



方案和协调委员会

第六十届会议

组织会议，2020年4月16日

实质性会议，2020年6月1日至26日*

临时议程** 项目3(b)

方案问题：评价

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处方案评价建议三年期
审查

内部监督事务厅的报告

摘要

本报告根据方案和协调委员会第二十二届会议作出的在委员会认可内部监督事务厅(监督厅)建议三年后对建议执行情况进行审查的决定(A/37/38,第362段)提交。本三年期审查查明了监督厅对联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)方案评价提出的两项建议的执行情况。

检查和评价司2017年对近东救济工程处的评价，重点评估2010年至2015年期间工程处促进巴勒斯坦难民体面生活水平工作的相关性、效力和效率，这一时期与工程处2010-2015年中期战略相吻合。在近东救济工程处开始实施2016-2021年中期战略之际，此次评价是要利用工程处对以往经验的深刻认识，帮助工程处以更清醒的认识为未来几年规划一条行动路线。根据对工程处提供的大量信息的审查及对相关工作人员的访谈，三年期审查认为两项建议都已得到令人满意的执行。

监督厅在建议1中，要求近东救济工程处加强问责框架，更好地界定职能和责任，加强全组织规划，关注共有问题，并加强监测和评价职能。大量证据表明，为解决所有方面采取了各种行动。在近东救济工程处咨询委员会认可

* 实质性会议暂定会期。

** E/AC.51/2020/1。



2016-2021 年中期战略后，工程处为加强问责框架作出了重大努力，制定了更加明确的职能和责任定义，建立了更加稳健、一致的成果框架。此外，发布了增强战略一致性的新规划工具和流程，并加大了全机构规划和跨领域协作。受访者一致认为，通过上述努力，增加了战略的所有权，加大了工作方法的协作性，更清晰地阐述和传播了近东救济工程处的工作及成就和需求。根据收集的证据，认为这项建议已经充分执行。

监督厅在建议 2 中指出，必须加强财务问责制，要求近东救济工程处确定全面实现 2016-2021 年中期战略业绩目标所需要的适当资源，记录并定期报告资金短缺的影响。但是，尽管作出了这些努力，并且对近东救济工程处的财务进行了严格审查，但工程处业务的政治和经济环境充满挑战，难以从资源增加的角度来确定这些努力所产生影响的明显迹象。然而，受访者一致认为，目前创造的条件将使本组织更加有力地提出财政需求，并助推更有效地开展资源调动工作。

一. 引言

1. 方案和协调委员会在 2017 年第五十七届会议上，审议了内部监督事务厅(监督厅)检查和评价司编写的关于联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)方案评价的报告(E/AC.51/2017/3 和 E/AC.51/2017/3/Corr.1)。
2. 委员会注意到近东救济工程处业务环境充满挑战，赞扬工程处对中东和平进程的重要贡献，赞扬其支持巴勒斯坦难民的重要人道主义工作。委员会建议大会认可监督厅关于近东救济工程处评价报告第 68 段和第 70 段所载建议，强调工程处必须加强问责框架及其成果监测和评价职能(A/72/16，第 187 段)。
3. 本报告是根据原报告所载两项建议的三年期审查发布的。审查还评估了建议的执行是否以及在何种程度上促成了方案变化。
4. 三年期审查的方法有：
 - (a) 审查分析通过监督厅建议数据库监测的建议进展报告；
 - (b) 分析从近东救济工程处得到的与建议相关的各种专题的相关信息、文件和报告；
 - (c) 对近东救济工程处重要工作人员进行有针对性的抽样访谈。
5. 报告纳入了在起草过程中从近东救济工程处收到的意见。与近东救济工程处分享了最终草稿，供其提出正式意见。监督厅对近东救济工程处在编写本报告过程中给予的合作表示感谢。

二. 结果

6. 监督厅 2017 年向近东救济工程处提出了两项建议：(a) 加强问责框架；(b) 确定全面实现 2016-2021 年中期战略业绩目标所需要的适当资源，记录资金短缺影响并定期向咨询委员会和其他主要利益攸关方报告。
7. 考虑到近东救济工程处已经提交监督厅的文件以及为这次审查收集的其他证据，监督厅确认两项建议都已执行。还有证据表明执行建议后所取得的具体积极成果。两项建议的执行情况阐述如下。

