



供参考

联合国儿童基金会

执行局

2019 年年度会议

2019 年 6 月 11 日至 13 日

临时议程\* 项目 10

## 儿基会管理当局对内部审计和调查办公室 2018 年年度报告作出的答复

### 摘要

本报告是根据执行局与审计和调查职能有关的若干决定向其提交的,其中最近一项决定是第 2018/12 号决定。关于截至 2018 年年底已有 18 个月或更长时间仍未落实的商定审计行动的最新执行情况,载于附件。

根据儿基会执行局关于儿基会财务报告和已审计财务报表以及审计委员会报告的第 2018/3 号和第 2019/6 号决定,本报告分析了增加追回已报告的欺诈或推定欺诈案件所致损失的可能性。

儿基会高度赞赏内部审计和调查办公室的见解以及报告中的相关意见和建议。儿基会致力于及时执行所有建议。

\* E/ICEF/2019/9。



## 目录

	( 页次
一. 导言 .....	3
二. 公开披露内部审计报告 .....	4
三. 管理当局针对内部审计总体结果采取的行动和制定的计划.....	4
四. 管理当局针对国家办事处内部审计提出的建议采取的行动和制定的计划.....	7
五. 反欺诈战略、财务损失和追回.....	13
六. 管理当局关于儿基会审计咨询委员会提交执行局的 2018 年年度报告的意见.....	14
附件	
截至 2018 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. 引言

1. 本报告由儿基会管理当局编写, 针对儿基会内部审计和调查办公室提交执行局的 2018 年年度报告(E/ICEF/2019/AB/L.3)所载主要结果和结论作出答复。根据儿基会执行局第 2018/3 号和第 2019/6 号决定, 本报告还分析增加追回已报告的欺诈或推定欺诈案件所致损失的可能性。

2. 管理当局欣慰地注意到, 内部审计和调查办公室的 2018 年审计确信意见认为, 考虑到相关工作范围, 2018 年儿基会治理、风险管理和控制框架总体适足且有效。2016 年、2017 年和 2018 年也发布了令人满意的审计确信意见。管理当局认识到仍有进一步改进工作的余地, 并致力于进一步强化政策、程序、制度、员工实践和业绩监测机制, 保证儿基会全面采用适当的治理、风险管理和控制做法。本次答复包括管理当局针对为落实内部审计和调查办公室在 2018 年审计和调查工作中确定的主要建议而已经采取或计划采取的行动的评论意见以及这些行动的最新情况。本报告应与儿基会内部审计和调查办公室提交执行局的 2018 年年度报告一并阅读。

3. 儿基会致力于发挥内部审计和调查职能的实效, 让内部审计和调查办公室能够依照《章程》并遵守(内部审计师协会的)《国际内部审计实务准则》开展工作。这一点体现在两个方面, 一是内部审计和调查办公室《2018-2021 年办公室管理计划》, 该计划关注儿基会面临的主要风险和问题, 二是内部审计和调查办公室能力的提高, 其新增了 10 个职位, 使得截至 2018 年 12 月 31 日的核定员额增加至 41 个。

4. 儿基会继续赞赏内部审计和调查办公室向行政管理当局和儿基会审计咨询委员会提供季度报告。这份季度报告有助于管理当局系统性地监测商定审计行动的落实情况。现已责成财务和行政管理司负责儿基会内部审计建议的落实和汇报工作。经集中开展这项工作, 超过 18 个月仍未得到落实的审计建议数量较少。另经继续加强后续程序及对未执行行动的定期报告工作, 有望在 2019 年取得进一步进展。

5. 儿基会还继续欢迎审计咨询委员会在审查内部审计和调查办公室工作计划和报告并对其提供一般性指导意见, 以及在审查儿基会的独立监督职能方面作出宝贵贡献。管理当局审议了审计咨询委员会在其 2018 年年度报告中提出的建议, 以进一步加强儿基会的治理、风险管理和控制。

6. 管理当局注意到, 2018 年发布的关于儿基会活动的内部审计报告共计 17 份, 内部审计和调查办公室与儿基会管理当局商定的行动共计 196 项。与 2017 年一样, 21% 的行动被评估为高度优先行动。管理当局认识到, 除了 2018 年完成的 17 份报告外, 截至 2018 年 12 月 31 日, 还有 7 份报告处于不同报告阶段, 1 项国家办事处审计被取消, 1 项审计和 1 项儿童保护审查从 2018 年推迟至 2019 年。

7. 管理当局注意到, 内部审计和调查办公室宣称其在 2018 年一如既往地普遍遵守由内部审计师协会颁布的国际审计标准。管理当局还高兴地注意到, 内部审

计和调查办公室已开始筹备预计将于 2019 年进行的下一次外部质量评估审查，这符合至少每五年进行一次此类审查的国际标准。

## 二. 公开披露内部审计报告

8. 管理当局重视内部审计和调查办公室根据执行局第 2012/13 号决定，继续公开披露内部审计报告。这项决定规定，执行主任和成员国在特定情况下可以要求内部审计和调查办公室主任修改报告或不予发布。管理当局继续支持披露工作，做法包括及时核准报告以供公布，促进继续接受利益攸关方的问责并对其保持透明。管理当局注意到，2018 年所有审计报告无一拒予公开披露。管理当局注意到，在 2018 年发布的 17 份审计报告中，截至 2019 年 2 月 26 日，应披露的所有 12 份报告实际上都已在儿基会网站<sup>1</sup>上公开披露。2018 年 12 月发布的其余报告正在接受审查，以便按照既定程序的时间表予以披露。应披露的所有内部报告均已于 2018 年公布。披露的审计报告也可通过儿基会透明度门户网站<sup>2</sup>查阅，儿基会在该门户网站上公布关于其如何使用各项资源以及将资源用在何处的广泛信息。

