



第五十一届会议

议程项目84

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

秘书长的说明

1. 秘书长收到了联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)主任专员遵照大会1949年12月8日第302(IV)号决议第21段附有附件的特别报告。

2. 主任专员在特别报告中提请注意近东工程处财政的危机情况、工程处面对的严重结构赤字问题、为了尽量减少赤字已经采取的节约措施、这些措施对提供给巴勒斯坦难民的服务的品质和水平的影响以及服务的裁减对该地区的稳定的影响。

3. 1996年9月23日,主任专员在阿曼邀集了主要捐助者和东道国政府举行了一次特别会议。会上认捐总额将近1 500万美元,其中1 125万美元是提供给近东救济工程处在1996年所余期间的经常预算。其他捐助者也答应捐款,不过有待它们的议会通过。加在一起,这些经费将可使工程处履行它在1996年间的最起码任务。但是,尽管有迹象显示1997年的经费可望稍许增加,可是除非当前的以及可能出现的捐助者采取步骤,填补在巴勒斯坦难民的基本需要和所提供的资源之间的缺口,结构性的赤字将继续在将来出现。作为主任专员,他想要审查当前的业务结构、重新审查在编制预算时所采的规划假设以及进一步使预算分配合理化,以便一方面处理结构性

的赤字问题,同时维持工程处的基本与必要服务的品质和水平。在向各会员国提出特别报告的时候,秘书长对于工程处面对的财政赤字表示深刻关切,特别是,如果1997年及其后得不到充分的经费时,其后果堪虞。因此,对主任专员要求充分的经费,以填补1997年预测会出现的缺额,以及设法解决结构性赤字的呼吁,他表示坚定支持。

## 附 件

### 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处 主任专员关于工程处财政危机提出的特别报告

1. 近几年来,近东救济工程处的经常预算有史以来第一次遭遇到捐款持续不足的问题,这主要是因为捐款没有增加,甚或降低,而需要却由于人口增加、新难民登记和通货膨胀的因素而继续增加。于1993年和再次发生于1994年,近东救济工程处采取了措施,缩减资源与需要之间的缺口。除其他外,它冻结和裁减了在采购、旅行、员额、招聘和地方工作人员加薪的开支。尽管有这些措施,工程处在1992-1993两年期结束时在其经常预算上出现了一笔调整后赤字1 710万美元,在1994-1995两年出现了1 440万调整后赤字。后一笔赤字使工程处的周转金减少了一半以上。

2. 大会在其1995年12月6日第50/28 A号决议中将工程处的任务延长到1999年6月,并深为关切地注意到工程处面临的结构性赤字问题,预告巴勒斯坦难民的生活条件几乎必然会下降,因此可能影响到和平进程。大会吁请全体会员国政府作出尽可能慷慨的努力,使工程处能够应付它预期的需要。

3. 1996年1月,工程处周转金降到820万美元,远低于供两个月开支的6 000万美元的最低要求。1996年5月的一项估计显示,年度预算将出现1 600万美元的赤字,这还不包括工程处最后解散时需要发给当地工作人员的1 270万美元的遣散费和恢复自1993年来实施的节约措施所需的1 420万美元。为了裁减尚未开支的费用,工程处于1996年6月进一步执行了900万美元的节约措施,在选择这些措施时,尽量避免对直接服务的不利影响。

4. 在1996年全年中,主任专员一再向主要捐助者和各东道国政府发出关于工程处的赤字继续扩大的警告。在他向大会提出近东救济工程处到1996年6月30日截止的年度工作报告时,主任专员指出节约措施所累积的后果以及赤字数额对近东救济工程处为那些已经向工程处登记的330万巴勒斯坦难民提供的服务品质的影响。

缺乏充裕的经费使工程处无法随着巴勒斯坦难民人口的增加来扩大服务,而一次又一次地勒紧裤带逐步降低了服务水平,同时会导致长期费用的增加。主任专员的建议是,节约措施并不能实际上带来节省,它们顶多只能降低短期的赤字数额,而同时遗留了许多表面的和暗中的代价,而这些代价的全面与累积的后果将于日后展现在我们眼前。这些节约措施无可避免地也会影响到方案支助的功能。

