



大会

Distr.: General
27 February 2024
Chinese
Original: English

第七十八届会议

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

2024 年 7 月 1 日至 2025 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(审咨委)对 2024 年 7 月 1 日至 2025 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)拟议预算的评论、咨询意见和建议。审咨委关于监督厅支助账户预算的意见、结论和建议继续以本组织面临的当前和新出现风险为导向。审咨委还认识到,监督厅正在进行一系列外部质量评估,这些评估最终将对监督厅进行全面审查。审咨委关于监督厅资源是否充足的立场将部分取决于这些审查的结果。



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),就 2024 年 7 月 1 日至 2025 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. 审咨委有责任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,并就此向大会提供咨询意见;审查监督厅的拟议预算,同时考虑到其工作计划;通过行预咨委会向大会提出建议。审咨委分别在 2023 年 12 月 5 日至 8 日举行的第六十四届会议和 2024 年 2 月 21 日至 23 日举行的第六十五届会议上,审查了监督厅的工作规划过程和 2024 年 7 月 1 日至 2025 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、财务和预算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. 如下文各节所述,在 2024/25 年度期间,监督厅计划执行 53 项内部审计任务、6 项检查和评价任务以及 553 个调查案件。支助账户三个司的所需资源包括内部审计司 15 425 000 美元、检查和评价司 2 468 100 美元和调查司 13 087 700 美元。
5. 与 2023/24 年度相比,监督厅 2024/25 年度维持和平行动支助账户的拟议财政资源和员额资源见下表。

财政资源

(千美元)

	财政资源					员额和职位			
	核定	拟议	差异			核定	拟议	差异	
	2023/24 年度	2024/25 年度	2023/24 年度 核定预算与 2024/25 年度 拟议预算	(百分比)	占预算 总额的 百分比	2023/24 年度	2024/25 年度	2024/25 年度 预算与 2023/24 年度核定预算	(百分比)
内部审计司	16 770.40	15 425.00	(1 345.40)	(8.0)	48.6	76	69	(7)	(9)
检查和评价司	2 409.00	2 468.10	59.10	2.5	7.8	11	11	—	—
调查司	11 802.40	13 087.70	1 285.30	10.9	41.2	61	67	6	10
执行办公室	718.30	756.90	38.60	5.4	2.4	4	4	—	—
共计	31 700.10	31 737.70	37.60	0.1	100	152	151	(1)	(1)

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。

6. 如上表所示, 2024 年 7 月 1 日至 2025 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 31 737 700 美元, 比 2023/24 年度核定预算 31 700 100 美元略增 37 600 美元, 即 0.1%。虽然每个司都有重大变化, 但审咨委询问后获悉, 预算总体增幅极小, 主要原因是通信和信息技术专用软件费用(154 000 美元, 即 46.9%)和公务差旅费用(35 600 美元, 即 7.6%)增加, 但被部分抵消, 因为主要与联合国马里多层面综合稳定团结束有关的拟议员额行动导致工作人员费用减少。

7. 还如上表所示, 2024 年 7 月 1 日至 2025 年 6 月 30 日期间监督厅维持和平行动总体工作人员资源预计将减少 1 个员额。如下文第 42 段所述, 员额减少涉及将 6 个员额和 1 个一般临时人员职位从内部审计司改派到调查司, 并裁撤 1 个员额。

8. 审咨委获悉, 监督厅已开始进行的三项外部评估仍然处于不同的完成阶段。对调查司和内部审计司的评估已经完成, 对检查和评价司的评估将于 2024 年完成。

9. 关于调查司评估, 监督厅告知审咨委, 重点是通过解决以下问题执行评估建议: (a) 为调查司提供充足资源; (b) 加强内部质量保证、利益攸关方关系和数字取证职能; (c) 改进对该司建议执行情况的跟踪和报告; (d) 阐明调查监督厅工作人员和高级官员的程序。审咨委在本报告定稿时考虑了评估的建议。

