



大会

Distr.: General
13 May 2024
Chinese
Original: English

第七十八届会议

议程项目 136

改善联合国财政情况

联合国财政情况

秘书长的报告

增编

摘要

本报告审查联合国截至 2022 年和 2023 年 12 月 31 日以及截至 2023 年和 2024 年 4 月 30 日的财政情况，并更新秘书长上一份报告(A/78/524)提供的资料。

本报告主要重点讨论四项财务指标：已分派摊款、未缴摊款、可用现金、本组织拖欠会员国的款项。

经常预算的现金状况继续波动。尽管 2023 年伊始，现金余额情况良好，年初有更多会员国全额缴款，但除 11 月外，每个季度和全年的收款额仍低于估计数，导致几乎每个季度的收款率均为过去五年最低水平。2023 年第三季度流动性压力加大，原因是部分会员国缴款模式持续变化，加上国际专业工作人员工作地点差价调整数上调，而且实际空缺率低于核定空缺率。从 7 月中旬开始，秘书长对人员招聘实施临时限制，以管理不断演变的流动性危机，并且从 9 月下旬起，作为补充，对非员额支出实行部分限制，以减轻在支付薪金、应享权利和第三方其他合法债务方面出现中断的风险。尽管方案管理人员努力减轻限制措施的负面影响，但导致不得不实行这些支出限制的延迟缴纳摊款情况仍然对预算管理、方案交付和任务执行产生了负面影响。2023 年最后一个季度的收款额仅占当年年底已收款预算总额的 82.3%。这是过去五年来的最低收款率，拖欠款则达到创纪录的 8.59 亿美元。



因此，尽管大会第 76/272 号决议决定从 2023 年 1 月起将周转基金增加 1 亿美元，但 2024 年伊始，本组织的现金储备几乎全部用尽。虽然增加经常预算流动储备金的决定旨在强化本组织可采取的措施，以减轻未来金融危机对业务的影响，但这还不够。显然，仍然必须处理迟缴和不缴摊款的问题，并采取其他可行办法，以更持久地解决流动性问题。4 月底的收款率接近 72%，超过了我们的预测，但其中的部分原因是收到了拖欠款。2024 年底的情况可能与 2023 年一样糟糕或比 2023 年更糟糕，除非今年的收款额大幅度超出过去五年的平均水平。

在维持和平行动方面，大会在其第 73/307 号决议中决定取消对在役特派团交叉现金借款的限制，同时为未授权期间摊款和收款。这一决定改善了在役维持和平行动的总体流动性，包括结清向部队和警察派遣国付款的能力。所有在役特派团的部队、建制警察部队费用和特遣队所属装备费用目前都已付清。然而，未缴摊款的百分比一直在稳步上升，迫使本财政年度推迟发放维持和平行动拨款。除非本季度收款情况有显著改善，否则今年可能再次推迟支付 6 月到期的部队和警察派遣国的特遣队所属装备费用，2023 年就是如此；除非收款情况改善，否则维持和平行动在 2024/25 年度也可能受到影响。

2024 年所有行动的最终结果如何将取决于会员国是否履行其财政义务。秘书长赞赏按时全额缴纳摊款的会员国所作的努力，并敦促其余会员国尽一切努力支付其未缴摊款。2024 年底的经常预算业务可能与 2023 年一样糟糕甚至比 2023 年更糟糕，除非 2024 年的收款额大幅超出过去五年的平均水平。

一. 引言

1. 本报告更新秘书长在上一次报告(A/78/524)中向大会介绍的联合国财政情况，并审查截至 2022 年和 2023 年 12 月 31 日以及截至 2023 年和 2024 年 4 月 30 日的财政指标。
2. 本报告按照一直用于衡量本组织实力的四项主要财政指标论述联合国财政情况。这些指标是：已分派摊款、未缴摊款、可用现金、本组织拖欠会员国的款项。

二. 审查财政情况

3. 秘书长继续就本组织的流动资金状况积极与会员国接触。
4. 2023 年，分派的维持和平行动和国际法庭摊款数额低于前一年，分派的经常预算摊款额则高于 2022 年。2023 年底，维持和平行动的未缴摊款低于 2022 年底，但占摊款的百分比高于 2022 年底；经常预算和国际法庭的未缴摊款高于 2022 年底。截至 2024 年 4 月 30 日，所有类别的未缴摊款均低于上一年。会员国在 5 月和 6 月采取的行动将决定本维持和平财政年度的最终状况。
5. 2023 年底，尽管周转基金从 2023 年 1 月起增加了 1 亿美元，但经常预算的流动储备金几乎用尽。某些单个维持和平行动在一年中的某些时期继续面临现金短缺。尽管大会欢迎继续将在役维持和平行动的现金资源作为一个现金池进行管理，并核准使用维持和平准备基金作为额外的流动性机制，但本组织仍有赖于会员国按时全额履行财政义务。
6. 关于部队费用和特遣队所属装备费用，由于采取了现金池办法和收到预付款，截至 2023 年底和 2024 年 4 月底，已全额支付了拖欠会员国的所有在役行动款项。唯一剩余的应付会员国款项是正在等待相关会员国付款指示的已结束维和特派团的 3 000 万美元。2024 年 6 月到期的付款将取决于 5 月和 6 月的收款情况，目前的收款水平不足以满足全额结清索偿款的流动资金需求。

