



# 联合国 大会



Distr.  
GENERAL

A/45/130/Add.1  
14 May 1990  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第四十五届会议  
暂定项目表 \* 项目126和127

联合国与各专门机构和  
国际原子能机构间行政和预算的协调

联合检查组

联合国系统各组织的预算编制

秘书长的说明

增 编

秘书长兹向大会递交行政协调委员会对联合检查组题为“联合国系统各组织的预算编制”的报告(A/45/130)的评论。

---

\* A/45/50。

## 附件

### 行政协调会的评论

1. 行政协调委员会研究了联合检查组题为“联合国系统各组织的预算编制的报告(JIU/REP/89/9, 第一卷和第二卷), 认为该报告对联合国系统内目前预算编制做法的各重要方面进行的审查既客观而又有事实根据。行政协调会相信, 该报告特别是第二卷所载各比较报告表格(它希望联检组不时这些表格)对本系统各组织的成员国以及各组织本身都是有用的参考来源, 有助于它们实现这样的目标, 即增加它们的预算的比较性以及它们的预算编制方法和技术的比较性。

2. 行政协调会注意到, 该报告承认过去在这个领域作出的努力以及在协调预算编制方式和做法方面已取得的积极成果。同时, 检查专员认识到, 由于各组织的授权、结构和活动都很专门, 以及它们的理事机构由此而产生的不同需求, 这些努力和成果难免都有局限性。因此, 他在该报告第7段指出“预算问题的确是一个即广且杂的问题”, 而且“(预算编制)技术和方法的审查既不可孤立进行, 也不可忽视各组织的全面预算和资金政策”。行政协调会认为, 要使预算编制方法和技术更加协调, 最重要的是大家有共同的新想法, 并对这些想法进行建设性讨论, 而且每一组织应汲取其他组织的经验。

3. 该报告不单只比较预算编制技术和方法, 而且还讨论一般财政管理和政策问题。行政协调会可支持检查专员在这方面所提出的若干意见和分析。但是, 它认为, 关于周转资金额以及逐渐取消储备帐户的一些建议, 特别是建议6和7, 必须参照实际财政状况来阅读, 因为许多组织的实际财政状况仍然非常严峻。检查专员在行政问题协商委员会是同各组织的财务经理对该报告进行初步讨论时确认, 与预算支出的供资问题和周转基金额有关的各项建议是“根据这样的段设提出的, 即各成员国按照各组织的财务条例的规定迅速全额缴纳分摊会费”(ACC.1989/15, 第9段)。

因此,这些建议目前似乎只是在理论上而不是在实际上适用。

4. 行政协调会对该报告所载这些和其他建议的评论现列于下文各段。

### 建议 1

5. 在这项建议中,检查专员要求未制订方案预算的组织审查是否有可能提出方案预算,是否有可能编制方案预算以明确表明所计划的产出。他还要求中期计划应作为指导各组织方案预算工的主要政策。

6. 若干组织有综合的方案规划、预算编制和评价系统,这些组织根据这个系统在中期计划范围内制订并以方案方式提出概算。它们正继续努力使预算文件更加透明,使计划产出更为具体。有一个组织最近提出预算格式,这个格式首次载列工作方案,其中列出原则、目标和优先项目以及各方案活动的估计费用。有一些组织的预算虽然以支出用途方式提出,但却是根据详尽方案说明和(或)中期计划或者理事机构关于若干预算期间的活动和资源水平的各项决定通过的。在少数几个情况中,由于所执行的活动要满足随时产生的迫切需要,因此发现中期规划不切实际。行政协调会相信,各组织对这项建议的反应取决于其具体情况及其理事机构的需求。

### 建议 2

7. 在这项建议,检查专员要求普遍采用确定实际资源增长的方法,根据这项方法,在固定费用水平上与前一资源水平比较后对概算重新计算费用。如建议1的情形一样,行政协调会注意到,所建议的做法已为若干组织所采用;其他组织则在最近采用或考虑采用。一些组织虽然也想根据固定费用来确定实际增长或者为一致性和连续性,但却宁愿选择在进行比较前重新计算费用制度。行政协调会相信这项建议也需根据个别组织的具体情况及其理事机构的需求来考虑。

### 建议 3

8. 这项建议要求还未这样做的组织的理事机构设立一专家小组, 审查概算和有关问题。这项建议供有关理事机构研究。

### 建议 4

9. 这项建议要求各组织在审查实施了“意外差数”的其他组织获得的经验和行政问题咨询委员会内讨论了这种可能性后, 考虑在其核定预算内采用“意外差数”的可能性(即在收到分摊会费之前保留一部分拨款不予使用)。

