

**第五十七届会议**

议程项目 114

改善联合国的财政情况**秘书长的报告*****摘要**

本报告是对秘书长前一份报告（A/56/464/Add.1）所载关于联合国财政情况的资料的增补。报告中依据截至9月30日的的数据以及对截至2002年12月31日情况的一切可能的预测，审查了联合国的财政情况。

未缴摊款、库存现金和欠会员国的债务这三个关键财政指数是衡量联合国财政状况是否良好的尺度。一般而言，据预测，2002年前景看好，现金结存稍多，但同时未缴摊款和欠会员国的债务会更高。

然而，今年必须增加一个指数，即会员国核准的所有任务的经费预算是否充足。这是一个重要的财政状况指数，因为这一指数为其他所有方面奠定了基础。今年，新项目已获核准，其他项目预计也会列入，这可能会导致经常预算增加，超过前一年的数额。

* 本文件在主管管理事务副秘书长介绍联合国财政情况后印发。

一. 引言

1. 本报告是对秘书长前一份报告(A/56/464/Add. 1)所载关于联合国财政情况的资料的增补。它还提供了截至2002年9月30日的联合国财政情况以及直至2002年12月31日的情况预测。

二. 审查截至2002年12月31日的财政情况以及直至2002年12月31日的前景

A. 概况

2. 自上次就此问题提交报告以来,一些管理倡议已经实施。例如,现已核准新的资金,用以加强联合国工作人员和房地的安全。在外地已部署190名警卫,7 000万美元的费用由联合国、所有基金、方案、机构和世界银行分担。联合国的第一个管理信息系统已经供在线使用,使方案管理人员能够调阅管理资料。基本建设总计划已进一步拟订,其费用已经确定,可能的经费来源也已确定,并已得到东道城市的支持。人力资源改革已大致到位,征聘和安置工作现通过电子手段管理,方案管理人员必须遵守既定征聘准则。最后,综合管理信息系统(综管系统)现已同六个维持和平特派团联机,在今后数月中将同更多的特派团联机。

3. 在今后六个月内将开始实施其他管理倡议,包括但不局限于设立生产率知识网关,用以跟踪了解可能的生产率倡议的执行进展。一个数码化项目将最后拟订,用于联合国秘书处、各基金和方案的核心记录和文函的归档。一个电子文件出版和处理系统将要就绪,该系统能帮助联合国《条约汇编》的印制和分发。进度和影响报告系统将供在线使用,借以跟踪了解改革倡议的进展。最后,秘书长的改革报告(A/57/387和Corr. 1)中提出的预算方法将予以审查。

4. 要推行管理倡议,最好首先是财政指数显正值,而且需要财政资源到位。2002年多数资源已经到位,但还有一部分没有到位。

5. 未缴摊款、库存现金和欠会员国的债务这三个关键财政指数是衡量联合国财政状况是否良好的尺度。但目前也需要考虑预算幅度,确定联合国的预算是否足以满足会员国核定的所有任务的经费要求。这一指数实际上可能最为重要,因为它为其他所有方面奠定了基础。围绕这些指数并将其相结合的是要看年度摊款额度是否充足,这些摊款的实际付款是否充足。

6. 2002年摊款总数包括经常预算、卢旺达问题和前南斯拉夫问题国际法庭以及维持和平活动的经费。在过去8年中,摊款总数曾在1995年达到高峰,超过40亿美元,2001年再次超过这个数字。2002年,摊款额度与第二个最高点相比有了下降,截至9月30日摊款额略高于340亿美元。

7. 一些年来,经常预算额度一直相对稳定,1994-1995两年期为26.32亿美元,1996-1997年为26.08亿美元,1998-1999年为25.32亿美元,2000-2001年为

25.35 亿美元。在这 8 年期间，费用降低，足以吸收通货膨胀，匀支特派团费用以及其他与和平与安全有关的意外费用，因此使今天的经常预算总额可以与 1994-1995 年预算相当。有利的汇率发挥了很大作用，帮助形成这一积极局面。在 2002-2003 两年期情况将不一样。

