

《集束弹药公约》

6 July 2017
Chinese
Original: English

缔约国第七次会议

2017年9月4日至6日，日内瓦

临时议程项目 8(i)

审查《公约》现况和实施情况以及对于实现
《公约》目标至关重要的其他事项

执行关于执行支助股筹资的财务程序

关于对《集束弹药公约》执行支助股筹资的财务程序 进行审查的要素的报告

《公约》一般现况和实施情况工作组协调员(波斯尼亚和黑塞哥维那和瑞士)提交

1. 2015年9月在克罗地亚杜布罗夫尼克举行的《集束弹药公约》第一次审议会议通过了若干有关《集束弹药公约》执行支助股(支助股)的决定。会议《最后报告》(CCM/CONF/2015/7)第28段通过了“执行支助股财务程序”。决定还指出，将在缔约国第七次会议上审查这些财务程序。
2. 一些《集束弹药公约》缔约国在审议会议上就通过的财务程序作出了声明和/或保留，或对其立场作了解释，其中大多数国家的立场自审议会议以来似乎未发生重大变化。
3. 到目前为止，第一次审议会议通过的财务程序仅适用了一个完整的财务周期(2016年)，审查这些程序有赖的基础因此比较薄弱。
4. 本报告将对杜布罗夫尼克《最后报告》附件五所载财务程序的条款依次进行审查。

预算(第3-6段)

5. 支助股为下一个财务周期编写了年度工作计划和预算，供缔约国在每次缔约国会议上审议和批准。支助股为2016-2020年期编写的年度预算经第一次审议会议决定，迄今为止，年度工作计划/预算所载确认表明，没有必要偏离该决定。



6. 第六次缔约国会议就上述文件所作的交流非常有限，因为交流的目的仅在于确认已作出的决定。随着时间推移，缔约国不妨考虑支助股是否有必要每年编写这样一份文件，还是只应在审议会议通过的五年预算发生偏离的情况下编写文件。

捐款(第 7-9 段)

7. 捐款机制是第一次审议会议通过的财务程序的核心内容。该机制在 2016 年的完整预算周期中得到实施。2016 年期间，《集束弹药公约》主席基于审议会议做出的决定，四次向缔约国通发函件，索取捐款。每封函件都载有一个 Excel 表，其中注明财务程序确定的每个缔约国在 7a 和 7b 项下相应的捐款额。捐款只有在完全覆盖 7a 和 7b 项总合需要的情况下，才能满足支助股预算资金的要求。

2016 财政年度的捐款情况如下：

7a 项	- 捐款额：117,731.93 瑞郎 - 捐款来自 37 个缔约国 - 本项覆盖率：62%
7b 项	- 捐款额：143,261.51 瑞郎 - 捐款来自 34 个缔约国 - 本项覆盖率：50.5%
7c 项	- 捐款额：212,140.16 瑞郎 - 捐款来自 8 个缔约国 - 4 个缔约国除 7a 和 7b 项以外，还提供了自愿捐款 - 2 个缔约国除 7a 项以外，还提供了自愿捐款 - 2 个缔约国提供了自愿捐款，未对 7a 和 7b 项捐款
捐款总额	- 477,372.24 瑞郎(支助股预算= 471,762 瑞郎) - 捐款来自 39 个缔约国

8. 在提供捐款的 39 个缔约国当中，大多数国家作了 7a 和 7b 项下的捐款，并根据分摊比额表供资。在 39 个缔约国当中，有 37 个国家作了 7a 项下的捐款，其中许多国家确认，它们认为此项捐款具有强制性。

9. 有 34 个缔约国同时作了 7a 和 7b 项下的捐款。这一事实似乎表明，许多国家认为 7b 项与 7a 项性质相同。但是，据报告，在审议会议上通过的财务程序案文令人对 7b 项的性质感到困惑，并非所有 34 个缔约国都平等对待 7a 项和 7b 项捐款。为了进行 7b 项下的捐款，一些国家不得不依靠与强制捐款来源不同的内部预算资金。

10. 三个缔约国作了 7a 项下的捐款，但未进行 7b 项下的捐款，它们认为前者有约束力，后者无约束力。但是，其中两个缔约国作了 7c 项下的捐款，而且金额远远高于呼吁它们在 7b 项下捐款的金额。

11. 两个缔约国只作了 7c 项下的捐款，但金额低于其 7a 和 7b 项下相应的金额。

12. 最后，有四个缔约国除了对 7a 和 7b 项捐款以外，还提供了 7c 项下的自愿捐款，金额高达 120,000 瑞郎，进而满足了总预算相当大的一部分需要。

13. 如果支助股 2016 年的预算完全得到满足，则主要是因为一些国家除 7a 和 7b 项以外，还进行额外捐款；此外，除个别例外，所有主要的捐助国都提供了大量捐款。

