



联合国促进性别平等和 增强妇女权能署执行局

Distr.: General

29 May 2017

Original: Arabic/Chinese/
English/French/Russian/
Spanish

2017 年年度会议

2017 年 6 月 27 日和 28 日

临时议程项目 4

审计事项

2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间审计咨询委员会的报告

I. 引言

1. 根据审计咨询委员会 (AAC) 职责范围第 29 项, 委员会向副秘书长/联合国促进性别平等和增强妇女权能署 (妇女署) 执行主任的第五次报告提供了 2016 年所开展活动的总结和 AAC 提出的建议。执行局可获得当前报告, 主席根据要求将报告提交给执行局。

背景

2. 2012 年 5 月, 妇女署副秘书长/执行主任批准了一个监督委员会 (后称 AAC) 最初的职责范围。如有需要, 职责范围可不时修订。2017 年 1 月, 副秘书长/执行主任批准了修订后的职责范围, 可参阅 www.unwomen.org/en/about-us/accountability/audit。

3. 职责范围第 1 项说明委员会的建立旨在有关组织的问责制框架和制度, 包括风险管理的基础上, 向副秘书长/执行主任提供独立的外部建议。委员会协助实体的负责人按照有关最佳实践履行其监督职责。委员会具有顾问角色, 而不是一个管理部门; 其职责范围方面的语言或条款无意表达或暗示字面以外的含义。

4. 2012 年 9 月, 根据职责范围第 2 项, 副秘书长/执行主任正式成立了 AAC, 以在联合国妇女署内部进一步加强问责制和“提倡适当的治理和崇高的道德标准, 以及使管理层在风险和财务管理中采纳和使用最佳做法”。

5. 在 2016 年 12 月 31 日时, 如其职权范围所考虑, 委员会包括以下五名成员: William Fowler (美国)、Patricia Francis (牙买加, 自 2016 年 8 月 1 日起生效)、Elizabeth MacRae (加拿大)、Yuen Teen Mak (新加坡) 和 Mary Ann Wyrsh (美国, 自 2016 年 8 月 1 日起生效)。2016 年期间, 成员 Lamin Sise (冈比亚) 于 2016 年 4 月 21 日辞职。总的来说, 委员会由各个领域的专家组

成，其中包括财务报告和方案事项、会计、治理、内部审计和调查、外部审计、内部控制和风险管理实践和原则，以及联合国政府间和规范工作和流程。

6. 根据职责范围第 6 项和第 7 项，所有成员都独立于联合国妇女署，处于妇女署之外。此外，委员会成员向副秘书长/执行主任完成每年独立性确认，确保委员会成员在履行其职责时的透明度，不损害任何利益。

II. 截至 2016 年 12 月 31 日审计咨询委员会的活动和建议

7. 2016 年，委员会于 4 月 19 日至 21 日、7 月 12 日至 14 日和 11 月 15 日至 17 日举行了三次面对面会议。妇女署的与会者包括副秘书长/执行主任，两位副执行主任和有关项目和业务高级管理人员的代表。根据需要，委员会还在没有管理层在场时举行会议，并与副秘书长/执行主任，审计委员会和负责联合国妇女署审计股的联合国开发计划署（UNDP）审计和调查处（OAI）主任举行单独闭门会议。委员会还会见了联合国妇女署的法律干事和联合国道德操守办公室的代表。委员会主席于 2016 年 6 月参加了执行局年会。除了正式会议以外，委员会成员通过电话和电子邮件互动继续为联合国妇女署的管理层提供内部磋商和讨论、文件审查和建议。

8. 准备了会议记录并获得了批准。在每次会议期间，委员会和副秘书长/执行主任定期互动，并在每次现场会议后进行正式审议报告。

9. 2016 年 3 月，两名委员会成员对妇女署在巴拿马的区域办事处和在巴拉圭的国家办事处进行为期五天的实地考察。实地考察的目的是让委员会成员能够更好地了解外地业务、了解如何实现妇女署的业务目标、切实履行其监督职责，以及增加妇女署的价值。委员会在 2014 年 7 月的会议上通过的实地考察的职权范围，得到了妇女署管理层的重新确认和认可。与委员会委员和妇女署的管理层分享了实地考察的重要观察结果。

A. 审计委员会

10. 委员会与审计委员会定期召开会议，交流相关信息并了解战略的实施情况，以确保全面审计覆盖妇女署，包括由妇女署审计股执行的工作。

11. 定期向委员会汇报审计委员会管理信函和报告中所含建议的实施状态。委员会支持联合国妇女署及时处理悬而未决问题的努力，特别是确保在一致和持续的基础上解决系统性和战略性根本问题的努力。

