



国际民用航空组织

A35-WP/257
AD/19
27/09/04

大会第 35 届会议

行政委员会

议程项目 39.1: 2005 年、2006 年和 2007 年方案预算

自愿资金的稳定性

ICAO 和捐款国三年期的资金安排

(由澳大利亚提交)

摘要

本份文件建议各国通过资金备忘录形式对提供自愿捐助做出承诺。这些文件不具约束性，仅将捐款国家的政治承诺记录在案。不仅增进本组织和捐款国家彼此增加的信任，同时对自愿捐款的数额和时间向本组织提供了更大的稳定性。它还能促进统筹本组织的预算外筹资活动。

参考文件

1. 引言

1.1 ICAO 为其各项活动一贯依赖两种从各国筹资的方式：经常方案预算和自愿捐款。通常从历史上讲，经常方案预算为 ICAO 的重要活动提供了主要的资源。

1.2 最近几年，反映在各国当局支出方面的制约，许多国家发现越来越困难地增加其对 ICAO 预算会费的额度。过去，这是因为各国需要对公共资金支出实行问责制。因此，ICAO 已经对它的某些活动寻找自愿资金，有些国家认为它较为灵活，具易于提供。

2. 与自愿捐款相关的问题

2.1 自愿资金有许多方式。其中最为人所知的是航空保安（AVSEC）机制的范例，各国提供自愿捐款以响应对 ICAO 成员国的协同呼吁，为某些活动提供资金（比如航空保安）。最近几年，ICAO 还从

成员国寻求自愿资金以实施，例如普遍安全监督审计计划（USOAP）等其它活动。

2.2 与自愿捐款相关的问题是其不稳定性。秘书长对这些捐款的时间和规模并不了解，它们通常是为了迎合捐助国家国内政治时间表的需要。因此这对于由这种方式提供资金的活动不可能做出规划。ICAO 通常是经常根据方案预算提供资金的方式对由自愿捐款提供资金的方案提出财务估算。但实际上，本组织不得不将自愿捐款“储存”起来，直到有充足的资金根据逐个项目的基础对这些方案非连续性的内容供资。鉴于本组织并不了解自愿资金何时能够到位，以这种方式向 ICAO 方案提供资金的目标通常另人失望。

2.3 理事会和大会在制定本组织的方案预算草案时进行周密的审查，但对通过自愿机制寻找资金并未做过多的审查。国家当局通常将自愿机制下的资源作为一个折服人的政治表现，但是又无法向财务当局说明这些资金如何支出。从长远来讲，这将降低对提供自愿资金方式的信心，近而使准备做出这些捐款的国家数量和这些捐款规模的降低。为了反应各国对做出这些捐款意愿有所下降做出反应，看起来应该对这些方案提供资金要求的增长进行补偿，以便使本组织得到充裕的资金来执行其计划的方案¹。这种讨价还价的游戏无法增进本组织和其成员国之间的信任。

2.4 澳大利亚政府通过各种社会赠款计划对本组织提供资金时，在平衡持续提供资金问责制方面遇到了相同的问题。它采取的解决方法是通过资金协议的方式提供自愿支付。为了能够对支出这些资金用于共识的目的和对支出这些资金负责，澳大利亚政府同意在某个日期做出规定的承付。这种可加以比较的方式似乎适宜解决某些对 ICAO 自愿捐款相关的问题。

2.5 与自愿捐款相关的问题是，由于本组织方案预算资金有所降低，ICAO 对自愿捐款的要求有所扩大。除上所述之外，大会的许多文件都提出了对自愿捐款的要求，比如 A35-WP/YYY 号文件要求借调人员对建议扩大的 USOAP 提供协助，A35-WP/YYY 号文件要求对 ICAO 的信息技术系统提供援助。考虑到建议对 ICAO 预算大幅度增长（A35-WP/20），ICAO 在今后几年不得不依靠自愿捐款来继续开展其许多重要的活动。于其对援助提出不断的临时要求，本组织应该对其成员国自愿捐款提出的各种要求加以合并。

2.6 如果希望向 ICAO 提供出自愿捐款的国家在做自愿捐款时对预先确定的自愿捐款交付时间表做出了承诺，这将能够使本组织对由这些资金供资的方案实施做出规划。它还将能够使各国的财务部门更好地实行问责制，这些部门希望看到本组织使用这些资金用于其计划的目的。如果 ICAO 准备一种文件，要求各国使用这份文件做出全部自愿承诺，这将有助于稳定 ICAO 运行资源的最重要来源。

3. 安排的形式

3.1 澳大利亚认为，通过级别低于条约性质的文件（比如资金备忘录）做出承诺，能够对自愿提供资金的要求做出大的承诺。这种形式的文件只对政治承诺记录在案，它们具有更重的道义上的份量。它们会比双边、以机会主义方式宣布资金的承诺更能增进各方之间的相互理解。这种方式的文件还可以促进国家集团，比如特定地区的国家集团对自愿捐款的相互承诺。

¹ 如果需要 5 百万美元，而本组织历史上只收到其提出要求的 25%，计划则需要寻求 2 千万美元为方案供资。

3.2 这种安排的实质内容如下：

- 详细阐述本组织提议使用这些资金的每项目的；
- 在逐个项目基础上编制，包含优先顺序和风险分析的业务计划，说明捐款所用的各个目的；
- 一套协商一致的效绩衡量措施，供本组织向捐款国报告使用资金的各个方案的进展和有效性；
- 商定的进程表和报告日期；
- 捐款国家自愿承诺的总款额；
- 列明捐款国将提供其自愿捐款的日期，以及这些自愿捐款分期付款的规模和方式的时间表。

4. 结论

4.1 本组织目前获取自愿捐款的方式属于临时性质并需要整合。ICAO 应当制定一种标准安排，各国根据这种安排提供自愿捐款。通过制定业务计划和对这些计划作出报告提高问责制，ICAO 就能够对这些方案提供资金保证得到更稳定资源的承诺，这些都是经常方案预算之外的资源。

5. 拟议行动的财务影响

5.1 采用三年期自愿资金安排能够稳定收入的重要来源。它将能够使本组织对用这种方式对未来活动提供资金更好地进行规划，并以更及时的方式开始这些活动。

6. 大会的行动

6.1 请大会：

- (a) 意识到秘书长目前面临的有关自愿捐款不稳定性的问题，特别是用这些捐款对本组织的主要活动提供资金；
- (b) 意识到国家当局有必要向其政府说明 ICAO 如何利用他们的自愿捐款；
- (c) 指示理事会制定一份自愿资金安排文件的范文，涵盖 3.2 段列出的各项内容；
- (d) 呼吁希望向 ICAO 自愿捐款的国家使用由理事会制定的文件范文，与本组织就自愿提供资金达成安排。