



大会

Distr.: General
1 March 2013
Chinese
Original: English

第六十七届会议

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

2013 年 7 月 1 日至 2014 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 2013 年 7 月 1 日至 2014 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. 导言

1. 独立审计咨询委员会(审咨委)在此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 2013 年 7 月 1 日至 2014 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)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对监督厅工作计划进行审视,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监督厅发拟议预算,并通过行预咨委会向大会提出建议。审咨委在 2012 年 12 月 16 日至 18 日第二十届和 2013 年 2 月 4 日至 6 日第二十一届会议上审查了监督厅的工作规划过程和 2013 年 7 月 1 日至 2014 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. 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

4. 2013 年 7 月 1 日至 2014 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估计数为 29 691 300 美元(毛额),与上年核定预算 25 150 500 美元(毛额)相比,增加了 4 540 800 美元(毛额),相当于 18%。增加部分主要来自员额资源,虽然所请求员额数从 152 个减少到 149 个,与员额有关的费用却增加了 76%,从 15 220 200 美元增加到 26 793 500 美元,其中部分原因是拟将一般临时人员职位改划为员额,并且适用较低的空缺率。由于拟将一般临时人员资源改划为经常员额,一般临时人员拟议所需资源减少 91.2%,从 7 466 500 美元下降到 653 000 美元。除一般临时人员费用外,非员额费用下降的主要部分仍来自与公务差旅有关的费用。
5. 与 2012/13 年度对照的监督厅 2013/14 年度拟议财政资源列于表 1。

表 1
财政资源

(千美元)

	2012/13 年度 核定数	2013/14 年度 拟议数	差异	
			美元	百分比
内部审计司	14 490.80	17 122.50	2 631.70	18
检查和评价司	965.00	1 017.80	52.80	5

	2012/13 年度 核定数	2013/14 年度 拟议数	差异	
			美元	百分比
调查司	8 988.50	10 793.30	1 804.80	20
执行办公室	706.20	757.70	51.50	7
共计	25 150.50	29 691.30	4 540.80	18

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。

6. 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，审咨委将在自身职权范围内，将审查、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，并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

7. 自成立以来，审咨委在发布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，除其他外，包括：监督厅应对其整体工作进行更多的能力差距分析，以确保分配适足资源用于完成任务；监督厅应确保将执行工作计划作为高度优先事项，因为资源分配的依据是预期工作计划将得到充分执行。

8. 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将近58%。因此，审咨委很大一部分审议和讨论仍是针对该司的工作计划和预算。

内部审计司工作计划

9. 审咨委获悉，监督厅与每一位方案主管都讨论过审计工作草案，每一位方案主管都将收到工作计划的最后定稿。因此，如表 2 所示，审咨委获悉内部审计司计划开展 85 项与维持和平行动有关的审计任务；而上一期间列入计划的有 112 项（包括从前一年结转的 44 项）。监督厅表示，本期间将继续与管理当局协商，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。

10. 监督厅继续在执行审咨委提出的建议方面取得进展。2013/14 年度审计工作规划过程的最大变化似乎就是内部审计司推出了关键业绩指标，作为改进工作计划执行情况的一个手段。

关键业绩指标

11. 根据《国际内部审计师协会 2000 系列标准》，“首席审计执行官须有效管理内部审计活动，以确保为组织增加价值。”该标准还规定，内部审计活动“如能

为治理、风险管理和控制过程提供客观和相关保证，并对其成效和效率做出贡献，即为组织增加价值”。审咨委获悉，针对审咨委以往关于应及时完成审计任务以及监督厅应展示其为本组织提供的服务具有价值的建议，内部审计司推出了关键业绩指标以协助实现上述目标。内部审计司最初提议的关键业绩指标包括：过去 12 个月完成的审计数量；审计报告所述期间；与预算工作日对照的实际工作日；审计任务的季度进展情况。审咨委在审议中认为，可采用关键业绩定性指标来补充定量指标。审咨委收到的反馈是，内部审计司将使用平衡计分卡来改进关键业绩指标。

