



方案和协调委员会

第五十六届会议

组织会议，2016年4月21日

实质性会议，2016年5月31日至6月24日

临时议程* 项目 3(c)

方案问题：评价

关于对联合国环境规划署进行方案评价的建议执行情况的三
年度审查

内部监督事务厅的报告

摘要

本报告是根据方案和协调委员会第二十二届会议如下决定提出的：在对提交给委员会的评价做出决定三年后需审查其建议的执行情况(见 [A/37/38](#), 第 362 段)。这次三年度审查是确定内部监督事务厅(监督厅)对联合国环境规划署(环境署)的方案评价中均获得委员会核准的 5 项建议是否已得到执行，并评估其执行在多大程度上促进了方案的变动。

监督厅确定，其中一项建议已得到执行，3 项已部分执行，1 项待 2016 年执行。监督厅还注意到环境署已全部或部分执行的建议所产生的具体积极成果的早期迹象。最后，监督厅确定了环境署部分执行或未执行 4 项建议的原因。

建议 1 吁请环境署建立一个机制，使合作伙伴能够分享针对其与该方案协作情况的反馈，并指示评估其伙伴关系的相对成本效益，这种关系的数目当时正大幅度增加。环境署未能成功实施这两项行动中的任何一项，原因是负责该建议的

* E/AC.51/2016/1。



组织单位的人员配置有所变动。因此，这一建议未得到执行。环境署已同意在 2016 年就此采取行动。

建议 2 建议环境署开发一个数据库，以追踪请其提供能力建设援助的要求，并利用这一数据制定一项提供能力建设服务战略计划。直至 2015 年 3 月，环境署一直采取具体步骤以建立这一数据库。然而，这一进程随后停滞不前，原因是工作人员更替及对该举措自主权的误解。因此，该数据库尚未建成。然而，环境署报告说采取了其他行动来加强其提供能力建设服务的战略。因此，这一建议部分得到执行。一旦环境署完成并开始使用计划中的数据库，监督厅就会认为建议得到完全执行。

建议 3 的重点是环境署需要加强其区域办事处。环境署一直积极努力执行这一建议。所采取的步骤包括：印发一份业务指导说明草案和一项题为“加强环境署区域战略存在：促进我们希望的将来”的政策；修改上下级关系，使区域主任现在直接向副执行主任报告；改划区域主任和一些由经常预算供资的区域办事处工作人员的员额，并提供更多的区域办事处工作人员；通过项目审查委员会的订正职权范围将区域办事处的观点纳入该委员会；加大力度将区域办事处纳入制定中期战略和工作方案的工作。监督厅注意到由于这些变动而出现的初步具体成果，并待目前为草案的业务指导说明一俟获得核准，则认为该建议即得到全部执行。因此，该建议已得到部分执行。

建议 4 要求确立用于为专题优先领域的活动分配资源的明确和透明的标准。环境署在这一目标上取得了进展，原因是其在 2018-2019 年工作方案中采用成果预算编制方法，并阐明了根据预期成果分配资源的新方法而不是公式化地在之前预算的基线上增加或减少。现在是使用专题性、基于方案的标准来分配这些资源，而次级方案协调员则就资金需求提供咨询意见。在将环境基金(环境署不限用途资金的核心来源)的资源分配给次级方案活动方面仍需取得进展。然而，这些分配款仍由相关司长掌握酌处权，而对此既无设定标准，也无透明的程序。因此，这一建议已部分得到执行。监督厅鼓励环境署加大其最初的工作力度，利用基于成果的标准和更透明的分配资源程序，为此确保用于专题活动的财政资源也是根据基于成果的原则分配。

建议 5 的重点是次级方案协调员通过最终确定其职权范围而发挥的作用。尤其是自 2014 年中期以来，这一作用已得到综合、澄清和加强，当时雇用了 P-5 职等的新的全职协调员。环境署表示，这一结果加强了体制协调，加固了项目和体制目标之间的联系，并减少了各司的需求与专题次级方案的需求之间的利益冲突。因此，建议已得到执行。

环境署迄今针对监督厅的建议所采取的步骤，有可能会在 7 个优先专题领域帮助加强区域存在和对成果的更有力的注重。环境署应再次承诺全部执行这些建议。

一. 引言

1. 方案和协调委员会在 2013 年第五十三届会议上审议了内部监督事务厅(监督厅)关于联合国环境规划署的方案评价的报告(E/AC.51/2013/2)。委员会认识到,环境署已在解决广泛的环境问题方面取得了积极的成果,是制订全球环境规范和标准中的重要力量,并在建设各国政府能力方面取得了积极成果。它注意到正为加强环境署进行的努力以及该署在促进联合国系统内协调一致地落实可持续发展所涉环境层面的作用。在这方面,委员会强调,必须促进可持续发展的经济、社会和环境层面的均衡整合,并促进联合国系统内的协调。委员会还欢迎环境署根据会员国的需要和优先事项,努力加强其能力建设方面的支助服务。委员会赞同监督厅的 5 项建议。

