

2011 年 12 月 31 日截止的财政期

财务报表

和

外部审计员的报告



2013 年大会第 38 届会议文件

国际民用航空组织

2011 年 12 月 31 日截止的财政期

财务报表

和

外部审计员的报告



2013 年大会第 38 届会议文件

国际民用航空组织

国际民用航空组织分别以中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文版本出版
999 University Street, Montreal, Quebec, Canada H3C 5H7

订购信息和经销商与书商的详尽名单，
请查阅国际民航组织网站 www.icao.int。

Doc 9987 号文件 — 《2011 年 12 月 31 日截止的财政期财务报表和外部审计员的报告》

订购编号：Doc 9987

非卖品

© ICAO 2012

保留所有权利。未经国际民用航空组织事先书面许可，不得将本出版物的任何部分复制、
存储于检索系统或以任何形式或手段进行发送。

**2011 年 12 月 31 日终止年度
财务报表和外部审计员的报告**

国际民用航空组织
财务报表和外部审计员的报告

2011 年 12 月 31 日终止年度

目录

	页
第 I 部分 秘书长的呈报	I-1
第 II 部分 外部审计员的意见	II-1
第 III 部分 财务报表	
报表 I 财务状况报表	III-1
报表 II 财务执行情况报表	III-2
报表 III 净资产变化报表	III-3
报表 IV 现金流量报表	III-4
报表 V 预算与实际收支对照报表	III-5
财务报表的附注	III-6
第 IV 部分: 报表	
附表 A 按基金列报的经常活动	IV-1
附表 B 航空保安信托基金	IV-3
附表 C 经常方案——应收缔约国分摊会费	IV-4
附表 D 按基金群组列报的技术合作项目活动	IV-7
附表 E 按信托基金和管理服务协议列报的技术合作项目活动	IV-8
附表 F 技术合作项目活动——民用航空采购服务基金	IV-10
第 V 部分 外部审计员就对国际民用航空组织 2011 年 12 月 31 日截止的财政期财务报表的审计提交给大会的报告	
第 VI 部分 秘书长针对外部审计员的报告的意见	

第 I 部分：秘书长的呈报

国际民用航空组织

第 I 部分：秘书长的呈报

1. 引言

1.1 国际民用航空组织（ICAO）是联合国的专门机构，随着 1944 年 12 月 7 日在芝加哥签署《国际民用航空公约》而创建。国际民航组织是为管理公约所规定原则的常设机构。它为航空安全、保安、效率和常性以及航空环境保护制定标准，并鼓励其实施。

1.2 国际民航组织的成员包括 191 个缔约国。最新的成员国是 2011 年 11 月加入国际民航组织的南苏丹共和国。国际民航组织总部设在蒙特利尔，它在曼谷、开罗、达喀尔、利马、墨西哥城、内罗毕和巴黎设有地区办事处。

1.3 国际民航组织设有一个最高权力机构，大会及主管机构理事会。大会由所有缔约国的代表组成，每三年举行一次会议，详细回顾本组织的整体工作、制定今后几年的政策并批准上次大会发布的财务报表。它同时对三年期预算做出决定。大会上届会议于 2010 年 10 月举行。

1.4 理事会是由大会选举的来自 36 个国家的代表组成，任期三年，为国际民航组织的工作提供持续的指引方向。理事会由空中航行委员会、航空运输委员会、财务委员会、非法干扰委员会、人力资源委员会、联营导航委员会和技术合作委员会提供协助。

1.5 秘书处有五个主要部门：空中航行局、航空运输局、技术合作局、法律事务和对外关系局和行政服务局。财务处与评估和内部审计办公室也是秘书处的组成部分，向秘书长报告。各地区办事处在总部秘书长指导下工作，主要负责与所属地区各国以及其他有关组织、地区民用航空机构和联合国各地区经济委员会联系。地区办事处推动国际民航组织的政策、决定、标准和建议措施（SARPs）以及地区空中航行计划的实施，并提供必要的技术援助。

1.6 按照《财务条例》第 12.4 条，我谨荣幸地呈报国际民航组织 2011 年 12 月 31 日终止年度的财务报表，供理事会审议并向大会提出建议。按照《财务条例》第 13.3 条的规定，外部审计员的意见及其对 2011 年财务报表的报告以及我就此发表的意见（反映在秘书长的意见中），也将向理事会和大会呈报。

1.7 除非另有说明，财务报表和构成本财务报表组成部分的附注披露及本报告以千加元（CAD）列报。

2. 财务报告和预算执行情况摘要

采用国际公共部门会计准则（IPSAS）

2.1 按照财务报表附注 1 报告，国际民航组织于 2011 年继续第二次全面采用国际公共部门会计准则。联合国各组织已采用这些标准来代替联合国系统会计标准（UNSAS）。国际公共部门会计准则是一个独

立制订的会计标准，它要求在“完全权责发生制”基础上采用会计。国际组织认为完全权责发生制对公共和私营部门是最好的会计做法。国际公共部门会计准则包括详细的要求与指导，它支持了财务报表一致性及相互对照。

2.2 国际民航组织采用了国际公共部门会计准则委员会颁布的所有适用标准，但并不要求国际民航组织在 2010 年和 2011 年期间全部采用这些标准，因为一些标准的相应生效日期是 2011 年和 2013 年。然而，为加强问责制，这些标准在其生效日期之前也被适用。国际公共部门会计准则委员会，即颁布国际公共部门会计准则的机构，鼓励尽早采用这些标准。

财务报表

2.3 下列财务报表是按照国际公共部门会计准则编制的：

- 报表 I： 财务状况；
- 报表 II： 财务执行情况；
- 报表 III： 净资产变化；
- 报表 IV： 现金流量；和
- 报表 V： 预算和实际收支对照。

2.4 此外，按照国际公共部门会计准则的规定，财务报表包括有附注，它对财务报表中披露的项目进行描述和分类介绍，并提供不符合在报表中认列项目的有关信息。根据国际公共部门会计准则的要求，附注同时包括按分部列报国际民航组织的主要活动。两个分部被确定须纳入经审计的财务报表。第一分部包括本组织正在进行的经常活动，如经常方案、创收活动以及技术合作方案的管理和支持。第二分部涵盖通常由国际民航组织在个别国家要求下开展的所有技术合作项目活动。

2.5 附表不是经审计的财务报表的组成部分。然而，由于这些附表提供更详细的资料并支持经审计财务报表的合计数字，它们列在本文件的第 IV 部分。

2.6 下述各段概述了本组织 2011 年财务状况及执行情况的重点信息。

2.7 **报表 I** 列报了本组织的财务状况。2011 年 12 月 31 日 2.232 亿加元的资产总额主要包括总额 1.934 亿加元的现金及约当现金和 2 290 万加元摊款和其他应收款项。负债总额 2.532 亿加元，其中 1.494 亿加元属技术合作项目的预收款，以及采用国际公共部门会计准则以来，在报表中第二次认列的 7 880 万加元职工福利的长期负债。

2.8 这份报表还列报了根据国际公共部门会计准则需要记入职工福利负债导致出现 3 000 万加元的累积亏损。不过，因为流动资产超过流动负债 3 870 万加元，未预见需要短期追加资金以填补累积亏损。

2.9 **报表 II** 介绍了 2011 年的财务执行情况。去年对本报表做了重大改动以便符合国际公共部门会计准则。过去按现金方式入账的项目协议收入，现在以提供的服务和向技术合作项目交付产品的基础认列。出版物销售也在交付出版物时按应计制会计入账。2011 年还对分摊会费收入作出 30 万加元的临时调整，以便考虑到按照国际公共部门会计准则要求，按公允价值认列长期应收款的影响。2011 年赤字总额达 760

万加元。附表 A 列出了经常活动按基金或基金群组的赤字。费用包括记入循环基金的 1 130 万加元，藉以在应计制基础上认列职工福利开支（离职后健康保险、年假和回国补助金）。在 2010 年采用国际公共部门会计准则以前，这些福利大部分按现金入账。2011 年，为这些福利共支付 260 万加元，这笔款项按照从其他基金来源的资金在循环基金中列报。产生的福利与支付的福利之间 870 万加元的差额列入该基金的年度赤字。下文对经常方案普通基金财务结果和亏损（240 万加元）与行政和业务服务费用基金（100 万加元）的亏损做了解释。

2.10 至于其他基金净盈余（450 万加元），主要原因是认列收入与支出时间的差异。根据国际公共部门会计准则，在一定条件下，收入可在相关费用发生之前认列，特别是自愿捐款和捐赠的非交换交易的所得收入。此外，由经常方案预算的普通基金以资本基金的方式供资的资本支出和无形资产将通过折旧和摊销在以后的年份作为业务费用认列，因此，这不需要追加资金。

