



国际民用航空组织

A35-WP/26  
AD/8  
5/7/04

工作文件

## 大会第 35 届会议

### 行政委员会

- 议程项目 41: 财务问题  
议程项目 41.3: 关于周转基金的报告

### 关于周转基金的报告

#### 摘要

本文件报告了周转基金额度的合适性、本组织的财务状况以及影响到周转基金所需额度的财政趋势。文件建议将周转基金额度保留为 600 万美元，并授权理事会，如果当下一个三年期内出现紧迫需求，审查周转基金额度并将其提高到至多 800 万美元。

大会的行动在第 5 段。

#### 参考文件

Doc 9790 号文件，《大会有效决议》（截至 2001 年 10 月 5 日）  
Doc 7515/11 号文件，《国际民航组织财务规定》

## 1. 引言

### 1.1 大会第 A33-28 号决议的决议条款 2 明确规定：

- “a) 2002 年和 2003 年的周转基金额度仍为 600 万美元；
- b) 理事会应当不迟于 2003 年 11 月审查周转基金的额度，以决定 2004 年是否需要增加；
- c) 如果理事会确定有这种必要，2004 年的周转基金额度定为 800 万美元，但须允许 2002 年比额表核准后成为本组织成员的新国家缴纳的预付款将使该额度有所增加。届时应当由理事会审查为增加额供资的选择，并决定提供资金的方式；

.....

- e) 理事会应当向大会下届常会报告：
  - i) 根据 2001 年、2002 年和 2003 年的经验，周转基金的额度是否足够；
  - ii) 普通基金和周转基金的财政状况是否表明需要向缔约国摊款以弥补拖欠会费造成的现金亏空；
  - iii) 借款权额度是否适当；”

1.2 根据财务规定 7.3 b) i) 条的规定，周转基金（WCF）用于在必要情况下为普通基金垫付款项，以便在收到缔约国所分摊的会费之前，为预算拨款提供资金。一旦普通基金内有了资金，则应尽快偿还从周转基金预支的款项。

1.3 理事会于 2003 年 11 月审查了周转基金额度，决定 2004 年没有紧迫提高周转基金额度的需要。此外，理事会决定将未来周转基金额度的问题推迟交由大会予以审议。

## 2. 收入和支出的流动情况

2.1 周转基金的使用需要由下列因素决定：

- a) 收到缔约国摊款的时间；
- b) 预算开支的支付时间；和
- c) 普通基金内累积现金结余的可用性。

2.2 杂项收入为经常方案预算拨款提供 7% 到 8% 的资金。剩余的 92% 到 93% 的预算拨款由缔约国的摊款提供。因此，定期收到摊款对于确保开支的按时支付、现金的有效管理以及本组织的财务稳定都是至关重要的。

2.3 人事费和非人事费各为预算开支的 84% 和 16%。虽然某些开支属于定期开支，可以拖到年终支付，但是很大一部分的开支都是在整个年度内平均支付的。按照核准的预算，2004 年每月平均支出额估计为 490 万美元，其中大约有 450 万美元是由缔约国的摊款或现金结余所提供的。根据将要核准的预算水平而定，下一个三年期内每月平均支出额很有可能增长。

