



第七十一届会议

议程项目 149

联合国维持和平行动经费筹措的
行政和预算问题

2017年7月1日至2018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2017年7月1日至2018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 2017 年 7 月 1 日至 2018 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. 审咨委有责任结合其他监督机构的工作计划审查监督厅的工作计划, 就此向大会提供咨询意见, 并结合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 2016 年 11 月 28 日至 30 日举行的第三十六届会议和 2017 年 2 月 15 日至 17 日举行的第三十七届会议上, 分别审查了监督厅的工作计划编制过程和 2017 年 7 月 1 日至 2018 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. 在编写本报告时, 审咨委认识到和平行动问题高级别独立小组的报告(见 A/70/95-S/2015/446)。该报告为审咨委的意见和建议、特别是与监督厅评价和调查职能所需资源有关的意见和建议提供参考。
4. 审咨委赞赏方案规划、预算和账务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多个问题提供了补充资料。

二. 背景

5. 表 1 列出了监督厅 2016/17 年度拟议财政资源与 2017/18 年度的比较。

表 1
财政资源

(千美元)

	2016/17 年度 核定数	2017/18 年度 拟议数	差异	
			(数额)	(百分比)
内部审计司	18 943.1	16 930.5	-2 012.6	-10.6
检查和评价司	1 131.5	1 752.7	621.2	54.9
调查司	10 238.3	9 983.6	-254.7	-2.5
执行办公室	776.0	789.4	13.4	1.7
共计	31 088.9	29 456.2	-1 632.7	-5.3

注: 预算数字由方案规划、预算和账务厅维持和平经费筹措司提供。

6. 2017 年 7 月 1 日至 2018 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 29 456 200 美元(毛额), 与上一年度核定预算 31 088 900 美元(毛额)相比, 减少 1 632 700 美元(毛额), 减幅为 5.3%。审咨委经询问获悉, 削减主要

涉及员额资源和一般临时人员费用。员额费用和一般临时人员费用减少是由于：(a) 特派团关闭或缩编导致员额裁撤；(b) 采用国际公务员制度委员会新的整套报酬办法后外地办事处的薪级降低；(c) 对整个支助账户适用了较高的空缺率。

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有关监督厅工作规划和预算编制过程的审查、评论和咨询意见将侧重于自身职权范围。独立审计咨询委员会将根据职权范围，通过行政和预算问题咨询委员会向大会提交本报告。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. 审咨委在成立以来的历次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，监督厅为执行大多数建议作出了努力。审咨委还注意到，内部审计司继续把残余风险作为编制工作计划的依据。虽然该司在监督厅总预算中所占份额已较去年报告的 61%有所减少，但该司仍然是监督厅三个司中最大的司，占支助账户下监督厅预算的 58%。

基于风险的工作计划

9. 审咨委在其报告(A/64/652)第 26 段中，建议内部审计司通过以残余风险为依据的更稳健的审计工作计划。审咨委获悉，该司在制订 2017/18 年度工作计划时采用了 2013 年以来所使用的基于风险的办法，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、进程和倡议的审计风险评估。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可能性，以及现有的风险管控手段，以往的监督活动，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。

10. 审咨委在其报告(A/70/759)第 11 段中，建议该司在今后的工作计划中明确展示，这些计划如何以本组织的重大机构风险战略为指导。因此就目前的资源请求而言，审咨委获悉，该司加强了基于风险的工作规划进程，并进一步明确了该司的风险登记册与全秘书处的机构风险登记册之间的联系。审咨委获悉，该司还更加重视并关注成效和效率问题、欺诈和管理不善问题以及与监督厅其他各司合作的机会。

11. 在这方面，监督厅指出，如表 2 所示，该司计划在 2017/18 财政期间开展 86 项与维持和平行动有关的审计任务，与上一期相比减少 11%，其中后勤相关任务减少最多(21 项)。监督厅指出，方案和项目管理仍然是审计最多的领域。

表 2
内部审计司任务的数量与分配趋势

重点领域	财政年度							2016 年与 2017 年的 差异
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	任务数量
后勤	13	16	19	28	16	29	8	-21
方案和项目管理	12	17	13	16	19	26	22	-4
物业和设施管理	7	5	15	9	20	17	10	-7
安全和安保	14	4	7	6	3	5	9	4
人力资源管理	10	4	8	17	18	9	11	2
财务管理	5	6	10	12	4	4	8	4
治理和战略	8	10	1	0	0	0	10	10
信息技术	3	3	3	10	4	3	3	0
采购	1	6	9	2	10	4	5	1
合计	73	71	85	100	94	97	86	-11

12. 大会在第 71/7 号决议第二节第 3 段中认可审咨委的建议，即监督厅应明确展示内部审计司的工作计划如何以本组织的重大机构风险战略为指导。审咨委在跟进后获悉，86 项任务中有 40 项涉及本组织六项重大风险中的一项或多项。监督厅指出，人力资源管理和问责以及战略规划和预算分配总共占审计任务的 65%。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修订工作计划。

