



第七十届会议

暂定项目表* 议程项目 134

2016-2017 两年期拟议方案预算

内部监督：2016-2017 两年期拟议方案预算

独立审计咨询委员会的报告

摘要

本报告载列独立审计咨询委员会对内部监督事务厅 2016-017 两年期拟议方案预算的评论、咨询意见和建议。

* A/70/50。



一. 引言

1. 独立审计咨询委员会根据其职权范围(见第 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)2016-2017 两年期拟议方案预算。委员会在这方面的职责是审查监督厅的拟议预算, 同时考虑到该厅的工作计划, 并通过行政和预算问题咨询委员会向大会提出建议。本报告载列审咨委对监督厅 2016-2017 两年期拟议方案预算的评论、咨询意见和建议, 供行政和预算问题咨询委员会和大会审议。

2. 管理事务部方案规划和预算司向审咨委提供了 2016-2017 两年期拟议方案预算中关于内部监督的一款(A/70/6(Sect.30))以及相关补充资料。监督厅还提供了有关其拟议预算的补充信息, 委员会参考了这些资料。委员会在 2015 年 4 月 27 日至 29 日举行的第三十届会议上, 把相当一部分议程用于同监督厅和主计长讨论监督厅的预算问题。

3. 委员会感谢方案规划和预算司为加快编写供审咨委审查的预算中内部监督一款所作的努力。委员会还赞扬监督厅给予的合作和配合, 它为编写本报告提供了信息。

二. 审查内部监督事务厅 2016-2017 两年期拟议方案预算

4. 监督厅 2016-2017 两年期的预测资源来自经常预算, 外加其他摊款和预算外资金, 共计 126 906 300 美元, 比 2014-2015 两年期的 122 657 100 美元增加了 3.5%。审咨委注意到, 虽然预算总额整体增加, 但预算外部分增加率更高, 为 8.8%, 即从 2014-2015 两年期 20 109 500 美元增至 2016-2017 两年期 21 869 300 美元的估计数。这主要是由于拟增加联合国其他组织的经费(3.8%)并支助实质性活动(34.3%)(见下表 1)。

表 1
按构成部分开列的财政资源

(千美元)

构成部分	2012-2013 年 支出	份额 百分数	2014-2015 年 批款	份额 百分数	2016-2017 年 估计数	份额 百分数	资源增长	
							占 2012-2013 年 支出百分比	占 2014-2015 年 批款百分比
经常预算	38501.6	35.9	40632.1	33.1	42520.0	33.5	10.4	4.6
其他摊款	52397.9	48.9	61915.5	50.5	62517.0	49.3	19.3	1
为以下方面提供支助服务:								
卢旺达问题国际刑事法庭	467.3	0.4	401.9	0.3	—	—	(100)	(100)

构成部分	2012-2013 年 支出	份额 百分数	2014-2015 年 批款	份额 百分数	2016-2017 年 估计数	份额 百分数	资源增长	
							占 2012-2013 年 支出百分比	占 2014-2015 年 批款百分比
前南斯拉夫问题国际法庭	498.0	0.5	715.3	0.6	715.3	0.6	43.6	—
基本建设总计划	1 249.5	1.2	546.8	0.4	—	—	(100)	(100)
维持和平行动活动	50 183.1	46.8	60 251.5	49.1	61 801.7	48.7	23.2	3
预算外	16 262.1	15.2	20 109.5	16.4	21 869.3	17.2	34.5	8.8
联合国组织	13 202.6	12.3	16 184.6	13.2	16 805.7	13.2	27.3	3.8
支助预算外实务活动	2 317.1	2.2	3 316.0	2.7	4 454.7	3.5	92.3	34.3
技术合作活动	742.4	0.7	608.9	0.5	608.9	0.5	(18)	0
共计	10 7161.6	100	122 657.1	100	126 906.3	100	18.4	3.5

注：预算数字(重计费用后)的依据为 A/70/6 号文件所载预算分册(Sect. 30)及相关补充资料。

5. 如表 1 所示，监督厅 2016-2017 两年期拟议方案预算(经常预算)估计数为 42 520 000 美元(重计费用后)，比 2014-2015 年批款增加 1 887 900 美元，即 4.6%。虽然表 1 显示的是重计费用后的费用，但审咨委通常使用重计费用前的数值(不包括因通货膨胀和货币波动增加估计数)，以便于比较 2014-2015 两年期和 2016-2017 两年期的预算。

