



第六十四届会议

议程项目 146

联合国维持和平行动经费筹措的
行政和预算问题

2010年7月1日至2011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2010年7月1日至2011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的评论、咨询和建议。



一. 引言

1. 独立审计咨询委员会通过行政和预算问题咨询委员会，向大会提出对 2010 年 7 月 1 日至 2011 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（监督厅）预算的评论、咨询和建议。本报告是根据委员会职权范围第 2(c) 和 (d) 段的规定提交的（大会第 61/275 号决议，附件）。
2. 委员会有责任与主管内部监督事务副秘书长一起审查监督厅的工作计划，同时考虑到其他监督机构的工作计划，就此向大会提出咨询意见，有责任审查监督厅拟议预算，同时考虑到其工作计划，并通过咨询委员会向大会提出建议。在 2009 年 12 月 2 日至 4 日举行的委员会第八届会议期间，委员会审查了监督厅的工作规划进程，审查了 2010 年 7 月 1 日至 2011 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。
3. 委员会赞赏方案规划、预算和账户厅和监督厅作出努力，向委员会提供了有关文件供审议。监督厅还提供了答复委员会各种问题的补充信息。

二. 背景

4. 2010 年 7 月 1 日至 2011 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估计为 28 374 900 美元（毛额），与上年度核定预算 24 380 900 美元（毛额）相比，增加 3 994 000 美元（毛额），即增长 16%。预算增加的主要原因是监督厅请求增设 22 个新员额，其中 18 个是内部审计司请设的员额、3 个是检查和评价司的员额和 1 个是调查司的员额。
5. 与 2009/10 年度核定预算相比，拟议预算非员额费用从 6 205 100 美元增加到 6 993 100 美元，增加了 788 000 美元，即增长 13%。拟议增加内部审计司以及检查和评价司非员额费用的原因是咨询人使用费、与培训有关的旅费、设施和基础设施费用和通信费用增加。但调查司和执行办公室非员额费用减少部分抵消了费用增加的全面影响。
6. 与 2009/10 年度的财政资源相比，拟议的监督厅 2010/11 年度财政资源列于表 1。

表 1
财政资源

	2009/10 年度 核定数	2010/11 年度 拟议数	差异	
			(美元)	(百分比)
内部审计司	13 666.4	17 032.1	3 365.7	25
检查和评价司	728.7	1 332.6	603.9	83
调查司	9 315.1	9 456.1	141.0	2
执行办公室	670.7	554.1	(116.6)	-17
共计	24 380.9	28 374.9	3 994.0	16

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。

委员会认为，审议监督厅拟议预算中关于监督厅员额具体职等和非员额费用的请求属于行政和预算问题咨询委员会的职权范围，由它审议比较适当。因此，独立审计咨询委员会关于监督厅工作规划和预算编制过程的审查、评论和咨询意见都把重点放在自己的职权范围内。根据其职权范围的规定，委员会将通过行政和预算问题咨询委员会把本报告提交给大会。独立审计咨询委员会将作出安排，在其第九届会议(2010年2月17日至19日)期间与咨询委员会进行互动交流，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，委员会在分发的报告中就内部审计司工作规划和预算编制过程提出了许多建议。这些建议包括以下内容：

(a) 监督厅为工作规划和预算编制目的进行的风险评估应考虑到管理部门设立的减少风险的控制措施，以免过高估计高风险领域；

(b) 工作规划过程应包括在编制监督厅工作计划前后与管理部的协商；

(c) 监督厅应在工作计划最后定稿前，与审计委员会和联合检查组协调其工作计划，以避免重复并尽量减少对本组织管理部门和工作人员的影响；

(d) 监督厅编制预算时应把按递增编制改为利用其风险评估框架编制，以确定消除本组织已查明风险需要的资源水平。

8. 委员会还建议，监督厅制定适当的指标，使它能够报告向本组织提供服务的价值。此后，监督厅已编制了初步业绩指标，与委员会讨论。此外，委员会一直

质疑监督厅以身作则的能力，特别是节约资源问题。考虑到监督厅的性质，并鉴于目前可能对本组织实质性方案提供资源造成限制的全球经济形势，这是特别恰当的。

9. 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近 60%。因此，委员会很大一部分审议和讨论都针对该司的工作计划和预算。

