



大会

Distr.: General
3 June 2022
Chinese
Original: English

第七十七届会议

暂定项目表* 议程项目 139

2023 年拟议方案预算

内部监督：2023 年拟议方案预算

独立审计咨询委员会的报告

摘要

本报告反映独立审计咨询委员会就内部监督事务厅(监督厅)2023 年拟议方案预算提出的评论、意见、建议。审咨委继续注意到秘书长在改革倡议中提出的要求包括加强评价能力。审咨委还认识到有效的监督制度对加强评价机制有促进作用。为此，审咨委期望监督厅继续审查监督厅业务模式，使之适应不断变化的环境，包括衡量该模式的业绩，也包括应对新出现风险带来的影响。

* A/77/50。



一. 导言

1. 独立审计咨询委员会(审咨委)根据其职权范围(见大会第 61/275 号决议, 附件)第 2(c) 和(d) 段的规定, 审查了内部监督事务厅(监督厅)2023 年拟议方案预算。审咨委在这方面的职责是: 结合监督厅的工作计划审查其拟议预算, 然后通过行政和预算问题咨询委员会向大会提出建议。本报告载有审咨委就监督厅 2023 年拟议方案预算提出的评论、意见、建议, 供行政和预算问题咨询委员会和大会审议。
2. 管理战略、政策和合规部方案规划和预算司向审咨委提供了 2023 年拟议方案预算第 30 款(内部监督)(A/77/6 (Sect. 30))及相关补充信息。监督厅就其拟议预算提供了补充信息, 审咨委参考了这些信息。审咨委 2022 年 4 月 19 日至 21 日举行第五十八届会议, 将相当大一部分议程用于同监督厅和主计长讨论监督厅的拟议预算。
3. 审咨委肯定方案规划和预算司努力加速拟订预算的内部监督款次以供审咨委审查。审咨委还赞扬监督厅给予合作, 为编写本报告提供信息。

二. 审查内部监督事务厅 2023 年拟议方案预算

4. 监督厅 2023 年预计经常预算资源(重计费用前)加其他摊款和预算外资源的总额为 69 401 600 美元, 与 2022 年的 67 032 000 美元相比增加 2 369 600 美元, 增幅为 3.5%。增加的是经常预算和其他分摊资源, 而预算外资源保持不变。员额资源增加了 13 个员额, 即 294 个增至 307 个, 主要原因是拟将 13 个其他摊款资源项下一般临时人员职位改划为员额(见表 1)。

表 1

按资金来源列示的内部监督事务厅财政资源总额和员额资源总额(重计费用前)

(千美元)

	财政资源				员额资源			
			差异				差异	
	2022 年估计	2023 年估计	数额	百分比	2022 年估计	2023 年估计	员额数目	百分比
A. 经常预算	21 187.4	21 356.1	168.7	0.8	116	116	—	0.0
B. 其他摊款	32 097.6	34 298.5	2 200.9	6.9	133	146	13	9.8
C. 预算外	13 747.0	13 747.0	—	—	45	45	—	—
共计	67 032.0	69 401.6	2 369.6	3.5	294	307	13	4.4

注: 预算数字的依据为 2023 年拟议方案预算第 30 款(内部监督)(A/77/6 (Sect. 30))及有关补充资料。

5. 表 2 显示监督厅 2023 年拟议经常预算资源与 2022 年批款对比的情况。监督厅 2023 年拟议方案预算(经常预算)估计数为 21 356 100 美元(重计费用前), 与 2022 年的 21 187 400 美元批款相比名义上增加 168 700 美元, 增幅为 0.8%。员额资源保持在 116 个员额。审咨委获悉, 经常预算增加的是检查和评价司本财政

年度核准增设 2 个员额造成的延迟影响，根据惯例，须对这 2 个员额实施为新员额规定的 50%空缺率。

表 2

按方案列示的经常预算财政资源和员额资源(重计费用前)

(千美元)