6. 表 2 载列监督厅 2016-2017 两年期拟议经常预算，并与 2012-2013 两年期实际支出和 2014-2015 两年期批款做了比较。监督厅 2016-2017 两年期拟议方案预算(经常预算)估计数为 41 482 600 美元(重计费用前)，比 2014-2015 年批款增加 850 500 美元，即 2.1%。

表 2
按方案分列的财政资源

(千美元)

	2012-2013	2014-2015	2016-2017	差异		
				2016-2017 年与 2014-2015 年 批款相比		2016-2017 年 与 2012-2013 年 支出相比
	支出	批款	拟议预算 (重计 费用前)	数额	百分比	百分比
A. 行政领导和管理	2 783.1	3 213.6	3 038.5	(175.1)	(5.4)	9.2
B. 工作方案	3 3117.7	34 747.9	35 903.7	1 155.8	3.3%	8.4%
次级方案 1. 内部审计	15 290.7	15 508.8	17 240.8	1 732.0	11.2%	12.8%

	2012-2013	2014-2015	2016-2017	差异		
				2016-2017 年与 2014-2015 年 批款相比		2016-2017 年 与 2012-2013 年 支出相比
				支出	批款	拟议预算 (重计 费用前)
次级方案 2. 检查和评价	7 733.4	8 063.3	7 794.9	(268.4)	(3.3)	0.8%
次级方案 3. 调查	10 093.6	11 175.8	10 868.0	(307.8)	(2.8)	7.7%
C. 方案支助费用	2 600.8	2 670.6	2 540.4	(130.2)	(4.9)	(2.3)
共计	3 8501.6	40 632.1	41 482.6	850.5	2.1	7.7

注：预算数字(重计费用前)的依据为 A/70/6(Sect.30)号文件所载预算分册及相关补充资料。

7. 预算与 2016-2017 两年期相比增加了 2.1%，主要是由于拟将联合国阿富汗援助团(联阿援助团)和联合国伊拉克援助团(联伊援助团)驻地审计员的职能转交给监督厅内部审计司。其他方案 2016-2017 两年期的所需资源有所减少，原因包括裁撤两个员额，即从 2014-2015 两年期 118 个核定员额减至 2016-2017 两年期的 116 个拟议员额。

8. 审咨委还注意到，截至 2015 年 4 月 30 日，监督厅的空缺率仍很高，特别是调查司的空缺率为 25.3%。审咨委获悉，该司的空缺率从其关于 2013 年 8 月 1 日至 2014 年 7 月 31 日期间活动的报告第 56 段中所述 33.9% 的高值(见 A/69/304)下降到目前的 25.3%。审咨委注意到监督厅一直在征聘过程中所做的工作。然而，审咨委继续提请注意其先前有关这一问题的报告，并重申应特别注意解决空缺率的问题，为此应确定征聘和留用合格工作人员的替代战略。

A. 行政领导和管理

9. 主管内部监督事务副秘书长办公室 2016-2017 两年期拟设员额数目没有变化，仍为 8 个。拟议资源减少 5.4% 的主要原因是订约承办事项下减少 65.8%，即从 2014-2015 年的 239 000 美元减至 2016-2017 年的 81 700 美元，其原因是取消了购置审计管理和网基建议跟踪系统所用非经常费用。

10. 关于跟踪监督厅建议执行情况的网基系统，审咨委回顾大会第 65/270 号决议第 25 段，其中请秘书长邀请有关监督机构探讨可否利用联合检查组网基系统加强协调。审咨委在其关于 2014-2015 年拟议方案预算的报告(见 A/68/86 和 Corr.1)第 10 段中表示，它获悉监督厅将审查所有现有系统，包括联合检查组使用的一个系统，以确定哪一个系统最适合监督厅的需要。因此，审咨委建议监督厅根据大会第 65/270 号决议的要求继续加强监督机构间的协调，并确保在这方面继续考虑到包括客户部厅等利益攸关者的需要。

11. 经进一步询问，监督厅告知委员会，它们已审查并审核了联合检查组系统，之后根据大会第 65/27 号决议启动采购工作。然而，由于联合检查组系统的目的是成为建议的单独后续系统，而监督厅只将该系统视为它要求跟踪系统提供的服务的一部分，故认为它将更多地受益于一个将其建议的后续行动与其审计管理过程综合起来的系统。监督厅认为，这将促成一个由始至终完美无缺的审计业务进程。审咨委欢迎监督厅在执行网基跟踪和审计管理系统方面取得的进展，并计划在今后的届会中落实其效力。

