



大会

Distr.: General
19 October 2021
Chinese
Original: English

第七十六届会议

议程项目 125、136、138、140 和 150

联合国改革：措施和提议

审查联合国行政和财政业务效率

2022 年拟议方案预算

改善联合国财政情况

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

改善联合国财政情况

秘书长的报告

摘要

人类当前这一关键时刻需要一个强大的联合国来领导建设一个更加公平的世界，并遏制极端贫困、饥饿和仇恨、气候危机和长期冲突的影响。2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行加剧了这些全球挑战，会员国有必要加大努力，集体兑现促进所有人的安全、繁荣和尊严的承诺。联合国必须继续居中协调促进共同利益的多边合作，必须采取步骤确保赢得的成果不会被这一大流行病侵蚀，必须继续实现其议程，建设更具包容性、更可持续和更有韧性的社会和经济。

然而，本组织的实力受到严重的流动性危机的威胁，这种危机是由会员国未能按时足额履行其财政义务、流动性储备水平不足以及限制有效预算管理的监管框架造成的。为了解决预算管理中的流动性问题和更广泛的结构性问题，我在上一次关于改善联合国财政情况的报告(A/73/809)中提出了一套管理经常预算和维持和平行动的措施。

然而，大会没有批准为经常预算提议的措施，而且在我上次报告以来的这段时间里，经常预算的流动性状况更加恶化，拖欠的未缴摊款创下纪录，现金赤字也创



下记录。大会批准了为维持和平行动提议的一些措施；虽然这些措施带来了一些可衡量的益处，但维持和平行动的流动性状况仍然需要采取更多的解决办法。

在我根据大会第 73/307 号决议编写的本报告中，我再次提出了解决流动性状况的措施，同时注意到会员国对先前提议的一些关切。我再次敦促会员国提供解决方案，解决本组织财政状况不佳的问题，避免因流动性限制导致任务执行出现系统性执行不力的新常态。

就秘书处而言，秘书处仍然致力于以具有成本效益和高效的方式使用交付给秘书处的资源，以尽量减少对任务执行的影响的方式管理流动性危机，并以最大的透明度向会员国提供信息。

一. 导言

1. 在我 2019 年 3 月发布的关于改善联合国财政情况的上一份报告(A/73/809)中,我对联合国日益加深的流动性危机以及这一危机对本组织全面完成任务的能力构成的风险表示关切。在这方面,我在报告中提出了一些建议,以促进对经常预算和维持和平行动流动性状况的管理。
2. 大会没有核准我为经常预算提议的措施,这些措施旨在增加数额偏低的流动性储备,解决破坏有效预算管理的根本结构性问题,从而确保秘书处能够更有效地完成任务。此后,经常预算的流动性状况逐年恶化,年终欠款再创新高。过去三年(2018 年、2019 年和 2020 年)中每一年,尽管年初采取措施使支出与流动性预测保持一致,但周转基金和联合国特别账户都已用尽,因此需要从已结束的维持和平特派团借款来支付薪金和履行对供应商义务。2021 年的情况显示有一些改善迹象,原因是 4 月收款的大量流入以及从年初开始控制支出。尽管如此,预计经常预算在 2021 年底将出现现金赤字。
3. 对于维持和平行动,大会第 73/307 号决议核准了四项拟议措施中的两项。大会核准为整个预算期,包括安全理事会尚未核准任务授权的期间,发出维持和平行动摊款通知。大会还在三年试行基础上核准了我关于将所有在役维持和平行动的现金余额作为一个现金池进行管理的提议。这两项措施有助于更及时地偿还部队和警察派遣国的费用,但没有完全解决问题。
4. 在根据大会第 73/307 号决议编写的本报告中,我介绍了关于本组织财政状况和该决议执行的最新情况,强调了持续存在的问题及其后果,包括系统性的任务执行不足,并敦促会员国找到更好的解决办法,解决流动性危机,如果不加以解决,这一危机将会逐步削弱本组织。

二. 经常预算

5. 本组织预算流程的基本原则载于《联合国宪章》第十七条,其中规定大会应审议和核可联合国预算,并在联合国会员国间分摊费用。现行《联合国财务条例和细则》规定在 30 天内缴纳会费。《宪章》第十九条对会员国积欠会费的情形起到威慑作用。
6. 为促进切实有效地执行其工作方案,为秘书处提供了方案预算的流动性机制,其中包括周转基金和联合国特别账户。周转基金设立于 1946 年,目的是在收到会费之前为批款提供必要的预支款,并在大会采取批款行动之前为意外及非常费用提供资金。

7. 联合国特别账户是根据大会第 2053 A (XX) 号决议于 1965 年设立的，目的是记录秘书长为求纾解本组织财政困难而向所有会员国政府发出的自愿捐款呼吁的结果。大会 1972 年第 3049 A (XXVII) 号决议请秘书长设立另一个特别账户，以便收受所缴的自愿捐款，用来清除联合国过去的财政困难，特别是用来解决联合国财政情况特别委员会报告(A/8729)所述的本组织短期亏绌，并将特别账户并入该账户。从特别账户余额中赚取的利息将贷记该账户，因此该账户随着时间的推移而不断增长。

8. 每年，任何经常预算现金赤字都首先从周转基金借款解决，然后在周转基金结余用完时从特别账户借款。一旦有现金可供经常预算业务使用，就立即归还这些借款。

影响预算执行的财政问题

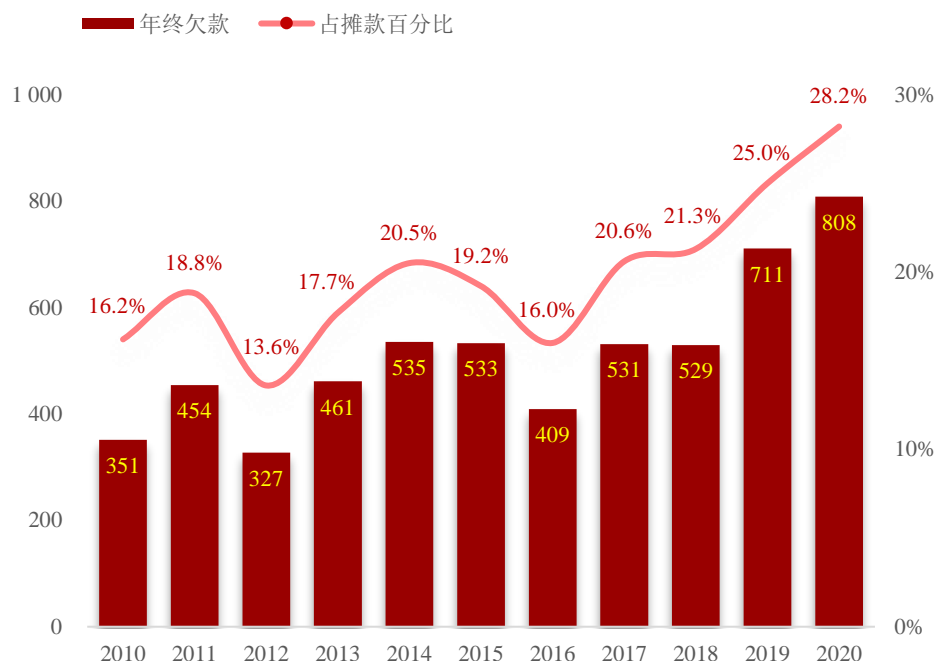
9. 本组织的经常预算业务长期面临严重的流动性挑战。这些年来，情况变得更加严重，流动性状况每年都在恶化，危及本组织全面完成任务的能力。并非所有会员国都全额缴纳，导致拖欠会费，侵蚀了流动性储备。许多会员国也不按时支付，导致年内流动性储备无法有效弥补的现金短缺。此外，会员国的缴款模式波动很大，导致现金流入时间的不确定性，加剧了现金流出的规划问题。预算方法也面临固有的结构性弱点和僵化问题，从而加剧了流动性挑战。这些挑战累积起来，给按计划执行任务带来了重大制约。

未足额缴纳摊款

10. 自 2017 年以来，年终经常预算摊款欠款百分比一直高于 2010 年至 2016 年的任何时候。更糟糕的是，欠款每年还在急剧增加，从 2018 年底的 5.29 亿美元增加到 2019 年底的 7.11 亿美元和 2020 年底的 8.08 亿美元。图一所示为 2010 年以来的年终欠款趋势，包括与年度摊款的关系。2020 年底的欠款超过年度摊款的四分之一，占流动性储备的 226%。在如此高的年终欠款水平下，实际上下一年开始时只有很少或根本没有流动性储备。

图一
年终未缴摊款

(百万美元)



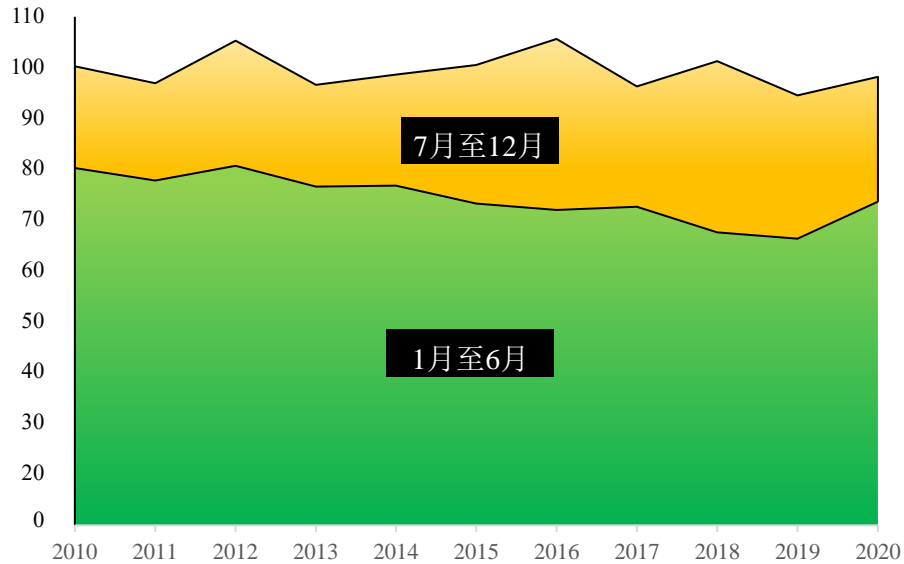
不按时缴纳摊款

11. 许多会员国不按时(即 30 天内)缴款。2021 年, 只有 41 个会员国全额按时履行了义务, 比 2020 年的 35 个和 2019 年的 34 个有所改善。我感谢这些会员国履行其义务。2021 年, 83 个会员国在第一季度内全额缴纳了会费, 而 2020 年为 77 个, 2019 年为 79 个。虽然这些改进是受欢迎的和必要的, 但图二所示的缴款趋势令人不安, 存在问题。更高金额的摊款比以前缴付的晚, 从而加大了现金流入和流出之间的缺口。这一缺口通常会通过流动性储备来解决。然而, 由于欠款增加, 储备金正受到侵蚀, 它们不再能够充分弥补缺口。因此, 本组织不得不诉诸其他措施, 以避免由于关键时期缺乏流动性而导致业务完全瘫痪。然而, 这些措施虽然不可避免, 但需要时间才能发生效力或实现逆转, 对方案交付的长期影响难以预测或管理。

12. 图二显示, 当年前六个月的缴款稳步下降, 尽管 2019 年和 2020 年略有改善。上半年收款减少, 下半年出现更多不利波动, 这意味着本组织在决定承付资金时面临资金流入的不确定性增加。