2. 本报告是根据对这些建议的三年度审查提出的。报告审查了建议目前的执行情况。审查的目的是报告各项建议的执行情况,以及执行这些建议是否并在多大程度上促进了方案变化。

3. 三年度审查采用的方法包括:

(a) 审查和分析通过监督厅问题追踪数据库监测的各项建议执行情况的双年度进度报告;

(b) 分析从环境署获得的相关信息、文件和报告;

(c) 对有目的地抽样选出的 20 名环境署高级管理人员和方案人员进行面对面或电话访谈。

4. 本报告在起草过程中收录了得自于环境署的评论意见。最后草案与环境署共享,后者提供了最后的评论(见附件)。监督厅对环境署在起草本报告中给予的合作表示感谢。

二. 成果

5. 环境署的任务是按照联合国可持续发展大会题为“我们希望的将来”成果文件(大会第 66/288 号决议)第 88 段、大会第 67/213 号决议和理事会第 27/2 号决定,成为全球环境主导机构,负责制定全球环境议程,促进联合国系统内协调一致地落实可持续发展所涉环境问题,并成为具有权威性的全球环境的维护者。这一任务已随着理事会(2013 年在大会第 67/251 号决议中更名为联合国环境大会)后来的决定而演变。¹

¹ 另见大会 1972 年通过的第 2997(XXVII)号决议; 1997 年经理事会经第 19/11 号决定通过的《关于联合国环境规划署的作用和任务的内罗毕宣言》; 2004 年通过的统称为“卡塔赫纳一揽子计划”的关于国际环境治理的理事会第 SS.VII/1 号决定及其附录; 理事会经第 23/1 号决定第一节通过的《巴厘技术支助和能力建设战略计划》; 理事会在 2013 年通过的第 27/2 号决定。

6. 监督厅的评价中提出的各项建议涉及环境署执行这项任务的相关性、效力和效率等各个方面。委员会在其第五十三届会议结束时，核准了监督厅的所有 5 项建议。

7. 三年度审查确定，1 项建议已经执行，3 项建议部分执行，1 项建议待 2016 年执行。一些迹象表明，在环境署就建议采取行动的方面已取得具体的积极成果。下文论述了这各项建议的执行情况。

建议 1

创建一种伙伴反馈机制和评估环境署伙伴数目增加的成本效益

8. 建议 1 如下：

环境署应消除评价确认的伙伴关系差距，同时考虑到在伙伴关系政策方面所取得的进展。具体而言，环境署应：

(a) 通过使用标准化的反馈机制，寻求与其就各个项目开展合作的伙伴的经常和系统的反馈意见。环境署应分析收到的答复，以吸取其伙伴关系程序的优弱点方面的经验教训，以加强这些程序；

(b) 实施一个监测伙伴关系成本效益的机制

9. 这项建议涉及环境署与其合作伙伴开展的工作。伙伴关系是环境署完成任务战略的一项核心固定内容，正如其 2014-2017 年中期战略中强调指出，“环境署在追求计划成果时采用的业务模式是通过伙伴关系开展工作。”

10. 监督厅指出，“鉴于环境署规模相对较小、资源有限且国家存在稀缺，伙伴关系对其增强效能至关重要……环境署通过与有外地存在的联合国其他实体结成伙伴，可使用设在国家内的办事处和专门部门的专长”。它还指出，“国家内的伙伴们向环境署提供了使用当地知识和网络的便利”。它指出，伙伴关系数量在相对短的时期内大幅增加(从 2008-2010 年期间的 21 个合作伙伴增加到 2011 年 10 月至 2012 年 3 月的 70 个伙伴，增幅为 233%)，而每个伙伴的平均预算下降了 20%。与此同时，接受评价访谈的伙伴确定了伙伴关系模式中的挑战和风险，例如短期项目时间表、伙伴关系进程的繁琐性以及更好和更经常的双向沟通的必要(E/AC.51/2013/2，第 26 至 28 段和第 30 段)。

11. 环境署承认它未能成功地执行这项建议，但报告说就如何管理其伙伴关系及评估其伙伴作了一些一般性改进。这些改进包括实施一项订正伙伴关系政策和各项程序(2011 年核准)，同时实施经过调整的网上伙伴关系门户，通过伙伴关系项目中途收集信息和内部反馈。这些程序继续在三年度审查时完善。