B. 区域架构和组织挑战

12. 高级管理层已向委员会简要介绍了联合国妇女署自 2011 年正式成立以来所经历的组织挑战，当时四个联合国实体合并创建了妇女署。

13. 2014 年，联合国妇女署的区域架构实施完毕。委员会认识到区域和其他外地办事处需要在分散的工作环境中行使职权的能力。委员会还指出，在总部和外地，监测和减小运营和战略风险的必要控制必须到位。在这个方面，妇女署需要评估和实施合适的结构，以支持在总部和外地的第二道防线。为了支持外地业务，确定区域办事处的财务和人力资源专家职位以及外地办事处道德操守职能的组织协调人。

14. 委员会理解联合国妇女署将继续更新其人力资源战略并实施组织发展举措。重点关注领域包括通过新的电子招聘系统加强和精简招聘流程，以及发布员工轮岗政策。

15. 正如委员会之前的报告所指出，区域架构是妇女署的优先组织事项之一。对区域架构的独立评估于 2016 年完成。委员会了解到，区域架构提升了妇女署满足利益相关方需求的总体能力。然而，由于在外地的工作现状，区域架构可能需要更大的灵活性来促进办事处类型的不断变化，包括明确流程和阐明决策中的职责和责任。

16. 委员会还了解到，根据评估，妇女署目前正在审查其全球分布，即区域办事处、多国办事处、国家办事处和方案分支之间的方案执行和业务中的责任和差异。委员会进一步了解到，妇女署将制定政策、指导方针以及工具来评估国家差异化存在类型的工具，并根据“2018-2021 年战略计划”进行适当的架构调整。鉴于妇女署正经历持续的资源限制，委员会认为这些活动至关重要。

C. 项目

17. 委员会继续支持妇女署在其 2015 年倡议中向“旗舰项目”(FPI) 转型，以进一步调整妇女署的规范、协调和业务工作，从而提高整体的项目清晰度。委员会了解到，目前在促进变革、降低交易成本，以及增强联合国系统内部的协调和凝聚力方面已确定了初步成效。然而，FPI 没有实现预期的资源动员，在这方面需要加大努力。

18. 作为支持实施旗舰项目的变革管理过程的一部分，委员会了解到，妇女署将侧重于增加业务开发技能，并为妇女署外地代表提供其他相关培训。

19. 委员会还认识到，妇女署将继续加强其成果管理系统 (RMS)，该系统旨在更加注重成果和价值、将发展影响与投入直接进行联系、简化绩效指标的管理和报告，以及包括项目成果与预算支出/资金流动之间更直接的联系。

20. 委员会赞扬了妇女署创立此类综合 RMS 工具的倡议，通过该工具可以轻松提取有关妇女署在各个影响区域工作的详细资料。妇女署继续加强 RMS，并在外地建立强有力的监测系统非常重要。委员会鼓励妇女署进一步探索 RMS 与企业风险管理系统相互联系的潜力。

21. 委员会重申，妇女署继续密切监测提供给执行伙伴的预付款管理，以充分解决长期未结预付款的根本原因/系统性弱点，并降低这种资金被用于非计划活动的风险。委员会了解到，妇女署正在制定解决合作伙伴预付款问题的战略，其中包括执行伙伴能力评估政策、增强的监测机制和整个妇女署的培训。

D. 筹资框架和资源动员

22. 委员会赞赏妇女署的融资框架和预算过程所包含的元素和复杂性。委员会重申了确保筹资框架透明度和成本调整的重要性 — 例如，全部费用都来自正确的资金来源，主要成本按照比例由核心和非核心资源资助。

23. 资源动员目标和策略是联合国妇女署财政现实的一个关键方面。如先前的报告所指出的，委员会理解区域结构已在地方层面创造了加强和增加机构间协调和资源动员间联系的潜在机会。

