



第五十一届会议

议程项目 140

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

行政和预算问题咨询委员会的报告

1. 行政和预算问题咨询委员会 1997 年春季会议按照大会 1994 年 12 月 23 日第 49/233A 号决议所规定的预算周期审议了秘书长有关下列联合国维持和平行动的经费筹措问题的报告:联合国利比里亚观察团(联利观察团)、联合国危地马拉人权和关于人权的全面协定承诺的遵守情况核查团(联危核查团)、联合国塔吉克斯坦观察团(联塔观察团)、联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)、联合国脱离接触观察员部队/联合国驻黎巴嫩临时部队(观察员部队/联黎部队)、联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)、联合国伊拉克--科威特观察团(伊科观察团)、联合国格鲁吉亚观察团(联格观察团)、联合国海地特派团/联合国海地支助团(联海特派团/联海支助团)、联合国保护部队(联保部队)、联合国克罗地亚恢复信任行动(联恢行动)、联合国预防性部署部队(联预部队)、联合国和平部队(联和部队)、联合国波斯尼亚-黑塞哥维那特派团(波黑特派团)和联合国东斯拉沃尼亚、巴拉尼亚和西锡尔米乌姆过渡时期行政当局(东斯过渡当局)。委员会关于这些行动的意见和建议均载于将分别印发的各件报告。

2. 咨询委员会对秘书长关于上段所述各项维持和平行动经费筹措问题的报告的审议产生了下文内载的适

用于几乎所有维持和平行动的许多一般性的意见和建议。

3. 咨询委员会的工作在许多情况下得到各特派团首席行政干事到场协助。

4. 咨询委员会指出,编制和审议关于联合国维持和平行动的经费筹措问题的报告的进程大大得益于大会第 49/233 号决议。已经大幅度减少了报告的数目,同时还越来越能够更精确地预测某一预算期间内维持和平行动的资源需要。标准费用和比率手册的采用大大有助于编制预算文件。然而,仍须加紧努力,以解释为何某些特派团的口粮和其他项目偏离标准。委员会指出,偏离标准费用、偏离过去费用概算内所采假设和偏离每一预算项目下核定资源的重大差额(例如 10%及以上)均应加以明确解释和提供理由。

5. 已经大大改进了维持和平行动预算文件的新格式,虽然某些重大问题仍然有待解决。其中一项问题是必须通过消除重复和(或)不重要资料的办法进一步提高预算文件内载资料的质量。此外,所提供的数据应与对资源的要求明确相关,而且此类要求均应以一贯的、透明的方式加以解释和提供理由。咨询委员会注意到,编制预算的质量不均衡,某些报告问题严重,另外一些报告,例

如关于东斯过渡当局、联格观察团和西撒特派团的报告则比较完备。预算文件应具备一贯的、标准化的结构；总部的厅处应能信赖来自外地的完整的、正确的资料（见下文第 13 段）。

6. 咨询委员会指出，应该按照原先由委员会建议并经大会第 49/233A 号决议第一节第 6 段要求的那样，关于下一财政期间费用概算的报告应载有目前财务期间财务执行情况的最新数据。虽然在若干情况下已向委员会提供此类数据，但是仍应加紧努力提高其可靠程度。

7. 尽管现在已载入了有关咨询委员会建议的执行情况的资料，但是还应该在执行情况报告和概算内载入关于审计委员会过去的建议的执行情况资料。如果适用，还应提供资料说明为回应内部监督事务厅（监督厅）所表示的关切而采取的步骤。此外，执行情况报告应该载有在相关报告的开始日期和终止日期的特派团财产盘存，并说明盘存改变的理由。特派团财产报告的详细程度应与财产在编入预算及获得核可时的详细程度相同。关于正向布林迪西联合国后勤基地和（或）其他特派团转移的财产，各件报告应明确指明盘存财产的价值，有关的运输、储存和处理费用以及正在转移中的财产的技术状态。

