



Distr.
GENERAL

A/52/578
6 November 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十二届会议
议程项目 86
联合国近东巴勒斯坦
难民救济和工程处

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
经费筹供问题工作组的报告

报告员:斯文·奥斯先生 (挪威)

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页</u>
<u>次</u>		
一、导 言	1 - 8	2
A. 工作组的由来和背景	1 - 3	2
B. 大会第五十二届会议对工作组报告的审议	4 - 8	2
二、工作组 1997 年的活动	9 - 10	3
三、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的财务状况	11 - 19	4
四、结束语	20 - 24	8

一、导 言

A. 工作组的由来和背景

1. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)经费筹供问题工作组是大会根据 1970 年 12 月 7 日第 2656(XXV)号决议设立的,负责研究工程处经费筹供问题的一切方面。大会在该决议中请工作组协助秘书长和近东救济工程处主任专员对工程处财政危机所造成的各项问题谋求解决办法。

2. 大会第二十五届会议以后每届会议都审议了工作组提出的报告,¹ 并通过决议,赞许工作组的工作,并请工作组继续再努力一年。²

3. 工作组由下列各国代表组成:法国、加纳、日本、黎巴嫩、挪威、特立尼达和多巴哥、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。土耳其的胡赛因·西林先生担任工作组主席。

B. 大会第五十二届会议对工作组报告的审议

4. 大会第五十一届会议在题为“联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处”的项目 84 下审议了工作组有关其 1996 年活动的报告(A/51/509)。1996 年 9 月 20 日,大会在第 3 次全体会议上决定将该项目列入议程,并将该项目分配给特别政治和非殖民化委员会(第四委员会),该委员会在 1996 年 11 月 22、25 和 27 第 19 至 22 次会议上审议了这个项目。

5. 在该委员会 1997 年 11 月 27 日第 22 次会议上,荷兰代表介绍了一项题为“联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处经费筹供问题工作组”的决议草案

(A/C.4/51/L.13),其提案国为:奥地利、比利时、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、葡萄牙、西班牙、瑞典、土耳其和大不列颠及北爱尔兰联合王国。

6. 根据这项决议草案的规定,大会将:

(a) 赞许工作组为协助确保工程处财政安定而作出的努力;

(b) 赞同地注意到工作组的报告;

(c) 请工作组与秘书长和近东救济工程处主任专员合作,继续努力,再为该处筹供经费一年;

(d) 请秘书长向工作组提供为其进行工作所必需的服务和协助。

7. 委员会在同次会议上未经表决通过了这项决议草案。

8. 大会在 1996 年 12 月 13 日第 83 次全体会议上审议了特别政治和非殖民化委员会(第四委员会)建议的有关工作组的决议草案及该项目下的其他决议草案。大会在同次会议上未经表决通过该决议草案,成为第 51/125 号决议。

二、工作组 1997 年的活动

9. 整个一年内工作组成员关切地注意到工程处遇到的各种困难,特别是一直面对着的严重财政状况。工作组在 1997 年 9 月 12 日和 10 月 14 日举行的两次会议上审议了工程处财政状况的最新情况发展,并编写提交大会的报告。工作组在 1997 年 10 月 14 日的会议上通过了该报告。

10. 工作组于 1997 年 9 月 12 日的第 117 次会议上听取了近东救济工程处驻纽约代表提出的关于工程处财政状况最新资料的报告。工作组在 1997 年 9 月 26 日听取了主任专员工程处的关财务危机的非正式简报。工作组在 1997 年 11 月 16 日第 118 次会议上进一步审议了代表的报告(见下文第三节)。

三、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的财务状况

11. 1996 年财政年度结束时,按开支总额 3.433 亿美元和收入总额 3.166 亿美元计算,近东救济工程处的经费短缺 2 670 万美元。(有些开支反映支付前几年收到指定专用于特定用途的捐款。)1996 年中,据当时的估计,到 1996 年底,工程处的经费将短缺约 930 万美元,预算显然将连续第四年出现赤字。这项估计并没有把下列因素考虑在内:1993 年 2 月和 1996 年 6 月实施的两轮紧缩措施(分别涉及已编列预算开支 1 420 万美元和 900 万美元)的累积影响,和 1995 年应主要捐助者要求并经大会核可,已列入工程处预算供解雇偿金支用的 1 270 万美元经费。因此,到 1996 年中,估计的 1996 年经费短缺总额达 4 520 万美元。到那个时候,捐款交付延误也引起了严重的现金流通问题。

