



第七十届会议

议程项目 148

联合国维持和平行动经费

筹措的行政和预算问题

2016年7月1日至2017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2016年7月1日至2017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. 引言

1. 独立审计咨询委员会(审咨委)谨通过行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会), 向大会提交对 2016 年 7 月 1 日至 2017 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)拟议预算的评论、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检视监督厅工作计划, 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该厅的拟议预算, 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 2015 年 12 月 9 日至 11 日举行的第三十二届会议上审查了监督厅的工作规划流程和 2016 年 7 月 1 日至 2017 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。
3. 在编写本报告时, 审咨委注意到联合国处理中非共和国境内性剥削和性虐待指控问题外部独立审查小组最近提出的报告。该报告为委员会的意见和建议提供参考, 特别是在为监督厅的调查职能提供所需资源方面。
4. 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

5. 表 1 中提供了监督厅 2015/16 年度和 2016/17 年度拟议财政资源对比。

表 1
财政资源

(千美元)

	2015/16 年度 核定数	2016/17 年度 拟议数	差异	
			(数额)	(百分比)
内部审计司	1 9043.50	19 033.40	-10.10	-0.1
检查和评价司	1 114.40	1 136.90	22.5	2.0
调查司	10 623.50	10 270.00	-353.4	-3.3
执行办公室	780.90	787.70	6.8	0.9
共计	31 562.20	31 228.00	-334.20	-1.1

说明: 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. 2016 年 7 月 1 日至 2017 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约为 31 228 000 美元(毛额), 与上一年度核定预算 31 562 200 美元(毛额)

相比，减少了 334 200 美元(毛额)，减幅为 1.1%。这一减少主要是在一般临时助理费用和其他用品和设备。一般临时助理人员减少(减幅为 515 000 美元或 6.8%)，原因是采用较高的空缺率、用于估算的更新标准薪金费用造成差异和一般工作人员费用估算。

7. 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，更适合列入行预咨委会的职权范围。因此，独立审计咨询委员会将在自身职权范围内，把审查、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，通过行预咨委会向大会提交本报告。将安排与行预咨委会互动，讨论报告内容。

三. 独立审计咨询委员会的评论意见

A. 内部审计司

8. 审咨委在自成立以来的历次报告中，已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，监督厅为执行大多数建议作出了努力。审咨委还注意到该司继续把残余风险作为其工作计划的依据。该司是监督厅三个司中最大的一个司，占支助账户下监督厅预算的近 61%。

基于风险的工作计划

9. 审咨委在其 2010 年 7 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日期间关于这一主题的报告(A/64/652)第 26 段中建议，内部审计司通过更强有力、基于残余风险的审计工作计划。审咨委获悉，该司在制订 2016/17 年度工作计划时采用了 2013 年以来所使用的基于风险的相同办法，确认了前一年的审计范围，并更新了各部门、方案、任务、职能、结构、进程和倡议审计风险评估。监督厅表示，按照风险分级制定了可审计活动的审计范围，同时考虑到风险的影响和出现风险的可能性以及现有的风险管理控制手段；与各司、管理层、审计委员会和联合检查组进行互动/协商的成果。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是基于按照残余风险分级制定的可审计活动审计范围。

10. 因此，监督厅指出，如表 2 所示，该司计划在 2016/2017 财政期间进行七项维和行动有关的审计任务。这比上一期间减少 3%。监督厅指出，对于维和行动实现其目标的能力而言，后勤、财产和设施管理、方案和项目管理是最大风险。因此，在三个领域进行审计的次数也最多。监督厅表示，在本期间将继续与管理层、审计委员会和联合检查组协商，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。

11. 审咨委问及，监督厅将如何把在全秘书处风险评估中查明的重大风险纳入该司基于风险的工作规划假设中。审咨委认为，可以加强工作计划，在该司计划开展的工作同六个重大风险的风险处置和应对计划之间建立更直接、更明确的关系。

