



供作决定

联合国儿童基金会

执行局

2024 年年度会议

2024 年 6 月 11 日至 14 日

临时议程\* 项目 12

## 管理层对儿基金会内部审计和调查办公室提交执行局的 2023 年年度报告的回应

### 摘要

本文件介绍管理层对儿基金会内部审计和调查办公室提交执行局的 2023 年年度报告的回应。报告总结了儿基金会为执行总部、区域和国家办事处风险领域相关建议而采取的各种行动。报告还深入分析了内部审计和调查办公室调查的欺诈和不当行为指控以及所采取的行动，包括追回因欺诈而损失的资金。本文件着重介绍了儿基金会各司和各办事处为执行建议所作的集体努力，包括就超过 18 个月仍未得到执行的建议采取的行动。

本文件第八节载有供执行局审议的决定草案的内容。

\* E/ICEF/2024/10。



## 目录

	页次
一. 概述 .....	3
二. 内部审计报告的公开披露 .....	3
三. 管理层就内部审计总体结果采取的行动和制定的计划.....	4
四. 管理层就向国家办事处提出的建议采取的行动和制定的计划.....	4
五. 管理层就专题审计提出的建议采取的行动和制定的计划.....	6
六. 管理层就调查结果、财务损失和追回采取的行动.....	7
七. 管理层对儿基会审计咨询委员会 2023 年年度报告的评论 .....	8
八. 决定草案 .....	10
附件	
截至 2023 年 12 月 31 日超过 18 个月仍未得到执行的商定行动最新情况.....	11

## 一. 概述

1. 本报告由儿基会管理层编写，对儿基会内部审计和调查办公室(审调办)提交执行局的 2023 年年度报告(E/ICEF/2024/AB/L.3)及其增编(E/ICEF/2024/AB/L.3/Add.1)作出回应。报告介绍了儿基会管理层已经或计划针对审调办在 2023 年审计工作中确定的风险和主要建议采取的行动的最新情况。报告还阐述了根据执行局第 2018/3、2019/6 和 2021/4 号决定，为改善内部控制和追回与报告的欺诈或推定欺诈案件有关的损失所作的持续努力。
2. 审调办在 2023 年开展的内部审计工作得出结论认为，儿基会的治理、风险管理和控制流程足以有效实现该组织的目标。管理层欣见过去八年来一直保持令人满意的审计意见，并致力于进一步加强儿基会的治理、风险管理和控制环境。
3. 管理层欣见审调办确认其独立性，包括新设立的与儿基会执行局的定期非公开通报，并确认审调办在确定内部审计和调查范围、开展工作和传达结果方面不受管理层干预。
4. 管理层注意到，审调办在 2023 年共发布 25 份审计报告，包括 19 份国家办事处审计报告、5 份专题和跨领域活动审计报告以及 1 份联合咨询报告。在审调办发布的 19 份国家办事处审计报告中，68%得出了总体满意的结论(即“满意”或“部分满意，需要改进”)，5%(一份国家办事处审计报告)得出了“不满意”的结论。这表明管理层持续致力于改进流程并维持稳健的控制环境。
5. 在 2023 年发布的内部审计报告(国家办事处和专题审计)所载的 179 项商定行动中，25%被列为高度优先。管理层高兴地注意到，虽然这些行动被视为高度优先事项，但审调办认为，已查明的不足之处，无论是个别的还是整体的，预计都不会对实现预期全球成果产生不利影响。
6. 管理层指出，截至 2023 年 12 月 31 日，在 2022 年所完成审计业务产生的所有商定行动中，87%已得到执行，只有一项商定行动超过 18 个月仍未得到执行。
7. 管理层继续支持各办事处确保审调办的审计建议迅速得到执行。

## 二. 内部审计报告的公开披露

8. 管理层重视审调办根据执行局第 2012/13 号决定继续公开披露内部审计报告，并考虑执行主任和会员国在某些情况下提出的编辑或扣压报告的请求。管理层支持这一向利益攸关方展示问责制和透明度的披露努力。
9. 管理层确认，截至 2023 年 12 月 31 日，2023 年发布的 24 份审计报告已公布：19 份为国家办事处审计报告，5 份为专题审计报告。

### 三. 管理层就内部审计总体结果采取的行动和制定的计划

10. 2023 年，审调办发布了 19 份国家办事处审计报告和 5 份专题审计报告，共提出 179 项建议或商定行动。约有 150 项商定行动产生于对国家办事处的审计，29 项产生于专题审计。