24. 委员会了解联合国妇女署制定了 2014-2017 年资源动员战略。该战略旨在使在副秘书长/执行主任领导下的组织的每个部分为协调的努力做出贡献，以帮助实现自愿捐款的目标，以支持联合国妇女署 2014-2017 年战略计划的全面实施。
25. 委员会还了解到，妇女署确定了“2016 年私营部门参与战略”，并制定了“2016-2020 年交流和公共倡导战略”，后者突出倡导措施与资源动员之间的联系。委员会建议妇女署侧重于执行伙伴的质量和数量，而不是数量，并支持其继续在倡导和私营部门的参与方面有所作为。
26. 委员会继续注意到妇女署面临的关于资源动员的持续挑战，并理解为何资源动员被确定为第一次组织风险报告中的最高风险。虽然某些挑战涉及汇率损失、捐助者优先事项的改变和政治环境中的不确定因素，以及欧洲的难民危机，但某些挑战也可能是由于妇女署较高的目标造成的。在这个方面，委员会重申现实目标以及特别在实地层面澄清核心和非核心资源动员的责任和问责制的重要性。如果没有这种澄清，无法满足资源需求的风险就会增加，妇女署便因而可能会没有充足的资源履行其职责。
27. 委员会还注意到，妇女署核准的 2016 年内部审计工作计划中列入了资源动员审计。妇女署的管理层要求将审计推迟到 2017 年，以便完成对资源动员职能持续的内部重组和改制。委员会强调了在 2017 年初进行审计的重要性。
28. 委员会鼓励妇女署继续确定在总部和外地进行资源动员的创新办法，包括使用社交媒体工具。然而，虽然需要加速资源动员的步伐，且通过执行伙伴进行的交付需要更加有效，但委员会再次建议妇女署在开展资源动员工作时保持谨慎。因此，妇女署应对接受所有资金的倾向保持警惕，这可能会导致不可逆的长期承诺，为妇女署的核心任务带来未来风险。

E. 企业风险管理

29. 2015 年，妇女署核准了其组织风险管理政策，并于 2016 使用分阶段方式开始实施战略，将组织风险管理纳入其业务流程并使之成为主流。在国家和区域办事处以及总部确定了风险联络人，并指定了一名组织风险干事。委员会了解到，妇女署也确定了对风险所有权的问责制和责任、区别风险管理人员和风险负责人，并建立了确保风险管理信息的适当机密性的方法。已制定培训计划来支持工作人员的风险责任，包括确定和监测风险缓解行动。委员会支持妇女署迄今为止的努力。
30. 委员会还重申了以下做法的重要性：审计委员会和内部审计师都认识到组织风险管理框架及其组成部分，以便风险范围和登记信息可在必要时为审计计划提供信息。

F. 评价职能

31. 独立评估办公室和委员会分享了 2015 年妇女署评价职能报告。如前所述，委员会认为评估结果应反映战略计划的预期成就，并被用于提升认识和改善业绩结果。在这方面，尤为重要是年度评估报告应是可行的、切合实际的和可用的，并能清晰地反映项目如何发挥效果。
32. 委员会继续强调了适当集中和分散评价职能资源配置的重要性。委员会理解，通过质量保证和技术咨询，以及管理区域评价，区域评价专家在支持分散评价方面发挥了重要作用。委员会注意到总部与各地区评价专家之间的高度协调。

33. 如 2015 年年度报告所述，委员会理解根据评估政策的建议，预计评价职能未来的预算占妇女署总计划/项目预算的 3%。委员会认为，考虑到妇女署的规模及其面临的资源挑战，这一比例看起来较高。妇女署可将其已经有限的资源集中在方案监测、风险缓解和结果衡量等领域。

G. 内部审计

34. 委员会了解到，联合国妇女署 2011 年 12 月与联合国开发计划署审计和调查处 (OAI) 签订了服务级别协议。根据协议，OAI 代表妇女署进行内部审计和调查。委员会了解到，2013 年 12 月将协议续签了两年，然后 2015 年 12 月再次续签。

35. 由于内部审计职能目前外包给与妇女署没有关联的另一组织，因此服务级别协议提供者 OAI 和妇女署高级管理层之间持续的反馈和交流非常重要。这应包括关于内部审计计划的进展情况、实施成果以及建议实施状态的实质性讨论。除了委员会之前的建议外，妇女署有必要指定一个在实体中没有业务管理职责的高级别工作人员负责内部审计职能。这将包括监督和评估内部审计活动的绩效，并确保将结果纳入妇女署。

36. 2014 年，妇女署开始进行一项决策：通过外包内部审计职能能够带来成本效益，还是内部进行的内部审计职能更为可取。在其 2014 年度报告中，委员会建议通过与联合国开发计划署间的服务水平协议建立的妇女署审计股继续工作，直到妇女署的高级管理结构及其补充完全到位，任何内部审计职能后续转移产生的成本和效益都应得到执行局的确认和批准。