## 三. 管理当局针对内部审计总体结果采取的行动和制定的计划

9. 管理当局完全支持执行局第 2017/10 号决定，该决定注意到审计报告中多次对风险领域提出关切，并敦促儿基会优先采取应对这些风险领域的行动。

10. 管理当局重视内部审计和调查办公室的见解，并注意到该办公室强调的以下重要专题改进领域：供应商主数据管理；工作人员征聘；免疫接种活动；以及与儿基会国家办事处有关的下列领域：方案管理；风险管理；对受影响人口负责；防止性剥削和滥用职权；供应、后勤和资产管理；以及安全和安保。

11. 儿基会还赞赏关于“商定行动”的协作报告方法，“商定行动”表明管理当局同意针对上报的审计结果采取行动。管理当局注意到，2018 年向儿基会发布的 17 份审计报告载有 196 项商定行动，其中 21% 被列为高度优先行动。2017 年和 2016 年被列为高度优先行动的分别为 21% 和 23%。

12. 儿基会管理当局高兴地注意到，在 2018 年发布的 17 份审计报告中，2 份被评为“无保留意见”，12 份被评为“持一定保留意见”，2 份被评为“持强烈保留意见”，1 份被评为“持否定意见”。内部审计和调查办公室在其年度报告中指出，“无保留意见”或“持一定保留意见”的评级被视为令人满意的，这些评级向管理当局发出的信号是，相关控制措施和流程已按照预期基本到位并正常运作，只需稍加调整。管理当局注意到，2018 年 82% 的审计报告(14 份报告)获得合格评级，2017 年为 70%，2016 年为 77%，2015 年为 71%。

<sup>1</sup> 见 [www.unicef.org/auditandinvestigation/index\\_65818.html](http://www.unicef.org/auditandinvestigation/index_65818.html)。

<sup>2</sup> 见 <https://open.unicef.org>。

13. 管理当局注意到, 2018 年, 一个国家办事处的报告获得“持否定意见”评级, 而 2017 年没有一个办事处获得“持否定意见”评级。儿基会赞赏内部审计和调查办公室密切关注对获得“持否定意见”审计评级的办事处所采取的后续行动, 包括对其进行的后续审计, 以便向管理当局保证执行和维持关于改进控制措施和程序的商定行动。

14. 管理当局认真审查了 2018 年审计中出现的可能妨碍儿基会实现当前和未来目标的关键主题和反复出现的事项。

### 专题审计的重大结果

#### 供应商主数据管理

15. 管理当局注意到内部审计和调查办公室就供应商主数据的管理提出的意见。儿基会继续努力概述关于儿基会有关各司之间主数据管理流程的最佳责任分配。全球共享服务中心于 2016 年全面投入运作, 进一步加强了这方面的努力。其目标始终是确保在发布政策、程序和指导、监测和遵守情况、创建和更新供应商主记录以及建立和加强此类记录的质量检查等职能方面的自主权、作用和责任实行明确问责。

16. 为支持设立全球共享服务中心, 儿基会于 2016 年发布了各办事处、各司和全球共享服务中心之间的职责划分。在 2017 年全球共享服务中心第一个完整的业务年度以及主数据管理等附加职能完全过渡到该中心后, 儿基会主计长根据《儿基会财务条例和细则》发布了一项授权, 其中澄清了包括供应商主数据管理在内的流程的作用、责任和自主权。

17. 管理当局强烈认识到主数据管理程序中固有的欺诈风险的程度, 因此正在制定一个基于风险的交易层监测系统。除其他分析工具外, 该系统还将支持及早发现高风险领域的欺诈行为, 其中可能包括供应商引导和管理。在 2017 年的清理工作删除了 38 000 多份不常用记录和 1 500 份重复记录后, 管理当局开展了年度数据清理工作。

18. 管理当局正在与全球共享服务中心协商, 对一次性供应商、获许收款人和其他收款人的使用情况进行基于风险的审查, 并力求为其使用确立明确的条件和要求。审查的结论预计将记录在关于主数据管理的政策和辅助程序中, 这些政策和程序将: 明确确定流程和数据所有者, 并界定其作用和责任; 规定创建/更新供应商主记录的标准; 明确主数据管理在虚拟集成信息系统中的作用; 定义供应商账户组; 澄清并记录一次性供应商、获许收款人和其他收款人在虚拟集成信息系统中的使用情况; 并确定终止供应商活动的条件。计划在 2019 年 3 月底之前发布一项关于主数据管理的专门政策, 并计划在 2019 年第二季度之前实施更多措施。

#### 免疫接种活动

19. 管理当局肯定在审计儿基会免疫接种活动期间突出体现的成就和积极做法, 并进一步注意到为改进与这些活动有关的风险管理而确定的领域。

20. 儿基会坚决致力于加强对免疫接种活动的管理。到 2019 年中期，管理当局将加强对国家办事处的指导，要求捐助方和主要合作伙伴了解在能力和制度非常薄弱的国家开展免疫接种活动的额外风险。该指导意见将明确在这种情况下的问责和责任，并酌情阐明在与统一现金转移方式有关的业务、限制和风险方面的问责和责任。

21. 儿基会及其伙伴在能力建设和知识转让方面作出了重要努力，帮助政府伙伴在较长时期内全面主导免疫接种活动。在儿基会供应司对国家办事处的支持下，管理当局加强了疫苗预测和供应链管理，并减少了因预测不准确和缺货引发的风险。2016 年，儿基会供应司开发了“疫苗可见度在线工具”并与 18 个国家政府分享，该工具有助于实现疫苗水平的可视化，提供库存管理预警系统，提高预测和采购的准确性，并为供资决定提供依据。

