



第六十六届会议

议程项目 132 和 140

审查联合国行政和财政业务效率

联合检查组

联合国系统的问责制框架

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递他和联合国系统行政首长协调理事会关于联合检查组题为“联合国系统的问责制框架”的报告(JIU/REP/2011/5)的评论意见。

摘要

联合检查组题为“联合国系统的问责制框架”的报告(JIU/REP/2011/5)说明并评估了联合国系统中现有的(各种)问责制框架,查清了其中存在的欠缺。该报告分析了不具备单独正式问责制框架文件的组织内现存的构成部分。此外,该报告确定了拟订并落实问责制框架/问责制构成部分的良好/最佳做法。该报告载有 7 项建议:给立法机构的 2 项建议和给行政首长的 5 项建议。

本说明介绍了联合国系统各组织对报告所载建议的意见。依据联合国系统行政首长协调理事会成员组织提供的投入对联合国系统的观点进行了综合。



一. 引言

1. 联合检查组题为“联合国系统的问责制框架”的报告(JIU/REP/2011/5)说明并评估了联合国系统中现有的(各种)问责制框架,查清了其中存在的欠缺。该报告分析了不具备单独正式问责制框架文件的组织内现存的构成部分。此外,该报告确定了拟订并落实问责制框架/问责制构成部分的良好/最佳做法。

2. 报告发现,联合国7个组织有单独的正式问责制框架,秘书处3个实体有方案一级的问责制框架。联合国系统其他组织在不同程度上有问责制的各种主要构成部分,其中几个组织有强有力的内部控制系统或构成部分。该报告的结论认为,问责制不仅是健全的内部控制系统。问责制应包括确定与会员国的政治协约;主要利益攸关方可求助于投诉和回应机制;各组织对会员国、受益人和一般公众的透明度;强有力的问责制文化等问题。

3. 联合国系统各组织普遍支持该报告的内容和结论。相关建议大体符合大多数机构的分析和结论;与行政首长有关并得到其接受的建议将得到相应处理。

二. 一般性评论

4. 联合国系统各组织赞扬联合检查组的报告,赞同所提建议的要点,并指出报告列入了为问责制设定基准的有用信息。联合检查组恰当地确认问责制是复杂和多方面的。检查组提出了可适应各组织具体情况问责制总体框架和基本原则。

5. 各机构尤其赞同重点关注与会员国之间的政治契约(协约),因为这些契约界定了联合国系统各组织的行动界限。在这方面,各机构支持提请立法机构关注,需要在成果管理制方面取得进展,并需要提供落实此项工作所需的资源。各机构同意将特雷德韦委员会赞助组织委员会设立的最佳做法纳入内部控制框架。这些最佳做法是公认的国际标准,所有机构都可予以有效利用。

6. 各机构还一致认为,处理对利益攸关方更广泛问责的正式和非正式投诉和回应机制很重要,必须在问责制框架内予以考虑。他们赞同联合检查组的意见,即问责制框架的实质重于形式;并认为问责文化以及在业务中具体适用问责制有重要意义。此外,各机构表示注意到报告中的结论,即查明没有正式问责制框架的那些机构的共同特点是缺乏对采购提出质疑的机制。

7. 同样,各机构认为,该报告将受益于进一步澄清几个问题。报告中提出发生报复行为后缺乏申述程序的意见;各机构希望就这一点指出,应明确核实这种泛泛的说法,以确保其陈述准确——部分原因是报告中的说法可能引起工作人员对举报不当行为的担心。此外,报告建议所有组织(各)发布一个综合“反欺诈政策”;

不进一步提出具体的支持论据难以证明这一点，因此作出进一步阐述将有益于此项建议。

8. 关于该报告中有关获得信息和组织内部透明度(例如，工作人员要求提供用于上诉的文件)的内容，应注意到各组织间就问责措施进行的信息交流涉及在各组织间流动的工作人员。

三. 对建议的具体评论意见

建议 1

联合国系统尚未设置单独问责制框架的各组织，其行政首长应参照本报告所载的各项基准，把这一工作作为优先事项。

9. 联合国系统各组织支持并欢迎此项建议。各组织指出，问责制总框架将有助于使组织使命、战略规划、评价、组织学习和成果之间的联系更加具体化。设立这一框架可能也有助于确定以上各要素之间的差距。但是，实施此项建议应考虑到各组织间的独特差异，尤其是在与实施投诉和回应机制有关的基准(基准 16 和 17)方面的差异。因资源有限，一些组织可能无法设立监察员和调解员。

建议 2

联合国系统尚未采取行动的各组织的立法机关，应根据成果管理制作出决定，确保必要的资源拨用于落实各组织的战略规划和成果管理工作。

10. 联合国系统各组织支持并欢迎此项建议。

建议 3

行政首长应在提交立法机关的年度报告中纳入评定内容，包括自评结果。

11. 各机构指出，需进一步明确建议 3 中提出的向立法机构提交的信息的详情和性质。各机构指出，向立法机构提供信息可导致敏感信息的公开传播。例如，考虑到所涉信息的敏感性，联合国内部将特别关注与法律事务厅活动有关的报告。在这个例子中，公开报道法律事务厅有关本组织处理第三方索赔方式的弱点的内部评估，可能妨碍联合国今后维护其权利主张的能力。

建议 4

尚未向工作人员通报对员工实施纪律措施的有关决定的各组织，其行政首长应该通过以下形式这样做：(在年度报告的附件中并在网站上)发布有关名单，说明违纪行为及采取的措施，同时保证不透露当事员工的姓名。

12. 联合国系统各组织支持并欢迎此项建议。

建议 5

行政首长应该指示人力资源部门设立有关机制，制定具有创造性的方式方法，通过嘉奖、奖赏及其他奖励措施激励员工，表彰杰出的工作表现。

13. 联合国系统各组织支持并欢迎此项建议。但各组织指出，还应提及拓展性任务、职务轮调、职业见习、参与任务、增加责任和权力等其他激励和职业发展手段。各组织还指出，业绩计酬是国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)职权范围内的问题。公务员制度委员会报告以及联合检查组此一报告所载的行政和人力资源问题和建议，已经提出联合国秘书处的业绩管理和奖罚工作人员这一更广泛的问题，供大会审议。当前，提出该工作领域的其他任务将会产生重复。因此，各机构建议，联合国系统各组织和公务员制度委员会有必要就依据业绩拟订更有效的奖罚工作人员制度积极开展协作。

建议 6

行政首长如尚未采取行动，应抓紧制定并执行信息披露政策，在各自的组织内提高透明度和问责制，并据实向立法机关报告情况。

14. 联合国系统各组织支持并欢迎此项建议。对于尚未采取以上措施的组织，正开展努力，以确保内部控制框架、财务披露、反欺诈、诚信和道德操守方面的强有力政策。然而，任何披露政策应包括充足的保障措施，以全面保护联合国系统各组织的利益。免于披露的情况应至少包括以下方面的考虑：(a) 保密；(b) 可能危害个人；(c) 安全；(d) 法律考量。

建议 7

大会及其他立法机关应请各自的行政首长对相关问责制框架/体系的落实情况进行后续评定，供立法机关于 2015 年进行审议。

15. 联合国系统各组织支持并欢迎此项建议。但是，它们指出，各机构将审查联合检查组报告所载建议之外的问责制框架。