建议 1

加强近东救济工程处的问责框架

8. 建议 1 内容如下：

为强化问责制框架，并尽可能有效、高效地实现 2016-2021 年中期战略设想的目标，近东救济工程处应(根据建立问责制框架的早前计划)做到以下几点：

- (a) 横向和纵向分清职责，促进实现 2016-2021 年中期战略的整体和具体目标，包括每项目标由哪个部门主要负责，每项目标由哪个部门协助实现；

(b) 以总部和外地执行计划为基础，加入具体要素，用以强化全组织的方案规划和执行工作，尤其注重贯穿各领域的举措；

(c) 加强成果监测和评价职能，具体包括：(1) 在成果监测系统中，将 2016-2021 年中期战略的战略目标、单位工作计划和个人工作计划明确联系起来；(2) 建立一致的基线数据、业绩指标、SMART 指标，改善数据可得性；(3) 查明风险，例如意外后果和可持续性问题的；(4) 确定机制，用于对 2016-2021 年中期战略计划的执行情况作出内部监测，包括监测和评价反馈环。

绩效指标：制订和执行一项更全面的问责制计划，促使有效执行 2016-2021 年中期战略，其中包括：针对上文(a)，高级管理当局就各个部门对实现各项目标所起作用发表的指导意见；针对上文(b)，总部执行计划和外地执行计划，其中纳入具体资料，说明使用哪些要素完成规划和执行贯穿各领域的举措；针对上文(c)，采用已确定的四种方式强化的成果监测和评价框架。

9. 根据这项建议，并考虑到近东救济工程处咨询委员会对其 2016-2021 年中期战略的认可，近东救济工程处为加强问责框架采取了多项行动。

10. 中期战略对监督厅评价确定的多数挑战作出了有效应对。与 2010-2015 年战略不同，新战略纳入了全面的共同监测矩阵，确保战略成果和产出与方案业绩指标和战略成果明确联系和对接。矩阵还包括 190 个扩大指标的具体目标和基线数据，支持在成果和产出层面衡量和管理成果，并明确确定负责数据收集对照指标进行分析和报告的主要部门和领域。对中期战略中的每一项战略成果、成果和产出，都明确了负责部门和级别，能够更直接地确定五项战略成果的贡献部门。这在战略成果 4 中尤为明显，该成果与上个中期战略中的体面生活标准目标相对应(这是监督厅 2017 年评价的重点)，现在明确确定了具体负责实现该战略目标的四个部门。矩阵并明确阐述了管理和业务效力承诺的职责和绩效指标。

11. 近东救济工程处在其他监管文书中进一步界定了有助于实现 2016-2021 年中期战略的组织结构、职能和责任，如：

(a) 2016 年，外地办事处和总部部门高级主管(执行职能主任、支助职能主任、方案主任、外地主任)与主任专员之间采用了契约信函。契约信函明确了年度业务计划的问责结构，阐述了与实现战略成果相关的方案和业务优先事项，还提出了当年的风险管理要求和预算框架；

(b) 2017 年 2 月 8 日，第 21 号组织指令规定了为实现战略目标和成果而制定实施中期计划所需的结构、流程和系统，并正式概述了有效实施方案和项目管理周期不可或缺的职能和责任，包括规划部的职能和责任(第 6.3 节)。

(c) 在最低一级，规划部制定的技术指示 1(项目确定、核查、批准)和项目程序手册规定了具体项目的管理程序、职能和责任，并确保其与中期战略对接。

12. 共同监测矩阵是监测评估近东救济工程处五个战略成果业绩的主要框架。新矩阵扩大了指标数量，并深入到成果和产出层面。所有成果和产出都有相关的指标、分类标签、基线数据和具体目标。规划部根据外地办事处在采用使用指标方

面的需要和经验，定期修订和更新矩阵。矩阵还用来指导所有外地办事处和总部部门的数据收集和报告工作。

13. 审查中对部分工作人员进行了访谈，他们都对新成果框架的改进表示赞赏，但表示部分指标领域更为成熟，目前监测的指标数量往往过大，无法在组织内部引发有意义的讨论。但是人们普遍认为，成果框架和监测系统的改进以及定期反思会议的制度化，对整个组织更加有力的评价思维产生了积极影响。