B. 工作方案

次级方案 1

内部审计

12. 2016-2017 两年期次级方案 1(内部审计)的拟议方案预算为 17 240 800 美元(重计费用前)。这一数额与 2014-2015 两年期 15 508 800 美元批款相比，增加了 1 732 000 美元，即 11.2%。审咨委询问后获悉，增加的主要原因是其他工作人员费用从 2014-2015 年的 116 000 美元增加到 2016-2017 年的 1 903 000 美元，其主要原因是把驻地审计员的职能从联阿援助团和联伊援助团转至监督厅。委员会注意到，内部审计所需员额数量保持不变，仍为 46 个。审咨委还获悉，除了上文所述其他工作人员费用增加外，内部审计的大多数其他预算类别有所减少。

注意风险的工作规划流程

13. 委员会与监督厅广泛讨论了该厅考虑到风险的审计工作规划流程，用以查明内部审计司在确定执行工作方案所需资源数量时是如何考虑到组织风险的。审咨委继续认为，运用风险评估排定审计资源的优先次序和分配审计资源，是一种最佳做法，审咨委在以前关于监督厅预算的报告中表示支持这种做法。在这方面，监督厅告知审咨委，已借用在 2013 年和 2014 年工作规划时采用的相同的基于风险的方法而制定出为期三年的滚动工作计划。监督厅指出，该流程涉及核实和更新前几年的审计总体范围及更新所有客户实体的全部风险范围，这些实体包括各方案、职能、结构、进程、举措和信息技术系统。

14. 内部监督事务厅还告知审咨委，按风险分级的可稽核活动的总审计范围已经制定，其中考虑到风险的影响和可能性；现存减轻风险的控制机制；此前的监督活动；监督厅内及与审计委员会和联合检查组进行的互动/协商的结果；其他优先事项。监督厅指出，管理部门提出的审计要求也得到了考虑。监督厅确定了如下若干领域的专题审计：“团结”项目的实施、预算外供资行动的管理、区域委员会的次级方案管理和联合国难民事务高级专员办事处内采购监督机构的效用。根据风险评估情况，监督厅表示，内部审计司计划开展 100 项经常预算审计任务，其中 17 项为专题审计，并开展 124 项预算外任务，其中 13 项为专题审计。

15. 回顾大会在第 69/249 号决议第 15 段中请秘书长采取措施以弥补控制和防止欺诈方面的欠缺，审咨委询问监督厅目前的计划是如何考虑到审计委员会最近的审计结果的，尤其是涉及欺诈和内部控制的结果。监督厅回复审咨委说，它同意审计委员会查明的情况，且内部审计司已与调查司密切合作，确保特别是那些有关欺诈的调查结果得到适当调查。此外，监督厅强调指出，需要提高数据分析能力，特别是在本组织实施“团结”项目的情况下。

16. 审咨委认为，打击特别是执行伙伴的欺诈行为事关重大，应在监督厅工作计划中重点突出，该厅通过去年其在索马里境内作业的内罗毕的调查股提出这个问题(A/69/308(Part. I)，第 44 段)。审咨委期待在其年度报告中进一步论述该问题。

能力差距评估

17. 内部监督事务厅告知审咨委，为了查明资源差距，内部审计司将按供资类型分类的现有审计资源与每年的计划任务数量进行比较，其依据是该司的标准审计标准，涵盖所有高风险地区的 50%和所有中度风险地区的 20%。按照这一分析，监督厅指出，它没有足够的资源对整个秘书处经常预算供资的活动进行信息和通信技术审计。由预算外资源供资的下列实体的活动也出现资源缺口：联合国人类住区规划署、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国训练研究所、联合国大学、合办工作人员养恤基金和难民署。

18. 因此，监督厅告知委员会，它拟设立两个 P-4 职等信息和通信技术审计员员额，由经常预算供资，作为 2016-2017 两年期拟议预算的一部分，但秘书长依照大会第 69/264 号决议第 12 段的要求，未核可该建议。监督厅指出，不核可的影响将是内部审计司无法充分开展该司基于风险的工作规划流程要求的信息和通信技术审计。该司将设法缩小这一差距，为此逐步将一些工作人员资源调拨至信息和通信技术工作并征聘一些在这一专题领域经验更丰富和资格更高的审计员。经与主计长进一步讨论，审咨委获悉，经常预算中的能力差距可用监督厅为数据处理系统、应用和产品(SAP)方面的专题专家请批的资金而部分解决，这些人将协助“团结”项目实施后的审计。如有需要，这种咨询人的专长将由外部获得，而不是建立内部的专长。

