



第七十九届会议

议程项目 141

改善联合国财政情况

联合国财政情况

秘书长的报告

摘要

本报告审查联合国截至 2024 年 9 月 30 日的财政情况，并更新秘书长上一份报告(A/78/524/Add.1)提供的资料。

本报告主要侧重于与经常预算、维持和平行动和国际法庭的运作有关的四个财政指标：分派摊款、未缴摊款、可用现金和本组织待付派遣部队和警察的会员国的维和行动款项。

大会第 76/272 号决议决定将周转基金增加 1 亿美元，加强了本组织为减轻财政危机对其经常预算业务的影响而采取的措施。然而，流动性危机的持续和加剧表明，仍然必须解决迟缴和不缴会费的问题，以便更持久地解决流动性问题。年底欠款创纪录，形势严峻，使得我们有必要从 2024 年一开始就采取严格的现金节约措施，以避免 8 月底出现付不出款项的情况。这些严格措施将从周转基金借款推迟到 2024 年 9 月。本组织很可能将在 2024 年耗尽经常预算流动储备金。最初预测，2024 年，收到的经常预算摊款将达到 94.7%；由于收回的欠款较多，5 月份将这个数字修订为 97.5%。这仍未达到全面执行经常预算和收回储备金所需的 115%。2024 年最后一个季度的收款情况不仅将决定 2024 年的前景，也将决定 2025 年的前景。尽管方案管理人员努力减轻支出限制的负面影响，但支出限制对预算管理、方案交付和任务执行确实产生了负面影响。



在维持和平行动方面，大会第 76/272 号决议指示将维持和平准备基金用作在役维持和平行动借款的首选；保留 4 000 万美元，用于按照该基金的原定用途支持新特派团和扩大现有特派团。大会还将在役特派团之间交叉借款的期限再延长五年。然而，在 2023/24 年度期间，所有在役维持和平行动的合并现金余额再一次降到了近年来的最低水平之一，已不足以结清应于 2024 年 6 月支付的特遣队所属装备季度应付款。

国际法庭过去三年的每月总体现金结存均为正数。大会在第 76/272 号决议中注意到在充分遵守《联合国财务条例和细则》前提下将已结束国际法庭账户的盈余用作弥补经常预算业务临时流动资金短缺最后手段的可能性。这一盈余现金有可能成为 2024 年最后一季度甚至未来经常预算业务的生命线。

本组织的财政健康有赖于会员国按时全额履行财政义务。工作方案的充分和高效执行有赖于会员国的财政支持，为此会员国须采用切合实际的预算水平并及时缴纳摊款，确保全年稳定和可预测的财政状况和预算执行。会员国通报或承诺其缴款的时间，对于提高缴款的可预测性，从而提高本组织的有效财务管理也至关重要。秘书处承诺以具有成本效益和高效的方式使用交付给秘书处的资源，并承诺以最高透明度向会员国提供信息。2024 年的最终结果将取决于尚未全额缴纳摊款的会员国是否及时履行对本组织的义务。

一. 引言

1. 本报告更新秘书长向大会提交的上一次报告(A/78/524/Add.1)所述联合国财政情况，审查报告截止日 2024 年 9 月 30 日终了的财政指标，并与截至 2023 年 9 月 30 日的情况进行比较。
2. 本报告按照用来衡量本组织财政健康状况的以下四个主要指标审查联合国的财政情况：分派摊款、未缴摊款、可用现金和本组织待付派遣部队和警察的会员国的维和行动款项。

二. 截至 2024 年 9 月 30 日的财政情况审查

3. 秘书长继续就本组织的流动资金状况积极与会员国接触。秘书长呼吁进行一些结构调整，以解决对联合国财政状况产生影响的系统性问题，大会第 76/272 号决议中所作决定是响应这些呼吁的重要一步。虽然这些结构调整是有帮助的，但显然还不够，总体财政稳定取决于会员国及时、可预测的缴款。秘书长将在大会第七十九届会议续会第一期会议期间提交一份关于本组织财政状况的最新报告，并提出有助于改善本组织财政状况的补充建议。本报告提供了截至 2024 年 9 月 30 日的最新情况。

A. 经常预算

4. 从会员国收款的时间和数额的可预测性对于管理本组织的现金流出和规划支出至关重要。由于经常预算月度收款额继续在每年大幅波动，因此更难以以为高效率或有成效地执行预算安全地承付资金。鉴于这一具有挑战性的财政状况，加上在日历年结束时收到大笔缴款的情况，必须通过使全年的支出与现金流入情况保持一致对流动资金进行认真管理，以确保业务不中断。这使秘书处无法充分执行征聘计划和原计划的活动，进而妨碍方案交付和任务执行。

