



第七十五届会议
议程项目 143
改善联合国财政情况

联合国财政情况

秘书长的报告

增编

摘要

本报告审查联合国截至 2019 年和 2020 年 12 月 31 日及截至 2020 年和 2021 年 4 月 30 日的财政情况，并更新秘书长上一份报告(A/75/387)提供的资料。

本报告主要重点讨论四项财务指标：已分派摊款、未缴摊款、可用现金、本组织拖欠会员国的款项。

2020 年全年经常预算的现金状况仍然令人严重关切。尽管年初实施了非常严格的节省现金措施，包括暂停经常预算业务活动的招聘，但 2020 年 12 月份仍不得不从已结束的维持和平行动借款 1 亿美元，以维持业务连续性。尽管紧缩措施避免了业务中断，并将赤字峰值控制为 3.34 亿美元，而相比之下 2019 年的赤字达到创纪录的 5.2 亿美元，但严格的支出控制阻碍了预算执行和任务交付。直到临近年底时，收到的摊款仍然高度不确定，2020 年 12 月收款 3.87 亿美元，而相比之下 2019 年收款 1.45 亿美元。全年结束时，经常预算未缴摊款再创新高，达 8.08 亿美元，超过了前一年 7.11 亿美元的纪录。因此，本已微薄的流动资金储备在 2021 年面临着更大的压力。

2021 年第一季度，经常预算业务的现金状况再次面临压力，收到的摊款仅占全年摊款的 43%，而过去两年为 50%。幸运的是，由于秘书长在 3 月中旬再次发出的呼吁以及与会员国进行的其他外联活动得到响应，4 月份收到的摊款飙升至创纪录的 10 亿美元，到 4 月底已累计达到全年摊款的 76%。这将为放松许多支



出限制以努力改善任务交付情况铺平道路。2020 年的最终结果仍将依赖于会员国继续履行其财政义务。还有赖于会员国通告其付款意向，这样秘书处才能根据预期缴款来规划预算支出，从而减轻无法履行其法律义务的风险，并减少临近年底时匆忙承付的情况。

2020 年，维持和平行动和各法庭的总体现金余额为正数。然而，个别维持和平行动在不同的时间段面临现金短缺问题，需要向其他维持和平行动借款，并推迟向部队和警察派遣国付款，以便为行动提供流动资金。大会在第 73/307 号决议中决定取消对在役特派团交叉现金借款的限制，以及为未授权期间摊款和收款，大大改善了在役维持和平行动的总体流动性，包括结清向部队和警察派遣国付款的能力，但这还不够。除非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动的 6 500 万美元外，所有在役特派团的部队和(或)建制警察部队费用和特遣队所属装备费用目前都已付清，达尔富尔混合行动未使用交叉借款的原因是存在逾期偿还借出特派团借款的风险。

秘书处将继续尽一切努力加速处理拖欠的部队和建制警察部队以及特遣队所属装备款项。及时结清这些款项有赖于会员国按时全额履行其财政义务，也有赖于同特遣队所属装备提供国迅速订立谅解备忘录。

2021 年经常预算和维持和平行动的最终结果如何，将取决于会员国是否履行其财政义务。秘书长赞赏那些按时全额缴纳摊款的会员国所作的努力，并敦促其余会员国尽一切努力支付其未缴摊款。

一. 引言

1. 本报告更新秘书长向大会提交的上一次报告(A/75/387)所述联合国财政情况,并审查截至2019年和2020年12月31日以及截至2020年和2021年4月30日的财政指标。

2. 本报告按照一直用于衡量本组织实力的四项主要财政指标论述联合国财政情况。这些指标是:已分派摊款、未缴摊款、可用现金、本组织拖欠会员国的款项。

二. 审查财政情况

3. 2020年12月和2021年3月,秘书长致函会员国,通报本组织经常预算和维持和平行动持续存在的流动性危机。

4. 2020年,分派的经常预算摊款额高于前一年,分派的维持和平行动和各国国际法庭摊款额则低于2019年。2020年底,经常预算和各法庭的未缴摊款高于2019年底,维持和平行动的未缴摊款低于2019年底。截至2021年4月30日,维持和平行动和各法庭的未缴摊款高于前一年,经常预算的未缴摊款则低于前一年。