14. 关于落实 7a 和 7b 项的问题，还需指出以下几点。

15. 7a 项的设想是：不仅缔约国应当为支助股举办缔约国会议相关活动提供资金，观察员国也应提供资金。非《集束弹药公约》缔约国参加缔约国会议是公约促进普遍加入的方法之一，与会受到积极鼓励和促进。上述两个方面部分矛盾，任何国家与会都会产生财务影响，导致非缔约国更难以作出是否参加缔约国会议的决定。

16. 另一个问题涉及 7a 和 7b 项费用 40% 和 60% 的比例分配。该比例分配源自审议会议的讨论以及与会者对支助股活动的初步评估。情况之所以复杂，还因为支助股当时还没有完全开始履行所有职能。支助股对用于举办缔约国会议(相对于其他活动)实际投入的时间进行更仔细的评估，可能有助于了解审议会议作出的 40% 和 60% 的比例分配是否完全符合现实情况。将支助股的活动划分为缔约国会议筹备活动和履行其他任务，这样做本身可能就具有人为性质。支助股一年到头都在为主席、协调员和缔约国提供支持，帮助开展缔约国会议规定的活动。尽管可以对 40/60 的比例分配进行讨论，以更好地反映出为筹备缔约国会议投入的实际工作量，但是，一个更基本的问题是：是否应继续保持 7a 和 7b 项，还是应该为筹备缔约国会议的捐款规定一个单一项目？也许后一备选办法能够更好地体现出支助股的实际工作架构，特别是因为执行的最后期限即将到来，执行问题正在变得越来越复杂。

17. 许多缔约国 2016 年没有为《集束弹药公约》支助股提供捐款，也没有对《集束弹药公约》主席的函件采取行动。这类缔约国约有 60 个。以下因素也许可以解释这种状况。

18. 审议会议上通过的财务程序较为复杂，可能是原因之一。缔约国收到联合国日内瓦办事处关于举办《集束弹药公约》缔约国会议的一张账单，又收到支助股的一张账单，这一现象令人困惑。最后，《集束弹药公约》主席发出的关于为支助股捐款的信函是一封通发函件，这也许也是一些缔约国没有作出反应的原因。

19. 可以通过一些措施处理缺乏反应的问题，其中一些措施可能已部分实施。主席定期开展外联活动，或由支助股对杜布罗夫尼克决定及其运作方法作出解释，可能有助于提高缔约国的认识，也能更好地澄清问题。主席在要求捐款时发出更具有针对性的信函(而非通发信函)似乎也是一项重要措施。

20. 上述措施不仅适用于主席发出的信函，而且也适用于所附账单。与日内瓦办事处为举办裁军条约缔约国会议发出的账单形似的账单，不仅令缔约国感到熟悉，而且这类文件可能(即使不必然)有助于推动一些缔约国的法律部门同意进行捐款。

21. 审议会议上通过的财务程序似乎没有纳入一个方面，即财务程序的时间框架。例如，这些程序没有规定何时应发出要求捐款的信函，捐款应在什么理想时间汇出。澄清这方面的内容可能尤其有益于支助股改进规划和管理现金流。

22. 支助股 x+1 年的预算是在通常于 x 年第三季度举行的缔约国会议上通过的。为了加强规划和可预测性，要求捐款的函件原则上可在 x 年 10 月底之前发出。可在该信函中要求缔约国在 x+1 年 3 月底之前提供捐款。这一截止日期可作为主席就捐款采取后续行动的基础。一些条约遵循这一时间框架，主要是为了确保支助股所需的现金流，因为支助股的支出从 x+1 年的第一个月开始。

23. 关于可预测性的问题，还必须指出，只有几个缔约国在财务程序的鼓励下，作出了多年承诺，但这些承诺周期都不超过两年。同样，极少(如果有的话)的缔约国在缔约国会议上介绍将在今后财务周期捐款的数额。

24. 最后必须指出，在审议会议上通过的财务程序的执行工作对支助股来说既困难又费时。大量时间不得不用在对这些捐款的追踪、明确其所属项目，以及与日内瓦国际人道主义排雷中心财务部联络，以便正确分配捐款。这些工作占用了实施工作计划和支持缔约国实施公约的资源。以上建议的一些技术措施可能在某种程度上改善目前的状况，但是，由于财务程序复杂，执行这些程序很有可能仍然非常耗时。

资金(第 10-11 段)