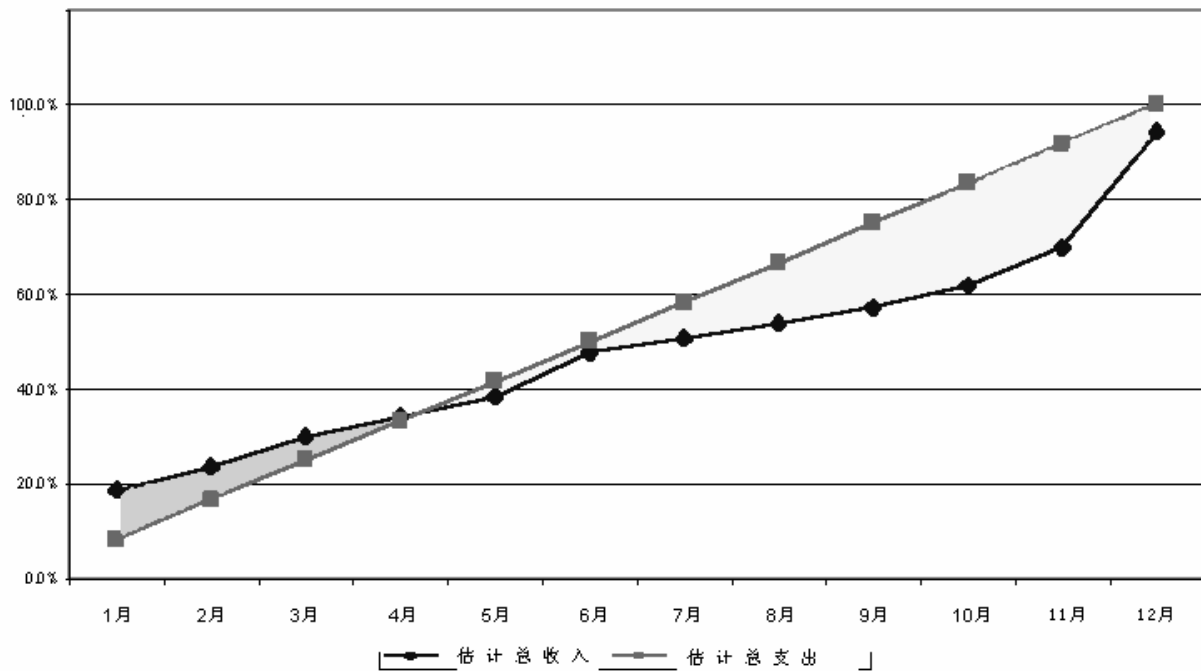
2.4 表 A 列出了从 1998 年到 2003 年 12 月 31 日每个季度结尾所收到的当前年度摊款的累积百分比，并列出了前 5 年平均收取会费率，同时伴有相应的估计预算开支，以作比较。平均收取会费额和估计支出额之间的差异表示当年度是否有现金流动结余或现金流动亏空。正如表 A 所示，到每年 9 月份，累积收到的摊款与估计支出额相比，平均要少 17.7%。

表 A  
所收摊款与摊款所供资的支出额相比的累积百分比

	所收摊款的百分比						过去 5 年 平均数	估计支出 百分比	现金流动结余/(短缺) 百分比
	1998	1999	2000	2001	2002	2003			
3 月	33.3	27.3	22.8	34.4	32.3	22.0	30.0	25.0	5.0
6 月	42.9	55.6	38.8	50.4	51.0	41.1	47.7	50.0	(2.3)
9 月	52.1	63.1	47.6	63.8	59.6	57.1	57.3	75.0	(17.7)
12 月	95.3	95.2	93.5	94.5	93.8	95.3	94.5	100.0	(5.5)

2.5 下面的图 1 显示出了根据本组织过去所经历的趋势，某一特定财政年度内，累积收到摊款和相关的摊款所供资的支出的典型规律。从图表中可以看出，直到 4 月份，收到的会费通常都足以抵付支出。从 6 月开始，收入和支出之间的差距逐渐扩大。9 月到 11 月之间，现金短缺占由会费供资的预算的 18%到 22%不等。如果假定预算水平与 2004 年的预算水平相同，并且没有现金结余帮助补充摊款，那么 9 月底和 11 月底所累积的现金流动短缺将分别为 750 万美元到 1 130 万美元。