12. 环境署还报告说，它打算在 2016 年中旬进行一项全面的伙伴关系研究，此举将为制定一项伙伴关系战略提供信息，使环境署成为各国政府、联合国系统各

实体和民间社会组织所选择的伙伴,用以支持《2030年可持续发展议程》的实施。该研究还将探讨利用伙伴关系开展工作的相关风险和机会、减轻风险的行政和金融机制以及以最佳方式制定和实施伙伴关系。最后,这项工作将说明环境署如何能够:

(a) 制定更整体(即全环境署范围)的办法,以帮助查明各种伙伴关系的机会,以及启动、构建、管理、监测和报告标准和准则明确的伙伴关系,并支持技术人员实施环境署的工作方案;

(b) 在过去经验的基础上借助伙伴关系开展工作,查明整体财政和行政支助架构,以推动建立伙伴关系和促进其最佳运作,并查明和借助减轻借助伙伴关系方面的相关风险;

(c) 学习合作伙伴如何作为伙伴而提高其效力和效率。

13. 环境署认为,这种研究还可包括审查监督厅在评价中提出的问题。

14. 虽然环境署已采取步骤改进其伙伴关系职能,但迄今尚未采取步骤处理建议的实质内容,其中提到设立一个伙伴反馈机制及监测环境署越来越多的伙伴关系的总体成本效益的机制。因此,这项建议尚未执行。然而,环境署已同意在2016年就采取行动。环境署应开始为此采取步骤,即将这些措施纳入它已经计划的各项举措,或必要时采取新的举措。

建议 2

建立一个数据库以追踪关于提供能力建设援助的请求

15. 建议 2 如下:

环境署应制订一项增强其建设能力职能的战略。具体而言,环境署应:

(a) 建立一个数据库,追踪它从成员国和其他利益攸关方收到的关于援助的请求的数目和类型;

(b) 利用该数据库的数据,在循证决策基础上制定一项战略计划,用于能力建设服务的预算编制和方案拟订。

16. 这一建议的重点是环境署的能力建设工作,特别呼吁建立一个数据库以追踪援助请求,并从此利用这一数据作为基础,制定一项能力建设服务战略计划。环境署指出,它采取行动,根据该建议而建立一个数据库。到2015年初,环境署已制订了国家请求数据库的规格,将并入其国家方案拟订和报告模块。根据这些规格,环境署当时没有一个单一的综合平台,使它可以看到、分析和答复来自各国的所有请求。国家请求数据库将顾及到这种需求,为此界定和支持一个程序,用以系统地收集这些请求。环境署提供的文件显示,数据库的设计基于以下理念:

即一旦收到请求，区域支助办公室就将调动区域主任使用该系统收集所有提请其注意的请求。区域主任然后将调动与每一项具体请求有关的次级方案协调员。

17. 然而，环境署报告说，自这些规格制订以来，数据库的工作已经停滞。因此，该数据库尚未建成。环境署报告说，人员配置变动加上其他迫切的信息技术需求(包括采用“团结”项目)，缓慢了执行建议的进展。其他挑战包括：环境署内哪个组织单位是数据库的业务所有人并不明确，以及难以建立一个切实可行的请求系统的工作流程。由于数据库并不存在，环境署无法开展该建议涉及数据库使用的第二部分，来进行改进能力建设服务的分析和战略规划。

18. 环境署报告了其他工作和对能力建设战略方针的改进情况，包括加强其循证决策方法。在这方面，环境署报告说，在制定其 2018-2021 年中期战略和 2018-2019 年工作方案时，它通过其区域办事处与会员国进行了广泛协商，以确定主要的援助优先领域。虽然这一进程的价值得到承认，这反映在中期战略附件一中，其中按各区域说明了这些优先事项，但如同建议所述，这些都只是一般的优先事项，而不是具体的援助请求。

19. 此外，环境署报告说，它已逐步将《巴厘技术支助和能力建设战略计划》纳入其各项战略和工作规划。

20. 环境署还提到其方案信息管理系统，即 2007 年启用的内部技术工具，用于收集其各项目的信息并予以追踪，其中包括或有可能列入一项职能，显示哪些项目具有能力建设的层面。虽然这一举措已受到注意，但这一职能(或更准确地说，这一可能的职能)未涉及到建议中具体侧重于改进环境署应对援助请求的实质内容。

