



第六十三届会议

议程项目 132

联合国维持和平行动经费筹措的
行政和预算问题

2009 年 7 月 1 日至 2010 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 2009 年 7 月 1 日至 2010 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拟议预算的评论。



一. 导言

1. 独立审计咨询委员会对 2009 年 7 月 1 日至 2010 年 6 月 30 日财政期维持和平行动支助账户下的内部监督事务厅(监督厅)拟议预算进行了一次审查。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。根据该段的规定,委员会的职责之一是参考其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。

2. 委员会在其 2008 年 12 月 1 日至 3 日的第四届会议上用了大量时间来讨论监督厅的工作计划和预算。通过与监督厅的互动,委员会了解到监督厅的每个司采用的基于风险的工作规划流程,并了解到制定每年最后工作计划的流程。委员会还听取了监督厅关于其 2009/10 年度维持和平行动支助账户下拟议预算的介绍。

3. 委员会感谢方案规划、预算和账户厅努力加快监督厅有关预算文件的编制,以供委员会审查。

二. 背景

4. 维持和平行动支助账户下的监督厅拟议预算覆盖调查司、内部审计司、视察和评价司以及监督厅执行办公室。这项预算所涉期间为 2009 年 7 月 1 日至 2010 年 6 月 30 日,估计为 24 358 300 美元(毛额),同前一年的核定预算 26 879 200 美元(毛额)相比,减少 2 520 900 美元(毛额),即 9%。预算减少的主要原因是,如果按照监督厅提议和独立审计咨询委员会核可的方案调整调查司的结构,将节省经费和提高效率。

5. 监督厅 2009/10 年度的财政资源与 2008/09 年度的对照如下:

	2008/09 年度 核定数	2009/10 年度 拟议数	差异	差异 (百分比)
	(千美元)			
调查司	10 283.0	9 287.7	(995.3)	(10)
内部审计司	13 311.2	13 381.5	70.3	1
视察和评价司	502.2	985.1	482.9	96
执行办公室	713.0	704.0	(9.0)	(1)
方案支助费用	—	—		0
采购问题工作队	2 069.8	—	(2 069.8)	(100)
共计	26 879.2	24 358.3	(2 520.9)	(9)

注: 方案规划、预算和账户厅的维持和平经费筹措司提供的预算数字。

6. 监督厅向委员会提供了有关其战略管理重点和工作计划的资料，这是编列所涉财政期间拟议所需资源的依据。根据监督厅提供的资料，兹将这三个司各自的主要战略管理重点和工作计划摘要载列如下。

A. 调查司

主要管理重点

7. 监督厅参照大会、行政和预算问题咨询委员会以及独立审计咨询委员会的建议和评论，重新提交了调查司的结构调整提案。监督厅说明，这次结构调整的主要动力是需要调查司内实现专业化，以有效地处理两个主要的调查案件类型当中每个类型的案件，这两个类型是：关于性剥削和性虐待的指控；与财务、经济和行政不当行为有关的指控。

8. 监督厅认为，通过建立一个采用中心和辐射形式的新结构，把中心设在内罗毕、维也纳和纽约，将有助于效率更高和更经济地使用专业调查资源。监督厅提出，把调查员集中在中心的一个主要优势是，手头可以动用的工作人员增加，从而有更多的选择来保证迅速向维持和平特派团部署正确的专业力量，以满足可能出现的任何关键需要。监督厅说，这个结构还提供了一个机会，来建立一个更有效地为在工作中向调查员提供培训、支助和支持的环境。

9. 监督厅说，根据迄今的经验，当前结构中的固有问题不利于调查的及时性和质量。这些问题包括：

- (a) 难以吸引合格的调查员来担任特派团中的驻地调查员并留住他们；
- (b) 一些特派团中的调查小组人数很少，实际妨碍了有效的管理和行政工作；
- (c) 难以在特派团保持有关的专业力量，包括缺乏处理财务不当行为的经验；
- (d) 特派团中的公假规定导致调查员长期不在岗。

10. 监督厅概括地提出了更为具体的理由，以之作为调查司新结构的依据：

(a) 根据同部队派遣国达成的新的谅解备忘录，凡涉及部队的调查改由相关的部队派遣国负主要责任。这将大大降低监督厅的作用，使其变为应请求发起调查；

(b) 特派团中的性剥削和性虐待案件数目在 2007 年(比 2006 年减少 77%)和 2008 年(比 2007 年又减少 52%)期间全面减少，意味着特派团中为处理这种类型的案件所需要的调查员人数减少；