2.11 关于技术合作项目部分，2011 年没有出现年度盈余或赤字，因为收入是按照项目完成阶段认列，通常是在每个项目发生费用的基础上确定。在 2011 年，这项进程对价值超过 10 万美元的项目又进一步更加密切配合其项目完成的百分比。这些项目的行政、业务和支助费用在每个项目中认列，这些行政费的回收在行政和业务服务费用基金中认列为收入。

2.12 报表 III 介绍了本年度净资产的变化。净资产余额包括年初净累积亏损 2 970 万加元的准备金。2011 年底的净累积亏损结存为 3 000 万加元。

2.13 报表 IV 显示了从 2010 年 12 月 31 日 2.109 亿加元到 2011 年 12 月 31 日 1.934 亿加元现金流量的变化。按照国际公共部门会计准则规定，使用的是国际民航组织前几年采用的间接方法。

2.14 报表 V 列出了预算（经常方案）与实际收支之间的对照。本报表是按照国际公共部门会计准则的要求编制，因为核准的预算和财务报表并非按照财务报表附注 4 的解释根据同一基准编制。这份报表也反映了《财务条例》第 12.1 条所要求的拨款状况。

3. 预算执行情况和财务摘要

经常方案拨款

3.1 2010 年大会第 37 届会议根据 A37-26 号决议 C 款，表决 2011 年拨款额度为 89 495 千加元。按战略目标和辅助实施战略的拨款、转拨、实际支出和未支配拨款余额的详细情况见报表 V。

3.2 2011 年的预算结果（单位：千加元）概述如下：

原始拨款额	89 495
来自 2010 年的结转额	<u>11 451</u>
核准订正的拨款	100 946
2011 年未支付的承付款	(7 786)
交还的结转额	(279)
向 2012 年结转额	<u>(2 410)</u>
经订正的 2011 年拨款额	<u>90 471</u>

3.3 **2010 年的结转。**按照《财务条例》第 5.6 条和 5.7 条，秘书长从 2010 年的结余，批准 11 451 千加元以追加 2011 年的拨款，主要用于 2011 年未编入预算的未支付承付款和强制性及其他关键任务活动。

3.4 **2011 年未支付的承付款。**2011 年承付但预计在 2012 年才交付的价值 6 970 千加元的承付款项。主要包括累积假期和离职回国补助金 816 千加元的雇员应享权利预计在工作人员 2012 年离开国际民航组织时支付。因此，根据《财务条例》第 5.7 条，已预留 7 786 千加元（见图 1，列（e））的款项并结转到 2012 年，以清偿 2011 年发生的法律义务。

3.5 **交还的结转额。**数额 279 千加元的交还结转额（见图 1，列（f））由以下款额组成：

- a) 行政和业务服务费用基金没有向经常方案报销的 95 千加元。这是理事会 C-DEC 192/5 号决定为 2011 年成本回收核准的数额（1 617 千加元）和大会核准的数额（Doc 9955 号文件附件 4）之间的差额；
- b) 长期未兑现拖欠账户刺激机制未支付的 184 千加元。由于延后聘用人员，Doc 9955 号文件附件 4 核准的数额未全数使用，最后的结余已交还刺激基金。

3.6 **转拨。**根据《财务条例》第 5.9 条，秘书长可以批准从一战略目标（SO）或辅助实施战略（SIS）向另一战略目标或辅助实施战略转拨，但数额不得超过转拨所涉及的每一战略目标或辅助战略年度拨款的 10%。

3.7 **向 2012 年结转额。**根据《财务条例》第 5.6 条，秘书长可以批准结转未用拨款，数额不超过每一战略目标或辅助实施战略每笔拨款 10%。2 410 千加元在此限额之内。结转的款项用于为下列项目提供资金：丧失控制和基于性能的导航的安全挑战；新设的道德办公室；由于旅行限制和国家提出延期的要求推迟到 2012 年进行的安全和保安审计；公钥簿方案；环境方案基于市场的措施；和未列入 2012 年预算的一小部关键任务活动。

3.8 鉴于前款所述的增加和转拨，今年核准订正的最后拨款总额为 90 471 千加元。

3.9 图 1 提供了预算和经常方案实际收入与支出数额之间的对比：

图 1

	2011年	实际 ¹	预算汇率	2011年	交还的结转	合计	差额
	预算			预算汇率实数			
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
				²			(h)
				= (b)+(c)			= (g) - (a)
							\$
收入							
分摊的会费	82 024	80 679	1 055	81 734			81 734
其他收入				0			(290)
辅助创收基金	4 370	4 370		4 370			4 370
杂项	3 101	1 980		1 980		279	2 259
	89 495	87 029	1 055	88 084	-	279	88 363
							(1 132)
支出							
员工薪金及职工福利	74 018	68 609	887	69 496	4 847	279	74 622
供应品、消耗品和其他	650	134	8	142	8		150
一般业务费用	20 585	15 731	100	15 831	2 931		18 762
差旅费	4 108	3 909	31	3 940			3 940
会议	1 151	773	19	792	0		792
其他支出	434	260	10	270	0		270
	100 946	89 416	1 055	90 471	7 786	279	98 536
							(2 410)

¹摘自附表A，财务报表

²包括由于按1.00美元=1.038加元编制预算的影响产生105.5万预算兑汇亏损

3.10 差异解释——收入。89 495 千加元的整体预算（图 1，（a）栏）代表 2011 年经常方案预算的三个主要资金来源：分摊的会费、辅助创收基金盈余及杂项收入，和包括行政和业务服务费用基金的偿还款和长期未兑现拖欠账户刺激机制转来的款项。就分摊的会费而言，30 万加元的差额涉及到对应收长期会费的贴现款项。杂项收入中，低于预期收入 80 万加元主要是由于三年期利率较低，从而导致所得利息收入很低。

3.11 差异解释——支出。100 946 千加元的整体预算（图 1，（a）栏）包括 2011 年原先拨款 89 495 千加元和 2010 年结转的 11 451 千加元。实际工作人员薪资及员工福利高于预算，这主要是由于根据高级别安全会议（HLSC）的建议对空中航行局增加供资，以及设立电子文件和记录管理系统（EDRMS）所需增加的资源，和在本组织其他开支项目如一般业务费用和会议得到的全面效率供资的其他信息和通信技术的需求。

3.12 预算汇率。自 2010 年以来，对成员国部分以美元和部分以加元开具发票。2011 年 1 月 1 日美元/加元汇率（开具美元发票之日）比编制 2011 年预算时使用的汇率要低，造成分摊会费总额减少 10.55 亿加元（图 1，（c）栏）。这笔差额已分配到实际支出之中，以便将其与预算汇率重列。以预算汇率重列开支总额列于图 1，（d）栏。按照这种方式，预算节余，即预算和实际支出之间的差额，已适当作出调整（降低），显示于图 1，（h）栏。

摊款和报告货币

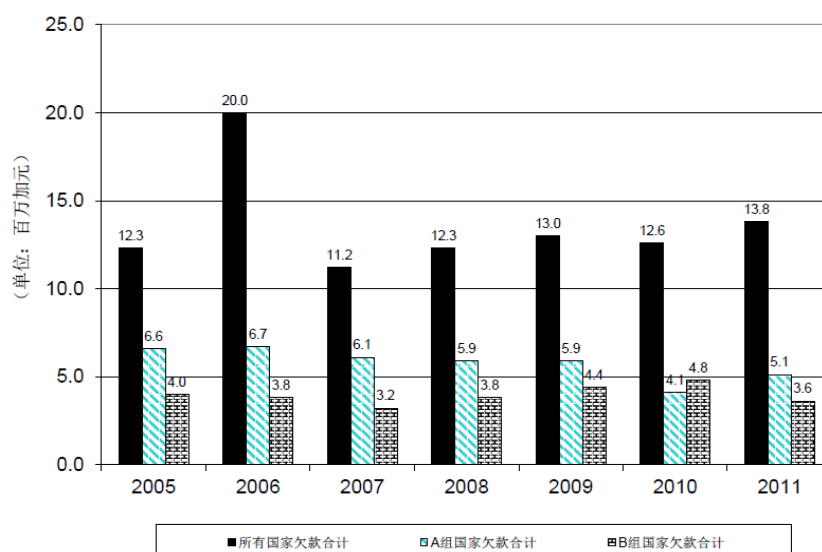
3.13 2008 年和 2009 年各缔约国的摊款及其他估计的收入来源是以加元确定的。2010 年采用多种货币摊款，约四分之三以加元支付，四分之一以美元支付。为确保本组织经核准的预算和账目与基金保持一致和相互对照，从 2008 年开始，会计事项以加元反映，财务报表以加元列报。这种变化适用于第一部分列报的本组织经常活动的大部分基金，而在第二部分列报的与技术合作项目（TCP）有关的基金以美元入账，但在财务报表中以加元列报。2011 年期间，加元兑美元的波动年初为 1.000 加元，年底则为 1.024 加元。

