



大会

Distr.
GENERAL

A/49/904
24 May 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十九届会议

议程项目132(a)

联合国维持和平行动经费筹措的行政和 预算问题: 联合国维持和平行动经费的筹措

维持和平行动支助帐户

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审议了秘书长关于维持和平行动支助帐户的报告(A/49/717和Corr.1)。在审议报告期间,委员会同秘书长的代表会谈,收到了所提供的额外最新资料。

2. 咨询委员会回顾指出,它以前审议过秘书长的报告,但由于时间限制,只在其1994年12月13日的报告中(A/49/778)就此主题作了简短的评论和建议。

3. 1994年6月24日咨询委员会的报告(A/48/955)提供了有关支助帐户的详细背景资料。但委员会认为最好在本报告中再次概述有关维持和平行动支助帐户的各项重大发展。

4. 委员会回顾在设立于1990年1月1日生效的维持和平行动支助帐户之前,支助是由当时存在的各维持和平行动的个别预算提供。这项支助涉及所谓的“额外工作人员额”,此为首先在联合国紧急部队预算中出现的概念。例如,秘书长1957年10月

9日关于紧急部队的报告载有关于1956年11月至1957年12月31日第一个财政期间紧急部队的估计费用,该报告指出“在纽约和日内瓦设立了减轻紧急行动引起的作业”的31个员额(A/3694,附件一,第一节(b)(五))。因此,如名称所表示,“额外工作人员额”的设立是处理在总部地点因维持和平行动引起的额外工作量。每个额外工作人员额都由它所支助的某一行动个别支付。随着维持和平行动数额的增加,可以看出实际上很难说明某一员额只涉某一行动,因为在任者就任何可相互交换的行动数额履行职务。因指定某额外工作人员额用于某维持和平行动已变成任意办法,是努力设法将它合理化才出现统一支助帐户的概念。

5. 秘书长在其1990年9月18日的报告中(A/45/493)回顾,在大会第四十四届会议期间,他提交咨询委员会一份关于联合国维持和平行动经费筹措的报告(后来作为A/C.5/44/45号文件印发)。他在该报告中,除其它外,建议,

“...要改变不由联合国两年期方案预算供应经费的执行中维持和平行动的预算拨款供给额外工作人员额经费的既定安排。这些员额是为补充经常预算编列的管理、法律、技术和行政支助以及支持斡旋和维持和平行动款项而设立的。拟议的变化要扣除联合国过渡时期援助团提供的额外工作人员额,因为这些行动预订于1990年3月31日结束,1990年没有要求编列追加预算。这项提案指出有必要制订一项公式,按比较公平的方法分配额外工作人员额费用,即在今后不由经常预算拨供经费的斡旋和维持和平行动预算内,根据文职人员(即在任务区内服务的联合国工作人员)组成部分费用的一定百分比计算编列一定款项,供作薪金、共同人事费和旅费。按这个百分比计算得到的收入将单独开立一个维持和平活动支助帐户,从中拨款设立临时员额。财政期间结束时,任何未支配余款均留存这个帐户内,供作高峰工作负荷量期间,例如在设立新的维持和平行动时援助涉及维持和平事务的各办公室用途。”

6. 考虑到咨询委员会所表示的(原则上)正面反应(见A/44.868),秘书长提议自1991年开始,额外工作人员额的经费筹措将通过在各维持和平行动的个别预算中列

入相当于每个任务的民事组成部分费用(限于薪给,共同人事费和旅费)的8.5%数额来进行。该百分比得自该时期存在的92个额外工作人员额的总费用与为五个民事任务员额的总费用的关系(过渡时期援助团不算在内)。如A/45/493号文件第18段所指出,

“关于由支助帐户支付的员额的资料,将载于方案概算支付所涉及的办公室的有关款和分款内。每两年也将提供咨询委员会一份关于整个支助帐户的报告,供其审查,该报告将包括在财政期间所拨出经费和开支的数额,以及秘书长为下一个财政期间所作的提议。”

7. 咨询委员会在其报告中(A/45/801,第14段)虽然接受支助帐户的概念,但指出它对适用一个可能不会反映出当前和今后不同的维持和平行动不同需求的“全面的”百分比持有一些保留意见。在这种情况下,咨询委员会在注意到秘书长建议的百分比的同时,认为无论大会核可任何百分比,都应视为第一步,咨询委员会进一步指出它意图在每次审查有关维持和平行动的设立,延期或终止的时候,继续审查所核可的百分比以及其所根据的方法。大会1991年5月3日第45/258号决议赞同A/45/493号文件所载并经咨询委员会一些评论和建议补充的提议。

