



大会

Distr.: General
24 February 2020
Chinese
Original: English

第七十四届会议

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

2020 年 7 月 1 日至 2021 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 2020 年 7 月 1 日至 2021 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。审咨委记得，秘书长在其改革倡议中呼吁除其他外加强问责制。审咨委还认识到，有效的监督制度可促进加强问责机制。为实现这一目标，审咨委认为，监督厅除其他外，应审查其目前的业务模式，使其更能适应不断变化的环境，从而更有效地履行其职能。



一. 导言

1. 独立审计咨询委员会在此通过行政和预算问题咨询委员会，就 2020 年 7 月 1 日至 2021 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)预算向大会提出评论、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. 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，就此向大会提出咨询意见，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 2019 年 12 月 10 日至 13 日举行的第四十八届会议和 2020 年 2 月 19 日至 21 日举行的第四十九届会议上，审查了监督厅的工作计划编制过程和 2020 年 7 月 1 日至 2021 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. 赞赏方案规划、财务和预算厅及监督厅努力提供相关文件供审咨委用于审议拟议预算。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. 表 1 列出了监督厅 2020/21 年度拟议财政资源与 2019/20 年度财政资源的对比情况。

表 1
财政资源

(千美元)

	核定数	拟议数	差异(2020/21-2019/20 年度)		占预算总额的 百分比
	2019/20 年度	2020/21 年度	数额	百分比	
内部审计司	15 662.7	16 875.0	1 212.3	7.7	52.7
检查和评价司	1 847.7	2 389.3	541.6	29.3	7.5
调查司	10 628.6	12 063.9	1 435.3	13.5	37.7
执行办公室	632.2	672.1	39.9	3.3	2.1
共计	28 771.2	32 000.3	3 229.1	11.2	100

注：预算数字由方案规划、财务和预算厅外勤业务财务司提供。

5. 如表 1 所示，2020 年 7 月 1 日至 2021 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 32 000 300 美元(毛额)，比上一年度核定预算 28 771 200 美元(毛额)增加了 3 229 100 美元(毛额)，增幅为 11.2%。审咨委询问后获悉，增加的主要原因是标准薪金、一般工作人员费用和空缺率调整方面的非可控费用增加。
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政和预算问题咨询委员会的职权范围。因此，

独立审计咨询委员会的审查、评论和咨询意见将侧重于在监督厅工作规划和预算编制过程方面其自身的职权范围。独立审计咨询委员会将根据其职权范围，通过行政和预算问题咨询委员会向大会提交本报告。将与行政和预算问题咨询委员会讨论本报告的内容。

三. 独立审计咨询委员会的评论意见

A. 内部审计司

7. 审咨委在以往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，监督厅继续为执行大多数建议作出了努力。审咨委还注意到，内审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继续从去年报告的 55% 减至 52.7%，但拟议预算分配给内审司的部分仍然是支助账户下监督厅预算中最大的部分。

工作计划执行情况

8. 审咨委获悉，在 2018/19 财政年度，内审司计划开展的 80 项任务中有 64 项已在目标日期前完成。这表明完成率为 75.0%，而 2017/18 财政年度的完成率为 84.9%。审咨委注意到，根据监督厅的方案影响途径，内审司的工作计划执行率目标是 100% 地完成所有任务。审咨委询问后获悉，执行率下降的原因是：(a) 在总部实施的一些审计工作的性质和复杂性，造成完成时间比最初计划的要长；(b) 对一些特派团进行了全面和复杂的审计，需要与特派团和总部官员进行广泛协商；(c) 内审司按照预算程序的要求，根据假定 100% 在职的核定员额数制订了目标。2018/19 年，由于不可预见的情况，空缺率为 14%。这种情况导致已完成审计的数量比计划产出少；此外，一些综合任务，如教育补助金支付的审计，需要审计员的协调努力，结果查明了几项可疑索偿，随后将这些索偿提交给了调查司。就此，审咨委获悉，针对其先前关于主要业绩指标的意见(见 A/73/768，第 9 和 10 段)，监督厅正在审查这项指标，因为它认为 100% 的目标不切实际。

