



大会 — 第 41 届会议

执行委员会

议程项目 22：资源调集和自愿基金

关于资源调集和自愿基金的报告

（由国际民航组织理事会提交）

执行摘要

2016 年，国际民航组织大会第 39 届会议通过了 A39-26 号决议：资源调集，列明了资源调集能力建设的目标，旨在为实现本组织的使命取得充分、可预测和可持续的自愿捐助。2019 年，作为对 A39-26 号决议的修改，国际民航组织大会第 40 届会议通过了 A40-22 号决议：资源调集，以进一步便利其与金融机构共同努力，支持联合国可持续发展目标（SDGs）和国际民航组织不让任何国家掉队（NCLB）举措。本文件提供了一份关于资源调集的进展报告，以供大会审议。

行动：请大会：

- a) 对从各成员国、捐助方和相关利害攸关方收到的自愿捐助表示赞赏；
- b) 敦促各成员国、国际组织、业界、捐助方、相关利害攸关方和金融机构继续向国际民航组织提供自愿财务和实物捐助，以支持国际民航组织的使命和实现各项战略目标。这样做旨在协助各国加强其航空运输系统，包括不让任何国家掉队（NCLB）举措，为此目的通过为 2023 年至 2025 年业务计划中没有供资的活动和转型目标提供捐助，因而补充国际民航组织工作方案中经常方案预算没有涵盖或供资不足的部分；和
- c) 认识到伙伴关系对于加强民航部门、包括国际民航组织的能力和资源的重要性。

战略目标：	本工作文件涉及所有战略目标和所有辅助战略。
财务影响：	本文件提及的国际民航组织各项活动，预期将按照国际民航组织 2023 年至 2025 年业务计划的指导，在 2023 年至 2025 年经常预算和/或来自预算外捐助的可用资源内开展。
参考文件：	A40-22 号决议：资源调集 国际民航组织 2023 年—2024 年—2025 年业务计划 国际民航组织资源调集政策 Doc 10140 号文件：《大会有效决议》（截至 2019 年 10 月 4 日） 国际民航组织向各国提供实施支助的政策 A41-WP/24 号文件：国际民航组织技术援助方案和实施支助

1. 背景

1.1 航空运输是一个关键促成因素，以实现国家的社会和经济发展目标，并在全球范围实现 2030 年可持续发展议程的可持续发展目标（SDGs），达到这些目标将部分取决于具备财政资源。国际民航组织通过其规范性工作和实施支助活动促进在国家、地区和全球一级的可持续发展，其调集资源和有成效地使用财务捐助的能力是交付其各项战略目标的能力的核心所在。

1.2 国际民航组织 2023 年至 2025 年业务计划（BP）反映了国际民航组织对于实现本组织使命的承诺，利用多种供资来源协助其 193 个成员国确保国际民用航空安全、安保、高效、可存续和可持续。国际民航组织的工作范围及其三年期运行计划不断扩展，而国际民航组织经常预算（RB）能力仍然有限，不能满足国际民航组织的全部供资需要。因此，国家和其他机构在自愿基础上提供的捐助，日益成为推进国际民航组织使命的一个重要手段。按照理事会于 2016 年 3 月通过的国际民航组织资源调集（RM）政策（参阅 C-DEC 207/11 号决定），对国际民航组织自愿基金的此种自愿财务捐助，通过为国际民航组织工作方案中没有供资的活动提供资金而补充经常方案预算。本工作文件包括一份综合报告，在附录 A、B 和 C 中介绍 2019 年—2020 年—2021 年对国际民航组织自愿基金（VFs）的财务捐助，趋势分析载于本文件第 2 节。

1.3 在国际民航组织 2023 年至 2025 年业务计划范畴内，国际民航组织引入了一个转型目标，其产出将提高实现本组织五大战略目标的效率和成效。这样的转型变革涉及的领域有人力资源、遵规和价值观、数字转型、网络安全、财务管理和良好治理（包括例如战略规划、加强伙伴关系和资源调集努力）。理事会成立了一个转型基金，接收对实施转型目标的财务捐助。

1.4 国际民航组织理事会在其第 225 届会议上批准了一项新的国际民航组织向各国提供实施支助的政策，将对技术合作和技术援助方案、项目、活动、产品和服务的管理进行协调统一。这项政策的主要目的是加强国际民航组织实施支助活动的协调和管理，更好地满足成员国的需要。秘书处预计其资源调集政策将带来益处，尤其是一旦该项政策的实施得到推进。关于这项政策的信息在议程项目 25 之下另行提交（参阅 A41-WP/xx 号文件）。