8. 2002 年国际法庭预算达到 2 亿美元，而在几年前曾预测此为一种可能。现在这种可能性已经成为现实。由于安全理事会决定核准卢旺达问题国际法庭聘用审案法官，预计法庭的其他费用也会增加。此外，执行判刑的长期费用可能会产生进一步财政后果。

9. 维持和平摊款额度不定。1994-1995 年数额很高，1996 年至 1999 年降低，2000 年和 2001 年又上升。第二个高峰是 2001 年，达到 30 亿美元，2002 年又降至 21 亿美元。

10. 2002 年，除两个特派团以外，所有特派团的摊款均降低。一些特派团摊款降幅很大，例如预计联合国东帝汶支助团（前联合国东帝汶过渡行政当局（东帝汶过渡当局）、联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团（埃厄特派团）、联合国科索沃临时行政当局特派团（科索沃特派团）、联合国驻黎巴嫩临时部队（联黎部队）和联合国波斯尼亚和黑塞哥维那特派团（波黑特派团）的摊款都将大幅减少，甚至脱离接触观察员部队（观察员部队）、联合国格鲁吉亚观察团（联格观察团）、联合国驻塞浦路斯维持和平部队（联塞部队）、伊拉克-科威特观察团（伊科观察团）和联合国西撒哈拉全民投票特派团（西撒特派团）的摊款也将减少。联合国塞拉利昂特派团（联塞特派团）和联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）这两个非洲特派团的摊款将大幅增加。然而，安全理事会第 1436（2002）号决议最近决定削减联塞特派团兵力，这应对下一年该特派团的摊款产生影响。

B. 未缴摊款

经常预算

11. 在 9 月期间，经常预算的现金情况非常拮据。9 月初开始从维持和平帐户借款作为经常预算的经费，这种情况一直持续整个月。

12. 截至 9 月 30 日为止，只有 105 个会员国已经完全缴付它们的经常预算摊款。前两年的 9 月底已经缴清的会员国数目要高得多，2002 年 9 月 30 日已经完全缴款的会员国有 131 个，2001 年有 122 个。到 9 月底只有 105 个会员国缴款就表示今年将很难达到 1994 至 2000 年期间一再达到的较高数目。这种情况是非常令人失望的，因为联合国必须能够依赖会员国及时完全缴款，以便提供执行所有已获授权的各项活动所需要的可预测资源。令人遗憾的是，这种情况自 9 月 30 日以来的几个星期并没有改变。自那时以来，只有 6 个其他会员国完全缴清摊款。

13. 至9月30日为止，有38个会员国没有缴付2002年的摊款。还有其他44个会员国只缴付部分的摊款或由于核定的比额表减少而获得抵免。总的来说，有82个会员国决定不完全履行商定的财政承诺。因此联合国的财政稳定受到压力，因为联合国必须收到钱才能顺利进行工作，没有收到钱就会影响它的工作能力。

14. 至于到9月30日为止，各会员国尚未缴付的摊款数额，美国欠缴4.46亿美元，占总数的77%，巴西欠缴4400万美元，占2%，阿根廷欠缴3000万美元，占5%。其余的79个会员国欠5600万美元，占10%。

15. 美国通知秘书处说，最近美国国会通过了一项决议，核可持续拨款，因此缴付经常预算摊款的经费已经有了着落。第一笔分期付款4700万美元已经于10月9日缴付。第二笔分期付款2.08亿美元预期将在10月底缴清。其余的欠款2300万美元尚待国会通过目前尚未审议的持续拨款决议才能缴付。这些付款和预定的付款如果收到将大大改变经常预算尚未收到的数额。尤其是美国的缴款将使年底所欠摊款的数额从4.46亿美元降低到1.65亿美元。