19. 关于预算外资源不足所产生的能力差距，监督厅已从人道主义事务协调厅的预算外资源获得增设一个 P-3 审计员员额所用资源并从难民署的资源中获得增设 3 个 P-3 审计员员额所用资源。监督厅还要求增设一个养恤基金的员额，以审计该基金信息和通信技术方面的工作。监督厅告知审咨委，它正在与联合国大学讨论如何为审计范围提供资源。

20. 审咨委确认内部审计司为开展基于风险的工作规划流程进行的努力。审咨委注意到，请设员额没有得到秘书长的核可。另一方面，委员会还注意到，秘书长

支持请求得到资金以聘用数据处理系统、应用和产品方面专题咨询专家。为了确保其工作计划的关键方面免遭不利影响，审咨委建议监督厅继续改进其风险评估并优先考虑其工作计划，以确保充分顾及信息和通信技术等高风险领域。为此，审咨委认可内部审计司提出的所需资源。

次级方案 2

检查和评价

21. 次级方案 2(检查与评价)的拟议方案预算数额为 7 794 900 美元(重计费用前)，比 2014-2015 两年期批款 8 063 300 美元净减 268 400 美元，即 3.3%。审咨委获悉，预算减少的主要原因是取消了用于一般临时助理人员的非经常经费，以支付因 2014-2015 年预算中裁撤 D-1 员额而产生的过渡费用。审咨委还获悉，检查和评价司计划在 2016-2017 两年期内保持和同样的人员编制水平（22 个员额）。

工作计划的执行

22. 审咨委获悉，计划于 2014 年完成的 11 项任务中，10 项已按计划进度或接近完成。同时，2015 年任务中的大半已按计划进度完成。审咨委注意到监督厅为及时完成经常预算评价任务而做出的努力。及时完成评价对确保决策者和利益攸关方在需要时获得关键方案成果信息至关重要。审咨委之前曾对逾期完成维和评价的情况表示关切。

风险评估和能力差距分析

23. 审咨委获悉，检查和评价司继续完善其风险评估方法，综合利用内部审计司提供的风险信息以及对各实体监测和评价能力的评估和分配给这些实体的预算。评估工作还包括分析大会、秘书长和联合国系统行政首长协调委员会确定的优先事项，用以确定专题。基于内部审计司的风险评估，监督厅表示，检查和评价司正把重点放在从治理、战略、方案和项目管理而言总风险最高的领域。

24. 关于能力差距，审咨委获悉，检查和评价司的拟议预算提供了每两年期开展 10 次评价任务的资源，任务之一是规定进行的专题评价。评价任务将来自以下实体：难民署、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、政治事务部、西亚经济社会委员会、欧洲经济委员会、联合国人权事务高级专员办事处、人道主义事务协调厅及秘书长办公厅实务部门。监督厅还指出，鉴于难民署的高风险评级，监督厅建议对其进行更经常的、每年一度的评价。监督厅正与难民署协商，探索是否能设立一个类似维和行动现有那种常设独立评价能力。

25. 监督厅指出，目前继续存在的最大能力差距之一是无法按照大会要求，将评价周期从每 11 至 13 年一个周期减少到每 8 年一个周期。尽管存在能力差距，但监督厅向审咨委表示，鉴于秘书处现有资源状况，它没有要求追加资源。监督厅告知审咨委，它正探索机会，从预算外资源回收费用，特别是对难民署而言，因

为如审咨委关于 2012-2013 年拟议方案预算的报告第 17 段之后图表所示(见 A/66/85)，难民署主要是由预算外资源供资。监督厅还告知审咨委，它正考虑在不请求追加资源的情况下解决能力差距而可能采取的战略。这种战略可能包括使用绩效审计来评价其管理、行政和支助职能的成效和效率。这些绩效审计将由内部审计司进行，使用与检查和评价司合作开发的方法，把重点放在实质性方案的评价上。监督厅还告知审咨委，使用着种方法可将实务方案的评价周期缩短到 5 年(比规定的 8 年少 3 年)。内部审计司将利用现有资源，逐步将绩效审计纳入其工作，一旦新方法全部到位，即重新评估资源需求。在这方面，审咨委重申其报告(A/66/85)第 18 段所载关于重新考虑供资问题的建议以及随后就监督厅供资安排提出的建议。审咨委打算进一步研究该战略的优点，并据此在年度报告中向大会提出建议。