9. 审咨委意识到继续影响内审司空缺率的情况，包括联合国的财政状况，并呼吁监督厅谨慎管理其现有工作人员，以尽量减少空缺率对其工作的影响。

10. 关于监督厅改变其主要业绩指标的计划，审咨委继续认识到可能妨碍监督厅实现其目标的制约因素。审咨委还继续意识到，目标是一种期望值，如果设定得过于保守，可能会给人一种虚假的成就感。此外，审咨委还注意到，待完成的任务数量与空缺率有关。在这方面，审咨委重申，监督厅在修订这项指标时应确保适当平衡。审咨委将在今后的届会上继续追踪该问题。

基于风险的工作计划

11. 审咨委在其关于 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内部监督事务厅预算的报告(A/64/652)第 26 段中建议内部审计司采用更强有力的基于残余风险的审计工作计划。审咨委获悉，2020/21 年工作计划的基础是反映过去两年成果、2020/21 财政年度和一个两年指示性远期计划的五年分

析期间。审咨委还获悉，内审司继续侧重于实体和业务流程层面的高风险和中等风险，同时加强与秘书处企业风险登记册的联系。审咨委还获悉，在制订三年期远期工作计划的任务时，内审司高度重视覆盖高风险和中等风险并确保对各实体进行五年一次的监督。

12. 在这方面，监督厅表示，内审司基于风险的规划方法包括：(a) 分析秘书处的高级别优先事项；(b) 评估组织目标和优先事项的主要风险；(c) 考虑到管理层确定的审计；(d) 审议过去和当前工作的成果和主题。

13. 因此，关于 2020/21 年度工作计划，审咨委获悉，内审司继续加强基于风险的工作规划过程，并通过专题审计专心处理共有问题。监督厅还指出，在工作计划中，高风险问题是按三年周期处理的，中等风险问题是按五年周期处理的。在这方面，审咨委获悉，下列问题得到更多关注和注意：采购和供应链管理；绩效审计；改革的影响；组织文化；行为和纪律；保护平民，特别是妇女；和平与安全。

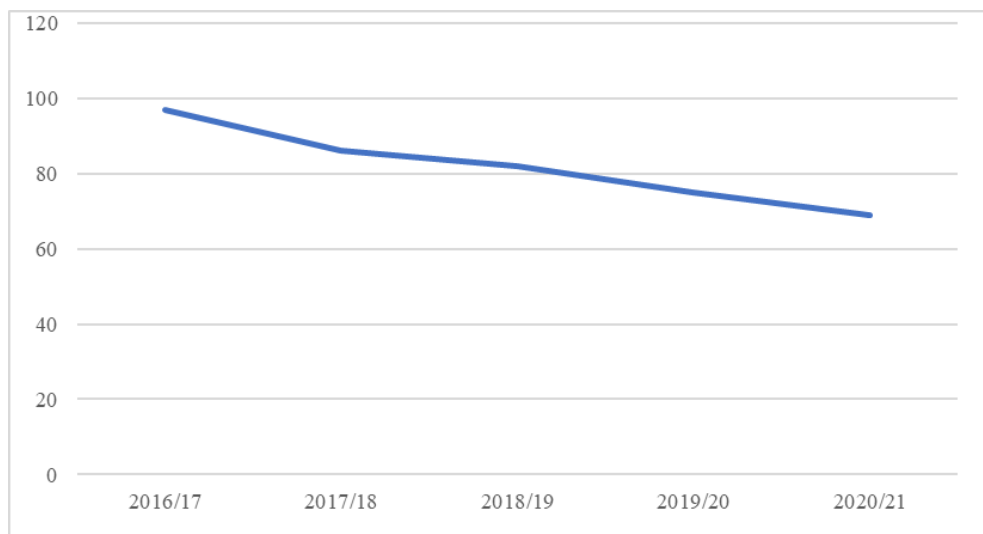
14. 据此，如表 2 所示，监督厅表示，内审司计划在 2020/21 财政年度执行 69 项与维持和平行动有关的审计任务，而 2019/20 财政年度有 75 项任务，因此与上一财政年度相比总体减少了 6 项任务。如表 2 所示，减少最多的是治理和战略(15 项任务)，其次是信息技术。据监督厅称，实施审计数目最多的领域是项目管理，其次是人力资源管理和采购。

