



供作决定

联合国儿童基金会

执行局

2021 年年度会议

2021 年 6 月 1 日至 4 日

临时议程\* 项目 10

## 联合国儿童基金会管理层对内部审计和调查办公室提交执行局的 2020 年年度报告的回应

### 摘要

本文件介绍了管理层对联合国儿童基金会(儿基会)内部审计和调查办公室(审调办)提交执行局的 2020 年年度报告的回应。该报告总结了儿基会为执行与总部和外地一级风险领域有关的建议所采取的各种行动。报告还对审调办调查的欺诈和不当行为案件以及采取的行动,包括追回因欺诈而损失的资金问题提出了见解。该文件强调了儿基会各司和办事处为执行建议所做的集体努力,包括对超过 18 个月未落实的建议所采取的行动。

本文件第九节载有供执行局审议的决定草案的内容。

\* E/ICEF/2021/9。



## 目录

	页次
一. 概述 .....	3
二. 内部审计报告的公开披露 .....	3
三. 管理层针对总体内部审计结果的行动和计划.....	4
四. 管理层为处理国家办事处内部审计提出的建议而采取的行动和计划.....	4
五. 管理层为处理专题审计和联合审计的建议而采取的行动和计划.....	8
六. 管理层对内部审计和调查办公室咨询业务的评论.....	10
七. 管理层针对调查结果、财务损失和资金追回采取的行动.....	11
八. 管理层为处理儿基会审计咨询委员会 2020 年年度报告中的结论性意见而采取的行动 .....	12
九. 决定草案 .....	15
附件	
截至 2020 年 12 月 31 日超过 18 个月仍未落实的审计建议的最新进展情况 .....	16

## 一. 概述

1. 本报告由联合国儿童基金会管理层(“管理层”)编写,以回应儿基会内部审计和调查办公室(审调办或“该办公室”)提交执行局的2020年年度报告(E/ICEF/2021/AB/L.3)及其增编(E/ICEF/2021/AB/L.3/Add.1)中的主要调查结果和结论。根据儿基会执行局第2018/3和2019/6号决定,本报告还分析了追回更多已报告的欺诈或推定欺诈案件所致损失的可能性。
2. 本次回应包括管理层针对审调办在2020年审计和调查工作中确定的风险和主要建议已采取或计划采取的行动的最新情况。本报告应与儿基会审调办向执行局提交的2020年年度报告及其增编一并阅读。
3. 管理层欢迎根据审调办在2020年开展的保证工作,评估儿基会的治理、风险管理和控制框架总体上是充分和有效的。2016年、2017年、2018年和2019年也都发布了满意的意见。管理层认识到需要加强的机会,并继续努力进一步改善政策、程序和系统,以加强整个儿基会的组织治理、风险管理和控制做法。
4. 管理层赞赏审调办努力定期向管理层报告商定行动的执行情况,包括通过2021年推出的报告公开商定行动的网站,以促进系统地监测商定行动的执行情况。财务和行政管理司(财行司)支持对超过18个月仍未完成的商定行动进行跟踪和报告。预计2021年在这方面会有进一步的改进。
5. 管理层注意到,2020年共发布了23份关于儿基会活动的报告,包括4份咨询报告。在审调办发布的19份保证报告中,94%得出了基本满意的结论(即“无保留意见”,或“适度保留意见”),这证实了管理层为保持过去五年的积极趋势所做的不懈努力。
6. 管理层欢迎本组织努力加强审调办的工作,并高兴地了解到该办公室已向执行局提交了一份经修订的章程提案,并正在扩大其审计战略,以扩大咨询服务、技术使用和数据分析,包括推出其网站,供所有工作人员访问,以报告公开的商定行动。
7. 管理层认识到,在追回涉及执行伙伴的欺诈损失方面存在挑战,特别是那些在人道主义紧急状况中运作的伙伴,因为在这种情况下难以及时起诉。儿基会继续采取其他措施来处理此类事件,包括阻止受牵连的伙伴与儿基会建立进一步的伙伴关系,通过联合国伙伴门户网站将其标记为适用于其他联合国实体,并进一步加强内部控制措施。

## 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留报告的要求。管理层继续支持这一披露工作,及时批准报告的出版,以便于继续接受利益攸关方的问责并对其进行保持透明。

9. 管理层确认，截至 2020 年 12 月 31 日，在 2020 年发布的 19 份保证报告已经发表，其中 17 份针对国家办事处，1 份针对专题审计，1 份针对联合审计。

### 三. 管理层针对总体内部审计结果的行动和计划

10. 在落实执行局关于确定经常性风险领域行动实施的优先次序的第 2017/10 号决定时，管理层指出，在 2020 年发布的审计报告中商定的行动有 13% 被评为高度优先。与 2019 年的 16% 和 2018 年的 21% 相比，这是一个进步。

11. 管理层重视审调办的见解，并注意到在本报告所述 2020 年期间，以下四个最重要的领域占国家办事处审计产生的所有商定行动的 82%：(a) 方案管理；(b) 治理和问责；(c) 供应和后勤；以及(d) 资源调动。

12. 管理层欢迎审调办的评估，即尽管这些建议要求采取优先行动，以减少面临的较高风险，但审调办认为，这些建议并没有对该组织的总体治理、风险管理和控制框架产生不利影响。尽管如此，管理层继续关注本报告中强调的需要改进的领域。管理层已仔细审查了 2020 年进行的审计中出现的关键主题和反复出现的事项，以促进实现儿基会当前和未来的目标。

13. 2020 年期间，审调办发布了 17 份国家办事处审计报告和 1 份专题审计报告，共提出了 166 项建议。管理层欣见，这些报告中有 94% 得出了基本令人满意的结论(“保留意见”或“适度保留意见”)，6%(一份报告)是“强烈保留意见”。<sup>1</sup> 没有一份报告得出不利的结论。这比 2019 年有所改善，当时 89% 的报告被评为“满意”，11% 的报告被评为“强烈保留意见”。