22. 儿基会坚决致力于加强对免疫接种活动的管理，以及明确儿基会有关各司的共同职责和责任。2019 年，儿基会还将改进外地一级的监测，特别是统一现金转移方式框架的应用和对免疫接种资金的管理。儿基会将按照内部审计和调查办公室的建议，探讨如何以最佳方式向捐助者和主要利益攸关方通报统一现金转移方式的限制和运作。这类通报将说明儿基会收到的资金，并概述在能力或制度非常薄弱的国家管理通过儿基会提供的资金的风险、作用和责任，以及在商定活动中依赖政府执行伙伴的情况。管理当局还将强调与世界卫生组织等全球免疫接种伙伴正在进行的重要接触，确定采用安全的替代解决办法管理免疫接种活动产生的废料。

### 工作人员征聘

23. 管理当局对内部审计和调查办公室指出的改善工作人员征聘流程的机会表示赞赏。过去三年来，儿基会对人力资源职能进行了重大投资，并开展了一项全面的人力资源改革举措，征聘是改革举措的一个关键支柱，其他还有改善业绩管理，建立战略性人力资源业务伙伴关系。

24. 与人力资源改革的征聘支柱更为相关的是自 2017 年 2 月 1 日起生效的新的儿基会工作人员甄选政策，其旨在提高征聘流程的效力和效率。儿基会人力资源司在 2017 年的整个过渡期间举办了网络研讨会并提供了磋商，并于 2017 年 12 月推出了详细的《征聘改革实施指导手册》。为了加强控制和改进征聘，管理当局在 2019 年开展全面审查，以查明征聘改革依然存在的所有差距，然后将通过人力资源英才中心进行征聘。在人力资源司的领导下，管理当局将执行一项有时限且资源充足的行动计划，以建设各办事处管理改革的能力，并在必要时加强指导。管理当局还正在审查职责分工、政策遵守情况核对表和征聘过程中使用的人才管理系统带来的挑战。儿基会将加强关于管理人才队伍的现有指导，并进一步明确对人才队伍的战略管理、监测和监督及使用的责任。它还将探讨如何使用系统解决方案来管理候选人信息。

25. 2019 年，管理当局正在评价通过设立征聘监测和评价职能加强对征聘过程监督的措施。该职能的任务、范围和方法将于 2019 年最后确定；它将对征聘过程进行事后审查，从而促进提高这一过程的透明度和公平性。

## 四. 管理当局针对国家办事处内部审计提出的建议采取的行动和制定的计划

### 方案管理

26. 儿基会管理当局赞赏审计工作继续关注方案管理关键方面的治理、风险管理和控制的充分性和有效性，这已被纳入 2018 年期间对国家办事处进行的共计 13 次审计和 1 次专项审计。

27. 管理当局强调，2018 年 14 项审计中有 6 项是针对复杂的人道主义方案拟订环境中的活动进行的，并且是在 2017 年支出排名前 10 位的办事处展开。在中非共和国、伊拉克、尼日利亚、索马里和土耳其的办事处处于 2 级或 3 级紧急环境。管理当局高兴地注意到，在这种复杂且具有挑战性的环境中，控制措施和程序通常都明确建立，并按照设计正常运作，只需进行相对较小的修改。

### 工作计划

28. 管理当局指出，年度工作计划是实施国家方案的第一步，可为儿童带来更好的成果。工作计划确定了年度目标，并概述了在国家方案执行期内应开展的活动。在努力取得足够具体、可衡量、可实现、可靠和有时限的成果时，管理当局采用基于成果的管理原则和做法。截至 2018 年 12 月，接受审计的尼日利亚国家办事处的管理当局制定了一项标准作业程序，其中包括对工作计划的指导以及质量和可持续性的关键要素。产出和指标的具体和可实现的时间表和目标现已被纳入 2018-2022 年国家方案滚动工作计划。

29. 在工作计划使用的基线在不同时期有所不同的情况下，国家办事处审查、澄清、结合背景分析和修订了 InSight 组织业绩管理系统成果评估模块中的指标。这项工作是在 2018 年年中审查的一部分进行的，并将作为 2019 年年度工作计划审查的一部分进行。

30. 为了促进协调各级工作计划，国家办事处制定了一个区域工作计划标准模板，可对其进行调整，以便在部门和国家两级使用。

31. 在伊拉克和索马里国家办事处(评级均为“持一定保留意见”)，管理当局正在努力确保滚动工作计划阐明详细的产出、指标、目标和基线。根据《儿基会方案政策和程序手册》，这些计划将包括即将开展的活动、负责的执行机构以及合作伙伴和儿基会为加强联合问责制而制定的时间表和计划进行的投入。在伊拉克，2018 年推出了外地办事处一级的省级交付计划，以明确国家以下一级的预期成果。管理当局将在签署滚动工作计划之前加强与各省的接触和协商进程，以提高干预措施的自主权，并确保外地办事处一级的省级交付计划和滚动工作计划中的目标保持一致。

32. 在索马里国家办事处，管理当局正在加强区域一级的规划，包括分区工作计划。为促进充分反映索马里相关联邦成员国在当地方案拟订方面的巨大差异，办

事处正在编写与方案战略说明类似的区域战略说明。<sup>3</sup>这些区域战略说明将支持管理当局已经提供的指导说明。这些说明将强调这些方案拟定环境的独特性，这些环境构成了不同的挑战，包括但不限于准入、安全以及经常发生的自然和人为紧急情况。它们还将承认每个区域都需要具体的方法和资源来应对其面临的挑战。目的是在 2019 年第二季度末完成区域战略说明。该办事处正进一步完善地区办事处的成果结构，以确保地区办事处的工作计划反映区域背景，并建立与总体工作计划相一致的明确和相关的业绩预期。

