



第七十二届会议

临时议程* 项目 143

联合检查组

捐助者主导的对联合国系统各组织的评估

秘书长的说明

增编

秘书长谨向大会成员转递他本人和联合国系统行政首长协调理事会对联合检查组题为“捐助者主导的对联合国系统各组织的评估”的报告(见 [A/72/298](#))的评论意见。

* [A/72/150](#)。



摘要

联合检查组题为“捐助者主导的对联合国系统各组织的评估”的报告(见 [A/72/298](#))审查了对联合国系统各组织进行捐助者主导的评估所采用的各种办法、安排和做法，以确定具有共同挑战和关切的领域。

本说明反映了联合国系统各组织对该报告所提建议的意见。这些意见是在联合国系统行政首长协调理事会成员组织提供的投入基础上进行的汇总，各成员组织对该报告表示欢迎并支持其中的一些结论。

一. 引言

1. 联合检查组题为“捐助者主导的对联合国系统各组织的评估”的报告(见 [A/72/298](#))审查了对联合国系统各组织进行捐助者主导的评估所采用的各种办法、安排和做法，以确定具有共同挑战和关切的领域。

二. 一般性评论

2. 联合国系统各组织欢迎联合检查组关于捐助者主导的评估的报告，该报告对各种办法、安排和做法作了有益概述，确定了在这一重要监督机制方面存在共同挑战和关切的领域。

3. 报告审查了捐助者和各组织可如何受益于以更好的协商方式进行捐助者评估。各组织赞赏这一审查，总体上同意报告的结论，即这种方式可以大大促进组织学习、改革和完善。因此，它们普遍支持呼吁各组织与捐助者在进行规划和评估时加强协作，强调捐助者和各组织之间需要进行战略对话。

4. 报告承认各组织为捐助者评估投入了大量资源，注意到与这些评估相关的交易费用可能会大量占用各组织的核心活动资源。各组织对这一点表示赞赏。它们指出，在这方面进行更详细的成本效益分析将是有益的，但也认识到，报告探讨了是否可能标准化和简化捐助者审查程序，既向捐助者提供所需的资料，同时又减少对各组织的行政负担和费用。各组织表示支持通过多边组织业绩评估网或另一个平台进行标准化，指出可能有必要进一步发展该网络，将其作为一项通用工具，涵盖主要的组织业绩领域，比如战略管理、业务管理、关系管理、知识管理和发展实效。在这方面，它们希望多边组织业绩评估网能更深入地分析从评估中获得的良好做法。

5. 各组织赞赏报告提到一个关切问题，即捐助者对其评估工作所依据的标准、方法或指标并非总是保持透明，强调不仅要与被评估组织的秘书处，也要与各理事机构分享这些标准、方法和指标。

6. 就报告采用的方法，一些组织指出，由于并不是所有组织都保留捐助者主导的评估所涉各个方面的详细数字，因此，仅应将报告所载表格视为指示性的，特别是在联合国系统各实体之间进行比较时。

7. 关于多边组织业绩评估网，各组织认为，第 82 段中的意见值得注意，即“接受访谈的成员高级官员一致认为，该网络永远不能完全替代捐助者评估。”一个组织建议设立一个资金门槛值，当捐助者提供的资金达到该值时，即触发评估的需要，这样可以减少评估的频率及相关费用和后勤，至少在商定一个共同的综合评估机制之前应这样做。如果在一些国家中，有几个捐助者都希望开展评估，作为临时办法，可鼓励他们进行联合评估，这在时间和金钱上对各方都有益。

8. 虽然各组织认可报告的重要性和价值，但也指出，如能在几个领域作进一步的分析和改进，可以带来好处。例如，报告没有深入探讨捐助者主导的要求对一

个组织的治理会产生什么影响，特别是对该组织的评价和审计职能的作用与其理事机构的要求之间的关系有何影响。对许多组织来说，理事机构期望评价和审计职能就战略规划成果等领域提供反馈，并基于组织活动，从全组织的角度对治理、风险管理和控制框架提供意见。由于理事机构的要求和捐助者驱动(即项目或方案)的要求之间缺乏明确联系，又鉴于采用单一审计原则，一些组织欢迎提供指导，使其了解如何在组织一级和项目或方案一级分别向理事机构和捐助者同时提供两种不同类型的监督。各组织建议以联合检查组的报告为基础，在组织内部，如有可能，也与理事机构开展对话，讨论在不断变化的供资背景下，评价和审计职能作用的演变。

三. 对具体建议提出的评论

建议 1

联合国系统各组织的立法/理事机构应鼓励会员国之间更好地获取、传播和交换有关捐助者评估的信息，并应在这方面呼吁行政首长公布此种评估，途径是将其上传到联合国秘书长为此目的不迟于 2018 年设立的全球在线信息库。

9. 各组织支持这项建议，同意应努力加强问责制和透明度，并注意到该建议是针对立法机构的。在这方面，它们还支持公布资料，说明最常被评估的领域、采用的方法和标准以及报告要求，从而提高对会员国的透明度。但是，各组织对建立全球数据库的增值作用提出质疑。并非所有捐助者评估都是公开的，联合检查组应要求捐助者公开发布其报告，并要求各组织在其机构网站上提供这些报告。

10. 各组织表示支持披露评估报告，但也指出，联合检查组关于公开披露可能减少捐助者审查的数量这一看法也许不成立。公开披露捐助者审查报告可能会产生雪球效应，即新的审查和核查将提及和借鉴过去的问题。例如，内部审计报告的公开披露并未导致捐助者审查和评估数目的减少；在某些情况下，捐助者会要求说明评估报告中建议采取的行动的最新情况，为此提出更多问询。报告认为，多边组织业绩评估网所做的审查是作为捐助者审查的一种资源，而不是替代；这进一步证明前述假设值得质疑。