1.5 对所收到的自愿捐助的分析

1.5.1 国际民航组织感谢所有自愿供资伙伴在 2019 年至 2021 年三年期的捐助。应该强调，不指定专门用途的自愿捐助能给国际民航组织提供更大的灵活性，以根据需要为国际民航组织三年期运行计划中只有部分供资或没有供资的活动排定资金使用的优先顺序。2019 年至 2021 年，国际民航组织所有自愿基金累积收到的捐助计 2 610 万加元，比之前的 2016 年至 2018 年三年期¹（4 560 万加元）减少 43%，比 2013 年至 2015 年三年期（1 450 万加元）增加 80%。2019 年至 2021 年，2 200 万加元（84%）由国家捐助，410 万加元（16%）由其他方面捐助。2019 年至 2021 年对自愿基金最大的财务捐助方为美国（690 万加元）、中国（640 万加元）、欧洲委员会（220 万加元）、韩国（150 万加元）和沙特阿拉伯（140 万加元）。

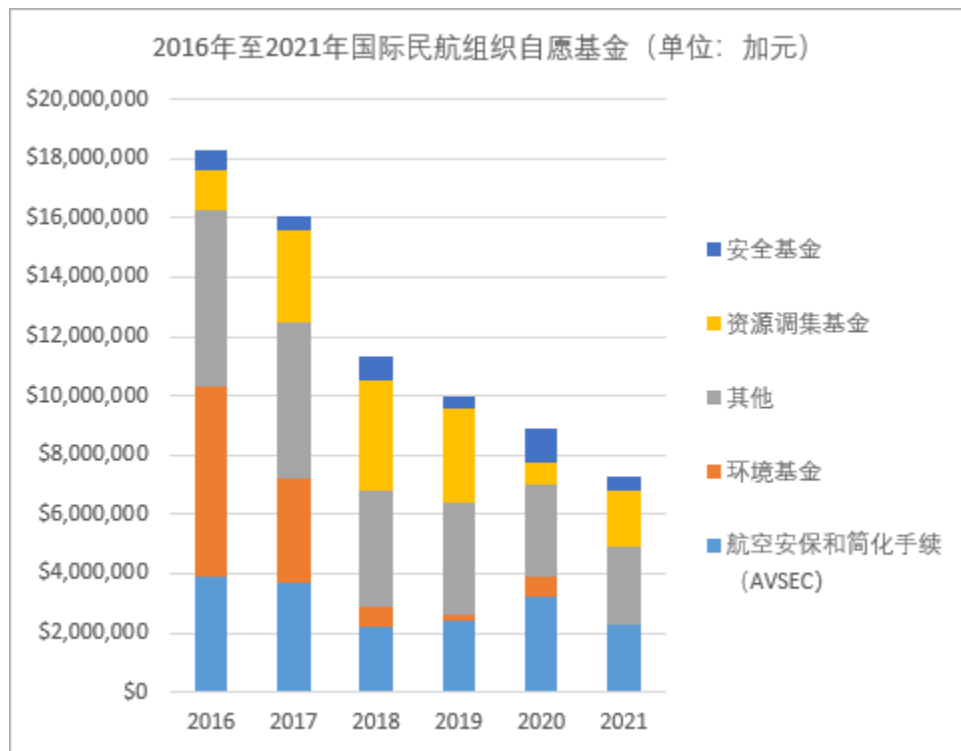
¹ 理事会网站上登载的 2016 年至 2018 年数据仅包括主要自愿基金；从 2019 年起，所有自愿基金均包括在报告之中。为了能进行准确的趋势分析，本工作文件中 2016 年至 2018 年的年度捐助包括所有自愿基金。

1.5.2 国际民航组织也非常感谢 2019 年至 2021 年从国家收到的宝贵的实物捐助。在此期间，成员国通过派遣免费人员（包括短期或长期借调人员）和/或组织大会、活动、峰会、会议和讲习班，为国际民航组织提供支持。2019 年至 2021 年期间免费提供人员²的前五大国家为中国（600 万加元）、法国（280 万加元）、美国（260 万加元）、新加坡（260 万加元）和土耳其（140 万加元）。