14. 审调办在其年度报告中指出，无保留意见或适度保留意见的评级被认为是令人满意的，这些评级向管理层保证，相关的控制和流程一般都已建立并按预期运行，只需要采取相对较小的补救行动。

15. 管理层继续努力加快补救行动，以完成尚未落实的建议。管理层指出，在超过 18 个月的 15 项商定的待执行行动中，有 6 项在审调办 2020 年年度报告发布时已经落实。本报告强调指出与其余超过 18 个月未落实的建议有关的状况、进展和具体行动。

### 四. 管理层为处理国家办事处内部审计提出的建议而采取的行动和计划

16. 管理层指出，审调办在 2020 年进行的保证审计的范围涵盖 17 个国家办事处，占 2020 年国家办事处拨款支出的 29%。这些审计产生了 158 项商定行动。管理层指出，在 2020 年底，前两年商定行动的执行率在 2018 年为 94%，2019 年为 74%。注意到审调办从历史上商定行动的高执行率中获得了一定程度

<sup>1</sup> “强烈保留意见”结论与苏丹国家办事处的审计有关。

的信任，管理层继续优先努力执行商定行动，同时应对 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行带来的挑战环境导致的优先事项转变。

17. 管理层还指出，在 2020 年最后一个季度发布了 10 份国家办事处审计报告。这些报告包含了 52%的高度优先商定行动和 2020 年 158 项商定行动中的 62%。实施这些建议的计划已经到位。然而，考虑到审调办报告在 2020 年最后一个季度的时间和具有挑战的全球业务背景，商定行动的实施仍在进行中。以下是对正在采取的行动的总结。

## A. 方案管理

18. 管理层注意到，与方案管理有关的行动占 2020 年接受审计的国家办事处商定的 158 项行动的约 52%。管理层赞赏对规划、伙伴关系发展、方案保证、捐助方报告以及监测和评价的充分性和有效性给予的持续关注，这已纳入 2020 年对国家办事处的所有 17 项审计中。

19. 2019 年，儿基会踏上了开展组织改进举措的旅程。组织审查所依据的原则是，力求(a) 通过进一步下放权力和简化程序，增强国家办事处为儿童交付成果的能力；(b) 遵循决策中的辅助原则，加强整个组织的问责制和互补性；(c) 提高时间和资源的使用效率，支持实现成果；(d) 在系统、流程和组织设计以及工作方式方面提高组织的灵活性；(e) 改善跨组织的思想交流和学习，鼓励更多的互动、协作和网络化工作方式；以及(f) 利用联合国改革创造的机会。

20. 对本组织改进的关键原则的这一思考，与更广泛地关注本组织必要的改进不谋而合，以确保儿基会在经历了 COVID-19 大流行后变得更加强大、更加灵活，并能更好地管理和从未来的冲击中恢复。它还伴随着改善儿基会组织文化的持续努力。这些成果将为制定儿基会 2022-2025 年战略计划提供参考。

### 1. 规划

21. 管理层注意到加强方案规划的机会，以加强成果结构的一致性，减少关键指标数据的差距，并在方案规划中建立基线，为业绩衡量和相关管理决策提供信息。管理层已将注意力集中在需要尽早确定可靠的数据来源，建立基线和关键指标，以及加强工作规划过程。

22. 在提出与规划有关建议的国家办事处，管理层将确保政府合作伙伴充分了解儿基会规划进程的透明度和商定的方案活动的目标。管理层正在努力加强工作计划编制的质量保证，以确保与核定预算资源和国家发展计划及目标保持一致，这反过来将加强地方所有权和相互问责。

23. 此外，在 2020 年 11 月，儿基会过渡到新的成果评估模块(RAM 3.0)。RAM 3.0 为各办事处和各司提供了整合和简化成果规划和报告的技术能力。RAM 3.0 使区域办事处和总部各司与国家方案成果和办事处管理计划有关的工作规划和供应规划自动化。管理层预计，RAM 3.0 的使用将提高成果链信息的一致性，也将使各业务领域的指标使用更加合理。使用 RAM 3.0 将加强国家办事处一级的成果规划和报告，并加强与外部用户在制定工作计划方面的合作。

## 2. 伙伴关系

24. 管理层赞赏审调办关于加强民间社会组织和非政府组织等合作伙伴的接触和合作的建议。管理层继续采用参与性和包容性的方法，加强与合作伙伴制定伙伴关系合作协议。这种方法包括不断努力支持发展选定的执行伙伴的能力，以改善合作。

25. 在强调有改进机会的办事处，管理层正在加强拟定和明确伙伴关系战略，以便将其纳入各自的工作计划。管理层正在努力：**(a)** 酌情增加合作伙伴对直接方案费用的贡献，并更好地反映合作伙伴的技术贡献；**(b)** 增加可用于潜在执行伙伴关系的当地非政府组织库，并让具有最佳比较优势的非政府组织参与进来；**(c)** 确保酌情进行公开和竞争性选择，包括通过联合国合作伙伴门户网站。在该建议所涉的其他办事处，管理层正在努力建设已经与之建立伙伴关系的当地非政府组织伙伴的能力，以加强其长期可持续性，从而进一步促进儿童权利。

26. 儿基会实施“eTools”继续加强伙伴关系管理。“eTools”是一个在线平台，使儿基会国家办事处能够在整个伙伴关系周期内加强和简化与政府和民间社会组织的方案编制和伙伴关系实施模式。eTools 平台与 VISION 和 InSight 等现有系统相结合，能够综合收集有关儿基会与其执行伙伴的伙伴关系数据。

