



联合国促进性别平等和 增强妇女权能署执行局

Distr.: General
16 April 2024
Chinese
Original: English

2024 年年度会议

2024 年 6 月 18 日至 20 日

临时议程项目 5

审计和调查事项

关于 2023 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间内部审计和调查活动的 报告

摘要

联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)独立评价和审计事务司下属内部审计处向执行局提交 2023 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间的内部审计活动年度报告。本报告还简要概述了在此期间联合国内部监督事务厅(监督厅)对妇女署开展的调查活动。

根据执行局 [UNW/2015/4](#) 号决定的要求,本报告列入了以下与内部审计活动有关的内容:(a) 根据所开展工作的范围,对妇女署的治理、风险管理和控制框架的充分性和有效性提出的意见;(b) 简要工作摘要和支持该意见的标准;(c) 关于所遵守的内部审计标准合规情况的说明;(d) 就内部审计和调查职能的资源配置是否适当、充分并得到有效部署以致实现预期的内部审计和调查覆盖范围提出的看法。本报告还介绍了管理层执行内部审计建议的最新情况。

执行局不妨采取以下行动:(a) 表示注意到关于 2023 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间内部审计和调查活动的报告和相关附件;(b) 表示注意到监督咨询委员会的年度报告;(c) 表示注意到管理层对这两份报告的回应。



一. 引言

1. 本报告向执行局概述了独立评价和审计事务司内部审计处 2023 年开展的内部审计活动以及联合国内部监督事务厅(监督厅)对妇女署开展的调查活动。本报告就妇女署治理、风险管理和控制流程的适当性和有效性提出总体意见。形成这一意见的标准包括内部审计处 2023 年风险基础审计计划；2023 年进行的内部审计和咨询服务的结果；管理层执行本年度和往年报告中审计建议工作的状况。

二. 任务规定

2. 内部审计处依照《妇女署财务条例和细则》(UNW/2012/6/Rev.1)、独立评价和审计事务司《章程》及内部审计处《章程》(见附件三——**独立评价和审计事务司《章程》及内部审计处《章程》**)并遵循内部审计师协会颁布的《国际专业实务框架》和《道德守则》，向妇女署执行主任提供独立、客观的鉴证和咨询服务，以使妇女署的工作增加价值并提高成效和效率。内部审计处的主要目标是评估妇女署的治理、风险管理和内部控制是否适当、有效并按照预期运作，从而能够实现妇女署的战略和组织目标。独立评价和审计事务司通过独立评价以及内部审计和咨询服务，发挥内部监督作用。

3. 根据《妇女署财务条例和细则》(UNW/2012/6/Rev.1)，独立外部监督由联合国审计委员会进行。联合国审计委员会的主要目标是就妇女署的财务报表发表意见。妇女署执行主任还从监督咨询委员会获得有关妇女署监督职能有效性的独立咨询，该委员会由完全不属于妇女署的资深专业人士组成。

三. 审计意见

(第 2015/4 号决定，a 点)

A. 意见的依据

4. 妇女署管理层负责适当设计和有效维持治理、风险管理和控制流程，确保妇女署的目标得以实现。内部审计处负责根据年度风险基础审计计划的执行情况、2023 年提供的咨询服务、管理层在落实内部审计和咨询建议方面取得的进展，独立评估上述系统和流程的适当性和有效性。第四节简要概述了为这一意见提供依据的工作。

B. 不适用情况

5. 本意见不包括外包给联合国系统各组织或一些商业第三方供应商(也不包括由联合国系统第三方组织分包给一些商业第四方供应商)的流程和活动，例如：

(a) 根据现有协议开展的各种全球人力资源管理活动和服务，以及一些地方人力资源管理活动和服务。

(b) 工作人员、服务合同持有者和联合国志愿人员的工资核算和支付。

- (c) 全球和地方银行付款。
- (d) 金库和投资管理。
- (e) 企业资源规划托管和管理(Quantum)。
- (f) 防火墙和漏洞管理、基础设施维护和网站托管。
- (g) 外地办事处中作为共用房地或共用后台职能一部分提供的本地信息技术服务。
- (h) 联合国各机构根据在总部、全球或外地的安排并根据现有的地方服务级别协议提供的其他共享服务。

6. 对于此类外包服务，妇女署管理层有责任寻求第三方监督提供者或高级管理层的鉴证。这是内部审计处建议制定的第三方管理框架的重要组成部分，而管理层尚未执行这些审计建议。内部审计处期望联合国系统主要实体的监督提供方通过执行其审计计划，涵盖服务的治理、风险管理和控制。对于地方服务级别协议，内部审计处力求在实地风险基础审计中评估这些协议的有效性，以及相关的治理、风险管理和控制情况。

C. 范围限制

7. 内部审计处注意到新的企业资源规划系统在提供报告方面存在一些限制，内部审计处无法获得与以前的企业资源规划系统相同水平的报告。因此，内部审计处无法根据现有报告就数据的可靠性提出意见。这被视为机构问题，管理层一直在采取行动，编制和推出财务和业务报告。在 2023 年的前九个月期间，内部审计处无法测试一些内部控制措施，如月终结算，原因是，由于推出新的企业资源规划系统，管理层不得不修订这些控制措施。

D. 总体意见

8. 根据第四节所述证据来源，其中包括内部审计处的风险基础审计计划及 2023 年内部审计处的相关审计和咨询工作的结果，并考虑到上面突出强调的范围限制，内部审计处的总体意见是，妇女署的治理、风险管理和控制流程已基本确立并正常运作，但需要一些改进。

9. 内部审计处注意到，2023 年期间妇女署在整体治理、透明度和诚信方面日益成熟。特别是，业务审查委员会继续讨论包括组织业绩在内的整体问题，而独立评价和审计事务司是该委员会的定期观察员，并向委员会成员介绍与独立评价、内部审计和咨询结果有关的问题。2023 年期间，总部和区域办事处继续进行全面的季度业务审查流程，定期向管理人员提出关键业绩指标，包括在时间久远的审计建议方面。旨在加强机构治理、风险管理和控制的其他进程包括推出关于规划、监测和报告以及伙伴管理的几项机构政策，并于 2023 年 1 月推出新的企业资源规划系统。妇女署的首个道德操守顾问也于 2023 年加入了妇女署。

10. 与此同时，内部审计处在 2023 年开展了审计和咨询任务，并对以往内部审计和咨询建议进行监测，在此过程中确定了一些需要管理层关注的总体领域，概述如下：

(a) Quantum 的初期问题，特别是报告提供以及需要简化新流程和控制。

(b) 继续需要加强妇女署的第二道防线，由机构业务流程责任人和区域办事处进行管理监督。

(c) 在地方一级提供技术能力，推进妇女署的战略优先事项，并确保管理监督和问责。

(d) 敲定内部控制说明流程，以明确建立和展示管理层对风险管理和内部控制的问责制和责任制。

11. 展望未来，用未予分配的资源提供更多供资，以加强组织效力、效率、监督和透明度等，包括处理监督建议，应可提高管理层执行若干长期未了结的机构审计建议的能力。还可以通过提高效率来释放更多资源和(或)加强某些权力和统属关系，进一步支持实施行动落实一些机构建议并支持这些行动的可持续性。

四. 审计意见所依据的工作和标准摘要 (第 2015/4 号决定，b 点)