因此审咨委建议，在该司今后的工作计划中明确表明，这些计划是如何遵循本组织的重大机构风险战略的。

表 2
内部审计司任务的数量与分配趋势

重点领域	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2015 年和 2016 年之间的差异	
						2016 年	任务数量
后勤	13	16	19	28	16	29	13
方案和项目管理	12	17	13	16	19	26	7
财产和设施管理	7	5	15	9	20	17	-3
安全和安保	14	4	7	6	3	5	2
人力资源管理	10	4	8	17	18	9	-9
财务管理	5	6	10	12	4	4	—
治理和战略	8	10	1	—	—	—	—
信息技术	3	3	3	10	4	3	-1
采购	1	6	9	2	10	4	-6
任务供给	73	71	85	100	94	97	3

专题和单项审计

12. 审咨委在其 2009 年 8 月 1 日至 2010 年 7 月 30 日期间活动的报告(A/65/329)附件第 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。

13. 关于 2016/17 年度，监督厅指出，97 项任务中的 37 项将是专题审计任务。监督厅确定了该厅计划集中力量应对的几个高风险专题领域，包括保护平民、特遣队所属装备、军事行动、航空安全、医疗服务和口粮管理，其中大多数属于后勤重点领域。审咨委赞扬该司继续开展专题审计，并将在今后预算中监测这一事项。委员会今后将审查监督厅在采取专题性工作规划举措方面有哪些机会，并在其中充分纳入审计、评价和调查能力。例如，在综合工作计划汇集监督厅各司的任务，将有利于审查保护平民、维持和平行动中的性虐待和性剥削以及各执行伙伴中可能存在的欺诈问题。审咨委高兴地获知，监督厅已在制定这一做法，并正在采取若干举措来加强该厅的综合工作计划和参与战略。

能力差距分析

14. 审咨委在其 2012 年 7 月 1 日至 2013 年 6 月 30 日期间的报告(A/66/737)第 17 段中建议，由于监督厅继续致力于对其工作计划采用严谨的基于风险的方法，监

督厅应分析其能力差距。监督厅告知审咨委，该厅不要求追加资源。监督厅指出，任何能力差距都将是微不足道的，并将通过三种方式加以应对：(a) 在复杂审计和工作领域中，使首席驻地审计员对审计过程的参与力度超过最初预算；(b) 将审计工作领域中某些技术性较低的任务交给非审计工作人员完成，例如行政助理；(c) 审查在哪些方面可以实现提高审计进程的效率，例如在报告阶段，通过重新分配这些资源来弥补能力差距。

15. 在审议了内部审计司的工作计划并考虑了监督厅以前的有关建议和说明基础上，审咨委核可拟议所需资源。

B. 检查和评价司

工作计划的执行

16. 审咨委在其 2013 年 7 月 1 日至 2014 年 6 月 30 日期间的报告(A/67/772)第 24 段中建议，为了使检查和评价司确保其对决策者具有实际价值，该司除其他外应及时完成报告。审咨委在审议期间获悉，预定在 2015/16 财政年度评价三个项目，即强有力的维和、部队组建和联合国马里综合稳定特派团(马里稳定团)与和联合国中非共和国综合稳定团(中非稳定团)换盔进程，但这些项目全都没有按时完成。监督厅指出，维持和平的评价工作据估将在 2016 年 8 月完成，关于部队组建和换盔的评价工作将在 2016 年 9 月前完成。审咨委依然感到关切的是，未按时完成任务会对此后工作计划造成连锁效应，并呼吁监督厅确保延误不会产生这种效应。

基于风险的工作计划和拟议预算

17. 关于风险评估，审咨委获悉，对于 2015 年风险评估而言，四个主要战略文件为更新专题评价体系提供借鉴。这些文件包括和平行动问题高级别独立小组的报告(A/70/95-S/2015/446)、秘书长对该报告的回应(A/70/357-S/2015/682)、建设和平架构审查专家咨询小组的报告(A/69/968-S/2015/490)和安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况全球研究。

18. 审咨委还获悉检查和评价司用于更新其风险评估的其他风险评估数据，其中包括内部审计司的风险评估；监督厅在过去进行的评价；维持和平任务规定的案头审查；维持和平行动部政策、评价和培训司的评价；对相关利益攸关方的约谈和关于由支助账户供资的维持和平特派团的评价数据。