### 规划数据

33. 管理当局注意到内部审计和调查办公室就工作计划所用数据来源的记录以及获取规划数据所采用的方法提出的建议。在南苏丹，该国办事处正在为该国所有办事处的利益作出这些改进。为确保国家方案文件中的基线和目标累积数与年度工作计划的相关产出相等，并最终与方案文件的成果和资源框架相等，该国办事处正在实施一个程序，确保在制定规划数据时充分考虑到各办事处的贡献。

34. 内部审计和调查办公室赞扬索马里国家办事处提供了关于人道主义应急行动的数据，以及该办事处为分析这些数据所作的努力。在存在数据空白的情况下，例如在发展领域和在跟踪实现可持续发展目标的进展情况方面，该国办事处正在进行分析并制定弥补数据空白的路线图。为了加强数据收集工作，以支持循证制定方案，管理当局同意促进机构间努力，为联合国监测和评价工作组重新注入活力，这将推动弥补现有数据空白的努力。计划在 2019 年年中完成执行工作。

### 统一现金转移方式内的质量保证和监测活动

35. 管理当局注意到儿基会内部审计和调查办公室提交执行局的 2018 年年度报告提出的关于在统一现金转移方式机构间框架内加强质量保证和监测活动的事项。报告尤其强调了在以下方面的建议：管理被指出具有持续存在的弱点的执行伙伴；评估地方执行伙伴的能力，开展保证活动和针对建议的相关后续行动；将取得的成果与国家方案成果联系起来；以及确保第三方监测工作质量良好。

36. 管理当局高兴地报告，它已积极主动地采取行动，努力处理这些事项。2017 年，儿基会推出了 eTools，这是一个加强儿基会成果制国家方案管理的在线平台。该平台跟踪国家办事处在多大程度上规划和管理与现金转移有关的能力评估和保证活动。该平台还简化了与实施伙伴关系管理和方案监测有关的办公室流程，以帮助儿基会工作人员注重在所有方案背景下取得成果。ETools 包括用于伙伴关系管理、差旅管理、第三方监测、财务保证、统一现金转移方式保证计划、民间社会组织以及文档库的模块和看板。

37. eTools 这个应用将能够加强监测活动并提供伙伴关系文件储存库——一个供查阅与某一伙伴有关的所有文件的综合图书馆，此外，这个应用还将包括一个

<sup>3</sup> 儿基会各办事处在拟订国家方案、方案构成部分或方案领域时编写方案战略说明。这些内部文件提出了一些假设，说明如何取得成果，儿基会将如何为实现这些成果作出贡献，以及儿基会在为最贫穷儿童取得成果方面的贡献与其他合作伙伴在这方面的贡献有何关系。



管理与伙伴关系有关的行动点的综合解决方案，以及一个管理和监测与民间社会组织合作的成果的协作工具。可通过 eTools 对财务保证进行端对端管理，包括方案访问、抽查和审计报告。它能够促进对主要风险和财务调查结果进行分析，并对不符合条件的支出采取后续行动。eTools 中的第三方监测模块有助于管理进行实地监测(指派访问、接收报告)以及跟踪和分析建议/行动的第三方。

38. 在索马里国家办事处，没有记录保证活动和相关活动调查结果的后续机制，因此管理当局正在推出 eTools，并对这类调查结果和建议进行系统监测。目标完成日期为 2019 年年中。在伊拉克国家办事处，管理当局正在为开展和记录保证活动的的能力发展提供额外的工作人员培训。现在，保证活动的结果是具体且有时限的。已经开发了跟踪工具，以确保对保证活动所产生的建议采取后续行动，并以适当和及时的方式宣告这些建议已落实完毕。为了加强执行伙伴的能力，2018 年，儿基会伊拉克办事处对 30 多个伙伴进行了欺诈意识、预防、侦查和应对方面的培训。儿基会还推出了反欺诈战略和提高对欺诈认识的相关培训和准则。

39. 为了弥补审计中指出的差距并提高第三方监测的质量，伊拉克国家办事处正在审查供应商的职权范围。该办事处还正在将审查第三方监测报告的责任从研究和评价委员会移交给最近成立的统一现金转移方式工作队。同样地，埃及国家办事处(评级为“持一定保留意见”)在 2016-2017 年采取步骤，通过采用方案访问报告模板和跟踪表，确保连贯一致的报告，并监测保证活动的执行情况。

## 评价

40. 管理当局注意到内部审计和调查办公室的建议，即确保及时开展计划的评价行动，确保这些行动质量过关并用于为制定新的国家方案提供信息。在组织一级，儿基会继续加强用于管理评价职能的工具，制定和实施 PRIME(规划、研究、影响监测和评价制度)软件平台，以取代手工操作的综合监测和评价计划。PRIME 平台全年都需要多个方面的质量保证，这有助于确保以前通过综合监测和评价计划跟踪的活动切合实际，从而提高活动的完成率。2018 年期间，该平台增加了更多功能，以便能够更及时地跟踪评价进展情况。管理当局正在进一步开发一个新的信息系统，即评价信息系统集成，该系统将 PRIME、评价和研究数据库以及评价管理部门回应跟踪系统合并成一个单一的平台，由此将评价和研究功能结合起来。该系统计划于 2019 年向外地办事处推出，管理当局预计将把现有的旧系统简化为规划和实施评价活动的统一工作流程。

41. 伊拉克国家办事处承认拟于 2018 年进行的四项评价推迟举行。管理当局注意到，作为国家方案中期审查的一部分，这些评价已接受了审查和调整。一项评价因为效率原因已被取消，以避免重复一个正在进行类似评价的主要捐助方的工作。另外两项评价由于方案背景的变化也已被取消。第四项联合评价因合作伙伴捐款无着落而被推迟。自那以后，该办事处还进行了其他评价，包括已经完成的性别平等方案审查，以及正在进行的国家方案分散交付办法审查(2016-2019 年)。这些审查将会产生知识，并查明应当保持、改进并转移到新的国家方案中的最佳做法和经验教训。