国际法庭

16. 关于两个国际法庭的财政情况，至9月30日为止，有98个会员国没有缴付2002年的摊款，有35个其他会员国只缴付部分摊款。只有56个会员国完全缴付2002年两个国际法庭的摊款。

17. 至9月30日为止，尚未缴付的摊款共计5200万美元。美国欠缴1700万美元，占33%。其他两个会员国巴西和俄罗斯联邦每个欠缴900万美元，各占18%，大韩民国和阿根廷每个欠缴300万美元，各占5%，这五个国家欠缴的摊款共占摊款的79%。其他128个会员国欠缴的摊款占21%。

维持和平

18. 与经常预算和国际法庭的摊款不同的是，维持和平的摊款在整年期间每隔一段期间发布。从1月到6月发布的摊款9.08亿美元，其余的摊款13.73亿美元将在10月份发布，共计摊款22.81亿美元。

19. 至9月底为止，尚未缴付的维持和平摊款共计17.76亿美元。美国欠缴8.66亿美元，11个其他主要缴款国共欠5.37亿美元，所有其他会员国欠缴3.73亿美元。会员国欠缴的数目越多联合国在支付部队费用和特遣队自备装备费用方面，就必须更加小心。

20. 至9月30日为止，这三类摊款：经常预算、维持和平和法庭，尚未缴付的数额共计24亿美元。在这个总数中，美国欠缴13.29亿美元，占55%，其他12个主要缴款国欠6.73亿美元，占28%，其余的会员国欠缴约4亿美元，占17%。

21. 今年很可能不会再发布维持和平摊款，因此可以指出，至 9 月 30 日为止，安哥拉、澳大利亚、加拿大、芬兰、爱尔兰、列支敦士登、摩纳哥、新西兰和南非大体上已经缴清它们所有的摊款。秘书长对这些会员国及时缴交摊款表示感谢。

22. 总而言之，关于经常预算，与前几年相比缴款速度较慢，未缴清的数额集中在三个国家。美国现在通过的立法将减少这些会员国 2002 年尚未缴清的数额。至于法庭的摊款，尚未缴清的数额集中在五个会员国。关于维持和平行动，还有许多会员国没有缴清摊款。这就是说偿还部队派遣国和特遣队自备装备的费用的付款可能会拖延。

C. 现有的现金

经常预算现金

23. 近几年的经常预算现金情况几乎完全相同。2002 年开始时，经常预算现金余额为 200 万美元，数额不多，但没有赤字。1 月和 2 月收到大笔缴款，到 3 月时收到的数额开始减少。4 月底初次出现赤字，出现赤字的时间比往年要早。所幸的是，日本提前全额支付了它的会费，抵消了 4 月的赤字。其后收到了一些会费，6 月和 7 月的现金有所增加，避免了通常在 8 月出现的现金赤字。

24. 但是，9 月初开始第二次出现现金赤字。这种情况一直延续到 9 月。由于美国预计在 10 月支付会费，因此 10 月底和 11 月预期有正结余。但是，即便有这一缴款，本组织 11 月只有现金 6 700 万美元，到年底时将没有任何现金余额。预期将在年底出现的这种严重情况表明全额支付会费的会员国数目减少所产生的影响。

国际法庭

25. 截至 2002 年 9 月 30 日，法庭的现金数额为 4 300 万美元，足以开展预定的活动。目前的情况比年初时好得多，当时只有 300 万美元，各法庭之间需要交叉借款。

26. 到年底时，应有近 1 000 万美元的现金，可在 2003 年提供一定的回旋余地，用于在收到 2003 年摊款现金前，支付业务费用。

维持和平

27. 从许多方面来看，2002 年维持和平活动现金的总体情况恰恰与经常预算和法庭的现金情况相反。2002 年开始时，维持和平活动的现金数额很高，年中各月的数额更高，到 2002 年底时数额将与 2001 年大致相同。

28. 现金数额的增减与缴款期密切相关。2 月至 6 月间出现正节余是因为各国支付前一年下半年核准的缴款。由于 7 月送出缴款通知，预计 10 月和 11 月现金会