14. 但是，工作人员也表示，加强独立评价职能方面进展缓慢。最近的多边组织绩效评估网 2017-2018 年评估也指出了这一点，主要利益攸关方对此表示认同。金融危机对近东救济工程处进行独立的整体或中央评价的能力产生了负面影响。近东救济工程处制定了涵盖 2016-2021 年中期战略期间的中期评价计划和年度评价计划。然而，财务状况导致计划资金不足，多项评价没有按计划进行。¹ 工作人员还表示，问题之一是 2018 年近东救济工程处负责评价工作的内部监督事务部损失了多名工作人员和大量知识，2019 年不得不重建工作小组。²

15. 多边组织业绩评估网也指出了这些问题，认为缺乏战略评价是需要改进的一个重要方面。报告强调监测人员能力必须适应新成果框架的要求，接受调查的捐助者认为目标和指标存在重复。在本次审查时，内部监督事务部正在对近东救济工程处中期战略的监测报告活动进行评价。本次审查期间尚未提供该文件，但评估结果将为关于基于成果的监测系统的总体决定提供参考，并有助于改进对中期战略及其战略成果的监测和报告。

16. 近东救济工程处调整结构和组织流程，使之与 2016-2021 年中期战略新成果框架明确对接，加强了规划和报告流程。

17. 中期战略对规划系统进行了重大改革，如用战略规划(针对每个业务领域)和年度业务计划取代外地执行计划和总部执行计划。通过的新战略规划与中期战略时间相同，外地办事处将能灵活适应业务环境的需求和优先事项，对工程处总体战略作出明确贡献，将一套战略目标和产出成功扩展到外地一级。第 21 号组织指令对方案和项目周期管理进行监管，要求所有战略规划遵循中期战略的规定，并“在外地办事处和总部部门协商后”制定，以确保每个计划为全体所有(指令第 1.2.3 节)。本次审查分析的战略计划(西岸和约旦外地办事处战略计划)的每个战略成果采用类似结构，展示了对接，包括需求和挑战分析，阐述了当前业务，确定了中期战略期间的关键优先事项。战略规划还包括一个风险登记册矩阵，并根据本组织在实现战略成果过程中面临的企业风险建立了缓解应对机制和风险监测机制。

¹ 多边组织业绩评估网评估报告指出：“中央评价资源不足，仅占近东救济工程处方案预算的 0.1%，而其他联合国机构的平均预算为 0.3%。2018 年初，优先评价所需资金的到位率为 0%；2017 年，所需资金到位率仅为 10%。缺乏评价资源使评价职能工作受到限制，并使零敲碎打的评价活动基本上依赖捐助者资助。”多边组织业绩评估网，《联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)2017-18 年业绩评估》(2019 年)。

² 新评价司司长于 2019 年 4 月上任。

18. 战略计划是在年度业务计划中实施的，后者设定了本年度的优先事项，并更新了每个外地办事处和总部部门不同方案和举措的目标和财务估计数。年度业务计划的编制同样以第 21 号组织指令为指导。在规划部的领导下，总部方案主任和外地高级主管进行协商，确保外地和总部在实现战略成果而开展的工作相互对接。
19. 规划指示向下延展到项目一级，其中 1 号技术指示(项目的确定、核实和批准)确立了制定、审查和内部批准项目大纲及提案的程序。拟议的干预措施做到相互对接，且直接有助于实现战略成果。
20. 与工作人员的讨论表明，新系统使总部和外地办事处之间并使不同方案之间的信息流动更加连贯和协调，有助于提高资源的利用效率。一位受访者表示，新的项目确定程序有助于更好地对五个外地办事处的现有方案举措进行摸底，并更有效地加以利用。
21. 数据收集和报告程序是根据监督厅建议而作出重大改进的其他几个关键领域。为确保矩阵的应用做到协调一致并确保成果管理制可靠有力，规划部开发了几项工具，为数据输入、指标解释和分析等监测工作提供指导。
22. 2018 年发布的分步指南涵盖了成果管理制的技术方面，以明确监测的职能和责任，并以成果管理制的修订版为负有职责的工作人员提供指导。这项指南建立了一种职能分明的系统方式，确保所输入的数据在不同层级得到审查与核实。反过来，有关矩阵解释的实质性方面则在共同指标手册中进行阐述。该手册同样是规划部编制的，并在 2019 年作了修订。手册将矩阵与结果计算方法进行汇编，为参与数据收集、质量保证和报告过程的所有工作人员提供了报告指导，促进了连贯一致的数据收集和报告工作。手册还概述了近东救济工程处的报告周期和时间表、作用和责任，解释了工程处对业绩评价所采用的红绿灯评价法，并附有一套常用报告术语。
23. 在外地，输入成果管理制系统的数据按季度进行分析和报告，在全工程处层面则进行年中和年度分析和报告。风险管理做法已牢固确立。在整个方案管理周期内设定的不同时间点对风险进行监测。³ 主要风险连同假设、优先事项和中期战略指标进展审查，均按季度进行监测、更新和记录，并在年中和年度结果审查会议上进行审查。紧急呼吁报告还包括风险登记册，每两年审查和更新一次。
24. 本次审查中的访谈证实，总体而言，工作人员赞赏中期战略有效明确了职能和责任，改进了成果框架和规划工具的质量及战略上的横向一致，并促进了整个工程处加强协作的工作方法。他们并赞扬为促进不同组织层面对业绩进行反思和鼓励讨论所作的努力。受访者一致认为，采取更综合的方式加强了对中期战略的所有权，并有助于更加明确地阐述和传播近东救济工程处的工作、成就和需求。
25. 总体而言，在对近东救济工程处提供的许多证据以及受访工作人员的证词进行评估之后，可以有把握地认为，问责框架和成果监测系统已得到显著改进，而建议 1 已得到完善执行。多边组织业绩评估网评估报告对此加以确认。在对主要