图二
延迟缴纳会费的趋势

(已收摊款百分比)

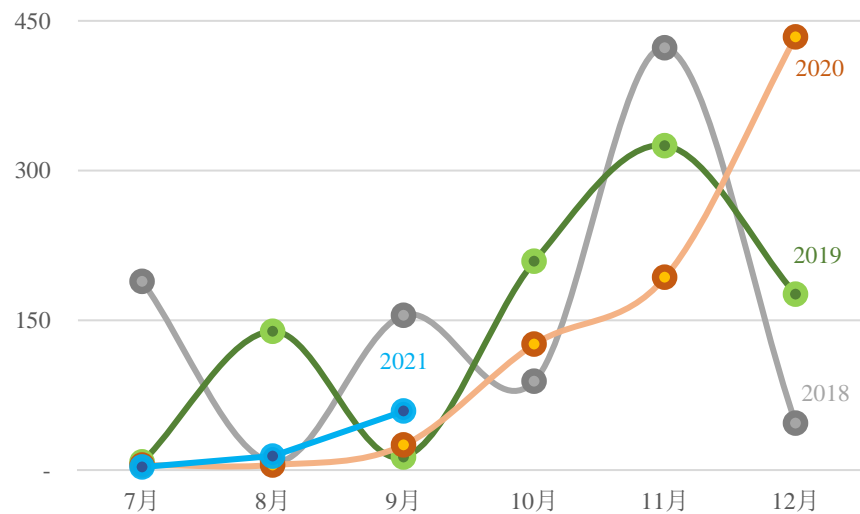


缴款模式的变化

13. 总体上会员国不仅每年缴款越来越少，而且每年缴款模式的不稳定性也给确保本组织全年有足够的流动性来履行对人员和第三方实体的义务带来了更多挑战。图三所示为 2018 年以来下半年的波动情况，这加剧了高额欠款的影响，使得在预期资金流入的情况下承付资金风险很大。

图三
下半年缴款模式波动

(百万美元)

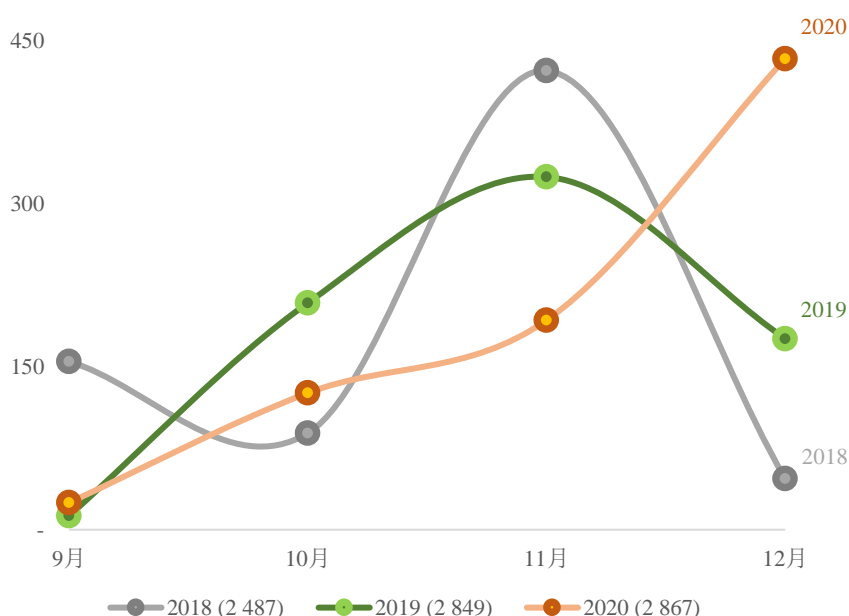


14. 由于流动性的不确定性，这些不断变化的模式影响了本组织有效规划和实施活动的的能力，甚至在预算期末也是如此。将支出推迟到第四季度增加了平衡兼顾违约风险和预算执行不到位的压力。图四突出显示了另一个令人不安的趋势，即当年最后一个月缴付的会费额越来越大。例如，2020 年 12 月，在最后 10 天里收到了近 3.30 亿美元，而该年的收款仍比估计数少 1.67 亿美元。即使到 12 月中旬，将资金用于已经推迟的非员额费用也太冒险了。

图四

当年最后四个月缴款模式的变化

(百万美元)



15. 鉴于本组织全球业务的规模和广度，在资金流入如此不确定的情况下，方案的规划和实施变得极具挑战性，而没有充足的流动性储备，就无法可靠地管理资金流入。方案管理人花费宝贵的时间，根据可用现金水平，而不是方案交付情况，定期调整支出。由于第四季度缴款较晚，遵守监管框架面临挑战，下文将对此进行更详细的解释。

结构问题

16. 由于储备不足，经常预算业务长期存在的流动性问题也因结构性问题而加剧。在通常情况下，由于会员国收到的以往期间未用资金等贷项(即使它们没有缴付上一期的所有欠款)，其摊款低于其核准的预算。因此，本组织不得不退还甚至没有收到的资金，从而加剧流动性缺口。此外，本组织必须为秘书长可能自行或经行政和预算问题咨询委员会同意发生的意外及非常费用，或大会核准的未分摊的承付权寻找现金。重计费用方法也会造成流动性压力，因为会员国有时使用不现实的空缺率来减少预算，同时指示秘书长迅速填补空缺员额。此外，货币波

动、通货膨胀、与标准费用和其他费用计算参数的差异导致额外支出，这些支出只有在发生后才进行分摊。当资金因流动性限制而没有全部用完时，即使会员国没有缴纳摊款，也必须以抵减未来摊款的方式退还会员国。每当会员国不按时足额缴款时，就会造成流动性短缺的恶性循环。

17. 根据第 75/255 号决议，大会授权我在未经行政和预算问题咨询委员会同意的情况下，为和平与安全每年承付总额不超过 800 万美元的意外及非常费用，为国际法院每年承付 362 500 美元，为安保措施每年承付 500 000 美元。此外，大会允许我经行预咨委会同意，根据安全理事会的相关决定，为维护和平与安全承付至多 1 000 万美元。虽然这些措施使我能够承付满足紧急需求的资金，但它们未列入在预算期向会员国分摊此类支出的权力，而且费用必须由现有现金池供资。这些措施虽然使联合国能够执行任务，但不幸的是，在短期内加剧了流动性挑战，特别是在流动性储备较低的情况下。此外，必要时，大会授权向塞拉利昂余留事项特别法庭和柬埔寨法院特别法庭等实体提供补助金，这些实体的批款和摊款仅在支出发生后才进行。这些支出/承付款的趋势见表 1。

表 1
意外及非常费用/承付款

(百万美元)

年度	核定数额
2021	22.6
2020	17.3
2019	28.6
2018	23.4
2017	37.8
2016	20.9
2015	34.6
2014	22.8
2013	43.3
2012	5.1

18. 此外，大会和安全理事会有时在核定预算后核准额外的任务授权，但这些任务授权的费用只在下一年初才分摊。表 2 列示 2014 年以来第一次和第二次续会核准但直到下一年才分摊的数额。

表 2
续会期间增批但仅在下一年分摊的资源

(百万美元)

大会续会	在下一年分摊的数额
第七十五届(2021 年)	16.6
第七十四届(2020 年)	—
第七十三届(2019 年)	61.9
第七十二届(2018 年)	0.5
第七十一届(2017 年)	6.1
第七十届(2016 年)	6.9
第六十九届(2015 年)	87.4
第六十八届(2014 年)	8.2

19. 当预算在预算期开始前获得批准时，它是基于空缺率、标准薪金费用、货币波动和通货膨胀等几个估算的费用计算参数。如果在预算执行期间初步估计数没有得到印证，则这些参数可能会导致预算支出与实际支出之间的重大差异。这些差异在执行情况报告中列报，由大会部分或全部核准，并在下一年进行分摊。这就延长了现金流出与相关流入之间的时滞，从而加剧了流动性挑战。表 3 所示为过去几个预算期的滞后情况。

表 3
支出与摊款之间的滞后金额

(百万美元)

预算期	第一年	第二年
2010-2011	125.8	49.2
2012-2013	142.9	169.5
2014-2015	82.1	154.8
2016-2017	61.7	68.7
2018-2019	147.9	61.9
2020	0.0 ^a	不适用

^a 大会尚未就 2020 年执行情况报告作出决定。

20. 《财务条例和细则》¹ 规定，如果实际支出低于预算，差额必须交还给会员国。目前交还批款是在预算期结束一年后作为对经常预算摊款总额的抵减来操作的，这意味着会员国按比例享受贷项抵减，并仅根据分摊比额表支付净额。此外，《财务条例和细则》允许在清偿法定债务之前将资金作为承付款持有一年。在该

¹ 财务条例 3.2、5.3 和 5.4。

年底，任何未清债务的对应资金应交还，剩余法定债务应改由当期预算偿还。交还的资金也作为抵减项用于调整经常预算摊款。

21. 这类贷项的数额见表 4。

表 4
给会员国的未用资金贷项

(百万美元)

预算期	未支配余额	上期承付款核销额 ^a
2010-2011	2.2	23.1
2012-2013	40.2	33.0
2014-2015	120.0	45.2
2016-2017	28.6	25.2
2018-2019	0	32.2
2020	57.9	不适用

^a 上期承付款项的核销发生在预算期结束后的下一年。

22. 即使一个会员国不缴纳其摊款份额，即使本组织正经历具有挑战性的现金状况，上述贷项抵减也会发生。因此，一方面，联合国不能把这笔钱用于方案活动，因为它没有收到这笔钱。另一方面，本组织不得不将这笔不存在的钱交还给会员国，因为本组织没有收到这笔钱，就不能花掉这笔钱。

23. 这些分散问题的综合影响可能相当大。如本组织在一年开始时有大量欠款，这通常意味着在该年开始时几乎没有或根本没有流动性储备。如果本组织有上年产生的大量贷项返还，那么本组织会以低于核定预算的数额发出摊款通知。因此，即使所有会员国都全额支付，本组织要执行全额预算也必须准备好应对比预期流入量更高的现金流出量。如果本组织没有足够的流动性储备，就必须通过对支出进行优先排序来控制支出。然而，大会没有就核定任务的优先次序提供指导，这意味着本组织不得不使用生硬的规划工具，例如对所有预算款次规定统一预算执行率。这种做法效果不佳，原因是结构僵化，例如无法在预算款次之间甚至在员额和非员额预算之间转移资源，并且由于货币波动和通货膨胀，员额费用的管理存在固有限制。由于流动性限制，统一的目标预算执行率也没有考虑到不同方案的不同需求或限制，以及它可能对各项任务执行工作产生的不同影响。所有这些因素的结果是，除现有问题以外，一年中收款数额和速度的任何意外下降都可能造成严重后果。

对流动性储备的侵蚀

24. 强大的流动性储备可以缓冲不可预测的资金流入。然而可悲的是，如下图所示，周转基金(1.50 亿美元)和特别账户(约 2.07 亿美元)的当前水平显然不足以克服现金流入的波动和不可预测性、年内缴款迟误和年终欠款显著增加等挑战性趋势。