10. 如建议那样, 在行政问题咨询委员会进行的讨论后, 行政协调会没有发现任何证据说明意外差数方法促使成员国迅速缴交分摊会费。的确, 现有经验说明情况正好相反即意外差数的最有可能的影响是使成员国以为方案和预算没有获准充分实施, 因此只支付有限的数额。这样就会使拟实施的方案有一种不稳定因素, 或者使方案的实施取决于会费缴交的时间。

11. 但是, 行政协调会认为, 在这方面产生的原则问题才是大家最坚决反对在本系统各组织的预算中采用意外差数的原因。这类差数的存在意味着成员国有机会不遵守它们在加入各组织时签订的章程和财务条例所规定的义务。行政协调会认为, 当理事机构核准一项方案和预算时, 它们总是希望这些方案和预算能充分实施, 这项原则是不能放弃的。

### 建议 5

12. 根据这项建议, 向各组织工作人员课征工资税的成员国应全额补偿有关安排所涉及的行政费用, 并预支足以支付补偿款和行政费用的款项。行政协调会, 原则上可支持这项建议, 因为这种做法既可减轻各组织的财政负担, 也可减轻不课征这类工资税的几乎所有会员国的财政负担, 但认为这个事项应首先由不课征工资税的会

员国进行审议。

## 建议 6

13. 在这项建议中,检查专员表达的意见是:

(a) 周转基金额原则上不应超过一年的经常预算总额的十二分之一(即两年预算的4%,如预算周期不同,则等于相应的百分比);

(b) 周转基金应主要用于解决由迟缴会费所造成的短期资金流通问题(一旦组织的财务状况恢复健全,它应完全只用于此目的)。

14. 这项建议的第一部分似乎是承认这样的需要,即周转基金提供为解决迟缴会费所造成的短期资金问题所需的最起码的经费。但是,行政协调会发现该报告没有提供技术性证据来支持所建议的周转基金额和经常预算之间的比例关系。的确,行政协调会认为,由于各组织在会费征收比率和程度方面各有不同的经验,在整个系统内采用同样的比例关系是不切实际的。另一项更虽要的反对此种措施的因素是,若干组织的长期财务状况的特征不单是成员国迟交会费,而且不交大笔数额。在这种情况下,不论周转基金同经常预算额的关系如何,它都是不足够的。因此,行政协调会关切地注意这项建议的第一部分。

15. 关于这项建议的第二部分,情况是若干周转基金的使用限于在会费收到之前为预算支出提供经费。但是,行政协调会不认为这类安排涉及原则问题。它认为某些组织用周转基金来满足不能预见的支出和临时的支出反映实际需要,的确有助于减少采取追加预算办法,并使各组织有能力为不能预见拨出少量预算经费(不然就需要提供预算经费)。在其他组织里,理事机构核准为其他具体目的可以使用周转基金,这种做法在实践上也证明不可缺少。

## 建议 7

16. 这项建议要求,(随着各组织的财务状况恢复健全,应减少和逐渐取消储备

帐户和基金。绝对必要时可追加预算,或者在不能追加预算情况下可采用借款办法。因借款而引起的利息和其他费用将由那些没有迅速全额缴交会费的成员国承担。

17. 行政协调会注意到,这项建议是根据财政状况恢复正常来预测的。但预其财政状况在最近的将来会恢复正常是不现实的。行政协调会把储备帐户或基金纯粹视为各组织根据本身情况可资使用的财政管理工具之一。借款是另一种工具。对因借款而引起的利息和其他费用所建议的办法可供政府考虑。但是,行政协调会注意到,关于由政府支付未付会费的利息的这项建议迄今为止尚未为大多数理事机构所接受。

#### 建议 8

18. 这项建议的目的是尽量减少货币波动的不利影响,它规定:

(a) 以总部所在地货币支付的开支超过85%的组织应将其预算货币改为此种当地货币;

(b) 所有其他组织应审查是否可能为其经常预算支出采用以两种主要货币计算分摊经费的办法,或适当时“购买”估计所需货币的期货。

19. 行政协调会在不断研究各项措施来应付货币不稳定对预算所造成的影响。所建议的安排是行政协调会已研究了多时的安排之一。这项建议的第一部分所提及的组织的预算都是用总部所在国的货币计算的。用两种货币计算分摊会费办法已在若干其他组织里使用,行政协调会已作出安排按时注意所得结果。行政协调会也会密切注意购买货币期货办法所取得的经验,这种办法是在所需货币的市场条件有利时采取的。