5. 2020年期间,维持和平行动和各法庭的总体现金余额为正数,但是,尽管采取了若干节省现金措施,包括年初就暂停了招聘,经常预算赤字最后仍达1.6亿美元。此外,一些个别维持和平行动在某些时段面临现金短缺问题。2019年7月,大会决定允许在役特派团交叉借款(或建立现金池),并为一整年分派和收取摊款,这增加了流动性,对本组织管理业务和履行对会员国义务的能力产生了积极影响。

6. 关于部队费用和特遣队所属装备费用,由于采取了现金池办法和先期分派一整年摊款办法,2020年底拖欠会员国的款额有所减少,截至2021年4月30日,拖欠款额与前一年同期水平相当。向会员国支付部队、建制警察部队和特遣队所属装备费用的负债总额中,涉及在役维持和平行动的共6500万美元,涉及已结束的维持和平特派团的共8600万美元。

7. 尽管在2020年初采取了各种措施,使支出与现金流入情况对接,经常预算仍然从该年8月就开始出现严重的现金短缺,这种情况一直持续到年底。连续第三年从已结束的维持和平行动账户借款,弥补现金短缺。2020年,采取了严格的节省现金措施,以确保第三季度和第四季度的业务不会因耗尽所有流动资金储备、包括来自已结束的维持和平行动的现金而中断。总而言之,主要由于拖欠的分派摊款增加和迟交分派摊款,本组织面临的流动性危机日益深重,导致了2020年令人担忧的财政状况。

8. 2020年底经常预算拖欠的摊款增加预计将再次加剧2021年期间预算执行的流动性压力。必须紧急扭转每年集体缴款低于经常预算摊款的趋势,以避免预算执行和任务交付方面出现危机。

A. 经常预算

9. 近年来，经常预算持续面临严重的流动性问题。现金赤字在一年的上半年就开始出现，迫使经常预算业务活动继续从周转基金、联合国特别账户和已结束的维持和平行动中借入现金。由于出现严重流动性危机，本组织在 2019 年和 2020 年 24 个月中的 10 个月不得不依赖从周转基金、特别账户和已结束的维持和平特派团借得的款项。在 2019 年和 2020 年，截至第一季度末收到的摊款均为全年摊款的 50%。截至第二季度末，2019 年收到摊款 62%，2020 年收到 70%。第三季度收到的摊款最少，2019 年仅 6%，2020 年仅 1%。在这两年中，在第四季度都只收到 24% 的摊款。2020 年 12 月份收到摊款 3.87 亿美元，而 2019 年为 1.45 亿美元。

10. 2019 年 11 月，现金赤字达到创纪录的 5.2 亿美元这一令人遗憾的里程碑，几乎耗尽已结束的维持和平行动账户中可用的现金总额，被迫采取了更多非常的控制费用措施，以避免更严重的流动性危机。当时，3.53 亿美元的储备金(周转基金 1.5 亿美元，特别账户 2.03 亿美元)全部用完。如果将这些储备金考虑在内，赤字为 1.35 亿美元，这些赤字通过从已结束的维持和平行动账户借款弥补。

11. 2020 年，秘书处继续实施更严格的节省现金措施，包括暂停经常预算业务活动的所有招聘，并尽可能推迟非员额支出，以缓解流动性问题。由于采取了控制支出的措施，初次借款被推迟到 2020 年 9 月。尽管实施了严格的支出控制，而且 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行导致支出进一步放缓，但 11 月经常预算现金赤字仍达到 3.34 亿美元。尽管给联合国合作伙伴的几项现金支付被推迟，而且由于大流行导致支出延迟，但本组织仍不得不在 12 月从已结束的维持和平特派团借入 1 亿美元，因为包括流动资金储备在内的现金余额太少，无法确保安全支付工资。截至 2020 年 12 月 31 日的最后状况显示，现金短缺 1.6 亿美元，这笔资金由周转基金和特别账户弥补；从已结束的维持和平行动的借款在年底时已从年内最后几天收到的会员国大量缴款中偿还。2019 和 2020 两年结束时，本组织几乎所有经常预算流动资金储备都已耗尽，因此，新年伊始就几乎没有流动资金缓冲。然而，2020 年的情况比 2019 年更加糟糕，因为之所以能够将赤字控制在经常预算流动资金储备数额内，部分原因是推迟了支出，以便将现金流出推迟到 2021 年。