表 2
内部审计司任务的数量与分配

焦点领域	财政年度										差异 (2019/20-2020/21 年度)
										2020/21 (拟议数)	任务数量
	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20		
后勤	13	16	19	28	16	29	8	15	12	3	(9)
方案和项目管理	12	17	13	16	19	26	22	22	17	21	4
物业和设施管理	7	5	15	9	20	17	10	14	3	8	5
安全和安保	14	4	7	6	3	5	9	2	1	5	4
人力资源管理	10	4	8	17	18	9	11	12	7	12	5
财务管理	5	6	10	12	4	4	8	2	2	3	1
治理和战略	8	10	1	—	—	—	10	5	18	3	(15)
信息技术	3	3	3	10	4	3	3	6	13	3	(10)
采购	1	6	9	2	10	4	5	4	2	11	9
共计	73	71	85	100	94	97	86	82	75	69	(6)

15. 如下图所示，自 2016 年以来，总体任务数目一直在减少。审咨委询问持续下降趋势的原因。

2016/17-2020/21 年度任务趋势



16. 对此，监督厅表示，由于特派团清理结束或缩编以及空缺率高于预期，核定员额数减少，计划进行的审计数目相应持续下降。审咨委还获悉，在 2016/17 财政年度，内审司预期在 86 个核定员额基础上完成 97 项任务。随着联合国科特迪瓦行动的结束、联合国利比里亚特派团的缩编和联合国海地稳定特派团向联合国海地司法支助特派团(联海司法支助团)的过渡，2017/18 年度计划任务数减至 86 项。2018/19 年财政年度也是如此，非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的重组导致任务进一步下调至 80 项。

17. 经询问，监督厅重申，2019/20 年度预算中目标产出减至 75 项任务的原因是，联海司法支助团结束和达尔富尔混合行动缩编，以及为了方便开展需要更多时间才能完成的更复杂和更全面的审计(见 [A/73/768](#)，第 16 段)。监督厅还称，欺诈风险、业绩审计要素——包括经济、效率和效力——以及与性别有关的问题现已纳入该司的大多数审计，因此，每项任务所用的平均天数有所增加。例如，2017/18 年度每项任务所用的实际平均天数为 154 天，而预算平均天数为 118 天。同样，2020/21 年度，内审司的目标产出已减少到 69 项任务，原因是联刚特派团结束和达尔富尔混合行动即将结束，因而拟议员额减少。附件一列出了内审司提议在 2020/21 财政年度执行任务的专题清单。

18. 审咨委继续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，并开展专题审计。审咨委强调，监督厅应继续确保专题的选择反映对本组织风险的战略性看法，包括与正在进行的管理改革有关的风险以及与数字化相关的新出现的风险。审咨委计划在今后的届会上继续追踪该问题。

内部审计司 2020/21 年度拟议预算

19. 关于 2020/21 年度拟议预算，审咨委获悉，如第 13 段所述，在拟定当前基于风险的各项可审计活动时，内审司考虑到了为工作规划进程提供信息的优先事项。

20. 据内审司称，该司在基于风险的规划中特别关注目前的人员配置情况和基于风险的三年期全面工作计划，因此，2020/21 年度没有开始的任何任务都已列入 2021/22 年度和 2022/23 年度暂定计划。此外，监督厅表示，已经对能力差距(即现有资源与完成已确定任务所需资源之间的差异)进行了分析；分析显示，2020/21 财政年度不会出现重大缺口。

