联合国 A/70/395

大 会

Distr.: General
28 September 2015
Chinese
Original: English

第七十届会议

议程项目 134

2016-2017 两年期拟议方案预算

审查应急基金的使用经验

秘书长的报告

摘要

本报告是根据第 69/262 号决议第十二节编写的；大会在该节中请秘书长审查应急基金使用方面的所有最新相关经验并向第七十届会议报告有关情况。因此，本文提供自应急基金成立以来在使用方面的经验资料。

根据第 41/213 号和第 42/211 号决议作出的安排，方案预算应包含一个占预算总额某个百分比的应急基金，以应付未列入拟议方案预算或订正估计数的法定任务所产生的额外支出，但需符合某些规定。没有为应急基金预先设定限额，而是由秘书长提出一个适用于方案预算大纲数额的百分比。大会在核准大纲的同时也核准了该百分比，从而确定了应急基金的数额。

对应急基金使用经验的审查结果表明，自应急基金于 1990-1991 两年期成立以来，除 2006-2007、2012-2013 和 2014-2015 这三个两年期外，应急基金的数额都足以支付列入所涉方案预算问题综合说明和订正估计数的追加所需资源。如果发生超出应急基金支付能力的情况，大会则会在应急基金之外拨付追加款项。

请大会注意本报告并根据所报告的经验就应急基金的所有方面问题提供进一步指导。

15-16306 (C) 300915 021015

请回收

一. 导言

1. 大会在第 69/262 号决议第十二节中请秘书长审查应急基金使用方面的所有最新相关经验并向第七十届会议报告有关情况。本报告系根据上述要求提交。

二. 背景

2. 大会在关于审查联合国行政和财政业务效率的第 41/213 号决议的附件一中决定设立应急基金。该附件第 8 和 9 段如下：

> 8. 方案预算应编列一笔应急基金，以预算总额的百分比表示，用于支付两年期方案概算未开列经费但经立法授权而致的，或者在不违反下面第 11 段规定而订正概算而致的追加经费。
>
> 9. 如果上面第 8 段所界定的追加经费建议超出应急基金现有资源，那么这些追加经费只能通过从低优先领域调拨资源的办法，或通过改动现有活动的办法，才可列入预算。否则，这些追加活动将不得不推迟到下一个两年期。

第 11 段如下：

> 11. 因非常费用(包括维持和平与安全)以及汇率波动与通货膨胀所引起的非常费用而致的订正概算，都不应用应急基金支付，而应继续按既定程序及《财务条例和细则》的有关规定处理。

3. 大会在第 42/211 号决议附件中规定了应急基金的使用准则(A 节)、使用期(B 节)和使用方式(C 节)。A 节第 1 段规定，应急基金的用途如下：

> (a) 由于审议所涉方案预算问题说明的结果而需要增加的资源；
>
> (b) 关于下列情况的订正估计数：
>
> ㈠ 已经列入方案概算但在一读时因等候提交新资料而尚未作出决定的活动所需超出方案概算估计数的数额；
>
> ㈡ 工程规模突生变动，等不及预算概要加以考虑就急需增加的建筑经费，但因费用增长而需增加的经费则应按应付通货膨胀和货币变动的规定来处理；同样，因自然灾害或未预见的障碍而增加的经费也应在临时基础上处理，而不应由应急基金支付；
>
> ㈢ 因立法机关的授权，例如经济及社会理事会的决定，而需增加的经费。

4. 第 41/213 号决议附件一 A 节第 1 段规定，在非编制预算年度，秘书长应提出下一个两年期的方案预算概要，概要除其他外应指明以占资源总数某一百分比所表示的应急基金数额。第 42/211 号决议附件 C 节规定，在非编制预算年度，

大会将根据第 41/213 号决议附件一的规定决定应急基金的数额。没有具体说明应急基金应占的百分比。

5. 大会在第 42/211 号决议附件中明确规定，秘书长将就大会该届会议审议的所有所涉方案预算问题和订正概算编制并提出一份综合说明。这份说明中的款额应与第五委员会先前审议单项说明和订正概算草案时所建议的款额相符。如果合并总额超过该年基金可用余额，秘书长应在综合说明中建议如何把总额调整到不超过可用余额。在这样做时，秘书长应遵循每份所涉方案预算问题说明和每份订正概算草案中指明的变通办法。秘书长还应考虑到各立法机关就其决议和决定可能指定的相对紧迫性。大会在审议综合说明后，即可着手把所需款项拨入方案预算有关各款。

三. 经验

6. 本节讨论应急基金的使用经验和在无法在基金范围内为所有或部分追加经费提供资金的情况下使用变通办法的问题。

应急基金数额

7. 在上述背景情况下，秘书长在 A/43/524 号文件中提交了第一份拟议预算大纲。在述及相关两年期应急基金的数额时，秘书长回顾说，他在关于应急基金的报告(A/42/225)中曾指出，对下一个两年期而言，设一个占预算 0.75%的应急基金似乎是合理的。该报告指出，大会既没有核准也没有拒绝这一应急基金数额；在这种情况下，报告建议 1990-1991 两年期采用 0.75%这一百分比，但有一项谅解，即大会将继续审查该数额是否适当和足够。