42. 在中东和北非区域办事处的支持下，对在伊拉克两个省试行的“智慧城市倡议”的拟议评价将及时实施，并遵守要求的质量标准。内部审计和调查办公室 2018 年对中东和北非区域办事处国家办事处的审计访问确认，伊拉克已在 2017 年采取步骤，通过开发监测工具(将在审计时发布)和增强技术能力来加强监测职能。

### 风险管理

43. 管理当局欢迎内部审计和调查办公室对儿基会在企业风险管理方面的良好做法提出的见解。自 2009 年采用企业风险管理以来，儿基会已过渡到更具战略性的全组织协作办法。管理当局认识到有必要对风险采取更全面的战略办法，因此一直在加强企业风险管理框架，具体做法是修订现行企业风险管理政策，提高企业风险管理的一致性；在全球范围内加强技术和强化风险管理职能，这些是一个运作良好的企业风险管理系统的所有关键组成部分。

44. 为加强一致性，管理当局正在制定一种新的风险结构和分类方法，以改进风险识别、应对和报告工作。它正在审查和整合各种风险程序和工具，以减少重复和简化风险报告。每个办事处进行的年度风险评估将包括内在的欺诈风险评估，指导各办事处按照儿基会 2018 年推出的反欺诈战略，查明和处理与欺诈、浪费和不当行为有关的风险。

45. 关于支持企业风险管理活动的技术，儿基会正在实施一个综合的在线企业治理、风险和合规解决方案。这一新工具将更清楚地表明儿基会固有的不同类型的风险，并加强风险汇总、分析和报告。管理当局还正在利用国家管理小组的影响，加强业务主管的作用并进行重新定位，业务主管被赋予了加强风险管理以改善组织业绩的战略责任。

46. 经修订的企业风险管理框架的落实工作将于 2019 年年中如期完成，管理当局预计规划、政策、程序和风险管理将实现更好的整合。它还预计对程序例外情况的管理将会得到增强，风险因而将会减少，并且将会进行综合和多层面的风险报告，以促进全球、区域和国家办事处各级在知晓风险的情况下作出决策。

47. 儿基会预计，这些变化将会改善风险管理，并指导和支持国家和区域办事处以及总部各司根据内部审计和调查办公室的建议编写风险和控制情况自我评估。

### 儿基会对受影响人口负责

48. 根据儿基会的使命和任务授权、人道主义行动造福儿童的核心承诺和人道主义原则，儿基会赞同并遵守机构间常设委员会关于对受影响人口负责的框架。该框架概述了使国家一级的方案拟订更多地对受影响人口负责的关键承诺，并提出了扩大规模的建议。

49. 高级管理当局已采取行动加强整个儿基会对受影响人口负责，以此作为对《2018-2021 年儿基会战略计划》的关键贡献。在儿基会题为“将人置于人道主义行动的中心”的对受影响人口负责框架以及 2018 年 2 月至 3 月与区域和各司主任协商的成果的基础上，管理当局制定了一个企划案和路线图，以便在稳定局势和危机局势中将儿基会的问责制系统化并加以扩大。

50. 在欧洲和中亚区域办事处以及紧急行动办公室的支持下，土耳其国家办事处(评级为“无保留意见”)正在对社区反馈进行差距分析，重点关注优先方案。管理当局将在评估分析结果后确定加强投诉机制的必要性。此外，儿基会土耳其办事处正在年度管理计划中列入与对受影响人口负责方面开展合作有关的活动，并制定适当的指标，以定期评估反馈和投诉机制的利用情况。它将继续为提案中对受影响人口负责的活动提供资金，并倡导数据交换和对受益人反馈机制进行分析。

51. 在部分纳入对受影响人口负责活动的办事处，管理当局注意到内部审计和调查办公室的建议，即采取协调一致的综合办法执行这些活动并将其纳入主流。根据确定供评估的关键服务和方案，管理当局可在工作计划、提案和相关合作协定中列入适用的对受影响人口负责的活动。管理当局还将考虑内部审计和调查办公室关于在执行问责措施时利用其他机构间活动的可能性的意见，例如与最终用户监测、防止性剥削和性虐待、性骚扰和滥用职权以及基于社区的投诉机制有关的活动。

