



第七十二届会议

暂定项目表* 议程项目 136

2018-2019 两年期拟议方案预算

内部监督：2018-2019 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 2018-2019 两年期拟议方案预算的评论、咨询意见和建议。

* A/72/50。



一. 引言

1. 独立审计咨询委员会根据其职权范围(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)2018-2019 两年期拟议方案预算。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, 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 2018-2019 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 2018-2019 两年期拟议方案预算中关于内部监督的一款(A/72/6(Sect.30))以及相关补充资料。监督厅提供了有关其拟议预算的补充信息, 审咨委参考了这些信息。审咨委在 2017 年 4 月 19 日至 21 日举行的第三十八届会议上, 用相当一部分议程同监督厅和主计长讨论了监督厅的预算问题。
3. 审咨委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。审咨委还赞扬监督厅在为编写本报告提供信息方面给予的合作。

二. 审查内部监督事务厅 2018-2019 两年期拟议方案预算

4. 监督厅 2018-2019 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 118 396 900 美元, 仅比 2016-2017 两年期的 118 152 900 美元增加 0.2%(见下表 1)。

表 1
按方案分列的财政资源

(千美元)

	2012-2013	2014-2015	2016-2017	2018-2019	差异	
					2018-2019 年与 2016-2017 年 批款相比	
经常预算	支出	支出	批款	拟议预算 (重计费用后)	数额	百分比
A. 行政领导和管理	2 783.1	3 157.7	2 988.6	2 985.2	(3.4)	(0.1)
B. 工作方案	33 117.7	34 055.0	34 647.7	35 374.1	726.4	2.1
次级方案 1. 内部审计	15 290.7	15 711.4	16 793.1	16 868.3	75.2	0.4
次级方案 2. 检查和评价	7 733.4	8 151.5	7 654.9	7 845.6	190.7	2.5
次级方案 3. 调查	10 093.6	10 192.1	10 199.7	10 660.2	460.5	4.5
C. 方案支助费用	2 600.8	2 567.0	2 512.1	2 757.0	244.9	9.7
小计	38 501.6	39 779.7	40 148.4	41 116.3	967.9	2.4

	2012-2013	2014-2015	2016-2017	2018-2019	差异	
					2018-2019 年与 2016-2017 年 批款相比	
				拟议预算 (重计费用后)	数额	百分比
经常预算	支出	支出	批款			
其他摊款						
B. 工作方案	50 860.2	54 098.5	58 747.5	57 151.3	(1 596.2)	(2.7)
次级方案 1. 内部审计	33 770.0	36 161.0	37 172.9	35 155.4	(2 017.5)	(5.4)
次级方案 2. 检查和评价	1 808.5	1 968.4	2 353.0	3 044.1	691.1	29.4
次级方案 3. 调查	15 281.7	15 969.1	19 221.6	18 951.8	(269.8)	(1.4)
C. 方案支助费用	1 537.7	1 727.2	1 728.5	2 381.7	653.2	37.8
小计	52 397.9	55 825.7	60 476.0	59 533.0	(943.0)	(1.6)
预算外						
A. 行政领导和管理		6.3				
B. 工作方案	16 262.1	17 189.1	17 528.5	17 747.6	219.1	1.2
次级方案 1. 内部审计	15 939.8	15 851.9	17 484.4	17 747.6	263.2	1.5
次级方案 2. 检查和评价						
次级方案 3. 调查	322.3	1 337.2	44.1		(44.1)	(100.0)
C. 方案支助费用						
小计	16 262.1	17 195.4	17 528.5	17 747.6	219.1	1.2
共计	107 161.6	112 800.8	118 152.9	118 396.9	244.0	0.2

注：预算数字(重计费用后)的依据为 A/72/6(Sect.30)号文件所载预算分册及相关补充资料。

5. 审咨委获悉，虽然预算总额整体增加，但其他分摊资源减少了 1.6%。审咨委还获悉，预算外资金增加 1.2%是预计内部审计司而非调查司供资增加。预计 2018-2019 两年期调查司没有预算外资金。

6. 如表 1 所示，监督厅 2018-2019 两年期拟议方案预算(经常预算)估计数为 41 116 300 美元(重计费用后)，比 2016-2017 年批款增加 967 900 美元，即 2.4%。表 1 显示的是重计费用后的费用，但审咨委报告通常采用重计费用前的数值(不包括因通货膨胀和货币波动产生的增加估计数)，以便于 2016-2017 两年期预算和 2018-2019 两年期预算进行比较。

