



大会第 36 届会议
行政委员会

议程项目 49：2008 年、2009 年和 2010 年预算

保障国际民航组织预算的购买力

(由秘书长提交)

执行摘要

本文件简要说明保障预算购买力的最常用方法和国际民航组织有关这项问题的最新文件。

它对已经采用其中多种货币摊款这种方法的联合国机构得到的经验作了简要说明。

在结论中对如何最妥善地保障国际民航组织预算的购买力需要进行进一步审查的问题作了一系列建议。

参考文件*

A36-WP/23-AD/1 号文件

C-WP/12831号文件，第1号增编，C-DEC 181/16号决定

C-WP/12663号文件，C-DEC 179/3号决定

FI-WP/641 号文件

1. 引言

1.1 理事会在第 181 届会议上，特别建议根据预算支出的主要货币编制预算，即以制定加元预算的方式来缓解因为汇率不利波动导致预算批款将来亏蚀的可能风险。这项预算的供资规模是将 2.135 亿美元以 1.15 的汇率兑换成加元，相当于市值 2.455 亿加元的预算（A36-WP/23，AD/1 号文件）。

1.2 理事会若干成员就此表示，虽然他们原则上支持这些一致建议，但是仍然需要更多的信息才能确保他们政府的支持。在 2007 年 9 月 7 日举行的第 181 届会议第 24 次会议上，向理事会提供了其他有关保障国际民航组织预算购买力的资料¹。有一个代表团虽然对 2.455 亿加元的资金筹措没有异议，但建议对多种货币摊款制度的选择要进一步加以审议。

1.3 下文载列了保障预算购买力问题的最近历史回顾、其他联合国机构采用多种货币摊款制度的经验摘要和建议清单。

2. 国际民用航空组织近期有关保护预算购买力的文件回顾

2.1 有关保护国际民用航空组织预算购买力免受汇率不利变动影响的问题最近五年一直在讨论。

2.2 美元（USD）的持续疲软——加拿大元对美元的汇率已经从 2001 年春天的 1.54:1.00 跌到 2007 年 9 月的几乎等值——现在已经导致业务计划由于预算购买力的潜在丧失而真正面临受挫的可能，除非采用实际零增长（ZRG）预算。由于我们需要尽可能保护国际民用航空组织的工作计划，使其免受汇率波动的影响，因此理事会近年已经多次对此一问题进行审议。

2.3 2003 年 10 月 31 日题为“保护与稳定已经批准的预算的购买力的方式”的 FI-WP/641 号文件提出了多种可以考虑用来保护与稳定方案预算，使其免受货币不利波动影响的方式，包括：

- a) 在预算中留出应急资金以应付汇率波动导致的资金亏蚀；
- b) 建立多种货币摊款制度；
- c) 通过购买远期货币合同获得远期货币避险；
- d) 建立特别储备帐户补足汇率波动亏蚀；
- e) 利用累积余款缓解汇率波动的影响；和
- f) 以预算开支的主要货币来编列预算。

2.4 FI-WP/641 号文件对 b) 与 f) 进行了对比分析。

2.5 2006 年 4 月 28 日题为“关于处理国际民航组织预算中外汇波动的提案”的 C-WP/12663 号文

¹ C-WP/12831 号文件的第 2 号增编。

件建议国际民航组织在必要情况下，继续目前购买远期合同的做法，以保护与稳定预算免受货币波动的不利影响，并利用货币储备的方式保护国际民航组织免受加元币值长期波动的影响（参考 C-DEC 179/3 号决定）。

2.6 在此必须指出，上列两份文件都提到有关在国际民航组织实行多种货币摊款制度的问题，但是并没有得到认可，因为其他方式被认为更适于像国际民航组织这样规模的机构。

2.7 2007 年 6 月 6 日题为“将国际民航组织经常方案完全改用加元财务制度的影响”的 C-WP/12831 号文件第 1 号增编（参考 C-DEC 181/16 号决定）概述了国际民航组织预算在摊款、国际职员薪资与工作地点差价调整、及其他报酬权利等方面完全改用加元财务制度的影响。其结论是，此一政策变更虽然不能完全保障国际民航组织免受外汇影响，但是能够使影响减轻。

3. 保障预算免遭汇率波动影响的其他方法的概述

3.1 虽然这份文件上节已经讨论了根据预算支出的主要货币编制预算，本节集中讨论三种其他方法：购买远期货币；建立汇率储备金或货币稳定基金；和建立多种货币摊款制度。

3.2 购买远期货币

3.2.1 购买远期货币是以预先决定的价格在未来一个具体日期购买（出售）货币的协议。国际民航组织目前已采用这种做法。但是，如果远期汇率不同于预算汇率，而且市场汇率逆向波动的话，购买远期货币并不能提供完全保障。

3.2.2 开支模式必须精确确定，因此，远期购买需要专门的知识与专职的人员。

3.2.3 此外，市场签约的远期时间也有限度。超出限度之外，预算的购买力仍然有风险。

3.3 汇率储备金或货币稳定基金

3.3.1 汇率储备金或货币稳定基金也是能够降低汇率风险的一种工具。它之所以能够降低风险是因为在预算期间能够将具体交易的损益吸纳到另外设立的帐户，而不是让其冲击业务计划。

3.3.2 各国还必须同意用年终的现金余额来补充储备金。不过，储备金开设时可以是零余额。

3.4 多种货币摊款制度：定义和问题

3.4.1 多种货币摊款办法是一种双货币摊款制度，根据此种办法应该支付给机构的摊款表述为两种数额，两种货币中的每一种均单独编列经常预算开支。据此，将要求各国以两种货币支付具体数额。