21. 环境署在评价过程中请监督厅考虑它于 2006 年创立的一个数据库，该数据库只是短暂使用，然后停用。它是巴厘战略计划和南南合作信息交换机制。环境署报告说，这个网址和数据库举措包括一项跟踪援助请求的功能，但提出能力建设相关援助请求的国家没有使用这一数据库，它随后被放弃而转用一个更有力的内部项目监测平台：方案信息管理系统。不过，如上文第 18 段所述，方案信息管理系统不包括跟踪援助请求的功能。因此，2006 年创建的平台与该建议不再有关，因为它是在监督厅的建议日期很久之前设立的(且已不再使用)。

22. 虽然认识到环境署做了大量能力建设工作，但该建议只得到部分执行。要确认该建议已获执行，环境署应澄清国家请求数据库的业务所有人，并推动数据库的建立和启用。此外，应该建立一个明确的机制，将数据库的数据输入战略规划，用于能力建设服务的预算编制和方案拟定。

建议 3

加强区域办事处

23. 建议 3 如下：

环境署应进一步加强其区域办事处。具体而言，环境署应：

- (a) 定期提供机会，让区域办事处主任与高级管理小组会面；
- (b) 使各区域办事处在项目拟订进程中享有更大的发言权；
- (c) 加强区域合作司、区域办事处和各司之间的合作；
- (d) 进一步澄清区域办事处的责任和职能，并相应调整财政和人力资源；
- (e) 改善各司之间的区域交付合作，以支助区域办事处。

24. 该建议提到环境署需要在几个方面加强其区域办事处。监督厅注意到如下情况：

区域办事处和总部之间的协作没有达到最佳状态，将区域观点纳入环境署工作和从外地向总部的定期知识转移未能实现。这已被视为项目执行所面对的一个主要挑战。总部各司在没有区域办事处参与情况下在国家一级开展了活动。协作不力的部分原因是缺乏对环境署区域和全球工作方案和活动的共同了解。

25. 监督厅还指出，区域办事处的特点是角色、责任和上下级关系不明确，而且往往在项目核准进程中太晚与其协商(E/AC.51/2013/2，第 41 段)。

26. 过去三年来，环境署实施了多项加强其区域办事处的改革，以使其规范和科学工作更符合国家、次区域和区域的优先事项，并在“我们希望的将来”第 88 段中关于加强环境署的区域存在的提法。例如，它已把区域办事处工作人员改划为经常预算员额的工作作为优先事项；大会于 2015 年 12 月核定改划的所有 21 个员额均属于区域办事处(见第 70/247 号决议)。这些员额中包括驻各区域的次级方案协调员，他们将加大环境署参与专题问题的力度。此外，环境署自 2014 年以来开设了 5 个次区域办事处。最后，它调整了区域办事处与该署其他方面的关系：2013 年，区域办事处设区域合作司内，而区域主任向该司负责人报告。为了加强区域主任的作用和加强区域办事处，区域合作司于 2013 年 10 月解散，并被代之以更精简的区域支助办公室，负责与各区域办事处和设在内罗毕的总部互动协作，目的是更协调一致地完成环境署战略区域存在的任务。区域主任和区域支助办公室主任向副执行主任报告，后者每月召开与区域主任的电视会议，讨论与该署相关的战略问题，包括工作方案和与会员国的互动协作。各司司长和其他总部高级工作人员应邀酌情参加这些会议。

27. 环境署还在其建议的其他具体方面取得了进一步进展。关于为区域主任提供更多与高级管理小组会面的机会(即建议(a)分段), 从与整个高级管理小组举行经常、正式会议的意义上来说, 机会并没有增加; 这种接触仍然很少(大约每年一次)。然而, 与高级管理小组的各成员的接触更频繁。鉴于环境署内部进行了结构改革, 尚不清楚是否建议的这方面现在同三年前一样有意义, 因为区域主任现在直接向副执行主任报告, 并与其他各司的司长自由沟通。区域主任最经常与之联系的高级管理小组成员(特别是区域支助办公室主任), 应继续让区域主任参加该小组的会议。这一方法应包括系统和及时地与他们分享会议议程和会议说明, 以便他们可以相应地作出反应并提供咨询意见。

28. 就项目拟订进程(即建议(b)分段)而言, 项目审查委员会经修订的职权范围(截至 2013 年 7 月 1 日)确保在每个项目获得批准之前系统地与区域办事处协商。区域办事处会收到一套按其所在区域情况充实的关于项目是否适合的标准问题, 其反馈意见在审委会会议上得到讨论。这一积极步骤应继续实施, 特别是为此确保在项目的设计阶段而不仅仅是在核准阶段与各办事处协商。监督厅确定, 在设计阶段进行的协商有所增加, 但仍不平均。早期协商应成为规范而不是例外, 因为批准流程最后阶段提出的反馈意见, 可能更难整合, 并在时限短的情况下更有可能被忽视。