37. 2016 年，妇女署拥有完整的高级管理架构和补充。因此，委员会重申其建议，即妇女署研究最适宜的内部审计模式选项——通过外包还是内部职能。正如 2014 年 AAC 年度报告中指出的，这应该得到供执行局考虑的全面预算提案的支持，其中除了建立职能的管理和行政架构所需的资源以外，还包括管理实现全面过渡到内部审计的过程所需的资源。

38. 根据上一段，并考虑到第 32 段中提及的评估办公室的预计未来预算，妇女署也许可以考虑将第三道防线中的内部监督和保障职能（例如内部审计、调查和评估）放在一个监督单位。这可以在职能部门之间产生协同作用，提高效率和资金效益，有助于在妇女署的业务、方案和业绩方面提高总体保证。但是，在这样做的过程中，必须采取必要的保障措施，确保各项职能的独立性和预期成果不会因为优化支出而受到损害。

39. 委员会还在其 2014 年报告中建议，在研究最适宜的内部审计模式选项的过程中，妇女署决定所需的审计保证水平。考虑到执行局第 2015/4 号决定要求的审计意见，这一点尤为重要。同样重要的是，要了解年度审计意见是基于年内进行的内部审计工作。目前审计的覆盖范围比较有限，这种缺乏全面性的情况最终可能会降低意见的重要性。

40. 委员会重申定期监测和评估资源水平和能力的重要性，以确保它们适当并且足以满足妇女署的总体保证需求。委员会在关于 2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间的内部审计和调查活动的报告 (UNW/2017/3) 第 19 段指出，“... OAI 在 2016 年要求增加资源。尽管在 2016 年进行了若干关于审计资源的讨论，截至 2016 年 12 月 31 日，管理层并没有承诺提供额外的审计资源。”委员会支持继续增强妇女署的内部审计服务，以确保继执行局第 2015/4 号决定后，审计计划中审计覆盖范围的充分性。

41. 虽然委员会了解到妇女署审计股将其年度工作计划传达给了审计委员会，但审计股和审计委员会继续进行更多沟通和合作以确保审计职能的互补性也非常

重要。考虑到执行局要求的年度审计意见（见第 38 和 39 段），外部审计报告可以加强内部审计覆盖范围并提高提供给妇女署的整体保证，这一点尤为相关。

42. 委员会理解妇女署审计股被认为是独立于联合国开发计划署进行运作。然而，委员会仍然对可能存在的潜在利益冲突感到担忧，因为开发计划署通过其他服务水平协议，如信息和通信技术系统和工资、福利和待遇管理协议承担妇女署的部分行政职能。

43. 委员会审查了妇女署审计股的 2016 年和 2017 年年度工作计划，并建议原则上批准这些计划。委员会指出从 2015 年起，计划还包括由妇女署直接执行的项目的财务审计，从而提高了提供的保证。然而，委员会还了解到，被称为“直接执行模式”（DIM）的这些项目可能会因为支持 FPI 的方案战略而减少，FPI 旨在让妇女署从大量小项目转向少数大项目。在今后的工作计划中必须考虑到这个因素，以确保提供适当的保证。

44. 正如 2015 年委员会报告所述，考虑到实施区域架构，内部审计重新审视妇女署的审计整体情况及其运作方式非常重要。此外，必须对总部各实体、流程和外地办事处的年度风险评估进行细化，以反映对妇女署组织架构以及战略和业务优先事项的变更，并充分利用作为企业风险管理框架的一部分而编制的妇女署风险登记册的结果。

45. 向委员会提供季度进展报告，并介绍在 2016 年进行的各项审计业务的结果，包括系统性问题和经常出现的利益问题。妇女署解决经常性审计问题，尤其是涉及整个妇女署范围或组织问题，这一点非常重要。在这个方面，OAI 2016 年年度报告指出，所有审计建议中有 27% 属于与妇女署政策指导和组织支持相关的组织性建议。

H. 调查

46. 委员会定期从 OAI 处收到最新进展，OAI 提供关于调查案件数量、指控性质分类说明以及案件状态的概述。

47. 委员会重申副秘书长/执行主任和妇女署有关高级管理人员及时接收报告的重要性，这些报告应详述当前的调查案件，以及确定妇女署管理层所要求的对已结案的调查案件（尤其是导致调查报告的案件）结果所采取的行动和任何跟进行动。这样，妇女署就能够确保授权进行调查的案件采取了适当的后续行动，并保证了妇女署决策和结果的问责制。