5. 2024 年初，未缴摊款为 8.59 亿美元，比 2023 年初增加 5.29 亿美元。2024 年摊款总额为 32.20 亿美元，比 2023 年增加 2.31 亿美元。2024 年 1 月，秘书长致函会员国，告知它们本组织 2024 年伊始仅有约 6 000 万美元的现金，这使本组织更容易受到支付模式不利变化的影响。此外，本组织必须将 1.14 亿美元作为贷项退还会员国，而这 1.14 亿美元是 2024 年摊款的一部分，这意味着即使所有会员国在 2024 年全额缴款，本组织收到的摊款也将少于 2024 年核定预算。由于经常预算流动储备金于 2023 年底耗尽，因此有必要从 2024 年伊始就实施更严格的现金节约措施，以减少及减缓开支，直至收款情况更加明朗。如果不采取现金节约措施，秘书处预计本组织将在 2024 年 8 月前用尽所有现金，包括流动储备金。因此，要求秘书处各实体在降低的上限内规划和执行其工作方案，以对可用现金进行配给，从而能够在现金流入减少导致上限降低的情况下不间断地开展业务活动。

6. 2024 年第一季度的实收款比预计的要多 1.34 亿美元，到第二季度末实收款比预计的多 1.78 亿美元。截至第三季度末，实收款仍比估计的高出 5 800 万美元。由于 9 月份收款没有实现，该月份不得不借用周转基金的全部款项，秘书处可能需要在 10 月份从特别账户中借用全部款项，这样，只剩下已关闭的国际法庭账户中的大约 1.3 亿美元的剩余现金作为最后的流动资金缓冲。截至 2024 年 9 月 30 日，实收摊款总额为 25.8 亿美元，比截至 2023 年 9 月 30 日收到的数额多 6.05 亿美元。2024 年截至 9 月底，收款占当年摊款的 78.1%，而 2023 年为 64.0%。截至 2024 年 9 月 30 日，未缴摊款为 15.0 亿美元，与截至 2023 年 9 月 30 日数额相比，多 1.55 亿美元。

7. 今年的最终结果将在很大程度上取决于第四季度的收款时间和数额。实收款的多少将决定年终欠款是高于还是低于上一年，而收款的时间将决定年度最高现金赤字是否会创下 2023 年后的新纪录。同样重要的是，与 2019 年和 2021 年类似，11 月份收款应多于 12 月份，因为较早收到摊款的模式会降低最后一季度支出的不确定性。这也使本组织能够根据预算更充分地使用资金，这好于在最后一个才收到缴款，例如在 2022 年 12 月收到 6.36 亿美元，或者甚至在年末最后几周或几天才收到缴款，例如在 2020 年的年末最后 10 天收到 3 亿多美元。

8. 过去几年中，在增加流动性以确保业务连续性和减少因耗尽所有流动储备金而中断业务的风险方面，严格的现金节约措施取得了成效。在这几年中，由于这些措施，经常预算现金赤字出现时间每年都在推迟。第一次借款发生在 2018 年 5 月，随后又发生在 2019 年 7 月、2020 年 9 月和 2021 年 11 月。2022 年，本组织在 9 月份从周转基金借款，但在 2023 年，本组织早在 8 月份就从周转基金借款，而在 2024 年，本组织在 9 月份从周转基金借款。尽管自 2019 年以来最大借款额一直在减少，可在 2023 年，尽管增加了周转基金，但所有流动储备金都已耗尽，2024 年也可能出现同样的情况。过去几年的支出限制可能确实避免了现金危机和业务中断；然而，支出限制已对预算执行和任务交付产生了负面影响。若干活动和产出要么被推迟，要么被取消。2021 年，尽管在 5 月放宽了对招聘和支出的限制，但本组织的预算执行率却降到 2010 年以来的最低水平。2022 年，不需要限制支出，预算执行率接近 99.3%。2023 年，7 月中旬实施临时性的招聘限制，9 月下旬部分削减非员额支出。令人遗憾的是，实收款并没有到位，并于 2024 年 1 月立即实施了限制。这些限制显然会对方案和任务的执行产生不利影响，尽管方案管理人员正在努力减轻这种影响，特别是对政府间机构工作的影响。2023 年，会员国作为例外情况决定将周转基金增加 1 亿美元，这是及时和有益的，但目前的情况表明，这并不能完全解决会员国付款拖延或缺乏可预测性的问题。