8. 各件执行情况报告内载有大量的未清偿债务，其中有一大部分以后很可能被取消。这些债务往往涉及与政府和承包商间在解决索偿方面的多次拖延。同样，咨询委员会注意到，若干件预算内有大量“延期偿付”的现象。虽然这个现象中的一些情况可以用维持和平行动的不确定加以解释，可是，它却亦表明有必要改善预算的预测和估计技术。咨询委员会建议秘书长更加注意举债的程序，从而确保及时审查以核实债务仍然有效。

9. 咨询委员会认为，关于维持和平行动的会计和编制预算制度运作上的另外一个问题起因于外地的和总部的行政当局对预算的执行缺乏控制；所节省的经费往往用于抵销未具体呈报大会并获得大会授权的各项开支。咨询委员会认为，目前采行的批准维持和平预算的全盘总额，而非核可几个预算项目的方法仍然是最切合实际的。但是，咨询委员会关切的是，外地和总部的行政当局对所容许的灵活性作出相当宽松的解释，从而导致提供经费给本应提请咨询委员会注意，有些还应提请大会注意的支出项目。

10. 咨询委员会认为，必须改善对出售财产所获收入的核算，按照《联合国财务条例和细则》细则 110.37 的规

定，这类收入应当作为杂项收入。在这方面，咨询委员会忆及它曾建议反对秘书处清结向执行部队提供的装备、口粮和服务的帐款时所用的程序。

11. 委员会认为应该加紧努力改善关于自愿捐款的一贯处理与报告。关于维持和平行动经费筹措的报告应该更加明确地指明哪些自愿捐款将用于已获授权的活动，以区别于那些被认为是补充性的或未经具体授权的活动。此外，必须一贯地在杂项收入下列明自愿捐款的所有应计收入。

12. 咨询委员会指出，缺少关于联合国系统各组织、规划署、基金和机构在行政事项（例如住所和车辆租金、雇用当地工作人员和与地方当局打交道）上进行协调与合作的资料。需要明确划定秘书长特别代表相对于联合国系统其他组织、规划署、基金和机构的代表在协调业务领域中各项活动方面的作用。

13. 上面第 8 至 12 段中所谈到的问题，特别是执行情况和盘存数据不可靠以及在很多情况下缺少关于所需资源的适当资料的问题，常常造成咨询委员会不得不花费大量时间去索取进一步的资料并请秘书处予以澄清。由于总部的官员依赖外地对应官员提供的资料，因此必须加强维持和平行动中的行政和管理技能。一旦外地系统与总部资料系统之间互相衔接的问题得到解决之后，最近采用的新技术应能有所帮助。咨询委员会认为，为了在维持和平行动经费筹措的规划、编制预算和报告技术方面取得进展，应当加强维持和平行动行政办公室在编制费用估计数和预算执行情况报告方面的作用；大部分预算文件的编制工作应当以从总部发去的标准格式和表格为依据，在外地进行。

14. 咨询委员会认为，必须保证向外地行政办公室派遣合格的联合国工作人员，负责财务、会计和编制预算方面的工作。因此，委员会建议秘书处为外地的行政管理职位编制一份候选人名册，他们应接受与承担维持和平行动行政管理任务所有方面有关的具体训练。

15. 还必须确保向外地特派团提供的合格和经验丰富的人员能在那里工作比较长的时间，以便把他们所掌握的体制知识应用于特定的特派团。在特派团的清算阶段，在适当处置资产和最后结算牵涉到本组织的大量资源时，这一点尤为重要。在这方面，妥善的人事管理应能保证他们顺利返回原来的工作岗位，做到既能充分利用这些工作人员所掌握的技巧，又能促进这些工作人员在职业发展方面的愿望。

16. 咨询委员会还认为,应采取步骤,加强联合国外地行政部门与军事部门之间的合作与协调,特别是在有可能给联合国造成财务和(或)法律影响的问题上。

17. 此外,咨询委员会认为,应采取其他措施,加强对各种津贴,包括特派团生活津贴、服装津贴和福利,在付款和报帐方面的控制,以防止再次发生在执行情况报告中,列入因军事人员要求支付先前时期的津贴而需要追加经费的情况(联和部队--见 A/51/872,第 10 段),或需要追回向国际工作人员多支付的特派团生活津贴的情况(伊科观察团--见 A/51/683/Add.1,第 9 至第 11 段)。