29. 关于澄清区域办事处的作用和职责以及加强区域合作司、区域办事处和各司之间的合作(建议第(c)和(d)分段), 环境署在 2015 年 6 月发布了其题为“加强环境署的战略区域存在: 促进我们希望的将来”的政策。该政策和相关的业务指导说明草案(2015 年 8 月)均涉及到监督厅评价中提出的问题, 但该政策概述了环境署为加强其战略区域存在而实施的原则和关键步骤。该指导说明草案具体说明了该政策正在及将要怎样执行。指导说明尤其澄清了区域办事处及其工作人员(包括区域主任)在如下问题上的作用和职责: 战略规划、制定方案框架、从设计到实施阶段的项目管理和问责制。它还澄清了关于伙伴关系、资源调动和通信的决策中的作用。至关重要的是, 它澄清了有关上下级关系、授权的问题及人员配置和征聘和资源分配相关决定等。

30. 指导说明草案是一份重要文件, 将有助于加强区域办事处和总部在加强环境署的战略区域存在方面的工作。环境署报告说, 该草案正经过广泛的内部协商和修订进程。这一进程是漫长的, 原因是在工作人员甄选和报告、项目执行和预算等问题上存在一些不同意见。环境署指出, 副执行主任于 2016 年 3 月召开了一次会议讨论该草案, 以期予以核准。

31. 环境署还改善了区域办事处与环境署其他部分之间的合作(建议第(e)分段)。据环境署称, 合作体现在制订的最近的中期战略(2018-2021 年)和工作方案(2018-2019 年)的进程中。例如, 区域办事处被要求开展远景规划工作, 以为制订战略提供材料。这些工作包括与会员国等区域对应方进行的广泛内部和外部协商。

过去,这种文件在总部编写,草案提交各办事处征求其评论意见。改善合作的另一种方式,是增加区域办事处的区域发展、人道主义和次级方案协调员。环境署指出,除上文提到的组织结构变化(如解散区域合作司、向副执行主任报告的新的关系)之外,这些变化促成了一种低于三年前分为互不关联单元的程度的组织文化。尽管如此,受访者指出,与其他各司的合作有时仍然依赖某一个人的兴趣和意愿,一些司的合作精神比另一些司强。环境署应扩大在这一领域取得的进展,为此采取步骤确保及时和充分的协商与合作成为所有各司和区域办事处的规范。

32. 关于这些举措的成果,大家在访谈中指出,这些众多的变化在一定程度上加强了区域办事处与其他内部行为体的关系。与机构其他部分的合作得到加强,双向交流的意识更强。受访者还不能确定这些内部改进产生的较高级别的成果(即改进工作方案交付形式的成果),但有理由认为这一进展如果继续下去,会使应对区域优先事项和援助请求的工作得到改善。

33. 监督厅虽然认识到环境署已经取得进展,但确定该建议仍然部分得到执行。为使其充分得到执行,环境署应采取必要步骤,批准并执行业务指导说明草案,以使迄今为加强其区域办事处所做的努力不会徒劳无益。

建议 4

为专题优先领域的活动分配资源确立明确和透明的标准

34. 建议 4 如下:

环境署应为专题优先领域的活动分配(人力和财力)资源制订明确和透明的标准。

35. 这一建议涉及环境署的预算编制和资源分配。它在 2018-2019 年工作方案方面已通过环境署内部的两项前所未有的举措而得到部分执行:根据成果预算制而进行预算编制,特别是用于为员额分配资金以及在关于限制松散的预算外资金方面征求次级方案协调员的意见并予普遍接受。

36. 监督厅在其评价(E/AC.51/2013/2, 第 52 段)中指出:

监督厅先前[在其 2009 年的审计报告 AA2009/220/01 中]确定的问题和关于各项活动的资金分配缺乏透明标准的多边组织业绩评估网,也在本评价中得到确定。这就造成了环境署中各单位和部门之间明显的紧张。环境署任务小组发现,一些根据其次级方案没有任何产出交付的司分配到了环境基金的资源,而其他预期交付产出的司却没有分配到该基金的资源。

37. 关于在员额的资金分配方面实现成果预算制方法的积极转变,2018-2019 两年期拟议预算阐述了新的分配资源办法:现在分配的依据是预期成果而不是在以前预算基线上作形式上的增减。此外,环境署报告说,它已在成果预算编制方面培训了大约 400 名工作人员。