12. 独立审计咨询委员会认为，采用这两类指标能让内部审计司实现上述目标。因此，审咨委建议监督厅在制订关键业绩指标时，可考虑用定性指标来补充定量指标。

相对风险和残余风险

13. 审咨委在其报告(A/64/652)第 26 段中建议内部审计司通过并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。审咨委在其报告(A/66/85)第 12 段中确认对关键控制的审计应有助于确定本组织面临的残余风险，并期待今后收到基于残余风险的监督厅预算。

14. 因此，监督厅向审咨委表示，该厅继续使用基于残余风险的工作计划来分配预算资源。对于当前所需资源，审咨委获悉，监督厅的年度工作规划是以划分风险等级的全体可审计实体以及当前联合国关键标准流程为依据。在审议过程中，监督厅表示，为制订这一工作计划，该厅使用相对风险协助对已查明的残余风险进行分级。

横向审计

15. 审咨委在其报告(A/65/329)中指出，监督厅对共有和系统性问题进行更多审计可增加其监督工作的价值。审咨委因此建议“监督厅在编制工作计划时更加强调对共有问题的审计(横向审计)，以查明需要管理当局优先处理的普遍系统性问题”。相应地，审咨委收到了 2011 和 2012 年审计任务以及 2013 年拟议任务的摘要。

16. 审咨委注意到，在 2013-2014 年期间预期完成的总共 85 项任务中，监督厅计划开展 68 项(80%)横向/共有审计。横向审计的主要关注领域包括后勤业务和合同管理、财产和设施管理、方案和项目管理、财务管理、人力资源管理、采购以及安全和保障。

17. 如下表 2 所示，2012 至 2013 年预期增加的审计任务多半集中于财产和设施管理。监督厅表示，增加的原因是当前正在为实行《国际公共部门会计准则》做准备。独立审计咨询委员会欢迎监督厅重视确保在联合国成功实行《国际公共部

门会计准则》，同时也建议监督厅继续监测其审计环境，以确保在增加对财产和设施管理的审计后不会忽略同样存在风险的其他联合国业务领域。

表 2

内部审计司任务的数量趋势

重点领域	财政年度			2012 年与 2013 年的差异	
	2011 年	2012 年	2013 年	任务数	百分比
后勤和合同管理	13	16	19	3	19
方案和项目管理	12	17	13	-4	-24
财产和设施管理	7	5	15	10	200
安全和保障	14	4	7	3	75
人力资源管理	10	4	8	4	100
财务管理	5	6	10	4	67
治理和战略	8	10	1	-9	-90
信息技术	3	3	3	0	0
采购	1	6	9	3	50
共计	73	71	85	14	20

采购

18. 审计委员会报告(A/67/5 Vol. II)强调了有效采购的重要性，注意到在 2012 年 6 月 30 日终了年度，“维持和平特派团的采购支出为 26.17 亿美元，其中 9.5 亿美元通过总部支出，16.67 亿美元通过外地特派团支出”。根据该报告，与特派团有关的采购占到所有采购的 63%以上。如上表 2 所示，与采购活动有关的审计任务 2011 年只有一项，2012 年增至 6 项，2013 年预计增加到 9 项(相当于增加 50%)。

19. 独立审计咨询委员会注意到任务增加了 50%，后勤和合同管理项下的一些任务也可能涉及采购。尽管如此，考虑到采购问题工作队以往经验、审咨委以往意见和特派团采购的高比例，审咨委仍认为应更加重视对采购相关活动的审计，并建议监督厅更加努力地完善基于风险的工作计划，以确保其充分覆盖采购等领域。

能力差距

20. 在确定每个审计员可用天数的规划假设和估计数方面，审咨委注意到监督厅继续使用以往报告中载列的规划假设。例如，在每个维和特派团，P-3 和 P-4 职等审计员以及审计助理按每年审计 150 天分配；少于五人审计小组内的 P-5 职等

审计员按每年审计 120 天分配；特派团多于五人审计小组内的 P-5 职等审计员按每年审计 100 天分配。

21. 监督厅将从事计划审计任务所需估计天数与总可用天数之间的差异列为能力差距。监督厅告知独立审计咨询委员会，内部审计司拥有足够能力来执行拟议工作计划。

22. 鉴于上述，独立审计咨询委员会核可拟议的内部审计司预算，包括因关闭联合国东帝汶综合特派团，将内部审计司的员额从 89 个减少到 86 个。

B. 检查和评价司

工作计划的执行

23. 审咨委在其报告 (A/66/737) 第 19 段中建议监督厅确保将执行工作计划作为高度优先事项，因为资源分配的依据是预期工作计划将得到充分执行。在审议过程中，审咨委获悉，检查和评价司已经评价并(或)检查了所有主要特派团，包括对解除武装、复员和重返社会方案以及维持和平行动部/外勤支助部与区域组织的合作进行专题评价，对联合国海地稳定特派团和联合国组织刚果民主共和国稳定特派团等进行特派团整体评价。