52. 管理当局正在采取的措施旨在继续将受影响家庭、儿童和青少年置于儿基会工作的中心，并有可能提高儿基会方案和成果的质量和效力。

#### 防止性剥削和性虐待以及工作场所虐待

53. 儿基会执行主任优先采取行动，消除性剥削和性虐待以及工作场所虐待(包括性骚扰、骚扰、滥用职权和基于各种理由的歧视)，因为这些都是不可接受的侵犯人权行为，是对儿基会关爱、信任、廉正、尊重多样性和问责等核心价值观的背叛。在 2017-2018 年期间，儿基会参与了四个关键工作方向，审查与防止性剥削和性虐待、性骚扰、工作场所虐待和工作场所性别平等有关的问题，以期查明差距并加强预防和应对系统。两个专家顾问小组提交了最后报告，其中包括向儿基会提出的具体和有时限的建议。这包括对儿基会防止性剥削和性虐待对策的独立小组审查，以及摩根·路易斯律师事务所的报告，儿基会委托该律师事务所审查 2013-2017 年期间内部不正当性行为调查，以期加强调查进程和系统。工作场所性别歧视、骚扰和滥用职权问题独立工作队将于 2019 年 6 月完成工作。工作队审查了儿基会的政策、报告和调查，并通过保密的电子邮件地址、电话、重点小组和在纽约总部以及区域和国家办事处进行的一对一访谈直接与工作人员接触。迄今为止，工作队已访问了世界各地的九个国家办事处，并作出特别努力，直接听取工作人员的意见，了解他们在工作场所遇到的挑战。虽然协商进程比预期的时间要长，但已经向执行主任提出了初步建议，并正在就这些建议采取行动。工作队的最后报告还将包括摩根·路易斯审查提出的建议。结合儿基会工作人员和其他利益攸关方提供的见解，这些审查的结果和建议为管理当局的回应提供了切实、具体和有时限的行动。此外，性别平等经济红利组织——一个提供领先的性别平等全球评估方法和商业认证标准的独立组织——根据国际标准审查了儿基会的数据、政策和做法。2018 年 6 月，儿基会获得了“性别平等经济红利认证”。这一认证使儿基会在所有获得“性别平等经济红利认证”的组织中名列前 11%，并使其成为首个获得全球领先的性别平等评估方法和商业认证标准的联合

国组织，因为它实施了改革框架，在建设 workplace 性别平等包容性文化方面取得了重要的里程碑。<sup>4</sup>

54. 2019 年，儿基会发布了防止和应对性剥削和性虐待及性骚扰的战略。该战略旨在帮助儿基会及其合作伙伴服务的个人和社区在性剥削、性虐待或性骚扰事件发生时获得所需的保护和援助。它还旨在帮助儿基会工作人员和合作伙伴获得必要的支持、尊重和赋权，以便在没有虐待和骚扰的环境中向儿童和青年提供生存援助。它规定儿基会承诺帮助性剥削、性虐待及性骚扰的幸存者获得他们所需要的及时和保密的报告机制、调查程序、援助和支助。该战略是实现具有以下特征的组织文化的重要基石：对性剥削、性虐待和性骚扰零容忍；设有安全和可信任的报告机制；具有迅速和可信的公平调查程序；以及对违法行为实施制裁。该战略概述了以幸存者为中心的对策，强调必须让个人、社区、儿基会人员和合作伙伴作为盟友参与防止和应对性剥削、性虐待和(或)性骚扰，并为其提供培训。

55. 管理当局发布该战略，反映了内部审计和调查办公室建议的全面战略得到积极执行。在实施该战略时，管理当局将继续建设协调中心的能力，以防止性剥削和性虐待，并推出适用的投诉报告机制。该战略包括与统一准则有关的方面，这些准则涉及酌情将防止性剥削、性骚扰和滥用职权的关键保护纳入合作协定和合同等关键文件。例如，儿基会最近为中非共和国等国家办事处的国家和区域办事处民间社会组织执行伙伴启动了儿基会程序，在区域办事处的支持下，管理当局将与社区网络合作，探讨推出基于社区的投诉机制的可行性。

56. 2018 年，儿基会授权对工作人员和执行伙伴进行防止性剥削和性虐待以及防止性骚扰和滥用职权的培训。2019 年，儿基会在组织风险分类中纳入了一个新的关键风险领域，题为“工作人员和合作伙伴对他人的错误和疏忽行为”，它将涵盖与这些领域有关的风险。

#### 供应、后勤和资产管理

57. 管理当局感谢内部审计和调查办公室的评论意见，即对供应、后勤和资产管理领域的控制被评估为总体上运作良好。儿基会还欢迎乌干达等国家办事处在监测和及时终止过期合同、建立跟踪未结订购单的系统以及记录货物收据和即将交付的货物方面所作的改进；欢迎合同审查委员会成员充足。

58. 儿基会重申致力于不断加强供应、后勤和资产管理职能，这些职能对向受益人交付方案用品至关重要，并为其提供便利。

59. 2019 年，管理当局将在现有努力的基础上加强采购，特别是确保货物和服务采购的全面规划及其与国家办事处工作计划的联系。同样，包括巴布亚新几内亚(评级为“持否定意见”)在内的国家办事处正在采取行动，加强用于收集受益人反馈意见的最终用户监测机制，以确保方案用品交付并用于预定目的。针对具体国家的监督工作还包括改进对乌干达国家办事处未付订购单、货物收据和入境交

<sup>4</sup> 见 [www.unicef.org/press-releases/unicef-becomes-first-un-agency-get-workplace-gender-parity-certification](http://www.unicef.org/press-releases/unicef-becomes-first-un-agency-get-workplace-gender-parity-certification)。

货的监测；加强与执行伙伴的沟通；利用对供应商的绩效评估，为中非共和国国家办事处货物和服务的时间安排和交付确定更切合实际的目标。

60. 儿基会还正在加强合同审查委员会的作用，以改进采购程序。关于合同审查委员会程序的协商和修订目前正处于最后阶段。这项努力旨在改进委员会的核准程序，并阐明委员会作为减少风险和支持儿基会采购的手段的应用。已纳入合规情况审查，以加强委员会机制的监测作用。此外，修订后的程序规定，将政府的授权或批准作为建造合同等提交给委员会的文件的一部分。这项要求将加强对建筑项目的规划和监测，以处理有关的商定行动。计划于 2019 年第一季度实施修订后的程序。儿基会还将注意确保为资产购置充足的灾害险。管理当局继续探讨改善国家办事处库存系统的解决办法，以加强供应和仓库库存管理。

### 安全和安保

61. 儿基会工作人员的安全和安保是管理当局优先考虑的问题，当工作人员的工作地点由于持续不断的冲突或其他危险而存在较高的内在安全风险时，这一问题便进一步凸显出来。管理当局感谢内部审计和调查办公室关于阐明与方案活动有关的军事问题的建议。在这方面，截至 2018 年 12 月，管理当局根据人道主义事务协调厅的准则，阐明并记录了可在何时何地使用军事人员的方案领域。作为这项努力的一部分，儿基会进一步加强了安保和备灾计划，并将继续这样做。