18. 在审议一些维持和平行动的报告时,咨询委员会注意到库存控制和资产管理方面的一些缺陷。咨询委员会注意到在一些象联塞部队那样的长期存在的行动中,已为减少各种缺陷进行了努力,而在其他行动、例如观察员部队/联黎部队、联海特派团、联和部队中,由于种种原因,这些缺陷仍继续存在。

19. 在这方面咨询委员会回顾,以前它曾在 1996 年 10 月 22 日的报告(A/51/533,第 57 段)中就该问题表示了意见,说盘存管理仍旧不仅是维持和平行动,也是整个联合国的一个严重问题。咨询委员会在同一份报告中回顾说,秘书长曾在 1996 年 5 月 20 日关于维持和平资产的管理的报告(A/50/965)中指出,秘书处正在制定一种资产管理制度,目的是平衡既要做好准备又要符合成本效益、既有灵活性又能充分负责的要求。咨询委员会要求采取步骤,加紧建立这种制度,并要求充分考虑到它 1996 年 6 月 26 日的报告(A/50/985)中所载意见和建议,特别是关于联合国共同编码系统和北大西洋公约组织(北约组织)编码系统的意见和建议。

20. 咨询委员会在 1997 年 4 月 14 日关于前南斯拉夫境内各维和部队经费筹措的报告(A/51/872)第 20 段中指出,有关方面应委员会要求提供了有关就审计委员会关于联合国维持和平行动的报告¹所载意见和建议采取的活动的资料。这种行动可以取得相当重大的成果:例如,由于采取了步骤为联合国拥有的装备贴花并将其纳入联合部队非消耗性装备盘存,联合部队的盘存增加了 6 300 万美元。咨询委员会建议进一步加紧努力改善前南斯拉夫境内行动的盘存管制和资产管理,并建议秘书长在下几次报告中说明采取了何种步骤,处理审计委员会在其报告²中所确定的盘存管制方面的问题,包括指派合格的工作人员和建立适当的数据基。

21. 咨询委员会指出,有些维和行动的行政部门正在成功地改进盘存管制和管理工作。例如,委员会 1997 年 4 月 3 日关于联塞部队经费筹措的报告(A/51/851)第 12 段指出,已于 1996 年在各区和联合国保护区总部进行彻底的实物盘存,以确保盘存管制的管理工作得到改进。特派团盘存工作的电脑化提供了一种管理工具,可用以定期有系统地更新盘存,包括注销已超过可用年限的财产。已向联塞部队财产管制和盘存股的一名干事发出详细的指示,定于 1997 年在上述各地点进行盘存检查。已指示该干事在进出调查和部队轮调交接期间前往各区视察。咨询委员会欢迎行政部门作出这种努力。

22. 咨询委员会对车辆保险所需经费有所增加感到关切,关于维持和平行动经费的筹措的报告往往没有清楚说明费用增加的原因。委员会得知这一增加数多半是由于发生的事故多。委员会注意到,某些行动正在实施训练方案,以设法减少车辆事故。委员会欢迎这些努力,认为是朝着正确方向迈出的一步,但是建议进一步采取有效的管理和业务措施,以减少维持和平行动的车辆事故。

23. 咨询委员会指出,秘书处必须作出更大的努力,面对联合国维持和平行动和特派团值勤地区的当局积极维护联合国的利益。联合国应当力求确保部队地位协定的所有规定都得到这类协定当事各方的遵守和执行。举个例子,咨询委员会可以指出,大会在 1996 年 11 月 4 日关于联合国驻前南斯拉夫各部队经费的筹措的第 51/12 号决议第 9 和第 10 段中表示关注有关国家政府不遵守部队地位协定的规定,要求有关国家政府偿还联合部队由于这些政府不遵守部队地位协定而引起的费用,并请秘书长停止支付有关国家政府的偿还要求,直至支出问题解决为止。委员会指出,秘书长并没有报告说就该问题取得了进展。在这方面,咨询委员会请秘书长提出为确保部队地位协定得到充分遵守所需采取的措施,以供大会审议。

注

1 《大会正式记录,第五十一届会议,补编第 5 号》(A/51/5),第二卷,第二章。

2 同上,第 182 段。