11. 管理层注意到，在 2023 年发布的审计报告所载所有商定行动中，有 25% 被列为高度优先，因此需要立即采取行动。这比往年略有增加(2022 年为 20%，2021 年为 15%)，但审调办认为，这些不足之处，无论是个别的还是整体的，预计都不会对实现预期全球成果产生不利影响。

12. 管理层高兴地注意到，68% 的国家办事处审计报告总体上令人满意(即评级为“满意”或“部分满意，需要改进”)，只有一份审计报告被评为“不满意”。

13. 这些“满意”和“部分满意，需要改进”的评级向管理层保证，相关控制措施和流程已基本建立并按预期运行，只需稍作补救。

14. 在落实执行局关于经常性风险领域优先执行行动的第 2017/10 号决定的过程中，管理层重视审调办的意见，并注意到 2023 年报告期的两个领域占国家办事处审计所产生所有商定行动的 91%，具体如下：(a) 方案管理——80%；(b) 治理和问责——11%。其余三个领域仅占 9% 的商定行动，包括财务管理(1%)、人力资源(5%)和资源调动(3%)。

15. 管理层持续努力加快执行和了结尚未得到执行的建议。2023 年，财务和行政管理司继续实施密切监测尚未得到执行的商定行动的战略，并支持各办事处遵循商定计划并迅速执行这些行动。得益于这些努力，截至 2023 年 12 月 31 日，仅有一项商定行动超过 18 个月仍未得到执行，预计将于 2024 年上半年完成。

### 四. 管理层就向国家办事处提出的建议采取的行动和制定的计划

16. 管理层赞扬审调办 2023 年开展的内部审计活动范围广泛，覆盖儿基会七个区域的 19 个国家办事处。2023 年国家办事处审计的覆盖范围超过了 2022 年和 2021 年(2022 年和 2021 年各为 16 个)。

17. 管理层优先执行审调办审计产生的商定行动，并将继续支持各办事处确保迅速落实商定行动。管理层指出，到 2023 年底，大量尚未得到执行的建议(76%)的执行时间不到 12 个月，目前正在努力确保这些建议及时得到执行。

18. 此外，大多数国家办事处的审计报告(19 个中的 13 个)于 2023 年下半年发布，占 2023 年 150 项商定行动的 73%。已有执行这些建议的计划，商定行动正在得到执行。下一节概述了正在采取的行动。

#### A. 方案管理

19. 管理层指出，涉及方案管理的行动占 2023 年审计的国家办事处 150 项商定行动总数的 80%。

20. 管理层承认，2023 年国家办事处审计产生的主要意见和行动涉及落实伙伴关系和分配方案用品，管理层赞赏审调办关注这些领域的充分性和有效性。

21. 儿基会将继续执行新的国家方案管理一揽子计划，这将有助于各国家办事处实现儿基会 2022-2025 年战略规划中规定的成果。该一揽子计划涵盖国家方案规划、年度管理计划、组织业绩管理以及方案执行和监测，并简化了程序、导则和工具。

## 1. 落实伙伴关系

22. 管理层高兴地报告，儿基会的数字平台正在得到加强，以促进有力的监测和报告机制，包括及时安排、开展和改进保证活动。这将有助于更好地评估与合作伙伴协作及必要时调整保证计划和活动的风险。

23. 儿基会依靠两种办法选定民间社会伙伴：公开选定(竞争流程)和直接选定。虽然公开选定是首选办法，但在有些情况下，例如在民间社会组织被确定为唯一具备执行方案干预措施所需技术专长或地域存在的伙伴时，直接选定可能更为合适。无论某办事处选择公开选定还是直接选定，目的都是确定哪些民间社会组织伙伴在联合制定和执行方案干预措施方面具有最佳相对优势。

24. 管理层注意到，收到关于民间社会组织选定方法的建议的国家办事处正在努力在可行情况下更多地采用公开选定办法。例如，一个受影响的办事处系统地采用了公开选定方法，呼吁各方在联合国伙伴门户网站上表达意向，并进一步努力改善与该国民间社会组织的伙伴关系。

25. 此外，管理层最近强化了 eZHACT 2.0 工具并增加了其他功能，使方案管理更加有效。在全球范围内开展了培训，以帮助工作人员更好地了解电子方案文件与 eZHACT 2.0 应用程序之间的联系，该应用程序简化了现金转移系统，并对统一现金转移方式交易进行端到端管理。这些努力将有助于管理在一些国家办事处审计中提出的风险。