(c) 由于把采购问题工作队的案件(175 个)纳入调查司，与财务、经济和行政指控有关的案件数目增加。中心结构将有助于在每个中心建立处理这类案件的专业力量。

工作计划摘要

11. 调查司为自己预测的 2009/10 年度产出如下：

(a) 对行为不当指控(第一类)进行 470 次审查和分析，以便就管辖权和调查行动作出决定；

(b) 95 份调查报告；

(c) 在调查厅开始调查或结案之前将 90 个案件转递方案主管，供其发表评论和采取适当行动；

(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 18 次咨询。

B. 内部审计司

主要管理重点

12. 内部审计司在 2009/10 年度的重点是：

(a) 使用监督厅的风险评估框架完成对 15 个维持和平特派团的风险评估；

(b) 按照审计委员会的建议更好地遵守审计工作计划。

13. 为了做到以上所述，内部审计司将特别注意驻地审计员的征聘工作以及总部通过定期监测视察、培训和执行一个提高质量方案对驻地审计办公室进行的监督。

工作计划摘要

14. 内部审计司的工作计划将包括下列产出和活动：

(a) 就审计结果和关于维持和平行动的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) 联合国总部审计员提交 10 份审计报告；

(d) 维持和平特派团内的驻地审计员提交 100 份审计报告；

(e) 就普遍涉及各维持和平特派团的问题进行 2 次横向审计；

(f) 由维持和平特派团内的驻地审计员进行 15 次风险评价；

(g) 为驻地审计员和审计助理举办两个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

主要管理重点

15. 视察和评价司在 2009/10 年度的战略优先事项和重点包括强调下列工作：

- (a) 把基于风险的战略性维持和平评价工作规划方式投入实施；
- (b) 加强本司的能力，以深入评价具体的维持和平特派团和总部实体，并进行适用于所有特派团的以贴切性、效率、效力和作用为重点的专题评价；
- (c) 加强核心评价能力，包括制定工作方法和程序，用以检查联合国维持和平行动与旨在导致的更广泛政治、体制和社会经济变革之间的联系；
- (d) 就风险评估和任务规划问题与监督厅内部审计司和其他监督机构进行协调和协作；
- (e) 与维持和平行动部和外勤支助部协作，以保证各自评价责任的明确性和避免重复努力。

16. 监督厅还计划大幅扩大维持和平行动的范围和覆盖面，以落实大会第 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和评价报告的格式及提交时间的规定。

17. 监督厅澄清说，维持和平行动部评价股的责任与视察和评价司的不同之处在于，评价股将进行和支持自我评价，其重点是具体特派团特有的业务问题，目标是查明需要在特派团内部采取补救行动的弱点。视察和评价司将其活动描述为对维持和平行动进行独立和客观的评估，以保证特派团为取得的结果接受问责，从独立、客观的角度评估维持和平行动部的任务产生的实际影响和落实情况，并针对影响所有或个别维持和平特派团的具有普遍性的职能、组织或政策问题进行整个部的系统/专题评价。

工作计划摘要

18. 视察和评价司的 2009/10 年度工作计划包括：

- (a) 就更广泛的维持和平目标的实现情况以及具体维持和平特派团取得的结果进行两次深入评价；
- (b) 针对影响所有(或若干)具体维持和平特派团的具有普遍性的职能、组织或政策问题进行一次专题评价。

三. 独立审计咨询委员会的评论

A. 概述

19. 独立审计咨询委员会在其第四届会议上用很大一部分时间与监督厅讨论其工作计划制订过程。

20. 委员会在编写其评论时按照委员会职权范围的规定，受大会以下要求的指导(大会第 61/275 号决议，附件，第 2 段)：

“ (c) 会同主管内部监督事务副秘书长审查内部监督事务厅的工作计划，其中考虑到其他监督机构的工作计划，并就此向大会提供咨询；

“ (d) 考虑到内部监督事务厅工作计划审查其拟议预算，并通过行政和预算问题咨询委员会向大会提出建议；应在大会及行政和预算问题咨询委员会审议预算前向其提供独立审计咨询委员会的正式报告。”

21. 在与监督厅讨论时，出现了一些不直接涉及监督厅的预算，但委员会认为十分重要的普遍性问题。委员会决定在本报告中列入有关这些非预算问题的评论和建议。

22. 委员会对文件和报告的审查以及与联合国高级管理层的讨论显示，有必要明确界定与监督有关的关键术语，例如欺诈、贪污、浪费、损失、损害、虐待和不当行为。委员会认为，明确的定义将确保这些术语的正确使用和报告用户的共同理解。**独立审计咨询委员会建议监督厅经与包括管理部和法律事务厅在内的有关实体协商，牵头界定这些术语供最终发表。**

