



五十五届会议

议程项目 84

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处经费筹供问题

工作组的报告*

报告员：汉斯·布拉特斯卡先生(挪威)

一. 导言

工作组的由来和背景

1. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)经费筹供问题工作组是大会根据 1970 年 12 月 7 日第 2656 (XXV) 号决议设立的, 负责研究工程处经费筹供问题的一切方面。大会在该决议中请工作组协助秘书长和近东救济工程处主任专员对工程处财政危机所造成的各项问题谋求解决办法。
2. 大会第二十五届会议以及其后每届会议都审议了工作组提出的报告,¹ 并通过决议赞许工作组的工作, 请工作组继续再努力一年。²
3. 工作组由下列各国代表组成: 法国、加纳、日本、黎巴嫩、挪威、特立尼达和多巴哥、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。梅赫梅特·帕米尔(土耳其)担任工作组主席。

* 依照大会第 54/248 号决议 C 节第 1 段, 本报告在获得工作组通过后, 于 2000 年 10 月 6 日提出。

二. 工作组 2000 年的活动

4. 整个 2000 年内, 工作组成员关切地注意着工程处遇到的各种困难, 特别是一直面对着的严重财务状况。工作组在 2000 年 9 月 11 日和 10 月 6 日举行了两次会议来审议工程处财务状况的最新情况发展, 并编写提交大会的报告。工作组在 10 月 6 日第 124 次会议上通过了报告。
5. 工作组于 9 月 11 日第 123 次会议上听取了近东救济工程处主任专员的发言; 他提交了关于工程处财务状况最新资料的报告。工作组在 10 月 6 日第 124 次会议上进一步审议了主任专员提交的报告(见下文第三节)。

三. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的财务状况

6. 近东救济工程处在 1999 年再次面临危急的财务状况, 到今年也还是一样。1999 年近东救济工程处收到的收入为 2.607 亿美元, 而现金预算为 3.221 亿美元。

元，所以现金预算约有 6 140 万美元的赤字。在现金方面，工程处的普通基金到该年终了时有 1 400 万美元的结余，不过其中包括了从 2000 年的认捐额中预先垫付使工程处能够支付 12 月份薪金的 1 200 万美元。

7. 以往各年的现金预算赤字都是用周转金来弥补，但是这笔周转准备金到 1999 年年初已经差不多完全用尽了。在 1999 年年底，周转金（一个日历年的经常预算中资产与负债之间的差数）为 1 040 万美元，不过指定用来采购基本商品的款项又占了 1 450 万美元的负债，因此现金预算的真正周转金是负 410 万美元。这个数额的周转准备金远远低于等于每月平均支出的最低数额 2 500 万美元（其中 1 700 万美元是用来支付工程处约 21 000 名地区工作人员的薪金）。由于 1999 年的现金收入远远低于经常预算，所以工程处不得不继续实行从 1997 年和以前开始实施的紧缩措施。另外，通过采取另一些措施，包括对出缺率实行管理和推迟国际和当地工作人员员额的征聘，以及由于实行严格的财务控制和不使用某些预算项目，1999 年的现金支出也略有减少。这些措施，加上原来已经在实施的紧缩措施，无可避免地对工程处以比较理想的质和量提供服务的能力产生了负面影响。

8. 近年来一再出现经费短缺的情况，严重损害了近东救济工程处的现金状况，这可从手头上可以用来应付基本债务的现金数额看出来。1999 年的财务状况仍然很差，没法积存周转金。然而，在 1999 年年底应付而未付的认捐总额达 3 690 万美元，其中 1 270 万美元属于经常预算，2 420 万美元属于项目经费。巴勒斯坦权力机构不偿还工程处在加沙地带和西岸开展活动之时缴付的增值税，也使近东救济工程处的现金状况更加紧张。到 2000 年 6 月底，这笔增值税共达约 1 850 万美元。此外，约有 450 万美元的港口费，到 2000 年 6 月底还没有获得归还。加沙欧洲医院的经费也还没有筹足，为了支付把近东救济工程处总部从维也纳迁往加沙和安曼的费用而设立的帐户则有 520 万美元的赤字。总部搬迁已经在 1996 年完成，但