10. 监督厅已在实施委员会的建议方面取得了进展。2010/11 年度工作规划审计过程中最重大的变化似乎是内部审计司按照委员会建议在规划过程开始和结束时与管理部门协商。监督厅还执行委员会的建议，除了定期协调和合作的工作外，每年与审计委员会和联合检查组举行一次工作规划会议。

11. 监督厅还根据委员会的建议，在预算编制中转用以风险为基础的工作计划。以前的预算都在递增的基础上编制或者按工作人员与特派团预算数额的比例编制，与需要由内部审计职能处理的风险没有直接的相关性。

12. 在编制本预算时，该司启动了工作规划过程，征求管理部门关于关注领域或高风险领域的书面投入，作为审计覆盖面的建议。收到的答复约占送给管理人员的信件 80%。监督厅向委员会报告说，在选择 2010/11 年度及今后的任务时，该司优先考虑：

(a) 在过去 3 年没有充分覆盖的具有内在高风险的领域，或那些没有对残余风险进行可靠评估的领域；

(b) 客户关注的被视为具有重大风险的领域。

13. 监督厅与每个方案主管讨论了审计工作计划草案，然后向他们提供了工作计划的定稿。该司计划在本预算期间总共执行 101 项审计任务。监督厅已表示，在本预算期间它将继续与管理部门进行协商，如果需要，将根据新出现的风险和优先事项修订工作计划。

14. 监督厅审计工作计划按优先序列出计划的任務，并包括完成每项审计需要的估计天数。监督厅还按工作人员职类计算每年的可用天数(见表 2)。

表 2
(在 260 个工作日中) 每年工作人员可用天数

类别	经常工作地点	维持和平特派团
有 5 名以上工作人员的科长/首席驻地审计员	—	—
有 5 名或 5 名以下工作人员的科长/首席驻地审计员	80	80
其他专业人员 (P-3/P-4)	160	120
审计助理	80	60

15. 总之，在每个维持和平特派团，P-3 和 P-4 职等的审计员按每年 120 天分配审计工作；审计助理按每年 60 天分配审计工作；审计组工作人员在 5 人以下的 P-5 职等首席驻地审计员按每年 80 天分配审计工作；审计组工作人员在 5 人以上的特派团 P-5 职等首席驻地审计员每年不分配审计活动时间。监督厅使用目前的内部审计司人员配置表和每个工作人员的可用天数，计算每个工作地点的总可用天数。

16. 监督厅把从事计划的审计所需估计天数和总可用天数之间的差异列为监督能力的差距。在此基础上，该司提议在 2010/11 年度支助账户的预算中把员额数目增加 20%，从 90 个增加到 108 个。监督厅请求在目前预算中增设的员额列于表 3。

表 3

内部监督事务厅请求在目前预算中增设的员额

地点	共计	职等			外勤 人员	本国工 作人员
		P-5	P-4	P-3		
中乍特派团	3	—	2	1	—	—
联合国非索特派团支助办事处	6	1	2	2	1	—
联海稳定团(从科索沃特派团调入)	1	—	—	—	—	—
科索沃特派团	-1	—	—	—	—	—
联苏特派团	1	—	—	—	—	1
联黎部队	1	—	—	—	—	1
总部维持和平审计科	2	—	1	1	—	—
信息和通信技术审计科	1	—	1	—	—	—
驻地审计员协调科	2	—	2	—	—	—
特别任务科	1	—	1	—	—	—
专业作业科	1	—	1	—	—	—
共计	18	1	10	4	1	2

简称：中乍特派团，联合国中非共和国和乍得特派团；联合国非索特派团支助办事处，联合国非洲联盟驻索马里特派团支助办事处；联海稳定团，联合国海地稳定特派团；科索沃特派团，联合国科索沃临时行政当局特派团；联苏特派团，联合国苏丹特派团；联黎部队，联合国驻黎巴嫩临时部队。

17. 委员会要求监督厅说明工作规划进程的几个方面以及预算中提出的确定增设员额数目所用的规划假设。关于工作规划基于风险的方式问题，委员会根据各成员的专长、其他组织的实践和目前的最佳做法一致认为，虽然内在风险是查明

高风险领域的重要因素，但是残余风险更适于安排审计活动的优先次序和最终确定所需的资源水平。委员会重申其评论意见(见 A/64/86, 第 11 段)，即仅仅依靠内在风险会对一个组织的风险级别提出过于保守的估计。但是，在某些情况下，如果审计第一次在一个特定领域进行，没有掌握控制环境的信息或发生了要求审计员从根本上重新评估控制措施的重大或实质性变化，依靠内在风险可能是适当的做法。