27. 在 COVID-19 大流行期间，儿基会面临着业务挑战。管理层继续创新方案交付和风险管理方法，以便在这种情况下与合作伙伴合作。2020 年第二季度，儿基会发布了一份关于在 COVID-19 大流行期间实施伙伴关系管理的指导说明，以便与儿基会应对 COVID-19 的应急程序一起应用。该指导说明考虑了各国政府与大流行病有关的准入限制，并提出了伙伴关系管理的方法。

## 3. 监测

28. 管理层承认关于制定全组织实地监测战略和加强国家办事处方案监测访问的范围和质量的建议。儿基会《2022-2025 年战略计划》将包括对方案监测系统的审查。管理层认为监测是实现计划成果的根本。

29. 在受影响的办事处，管理层正在进一步实施一项全办事处的实地监测计划，其中包括综合的专门监测活动(例如，与供应、建筑/土木工程项目等有关的监测)，以确保实地监测访问的适当和基于风险的范围、规模和频率。如有必要，管理层正在考虑使用第三方监测服务。

30. 此外，管理层正在更新标准作业程序，以澄清有关监督国家办事处方案访问等实地监测活动的程序和工作人员的各自责任。国家管理小组正在进一步审查可用于监测的资源是否充足，并正在努力加强工作人员的能力，以提高实地监测活动的质量。管理层期待着与其他联合国机构进行适当的合作。

31. 在 COVID-19 大流行的背景下，管理层制定了 COVID-19 方案监测和分析框架，以确立儿基会方案编制的核心产出一级贡献概览，这些贡献预计将支持在实现儿童成果方面取得进展。该框架中提供的全球标准指标支持实时、循证的决策和业务跟踪，并由 eTools 在线平台提供支持。

#### 4. 方案保证

32. 管理层承认关于改进现金转账支付处理时间的建议；关于保证活动报告的质量；以及由此产生的建议的解决办法和后续行动。在 COVID-19 大流行的背景下，管理层发布了关于实施伙伴关系管理的指导说明，为各办事处提供灵活性，允许远程监测和保证，并采取基于风险的方法来确定活动的优先次序。当与大流行病有关的访问限制取消后，各办事处将恢复正常执行财务保证活动。

#### 5. 捐助方报告

33. 管理层注意到与捐助方报告有关的建议，并高兴地报告，作为加强捐助方报告的跨司努力的结果，在 2020 年第四季度建立了捐助方报告门户(包括捐助方报告跟踪器)。该门户提供了更快的捐助方报告交付周转时间；提高了儿基金会内部和合作伙伴创建捐助方报告的效率；因更容易获得捐助方报告而提高了透明度，增进与合作伙伴的信任；并除其他外为分析和研究提供了一个全面、实用的捐助方报告库，以方便检索。

#### 6. 评价

34. 管理层承认关于通过分配足够的财政资源和能力来加强评价的建议。管理层重申其承诺，支持在技术和评价范围方面加强评价职能的举措。管理层设立了一个评价集合基金，提供了额外的资源，以帮助达到执行局确定的方案支出基准的 1%。

### B. 治理和问责

35. 管理层注意到审调办关于儿基金会组织治理安排和风险管理有改进余地的意见。管理层预计，执行 2020 年内部审计所产生的商定行动将支持本组织当前的努力，以加强区域办事处和总部之间的互补性及其对国家办事处的支持。

36. 这项重新调整区域办事处和总部对国家办事处支持的努力，是儿基金会组织改进倡议中的工作流程之一。这项倡议将澄清总部、区域办事处和国家办事处之间以及总部各司之间的问责和责任。管理层还设想建立一个强化的问责框架，促进提高敏捷性，建立反应迅速的决策，并授权外地一级的管理人员作出决定。它还将根据风险合理安排参与决策的人数，并将权力与责任和问责明确地结合起来。

37. 2020 年，管理层继续改进关键的监督要素，包括风险管理和内部控制框架。管理层成功完成了相关工作，包括制定和发布经修订的企业风险管理政策，在 2020 年推出电子治理、风险和合规平台。此外，还加强了交易层面的监测，并努力在 2021 年第一季度发布将纳入 2020 年财务报表的内部控制声明。作为持续管理努力的一部分，儿基金会将继续加强其风险治理结构，并努力提高其风险成熟度水平。

### C. 供应和物流管理

38. 管理层注意到审调办关于加强采购规划和预测，评估执行伙伴的供应管理能力，以及建立追踪交付和获得受益人反馈机制的建议。

39. 在所涉的办事处，管理层将通过以下方式加强供应采购和管理：修订其方法以支持合理的预测、假设和具体目标；根据不断变化的业务环境、需求和优先事项定期审查采购估计数；以及审查采购订单中的目标交付日期的可行性。

40. 各办事处将进一步加强对实现计划交付日期的监测。对于适用的办事处，这将包括对延迟向执行伙伴交付用品和延迟从供应商处收到用品的根本原因分析。管理层将加强内部流程和控制，以减少注意到的风险。这些努力将包括向政府伙伴提供技术支持，以提高其提交明确和及时的用品规格的能力。各办事处将进一步探索机会，对供应商延迟交货提出任何商定的处罚。

41. 在 COVID-19 大流行的背景下，儿基会是采购和交付超过 20 亿支疫苗的牵头机构，这是历史上最大的一次疫苗采购工作。这一举措是在 COVID-19 疫苗全球获取(COVAX)机制内采取的，该机制是 2020 年 7 月根据 COVID-19 全球应对措施——获取 COVID-19 工具加速计划(即 ACT 加速计划)启动的全球疫苗伙伴关系。ACT 加速计划是一项具有里程碑意义的合作倡议，旨在加速 COVID-19 的疫苗、诊断和治疗方法的开发、生产和公平分配。除了在采购和交付方面发挥主导作用外，儿基会还是国家准备工作的共同牵头机构。