## 2. 分配方案用品

26. 管理层注意到，大多数方案用品由儿基会供应司集中采购，各国家办事处与政府组织、国际和地方民间社会组织合作并通过它们将其分发给预定受益者。

27. 管理层欢迎确定在用品移交给合作伙伴后对其进行跟踪方面需要改进的领域，并将与受影响的办事处合作，以减轻用品丢失和被挪用的风险。

28. 一些受影响的国家办事处已计划通过各种办法，确保与执行伙伴商定经认可的分配方法并达成协议，并在移交方案用品之前加强对执行伙伴仓库和后勤能力的评估。合作伙伴也正在得到支助，接受关于改进库存记录和仓储的培训。根据对一个被审计办事处的建议，已制定并与相关合作伙伴分享了供应链管理标准作业程序，其中载有管理已查明风险的规定。另一个办事处已开始对收到大量用品的所有执行伙伴进行全面的仓库评估。

29. 此外，还加强了最终用户监测流程，以确保方案用品送达预定受益者。

## B. 治理和问责

30. 儿基会有一项供各办事处用以评估和管理欺诈和腐败风险的反欺诈战略。管理层欣见审调办承认，据 2023 年进行的审计显示，各国家办事处在有效执行该战略方面取得了不同程度的进展。

31. 审调办注意到，一些被审计办事处有机会进一步改进欺诈风险管理、加强工作人员的认识和培训。管理层知晓已查明需要改进的领域，正在与受影响的办事处合作，以执行商定行动。

32. 管理层正在采取步骤，加强欺诈风险管理，解决已查明的弱点，以阻止和防止该组织内部的欺诈行为。除其他外，这些努力包括加强内部控制程序、交易层面监测以及对工作人员和执行伙伴进行定期培训，以确保他们能够有效履行预防、发现和报告欺诈行为的责任。

## 五. 管理层就专题审计提出的建议采取的行动和制定的计划

### A. 儿基会监管框架

33. 管理层承认，在像儿基会这样一个权力下放的组织中，适当的监管文书对于确保有效的内部控制框架十分重要。管理层也欣见审调办在对监管框架进行审计后提出行动建议。

34. 管理层已开始起草关于监管框架的政策，并将于 2024 年年中发布，其中包括关于监管框架的修订程序和关于例外情况管理的新程序。此外，管理层正在进一步加强中央监管框架秘书处，以更好地支持政策和程序的确定、优先排序和制定以及与利益攸关方的协商。秘书处将负责监管框架文书的质量保证，包括管理重叠和避免前后不一。

### B. 公共伙伴关系司

35. 管理层欢迎公共伙伴关系司的审计结果，并高兴地报告，管理层已开始与相关各司和总部的利益攸关方协商，更新相关政策文件，包括资源调动政策(最后一次发布于 2019 年)。

36. 此外，儿基会新的权力下放政策一经发布，公共伙伴关系司将正式确定执行主任向该司司长下放权力，然后正式确定向儿基会其他高级工作人员下放权力的条件，包括实施一个监测系统，以确保遵守。

### C. 业绩管理和职业发展

37. 管理层欣见审调办确认儿基会为营造一个更加植根于其核心价值观且安全、健康的工作场所而推出的若干积极举措。

38. 管理层注意到，建议采取的一些行动已得到执行，另一些则正在得到执行。例如，经过全面协商和审查，管理层制定并最后确定了业绩管理愿景。这一愿景使儿基会的业绩管理成为其人才管理框架不可或缺的一部分，旨在通过

营造一个基于该组织核心价值观的安全工作场所，让所有工作人员不断学习、成长、出类拔萃和蓬勃发展，从而为每一个儿童带来成果。

39. 管理层高兴地报告，已于 2024 年 1 月推出管理支助方案“有目标的人员管理”。该方案力图使 6 000 名管理人员/主管人员受益。该新方案补充了其他已实施的管理和领导能力培训方案。约 416 名工作人员正在参加为人力资源类工作人员举办的培训师培训方案。

40. 此外，2024 年业绩评价的多名评价者反馈与儿基会核心价值观和理想的工作场所文化相联系，已制定并纳入业绩评价系统。

#### D. 代管伙伴关系

41. 管理层欣见审调办在对代管伙伴关系进行审计期间查明需要改进的领域，并能够确认已开始执行建议。

42. 管理层高兴地报告，已成立一个由相关各司组成的工作组，目的是按照审调办的建议制定一个模板，其中载有与儿基会的问责制及其因代管伙伴关系而承担的风险相称的适当规定。