23. 委员会对监督厅采用的基于风险的工作计划制订过程以及使用这种方法作为排定该厅工作优先次序的依据基本满意。这一做法基本符合最佳做法和有关的《国际内部审计执业准则》。以下按监督厅的有关司开列了委员会的具体评论。

24. 总体而言，委员会指出，监督厅的两年期预算总额大约为 1 亿美元，即大约每年 5 000 万美元。这笔金额中，约 50%是由维持和平行动支助账户供资。虽然监督厅清楚了解其工作计划所涉风险，但是委员会没有在预算文件中看到任何明确的表述，说明监督厅预期应产生的价值或成果，以之作为本组织对内部监督的“投资”所取得的“回报”。因此监督厅的预算编制过程需要加以改进，以便更好地成为成果预算制的一个典范，这一预算应当比目前基于产出的预算更注重成果。

25. 鉴于上述情况，独立审计咨询委员会建议监督厅确定其提供给本组织的服务的价值。这将需要认真制订各种成果和流程中使用的衡量尺度，用以评估监督的效果，包括它的“投资回报”。委员会要求监督厅以身作则，让大家看到其工作的成果和节省的资源。通过以注重成果的方法显示其服务的价值，将在资源使用的问责方面为联合国其他部门树立一个典范。委员会在提出这一建议时认识到，制订适当的衡量尺度十分困难，监督厅应当着手进行这项工作，目的是随着时间的推移不断改进衡量尺度。

26. 在监督建议问题上，委员会建议监督厅按照风险和价值对建议进行归类。委员会不同意监督厅关于建议将在两年后“结束”或停止监测的政策。委员会认为，鉴于联合国业务的性质以及本组织预算和规划周期的持续时间，监督厅应当对各项建议进行为期至少四年的积极监测。还应当监督厅和客户之间进行持续的对话，以制订合乎实际的执行时间表。**独立审计咨询委员会因此建议监督厅改变其政策，对建议进行为期至少四年的积极监测。**监督厅在本报告定稿期间就建议的

监测问题澄清了其政策。虽然有此澄清，但委员会认为，除了监督厅解释的管理委员会和监督厅的后续跟踪和监测程序之外，仍应执行上述建议。这就要求监督厅独立汇报四年期内，而不是两年期内有关建议的执行情况。

B. 调查司

27. 委员会确定要与调查司处理的一个主要的非预算问题是该司的新手册的实施问题，该手册包括全面的标准调查执行程序。特别是，**独立审计咨询委员会承诺在其下届会议上继续审议调查司新手册中保障接受调查的工作人员受适当程序保护的规定。**

28. 委员会还讨论了监督厅的报告所形成的关于本组织欺诈和腐败问题严重程度的印象。**为避免造成任何误解，独立审计咨询委员会建议，监督厅的报告明确区分和界定：如有的话，本组织财务损失的实际数额；可能不直接涉及财务问题的其他调查结果；受调查的合同的总数及其价值。一旦有一个关于本组织所蒙受损失的商定定义和计算结果，应当按照既定标准报告这些数额。**委员会的关切是，如果不对关键术语作适当的定义，就报告发现存在欺诈和(或)腐败的合同的总价值，可能使读者感到迷惑，造成对财务损失的错误看法。**除界定关键术语(第 22 段中的建议)以外，独立审计咨询委员会还建议监督厅确定如何计算损失和损害的数额，以防止断章取义。**

29. 虽然委员会理解调查司的工作性质是对症而动，但仍然认为，该司应该编写一份工作计划，以显示如何利用现有资源完成现有全部案件。**独立审计咨询委员会建议以有意义的方式对现有全部调查案件进行分类，并在工作计划中安排调查案件和人力资源，以确保进行适当的监测和管理。**

30. 在 2009/2010 年度维持和平行动支助账户下的监督厅预算中，调查司所需工作人员反映了根据委员会在其报告(A/62/814 和 Add. 1)中提出的建议对该司进行的结构调整。调查司预算的底线是减少 21 个一般临时人员职位和员额，使其从 75 个减至 54 个。就费用而言，与 2008/09 年度预算相比，这项费用将减少 955 000 美元，这是在考虑到将一些一般临时人员职位改划为员额所涉费用以及从基地向各特派团提供服务所需新增差旅费之后计算得出的。监督厅提出的结构调整将把目前设在特派团的 16 个员额(从一般临时人员职位改划)转到有关区域中心。这些被转移的员额，加上基地原有的 27 个员额(也是从一般临时人员职位改划)，将使纽约、维也纳和内罗毕分别形成 15 个、20 个和 8 个员额的员额结构。监督厅建议作为一项临时措施，在联合国组织刚果民主共和国特派团(3 个)、联合国利比里亚特派团(联利特派团)(4 个)和联合国苏丹特派团(4 个)维持总共 11 个主要是一般临时人员职位的调查能力。