42. 儿基会供应司在采购、国际货运、市场信息、国内物流、筹款和冷链设备技术援助等领域，参与了儿基会在 COVAX 机制的多个工作流程、工作组和分队中的 ACT 加速计划工作的监督、咨询和业务内容。

#### D. 资源调集

43. 管理层注意到审调办关于制定和加强循证的资源调动战略的建议，这将是设计宣传和筹资战略的关键，这些战略针对具体方案领域的不足之处，并解决人道主义发展的连续问题。管理层已制定计划，增加对新兴市场私营部门筹资的投资，以增加国家方案的资金。

44. 儿基会有关国家办事处正在努力制定筹资计划，采取具体行动解决方案领域资金不足问题。这包括将捐助方与提出审计建议的国家方案中的具体资金缺口联系起来。管理层计划调整年度计划，使方案需求适应不断变化的环境，包括 COVID-19 大流行和其他外部情况。

## 五. 管理层为处理专题审计和联合审计的建议而采取的行动和计划

#### A. 统一现金转移方式

45. 管理层注意到审调办报告的与儿基会统一现金转移方式审计有关的结果和建议。2014 年，儿基会启动了本组织统一现金转移方式战略，以加强各级统一现金转移办法的管理、治理和监督。自那时以来，本组织已在关键的相关领域取得了重大进展，其中包括发展数字能力(eTools)，以支持各办事处管理伙伴关系；创建最新的和了解风险的统一现金转移方式以及该方式保证程序和付款办法



(ezHACT); 儿基会工作人员和执行伙伴的能力发展; 以及加强统一现金转移方式管理的资源。

46. 管理层认识到, 以统一现金转移方式机制通过 9 000 多个执行伙伴输送的资金规模超过 20 亿美元, 因此高度重视加强统一现金转移方式框架在儿基会的应用。管理层确认审调办的以下建议: 审查和重新界定问责制, 特别是在总部和区域办事处; 继续有效利用微观评估; 加强基于风险的保证活动, 并加强利用技术来评估和报告保证活动以及由此产生的调查结果的后继行动。

47. 管理层高兴地报告几个明显的改进。2021 年, 财行司和数据、分析、规划和监测司将与各区域主任合作, 审查并重新界定治理和监督统一现金转移方式的作用、责任和问责, 以便在区域一级向国家办事处提供专家支持, 并利用财行司的治理和监督咨询作用, 考虑其对儿基会财政资源的整体管理责任。

48. 儿基会实施 eTools, 继续进一步加强伙伴关系管理以及与统一现金转移方式有关的财务和方案保证活动。儿基会国家办事处在全球范围内对 eTools 在线平台的使用率很高, 而且 74 个大中型国家办事处得到授权使用该平台, 占现金转移的 90% 以上, 加强并简化了整个伙伴关系合作周期的方案编制和伙伴关系的实施。在其他模块中, 该平台包括财务保证模块、用于方案访问的旅行管理模块和第三方监测模块。此外, 通过与 VISION 和 InSight 等关键系统的整合, 该平台能够采集和整合有关儿基会伙伴关系的数据, 并加强对保证活动结果的相关管理和监测。

49. 在成功实施统一现金转移方式保证程序和付款办法之后, 管理层正在进一步探索通过 eFACE 表格实现供资授权和支出证明的数字化。eFACE 将加强统一现金转移方式在儿基会内部以及与执行伙伴的应用, 使现金转移的处理和清算更加有效, 并可能包括与儿基会 VISION 和 eTools 等其他系统和平台的接口。

50. 在 COVID-19 大流行的背景下, 儿基会国家办事处已接受使用技术来进行远程监测和保证, 包括通过与合作伙伴的虚拟会议, 以及作为审查证明文件和活动证据以及保证活动成果的支持等其他用途。儿基会正在探索进一步实现流程自动化和整合数据来源的方法, 以减少通过统一现金转移方式框架管理伙伴关系时出现错误或欺诈的可能性。在数字基础设施薄弱的国家背景下, 以及在能力不足或无法获得技术的执行伙伴中, 仍然存在挑战。

## B. 关于联合国也门人道主义应急的联合报告

51. 考虑到儿基会在也门的方案编制规模, 管理层欢迎总结联合国各组织内部审计事务代表的选定成员在也门进行的个别内部审计结果的报告。管理层注意到, 儿基会、世界粮食计划署(粮食署)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)和联合国秘书处(人道主义事务协调厅(人道协调厅)的业务)通过其内部审计职能进行了个别审计, 这些审计总共涵盖了联合国也门人道主义应急所收到的 80% 资金。

52. 管理层非常了解也门具有挑战性的业务环境, 承认儿基会内部审计和调查办公室向执行局提交的 2020 年年度报告中总结的结果。管理层注意到建议在精简现有治理和协调机制方面的机构间努力, 如标准协调结构(如人道主义国家工作

队)和也门特有的结构(应急小组),以及呼吁改进风险管理和内部控制,并通过机构间人道主义评价对应急进行评估。

53. 管理层强调指出,自联合报告发布以来,由联合国、红十字会与红新月会国际联合会和非政府组织的评价主任组成的机构间人道主义评价指导小组已批准在也门开展机构间人道主义评价。此外,人道主义协调员正与联合国也门国家工作队合作,通过全面风险管理战略、联合国全系统反腐败战略和统一现金转移方式框架,更有效地管理和减轻与合作伙伴有关的风险。

## 六. 管理层对内部审计和调查办公室咨询业务的评论

### A. 儿基会问责制框架

54. 管理层欢迎审调办关于更新国家和区域办事处、总部办公室以及主要治理委员会的组织结构、上下级关系、职能、作用以及责任制和问责制的建议。儿基会还注意到关于以下方面的咨询意见:修订、澄清和传达问责制定义;增加支持修订和监测问责制框架的能力和资源;设计一种评估方法和各项评估工具,帮助衡量、监测和报告儿基会在执行问责制方面的进展情况。