1.5.3 国际民航组织还感谢担任国际民航组织总部、地区和地区分办事处等办事机构东道国的所有成员国，即加拿大、中国、埃及、法国、肯尼亚、墨西哥、秘鲁、塞内加尔和泰国。

1.5.4 按捐助方和自愿基金列示的 2019 年至 2021 年自愿财务捐助清单见于附录 A。此外，按自愿基金列示的同一时间框架的捐助收支报表载于附录 B，2019 年至 2021 年提供的免费人员的清单载于附录 C。最后，附录 D 载有对每一基金及其用途的描述以供知悉。方案最新情况包括在关于技术援助（TA）的文件中（参阅关于技术援助的 A41 工作文件）。

1.5.5 对 2016 年至 2021 年自愿财务捐助的分析表明，过去六年间国际民航组织全部自愿基金收到的捐助总体上呈现下滑趋势，减少了 60%（从 2016 年的 1 830 万加元降至 2021 年的 730 万加元）。尽管 COVID-19 大流行对全球民航和国际发展供资预算造成破坏性财务效应，但总体趋势敲响了警钟，因而有理由齐心协力采取行动以力图扭转。



² 免费人员赞助的等量加元值。

1.6 解决财务下滑趋势和 COVID-19 大流行的效应

1.6.1 国际民航组织秘书处正在起草一份国际民航组织资源调集战略，其实施旨在扭转自愿基金所收到的自愿财务捐助的下滑趋势，并加大力度及时从公共和私营部门捐助方调集优质、多年和灵活的资源，满足国际民航组织 2023 年至 2025 年业务计划中反映的那些没有供资的活动的需求。预计资源调集政策也将惠及通过国际民航组织不同方案向各国提供的实施支助。资源调集战略将经过一个广泛的磋商流程，以确保获得内部和外部所有相关利害攸关方的认同，并将 2023 年至 2025 年业务计划和国际民航组织资源调集政策用作其基石。

1.6.2 秘书处将按照国际民航组织 2023 至 2025 年业务计划搜集和汇总一个没有供资的优先活动费用清单，并拟定简短业务案例和招募说明书。国际民航组织资源调集平台将存储这些信息，秘书处将依照一份倡导计划与潜在捐助方和伙伴就寻求供资和其他资源开展相关外联。

1.6.3 加强国际民航组织的资源调集职能对于支持资源调集战略的实施必不可少。与捐助方构筑信任涉及建立和培养长期伙伴关系，国际民航组织只有通过一个稳健的资源调集职能才可对之加以管理，这包括可持续的人力资源以及工具和流程。按照 2023 年至 2025 年业务计划引段中新推出的转型目标，国际民航组织在力求使资源调集职能制度化，提升资源调集平台和资源调集网络，并为捐助方提供一站式服务，将其发展优先事项与国际民航组织和成员国的优先事项进行比对，以及为其捐助提供认可和曝光的机会。

1.6.4 为国际民航组织创新方案调集资源推动了秘书处在 COVID-19 大流行严峻财务形势下的努力。由于捐助方预算紧张，国际民航组织将其外联工作的主要重点置于[实施套包 \(iPacks\)](#)、[预防和管](#)
[理民用航空公共卫生事件协作安排 \(CAPSCA\)](#) 和国际民航组织其他关键方案，并通过 2020 年拟定的国际民航组织 COVID-19 资源调集战略协调。这一做法引起了捐助方为实施套包融资的极大兴趣，这可作为一个新的补充性方法，帮助弱小达到联合国可持续发展目标 (SDGs)，以及国际民航组织的不让任何国家掉队举措。在发布国家级信件、标志战略开始实施后的九个月之内，捐助方就为实施套包的实施捐助了近 90 万加元，使全球几十个国家受益，并占国家级信件列出的 970 万加元国际民航组织资源调集要求的近 10%。

1.6.5 捐助方基本面的多样化是日益更具竞争性的捐助方环境的必然，因为运输和财政部委在遭受 COVID-19 大流行破坏性效应的冲击。随着大流行在 2020 年蔓延，国际民航组织利用关于资源调集的 A40-22 号决议与成员国、国际金融机构 (IFIs) 和多边发展银行 (MDBs) 携手合作，在 2021 年从一家多边发展银行稳获有史以来第一笔对于实施套包的财务捐助，使一个国际民航组织成员国受益。国际民航组织正在计划将这种三方安排向其他国际金融机构/多边发展银行扩大并在地理上拓展，确保按照 2023 年至 2025 年业务计划为供资需求提供多种来源。由于绝大多数有决策权的国际金融机构/多边发展银行董事会由捐助国代表组成，捐助国对国际民航组织外联工作的强有力的支持对这项努力至关重要。