12. 内部审计处在形成意见时参考了各种来源的证据，例如：(a) 经监督咨询委员会审查、由执行主任核准的 2023 年风险基础内部审计计划的制定和执行情况；(b) 各项审计和咨询业务活动的结果和评级；(c) 管理层在采取行动落实审计和咨询建议方面取得的进展；(d) 内部审计处作为观察员参加内部治理会议/论坛所获取的知识，这影响了内部审计处对治理、风险和控制流程的了解；(e) 监督厅 2023 年提供的调查报告所指出的控制缺陷问题；(f) 联合国审计委员会开展的工作。内部审计处还依靠管理层开展工作，由管理层主动查明并向内部审计处通报可能对治理或控制环境产生重大影响的已发生风险、潜在控制失效、违规或不符监管规定等已知情况。

A. 2023 年风险基础审计计划

13. 内部审计处依照专业标准和现代化做法，开展内部审计并提供咨询服务，就治理和管理行动的有效性提供鉴证，查明和管理与实现妇女署目标有关的主要风险。内部审计处继续完善审计总体范围，扩大对主要风险领域(包括外地办事处、交叉职能和业务流程)的审计覆盖范围。内部审计处在完善其审计总体范围和相关审计计划时，使自身计划与《妇女署战略计划》保持一致，并考虑到：(a) 整体风险管理以及业务流程责任人和外地办事处管理层的反馈，包括与信息系统和技術以及反欺诈领域有关的反馈；(b) 内部控制框架，包括风险责任人的作用和职责(第一道防线)以及业务流程责任人和区域办事处的监测和监督作用(第二道防线)。内部审计处与第三道防线中的其他鉴证提供方协调审计计划的执行，避免重复工作，并扩大风险覆盖范围。

14. 年度风险基础审计计划无法涵盖妇女署内部的所有风险、业务流程、组织单位或办事处。因此，内部审计处 2023 年根据对各组织单位、办事处和业务流程的全面风险评估，并根据可用于应对这些风险的资源情况，在风险评级和专业判断的基础上，选定了审计和咨询业务。因此，内部审计处在对妇女署战略、财务、运作或合规目标方面的总体治理、风险管理和控制流程发表综合意见时，其能力会受到固有的限制。

B. 各项审计业务的结果和评级

15. 2023 年，内部审计处开展了 18 项内部审计和咨询业务，2024 年 3 月底前发布了 12 份最后报告，6 项内部审计结转至 2024 年(关于区域办事处的作用、妇女署管理危机和人道主义干预措施的准备情况、工作人员福利和应享权利、妇女署乌克兰国家办事处风险评估、对车辆和燃料管理的有限检查以及在“向妇女购买”试点审查技术和创新的元综合报告)。内部审计处还就三个外地办事处的控制问题编写了三份经验教训报告。这些业务活动一般涵盖选定办事处内部的治理、风险管理和控制工作，或者与妇女署的系统和流程有关。

16. 在已发布的 12 份报告中，有 9 份是鉴证型审计业务，对被审计实体或流程的总体评级如下：

- 三个实体/流程被评估为**满意**，这意味着接受评估的治理安排、风险管理做法和控制措施充分确立并运作良好。审计发现的问题(如有)不太可能影响被审计实体/领域目标的实现。
- 六个实体/流程被评估为**需要一些改进**，即接受评估的治理、风险管理做法和控制措施总体已经确立并正在运作，但需要一些改进。

17. 第九节概述了在内部审计处 2023 年内部审计和咨询工作中发现的重复发生的重大问题的详情。

C. 管理层在采取行动落实审计建议方面取得的进展

18. 目前的机构指标衡量长期未了结的审计建议的百分比。截至 2024 年 2 月 28 日，所有未了结建议中有 11%是长期未了结建议，这在机构目标范围内(不得超过 14%)。虽然管理层在一些长期未了结建议方面取得了进展，但应加快执行所有长期未了结的建议。

19. 内部审计处继续监测和落实这些建议，并鼓励管理层执行和继续各项措施，以期在商定时限内解决经审计查明的重大风险。更多信息见第八节。

五. 独立性和内部审计标准合规情况说明 (第 2015/4 号决定，c 点)

20. 《内部审计处章程》要求独立评价和审计事务司司长至少每年向执行局确认内部审计和调查职能的独立性，以及是否存在范围限制或资源限制。内部审计处在 2023 年全年继续独立于妇女署管理层运作，并依照适用的国际标准和公

认标准，自由确定其工作范围。联合国监督厅作为外部调查服务提供方，具有同样的独立性。

21. 内部审计处高度致力于按照最高的专业和效率标准开展工作。在这方面，内部审计处 2023 年期间继续普遍遵守内部审计师协会颁布的《国际专业实务框架》。内部审计处在执行其外部质量评估的建议方面取得了进展，这些建议已纳入内部审计处质量保证和改进方案，并定期向监督咨询委员会、执行主任和执行局报告。在外部质量评估产生的六个改进机会中，内部审计处已经完成了三个，部分完成了一个，并正在就其余建议取得进展。正在改进的领域包括：利用先进的、创新的技术使用办法；利用成熟度评估原则来推进内部审计处的质量保证和改进方案；利用保证规划明确将会纳入审计总体范围并定期审查的所有二线职能。已完成的建议之一涉及根据《内部审计处章程》对内部审计处进行年度评估以及内部审计处向执行局提交报告，具体见附件三。

六. 资源分配和部署情况

(第 2015/4 号决定，d 点)

22. 执行局第 2015/4 号决定要求内部审计处说明，在其看来，内部审计和调查职能的资源配置是否适当、充分并得到有效部署，以实现预定的审计和调查覆盖范围。2023 年期间，内部审计处获得足够资源，用于执行 2023 年审计计划所述活动。财政资源的部署符合内部审计处的计划以及妇女署的规则和政策。内部审计处人员配置已获全额供资。该处设有 5 个核定员额：1 个 P-5(处长)、2 个 P-4 和 2 个 P-3 员额。内部审计处聘用了一名联合国志愿人员。

23. 内部审计处隶属于独立评价和审计事务司，该司由司长领导并由 2 名行政助理提供协助。2023 年，内部审计处收到 447 000 美元，用于非工作人员支出。

24. 对于 2023 年完成的调查(见第十二节)，监督厅的估计费用为 163 000 美元。而对于 2022 年完成的调查，监督厅向妇女署收取了 369 571 美元的费用。2023 年，监督厅在费用回收基础上直接向妇女署收取费用。内部审计处预算不受监督厅费用回收的影响。

25. 2023 年，独立评价和审计事务司司长在内部审计处处长和 1 名由内部审计处预算供资的联合国志愿人员的协助下，继续作为负责官员履行以下职责：接收和转递调查报告；协调和监测其他报告的执行工作；指导并审结监督厅移交的工作、提出的建议以及索取资料、数据和费用回收的要求。这一作用涉及协调、监测和监督工作，包括几次案头审查和视察，尽管对这一作用的要求越来越高，但独立评价和审计事务司没有用于此项工作的专用资源。

26. 2023 年，在法律办公室的支持下，独立评价和审计事务司努力加强妇女署调查事务的今后可持续性和有效性。2024 年，独立评价和审计事务司将为妇女署设立一个调查职能，该职能将由监督厅和内部审计处实施。与监督厅的谅解备忘录已经更新，以提供更可预测的资源配置，为此，内部审计处 2024-2025

年期间将获得两个临时调查员职位(P-2 和 P-4)和每年 125 000 美元的非工作人员供资。

七. 2023 年风险基础审计计划执行情况

A. 风险基础审计规划工作和年度工作计划完成情况

27. 内部审计处风险基础审计战略与妇女署 2022-2025 年战略计划保持一致，内部审计处通过其 2023 年审计工作计划实施其战略。该战略旨在支持实现一项愿景，其中包括采用联合鉴证概念，以提高妇女署治理和监督的成效和效率。这一愿景以三道防线模式的概念为基础，¹旨在促进注重成果的问责和善治、更好的风险管理以及具有成本效益的内部控制。