55. 在落实将三线模式纳入内部控制政策的建议方面,管理层欣然报告,这一进程已经开始。2020年,儿基会修订了企业风险管理政策,纳入了三线模式。内部控制政策的更新也在进行。

56. 此外,管理层将继续通过旨在威慑、预防和发现欺诈和不当行为的培训、指导和其他反欺诈措施,巩固和加强国家办事处的内部控制和风险管理(包括欺诈风险)。副代表、业务部门和业务经理已被指定为外地一级的欺诈问题协调人。自2021年起,所有办事处主任均必须每年向儿基会主计长提交关于所在办事处内部控制状况的证明。这些努力将有助于加强各办事处的治理和问责。

### B. 儿基会应对 COVID-19 的应急程序

57. 2020年3月,儿基会执行主任宣布儿基会所有办事处进入三级紧急状态,其依据是 COVID-19 大流行在全球迅速蔓延的规模、挑战和复杂性。这是儿基会有史以来首次宣布这种状态,因此具有重大历史意义。

58. 2020年3月,管理层迅速采取行动,制定和启动新的应急程序来应对全球宣布的 COVID-19 大流行,同时发布修订后的程序,目的是为各办事处提供简化流程,以加快应对危机。

59. 管理层欢迎审调办对儿基会应对 COVID-19 的应急程序进行咨询审查后得出的结果,欢迎审调办开展与其设计、使用和报告资金有关的风险评估。独立审查为评估这些程序的附加值提供了投入,并对儿基会各办事处的相关应用情况进行了分析。

60. 管理层注意到，审调办呼吁强化在各国家办事处确定的有关儿基会紧急方案办公室和国家办事处系统化使用工具的良好做法。在危机期间，eTools 已被证明是一种强大的资源，可以维护对关键文件的访问，并促进合作伙伴关系的管理。

61. 除了与儿基会方案拟订和业务要素有关的应急程序外，管理层还制定了与人力资源管理相关的显著措施。这些努力包括以下方面：简化紧急招聘程序；分散核准加速招聘工作，以满足应对 COVID-19 的紧急人员配备需求；利用备用资源安排；实施全球激增追踪系统，以快速追踪和管理激增的人力资源需求；确定远程支持和弹性工作安排的优先次序等。特别措施包括免除受影响应急职位的最低轮值要求、减少顾问服务和临时任务的中断服务时间以满足应急需要。

62. 审调办审查确定的其他良好做法包括：有证据表明，紧急方案办公室、财务和行政管理司、数据、分析、规划和监测司、儿基会创新办公室、供应司和区域办事处等各司和办公室开展了联合工作，以确定国家办事处在获得方案用品方面遇到的任何困难，并评估这些办事处所需的支助水平。在这种情况下，供应司和紧急方案办公室界定了应对 COVID-19 的供应相关应急程序。

63. 管理层进一步注意到，应急程序在设计(需要在各办事处和各司之间建立问责制并明确界定全球风险偏好)和应用(风险管理战略、多语文机构传播战略、质量保证和报告的应用)方面存在改进机会。管理层正在努力强化这些领域。

## 七. 管理层针对调查结果、财务损失和资金追回采取的行动

64. 管理层支持审调办调查科最近的改组，包括设立战略、接案和分析股，以更加注重对新问题的接案和评估。这还将改善就应对和报告可能的违禁行为的各种选择向工作人员和管理人员提供指导和咨询意见。

65. 管理层还欢迎调查科引入司法鉴定审计，以审查外部各方与欺诈有关的指控，因为这将进一步加强儿基会欺诈风险管理的主动性。

66. 2020 年全年继续开展提高反欺诈认识的活动和培训。作为入职流程的一部分，要求新工作人员参加有关提高对欺诈认识的必修在线课程。在这一年中，儿基会与联合国其他六家机构合作，开发针对执行伙伴的提高对欺诈认识的培训课程。这项针对执行伙伴的提高对欺诈认识的培训以五种语文(阿拉伯文、英文、法文、葡萄牙文和西班牙文)提供。

67. 2020 年，经审调办查实的案件的财务损失总额为 578 423 美元，其中 360 474 美元(62%)已追回。此外，通过签约独立公司对也门紧急现金转移项目的具体项目案件进行了调查，查实的欺诈交易所导致的损失相当于 74 968 美元，其中 72 245 美元(96%)已追回。2020 年，审调办结案和独立组织调查的案件的总损失额为 653 391 美元，其中 432 719 美元已追回。

68. 在也门紧急现金转移项目中采取的缓解措施和应对欺诈案件的措施在过去三年追回款项方面继续显示出令人鼓舞的成果。如上所述，在 2020 年已确认的

欺诈损失中，96%(2019年为94%)已追回，这与儿基会努力遏制、防止和发现挪用援助行为并对欺诈和腐败展现零容忍的做法是一致的。

69. 儿基会仍然致力于并将立即对涉嫌欺诈活动的执行伙伴采取适当措施，具体做法是追回业经查实的损失，禁止此类伙伴执行其他方案，并利用联合国伙伴门户网站向其他联合国实体警示这些执行伙伴。

#### A. 儿基会采取的纪律措施和其他行动

70. 如其年度报告所述，审调办负责进行必要的调查，而人力资源司、行政法股或其他相关单位负责根据审调办的调查结果采取适当行动。

71. 管理层注意到，2020年有64个事项提交行政法股、执行主任办公室或人力资源司，供其考虑采取纪律处分或其他行动。对这些事项采取了行动，并在儿基会关于针对不当行为采取纪律措施和其他行动的年度报告中进行了报告。2020年采取的具体行动总结如下：