24. 审咨委注意到有的评价和(或)核查报告几乎花了两年时间才完成，并怀疑这样的报告对利益攸关方是否有用。独立审计咨询委员会建议，为确保与决策者的关联性，除其他外，检查和评价司应及时完成报告。

对检查和评价司的外部审查

25. 审咨委还听取了关于其报告 (A/66/737) 第 23 段所述外部审查的情况简报。审咨委获悉，该审查已经完成，监督厅计划重点实施在审查报告中确定的五大举措，即增强战略关联性、确保利益攸关方更多地利用检查和评价司的工作、提高工作流程的质量、加强并开发新的通讯工具、以及发展评价能力并为联合国秘书处评价职能提供支持。独立审计咨询委员会将继续跟踪监督厅执行审查报告所载建议的情况。

拟议预算

26. 在审查预算报告时，监督厅表示，检查和评价司仍在完善基于风险的假设，因此尚未敲定工作计划。此外，审咨委在以往报告中曾建议监督厅开展能力差距分析，以确定适当的资源需求。审咨委在与监督厅讨论时获悉，检查和评价司将在完成当前对风险评估流程的改进后立即编写能力分析报告，该司 2013/14 年期间所需资源的依据是以往使用预算规模、所需协调的复杂程度和性别均衡等代用指标进行的风险评估。独立审计咨询委员会建议监督厅尽快敲定检查和评价司工作计划，以确保有效分配资源。

27. 审咨委还查看了检查和评价司可获得的总体资源，并注意到该司可动用 23 个员额对支出总额约为 53.1 亿美元、¹ 由经常预算供资的方案进行评价。然而，对于上一财政年度支出额达到 75.4 亿美元的维持和平行动，² 检查和评价司却只有三个员额。尽管存在上述明显异常，审咨委仍获悉，监督厅已通过特派团整体评价、专题评价和(或)元评价方式，检查并(或)评价了所有高风险的维持和平行动。尽管有这样的保证，独立审计咨询委员会仍建议监督厅在整体提高其检查和评价职能的成效和相关性时，审查其评价工作的覆盖面是否均衡。

28. 独立审计咨询委员会核可检查和评价司继续使用三个员额履行确定的任务，但在缺乏基于风险的工作计划和相应能力差距分析的情况下，无法对包含 1 个 P-5 员额和 2 个 P-4 员额的资源请求是否适足发表意见。

29. 审查进程敲定后，审咨委收到了检查和评价司的暂定工作计划，并将在 4 月份举行的届会上进行讨论。

C. 调查司

30. 在上一份报告(A/66/85)中，审咨委对调查司资源水平的意见取决于大会第 63/287 号决议关于重组调查司的第 37 和 38 段的执行情况、试点报告的最终完成情况、调查司的空缺情况、以及对调查司进行独立审查的结果。

试行项目

31. 审咨委在其报告(A/63/703)中支持监督厅关于在维和特派团创建中心辐射型调查流程的提议。这个思路的前提是认为在纽约、维也纳和内罗毕设立调查中心能够应对各特派团的调查需求而无须在特派团常设调查人员。审咨委获悉，新安排将带来大约 95 万美元的成本节约，而且能接手采购问题工作队的全部案件。行预咨委会赞同审咨委的立场，但大会第 63/287 号决议决定不核准这项提议。相反，大会核准在 2009 年 7 月 1 日至 2012 年 6 月 30 日的三年内试行一个经修订的结构，即在纽约、维也纳和内罗毕设立调查中心，同时在一些特派团部署驻地调查员。

32. 随后，审咨委就试行项目提出了一些意见和建议，包括需要解决特派团的高空缺率问题。在空缺率方面，审咨委注意到有一些改进，根据监督厅提供的资料，2012 年平均空缺率为 17.8%，但外地特派团驻地调查员空缺率仍然居高不下，约为 33%。