28. 2023 年内部审计计划是在征求包括执行局成员等高级管理层和其他利益攸关方对主要风险的意见后，根据内部审计处的独立风险评估而制定。规划流程包括分析定量和定性数据，评估涉及每个可审计办事处、单位、职能和主题的风险。2023 年审计计划由监督咨询委员会审查，然后提交妇女署执行主任核准。

29. 内部审计处继续与独立评价处密切合作，进行国家办事处评价和审计，并就整体审查交换信息。作为内部审计处咨询任务的一部分，该处继续就新出现的风险提供反馈，并起草政策和程序。

30. 除六项任务外，风险基础审计计划中所有其他任务的实地工作均于 2023 年完成。六项审查从 2023 年结转至 2024 年。2023 年期间发布了十份报告；截至 2024 年 3 月底发布了两份报告。内部审计处注意到，由于其他工作和新出现的优先事项，以及所审查的某些领域的复杂性，管理层有时需要更长时间来审查和评论内部审计处的某些报告。

B. 监测和协调审计活动

31. 2023 年期间，监督咨询委员会通过进展报告以及与独立评价和审计事务司司长和内部审计处处长的会议，获悉了内部审计处 2023 年风险基础审计计划的执行情况。此外，监督咨询委员会还审查了本年度报告草稿并提出了评论意见。

32. 内部审计处还向联合国审计委员会递交了年度工作计划并与其举行会议，以便促进协调和提高效率。

33. 内部审计处与其他七个机构一道，积极参与了关于执行业务活动战略的机构间联合咨询活动，在八个抽样国家审计中牵头开展了其中两个。联合报告于 2023 年定稿。

¹ 根据《内部审计师协会立场文件：有效风险管理和控制的三道防线》，管理层控制为风险管理的第一道防线，由管理层设立的各种风险控制和合规监督职能为第二道防线，独立鉴证为第三道防线。

34. 内部审计处处长和独立评价和审计事务司司长出席了联合国各组织内部审计事务代表会议(妇女署担任共同主席)并代表妇女署参加了国际调查员年会。

C. 审计报告和评级

35. 对于妇女署各办事处和职能部门的内部审计，内部审计处根据对所审查的相关治理、风险管理和控制流程的全面评估，给予“满意”、“需要一些改进”、“需要重大改进”或“不满意”的总体审计评级。

36. 表一显示了内部审计处完成的九项与 2023 年审计计划有关的内部审计的总体评级。在这些报告中，有八份涉及妇女署外地办事处的内部审计，一份涉及专题整体流程。附件 1 还按优先顺序列示了审计建议的数量。2023 年未给予重大改进/不满意评级。

表一

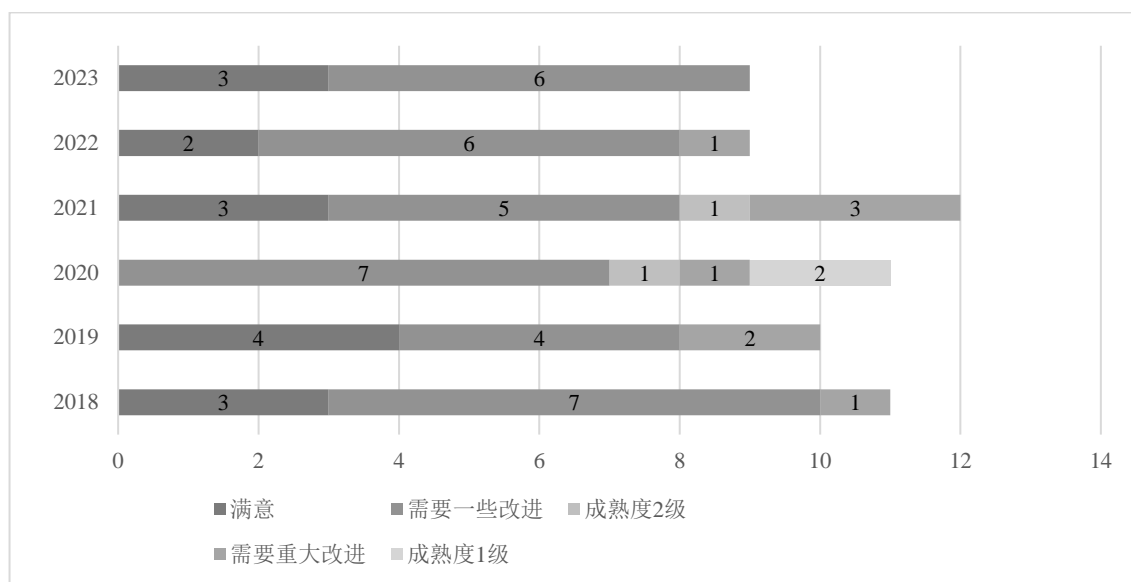
2023 年按外地办事处和专题领域分列的审计评级分布情况

审计	审计数量	满意	需要一些改进
外地办事处	8	3	5
欧洲和中亚区域办事处		1	
约旦国家办事处			1
海地国家办事处			1
尼日利亚国家办事处			1
马拉维国家办事处			1
坦桑尼亚国家办事处		1	
南苏丹国家办事处			1
美洲和加勒比区域办事处		1	
专题/总部	1	0	1
审计资源规划、预算编制和分配情况			1
共计	9	3	6

资料来源：内部审计处编纂

37. 内部审计处根据其年度风险基础审计计划，从 2018 年到 2023 年完成了 62 项鉴证业务。下图一是 2018 年至 2023 年内部审计处对鉴证业务总体评级的概览。

图一
内部审计评级概览，2018-2023 年审计计划



资料来源：内部审计处编纂

38. 除上述鉴证业务外，内部审计处还完成了以下三项不包含鉴证评级的咨询性审查：(a) 简要评估 Quantum 推出情况；(b) 就联合国业务活动战略执行情况开展机构间联合咨询活动；(c) 对阿富汗国家办事处进行风险评估。这些咨询性业务的摘要见附件二。

八. 审计建议的执行情况

39. 从管理层承诺完成落实一项审计建议的行动之时起 12 个月后，该建议即被视为长期未了结。截至 2 月 28 日，所有未了结建议中有 11% 被视为长期未了结。三项长期未了结的建议是 2019 年的，六项是 2020 年的，31 项是 2021 年的，12 项是 2022 年的：其中 16 项被评为高优先级，36 项被评为中优先级。表二显示了长期未了结的高优先建议。大多数建议正在执行中，附件四载有管理层关于长期未了结的高优先建议的最新情况。