(a) 11名工作人员被解雇或离职；

(b) 1名工作人员被降职；

(c) 7名工作人员被降低职档；

(d) 3名工作人员受到书面训斥；

(e) 3名工作人员已从儿基会离职并同意配合纪律程序，发现其存在不当行为。这些人如果仍然在职，就会受到纪律处分；

(f) 在18起案件中，不当行为没有得到证实。在其中7起案件中，在确定工作人员的行为不恰当但并未达到行为失检程度后，对其采取了管理或行政措施(可包括书面申斥)。

### 八. 管理层为处理儿基会审计咨询委员会 2020 年年度报告中的结论性意见而采取的行动

72. 儿基会赞赏审计咨询委员会的工作，这些工作促进了对儿基会进行有效独立的咨询监督。管理层欢迎审计咨询委员会向执行局提交的2020年年度报告，并赞赏其向执行主任提供的咨询意见。在世界面临前所未有的疫情之际，儿基会继续敏捷地适应新的环境和挑战。管理层赞赏委员会的远程工作模式和2020年6月开始的错开会议的调整后会议时间表。

73. 正如委员会在2020年7月和12月与儿基会执行主任举行的会议上所强调，管理层已采取具体行动，重新确定儿基会工作的优先次序，以支持为儿童应对COVID-19。除了重新确定优先次序外，管理层还努力加强资源调动，同时进行组织改进、采取本报告第四节(A)提到的变革管理举措。

74. 管理层赞赏审计咨询委员会调整后的工作模式，在此期间，委员会与儿基会主要利益攸关方举行了为期数天的会议，以此取代审计咨询委员会的三次定期合

并会议。这种工作模式使儿基会管理层得以向委员会提供所要求的简报、文件和介绍，尽管儿基会继续将应对疫情以及常规方案交付成果一起列为优先事项。

75. 管理层欢迎委员会于 2020 年发布的三项战略备忘录和其中的咨询意见，认为这是对加强儿基会监督和管理做法的宝贵贡献。管理层赞赏委员会在其 2020 年年度报告中认可儿基会响应委员会的咨询意见所作的考虑。

76. 2020 年，管理层敲定并签署了经修订的《审计咨询委员会章程》和委员会秘书处职权范围。《章程》全面概述了委员会的独立咨询作用，指出设立委员会的目的是就以下事项向执行主任提供咨询：履行治理、风险和财务管理方面的职责；监督儿基会系统和结构、内部控制和问责制框架的运作；遵守《联合国儿童基金会财务条例和细则》和监管框架；遵守《联合国工作人员条例和细则》；《章程》进一步说明了委员会在就内部审计和调查、评价、道德操守和外部审计提供咨询方面的作用。

77. 管理层欢迎委员会在以下领域提出的咨询意见：治理和问责；风险管理、内部控制、财务管理和报告；内部监督；道德操守职能；外部监督。以下各段着重介绍了管理层为回应委员会的一组精选咨询意见而采取的行动：

78. 儿基会《2022-2025 年战略计划》是本组织自《2030 年可持续发展议程》启动以来的第二个战略计划，正在非常时期制定。该计划所涵盖的时期，正是世界在应对 COVID-19 引发的前所未有的医疗卫生危机及其深远的社会经济后果，可持续发展目标的实施不可避免地出现延误的时期。更重要的是，疫情对儿童的全部直接和间接影响仍在展现。这场疫情更广泛的社会经济影响包括对儿童权利框架和儿基会资源基础等公共资金方面的广泛挑战。新战略计划的主要目的是维护迄今取得的成就，在 COVID-19 大流行的背景下加快实现儿童目标方面的进展，并根据《儿童权利公约》在世界各地促进和保护儿童权利。

79. 管理层已经为制定《2022-2025 年战略计划》建立了组织结构，其中包括一个由副执行主任(方案)主持的指导委员会。该计划的制定工作已由四个司际工作组落实，每个工作组由两个总部司司长共同领导并包括副司长，以确保与战略计划协调委员会的联系。此外，广泛和有雄心的内部和外部协商进程进一步为计划制定过程提供了信息，这些协商进程包括执行局、会员国、联合国其他实体、国家委员会和民间社会组织在内。这些协商是通过结构化的多利益攸关方平台以及双边讨论和研讨会进行的。此外，管理层正在与儿童和年轻人进行外部接触，以确保他们的声音在制定计划的过程中得到倾听和考虑。

80. 儿基会正在努力敲定其修订后的问责制框架，该框架也与监管框架挂钩，在审调办的协助下确定框架责任。儿基会还将考虑计划于 2021 年进行的对联合国系统各组织问责制框架的审查所提出的建议。

81. 管理层在 2019 年工作的基础上再接再厉，继续侧重于在三个优先领域改造儿基会的组织文化，这些领域将推动变革，以实现理想的工作场所文化。它们是：践行我们的核心价值观并将其纳入我们的所有工作；改革人事管理；促进对行为

的问责。内部沟通和员工参与是所有这些的基础。儿基会正在通过一套指标衡量和监测进展情况。

82. 2020 年，管理层成立了反种族主义和歧视工作队，目的是在努力就这些问题为儿基会制定行动计划的同时，为工作人员进行艰难和勇敢的对话创造安全空间。儿基会以其丰富的多样性为荣，并为之欢呼，同时意识到，需要采取大胆、有意义和深思熟虑的步骤来应对种族主义和歧视的现状。全球管理小组在该领域的工作中确定了若干行动项目。

83. 管理层的组织改进愿景拥抱创新，并创造性地将其应用于为儿童提供切实持久的成果。打造该愿景的依据是关于建设灵活、坚韧、具有前瞻性的组织这一理念，该等组织为了儿童和青年并与儿童和青年一起不断努力学习和改进，并努力确保每名儿童的权利得到充分实现。这些改进的目标是通过方案加速、前沿业务创新、加强伙伴关系以及在人员和文化方面的投资，提高儿基会加快为儿童取得成果的能力。