A. 经常预算

7. 从会员国收款的时间和数额的可预测性对于管理本组织的现金流出和规划支出至关重要。由于经常预算月度收款额继续在每年大幅波动，因此更难以以为高效率或有成效地执行预算安全地承付资金。鉴于这一具有挑战性的财政状况，加上在日历年结束时收到大笔缴款的情况，必须通过使全年的支出与现金流入情况保持一致对流动资金进行认真管理，以确保业务不中断。这使秘书处无法充分执行征聘计划和计划内的活动，进而妨碍方案交付和任务执行。
8. 2018 年推出并于其后逐步加强直至 2021 年中的现金节约措施已有效降低业务中断的风险。这些措施使每年经常预算现金赤字的出现时间推迟，而且自 2019 年以来缩小了赤字规模。2018 年，从周转基金借款早在 5 月就已发生。在随后的几年里，本组织设法将此类借款推迟到 2019 年 7 月、2020 年 9 月和 2021

年11月；2022年，必须借款的时间是9月。2018年10月和2019年11月的最严重赤字分别为4.88亿美元和5.20亿美元，到2020年12月已减少至3.34亿美元。2021年和2022年，本组织在接近年底时全额借用周转基金，但既无需使用特别账户，也无需使用已结束维持和平行动的可用现金。

9. 大会在续会第二期会议期间在第76/272号决议中核准动用一部分2021年经常预算的未用资金增加周转基金，这些资金本应在2023年退还给会员国。大会又核准视需要将已结束国际法庭账户的盈余用于弥补经常预算临时流动资金短缺，同时也核准将已结束维持和平特派团的现金盈余退还会员国。

10. 遗憾的是，尽管采取了上述措施，流动性状况在2023年仍然恶化，全年大部分时间的收款额低于估计数。2023年，分派的摊款为29.9亿美元，比2022年增加5 500万美元。尽管本组织在2023年初的财政状况略好于往年，但当年年末未缴摊款达8.59亿美元，创下未缴摊款的新纪录，超过了2020年底8.08亿美元的上一次纪录。到2023年7月，由于经常预算业务的流动性仍然高度不确定且不可预测，本组织被迫在9月前暂停招聘并削减非员额支出，以确保有足够的流动资金支付工作人员和其他人员的薪金、津贴以及对供应商的承付款。本组织不得不在8月份从周转基金借款，在10月份从特别账户借款。到年底，周转基金已全部用尽，特别账户也几近耗尽。

11. 到2023年底，142个会员国已全额缴纳经常预算摊款，少于截止2022年底已全额缴纳摊款的146个会员国。秘书长谨感谢截至2023年12月31日已全额履行对经常预算义务的142个会员国，并请其他会员国也这样做。

12. 正如秘书长在2024年1月25日给会员国的信中所强调的那样，本组织在2024年伊始只有约6 000万美元的现金，这使本组织更容易受到支付模式不利变化的影响。此外，作为2024年摊款的一部分，本组织必须将1.14亿美元作为贷项退还会员国，这意味着即使所有会员国在2024年全额缴款，本组织收到的摊款也将少于2024年核定预算。由于经常预算流动储备金于2023年底耗尽，因此有必要从2024年伊始就实施更严格的现金节约措施。如果不采取现金节约措施，秘书处预计本组织将在2024年8月前用尽所有现金，包括流动储备金。因此，要求秘书处各实体在降低的上限内规划和执行其工作方案，以对可用现金进行配给，从而能够在现金流入减少导致上限降低的情况下不间断地开展业务活动。

13. 到2024年4月30日，已收缴款总额约为24亿美元。共有105个会员国全额缴纳了经常预算摊款，比2023年同日增加8个。在这些会员国中，51个在30天期限内按时缴纳了摊款，比2023年减少2个。秘书长谨向这105个会员国表示敬意，感谢它们支持本组织的工作，并敦促所有其他会员国尽快全额缴纳其摊款。

