过下列举措改善质量和业绩：

- (a) 研讨视察和评价手册及标准作业程序；
- (b) 详细修订风险评价方针和工作规划。

15. 监督厅还计划大幅扩大对维持和平行动的工作五范围，以便响应大会第 58/269 和第 60/257 号决议关于加强监测和评价系统以及关于改进方案执行情况 and 评价报告的格式和提交时间的各项规定。

### 工作计划摘要

16. 视察和评价司的工作计划包括：

- (a) 为维持和平评价和视察建立适当的方法学框架；
- (b) 就维持和平行动的审查提交两份深入的评价报告；
- (c) 就维持和平行动的专题评价提交两份报告；
- (d) 关于维持和平行动审查的两份特别检查报告。

## 三. 独立审计咨询委员会的评论

### A. 概述

17. 内部审计专业惯例国际标准规定：

(a) 内部审计对每一次审计工作都应研讨和记录计划，包括范围、目标、时间和资源分配；

(b) 内部审计活动的工作计划应以每年至少进行一次风险评估为基础。

18. 最佳做法还确认，应持续利用单一审计方法来评估风险，被审计对象，特别是对管理风险负有责任的各方也应了解这种方法。

19. 因此，预算应根据一项拟议工作计划编制，该计划应以风险评估为基础拟订，并应有明确的界定，连贯一致地应用和适当地记录。

20. 独立审计咨询委员会建议，应在规划文件中反映已同其他监督机构协调的证据。工作计划应在提出预算之前或同时编制，其中应当载列执行该计划所需的所有资源。

## B. 调查司

21. 如前所述，独立审计咨询委员会把这次高级别审查的重点主要针对调查司拟议的结构调整以及费用和其他相关的影响。

22. 2007/08 年度，核准在支助账户项下为调查司配置 12 个员额（6 个专业人员和 6 个一般事务人员）。除了这些员额之外，还加上在一般临时助理人员项下筹经费的 63 个员额（46 个专业人员和 17 个一般事务人员）。

23. 调查司的结构调整包括把现设核定员额调往三个主要区域中心——纽约、维也纳和内罗毕，将维持和平特派团内的核定一般临时助理人员资源转划和在三个区域中心内重新设置这些员额。监督厅的提案涉及：将 12 个现设驻地调查员职位（6 个专业人员和 6 个一般事务人员）从维持和平特派团调往中心、将列在一般临时助理人员项下编列经费的 36 个职位（26 个专业人员和 10 个一般事务人员）改划为员额，并把它们从维持和平特派团调往中心并把三个中心目前已在一般临时助理人员项下编列经费的 27 个现设职位（20 个专业人员和 7 个一般事务人员）转划为员额。因此总共包括 75 项变动。监督厅建议，根据调查司的工作计划，同 2007/08 年度核定工作人员配置资源相比，工作人员裁减 2 个员额。每一个区域中心预期的需要如下：纽约，29 个员额（23 个专业人员和 6 个一般事务人员）；内罗毕，26 个员额（18 个专业人员和 8 个一般事务人员）和维也纳，18 个员额（13 个专业人员和 5 个一般事务人员）。监督厅认为，调查司的新结构将解决工作质量和提高效率方面的关注。

24. 尽管调查员专家小组的设立将为本组织带来技能和经验，独立审计咨询委员会建议监督厅采取适当步骤，确保这样做不至于造成过分重视某些类案件和其他类案件不够重视的结果。监督厅向委员会指出，监督厅的战略旨在：在专业领域提供更加丰富的技能发展机会，包括使调查员有机会获得多种技能。

25. 委员会注意到监督厅为支持结构调整而提出的论据。尽管委员会认为，区域中心的构想大有道理，它希望在支助账户预算报告中进一步讨论了二拟议的结构调整短期和长期所涉的费用，以及将现有调查员调动对树立先例和可能对工作人员士气引起的影响。应通过成本效益分析提供有用的资料，显示与现用驻地调查员办法相关的所有费用，并同区域中心办法所需费用比较。这些费用还应包括辞退工作人员和征聘新工作人员可能引起的额外费用。举例来说，2008/09 年度在员额资源项下编列经费数额 20 135 900 美元涉及在区域中心配置 73 个员额的费用。由于延迟征聘因素，这笔预算数额是根据较低的标准成本费率（专业人员员额 50%，一般事务人员员额 65%）计算。在接续的预算期间，这些员额的费用

估计数将大幅提高，因为专业工作人员将按 95.1%，一般事务工作人员将按 98.5% 的比率计算费用。监督厅同意，对预算文件进行进一步讨论将提供机会，提醒委员会注意区域中心结构所具优点的详情。

26. 鉴于上述各项评论，独立审计咨询委员会认为，监督厅应考虑采用分阶段的方式，转调/转划拟议为 2008/09 年度设置的员额。在这方面，监督厅的建议并未指出，在 73 个员额当中，预期有多少是长期需要的员额。委员会又注意到，支助账户的预算并没有载列拟议保留的 73 个员额的职责和任职者将履行的职能。载列这种信息将可提供支持结构调整的有用资料。

27. 委员会还建议，监督厅密切注意，如何根据最高审计机关和其他问责组织的专业知识，规定工作成效高的调查员需要哪些类技能和经验。关于结构调整或将引起任用新工作人员，监督厅在考虑这些任命时应照顾到现有工作人员，看他们是否符合申请和担任新职位的资格。在采用这个程序时，应考虑周全并予以有效执行，以便确保公平和平等对待所有现有联合国人员和预期申请人。综上所述，监督厅在着手实施之前，还需要考虑到所有相关的费用和对士气的影响。