8. 大会在第 43/214 号决议中确定 1990-1991 两年期应急基金的数额为该两年期初步估计数的 0.75%，即 1 500 万美元。自那时以来，大会一直把应急基金的数额设定为预算大纲已核准资源总额的同一百分比(0.75)，即使秘书长所提议的数额并不总是初步估计数的 0.75%。考虑到在提交具体拟议预算大纲时所掌握的信息，秘书长提议的数额会低于或高于 0.75%，具体情况如下：

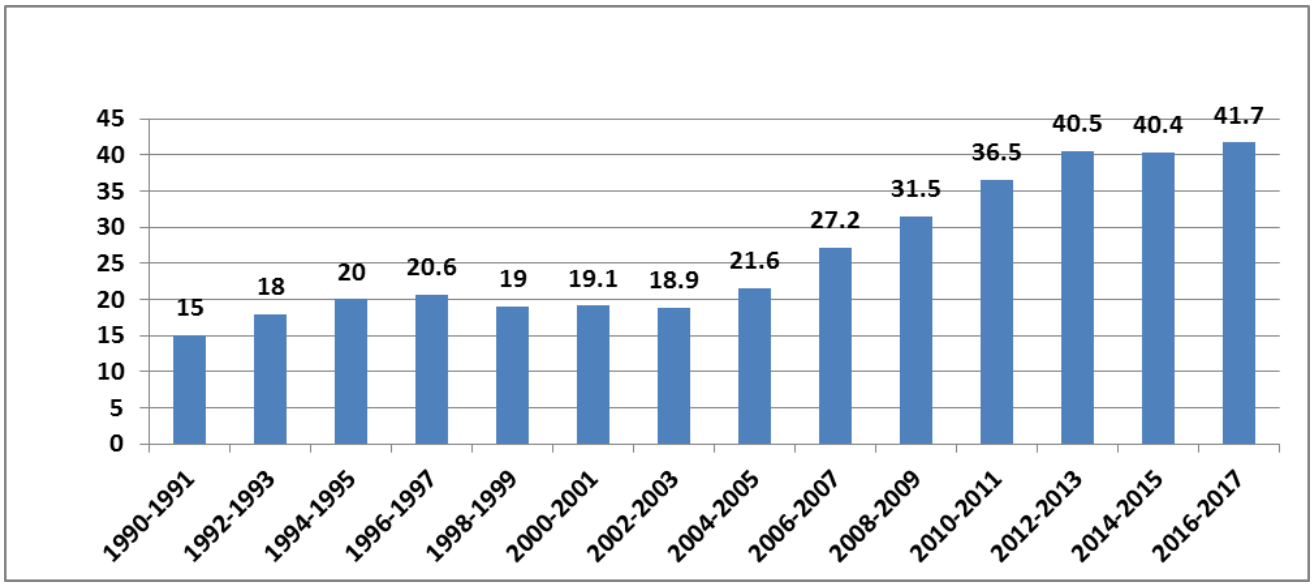
(a) 在提出 1998-1999 两年期预算大纲和应急基金数额时曾指出，在 1996-1997 两年期的第一年，从应急基金提取的数额是 110 万美元，而当时为 1996-1997 两年期设定的数额是 2 060 万美元。因此，建议为 1998-1999 两年期设定 0.25%这一百分比，即 600 万美元(A/51/289)；

(b) 在提出 2008-2009 两年期预算大纲和应急基金数额时曾指出，最近几个两年期的经验反映出不断出现潜在应付费用超过应急基金可用余额的情况。因此，建议把 2008-2009 两年期应急基金的百分比设定为 1.35%，即 5 590 万美元(A/61/576)。

9. 虽然用于确定应急基金数额的百分比一直保持不变(0.75%),但基金的实际名义数额会随核定预算大纲数额的变化而不同。下图提供了自应急基金成立以来的数额资料。

自应急基金成立以来的数额资料

(百万美元)



应急基金的使用情况

10. 下表 1 提供了自应急基金成立以来的详细使用资料。

表 1

自应急基金成立以来的使用情况

两年期	数额(百万美元)	占初步估计数的百分比	核定费用(千美元)	核定费用(%)	不由应急基金支付的追加批款 [a]
1990-1991	15.0	0.75	11.8	78.7	—
1992-1993	18.0	0.75	6.3	35.0	—
1994-1995	20.0	0.75	18.5	92.5	—
1996-1997	20.6	0.75	5.2	25.2	—
1998-1999	19.0	0.75	3.7	19.5	—
2000-2001	19.1	0.75	18.9	99.0	—
2002-2003	18.9	0.75	18.9	100.0	—
2004-2005	21.6	0.75	13.8	63.4	—
2006-2007	27.2	0.75	26.6	97.8	52.6
2008-2009	31.5	0.75	26.3	83.5	—

两年期	数额(百万美元)	占初步估计数的百分比	核定费用(千美元)	核定费用(%)	不由应急基金支付的追加批款[a]
2010-2011	36.5	0.75	14.1	38.6	—
2012-2013	40.5	0.75	37.5	92.6	8.6
2014-2015	40.4	0.75	40.2	99.5	5.1
2016-2017	41.7	0.75			