经常预算	财政资源				员额资源			
	2022 年 批款	2023 年 估计	差异		2022 年 批款	2023 年 估计	差异	
			数额	百分比			员额数目	百分比
A. 行政领导和管理	1 485.4	1 485.4	—	0.0	8	8	—	0.0
B. 工作方案	18 334.4	18 503.1	168.7	0.9	101	101	—	0.0
次级方案 1	8 433.5	8 413.2	(20.3)	(0.2)	44	44	—	0.0
内部审计								
次级方案 2	4 034.7	4 223.7	189.0	4.7	24	24	—	0.0
检查和评价司								
次级方案 3	5 866.2	5 866.2	—	—	33	33	—	0.0
调查								
C. 方案支助	1 367.6	1 367.6	—	—	7	7	—	0.0
共计	21 187.4	21 356.1	168.7	0.8	116	116	—	0.0

注：预算数字的依据为 2023 年拟议方案预算第 30 款(内部监督)(A/77/6 (Sect. 30))及有关补充资料。

6. 监督厅还告知审咨委，2023 年预算的主要优先事项包括：(a) 在管理支柱、和平与安全支柱、发展支柱这三个方面实施改革；(b) 加强组织文化；(c) 采购和供应链管理，包括管理欺诈和腐败风险；(d) 管理特派团缩编工作；(e) 加强举报人保护制度。

7. 审咨委回顾，2022 年监督厅的优先事项如下：(a) 落实可持续发展目标；(b) 应对 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行并从中吸取关于联合国系统一致性和业务连续性的经验教训；(c) 落实秘书长在管理支柱、和平与安全支柱、发展支柱这三个方面的改革举措；(d) 以尊重、平等、成果为基础加强组织文化；(e) 落实秘书长在数据、性别平等、环境可持续性这三个方面的战略。

8. 审咨委询问了处理这些 2022 年优先事项的情况，获悉在落实可持续发展目标方面，内部审计司酌情对各实体在工作方案中如何支持可持续发展目标的落实进行了审查，包括以下审计(目前处于报告阶段)：(a) 对联合国人类住区规划署(人居署)索马里国家方案的审计；(b) 对联合国毒品和犯罪问题办公室南亚区域办事处的审计；(c) 对联合国伙伴关系办公室为支持可持续发展目标而促进伙伴关系的活动的审计。审咨委还获悉，2022 年检查和评价司对拉丁美洲和加勒比经济委员会、非洲经济委员会、西亚经济社会委员会、欧洲经济委员会的宏观经济支助工作进行了 4 次评价(其中 2 次已完成)，对亚洲及太平洋经济社会委员会为环境

与发展方面可持续发展目标提供支助的工作进行了 1 次评价。这些评价主要侧重于评估各区域委员会对落实可持续发展目标的支持程度。此外，正在就发展协调办公室对驻地协调员制度给予的区域支助进行 2 项评价，并正在就秘书处在落实可持续发展目标方面提供的支助进行专题评价。

9. 在 COVID-19 的影响方面，审咨委获悉已进行几次审计和咨询活动，内部审计司在其目前的大多数审计中都考虑到了 COVID-19 的影响。监督厅还提到调查司为提高远程工作的灵活性、在线协作对技术进行了投资，包括投资于调查软件技术，并改进了在线举办的调查培训。

10. 在加强本组织文化方面，审咨委获悉内部审计司继续就维持和平特派团的行为和纪律活动进行专题审计，包括对联合国组织刚果民主共和国稳定特派团、联合国阿卜耶伊临时安全部队进行了审计。调查司正在继续努力实现秘书长关于对性剥削、性虐待零容忍的政策，重点是在调查中以受害者为中心。

11. 在环境可持续性方面，审咨委获悉内部审计司 2022 年早些时候就联合国索马里支助办公室的环境行动计划发布报告，另外下列正在进行的审计包括对环境的审查：(a) 对联合国南苏丹特派团工程项目的审计；(b) 对联合国驻黎巴嫩临时部队工程支助事务的审计；(c) 对联合国组织刚果民主共和国稳定特派团仓库业务的审计。计划 2022 年晚些时候进行其他一些有关审计，包括对联合国环境规划署、联合国气候变化框架公约、联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约进行审计。