图 1  
收入和支出的规律

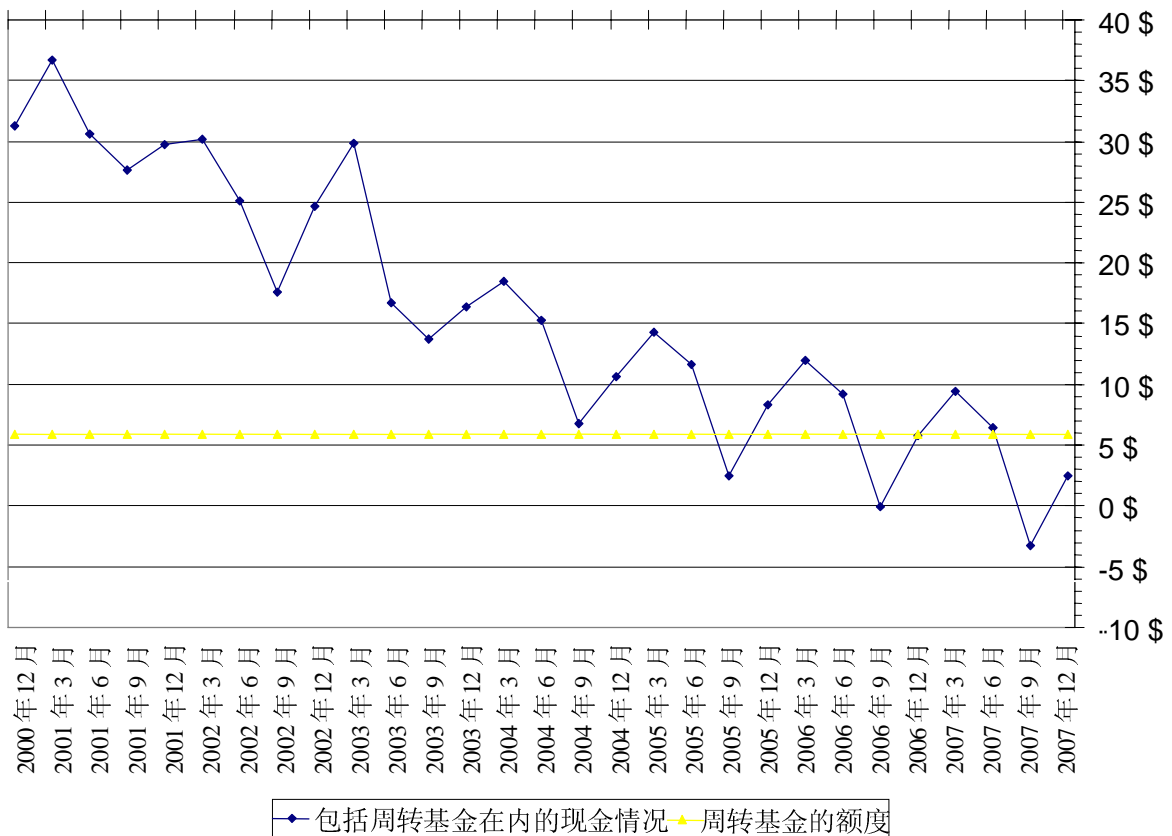


2.6 过去几年，由于普通基金内累积的现金结余可供使用，因此，没有必要动用周转基金的资金。1995 年到 1997 年财政年度期间，本组织一直都有年度现金结余，因此至 1998 年累积现金结余达 2 360 万美元。虽然部分累积现金结余分配给了各缔约国，但是较大部分的现金结余逐渐用于实施新的方案，或者补充经常方案预算，以减少缔约国的年度摊款。

2.7 从年度帐户中可以看出，至2002年12月31日为止，普通基金和周转基金的实际现金结余为2 470万美元。至2003年12月31日为止，实际现金结余为1 630万美元，其中600万美元属于周转基金。2004年，根据大会第A33-23号决议的决议条款B2和B3的规定，累积的560万美元的现金结余将用来为经常方案支出提供资金，从而进一步减少了普通基金中可用的现金。