表二
长期未了结的高优先建议

审计业务标题	行动责任人及建议简述
2019年——审计阿富汗国家办事处	方案支助管理股为妇女署国家办事处收到用于《战略说明》的非专用资金的情况编订指导。
2020年——审计详细任务	人力资源部门承担业务流程责任人的角色，负责监督临时工作人员安置政策，同时将处理控制权留给接收和放行单位。
2020年——审计信托基金的管理、政策和风险管理	政策、方案和政府间司与管理、行政司和战略、规划、资源和实效司协作，制定关于信托基金赠款管理的整体政策和程序，并酌情考虑在整体政策框架中纳入或交叉引用在个别信托基金一级制定的相关程序。
	政策、方案和政府间司与管理、行政司和战略、规划、资源和实效司、独立评价和审计事务司和法律部门协作，制定关于设立妇女署信托基金以及联合国或妇女署信托基金业务管理的端到端整体政策和程序，并提交高级管理层核准。
2020年——网络安全审计	审计包括六项高优先建议。鉴于这些建议敏感，此处未予列出，但内部审计处与管理、行政司/信息系统和电信科订有定期合同，以便采取后续行动。
2020年——审计政策周期管理	妇女署将设立一个全职政策、程序和指导(PPG)专家职位，并确保有足够的编外人员预算，使 PPG 职能具有可持续性，并能在战略上优先考虑组织在 PPG 方面的需求。法律办公室在该进程中的作用应在 PPG 中更新，法律办公室在 PPG(监督、审查和质量保证)方面的额外费用也应明确、计费并列入该职能的年度工作计划。
2021年——专题审计：咨询顾问管理	人力资源主任利用新企业资源规划项目的机会，考虑将咨询顾问业务事项处理迁至 Oracle 的人力资源模块，并可能在全球将人工招聘、入职/离职和考绩流程自动化；探讨扩大监测和报告功能，以便过段时间更好地概述合同价值以及端到端流程的业绩指标。
2021年——审计外包服务	首席风险干事(战略、规划、资源和实效司司长)应指导业务流程责任人对每个重要业务领域的第三方供应商管理周期进行定期风险评估(例如在定期风险评估讲习班期间)，以明确、评估和减轻主要的第三方风险。
2021年——对埃塞俄比亚国家办事处的内部审计	国家代表要确保国家办事处实施人力资源战略，履行新的战略说明，包括战略说明中针对的新领域，并确定以现有人员配置和能力开展工作所需的技能和资历；对有资金支持的所有空缺职位实施招聘计划，以便内部有必要的专业知识来实施现有组合；制定后备项目。业务团队的能力应予评估、监测并视需要予以解决。
2022年——安全和安保内部审计	全球安全顾问要将现有资料整合为一项正式的安管理政策，包括：(a) 明确授权全球安全顾问作为正式业务流程责任人并可及时联系到执行主任；(b) 区域办事处监督安保风险和确保遵守重大安

	全控制的作用；(c) 扩大和澄清办事处主任的作用，包括个人问责制，主要期望是在遵守重大安保控制方面取得成效；(d) 界定安保预算管理方面的主要原则，包括授权安保事务小组核实安保支出和个人收费是否适当；(e) 提及关照义务的概念
2021 年——审计刚果民主共和国国家办事处	国家代表 要在国家办事处权限中建立一个持续跟进和可持续执行以往监督建议的流程(国家方案评价、内部、外部和方案伙伴审计)，确保在机构系统中及时更新行动计划。要明确管理人员应对这些建议负责，他们应定期报告建议进展情况。在国家办事处不太有能力执行建议的领域，国家代表应积极寻求总部和区域办事处的咨询意见和支持。

资料来源：由内部审计处在“Teammate(队友)”中编纂和监测

40. 在仍未了结的建议中，有几项涉及管理层的反欺诈方案。虽然取得了进展，但大多数建议仍有待完成，需要加快了结。

41. 下表三根据原定时限按优先次序列出了截至 2024 年 2 月 28 日尚未了结的审计建议的状况。

表三

截至 2024 年 2 月 28 日按原定时限计算的建议滞后情况

优先等级	未了结建议总数	<12 个月	12-18 月	>18 个月
高	45	29	4	12
中	167	131	5	31

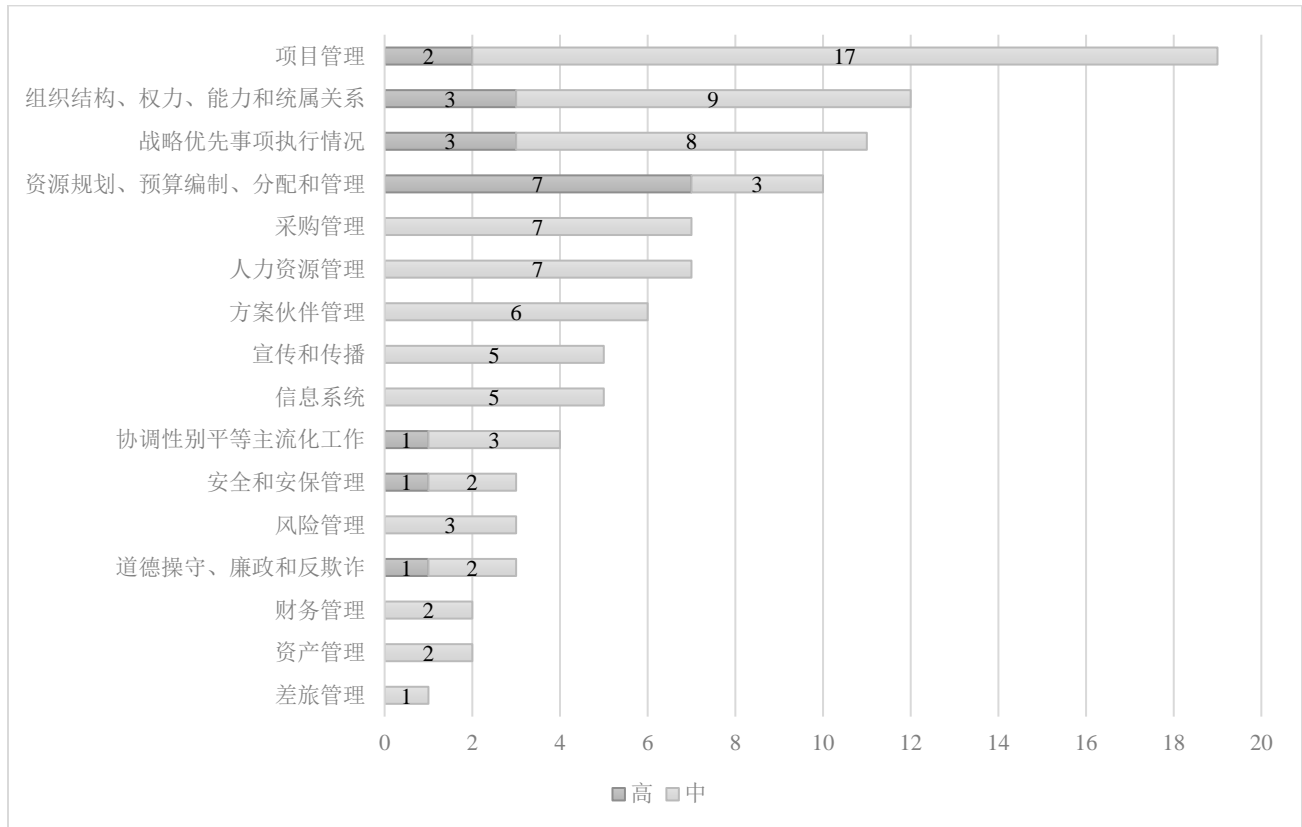
资料来源：由内部审计处在“队友”中编纂和监测

九. 主要的内部审计和咨询结果

42. 内部审计处针对其审计任务，按职能领域确定并概述了 2023 年风险基础审计计划活动中发现的重大问题(见图二和下文各段)。咨询业务活动所提意见未列入图二。

图二

按职能领域和建议数量列示的 2023 年确定的主要意见



资料来源：内部审计处编纂

43. 2023 年，内部审计处确定了以下职能领域的主要意见：

(a) **项目管理**：实地审计确定需要作出如下改进：(一) 在项目设计和执行期间，加强有效的质量保证、风险管理和项目监督；(二) 加强关于甄选和与受益人合作的管理程序的效力，以确保影响力、问责制和透明度；(三) 加强监测、报告和管理当局评价工具的设计和效力，以确保并展示资金效益和影响力；(四) 及时实施项目；(五) 提高可持续性，加强退出战略和实施后评估；(六) 及时、准确地向捐助者报告并对索取信息的请求作出回应。

