



大会

Distr.: General
15 October 2002
Chinese
Original: English

第五十七届会议

议程项目 112

2002-2003 两年期方案预算

通货膨胀和货币波动引起的额外支出

秘书长的报告

摘要

本报告依照大会第 56/253 号决议第 44 段编写,其中请秘书长考虑到第 41/213 号决议向大会提交一份最新的研究报告,说明通货膨胀和货币波动引起的开支增加问题的全面解决办法。本报告增订了早先的审查报告,事实证明目前处理这一问题依然可以借鉴这些审查的结论。本报告参考了行政和预算咨询委员会早先建议纳入关于这一主题的报告的资料。

* 大会第 53/208 B 号决议第 8 段决定,如果报告迟交给会议事务处,应在该文件的脚注内说明延误的原因。本文件迟交,但未按规定说明理由。

一. 引言

1. 大会 2001 年 12 月 24 日第 56/253 号决议第 44 段请“秘书长考虑到 1986 年 12 月 19 日第 41/213 号决议向大会第五十七届会议提交一份最新的研究报告，说明由于通货膨胀和货币波动所带来的开支增加问题的全面解决办法。”
2. 大会关于应急基金和追加经费的第 41/213 号决议附件一第 10 和 11 段规定：

“10. 全面解决所有追加经费问题，包括因通货膨胀和货币波动而致的追加经费，也是必要的。最好是在预算总额内，或者作为储备金，或者作为上面第 8 段[决议附件一]设立的紧急基金内单独分列的一部分，支付这种经费。秘书长应审查这个问题的一切有关方面，并通过行政和预算问题咨询委员会及方案和协调委员会向大会第四十二届会议提出警告。

“11. 在大会就上面第 10 段所述问题采取决定以前，因非常费用（包括维持和平与安全）以及汇率波动与通货膨胀所引起的非常费用而致的订正概算，都不应用紧急基金支付，而应继续按既定程序及根据《财务条例和细则》的有关规定处理。尽管如此，秘书长仍应设法尽可能用方案预算的节余来匀支这些开支，但决不能对方案执行造成不良影响，也不能妨害紧急基金的利用”。

二. 对该问题的最新审查

3. 最近关于通货膨胀和货币波动引起的额外支出的综合报告已经提交给大会第五十一届会议 (A/C. 5/51/57)。该报告指出，这个问题已经不止一次列入大会议程，而且多年来对此进行了广泛的审查和研究。报告确认，这个问题比较复杂，没有简单地解决办法。本报告回顾了早先的许多审查，并考虑到近几年来汇率波动和通货膨胀的情况，提供了最新的研究报告。此外，本报告参考了行政和预算咨询委员会早先建议纳入关于这一主题的报告的资料。
4. 早在 1970 年代初期就对这一问题进行了深入审查，当时行政和预算咨询委员会、行政协调委员会和货币不稳定问题工作组就这个问题提出过报告。该工作组由大会主席指定的 13 个会员国组成，其任务是审议如何以其他各种不同的办法解决长期货币不稳定和通货膨胀对联合国系统预算的影响。大会审查了工作组报告中提出的办法 (A/9773)，并指出，除了现行政策之外，工作组没有找到普遍接受的替代办法。最近关于这一问题的报告包括秘书长提交大会第四十二届 (A/42/225 和 Add. 1) 和第四十四届 (A/44/665) 会议的报告和上述报告 (A/C. 5/51/57)。咨询委员会向大会第四十二届、¹ 第四十三届 (A/43/929)、第四十四届 (A/44/729) 和第五十二届会议² 提交了有关报告。

5. 秘书长在提交给大会第五十一届会议的报告(A/42/225和Add. 1)中强调了若干要点。第一,通货膨胀率和汇率的变动以及标准费用调整数数额很大,因此实际上不可能一开始就能预测两年期的支出数额。另外,这种变化可能幅度很大,使得预算执行期间所获得的任何结余根本入不敷出。即使大家一致认为,由于通货膨胀率和汇率变动以及标准费用调整所引起的额外所需经费应当通过削减方案活动来应付,但是,可能需要的节余数额庞大,本组织又无法在短时间内结余这么多经费,因此,本组织将不得不持续采取应付严重的财政危机之时所采取的节约措施。秘书长在报告中指出,继续采用现行办法处理这种调整似乎十分不方便,不过,可以利用一种储备金来处理这种调整。依照过去几个两年期(1980-1981、1982-1983和1984-1985)的经验,提供1.25亿美元经费似乎并不为过。