14. 2022年和2023年第一季度的收款率为42%，2024年已增至52%。到第二季度末，2022年和2023年的收款率均为58%，2024年已超过这一水平。截至2024年4月30日，未缴摊款为17亿美元，而截至2023年4月30日则为18亿美元。收款额增加的原因包括在2024年初拖欠会费达到创纪录水平背景下收到的摊款

以及若干会员国比预期提前缴款。在 2023 年最后一个季度，我们收款 5.48 亿美元，而 2022 年同期则为 8.96 亿元。2022 年和 2023 年的最终收款率分别为 102% 和 82%。2024 年的最终收款率必须达到 105% 左右，秘书处才能全额执行 2024 年方案预算，这远高于过去五年约 97% 的平均水平。

B. 维持和平行动

15. 经常预算的财政期间为 1 月 1 日至 12 月 31 日，相比之下，维和行动的财政期间为 7 月 1 日至 6 月 30 日，且摊款按各行动分开摊派。

16. 在 2022/23 财政年度结束时，未缴的维持和平行动摊款达 23 亿美元，与 2021/22 财政年度结束时的未缴摊款相比增加 2 亿美元。截至 2024 年 4 月 30 日，2023/24 财政年度的分派摊款为 60 亿元，而上一财政年度则为 63 亿元。截至 2024 年 4 月 30 日，本财政年度已收款 56 亿美元。截至 2024 年 4 月 30 日，未缴摊款为 26 亿美元。会员国在 5 月和 6 月采取的行动将决定 2023/24 财政年度的最终状况。26 亿美元的未缴摊款包括欠在役特派团的 21 亿美元和欠已结束特派团的约 5 亿美元。就在役特派团而言，18 亿美元涉及本财政年度应缴款额，4 亿美元涉及以往财政年度分派摊款。

17. 维持和平摊款数额随行动停止或缩编而波动。过去五个财政期间结束时的未缴摊款数额趋势令人非常担忧。2018/19 财政年度，未缴摊款占摊款的 22%，2022/23 财政年度，这一比例升至 28%。截至 2024 年 4 月 30 日，未缴摊款占比为 36%。如果会员国不采取积极行动，维持和平行动的总体流动性将妨碍本组织切实高效执行任务和及时结清对部队和警察派遣国欠款的能力。

18. 到 2023 年 12 月 31 日，有 50 个会员国缴纳了所有到期应付摊款，而截至 2022 年 12 月 31 日，有 51 个会员国缴纳了到期应付摊款。秘书长特别感谢这 50 个会员国缴纳摊款。

19. 截至 2024 年 4 月 30 日，已缴纳所有到期应付维持和平摊款的会员国数目为 47 个，而截至 2023 年 4 月 30 日的数目是 62 个。秘书长特别赞扬这 47 个会员国做出了努力。

20. 自 2019 年 7 月通过大会第 73/307 号决议以来，一直为大会核准的整个预算期发出维持和平行动摊款通知，包括安全理事会尚未核准其任务授权的期间的预算估计数，但有一项谅解，即这笔款项在维持和平行动任务延长生效之日起 30 天内到期应付。2021/22 财政年度是一个过渡财政年度，因为该年度依据两个不同的三年期比额表，除该年度外，任务期限尚未延长的各期间的摊款介于 24 亿至 28 亿美元之间；针对这一数额，收到的预收款为 3 亿至 7.5 亿美元。这些预收款为维持和平行动提供了积极的流动性，使本组织能够及时付清对部队和警察派遣国的债务。

21. 截至 2023 年 12 月 31 日，在役特派团、已结束特派团和维持和平准备基金账户中可供维持和平行动使用的现金共计约 23 亿美元。到 2024 年 4 月 30 日，可用现金已降至约 14 亿美元。《联合国财务条例和细则》限定维持和平准备基金

用于新的行动和现有行动的扩大。作为缓解流动性问题的一个机制，大会第 76/272 号决议指示将该基金用作在役维持和平行动借款的首选；保留 4 000 万美元，用于按照该基金的原定用途支持新特派团和扩大现有特派团。根据大会第 73/307 号决议，每个特派团的现金都按照大会的指示单列账户，并在需要进行跨特派团借款。

22. 过去，在大会第 73/307 和 76/272 号决议做出上述决定之前，当单个维持和平行动的现金储备不足以支付业务费用时，往往会推迟偿还部队和警察派遣国的费用。2023 年 6 月，这种情况再次出现，推迟支付与特遣队所属装备相关的索偿款。2023 年 7 月，秘书长致函会员国，对维持和平行动令人深感不安的流动性状况及其对本组织完成任务的能力所构成的风险表示关切。已要求维持和平行动减缓一些支出，以避免再次出现 2023 年 6 月无法按时清偿此类债务的情况。在 7 月收缴新分派的摊款后，截至 2023 年 12 月底，没有拖欠会员国的在役特派团未清债务。截至 2024 年 4 月 30 日，也没有拖欠会员国的在役特派团未清债务。5 月和 6 月的收款情况将决定 2024 年 6 月到期的债务能否全额结清。