38. 这是一个重要的步骤，因为环境署 2010-2011 年工作方案的内部评价(被监督厅引用)强调了一个事实：预算编制继续依据环境署预先汇总结构制订：即遵循各司的结构而不是次级方案专题结构。² 下图展示了环境署司级结构如何与其基于次级方案的重点专题领域相重叠的直观概览。与此形成对比的是，2018-2019 年拟议工作方案和预算指出，环境署实施成果预算编制方法的第一步，是“根据工作人员的工作量审查现有人员配置与次级方案的搭配情况”，意即“环境署没有将 2014-2015 年或 2016-2017 年预算数字作为参考，而是建立了基于工作人员目前需要根据每个次级方案所做工作的新基准”(UNEP/EA.2/16，第 19 段)。预算采用了自下而上的方法，即次级方案协调员同各司开展广泛合作，以确定将就特定产出和成果开展工作的工作人员。

各司和次级方案汇总表

传播和新闻司	环境政策实施司	预警和评估司	技术工业和经济司	环境法律和公约司
气候变化				
灾害和冲突				
生态系统管理				
环境治理				
化学品和废物				
资源效率及可持续消费和生产				
环境审查				

资料来源：环境署 2015 年组织结构图。

39. 环境署已采取其他步骤扩大为优先主题领域拨款的透明度。它报告说，它已设立了一个财务和预算委员会，就有关总体项目的拨款做出决定；以前这些决定是在双边基础上做出的。它还采用了透明的程序，解释了为上述大会在 2015 年核准的 21 个经常预算员额拨款的理由。

² 环境署评价办公室 2011 年对环境署 2010-2011 年工作方案进行的形成性评价，第 30 至 31 段和 203 至 206 段。

40. 具体到为专题领域拨款的问题，进展情况参差不齐。关于限制松散的预算外资金的拨款(即预算外资金总额的约 5%)，受采访者建议用专题方案标准来分配资源，由次级方案协调员就资金需求提供咨询意见。

41. 与此形成对比的是，受访者指出，环境基金给次级方案活动的拨款仍是自行酌定的，并非基于明确的标准或以透明的方式完成。分配给七个专题领域中每个领域的资金都不集中处理，而是被打散并由各司和区域支助办公室分配(例如，不是由次级方案协调员分配)。一旦各司和区域支助办公室收到其年度拨款，决策是有多余的：司长和主任们可决定分配给次级方案活动的资源是多还是少，而不需要进行协商或提供这些决定的理由。尽管在许多情况下，协调员确实与司长和主任们密切合作，就与工作方案匹配的拨款提出意见，但在另一些情况下，协调员可能面临的挑战是如何说明其对任何特定司中次级方案的拨款情况。因此，在一些情况下，得到次级方案活动拨款(且根据这些活动而预期取得成绩)的各司，实际上并未将这些资金拨给预期次级方案。在环境署各处的访谈中提到了许多次级方案活动出现这些资金缺口的例子。

42. 鉴于在限制松散的预算外资金分配中采用了自行酌定的方法，这一建议得到部分执行。环境署指出，最后的决定由执行主任做出，而各司司长将在该司内进行分配，并应考虑到次级方案协调员的咨询意见。为了确认这一建议得到充分执行，环境署应扩大其努力，促进和宣传基于标准的、透明的决策进程，确保基于成果的原则应用于所有分配决定。这也适用于司一级和区域一级的环境基金拨款。

建议 5

执行和审查次级方案协调员的职权范围

43. 建议 5 如下：

环境署应最后确定并实施 2012 年 9 月的次级方案协调员职权范围草案，在一年后审查这些职权范围的实施结果并视需要进行调整。

44. 这项建议涉及到次级方案协调员及其总体目标。环境署完成了次级方案协调员职权范围终稿，并在 2014 年年中全数配备了 7 名全职协调员。对职权范围的审查均定期进行，并做出一些调整。

45. 环境署在其 2010-2013 年中期战略中正式采用汇总结构，即增加 6 个跨越其现有各职能司及区域办事处的专题优先领域(见上图)。2014-2015 年工作方案中提出了题为“环境审查“的第七个领域。2013 年，许多次级方案设有非全时协调员，每名协调员向负责领导其具体次级方案的职能司司长报告。这一办法体现出围绕资源分配和成果报告问题可能出现的利益冲突(例如，化学品和废物次级方案“主导”司为技术、工业和经济司)。监督厅的评价以及环境署 2011 年进行的形成

性评价³指出，这些作用过于乏力，无法在专题项目中有效地影响方案协调。此外，他们在关键的决策进程中被边缘化，因为他们比作为其上级的司长级别低，无法提出向捐助方即欧洲联盟委员会提出方案建议。最后，跨部门次级方案的推出形成了其作用和责任仍继续演变的错综复杂的主导和管理司网络。