12. 审咨委欢迎采取上述反映本组织优先事项和风险的举措，期待：(a) 获悉监督厅关于其 2022 年优先事项落实情况的评估和结论；(b) 了解监督厅的优先事项如何逐年联系在一起；(c) 获悉监督厅对实现可持续发展目标作出贡献的情况。

A. 行政领导和管理

13. 如表 2 所示，2023 年用于行政领导和管理的财政资源和员额资源预计与 2022 年的核定资源持平，即 1 485 400 美元。

B. 工作方案

次级方案 1

内部审计

14. 次级方案 1(内部审计)的 2023 年拟议经常预算财政资源预计将略微减少，即从 2022 年核定的 8 433 500 美元降至 2023 年拟议的 8 413 200 美元，员额资源仍为 44 个员额(见表 2)。审咨委获悉，净减少 20 300 美元是因为将内部审计司用于外部质量评估的订约承办事务资源调拨给次级方案 2(检查和评价)。

基于风险的工作规划流程

15. 审咨委继续与监督厅讨论基于风险的工作规划流程，力图查明内部审计司在确定交付工作方案所需资源数量时是如何考虑组织风险的。一如审咨委在以往关于监督厅预算的报告中所表达的看法，审咨委依然认为运用风险评估确定分配审

计资源的优先次序是最佳做法。在这方面，监督厅告知审咨委，就 2023 年拟议方案预算而言，内部审计司继续采用较完善的方法评估所需资源，即对高风险领域(包括高风险共有领域)进行 3 年期审计，对中等风险领域进行 5 年期审计。据监督厅说前期未涵盖的低风险实体/领域被视为中度风险，因此应予以审计。

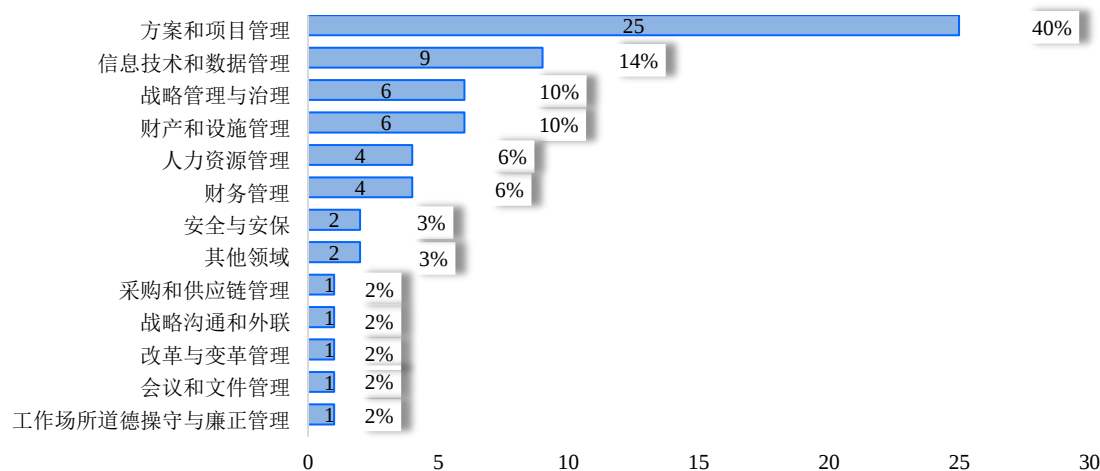
16. 审咨委在其报告(A/76/81)中说对信息和通信技术(信通技术)方面的高风险因素采取的做法仍然是单独审查，审查期间为 5 年，而不是 3 年。鉴于信通技术方面的风险具有关键性，审咨委担心每 5 年而不是每 3 年审查这一重要的重点领域的风险可能并非最佳办法，因此请监督厅重新考虑此事。