62. 2019 年，南苏丹国家办事处正在重新确定安保产出，在其 2019-2021 年国家办事处成果框架和工作计划活动中列入专门预算和相关指标。该办事处还正在合并安全改进计划的建议，并采用一个集中工具来监测加强安全的情况。

63. 到 2018 年底，巴布亚新几内亚国家办事处实施了一项机制，确保旅行者获得旅行安全许可，作为批准公务差旅的先决条件。2018 年底，向该国家办事处所有工作人员发布的差旅流程订正标准作业程序中进一步明确阐述了这一先决条件。

## 五. 反欺诈战略、财务损失和追回

64. 2018 年期间，经内部审计和调查办公室证实，儿基会的财务损失总额为 437 754 美元(2017 年：2 150 093 美元)。损失涉及 3 起盗窃、抢劫和偷窃儿基会财产或资金的案件，金额达到 113 162 美元；1 起应享福利欺诈案件，金额为 14 459 美元；2 起欺诈和伪造案件，金额为 7 141 美元；3 起第三方(执行伙伴)滥用方案资金的欺诈案件，金额达到 301 191 美元；以及 1 起医疗保险计划诈骗案，金额为 1 801 美元。

65. 如上所述，在已证实的损失中，有 301 191 美元涉及与执行伙伴有关的 3 起案件。为追回损失所作的努力已经表明，在所有三起案件中，能否追回损失值得怀疑，目前正在为销账目的对结余进行审查。儿基会已采取行动落实内部审计和调查办公室的建议，禁止这些合作伙伴与儿基会开展任何进一步的工作。

66. 在与盗窃、抢劫和偷窃儿基会财产或资金案件有关的 113 162 美元中，146 美元与不明身份者抢劫事件有关，因此无法追回；828 美元已全额追回；112 188 美元与从儿基会仓库转移用品有关，导致涉事工作人员被解雇。

67. 儿基会追回了与一名工作人员应享权利欺诈有关的 14 459 美元。在与欺诈和伪造有关的 7 141 美元中，7 000 美元因为涉及一名儿基会工作人员而查无实证，而剩余的 141 美元因为工作人员失踪并在随后离职也查无实证。虽然仍在努力追回这 7 000 美元，但鉴于这两起案件的情况，能否追回 7 141 美元的全部损失值得怀疑。

68. 儿基会还通过一个独立组织调查了特定项目的欺诈性交易案件。在为该项目调查的 184 起案件中，87 起被证实为欺诈交易，金额达到 84 461 美元。儿基会追回了与其中 85 起案件有关的损失，共计 84 359 美元，其中 102 美元涉及两个已被注销、无法收回损失的案件。这意味着损失收回率达 99.9%。执行该项目的也门紧急情况现金转移项目管理股按照儿基会的政策，展示了在欺诈风险管理、防止转移援助以及对欺诈和腐败零容忍方面的最佳做法。该项目的成功经验以及在欺诈风险评估、欺诈预防、侦查和应对方面的经验教训正在被纳入反欺诈战略的执行工作。

69. 2018 年，包括内部审计和调查办公室和具体项目调查组织的调查报告在内，欺诈造成的损失共计 522 215 美元，99 346 美元已经追回；422 869 美元能否追回值得怀疑，将在尽职调查后注销。儿基会在所有已被举报和证实的欺诈案件中都采取了行动。

70. 与以往各期有关的是，在 2015、2016 和 2017 年因欺诈而损失的 416 万美元累计金额中，73%(302 万美元)涉及执行伙伴。已从执行伙伴处追回 138 000 美元，其余金额能否追回值得怀疑。儿基会库存仓库起火(怀疑是有人纵火)造成了 432 101 美元的损失。与这一损失有关的是，已通过保险赔偿追回 15 000 美元，但由于火灾的具体情况，能否追回其余金额值得怀疑。

71. 这与涉及工作人员的欺诈案件资金追回率形成对比，在这些案件中，儿基会已追回损失的大部分资金。在已证实的欺诈案件中，儿基会有更大的空间来采取纪律行动，并确保从涉事工作人员的应享权利中追回资金。

72. 如之前儿基会管理当局对联合国审计委员会报告的答复(E/ICEF/2019/AB/L.2)所述，在纪律行动和追回因工作人员欺诈行为而损失的资金方面正在取得进展。然而，由于执行伙伴的欺诈案件已移交给各国家检察机关，这些案件取得的进展不大。儿基会在追回资金方面遇到挑战的执行伙伴均在处于 2 级和 3 级紧急情况的国家，这是在追回资金方面面临挑战的原因，特别是因为无法及时起诉。儿基会已就这些案件采取了行动，阻止这些伙伴再实施任何方案。作为反欺诈战略的一部分，儿基会正在与联合国难民事务高级专员公署(这一举措的牵头机构)以及联合国其他基金和方案共同努力，为执行伙伴开展提高对欺诈问题认识的专门培训。这一培训将得到联合国所有参与机构的认可。