是所涉的预算经费仍未筹足，所花的费用要在临时基础上由其他帐户支付。

9. 到 2000 年 6 月底，工程处面对的前景是，到年底，本年度经常现金预算赤字将达 2 700 万美元。全年的收入预计为 2.53 亿美元，现金预算则为 2.80 亿美元。近东救济工程处主任专员于 2000 年 9 月 11 日在纽约出席工作组的会议时说，如以往各年一样，工程处在 2000 年面临着无法支付其业务费用的前景，包括在这年后期无法支付薪金。9 月 26 日，在工程处的主要捐助者和难民收容当局在安曼举行的一次非正式会议上，主任专员说，从 1995 年以来，大多数捐助者的捐款以它们本国的货币计算都有所增加，但是这个增加未能抵消各种货币对美元（用来计算工程处支出的货币）的汇率波动所产生的负面影响。他指出，到那时为止，工程处在 2000 年已经损失了超过 1 000 万美元的收入，主要是由于一种货币——欧元对美元的贬值。

10. 近年来，工程处的主要捐助者对秘书长和主任专员针对近东救济工程处的经常预算和项目预算经费提出的特别呼吁多次作出慷慨响应。在最近于 2000 年 9 月在安曼举行的协商中，有几个捐助者宣布了新的认捐，其中包括本年度的主要捐助者又再认捐了 900 万美元。主任专员和同事在 1999 和 2000 年再次作出很大努力，通过提供季度财务报告以及定期同捐助者和收容当局举行协商，让捐助者了解情况。同时，工程处还继续设法争取得到可靠的、可持续的资金流入，从而无需依赖这种应急措施来满足一直存在的日益增长的经费需要。在这方面，近东救济工程处已呼吁各捐助者在日历年或预算年度内早日支付所认捐的款项，并确保及时交付捐款。

11. 主任专员于 9 月 11 日告诉工作组，工程处对 2000-2001 两年期采用的预算新格式，在主要捐助者之间得到良好的反应，就如先前行政和预算问题咨询委员会的反应一样。不过，他说，可惜这种良好反应并没有如工程处所期望那样带来比较可观的额外资源，使筹到的经费达到能够满足不断增加的难民需要

的所需水平。在整个两年期内,将会运用新的预算格式作为一种管理手段,对照计划来监测产出情况,并根据需要调配资源。

12. 1999 年还采用了起用地区工作人员提供服务的新政策,从 1999/2000 学年征聘的教师开始。根据这些新政策,以前以临时合同受聘的工作人员现在获得定期合同,加上一套改善的应享权利。大家认为这是过去几年工程处在雇佣做法上作出的重大的改变,最终在当地工作人员费用支出方面可节省大量经费,同时让工程处在财务情况许可下实现其成为一个公平和有竞争力的雇主的愿望。在捐助者的支持下,工程处还拟定了更改其现有财务管理和发薪制度的提议,新制度预期在 2001 年内实行。

13. 大会第五十四届会议核可的近东救济工程处 2000-2001 两年期预算的 2001 年部分约为 3.104 亿美元,其中现金部分为 2.897 亿美元;相比之下,2000 年的预期现金支出为 2.804 亿美元。2000-2001 两年期的预算不包括估计达 1.45 亿美元的工程处地区工作人员解雇偿金费用。

四. 结束语

14. 工作组再次深为关切近东救济工程处的财政前景,特别是在 8 年紧缩措施之后,已经损害了工程处向 370 万巴勒斯坦难民提供服务的数量和质量。工作组强调指出,国际社会负有责任,确保近东救济工程处服务的数量和质量保持在按难民需要而界定的可以接受的水平上,并确保该处的服务水平跟得上难民人口稳定的自然增长。