(b) **组织结构、能力、权力和统属关系**：对外地办事处的审计突出表明，需要：(一) 支持危机中国家确保满足充足的人员配置需求；(二) 整合向外地办事处提供支助的问责框架；(三) 定期跟进和持续执行相关审计、评价或其他监督建议；(四) 确保人员配置符合目的，统属关系确保问责，并考虑调整供资结构，以加强关键作用的可持续性，并根据可用资源和战略优先事项调整职能；(五) 对办事分处进行财政活力年度评估。

(c) **战略优先事项执行情况**：实地和专题审计重点指出以下领域需要作出改进：(一) 制定战略说明和成果指标，将变革理论落实到工作计划中；(二) 加强数据核查手段、监测工作、数据验证、报告框架、工作流程及问责制，确保提出

注重成果的报告；(三) 敲定和监测资源调动战略和可行的目标，并协调区域和国家办事处之间的工作，以调集更多资源；(四) 向区域顾问介绍工作规划机制/工具，以便向区域办事处的所有外地存在提供技术支持；(五) 加强分散监测及评价职能和框架。

(d) **资源规划、预算编制、分配和管理**：对资源规划、预算编制、分配和管理的专题审计突出强调了需要通过以下方式加以改进的领域：(一) 修订供资模式，阐明预算编制中的治理并使之正规化；(二) 更新《财务条例和细则》，以便与妇女署最新的组织结构更加一致；(三) 进一步整合和纳入相关预算管理政策和指导；(四) 通过高级预算治理委员会的职权范围并对其赋权；(五) 对直接项目费用回收采取系统性的整体做法。

(e) **采购管理**：外地办事处的审计突出表明，需要：(一) 改善系统性地使用机构采购系统；(二) 制定采购战略并定期更新采购计划。

(f) **人力资源管理**：外地办事处的审计突出表明，需要：(一) 确保有严格、透明的人员和咨询顾问甄选程序；(二) 跟踪强制性和非强制性培训的完成情况；(三) 确保及时记录所有休假；(四) 确保及时完成对所有人员的考绩。

(g) **方案伙伴管理**：对外地办事处的审计突出表明，需要：(一) 通过更有力的能力评估、后续监测和利用先前审计结果来改善对方案伙伴的管理，以支持发展伙伴能力；(二) 制定方案伙伴长期参与战略，以利用或扩大取得的成果；(三) 确保妥善遵守出资授权和支出证明表的填写和提交工作并使用在线系统和工具进行伙伴管理。

(h) **宣传和传播**：实地审计确认需要采取以下措施：(一) 查明利益攸关方的期望，并根据战略重要性和可行性确定优先次序；(二) 敲定并出台宣传和传播战略，包括专门的监测框架和主要业绩指标；(三) 整合传播领域分散的人员和资源，实现一致性、可持续性和成本效益。

44. 此外，2023年1月推出 Quantum 企业资源规划系统一开始有些问题，包括标准报告和看板的可用性有限，而且，现有控制措施未予立即修订。管理层一直在努力解决这些问题，并在2023年底取得了进展。见附件二内部审计处对 Quantum 的咨询审查摘要。

十. 咨询事务

45. 2023年期间，内部审计处完成了三项咨询业务：(a) 对妇女署企业资源规划系统 Quantum 进行了推出后简要评估；(b) 对业务活动战略执行情况开展了机构间联合咨询活动；(c) 对阿富汗国家办事处作了风险评估。这些业务活动摘要可见于附件二。

46. 独立评价和审计事务司司长经常作为积极主动的观察员和顾问出席业务审查委员会和企业资源规划系统实施项目委员会的会议，并出席《战略说明》讨论、战略对话以及其他论坛。此外，内部审计处还定期对政策和程序草案、管

理层请求和其他举措提出评论意见。内部审计处获请或者自愿作为观察员出席了各类工作组关于重新审议现有政策和程序的若干会议。

47. 2023 年期间，执行局举行了几次会议(非正式会议、联合国联席会议和正式会议)，还围绕与内部审计处有关的决定举行了谈判。这些会议主要涉及内部审计和调查职能的独立性问题，还举行了一次关于 2024 年审计计划的闭门会议。

十一. 内部审计报告的披露

48. 根据 2023 年审计计划发布的所有内部审计报告均已依照执行局第 2012/10 号决定(见 UNW/2012/16)，在发布 30 天后予以公开披露并可在妇女署审计披露网站查看：<https://www.unwomen.org/en/about-us/accountability/audit/internal-audit-reports>。未收到妇女署内部或任何组织或会员国关于修改审计报告的要求。

49. 咨询性报告不予发布。副本已提供给高级管理层和监督咨询委员会。本年度报告和附件二概述了关键点。

十二. 调查

50. 2023 年，监督厅提供了调查服务，这些调查涉及有损妇女署的、对妇女署工作人员实施的不当行为以及对妇女署人员或第三方实施的违规行为的指控。

51. 2023 年，独立评价和审计事务司司长继续担任负责协调和接收调查活动信息的官员。如“妇女署关于解决不遵守联合国行为标准情况的法律政策”(“法律政策”)所述，妇女署法律办公室主任和人力资源司司长继续在这一领域发挥不可或缺的作用。

52. 在该年期间，独立评价和审计事务司通过设立将于 2024 年开始运作的妇女署内部调查职能，准备实施混合调查模式，加强妇女署调查事务的可持续性和有效性。内部调查职能将负责调查监督厅转交的事项。

A. 案件数量

53. 2023 年，监督厅登记受理了 63 项针对妇女署的新指控，而 2022 年为 55 项新指控，2021 年为 36 项新指控。监督厅 2023 年案件量见下表四。

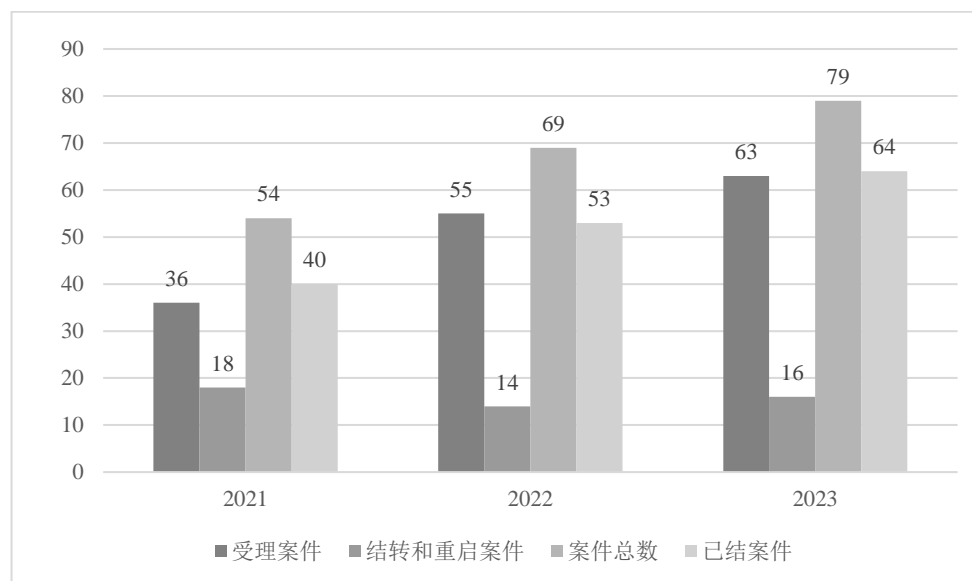
表四
监督厅 2023 年调查案件数量

案件数量	2023
截至 2023 年 1 月 1 日结转的案件	16
年内受理案件数	63
重启的上年案件数	0
全年案件总数	79
结转案件结案数	12
2023 年受理案件结案数	52
全年结案总数	64
截至 2023 年 12 月 31 日在办案件数	15 ²