## 六. 管理当局关于儿基会审计咨询委员会提交执行局的 2018 年年度报告的意见

73. 儿基会管理当局一如既往地赞赏审计咨询委员会促进对儿基会进行有效独立咨询监督的宝贵见解。执行主任、副执行主任、各司长以及儿基会管理小组的

其他成员欢迎有机会在这一年期间与委员会进行互动。在 2018 年举行的三次审计咨询委员会会议以及发布的相关报告中，向执行主任提供了宝贵的战略意见。

74. 2018 年，管理当局赞赏审计咨询委员会同意了关于扩大委员会作用、增设评估职能的要求，并增加了一名成员，确保委员会具备履行新职能所需的专业知识。在这方面，儿基会管理当局和执行局于 2018 年核准了订正评价政策(E/ICEF/2018/14)。该政策阐明了审计咨询委员会在监督儿基会评价职能方面的作用。为了在 2019 年完成定稿，管理当局目前正在审查经修订的审计咨询委员会《章程》，该《章程》将反映这一扩大的作用。这一经修订的《章程》将确保审计咨询委员会的工作与《2018-2021 年儿基会战略计划》、审计咨询部门不断变化的专业标准以及执行主任确定的优先事项保持一致。

75. 管理当局重视委员会 2018 年与中东和北非以及西非和中非区域办事处的接触。这些是对委员会成员所在国办事处的访问，以及 2017 年对欧洲和中亚区域办事处以及全球共享服务中心的访问以外进行的接触。管理当局赞同委员会提出的加强对区域和国家办事处的整体支助的建议，因此高兴地特别提到也门国家办事处。管理当局通过该办事处访问了安曼(约旦)，以支持执行也门紧急情况现金转移项目的专门项目管理股。与委员会分享的访问报告指出了可在其他方案领域推广的良好做法。管理当局继续向也门紧急情况现金转移项目提供支助，并注意到已收到捐助方为这一举措提供的额外资金，以便在 2019 年进一步执行该举措，这表明捐助方对儿基会该方案的执行情况感到满意。

76. 执行主任代表儿基会管理当局欢迎并鼓励委员会在许多领域作出贡献，这些领域包括落实《2030 年可持续发展议程》的加速器、人道主义-发展连续性、青年议程和创新，特别是在伙伴关系领域，包括与联合国其他基金和方案的伙伴关系领域。儿基会注意到，委员会关心各种具有组织重要性的事项，包括重新定位联合国发展系统(联合国改革)的影响、应对性剥削和性虐待以及保障儿童权益和保护儿童、统一现金转移方式、企业风险管理、财务管理、信息和通信技术治理和管理以及可能对儿基会造成影响的潜在法律风险。管理当局欢迎有机会向委员会通报这些领域的情况，以及有机会酌情继续参与与这些领域和其他领域有关的战略事项。

77. 管理当局赞赏委员会审议了儿基会的评价、审计和调查职能。管理当局还赞赏对联合国审计委员会向儿基会提出的各项建议的落实情况进行了审查，赞赏审计咨询委员会与联合国审计委员会在 2018 年举行了会议。管理当局感谢委员会对 2017 年财务报表草案进行的全面审查和向儿基会提供的资料。管理当局承认这些成就的重要性以及为提供这些评论意见所作的努力。委员会的反馈和指导意见有助于儿基会收到 2017 年 12 月 31 日终了年度的无保留审计意见。

## 附件

## 截至 2018 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

内部审计和调查办公室 2018 年年度报告提出的商定行动 最新进展情况

### 公共部门联盟和资源调动办公室审计，2013 年 12 月发布(两项建议)

两项建议涉及到执行主任办公室同意发布一项行政指令，概述儿基会资源调动职能的战略构想和实施框架；概述分配给公共部门联盟和资源调动办公室(现为公共伙伴关系司)以及儿基会其他部门的作用和职责；确定在全球一级改进捐助者报告质量和及时性的战略并列明所需资源；以及明确公共伙伴关系司和各区域办事处在监督和支持捐助者报告问题上的职责。

截至 2019 年 1 月，在公共伙伴关系司的带领下，已在《2018-2021 年儿基会战略计划》的新资源调动战略中更新了经修订的问责制框架。私营部门筹资和伙伴关系司和公共伙伴关系司已完成经修订的资源调动政策的起草工作，预计将于 2019 年第一季度发布。这些建议将在经修订的政策发布后宣告落实完毕。

### 儿基会总部各司服务合同管理审计，2015 年 6 月发布(两项建议)

两项建议涉及到财务和行政管理司(财行司)同意修订合同审查委员会的政策，确定交易层监测系统，包括管理可能出现的合同拆分风险以及通过虚拟集成信息系统(VISION)中的订购单记录多年期合同安排的解决方案。

财务和行政管理司与儿基会供应司合作，修订了合同审查委员会程序，该程序将在 2019 年第一季度结束前在更广泛的协商结束时发布。新的预算编制工具和交易层监测工具的试点工作已经完成(编写下一份交易层监测稿的工作已经开始，其中包括对拆分合同的测试)。预计将在 2019 年第二季度前全面推出这些系统。待至计划采取的行动实施完毕，这两项建议即告落实完毕。

### 方案司审计，2016 年 9 月发布(一项建议)

一项建议涉及到方案司审查和记录管理多国非专题捐款的流程，明确了方案司和区域办事处之间关于质量保证的分工，确保就加强对未分配资金的监测和及时分配这些资金所需的报告向方案司发出明确指示。

这些建议的全部行动都已经得到执行，内部审计和调查办公室已经确认，这项建议即告落实完毕。



**方案司审计，2016 年 9 月发布(一项建议)**

一项建议涉及到方案司通过一个问责汇总表进一步明确其作用和目的，该表：

- 明确方案司内关键职位的作用、责任和职责；
- 指明何时应咨询各司(如数据、研究和政策司以及评价局)的专题专家/让他们参与进来；
- 为各司与总部其他司之间的协调提供了参考资料和协调中心。

截至 2019 年 1 月，方案司已通过一个问责汇总表实施了这一商定行动，该表明确了方案司各科和司长办公室的作用和责任以及各司之间的问责。管理当局认为该建议已得到执行。正在与内部审计和调查办公室审查执行行动，以确认这项建议并宣告其落实完毕。