12. 2020 年结束时，未缴摊款达到前所未有的 8.08 亿美元，表明欠款从 2019 年初的 5.29 亿美元和 2020 年初的 7.11 亿美元迅速增加，进一步加剧了本已岌岌可危的局势，并形成了每年收款额达不到摊款额的不良趋势，这将不可避免地导致任务交付方面的危机。

13. 2021 年，分摊额为 29.6 亿美元，比 2020 年多 8 800 万美元。今年年初，缴款在第一季度下降至仅 43%，而过去两年为 50%。秘书长向会员国发出呼吁，请他们加快缴款并确认付款时间。截至 2021 年 4 月底的现金状况改善为 14 亿美元，很大程度上是由于 4 月份流入大量缴款，以及从年初开始控制支出。

14. 截至 2021 年 4 月 30 日收到的摊款总额约为 23 亿美元。截至 2021 年 4 月 30 日的未缴摊款与 2020 年同期相比减少了 3.79 亿美元，表明经常预算付款呈积极趋势。

15. 截至 2020 年底，共有 144 个会员国全额缴纳了经常预算摊款，比 2019 年底少 2 个国家。秘书长谨感谢截至 2020 年 12 月 31 日已全额履行对经常预算义务的 144 个会员国，并请其他会员国也这样做。

16. 最近，截至 2021 年 4 月 30 日，98 个会员国全额缴纳了经常预算摊款，而截至 2020 年同日全额缴纳摊款的会员国数目为 87 个。在这些会员国中，41 个国家在 30 天期限内按时缴纳了摊款。秘书长谨向这 98 个会员国表示敬意，感谢他们支持本组织的工作，并敦促所有其他会员国尽快全额缴纳其摊款。

B. 维持和平行动

17. 经常预算的财政期间为 1 月 1 日至 12 月 31 日，相比之下，维和行动的财政期间为 7 月 1 日至 6 月 30 日，且摊款按各行动分开摊派。

18. 截至 2020 年底，未缴的维持和平行动摊款达 32 亿美元。2021 年，已分派 8.04 亿美元的摊款，已收到大约 15 亿美元的缴款。截至 2021 年 4 月 30 日，未缴摊款额为 25 亿美元。对截至 2021 年 4 月 30 日未缴维持和平摊款的审查表明，未缴款额计 25 亿美元，包括欠在役特派团的 21 亿美元和欠已结束特派团的 4.12 亿美元。对于在役特派团，3.2 亿美元为 2021 年摊款，18 亿美元为 2020 年期间及之前分派的摊款。

19. 截至 2020 年 12 月 31 日，47 个会员国缴纳了所有到期应付摊款，与截至 2019 年 12 月 31 日已这样做的国家数目相比增加了 6 个。秘书长特别感谢这 47 个会员国缴纳摊款。

20. 截至 2021 年 4 月 30 日，已缴纳所有到期应付维持和平摊款的会员国数目为 53 个，而截至 2020 年同一日期的数目是 42 个。秘书长特别赞扬这 53 个会员国作出了努力。

21. 大会在第 73/307 号决议中，在审议了秘书长关于改善联合国财政情况的提议(A/73/809)后，决定请秘书长为维持和平行动的整个预算期间分派摊款，包括安全理事会尚未核准其任务授权的期间，但有一项谅解，即这种“先期”摊款将被视为应在延长任务期限生效日期算起的 30 天内缴纳的款项。2020 年 7 月为“未授权”期间分摊的数额为 25 亿美元。

22. 在 2020 年 7 月摊款分派后，会员国自愿提前缴纳了未授权期间的摊款，在提出报告时共计 4.79 亿美元。加上大会第 73/307 号决议还决定取消对在役特派团交叉现金借款的限制，为未授权期间分派和收取摊款大大改善了在役维持和平行动的总体流动性。