6. 咨询委员会在其有关报告¹中表示,这个问题需要进一步研究。并表示打算密切关注这一事项,以期向大会第四十三届会议提出具体建议。委员会在提交大会这一届会议的报告(A/43/929)中审查了各专门机构在这方面的做法,并概述了采用的各种办法。委员会的结论是,减轻通货膨胀和货币波动影响的代价是不可避免的,委员会建议,在这种情况下,大会或许可以考虑继续采用现行制度,经费估计数则根据秘书长对通货膨胀和汇率的最新预测每年进行调整。

7. 另一方面,委员会也指出,如果大会决定着手全面解决这个问题,则可探讨能否建立一个比目前更具有确定性的机制。这样的机制可以是设立一个储备金,以满足货币波动、非人事费膨胀以及法定人事费增加方面的额外需求。大会1988年12月21日第43/214号决议同意设立储备金以应付因货币波动、非人事费的膨胀和法定人事费增加而引起的追加经费的意见;请秘书长编制一套储备金的作业程序,通过咨询委员会提交大会第四十四届会议,并同意届时进一步处理为1990-1991两年期设立这一储备金的问题。

8. 按照上述要求,秘书长编写了一份关于储备金的设立和运作的报告(A/44/665)。其中指出,储备金的目的看来是要在任一两年期内尽可能减少方案预算对货币波动、非人事费膨胀和法定人事费增加的预测变化而造成的方案预算额的变化,或是如咨询委员会报告(A/43/929)中所述,要实现比当时更高程度的确定性。报告中指出了两种设立储备金和为其提供资金的方式:在方案预算之外单独设立储备金,或者将其作为方案预算的一个款次。在两种情况下,储备金都需要通过摊款筹集经费。本文件附件概述最初在A/44/665号文件中提出的这一储备金运作的详细程序。

9. 咨询委员会在其相关报告(A/44/729)中表示,秘书长所提的概念有若干困难。委员会指出,从一开始,就通过摊款为储备金筹集经费,会员国无法比目前

更确切地了解应支付的最后总额，而且要预先缴付可能产生也可能不产生的所需经费。

10. 委员会建议将储备金的问题推迟到大会第四十六届会议审议，届时将根据秘书长提出的进一步报告加以讨论。大会 1989 年 12 月 21 日第 44/200 B 号决议决定经常审查全面解决所有追加经费，包括由通货膨胀和货币波动引起的追加经费问题，并在第四十六届会议上再次审议这一问题。但大会第四十六届会议并未审议这一问题。

11. 大会第 51/220 号决议请秘书长编写一份全盘政策文件，审查与大会第 41/213 号决议附件一第 10 和 11 段所述与所有追加经费有关的所有问题。秘书长根据这项请求编写的报告 (A/C.5/51/57) 指出，1994-1995 和 1996-1997 两年期内所需的此类调整说明这种波动幅度很大，而且变化不定，这份报告指出，根据大会 1996 年 12 月 18 日第 41/213 号决议制定方案预算概要和应急基金反映了会员国希望在两年期开始时知道两年期所需资源的数额。报告还指出，这一目标已部分达成。秘书长通过预算概要得到了行事的方针。这份报告进一步指出，预算最初数额和通过应急基金机制可能增加的数额都已预先得知。随后由于通货膨胀和货币波动造成的变化则在预算中自动调整。

12. 为了确保提高可预测性，并且尽可能减少这些波动所导致方案预算的变化，报告中提出两种可以采取的行动。

(a) 第一是承付由于通货膨胀和货币波动而产生的额外费用。鉴于涉及的款额很大，承付这类费用将导致方案预算实际可用资源数额大量消耗。货币波动的性质使问题更加复杂。由于这些变化不能事先预测，而且联合国无法在短时期内节省大量经费，而必须在两年期开始时采取如本两年期按照 1995 年 12 月 23 日第 50/214 号决议所采取的节约措施。这种办法看来并不理想：

(b) 第二个可能的办法是按照秘书长在向大会第四十四届会议提出的报告 (A/44/665) 中提出的初步设想，设立一个储备金。储备金由摊款筹集资金，然后通过方案预算对货币波动、非人事费膨胀和法定人事费增加方面预测变化而节省的经费或必要时通过进一步摊款加以补充。

本报告附件概述了最初在 A/44/665 号文件中提出的这一储备金运作的详细程序。

13. 报告确认，这种制度的缺点是预先缴付可能没有必要的摊款，这可能会对会员国造成不必要的财政负担。报告指出，在这种情况下，处理通货膨胀和货币波动的现行机制或许仍然是最恰当的办法。