25. 周转基金的数额跟不上核定批款的数额。1946 年周转基金成立时的数额为 2 000 万美元，相当于当时几乎 30 个星期的支出。此后几十年间，基金可供使用的时间大大缩短。基金数额最近一次增至 1.50 亿美元，自 2007 年 1 月 1 日生效，相当于大约 4 个星期的支出(见第 60/283 号决议，第四节，第 4 段)。在过去六年中，基金的水平只够使用不到三个星期。

表 5

周转基金的发展变化

(百万美元)

	1946	1963	1982-1983	2006-2007	2016-2017	2018-2019	2020	2021
预算额	35	94	1 506	4 189	5 683	5 874	3 074	3 208
年度份额	35	94	753	2 094	2 841	2 937	3 074	3 208
周转基金数额	20	40	100	150 ^a	150	150	150	150
可用时间(周)	29.7	22.1	6.9	3.7	2.7	2.7	2.5	2.4

^a 2007 年 1 月 1 日生效。

26. 不幸的是，大会在 2013 年(见第 68/245 A 号决议)和 2015 年(见第 69/274 A 号决议)决定使用其中一些资金为经常预算供资，这也部分侵蚀了特别账户提供的流动性缓冲。特别账户余额在 2013 年达到峰值，约为 2.64 亿美元，2015 年缩减至约 1.97 亿美元，又逐渐增长至 2020 年底的 2.07 亿美元，原因是该年有一段时间其资金没有用于经常预算业务，因此产生了利息收入。

近几年的流动性管理

27. 当年终欠款从 2016 年底的 4.09 亿美元飙升至 2017 年底的 5.31 亿美元时，我决定在 2018 年通过冻结部分资金的发放，推迟或停止对方案交付影响较小的领域的支出，从而节省 2018 年的现金支出。尽管采取了这些初步措施，但 2018 年 10 月，现金赤字仍达到了创纪录的 4.88 亿美元，14 年来首次需要从已结束的维持和平特派团借入现金，以避免付款违约。

28. 2018 年的经历迫使我针对 2019 年实施了进一步的现金节省措施。除了像 2018 年那样通过冻结资金以防止产生部分费用外，还于 1 月决定只循序渐进地发放资金，以确保现金流出与预计实现但不可预测的现金收入情况保持一致。到了 3 月份，随着当年的流动性预测出现恶化，有人担心既有措施不足以缓解对工作人员和供应商付款违约的风险。因此，建议方案管理人审慎管理各自的征聘工作，以将人事费控制在现有批款水平之内；换言之，将不再可能根据大会决议迅速填补空缺或遵守核定的空缺率。此外，为了减轻对方案交付的影响，开始与联合国系统合作伙伴谈判递延付款，并针对依赖经常预算资金的附属基金实施按需应时转拨现金。

29. 尽管采取了这些额外措施，但到了 2019 年 11 月中旬，赤字再创新高，达到 5.20 亿美元，本组织不仅即将耗尽经常预算储备，而且也将耗尽已结束的维持和平特派团的资源，情况之严重令人震惊。受此严峻形势所逼，必须向已结束的维持和平特派团借入现金，而这部分现金本应预留用于支付随时可能到期应付的未清债务；正常情况下，这种借款应仅限于无需用于清偿债务的(净)现金。这一严重赤字还迫使本组织立即实施额外的费用节约措施，以控制非员额费用，进一步损及 2019 年年末若干领域的服务提供。如果年初以来没有积极管理流动性，本组织的所有可用储备，包括已结束的维持和平准备金，都将在 2019 年 10 月耗尽，有可能导致拖欠薪金等各项付款。

30. 2019 年年终欠款再创新高，达到 7.11 亿美元，与 2018 年相比增长 34%，接近流动性储备水平的两倍。尽管全年采取了各种现金节省措施，但年终现金赤字仍达到 3.32 亿美元，与 2018 年相比有所恶化，2018 年在限制措施较少的情况下产生的赤字为 3.23 亿美元。

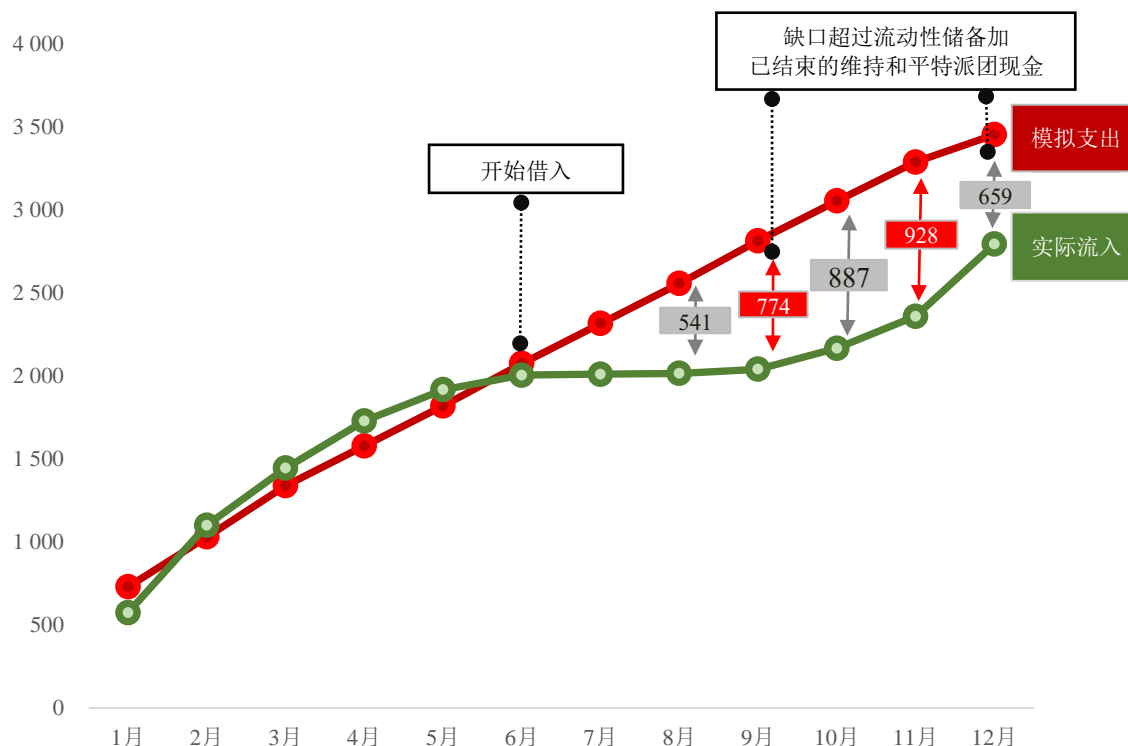
31. 2020 年伊始，流动性储备只有 2 400 万美元，但因 2019 年现金短缺而推迟的上期承付款导致面临 2.69 亿美元的未解决的现金需求。因此，2020 年的流动性压力从一开始就很大。2020 年第一季度，由于会员国缴款继续低于预期水平，本组织不得不收紧员额和非员额支出限制。建议方案管理人仅按照各自预算的 90% 有限开展活动，以确保本组织能够在 2020 年预期流动性范围内兼顾上期和当期承付款。从 2020 年 4 月起，暂停空缺职位聘用，以控制工作人员费用，管理员工队伍扩大所涉及的短期和长期流动性需求。

32. 如果没有采取这些步骤，2020 年的后果将如图五所示，经常预算现金将在 6 月份耗尽，而不是 9 月份。所有经常预算流动性储备将在 8 月份耗尽。即使是已结束的维持和平特派团的现金也会在 9 月份耗尽。到 11 月，赤字将达到约 9.28 亿美元，相当于经常预算储备的 250%。实施的流动性措施使得经常预算现金得以延续至 9 月份，避免了付款违约。尽管 12 月份从已结束的维持和平特派团借入了 1 亿美元，以避免可能出现拖欠薪金的情况，但年终现金赤字也没有超过整体流动性储备。12 月底收到了大笔会费之后，于年末归还了这笔 1 亿美元借款。2020 年的情况证实，已结束的维持和平特派团准备金已成为经常预算业务的一条生命线。如果没有这一流动性缓冲，方案交付将会受到更为严重的影响。

图五

未实施流动性管理情况下的 2020 年预算执行，将会导致业务因现金短缺而中断

(百万美元)



33. 严格的现金节省措施帮助本组织避免了业务中断，但面临 2019 冠状病毒病 (COVID-19) 疫情危机的额外要求，所有管理人员不得不设法减轻对任务交付的影响。方案管理人被迫更大幅度地削减非员额开支，以使支出与流动性预测保持一致。在关键时刻，这些措施阻碍了本组织的工作，但在面临财政不确定的情况下，本组织别无选择，只能这样收紧纪律要求。为了减轻对方案交付的影响，本组织认为有必要给予方案管理人更大的灵活性，允许在预算期即将终了时承付资金，即使活动无法在预算期终了之前完全实施。如果不这样做，方案实施将进一步受到影响，更糟糕的是，未使用资金的返还将加剧后续预算期间岌岌可危的流动性状况。即使采取了这些措施，在匀支近 1 500 万美元用于尚未分摊的其他核定活动后，本组织仍交还了 2020 年预算经费中的 5 790 万美元。这种预算执行不到位的情况反映出，在不可避免需要采取现金节省措施的情况下预算僵化所产生的影响。填补空缺员额需要时间，只能将最后几天收到的新增资金主要用于非员额资源。

34. 暂停聘用在很大程度上帮助将 2020 年最严重的赤字控制在了 3.34 亿美元，但未能避免从已结束的维持和平特派团临时借款。尽管年终欠款再创新高，达到 8.08 亿美元，但年终现金赤字仅为 1.60 亿美元，而 2019 年为 3.32 亿美元，原因是许多非员额支出被推迟到了当年最后几天，以使支出与资金流入保持一致；通过暂缓承付资金，将相应的现金需求推迟到了下一年。这导致与 2019 年相比，结转至下一期的承付款和应付款增加了 1.03 亿美元以上。这些年终承付款十分必要，可帮助缓解预算执行不到位的情况，减轻因返还未使用资金而对下一期流动性的侵蚀。当年最后几天的大笔收入，加上流动性储备不足，导致很难执行大会关于控制未清承付款水平的指示。如果根本问题不得到解决，这可能会成为一种新常态。