2.8 图2显示出了基于过去的趋势和预算预测，从2000年到2003年12月31日每个季度结尾时普通基金（包括周转基金在内）的现金状况，以及直到2007年年底的预测。从图表中可以看出，本组织的现金状况很有可能逐渐恶化，尤其是考虑到当前收到摊款的规律。据估计，到2004年9月时，除了周转基金内600万美元的余额之外，其他所有现金都会被用掉，周转基金可能会成为本组织经常方案预算的唯一现金缓冲。2004年之后，现金流动情况很有可能更为不稳。如果会费收入的规律保持不变，而支出按照计划进行的话，那么本组织将不得不动用周转基金的资金，用来为2005年至2007年第三季度和第四季度的预算活动提供资金。

**图 2**  
**实际和预测的现金状况**  
(以百万美元计)



2.9 本组织的现金流动问题是由于在有关年度及之后迟付会费所造成的。某些缔约国持续逃避其财政义务的做法是不可接受的，并可能导致提高周转基金额度，从而对全体缔约国产生不良影响。除非能够按时收到缔约国根据财务规定在会费应缴年度缴纳的摊款，否则本组织的财务将会面临压力。除了周

转基金之外，没有任何其它储备基金，以备 2004 年及以后的应急之需。此外，从图 2 可以看出，2007 年，周转基金的当前水平可能会不足以满足本组织的需求，可能需要多达 400 万美元的额外现金资源，用于补充周转基金。

### 3. 借款权

3.1 1998 年，大会（A32-28）授权秘书长在必要情况下，经财务委员会事先核准，借贷款项为经常拨款和补充拨款提供资金，但是在三年期的任何时候，本组织未清偿的负债总额都不能超过 300 万美元。大会第 A33-28 号决议的决议条款 2 d) 规定继续这一借款权。由于手头上有足够的资金，所以一直没有必要动用这一借款权。

3.2 除了商业借贷之外，国际民航组织唯一的其它潜在资金来源就是 AOSC 结余或其它特别基金和帐户。如果依赖其它基金和特别帐户的现金，而不是保障周转基金的合适额度，这种作法在原则上和实践中都是有缺陷的，而并非一个谨慎的财务选择。

3.3 虽然没有动用过借款权，但是考虑到各种不稳定性，以及未来预期的现金流动的风险性质，今后几年中将借款权保持在当前水平将是一种谨慎的作法。但是，这种临时现金亏空的供资途径，如果有任何必要使用的话，应当被看作是在极端情况下才能动用的最后手段。

### 4. 周转基金额度

4.1 大会第 A29-30 号决议将周转基金的当前额度规定为 600 万美元，自 1994 年开始生效。杂项收入多年来一直比较稳定，因此周转基金主要用于为杂项收入未涵盖的每月支出提供资金。1994 年，周转基金额度涵盖了大约 1.5 月的由摊款供资的预算开支，而在 2004 年，周转基金足以涵盖大约 1.3 月的此类开支。2005 年及以后预算水平提高，就可能进一步降低这一比例。比较之下，如果周转基金额度是 800 万美元，则在 2004 年，本组织的周转基金将足以涵盖未由杂项收入供资的 1.7 月的预算支出。

4.2 理想上而言，本组织应该有两个月的周转基金缓冲要求，以便确保经核准的方案得到适当实施，并且及时支付其承付款项。过去累积的现金结余帮助了本组织克服会费缴纳方面的严重拖延问题。但是由于累积结余将会分配或用掉，所以从 2004 年开始，本组织可能会遇到现金流动问题，下一个三年期内，情况将有可能恶化。关于这一点，应该指出，现金流动预测基于这样一种假设，即摊款的流入情况将反映以前的趋势，而支出将按计划进行。如果这一规律发生任何变动，尤其是在收到摊款方面发生任何未预见到的拖延情况，那么这将使所预测的现金状况进一步恶化。

4.3 正如 2.5 段所述，根据 2004 年开支水平的分摊预算，9 月到 11 月期间的现金流动短缺大约在 750 万美元到 1 130 万美元的范围。如果将周转基金额度提高到 800 万美元，这仅仅达到估计短缺的最低水平。