3.4.2 国际民航组织目前的做法是预算以美元编列与批准，国家摊款也以该货币摊算与支付。如采用多种货币摊款制度，则预算仍然会以美元编列²，但是批准的数额则分列为美元与加元。按照每一个国家每年在预算批款总额中所占比例计算其每种货币应该分摊的数额。

² 加元，A36-WP/23 AD/1 号文件的建议。

3.4.3 关于开支货币，国际民航组织目前收到的所有摊款均为美元，必须购买加元以应付在此国家的开支。在预算期之内，任何此类购买均有受到预算汇率与购买加元时市场汇率变动影响(即亏损)的风险。在不同预算期间，如果实际零增长制度没有得到认可，摊款没有因为汇率变动而增加，由于汇率变动导致的亏损将对国际民航组织的支付能力带来严重的潜在风险。

3.4.4 如果采用实际零增长制度，由于预算批款会考虑到商定的汇率或大会批准预算当日当地的汇率，所有国家将共同分摊亏损的负担或分享收益的好处。如果采用多种货币摊款制度，即使不实行实际零增长制度，后来预算期间汇率波动导致的汇率亏损风险与收益仍然会分散到各个国家。

3.4.5 分摊到各个国家的实际费用将取决于各国自己的货币与摊款货币之间的汇率。可以认为，用两种货币摊款，各国的汇率风险不仅不会加倍，反而会建立一种多样化的领域，创造了抵消单一货币风险的条件。如果采用多种货币摊款制度，每一个国家都必须负责确保其付款货币能够兑换美元或加元。使用美元或将货币与美元挂钩的国家应该考虑到在实行多种货币摊款制度之后可能要第一次面临汇率波动的问题。

3.4.6 多种货币摊款制度将使国际民航组织能够在开支货币的主要部分量入为出，因而在很大程度上避免在预算期内购买货币的必要，消除了汇率波动的风险。因此，多种货币摊款制度有效运作的关键是对摊款货币的开支要有精确的分析与预测。是否能够成功取决于能否预测整个预算期间每种货币的开支。

3.4.7 上述的一个关键因素也是要设定两种摊款货币在三年预算期间的汇率。解决这一问题可有不同途径，这些途径必须进行审议达成共识。

3.4.8 至于改用多种货币摊款制度的过渡费用问题，必须要支付一次性的费用³开发一个系统来改编数据库的环境，提出修订报告。管理多种货币摊款系统需要定期支付费用，并且会不断增加，原因也是由于所涉及财务方面工作量。

3.5 联合国其他机构的经验

3.5.1 联合国的大多数机构均以单一货币收取摊款。这些摊款货币一般是各机构的职能货币⁴。其余的风险则借助积极或消极套购保值来处理。这些机构的第二大主要货币如果只占其总预算的很小部分，他们所面临的风险则要小得多。

3.5.2 这些都是没有实行多种货币摊款制度的情况。下列三个联合国机构目前就是属于这种情况：

- a) 罗马的粮农组织 (FAO)；
- b) 维也纳的国际原子能机构 (IAEA)；和
- c) 巴黎的联合国教育、科学及文化组织 (UNESCO)。

³ 2003年粮农组织估算为150 000美元至250 000美元。

⁴ 例如，设于纽约的机构使用美元而设于日内瓦的机构则使用瑞士法郎。

3.5.3 联合国工业发展组织（UNIDO）也采用过多种货币摊款制度，但是在 2002-2003 的两年期间以单一欧元摊款取代了多种货币摊款。

4. 分析

4.1.1 联合国的经验是，购买远期货币或货币稳定基金不能完全确保不受汇率波动的影响，而实行多种货币摊款制度以后，就达到了保护其财务免受这种汇率波动影响的主要目的。

4.1.2 但是，国际民航组织回顾之后也凸显了下列关键问题，并在评估是否改用多种货币摊款时必须牢记这些问题：

- a) 如果第一与第二两种最重要货币帐户在总体预算中所占比重相当，则建议采用多种货币摊款制度；
- b) 方式方法的开发并获得监管机构的同意需要时间审议许多涉及的因素，在没有象粮农组织那样征求外部专家意见并进行足够分析与规划的情况下，不应贸然采用；
- c) 系统开发需要支付一次性的费用和日后的维持费用，这应该与保障预算稳定的好处对照衡量；
- d) 若干财会问题，主要是会费数额高的国家拖延缴纳会费，这仍会产生现金不足和汇率差异的问题；
- e) 由于摊款货币不同于开支货币，因此存在预算监测与控制的问题。

4.2 关于国际民航组织，应该指出，它目前正处于设计新的财务系统的最后阶段。新的财务系统预定 2008 年 1 月 1 日实行。鉴于多种货币摊款制度的复杂程度，可能无法修改这个财务系统来管理多种货币摊款办法。在这种情况下，不得不设计一种人工的系统，这将导致增加财会人手来监测与管理这样的系统。

4.3 注意到国际民航组织以八个工作地点的货币支付费用，不妨要求缔约国根据支出需求以其本国货币支付摊款，这使国际民航组织能根据财务条例 6.6 接受不同的货币。

5. 建议

5.1 核准 A36-WP/23，AD/1 号文件介绍的 2008-2010 年拟议预算的资金封套 2.455 亿加元。

5.2 国际民航组织从 2008 年 1 月 1 日起实行加元预算与财务制度。

5.3 秘书处探讨与国际民航组织采用多种货币摊款制度有关的其他问题以及其他确能保障本组织未来免遭汇率风险以及更加便于管理的选项，诸如在符合财务条例 6.6 的规定下，以国家货币收取与其开支需求相当的款额。该项问题将向国际民航组织理事会提出报告，以期找到让理事会满意的解决办法。