



---

第五十六届会议

议程项目 130

秘书处关于内部监督事务厅活动的报告

审计联合国难民专员办事处的私营部门筹资活动

秘书长的说明

1. 秘书长根据大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218B 号决议和 1999 年 12 月 23 日第 54/244 号决议，特此向大会转递主管内部监督事务副秘书长给他的关于审计联合国难民专员办事处的私营部门筹资活动的报告（附于本文件之后）。
2. 秘书长注意到其调查结果并同意其结论。

## 内部监督事务厅关于审计联合国难民专员办事处 私营部门筹资活动的报告

### 摘要

私营部门筹资是难民专员办事处通信战略的主要部分和其筹资努力的重要因素。用意是补充从公共部门所得已证明不足以满足难民的需要资金。本报告使人能够同意难民专员办事处对私营部门筹资的管理。考虑到联合国日益参与私营部门和私营部门筹资在联合国发挥越来越大的作用，因此难民专员办事处在所取得成果和仍待处理问题方面的经验引起一般注意。

私营部门筹资活动，虽然不是难民专员办事处的新活动，最近有所加强。难民专员办事处的私营部门筹资战略是扩大难民专员办事处的捐助者基础、发展机构和在国家一级，尤其在公司部门建立伙伴关系。私营部门筹资活动已成为补充难民专员办事处的收入的主要来源。1999 年，由于科索沃的危机，由这些活动累计的收入在难民专员办事处的最大捐助者名单上排列第八，最高额达到 3 300 万美元左右。2000 年，在私营部门筹得约 1 500 万美元。

2000 年，内部监督事务厅(监督厅)对难民专员办事处内部的私营部门筹资活动进行了审计，以确定是否已制定适当政策及程序，并有效率和有成效地从事活动。主要调查结果如下：

- 政策和程序在某些领域还须要更清楚确定，在其他领域则须要制定，以增加节约和提高效率，并确保活动连贯一致；
- 自我维持是任何筹资活动的一个关键指标，但此指标和财政指标的实现还没有明确确立为大部分私营部门筹资活动的一项主要目标；
- 投资回报是衡量任何筹资活动的成果最重要的指标。因此，必须确定投资回报的计算方法，以增加分析比较的价值和能够作出明达的决策；
- 关于难民专员办事处私营部门筹资活动的全部费用的所有数据不能随时获得；一部分费用已列入总部和外部办事处预算；一部分已列入难民专员办事处资助与国别协会有关的项目预算；还有一部分由所得捐款直接支付；
- 少报了捐款和相关筹资费用；国别协会保留未指定用途的捐款；没有清楚确定如何处理会员费；
- 国别协会已成为难民专员办事处筹资的优先模式及主要工具。不过，这个概念的效率仍须得到证明，因为私营部门筹资活动的新方向只处于最初阶段；

难民专员办事处已采取积极步骤，处理监督厅提出的问题和建议：

- 为处理经审计查明的政策问题对准则的订正工作将迟于 2001 年底能够完成；
- 将制定所有国别行动都接受的全球框架，以实现自我维持为目标。2001 年和 2002 年财政目标分别订为 1 500 万美元和 1 800 万美元；
- 制定投资回报的定义并一贯地适用此一定义；
- 国别协会的概念将予落实，但难民专员办事处认识到应制定适当的监督和评价方法，以保证用难民专员办事处的资金进行有效率的投资。难民专员办事处将集中注意现有国别协会，以保证它们达到所订的筹资数额和迈向自我维持；
- 制定由国别协会执行的政策和程序，并载列于 2001 年底以前签订的新协定。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-4	5
二. 政策 .....	5-11	5
三. 预算编制和会计 .....	12-16	7
四. 国别协会为优先模式 .....	17	9
五. 指定捐款的用途 .....	18-20	9
六. 报告、监测和审计 .....	21-23	10
七. 结论 .....	24-25	11

## 一. 导言

1. 私营部门筹资是难民专员办事处通信战略的主要部分和其筹资努力的重要因素。用意是补充从公共部门所得已证明不足以满足难民的需要资金。本报告使人能够洞悉难民专员办事处对私营部门筹资的管理。考虑到联合国日益参与私营部门和私营部门筹资在联合国发挥越来越大的作用，因此难民专员办事处在所取得成果和仍待处理问题方面的经验引起一般注意。