17. 审咨委提问后，监督厅回应说该厅在 5 年周期内审查了整个信通技术审计领域的所有信通技术风险；但是，监督厅对于信通技术高风险领域每 3 年进行一次审计，以应对这些风险。以 3 年为期审查的高风险领域包括：(a) 网络安全与复原力；(b) 信通技术治理与风险管理；(c) 数据管理；(d) 信通技术业务与支助；(e) 应用程序可用性与系统可用性。审咨委还获悉，监督厅目前正在对整个秘书处的 40 个实体及办事处进行横向审计，以评估秘书处的网络安全控制环境，同时评估秘书处在发现、应对网络安全事件方面的准备情况。

18. 审咨委注意到监督厅在进行基于风险的工作规划(特别是应对信通技术风险)方面所采取的办法，并将继续监测监督厅在信通技术领域开展的工作。

19. 监督厅进一步表示，该厅在编制基于风险的工作计划方面努力改进方法，为此不断调整用于实体风险评估、能力差距分析的风险分类办法，以确保更好地与秘书处企业风险管理框架保持一致。如图一所示，内部审计司计划 2023 年在 13 个重点领域执行 63 项任务(不包括联合国难民事务高级专员公署和联合国合办工作人员养恤基金)。这 63 项任务比 2022 年计划的 75 项任务大幅减少。监督厅说，这些重点领域仍对应本组织在订正版企业风险登记册中确定的重大风险。2023 年 63 项拟议任务的大多数(34 项任务)将侧重于 2 个领域，即：(a) 方案与项目的管理和执行；(b) 信息技术与数据的管理。

图一
按重点领域分列的内部审计司 2023 年任务



20. 审咨委注意到监督厅努力审计高风险重点领域，特别是方案与项目的管理以及信息技术与数据的管理。然而，内部审计司对计划中按重点领域进行的审计所作分析表明，该司计划将 40% 的资源用于 1 个重点领域，即方案与项目的管理。此外，图一还显示该司只有 2% 的资源将用于审查采购与供应链的管理，不过该司表示其他类别的审计内容也可能包括采购事项。该司所定重点领域与本组织风险登记册之间的关系尚不十分清楚，因此审咨委鼓励该司在今后的工作计划中更好地说明所计划的工作如何对应于本组织的重大风险。

内部审计司能力差距分析

21. 关于工作规划方法，监督厅在第 19 段向审咨委通报了规划中所采用的假设情况。监督厅说内部审计司的能力差距是指为覆盖现有资源无法覆盖的风险所需要的资源。就经常预算供资的活动(除信通技术业务外)而言，监督厅预计不会有重大的能力差距(目前人员配置差距为 2.2)。监督厅说 2023 年内部审计司在信通技术方面的能力差距变得更加明显(涵盖整个信通技术审计领域，无论供资情况如何)，人员配置差距为 4.0(大于 2022 年报告的 3.2)。尽管将有此短缺情况，但监督厅告知审咨委没有为 2023 年请求追加资源。

22. 审咨委询问监督厅：在信通技术审计能力差距越来越大的情况下，为什么监督厅却没有要求追加资源。就此，监督厅告知审咨委该厅已采取步骤加强进行信通技术审计的能力，包括：(a) 对一般审计员进行网络安全风险评估和管理培训，将信通技术控制措施纳入主流；(b) 将一些一般审计员员额改为信通技术审计员员额；(c) 通过咨询人引进信通技术审计科内部不具备的专门知识；(d) 就网络安全领域的新发展对信通技术审计员进行培训；(e) 就数据治理与管理对信通技术审计员进行培训，使其知识保持在最新状态。

23. 审咨委肯定监督厅为切实解决内部审计司能力差距所作的努力。因此，审咨委认可提交的内部审计司所需资源。

次级方案 2

检查和评价司

24. 如表 2 所示，次级方案 2(检查和评价司)的 2023 年拟议经常预算财政资源为 4 223 700 美元，与 2022 年的批款 4 034 700 美元相比增加 189 000 美元，增幅为 4.7%。员额资源与 2022 年相同，仍为 24 个员额。如第 5 段所述，拟议预算增加的原因是本年核准增设 2 个员额造成的延迟影响，一个员额是副司长(D-1)，另一个员额是评价干事(P-4)，其职责是协助秘书处加强评价职能，同时以高效率、高成效的方式提供监督厅的评价结果。

