



第七十二届会议

议程项目 149

联合国维持和平行动经费

筹措的行政和预算问题

2018 年 7 月 1 日至 2019 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 2018 年 7 月 1 日至 2019 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. 引言

1. 独立审计咨询委员会(审咨委)谨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 2018 年 7 月 1 日至 2019 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。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, 就此向大会提供咨询意见, 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 2017 年 12 月 12 日至 15 日举行的第四十届会议和 2018 年 2 月 21 日至 23 日举行的第四十一届会议上, 分别审查了监督厅的工作计划编制过程和 2018 年 7 月 1 日至 2019 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、预算和账务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多个问题提供了补充资料。

二. 背景

4. 表 1 列出了监督厅 2017/18 年度核定财政资源与 2018/19 年度拟议财政资源的比较。

表 1
财政资源

(千美元)

	核定数*	拟议数*	差异		占预算总额的 百分比
			2017/18 年度 与 2018/19 年度 拟议数的比较	(百分比)	
内部审计司	16 708.20	16 593.30	-114.90	-0.7	57
检查和评价司	1 462.10	1 705.20	243.10	16.6	6
调查司	9 191.60	10 077.40	885.80	9.6	35
执行办公室	648.80	637.10	-11.70	-1.8	2
共计	28 010.70	29 013.00	1 002.30	3.6	100

说明: 预算数字由方案规划、预算和账务厅维持和平经费筹措司提供。

5. 如表 1 所示, 2018 年 7 月 1 日至 2019 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约为 29 013 000 美元(毛额), 与上一年度核定预算 28 010 700 美元(毛额)相比, 增加了 1 002 300 美元(毛额), 增幅为 3.6%。审咨委询问后获悉, 增加的主要原因是涉及标准薪金、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有关监督厅工作规划和预算编制过程的审查、评论和咨询意见将侧重于自身职权范围。审咨委将根据职权范围，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. 审咨委在上次报告(A/71/800)中就监督厅的总体工作，特别是内审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。虽然该司在监督厅总预算中所占份额已较去年报告的 58%有所减少，但该司仍然是监督厅三个司中最大的司，占支助账户下监督厅预算的 57%。

工作计划执行情况

8. 在工作计划执行情况方面，审咨委获悉，在 2016/17 财政年度，内审司计划开展的 97 项任务中有 81 项已在目标日期前完成，完成率为 84%。审咨委注意到，根据监督厅的方案影响途径，内部审计司工作计划的目标执行率是 100%地完成所有任务。审咨委还获悉，业绩欠佳的原因是：(a) 联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)工作人员在 2016 年 7 月朱巴危机发生后撤离；(b) 乌干达恩德培出现空缺；(c) 利用特派团资源参与成立了一个根据大会授权对战略部署储存进行审查和评价的小组。(d) 参与各工作组，以进一步开发内部审计司的审计方法和审计师技能；(e) 2017 年有关审计覆盖范围的战略发生变化。

9. 审咨委注意到内部审计司为执行工作计划付出了辛勤努力，理解业绩欠佳的一些原因超出了该司的控制范围。审咨委还认为该司可改善规划，从而提高执行率。审咨委将在今后会议上跟进这一问题。

基于风险的工作计划

10. 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的内部监督事务厅预算的报告(A/64/652)第 26 段中，建议内部审计司通过以残余风险为依据的更稳健的审计工作计划。审咨委获悉，2018/19 年度工作计划是一个为期 3 年的滚动计划的一部分，采用经修订的基于风险的方法制定，其中涉及：验证并更新审计总体范围/组织层级；确定所有组织单位的战略和业务目标；确定和评估所有组织单位影响目标实现的主要风险，这些风险可能影响其方案、职能、结构、进程和举措；更加明确组织目标、风险和审计专题选择之间的联系/逻辑流程；根据秘书处的机构风险管理框架调整评分标准和风险类别；为所有客户全面调查其面临的信息和通信技术风险/问题；审议管理部门提出的审计要求。监督厅表示，按照风险分级制定了可审计活动的审计总体范围，同时考虑

到风险的影响和可能性、现有的风险管控手段、以往的监督活动以及与各司、管理部门、审计委员会和联合检查组持续互动/协商的成果。

11. 因此就目前的资源请求而言，审咨委获悉，内部审计司加强了基于风险的工作规划进程，并继续进一步明确该司的风险登记册与全秘书处的机构风险登记册之间的联系。审咨委获悉，该司还更加重视/关注成效和效率问题、欺诈和管理不善问题以及与监督厅其他各司联合开展工作的机会。