46. 针对监督厅、环境署的内部评价股和多边组织业绩评估网所提出的问题，环境署采取了几个步骤。除最后确定职权范围外，它修订了上下级关系，因此次级方案协调员的第一级报告官员为新设立的方案战略和规划小组负责官员，牵头司长为第二级报告人员。这一结构旨在减少利益冲突，同时仍保持与职能司的工作关系。与此同时，协调员的职位提升至 P-5 职等。新的上下级关系纳入订正职权范围(2014 年 7 月)，协调员的征聘程序已开始，大多数协调员到 2014 年年中就位。

47. 新角色的实施还涉及到以前提出的一些问题。协调员在中期战略、工作方案和方案框架进程中发挥着关键作用，确保新的专题一致性程度和提高这些产出的质量。他们还发挥重要作用，确保新项目的一致性和组织机构恰当性，因为他们在所有的次级方案领域的早期阶段审查项目提案。新的上下级关系据称减少了利益冲突，方案框架现在明确确定每个项目的牵头司，从而减少了关于责任的混淆。此外，协调员现在与欧盟委员会直接互动，编写会议的议程并提出方案建议。

48. 虽然协调员没有任何预算权力，但他们关于分配预算和使其与方案框架接轨的建议，据报被牵头司司长(他们保留了次级方案预算决策权力)普遍接受，但也有些例外。在最近的 2018-2019 年工作方案中，协调员发挥了关键作用，使预算与实际实施次级方案工作的人员挂钩，比过去的迭代方法有所改进。协调员还结合工作方案和具体的资金缺口就限制松散的预算外资金拨款提供咨询意见。尽管如此，仍然没有关于根据资源缺口和项目执行情况分配这些预算外基金的正式标准。

49. 在预算编制的这些新作用方面，仍存在一些挑战，包括协调员缺乏用于履行其职能的专门预算，其中可包括差旅和召集费用。这些预算的编制只由司长行使酌处权决定。另一个挑战是，在组织结构上仍缺乏对协调员的责任和权力的足够了解(例如，实际上协调员不属于方案战略和规划小组或业务和企业服务办公室和(或)质量保证科)。协调员在获得关于其次级方案的综合财务信息方面也面对挑战，因为次级方案不能展示这一信息。人们期望“团结”项目不久将在这方面提供协助，而且已经取得了积极的进展。此外，在资源调动方面仍然存在各种挑战。区域办事处在为正在其区域内实施的项目调动资源方面的作用仍然是一个引起争论的问题，监督厅最近的审计表明，协调员可能没有明确的战略来为促进专题成果的项目调集所需资源。⁴ 协调员和方案战略和规划小组正采取步骤，制定资源调动战略。

³ 同上，第 27 至 28 段和 220 至 226 段。

⁴ 环境署的化学品和废物次级方案审计报告，监督厅第 2015/188 号报告(2015 年 12 月 22 日)，第 15 至 18 段。

50. 最后，如上文所述，协调员在各次级方案内通常没有资源分配权力；这一权力保留给各司司长。并不要求司长们就其决策进程与协调员协商，但他们常常这么做。一些协调员在查明其分配情况方面可能面临挑战。此外，如上文所述关于区域办事处的情况，合作和接受和支持程度可能取决于具体的司长。

51. 该建议包括要求环境署在一年后正式审查职权范围的实施情况。虽然没有采取这一行动，但方案战略和规划小组却定期审查重要的问题。此一程序被认为足以落实建议的实质内容。2014年11月，环境署与各司司长在协调员就任之后审查了职权范围，以重申各项作用和责任。这次会议包括澄清协调员在调动资源工作中的作用。同方案战略和规划小组还就获得专用资源和(很有可能)实习生援助等问题进行了进一步讨论。

52. 由于新的协调员作用存在不到两年，这些变化的成果仍然是内部和组织性质的，尚未体现在环境署实现的成果中。它们包括更具战略性的资源分配，以及更好的和更具包容性的规划进程和文件，如中期战略、工作方案和方案框架。新的上下级关系导致减少了围绕根据专题优先事项而不是各司的优先事项分配资源出现的利益冲突，并加强了报告成果的公正性(包括不甚担心报告业绩不佳的情况)。

53. 这项建议已得到执行。环境署应继续定期审查职权范围，考虑确保协调员获得资源，使其能够履行其职责，审视各司之间各种程度的合作的问题，继续就按次级方案领域展示和管理财务数据系统开展工作。