[a] 指相关报告内所列通常由应急基金支付的费用。

11. 由上可见，虽然应急基金的使用维持在核定数额范围内，但最近的经验表明，在有些情况下核准了应急基金之外的追加批款，具体而言就是 2006-2007、2012-2013 和 2014-2015 这三个两年期。

12. 就 2006-2007 两年期而言，在应急基金拨备款之外核准了通常应由应急基金支付的 5 000 多万美元所需经费，用于执行与改革有关的提案；具体情况如下：

(a) 用于落实 2005 年世界首脑会议成果的 4 430 万美元(见大会第 60/246 号和第 60/247 号决议)；

(b) 用于“投资联合国以构建一个更强有力的世界性组织”倡议的 460 万美元(见第 60/283 号决议)；

(c) 用于“投资于人”倡议的 340 万美元(见第 61/244 号决议)；

(d) 用于更新独立审计咨询委员会职权范围的 327 800 美元(见第 61/275 号决议)。

13. 就 2012-2013 和 2014-2015 这两个两年期而言，虽然秘书长的所涉方案预算综合说明和订正估计数表明要吸收因新任务和扩大任务所产生的追加经费(分别为 390 万美元和 170 万美元)，但因所需经费数额过大，无法做到完全吸收(见 A/C.5/67/15 和 A/C.5/69/16)。

14. 第 41/213 号决议曾规定，如果拟议的额外开支超过应急基金的现有资源，就只能通过从低优先领域调拨资源或修改现有活动的方式将这类额外开支纳入预算。否则，这些追加活动将不得不推迟到下一个两年期。大会在第 42/211 号决议附件中还明确规定，如果合并总额超过该年基金可用余额，秘书长应在综合说明中建议如何把总额调整到不超过可用余额。在这样做时，秘书长应遵循在每份所涉方案预算问题说明和每份订正估计数提案中指明的变通办法。

15. 大会还曾在第 48/228 A 号决议中核可了方案和协调委员会关于在方案预算格式中取消确定高优先和低优先方案构成部分的做法的建议。由于目前预算格式不再含有经会员国批准的确定优先次序的信息，所以为在高优先或低优先方案构

成部分之间重新分配或减少资源而制订的变通办法，包括推迟、终止和缩减已获授权活动等办法，均须由大会核准。

16. 大会在审查 2012-2013 和 2014-2015 这两个两年期所涉方案预算问题综合说明时决定核准应急基金之外的追加批款，特别是联合国可持续发展大会题为“我们希望的未来”的成果文件(第 66/288 号决议，附件)所载决定给 2012-2013 两年期带来的订正估计数(860 万美元); 以及 2014-2015 两年期总额为 510 万美元的批款，其中第一项是联合国内部司法(250 万美元)，第二项是用于增建非洲经济委员会亚的斯亚贝巴办公设施和翻修包括非洲会堂在内的会议设施提案所需经费(260 万美元)。在上述决定的基础上，应急基金的核定支出维持在大会分别为这两个两年期所规定的数额范围之内。

17. 所涉方案预算问题、订正估计数和应急基金的相关支出综合说明列入了通过现有资源可支付、修改或在今后拟议方案预算中可处理的所有活动。综合说明会列入关于，如果适用的话，将提案数额减至低于早已提出的数额的新建议，正如 2004-2005 两年期的情况(见 A/C.5/58/34)。

18. 大会在第 42/211 号决议附件中明确规定，大会各届会议审议的综合说明的基础应是第五委员会先前在审议单项说明和订正估计数草案后所建议的数额和每个立法机关就其决议和决定可能指明的相对紧迫性。但在实践中，编写综合说明的基础往往是秘书长的初步提议和行预咨委会的相关建议，这之后第五委员会才会在审议单项说明和订正估计数草案后提出最后建议。

19. 下文表 2 显示了过去四个两年期中内载经大会核准作为应急基金支出的报告类别。如表 2 所示，应急基金在各两年期的使用情况是不一样的，取决于某一特定两年期的具体所需经费和情况，因此不一定适用于下一个两年期。

表 2

内载经大会核准作为应急基金支出的报告类别

(单位：千美元)

	2008-2009		2010-2011		2012-2013		2014-2015	
核定支出	数额	%	数额	%	数额	%	数额	%
所涉方案预算问题	18 156.4	69	5 811.0	41	5 301.1	14	12 698.2	32
订正估计数，人权理事会	6 603.1	25	2 555.2	18	19 837.4	53	16 447.7	41
订正估计数，经济及社会理事会	—	0	—	0	26.2	0	—	0
其他订正估计数和追加方案预算所需经费	1 579.0	6	5 758.6	41	12 303.1	33	11 050.2	27
核定支出数共计	**26 338.5**	**100**	**14 124.8**	**100**	**37 467.8**	**100**	**40 196.1**	**100**

四. 建议

20. 请大会注意本报告并根据所报告的经验就应急基金的所有方面问题提供进一步指导。