26. 审咨委核可检查和评价司的工作计划及相关预算，计划和预算需要维持与 2014-2015 两年期同样的资源水平。

次级方案 3 调查

27. 次级方案 3(调查)2016-2017 两年期拟议方案预算数额为 10 868 000 美元(重计费用前)，比 2014-2015 两年期批款 11 175 800 美元净减了 307 800 美元，即 2.8%。经常预算资源需求总额净减的原因是，按照大会第 69/264 号决议第 12 段，请求将员额数目从 2014-2015 年期间的 34 个减少到 2016-2017 两年期拟议预算中的 33 个。

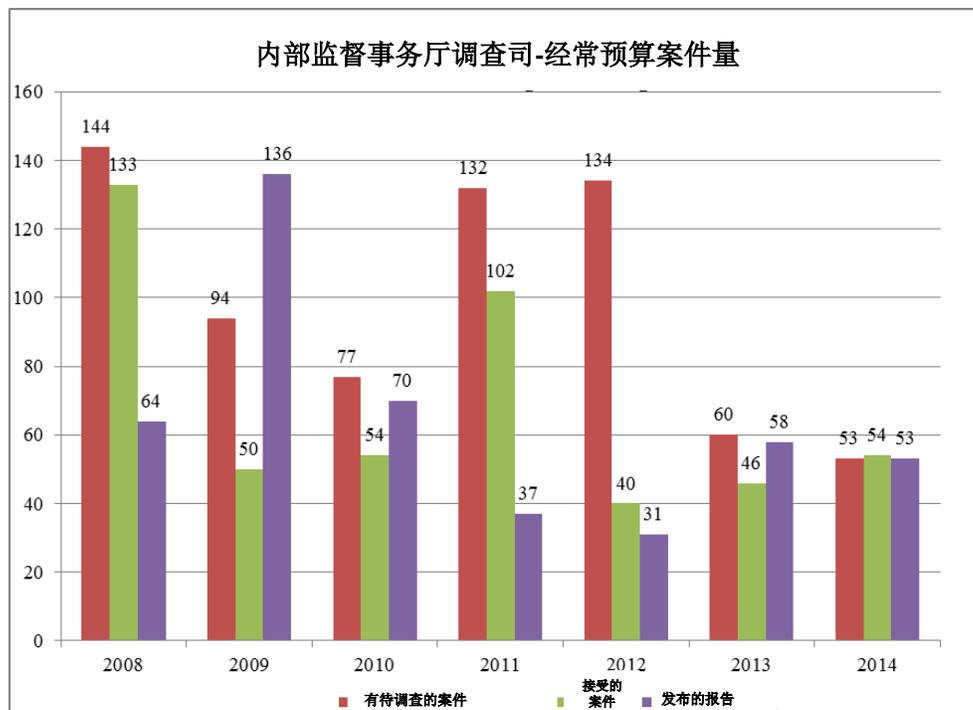
工作计划的进展

28. 审咨委获悉，根据 2013-2014 年期间案件的进展情况，该司预计 2016-2017 年期间的案件工作量相同或是增多。监督厅表示，这主要是由于加快了执行伙伴的调查工作，加之新的案件管理系统将使调查司能够以对案件、实体和个人进行关联分析的超群能力开展更加积极主动的调查。监督厅还表示，它期望更严格、更定期的案件工作量审查将会使新的案件得到更及时、更全面的处理，审查的主要目的是更高效地开展今后的调查工作。

29. 审咨委还获悉，调查司在 2016-2017 两年期期间将得益于目前开展的下列举措：

- (a) 始终把注意力放在完成已立案 12 个月以上的案件的调查工作上；
- (b) 引入增效措施，如简化该司的报告编写流程；
- (c) 采用新的案件管理系统，如上文第 28 段所述；
- (d) 在适当和必要情况下加强技术手段的使用，如录音、听写和视频会议。

30. 审咨委收到了最新趋势分析，其中说明调查司采用新的工作方法后所取得的进展。分析显示，有待调查的案件数量大幅减少，从 2012 年的 134 起案件减少到 2014 年的 53 起（见下图）。



（题目：内部监督事务厅调查司-经常预算案件量。下方：pending investigations 有待调查的案件；Intake 接受的案件；Reports issues 发布的报告）

31. 审咨委认为，当前的举措如能成功实施，则调查司将可在此基础上提高成效和效率。审咨委大力鼓励监督厅继续密切管理这些举措的实施。审咨委依然认为，需要加强努力，将完成案件调查所需的平均时间从 2015 年第一季度中所列的 14 个月减少到 6 个月。审咨委将审查此事，并在年度报告中提供新的情况。