12. 鉴于情况十分危急,近东救济工程处主任专员 1996 年 9 月在安曼召开了一次主要捐助者和东道国政府特别会议,并在会上说明了这次危机的性质和幅度,同时发出了一项特别呼吁。捐助者慷慨响应这项倡议,宣布额外认捐 1 430 万美元,包括对 1996 年经常预算提供 1240 万美元捐款。由于收到额外捐款,工程处才能弥补 1996 年核心赤字,从而避免破产,年底甚至还能在经常预算现金部分记下一笔名义上的余额约 220 万美元。然而,这种计算也没有计入前几次紧缩措施的累积影响或未为解雇偿金留下一笔经费。

13. 工程处为撑过 1996 年而采取的措施,包括维持以前实施的紧缩措施和开始执行新的紧缩措施,意味着经大会核准的 1996-1997 两年期预算已编列经费的某些活动并没有充分执行。因此,对近东救济工程处所执行人道主义方案的质量产生了不良影响。此外,工程处的“周转金”储备,也就是经常预算资产和负债之间的差额,

已经减少到相当危险的低水平,以致到 1996 年底,仅剩余约 500 万美元,同工程处一般的每月开支 2 200 万美元相比,还不足以应付一个星期的开支。

14. 因此,1997 年年初,近东救济工程处不但资本和现金储备都已用尽,而且其预算外活动还出现累积赤字。在某种程度上,预算外活动,包括紧急业务、欧洲加沙医院和总部前迁往加沙都没有利用专门为此目的设立的特别帐户,而需由工程处经常预算提供经费。1997 年初,预测到该年年底,经常预算大约将短缺 4 000 万美元,而且没有肯定的迹象显示,收入会有任何增加。还令人感到关切的是,到 1996 年底,对近东救济工程处所有帐户的现金认捐还约有 9 350 万美元尚未付清,其中 3 530 万美元指定充供经常预算,5 820 万美元用于项目。这种情况加上以偿还增值税和港口及过境费形式存在的未付清付款约 1 300 万美元,使得工程处的现金余额极其拮据。

15. 因此,1997 年 2 月,主任专员开始实施另一轮紧缩措施,所涉数额约为每年 1 870 万美元。这些措施包括:取消供加薪用的经费、冻结某些空缺和大幅裁减用于临时劳工、车辆、设备和用品、培训、维修、住院费和旅费的拨款。同时,工程处发动扩大其资源基和,确保整个国际社会都参与支助近东救济工程处的新倡议。2、3 月间,主任专员访问了海湾五国,以便同各国政府和非政府组织讨论如何使工程处的各项方案能够在更持续的基础上执行。这些访问是有益的,因为它们使得所访问国家的当局能够更了解近东救济工程处的境况。尽管确定了几项加强合作的机会,而且也获得保证,该区域各国将继续,有些情况下还设法增加其支助,这些倡议尚待产生更为具体的成果。1997 年 5 月,主任专员也访问了东南亚,以便促使历来并没有同工程处建立关系的该区域参与其活动。在这些访问期间,各国对近东救济工程处的工作表示了强烈的关切和同情,希望将导致这些国家向工程处预算提供更多捐款。工程处也致力制订一项公司联系方案,以期获得更多实物捐赠,和同一个专门资助西岸,加沙地带和黎巴嫩可持续发展活动的国际非政府组织建立高层联系。1997 年 7 月,工程处为黎巴嫩发起了一项 1 100 万美元的特别呼吁,捐助者对这项呼吁作

出已确定认捐 900 万美元,以便维持医疗服务、应付教育方面的紧急需要和援助最贫苦的难民。这些援助反映,该处的巴勒斯坦难民处境特别困苦和几乎没有任何经济机会。

16. 1997 年,经大会核可的近东救济工程处普通基金预算的现金部分为 3.12 亿美元。6 月,工程处预测,1997 年的现金收入约为 2.35 亿美元。因此,工程处 1997 年面对的现金短缺约为 7 700 万美元。为了应付这种情况,主任专员下令继续维持前几年开始执行的紧缩措施,和继续冻结供解雇偿金用的经费,以及下令采取若干新的裁减费用行政措施。8 月,由于危机看不到有解决的希望,主任专员不得不宣布一系列措施,包括:立刻冻结征聘整个工程处应付学校入学人数增加而需要的 250 名新教师、国际工作人员员额裁减 15%、该年度最后两个月取消对非紧急住院偿还费用和暂停工程处对大学奖学金、住房整修和紧急现金援助提供资助。此外,工程处开始审查东道国主管当局对基本教育服务收费的办法,以期实施类似的制度。收取入学费与工程处以往的做法大相径庭,必定会引起难民社会的不良反应。已经提出了抗议,并且为解决近东救济工程处财务困难向国际社会提出了紧急呼吁,以便防止工程处服务的数量和质量有任何进一步的下降。主要捐助者 1997 年 9 月再次在安曼开会,为工程处 1997 年经常方案额外认捐了愈 2 000 万美元的经费,使得主任专员能够延后执行某些建议的措施,包括取消住院付款和收取入学费。