风险评估和工作规划流程

25. 正如审咨委在以前报告中指出的，监督厅改变了检查和评价司处理本组织所需评价工作的方式，现在一些部门由内部审计司进行业绩审计，而不是由检查和评价司进行方案评价。监督厅还决定，对其他实体的评价将在次级方案一级进行，而不是在方案一级进行。

26. 监督厅还注意到，检查和评价司在 2023 年的工作规划过程中采用了两级风险评估方法，包括对关于风险的替代信息与实际信息进行定量及定性相结合的分析。风险评估侧重于次级方案成果一级，以 5 项关键风险标准为依据，即：资源、实体评价、监督工作、监督厅风险评估、战略关联度。监督厅说第一层次包括资源、实体评价工作、监督工作这 3 项替代风险标准。用这些风险标准在秘书处范围确定了 162 个高风险和中等风险次级方案。第二层次包括对监督厅风险评估方面的第四项标准(依据为内部审计司风险登记册提供的信息)、第五项标准即战略关联度(包括战略和效用事项)进行偏重于定性的审查。这后 2 项定性标准使监督厅能确定较紧迫的高风险次级方案，以便在之后两个周期进行评价。

检查和评价司能力差距分析

27. 审咨委获悉，对检查和评价司的初步能力评估和差距分析与 2022 年方案预算中一样，是按照第 26 段所述修订方法进行的，其中设定 162 个次级方案。

28. 监督厅还表示，为实现在 8 年期间对每个次级方案进行一次评价的目标，检查和评价司每年需评价 20 个次级方案，因此每年需要 30 名工作人员。然而，监督厅说该司只有 17 名工作人员可用以开展评价，在对可用工作人员适用 9%的空缺率后，年度人力总缺口为 15 名工作人员。

29. 监督厅告知审咨委，该厅计划采取以下缓解措施来部分弥补此差距：(a) 将共有次级方案归入类似的专题群组，以减少需单独评价的次级方案数；(b) 在 8 年周期内，重点评价已评为极高风险或高风险的 93 个次级方案；(c) 加强秘书处内部实体评价能力，提供培训、支助、指导、工具以便各实体开展高质量评价(为此已核准设立 1 个 D-1 职等员额、1 个 P-4 职等员额)。监督厅表示上述战略预计将把能力差距缩小到 5 名工作人员。

30. 审咨委询问监督厅能力差距对检查和评价司的工作将有何影响。监督厅回复说 5 个员额的差距将影响该司在 8 年周期内评价极高风险或高风险次级方案的能力。

力。也就是说，如果没有这 5 名工作人员，该司将无法在 8 年内审查所有 93 个极高风险或高风险次级方案，审查周期将延长到 12 年。审咨委还获悉监督厅将继续监测成果评价新办法的效果；同时，随着监督厅对秘书处自我评价工作加大支持力度以及秘书处执行新的评价政策，监督厅也将监测自我评价在质量和规模上按预期得到改善的情况。根据上述监测的结果，监督厅将确定今后拟定该厅经常预算和支助账户的资源提案时是否为弥补查明的未来能力差距而请求追加资源。

31. 审咨委仍认为检查和评价司必须得到加强才能有效地执行任务。审咨委注意到监督厅为缩小能力差距所作的努力。然而审咨委感到关切的是，尽管采取了这些措施，但仍然存在差距，可能影响该司及时处理所有领域问题的能力。由于此差距假定有 9%的空缺率，审咨委鼓励监督厅加倍努力解决空缺问题，确保在 8 年评价周期内适当地优先评价高风险次级方案。审咨委支持为该司提出的 2023 年资源请求，条件是该司继续完善对能力差距的分析，并在今后的预算请求中考虑是否有必要追加资源。