摊款和其他自愿捐款

3.14 2011年收到的会费总额为76 206千加元,截至本年度结束时仍然有4 773千加元当年未缴会费。今年年初,各国2010年及以前年度应收款为12 614千加元,共收到3 603千加元缴款,仍有9 011千加元未缴余额。截至2011年12月31日,所有年度的应收摊款总额为13 784千加元(包括周转基金)。详细情况载于本文件第III部分附表C。过去四年,收到会费与分摊会费的平均比例为94%。图2显示自2005年以来每年年底应收分摊会费的状况。

图 2

截至12月31日应收缔约国摊款



3.15 截至2011年12月31日未缴纳的13 784千加元会费总额中(扣除周转基金为13 773千加元),479千加元属理事会成员国未缴纳的会费。下图按国家集团列出应收会费的细节(单位:千加元)。

图 3

	2011年 国家数量	截止2011年 12月31日 的欠款金额	2010年 国家数量	截止2010年 12月31日 的欠款金额
A组: 与理事会缔结了以若干年为期清偿欠款协议的国家。	17	5 096	17	4 105
B组: 欠款达三整年或以上而又未与理事会缔结清偿欠款协议的国家。	11	3 652	12	4 795
C组: 欠缴会费不到三整年的国家。	33	3 079	12	4 795
D组: 仅欠当年会费的国家。	26	1 456	45	2 076
小计	87	13 283	86	12 111
前南斯拉夫社会主义联邦共和国 欠缴会费合计	-	501	-	501
	87	13 784	86	12 612

3.16 截至 2011 年 12 月 31 日，有 17 个国家缔结了以若干年为期清偿欠款的协议。协议规定这些国家除缴纳当年会费之外，还须每年分期偿还以前各年的欠款。本文件第 IV 部分附表 C 的附注列出了截止到 2011 年 12 月 31 日尚未遵守其协议条款的国家。

3.17 2011 年第 1 部分经常方案和其他基金收到的主要捐款 (*) 情况如下 (单位: 千加元):

图 4

缔约国	收到的摊款	捐款和实物捐助		合计
		实物捐助 (楼舍)	航空保安	
加拿大	2 065	20 884	735	23 684
美国	20 242	-	1 321	21 563
日本	7 352	-	5	7 357
德国	5 312	-	5	5 317
联合王国	4 599	-	405	5 004
法国	3 984	716	-	4 700
中国	3 287	-	105	3 392
意大利	2 850	-	-	2 850
西班牙	2 000	-	8	2 008
大韩民国	1 757	-	5	1 762
泰国	405	1 130	-	1 535
荷兰	1 498	-	23	1 521
合计	55 351	22 730	2 612	80 693

(*)12 个最高捐款

3.18 2011 年的支出总额，包括借调人员和无偿提供的楼舍，按战略目标和辅助实施战略 (SIS) 及其他活动所示如下 (单位: 千加元):

图 5

	安全	保安	环境	辅助实施战略	其他 (2)	合计
经常预算	23 827	10 654	11 066	43 869	-	89 416
自愿基金	3 379	2 785	201	17 600	5 880	29 845
楼舍	-	-	-	23 337	-	23 337
借调人员(实物) (1)						
加拿大	-	277	-	-	-	277
中国	210	105	-	-	841	1 156
法国	274	35	-	-	388	697
意大利	-	-	-	-	280	280
沙特阿拉伯	183	5	-	-	-	188
新加坡	194	-	-	-	74	268
西班牙	-	5	-	-	123	128
瑞典	175	-	-	-	-	175
瑞士	-	198	-	-	-	198
美国	107	13	-	-	15	135
其他	173	453	-	-	-	626
借调人员小计	1 316	1 091	-	-	1 721	4 128
总支出	28 522	14 530	11 267	84 806	7 601	146 726

(1): 按字母顺序排列的 10 个最高捐款

(2): 其他战略目标

现金盈余

3.19 按本文件第 IV 部分附表 A 所示，截至 2011 年 12 月 31 日，扣除经常方案预算净资产准备金的累积盈余为 1 010 万加元。减去周转基金结余 610 万加元和应收缔约国摊款 1 380 万加元，截至 2011 年 12 月 31 日累积盈余出现 980 万加元现金赤字，但注意到其中 1 020 万加元作为支付 2011 年未付承付款和结转到 2012 年的拨款的保留盈余认列。

辅助创收基金 (ARGF)

3.20 辅助创收基金在 2011 年产生 4 990 千加元盈余，其中 4 556 千加元被转拨到普通基金。

3.21 按业务活动列报了 2011 年辅助创收基金的收入和支出摘要（单位：千加元）：

图 6

	收入	支出	净盈余
出版物、分发和印刷服务（包括危险物品许可证）	8 296	4 067	4 229
代表团、会议服务、出租、其他活动	2 799	2 414	385
活动和专题讨论会	1 382	580	802
期刊	755	676	79
培训	602	492	110
许可证协议及统计伙伴关系	520	128	392
网站	436	220	216
辅助创收基金治理	64	1 287	(1 223)
小计	14 854	9 864	4 990
辅助创收基金内部销账	(173)	(173)	-
共计	14 681	9 691	4 990
转拨经常方案款额	-	4 556	(4 556)
净值	14 681	14 247	434

3.22 辅助创收基金盈余超过预算 806 千加元，下表列出预算收支对照表（单位：千加元）。

图 7

2011 年辅助创收基金的预算和实际数额

	实际数额	预算	差异
收入	14 681	15 302	(621)
支出	9 691	11 118	1 427
净盈余	4 990	4 184	806

3.23 辅助创收基金大约60%的产品包括出版物均以美元定价，因此，收入受到货币汇率起伏的影响。此外，预算汇率和实际汇率的差异也造成变化。加元/美元在2011年的平均汇率为0.99，而预算汇率为1.038。

行政和业务服务费用基金（AOSC）

3.24 设立行政和业务服务费用基金是为了支付技术合作方案（TCP）的管理和业务费用，其主要资金来源是向联合国开发计划署、民用航空采购服务、信托基金和管理服务协议项目收取的行政管理费。本文件第IV部分附表A对行政和业务服务费用基金的财务结果做了报告，与预算的对照列于下图：

图8

2011年行政和业务服务费用基金预算和支出¹

	提交大会的 金额 ²	2011年经订正 的预算 ³	2011年实际 支出/收入 ³	经订正预算 的余额
拨款/支出				
主要方案	10 706	9 211	8 845	366
收入		8 397	7 856	
收支相抵之后的盈余（亏空）		(814)	(989)	

¹ 扣除行政和业务服务费用效率基金。

² 2010年大会核准（A37）。

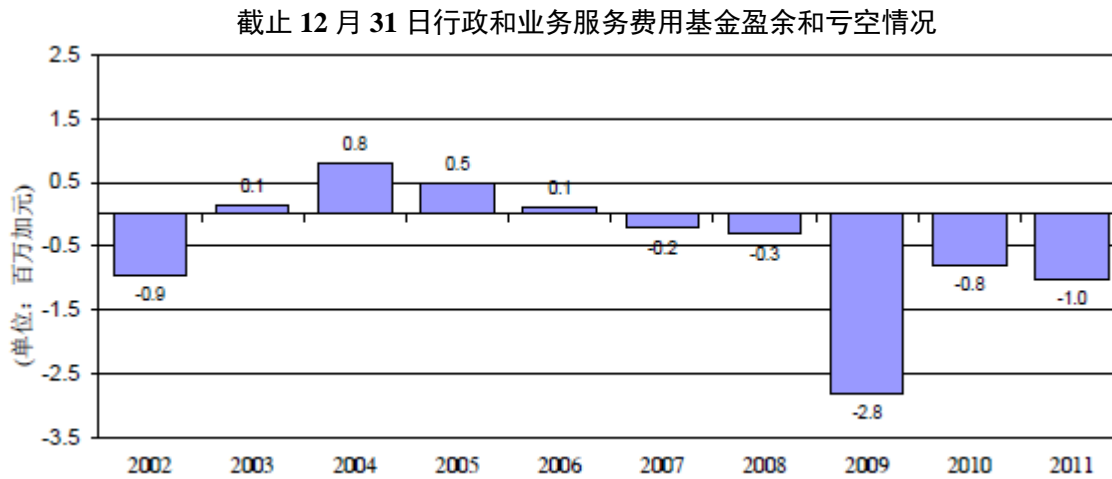
³ 理事会194届会议注意到这项修订（C-WP/13764）。

3.25 如上所述，大会批准了2011年财政年度行政和业务服务费用基金10 706千加元的指示性概算（支出）。同年，根据《财务条例》第9.5款，秘书长通过C-WP/13764号工作文件向理事会提交了对2011年概算（支出）的更新。2011年经订正的支出概算为9 211千加元，估计收入为8 397千加元。