21. 审咨委获悉，鉴于上述情况，并鉴于特派团任务的变化，内审司提议以几种方式重新配置其所需资源，包括：(a) 裁撤达尔富尔混合行动的 3 个员额(1 个 P-5、1 个 P-4 和 1 个外勤人员)；(b) 将达尔富尔混合行动的 2 个员额(1 个 P-4 和 1 个 P-3)调到乌干达恩德培区域服务中心；(c) 将内部审计司的 2 个员额(1 个 P-2 和 1 个外勤人员)调到检查和评价司；(d) 续设 7 个驻地审计员职位，在一般临时人员项下供资。据监督厅称，上述调整的影响将是内部审计司净减少 5 个员额和职位，从 81 个减至 76 个。

22. 审咨委注意到内审司努力管理其资源，以应对本组织面临的风险，同时遵循可扩缩性原则。有鉴于此，审咨委核可监督厅提议的内审司所需资源。

B. 检查和评价司

检查和评价司工作计划执行情况

23. 审咨委在其关于 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的报告(A/67/772)第 24 段中建议，为使检查和评价司确保其工作对决策者具有价值，它除其他外应及时完成报告。在审议期间，审咨委获悉，2018/19 财政年度完成了三项任务。审咨委还获悉，未能完成该财政年度所有任务的主要原因是恩德培工作人员的延迟部署。经进一步询问，审咨委获悉，2019/20 年度任务将于 2020 年 3 月完成。

24. 审咨委肯定检查和评价司为按时完成 2019/20 年度任务所做的努力，并呼吁该司确保按时完成剩余任务。

基于风险的规划

25. 该司告知审咨委，与以往预算一样，其工作计划继续以风险为依据。2020/21 年度的工作计划以三个主要假设为中心，即：(a) 审议过去和当前工作的成果和主题；(b) 评估和分析全机构和具体实体的风险；(c) 与秘书处的战略优先事项和组织背景保持一致。

26. 审咨委还获悉，在采用该方法后，该司为 2020/21 年度确定了总体 57 项潜在任务，涵盖 18 个方案领域、17 个组织单位和 22 个共有专题。该司已将这些任务缩小到 15 项潜在高度优先任务，并提议在 2020/21 财政年度开展其中的 5 项任务和一项三年期审查。该司 2020/21 财政年度的拟议专题清单载于附件一。

27. 内部监督事务厅进一步指出，2020/21 年度五项任务的选择是基于以下优先事项：(a) 本组织改革的影响，包括开发和试用组织文化评估工具，继续聚焦业绩计量和监测，以及持续制定秘书处评价政策并开发相关应用程序；(b) 组织文化，包括对一些维持和平特派团的组织文化的持续评价，以及对联合国改革的评价采用结构化方法；(c) 其他主题，如维持和平行动中的缩编和过渡。

28. 审咨委继续赞扬该审司努力展示其工作计划如何以本组织的关键企业风险战略为指导，并将继续跟踪这方面的进展。

能力差距分析和拟议预算

29. 为了执行六项拟议任务，该司告知审咨委，它将需要 2 620 个人日，但总共只有 2 200 个人日可用，能力缺口为 420 个人日。为了弥补这一差距，监督厅除其他外，提议如第 21 段所述，将内部审计司的 2 个员额改派到检查和评价司，并改变和缩小评价范围，以便与现有资源相匹配，特别是在联合国马里多层面综合稳定团和联合国组织刚果民主共和国稳定特派团。

30. 审咨委以前曾对检查和评价司维持和平科的人员配置水平与经常预算科相比过低表示关切。审咨委还意识到，秘书长的改革倡议非常重视成果，因此该司的作用更加重要。审咨委注意到检查和评价司要求重新分配资源，以加强其评价维持和平活动的的能力。审咨委还继续注意到，监督厅决定保持预算零增长，并赞扬监督厅采取实际步骤，把监督厅作为一个实体而不是各自为政的不同部门来处理其人员配置情况。鉴于本组织维持和平活动的规模和目前的人员配置水平(1 个 P-5、5 个 P-4 和 3 个 P-3)，审咨委赞同按要求将内部审计司的资源重新分配给检查和评价司。