23. 截止 2021 年 4 月 30 日, 37 个会员国全额缴付了维持和平全年的摊款, 包括未授权期间的摊款。秘书长谨感谢这些会员国为所有维持和平行动多缴纳了摊款, 并呼吁更多会员国考虑这样付款, 以努力改善维持和平行动的总体流动性。
24. 当单个维持和平行动的现金准备不足以支付业务费用时, 往往会推迟偿还部队和警察派遣国的费用。在拖欠会员国的款项方面, 2020 年底, 部队、建制警察部队和特遣队所属装备的欠款总额为 1.58 亿美元, 与 2019 年底拖欠的 2.72 亿美元相比, 减少了 1.14 亿美元, 部分原因是大会第 73/307 号决议决定允许在役维持和行动之间交叉借款。
25. 截至 2021 年 4 月 30 日, 向会员国支付部队、建制警察部队和特遣队所属装备费用的负债总额中, 涉及在役维持和平行动的共 6 500 万美元, 涉及已结束的维持和平特派团的共 8 600 万美元。预计 6 月份应付的金额为 5.35 亿美元。2021 年 6 月底能够支付的金额将取决于 5 月和 6 月收到的缴款。
26. 除非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)外, 所有特派团的部队和建制警察部队费用均已付至 2020 年 12 月, 达尔富尔混合行动付至 2020 年 9 月 30 日。除达尔富尔混合行动外, 在役特派团特遣队所属装备费用均已付至 2020 年 12 月 31 日, 达尔富尔混合行动付至 2020 年 3 月 31 日。大会在第 73/307 号决议中批准将在役维持和平行动的现金作为一个现金池进行管理, 同时请秘书长确保不会对借出特派团的任务执行产生不利影响。因此, 达尔富尔混合行动等正在结束的特派团通常不会从现金池中获得借款, 以降低因逾期偿还借款而对借出特派团的任务交付产生不利影响的风险。
27. 秘书长承诺, 一旦本组织的现金状况允许, 将尽快履行其对提供部队和装备的会员国所承担的义务。为此, 目前一直在监测维持和平现金流情况, 本组织非常重视根据可用现金和数据情况最大限度地支付每季度的费用。为支付这些款项, 联合国有赖于会员国按时全额履行其财政义务, 也有赖于同特遣队所属装备提供国迅速订立谅解备忘录。关于 2019/20 和 2020/21 年度预算期间, 大会在第 73/307 号决议中作出的允许交叉借款和为整个预算期间分派摊款的决定改善了清偿会员国债务的情况, 但不足以使本组织能够按时清偿所有款项。

C. 国际法庭

28. 截至 2021 年 4 月 30 日, 对国际法庭未缴摊款计 8 600 万美元, 其中欠刑事法庭余留事项国际处理机制 5 500 万美元、欠前南斯拉夫问题国际法庭 2 400 万美元、欠卢旺达问题国际刑事法庭 700 万美元。
29. 截至 2021 年 4 月 30 日, 77 个会员国全额缴付了余留机制摊款(最近一次摊款是 2021 年), 167 个会员国全额缴付了前南斯拉夫问题国际刑事法庭摊款(最近一次摊款是 2018 年), 182 个会员国全额缴付了卢旺达问题国际刑事法庭摊款(最近一次摊款是 2016 年)。总体而言, 76 个会员国全额缴纳了所有法庭的摊款, 而截至 2020 年同一日期为 70 个会员国。

30. 各法庭以往三年的每月现金结存均为正数。2021 年的最终结果将有赖于会员国继续履行其对各法庭的财政义务。

三. 结论

31. 秘书长特别感谢在提交本报告时已足额缴付全部到期应付摊款的 50 个会员国。它们是：亚美尼亚、奥地利、阿塞拜疆、巴林、巴巴多斯、比利时、不丹、博茨瓦纳、保加利亚、加拿大、中国、塞浦路斯、捷克、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、格鲁吉亚、德国、匈牙利、冰岛、印度、爱尔兰、日本、哈萨克斯坦、拉脱维亚、列支敦士登、立陶宛、卢森堡、马来西亚、马耳他、摩纳哥、荷兰、新西兰、尼加拉瓜、尼日尔、挪威、波兰、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、萨摩亚、新加坡、斯洛伐克、西班牙、瑞典、瑞士和泰国。

32. 本组织的财政健康仍然有赖于会员国按时全额履行财政义务。经常预算方案的交付将继续受到流动资金预测以及摊款缴纳数目和时间的不确定性的限制。秘书处保证以高成本效益方式使用托付给秘书处的资金，并保证以最透明方式提供信息，说明资金使用情况。