7. 表 2 载列监督厅 2018-2019 两年期拟议经常预算，并与 2016-2017 两年期批款做了比较。监督厅 2018-2019 两年期拟议方案预算(经常预算)估计数为 39 926 900 美元(重计费用前)，比 2016-2017 年批款减少 221 500 美元，即 0.6%。

表 2
按方案分列的财政资源

(千美元)

	2012-2013	2014-2015	2016-2017	2018-2019	差异	
					2018-2019 年与 2016-2017 年 批款相比	
	支出	支出	批款	拟议预算(重 计费用前)	数额	百分比
A. 行政领导和管理	2 783.1	3 157.7	2 988.6	2 902.8	(85.8)	(2.9)
B. 工作方案	33 117.7	34 055.0	34 647.7	34 340.2	(307.5)	(0.9)
次级方案 1. 内部审计	15 290.7	15 711.4	16 793.1	16 393.6	(399.5)	(2.4)
次级方案 2. 检查和评价	7 733.4	8 151.5	7 654.9	7 603.1	(51.8)	(0.7)
次级方案 3. 调查	10 093.6	10 192.1	10 199.7	10 343.5	143.8	1.4
C. 方案支助费用	2 600.8	2 567.0	2 512.1	2 683.9	171.8	6.8
共计	38 501.6	39 779.7	40 148.4	39 926.9	(221.5)	(0.6)

注：预算数字(重计费用前)的依据为 A/72/6(Sect.30)号文件所载预算分册及相关补充资料。

8. 预算减少 0.6%主要是内部审计司、检查和评价司以及行政领导和管理所需资源减少。所需资源减少的主要原因是，“团结”项目实现增效而裁撤两个员额，即从 2016-2017 两年期的 116 个核定员额减少至 2018-2019 两年期的 114 个拟议员额。

9. 审咨委还注意到，截至 2017 年 3 月 31 日，监督厅的空缺率居高不下，特别是调查司的空缺率为 22.2%，比审咨委上次报告(A/70/86)记录的 25.3%略有下降。审咨委获悉监督厅继续努力为合格工作人员的征聘和留用制定可行的替代战略，但目前尚无法评估这一发展的影响。审咨委将在今后的报告中继续监测这方面的工作，并突出强调所取得的任何进展。

A. 行政领导和管理

10. 如表 2 所示，行政领导和管理项下所需资源预计减少 2.9%。审咨委获悉，这一减少主要是由于取消了新的建议跟踪软件使用培训订约承办事务的非经常支出，并将资源调拨给了方案支助。

B. 工作方案

次级方案 1

内部审计

11. 2018-2019 两年期次级方案 1(内部审计)的拟议方案预算为 16 393 600 美元(重计费用前)，比 2016-2017 两年期 16 793 100 美元的批款减少了 399 500 美元，即 2.4%。审咨委询问后获悉，减少的主要原因是“团结”项目实现增效而裁撤 2 个一般事务员额。因此，审咨委注意到，内部审计所需员额已从 46 个减为 44 个。

考虑到风险的工作规划流程

12. 审咨委与监督厅广泛讨论了该厅基于风险的审计工作规划流程，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。审咨委依然认为，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，该厅继续使用一个为期三年的滚动工作计划。制定该计划与制定 2013 年和 2014 年工作规划时均采用了相同的基于风险方法。监督厅指出，该流程核实和更新了前几年的审计总体范围，更新了涵盖各方案、职能、结构、进程、举措和信息技术系统等所有客户实体的全部风险范围，并审议了管理部门提出的审计要求。

13. 内部监督事务厅还告知审咨委，按照风险分级制定了可审计活动的审计总体范围，并同时考虑到风险的影响和出现风险的可能性；减轻风险的现有控制手段；此前的监督活动；在监督厅内与审计委员会和联合检查组进行持续互动和协商的成果；其他优先事项。

14. 关于审咨委对内部审计司的风险评估与本组织的风险登记册缺乏联系所表示的关切，监督厅告知审咨委，内部审计司改进了这一进程，并作出规定：(a) 内部审计司中每个客户的风险登记册与全秘书处企业的风险管理风险登记册建立更明确的联系；(b) 更加注重并关注成效和效率；(c) 提供与监督厅其他各司联合开展工作的机会。

15. 审咨委回顾大会在第 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总体欠缺，询问监督厅目前的计划如何考虑到审计委员会最近的审计结果，尤其是欺诈和内部控制方面的结果。监督厅答复审咨委说，该厅目前的工作计划加大了对欺诈和管理不善问题的关注力度。