5. 到1996年9月,由于捐助方案推迟付款,周转金严重短缺的现象出现了,除非在短期内收到捐款,工程处在10月间会全面瘫痪。工程处每月至少需要1 700万美元来支付工作人员薪酬。非常明显的是,除非有充分的经费来支付1996年剩余时间的预算需要,以及解决1997年的结构性赤字问题,工程处将被迫大量裁减服务项目。这将会大批解雇方案的外勤工作人员,如教师、医生和社会服务员。

6. 根据工程处的估计,如果要继续提供目前的服务水平和履行它的职责,它将需要支付下列各项的经费:

(a) 1996年的核心赤字,保守的估计是930万美元(相当于半个月的工作人员薪酬);

(b) 累积的3 250万美元的赤字,其中包括上面(a)中提到的930万美元的核心赤字,加上解除1993年和1996年的节约措施所需的2 320万美元;

(c) 上面(b)中提到的3 250万美元的累积赤字,加上每年为遣散费储备的1 270万美元,一共是4 520万美元。

7. 鉴于情况的继续恶化,并且为了同国际社会充分协商和争取它的参与,主任专员于1996年9月23日在阿曼召集了一次主要捐助者和东道政府的特别会议。会议的目的是讨论财政危机以及这个危机对近东救济工程处履行它经过国际授权的职责的能力的不利影响,并为解决燃眉的危机要求紧急援助和展开关于长期解决办法的对话。鉴于近东救济工程处在该区域的独特地位,近东救济工程处的服务品质的恶化以及数量的减少将会带来重大的政治后果,并且具有造成局势不稳定的隐忧。这种措施将立刻被解释为国际社会减弱了对解决巴勒斯坦难民问题的承诺。

8. 参加阿曼会议的27个与会者都收到了近东救济工程处编写的一份报告,其中概述了节约措施对工程处业务的影响,如:审计的次数减少、方案的外勤工作人员数目减少、学校和诊所等设施的维修减少、使用过时的设备以及不能引进维持水平所需的改变。工程处的方案也受到重大的影响,如教师和医生必须承担无法接受的工作量、教室拥挤和校舍破烂,这些对保健和教育的品质都产生不良的影响。在救济方面和提供社会服务方面,受到最严重影响的是难民中最穷、最需要援助也是最缺乏自顾能力的人。

9. 代表们获悉,除了节约措施对方案和服务的直接影响以外,这些措施和裁减对政治和社会的影响以及产生倒退的隐忧也必须列入考虑。执行节约措施已经导致难民的深刻不满,并且也引起东道国政府的批评,这些政府把这些措施当作近东救济工程处在裁减它的服务。经费不足被难民们认为是国际社会放弃了难民问题,使他们在最后地位谈判之前处于无法容忍的劣势。

10. 主任专员也曾经找近东救济工程处筹资工作组想办法,工作组讨论了近东救济工程处的财政危机并通过了一份文件,文件中强烈敦促特别会议的与会者采取严肃而具体的措施,为近东救济工程处提供所需的财务资源,以此避免创造一个更为严重的、对巴勒斯坦难民以及整个区域发生深远影响的危机。

11. 在全面展开和平谈判的时候,国际社会认识到向巴勒斯坦难民证明和平的具体利益的重要性。这不但是针对加沙地带和西岸的难民,并且也是针对在约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国境内的难民。捐助方曾经对工程处的和平执行方案作出热烈响应,为其进行业务的所有领域提供经费。现在,和平进程已经达到一个更微妙阶段,使巴勒斯坦难民保持他们对成功的结果的希望更为重要。

12. 工程处已经不能进一步执行任何节约措施;下一步将无可避免地走向实际上裁减和关闭设施和服务的地步。由于工程处是向居住在约旦、阿拉伯叙利亚共和国、西岸和加沙地带的巴勒斯坦难民主要的提供服务的机构,并且是唯一向黎巴嫩境内的难民提供服务的机构,任何重大的裁减都会带来很高的人的代价。关闭一些