17. 总的来说,到 1997 年中,工程处在 1996-1997 两年期期间所裁减的经费数额为:与方案有关的直接裁减,7 220 万美元;与方案有关的间接裁减,例如冻结供解雇偿金用的经费和裁减业务和共同支助事务,7 150 万美元。这些裁减的幅度和影响载在主任专员就 1996 年 7 月 1 日至 1997 年 6 月 30 日期间向大会提出的报告增编(A/52/13/Add.1)第三章。如同该报告指出,工程处能够通过利用预算外资金,例如和平执行方案所产生的预算外资金来抵消经常预算的某些裁减,例如影响到工程处设施和资产维修的某些裁减。然而,短期内,以及长期来看,这些裁减的影响仅能抵消掉一部分,紧缩措施持续执行必然会继续对工程处各项方案以及所提供服务的数量产

生不良的累积影响。

18. 1997年9月26日,近东救济工程处主任专员就已采取那些步骤来应付工程处的财务问题和就下一年的展望向工作组作出了简报。主任专员所强调的各项要点包括以下各点:

- 尽管迄今已采取的措施使得近东救济工程处能够勉强撑过过去两年,工程处1998年再度面对同样的情况,届时各项紧缩措施的累积影响将会造成更严重的后果;

- 大会同意的两年期预算代表国际社会在某一个水平上对援助巴勒斯坦难民作出承诺,为了实现这项承诺,应当在同所作承诺相称的水平上提供经费;

- 尽管按绝对数额计算,近东救济工程处的预算,和实际上以捐款形式收到的筹供资助数额逐年增加,但这些增加数并没有考虑到通货膨胀或汇率波动的影响,或者更重要的是,没有考虑到难民人数一直稳定增加,这主要体现于在工程处学校入学的儿童人数逐年增多;

- 按每一名难民平均计算,近东救济工程处为教育事务、保健和救济以及社会方案支用的经费过去五年来每年都在减少,然而就难民的福利而言,这些方案的成果却是工程处可以引以为豪的。按人口平均计算,近东救济工程处向其受益者提供服务所用的开支要比东道国政府为其本国人民服务的花费低得多。

19. 目前正向大会第五十二届会议提出的近东救济工程处1998-1999两年期预算拟议的经费数额同1996-1997年上一个两年期预算大体相同,尽管巴勒斯坦难民人数增多。1998-1999年现金预算约达6.362亿美元,其中1998年的份额为3.14亿美元(与之相比,1997年为3.12亿美元)。如果近东救济工程处1998年从捐助者收到的捐款数额与1997年相同(即2.60亿美元,包括1997年9月宣布的额外捐款),1998年工程处仍然将面对5400万美元的赤字。这个数字同样没有为恢复前几年所作的裁减或为解雇偿金的费用留置经费。

四、结束语

20. 工作组深切关怀地收到主任专员和工程处其他干事向它提出的对近东救济工程处当前状况的评价和今后的展望。工作组确认,过去四年来,按难民平均计算开支减少 29%(未计入通货膨胀的影响),而同时难民人数却增加了 27%,这种情况对所提供服务的质量产生了不良影响。

21. 鉴于情况十分严重,工作组强调,国际社会有责任致力确保近东救济工程处的服务能够维持在可以接受的水平。工作组希望,大家共同作出一切努力,确保近东救济工程处能够把向难民提供的服务维持在可以接受的水平,包括国际社会全体向其 1998-1999 年预算提供必要的资源。工作组欢迎近东救济工程处继续致力实施管理改革,包括为各项活动安排优先顺序,并考虑到难民的需要,和重新审查提供服务的方式,以确保尽可能以成本效益最高的方式执行业务。

22. 工作组赞扬主任专员及其工作人员不懈地作出努力,维持工程处的基本业务,尽管他们必须面对可用资源不多的限制。它又赞扬主任专员努力筹措经费,特别是打开提供支助和筹供资金的新途径和扩大捐助者行列。它希望,具体的步骤将紧接着这些有益的努力之后出现。工作组同主任专员一起表示希望,其他捐助者将跟随那些加入向工程处提供捐款或增加其捐款数额行列的捐助者所树立的榜样。工作组赞扬主任专员及其工作人员采用更清楚的格式提出工程处的预算,并感谢主任专员致力使国际社会成员能够同他一样获知预算的细节,并通过工作组使大会知悉不断变动的情况。然而,工作组注意到,近东救济工程处提出预算的方式仍需要进一步改善。这种改善包括:澄清维持现有服务水平所需筹供的经费数额、明白指出所提供服务超过现有水平的是预算的那一部分和评价预算外支出同经常方案预算活动相比的相对优先顺序。