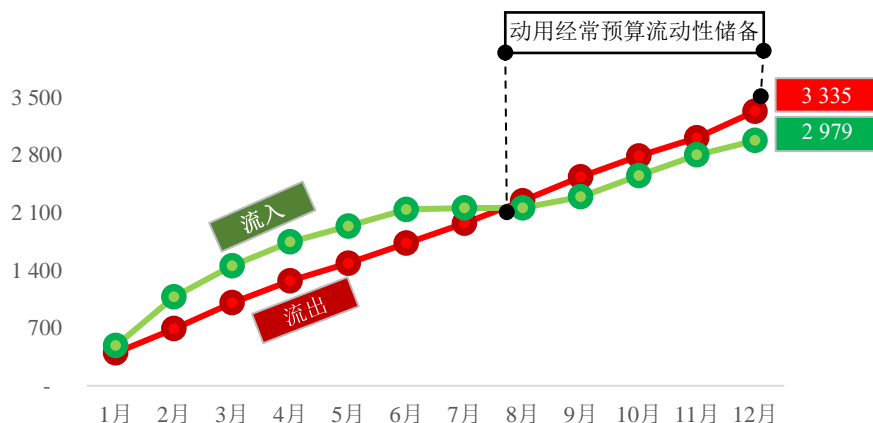
在流动性问题得不到解决的情况下对未来的预测

35. 从下文关于 2021 年预算执行的图示中可以看出，如果不充分、通盘解决流动性挑战、包括相关结构性问题，今后的经常预算执行将是何种实际情况。

36. 图六显示，2021 年伊始，本组织只计划执行大约 90% 的预算。鉴于年终欠款较高，上期承付款较多，预算执行目标将会更低。2021 年初，欠款达 8.08 亿美元，是流动性储备的两倍以上，上期承付款也较以往有所增加。1 月份将支出水平设定为 90% 偏于乐观，因为这意味着要收取 100.8% 的摊款。秘书处的结论是，根据详细的分析与会员国的接触及会员国的保证，100.8% 的收款率有可能实现。不过，这样的决定并非没有风险，因为以往经验表明，收款率可能只有 96% 左右。在收款率为 96% 的情景下，流动性将仅足以执行 2021 年预算的 86%，导致 2021 年须返还 4 亿多美元未使用资金。而这些未使用资金将必须用于抵销 2023 年摊款，从而将 2021 年的预算问题转化为 2023 年的流动性问题。因现金节省措施而产生的未使用资金并非增效或节余；而是积极决定推迟支出的结果，尤其是推迟征聘，若干活动也因不得已而未能交付，对会员国和联合国服务的人民产生了广泛影响。

图六
2021 年 1 月：上限仅为 90.5%的预算执行规划

(百万美元)



37. 由于构成预算主要部分的工作人员费用不能根据不断变化的流动性状况迅速上调或下调，而年内资金流入的时间存在相当大的不确定性，因此根据 2020 年的经验教训，必须在 2021 年继续实施征聘限制。管理人员不仅面对 90%的总支出上限，还要应对征聘限制；更糟糕的是，还必须根据总体月度流动性预测不断调整非员额支出。在调整非员额支出方面实施的这一额外限制是必要之举，有助于在收款没有按估计到位的情况下降低付款违约的风险；与员额支出不同，非员额支出方面的现金需求时机更难估计，因为这种需求取决于货物和服务的交付情况以及请购人对货物和服务的验收情况。简言之，所有管理人员都必须在高度不稳定的环境中开展业务，无法按照规划执行，因此不利于有效的方案交付，也难以实现有成本效益的运作。由于本组织无法控制资金流入，且因结构性障碍而无法实行更有效的流动性管理，因而不得不借助生硬的规划工具，而非采取有针对性或高效的方式控制资金流出。如能提高现金流入的确定性或加大流动性储备，以填补流入和流出之间的缺口，就可以提高本组织工作的效力和效率。

38. 2021 年期间形势的演变对今后的预算执行也有重要借鉴意义。2021 年第一季度收官不佳；实收款比估计少 1.99 亿美元，不得不让人想到对所有支出实施更严格的限制，以避免付款违约。幸运的是，在我 3 月份向会员国发出呼吁，介绍了形势之紧迫和严重后，4 月份收款达到了创纪录的大约 10 亿美元。我感谢对我的呼吁作出响应的所有会员国帮助避免了另一场财政危机。

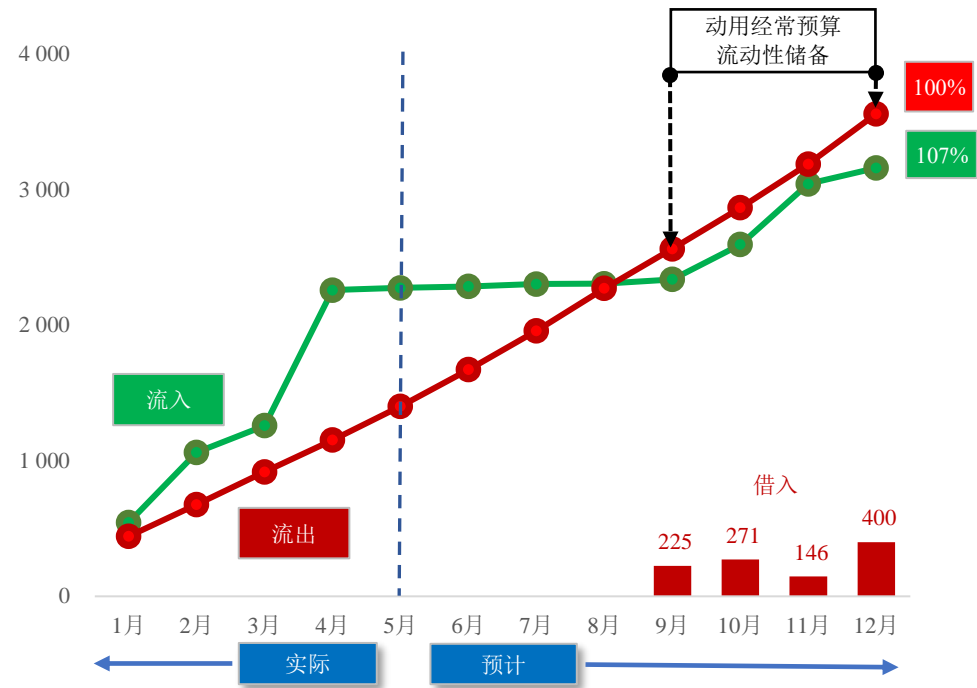
39. 根据新的资金流入情况，加上有更多尚未全额缴款的会员国提供保证，5 月份将收款预测修订为 107% (31.61 亿美元)，并向方案管理人传达了修订后的支出计划。修订后的计划放宽了 90%的支出上限和多项征聘限制。不过，并非所有限制都可以放松，因为如图七所示，如果不向已结束的维持和平特派团借款，即使是 107%的收款率也不足以充分执行预算。图七还显示，有一大笔会费预计只有

到第四季度才会收到，而会费缴纳的时间和数额方面都存在各种不确定性。因此，支出必须谨慎而为、循序渐进，以避免业务中断。

图七

2021 年 5 月：即使按 107%的收款率，也不可能 100%执行预算

(百万美元)



40. 5 月份的规划表明，即使到第四季度收款增加，取消所有征聘限制也会过于冒险。因此，与空缺率业已低于核定空缺率的实体相比，空缺率高于平均水平的实体可以雇用更多人员，以至少部分遵守大会第 75/252 号决议(第 26 段)。大会在该决议中关切地注意到，目前所有款次按工作人员职类分列的总体单一空缺率偏高，可能影响执行任务，请秘书长先使各预算款次的实际空缺率达到核定空缺率，然后再适用空缺率。虽然放宽了一些征聘限制，但仍指示方案管理人不得超过为每个预算款次核定的预算总额。必须这样做才能确保为整个经常预算的所有债务提供充足现金，并最大限度减少在各预算款次之间进行转拨调剂，这种转拨调剂只有在预算期终了之后才会入账。必须指出，在实行这种限制时，一些管理人员在员额和非员额费用支出方面比其他管理人员拥有更大灵活性，因为各预算款次的员额和非员额预算的比例不尽相同。

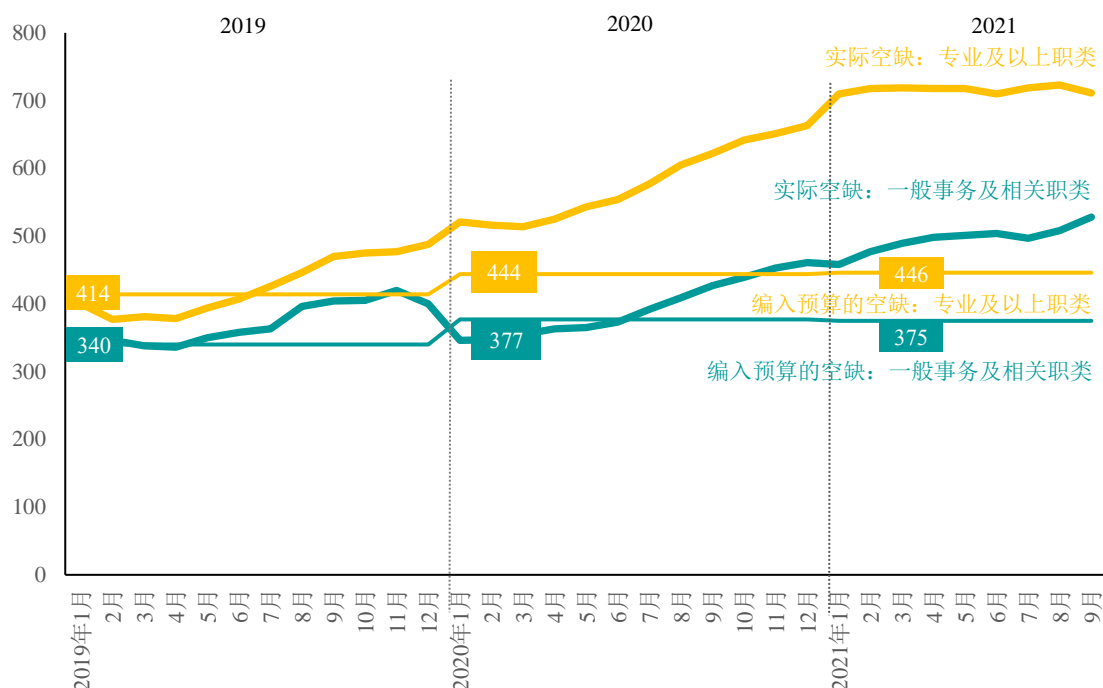
41. 图八所示为从 2019 年开始的征聘限制的累积影响和过去三年经常预算空缺(不包括特别政治任务)的趋势。图八中的空缺数是根据每月空缺员额天数除以每个员额原本可以使用的天数，然后换算成专职同等员额数。这种计算方法比每月底的空缺员额数更能反映财务影响和资源可用情况；空缺不足月的员额比空缺整月的员额需要更多的资金和现金。此处的重要结论是，如果没有高于核定空缺率的大量空缺，本组织就不可能得以应付流动性危机。此外，由于每个预算款次的

员额费用不能根据总体现金盈余或赤字情况迅速进行调整，保守的做法将不可避免地要求从预算期一开始就限制招聘。推迟至当年晚些时候再实施招聘限制，可能会导致在每年大会主要会期开始之际的 8 月或 9 月出现业务中断。

图八

经常预算空缺趋势(不包括特别政治任务)

(空缺员额(专职同等员额))

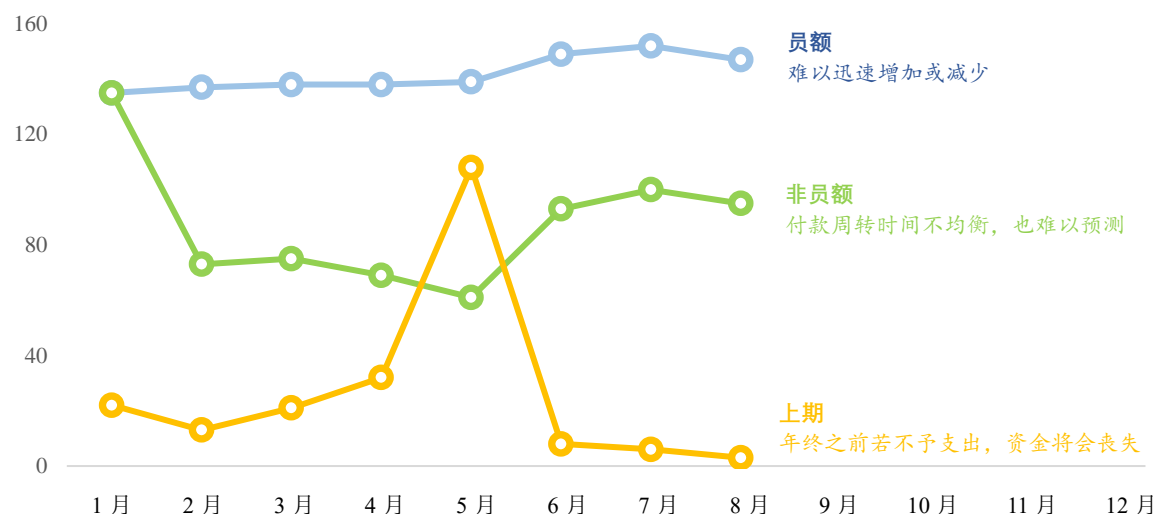


42. 招聘限制和空缺日益增加，进一步加大了方案管理人在疫情期间日益困难的情况下持续交付的压力，导致许多工作人员承担不合理的额外职责，引发工作与生活失衡、职业倦怠和精神健康问题。