10. 关于内部审计司的评估, 监督厅告知审咨委, 它已制定一份行动计划, 以解决已查明的差距和有待改进的领域。

三. 独立审计咨询委员会的评论意见

A. 内部审计司

11. 审咨委在其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, 内部审计司继续把残余风险作为编制工作计划的依据。内部审计司仍是支助账户下监督厅预算三个司中最大的司, 占支助账户下监督厅核定预算总额的 48.6%, 但调查司占预算余额的大部分, 即 41.2%。

工作计划执行情况

12. 关于 2022/23 年度内部审计司, 审咨委获悉, 2022 年 7 月 1 日至 2023 年 6 月 30 日期间已交付 52 项任务(原计划的 81%)。换言之, 按全员在职假设规划了 64 项任务, 其中 52 项已完成。

13. 审咨委还获悉, 在 2023/24 年度, 截至 2023 年 12 月 31 日已完成 38 项任务。监督厅注意到, 该司正在按目标在 2024 年 6 月 30 日终了财政年度完成计划的 64 项任务中的 63 项。

14. 审咨委赞扬监督厅努力完成 2023/24 年度工作计划。审咨委敦促监督厅分析无法按计划完成任务的后果。

基于风险的工作计划

15. 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监督厅预算的报告(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，2024/25 年度工作计划继续以秘书处风险登记册所载机构风险管理高级别类别为基础。监督厅指出，作为 2024/25 年度基于风险的规划工作的一部分，该司通过秘书处和实体一级的风险评估和分析，重新验证了其保证战略。监督厅称，保证战略仍然以五年为基础：中等风险每五年覆盖一次，高风险每三年覆盖一次。该司指出，考虑到前两年完成的任务，它确定了今后三年的任务，以确保上述保证战略得到执行。审咨委还获悉，根据审咨委以往的建议，该司 2024/25 年度工作计划包括若干涉及欺诈/腐败风险的任务。

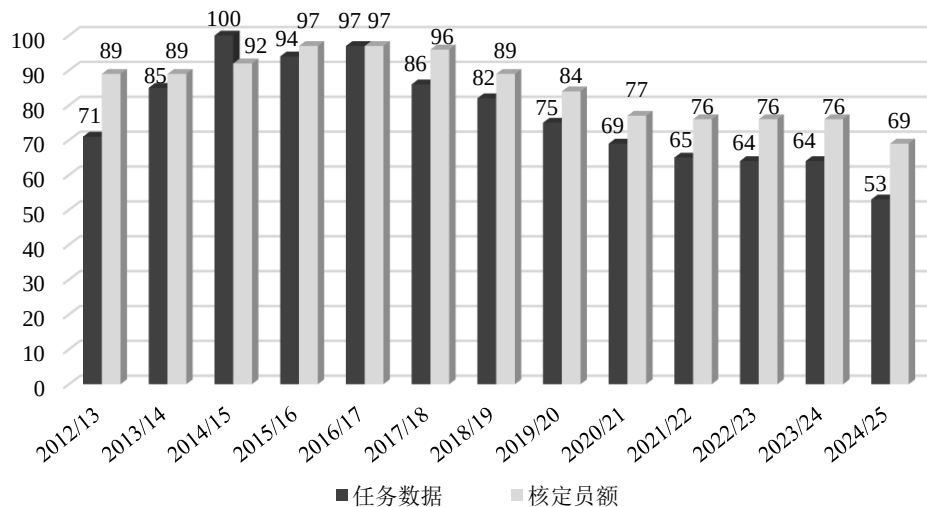
16. 审咨委赞扬监督厅努力为内部审计司制定基于风险的工作计划，包括在其任务中重点关注欺诈和腐败风险。另外，审咨委注意到，调查司将其三分之一以上的资源用于调查欺诈和推定欺诈案件。

任务/资源趋势分析

17. 如图一所示，监督厅表示，内部审计司计划在 2024/25 年度减少与维持和平行动有关的审计任务(53 项审计任务)，而 2023/24 年度为 64 项。与上一个财政期相比，员额数量预计也将从 76 个员额减少到 69 个，而 2016/17 年期间的员额数量最多，为 97 个。据监督厅称，2024/25 年度任务和员额数量减少的原因是马里稳定团。