次级方案 3

调查

32. 次级方案 3(调查)2023 年拟议经常预算财政资源为 5 866 200 美元，与 2022 年所需资源水平相同。员额资源也保持不变，仍为 33 个员额(见表 2)。

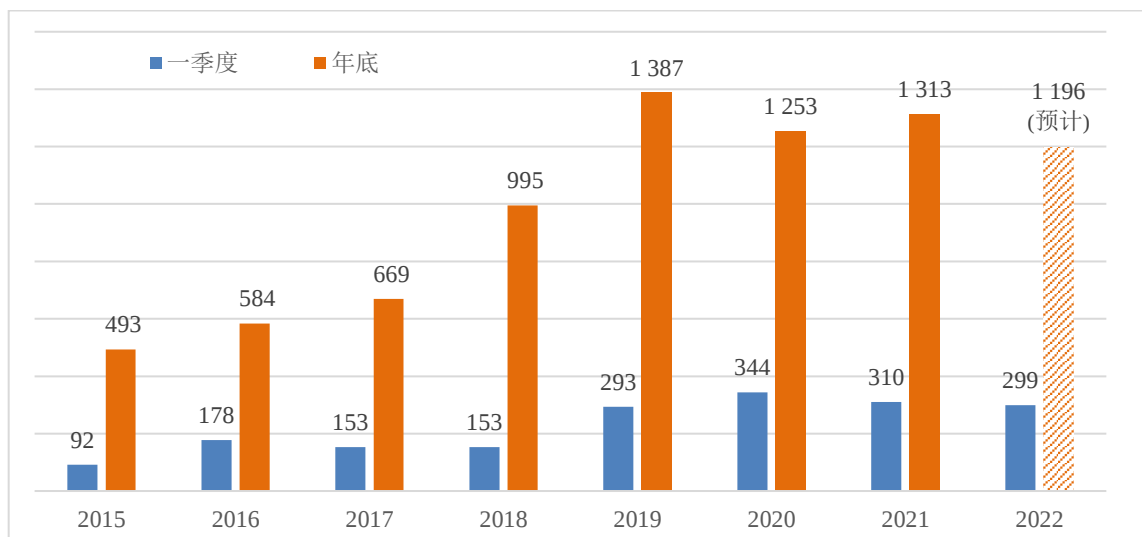
33. 在审查过程中，审咨委获悉调查司正继续解决审咨委以往报告中确定的问题，特别是该司工作人员的征聘和留用问题。审咨委获悉，截至 2022 年 3 月 31 日经常预算空缺率为 18.4%。这比审咨委报告(A/76/81)所述 33.3%的高百分比有所改善。

34. 审咨委肯定监督厅在处理空缺情况方面取得了进展，鼓励该厅继续改进征聘和留用方面的举措，以保持低空缺率。

调查司趋势分析和工作计划流程

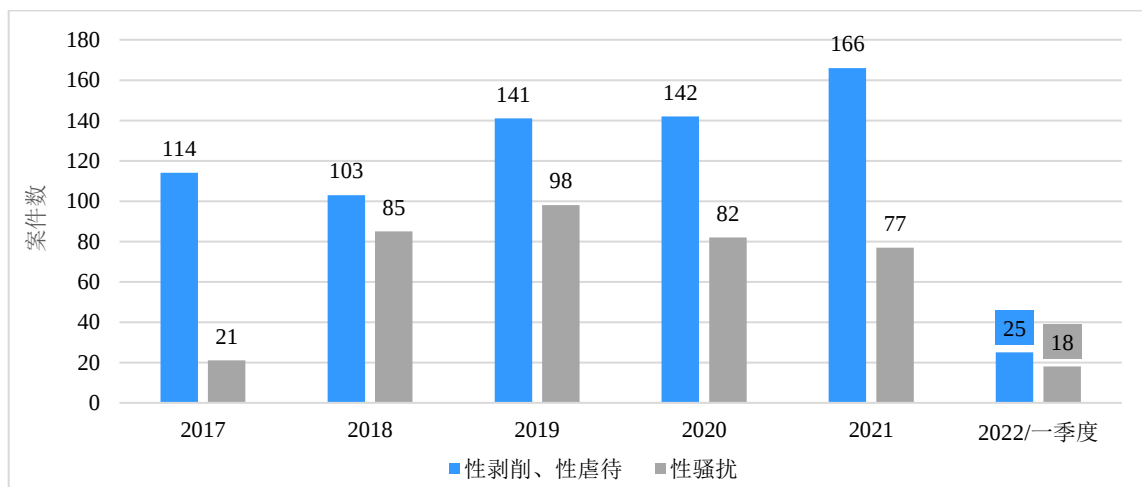
35. 在审议期间，审咨委收到了关于调查司活动的趋势分析。监督厅表示该分析是 2023 年工作计划的依据。审咨委特意查看了调查司接收的调查事项数量，获悉报告事项自 2015 年以来持续呈上升趋势，但监督厅预计 2023 年的数量将大致保持在 2020 年的水平。该司到 2022 年底的接案数量预计为 1 196 起，略少于 2021 年的 1 313 起(见图二)。