3.26 行政和业务服务费用收入与预算相比出现50万加元缺口，主要是因为2011年计划要执行1.286亿美元的技术合作项目，但45.5%或5 850万美元技术合作项目当年未予实现，导致预期收益亏空。在支出方面，员工费用节余40万加元，导致收入和支出出现100万加元总负差额。

3.27 下图报告了过去10年年度盈余/（亏空）的走势（以百万加元计）。

图 9



3.28 大会第 37 届会议期间，行政委员会建议经常方案和技术合作方案之间分担费用的问题应报告给理事会加以审议。理事会审议了这个问题，并指示秘书长逐渐向行政和业务服务费用基金与经常方案酌情分配可盘点的费用，以便将这些基金之间发生的交叉供资款项降至最低限度。

3.29 **技术合作方案。**技术合作局（TCB）管理技术合作方案，按照大会 A36-17 号决议所述，它是国际民航组织的一项常期的优先活动，它通过支持成员国执行国际民航组织的法规、政策和程序，对经常方案的作用予以补充。国际民航组织通过这一方案提供广泛的服务，包括协助各国审查国家民航机构的组织和结构、更新机场的基础设施和服务、促进技术转让与能力建设、推动国际民航组织的标准和建议措施（SARPs）、空中航行计划（ANPs）、支持普遍安全监督审计计划（USOAP）和普遍保安审计计划（USAP）产生的改正行动。

3.30 国际民航组织采取措施目的旨在提高技术合作局的工作效率与服务质量、业务和财务控制，并改进技术合作局的工作方法以便与国际民航组织的战略目标保持一致。从 2011 年开始，技术合作局在其采购科实施 ISO 9001 认证，其外勤业务科在 2012 年将采用同一种办法。预计整个技术合作局将在 2014 年得到完全认证。

3.31 已开始行动招募七个地区办事处当中五个地区办事处的技术合作人员，并对其他两个办事处的人员需求进行评估。已经成立了一个秘书处工作组，制订技术合作局和地区办事处之间新的协调程序。与技术合作委员会密切协调为技术合作局编制了一份管理计划，阐述了 2012 年至 2014 年的目标与目的，以及提高效率和服务质量的具体行动计划。需要通过对技术合作局的组织结构、人员编制、节约成本和提高效率的措施进行审查，进一步努力改善行政和业务服务费用基金的财政状况。还应指出的是，Agresso 系统的其余模块现在已在技术合作局实施，这将使财务报告更加及时与更加透明。

3.32 技术合作项目是本组织的主要活动之一。项目经费由自愿捐款和资金流入和外流供资，2011 年资金总额为 1.048 亿加元。本文件第 IV 部分附表 D 至附表 F 介绍了这些项目的有关细节，以下数字以百万加元计做了概述。

图 10

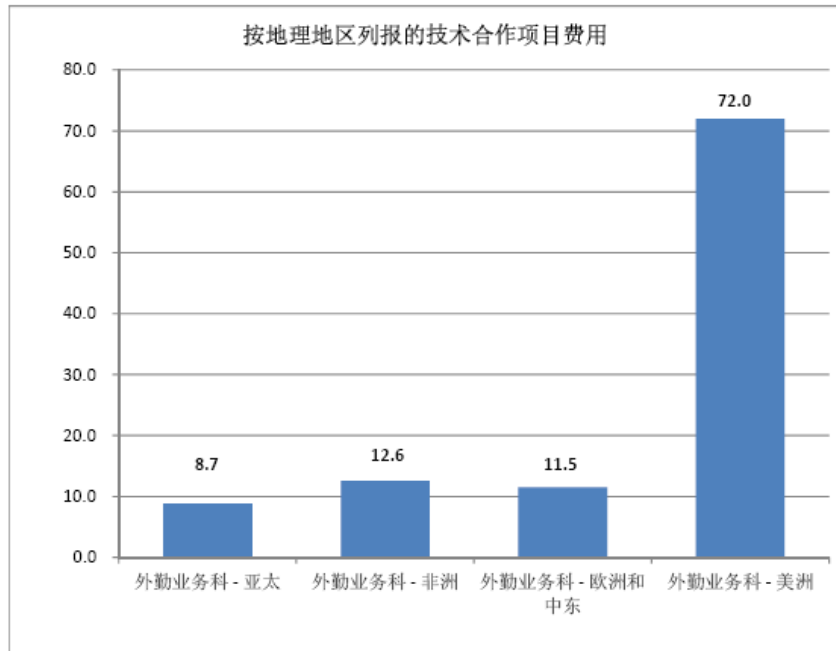
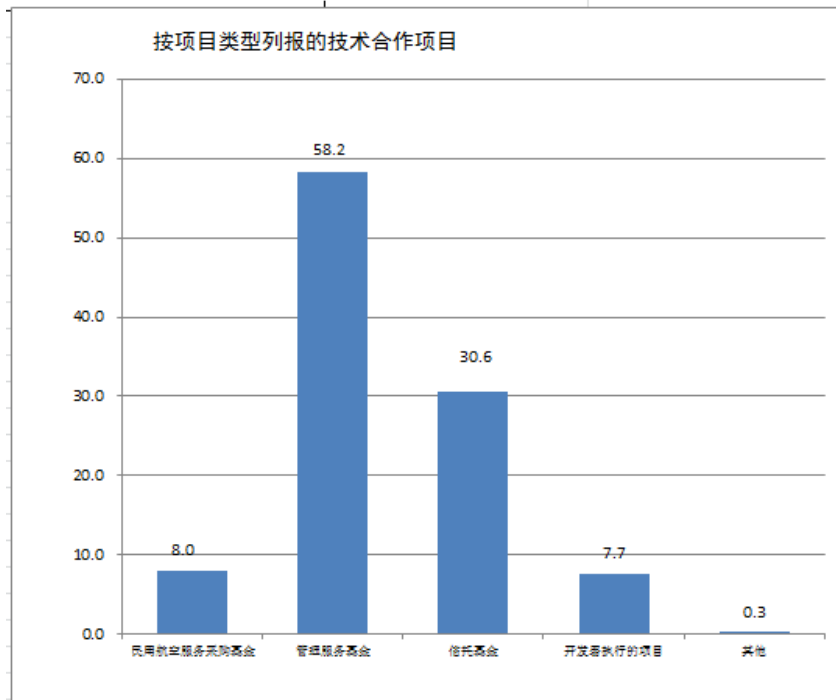


图 11



4. 管理层的责任

根据《财务条例》的要求，秘书长必须保存必要的会计记录，并根据联合国各组织采用的会计标准呈报年度财务报表。这些财务报表是：报表 I — 财务状况报表；报表 II — 财务执行情况报表；报表 III — 净资产变动报表；报表 IV — 现金流量报表和报表 V — 预算和实际收支对照报表。本文件同时反映了大会未列入预算的经费（经常方案普通基金）与贷记款的状况。

管理层对本文件中财务报表的编制和完整性负责。这些报表乃是按照国际公共部门会计标准（IPSAS）编制的，其中必然包含管理层根据最佳估计和判断得出的某些数字。贯穿本文件的财务信息与经审计的财务报表之中的财务信息一致。管理层认为，财务报表公正地反映了本组织的财务状况、财务执行情况和现金流量，本文件所公布的信息是按照国际民航组织《财务条例》的规定呈报。

为了履行其责任，本组织建立有内部控制制度、政策和程序，以确保财务资料的可靠性并对资产实行保护。内部控制制度须接受内部与外部审计。外部审计员已对财务报表及其附注进行过审计，审计员所附的报告说明了他的审计范围及其对财务报表的意见。

理事会有责任对财务报表进行审议并建议大会批准，并有权在秘书长发布这些报表之后要求对其进行修订。

作为国际民用航空组织财务处处长，我谨此核证本文件中所载的财务报表。



财务处处长
拉胡尔·布哈拉
(签字)

本人作为国际民用航空组织秘书长，特此批准并呈报国际民航组织 2011 年的财务报告，连同其各份财务报表和附表。



秘书长
雷蒙·邦雅曼
(签字)
加拿大蒙特利尔
2012 年 3 月 30 日

第 II 部分：外部审计员的意见

法兰西共和国

审计院
第一院长

向国际民用航空组织大会提呈

审计意见

我们审计了国际民航组织（ICAO）截至 2011 年 12 月 31 日的年度财务报表。这些财务报表包括有 2011 年 12 月 31 日的财务状况报表、财务绩效报表、现金流报表、净资产变动报表、截至 2011 年 12 月 31 日的年度预算金额与实际金额的对比报表，以及包括有会计政策概括说明和其他信息的附注。