19. 监督厅表示，该厅在制定检查和评价司的工作计划时考虑到本组织的机构风险。然而，如同内部审计司的情况一样，审咨委认为，全秘书处机构风险管理的重大风险处置和应对举措应更明确地与检查和评价司的工作计划流程挂钩。如果没有表明本组织六个重大风险之间的关联，就会在监督厅内部造成一种各自为政思维。因此审咨委建议，在检查和评价司今后的工作计划中明确表明，这些计划是如何遵循本组织的重大机构风险战略的。

能力差距分析和拟议预算

20. 审咨委在其 2014 年 7 月 1 日至 2015 年 6 月 30 日期间的报告(A/68/773)第 20 段中指出, 检查和评价司的经常预算和维和预算的资源分配存在不一致之处。审咨委获悉, 经该司评估, 有 13 项评价被认为属于高风险领域(其中 8 项是专题评价, 5 项把重点放在个别的维持和平特派团)。但该司指出, 在现有资源下, 该司仅有可能进行 3 项评价, 因此出现 10 项高风险任务的缺口。

21. 审咨委还获悉, 监督厅注意到本组织所面临的资源挑战, 与此同时努力坚持完成其在维持和平方面的评价监督任务, 因此请求增设 1 个 P-3 职等评价干事员额, 以协助该厅的维持和平评价科更加彻底和充分地进行数据收集工作, 并协助更及时地完成其任务规定中每年提交三份评价报告的产出。然而, 这项请求没有未获主计长的支持。

22. 审咨委回顾其上一份报告(A/69/791)第 22 段, 其中审咨委核准该司增设员额的请求。鉴于维持和平行动和非维持和平行动的评价存在资源差距, 因此这项请求具有紧迫性。审咨委要求主计长说明为何不支持增设员额请求。主计长告知审咨委, 这项决定的依据是, 监督厅普遍存在空缺率长期居高不下的情况, 而且维持和平预算的水平预期将总体减少。主计长建议, 可以通过重新调整监督厅内部的员额和职位来消除能力差距。

23. 审咨委考虑到检查和评价司的工作计划和能力差距分析、本组织的机构风险管理战略与内部监督事务厅注重风险的工作计划之间缺乏明确关联、以及主计长的意见, 表示同意主计长的看法, 认为应通过在监督厅内部重新调整员额和职位来消除能力差距。因此, 审咨委核可拟议所需资源。

C. 调查司

24. 大会第 69/307 号决议第 67 段邀请审咨委审查内部监督的业务独立性, 特别是在调查职能方面。审咨委在关于其 2014 年 8 月 1 日至 2015 年 7 月 30 日期间活动的报告(A/70/284)中提出了这方面的调查结果、意见和建议。在该报告印发后, 联合国处理中非共和国境内性剥削和性虐待指控问题外部独立审查小组完成了其报告。审咨委在审查调查司的工作计划和所需资源时, 审议了该小组的调查结果和建议。

25. 该小组在述及监督厅的业务独立性时, 参考了审咨委关于需要全面审查监督厅的建议, 并特别重视调查司。然而, 这项建议没有得到大会认可。审咨委仍然认为, 如果不进行这样一次审查, 将难以确保对调查司的业务、内部工作关系和效力普遍存在的严重关切将得到解决。

工作计划的执行

26. 审咨委在审查调查司的工作计划执行情况时, 把重点放在其先前的各项建议。具体而言, 审咨委感到关切的是, 该司维持和平科的高空缺率问题将对监督厅履行任务的能力产生不利影响。审咨委还表示关切在完成调查任务方面存在的延误。