图二
调查司接案数量趋势分析



36. 在性骚扰投诉方面，审咨委获悉投诉数量大致保持在 2020 年的水平，而 2019 年报告的案件数为 98 起。另一方面，性剥削、性虐待案件数 2021 年创纪录地增多，达 166 起(见图三)。然而监督厅表示 2022 年第一季度报告的性剥削、性虐待案件数量(25 起)比 2021 年同期减少 40%(2021 年同期为 42 起)。

图三
性剥削、性虐待、性骚扰投诉



调查司能力差距分析

37. 为确定调查司 2023 年的能力差距，监督厅向审咨委说明了所使用的规划假设，包括：(a) 报告的案件数 2021 年已达到高峰水平，2023 年之前将保持在该水平(如图二所示)；(b) 每名调查员平均每年处理 5 项进行中调查、完成 6 项调查；(c) 2022 年经常预算和预算外调查数(包括进行中的和已完成的调查)预计保持在 2021 年的水平；(d) 该司的空缺率问题将得到解决。

38. 监督厅表示，调查司的能力差距是指在确定的时间框架内处理预计案件数所需能力与可用能力之间的差距。审咨委获悉监督厅正继续努力尽快填补职位；一旦空缺问题得到解决，监督厅预计在完成 2023 年预计的调查方面不会出现能力差距。

39. 关于完成调查所需的时间，利益攸关方一再向审咨委表示完成这些案件所用的时间太长。审咨委关于内部监督事务厅 2022 年 7 月 1 日至 2023 年 6 月 30 日期间维持和平行动支助账户拟议预算的报告第 31 段指出(A/76/720)，平均完成时间 2020 年约为 10.5 个月，2021 年加长至 12.9 个月，因此审咨委请监督厅将缩短完成调查所用平均时间作为优先事项。

40. 审咨委意识到调查的及时性取决于案件的复杂性、信息的可得性等几个因素。审咨委还意识到现有调查员的人数会影响及时性。审咨委在不影响目前对调查司进行的外部评估这一前提下，再次请求其缩短完成调查所用的平均时间，并请求完善能力差距分析。

41. 鉴于上述情况，也鉴于仍在进行外部评估，审咨委同意为调查司提出的 2023 年资源请求。

C. 方案支助

42. 2023 年方案支助拟议经常预算资源预计保持在同一水平(1 367 600 美元)，员额资源保持为 7 个员额。

三. 结论

43. 独立审计咨询委员会成员谨提交本报告，其中载有审咨委的评论和建议，供大会审议。

珍妮特·圣劳伦特(签名)

独立审计咨询委员会主席

阿古斯·佐科·普拉莫诺(签名)

独立审计咨询委员会副主席

多萝西·布拉德利(签名)

独立审计咨询委员会成员

安东·科西亚年科(签名)

独立审计咨询委员会成员

伊姆兰·范克(签名)

独立审计咨询委员会成员