### C. 内部审计司

28. 据监督厅指出，2008 年工作计划主要是以对客户活动进行的初步风险评估为基础。对维持和平行动部和外勤支助部进行的全面风险评估预定在 2008 年 5 月进行，内部监督司的工作计划将根据结果予以修订。独立审计咨询委员会计划审查订正工作计划。

29. 内部监督司基于风险的计划是以该司 2006 年 6 月采用的风险评估方法为基础，并于 2007 年 1 月进一步修订和执行。此一方法的关键要素包括：确定的业务风险、重点领域和风险类别。监督厅将业务风险界定为：将会严重影响联合国实现其组织目标和有效执行其战略的情事或行动。监督厅报称，它通过同管理当局和工作人员面谈和举办讲习班以确定这些风险。重点领域关乎联合国行动典型的关键进程领域。监督厅指明了 11 个此种领域。风险类别是按相关的风险类别组合在一起的共同关注或事件。监督厅确定七种风险类别：战略、治理、遵守规定、财务、业务问题、人力资源和信息资源。

30. 独立审计咨询委员会认为，内部审计司提出的方法为制定该司暂定工作计划提供了合理基础。据预算文件所列，内部审计司的产出是以 2008 年工作计划为根据。

31. 委员会在检查内部审计司 2008 年工作计划时指出，计划并没有全部完成。举例来说，就维持和平审计处相当多的任务而言，关于“标准”（不论是高优先、中度优先或低优先）的信息并不完全。在规划的 175 项任务当中，有 89 项（大约 50%）并没有列出关于标准的信息。由于风险评估将使内部审计司更透彻了解其审计对象，并将审计工作重点针对高风险和中度风险领域，因此切需在审计计

划中详尽提供关于标准的资料。有些任务也没有列出了关于“风险类别”的信息。如果工作计划载列一个图例，解释载列在“任务种类”项下的评论，将是有用的。

**32. 独立审计咨询委员会建议，监督厅彻底完成整个工作计划，并就其界定风险和有关风险类别的标准，载列更加完整的信息。2008 年工作计划应当附带一张图例。**

33. 2007/08 年度，就维持和平行动支助账户编列经费的员额而言，内部审计司核定配置的员额数量为 77 个员额。2008/09 年度，监督厅建议将目前编列在个别特派团预算中的 15 个驻地审计员（驻乍得的联合国中非共和国和乍得特派团，3 个员额；驻达尔福尔的非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动，12 个员额）技术转调。确定此一安排是因为拟议的支助账户预算最后敲定和联合国中非共和国和乍得特派团的设立并不是同时发生的。同样地，非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动是在 2007/08 年度的支助账户预算核准后设立的，所以内部审计司所需经费短期内是在非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动预算内编列。这些转调将不会导致联合国需要支付任何额外费用。

34. 2008/09 年度，监督厅还建议将维持和平特派团内一般事务人员（其他职等）的九个审计助理员额转划为外勤事务类别。提出这项建议是为了便利在特派团内征聘合格的审计助理，而不需要从正规工作地点选派工作人员。**独立审计咨询委员会指出，拟议预算内并没有提供任何资料，说明与这种转划相关的潜在成本差额。**

35. 监督厅还要求增设 1 个专业类别（P-4）员额，为联合国海地稳定特派团进行审计工作和裁减 1 个一般事务人员员额（原为联合国科索沃特派团进行审计工作）。

36. 监督厅在预算报告中指出，是以下列因素为根据，要求 2008/09 年度设置员额：有需要对评定的风险提供审计工作、经大会核准的驻地审计员分配办法和每一个维持和平行动任务和业务环境都相当复杂。**由于此前指出的各种制约因素，委员会高级别审查并不包括对内部审计司拟议设置员额进行的详尽评价。**

#### **D. 视察和评价司**

37. 监督厅指出，在拟定其 2008 年工作计划时，视察和评价司有系统地采用基于风险的战略规划办法来确定各种需求之间的优先顺序。据监督厅指出，该司将继续有一些已获大会授权的产出，但并非所有都是基于风险的工作。此外，在评价和选择可能的视察和评价专题时，该司采用的规划框架考虑到与下列要点有关的因素：风险、具有战略重要性的问题以及需要它有系统和周期性进行的工作；此一办法旨在确保该司活动切合联合国理事机构、管理部门和利益攸关方的需要，经常及时处理联合国在战略监督方面的各项优先事项，并把不多的资源集中



用于联合国活动中最需要紧急重视的领域。随着有更多可供有关风险指标利用的数据来源出现，该司采用的风险模式还将进一步修订。

38. 独立审计咨询委员会认为，视察和评价司采用的战略性基于风险的规划办法，为拟订其 2008 年初步工作计划提供了合理基础。委员会欣见工作计划提供了完整信息，支持该司 2008 年将执行的各项活动。

39. 2007/08 年度，视察和评价司受权在维持和平支助账户项下设置 1 个专业类别（P-4）员额。2008/09 年度，该司要求增设 3 个专业员额和 1 个一般事务人员员额，以致由支助账户提供经费的员额总数达到 5 个。监督厅曾指出，增设员额将使视察和评价司能加强其深入评价和专题评价职能，并大幅度扩大该司对维持和平活动进行评价的范围和覆盖面。

40. 基于此前陈述的理由，委员会并未对视察和评价司拟议设置员额的要求进行详尽评价。

#### 四. 结论

41. 独立审计咨询委员会成员请大会审议本报告和注意到其中所载的委员会各项评论意见和建议。

独立审计咨询委员会

主席

戴维·沃克（签名）