C. 调查司

31. 在审查调查司的支助账户预算时，审咨委回顾了秘书长的改革倡议，秘书长在其中呼吁加强问责制。审咨委认为，调查司的服务在支持组织改革倡议方面更为重要。

工作计划执行情况

32. 审咨委获悉，尽管案件受理量有所增加，随后案件处理量也有所增加，但由于积极管理和降低空缺率，平均案件完成时间保持不变。截至 2019 年 12 月 31 日，调查司的空缺率已从维持和平科 25.8%的高点(见 [A/74/280](#)，第 56 段)降至 8%。审咨委获悉，完成调查所需的平均时间从 2018 年的 11.1 个月减至 10.7 个月，而案件受理量从 2017 年的 699 起激增至截至 2019 年 12 月 31 日的 1 387 起。

33. 审咨委赞扬监督厅努力降低长期存在的高空缺率，特别是调查司维持和平科的高空缺率。审咨委将在以后的会议上继续监测空缺率、案件处理量和平均完成时间。

34. 关于 2020/21 年度工作规划依据的优先事项，审咨委获悉，该司将继续注重人员、调查管理和未来。关于人员，调查司表示将特别注意：(a) 征聘和留用；(b) 培训和持续专业发展；(c) 业绩和工作规划；(d) 通信。

35. 关于调查，行预咨委会获悉，调查司的程序和方法将包括：(a) 在对性剥削和性虐待及性骚扰案件的调查中注重以受害者为中心的调查方法和调查速度；(b) 进一步加强监督厅处理采购欺诈的能力，包括通过与内部审计司就欺诈情形和经验教训开展合作；(c) 及时调查报复行为，包括与道德操守办公室合作保护举报人；(d) 数字取证。

36. 关于预测和应对未来的变化，审咨委获悉，调查司计划：(a) 通过继续管理工作人员更替，保持质量和及时性；(b) 注重专业发展、业绩监测和流程改进；(c) 应对保持当前业绩所面临的案件处理量和空缺增加等风险。

工作计划和所需资源

37. 为了实现上述目标，审咨委获悉，调查司进行了能力差距分析，并确定在目前水平上没有重大资源差距。为此，调查司提议不改变所需资源水平，包括续设一般临时人员项下供资的 19 个职位：6 个性骚扰调查职位和 13 个驻特派团调查职位。

38. 审咨委在审查了调查司的工作计划并在监督厅做出澄清后，核可了监督厅提出的所需资源水平。

四. 结论

39. 独立审计咨询委员会成员谨提出载有其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

珍妮特·圣劳伦特(签名)

独立审计咨询委员会副主席

理查德·夸泰·夸泰(签名)

独立审计咨询委员会成员

多萝西·布拉德利(签名)

独立审计咨询委员会成员

安东·科萨尼亚科(签名)

附件一

2020/21 财政年度内部审计司拟议任务清单¹

中东区域审计处

- 1 对联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处的审计
- 2 对联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)人力资源管理的审计
- 3 对联黎部队社区外联活动的审计
- 4 对联黎部队车队管理的审计
- 5 对联黎部队工程支助事务的审计
- 6 审计联合国驻塞浦路斯维持和平部队的供应链管理，包括采购规划²
- 7 对联黎部队政治事务方案的审计
- 8 对联黎部队联合行动中心的审计
- 9 对联黎部队安全和安保行动的审计

联合国中非共和国多层面综合稳定团

- 1 对行为和纪律活动成效的审计²
- 2 对速效项目成效的审计²
- 3 口粮管理审计
- 4 对国际工作人员招聘程序的审计
- 5 选举支助审计
- 6 购置规划审计²
- 7 对保护平民行动的审计

联合国马里多层面综合稳定团

- 1 对解除武装、复员和重返社会的审计
- 2 对行为和纪律活动成效的审计²
- 3 对减少社区暴力和速效项目成效的审计²
- 4 对区域办事处的审计
- 5 对业务连续性计划的审计
- 6 对行为和纪律活动成效的审计
- 7 购置规划审计²