12. 因此，监督厅指出，如表 2 所示，内部审计司计划在 2018/19 财政期间开展 82 项涉及维持和平行动的审计任务，和上一期相比总体减少 4 项任务。如表 2 所示，减少最多(7 项任务)的是安全和安保领域相关任务。监督厅指出，方案和项目管理仍然是审计最多的领域，其次是后勤。

表 2
内部审计司任务的数量与分配趋势

重点领域	财政年度								2017 年 与 2018 年 的差异 任务数量
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
后勤	13	16	19	28	16	29	8	15	7
方案和项目管理	12	17	13	16	19	26	22	22	0
物业和设施管理	7	5	15	9	20	17	10	14	4
安全和安保	14	4	7	6	3	5	9	2	-7
人力资源管理	10	4	8	17	18	9	11	12	1
财务管理	5	6	10	12	4	4	8	2	-6
治理和战略	8	10	1	0	0	0	10	5	-5
信息技术	3	3	3	10	4	3	3	6	3
采购	1	6	9	2	10	4	5	4	-1
任务合计	73	71	85	100	94	97	86	82	-4

13. 大会在第 71/7 号决议第二节第 3 段中核可了审咨委的建议，即监督厅应明确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。审咨委在跟进后获悉，86 项任务中有 40 项涉及本组织六项重大风险中的一项或多项。监督厅指出，人力资源管理和问责以及战略规划和预算分配总共占审计任务的 65%。监督厅表示，在本期间将继续与管理部门、审计委员会和联合检查组协商，监测在各和平行动查明的风险，并视需要根据新出现的风险和优先事项修订工作计划。

14. 此外，审咨委在其关于独立审计咨询委员会 2009 年 8 月 1 日至 2010 年 7 月 31 日期间的活动的报告(A/65/329)第 8 段中指出，监督厅开展更多针对共有的系统性问题的审计，即专题审计，可增加其监督工作的价值。因此，审咨委建议，

监督厅在编制工作计划时更加强调共有问题的审计，以查明需要管理部门优先处理的普遍的系统性问题。

15. 监督厅指出，2018/19 年度的 82 项任务中将包括 17 项专题审计任务。监督厅确定了计划重点关注的三个高风险专题领域，即财务管理、方案和项目管理、治理和战略。

16. 在管理部门就如何提高监督厅工作效率、使其工作更切合管理部门实际情况提出反馈后，审咨委获悉，更着重于业绩审计和更具战略意义领域的审计对管理人员非常有用。

17. 审咨委继续赞扬监督厅努力展示内审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。然而，审咨委呼吁监督厅确保专题的选择体现出对本组织活动更具战略意义的展望。

能力差距分析和拟议预算

18. 审咨委在其关于 2012 年 7 月 1 日至 2013 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预算的报告(A/66/737)第 17 段中建议，监督厅在继续推行稳健的基于风险的工作规划办法时，应对自身的能力差距进行更多的分析。审咨委获悉，基于风险制定可审计活动的现行审计总体范围时考虑到了以下方面：风险的影响和可能性；就管控对减轻风险的成效进行评估；风险分数和与组织关键目标或贯穿各领域问题的关联性；以往的监督活动；在这一年间与检查和评价司以及调查司的互动成果；与管理部门、审计委员会和联合检查组持续协商的成果。

19. 内部审计司表示，目前基于风险的规划特别注重实效和效率问题、涉及可持续发展目标的新风险、欺诈问题管理、信息和通信技术(信通技术)以及秘书长当下的改革举措和本组织最近出现的最大风险。

20. 在这方面，内部审计司表示已制定一份将解决今后三年内较高和中等剩余风险的审计清单。该司还确定了 2018/19 年度解决高风险和贯穿各领域问题(专题审计)的审计工作，包括专门性的和反复出现的专题。其中一些已确定的专门性主题审计包括执行环境行动计划、性别事务方案和性别主流化、考勤等。反复出现的专题包括燃料、采购/合同管理、资产管理和调度业务等领域。

21. 作为这项分析的成果，监督厅告知审咨委，内部审计司的审计天数有 255 天的能力差距。为弥合这一差距，并考虑到特派团任务规定改变以及工作环境等因素，审咨委获悉内部审计司正提议进行若干变动，包括：将一个 P-5 员额改叙为 D-1 员额；在南苏丹特派团和信息和通信技术科增加 2 个 P-4 员额；将 10 个一般临时人员职位改划为经常预算员额；从正在清理结束或已缩编的特派团减少 5 个员额。监督厅表示，上述调整将使内部审计司净减少 3 个员额，员额数从 90 减至 87。