18. 委员会承认监督厅努力遵守内部审计师协会有关内部审计规划中使用风险管理流程的惯例公告并修改其评估残余风险的风险评估框架。不过，在审查其审计工作计划时，委员会注意到，在列出的大多数审计任务中，内在风险和残余风险是相同的。监督厅承认，在对内在风险可能进行任何调整之前，仍需要执行若干审计任务，并且系统评估残余风险只能以一段时间的详细审计结果为基础。不过，委员会关注的是，监督厅暗示在通过监督厅的审计进行评估期间，本组织的内部控制措施被认为根本不存在。委员会认为，根据其他可比组织的实践，通过涉及受评估地区主要工作人员的控制风险评估技术，或通过与管理层深入讨论以评估内部控制情况，可以高效率和高效用地评估残余风险。实施和维护内部控制毕竟是一项管理责任。

19. 委员会要求说明的其他方面涉及每名工作人员每年可用天数的规划假设、估计和计算。委员会认为，对于维持和平特派团的工作人员而言，每名审计员(P-3/P-4 职等)可用 120 天和每名审计助理可用 60 天作为可接受的生产率水平太低了。工作人员应享休假权利的规定(年假、病假和联合国假日，每年共计 44 天)以及工作人员因在特派团工作条件艰苦享有的休养假(每年共计 40 天)都在监督厅的直接控制范围之外。然而，委员会提出疑问的是每年向每名审计员和审计助理分配 20 天采取建议的后续行动和更新年度风险登记册，另外还分配 20 天从事非审计活动。监督厅坚持认为它的规划假设和估计数是正确的。

20. 委员会认为，向每名审计员和审计助理分配的非审计活动天数似乎过多了，并对执行审计任务的现有能力产生重大影响。此外，委员会对可用天数估计数的准确性提出质疑，因为它似乎并没有包含分配给审计组工作人员超过 5 人的特派团首席驻地审计员的审计时间，而每项审计工作编入预算的天数包括首席驻地审计员审查报告和给报告最后定稿的时间。监督厅认为，拨给首席驻地审计员的时间并不多，不足以分配天数。

21. 为了说明增加可用天数对弥补能力不足可能产生的影响，委员会提供了一个示范性实例(见表 4)。把 P-3 和 P-4 职等审计员的非审计活动时间从 40 天减少到 20 天，实际上就把该职等工作人员的每年可用天数从 120 天增加到 140 天。为了进一步说明这一点，委员会使用联合国中非共和国和乍得特派团(中乍特派团)增设员额的请求作为一个实例。结果显示，监督厅计算中乍特派团的可用天数短缺

280 天，相当于需要增设三个员额(1 个 P-4 和 2 个 P-3)，但该表说明，把可用时间增加 20 天，就可以把中乍特派团请求增设的相应员额从三个减少到两个。

表 4

减少中乍特派团 P-3 和 P-4 职等审计员的非审计天数所产生影响的实例

	核定工作人员	监督厅的计算	委员会的示范性实例
编入预算的天数	—	660	660
可用工作人员天数	1 个 P-5	80	80
	1 个 P-4	120	140
	1 个 P-3	120	140
	1 个外勤人员	60	60
可用总天数	—	380	420
可用天数短缺	—	280	240
弥补短缺需要的 P-4/P-3 职等审计员员额数目	—	按 120 个可用天数计算，监督厅请求增设 3 个员额，以弥补 280 天的短缺	按 P-4/P-3 职等审计员 140 个可用天数计算，委员会的计算结果是大约需要 2 个员额弥补 240 天的短缺

22. 委员会注意到监督厅请求增设两个专家审计职位，一个是信息和通信技术审计员，另一个是法医审计专家。委员会赞同需要在监督厅目前的审计工作计划中解决信息和通信技术风险和欺诈风险问题，而这两个员额所需的技能具有独特的专门性质。

23. 关于内部审计司为设在纽约的驻地审计员协调科增设 2 个员额的请求，它增设员额的理由基于 1 100 个工作人员日的估计工作量，监督厅把它们等同于 7 个员额。目前该科核定工作人员编制为 5 个员额，比监督厅计算的所需员额少两个。除了特派团首席驻地审计员审查审计活动外，1 100 天工作量估计数中有 650 天用于审查审计方案、起草审计报告和给报告最后定稿。在这方面，委员会认为，监督厅应重新评价审计管理过程，以减少审查审计方案、起草审计报告和给报告最后定稿的估计数。目前特派团首席驻地审计员和设在总部的驻地审计员协调科两方面行使审查职能，它的效率和效用可能是有待改进的一个领域。