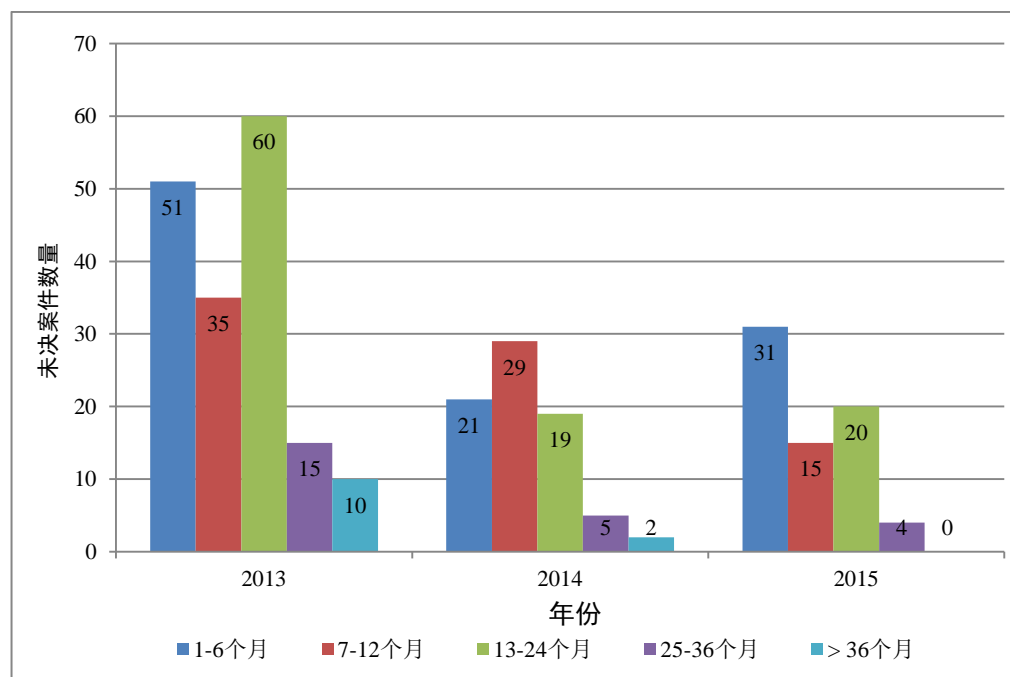
27. 关于空缺率，审咨委获悉，监督厅在吸引和留住技能娴熟、有才干的专业人员方面继续面临挑战。然而，审咨委还获悉，该司维持和平科截至 2015 年 10 月 31 日的空缺率为 28.9%，截至 2016 年 1 月 31 日的空缺率为 19.3%。如果这一发展趋势得以保持，就会形成一个非常积极的动态。审咨委获悉，尽管该司吸引高素质申请人(特别是扩大地域多样性)的工作在不断改善，但该司还将继续探索各种战略，以吸引有经验的专业调查人员。

28. 关于调查案件处理工作的拖延，该司告知审咨委，在减少结转任务的数量方面继续有所改进。具体而言，据监督厅指出，该司在完成调查所需时间方面已有所改进，从 2014 年的平均 15.8 个月减至 2015 年的平均 15.7 个月。监督厅认为，该厅正在沿着正确的轨道前进，将实现为期 6 个月的目标。然而，审咨委仍然感到关切的是，进展速度太慢，需要提高速度；按照目前的速度，将需要若干年才能实现为期 6 个月的目标。

29. 审咨委还审视了立案后长期未决的趋势，并表示(如图一所示)，在这方面首次出现改善，已没有三年以上的待决案件。

图一

立案后长期未决的情况



30. 审咨委欢迎在减少未决案件的数量方面有所改进。审咨委呼吁监督厅制订和发布一项战略，以解决需要酌情制定新战略来解决的长期空缺问题，并制定和发布征聘、聘用和就职方面的主要阶段性目标。审咨委还建议监督厅加强努力，降低完成调查的平均月数，以便一以贯之地实现为期 6 个月的目标。

工作计划和所需资源

31. 调查司的请求反映了目前的人员配置水平，另外还请求设立一个一般事务员额并从各办公室调配 11 个员额至恩德培、中非稳定团、马里稳定团和维也纳。主计长赞同调配员额，但不赞同设立新员额。监督厅告知审咨委，2016/17 年度预算包括维护新的案件管理系统的费用。委员会还获悉，该司打算利用新的案件管理系统和“团结”系统的分析能力来协助该司实现基于风险的规划。