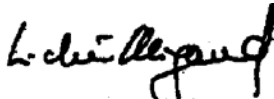
在《芝加哥公约》第六十一条的总体框架内，根据《国际民航组织财务条例》第十二条，国际民航组织秘书长负责编制和列报财务报表。这些报表符合国际公共部门会计准则（IPSAS）。此项责任包括设计、实施和监督内部控制程序，以确保在编制和公允列报财务报表时不存在由欺诈或差错引起的重大错报。此项责任也包括确定顺应形势的公平概算。

我们的责任是根据我们的审计对这些财务报表发表意见。我们根据国际审计标准（ISA）进行了审计。这些标准要求我们遵守伦理规则，并规划和执行我们的审计，以合理地保证财务报表无实质性错报。

审计在于实施审计程序，以收集有关财务报表中所列报的金额和信息的审计证据。审计程序的设计基于外部审计员的职业性判断，以及就财务报表中是否包括有由欺诈或差错引起的重大错报进行的风险评估。在进行该项风险评估时，审计员考虑为财务报表的编制和列报实施内部控制，目的是为了设计适当的审计程序，而非为了就内部控制表达意见。审计还在于确定所适用的会计方法和财务报表的列报是否合适，重大概算是否合理。

我们认为，所收集的审计证据足以并适于为我们的意见提供合理依据。

基于我们的审计，财务报表公平地展现了国际民航组织截至 2011 年 12 月 31 日的财务状况，展现了财务绩效、现金流和遵照国际公共部门会计准则对截至 2011 年 12 月 31 日 12 个月期的预算和实际金额所作的对比。


Didier MIGAUD

2012 年 3 月 30 日于巴黎

第 III 部分：财务报表

国际民航组织
报表 I
财务状况报表
截至2011年12月31日
 (单位: 千加元)

	附注	2011年	2010年
资产			
流动资产			
现金及约当现金	2.1	193 393	210 915
应收成员国分摊会费	2.2	5 761	6 693
应收款和预付款	2.3	11 053	12 579
库存	2.4	952	987
其他流动资产	2.3	1 936	2 960
		213 095	234 134
非流动资产			
应收成员国分摊会费	2.2	5 581	3 863
应收款和预付款	2.3	496	521
财产、厂房和设备	2.5	3 046	699
无形资产	2.6	958	92
		10 081	5 175
资产总额		223 176	239 309
负债			
流动负债			
预收款	2.8	149 391	163 356
应付账款和应计负债	2.9	19 354	22 289
职工福利	2.10	4 060	4 612
缔约国政府/服务提供国政府的贷记额	2.11	1 397	1 528
递延收入	2.12	168	343
		174 370	192 128
非流动负债			
职工福利	2.10	78 817	76 900
		78 817	76 900
负债总额		253 187	269 028
净资产			
累积亏损	2.13	(43 659)	(35 416)
准备金	2.13	13 648	5 697
净资产 (累计亏损)		(30 011)	(29 719)
总负债和净资产		223 176	239 309

所附各附注均为财务报表之组成部分。

III - 2

国际民航组织

报表II

财务执行情况报表
截至 2011年12月31日
(单位:千加元)

	附注	2011年	2010年
收入			
项目协议捐款		104 776	122 847
分摊的会费		80 679	77 483
其他创收活动	3.2	13 401	13 173
其他自愿捐款		8 339	5 976
行政收入		16	
其他收入	3.2	3 122	3 798
收入总额		210 333	223 277
支出			
工作人员薪资和职工福利	3.3	126 016	137 359
用品、消耗品和其他	3.3	63 133	67 796
一般业务费用	3.3	16 989	17 098
差旅费	3.3	8 442	7 940
会议		865	2 128
培训		1 020	1 173
赠款和其他转拨			440
其他支出		1 204	762
货币兑换差额		294	393
支出总额		217 963	235 089
当年赤字		(7 630)	(11 812)

所附各附注均为财务报表之组成部分。

国际民用航空组织

报表 III

净资产变化报表
截至2011年12月31日
(单位: 千加元)

	附注	累计亏损	准备金	净资产 (净累计亏损)
2010年12月31日的余额		(35 416)	5 697	(29 719)
2011年资金结余和准备金的移动				
结转结余的变化	2.13	1 256	(1 256)	
精算收益/(亏损)的变化	2.10		7 091	7 091
其他重新分类和划拨	2.13	(1 869)	2 013	144
换算调整数的变化	2.13		103	103
当年亏损		(7 630)		(7 630)
年内变动总计		(8 243)	7 951	(292)
2011年12月31日的余额		(43 659)	13 648	(30 011)

所附各附注均为财务报表之组成部分。

国际民航组织
 报表IV
 现金流量报表
 截至2011年12月31日

(单位: 千加元)

	Note	2011	2010
业务活动现金流量:			
当年赤字		(7 630)	(11 812)
应收会费(增加) 减少	2.2	932	(1 542)
应收款和预付款(增加) 减少	2.3	1 526	17 199
库存(增加) 减少	2.4	35	3
其他资产(增加) 减少	2.3	1 024	172
非流动应收会费(扣除贴现)(增加) 减少	2.2	(1 718)	1 254
非流动应收款和预付款(增加) 减少	2.3	25	22
预收款增加(减少)	2.8	(13 964)	2 074
应付款项及应计负债帐户增加(减少)	2.9	(2 935)	(11 424)
短期职工福利增加(减少)	2.10	(552)	(79)
缔约国政府/服务提供国政府的贷记额增加(减少)	2.11	(131)	(988)
递延收入增加(减少)	2.12	(175)	(242)
长期职工福利增加(减少)	2.10	1 917	10 232
储备金反映的精算亏损	2.10	7 091	(5 881)
利息收入		(697)	(719)
折旧和摊销		575	90
财产、厂房和设备的处置			(19)
外币换算调整		103	(1 918)
业务活动净现金流量		(14 574)	(3 578)
投资活动现金流量:			
购置财产、厂房和设备	2.5 & 2.6	(3 789)	(881)
处置财产、厂房和设备的收益			19
利息收入		697	719
投资活动现金流量		(3 092)	(143)
融资活动现金流量:			
从净资产向负债转拨及其他转拨		144	(1 234)
融资活动净现金流量:		144	(1 234)
现金及约当现金增加(减少)		(17 522)	(4 955)
期初现金及约当现金		210 915	215 870
期末现金及约当现金		193 393	210 915

所附各附注均为财务报表之组成部分。

III-5
国际民用航空组织

报表 V
经常方案普通基金
预算与实际收支对照报表
截至2011年12月31日

(单位: 千加元)

战略目标/ 辅助实施战略	拨款								支出1			余额
	原始拨款项 A37-26	上年度 结转额 ^a	2011年 转拨前的拨款	2011年 未支付 承付款 ^b	缴回的 结转额 ^c	战略目标/ 辅助实施战略 之间转拨 ^d	向下年度的 转结额 ^e	2011年 修订的 拨款额	合计	预算 汇兑 差额 ²	预算汇率	
安全	22 934	4 409	27 343	(2 633)	(114)	403	(734)	24 265	23 827	438	24 265	(0)
保安	13 474	621	14 095	(126)	(71)	(2 410)	(586)	10 902	10 654	248	10 902	0
环境保护和航空运输的可持续发展	11 479	940	12 419	(853)	(48)	135	(403)	11 250	11 066	184	11 250	0
小计	47 887	5 970	53 857	(3 612)	(233)	(1 872)	(1 723)	46 417	45 547	870	46 417	(0)
方案支助	20 135	2 775	22 910	(1 730)	-	1 088	(501)	21 767	21 697	70	21 767	0
管理和行政	14 527	2 170	16 697	(2 007)	(46)	1 403	(186)	15 861	15 773	88	15 861	0
管理和行政—理事机构	6 946	536	7 482	(437)	-	(619)	-	6 426	6 399	27	6 426	0
小计	41 608	5 481	47 089	(4 174)	(46)	1 872	(687)	44 054	43 869	185	44 054	0
总计	89 495	11 451	100 946	(7 786)	(279)	(0)	(2 410)	90 471	89 416	1 055	90 471	0