图一

内部审计司任务/员额资源趋势



资料来源：根据监督厅提供的数据。

18. 就 2024/25 财政年度而言，审咨委获悉，假设空缺率为 10%，内部审计司计划完成 53 项任务。据监督厅称，主要重点领域将包括：(a) 授权；(b) 数据治理和数据管理；(c) 时间和出勤；(d) 实务方案；(e) 全面规划和业绩评估系统；(f) 特派团缩编和过渡；(g) 采购和合同管理。

19. 审咨委注意到，由于各种因素，特别是一些维持和平特派团结束，内部审计司的任务和员额数量正在减少。随着维持和平足迹的变化，审咨委计划继续审查资源、风险覆盖范围和任务数量之间的趋势和关系。

2024/25 年度能力缺口和拟议预算

20. 作为监督厅预算的一部分，审咨委请监督厅提供基于风险的能力缺口分析，作为所需资源的依据。因此，内部审计司告知审咨委，马里稳定团的结束以及授权审计范围相应减少和随后裁撤审计员员额对能力缺口分析产生了影响。因此，对于 2024/25 年度预算，监督厅预计所需资源与可用资源之间的差距虽小但可控。

21. 审咨委获悉，内部审计司计划通过以下方式管理能力缺口：(a) 有效确定任务范围；(b) 努力填补空缺员额；(c) 将无法按计划完成的 2024/25 年度任务列入 2025/26 年度工作计划；(d) 指派中东区域审计处驻地审计师(如果由于联合国驻黎巴嫩临时部队地区目前的安全局势而无法按计划进行审计)协助对联合国南苏丹特派团和联合国中非共和国多层面综合稳定团的审计工作。

22. 审咨委在审议中获悉，截至 2023 年 12 月 31 日，内部审计司维持和平科的空缺率为 16%，与 2022 年 12 月的空缺率相似。

23. 审咨委重申，监督厅应继续优先填补空缺员额，以弥补内部审计司维持和平预算的资源缺口，这可以部分解决已查明的能力缺口。审咨委还注意到，最近完成的对该司的外部评估可能对该司的业务和资源需求提供新的视角，因此，行预咨委会计划稍后重新审议这一事项。与此同时，审咨委核可上文表格和第 7 段所示的所需资源。

B. 检查和评价司

工作计划执行情况

24. 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继续对决策者具有价值，该司除其他外应及时完成报告。在审议期间，审咨委获悉，就 2022/23 财政年度而言，计划于 2022 年 7 月 1 日至 2023 年 6 月 30 日期间执行的 6 项任务中，4 项已于 2022/23 年度完成，其余 2 项已于 2023 日历年完成。这些任务是：(a) 联合国科索沃临时行政当局特派团支持国家权力、稳定和法治；(b) 联合国中非共和国多层面综合稳定团支持国家权力、稳定和法治；(c) 对维持和平中的青年、和平与安全进行专题评价；(d) 对和平行动中与安全有关的安全风险进行专题评价；(e) 联合国南苏丹特派团支持国家权力、稳定和法治；(f) 维持和平行动中法治评价结果综述。

25. 关于 2023/24 财政年度，审咨委获悉，截至 2023 年底，六项审查中有五项正在进行中，第六项审查将于 2024 年开始。

26. 审咨委肯定检查和评价司为完成其工作计划所作的努力。审咨委注意到，及时完成任务将改善有关实体交付成果的问责制。

27. 作为其议程所列例行项目的一部分，审咨委还收到了关于监督厅空缺率的最新情况。关于检查和评价司，审咨委注意到，截至 2023 年 12 月 31 日，该司维持和平科的空缺率为 9.1%，截至 2024 年 1 月 31 日，空缺率增至 18%，高于截至 2022 年 12 月 31 日的 15.4%。