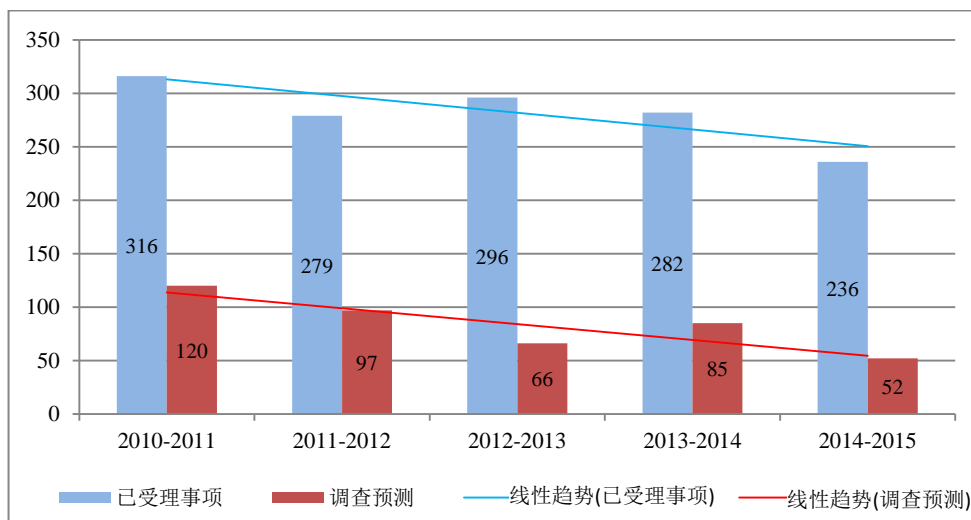
案件量预计

32. 审咨委在与监督厅讨论期间获悉，该司的规定工作包括调查活动的两大支柱：被动型调查，即该司对可能存在的不当行为举报作出回应；积极主动型调查，即该司通过评估风险因素和其他因素来发现高风险业务中发生欺诈和其他违规行为的潜在可能性。这种积极主动的做法旨在集中调配调查资源，以应对已查明的风险。

33. 关于该司被动开展的工作，监督厅指出，对该司在任何报告所述期间所处理事项的类别和数量作出估计始终是一个难题。审咨委获悉，该司将继续通过分析最近过往的趋势，预测其即将出现的被动处理案件的数量。监督厅还指出，五年趋势表明，每年受理大约 281 个事项，最后对其中约 84 个事项开展调查，将其余事项或转交其他实体处理、或存档作为资料、或作为本组织尽职调查进程的一部分予以核实(见图二)。

图二

与维持和平有关案件的受理：五年变化趋势



34. 审咨委还获悉，2015/16 年期间受理的事项迄今已达到 180 个，而最初预测为 293 个案件，预计将对其中 60 个事项进行调查。

35. 如图二所示，受理案件和预测总体呈下降趋势，因此审咨委询问，监督厅为何预计在 2016/17 年度期间将有 281 个案件。

36. 监督厅认识到趋势分析作为该司预算的依据具有不准确性，因此告知审咨委，该厅最近寻求对其业务环境的调查需求作出更多分析和预测，特别是在维持和平方面。

37. 审咨委欢迎决定纳入委员会先前的建议，以进行积极主动的调查工作。调查司以及整个监督厅近年来做了大量工作，这应表明哪些具体方面是在维持和平行动中构成最大风险。针对这些风险开展积极主动的工作可以有助于加强程序和控制措施，从而避免问题的发生。在议题成为问题之前就加以解决，可以减少之后进行调查的需要。

38. 审咨委认为，监督厅还应检视其根据历史趋势对被动处理案件的数量所作的规划假设。

39. 审咨委审查了工作计划和拟议预算，并考虑到空缺率问题。尽管 A/70/284 号文件和联合国处理中非共和国境内性剥削和性虐待指控问题外部独立审查小组均提出调查结论和建议，审咨委赞同主计长的提议，并核可拟议所需资源。

四. 结论

40. 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

玛丽亚·格拉西亚·普利多·坦(签名)

独立审计咨询委员会成员

帕特里夏·比略塔·阿里亚加达(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

理查德·夸尔泰·夸泰(签名)