8. 秘书长在其1992年11月12日的报告(A/47/655和Corr.1)第24段中指出,使用核可的8.5百分比并未向支助帐户增加过多的资源水平。咨询委员会后来得知,支助帐户中从1991年底的250万美元增至1993年底1 000万美元的未动用余额,一方面归因于在过程的各个不同阶段为处理秘书处各单位对额外资源的要求而行使的限制,另一方面归因于因耗时而限制性征聘程序,许多核可的员额在经核可的期间的整个时期都未能填补,因此,核可的数额未曾动用,是此一长久耗时的征聘程序造成员额依旧空缺,而存在着积压。咨询委员会最近被告知,预计1994年12月底的未动用余额初步估计至1995年3月27日为980万美元。委员会要求秘书长提供解释,说明征聘程序如何造成填补核可员额方面的耽搁,以及为避免耽搁而进行的努力如何可以导致员额分配上可能出现的地理不均衡,以及分类程序上的差错。秘书长并建议措施

来简化程序以确保为支助帐户提供的经费的最适宜使用,以及遵守本组织的人事和财务条例和规则。秘书长还应在其有关支助帐户的每份报告中提供足够资料,以便确保为具体目的核可的员额是按所意图的方式使用。

9. 秘书长在其1993年10月22日报告(A/48/470)第14段,如咨询委员会的报告(A/47/757)第10段所要求的。“鉴于当前安排的简易和透明度…但须接受可能需要的某和阐释和调整,诸如提出年度化概算”,建议保持当前的方法。如下面各段所提出的评论,咨询委员会认为虽然意图是有一个简单而透明的制度,但并未按照那个方式出现。

10. 委员会在其报告中(A/47/757)指出它代表大会在履行其审查支助帐户的需求方面所遭遇到的困难。委员会提到

“…现行的支助帐户经费筹措安排是否适当,因为它缺乏关于设立员额或提供临时助理人员标准的详细资料,秘书长的前一次报告(A/45/493,第16段)中曾提出这种标准,即工作量指标,拟议员额与有关部厅工作计划之间职能上的关系,现有人力资源重新部署的可能性,由支助帐户支付员额经费和提议同在职者签订的合同种类的适当性,按照现行叙级制度拟议的员额职等,新员额对有关单位组织结构的影响,各员额职能的长短和现有经费。”

委员会在该报告第8段提出质问,

“…使用维持和平行动支助帐户的资源于秘书长日益增多的斡旋行动、建立和平行动和报告(同上,第20段)提到的其他有关活动,这些活动似乎同国际和平与安全项下的核心职能有关。”

委员会还在该报告第9段回顾指出,设立支助帐户最初是大会批准的,目的在支付员额费用,而不是用来支付有关的共同事务费用,例如办公场所租金。但是最后咨询委员会同意秘书长的提议,即归因于由支助帐户提供经费的员额的共同事务费也应记入支助帐户之中,并建议它于1993年1月1日生效(见A/47/757,第13段)。

11. 委员会回顾自设立于1990年1月1日生效的支助帐户至大会通过其1993年12

月23日第48/226A号决议,支助帐户由秘书长以取得咨询委员会事先同意的方式管理。从1994年起,在咨询委员会的建议之下,大会收到所有有关的资料以供在增设支助帐户的员额和有关费用前先由大会核准(见A/47/757,第9段)。

12. 大会在其1994年7月29日第48/226C号决议中,除其它外,要求秘书长按照咨询委员会的报告(A/48/955)第21段内载的建议,提出一份报告。在该段中,咨询委员会要求秘书长全面澄清与支助维持和平行动的理由、范围和经费筹措有关的各项问题,同时考虑到,除其它外,委员会在其报告中(A/48/955)所反映的评论。

13. 大会在其1994年12月23日第49/469号决议中授权为1995年1月1日至6月30日期间,自支助帐户设立346个员额,其中包括从四个一般临时助理人员转变的四个员额(2个D-1和2个P-5),并继续保持由一般临时助理供资的余下的61个员额及秘书长特别顾问的职位。为支付这些员额的费用,大会核可14 191 000美元,为期六个月,至1995年6月30日。

14. 关于非员额的需求,大会为1995年1月1日至3月31日期间核可核拨若干资源,用于加班费(52 500美元)、公务旅费(30 000美元)、培训(132 400美元)和一般临时助理人员(77 900美元)。

