



第七十三届会议

临时议程* 项目 143

联合检查组

对联合国系统捐助方报告要求的审查

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就联合检查组题为“对联合国全系统捐助方报告要求的审查”的报告([JIU/REP/2017/7](#))提出的评论意见。

* [A/73/150](#)。



摘要

在题为“对联合国全系统捐助方报告要求的审查”的报告中，联合检查组通过探讨标准化和简化的可能性，指明了如何改进捐助方报告，以更好地满足捐助方的需要和要求，并且指明了如何增强联合国系统作为一个积极回应、高度有益的合作伙伴的地位。

本说明反映了联合国系统各组织就该报告所载建议提出的意见。根据联合国系统行政首长协调理事会成员组织提供的投入，将这些意见进行了汇总。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. 在题为“对联合国全系统捐助方报告要求的审查”的报告(JIU/REP/2017/7)中, 联合检查组通过探讨标准化和简化的可能性, 指明了如何改进捐助方报告, 以更好地满足捐助方的需要和要求, 并且指明了如何增强联合国系统作为一个积极回应、高度有益的合作伙伴的地位。

二. 一般性意见

2. 联合国系统各组织欢迎该报告, 并赞赏报告对捐助方关系各方面问题的广泛概述。各组织普遍支持联合检查组提出的建议, 并强调能否执行这些建议主要取决于捐助方的准备情况。

3. 随着非核心自愿捐款的增加, 一些组织认识到捐助方报告的简化、统一和标准化的意义, 虽然这些组织也提醒, 不要使报告工作更加困难、繁琐或重复, 特别是在已经有法定报告流程的情况下。

4. 关于建议 6 提议的制定和通过一个通用报告模板, 各组织支持探索标准报告模板的总体想法, 并列举了现行的各种做法, 例如联合国可持续发展集团为联合国发展援助框架制定的业务模板和指导, 以及管理问题高级别委员会财务和预算网络公布的工作。

5. 各组织注意到, 该报告没有涉及某些捐助方, 例如大不列颠及北爱尔兰联合王国国际发展部使用的“按成果付款”一类协议, 欧洲联盟委员会也在考虑采用这种协议。

6. 各组织认为, 审查虽然看似侧重于捐助方报告数量最多的联合国系统组织(JIU/REP/2017/7, 第 10 段), 但其中也包括报告较少的组织, 某些意见对数量多的组织有用, 对报告数量少的组织则不一定有用。因此, 各组织指出, 在今后的审查中, 不妨按捐助方报告的数量对各组织加以区分。

三. 对各项建议的具体评论

建议 1

联合国系统各组织的理事机构, 应鼓励秘书长和其他组织的行政首长, 在联合国系统行政首长协调理事会的框架内, 制定一个共同立场, 并与捐助方进行高级别战略对话, 以解决目前的供资模式和做法提出的挑战, 以及自愿捐款严格指定用途和向捐助方提交报告所造成的影响。

7. 各组织支持这项建议, 并指出, 鉴于国际发展干预措施的性质和复杂因素, 联合国各实体与捐助方应该进行高级别战略对话。一些组织指出, 这类对话已在某些组织理事机构的授权范围内进行, 包括联合国儿童基金会、联合国开发计划署和国际劳工组织, 以及被视为联合国协调的良好起点的大交换统一报告工作流程。

8. 各组织认识到，与至少一些主要捐助方达成协议，可能会有价值，因为这将在联合国全系统促成一定程度的一致性，便利供资谈判和报告安排，并节省相关的行政费用。这也将使联合国各实体之间能够采取更多的合作办法。但是，各组织强调必须保持灵活性，能调整与捐助方协议中的格式、模板和时间表。

9. 各组织认识到，为了应对当前筹资模式和做法带来的挑战，以及自愿捐款严格指定用途和向捐助方报告所造成的影响，还需要注重建立信任和提供充分的透明度。

10. 各组织支持秘书长在联合国筹资契约报告方面作出的努力。

建议 2

联合国系统各组织的行政首长如尚未这样做，应制订措施，确保在组织一级与捐助方以及在组织和实地两级就具体方案和项目达成的伙伴关系协定，在报告所提供资金使用情况的细节方面，阐明捐助方的需求和要求，以及组织和捐助方的相互承诺。

11. 各组织支持这项建议。几个实体指出，他们已经在实行提议的办法。各组织认为，执行这项建议将有助于加强遵守捐助方的要求和提高捐助方的满意度，并建议考虑是否可能为规模较小的捐款确定相应的捐助方报告门槛。