43. 此外，儿基会正在审查其伙伴关系，以确定参与代管伙伴关系的明确成功标准和业绩目标。它设立了一个司际小组，负责管理代管伙伴关系的不同方面，包括监测其财务、行政和方案进展情况。

44. 管理层注意到，双边捐款不是标准捐款。儿基会将确定例外接受双边捐款的决策程序和方法，以及该组织接受此类资金的有限条件，包括资金的支付和使用规定。

## 六. 管理层就调查结果、财务损失和追回采取的行动

45. 管理层注意到，管理的案件数目较上一年增加 18%(2023 年为 912 宗，2022 年为 773 宗)，而登记为新案件的不当行为和错失行为投诉也增加 18%(2023 年为 512 宗，2022 年为 435 宗)。

46. 管理层欣见审调办努力解决调查日益增多的问题，为此对某些类型的案件试行使用选项函解决可信指控，并增加不进行全面调查而直接移交以供采取可能纪律行动的事项类型。这些努力将有助于及时解决案件，使管理层能够迅速采取必要的补救行动。

47. 审调办于 2023 年证实的 10 宗案件涉及不当行为或错失行为，或两者兼而有之，相关财务损失总额为 99 398 美元，截至 2024 年 2 月已追回其中 5 877 美元。这些欺诈案件发生在极具挑战性、安全受到威胁的环境中运作的一些办事处。不过，管理层正在与有关办事处合作，继续努力追回损失，并制定减轻损失的措施。儿基会计划加强其欺诈报告系统，以更好地发现和证实欺诈指控。

48. 此外，通过订约独立公司对也门无条件现金转移项目的具体项目案件进行的调查，证实欺诈交易造成的损失相当于 41 891 美元，其中 38 415 美元(92%)已

追回。也门项目管理股在实施现金转移项目期间采取措施减轻风险、应对欺诈案件，在追回资金方面继续取得令人鼓舞的成果。

49. 继续提醒也门无条件现金转移项目的社区和受益者举报可疑欺诈活动，强调项目对欺诈和腐败持零容忍政策。

50. 管理层将继续以若干方式，包括通过培训和提高认识，在其所有业务中促进道德操守、廉正和反欺诈措施。只要有可能，儿基会就在地一级与联合国其他机构合作，培训执行伙伴，分享经验教训，并加强伙伴关系的廉正。

#### 儿基会采取的纪律措施和其他行动

51. 如审调办年度报告所述，审调办负责进行调查，而儿基会高级管理层则负责根据审调办的调查结果采取适当行动。

52. 管理层指出，2023 年，审调办将 36 项事宜转交高级管理层，以供其考虑启动纪律程序或采取其他行动。在这 36 宗案件中，10 宗结转自 2022 年，1 宗来自审调办以外单位。对这些事项采取了行动，并在儿基会关于就不当行为采取的纪律措施和其他行动的定期报告中进行了报告。2023 年针对 23 宗案件采取的具体行动汇总如下：

(a) 16 名工作人员被解雇或离职；

(b) 7 名工作人员被降职。

53. 这 23 宗案件中有 21 宗涉及在职工作人员，2 宗涉及在调查或纪律程序期间或之前从儿基会离职的前工作人员，已采取适当行动记录这些案件，以追究责任。

54. 管理层继续采取有力行动，确保追究现任和前任工作人员的责任，通常会告知后者，如果他们没有离任会受到纪律处分。

55. 管理层高度重视审调办的调查，因为这些调查使儿基会能够对被发现参与不当行为的人员采取适当行动。管理层重申，该组织对任何形式的性剥削和性虐待以及性骚扰持零容忍态度。

## 七. 管理层对儿基会审计咨询委员会 2023 年年度报告的评论

56. 管理层欣见儿基会审计咨询委员会向执行局提交 2023 年年度报告，并赞赏委员会全年向执行主任提供的咨询意见。

57. 管理层注意到审计咨询委员会在 2023 年发布的三份战略备忘录及其中所载建议，认为这是对加强儿基会监督和管理做法的宝贵贡献。应当指出，执行主任就这些战略备忘录中提出的关键建议正式答复委员会。