9. 截至 2024 年 9 月 30 日，141 个会员国全额付清了经常预算摊款，比截至 2023 年 9 月 30 日多 4 个国家。秘书长谨感谢按义务全额缴付经常预算摊款的会员国，并敦促其余会员国以这些国家为榜样。2024 年的最终结果将取决于尚未缴纳或未全额缴纳经常预算摊款的会员国所采取的行动。2023 年总共有 142 个会员国全额缴纳会费，2022 年则有 146 个会员国全额缴纳会费。

B. 维持和平行动

10. 维和行动财政期间不同，为 7 月 1 日至 6 月 30 日，而非按日历年，且摊款是在安全理事会核准的任务期限内按各行动分开摊派。按照《联合国财务条例和细则》条例 3.5，维和摊款应在收到摊款通知函之日起 30 天内全额付清。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(见 A/73/809)后，决定秘书长应为维持和平行动的整个预算期间发出摊款通知函，包括安全理事会尚未核准其任务授权的期间的预算估计数，但有一项谅解，即这笔款项应在任务延长生效之日起 30 天内到期应付。

11. 截至 2024 年 9 月 30 日，2024/25 财政年度维持和平行动摊款约为 25 亿美元，已收摊款共计约 27 亿美元，包括以往财政年度的欠款。这一期间分派摊款数额减少的原因是：(a) 由于没有 2025 年分摊比额表，有效任务期限超过 2024 年 12 月 31 日的行动无法分派摊款；(b) 无法为等待安全理事会延长任务期限的行动全额分派摊款。同样，截至 2024 年 9 月 30 日，维持和平行动的未缴摊款约为 18 亿美元。

12. 对各行动未缴维和摊款的审查表明，截至 2024 年 9 月 30 日未缴款额 18 亿美元包括欠在役特派团约 13 亿美元、欠已结束特派团 4.87 亿美元。就在役特派团而言，8.35 亿美元与 2024/25 年度摊款有关，约 5.10 亿美元与 2023/24 年度或更早期间分派的摊款有关。

13. 2024 年 7 月，秘书长再次致函会员国，提供有关本组织财政状况的最新情况。他指出，2023 年 6 月和 2024 年 6 月，合并现金达到历史最低点，各行动面临风险。年终欠款在 2024 年 6 月达到 25.8%，倘若不曾在预算期的最后两个工作日收到 7.1% 的欠款，则年终欠款会达到近 33%。现金数量少迫使本组织推迟向部队和警察派遣国支付特遣队所属装备费用，以避免维持和平行动中断，从而导致截至 2024 年 6 月底的欠款为 1.71 亿美元。秘书长还通知会员国，多年来第一次建议维持和平行动每日监测其现金情况，并根据可用现金情况调整支出。对于大多数维持和平行动来说，这将在是困难情况下执行任务的额外负担。他再次呼吁寻找持久解决办法，并呼吁会员国尽早缴纳摊款。

14. 秘书长谨向截至 2024 年 9 月 30 日已全额缴付所有维持和平摊款的 59 个会员国致意。这一数字比截至 2023 年 9 月 30 日的数字多了 18 个国家。

15. 2024 年 7 月为直至 2024 年 12 月 31 日的“未授权”期间分摊的数额为 6.34 亿美元。¹ 在摊款公布后，会员国自愿提前支付了非授权期间的摊款，2024 年 7 月为 1 740 万美元，8 月为 1.158 亿美元，9 月为 2 640 万美元。加上大会第 73/307 号决议决定取消对在役特派团交叉现金借款的限制，非授权期间的摊款和收款对维持和平行动总体流动性产生了积极影响，有助于结清对部队和警察派遣国的欠款。

¹ 这是指大会第 73/307 号决议授权秘书长就安全理事会尚未延长特派团任务的期间发出摊款通知函的期间。

16. 29 个会员国全额缴付了 2024 年 7 月 1 日至 2024 年 12 月 31 日的摊款，包括未授权期间的摊款。秘书长谨感谢这些会员国向所有维和行动多付款项。

17. 截至 2024 年 9 月 30 日，在役特派团、已结束特派团和维持和平准备基金账户中可供维和行动使用的现金共计约 23 亿美元。《联合国财务条例和细则》限定维持和平准备基金用于新的行动和现有行动的扩大。作为缓解维持和平行动流动性问题的一个机制，大会第 76/272 号决议指示将该基金用作在役维持和平行动借款的首选；保留 4 000 万美元，用于按照该基金的原定用途支持新特派团和扩大现有特派团。根据经第 76/272 号决议延长的第 73/307 号决议的规定，每个特派团的现金都按照大会的指示单列在一个账户中，并在必要时进行跨特派团借款。大会还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，并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。