31. 委员会在其报告(A/62/814/Add. 1)中指出，调查司的结构调整在概念上理由充分，但仍然需要进一步的论证，如进行成本/效益分析。**独立审计咨询委员**

会认为，监督厅已提出充分的成本/效益信息，表明与上一年相比，调查司将减少预算 955 000 美元，同时还吸收了采购问题工作队约 175 个待处理案件。在此基础上，委员会建议大会批准监督厅提出的监督厅调查司的结构调整。

C. 内部审计司

32. 监督厅三个司中的最大一个司——内部审计司向独立审计咨询委员会提出了其基于风险的工作计划，为此对其实体一级风险评估程序进行了概括性全面介绍，并编制了一份对本组织进行风险排名的综合风险登记册。

33. 委员会肯定监督厅在风险评估和工作计划编制方面投入的大量努力。监督厅确定了计划在 4 年期间进行的 1 401 项高风险和中等风险任务，其中高风险任务被给予优先考虑。不过，独立审计咨询委员会对监督厅将风险登记册的相当大比例 (50%) 归为高风险 (702 项任务) 表示关切。委员会建议，高风险的分类应作进一步调整，以便在这一类别中进行细分。委员会建议监督厅征求管理层对细分和定义工作的意见。

34. 委员会在讨论内部审计司的拟议预算时注意到，该司的预算使用其目前的资源水平作为基线预算。似乎然后再根据工作计划来确定是否应对基线进行修改。独立审计咨询委员会认为，如果要用风险覆盖面来确定所需资源数额，那么内部审计司的预算编制方法首先应侧重于确定能够通过确保降低风险或使其最小化而给本组织增加价值的审计活动。然后应当计算开展这些活动所需要的相关资源，并提交大会批准。

35. 内部审计司似乎是通过使用一个公式来确定所需资源水平 (基线预算)，即为每 1 亿美元的特派团预算分配一名专业工作人员，每 2 亿美元分配一名一般事务人员，而不是按照所查明的风险来确定所需资源水平。委员会认为这种方法不符合使用查明的风险来确定所需资源水平的基于风险的资源分配方法。使用基于风险的方法会导致各特派团工作人员的组成根据其确认的风险而有所不同，即高风险较多的特派团将比高风险较少的特派团需要更多的资源。独立审计咨询委员会建议监督厅坚持贯彻其基于风险的方法，并使用基于风险的工作计划作为资源分配的依据。

36. 在 2009/10 年度预算报告中，由维持和平行动支助账户供资的内部审计司的核定员额数目共计 91 个。由于联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团清理结束，上一年的 92 个员额总数减少了 3 个；根据关于在联合国中非共和国和乍得特派团设立一个 P-5 级首席驻地审计员并在联利特派团增设一个外勤事务人员员额的提议，增加 2 个员额，从而导致本预算与 2008/09 年度预算相比净减少 1 个员额。

D. 视察和评价司

37. 委员会最初感到关切的是，视察和评价司的工作计划可能会与在维持和平行动部设立的评价股的工作相重复。

38. 评价股的活动将侧重于制订程序，用以评估特派团各组成部分，包括各建制单位的准备情况和成效，特别是评估特派团业务计划的执行情况和任务的完成情况。其评价的结果主要是供维持和平行动部高级管理层考虑，并为内部决策提供决策依据。另一方面，监督厅计划的维和评价将侧重于独立评估维和行动，以确保对特派团所取得的结果进行问责，评估该部任务的实际影响和完成情况，并进行有关影响所有或个别维持和平特派团的具有普遍性的职能、组织或政策问题进行整个部的系统/专题评价。鉴于维和预算的巨大数额，委员会认为视察和评价司提出的计划开展的活动是有价值的。

39. 委员会接受关于视察和评价司的活动与该部评价股的责任不相互重叠的意见。此外，委员会还认为，监督厅所进行的评价的深入性将增加本组织维和方案的价值，并且维和总预算的绝大数额可以很容易地证明，为更多的评价工作所申请的资源是合理的。**独立审计咨询委员会建议大会核准监督厅视察和评价司关于增设 4 个员额，以补充现有一个员额的请求。**

四. 结论

40. 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，供大会审议和予以注意。

独立审计咨询委员会主席

戴维·沃克(签名)

独立审计咨询委员会副主席

维贾延德拉·纳特·考尔(签名)

独立审计咨询委员会成员

瓦迪姆·杜宾金(签名)

独立审计咨询委员会成员

约翰·穆万加(签名)

独立审计咨询委员会成员

阿德里安·斯特兰昌(签名)