能力差距评估

16. 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，其依据是在三年时间内涵盖残余风险水平较高地区的标准审计标准。监督厅指出，能力差距分析表明，如果有更多资源，内部审计司可将其每年的覆盖范围扩大至预算外资源供资的客户所从事的较高风险活动。审咨委还获悉，鉴于目前的财务状况，没有请求提供新增资源。

17. 内部监督事务厅告知审咨委，按照以往的经验，监督厅有能力获得充足资源，支付整个预算期间较高风险业务活动和新出现活动的费用。然而，审咨委呼吁监督厅继续完善风险评估过程，确保现有资源仅用于最大风险的业务活动，这可以通过继续确定工作计划的优先次序得以实现。因此，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

18. 次级方案 2(检查与评价)的拟议方案预算数额为 7 603 100 美元(重计费用前), 比 2016-2017 两年期批款 7 654 900 美元净额减少 51 800 美元, 即 0.7%。审咨委获悉, 减少的主要原因是该厅计划在 2018-2019 年实现增效。

风险评估和能力差距分析

19. 审咨委获悉, 检查和评价司继续完善和改进风险评估方法。监督厅告知审咨委, 除了综合利用内部审计司提供的风险信息、对各实体监测和评价能力的评估以及分配给这些实体的预算, 还采用了考虑到失败风险因素可能性和后果的风险强化办法。监督厅指出, 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以确定各个专题。内部监督事务厅表示, 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。

20. 鉴于审咨委之前的建议要求本组织的企业风险管理和监督厅的风险评估之间建立更明确的联系, 监督厅告知审咨委, 检查和评价司在风险评估过程中审议了秘书处的企业风险管理风险登记册以及 2017 年监督厅高风险问题清单。监督厅还注意到, 为确保与企业风险管理与监督厅的关键风险领域保持一致, 检查和评价司计划在其实体一级的方案评价下审议交叉问题, 或将这些问题作为专题评价的可能议题。

21. 审咨委上次报告(A/70/86)第 25 段指出, 最大的能力差距之一是监督厅无法按照大会要求, 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。审咨委询问后获悉, 方案协调委员会和大会赞同监督厅的建议, 将经常预算的评价周期减至 8 年。这一减少意味着评价各实体将需要更多的资源。

22. 因此, 监督厅告知审咨委, 该司若获得能够满足工作需求的足额资源, 将需要增加 4 名工作人员的资源, 即 1 个组长(P-4)、2 个评价干事(P-3)和 1 个协理评价干事(P-2)。然而, 监督厅认识到预算零增长的财务状况, 因此向审咨委表示, 该厅建议将 1 个 P-3 改叙为 P-4 员额, 以便让一位有经验的评价小组组长领导一个方案或专题评价。不过, 主计长没有核准该提议。

23. 审咨委注意到, 将在 2018-2019 两年期内评估的许多实体主要由预算外资源供资, 诸如联合国难民事务高级专员公署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国贸易和发展会议、国际贸易中心、联合国环境规划署和联合国人类住区规划署(人居署)。审咨委还注意到, 如表 1 所示, 在下一个两年期内, 预算中没有用于评价的预算外资源; 事实上, 监督厅的所有预算外资源都用于内部审计。鉴于这种状况明显异常, 审咨委重申其先前的建议, 即监督厅重新审议其供资安排, 特别是与预算外活动有关的供资安排。这将是解决检查和评价司所面临的能力差距问题的方式之一。

24. 审咨委还对监督厅进行绩效审计的计划进行后续跟进。如审咨委上次报告(A/70/86, 第 25 段)所述, 监督厅将该计划作为解决检查和评价司能力差距问题

的另一种手段。审咨委从答复中获悉，内部审计司正在为审计小组制定指导意见，以确保各小组将更多的效率和经济问题(绩效)纳入监督厅的审计工作。此外，监督厅告知审咨委，在成功审查和评价战略部署物资储存之后，检查和评价司及内部审计司致力于继续共同作出努力。

25. 审咨委注意到通过绩效审计等创造性方式解决资源有限问题的良好意愿，但对在这方面没有取得任何实质性进展表示关切，同时呼吁监督厅加快这一进程，确保绩效审计成为监督厅工作计划的组成部分。

26. 审咨委赞同检查和评价司 2018-2019 两年期工作计划和随后的预算，计划和预算需要维持与 2016-2017 两年期同样的资源水平，以确保认真审议和通过上文段落中提出的替代战略。审咨委还认为，如果不落实这些建议的行动计划，检查和评价司将不太可能有能力处理其组合中的所有高风险领域问题，在当前的金融环境中尤为如此。