48. 委员会还指出，2016 年新调查案件有所增加。部分原因可能是由于妇女署采取措施来解决前几年对不当行为的低水平举报。委员会了解到，妇女署在 2016 年开始实施培训，专注于提高对举报的义务和举报途径的认识。妇女署也在其内网和互联网上更突出反映了报告机制，并创建了专属的网络空间，提供如何处理不法行为和不当行为的信息，并包括防骚扰和报复的政策。

49. 对于妇女署为此提出上述举措，并开始制定自己的“反欺诈政策”，以加强其对欺诈和腐败的处理办法，从而为妇女署工作人员、执行伙伴以及供应商提供明确的预防、发现和应对欺诈的政策，委员会给予了赞扬。

50. 委员会关注 2016 年调查案件的增加以及相关未决案件的大量积压。目前，妇女署补偿 OAI 执行调查职能所产生的费用。委员会了解到，2017 年妇女署同意支持 OAI 的一名调查干事专门负责妇女署的案件。重要的是，妇女署评估 OAI 为其调查职能所提供服务的质量和及时性，并确定适当的方式，以相应的资源有效地履行这一职能。

I. 道德操守

51. 2011 年，妇女署与联合国道德操守办公室建立制度安排，为实体提供道德操守服务。为增强妇女署的道德和诚信文化，委员会建议妇女署采取行动，确保妇女署高级管理层（包括妇女署法律顾问）与联合国道德操守办公室之间开展更多的互动和沟通。妇女署也可以考虑在内部设立固定的道德操作协调员，以确保副秘书长/执行主任定期了解这方面正在进行的活动。

J. 财务报表

52. 委员会审查了截至 2015 年 12 月 31 日的年度财务报表草案。自 2010 年成立以来，妇女署连续第五年收到审计委员会毫无保留的审计意见，委员会对此给予赞扬。妇女署的财务报告根据需要不断改进和完善。委员会指出，2016 年 9 月任命了常务行政和管理主任（该职位自 2015 年 3 月 28 日后一直空缺）。委员会强调了妇女署财务领导人员具备适当会计和财务专业知识和经验的重要性，以及有效财务管理和报告的重要性，特别是考虑到妇女署面临的资源挑战。

K. 信息通信技术 (ICT)

53. 虽然与委员会分享了 2016-2019 年妇女署 ICT 战略及其实施路线图，但该战略仅 2016-2017 年部分获得批准，以符合目前的“战略计划”。委员会了解到，妇女署是第一个基于云的联合国机构，其 ICT 架构以客户为中心，并具有成本效益。委员会进一步了解到，妇女署已修订其 ICT 治理政策，指定了信息安全干事，并将继续实施经修订的 ICT 治理架构，以确保适当管理风险，以及应对妇女署日益扩大的 ICT 系统环境的风险和复杂性。

L. 与联合国开发计划署的关系

54. 如第 41 段所述，委员会了解妇女署已与联合国开发计划署签署了服务水平协议，使之承担妇女署的某些管理功能。妇女署仍然对实体的总体业绩负责；因此，委员会重申妇女署继续实施相关流程和程序，以确保任何此类外包职能得以适当履行并物有所值的重要性。

M. 2014-2017 年和 2018-2021 年战略计划

55. 妇女署与委员会分享了对“2014-2017 年战略计划”的中期审查结果。审查评估了实施计划的进展，并确定了经验教训，以帮助使指标与可持续发展目标 (SDG) 协调一致，改进了妇女署支持以促进性别平等方式实施 2030 年议程的方法，并为 2018-2021 年战略计划的制定提供信息。妇女署正改善成果框架，使综合预算符合制定的 2018-2021 年战略计划，委员会期待着与妇女署继续携手合作。

III. 结语及思考

56. 委员会审查了即将在其年度会议上提交给执行局的关于 2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间开展的内部审计和调查活动的报告 (UNW/2017/3)，并已注意到确定的重要内部审计结果。

57. 委员会表达了对联合国妇女署继续加强治理、风险管理、内部控制和问责制的支持。然而，妇女署目前的资金状况可能会影响到其为主要问责职能和活动，如内部审计（包括增加审计覆盖范围），企业风险管理，监测和监督提供充分资源的能力（其中包括总部和外地第二防线中的职能），委员会对此继续表示担忧。

58. 委员会支持妇女署与联合国内部和外部的合作伙伴继续合作，以实现其推进性别平等，促进妇女和女童赋权和消除针对妇女的暴力行为的战略目标。