专题和单项审计

13. 审咨委在其报告(A/65/329)第 8 段中指出，监督厅开展更多针对共有的系统性问题的审计，即专题审计，可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。

14. 监督厅指出，2017/18 年度的 86 项任务中将包括 20 项专题审计任务。监督厅确定了三个计划集中关注的高风险专题领域，即财务管理、方案和项目管理、以及治理和战略。

15. 审咨委赞扬监督厅努力展示内部审计司的工作计划如何以本组织的重大机构风险战略为指导，并继续开展专题审计。审咨委将在今后会议上继续监测这些举措。

能力差距分析

16. 审咨委在其报告(A/66/737)第 17 段中建议，监督厅在继续推行稳健的基于风险的工作规划办法的同时，应对自身的能力差距进行分析。监督厅告知审咨委，

该厅不要求为内部审计司追加资源，并表示该司的任何能力差距都会很小，并将通过三种方式解决：(a) 与最初为复杂审计或工作领域编列预算时所设想的情况不同，首席驻地审计师将更多地参与审计过程；(b) 增强行政助理的权能，以便其开展日益复杂的工作；(c) 审查在审计过程的哪些阶段(比如报告阶段)可以实现效率，并重新分配相应资源用于弥补任何能力差距。

17. 在审议了内部审计司的工作计划并考虑到监督厅此前作出的建议和说明，审咨委核可拟议的所需资源。

B. 检查和评价司

工作计划的执行情况

18. 审咨委在其报告(A/67/772)第 24 段中建议，为确保对决策者而言具有实际价值，除其他外，检查和评价司应及时完成报告。审咨委在审议期间获悉，在 2014/15 财年计划评价的 3 个项目中，有 2 个直至 2016/17 财年才完成。此外，在 2015/16 财年启动的 4 个任务中，只有 1 个按时完成，其余 3 个预计于 2017 年 2 月完成。监督厅继续把延迟问题归咎于人员不足。审咨委继续对由于未按时完成任务而对后续工作计划所造成的连锁效应感到关切。

基于风险的工作计划和拟议预算

19. 风险评估方面，审咨委获悉，2017/18 年度工作计划基于四个主要的决定因素，即审查和平行动问题高级别独立小组报告等关键文件；上一次(2015 年)风险评估的结果；审查 2014 年全秘书处机构风险管理框架所确定的六项重大风险；以及监督厅 2017 年的高风险领域。

20. 检查和评价司还告知审咨委，该司在评估风险时审查了可能性、影响和可评价性因素，以便拟订一份潜在的评价任务清单。通过这一过程，确定了在从 2017/18 财年开始的未来 3 年间可着手审议的 52 个议题，其中 23 个被归为高风险；18 个中度风险；11 个低风险。

21. 审咨委在其报告(A/70/759)第 19 段中，对本组织六项重大风险与监督厅风险评估之间缺乏实际联系表示关切。在本期间，审咨委在与监督厅跟进时获悉，该厅已根据全秘书处的六项重大风险和评价周期，对 52 个议题进行了进一步优先排序，高风险议题被放到 3 年评价周期中，中度风险和低风险议题被分别放到 5 年和 8 年周期中。审咨委赞扬检查和评价司为展示其工作计划如何以本组织的重大机构风险战略为指导所做出的努力。

能力差距分析和拟议预算

22. 审咨委获悉，根据评估结果，检查和评价司今年将需要开展 8 项高风险评价、4 项中度风险评价和 1 项低风险评价，总计 13 项，另加 1 项三年度审查。检查和评价司告知审咨委，按照目前 1 个主任和 3 个评价干事的人员配置水平，要填补能力差距还需增加 11 个评价干事。审咨委还获悉，鉴于目前的预算限制，这 11

个新增员额中只有 3 个可通过调动实现。监督厅告知审咨委，如增加 3 个员额，则该司将能交付 5 份报告。

23. 监督厅表示，2017/18 年度计划开展的 5 项评价任务包括：

- (a) 联合国南苏丹特派团(高风险)；
- (b) 评价维持和平政策和理论的发展(高风险)；
- (c) 评价联合国为会员国培训维持和平部队所提供的支助(高风险)；
- (d) 评价向维持和平特派团提供的管理、行政和业务支助(高风险)；
- (e) 防止性剥削和性虐待评价建议执行情况三年度审查(中等风险)。

24. 如审咨委在前几份报告中所指出，经常预算与维持和平评价工作的人员配置水平之间存在显著差距。考虑到评价和检查职能为本组织监督制度所带来的增值作用，审咨委认为，监督厅增强其评价能力是在朝正确的方向前进。尽管本组织面临预算限制，审咨委核可拟议的所需资源。