11. 此外，各组织认为，正如报告所述，如果所采用的评估方法不透明或者被审查的组织没有参加评估进程，则公开披露审查报告会有风险。在执行建议 1 之前，捐助者似宜确保评估和审查达到最低质量标准，并制定标准程序，在发布报告之前核实其内容的准确性。此外，从实际情况看，是否公布捐助者审查报告目前是由进行评估的捐助者决定，而政府可能不愿意向公众提供审查报告。所以，不应由参加组织的理事机构负责执行这一建议，因为在每一种情况下，进行审查的具体捐助者也需要批准公布报告才行。因此，一些组织认为，更合适的做法或许是由捐助者共同努力公布他们的评估，而不是依赖联合国系统各组织的立法机构及其秘书处来履行这一职能。

建议 2

加入多边组织业绩评估网的成员国应启动对 MOPAN 3.0 方法的评价，以评估其在提供预期水平的信息方面的精确性和实用性，并确定其是否可以有效减少对更多单独捐助者评估的需要。

12. 各组织对建议 2 表示有保留的支持，认为 MOPAN 3.0 仍处于推出阶段，对其进行评价为时尚早。有人指出，实际上将这一建议分派给各个组织的立法机构来执行似乎不得其所，因为它们并不直接决定与多边组织业绩评估网有关的问题。立法机构可以就这一问题提出意见，但无法实施所建议的行动。还有人指出，虽然对 MOPAN 3.0 的方法进行全面审查可能减轻进行重复和重叠审查的负担，但是否采纳对该网络的审查结果最终取决于捐助者。一个组织指出，在审查 MOPAN 3.0 之外，如能建立一个顾及所有成员国需要的多利益攸关方评估平台，由立法机构为其确立健全的框架和方法，以获取对一个机构的实效的集体印象，并减少对额外双边评估的需求，则可带来很大裨益。

建议 3

联合国系统各组织的行政首长应根据捐助者审查的数量和种类，在各自的组织中指定一个适当的中央职能，用于协调多种多样的捐助者评估，管理向捐助者提供的信息，规范沟通，确保连贯性，并跟踪负责的组织单位对调查结果和建议的后续行动。

13. 各组织支持建议 3，但指出，跟踪建议不同于执行建议，在一些组织中，落实行动和实现成果的责任分散在许多业务单位。在这种情况下，中央单位可以是该项建议的管理人，但即使其能力扩大，也不负责确保建议得到成功执行。

建议 4

联合国系统各组织的行政首长应与捐助者协作，确定捐助者评估的关键要素，并应在适当顾及审计和评价机构的独立性的前提下，鼓励这些机构在风险评估和工作计划中考虑到这些要素，以避免可能的重复和重叠。

14. 各组织普遍支持建议 4，认识到它的务实精神，并指出，在没有关于捐助者审查的协调一致框架的情况下，使监督机构的工作计划与捐助者的保证要求保持一致是有意义的。但它们也提出了几个关切问题。鉴于目前强调采用精益、成本效益高和有实效的监督办法，同时要求提高报告的透明度，力求保证取得成果、结果和影响，监督部门做出这些调整的能力受到限制。此外，监督职能部门可能无法采纳捐助者的意见，而且专注于所有或某些捐助者的条件可能会使监督职能无暇顾及组织面临的关键风险和问题，特别是在捐助者未提供相称资金的情况下。因此，各组织必须确保在捐助者的具体利益与方案国和其他伙伴的利益之间取得平衡，并符合《2030 年可持续发展议程》、联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查和《人道议程》。最后，还有人指出，现有的治理结构已为捐助者与方案国进行互动协商提供了机会，以确保适当考虑他们的利益和优先事项。

建议 5

联合国系统各组织的立法/理事机构应要求行政首长各自组织的内部审计和评价办公室确定并提供充足的资源和支持，使其能够提供必要水平的保证，这将有助于减少与第三方进行的外部审查、核查和评估发生重复和重叠。

15. 各组织支持要求立法机构为内部审计和评价办公室确定并提供充足的资源和支持。一些组织认为，尽管许多组织已经承受了预算的实际零增长，但这些办公室有足够的资源来有效履行职能。不过，有人指出，任何资源减少都可能影响到开展质量保证、监测、问责和监督工作的机构能力。还有人指出，报告如能更明确地展示对内部监督职能的供资与减少外部审查之间的联系，则会更有帮助。

建议 6

联合国系统各组织的行政首长和秘书长应在联合国系统行政首长协调理事会的范围内，制定一个共同立场，以启动与捐助者的高级别对话，从而确定共同的优先事项，建立一个具有强有力框架和方法的多利益攸关方评估平台，以获取对一个机构业绩的集体印象，并减少对额外双边评估的需求。

16. 各组织支持建议 6，认为缺乏关于捐助者审查的协调一致的监管框架是一个根本问题，建立对话平台以确定共同的优先事项，有助于解决这一问题。不过，各组织指出，与捐助者的互动通常是针对特定机构进行的，这种互动可支持有关机构与其捐助者进行持续对话。虽然普遍欢迎采用联合国全系统办法，但也应为针对特定机构的评估和对话留有空间。此外，应避免按照最严苛的要求来规范捐助者评估，而不考虑成本效益。进行普遍评估可能破坏持续开展对话，因为这会鼓励捐助者在进行核查时不考虑对联合国系统造成的高额行政费用。最后，各组织指出，除多边组织业绩评估网以外，目前已经形成了捐助者之间进行战略对话的论坛，其中包括 Utstein 小组和日内瓦小组。