84. 管理层努力维护内部监督服务的职能独立性，并遵守相关政策和标准。管理层将按照儿基会审计咨询委员会章程的规定，继续与审计咨询委员会就任命监督职能领域的主任进行接触。管理层欢迎委员会反思评价办公室在 2020 年采取的积极行动，例如针对 COVID-19 大流行发布技术指导意见、采用以学习为导向的实时评价方法、完成所有七个区域的多国评价专家的征聘工作，不一而足。

85. 管理层注意到并赞赏审计咨询委员会承认在加强儿基会企业风险管理和内部控制方面取得的进展，包括 2020 年 11 月发布经修订的儿基会企业风险管理政策。管理层重视委员会在制定政策期间的反馈意见，并将视情况随时向委员会通报政策执行的最新情况。

86. 管理层侧重于加强风险管理，以及将风险管理纳入国家一级的方案交付战略和绩效。虽然经修订的儿基会问责制框架没有设想设立直接向执行主任报告的首席风险干事，但管理层正在最后确定拟设高级管理风险委员会的职权范围，预计将在 2021 年 6 月执行局年度会议之前完成该职权范围。此外，管理层正在最后确定风险偏好和容忍度声明和原则，以更加切实有效地执行修订后的企业风险管理政策。这些风险管理努力，加上全球所有办事处进行的年度风险评估，以及预计将于 2021 年发布的内部控制说明，将使顾及风险的决策和及时风险报告成为可能。

87. 管理层注意到委员会建议聘请独立专家就金库业务的中长期战略方针提供咨询意见，有鉴于此，管理层欣然报告，目前有两名独立外部专家在财务咨询委员会任职。这些专家提供的指导意见与委员会设想的建议类似，有助于确保金库在短期内得到充分保护、不受流动性和资本风险的影响，并正在管理新出现的风险和机会。

88. 管理层致力于并积极努力实现预算编制工具的全部潜力，并不断探索机会，以最大限度地发挥 2019 年实施的交易级别监测工具的各种好处。

89. 审调办计划在与执行主任和儿基会审计咨询委员会协商后，在执行局 2021 年年度会议上提交经修订的《章程》。2020 年，儿基会向审调办分配了额外资源，重点是加强调查职能的资源。

90. 管理层在确认 2020 年 3 月至 2021 年 2 月存在道德操守主任职位空缺后任命了一名负责人，强调在此期间在没有主任的情况下道德操守办公室仍在运作，而且可以按要求参加会议和(或)简报会。管理层欢迎委员会继续与道德操守办公室接触。

91. 此外，管理层欣然报告，自 2020 年 6 月起，道德操守办公室的任期范围和预算管理评价办公室和审调办的一致。

92. 管理层赞赏委员会与儿基会外部监督系统的主要组成部分接触，包括联合国审计委员会、联合国监察员和联合国系统联合检查组。管理层重视这些监督职能的意见和建议，并继续优先执行相关建议。

93. 管理层欢迎联合国审计委员会对其 2019 年 12 月 31 日终了年度财务报表出具的无保留审计意见。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此等审计意见所作的努力，包括委员会对儿基会 2019 年财务报表草案和致管理层函的反馈和咨询意见。

94. 管理层赞赏委员会在 2020 年全年提供的宝贵见解和建议，并期待着继续参与。

## 九. 决定草案

### 执行局

1. 表示注意到儿基会内部审计和调查办公室提交执行局的 2020 年年度报告(E/ICEF/2021/AB/L.3)、报告增编(E/ICEF/2021/AB/L.3/Add.1)和管理层的回应(E/ICEF/2021/AB/L.4)，以及儿基会审计咨询委员会提交执行局的 2020 年年度报告；并欢迎关于儿基会治理、风险管理和控制框架的完善和实效的总体意见；

2. 还表示注意到经修订的《联合国儿童基金会内部审计和调查办公室章程》(E/ICEF/2021/AB/L.5)；

3. 要求儿基会在为其 2022-2025 年战略计划和 2022-2025 年综合预算提交资料时提供信息，说明审调办为填补覆盖面缺口所需的额外资源，并确保向该办公室提供充足的人力、财力和技术资源。

## 附件

截至 2020 年 12 月 31 日超过 18 个月仍未落实的审计建议的  
最新进展情况

审调办 2020 年年度报告提出的商定行动

最新进展情况

## 对土耳其国家办事处的审计，2018 年 12 月发布(一项建议)

公共伙伴关系司商定的一项建议(中等优先)是，与财务和行政管理司(财行司)、紧急方案办公室(方案办)和任何其他必要司协调，审查目前的捐款要求和编码系统，并找出能够更准确地编码、追踪和报告属于人道主义发展连续体组织的捐款的解决方案。

**正在实施：**管理层通过公共伙伴关系司人道主义小组，与财行司、数据、分析、规划和监测司、信息和通信技术司、方案办、方案司以及私营部门筹资和伙伴关系司进行了跨司讨论。由于工作人员能力有限和相互竞争的最后期限，实施工作已被推迟。考虑到建议行动的复杂性和跨司影响，已经确定了一个拟议解决方案，与适用办事处的协商进程正在进行，预计将在 2021 年第二季度做出决定。

## 对儿基会供应商主数据管理的审计，2018 年发布(四项建议)

(a) 财行司商定的一项建议(高度优先)是，与供应司、全球共享服务中心和数据、分析、规划和监测司协商发布一项政策，同时发布关于主数据管理、涵盖审计发现的所有问题的一项政策和若干辅助程序。