43. 图九表明了现金紧张的环境下管理支出(和预算执行)的复杂性。图中显示，有三大类支出在争夺有限的现金。员额费用在很大程度上保持线性趋势，相对稳定，其中教育补助金和其他应享福利有季节周期性，可以按季节合理估计。这类支出不会突然增加，也不可能迅速减少。由于必须按时支付所有已在职人员的薪金和应享福利，因此，争夺剩余现金的一方面是当前预算期的非员额支出，另一方面则是因会员国迟缴会费而在上一年很晚的时候才承付的上期非员额支出。面对流动性不稳定的形势，本组织必须不断审慎平衡这些相竞需求，减轻对任务交付的不利影响。支出过快可能会导致付款违约；支出过慢将导致预算执行不到位和交还资金，造成进一步的流动性问题。

图九
对有限现金的争夺(2021 年期间)

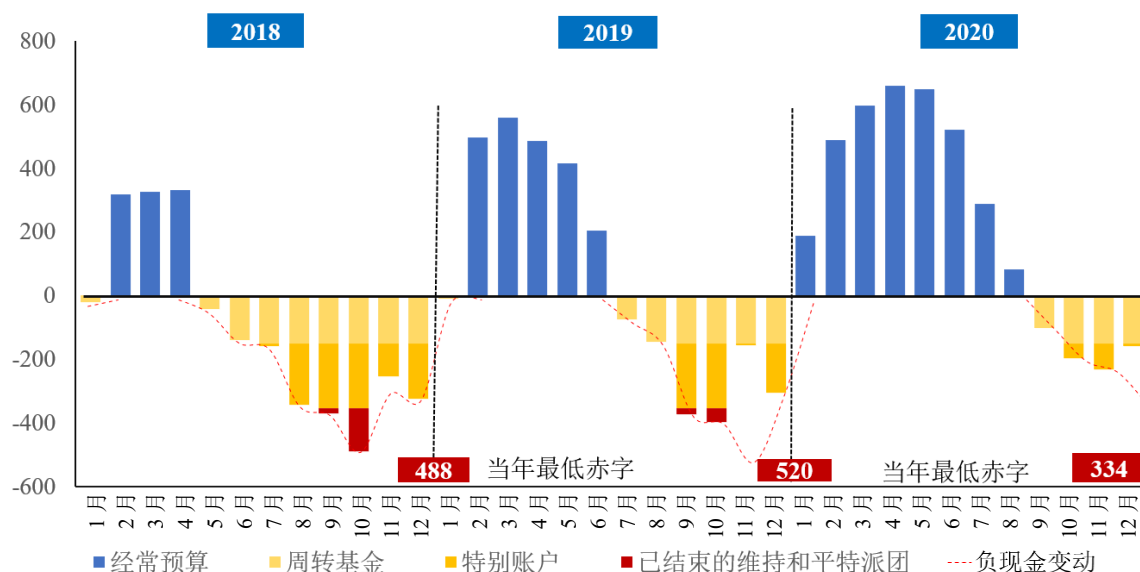
(百万美元)



44. 图十说明了全年采取严格的流动性措施的必要性和影响。2018 和 2019 年陆续采取的现金节省措施都不足以避免可能发生拖欠的问题, 因为现金赤字十分危急, 已几乎耗尽所有现金储备, 包括已结束的维持和平特派团的现金储备。2020 年期间, 采取了更加持续、激进的限制措施, 特别是严格限制征聘, 成功将现金赤字推迟到了 9 月份, 而 2018 年现金赤字出现在 5 月, 2019 年出现在 7 月。这些措施还将最高现金赤字控制在了经常预算流动性储备范围之内, 尽管作为预防性安排, 12 月份从已结束的维持和平特派团临时借入了 1 亿美元。然而, 这种流动性管理措施仍然要求本组织将当年预算的现金需求结转至下一预算期, 以此管理 12 月份才逾期收到缴款的影响。更重要的是, 这种流动性管理可以避免业务中断, 但无法避免对任务执行和监管框架遵守情况的负面影响。

图十
流动性管理对月底现金结存的影响

(百万美元)



对方案交付的影响

45. 过去三年，年内赤字不断增加的情况清楚表明，已结束的维持和平特派团的资源虽然可以临时、短期纾解问题，但这一机制不足以保护本组织免受欠款不断增加和现金流入日益不可预测的影响。按照目前的人员配置水平，仅每月的工作人员费用就接近 1.4 亿美元，已结束的维持和平特派团提供的流动性仅够支付不到一个月的员额和非员额费用。

46. 虽然推迟其他支出确保薪金得以支付，但这种做法难以为继。推迟某些支出和付款只能暂时缓解问题，将今天的问题推到明天。最终，到了承付和支付资金的时候，推迟的支出将实际上变成预算的削减。这种预算削减不是效率提高的结果，也不是会员国所呼吁的提高财政纪律的结果。造成这种预算削减的原因是无法充分、可预测、及时收取会费，以及监管框架的僵化；这些问题导致本组织无法以切实、高效的方式开展工作，也无法充分遵守监管框架，从而造成资源利用不善，也破坏了重在取得成果的努力。

47. 在没有大会授权对当期核定方案活动进行优先排序的情况下，通常统一适用支出限制。由于每个预算款次的员额和非员额资源配置不一，而且预算期内各款次的执行情况具有非线性性质，因此，实施统一的支出上限，如 2020 和 2021 年设定的 90% 上限，对不同的经常预算实体造成的影响各有不同。对于一些实体来说，实施 90% 的支出上限意味着完全冻结征聘或完全暂停非员额支出，导致其甚至无法满足租金和公用事业等非自主资源需求。

48. 我在上一份报告中就促进管理经常预算流动性状况提出了若干建议。我的建议包括提高周转基金水平，充实联合国特别账户，暂停交还未用批款贷项，以及

调整经常预算方法。大会没有核准上述任何提议，仅认可有必要扩充特别账户，但不同意我关于如何扩充特别账户的建议。与此同时，经常预算流动性状况继续恶化，年终欠款不断刷新纪录，缴款模式的波动性越来越大，使得收款预测变得更加困难，可靠性下降。我已通过一系列直接信函提请会员国注意这一情况，最近一次是在我 2021 年 3 月 17 日的信中提请各国注意。

49. 财政环境的挑战影响了若干全组织优先事项的进展，包括促进性别均等和平衡地域代表性，以及推动使用多种语文的努力。各方案不得不减少在制定地方政策和协议方面向各国政府提供的支持。旨在推进解决事关弱势群体的关键问题的研究、发展、外联和倡导努力也不得不缩小规模。包含时效性较强的活动的新政治任务无法按计划扩大活动。维护工作和基础设施升级、包括陈旧设备的更新换代不得不推迟，影响了本组织有效开展业务的能力，而现有基础设施年久失修，其运行成本日益增加，也可能导致费用水涨船高。各方案的预算报告详细介绍了这方面的广泛影响。

50. 因此，解决办法不仅在于确保所有会员国足额按时缴款，还在于出台各种工具，使联合国能够以支持方案交付的方式管理支出水平。本组织正面临一种真正的“第二十二条军规”境况，在目前的情况下，本组织对此没有任何补救办法。如果不进行亟需的结构性调整，尤其是流动性注入，系统性任务执行不力将成为经常预算业务的新常态。而由于限制在各预算类别或预算款次之间调剂资金，也限制跨预算期间顺延资金，以使承付款与第四季度收款集中的情况保持一致，可能会导致产生意想不到的后果。除非增加流动性，否则将会出现方案交付减少和人为、意外和不可预测的预算削减交错出现的恶性循环。

51. 我定期提请会员国注意过去几年不断加深的危机，同时呼吁寻找解决办法，为联合国建立健全、稳定的财政基础，使其能够专注于需要履行的任务，并确保其所服务的人民永远不会受到其财政不确定性的影响。我在本报告中再次提出一些实际措施，我相信这些措施可以获得大会紧急核准，以打破迫在眉睫的收款不足、预算执行不到位和退还未使用资金的恶性循环。

三. 维持和平预算

52. 维持和平预算系根据安全理事会授权的任务规定编制。每个维持和平行动都有自己的预算，这些预算由大会单独核定，根据维持和平预算周期(如财务条例 1.2 所述，从 7 月 1 日至 6 月 30 日)，通常为期一整年。

53. 大会为某财政期间批款，但以安全理事会延长有关特派团的任务期限为前提。每个维持和平特派团的摊款通知向各会员国分别发出。在大会通过第 73/307 号决议之前，摊款通知是截止到任务期间结束；每次延长任务期限之后，再加发摊款通知。自第 73/307 号决议通过以来，摊款通知针对整个预算期间发出，但以已确定有相关年度分摊率为前提；会员国须在摊款通知发出后 30 天内分别足额缴付每个特派团核准任务期间的摊款。如果安理会延长了特派团的任务期限，则摊款应在任务延长生效之日起 30 天内到期应付。