14. 行政和预算咨询委员会在其有关报告²中表示同意秘书长的看法，即承担这种费用会导致可获得资源的实际数额减损，因此，似乎并不是理想的办法。同时，

委员会再次指出，它不赞成通过摊款、尤其是在确定有必要采用摊款的办法之前通过摊款为储备金筹措资金。行政和预算咨询委员会赞同秘书长的结论，即在这种情况下，处理通货膨胀和货币波动的现行机制或许仍然是最恰当的办法。大会 2000 年 6 月 15 日第 54/481 号决定注意到秘书长的报告 (A/C. 5/51/57) 和咨询委员会的有关报告，² 并请秘书长在预算执行报告中就与通货膨胀和货币波动有关的问题随时向大会提出通报。

15. 咨询委员会在提交给大会第五十二届会议关于这一问题的报告中指出，应该认为关于最近一个两年期内货币波动、非人事费膨胀和法定人事费增加造成经费增减的详细说明是重要的相关资料。委员会建议将这种资料列入今后就这一问题提出的报告。表 1 以建议的方式列出关于 1996-1997、1998-1999、2000-2001 以及 2002-2003 两年期的这一资料。

表 1.

因货币、通货膨胀和标准费用波动而作出的调整

(百万美元)

两年期	货币波动	非人事费膨胀	人事费膨胀	共计
1996-1997	(0. 28)	38. 42	54. 34	92. 48
1998-1999	(127. 49)	(24. 56)	(49. 48)	(201. 53)
2000-2001	(143. 63)	40. 54	74. 69	(28. 40)
2002-2003 ^a	(11. 80)	39. 97	112. 53	140. 70

^a 初步方案预算的数字。

16. 上表列载的资料再次证实原先对以往几个时期所发生情况的审查结果——需要作出的调整无法预料，幅度很大。最近几个两年期内由于这些因素而作出的净调整数额的范围较大。1998-1999 两年期向下调整 2.01 亿美元。2002-2003 两年期初步预算向上调整 1.40 亿美元。上表说明，除了货币波动变化较大，通货膨胀也可能是需要作出调整的重要因素。此外，早先的研究表明，对于某一特定两年期，在编制经费的不同阶段之间可以很容易地扭转明显的趋势（譬如，从概算阶段到初步预算阶段、到第一次执行报告以及到最后拨款）。

17. 咨询委员会还要求² 提供关于联合国预算中以各主要货币支付的份额的资料。表 2 列出 2000-2001 和 2002-2003 两年期预算中以各种货币支付的份额。

表 2.

经常预算中以各种货币支付的份额估计数

货币	2000-2001 (百分比)	2002-2003 (百分比)
美元	56.87	60.22
瑞士法郎	21.75	20.13
欧元 ^a	4.57	4.04
泰国铢	2.62	2.31
智利比索	2.92	1.96
墨西哥比索	0.53	0.42
埃塞俄比亚比尔	3.14	3.11
肯尼亚先令	1.48	1.48
黎巴嫩镑	2.23	2.12
特立尼达和多巴哥元	0.18	0.18
新谢克尔	2.97	3.07
印度卢布	0.73	0.97
共计	100.00	100.00

^a 2001-2002 两年期的欧元份额是先令和荷兰盾的份额之和。

18. 上述资料表明，美元和瑞士法郎是编入预算拨款资源的两种主要货币，共占经常预算 80%左右。上述若干其他货币占其余的 20%。行政和预算咨询委员会审查了各机构处理汇率和通货膨胀波动的各种方法（见 A/43/929）。有一种办法是以两种货币分算摊款，这需要以一种以上的货币征收缴款。咨询委员会指出，要求以美元之外的其他货币支付部分摊款，可以减少美元汇率下跌时引起的损失，而在美元坚挺时则会产生相反的效果。咨询委员会指出，以一种以上的货币摊款或以两种货币分算摊款会带来许多实际困难，包括在缺乏大量现金储备的情况下，产生现金流动问题（例如收到的不同货币不符合当前的现金需求）。

19. 上述资料并没有提供任何新的办法解决通货膨胀和货币波动所引起额外支出的问题。大会在上次就这一问题作出决定（54/481）之前所得到的早先大部分审查和分析意见依然与这一问题切实相关。咨询委员会在提交大会第四十三届会议的报告（见 A/43/929）中指出，联合国在世界各地开展业务，迄今还没有找到全面控制通货膨胀或货币波动的办法。也没有找到能够完全有把握地预测这些因素的

办法。在重新审查全面解决这些额外支出的问题时，必须指出这一看法依然是正确的。

20. 承担这种开支并不是可以实际执行的一种备用办法，秘书长早先已经作出这一结论，咨询委员会也同意这个结论。试图承担这种开支的任何做法都会严重影响方案的执行。以目前已核定的方案为例，下文表 3 的计算结果表明在提出第一次执行报告之时承担调整数 1.25 亿美元需要减少大约三分之一的活动，这种活动使用非人事费，而且已经编入两年期第二年的方案。

表 3.