资料来源：监督厅季度报告

54. 下图三比较了 2021-2023 年期间监督厅的案件受理量、案件量和结案情况。

图三
2021-2023 年监督厅案件受理量、案件量和结案情况比较



资料来源：监督厅季度报告

55. 2023 年，通过电子邮件(54%)、热线(43%)或其他方式(3%)收到了 63 项新指控。指控来源是联合国人员(33%)、匿名(27%)、其他联合国实体移交(24%)、外部当事方(14%)或不明身份(2%)。

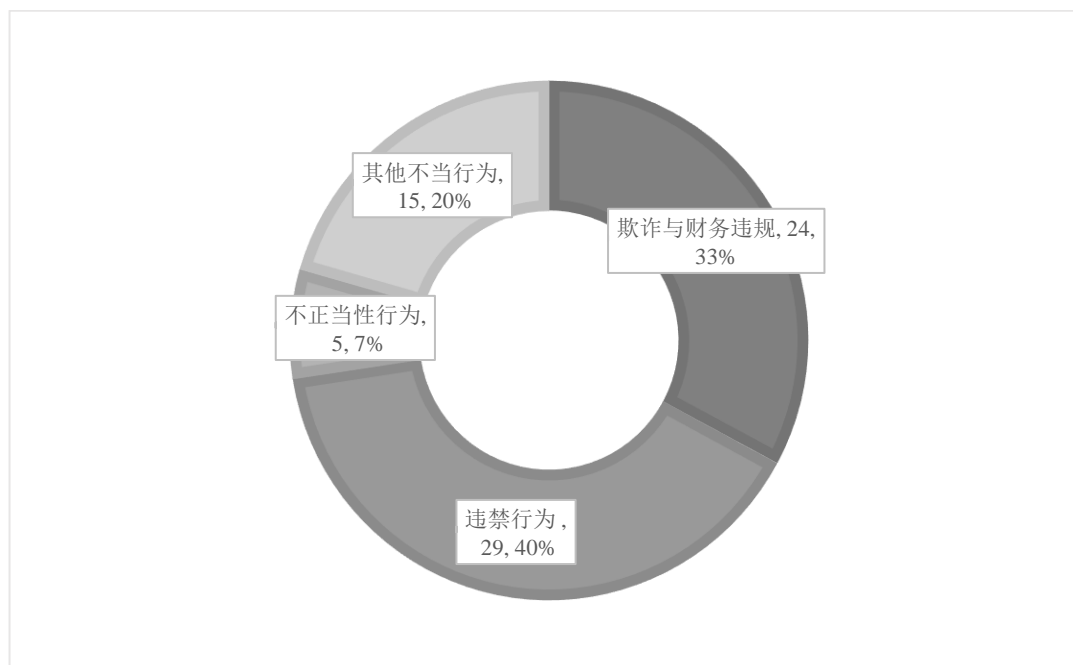
² 关于 2024 年 3 月 31 日前已结案件，见第 61 段。

B. 指控类型

56. 监督厅收到和登记的指控可能涉及不止一种被控不当行为。2023 年，收到的 63 项新指控涉及 73 项被控不当行为，按汇总类别细分的详情见下图四。与 2021 年和 2022 年的比较见下表五。

图四

2023 年按类别分列的指控受理情况



资料来源：监督厅季度报告³

表五

2021-2023 年按类别分列的指控受理情况比较

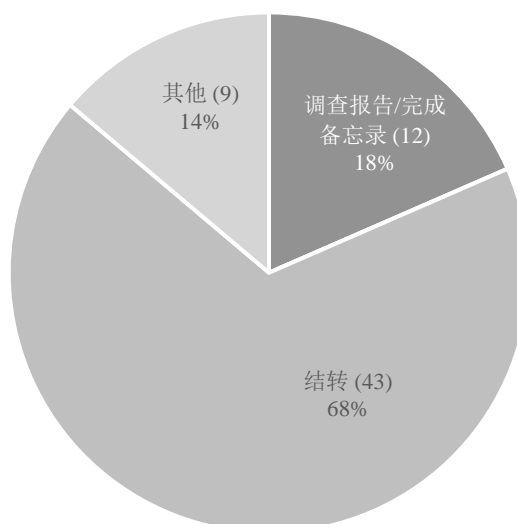
指控类别	2021	2022	2023
欺诈与财务违规	17	30	24
违禁行为	10	15	29
不正当性行为	2	5	5
报复	0	0	0
其他不当行为	8	18	15
共计	37	68	73

资料来源：监督厅季度报告

³ 注：(1) 案件可能包括多个类别的被指称不当行为，因此会计算不止一次。(2) 监督厅对指控进行了更详细的分类；然而，本报告根据开发署、人口基金、儿基会、项目署和妇女署之间统一的年度报告办法，对这些类别进行了汇总。

57. 如图五所示，监督厅在 2023 年审结了 64 个案件(2022 年为 53 个)。

图五
2023 年审结的案件



资料来源：监督厅季度报告

58. 在审结的 64 个案件中，有 52 个经初步评估后由监督厅结案，因为根据现有信息认定无需调查(2022 年为 37 个)，12 个在调查后结案(2022 年为 16 个)。在初步评估后审结的 52 个案件中，监督厅在酌情征得申诉人同意的前提下，将 43 个案件移交妇女署，供管理层审议并采取可能的行动(2022 年移交了 21 个案件)，9 起案件未经调查或移交而结案。关于监督厅移交的案件，独立评价和审计事务司司长酌情与人力资源司、法律办公室、方案支助管理股或相关国家办事处协商，决定采取最为适当、保密性最高的行动，例如通过这些办事处进行干预、由独立评价和审计事务司作进一步案头审查或视察，或在内部审计处今后的审计中加以审议。在 12 起调查案件中，8 起已结案件表明可能存在不当行为(2022 年为 8 起)，并有调查报告。对其他四个案件的调查和结案情况如下：1 个案件因查无实据而结案，与方案伙伴有关的三个案件通过完成备忘录结案。⁴

59. 2023 年已查实的八个案件(包括自 2021 年结转的四个案件、自 2022 年结转的一个案件和 2023 年开启的三个案件)涉及：

- (a) 一名工作人员对妇女署人员的不当性行为。
- (b) 一名工作人员在办公室拍卖期间购买资产，这与其职责冲突。

⁴ 对于有事实表明可能存在违规行为、但监督厅认为无需全面调查报告的案件，则发布完成备忘录。

(c) 一名工作人员未披露外部活动并滥用妇女署财产和资产。

(d) 编外人员在为联合国系统另一组织工作时伪造文件。

(e) 前编外人员伪造旅行证件以领取每日生活津贴。

(f) 一名服务承包商欺诈 8 899 美元应享福利。

(g) 一名工作人员在采购活动中未申报利益冲突。在这一案件中，监督厅评估损失为 56 744 美元。

(h) 一名工作人员不当使用信通技术资源。

60. 在八个调查报告中，移交了四个涉及妇女署工作人员的案件，以便根据法律政策采取行动。“妇女署执行主任关于对妇女署工作人员、其他人员或第三方的不当行为以及可能涉及犯罪行为的案件采取纪律措施和其他行动的报告(2023 年 1 月 1 日至 12 月 31 日)”载有关于 2023 年采取的纪律措施和其他行动的信息。