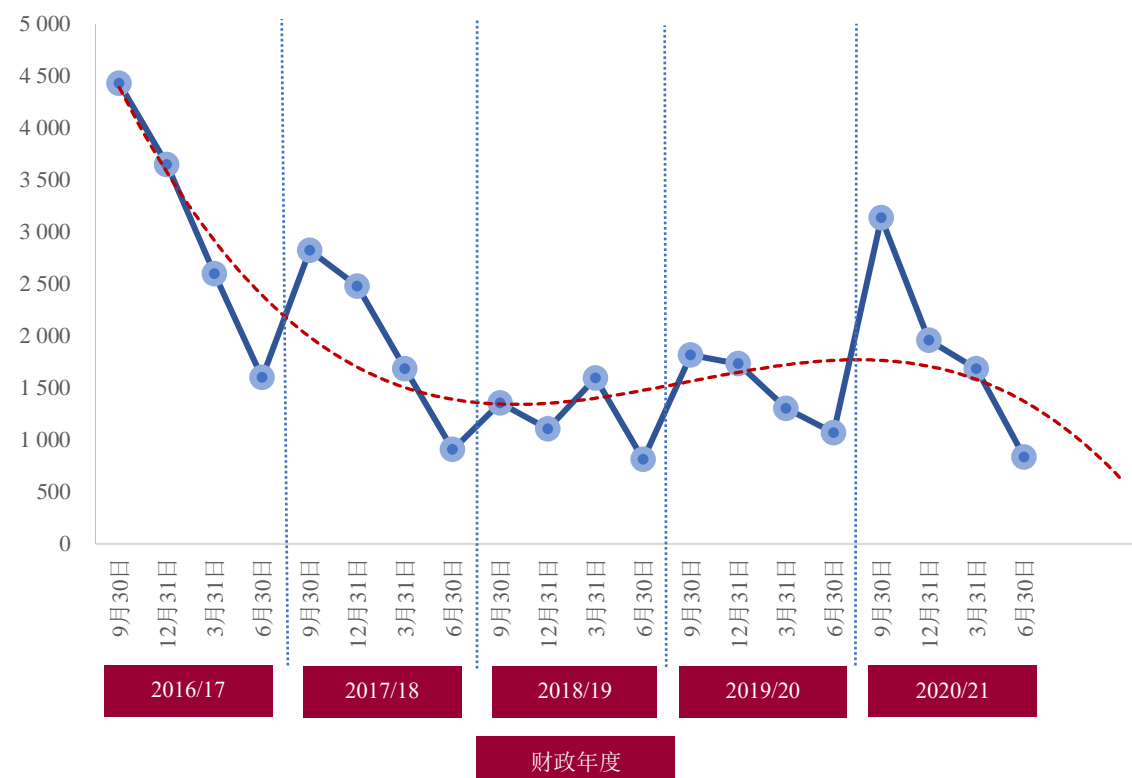
A. 流动性挑战损害维持和平行动

54. 同经常预算业务一样，维持和平行动不断面临由若干因素造成的流动性挑战。图十一显示了在役维持和平特派团季度现金结存总额减少的总体趋势。过去两年情况略有改善。

图十一

在役维持和平特派团季度现金结存总额

(百万美元)



55. 应当回顾指出，军事和警务人员相关费用占每个维持和平特派团预算的份额最大；约占 2021/22 年度维持和平特派团所需资源的 47.3%。军事和警务人员费用包括向部队和警察派遣国支付的人员和特遣队所属装备(主要装备和自我维持)偿还款。偿还款按照大会确定的费率支付。

56. 通常按季度在 3 月、6 月、9 月和 12 月向部队和警察派遣国付款，但须视具体维持和平特派团的可用现金情况而定。每个维持和平特派团在同一天向所有部队和警察派遣国付款。在有大量未清余额积压且有现金可用时，则视需要特别给付。

57. 与经常预算不同，维持和平行动没有周转基金。维持和平准备基金系根据大会第 47/217 号决议设立，数额为 1.5 亿美元，仅用于支持新设特派团和扩大现有特派团。此外，在第 73/307 号决议通过以前，大会在特派团经费筹措决议有几句中强调，任何维持和平特派团都不得借用其他在役维持和平特派团的经费。因此，

虽然一些特派团的现金超过了眼前行动所需，但这些现金不能用于满足现金短缺的特派团的行动需求。

58. 在维持和平行动没有周转资金机制的情况下，惯例是为每个特派团保留三个月的业务现金储备。在第 73/307 号决议核准现金池安排(详见下文所述)之前，但凡维持和平特派团现金储备不足三个月时，就会暂缓向部队和警察派遣国付款，以确保有足够现金支付工作人员和个体订约人的薪金，并支付商业供应商账单，以避免服务中断。

59. 因此，联合国实际上是在向部队和警察派遣国长期借款，以确保持续顺利开展业务。过去，哪些部队和警察派遣国将收到或收不到付款，取决于派遣国参与的具体特派团的现金状况，而不取决于每个派遣国对这一不公平负担的承受能力。由于派遣国中许多是低收入国家，这给它们带来了沉重的财政负担。拖延付款也不利于吸引各国为和平行动部署新部队，包括那些具备急需的高度专业化能力的部队，如航空、爆炸物处理和排雷部队。延迟付款尤其会影响发展中国家的积极性。

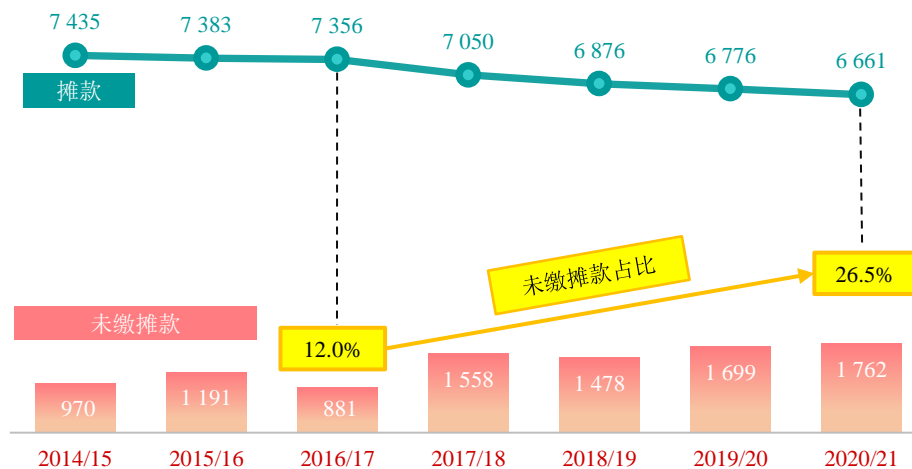
60. 鉴于本组织不能向在役特派团借款，其惯例是向已结束的维持和平特派团借款，以填补某些特派团在关键行动方面的临时资金缺口。然而，这种借款并不用于结算对部队和警察派遣国的付款。

61. 我在上一份报告中详细解释了未缴摊款增加的趋势。自那以来，尽管摊款数额在减少，但在役维持和平行动的未缴摊款继续呈上升趋势。截至 2019 年 6 月 30 日，在役维持和平行动的未缴摊款总额达 15 亿美元，占维持和平核定预算和摊款的 21.5%。到 2020 年 6 月底，未缴摊款增至 17 亿美元，占核定预算的四分之一。2021 年 6 月底，未缴金额总计 17.6 亿美元，占比达到了 26.5% 的新高。与经常预算摊款有些类似，过去四个财政期间的未付数额占比一直高于 21%，而此前的最高水平为 16%。更糟糕的是，这一比例正呈持续上升的趋势。

62. 图十二所示为近年来未缴摊款相对于摊款数额的增加趋势。

图十二
未缴摊款相对于摊款数额的增加

(百万美元)

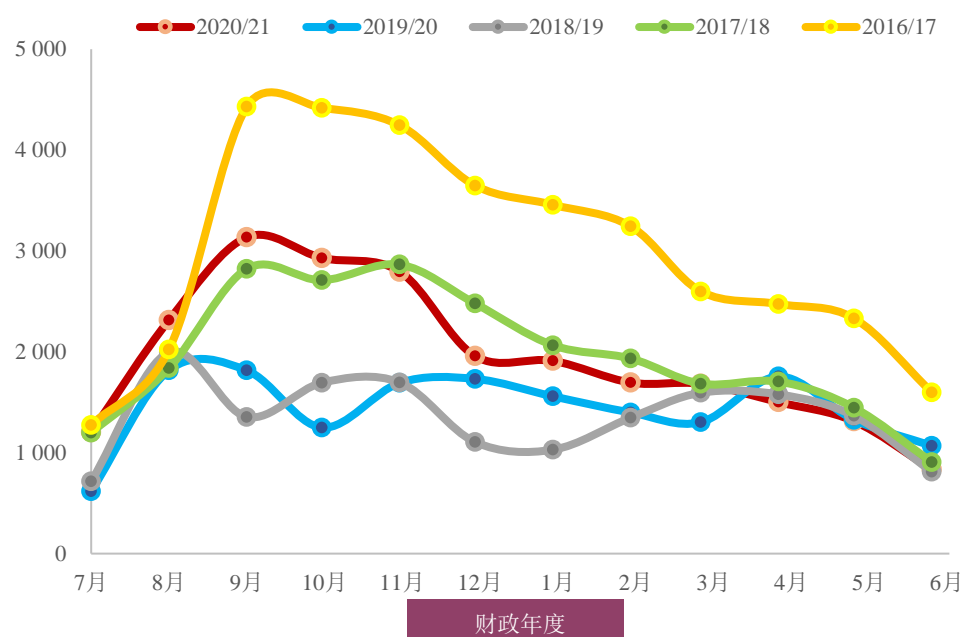


63. 由于维持和平摊款的缴纳模式相对稳定，在役维持和平行动的现金结存总额趋势较为稳定，现金水平通常在当期第一季度(7月至9月)上升，在第二季度(10月至12月)下降，在接近财政期间终了时达到最低水平。但在每三年一次于1月份调整分摊比额表时，相关财政期间会出现例外。在这个时候，只针对确定了分摊率的期间进行分摊；剩余摊款则在适用分摊率确定之后再行分摊。在这些年份，缴款模式和现金结存往往会有所不同。

64. 图十三所示为2016/17年度开始的五个财政期间在役维持和平行动现金结存总额的月度趋势。2018/19财政年度是“比额表编制年”，新的比额表于2019年1月生效。

图十三
在役维持和平特派团月度现金结存总额

(百万美元)



65. 与经常预算业务一样，维持和平特派团的未使用资金和上期承付款核销额必须根据分摊比例表按比例返还所有会员国，返还对象包括尚未足额缴款的会员国。即使本组织尚未结清对部队和警察派遣国的法定到期应付承付款，这些返还款项也仍会用于抵销摊款。实际上，会优先返还款项，之后再结算主要因一些会员国未按时足额缴纳摊款而拖欠部队和警察派遣国的法律义务。表 6 显示自 2013/14 年度以来返还会员国的贷项。

表 6
返还会员国的未使用资金贷项

(百万美元)

	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
未支配余额	312.9	279.1	279.2	109.0	73.4	40.7	99.2	211.7
上期承付款核销额 ^a	96.1	157.1	218.1	130.6	86.8	102.7	84.9	140.0
共计	409.0	436.2	497.3	239.6	160.2	143.4	184.1	351.7

^a 涉及核销发生的会计年度，而不是原承付款所属预算期间。

66. 我在上一份报告中专门就解决维持和平行动面临的资金紧张问题提出了四项建议。大会在第 73/307 号决议中仅核准了其中两项建议。下文讨论这两项核准措施的影响。

B. 2019 年核准的措施的影响

1. 发出整个预算期的摊款通知

67. 大会在第 73/307 号决议中请求发出大会核准的整个预算期的维持和平行动摊款通知，但以已确定相关年度分摊率为前提。大会还要求摊款通知涵盖安全理事会尚未批准任务期间的预算估计数，并将该数额视为应在延长维和行动任务期限生效日期算起的 30 天内交纳的款项。