2. 私营部门筹资活动，虽然不是难民专员办事处的新活动，最近有所加强。难民专员办事处的私营部门筹资战略是扩大难民专员办事处的捐助者基础、发展机构和在国家一级，尤其在公司部门建立伙伴关系。这种战略对通过筹资活动多样化有可能来增加难民专员办事处的收入。

3. 私营部门筹资活动已成为补充难民专员办事处的收入的主要来源。1999 年，由于科索沃的危机，在私营部门累计的收入在难民专员办事处的最大捐助者名单上排列第八。捐款没有固定的趋势，遇紧急情况捐款将达到最高额，例如 1993 年前南斯拉夫(3 700 万美元)、1994 年大湖区(2 800 万美元)和 1999 年科索沃(3 300 万美元)，而在局势相对“平静”期间捐款数额减少。2000 年，在私营部门筹得共计近 1 500 万美元。总的说来，私营部门筹资活动可算成功，审查 1995 年至 2000 年期间的九项活动的投资回报率为 5:1。不过，较深入的分析表明各项活动的成果大不相同。私营部门筹资活动，在国家办事处一级，是由国家办事处直接进行(例如，在意大利和最近在日本)或通过国别协会进行，后者是难民专员办事处为筹资活动设立的组织，通常具有各国法律规定的慈善机构的形式。目前有七个国别协会，设在阿根廷、澳大利亚、法国、日本、西班牙、联合王国及美国。

4. 2000 年，内部监督事务厅(监督厅)审计了难民专员办事处的私营部门筹资活动。审计的主要目标是，确定是否已制定适当政策及程序，并有效率和有成效地从事活动。审计是按照联合国关于内部审计专业惯例的一般和特定标准进行。审计集中在 1995 年至 2000 年这段期间。

## 二. 政策

5. 尽管私营部门筹资越来越重要，但难民专员办事处仍须确定一些关键政策问题。现行的《私营部门筹资计划和安排准则》为策划私营部门筹资活动提供宝贵的援助。不过，许多政策和程序仍有待澄清，以增加节约和提高效率，并确保连贯一致的做法。这对须要制定有关可持续性、财政指标、计算投资回报和其他会计及报告事项的政策的管理尤其适切。监督厅认为难民专员办事处应优先处理政策事项和颁布更全面的准则。难民专员办事处打算在私营部门筹资订正准则中弥补政策上的这些差距，预期此事在 2001 年底以前完成。

6. 自我维持是任何筹资活动的一个关键指标，根据难民专员办事处的现行准则，应当在私营部门筹资项目头三年内知道这些活动是否能够成功。不过，此项指标、财政指标乃至实现这两项指标的时限还没有确立为一项明确目标。到目前为止，难民专员办事处在西班牙的国别协会能够自我维持，这是在创立后第二年做到。所以成功的部分原因是会费在筹资方面所发挥的作用和筹得的款项的性质；超过三分之一的款项来自公共部门。不过，监督厅认识到在审查期间的六个国别协会中有三个最近才建立，因此尚无法自我维持。

7. 难民专员办事处尚未确定不能自我维持和国别协会成败的各种原因。2000年1月，难民专员办事处对私营部门筹资项目进行一般性评价，但并未评价自我维持能力，也没有确定活动是否可行。这种评价会有助于对筹资活动作出更明达的项目战略决定。监督厅指出，如不明确确定财政目标和指标以及不定期衡量成果，就难以实现自我维持目标。难民专员办事处指出在每个国家实现自我维持目标的标准和时限都不同。不过，难民专员办事处计划制订一个各方可接受的全球框架，连同实现此目标的重要机制。它打算确定有关标准和框架，以同各国别协会签订的协定为基准。难民专员办事处已把2001年和2002年的全球财政指标分别确定为1 500万美元和1 800万美元。还确定2002年的国家一级的财政指标。