15. 大会根据同一决议(49/469)请咨询委员会于1995年3月15日前提出一份全面报告,说明维持和平行动支助活动的管理和经费筹措情况,特别注意因所需支助不断改变必须在业务上保持弹性,以及在此领域所需总员额的理由。

16. 秘书长在其报告(A/49/717)第6至11段讨论了维持和平行动中的“支助”问题,他将其界定为,一般来说,在总部由各部/厅和其它单位,为确保维持和平行动的有效规划,执行和结束而给予的总的方向,协助和指导。秘书长认为,维持和平的中心或“核心”的支助工作,无论行动的数额和规模,应由经常预算资助,而因维持和平行动的数额和规模而波动的支助工作,则应继续由支助帐提供资金,这表示出本组织的可变费用。

17. 秘书长在该报告第三和第四部分(第12至32段)处理了为决定何种支助活动

应由经常预算资助及何种应由支助帐户资助的“核心”工作及准则。委员会发现秘书长为确定支助帐户的范围和使用及其适用而提出的准则经常令人困惑。

18. 例如,委员会认为,若干活动,诸如该报告第14段所反映的“维持和平行动的结束”,及“管理组织的绩效”,在假设同过去或现存的维持和平行动有一个直接关系,但仍被秘书长界定为核心工作;另一方面,咨询委员会则认为,看起来应该是核心工作的维持和平特别委员会的实质服务(见A/49/717,附件四,第4段),则被提议由支助帐户提供经费。

19. 委员会注意到,虽然秘书长的报告(A/49/717)第14(a)至(g)段详细简述了核心职能可能涉及的活动,却没有说明非核心职能为何,但概括界定为“所有其他由于维持和平行动数目和规模而增加工作量所产生的活动”(同上,第15段)。同样地,虽然报告第19、22和24段说明了各个部及其他组织单位的核心职能,但完全没有说明各个部和其他组织单位的非核心职能。

20. 报告第29至32段试行进一步澄清仅只直接负责支助维持和平行动的办事处的经常预算提供经费的核心员额的设立取决界限。咨询委员会注意到秘书长的报告第30段说,在编写该份文件时,这种核心员额的数目估计为88个(专业职类52个、一般事务人员36个),即,较经常预算目前可有的多了27个(专业职类16个、一般事务人员11个)。委员会注意到,秘书长的报告没有详细说明所需增加的概算的理由。报告第31段说,秘书长打算在1996-1997两年期方案概算内提出这点。

21. 咨询委员会认为,事实上,试行界定“核心”和“非核心”的作法可能引起大会在利益冲突的情况下就每一个员额进行废时失事的辩论,因为维持和平行动支助帐户使用的经费分摊比额表与经常预算的不同。委员会现在认识到,继续试行为核心和非核心员额与活动编成随意而定最后免不了陷于僵化的人为的标准的作法可能不再有用。咨询委员会认为,经历了几年的支助帐户问题后,并且经过试验性使用后,现在必须重新注意支助帐户的主要目的,以求更好地利用资源。

22. 因此,咨询委员会建议维持支助帐户的概念,但使核准开支的程序简单化。

为此,大会不妨审议下列事项。

(a) 支助帐户筹资的方式应继续是,向每一个维持和平行动征收相当于其文职部分经费的8.5%的费用。咨询委员会打算,每当委员会审查关于设立、延期或终止维持和平行动的提案时,都审查该百分率及其计算方法学以及未支配余额的数据。

(b) 关于变动员额及其他以前核准的资源水平的具体要求,将由咨询委员会代表大会审议。关于员额数目变动的提案必须个别提出理由,同时要考虑到秘书长的报告(A/45/493)所列标准和其他条件(见本文件附件),并须符合职等叙级程序。咨询委员会将每年向大会报告委员会对支助帐户采取的行动。

(c) 在支助帐户范围内提出的要求必须要有理由,不仅是根据工作量与业务需要,也要不出某一单位或方案的可用资源总额之外。在进行核准关于支助的具体要求以及有待大会审议的方案概算时,将会收到关于可用资源总额的资料(见附件)。

(d) 有效管理支助帐户资源的使用情况具有根本的重要性。必须完全、一贯地尊重《联合国财务条例和细则》和《工作人员条例和细则》的规定。咨询委员会在审查支助帐户时,会监测现行条例、细则和其他程序的适用情况,并于必要时建议支助帐户提供经费的员额可能需用到的特殊规定。在这方面,咨询委员会会设法确保,除其他外,一般临时助理员额的使用情况符合其预定目的。