次级方案 3

调查

27. 2018-2019 两年期次级方案 3(调查)的拟议方案预算为 10 343 500 美元(重计费用前)，比 2016-2017 两年期批款 10 199 700 美元净增 143 800 美元，即 1.4%。经常预算总体所需资源净增的主要原因是，2016-2017 两年期两个新设员额在下一两年期继续需要经费。

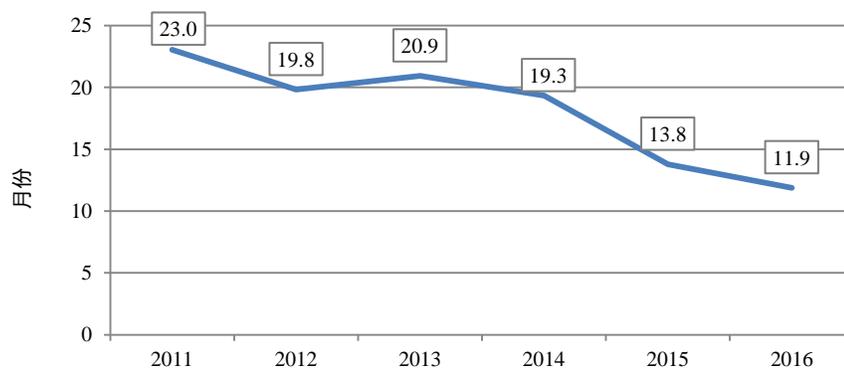
工作计划的进展

28. 审咨委关于支助账户预算的报告(A/71/800)指出，审咨委认识到该司业务、内部工作关系和效力等方面面临的挑战。审咨委还注意到，调查司经常预算部分的空缺率为 18%(截至 2017 年 3 月 31 日)，(虽然低于维和支助账户预算部分高)但仍远高于监督厅的其他任何部门。

29. 在审查过程中，审咨委再次被告知，调查司正在解决这些持续存在的问题，特别是工作人员征聘和留用问题。例如，审咨委获悉，完成一次调查的平均时间继续下降，从 2011 年多达 23 个月降至目前不超过 12 个月(见图一)。

图一

监督厅完成一次调查所需要的平均时间，截至 2016 年 12 月 31 日



30. 审咨委还获悉，2018-2019 年度调查司将重点推进若干改进业务的举措，其中包括

(a) 维持减少审结案件平均所需时间的趋势。应采取以下方式管理长期未决案件：每年第一天不应有上年之前一年的未决案件，亦即 2017 年 1 月 1 日不应该有 2015 年的未决案件，更不能有 2014 年的未决案件。

(b) 所有性剥削和性虐待案件在 6 个月的目标时限内审结，其他案件在 12 个月的目标时限内审结；

(c) 不断改进调查司所有类型报告的质量；

(d) 将数字取证思维纳入调查工作的主流。

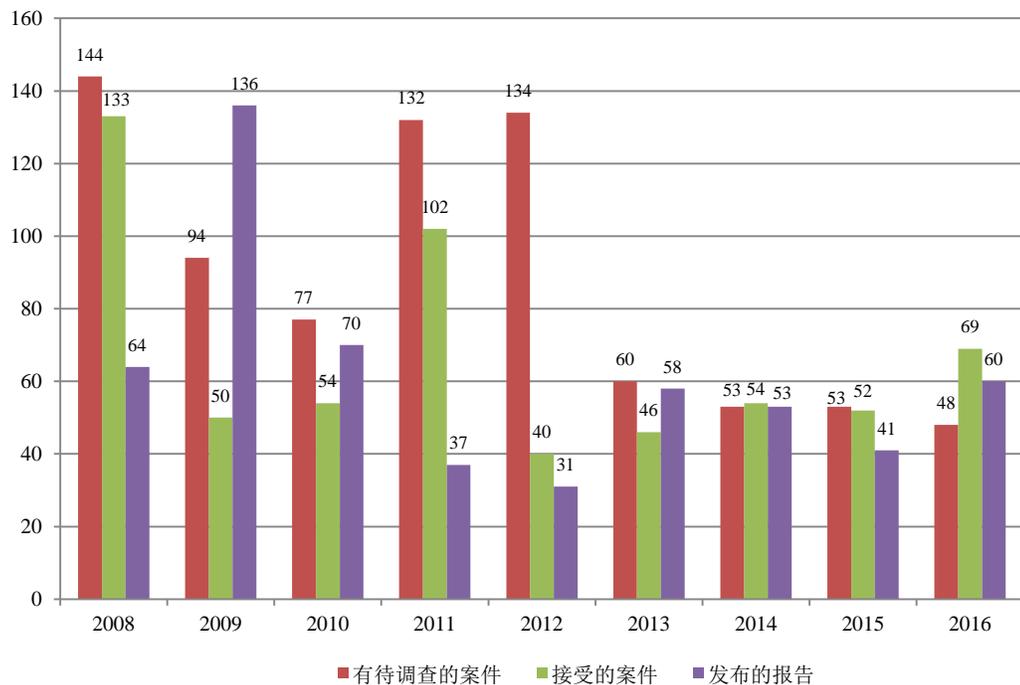
31. 除空缺问题外，审咨委对迄今所取得的进展表示欢迎。审咨委依然认为，当前的举措如能成功实施，则调查司将可在此基础上提高成效和效率。审咨委大力鼓励监督厅继续密切管理这些举措的实施。审咨委依然认为，需要加强努力，将完成案件调查所需的平均时间从 2016 年 12 月 31 日所列的 11.9 个月减少到 6 个月。审咨委将审查此事，并在年度报告中进一步提供新的情况。