¹ 指示性，可能因各种因素而发生变化。

² 专题审计。

联合国组织刚果民主共和国稳定特派团

- 1 对发电机使用和维护的审计
- 2 惩戒支助方案审计
- 3 工程项目审计
- 4 对特派团缩编期间资产管理的审计
- 5 人权方案审计
- 6 军警人才培训审计
- 7 购置规划审计²
- 8 对保护平民行动的审计

维和总部

- 1 对政治和建设和平事务部及和平行动部新组织结构实施情况及相关工作安排(包括信息管理)成效的审计
- 2 对一些部门妇女与和平与安全议程执行情况的审计
- 3 对维和行动支助账户管理的审计
- 4 对和平行动部中部和南部非洲司职能的审计
- 5 对和平行动购置规划的审计
- 6 对和平行动部和业务支助部高级领导任命管理的审计
- 7 对和平行动部行为和纪律活动成效的审计²
- 8 对和平行动部现有军事行动处职能的审计
- 9 对和平行动部中东和亚洲及太平洋区域司职能的审计

乌干达恩德培驻地审计办公室

- 1 对恩德培区域服务中心向客户特派团提供服务的业绩指标的审计
- 2 对联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)部队和警察人员派遣及装备供应管理的审计
- 3 对区域服务中心数据分类和数据隐私管理的审计
- 4 对联阿安全部联合边界核查与监测机制的审计
- 5 对联阿安全部行为和纪律活动成效的审计²

非洲联盟—联合国达尔富尔混合行动

- 1 对资产处置和特遣队所属装备调回本国的审计
- 2 对清理结束过程中的环境清理审计
- 3 对支持任务执行的后勤安排的审计

- 4 短期、速效审计咨询任务，包括审查离职程序、剩余行为和纪律案件的处理办法以及清理结束期间福利基金的管理

联合国南苏丹特派团

- 1 对行为和纪律活动成效的审计²
- 2 对培训活动成效的审计
- 3 车队管理审计
- 4 儿童保护方案审计
- 5 现金管理审计
- 6 中央仓储业务审计
- 7 口粮管理审计
- 8 对速效项目成效的审计²
- 9 购置规划审计²
- 10 对保护平民行动的审计

联合国索马里援助团和联合国索马里支助办公室

- 1 对联合国索马里援助团(联索援助团)的宪法改革进程的审计
- 2 对联合国索马里支助办公室(联索支助办)和联索援助团的人权尽职调查政策的审计
- 3 对联索支助办和联索援助团的安全和安保的审计
- 4 对联索支助办航空安全的审计
- 5 对联索支助办采购规划的审计²
- 6 对联索支助办环境行动计划执行情况的审计

信息和通信技术

- 1 对商业智能和数据仓库系统的审计
- 2 对秘书处云服务的审计
- 3 对秘书处信息和通信技术支助费用和费用回收的审计
- 4 对联合国组织刚果民主共和国稳定特派团无人驾驶飞行器系统使用情况的审计

附件二

检查和评价司 2020/21 年度任务汇总³

2020/21 年度	风险评级	理由	专题领域
对联合国组织刚果民主共和国稳定特派团的评价	高	重组和过渡，低绩效	缩编/过渡
对联合国马里多层面综合稳定团的评价	高	高风险、低绩效 复杂的政治层面	缩编/过渡
对维持和平的业绩框架的评价	中	安全理事会优先事项	改革的影响
对和平行动部的评价职能的检查	高	需要加强和整合	改革的影响
对维持和平行动中态势感知系统的评价	中	加强平民保护，改善维和人员的安全保障	改革的影响
内部监督事务厅上一次评价报告中 所提建议执行情况的三年期审查	排定的 审查	该司关于维持和平建议 执行情况的定期后续行 动的一部分	

³ 指示性，可能因各种因素而发生变化。