1.6.6 以透明、讲道德和高效率的方式管理自愿基金，是让捐助方选择国际民航组织作为伙伴并愿意为国际民航组织工作方案划拨预算外资源的一个前提条件。2020 年，内部监督办公室（OIO）即当时的评价和审计办公室（EAO）就国际民航组织自愿基金的管理进行了一次内部审计，并建议了拟予改进的领域。因此，在 2021 年制定了管理行动计划以处理各项建议；秘书处为实施这一管理行动计划的协调工作正在进行中。这份成果制管理计划的总体目标是加强捐助方对于国际民航组织的信任，以支持成员国的民航事务。

1.6.7 最后，大幅改善和扩展与捐助方（包括国家和非国家）的协作范围、质量和影响，仍然是实现国际民航组织资源调集总体愿景的一个重要因素。发布国际民航组织伙伴关系框架秘书处指导方针是一项重大成就，以支持国际民航组织高效地与其伙伴接触，包括那些向国际民航组织提供自愿捐助的伙伴，并在问责、尽职、防止利益冲突和进行良好治理方面得到加强。

2. 结论

2.1 国际民航组织高度赞赏国家和其他捐助方的自愿财务和实物捐助。秘书处正在起草一份国际民航组织资源调集战略，以扭转自愿基金收款的下滑趋势并进一步调集人力和其他灵活的资源。这项战略的核心组成部分，是按照 2023 年至 2025 年业务计划创建一份没有供资的优先活动费用清单，包括转型目标和实施支助方案及项目，同时继续提升其资源调集能力。国际民航组织鼓励所有捐助方继续为自愿基金提供自愿财务和实物捐助，并敦促所有成员国支持国际民航组织与国际金融机构和多边发展银行的外联，以期使国际民航组织捐助方基本面多样化并支持成员国发展民航系统。

APPENDIX A

VOLUNTARY CONTRIBUTIONS FUNDS RECEIVED FROM 2019 TO 2021							
(in thousands Canadian Dollars)							
	Aviation Security and Facilitation ⁽¹⁾	Environment Fund	Resource Mobilization Fund	Safe Fund	Regional Sub- Office	Other Voluntary Contributions ⁽²⁾	TOTAL ⁽³⁾
MEMBER STATES							
Albania						17	17
Argentina						1	1
Australia						2	2
Bahrain						1	1
Belarus						1	1
Botswana						7	7
Brazil						51	51
Cabo Verde						35	35
Canada	67		54				120
Chile	13	9		13			36
China			3,273		2,180	991	6,444
Colombia						53	53
Dominican Republic						20	20
Ecuador						1	1
Eswatini						4	4
Finland						8	8
France						508	508
Germany							
Ghana						17	17
Guyana	5					5	5
India					14	8	22
Indonesia			22			244	266
Ireland							
Italy						160	160
Jamaica						2	2
Japan	390					379	769
Jordan						1	1
Kazakhstan						4	4
Lebanon						1	1
Luxembourg						10	10
Malaysia	67	133			34	71	304
Mauritius						41	41
Mexico						1,369	1,369
Mongolia						18	18
Morocco						1	1
Nepal						8	8
New Zealand						1	1
Pakistan				8			8
Paraguay						35	35
Peru							
Philippines				6			6
Portugal						23	23
Qatar			150			13	163
Republic of Korea	181		252	367	423	242	1,464
Romania						58	58
Russian Federation				316		4	320
Rwanda						24	24
Saudi Arabia			1,316			93	1,409
Serbia						5	5
Seychelles						4	4
Singapore				45		93	138
Slovenia						5	5
South Africa						26	26
Suriname						8	8
Switzerland				28			28
Thailand						79	79
Trinidad & Tobago						13	13
Tunisia						1	1
Ukraine						3	3
United Arab Emirates						36	36
United Kingdom	992						992
United States	5,648		782	459			6,889
Venezuela						12	12
OTHERS							
Airbus						82	82
ASECNA						10	10
Boeing				686		127	813
CAE				14			14
Concordia	11						11
European Commission		637				1,583	2,220
IATA				66			66
OHCHR			30				30
UNOCT	532						532
Others		24				270	294
TOTAL	7,900	803	5,877	2,009	2,651	6,886	26,126

Note(1): Includes AFI SECFAL Plan funds.