风险评估和能力差距分析

32. 审咨委继续收到显示 2008 年至 2016 年案件量的最新趋势分析报告(见图二)，将其作为审查监督厅资源分配情况的部分基础。

图二

内部监督事务厅调查司——经常预算案件量



能力差距

33. 内部监督事务厅告知审咨委，培训是该厅 2018-2019 两年期的核心优先事项之一。监督厅还告知审咨委，要求开展培训符合大会第 59/287 号决议第 10 段的规定。大会在该决议中请秘书长加强在处理轻微不当行为方面进行调查的基本培训，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。监督厅指出，该厅正计划将 1 个 P-4 员额改划为主任办公室的培训干事员额，以便为监督厅以外的部门提供调查方面的培训。

34. 审咨委指出，需要履行大会规定的培训任务。有鉴于此，审咨委依然认为，不应孤立地作出加强调查司提供调查培训的能力的决定，而是要结合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

35. 在风险评估方面，审咨委多次建议监督厅在今后提交的调查司预算中包括一份考虑到风险的工作规划，供审咨委审议。审咨委 2013 年 5 月 27 日报告(A/68/86)指出，已经设立了能够未雨绸缪的调查股，法证能力及调查采购舞弊行为方面的能力已经改进。上次报告第 36 段(A/70/86)称，审咨委获悉，在纽约设立单独的法证股并不理想，不如在纽约、维也纳和内罗毕设立 3 个不同员额(P-4 职等)，由其向副主任报告工作，因为他们的主要任务是为这些副主任的调查工作提供支持。此外，关于采购欺诈，审咨委获悉，预防风险股将能使调查司利用在案件、实体和个人之间进行关联分析的超群能力，更加积极主动地开展采购调查。

36. 审咨委在向监督厅了解上述举措的现状后获悉，纽约、维也纳和内罗毕的 3 个电子法证调查员是重要的调查手段和宝贵的资源，这一资源配置远远超过任何类似的联合国调查部门。然而，审咨委获悉，这些法证股目前的使用、组织和配置情况以及上下关系远远不能令人满意，需要审查和改进，主要利用这些股的工作，特别是考虑到如今大多数证据都储存在计算机系统中。

37. 鉴于目前正在实施“团结”项目以及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，审咨委依然认为，将监督厅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是非常宝贵的。联合国正在新的数字化环境下运作。在此背景下，审咨委呼吁监督厅接受新的业务方式，将发展其法医和预防风险股作为优先事项。

38. 虽然采取了上述举措，但审咨委获悉，鉴于目前的财政状况，调查司没有要求为 2018-2019 两年期增加资源，2018-2019 两年期的员额数目将维持在 33 个。这一立场已变得更加明显，因为如图二所示，2012-2014 两年期以来作为该司资源分配依据的经常预算案件量一直保持不变。

39. 鉴于上述情况，并考虑到 2018-2019 年期间拟议方案预算依然依据案件接受量的趋势分析而不是综合分析(其中包括审咨委长期以来主张的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，审咨委依然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. 2018-2019 两年期方案支助拟议预算数额为 2 683 900 美元(重计费用前), 比 2016-2017 两年期批款 2 512 100 美元净增 171 800 美元, 即 6.8%。预算增加的主要原因是, 经费从行政领导和管理以及工作方案调拨一般临时人员。

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

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

克里斯托弗·米姆(签名)

独立审计咨询委员会成员

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)