22. 鉴于上述情况，并认识到秘书长当下包括全球服务提供模式在内的各种改革举措，除其他外，将对服务中心各项安排的业务活动等产生影响，并进而影响监督厅的工作，因此审咨委核可主计长提出的内部审计司所需资源。

B. 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, 为确保向决策者提供实际价值, 检查和评价司, 除其他外, 应及时完成报告。在审议期间, 审咨委获悉, 定于 2014/15 财政年度期间进行评价的两个项目连同前几年其他未完成的项目在 2016/17 财政年度期间得以完成。该司还告知审咨委, 计划在本期完成 3 项 2017/18 年度任务, 将使本财政年度完成的任务总数达到 6 项。

24. 审咨委对检查和评价司为完成未完成的任务而付出的努力。为增加其工作价值, 审咨委呼吁该司继续努力按时完成工作计划。

基于风险的规划

25. 和以往预算一样, 检查和评价司告知审咨委, 2018/19 年度维持和平活动评价工作计划是采用基于风险的方法制定的, 以上一次(2017/18 年度)风险评估结果为起点, 并考虑了全秘书处企业风险管理框架确定的六项重大风险以及 2018 年维持和平行动高级别优先事项。

26. 检查和评价司还告知审咨委, 其风险评估具体受到秘书长两大改革举措的影响, 即: (a) 秘书长关于联合国和平与安全支柱的结构改革的报告(A/72/525)所阐述的和平与安全支柱的结构改革; (b) 秘书长关于转变联合国的管理模式: 确保人人都有更美好的未来的报告(A/72/492)概述的各项变化。检查和评价司表示其他因素也影响其评估, 其中包括: 内部审计司风险评估; 维持和平行动特别委员会的报告(A/71/19); 安全理事会部分决议和主席声明; 秘书长关于维持和平行动的进度报告; 政策、评价和培训司向维持和平行动部/外勤支助部评价咨询委员会提出的问题/议题。

27. 审咨委在其关于 2016 年 7 月 1 日至 2017 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的报告(A/70/759)第 19 段中, 对本组织六项重大风险与检查和评价司开展的风险评估之间缺乏经实际证实的联系表示关切。在本报告所述期间, 审咨委与检查和评价司后续跟进时获悉, 本组织六项重大风险中有两项被认为与检查和评价司的评估工作具有相关性, 分别是组织结构和同步化以及组织转型。

28. 和内部审计司一样, 审咨委继续赞扬监督厅努力展示检查和评价司的工作计划如何以本组织的重大企业风险战略为指导。

能力差距分析和拟议预算

29. 审咨委获悉, 虽然根据上述评估, 检查和评价司每年需要进行 14 项评价, 但在目前 7 名工作人员的资源水平下, 该司一年内仅可开展 3 项大型评价和 2 项中等/较小范围评价/检查/三年期审查。监督厅指出, 这一差距意味着维持和平评

价活动只由一名评价员开展，没有评价工作人员支持，只能依靠临时咨询支助来完成更适合由评价工作人员开展的任务。

30. 审咨委获悉，尽管存在这一差距，但考虑到当前的财政环境，且最近核准了去年预算流程中拟设的 3 个新工作人员职位，检查和评价司在 2018/19 年度预算报告中没有请求任何额外资源。然而，拟议预算包括请求增加该司公务差旅资源，以便前往维持和平特派团收集数据。

31. 因此，附件所列为检查和评价司 2018/19 年度拟议工作计划以及 2019/20 年度和 2020/21 年度暂定工作计划。

32. 审咨委注意到检查和评价司决定除差旅所需额外资源外，不请求为评价维持和平活动追加资源。鉴于秘书长正在进行的改革举措，审咨委支持检查和评价司目前不请求追加资源的决定。

C. 调查司

33. 在审查支助账户下调查司的预算时，审咨委继续认识到困扰该司的挑战，特别是在业务、内部工作关系和该司效力方面。审咨委还注意到秘书长的改革建议，其中除其他外重申了审咨委先前提出的对监督厅，特别是其调查职能进行审查的呼吁。