风险评估和能力差距分析

能力差距

32. 内部监督事务厅告知审咨委，它拟议在经常预算下设立 2 个 P-4 职等员额（培训干事），作为其 2016-2017 年拟议方案预算的一部分，但秘书长没有核可这个提议。关于这一点，审咨委询问员额未获核可对调查司的工作计划会产生什么影响。

33. 监督厅答复审咨委称，要求开展培训是为了履行大会第 59/287 号决议第 10 段的规定。大会在该决议中请秘书长加强处理轻微不当行为方面的基本调查培训，为如何进行适当调查制定书面程序，并在联合国内促进独立调查职能的概念。

监督厅表示，如果不设立这类员额，则为监督厅以外单位提供调查培训就需要抽调监督厅的调查员来开展培训，此举则会减少可用于调查工作的资源。

34. 审咨委请主计长对此作出评论，并获知，决定不核准上述要求依据的是大会第 69/264 号决议。此外，主计长告知审咨委，因调查司的空缺率始终很高，增设员额的理由很难成立。

35. 审咨委指出，需要履行大会规定的培训任务。审咨委还注意到监督厅与管理厅之间在商讨是否有可能将目前由管理部门进行的一些调查工作移交给监督厅，而在加强调查职能框架下开展的这一讨论目前仍在进行中。有鉴于此，审咨委认为，不应孤立地作出加强调查司为其他部门提供培训的能力的决定，而是要联系到关于全秘书处调查工作的总体组织、作用和责任的更广泛决定。

风险评估

36. 审咨委在其上次报告第 25 段中对监督厅规定的两项提高效率措施表示欢迎，即改善法医股以进一步评估风险问题和加强对采购工作中欺诈方面违规行为的处理能力(见 A/68/86)。审咨委要求提供有关这两项举措的最新情况。关于法医股，审咨委获悉，数码法医股最初由 3 个 P-4 职等员额和 1 个 P-3 职等员额组成。目前的预算报告将裁撤该 P-3 员额。审咨委获悉，监督厅已决定，与其保留一个由纽约总部监督的单独的股，还不如为更好地利用能力，将余下的 3 个 P-4 员额(分别驻在纽约、维也纳和内罗毕的总部)分别改由各自的副主任领导，因为他们主要是支助这些副主任的调查工作。关于采购欺诈，审咨委获悉，预防风险股将使调查司开展更积极的采购调查。

37. 鉴于目前正在实施“团结”项目以及该项目预计能提供大量有价值的信息，在不妨碍秘书处预期服务交付模式的前提下，审咨委计划进一步讨论将新的案件管理系统纳入积极主动的风险管理进程而可能产生的协同作用。

38. 尽管预防风险股做了工作，但审咨委获悉，调查司的活动仍然主要是以反应方式为目标，而要估计该司在某一特定时期内需要处理的工作量始终不是一件容易的事。在这方面，监督厅表示，估计该司要处理的案件数所依据的是五年趋势分析。监督厅指出，目前的五年趋势显示，每年会接受 293 起案件，其中 32% 将得到调查，其余则退还给相关实体或不经调查即行结案。因此，审咨委获悉，监督厅的员额数目将由 2014-2015 两年期的 34 个减少到 2016-2017 两年期的 33 个。

39. 鉴于上述情况，并考虑到 2016-2017 年期间拟议方案预算依据的依然是案件接受量的五年趋势分析而不是审咨委长期以来主张的综合分析(其中包括基于风险的工作计划)，并考虑到高空缺率，而且不能影响秘书处正在开展的加强调查职能的进程，审咨委就无法对调查资源的拟议水平是否充足提供总体保证。

C. 方案支助

40. 2016-2017 两年期方案支助拟议预算数额为 2 540 400 美元(重计费用前)。该数额比 2014-2015 两年期批款 2 670 600 美元净减了 130 200 美元, 即 4.9%。预算减少主要是由于裁撤 1 个员额, 使员额从 8 个减少到 7 个。

三. 结论

41. 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

帕特里夏·阿里阿加达·维鲁塔(签名)

独立审计咨询委员会成员

纳塔利娅·博恰罗娃(签名)

独立审计咨询委员会成员

理查德·夸尔泰·夸尔泰一(签名)

独立审计咨询委员会成员

玛丽亚·格拉西亚·普利多·坦(签名)