61. 截至 2023 年 12 月 31 日，监督厅将 15 个案件结转至 2024 年。截至 2023 年 3 月 31 日，其中九个案件已审结，六个案件仍未结案。三个案件在调查后结案，六个案件在初步评估后结案(三个案件移交妇女署，供管理层审议并采取可能的行动，三个案件供参考)。

C. 反欺诈和反腐败活动

62. 除了支持监督厅的调查工作外，独立评价和审计事务司还在妇女署内部开展了自己的反欺诈、反腐败、外联和提高认识活动。

63. 独立评价和审计事务司还在与其他联合国实体、联合国会员国、多边机构和其他第三方讨论和起草捐助者协议的过程中提供了咨询意见。

64. 独立评价和审计事务司在对执行伙伴管理层的现金干预做法和国家办事处的征聘做法进行有限审查后发布了备忘录。

65. 此外，独立评价和审计事务司与妇女署其他单位合作，在 2023 年国际反腐败日(2023 年 12 月 9 日)发起了第三场反欺诈和反腐败运动，其间发布了妇女署全球广播，提醒妇女署所有工作人员有责任防止、发现和报告欺诈和腐败行为。

Annex I – Audit and advisory reports issued in 2023

No.	Reference #	Number of recommendations		Overall audit conclusion
		Total	High Priority	
Field audits				
1	Regional Office for Europe and Central Asia	8	-	Satisfactory
2	Country Office in Jordan	12	3	Some improvement needed
3	Country Office in Haiti	19	3	Some improvement needed
4	Country Office in Nigeria	12	1	Some improvement needed
5	Country Office in Malawi	12	1	Some improvement needed
6	Country Office in Tanzania	8	-	Satisfactory
7	Country Office in South Sudan	12	3	Some improvement needed
8	Regional Office in the Americas and the Caribbean	7	-	Satisfactory
Thematic area audits				
1	Audit of Resource Planning, Budgeting and Allocation	10	7	Some improvement needed
Advisory engagements				
1	Post-roll-out Snapshot Assessment of UN-Women's ERP System Quantum			
2	Inter-agency joint advisory engagement on implementation of the Business Operations Strategy			
3	Risk Assessment of Country Office in Afghanistan			

Annex II – Summaries of advisory reviews

Post-roll-out snapshot assessment of UN-Women’s ERP system Quantum

In 2021, IAS conducted a first snapshot assessment of UN-Women’s new ERP (Quantum) project. This review was of an advisory nature and aimed to cover the project’s ongoing progress. The assessment in 2023 reviewed the following aspects of the ERP project: status update on replacement of Atlas as of June 2023 and related risk management; change management and benefits realization; ICT governance; and exit strategy for the project.

A stand-alone Quantum-controls assessment was excluded from this advisory engagement as IAS will participate in the joint review of Quantum controls with UNDP and UNFPA.

IAS highlighted several achievements by the UN-Women project team and UN-Women ERP Board, including strong project management discipline, a dedicated implementation team, high level of participation in ERP sessions, regular meetings of the ERP Board and mature risk identification. Quantum went live in January 2023.

- **In terms of risk management:** At the time of the review as of June 2023, controls over financial management, data and reporting had not been fully established. There is a risk of high dependency on UNDP for ERP management.
- **In terms of change management and business transformation:** A change impact assessment was created during implementation to plan for key changes, but due to the agile and highly accelerated implementation approach it was less beneficial than expected. More extensive training before go-live would have benefitted the roll-out process and additional training could still be of benefit. Management reported that a significant amount of training engagements and ongoing communication continued to be delivered throughout 2023.
- **In terms of governance:** In the past, UN-Women has had a wide range of purpose-built applications, systems and dashboards with limited internal capacity for maintenance and to ensure their data integrity. There is a need for stronger ICT governance to identify, connect, analyse and prioritize corporate initiatives for their value-for-money; ensure their reasonable integration; and effectively manage ICT governance-related risks for digitalization, integration and automation. Management has since reported the establishment of the ICT Board to address corporate ICT governance.
- **In terms of exit strategy and sustainability:** Management needed to ensure accountability for closing all planned deliverables for Phase 1 before embarking on Phase 2; prepare the Closure Report; and develop an exit strategy, phasing out current supporting mechanisms by developing and costing maintenance and support infrastructure. Management has since approved the approach for closure of Phase 1 by end 2024.

The review made two high (critical) and four medium (important) priority advisory recommendations addressed to the Quantum Project Management Office. Management accepted all recommendations, understanding that some may require additional resources to address them, and provided related action plans.

Operational risk assessment of UN-Women Country Office in Afghanistan

IAS conducted a risk assessment to assist the Country Office in Afghanistan in addressing (a) general risks that arise from operating in the country; and (b) potential structural issues in internal controls. The assessment also identified opportunities for the Country Office to advance its mandate.

The Country Office's achievements include the notable strides the office has made in advocating for women's empowerment, especially in the extremely difficult country context. By choosing to continue to work in the country, the Country Office has become a respected force in humanitarian efforts, effectively pushing for women's issues to be a priority. The Country Office has been creative in overcoming challenges, which has led to important achievements in humanitarian interventions and economic empowerment. Through its strong leadership and collaboration, UN-Women has been acknowledged for its role in promoting women's rights within the UN system in the country and among other partners.

IAS identified some risk areas which require further attention: external challenges and managing sensitivities within the complex country context; programme management and monitoring, including slow programme delivery, limited capacity of programme partners and beneficiary grievance mechanisms that should be further socialized; and the need for stronger monitoring of Strategic Note priorities and their cost-effectiveness. Country Office governance was complex and field offices needed to be better integrated; there were many vacant positions; risk-management practices in decision-making could be enhanced; and there were some areas for attention in the internal control environment and workflow bottlenecks. In terms of operations, risk areas for further attention included personnel recruitment, performance management, development and retention; and procurement, primarily due to the country context and the safety and security of UN-Women personnel and assets.

IAS proposed 15 actions to address residual risks, 4 of which are ranked as high risks and 11 as medium risks.

Annex III – IEAS and IAS Charters and summaries of compliance with Charters

Charter of the Independent Evaluation and Internal Audit Services

[UN-Women-Charter-of-Independent-Evaluation-and-Audit-Services-en.pdf](#)

Charter of the Internal Audit Service

[UN-Women-Charter-of-Internal-Audit-Service-en.pdf](#)

Key conclusions of IAS compliance with IEAS and IAS Charters

In 2023, IAS underwent an external quality assessment (EQA), in which it was found that the “Internal Audit Service Generally Conforms with the International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing and the IIA Code of Ethics”. This is the highest rating available in the IIA quality assurance system.

One of the recommendations of the EQA was that IAS consider developing and using an “IEAS and IAS Charters Matrix” to monitor and report the status of requirements embedded in the IEAS and IAS charters. This matrix should specifically describe requirements related to organizational independence and objectivity, as well as each responsibility defined in the IEAS and IAS charters. The matrix should further describe the actions needed to demonstrate how the requirement was met, specific deliverables related to each objective, the frequency or due date for each objective or deliverable, and the status.