34. 在此次评估调查司的预算期间，审咨委获悉，调查司的工作计划旨在达成该司两项战略目标，即：

(a) 打造和谐的工作场所，让每个工作人员能在有利于个体发展和个人成就的氛围中茁壮成长，形成一支多样化、高效能的团队；

(b) 继续提高调查司的调查能量与能力，并改进其调查质量和及时性。

工作计划执行情况

35. 调查司报告说，为达成上述目标，其 2018/19 年度工作计划的重点是：人员、调查与未来。在人员方面，审咨委在其题为“内部监督：2016-2017 两年期拟议方案预算”的报告(A/70/86)第 8 段中，除其他外，呼吁监督厅提出一项战略，解决其久拖不决的空缺问题。

36. 在审查过程中，审咨委在 12 月第四十届会议上获悉，为应对人员“风险”，正开展大规模招聘工作，将在 2018 年 1 月底前把空缺率从目前的 25%降至 5%到 7%之间。调查司告知审咨委，为了达到这一目标，该司正着眼于以下领域：集中招聘流程；专业化上岗流程；改善性别、地域分配和专业背景方面的多样性。调查司还指出，已针对不利于留住工作人员的那些因素，如缺乏职业提升机会、该司的冲突历史以及缺乏流动等，实施若干留住工作人员方案。

37. 在第四十一届会议上，审咨委对调查司的职位空缺状态进行跟进后获悉，该司已为 11 个空缺订立合同，所有这些空缺的选定候选人均已开始办理入职手续。调查司表示，如果这一流程圆满完成，其空缺率会降至 7%。

38. 尽管本组织征聘过程旷日持久，是秘书长改革建议中着重强调的一项挑战，但审咨委仍谨慎乐观地认为，目前的入职流程将取得成功。审咨委赞扬调查司在这方面所付出的努力，呼吁调查司再接再厉，直至空缺率降至最佳水平。

39. 在调查案件的处置出现延迟方面，审咨委获悉，完成一次调查的平均用时已从 2011 年的长达 23 个月缩短至 2017 年的 12 个月。监督厅表示，与平均用时缩短相一致的是平均案龄也从 2012 年的长达 17 个月缩短至 2017 年 11 月 30 日时的 7.3 个月。在这方面，监督厅认为，该司正沿着正确的轨道向 6 个月完成调查的目标迈进。审咨委继续欢迎这些事态发展，并鼓励监督厅在这方面保持努力，争取达到目标区间。

40. 在对调查过程的管理方面，审咨委获悉，在过去 5 年向调查司报告的案件中，调查司受理调查了 15% 至 35%，同一期间，正在展开调查的平均案件数为 146 个。在其余案件中，平均 48% 移交其他实体处理，余下案件则已结案。

41. 在成立法证股方面，审咨委在以往报告中一直主张建立一个强有力的法证和积极调查股。在本届会议期间，审咨委获悉，有 3 名数字法证调查员分头在纽约、维也纳和内罗毕组建了 3 个数字法证股。数字法证股是重要的调查工具，也是宝贵的资源，资源配置远远超过任何类似的联合国调查部门。然而，调查司表示，数字法证股目前的使用、组织、配置情况和统属关系远不尽如人意，需要审查、改进并推广利用。

42. 审咨委计划在今后各届会议上连同第 43 段所述的移交案件一并审议这一事项。

工作计划和所需资源

43. 在调查司的工作计划和所需资源方面，审咨委获悉，调查司请拨资源是因为需要着眼于以下重大领域：应对性剥削和性虐待的能力建设；更加关注欺诈和腐败问题调查；设立一个中央接案系统；对报复案件进行调查。

44. 在性剥削和性虐待案件方面，调查司告知审咨委，结合驻中非共和国国际维和部队性剥削和性虐待独立审查报告(A/71/99)及秘书长对打击性剥削和性虐待的重视，处理此类案件已成为主要优先事项，导致实际上停止了許多其他活动。调查司表示，性剥削和性虐待案件占其工作量的 25%，主要集中在维持和平特派团。调查司还告知审咨委，它正与秘书长改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员、行为和纪律股和纪律小组、快速反应小组和代表部队派遣国的国家调查官员一道努力。

45. 调查司表示，由于监督机构就欺诈行为报告不足的问题不断提出意见，且最近发布了《联合国秘书处反欺诈反腐败框架》，加上监督厅和外勤支助部的副秘书长均决心重新重视欺诈和腐败行为，调查司迫切需要往这一方向努力。调查司表示，欺诈和腐败案件占正在调查的案件总数的 35% (在 150 起案件中占 52 起)。