4.4 理事会在 2003 年 11 月审查周转基金额度时，决定没有紧迫提高周转基金额度的需要，近期内可以将周转基金额度保持在当前的 600 万美元。但是，如果某些缔约国继续拖延支付会费，在下一个三年度内可能需要提高周转基金额度。因此，理事会建议大会授权理事会定期监督周转基金额度，如果当

下一个三年度期间出现紧迫需求时，将周转基金额度提高到至多 800 万美元。对周转基金的任何调整将基于核准提高的年度内生效的比额表。

## 5. 大会的行动

5.1 上述结论和建议摘要载于附录所附的大会决议草案之中，理事会建议大会予以通过。

-----

## 附录

### 提交大会第 35 届会议通过的决议草案

#### 决议 41.3/1

#### 周转基金

#### 大会：

##### 1. 注意到：

- a) 按照第 A33-28 号决议，理事会报告了，大会也审议了周转基金的足够数额以及有关借款权的问题；
- b) 近年来，拖欠会费的累积，连同当年会费的迟付，在造成财政不确定的同时，对工作方案的实施构成了日益增长的障碍；
- c) 国际民航组织较长的三年预算周期，影响到周转基金数额和借款权的确定应取审慎作法，因为只有大会才能向缔约国征收摊款；
- d) 鉴于国际民航组织长期工作人员的数量，本组织每月至少有一笔无法减少的人事费必须支付。这一数额的费用是难以通过调整工作方案实现短期削减来加以解决的，因为长期工作人员仍然在职，无论如何必须支付其薪资；
- e) 平均而言，到每年九月份，累积收到的摊款比估计支出额平均少 17.7%；
- f) 根据过去的趋势，9 月底和 11 月底累积的平均年度现金流动短缺可能在 750 万美元到 1 130 万美元的范围；
- g) 经验表明，某些国家在年初应缴会费时，没有予以缴付，国际民航组织甚至都不能指望这些国家在有关年度的年底前缴纳会费，某些缔约国对于公约规定的其财政义务的这种令人不可接受的逃避行为正在造成本组织内严重的财政危机，可能影响到全体缔约国；和
- h) 只要现金流仍不确定，国际民航组织便需要周转基金作为缓冲，利用该基金偿付其不可避免的现金承付款项；
- i) 理事会于 2003 年 11 月审查了周转基金额度，并决定在 2004 年没有将其额度从 600 万美元提高到 800 万美元的迫切需要。

##### 2. 决定：

- a) 周转基金额度仍为 600 万美元；

- b) 理事会应当不迟于 2004 年、2005 年、2006 年和 2007 年 11 月，每年审查周转基金的额度，以决定在该年度或下一个年度是否迫切需要增加；
  - c) 如果理事会确定有这种必要，周转基金额度应定为不超过 800 万美元，但须允许比额表核准后成为本组织成员的新国家缴纳的预付款将使该额度有所增加。对周转基金的这些调整将基于核准提高周转基金额度的年度内生效的比额表；
  - d) 授权秘书长，经理事会财务委员会事先核准，通过从外部借贷履行本组织即期义务所需的金额，为不能从普通基金和周转基金中供资的经常和补充经费筹资，并要求秘书长尽快偿还这些资金；本组织此类负债的未清偿总额在三年期间的任何时候都不得超过 300 万美元；
  - e) 理事会应当向大会下届常会报告：
    - i) 根据 2004 年、2005 年和 2006 年的经验，周转基金的额度是否足够；
    - ii) 普通基金和周转基金的财政状况是否表明需要向缔约国摊款以弥补拖欠会费造成的现金亏空；
    - iii) 借款权额度是否适当；和
  - f) A33-28 号决议不再有效，特此取代。
3. 敦促：
- a) 所有缔约国尽早缴纳当年应付的会费，以便减少本组织不得不从周转基金中提款和倚靠外部借款的可能性；和
  - b) 如同[ ]号决议所呼吁的那样，拖欠会费的缔约国尽快履行对本组织承担的义务。