24. 编入预算的完成每项审计工作的估计天数和每个工作人员的可用天数都是监督厅计算增设实施审计计划所需员额的关键部分。表 4 的中乍特派团例子显示了增加可用天数的影响，加上没有向有些首席驻地审计员分配可用天数和重新评价审计管理过程可能增加的效益，突出地表明委员会关注计算增设所需员额的精确度。

25. 因此，委员会建议，内部审计司在提出现有工作地点增设员额的建议之前，应彻底审查其规划假设及估计数和重新计算它的需求，解决委员会提出的问题。在这方面，委员会还提请注意大会第 63/287 号决议第 32 段重申的第 60/268 号决议，责成监督厅改善驻地审计员的分派办法，同时考虑到每项维持和平行动的风险和复杂程度，并就此向大会提出报告。

26. 委员会建议，监督厅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。此外，委员会重申其建议，即监督厅实施成果业绩计量，以表明向本组织提供服务的价值。

27. 关于目前拟议预算中内部审计司增设 18 个员额的请求，委员会认为应提出如下建议：

(a) 把联合国科索沃临时行政当局特派团一个员额调到联海稳定团；

(b) 把 4 个先前核定的员额从联合国非洲联盟驻索马里特派团支助办事处的预算调入监督厅的预算；

(c) 增设两个专门审计职位的新员额——一个信息和通信技术审计专家和一个法医审计专家。

28. 鉴于上文第 20 至 25 段提出的规划假设、估计和计算的问题，委员会此时不支持监督厅内部审计司在目前预算中增设其余 12 个员额的请求。

B. 检查和评价司

29. 监督厅检查和评价司向委员会提交了 2010/11 年度维持和平行动工作计划。该司计划重点进行维持和平特派团的方案评价和维持和平工作共有问题的专题评价，评估维持和平行动的相关性、效率和效用(包括影响)。

30. 委员会指出，该司的核定人员编制包括评价维持和平方案(16 个维持和平特派团、维持和平行动部和外勤支助部)的两个员额。该司估计，要完成 2010/11 年度预算期间进行两项方案评价、一项专题评价和一项检查的计划，将需要增设 3 个员额。

31. 委员会重申对检查和评价司上份预算所提的咨询意见，即监督厅的深入评价会增加联合国维持和平方案的价值。据监督厅说，如果核定人员编制不变，该司在 2010/11 年度只能完成两项方案评价工作。

32. 根据该司提出的工作计划，委员会建议向检查和评价职能增加工作人员和咨询资源，使其能够在 2010/11 年度预算期间提供计划的检查和评价。

C. 调查司

33. 委员会注意到,大会在第 63/287 号决议中决定 2009 年 7 月 1 日至 2012 年 6 月 30 日期间作为试点项目在内罗毕、维也纳和纽约分设调查中心和请秘书长和审计委员会报告项目实施的各方面情况。委员会将在分发即将提出的报告后,视相关情况向大会提出评论和咨询意见。

34. 关于调查司目前的业务,委员会注意到,截至 2009 年 10 月 31 日该司由维持和平行动支助账户供资的员额空缺率为 44%。监督厅提供了这方面的补充信息,其中表明在 25 个空缺员额中有 23 个员额的征聘工作正在进行中。监督厅还报告说,目前支助账户员额的分配并没有反映该司的案例分配。监督厅提出的数据表明,纽约拥有该司案件的 53%,分配的资源总额为 20%;内罗毕拥有该司案件的 34%,分配的资源总额为 40%;维也纳拥有该司案件的 13%,分配的资源总额为 40%。委员会相信,审计委员会按行政和预算问题咨询委员会的要求审查这一领域,将提供这方面的宝贵信息。

35. 鉴于大会第 63/287 号决议关于改组调查司的第 37 段和第 38 段、大会同一决议关于要求分发即将提出的报告的第 39 至 41 段以及该司的空缺状况,委员会此时不支持调查司在目前预算中增设新员额的请求。

四. 结论

36. 独立审计咨询委员会成员特此呈上载有其评论和建议的报告,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
戴维·沃克(签名)

独立审计咨询委员会, 副主席
维贾延德拉·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)