(a) **已实施：**财行司发布了一项关于财务主数据管理的政策，以确定儿基会主数据管理的总体政策。该政策界定了角色和职责、供应商群体及其所有者，并将正在执行的针对供应司、人力资源司和财行司的现有监管文件联系起来。该政策详细说明了儿基会财务和行政政策第 1 条(内部控制补充规定第 1 条：角色)已经描述的主数据管理角色；儿基会财务和行政政策第 1 条(内部控制补充规定第 2 条：有关供应商主数据的职责分工)。

(b) 财行司在与供应司、数据、分析、规划和监测司和全球共享服务中心协商后一致同意的一项建议(高度优先)是，审查是否需要使用一次性主供应商记录，考虑停止其使用，并在政策中反映这一点。

(b) **正在实施：**财行司与全球共享服务中心、供应司和财行司进行了跨司协商，评估了使用一次性供应商的必要性。这一努力是在对建议(a)中的主数据管理政策开展更广泛审查的背景下进行的。在发布了主数据管理的总体政策后，财行司正在通过制定用以专门规范一次性主供应商记录使用的程序来进一步加强该领域。这项工作正在进行，计划在 2021 年 6 月前完成。

(c) 中等优先：在供应商主数据管理政策和程序中澄清在联合国全球采购网进行供应商登记的要求。

(c) **已实施：**儿基会供应商登记和管理程序草案大力鼓励在联合国全球采购网进行供应商登记。考虑到全球共享服务中心已经将登记作为主数据管理的一部分进行监测，该程序不要求此等登记。全球共享服务中心和供应司已计划开展联合活动，向各司和国家办事处反馈对供应商进行登记的进展情况。

(d) 中等优先：审查是否需要将主数据管理角色授予不是主数据管理策略和程序所定义主数据管理处理者的工作人员，并在发现不需要时撤销其访问权限。

(d) **已实施：**财行司和全球共享服务中心已经对分配给不是主数据管理处理者的工作人员的主数据管理角色执行了所需的审查。通过审查，在财行司发现了一个例外情况，即要求一名工作人员支持各办事处更新执行伙伴的信息。由于不可能有一个单独的用户角色来更新 VISION 系统中的执行伙伴信息，因此在该作用方面支持各办事处的职能已从财行司转移到全球共享服务中心。

## 对儿基会免疫接种活动的审计，2018 年 12 月发布(三项建议)

(a) 高度优先：与捐助方和关键合作伙伴(最好是在相关提案和赠款协定中)分享关于统一现金转移方式运作方法及其局限性的详细信息，包括通过儿基会筹集的资金管理方面的风险、责任和问责；就在

(a) **正在实施：**管理层正在最后敲定一项战略和行动计划，以支持各国改进疫苗需求预测。为应对 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行而进行的工作重点调整导致出现延误。



能力不足、系统薄弱的国家实施免疫接种活动的额外风险向国家办事处提供指导方针；就儿基会在这类国家的责任和问责达成一致。

(b) 中等优先：利用现有数据确定在编制准确可靠的疫苗预测方面能力不足的国家，并实施有针对性的战略和行动计划来帮助改进其预测。

(c) 中等优先：澄清实施免疫接种活动的责任和问责。

#### 网络安全和数据隐私，2019 年 3 月发布(两项建议)

(a) 中等优先：审查云服务提供商的安全建议，实施那些被认为相关的建议，并在运营风险登记册中进行监测；根据增强安保的建议审查和调整移动设备管理策略。

(b) 中等优先：在了解网络钓鱼和未经授权接管工作人员电子邮件账户等安全事件的基础上，对最终用户进行安全意识培训。

(b) 和(c)正在实施：管理层已通过方案司根据公共卫生指标确定了六个国家(阿富汗、乍得、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、尼日利亚和巴基斯坦)，这些国家需要采取更有重点的方法，而总部和区域办事处提供支持的性质也需要更加明确。方案司目前正在与各区域办事处合作开发一个捕捉这些信息的模板，未来将与供应司和财行司合作，帮助最终确定办法，并定期监测进展情况。尽管因应对 COVID-19 大流行而出现延误，但管理层期待着如上所述完成实施工作。

(a) 已实施：管理层审查并实施了与云环境和其他云部署的安全相关的建议，包括考虑与移动设备相关的云安全。相关风险和行动正相应地在运行风险登记册中进行监测。审调办于 2021 年 3 月确认这项建议已有实施行动、已经审结。

(b) 已实施：管理层认为这些部分已纳入针对所有用户的强制性信息技术安全意识培训。为补充对用户的现有强制性培训，管理层评价了一个企业级安全意识解决方案，并采取了各种行动，包括机构间安全活动、网络研讨会和广泛的安全意识教育宣传并继续利用目前的安全意识培训。儿基会逐步开展针对具体职能的培训和提高认识课程。

(c) 在建议所涉范围之外，管理层还在通过与联合国国际电子计算中心合作开展相关培训，加强安全意识工作的可持续性。审调办于 2021 年 3 月确认这项建议已有实施行动、已经审结。

#### 对尼泊尔国家办事处的审计，2019 年 6 月发布(两项建议)

(a) 中等优先：审查变革理论，并根据需要对其进行修改，以充分反映该国境内业务活动的联邦背景。

(b) 中等优先：通过与政府合作，改善地区一级冷链储存业务的绩效。

(a) 正在实施：尼泊尔国家办事处正在编写一份现状分析报告，该报告将为修订变革理论提供信息，以反映该国目前的业务环境。

(b) 已实施：儿基会已完成将冷链功能纳入实地考察监测清单。与该国府(其还负责监测冷链设备功能)进行了讨论，以同时将冷链功能纳入政府的监测时间表。管理层还完成了实质性实施工作，所有 290 台冷链设备均已运往专用地点，其中 286 台(99%)已安装。审调办于 2021 年 3 月确认这项建议已有实施行动、已经审结。