再次增加。预计维持和平现金的余额到年底时会减少，因为届时要向会员国支付部队和特遣队所属装备的费用。但总的来说，预计维持和平活动的现金到年底时会比去年多一些。

合计现金

29. 经常预算、法庭和维持和平现金加在一起的年终合计现金预计为 13.71 亿美元，其中 13.61 亿美元为维持和平现金，1 000 万美元为法庭现金，经常预算现金余额为零。总体情况比几年要好，但是，就手头可动用的金额而言，情况并非如此。

30. 从好的方面来说，经常预算现金在年底时预计不会再像 1996 至 1998 年那样出现赤字：1996 年有 1.97 亿美元的赤字，1997 年赤字为 1.22 亿美元，1998 年为 4 000 万美元。2001 和 2002 这两年的年终经常预算现金实际余额为零。

31. 维持和平活动的现金数额最近有所增加，但是大部分现金的使用有限制。维持和平现金分三类：现有特派团的现金、已经结束的特派团的现金和维持和平储备基金的现金。截至 9 月 30 日，现有特派团的现金余额为 7.56 亿美元，已经结束的特派团的现金数额为 4.06 亿美元，维持和平储备基金有 1.99 亿美元。需要维持现有特派团的现金数额，以便满足五个大型特派团以及其他一些规模较小的现有特派团执行任务的需要。维持和平储备基金的资金只能供新的特派团使用或用于特派团的扩大。已经结束的特派团的现金数额减少不久会成为一个重大问题，因为这一现金目前是交叉借款的唯一来源。已经结束的特派团的现金今年将继续减少，因为要把 1 亿多美元支付给会员国，补偿其提供的战略部署储备，且在提交联合国东斯拉沃尼亚、巴拉尼亚和西锡尔米乌姆过渡当局和联合国预防性部署部队最后执行情况报告时，将交出 6 800 万美元。在一定的時候，会向第五委员会提交其他最后执行情况报告，因而可能再交出款项，已经结束的特派团现有的金额实际上会大部分荡然无存。

32. 因此，联合国的交叉借款能力将受到威胁，它将无法支付应该支付的部队和特遣队所属装备费用。情况将会严重恶化，尽管在此之前为解决这方面的问题作出了重大努力。

D. 欠会员国的债务

33. 截至 2002 年 1 月 1 日，拖欠会员国的债务为 7.48 亿美元，1.74 亿美元为拖欠的部队费用，5.74 亿美元为装备费用。年度债务预计为 8 亿美元。但是，现在认为这一数额太高，下调为 7.26 亿美元。

34. 此外，预期要支付 8.93 亿美元，但现在估计只能支付拖欠会员国的 6.24 亿美元的部队和特遣队所属装备费用。今年将不能完成秘书长关于支付本年度所有应支付债务的目标。

35. 尽管出现延缓,2002年已经支付了8笔部队和特遣队所属装备费用。事实上,从1月到7月,每个月都支付一笔部队费用或特遣队所属装备费用,有时是同时支付这两项费用。10月又支付了一笔特遣队所属装备费用。2002年预计还会视收到的缴款进行支付,12月将支付一笔部队费用,可能会再支付一笔特遣队所属装备费用。

36. 剩余的债务高于预计数额,达8.5亿美元,2.42亿美元为部队费用,6.08亿美元为特遣队所属装备费用。尽管放慢了对会员国的支付,还是取得了进展。2001年拖欠缴款的支付起了作用。截至2001年12月的偿还特遣队所属装备费用的申请有很大一部分已经得到处理。那些有足够现金数额的特派团的债务偿付工作正在完成。就支付部队费用而言,在完成本年度偿付工作后,联合国只拖欠6个月的费用,至少对5个特派团是这样,其中包括联黎部队、观察员部队、伊科观察团、联塞特派团和埃厄特派团。