12. 各组织指出，按照这项建议采取的行动应与提倡捐助方报告采用单一通用报告格式的建议 6 一起考虑。

建议 3

联合国系统各组织的行政首长，应鼓励成员国之间更好地获取、传播和交换关于捐助方报告的信息，并确保每个组织都为所有捐款协议和捐助方报告维持一个综合信息库。

13. 各组织部分支持这项建议。一些组织指出，目前已在按照国际援助透明度倡议的共同标准努力提高透明度，另一些组织则强调，披露和传播关于捐款协议的信息有必要得到捐助方批准，这些信息通常是保密的，除非所有相关各方同意并具体说明，否则不向第三方公开。

14. 各组织指出，具体项目的捐助方报告有时可能含有涉及特定项目、协议、国家情况、合作伙伴或受益者的敏感信息，这些信息在公开分享之前可能需要进一步审核，因而导致工作量增加。

15. 一些组织表示，他们有可供工作人员查阅的捐款协议和报告中央储存库，但一些权利下放的大型组织认为，国家和区域两级公布的所有捐助方报告的收集工作有一定难度，建议按照文件留存政策执行这项建议。

建议 4

联合国系统各组织的行政首长，如尚未定期更新关于捐助方报告的指导意见，并采取措施向总部和外地工作人员提供改进捐助方报告所需的专业技能发展和培训，应采取措施这样做。

16. 各组织支持这项建议，并表示，在报告指导工作和相应的能力建设尚未到位的情况下，正在逐步推出这些做法。

建议 5

联合国系统各组织的行政首长，如尚未与捐助方进行系统性合作，在捐助方协议中列入与编写捐助方报告有关的费用，应采取这些措施这样做。

17. 各组织普遍支持这项建议，虽然有些组织认为，编写捐助方报告所涉的实际费用很难量化。各组织指出，虽然捐助方报告标准费用由直接项目和方案支助经费支付，但特定或临时报告要求及相关费用必须单独讨论，并列入捐助协议。

建议 6

秘书长和联合国系统其他组织的行政首长，应最好在联合国系统行政首长协调理事会的框架内，制定和通过一个可以满足捐助方信息需求和要求以及组织监管框架和能力的通用报告模板，作为与捐助方谈判的基础。

18. 各组织普遍支持这项建议的总体目标。但是，各组织也指出，这项建议还可以进一步阐述，具体说明如何适应捐助方的各种不同要求以及各组织彼此各异的监管框架和能力。他们提醒，受其法定报告格式约束的实体不应创建重复的报告流程。

19. 各组织指出，应该阐明这项建议与正在大交换统一报告和透明度背景下开展的平行举措之间的更明确联系，以避免重复工作，也避免将重要参与者特别是非政府组织置于这一进程之外。

20. 但是，一些组织指出，鉴于大交换统一报告工作流程及其拟议的通用报告模板(称为“8+3”模板)仍处于试点阶段，现在确定通用报告模板是否切实可行还为时过早。

21. 秘书处表示，过去三年来，秘书处一直使用财务和预算网公布的财务报告格式。

建议 7

联合国系统各组织的理事机构，应请行政首长授权并充分支持其各自组织的内部审计和评价办公室，确保相关的监督报告提供所需的保证水平，从而帮助尽量减少向具体捐助方报告其指定用途捐款的使用情况。

22. 各组织注意到这项建议是针对理事机构提出的，并强调该建议与提议的与捐助方的高级别对话的联系，对话应包括讨论建议 1 所述的依靠内部审计和评价向捐助方提供保证的问题。

23. 各组织指出，能否执行所提建议将取决于捐助方是否准备好合并报告其专用捐款的使用情况。

24. 各组织还指出，为了履行信托监督职能，例如具体的审计和评价，以满足捐助方对使用其专用捐款的要求，包括满足在保证适当使用资金方面的具体关切和需求，需要有不同于目前状况的治理结构、资源水平、组织结构和技能组合。

25. 各组织认为，审查报告没有充分阐明偏离基于风险的审计的问题，以及开展特别审计所需的资源问题，各组织指出，内部审计是根据基于风险的审计计划进行，以满足特定实体及其理事机构的需要。应捐助方的要求进行特定审计不属于这类基于风险的审计计划的范围，它需要不同的治理结构、基础设施和技能来满足特定利益攸关方群体的需要。