23. 如果大会接受上面第22段的建议,新的安排可从1996年1月1日起开始实施。在这方面,咨询委员会应收到关于支助帐户的资料,包括关于未支配余额的数据。咨询委员会还建议,应要求秘书长审查前此核可的所有支助帐户员额,以确保遵守上面第22段提到的标准,并就此向咨询委员会提出报告。在这方面的理解是,所有员额都只用于前经向咨询委员会说明理由并经大会核准的目的;员额都经适当叙级;空缺通告须严格遵守《工作人员条例和细则》,同时须铭记上面第22(d)段。又预期,联合国同支助帐户出资的工作人员之间的合同安排会留有必要的灵活性,以备调整适应帐的收入和需要的变化,并确保联合国不至承担额外的超出员额核可期间以外的财务负担。

1995年所需资源

24. 秘书长的报告(A/49/717)第33至40段概述了1995年所需资源。委员会从第36和38段注意到,秘书长估计的有效支助维持和平行动所需员额总数约630个(88个员额属于经常预算、542个员额属于支助帐户)。由于1995年资源有限,秘书长提议,1995历年支助帐户共出资员额431个。

25. 咨询委员会回顾,秘书长在编制其1994年5月27日的报告(A/48/470/Add.1)时,曾算出有效支助维持和平行动所需员额总数为630个。此后,联合国维持和平情况已略有变化。委员会认为,这应已适当地体现于最新的所需员额数目。而且,咨询委员会没有收到其报告(A/49/778)第5和12段要求增加提供的关于实际工作量需要和会员国借调军事和文职人员到维持和平行动部的资料。这些资料可大可助于委员会分析这个问题的的工作。

26. 在收到上面提到的增加资料之前,并且认为其审议1996-1997年方案概算内提出的支助活动所需资源的结果会影响到支助帐户范围内所需资源,咨询委员会建议,大会延长期以前核可的346个临时员额的期限至1995年12月31日;大会须决定是否把余下的职位的经费从一般临时助理改为临时员额。至于所要求增加的资料,咨询委员会建议推迟至1995年9月要求增加24个经费于1995年由支助帐户支付的员额一事采取行动。

27. 在审议这个问题期间,委员会得知,秘书长打算将10个员额(5个专业人员、5个一般事务人员)从维持和平行动部外地行政和后勤司财政管理和支助事务处调至行政和管理部帐务司和维持和平筹资司。委员会认为,这些调动会影响到所需全部员额及其按部门与职能分配的情况。由于调动理由尚未提出,因此,这些调动应在支助帐户的全部所需员额范围内加以审议。

28. 到1995年的非员额资源,委员会建议根据1995年4月1日至12月31日期间的如下需要核可这种资源:一般临时助理人员319 600美元;加班157 500美元;公务旅费90 000美元;培训372 500美元;共同事务4 028 200美元。

附件

A/45/493号文件所载秘书长的报告摘录

16. 关于设立员额以应付斡旋和维持和平活动而致增加的工作量的提案,将由方案规划和预算司根据下列标准检核。这些标准基本上同设立与联合国提供的服务有效员额的标准一样:

- (a) 工作量;
- (b) 拟议员额与部门工作计划的职能关系;
- (c) 是否可能调动现有工作人员资源以应付经查明的职能需要;
- (d) 员额经费是否宜于由维持和平行动支助帐户而不是由经常预算支付;向现任人员提议以保持工作人员资源管理灵活合同类型是否适当;
- (e) 拟议的员额叙级对现行的员额叙级标准(所有员额在核准前都须正式提交人力资源管理局叙级);
- (f) 设立员额对安插单位的叙级和组织结构的影响,同时须铭记所设员额的临时性质;
- (g) 员额职能的期限和当前与预期供资来源的可用情况。

17. 设立所有由支助帐户支付经费的临时员额时须遵守这些标准,如提案涉及设立任何新的员额适用所有这些标准时都要极为审慎。重点特别在于上面(e)和(f)段。而且,每一次都须经主管方案规划、预算和财务厅助理秘书长核可,并须事先经咨询委员会同意。

18. 关于经费由支助帐户支付的员额的资料将载于论述有效的部门的方案概算的有关款次和分款内。为供咨询委员会审查,又会每两年向委员会提供一份关于整个支助帐户的报告,其中包括该财政期间拨款和支出数额以及秘书长关于接着的财政期间的提案。