58. 管理层赞赏战略备忘录和 2023 年报告中新引入的关于主要风险、机遇和显著成果的建议摘要。



59. 儿基会管理层赞赏关于审计咨询委员会对东部和南部非洲区域包括区域办事处以及肯尼亚和索马里国家办事处进行实地访问的报告，其中载有宝贵的意见和重要的思考。
60. 根据《审计咨询委员会章程》，委员会成员在2023年全年通过各种渠道定期与负责管理事务的副执行主任、内部审计和调查办公室主任、评价办公室主任和主计长互动，并应邀与其他副执行主任、总部各司司长和各区域主任互动。作为委员会年度自我评估的一部分，委员会征求执行主任对其2023年工作和优先事项的反馈。
61. 儿基会管理层赞赏审计咨询委员会积极参与管理行动，以解决2023年的重大组织问题，包括进行企业风险管理，并优先处理关于权力下放、人工智能、反欺诈措施、保障、环境和社会保障、创新融资和文化变革管理等事项的关键政策和程序问题。管理层欢迎有机会向委员会通报情况并在委员会会议上讨论这些问题。
62. 首席风险干事在儿基会执行局2024年第一届常会上介绍了企业风险管理总体系统开发工作最新情况(E/ICEF/2024/8)。儿基会还将在2024年年度会议上提交一个经演变的风险管理框架，供执行局核可。
63. 管理层高兴地报告，关于保障的新政策已于2024年3月发布。它与即将出台的环境和社会保障政策、可持续性政策及其配套程序协调一致。后者预计将于2024年4月发布，并设有过渡期，以便各办事处有足够的时间进行准备。它将分阶段推出，首先从已收到捐助者捐款、请求相关方面评估和减轻环境和社会风险的国家办事处开始。将提供指导和工具、综合培训一揽子计划和同业交流群，以支持儿基会工作人员和合作伙伴有效实施环境和社会保障措施。
64. 管理层注意到，投诉、反馈和补救综合机制的设计工作也正在取得进展，目前正在制定与环境和社会保障措施及保障政策挂钩的程序，据以对该机制进行监管。该机制预计将在2024年12月前开始试行，并在两年内分阶段推出。
65. 此外，管理层确认，审计咨询委员会指出需要管理的政策设计风险正在分类、流程设计、配套数字平台以及对工作人员和合作伙伴的能力支持中得到考虑。管理层指出，投诉、反馈和补救综合机制将为各办事处接收和管理投诉和反馈提供统一的简化办法，因此将高效、简单。
66. 关于审计咨询委员会在文化方面的建议，心理安全和信任仍然是儿基会作为其文化的一个重要方面关注和优先考虑的领域，特别是考虑到2023年11月“脉动调查”中指出的衰减。需要在各级采取行动，以确保工作人员感觉可以安全地向其管理人员和(或)适当的组织报告部门提出关切、问题和疑问。
67. 自2021年以来，工作场所文化脉动调查产生的数据已纳入儿基会所有代表的考绩报告，并在代表与区域主任进行的业绩讨论中予以考虑。

68. 虽然审调办收到的指控数量不断增加令人关切，但也可将其视为一个积极的信号，表明人们对该组织的报告和内部司法系统的认识和信任有所提高，而在报告性骚扰案件时，这些系统曾是联合国系统公认的薄弱环节。

69. 管理层欣见联合国审计委员会对 2022 年 12 月 31 日终了年度财务报表发表无保留审计意见。虽然无保留审计意见已成为儿基会的常态，但管理层希望强调这一成就的重要性以及为获得这一意见所作的努力。管理层也感谢审计咨询委员会对儿基会 2022 年财务报表草案和致管理层函的反馈和建议。

70. 管理层感谢审计咨询委员会 2023 年全年提供的宝贵见解和建议，并期待继续与委员会保持接触。

## 八. 决定草案

### 执行局

表示注意到儿基会内部审计和调查办公室提交执行局的 2023 年年度报告(E/ICEF/2024/AB/L.3)、报告增编(E/ICEF/2024/AB/L.3/Add.1)和管理层的回应(E/ICEF/2024/AB/L.4)以及儿基会审计咨询委员会提交执行局的 2023 年年度报告，并欢迎就该组织治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性提出的总体意见。

## 附件

### 截至 2023 年 12 月 31 日超过 18 个月仍未得到执行的商定行动最新情况

截至 2023 年 12 月 31 日，有一项审计建议仍在执行之中，且超过 18 个月仍未得到解决。这项建议涉及签署三方谅解备忘录，以加强伙伴关系的管理。有关国家办事处正努力在 2024 年下半年前完成建议的执行工作。

---