23. 大会第 76/280 号决议核准根据适用于每个特派团上次摊款的比额表，将有现金盈余的 24 个已结束维持和平特派团的可用现金(仅保留支付这些特派团部队和警察派遣国索偿所需的现金)退还给截至 2022 年 12 月 31 日已向已结束维持和平特派团足额缴纳摊款的会员国。到 2024 年 4 月底，已与会员国结清了长期已结束特派团的特遣队所属装备索偿款，另有 3 000 万美元索偿款正在等待相关会员国的指示。

24. 秘书长继续承诺，一旦本组织的现金状况允许，将尽快履行对提供部队和装备的会员国的付款义务。为此，目前一直在监测维持和平现金流情况。本组织非常重视根据可用现金和数据情况最大限度地支付每季度的款项。为落实这些支付工作，联合国有赖于会员国按时全额履行其财政义务，也有赖于同特遣队所属装备提供国迅速订立谅解备忘录。关于 2019/20 年度以后的预算期，大会在第 73/307 号决议中做出的允许交叉借款和为整个预算期发出摊款通知的决定改善了清偿对会员国债务的情况。

C. 国际法庭

25. 截至 2024 年 4 月 30 日，对各国际法庭未缴摊款计 7 300 万美元，其中欠刑事法庭余留事项国际处理机制 4 700 万美元、欠起诉应对 1991 年以来前南斯拉夫境内所犯严重违反国际人道主义法行为负责者的国际法庭 2 100 万美元、欠起诉应对 1994 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间在卢旺达境内的灭绝种族和其他严重违反国际人道主义法行为负责者和应对这一期间邻国境内灭绝种族和其他这类违法行为负责的卢旺达公民的国际刑事法庭 500 万美元。

26. 截至 2024 年 4 月 30 日，有 83 个会员国全额支付了所有三个法庭，即刑事法庭余留事项国际处理机制(最后一次摊款是在 2024 年)、前南斯拉夫问题国际法庭(最后一次摊款是在 2018 年)和卢旺达问题国际刑事法庭(最后一次摊款是在 2016 年)的摊款，2023 年则有 84 个会员国。

27. 各法庭以往三年的每月现金结存均为正数。2024 年的最终结果将取决于会员国是否继续履行其对各法庭的财政义务。大会在第 76/272 号决议中注意到将已结束国际法庭账户的盈余用作弥补经常预算临时流动资金短缺最后手段的可能性。各国际法庭的现金盈余仍然是经常预算业务的重要生命线，几乎避免了 2023 年 11 月拖欠薪金情况的出现。2024 年用以执行经常预算的流动资金也取决于能否作为最后手段获得这笔盈余。

三. 结论

28. 秘书长特别感谢在提交本报告时已缴纳全部到期应付摊款的 48 个会员国。它们是：阿尔及利亚、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、巴林、巴巴多斯、不丹、博茨瓦纳、保加利亚、加拿大、乍得、哥伦比亚、捷克、赤道几内亚、埃塞俄比亚、芬兰、冈比亚、德国、匈牙利、冰岛、爱尔兰、意大利、日本、基里巴斯、拉脱维亚、列支敦士登、摩纳哥、蒙古、瑙鲁、荷兰王国、新西兰、挪威、波兰、卡塔尔、卢旺达、塞内加尔、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、特立尼达和多巴哥、突尼斯、图瓦卢、大不列颠及北爱尔兰联合王国、乌兹别克斯坦和津巴布韦。

29. 本组织的财政健康仍然有赖于会员国按时全额履行其财政义务。我们的工作方案能否得到充分高效的执行取决于会员国的财政支持，为此会员国须制定切合实际的预算水平并及时缴纳摊款，确保全年财政状况稳定可预测。本组织只有在会员国的支持下，特别是在会员国以可预测方式按时全额履行其财政义务的情况下，才能解决流动性危机。秘书长一再敦促会员国重新审视他过去提出的各项建议并全面审查流动性挑战。它们以往的决定增加了经常预算和维持和平行动的流动资金，但要防止周期性流动资金短缺特别是经常预算业务的流动资金短缺，还需要做更多的工作。除其他外，需要解决将因流动资金短缺而无法使用的资金退还、包括退还给尚未缴纳摊款的会员国这一结构性挑战。