23. 工作组同意,尽管难民问题是种因于五十多年前开始的一项政治问题,难民今天面临的问题是人道主义问题,应当当作国际共同的责任来加以解决。近东救济工程处提供的服务应视为使难民生活过得去的必要组成部分;这些服务一般来说,质量很高,而且按教育成果和卫生标准来说,接受援助者持续取得高于一般水平的成果,这些成果是对本身就是巴勒斯坦难民的近东救济工程处工作人员所作的不懈努力以及对难民决心在最困难的情况下改善生活的决心的礼赞。进一步裁减近东救济工程处的服务会有使得难民得不到最低限度支助的危险,而且对区域稳定可能产生不良的影响。大会每年都通过决议,确认工程处工作的重要性和要求各国政府向它提供捐款。工作组希望,依照这些决议向近东救济工程处提供的国际支助应当化为确保工程处能够在经费更有保障的基础上持续进行活动的措施。

24. 因此,工作组强烈敦促各国政府在决定其 1998 年对近东救济工程处的捐款数额时考虑到前述因素,并再次:

- (a) 敦促迄今尚未捐款给近东救济工程处的政府开始提供捐款;
- (b) 敦促迄今捐款相对较少的政府增加其捐款;
- (c) 敦促过去曾对近东救济工程处慷慨捐款的政府继续慷慨捐款,并设法增加捐款;
- (d) 敦促本区域内外历来特别关心巴勒斯坦难民福利的政府,包括在主任专员筹经费期间向其发出特别呼吁的所有国家,开始考虑捐款或增加其捐款;
- (e) 敦促各国政府考虑提供足以解决经费短缺问题的特别捐款,从而使近东救济工程处的服务可以不受干扰地继续下去和使工程处能够恢复因为紧缩措施而被删减的活动,并且确保捐助国对,与紧急状况有关的方案和特别方案或对资本项目的支持绝不致于减少或把对工程处经常方案的捐款移作他用。

注

¹ 《大会正式记录,第二十五届会议,附件》,议程项目 35,A/8264 号文件;同上,《第二十六届会议,附件》,议程项目 38,A/8476 号文件;同上,《第二十七届会议,附件》,议程项目 40,A/8849 号文件;同上,《第二十八届会议,附件》,议程项目 43,A/9231 号文件;同上,《第二十九届会议,附件》,议程项目 38,A/9815 号文件;同上,《第三十届会议,附件》,议程项目 54,A/10268 和 A/10334 号文件;同上,《第三十一届会议,附件》,议程项目 53,A/31/279 号文件;同上,《第三十二届会议,附件》,议程项目 55,A/32/278 号文件;同上,《第三十三届会议,附件》,议程项目 54,A/33/320 号文件;同上,《第三十四届会议,附件》,议程项目 50,A/34/567 号文件;A/35/526 号文件;A/36/615 号文件;A/37/591 号文件;A/38/558 号文件;A/39/575 号文件;A/40/736 号文件;A/41/702 号文件;A/42/633 号文件;A/43/702 号文件;A/44/641 号文件;A/45/645 号文件;A/46/622 号文件;A/47/576 号文件;A/48/554 号文件;A/49/509 号文件;A/50/491 号文件和 A/51/509 号文件。

² 1971 年 12 月 6 日第 2791(XXVI)号、1972 年 12 月 13 日第 2964(XXVII)号、1973 年 12 月 7 日第 3090(XXVIII)号、1974 年 12 月 17 日第 3330(XXIX)号、1975 年 12 月 8 日第 3419(XXX)号、1976 年 11 月 23 日第 31/15 C 号、1977 年 12 月 13 日第 32/90 D 号、1978 年 12 月 18 日第 33/112 D 号、1979 年 11 月 23 日第 34/52 D 号、1980 年 11 月 3 日第 35/13 D 号、1981 年 12 月 16 日第 36/146 E 号、1982 年 12 月 16 日第 37/120 A 号、1983 年 12 月 15 日第 38/83 B 号、1984 年 12 月 14 日第 39/99 B 号、1985 年 12 月 16 日第 40/165 B 号、1986 年 12 月 3 日第 41/69 B 号、1987 年 12 月 2 日第 42/69 B 号、1988 年 12 月 6 日第 43/57 B 号、1989 年 12 月 8 日第 44/47 B 号、1990 年 12 月 11 日第 45/73 B 号、1991 年 12 月 9 日第 46/46 B 号、1992 年 12 月 14 日第 47/69 B 号、1993 年 12 月 10 日第 48/40 B 号、1994 年 12 月 9 日第 49/35 B 号、1995 年 12 月 6 日第 50/28 B 号和 1996 年 12 月 13 日第 51/125 号决议。

- - - - -