46. 调查司承认，具备审查、分配、分析、积极主动应对趋势和跟踪进度等能力的中央接案系统很重要，但告知审咨委，继续扩大接案流程将产生资源问题，且

有损该公司的调查核心职能。审咨委在进一步跟进后获悉，监督厅已根据 ST/AI/2017/1 号文件承担起所有调查的中央接案机制责任。

47. 在报复方面，调查司告知审咨委，在秘书长关于保护举报人避免因举报不当行为和与正当授权的审计或调查合作而遭报复的订正公报(ST/SGB/2017/2)发布后，报复案件量增至原来的 4 倍。鉴于规定的时限和这些调查本身的性质，这对调查司调查其他优先案件的能力产生了不利影响。

48. 在这一方面，监督厅请求将 18 个一般临时人员职位改划为员额，设立 1 个一般事务(其他职等)员额并调动 1 个员额；向上改叙 1 个员额；从内部审计司改派 3 个员额至调查司；裁撤 1 个 P-5 员额。审咨委在跟进后获悉，主计长支持调查司提出的拟议预算，但不支持向上改叙 1 个员额和改划一些一般临时人员职位。

49. 在设立新员额方面，审咨委一贯表示它无法支持这一办法，因为调查司的空缺率很高。不过，审咨委获悉，调查司需要有这个一般事务(其他职等)员额才能有效管理热线(中央接案机制的一部分)。监督厅指出，该热线(可由一般事务级别的人员接听)目前正由调查员们每周轮流接听。这意味着一名调查员有一周的宝贵时间用于接听案件和维持该热线，导致调查员无法专注于其核心职能。

50. 在这方面，审咨委注意到调查司正继续努力解决空缺问题，在请主计长和监督厅进一步澄清后，认为监督厅已有理有据地说明需要这一 G-6 员额管理热线。鉴于人们进一步认识到并注重性剥削和性虐待、欺诈和腐败案件以及涉及违禁行为的报告问题，这一员额更显重要。

51. 因此，审咨委赞同主计长提出的资源需求。

后续情况

52. 审咨委在最后完成对监督厅支助账户报告方面的审议后获悉，监督厅已向主计长提出追加资源需求，以响应秘书长再次决心打击性骚扰事宜。为了落实这一举措，审咨委获悉，调查司将需要增设 6 名调查员(两个 P-4 和 4 个 P-3)，这些员额将在纽约和内罗毕之间均衡分配。据监督厅说，调查司将负责调查所有的性骚扰投诉，并负责执行一个简化程序，以接受、处理和解决有关投诉。

53. 根据审咨委在第 50 和 51 段所提的建议，审咨委支持增设 6 个员额来支持秘书长举措的请求。

四. 结论

54. 独立审计咨询委员会成员谨提出载有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

玛丽亚·格拉西亚·普利多·坦(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(签名)

独立审计咨询委员会成员

珍妮特·圣劳伦特(签名)

附件一

检查和评价司 2018/19 年度拟议工作计划以及 2019/20 年度 和 2020/21 年度暂定工作计划

企业风险管理重大风险	2018/19 年度	2019/20 年度(暂定)	2020/21 年度(暂定)
组织结构和同步化	<p>联合国就培训维持和平部队向会员国提供的支助</p> <p>预期完成时间：2019 年 6 月</p>	制定维持和平政策和理论	解除武装、复员和重返社会方案
战略规划、预算分配以及人力资源战略和管理	<p>非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动</p> <p>预期完成时间：2019 年 6 月</p>	联合国中非共和国多层次综合团稳定团	联合国马里多层次综合稳定团
组织结构和同步化	<p>维持和平行动的工作文化及其对执行任务的效力的影响</p> <p>预期完成时间：2019 年 6 月</p>	维持和平特派团政治外联和预防冲突	维持和平特派团的环境管理
组织转型	<p>对监督厅 2015 年关于针对维持和平行动中联合国人员和相关人员性剥削和性虐待行为的执法和补救援助工作的评估报告所载建议执行情况的三年期审查</p> <p>预期完成时间：2018 年 12 月</p>	检查一个待定专题，与维持和平特派团管理、行政和业务支助有关	应急准备和危机管理
战略规划、预算分配以及人力资源战略和管理	<p>检查部分维持和平特派团的调查委员会和索偿补偿机制</p> <p>预期完成时间：2019 年 6 月</p>	对监督厅 2015 年针对维持和平行动部与外勤支助部高级领导能力培训评价报告所载建议执行情况的三年期审查	关于监督厅上以前评价报告所载建议执行情况三年期审查