Note(2): Includes AFI Plan Fund, Human Resource Development Fund, Voluntary Air Transport Fund, ICAO Programme for Aviation Volunteers Fund, Edward Warner Award Fund, JPO, experts and other cost recovery and grant agreements.

Note(3): Certain financial contributions are intended to pay for the salaries of secondees (examples include certain US, UK and UNCCT contributions to the AVSEC/FAL fund).

Details may not add to totals due to rounding.

APPENDIX B

STATEMENT FOR VOLUNTARY CONTRIBUTION FUNDS

CONTRIBUTIONS/INCOME, EXPENSES FOR 2019 TO 2021
AND FUND BALANCE AS AT 31 DECEMBER 2021
(in thousands of Canadian dollars)

	Aviation Security and Facilitation ⁽¹⁾	Environment Fund	Resource Mobilization Fund	Safe Fund	Regional Sub-Office	Other Voluntary Contributions ⁽²⁾	Total
FUND BALANCE AS AT BEGINNING OF THE YEAR	10 536	6 552	3 753	3 722	1 157	5 476	31 196
Transfers (to) from other funds		17	(10)	5		198	209
Refund of contribution	(703)	(503)		(1 296)		(419)	(2 921)
CONTRIBUTIONS/INCOME							
Other revenue producing activities					3	719	722
Other voluntary contributions ⁽³⁾	7 900	803	5 877	2 009	2 651	6 886	26 126
Other income	471	249	150	103	105	865	1 944
TOTAL CONTRIBUTIONS/INCOME	8 371	1 052	6 028	2 112	2 759	8 470	28 792
EXPENSES							
Salaries, employee benefits and project personnel	4 675	1 487	496	38	978	4 691	12 363
Subcontracts, supplies and consumables		3 404			36	0	3 440
General operating expenses	165	101	234	268	1 146	917	2 831
Travel	1 513	73	439	87	65	1 189	3 365
Meetings	24	19	332	2	12	333	723
Administrative overhead charges	402	309	100	108	11	108	1 037
Other expenses	959	240	4 794	1 000	124	733	7 850
TOTAL EXPENSES	7 738	5 633	6 394	1 503	2 372	7 970	31 610
NET SURPLUS/(DEFICIT) FOR THE YEAR	633	(4 581)	(367)	609	387	499	(2 819)
FUND BALANCE AS AT END OF THE YEAR	10 467	1 485	3 376	3 040	1 545	5 754	25 666

Note (1) : Includes AFI SECFAL plan fund.

Note (2) : Includes AFI Plan Fund, Human Resource Development Fund, Voluntary Air Transport Fund, ICAO Programme for Aviation Volunteers Fund, Edward Warner Award Fund, JPO, experts and other cost recovery and grant agreements.

Note (3): Certain financial contributions are intended to pay for the salaries of secondees (examples include certain US, UK and UNCCT contributions to the AVSEC/FAL fund).

Details may not add to the totals due to rounding

APPENDIX C
Gratis Personnel Provided Without Charge From 2019 To 2021
(in thousands of Canadian Dollars)

	Air Navigation		Economic Development		Supporting Strategy	Total
	Safety	Capacity and Efficiency	Security and Facilitation	of Air Transport		
Gratis Personnel ⁽¹⁾						
China	1 938	1 336		339	2 400	6 013
France	1 223	698	838			2 759
United States	1 281	862			457	2 600
Singapore	1 104	1 054			402	2 560
Turkey	247	758		374		1 379
Brazil	532	327		349		1 208
Republic of Korea		362			663	1 025
Japan		504	508			1 012
Saudi Arabia	71	116	264		40	491
Dominican Republic	460					460
<i>States - Others</i>	766	1 525	594		248	3 133
<i>Non-States - Others ⁽²⁾</i>	928	578		18		1 524
Sub-total Others	1 694	2 103	594	18	248	4 657
Sub-total Gratis Staff	8 550	8 120	2 204	1 080	4 210	24 164

(1) Ten highest contributions

(2) Including contributions from private sector, international organizations, NGOs, etc.

APPENDIX D

VOLUNTARY FUNDS

Aviation Safety Fund (SAFE)

The SAFE fund has been used to assist a number of States facing challenges in building capacity, as well as rectifying imminent safety risks such as significant safety concerns (SSCs). All information on SAFE is available at <http://www.icao.int/SAFE>.