^a 秘书长批准。《财务条例》第5.6条和第5.7条。

^b 秘书长批准。《财务条例》第5.7条。

^c 理事会核准偿还经常方案160万美元，而非170万美元(C-DEC192/5)。由于征聘延后而未动用的20万美元缴回长期未付欠款账户奖励机制。

^d 秘书长批准。《财务条例》第5.9条。

^e 秘书长批准。《财务条例》第5.6条。

¹ 加元以外的支出按联合国汇率列示，包括如资产负债表项目重估和远期外汇收益/亏损的汇兑差额。

² 按编制预算时1.00美元=1.038加元交易的预算汇兑差额。

秘书长在呈报中对转拨和支出总额之前的2011年拨款之间的重大差额作了解释。

所附各附注均为财务报表之组成部分。

国际民用航空组织
财务报表的附注
2011年12月31日

附注 1: 会计政策

编制基准

1. 国际民航组织（ICAO）的财务报表是根据国际公共部门会计准则（IPSAS）在应计制会计基础上编制的。
2. 这是第二次完全按照国际公共部门会计准则编制的一套财务报表。2010年1月1日开始采用国际公共部门会计准则要求对国际民航组织以往执行的会计政策作出修改。它包括在全面权责发生会计制的基础上编制财务报表。
3. 按照最初采用国际公共部门会计准则时所规定，过渡性条款已经用于包括2010年1月1日以前以融资租赁获得的财产、厂房和设备（PP&E）的原始认列（国际公共部门会计准则第17条）。这些资产不在财务报表账面上反映，但为参考之目的在财务报表附注中披露。
4. 下列会计标准在其被要求执行日期之前已被采用：无形资产（国际公共部门会计准则第31条）；金融工具：列报（国际公共部门会计准则第28条）、确认和计量（国际公共部门会计准则第29条）和披露（国际公共部门会计准则第30条）。
5. 除上述报表另有列明之外，编制财务报表采用的计量基准是摊销后成本。现金流量表（附表IV）是采用间接法编制。
6. 国际民航组织的报告货币是加拿大元（加元）。国际民航组织经常活动的功能货币是加元。鉴于技术合作项目（TCP）活动通常使用美元执行，因此其功能货币是美元（USD）。账目往来中使用加元之外和技术合作项目使用美元之外的其他货币，在账目往来时均按现行联合国业务汇率（UNORE）折算。加元之外的资产和负债，技术合作项目美元之外的资产和负债，则在年终结算时按合理地接近当时即期汇价的现行联合国业务汇率折算。所得收益或亏损记入财务执行情况报表，但为列报之目的，技术合作项目活动折算加元时产生的差额除外，它反映在财务状况报表准备金项下。

现金及约当现金

7. 现金及约当现金包括库存现金、银行现金及短期存款。
8. 产生利息收入时予以认列，并考虑到实际收益率。

财务单据

9. 财务单据在国际民航组织成为单据合同规定的缔约方时予以认列，直至从这些资产（负债）实收（支付）现金流量的权利（或义务）过期或被转让（结清）时为止。
10. 应收款是未经活跃市场报价的固定或可确定支付的非衍生金融资产。应收款包括应收会费现金及其他应收款。长期应收款，包括应收摊款，使用实际利率按摊销成本列报。
11. 除预收的分摊会费之外，所有负债均产生于交换交易。所有非衍生金融负债按公允价值原始认列，并在适用时，使用实际利率随后按摊销成本计量。

库存

12. 财政期结束时的出版物库存及小卖部商品作为存货记账。出版物按成本低价及现行重置成本估值，小卖部商品按可实现净值的低价估值。
13. 出版物成本包括采购成本及将出版物送至销售或分发国家发生的所有其他费用。小卖部商品的成本是购买价格。成本值以加权平均法确定。
14. 制作出版物和其他内部使用文件列作支出。

应收款和收入

15. 分摊的会费是缔约国的法律义务。这些会费是征收摊款当年认列的非交换交易的收入。技术合作项目（TCP）活动的捐款是根据国际民航组织和捐助者签订的协定确认的交换交易的收入，它按项目完成阶段交付货物或提供服务确定，在有些情况下，国际民航组织可能认为最好的估计方式是依照项目的适用合同分阶段支付。其他自愿捐款一般是捐助者以书面形式确认，或以其他方式收到的认列为收入的非交换交易。
16. 从技术合作项目回收的管理费按照行政和业务服务费用（AOSC）基金的收入以及各个项目的支出列报。根据国际公共部门会计准则，技术合作项目产生的管理费收入按照完成阶段认列。完成阶段估算如下：
 - 发出设备采购订单时，90%管理费逐步认列，其余10%在交付时认列；和
 - 对于服务，管理费按照发生的费用认列。
17. 2011年作出了分享利息收入的新安排。根据这项安排，国际民航组织对月平均加权结存超过10万美元的项目基金存款保留获得的利息的50%。
18. 其他收入是交换交易，应收结余款项按应收款及预付款列报。
19. 应收会费是按扣除与会费收入减少、呆帐及摊销（贴现）有关的备抵列报：

- 备抵自愿捐款收入减少是应收会费和收入减少，即直接划拨有会费的项目不再需要资金或不再提供；
- 备抵分摊会费呆账是根据历史经验和事件，表示一缔约国没有能力履行其义务；和
- 贴现长期应收会费是表示已缔结协议在几年内清偿其拖欠会费的国家分摊会费的未清余额。考虑到缔结上述协议清偿拖欠的可能性，贴现也适用于其他长期拖欠的会费。

20. 实物捐助按公允价值列报。直接用于支持经批准的行动和活动并能可靠估价的捐赠物品在账目中认列。免费提供的服务不在账目中认列，但为参考之目的在财务报表附注中列报。这些捐助包括房地、运输和人员的使用。

财产、厂房和设备

21. 财产、厂房和设备（PP&E）按历史成本减去累计折旧及任何减值损失列报。折旧是使用直线方法，对财产、厂房和设备按其估计使用年限折旧，但土地除外，它不折旧。财产、厂房和设备类别的使用年限估算如下：

类别	估计使用年限（年）
楼舍	5-50
信息技术（IT）	3-5
家具、装置及配件	5-12
机械和办公室设备	3-7
汽车	3-10

22. 财产、厂房和设备如果其成本超过或等于设定为 3 000 加元的阈值限制，租赁物业装修超过或等于设定为 25 000 加元的阈值限制时，其改列为资本。应对阈值进行定期审查。租赁物业装修按成本估值，并按装修或租期剩余使用年限较短者折旧。

23. 每年须至少对全部财产、厂房和设备进行减值审查，任何减值损失均须在财务执行情况报表中认列。减值指标包括财产、厂房和设备的陈旧与老化，以及利用财产、厂房和设备从商业活动创收时产生的现金流量。

无形资产

24. 无形资产按历史成本减去累计摊销及任何减值损失列报。无形资产的认列需要符合可辨认、在国际民航组织控制之下和促进未来经济效益或服务潜力且能够可靠衡量的严格标准。剩余使用年限也是考虑因素之一。还制定了具体标准，即低于 5 000 加元购买的物品以及内部开发的 25 000 加元资产不入账，因为难以与列为支出的准确内部业务和研究费用及资本化的开发费用进行测量。根据国际公共部门会计准则第 31 条规定，这条标准预计自 2010 年 1 月 1 日起适用。

25. 使用直线法对预期使用年限摊销。无形资产类别估计使用年限如下：

<u>类别</u>	<u>估计使用年限（年）</u>
外部采购的软件	3-6
内部开发的软件	3-6
许可证和权利及其他无形资产	2-6
版权	3-10

26. 许可证、权利和版权按许可证、权利和版权期限摊销。

27. 减值指标包括无形资产陈旧与老化，以及利用无形资产从商业活动创收时产生的现金流量。

职工福利

28. 国际民航组织认列下述应计职工福利：

- 在员工提供相关服务的会计期结束之后十二个月之内预计全部结清的短期职工福利；
- 就业后福利；和
- 其他长期职工福利，比如服务终了福利。

29. 国际民航组织的大部分雇员都是联合国合办工作人员养恤基金（UNJSPF）的成员。养恤基金是一项由多名雇主注资、界定的福利计划。根据国际公共部门会计准则第 25 条，为会计之目的，联合国合办工作人员养恤基金缺乏充分的可靠性来确定和分配每个参加方在计划的基本财务状况中的份额和其表现，因此按照国际公共部门会计准则规定，该计划被视为假定是一个界定的缴款计划。

30. 国际民航组织使用净资产的准备金帐户记录与离职后健康保险福利（ASHI）有关的保险统计损益。

拨款及或有负债

31. 国际民航组织因过去事件负有现行的法律或推定义务及国际民航组织可能被要求履行义务时，为未来的负债和指控编列有经费。

32. 不符合负债认列标准的其他承付款，只有当国际民航组织内部无法完全控制的一个或多个发生或未发生的不确定未来事件对其存在予以确认之时，方在财务报表附注中披露。

按分部报告和基金会会计

33. 分部是一组活动可分辨的群体，其财务信息单独报告，以便评估一个实体为实现其目标以往的业绩并对未来资源分配作出决定。国际民航组织将所有项目、业务和基金活动分为两个分部：i) 经常活动；和 ii) 技术合作项目活动。国际民航组织对财政期内各分部的账目往来及期末所存结余进行报告。分部间收费根据项目协议进行。