³ 第 21 号组织指令第 6 部分：支持企业风险问责和管理的结构。

业绩指标 7(强化而透明的成果重点, 以职能为明确导向)的分析中, 评估网认识到近东救济工程处对成果管理制坚定的全面承诺, 并赞赏地注意到“工程处明确协调了规划和报告, 以确保中期战略承诺在本组织各级计划中得到体现”,⁴ 并将其认定为近东救济工程处 2018 年的优势领域。⁵

26. 这项建议已经执行。

建议 2

确定全面实现 2016-2021 年中期战略业绩目标所需的应有资源水平, 并记录/通报资金缺口

27. 建议 2 的内容如下:

继建立一致的成果监测基线数据、业绩指标、SMART 指标和改善数据可得性后, 近东救济工程处应:

(a) 确定适当水平的所需资源, 使工程处能够在规定的援助目标人口(总体)以及最需要得到援助的人群中充分实现 2016-2021 年中期战略的业绩指标;

(b) 编制文件, 说明资金缺口对实现 2016-2021 年中期战略目标以及有关可持续发展目标产生的影响, 并向咨询委员会和其他关键利益攸关方定期通报有关情况。

绩效指标: 以下方面的制订和执行情况: 针对上文(a), 编制文件, 说明在规定的工程处援助目标人口中充分实现 2016-2021 年中期战略的业绩指标所需的适当资源; 针对上文(b), 编制文件, 记录就资金缺口对实现 2016-2021 年中期战略目标以及有关可持续发展目标产生的影响问题与咨询委员会和其他关键利益攸关方的沟通交流情况。

28. 2016-2021 年中期战略中的一个章节, 按战略成果、方案、行动领域和资金流开列了近东救济工程处整个战略期间的所需资源。中期战略要求管理人员进行月度和季度审查, 并对整个工程处的支出和结果进行年中和年度审查。为了使近东救济工程处能够履行中期战略所载任务并确保必要的资金, 分别为 2016-2018 年和 2019-2021 年两个两年期通过了资源调动战略。两项战略探讨了获得必要资源交付中期战略规定的战略目的最佳方式, 并为加强近东救济工程处的财务稳定奠定了基础。

29. 为遵循中期战略规定的报告义务和现行的各项组织指令, 外地办事处每月进行支出审查。这一信息输入到了整合此类信息的全工程处季度支出审查, 确保资源根据需要进行调动, 并确保掌握三个资金流(方案预算、紧急呼吁和项目)的资金缺口情况。季度支出审查由总部财务部协调, 并与所有五个外地办事处开会商

⁴ 多边组织业绩评估网,《2017-18 年业绩评估》, 第 34 页。

⁵ 同上, 第 47 页。

议。在季度审查期间，外地办事处有机会与总部讨论资金缺口问题，并一起商定解决方案。

30. 财务信息和资金缺口也列入全工程处的年度业务报告，并与实现战略成果进展挂钩。

31. 鉴于监督厅建议近东救济工程处记录并定期通报资金缺口对实现 2016-2021 年中期战略目标的影响，定期向咨询委员会上报了财务信息和资金缺口新情况，及其对实现战略成果的影响。咨询委员会全体会议每年两次(6 月和 11 月)收到详细信息，并通过其小组委员会的四次会议采取季度后续行动。财务信息每年向大会报告。