25. 在审议会议上通过的财务程序规定设置一笔周转准备金。程序还规定，准备金的数额由缔约国会议定期确定。迄今为止，缔约国会议尚未作出这类决定。

26. 一些缔约国专门提供了用于准备金的捐款，金额高达 16,714 瑞郎。除了这些捐款以外，支助股积累了这些年的盈余资金，这主要是因为，当初为了设立支助股接受了初始自愿捐款，但支助股开始运营的时间比预计的时间晚。此外，支助股工作人员采取轮换制履行职责。2013 年结转至 2015 年的资金余额为 355,000 瑞郎。此外，支助股 2016 年的预算结余约 70,000 瑞郎(支助股在 2016 年员额不满，所以支出低于预算)。如果缔约国同意，结转额或部分结转额可用作准备金。支助股现在员额已满，已不可能再像往年那样发生支出低于预算的情况，这就要求有充分资金覆盖支助股的预算，使支助股今后几年能够保持正常运转。

27. 为确保支助股在一切时刻拥有所需资金，以确保持续运营，准备金可发挥关键作用。支助股的支出从每年 1 月开始，因此不能依靠第三方现金流。为了确保顺利运营，支助股实际上依赖以上所述结转资金。

28. 关于确定周转准备金金额的问题，需要考虑若干要素。

29. 确定准备金金额应与其作用相联系。在审议会议上通过的财务程序确定的《集束弹药公约》支助股准备金仅考虑了临时现金流短缺的问题，目前还没有扩展至发生一次性年度赤字的情况下发挥缓冲作用的情况。可用于弥补赤字的准备金水平应高于覆盖临时现金短缺的准备金额，也需要不同的程序。

30. 《禁止杀伤人员地雷公约》为覆盖可能的年度赤字，于 2015 年设立了支助股缓冲基金，该公约确定的缓冲基金金额相当于支助股的年度预算额，还为使用缓冲基金规定了程序(在年度账户关闭后，可通过协调委员会的决定从缓冲基金支取资金)。

31. 如果准备金的作用仅限于覆盖现金流短缺，300,000 瑞郎似乎已非常充足。这一金额可覆盖八个月的人员费用，支助股能够在此期间与主席和缔约国采取必要步骤。关于指导方针，审议会议上通过的财务程序规定，从周转准备金提用的款额应尽快用缴款补还。如果支助股为弥补暂时现金流短缺不得不提用准备金，则要求支助股向主席和协调委员会告知此事也许是合理的要求。

32. 如果《集束弹药公约》缔约国决定扩大准备金的职能，纳入覆盖潜在预算赤字的作用，则准备金的金额应提高。确保这一金额相当于大约一年的预算，换句话说，为防止年度调整，将这一金额定为 500,000 瑞郎似乎是有必要的。同时可能还需提供使用准备金的指导，包括为使用准备金覆盖预算赤字获得批准的指导。也许应规定，任何支取行为都应获得协调委员会的批准。还应规定，从准备金中提用的款额在实际可能的情况下应尽快补还。

审计(第 12 段)

33. 第 12 段的规定已执行，程序得到遵守，要求的文件已提交。

总结

34. 本审查仅以一个完整财务周期为基础，所以只能作为对第一次审议会议上通过的支助股财务程序的初次和部分审查。需要在财务程序执行几年后进行新的审查，以便更全面地评估这些程序的有效性。在第二次审议会议上进行这项评估是自然的做法。

35. 在审查财务程序时必须指出，审议会议上通过的决定表明，财务程序必须满足自主性、可预测性和可持续性三项原则。

36. 要确保满足自主性原则，明显需要取得明确的进展和作出努力。支助股为《集束弹药公约》的所有缔约国提供服务，但为第一个周期提供捐款的只有不到一半的缔约国。

37. 财务程序是否满足可预测性和可持续性原则也仍然不清楚。2016 年，39 个缔约国中有 37 个国家作了 7a 项下的捐款，34 个国家作了 7b 项下的捐款，因为它们认为这些项目具有强制性，这是一项初步积极进展。此外，除个别例外，大多数主要的捐助者都提供了捐款，这也是一个积极的迹象。

38. 但是，必须指出，2016 年的预算之所以得到满足，仅仅是因为一些缔约国在 7a 和 7b 项捐款以外还提供了自愿捐款。这些捐款覆盖了四分之一以上的预算。上述缔约国当中的某些国家表示，不能想当然地认为它们能够再次提供这类捐款。

39. 财务程序仅仅显示出，如果主要捐助者每年提供与 7a 项和 7b 项对应的捐款，那么资金就是可预测和可持续的。但是，如果其中一些捐助者不再提供这类捐款，可预测性就会受到影响。随着时间推移，这还可能影响那些在 7a 和 7b 项捐款以外进行大量自愿捐款的缔约国的决心。

40. 最后，在进行更有条理的讨论，探讨如何确保提供可持续和可靠资金，使支助股能够履行缔约国为其分配的职能时，应纳入上述考虑因素，以便下次审议会议更新和在可能的情况下加强财务程序。