三. 结论

54. 环境署是全球环境主导机构，制订全球环境议程，促进在联合国系统内协调一致地处理可持续发展所涉的环境问题，并成为具有权威性的全球环境维护者。它迄今针对监督厅所建议采取的步骤，有可能会在其七个优先主题领域帮助加强区域存在和对成果的更大注重。如果采取进一步的步骤，将会改善其伙伴关系和能力建设职能，这两项职能对于实现环境署的任务至关重要。环境署迄今为止采取的行动值得赞扬，但它应再次承诺执行全部建议。

主管内部监督事务副秘书长

海蒂·门多萨(签名)

2016年3月23日

附件*

收到的联合国环境规划署的评论意见

联合国环境规划署(环境署)欢迎内部监督事务厅(监督厅)进行的三年度审查,用以确定监督厅对环境署的方案评价产生的五项建议在多大程度上得到执行。环境署还赞赏监督厅以前提出的各项建议的价值,这些建议已经取得了具体的积极成果。

这次审查是在关键的时刻进行的。环境署与秘书处一道,实施了新的企业资源规划系统(“团结”项目),并刚刚完成其 2018-2019 两年期第一个基于成果的预算。

环境署赞赏其与会员国、其他利益攸关方和联合国系统内各实体的伙伴关系的价值,这种关系是催化变革并利用其影响的关键。环境署致力于继续以客户为中心并为这些伙伴提供帮助。环境署认识到,为此它必须允许合作伙伴就环境署的业绩和效力提供反馈意见。环境署已确定了收集这一反馈的最佳方法,并打算在 2016 年调整现有系统,使合作伙伴得以提供这种反馈意见。环境署还计划对其伙伴关系模式进行一次全面调查,其中可能会涉及监督厅的评价中提出的成本效益问题。

通过确定次级方案协调员的职权范围的终稿而巩固、澄清和加强其作用的工作是一个紧张的进程,环境署赞赏监督厅结束了建议 5 的工作。环境署非常认真地对待提高效率的问题,并高兴地看到在这方面所做的工作受到重视,它使本组织走上成果管理制的轨道。

环境署加强了其能力建设战略方针,包括加强其循证决策方法。在这方面,环境署通过其区域办事处与会员国进行了广泛的协商,以确定关键的优先援助领域,监督厅已认识到这种援助的价值。环境署注意到监督厅关于设立一个追踪能力建设援助的数据库的建议,但它认为这种数据库将引起会员国和利益攸关方的期望,而在现有资源范围内可能无法满足这种期望。同时,该组织认识到监督厅建议的优点,而为了最大限度地实现资金效益,正考虑利用现有系统力求收集会员国的这些要求,这也将使环境署随后能够整理国家一级的信息并进行分析和审查。环境署已在其系统中建立了使各国看到环境署在哪些方面提供服务的能力(见 <http://uneplive.unep.org/theme/index/11>)。该系统可为收集会员国的请求提供一种具成本效益的机会。

* 在本附件中,内部监督事务厅提供了联合国环境规划署评论意见的全文。这一做法是遵循独立审计咨询委员会的建议和依照大会第 64/263 号决议确立的。

环境署赞同加强区域办事处的建议。该组织在过去三年开展改革，以落实这一建议。此举包括加强区域主任的作用和加强在区域一级交付环境署的工作方案。此外，环境署于 2015 年 6 月发布了题为“加强环境署的区域战略存在：促进我们希望的未​​来”的政策。该政策和业务指导说明草案均涉及到监督厅的评价中提出的一些问题。业务指导说明草案正在最后定稿，以供在 2016 年 4 月底进一步审议和核准。2015 年 12 月，大会批准改划 21 个员额，这将有助于加强各区域办事处完成其区域任务的能力，并通过重要的伙伴关系扩大环境署对各国的支持。

环境署感谢监督厅确认其对预算编制方法的改动。环境署在编写 2018-2019 年工作方案和预算中开展的成果预算编制进程的基础，是编制一个环境署的工作方案所预期的成果驱动的预算。环境署确认需要加强资源分配进程，这将补充其工作方案的成果预算编制方法。环境署打算利用成果预算编制中确定的内容，按照相同的模式加强资源分配标准。

如前所述，环境署已经开始看到了执行监督厅的建议所取得的一些积极成果，尤其是在加强区域办事处的方面。环境署赞赏监督厅高质量的审查。环境署确认，虽然审查证实了环境署迄今所取得的进展，但仍有进一步加强其一些进程的余地。如上文所示，在为完善环境署的做法方面已经展开工作，该报告的结论将有助于采取进一步措施来提高其效力。