32. 资源分配咨询委员会也讨论了资金缺口及其对战略成果的影响，委员会每年召开会议，就预算提出咨询意见，并经常就影响外地办事处或总部部门财政资源分配或重新分配的特别事项进行磋商。咨询委员会的建议提交主任专员批准。建议涉及的问题包括某项干预措施因资金不足而暂停可能对教育产生的负面影响。

33. 工作人员访谈证实，尽管对近东救济工程处进行了相当严格的财务审查，但由于工程处所处的严峻业务环境和面临的财务、政治挑战，很难看到出色的报告工作对资源增加产生的直接影响。然而，(针对建议 1)受访者一致认为，强化情况说明有助于更清晰地传达因资金缺口停止向难民提供重要服务将会产生的影响，并希望这种沟通最终有助于工程处克服财政困难。

34. 明确阐述近东救济工程处财务框架的努力也得到了多边组织业绩评估网和欧洲联盟的承认。评估网认识到工程处业务环境恶劣，开发替代性财务框架能力有限，但是赞扬近东救济工程处关于资源分配的决定“阐述清晰、透明并体察到严峻的财务现实”；赞扬工程处制定了“与核心任务、战略要务及一个开展短期任务的业务模式相符的日益多样化的资源调动办法”，赞扬工程处成功实现资金来源多样化，传统捐助方的捐款从过去的零一跃增加到 2017 年预算的 13.32%。⁶

35. 欧洲联盟委员会最近的一项执行决定以同样的措辞表示：

在此背景下，近东救济工程处 2016-2021 年中期战略发挥了日益重要的作用，把工程处的工作重点重新转向核心业务(初级保健、基础教育和社会救济)，从而为整合和节省支出创造了条件。虽然工程处中期战略预计的技术性改革比较敏感，但改革仍在继续，预计将有助于改善工程处的财务稳定，并确保向难民中最困难的群体提供高质量的服务。⁷

36. 鉴于现有证据，认为此项建议已充分执行。

⁶ 同上，第 25 页和 27 页。

⁷ 2018 年 12 月 5 日委员会执行决定，附件 2，第 5 页。可查阅：https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c_2018_8193_palestine_mod_unwra_merged.pdf。

三. 结论

37. 过去三年，近东救济工程处为执行监督厅 2017 年评价提出的两项建议采取了重大步骤。新的 2016-2021 年中期战略得到批准，是加强问责框架的重大努力，更加明确地界定了职能和责任，建立了更加稳健而连贯的成果框架，采用了新的规划工具和流程，加强了战略对接、全机构规划和全面协作。同时，在查明资金需求和资金缺口方面作出了重大努力，建立了资金缺口影响的可靠报告制度。近东救济工程处最近面临财政危机，并处于艰难的政治和经济环境，因此这些努力的影响尚不明朗，但是大多数受访者认为，所创造的条件最终将帮助工程处更有力地说明财政需求，并为更有效地调动资源作出贡献。

38. 受访者认为这三年出现了新的变化迹象，多边组织业绩评估网等开展的独立评估对此持同样观点。

主管内部监督事务副秘书长

法图马塔·恩迪亚耶女士

2020 年 3 月

附件*

从联合国近东救济工程处的意见

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)感谢内部监督事务厅(监督厅)检查和评价司对近东救济工程处提高巴勒斯坦难民生活水平的工作进行的 2017 年初步方案评价。近东救济工程处并赞赏检查和评价司 2019 年完成的十分全面的三年期审查。

近东救济工程处对报告草稿没有进一步的意见，并感谢检查和评价司给予工程处提出意见的机会。

初步评价和审查为近东救济工程处提供了一个良好的学习机会，工程处高兴地看到监督厅检查和评价司在审查中认识到工程处在执行 2017 年评价提出的两项建议方面取得了重大成就。

* 在本附件中，内部监督事务厅列出了从联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处收到的评论意见全文。这一惯例是在独立审计咨询委员会作出建议以后按照大会第 64/263 号决议确立的。