8. 投资回报是衡量任何筹资活动成果的最重要指标。它表明所得收入同筹资支出的比率。投资回报低于1表示筹得的款项甚至不足以支付筹资的费用。在审查的九个项目中，1995年至2000年期间的总投资回报比率为5:0。不过，这项计算不包括总部私营部门筹资股的人事费，估计为90万美元。按年度的分析表明没有固定趋势，但在1999年科索沃紧急情况时达到最高额，随后2000年大幅降低，原因是在紧急情况过后一年筹得的款项锐减以及难民专员办事处对新或扩大的筹资活动的投资使筹资支出猛增。

**按年度开列的投资回报**

年度	缴回难民专员 办事处的款项 (以百万美元计)	难民专员办事处的 筹资支出 (以百万美元计)	投资回报
1995 年	4.2	0.5	7.9
1996 年	5.2	1.2	4.2
1997 年	4.6	1.3	3.5
1998 年	4.9	0.9	5.2
1999 年	19.1	1.4	13.3
2000 年	8.8	3.9	2.3
1995-2000 年	46.8	9.3	5.0

9. 如下表所示，各国的投资回报率大不相同，从 8.5 到低于 1：

**1995 年至 2000 年期间的投资回报 (这段期间按国家开列)**

国家	缴回难民专员 办事处的款项 (以百万美元计)	占总款项的 百分率	难民专员办事 处的筹资支出 (以百万美元计)	占总支出的 百分率	投资回报
意大利	28.5	61.0	3.5	37.6	8.2
日本	6.2	13.3	0.7	7.5	8.5
西班牙	7.5	16.1	1.4	15.1	5.4
联合王国	1.6	3.4	1.0	10.8	1.5
美国	2.3	4.9	1.6	17.2	1.5
其他(阿根廷、 澳大利亚、法 国、希腊)	0.6	1.3	1.1	11.8	0.5
所有国家	46.8	100	9.3	100	5.0

10. 只有在意大利和日本的难民专员办事处以及在西班牙的国别协会在各年，即 1995 年至 2000 年期间合乎成本效益，它们所筹得的款项往往超过投资于筹资活动的资金。这段期间的总投资回报率，意大利难民专员办事处为 8.2、日本难民专员办事处为 8.5 和西班牙难民专员办事处为 5.4。事实上，1995 年至 2000 年期间，难民专员办事处在私营部门筹得的捐款总额 4 680 万美元中，光是意大利难民专员办事处就筹得 2 859 万美元(61%)、日本难民专员办事处得 620 万美元(13%)和西班牙难民专员办事处得 750 万美元(16%)。英国和美国的国别协会的总投资回报率为 1.5，至于其余四个国家的国别协会只是在 1999 年才开始活动，收支尚未平衡。难民专员办事处解释说，最初，没有要求国别协会发出筹资呼吁。只是从 2000 年起，私营部门筹资才成为国别协会的主要目标。据难民专员办事处说，这是一些国家没有达到较高的投资回报率的主要原因。

11. 此外，所用的方法和来源数据大不相同。而且，没有包括国别协会所保留的一些资金，致使对投资回报的计算不准确和计算结果较为可观。还没有有系统地把投资回报的计算作为衡量筹资活动的成本效益的指标，也没有作为有助于作出明达的决策的分析比较工具。监督厅建议应确定和前后一贯地使用一个计算方法，包括总部和外地难民专员办事处所需的一切费用。难民专员办事处指出会制定关于的投资回报的相关定义。

### 三. 预算编制和会计

12. 关于难民专员办事处私营部门筹资活动的总费用的所有数据不能随时获得。就国别协会来说，一些费用已列入由难民专员办事处资助的项目预算，其他费用则用筹得捐款的保留款项直接支付。此外，在某些情况下，国别协会设在难民专员办事处的办公室，获得提供基础设施及办公室设施，有关费用在难民专员办事处的行政预算项下支付。监督厅建议筹资项目预算应编列款项，用于支付难民专

员办事处向国别协会提供的设施和服务的费用。难民专员办事处同意执行这项建议。

13. 在国家一级，难民专员办事处资助的筹资费用没有显著的一般趋势。不过，在 2000 年的大部分活动中，总费用显著增加，达 3 90 万美元，比 1999 年的费用多三倍。考虑到“创办费”（原始投资）的原则和自我维持的目标，监督厅期望难民专员办事处逐渐减少对这种活动的资助。据难民专员办事处说，这笔增加数反映在显著扩大私营部门筹资活动，（包括新国别协会的创办费）方面的投资。