28. 鉴于该司规模小，检查和评价司的空缺可能对该司执行工作计划的能力有重大影响。审咨委建议，监督厅分析与没有足够资源有关的风险及其工作计划的影响。审咨委促请监督厅继续密切监测该司的空缺率，并迅速采取行动填补剩余空缺。

能力缺口分析和拟议预算

29. 与检查和评价司 2023/24 年度预算的情况一样，监督厅表示，2024/25 年度工作计划意在侧重于特派团成果预算制的实质性组成部分和贯穿各领域的主题。在这方面，监督厅注意到，随着马里稳定团结束，该司确定了 37 个可评价单位，而原来是 46 个：9 个特派团(原来是 12 个)的 20 个成果预算制构成部分和 17 个交叉主题。

30. 审咨委获悉，在 8 年周期内涵盖 37 个专题，每年大约需要进行 4.5 次评价。假设平均评价时间为 12 个月，每次评价指派 2 名评价员，则每年需要 9 名工作人员。审咨委收到了 2024/25 财政年度将交付的 6 项任务清单。

31. 根据上述假设，监督厅表示，由于检查和评价司支助账户预算目前的人员编制为 8 名工作人员(不包括履行支助/管理职能的 2 个员额)，预计能力缺口为 1 个员额。监督厅还表示，这假设了 10%的员额空缺率。

32. 审咨委注意到，监督厅决定在外部评估结果出来之前，通过战略性地选择任务和缩减工作计划，解决检查和评价司的能力缺口问题。有鉴于此，审咨委核可该司所需资源，如上表所示，不涉及增加员额资源。

C. 调查司

33. 在审查调查司的支助账户预算时，审咨委仍然铭记秘书长的改革倡议，其中秘书长特别呼吁加强问责制。审咨委还重点讨论了空缺率问题和该司完成各项调查所需的时间。审咨委还继续认识到监督厅的立场，即该司的工作人员队伍计划/能力分析和资源分析是基于整个调查组合，而不是资金来源。

工作计划执行情况

34. 审咨委获悉，继续根据案件数量、积压时间和完成时间的趋势审议调查司工作计划的执行情况。该司指出，受理案件总数持续上升，从2022年的1368件上升至2023年12月31日的1765件。此外，监督厅注意到，未结案件数量大幅增加，从2022年的426件增至2023年的470件。

35. 调查的平均完成时间从2022年的10.6个月增至2023年的14.9个月。正如下文第36段所示，调查司维和空缺率有改善迹象，但审咨委注意到，目前的趋势与去年相比出现逆转，并促请监督厅采取行动，缩短调查司完成调查的时间。

36. 关于空缺情况，审咨委获悉，调查司维和空缺率已从截至2022年12月31日的24.6%降至截至2024年1月31日的20%。同样，该司的整体空缺率也有所改善，从截至2022年12月31日的28.7%降至截至2024年1月31日的22%。

37. 鉴于调查司人员更替率一直很高，致使空缺率居高不下，审咨委仍然强调，积极管理该司的空缺应继续是一个优先事项。审咨委注意到空缺率有所改善，但仍然很高，并重申其先前的建议，即监督厅应采用其他征聘机制来解决这一问题。审咨委鼓励监督厅报告空缺对其业绩的影响。