34. 基金是一个自动平衡的会计实体，设立用来记入与特定目的或目标有关的账目往来。基金是为开展特殊活动或实现某些目标按照具体的规定、约束或限制划分。财务报表是按基金会计基础编制，显示国际民航组织所有基金在这一时期结束时的综合状况。基金余额代表收入和支出的累计剩余。
35. 经常活动部分包括普通基金和经常方案的周转基金、特别帐户和为航空安全、保安、环境及本组织的其他支助活动管理的基金。为普通基金经常方案预算表决的未动用拨款在一定条件可结转至下一个财政年度。大会或理事会根据《财务条例》第 7.1 条主要为特定活动专用资金的特殊捐款或资金设立的基金和特别账户，其余可结转到下一个财政期。这部分的主要资金来源是会费、创收活动、自愿捐款和其他行政事业性收费。
36. 经常活动部分包括下列基金或者基金组：
- **经常预算基金**包括**普通基金**，根据大会所定分摊比额表由缔约国分摊的会费、杂项收入、辅助创收基金（ARGF）盈余和从大会设立的**周转基金**拨出的垫款提供资金，周转基金的作用是在收到缔约国会费和在特殊情况下收到其他基金之前根据需要向普通基金先行垫付（偿还）预算拨款。
 - **资本基金**，设立用来记录经常方案普通基金购置的财产、厂房和设备及无形资产。
 - **循环基金**，设立用来记录离职后健康保险福利（ASHI）的账目往来，包括没有着落的负债及其他特殊负债，以便在经常活动部分中将这些账目往来单独列报。
 - **辅助创收基金（ARGF）**，设立用来将创收和成本回收活动合并在一项基金之中。辅助创收基金当中的特别帐户和基金是秘书长根据《财务条例》第 7.2 条设立的，以记录与收入和支出有关的全部自我筹资活动。任何没有计划支配或支出的盈余可被转拨到普通基金，结余可被结转到下一个财政期。这部分的主要资金来源是出版物、数据和服务的销售。
 - **行政和业务服务费用基金（AOSC）**，根据《财务条例》第 9.4 条设立的基金。行政和业务服务费用基金用以支付技术合作项目的行政、业务和支助费用。当行政和业务服务费用业务在任何一年出现财政亏损时，首先由行政和业务服务费用基金的累积盈余补足亏损，作为最后手段，由经常方案预算补足。行政和业务服务费用基金的资金主要来源于技术合作项目，包括联合国开发计划署项目的管理费。
 - **航空保安（AVSEC）行动计划（ASAP）**，它包含为反映理事会批准航空保安行动计划（ASAP）设立的各项专用基金及特别账户，其中包括拟由航空保安信托基金之内的基金供资的项目。航空保安行动计划项目的相关活动由普通和专用捐款以及附注 3.1 列明的实物捐助供资。
 - **非洲航空安全全面地区实施计划（AFI 计划）**，设立用于提高国际民航组织在整个非印地区方案协调和管理方面的领导能力和问责制，并确保有效实施，以纠正安全与基础设施方面的缺陷。

- **丹麦和冰岛合资联营协议的联合融资基金**，用以反映所设立基金的账目往来，以报告国际民航组织监督冰岛政府以及丹麦政府在格陵兰提供空中航行服务的运行情况，有关费用由服务提供者通过使用费和向缔约国政府摊款回收。使用费由联合王国收取并直接汇给冰岛和丹麦政府。国际民航组织负责征收和收集摊款并汇给服务提供国政府。因此，这些账目往来在财务状况报表上反映为资产和负债。同时还包括**北大西洋高度监视系统基金（HMU）**，以记录北大西洋高度监视系统联营安排各项规定之下的账目往来。其业务和维修费用由服务提供者通过向飞越北大西洋上空的民用航空器征收使用费回收。国际民航组织收取的使用费直接支付给服务提供者，因此在账目中反映为资产和负债。
 - **奖励清偿长期欠款帐户**，设立用以将缔约国缴纳的拖欠会费的部分款项在一个单独帐户中列报，以便为本组织的特定活动提供资金。
 - **信息和通信技术（ICT）基金**，设立用于为改善本组织的信息和通讯系统提供资金。
 - **公钥录（PKD）基金**，理事会设立的一个成本回收基金，用于报告支持电子增强型机读护照可互用性项目的各项活动。这些行动由自愿捐款供资，按照协议，该基金的结余作为应付参加国款项记帐。
 - **安全基金（SAFE）**，由理事会设立，其目的是通过使用基于绩效的办法提高民用航空的安全，它将对行政费用作出限制并且不会对本组织的经常方案预算产生任何费用，而同时做到对基金的自愿捐助将以负责、有用和及时的方式进行使用。
 - **临时工作人员薪金基金（TSSF）**，为 2008 - 2010 三年期预算最初裁减的员额再筹资金设立的基金。
 - **其他基金**。合资联营管理费、普遍安全监督审计计划基金、环境基金、国际登记处基金和法国合作基金以及其他基金或列入其他基金的特别帐户。
 - 根据与由国际民航组织会员国组成的**欧洲民航会议（ECAC）**签订的协议，国际民航组织提供某些秘书处服务。先由国际民航组织从欧洲民航会议收取的收入中支付，必要时从经常方案普通基金中支付，然后再偿还国际民航组织。代表欧洲民航会议进行的所有账目往来的净应收款或应付款记入地区组织的应收款或应付款。
37. **包括技术合作（TC）项目资金的技术合作项目活动**，秘书长根据《财务条例》第 9.1 条设立用于管理技术合作方案。这部分的主要资金来源是项目协议捐款。
38. 技术合作项目包括联合国开发计划署的各项安排以及根据信托基金协议、管理服务协议（MSA）和民用航空采购服务协议（CAPS）管理的各个项目。有关联合国开发计划署安排的账目往来，必须遵照国际民航组织和联合国开发计划署双方的指示进行。信托基金和管理服务协议旨在涵盖范围广泛的技术合作服务，而民用航空采购服务协议则是以提供采购服务为目的。国际民航组织还与缔约国签订称之为总包合同的技术合作协议。这类合同与管理服务协议和信托基金协议不同之处在于其期限较短，而且合同金额是固定的。实际支出回收有余或不足的情况反映在行政和业务服务费用基金之中。

附注 2: 资产及负债

附注 2.1: 现金及约当现金

39. 资金按照集中投资方式存放在银行, 不属急需的资金按定期存款投资。12月31日的余额组成如下:

	2011 年	2010 年
	单位: 千加元	
银行现金	98 649	87 802
定期存款	94 744	123 113
现金及约当现金	193 393	210 915

40. 截至 2011 年 12 月 31 日, 定期存款平均利率为 0.31% (2010 年 12 月 31 日为 0.27%), 平均到期 107 天 (2010 年为 70 天)。年底时的银行现金包括代为欧洲民航会议所存的 2 367 千加元。

附注 2.2: 应收成员国分摊会费

41. 截至 12 月 31 日的应收净分摊会费余额组成如下:

	2011 年	2010 年
	单位: 千加元	
应收	5 761	6 693
非应收贴现	5 581	3 863
应收净会费总额	11 342	10 556

42. 应收当年会费是十二个月内应付的会费, 非应收当年会费是根据会计政策对于应收款和收入的规定, 财务报表日期十二个月之后应付或预计缴付的会费。应收会费的总额和净额所述如下:

	2011 年	2010 年
	单位: 千加元	
分摊的会费-经常方案	13 784	12 614
分摊的会费-联合融资协议	18	79
备抵及摊销前应收会费总额	13 802	12 693
减去:		
备抵呆帐	(501)	(501)
长期应收款贴现	(1 959)	(1 636)
应收净会费总额	11 342	10 556

43. 下表列报了经常方案应收摊款的组成。

摊款年度	2011 年		2010 年	
	单位: 千加元	%	单位: 千加元	%
2011	4 773	34.7	-	-
2010	1 561	11.3	3 639	28.9
2009	855	6.2	1 227	9.7
2008	694	5.0	920	7.3
2007 及以前年度	5 901	42.8	6 828	54.1
总额	13 784	100.0	12 614	100.0

44. 2011 年备抵呆帐变动如下:

	2010 年	动用	增加/ (减少)	2011 年
	单位: 千加元			
备抵呆帐总额	501	-	-	501

前南斯拉夫社会主义联邦共和国共欠国际民航组织 501 千加元, 联合国大会仍然对有关决议进行讨论, 希望继承国能支付这一债务。

45. 2011 年没有应收会费注销。备抵呆帐增加或减少代表这一期间的支出, 并在财务执行情况报表中报告。

46. 2011 年备抵会费收入减少没有出现余额。

47. 2011 年贴现长期应收会费变动如下:

	2010 年	动用	增加/ (减少)	2011 年
	单位: 千加元			
贴现长期应收会费	3 863	2 041	(323)	5 581

48. 贴现长期应收会费是指对应收款余额与公允价值原始认列时, 对其调整所需的款项。鉴于非流动部分一年以上方予收取, 按利率对其贴现。这笔款项反映为长期应收款余额减少。这种差额逐渐被认列为应收款期的收入。这种贴现是对大多数 A 组国家未来计划的分期付款适用 4.3% 和 5 个 B 组国家适用 2.5% 计算得出。