33. 大会第 66/265 号决议要求秘书长在提交 2013/14 年度支助账户拟议预算时一并提交试行项目的最后报告。根据该决议，审咨委审议了上述报告的草

¹ 《大会正式记录，第六十七届会议，补编第 5 号，第一卷》(A/67/5(Vol. I))；根据文件 A/67/5(Vol. II)所载的两年期数据 106.3 亿美元计算。

² 见《大会正式记录，第六十七届会议，补编第 5 号，第二卷》(A/67/5(Vol. II))。

稿。监督厅还先后提供了成本效益分析以及拟在恩德培设立办事处的支持性说明。

34. 审咨委获悉，报告草稿的要点包括：调查可在特派团或区域中心进行；对调查问卷的多数答复提到在特派团进行可行调查的重要性；以及有必要在相近地点设区域中心。草稿还突出显示，与填补区域中心调查员的空缺相比，在只有一名调查员的特派团填补空缺更加困难。

35. 在审议恩德培区域服务中心时，审咨委收到了一份成本效益分析，列有三种情形：保持现状(基于试行项目的现状)；设在特派团；设立恩德培区域服务中心。仅就成本考虑因素而言，监督厅的分析进一步表明，保持现状的成本最低(880 万美元)，采取设在特派团方式的成本最高(995 万美元)。区域服务中心方式居于两者之间，为 947 万美元。根据监督厅介绍，采用恩德培区域服务中心办法能够最优化地满足其他考虑因素，例如工作人员征聘/留用、工作人员流动、特派团利益攸关方的需求、监督厅在特派团的存在、对性剥削和性虐待案件的调查以及行动支助需求等。

36. 在与监督厅进一步沟通后，独立审计咨询委员会对该厅给出的理由表示满意，核可监督厅按照试行项目报告中的提议进行重组。

工作计划和资源需求

37. 审咨委在其报告(A/67/259)第 58 段中指出，难以确定与采购有关的调查处于低水平是因为采购问题工作队成立之后加强了控制，还是因为监督厅未能发现及(或)隐瞒不报特别是供应商的欺诈行为。缺乏预防性的欺诈风险探测系统也不利于改善这种情况，因此，审咨委建议监督厅今后在调查司的预算中提出基于风险的工作计划。

38. 尽管如此，审咨委仍获悉，调查司预算所依据的假设是所有一类案件都将得到调查，而且监督厅预测今后案件数量的能力有限(除其他外，缺乏强有力的法证股是一个原因)。此外，审咨委还获悉，根据风险评估确定的需增强能力的目标领域包括性剥削和性虐待以及挪用捐助方提供给人道主义救济机构的资金。独立审计咨询委员会不明白的是，为什么认为在维持和平行动中，捐助方供资比采购风险更大，如上文所述，特派团采购金额超过 16 亿美元(占维和采购总额的 63%)。审咨委因此建议监督厅重新审查其风险评估流程，以确保在工作计划中适当考虑并反映相关风险(例如与采购有关的风险)。

外部评估

39. 监督厅向审咨委通报了去年副秘书长委托开展的调查司外部评估的结果。审咨委获悉，审查小组所提建议的要点包括：减少在完成调查方面出现的延迟；在为当前司法系统草拟调查报告方面存在复杂因素；要修改调查司的任务规定，使

其新的问责系统中成为重要一方；要为调查工作编制稳定和现实的单一预算；监督厅要对接手处理转送案件(绝大多数为涉及性剥削和性虐待的案件)的人员适当培训。审咨委获悉，审查小组也认可在支助账户预算中提出的调查司重组计划。

40. 在进一步沟通后，审咨委获悉，调查司已开始对审查小组提出的全部 91 项建议进行审查，以评估在资源限度内是否可行。**独立审计咨询委员会将继续跟踪监督厅执行所提建议的情况。**

41. 虽然缺乏基于风险的有效工作计划，但考虑到试行项目的结果，独立审计咨询委员会核可重组调查司的维持和平调查职能以及所请求的资源水平。

四. 结论

42. 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

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

维诺德·拉伊(签名)

独立审计咨询委员会成员

阿德里安·斯特兰昌(签名)