IAS established the matrix, which identifies 26 individual requirements in the charters. IAS is fully compliant with all 26 requirements and can demonstrate its compliance with the charters through its Quality Assurance and Improvement Programme, Audit Manual and related processes established by IAS for annual planning and reporting; staff recruitment, performance management and learning and development; individual engagement management; follow-up on audit recommendations; and ethics and integrity, objectivity, confidentiality and independence. Key elements of the charters are regularly reported to the Executive Board in the IAS Annual Report, informal and formal briefings, and presentations.

Annex IV – High-priority, long-outstanding recommendations with management updates

Audit engagement title	Action owner and brief description of recommendation
2019 – Afghanistan Country Office Audit	<p>The Programme Support Management Unit (PSMU) to develop guidance for situations where UN-Women Country Offices receive unearmarked funding for Strategic Notes.</p> <p>Management update: UN-Women has developed guidance in regard to situations where UN-Women Country Offices receive unearmarked funding for Strategic Notes, following an extensive consultation process. The final guidance has been reviewed by Legal and to be submitted to the PPG for the final steps before promulgation.</p>
2020 – Audit of Detail Assignment	<p>Human Resources to assume the role of business process owner for overseeing the policy on temporary staff placements while leaving the processing controls to receiving and releasing units.</p> <p>Management update: Due to other pressing and unexpected priorities, the development of an overall framework for temporary staffing has been delayed. However, the risks have been mitigated through increased monitoring and reporting of selection on detail assignments.</p>
2020 – Audit of Trust Funds Governance, Policy and Risk Management	<p>PPID in collaboration with DMA and SPRED to establish a corporate policy and procedures for Trust Fund grant management and consider, where applicable, integrating or cross-referencing relevant procedures established at individual Trust Fund level in the corporate policy framework.</p> <p>Management update: Taking into consideration that not all Trust Funds will be established for grant management, UN-Women has developed a draft corporate policy for Trust Fund Management and is accelerating work on the UN-Women Grant Management Policy which is currently in draft. UN-Women will follow the required PPG process to promulgation and will simultaneously commence development of the grant making procedures, including for grant making under Trust Fund arrangements. UN-Women aims to finalize the policy by October 2024 and the related procedures by June 2025</p>
	<p>PPID in collaboration with the DMA, SPRED, IEAS and Legal to develop, and submit for approval by senior management, an end-to-end corporate policy and procedures on the establishment of UN-Women Trust Funds and operational management of UN or UN-Women Trust Funds.</p> <p>Management update: UN-Women has prepared a draft Policy for Trust Fund Management, which will undergo the required consultations and review as per the PPG guidance following which appropriate procedures for establishment of UN-Women Trust Fund and relevant operational management will be established.</p>
2020 – Cybersecurity Audit	<p>The audit included six high-priority recommendations. Given their sensitivity, the recommendations are not listed here, but IAS is in regular contract with DMA/Information Systems and Telecommunications Section to follow up.</p> <p>Management update: IST is making progress on addressing audit recommendations for Information Security. Priorities include strengthening foundational controls through policy updates, enhancing cybersecurity capabilities and promoting an information security awareness culture, resulting in successful closure of related recommendations.</p>
2020 – Audit of Policy Cycle Management	<p>UN-Women to create a full-time PPG Specialist position and ensure sufficient non-staff budget is available so that the PPG function is sustainable and can strategically prioritize organizational needs in PPG. The role of the Legal Office in the process should be updated in the PPG and additional costs</p>

	<p>to the Legal Office in relation to PPG (oversight, review and quality assurance) should also be identified, costed and included in the function's Annual Work Plan.</p> <p>Management update: Management has approved a timebound investment to boost this function, while recognizing the need for this to be institutionalized and sustainably supported. Given that this is a temporary measure, a business case will be prepared for consideration as part of the next Institutional Budget.</p>
2021 – Thematic Audit: Consultant management	<p>Taking the opportunity of the new ERP project, the Director, HR to consider migrating consultant transactional processing to the HR module in Oracle, with possible global automation of manual recruitment, on/offboarding and performance evaluation processes; and explore expanding the monitoring and reporting functionality to allow for a better overview of contract value over a period of time and performance indicators for the end-to-end process.</p> <p>Management update: This recommendation has been superseded by events. The inclusion of consultants in the HR modules of the new ERP system (Quantum) has been deemed out of scope, except for the recruitment module where they are included. UN-Women is working on adopting a new contractual modality that will replace most consultancies and these, if implemented through UNDP as service provider, will be managed through Quantum ERP.</p>
2021 – Audit of outsourced services	<p>The Chief Risk Officer (the Director, SPRED) should provide guidance to business process owners to undertake periodic risk assessments (e.g. during regular risk assessment workshops) of the third-party provider management cycle in each significant business area to identify, assess and mitigate key third-party risks.</p> <p>Management update: The provision of this guidance is contingent upon the development, by the business process owner, of a policy framework for outsourcing of business processes and functions, including an outline of the third-party provider management cycle.</p>
2021 – Internal Audit of Ethiopia Country Office	<p>The Country Representative to ensure the Country Office implements its HR strategy to deliver on its new Strategic Note, including the new areas targeted in the Strategic Note, mapping the skills and seniority needed to deliver with current staffing and capacity; that recruitment plans are implemented for all vacant, funded positions so the necessary expertise is available in house to deliver on the existing portfolio; and develop its project pipeline. The capacity of the Operations team should be assessed, monitored and addressed if needed.</p> <p>Management update: The Country Office completed recruitment processes for 22 positions (which had been vacant since 2021) by the third quarter of 2022. As part of the biennial workplan process (2022-23, 2024-25), staff needs were identified and recruitment processes undertaken. A detailed HR strategy is under development to guide staff recruitment, well-being, training and performance management.</p>
2022 – Internal Audit of Safety and Security	<p>The Global Security Adviser to consolidate available information into an official policy on security management, including: (a) clearly defining the authority of the Global Security Adviser to act as a fully-fledged business process owner with timely access to the Executive Director; (b) a role for Regional Offices in terms of overseeing security risks and ensuring compliance with key security controls; (c) expanding and clarifying the Head of the Office role, including individual accountability with key expectations for successful performance in terms of complying with key security controls; (d) defining key principles for governing security budget management, including the authority of the Security Service team to validate the appropriateness of security expenditure and personal charges; and (e) reference to the concept of duty of care</p>

	<p>Management update: Aligned to the audit recommendation, consolidation is completed within the existing UN-Women Security & Safety Framework of Accountability Policy, and also aligned with the UN Security Management System Framework. The policy was briefed to the Executive Management team and is currently pending final approval within the UN-Women approval process.</p>
2021 – Audit of Country Office in DRC	<p>The Country Representative to establish a process for the consistent follow-up and sustainable implementation of previous oversight recommendations in the Country Office’s purview (CPEs, internal, external and programme partner audits), ensuring that action plans are updated in corporate systems in a timely manner. Accountability for these recommendations should be clearly assigned to managers who should periodically report on their progress. The Country Representative should actively seek headquarters and Regional Office advice and support in areas where the Country Office has less capacity to implement recommendations.</p> <p>Management update: Most of the CPE recommendations are already implemented and the M&E specialist recruited is carrying out regular monitoring of the status of those recommendations. With regards to partner audits, a regular follow-up action is taken through SharePoint. The office has even claimed financial finding reimbursement and has collected some money returned by the partners to solve the issues.</p>

Source: Compiled and monitored by IAS in Teammate