AFI Plan Fund (AFI PLAN)

The Comprehensive Regional Implementation Plan for Aviation Safety in Africa (AFI Plan) Fund supplements the existing ICAO regular budget in support of Regional Office Safety Team (ROST) missions and implementation of various projects with a view to assisting African States to improve their Effective Implementation (EI) of the critical elements in all safety-related areas, with priority given to resolving Significant Safety Concerns (SSCs). Detailed information is available at <http://www.icao.int/safety/afiplan/Pages/afiplan-fund.aspx>.

Aviation Security and Facilitation Fund (AVSEC/FAL)

Voluntary contributions to the Aviation Security and Facilitation (AVSEC/FAL) Fund are used primarily for aviation security technical assistance and training activities coordinated by the Implementation Support and Development – Security (ISD-SEC) Programme, and for the conduct of aviation security audits under the ICAO Universal Security Audit Programme Continuous Monitoring Approach (USAP-CMA). Such activities are undertaken in accordance with the Global Aviation Security Plan (GASeP) and the ICAO *No Country Left Behind* (NCLB) initiative. Additionally, voluntary contributions are used to cover ICAO Headquarters and Regional Office positions that are not funded under the Regular Programme Budget, as well as for assistance activities relating to the implementation of the security-related Standards of Annex 9— Facilitation and the Traveller Identification Programme (TRIP) Strategy. Voluntary contributions are also used to support Technical Co-operation Programme projects, such as the Cooperative Aviation Security Programmes in the Asia Pacific and Middle East Regions (CASP-AP and CASP-MID, respectively). Earmarked contributions to the Comprehensive Regional Implementation Plan for Aviation Security and Facilitation in Africa (AFI SECFAL) Plan that support its activities and missions are also managed under the AVSEC/FAL Fund by the ESAF Office.

Environment Fund (ENV)

The Voluntary Environment Fund (ENV) supports specific environmental protection activities arising from the decisions of the ICAO Assembly and/or the ICAO Council for which there has been no budget provisions to support these activities. Most of the ENV Fund is directed to support a specific project or initiative (i.e., funds are earmarked). Currently, funding source for specific assistance project by the European Union is on going, it is the Second Phase of the ICAO Assistance Project with the EU Funding on Capacity Building for CO2 Mitigation from International Aviation and the part under ICAO implementation received funding of 1.5M Euros for the development of Action Plans in 10 African States. Such a project is implemented with respect to the donors' rules on quality assurance and audits.

Human Resources Development Fund (HRDF)

The Human Resources Development Fund (HRDF) serves to support opportunities for capacity building in civil aviation in African States and to assist these States to better meet the human resources needs for operational efficiency and continuous implementation of ICAO Standards and Recommended Practices (SARPs) and other programme activities. Further information is available at <https://www.icao.int/annual-report-2014/Pages/supporting-implementation-strategies-human-resources-capacity-building-initiatives.aspx>.

Voluntary Air Transport Fund (TRAF)

The Voluntary Air Transport Fund (TRAF), was recommended by the Sixth Worldwide Air Transport Conference (ATConf/6) and serves to support ICAO's work in the air transport field in a consistent, transparent, efficient and timely manner. The Secretariat continues to seek contributions on an on-going basis through promotion of the Fund on-line and during events, and through cooperation with other international organizations and UN agencies. Detailed information can be found at <http://www.icao.int/sustainability/Pages/TRAF.aspx>.

ICAO Programme for Aviation Volunteers Fund (IPAV)

The ICAO Programme for Aviation Volunteers Fund (IPAV) provides a framework for the deployment of aviation professionals, working as volunteers, to respond to emergencies affecting the aviation system in a State; assist States in addressing shortcomings identified during ICAO safety and security audits (USOAP and USAP); assist States in achieving high levels of EI; develop capabilities in the implementation of ICAO SARPs; and foster self-reliance and growth. Detailed information can be found at <http://www.icao.int/secretariat/TechnicalCooperation/Pages/icao-programme-for-aviation-volunteers-ipav.aspx>.

Resource Mobilization Fund (RMF)

The Resource Mobilization Fund (RMF) was created in 2017 and is distinct from other funds in that it receives voluntary funds which cut across all Strategic Objectives (C-WP/14591 refers). Furthermore, it presents the only option for un-earmarked contributions towards the NCLB initiative.