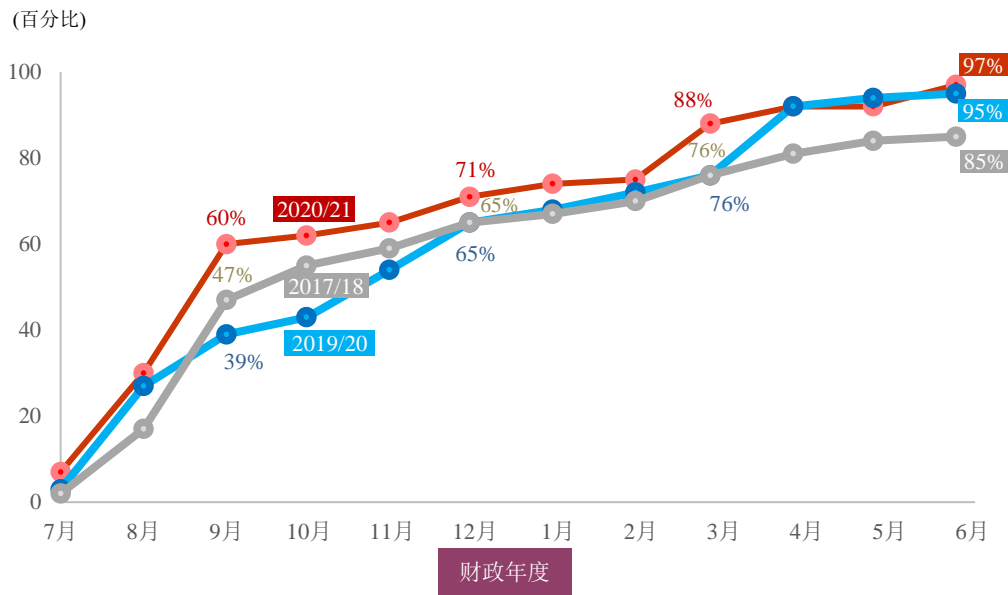
68. 根据第 73/307 号决议，自 2019 年 7 月 1 日以来，都是按整个维持和平财政年度发出的摊款通知，包括尚未核准任务期限的时段的估计预算，但以已确定相关年度分摊率为前提。根据这种做法，如果安全理事会决定延长某个特派团的任务期限，就会随后向会员国发出安理会核准的任务期限的分摊通知。

69. 2019/20 年整个预算期的摊款为 67.8 亿美元，其中包括安全理事会尚未核准延长任务期限的时段的 23.7 亿美元。在此期间，67 个会员国向一个或多个维和行动预缴捐款，共计 3.23 亿美元，约占预缴摊款的 13.6%和维持和平摊款总额的 5%。

70. 2020/21 年度预算期，整个预算期的摊款为 66.6 亿美元，包括安全理事会尚未核准延长任务期限的时段的 24.7 亿美元。在此期间，76 个会员国预缴捐款，共计 4.82 亿美元，占预缴摊款的 19.5%和维持和平摊款总额的 7%。

71. 图十四说明了收款情况的改善，特别是在 2020/21 年度，当时更多的会员国能够规划和处理财政期间开始时的预付款。

图十四
维持和平摊款的总捐款趋势²



72. 对于预缴捐款的会员国，我表示衷心感谢，并敦促其他国家这样做。

2. 将所有在役维持和平行动的现金结存作为一个现金池进行管理

73. 在我的上一份报告中，我曾提议将所有在役维持和平行动的现金结存作为一个现金池进行管理，同时将余额保持在单独的账户中，以利用一些特派团的过剩现金，并帮助其他特派团解决其流动性问题。大会在试行核准三个预算期的提议时，请我确保实施适当的监督和控制措施，确保借出资金的特派团执行任务不会受到不利影响。

74. 在第 73/307 号决议通过后，本组织开始将在役维持和平行动的现金结存作为一个现金池进行管理，使各在役特派团能够交叉借款。在这方面，根据大会的要求，联合国一直在进行审慎的现金管理，以确保借出资金的特派团执行任务不会受到不利影响。本组织一直通过秘书长关于联合国维持和平行动经费筹措概览的报告提供年度最新情况(见 A/74/736 附件九和 A/75/786 附件九)。业务支助部一直按照大会的要求每季度向第五委员会通报情况。

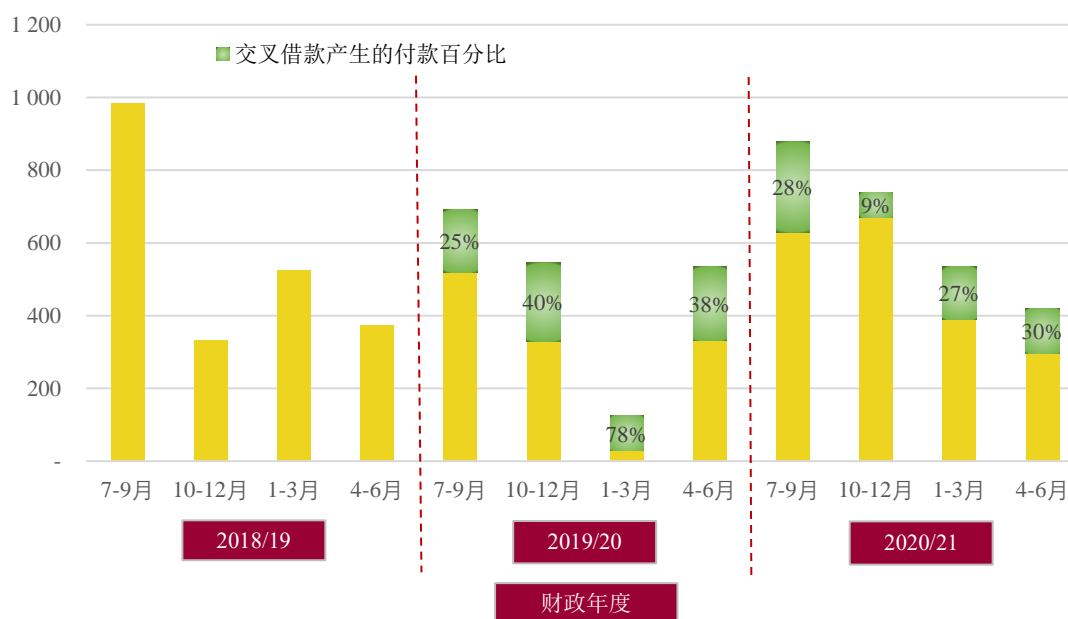
75. 根据现金池机制，特派团的放贷能力取决于若干参数，包括放贷时的现金状况、业务准备金的月数和该期间剩余时间的现金需求，以及会员国未缴捐款的状况、未来摊款和对收到捐款时间的估计。关于借款的特派团，该机制考虑到对现金短缺时间和特派团偿还贷款能力的预测。在需要借款时，考虑到这些因素后，最健康现金状况的特派团会借出现金。

² 2018/19 年未包括在内，因为该财政年度具有两个不同的分摊比额表，分别用于 7 月至 12 月和 1 月至 6 月。

76. 特派团之间的借款能力使其能够向部队和警察派遣国付款，否则对于资金紧张的特派团来说，这是不可能的。因此，如图十五所示，结清部队和警察派遣国欠款的时间有所改善。2019/20 年度结清的 19 亿美元中约有 36% 和 2020/21 年度结清的 26 亿美元中约有 23% 是通过现金池安排实现的，便利了借款以及及时支付部队和警察派遣国的欠款。

图十五
通过现金池支付部队和警察派遣国的款项

(百万美元)

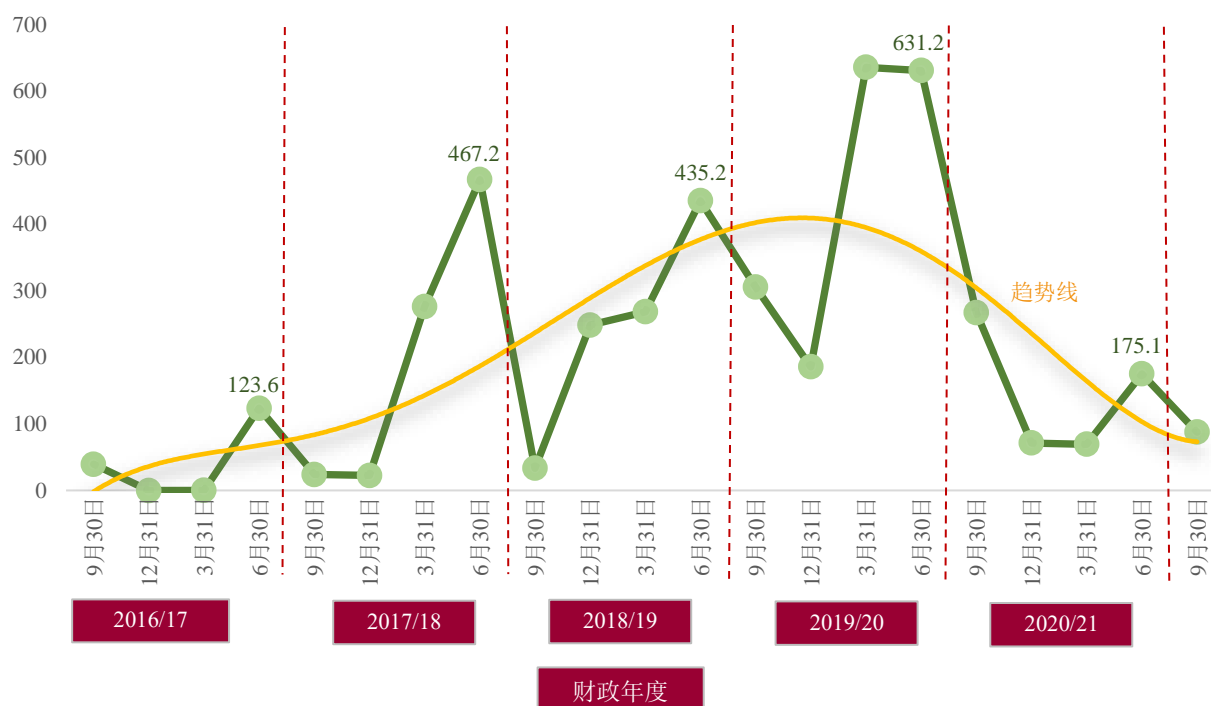


77. 图十六显示了过去五个维持和平财政年度未向部队和警察派遣国支付款项的趋势。截至 2018 年 6 月底，未向这些国家支付的费用达 4.67 亿美元。截至 2019 年 6 月底，共向部队和警察派遣国支付了 22 亿美元，未支付 4.35 亿美元。2019/20 年度，结清 19 亿美元，该财年结束时待付数额为 6.31 亿美元。2020/21 年度，结清 26 亿美元，截至 2021 年 6 月 30 日，待付数额为 1.75 亿美元。

78. 通常情况下，待付款项在每年的 6 月份财政年度结束时达到最高。现金池效应在 2020/21 年度和趋势线上更为明显；2020 年 3 月和 6 月的增长在一定程度上是由于 COVID-19 大流行造成破坏后在摊款交付方面出现的不确定性。

图十六
2016/17 年度-2020/21 年度待付部队和警察派遣国款项趋势

(百万美元)



79. 每个季度，向部队和警察派遣国付款的决定考虑到，如果特派团的估计流入没有按照预期实现，而该特派团的现金储备不足以支付随后三个月的行动，那么它是否有能力向另一个特派团借款。然而，只有在现金数额非常低，并且联合国不通过借款补充现金的情况下，才会出现实际借款，而且存在拖欠付款的风险。因此，交叉借款的能力使得结清拖欠部队和警察派遣国的款项远远超过特派团之间的实际借款。这是流动性管理的一个固有特征，即影响现金流出的决定必须在现金流入状况不确定的情况下做出，而流动性储备提供了更大的违约保险，并鼓励在此类决定中承担更大的风险。