C. 调查司

25. 在审查支助账户下调查司的预算时，审咨委认识到困扰该司的挑战，特别是在业务、内部工作关系和效力方面。

26. 审咨委在其报告(A/70/86)第 8 段中，促请监督厅制订战略解决长期员额空缺问题，并加强的努力以减少完成调查所需的平均月数。

27. 审咨委在审查过程中获悉，调查司正在处理这些长期问题，该司未来 12 个月将把征聘(以解决 25% 的高出缺率)、调查性剥削和性虐待案件的能力建设、培训以及进一步加强欺诈和腐败调查作为优先事项。

工作计划的执行情况

28. 审咨委在审查调查司工作计划的执行情况时侧重于其先前提出的各项建议。具体而言，审咨委担心该司维持和平科的高空缺率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的拖延问题。

29. 关于空缺率，审咨委获悉，监督厅在吸引和留住技能娴熟、富有才干的专业人员方面继续面临挑战。在这方面，审咨委获悉，调查司过去 12 个月的平均空缺率为 23%，2016 年 1 月曾一度降至 2% 以下，随后又稳步上升。调查司曾在前几次会议上告知审咨委，该司吸引高水平申请者的工作正在不断改善(特别是在实现更大程度的性别和地域多样性方面)，该司表示将继续探索各种战略，以吸引到有经验的专业调查员。

30. 监督厅表示，欺诈和腐败问题日益受到重视意味着调查司须改变征聘思路，从执法能力转为法务会计、数字取证和金融调查等能力。

31. 审咨委欢迎上述努力，并期待该司在降低空缺率和改善工作人员、特别是外地人员的性别和地域分配方面取得切实成就。

32. 关于处理调查案件的拖延问题，调查司告知审咨委，在减少结转任务的数量方面继续取得进展。审咨委获悉，该司的最主要成就是缩短了完成调查的平均用时，从 2011 年的长达 23 个月缩短到 2016 年的 11.8 个月。监督厅表示，与完成调查的平均用时缩短相一致，平均案龄从 2012 年的长达 17 个月缩短到 2016 年的 8.1 个月。因此监督厅认为，该司正沿着正确的轨道向 6 个月完成调查的目标迈进。审咨委欢迎这些动态，并鼓励监督厅继续努力，争取在今年年底前实现六个月的目标。

工作计划和所需资源

33. 审咨委获悉，调查司的请求符合其目前在人员配置、培训和建设调查能力方面的战略。资源筹措方面，审咨委获悉，目前支助账户占该司资源的 6%，而经常预算资源仅占 33%，因此对支助账户预算的关注增加。监督厅注意到，对各地资源筹措需求的审查发现存在不一致的情况，突显出有必要重新审议该司的资源筹措整体战略。

34. 监督厅还注意到，这项审查的结果促使调查司提议增强其纽约办事处的能力，为此请求在纽约新增 8 个员额(通过设立、调动和改派)。这将使该司能够更好地管理联合国海地稳定特派团(联海稳定团)预计开展的缩编工作，为案件受理相关事项的预期增加提供支持，并提供更多有能力处理欺诈和腐败案件的调查员。

35. 审咨委鉴于空缺率长期居高不下的情况，继续对监督厅请求为调查司追加资源背后的理由提出疑问。对此，审咨委获悉，监督厅决定提出这项建议是出于几方面的考虑，如在纽约容易吸引和留住人员，支助账户供资的纽约员额数量；需要为联海稳定团的缩编工作提供支持；纽约的工作量繁重；需要处理性剥削和性虐待案件；以及工作重心转向欺诈和腐败案件。

36. 鉴于上述情况，审咨委请主计长作出说明，主计长介绍了审查监督厅预算的背景。主计长告知审咨委，她在最后确定监督厅预算时考虑到了以下因素：可伸缩性(一些特派团即将关闭或正在缩编)；空缺率；根据和平行动问题高级别独立小组的报告，外地行动仍然是工作重点。

37. 因此，主计长建议不加强调查司的纽约办事处；而是更加侧重外地行动，为此对调查司内部 4 个一般临时人员职位进行了重新部署，并从内部审计司改派 1 名一般临时人员。

38. 审咨委赞扬监督厅制订战略克服调查司所面临的挑战。审咨委意识到还需开展更多工作，尤其是在空缺率方面。另外，关于加强纽约办事处的问题，审咨委认为监督厅尚未提供充分理由，特别是考虑到联海稳定团正在缩编。因此，审咨委同意主计长的建议，即调派五个员额到外地特派团，其中包括从内部审计司改派一个员额到调查司。

四. 结论

39. 独立审计咨询委员会成员谨提出载有评论和建议的本报告，交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

玛丽亚·格拉西亚·普利多·坦(签名)

独立审计咨询委员会副主席

克里斯托弗·米姆(签名)

独立审计咨询委员会成员

帕特里·夏·阿里阿加达·维鲁塔(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·夸尔泰一(签名)