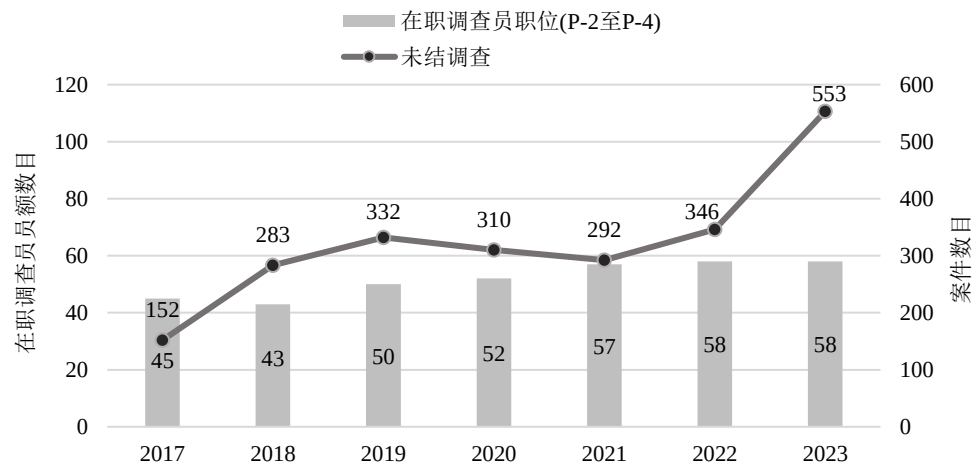
能力缺口分析和拟议预算

38. 关于2023/24年度的能力缺口，监督厅告知审咨委，调查司的能力缺口继续基于公开调查的增长远远超过资源的增长这一事实。据监督厅称，该司现在处理的指控不当行为的投诉几乎是数年前的三倍，立案调查的案件数量创历史新高，发布的调查报告数量也创下纪录。审咨委还获悉，2023年64%的新调查涉及维持和平行动，其中大多数案件由监督厅在主要维持和平特派团的驻地调查办公室和监督厅在非洲的各办事处处理。监督厅指出，它预计新案件的数量不会因维持和平特派团的减少而减少。监督厅还指出，这种趋势已导致未决案件的积压越来越多，如果投诉继续增加，情况将变得更糟，积压案件不断增多，无法在目标时限内完成调查。

39. 审咨委感到关切的是，如果由于缺乏资源而积压大量案件，本组织的廉正和问责制可能受到负面影响，同时更加关切工作人员的士气。

40. 为提供进一步背景情况，审咨委收到了一份七年趋势分析，显示自2017年起，未决案件数量从152起增至2022年的346起，2023年为553起。这表明自2017年以来增加了264%，而人员配置(在职调查员职位)增加了29%，从45个增至58个(见图二)。

图二
办案量和调查司工作人员配置趋势



注：图表由监督厅提供。

41. 行预咨委会获悉，鉴于投诉增加，以及每个调查员每年最多处理5项公开调查并完成6项调查的目标，调查司面临超过其预期案件量50%的能力缺口。审咨委获悉，无论是否考虑空缺率，该司的能力缺口都很大。据监督厅称，假设空缺率为10%，这一缺口将是45个员额。另据监督厅称，这一缺口预计将出现在以下方面：(a) 在职调查员人数，需要增加办案的在职调查员人数，以应对增加的案件受理量的和处理不断增加的积压案件；(b) 案件受理，需要设立专门的受理职能，以更迅速地评估和分派监督厅收到的投诉；(c) 质量保证，需要加强现有专门提供质量保证的小组，并对调查报告进行专业标准审查，以缩短结案时间，解决积压问题；(d) 法证，需要加强法证能力，特别是在数字/信息和通信技术方面，以消除瓶颈，缩短结案时间。

42. 审咨委还获悉，为解决能力缺口，已采取以下举措：(a) 监督厅请求增加支助账户资源，将内部审计司的6个员额和1个一般临时人员职位改派到调查司；(b) 调查司正在改进质量保证程序(包括解决积压问题)；(c) 调查司将继续积极开展征聘工作，以减少目前的空缺；(d) 调查司正在实施新的案件管理系统，以提高效率，加强业绩监测和报告。

43. 审咨委在审查了调查司的工作计划后，核可了监督厅提出并在上文表格和第7段中列示的资源数额。虽然将6个员额改派到该司将使能力缺口不那么严重，但审咨委认为，这一解决办法是不够的。因此，审咨委认为，应制定一项全面计划，处理日益增加的投诉和案件。

四. 结论

44. 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

伊姆兰·范克(签名)

独立审计咨询委员会副主席

安东·科西亚年科(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

苏雷什·拉吉·夏尔马(签名)

独立审计咨询委员会成员

珍妮特·弗兰泽尔(签名)