四. 解决经常预算和维持和平预算流动性问题的提议

80. 在过去几年中，我采取了重大步骤来提高联合国的效力，并利用我掌握的有限工具来管理日益恶化的财政状况。然而，内部努力只能使本组织到此为止，如本报告所示，如果不能从整体上解决这些问题，可能会产生意想不到的后果。我在上一份报告中提出了九项建议，其中只有两项获得核准，我认为这些建议有助于解决联合国的财政状况。报告中概述的大多数问题依然存在。虽然我的提议并没有减少会员国充分和按时履行其对本组织的财政义务，但联合国必须紧急、有效和可信地考虑它可以做些什么来恢复其财政健康。

81. 作为联合国的行政首长，我致力于有成效和高效率地利用资源来完成联合国的授权任务。与此同时，本组织必须有能力和在现金短缺的环境中运作。秘书处需要采取措施，确保任务不受不可预测的现金流干扰，并确保方案交付以流动性考虑为指导。

A. 经常预算措施

增加周转基金数额

82. 近年来经常预算的现金状况十分严峻，需要采取紧急行动来解决经常预算流动资金储备不足的问题。在这方面，我分别于 2017 年 10 月、2018 年 11 月和 2019 年 3 月要求大会将周转基金增加到 3.5 亿美元。不幸的是，这些提议没有得到会员国的核准，因此任务执行继续受到影响。一些会员国表示，它们担心这将补贴那些不按时足额缴款的国家。显然，各会员国都必须履行对本组织的财政义务；然而也很明显，会员国必须解决本组织面临的流动性挑战，否则任务将继续受到影响。

83. 目前的周转基金水平不足以涵盖正常预算规模的业务。目前的周转基金的水平为 1.5 亿美元，仅相当于 2.4 周的支出，或 2021 年经常预算批款的 4.7%。2007 年 1 月基金增加到 1.5 亿美元，与之相比，现在的这一状况反映出流动性状况明显减弱。那时的基金是 4 周的支出，占 2007 年预算的 7.9%。

84. 在这方面应当指出，本组织在 1981 年面临类似的财政挑战时，行政和预算问题咨询委员会在关于联合国财政情况的分析报告(A/36/701)中指出，审慎的做法是将基金数额定为约等于当前两个月的支出净额，当时相当于 1 亿美元。大会在第 36/116 B 号决议中按照建议增加了基金数额，并承认，局部或临时解决一部分问题，可提高本组织的流动性，还可能有助于取得进一步进展，最终实现所有会员国所期望的全面解决方案。

85. 为周转基金设定的数额必须可以维持从批款至摊款以及从摊款至收到缴款的时间间隔期间的运作。周转基金须为在大会采取批款行动之前支付意外和非常费用及承付权提供必要的流动性。这与成员国提出的基金初衷是一致的。如本报告所示，分摊会费和收到会费之间的差距不断拉大，拖欠会费也在稳步增加，因此需要更大的流动性储备来弥补这一差距。

86. 过去三年管理流动性危机的经验加强了我在上一份报告中提出的将周转基金从 1.5 亿美元增加到 3.5 亿美元的提议。如果没有充足的流动资金储备，本组织将不可避免地陷入预算执行情况不佳的漩涡。这将引发未使用资金的返还，并对未来预算的流动性产生连锁影响。因此我重申我此前的提议，并要求从 2022 年起将周转基金增加到 3.5 亿美元。

为特别账户充资

87. 特别账户提供了额外的流动资金，以补充周转基金。大会在 2013 年和 2015 年决定利用特别账户中的 6 320 万美元为经常预算和基本建设总计划项目拨款提供资金，耗尽了经常预算的流动资金储备。

88. 为了恢复特别账户，并使本组织能够将特别账户的资金用于设立该账户的原定用途，我曾在 2018 年 11 月请求将 2016-2017 两年期末支配余额 2 870 万美元转至特别账户，以便开始给该账户充资；这一提议未获大会核准。我在上一份报告中再次提议，每年将包括未支配余额和上期承付核销额在内的未用资金转入特别账户，直至完全补足先前从该账户提取的 6 320 万美元。大会在其第 73/307 号决议中表示支持补充特别账户，以改善联合国的财政状况，但没有核准我提议的补充特别账户的具体建议，并请我探讨补充方案。

89. 在这方面，我重申我此前的提议，即向特别账户补充至少 6 320 万美元，这是当时转给经常预算和基本建设总计划项目的数额，而不是通过拨款的数额。2020 年的未用批款和 2018-2019 年上期承付款的核销额为 9 110 万美元。在抵消收入减少的 1 400 万美元后，相对于 2022 年摊款给会员国的贷项将为 7 710 万美元。我提议将这一数额的至少 50% 转入特别账户。我呼吁会员国为特别账户的其余部分提供自愿捐款，就像它们在设立特别账户以应对类似财政困难时所做的那样。

推迟退还贷项

90. 如上所述，当预算因缺乏流动资金而未被全部使用时，要求将未使用资金退还给会员国，即使这些资金尚未全额收回。将未使用的资金记入会员国贷项，作为其摊款的抵销，这侵蚀了未来预算的流动性。由于这造成了流动性挑战的恶性循环，限制了支出，并导致了进一步的流动性问题，我曾在上一份报告中提议，在本组织的流动性状况获得改善之前，暂停向会员国退还未使用批款的贷项，并取消上期承付款。行政和预算问题咨询委员会支持该提议，试行期限为一年，然而大会未予核准。此外我曾提议，一旦财政状况改善，并且周转基金和特别账户的数额足以克服流动性挑战，则可以只对拖欠经常预算缴款的会员国实施暂停退还贷项，这将解决及时缴纳会费方面缺乏激励的问题。该提议未获支持。

91. 在过去面临类似挑战时，大会采取了适当的特殊行动。例如大会第 36/116 B 号决议规定，暂停根据相关财务条例退还 1980-1981 两年期和 1982-1983 两年期終了时产生的盈余。大会在其第 60/283 号决议中决定从 2007 年起将 2004-2005 年方案预算盈余从 1 亿美元增加到 1.5 亿美元，以抵消周转基金预付款。

92. 鉴于持续存在的流动性危机，为了防止流动性进一步耗尽，我提议，只有在大会核准归还信贷时，若未缴摊款少于流动性储备，才能退还贷项。此外，我建议退还的贷项应限制在流动资金储备与未缴摊款之间的差额。例如，如果未缴摊款为 3 亿美元，流动资金储备为 3.57 亿美元，则返还贷项的上限必须为 5 700 万美元。

B. 维持和平行动措施

93. 我在上一份报告中提出了改善维持和平行动财务状况的四项措施，其中两项已获批准，其中一项在三个预算期试行。

94. 大会在第 73/307 号决议中决定核准我在上一份报告中提出的将所有在役维持和平行动的现金结存作为一个现金池进行管理的提议，但将在三个预算期试行。如

本报告所示，这项临时措施非常有助于提高向部队和警察派遣国付款的及时性，并为一些特派团的行动提供流动资金。

95. 同样，在有分摊比额表可用的情况下，发布整个预算期的摊款，改善了维持和平行动的流动性。我请会员国确认这些措施对维持和平行动流动性的积极影响，我还指出这些措施将在 2022 年 6 月之后继续实施。

96. 虽然这两项措施缓解了维持和平行动的流动性压力，但它们并未完全解决流动性问题，也未能及时结清对部队和警察派遣国的所有欠款。虽然由于流动性问题，联合国无法全面履行其法律义务，但维持和平准备基金自 2014 年以来就未曾动用过，而早在 2007/08 年度也只使用了最多 4 000 万美元。

97. 截至 2021 年 6 月 30 日，维持和平准备基金的数额为 1.542 亿美元，包括 1.5 亿美元的准备金和 420 万美元的累计盈余。在 2021 年 6 月 30 日终了财政年度没有向在役维持和平特派团提供新的贷款。由于联合国中非共和国特派团尚未偿还 1 280 万美元，自 2000 年 2 月以来，由于现金资源不足，这笔款项一直未偿还，因此，除了上述 420 万美元的盈余外，基金的实际可用现金仅为 1.372 亿美元。

98. 维持和平准备基金中超出核定 1.5 亿美元的余额用于资助维持和平行动支助账户。大会第 75/293 号决议核准将 2020 年 6 月 30 日终了财政期间该基金核定额的超出部分 370 万美元用于 2021 年 7 月 1 日至 2022 年 6 月 30 日期间的支助账户。

99. 在我上一份报告中，我提议 2.5 亿美元的维持和平周转基金可为在役维持和平行动提供流动资金储备。这一提议未获大会核准。然而，对这种资金的需要仍然存在，无法完全结清给部队和警察派遣国的欠款就证明了这一点。因此我目前的提议是，允许使用维持和平准备基金作为在役维持和平特派团行动的流动性机制。这样一项提议将不再需要对会员国进行任何新的摊款，以便为维持和平行动周转基金提供资金。将维持和平准备基金用于这类流动资金不会影响新维持和平行动开办阶段或扩大现有维持和平行动所需的资金，也不会影响与维持和平有关的意外和非常支出，因为在役特派团的现金池可为任何特派团的开办或扩大提供额外保障。

100. 鉴于维持和平准备基金只有 1.372 亿美元的流动资金，而其基金余额为 1.5 亿美元，我建议大会授权保留该基金赚取的利息，直到可用现金达到 1.5 亿美元。

101. 鉴于多年以来由于缺乏流动性，部队和警察派遣国的及时付款一直受到阻碍，而且即使有大会第 73/307 号决议核准的两项措施，这一问题也没有得到完全解决，因此我提议，对于在大会决定退还未用款项或取消上承付款的任何在役维持和平特派团，暂停退还到期和应付的部队和警察派遣的在大会作出退还决定时仍未全额结清这些款项。这可使联合国能够从该财政期的资金中清偿对部队和警察派遣国的债务，其方式与本组织在退还贷项之前首先清偿供应商债务的方式相同。

五 结论

102. 作为近期改革的一部分，联合国在提高预算编制和列报透明度方面作出了大量努力。然而，由于本组织得自会员国摊款的现金流入不可预测且时间过晚，更多地专注于成果和改进任务交付的努力受到了影响。因此至关重要的是，会员国必须按时足额履行其财政义务，并解决加剧不断严重的金融危机的预算管理方面的根本结构性僵化问题。注意力必须放在方案交付和成果上，而不是放在筹资上。联合国必须让管理人员能够管理，并对他们进行成果问责。

103. 正是在这种背景下，我再次提议紧急解决流动性危机。我再次呼吁会员国提供办法，以解决这一不可持续的局势。

104. 因此，请大会：

- (a) 自 2022 年 1 月起将周转基金增加 2 亿美元，达到 3.5 亿美元；
- (b) 向特别账户补充至少 6 320 万美元，将贷项的 50% 转入特别账户，以抵销 2022 年摊款，其余部分则通过自愿捐款补充；
- (c) 只有在未缴摊款低于经常预算流动资金储备的情况下，方可核准退还经常预算的贷项，并将数额限制在流动资金储备与未缴摊款之间的差额；
- (d) 注意到继续统筹管理在役维持和平特派团的现金资源有利于及时支付部队派遣国和警察派遣国的款项；
- (e) 放宽对维持和平准备基金使用的限制，以便将其用作现役维持和平行动正常业务的流动性机制；
- (f) 授权保留维持和平准备基金赚取的利息，最多不超过使该基金现金结存(包括利息)达到 1.5 亿美元所需的数额；
- (g) 只有在大会就退还贷项作出决定时，方可核准退还任何在役维持和平行动的未用资金贷项和取消上期承付款，前提是在该行动中到期和应付的所有款项均已结清。