外勤业务,寄望于这些业务可以在工程处的财政情况改善后恢复作业是不实际的,并且也是不合成本效益的。一些新倡议,例如把服务项目合并的工作,也会放慢下来。

13. 工程处业务的谨慎进行和最有效的分配有限资源是主任专员和高级管理人员的责任。在面对着预算短缺时,主任专员也有法律和财政权利去减少服务事项。但是,提供充分资源的责任完全需要由国际社会承担。

14. 在1996年的最后一个季度中,国际社会面对着三种可能的选择:

(a) 国际社会筹集足以支付赤字的数额,使各项服务能够不至于中断。依据额外筹资的数额大小,有些节约措施可能解除,也可能不解除。没有能解除的措施将继续对服务产生不利的影晌。如果只提供了核心赤字的930万美元,则今后数年内将继续执行节约措施,总额为24 350万美元。如此,结构性赤字将继续存在并且会恶化,除非现在就全面解决;

(b) 国际社会,在对后果充分了解的情况下,面对着一再出现的、逐步增加的和属于结构性的赤字,它同意工程处的看法,那就是别无选择,只有直接裁减,包括关闭一些学校和诊所、而把一些学童和病人摒拒于门外,并且解雇工作人员。这种裁减可以在全球的范围内、在所有领域内或某些领域内、在次级方案中,或在整个方案中进行。应当指出的是,这种裁减必然会导致现有资源在各领域和方案中的不平均分配,使得有些受到不利影响的难民提出抗议。就工程处而言,它正在确定关键的优先事项和无可避免的基本活动,在现有的资源内将他们纳入一个核心预算内。这笔预算只有在万不得已的时候才会被裁减。第二层的优先的各项活动就势必依靠核心以外的资源;

(c) 工程处可以继续进行其业务,直到经费用尽,然后宣布破产。虽然再此提到这个情况,但是对近东救济工程处而言,这是极不负责的作法,因为任何结束业务的决定必须得到大会的批准,并且应有适当的规划、筹资和执行。

15. 在把工程处所面对的困境提请国际社会注意以后,主任专员对于特别会议的成果非常感谢。捐助者几乎认捐了1 500万美元,其中1 125万美元是为1996年经

常预算提供的额外经费,这笔钱使工程处能够承担本年度中的最起码义务。若干捐助者表示,如果得到行政当局和议会方面的批准,他们还会提供额外资源。据估计,这些资源将可使工程处不致于取消一些基本方案,并且在跨进1997年时手边还有一至两周的周转金。

16. 有些捐助者表示愿意为1997年经常预算提供较多的捐款。但是明显的是,在没有额外措施的情况下,工程处将无法解决结构性的赤字问题,这笔赤字,考虑到会议上各方面的态度,可能超过6 000万美元。近东救济工程处已经开始进行一项管理审查和改组一些职能,旨在进一步推动责任制、透明度和效率,并且控制开支。此外,工程处开始重新思考它在预算规划时的假设,以此来使预算的分配更加合理化。工程处将继续努力扩大它的捐助对象,以及扩大它同主要捐助者、东道国政府和巴勒斯坦当局进行对话的机制。

17. 希望国际社会同近东救济工程处密切合作,为1997年提供必要的经费。这笔经费,加上工程处内部的改革进程,将消除结构性赤字,使工程处走上正轨,在收入和需要之间建立一个比较合理的关系,使各项服务能够在一个可以接受的水平上提供给巴勒斯坦难民。

18. 代表们要求在近东救济工程处的认捐会议之前,并且在本年度结束之前,再举行一次审查情况的会议。

19. 尽管道路是曲折崎岖的,巴勒斯坦难民能表现出坚韧求生的能力,使近东救济工程处成为联合国系统内一个最有价值的方案,也是一个非常特殊的成功故事。当现有的捐助者和新捐助者的可以通过特别努力来确保这个方案继续进行的时候,如果国际社会让这个方案遭到重大赤字的打击,那将是极端不幸的事。

-----