14. 而且，国别协会在向难民专员办事处转移资金以前，保留每项捐款达 10% 的现行做法造成在难民专员办事处的财务报表及其他报告内少报这些捐款及相关筹资费用。这笔扣减数使得很难真正比较国与国之间的私营部门筹资活动和取得的成果。此外，直接用捐款支付国别协会的费用做法减弱难民专员办事处的控制和监督。所保留的资金，虽然尽管当地属于难民专员办事处，但并未如此处理，也没有包括在项目协定内。因此，难民专员办事处几乎无法控制这些资金的使用，也没有关于保留作为国别协会的业务费用数额的完整数据。监督厅建议重新考虑这项政策，捐款以毛额计算，并在难民专员办事处对国别协会的财政支出中相应增加数额。这会大大提高筹款数额和相关费用的透明度，以及加强难民专员办事处对伙伴的监督。难民专员办事处同意必须把所有收到的资金以毛额计算。

15. 此外，某些国别协会把所收到未指定用途的资金视为无限制的资金，因此，予以保留。监督厅认为国别协会代表难民专员办事处和使用其名称及标志筹得的所有资金必须视为难民专员办事处专有的收入；旨在支助难民专员办事处的一般和特别方案，除非捐助者另有主张。考虑到目前对未指定用途资金的解释所涉财政问题，而且难民专员办事处无法控制这些资金，监督厅建议难民专员办事处在同国别协会签订的协定中澄清这个问题。难民专员办事处同意国别协会应只保留特别指定供其活动使用的资金。

16. 由于目前与通过国别协会进行的筹资活动有关的实际费用缺乏透明度，因此必须改变筹资安排。监督厅建议难民专员办事处，不要根据一个项目安排来资助某些活动，而应考虑共同资助国别协会的预算。难民专员办事处应给予国别协会赠款，帮助为其预算全面筹资。作为回报，国别协会的筹资预算应包括经规划的所有活动和所有筹资来源。不论筹资来源，应向难民专员办事处提出此预算，以供其审查和批准。难民专员办事处同意它们应能审查国别协会的所有活动，因为设立国别协会的主要原因是为难民专员办事处的项目筹资。难民专员办事处将建立有关机制，进行这项活动。



#### 四. 国别协会为优先模式

17. 难民专员办事处的《私营部门筹资计划和安排准则》说明国别协会是进行筹资活动的适当模式，而且难民专员办事处已决定以国别协会统一网络充当主要工具。不过，除了西班牙外，国别协会的成效大体来说不高。相反的，最成功的筹资者是难民专员办事处设在意大利和日本的国别办事处，直接执行私营部门筹资活动。因此，国别协会的优点迄今尚未能从成果予以证实。监督厅认为，在现有协会证明它们能够在一段合理的期间达到其财政指标和能够自我维持以前，只将此概念作为优先筹资模式未免为时过早。难民专员办事处指出往往发展国别协会经常是优先筹资模式，其原因是，根据各国法律，国别协会的慈善地位可向捐助者提供免税证，但难民专员办事处，作为一个国际组织就不能经常这样做。不过，难民专员办事处认识到应制定适当的监督和评价方法，以确保用难民专员办事处的资金进行有效率的投资。而且，在创立任何新的国别协会以前，难民专员办事处将集中注意现有国别协会，以保证它们达到指定的筹资数额和迈向自我维持。监督厅认识到对可能的捐助者来说，免税地位是重要的奖励因素。难民专员办事处因此应加紧努力，在更多国家取得此地位。

#### 五. 指定捐款的使用途

18. 根据难民专员办事处提供的数据，在 1995—1999 年期间审查由 9 个私营部门筹资项目筹得的捐款中，特别方案占 87%、一般方案 4%，只有 9% 的捐款总额未指定用途。由于一些国别协会要求有权保留所有未指定用途的款项供作资助其业务费用，缴回难民专员办事处未指定用途的捐款微不足道。