E. 其他财务管理问题

新的主动行动

37. 9月,美国采取了一些积极的行动,这些行动可能强化本组织的财务状况。有三个正面的迹象可在未来六个月内使本组织的财务情况有所改善,这在本组织的财政历史上是个重要的转折点。

38. 首先,最近的美国立法核准支付赫尔姆斯-拜登法案下的第三部分拖欠款项。该立法核准向联合国支付3000万美元的维持和平拖欠款项。这项付款连同以前分别在2001年和2002年支付的第一部分和第二部分拖欠款项,将使美国向联合国支付的拖欠款项总额达7.12亿美元。这将大大有助于减少本组织欠会员国的债务。

39. 其次,美国立法载列一项规定,取消2001-2004年其对维持和平缴款最多占25%的上限,这将会减少新拖欠款项增加的可能性。

40. 最后,美国将开始着手使其各种摊款的支付与联合国财政改革同步进行,以便恢复在每一年开始就向本组织缴纳会费,这是一项非常重要的变化,使得联合国无须交叉借款以应付迟缴经常预算摊款造成的情况。

预算能力

41. 过去十年来,联合国预算即使在匀支了包括通货膨胀在内的较高费用之后,还是一直减少或保持在规定的水平上。1994-1995两年期的预算核定额为26.32亿美元。2000-2001年预算的核定总额是25.35亿美元,减少了1亿美元。自1994年以来,经常预算摊款一直保持在大约同样的水平。这是通过裁减员额、效率更高的运作、以较少的钱办更多的事等方式以及首先是由于有利的汇率而实现的。

42. 在 2002-2003 两年期拨款额范围内运作继续是一项挑战，必须努力满足大会授权的削减 2002-2003 年预算 7 500 万美元的要求，其中 2 000 万美元是员额费，5 000 万美元主要是中央支助事务费。这样一来，不少会议取消了，用水用电减少了，信息技术更新也受到限制。

43. 今天，新的因素出现了，可能使预算增加 3 亿美元，从目前的预算额 26.25 亿美元增加到 29.30 亿美元。有 9 个项目可能使财政需求额比去年大幅度增加。这些项目包括：特别政治任务，需要增加 1.147 亿美元；加强总部的安全 5 954 万美元；汇率波动 4 900 万美元；国际公务员制度委员会建议的 2 970 万美元；基本建设总计划 2 250 万美元；意外及非常费用 1 200 万美元；为抵销低出缺率而提供的资金 800 万美元；反恐怖主义委员会的会议和支助事务所需额外经费 750 万美元；以及最后其他事务所涉经费 150 万美元。这些项目每一项都很重要。全部加在一起共增加 3.05 亿美元，不能由当前的经常预算匀支。这笔所需新费用必须由新拨款来解决。

44. 一个项目即特别政治任务需要特别注意。为特别政治任务提供经费不是“一年”性的。如获核准，这项活动是所有“追加”项目中金额增加最多的一项，使 2002-2003 年预算额增加 1.147 亿美元。2002-2003 年特别政治任务的预算拨款总额将达 2.13 亿美元，占经常预算将近 10%。

45. 这些任务目前共计 28 项，均由大会或安全理事会授权的。虽然特别政治任务目前的组成情况在下一个两年期会稍有改变，但是预期总的水平将是向下的。

46. 这些任务的供资方式已经过多次辩论。事实上，秘书长在提出其 2004-2005 年预算概要时要求大会考虑是否应将特别政治任务列入经常预算里。现在也许是再次审查此预算问题并提出一些尖锐问题的时候了。

三. 结论

47. 预算能力即有充足的预算来为大会核准的所有任务提供经费，对于本组织的财务管理极其关键，本报告所分析的其他三个组成部分即未缴摊款、库存现金和欠会员国的债务也是如此。所有这四个衡量标准都有一个共同点，它们确定了本组织的财务健全情况和能力。正如秘书长最近的改革计划所说，“许多东西已经实现了，但是还可以做更多的事情”。就本组织的财务管理来说，情况确实如此。