计算需承担额外支出时的调整数实例^a

	(美元)
初步预算 (2002-2003 年)	2 625 178 700
减 2002 年所需经费	1 365 000 000
核定预算余额	1 260 178 700
减 2003 年人事费 ^b	917 080 900
核定预算余额	343 097 800
需承担的调整数	125 000 000
调整数占核定预算余额的百分比	36.43

^a 这些数字是依照 2002-2003 两年期的初步预算计算的，仅供作为说明，并不反映这一时期的调整数。

^b 人事费是本组织最大的一笔支出，不能在短时间内终止。这一数额包括工作人员薪金税。

21. 上述实例中的计算结果表明，审议第一次执行报告阶段时需承担货币和通货膨胀调整数 1.25 亿美元。这一实例表明，在核算第一年所需经费之后，核定预算的余额为 12.6 亿美元。如果需要承担调整数 1.25 亿美元，可能会分阶段减少已列入方案的活动。第二年将获得所需经费 12.6 亿美元，不过，这笔款额主要用于支付与人事费有关的合同义务，这种费用不能在短时期内终止。经过核算合同义务（人事费等）之后，需承担的 1.25 亿美元只能在两年期剩余期间通过减少至少三分之一支出用途来执行，这些支出用途不能有合同义务，而且要能够在调整时期内终止。这些计算数字表明编入方案的活动会受到很大影响，不能将承担货币和汇率波动而引起的调整数作为处理这个问题的实际办法。

22. 因此，利用储备金是先前建议的办法中唯一切实可行的做法。虽然建立储备金并不能提高可预测性，不过，它可以提供一种机制，在两年期开头就为这种潜在的费用编制预算。如果大会希望利用这种办法。可以采用本报告附件所列述的

程序。A/44/665 号文件提出的这些程序仍然适用于这一储备金的运作。同时，通过操作储备金而取得的全面稳定仍然存在一项重大的不利之处。会员国必须提前缴付所需经费，但这种需要可能产生，也可能不产生。沿用现行做法不会在每个两年期初期产生这种支出，而是依照秘书长对通货膨胀和汇率的最新预测，每年对所需经费估计数作出调整，可以考虑继续采用现行做法。如果继续采用现行做法，会员国就必须为执行编入预算的实际活动数量承付款项。利用美元坚挺时期所获得的收益通常并不困难，但是，若要避免承担费用项下削减方案所产生的破坏，就需要愿意通过追加经费来满足增加的需要。

三. 建议

23. 大会不妨注意到本报告。

注

¹ 《大会正式记录，第四十二届会议，补编第 7 号》(A/42/7)。

² 见同上，《第五十二届会议，补编第 7 号》(A/52/7/Rev. 1)。

附件

方案预算所列预估款项因货币波动、非人事费膨胀和法定人事费增加而发生的变动所引起的调整数储备金运作准则^a

1. 方案概算应列出一款，编列方案预算所列预估款项由于货币波动、非人事费膨胀和法定人事费增加而发生变动所需的调整数的备付款。本款款目称为“储备金”。
2. 在非编制预算年度内，大会应决定储备金的数额，列入下一个两年期方案概算。
3. 秘书长应在各拨款阶段之前，将方案预算所列预估款项由于货币波动、非人事费膨胀和法定人事费增加而发生变动所需的调整数提交大会核准。
4. 大会核定的调整数应列入经费款项内。如果调整的结果需要追加经费，则方案预算内有关款次应列出增加款额，而方案预算储备金一款应扣减相等款额。如果调整的结果是削减所需经费，则有关款次应列出扣减款额，而储备金款次应列出相应增加款额，使该款次达到原核定水平。任何剩余款一律列为杂项收入。
5. 如果方案预算储备金款项下的款额不敷方案预算编列的预估款项由于货币波动、非人事费膨胀和法定人事费增加而发生变动所需追加的经费，则秘书长向大会提交调整提案时，应就如何筹付不足款的方式提出建议。
6. 在两年期结束时，储备金一款项下的任何余留款均应在制订该两年期的最后拨款时交还。

^a 依据秘书长提交大会第四十四届会议的报告编写（A/44/665，第19段）。