19. 在评估投资回报时这是个重要因素，因为难民专员办事处在私营部门筹资方面投资的资金一般是未指定用途的款项，但从投资回报收到的款项几乎完全是专用款项。鉴于这些款项有限使用，不够灵活的性质，其价值低于供作投资的款项。因此，为使难民专员办事处取得正面的总成果，投资回报率必须远远高于收支平衡点，以便所筹得的指定用途的款项足以补偿难民专员办事处用作投资的未指定用途的款项。

20. 此外，鉴于专用款项有限使用的性质，难民专员办事处应与国别协会及其他私营部门筹资项目合作，避免使捐款的专用范围过窄和查明可得到专用款项好处的优先领域。监督厅建议除全球呼吁外，应制定包括国家和方案优先事项的私营部门筹资战略。难民专员办事处同意必须确定可能的私营部门筹资优先事项，并通知外地办事处和国别协会，致力执行特定项目，以提高私营部门筹资活动的效率和效益。在 2001 年秋季的优先专题是难民儿童，以响应联合国大会儿童问题特别会议。在 2002 年头六个月的专题是难民妇女，于 2002 年 6 月 20 日的“世界难民日”达到最高潮。在适当时将与国别协会和难民专员办事处的外地办事处充分协商，确定后来的专题。

## 六. 报告、监测和审计

21. 另一个关切问题是在难民专员办事处的财务报表和难民专员办事处的全球呼吁文件内汇报从私营部门筹资活动获得的收入时，把国别协会当作捐助者。这突出了澄清其作用的必要性和所筹得的捐款的性质，核心问题是国别协会是不是用自己的资金捐助难民专员办事处的捐助者，或是代表难民专员办事处行事的筹资者。捐赠的一般定义是自愿捐款。由于国别协会，在大多数情况下，必须依法将捐款转移难民专员办事处，款项不得被视为其捐赠。监督厅认为，把国别协会指认为捐助者缺乏透明度，还造成汇报不一致的情况。难民专员办事处没有确认通过国别协会的渠道转移资金的主要私营部门捐助者，其他捐助者因向难民专员办事处有关国家办事处直接捐款而被列为捐助者。此外，把国别协会视为捐助者会将给予它们一个缺乏正当理由的角色，削弱难民专员办事处相对与它们的地位。监督厅建议应澄清这个核心问题。难民专员办事处已采取改正行动，旨在首先汇报每个国家的所有私营部门收入，然后汇报有关的明细。

22. 在外地一级，需澄清私营部门筹资活动的汇报/核准界线，以便难民专员办事处国别代表的权力在伙伴同难民专员办事处总部直接联系时不会被减弱。因此，应确定难民专员办事处外地办事处的监测作用和建立在该级的问责制。监督厅审查的国别协会行事相当独立，对难民专员办事处的监测作用没有真正了解。监督厅曾屡次说明难民专员办事处有权审计不仅从难民专员办事处收到的款项，而且有权审计难民专员办事处筹得的收入的使用。难民专员办事处指出这个问题在不久颁布的准则中会加以澄清。

23. 最后，难民专员办事处伙伴提交的审计证明书应指明按照难民专员办事处规定，难民专员办事处资金的收受和使用。在筹资项目的特定情况下，监督厅认为审计报告应不仅说明所申报的支出，而且代表难民专员办事处筹得的收入，并且遵守载在难民专员办事处同国别协会签订的协定的有关政策和程序。监督厅建议难民专员办事处确定关于国别协会提交审计证明书的审计规定。难民专员办事处同意这项建议，并将纳入同国别协会签订的未来协定。

## 七. 结论

24. 难民专员办事处已主动扩大向私营部门筹资战略。虽然到目前为止，总体上，这个方向已有成效，但尚未在每个国家做到。为确定成败的各种原因，进而监测对此有影响的各种因素，必须制定诸如自我维持和投资回报计算方法的主要指标和基准。这样将使难民专员办事处能够在年度战略的范围内衡量个别和总体目标的实现，因此，必要时采取改正行动。

25. 难民专员办事处已采取积极步骤，执行监督厅所提出的建议。关于处理主要政策问题的订正准则将于 2001 年底以前完成，供难民专员办事处和国别协会之

用。将继续落实国别协会的概念，但在创立新协会以前，难民专员办事处将保证现有协会达到所定的筹资数额和迈向自我维持。

主管内部监督事务副秘书长

迪利普·奈尔(签名)

---