18. 关于拖欠会员国的未付清金额，截至 2024 年 9 月 30 日，在役维持和平行动没有未付清金额……这与截至 2024 年 6 月 30 日的情况相比有了明显改善，当时由于现金短缺，在役维持和平行动的 1.71 亿美元特遣队所属装备索偿款无法结清，而且那时在役维持和平行动的总体现金余额达到多年来的最低水平。已结束特派团对会员国的剩余 3 000 万美元欠款将在收到各会员国的指示后，按照大会第 76/280 号决议的规定结清。

19. 秘书长继续承诺，一旦现金状况允许，将尽快履行对提供部队和装备的会员国的付款义务。在这方面，秘书处将继续密切监测维和现金流动情况，并根据可用现金状况和数据尽可能多支付款项。不过为支付这些款项，本组织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。

C. 国际法庭

20. 截至 2024 年 9 月 30 日，对国际法庭的未缴摊款为 5 500 万美元，比前一年减少 500 万美元。此数额包括欠卢旺达问题国际刑事法庭的 500 万美元、欠前南斯拉夫问题国际法庭的 2 100 万美元、欠刑事法庭余留事项国际处理机制的 2 900 万美元。

21. 截至 2024 年 9 月 30 日，116 个会员国全额付清了法庭所有业务的摊款，比截至 2023 年 9 月 30 日多 5 个国家。秘书长感谢这 116 个会员国对国际法庭的财政支持，并敦促其他会员国尽快缴纳摊款。

22. 各法庭以往三年的每月总体现金结存均为正数。2024 年的最终结果将取决于会员国在今年剩下的几个月中是否继续履行其财政义务。大会在第 76/272 号决议中注意到将已结束国际法庭账户的盈余用作弥补经常预算业务临时流动资金短缺最后手段的可能性。这可能是 2024 年和未来经常预算业务的生命线。

三. 结论

23. 秘书长特别感谢在提交本报告时已全额缴付所有到期应付摊款的 58 个会员国，即：阿尔及利亚、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、巴哈马、巴林、巴巴多斯、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、保加利亚、加拿大、乍得、克罗地亚、塞浦路斯、捷克、刚果民主共和国、赤道几内亚、芬兰、法国、加蓬、冈比亚、格鲁吉亚、德国、匈牙利、冰岛、印度尼西亚、爱尔兰、意大利、牙买加、日本、基里巴斯、拉脱维亚、列支敦士登、卢森堡、马来西亚、密克罗尼西亚联邦、摩纳哥、莫桑比克、荷兰王国、新西兰、尼日尔、挪威、巴布亚新几内亚、波兰、葡萄牙、大韩民国、萨摩亚、圣马力诺、塞内加尔、新加坡、斯洛伐克、西班牙、瑞典、瑞士、泰国、汤加、图瓦卢和大不列颠及北爱尔兰联合王国。

24. 本组织的财政健康仍然有赖于会员国按时全额履行其财政义务。工作方案的充分和高效执行有赖于会员国的财政支持，为此会员国须采用切合实际的预算水平并及时缴纳摊款，确保全年现金流稳定和可预测。大会注意到将已结束国际法庭账户的现金盈余用作弥补经常预算业务临时流动资金短缺最后手段的可能性。大会还核准在役特派团继续再使用现金池五年，并核准将维持和平准备基金的一部分用于维持和平行动的流动性管理。

25. 尽管采取了这些措施，但经常预算业务和维持和平行动需要限制支出，而且特遣队所属装备索偿款无法在 2023 年 6 月和 2024 年 6 月全额结清。这种流动性限制使本组织的侧重点从方案交付转向流动性管理。秘书处将继续认真监测现金流，并与会员国接触，以减少现金短缺对业务活动造成的潜在风险。

26. 秘书长谨再次强调会员国通报或承诺其缴款时间的重要性，因为这对本组织的有效财政管理至关重要。秘书处承诺以具有成本效益和高效的方式使用委托给秘书处的资源，以最大的透明度向会员国提供信息，并且将继续认真监测现金流动情况，以减少会员国付款模式变化造成业务中断的风险。但是，健全的财务管理、高效的预算执行和有效的任务交付均取决于流动性状况。