15. 工作组赞许近东救济工程处采取措施,特别是采取合同制教师,减少国际工作人员和其他改革措施,在消除前几年困扰工程处的结构赤字难题上取得重大进展。工作组赞扬近东救济工程处主任专员和所有工作人员不懈地努力,维持了工程处的基本业务,尽管他们面对着资源匮乏的限制。工作组还赞扬主任专员努力筹集资金,以及致力于使主要捐助者和收容当局了解情况和参与工作,开辟提供支助和筹措资金的新途径和扩大捐助者行列。工作组呼吁及早全面兑现

对工程处作出的认捐和其他承诺,特别是请巴勒斯坦权力机构偿还增值税和其他收费,以及缴付用于加沙欧洲医院和把近东救济工程处总部迁往作业地区的费用。

16. 工作组对由于采取紧缩措施对工程处的人道主义活动不断造成不良后果表示震惊。这些措施使各种方案无法按难民人口增长的速率扩大,不得不削减正在执行的方案活动,排除了某些在正常情况下属于工程处经常方案的活动。更严重的是,这些措施已导致工程处所属学校每班学生人数增多,提高了医疗服务中病人对医务人员的比率,增加了社会工作者处理最贫穷难民案例的数量。

17. 工作组满意地注意到,采用使以临时合同参与工作的工作人员在雇用条件上正规化的做法,以及采取有利于按平等条件雇用定期合同工作人员的新用人政策。这样做最终会对减少费用,特别是减少工程处最大的教育方案费用作出巨大贡献。但是,工作组知道这个行动不是确保在可持续基础上为工程处一般活动筹资的长期解决办法。关于其他紧缩措施产生的影响,工作组担心冻结对大学奖学金、住房翻新和有选择的现金援助的经常预算拨款,不仅减少了工程处在这些领域的活动,而且还会使这些活动依赖预算外捐款;削减用于维修设施的拨款,导致工程处众多实物资产的破败;削减住院就医拨款意味着有些需要住院治疗的病人无法受到医治。工作组严重关切这些措施对巴勒斯坦难民的生活、特别是在教育和保健领域产生的影响。工作组担心更多的紧缩性削减会给已经遭受苦难的难民人口造成严重的社会和经济困难,这会给难民收容当局增加负担。工作组仍然认为近东救济工程处在保持本区域的稳定和安全方面发挥了重要作用,为工程处各项方案充分筹资对确保这种作用极为重要。

18. 工作组同意,难民问题深入扎根于半个多世纪以前产生的一个政治问题,必须根据联合国有关决议彻底解决难民问题。但是,难民今天面临的问题是人道主义问题,应当作为国际社会的共同责任来解决。必须把近东救济工程处提供的服务视为使难民能够过

体面生活所必需的最低限度的服务。任何进一步削减服务的做法, 不仅会不公平地剥夺难民获得他们理应获得的最低水平的支助, 而且会使整个区域不稳定。大会每年通过的决议都确认工程处的工作的重要性, 并请各国政府向工程处捐款。工作组尤其希望的是, 这些决议所体现的国际上对近东救济工程处的支持能够转化为具体措施, 确保工程处能在稳固的财政基础上生存下去。

19. 因此, 工作组强烈敦促各国政府在决定其 2001 年对近东救济工程处的捐款数额时考虑到前述因素, 并再次:

(a) 敦促迄今尚未捐款给近东救济工程处的政府开始提供捐款;

(b) 敦促迄今捐款相对较少的政府增加其捐款;

(c) 敦促过去曾对近东救济工程处慷慨捐款的政府继续及时慷慨捐款, 并设法增加捐款;

(d) 敦促本区域内外历来特别关心巴勒斯坦难民福利的政府开始捐款或增加其捐款;

(e) 敦促各国政府考虑提供足以弥补赤字和扩大周转金的特别捐款, 从而使近东救济工程处的服务可以不受干扰地继续下去, 使工程处能够恢复因为紧缩措施而被删减的服务, 并且确保捐助者对与紧急情况有关的方案和特别方案或对资本项目的支持绝不致于减少或把对工程处经常方案的捐款移作他用。

注

¹ 对工作组最近一次报告 (A/54/477) 的审议情况见 A/54/575。

² 最近的决议是大会第 54/70 号决议。