49. 贴现长期应收会费涉及到与理事会缔结协议以不超过 20 年为期不计利息清偿欠款的 A 组国家, 以及未缴摊款超过 5 年且未与理事会缔结协议 B 组国家的应收摊款。动用 2 041 千加元包括当年与国际民航组织缔结协议的国家改作为长期欠款的实收缴款。减少 323 千加元是对截至 2011 年 12 月 31 日认列减少的收入的长期应收款余额的贴现。本年度有一项新的协议将开始生效。

附注 2.3: 应收款、预付款及其他资产

50. 应收款及预付款:

	2011 年	2010 年
	单位: 千加元	
员工借支	1 255	1 361
应收联合国机构款	3 323	1 906
其他	6 475	9 312
总额:	11 053	12 579

51. 员工借支是指教育补助金、房租补贴、差旅费和其他工作人员应享权利。

52. 应收联合国机构款与其他国际组织, 主要是与联合国组织有关。

53. 其他应收款包括创收活动的收入, 例如出版物的销售款、代表团会议室和场地的租金等。

54. 应收款的非流动部分包括非洲民航委员会 (AFCAC) 地区机构的应付款。这笔款项产生于国际民航组织和非洲民航委员会关于非洲民航委员会清偿拖欠本组织款项的谈判和讨论。自 2007 年 1 月 1 日起, 非洲民航委员会承担原由国际民航组织代表其执行的账目往来和业务的全部责任。2011 年 12 月 31 日未贴现应收款为 748 千加元。非洲民航委员会的应付贴现额在账目上反映为 577 千加元, 其中 496 千加元属应收款的非流动部分 (2010 年 12 月 31 日为 521 千加元)。

55. 其他流动资产包括:

	2011 年	2010 年
	单位: 千加元	
可收回省销售税	465	1 667
可收回联邦销售税	296	738
预付费	716	329
可收回美国所得税	422	163
可收回法国营业税	37	57
其他	-	6
总额	1 936	2 960

附注 2.4: 存货

56. 国际民航组织的存货包括内部印刷并向全世界民航界销售的出版文件库存, 以及小卖部保存的向持有外交身份个人出售的免税商品存货。

57. 下表列出 12 月 31 日存货的总值。

	2011 年	2010 年
	单位: 千加元	
手头现有出版物—成品	700	652
原材料和在制品	123	135
出版物总额	823	787
小卖部商品总额	129	200
存货总额	952	987

58. 进一步细节列在出版和小卖部存货调节之中，以反映本年度扣除当年销售存货值与减值贴现之后的期初余额和进货。

	2011 年	2010 年
出版物对账：	单位：千加元	
期初余额	787	759
直接材料	639	807
直接人工	1 444	1 682
间接成本	239	183
购买与生产存货总额	3 109	3 431
减去：销售出版物的成本	(2 218)	(2 581)
减去：减值	(68)	(63)
期末余额	823	787

	2011 年	2010 年
小卖部商品对账：	单位：千加元	
期初余额	200	231
购买的存货	373	443
购买的存货总额	573	674
减去：销售产品的成本	(437)	(474)
减去：泡水受损存货减记	(7)	-
期末余额	129	200

59. 出版物及小卖部商品与国际民航组织存货查询系统得出的数量经实际存货查实核对。
60. 存货价值已扣除任何可辨认的减值。2011 年期间，共查出价值 68 000 加元的出版物存货受损并从存货记录中删除。这笔注销代表此期间的支出，在财务执行情况报表“供应品、消耗品及其他”项目中入账。小卖部已经查明 2011 年 12 月 30 日泡水受损的商品并从小卖部库存记录删除。这笔减记已作为保险公司的应收款列报。

附注 2.5：财产、厂房和设备

61. 财产、厂房和设备费用包括国际民航组织总部（总部）在蒙特利尔以及七个地区办事处所拥有的项目。这些项目为本组织提供增益或服务潜力，本组织对其购置、实际位置、使用和处置完全实行控制。
62. 正如附注 1 所示及首次采用国际公共部门会计准则所规定，过渡性条款已经适用于财产、厂房和设备的原始认列。因此，下表仅列出 2010 年 1 月 1 日以来购置的财产、厂房和设备，并根据国际公共部门会计准则在帐户中列报为资本。

	期初余额		期末余额	
	2011年1月1日 ¹	当年购置	累计折旧	2011年12月31日
	单位：千加元			
家具和固定装置	25	52	7	70
信息技术设备	426	1 901	385	1 942
办公室设备	112	181	34	259
车辆	142	92	52	182
租赁物业装修	75	488	53	510
机械	-	91	8	83
总额	780	2 805	539	3 046

¹ 计入累计折旧以前。

63. 2011年，财产、厂房和设备未发现任何减值。
64. 2010年1月1日之前，包括家具、车辆、电脑和其他办公设备在内的非消耗性财产的费用，按照联合国系统会计准则第43条，被记入项目订购当年的开支。这些资产以及2010年1月1日之前按融资租赁购置的其他财产、厂房和设备未被列为资本，根据国际公共部门会计准则第17条规定，将在过渡期（2012-2015）的财务状况报表当中认列。租赁承付款在附注6之中列报。
65. 总部财产——国际民航组织大楼建于1995年，属一私人组织拥有。此财产由加拿大政府租用20年，直至2016年。根据加拿大政府和国际民航组织之间的补充协议，国际民航组织全部占有此处财产，并向加拿大政府支付25%租金及使用费用。加拿大政府承担75%租金及使用费用和100%物业税，并有权选择在租期结束时以优惠价格购买该楼舍。如果国际民航组织接受，必须在国际民航组织偿付25%购买选择成本的基础上，转让25%的所有权。如果加拿大政府不为其自己行使该选择权，则国际民航组织有权要求加拿大政府代表其行使选择权并转让该楼舍的所有权。这份方案要求国际民航组织偿还100%购买选择权以及与交易本身有关的任何费用，这样它即可占用此楼舍供其自我使用为期最少二十（20）年。该财产估值为1.16亿加元，2016年行使购买选择权金额为2345万加元。如附注3.1所示，按照国际公共部门会计准则规定，向国际民航组织收取租金的部分列为开支，由加拿大政府出资部分认列为实物捐助。
66. 国际民航组织还以1 145千加元的原始成本拥有欧洲大西洋巴黎地区办事处47%的财产，其余53%财产属名义融资租赁，如附注3.1所示认列为实物捐助。如第63段所述，2010年1月1日之前购置的财产在过渡期（2012-2015）将改列为资本。国际民航组织拥有的其他楼舍则属经营租赁或名义租赁。
67. 非资本化的财产、厂房和设备按扣除累计折旧成本认列，犹如其自购置之日起即已折旧。下表列出2010年1月1日前包括融资租赁购置的财产、厂房和设备，按照上文及附注1所述，因为国际民航组织适用国际公共部门会计准则的过渡性条款，账户上未改为资本。

	期初余额		期末余额
	2011年1月1日	累计折旧	2011年12月31日
	单位：千加元		
财产	1 145	1 145	-
家具及固定装置	94	59	35
信息技术及办公设备	2 500	2 402	98
汽车	493	403	90
融资租赁的设备	461	216	245
总额	4 693	4 225	468

68. 2012年至2014年，设备融资租赁承付款最低偿付款总额为243千加元，今后每年最低偿付款分别为108千加元、102千加元和33千加元，减去16 000加元利息后，资本租赁承付款为227千加元。国际民航组织总部的租赁承付款见附注6。

附注 2.6：无形资产

69. 下表列出自2010年1月1日以来在账户中认列的无形资产。

	期初余额			期末余额
	2011年1月1日 ¹	当年购置	累计摊还	2011年12月31日
	单位：千加元			
购置的软件	101	838	127	812
开发中的软件（WIP）	-	146	-	146
总额	101	984	127	958

¹ 计入累计摊还款之前。

70. 对无形资产价值进行审查以确定其是否有任何减损之后，现确定无形资产年内未出现任何减损。

附注 2.7：金融工具

2.7.1 金融资产和负债

71. 金融工具的会计政策列于附注1。国际民航组织的金融资产分类为贷款及应收款（无衍生投资资产和可出售金融资产），12月31日的结余组成如下：

	2011年	2010年
	单位：千加元	
组成：		
应收分摊会费（流动）	5 761	6 693
应收分摊会费（非流动）	5 581	3 863
应收款及预付款（流动）	11 053	12 579
应收款及预付款（非流动）	496	521
其他资产	1 936	2 960
金融资产总额	24 827	26 616

所有重大金融负债是按摊销成本列出的金融工具。

72. 国际民航组织面临的金融风险在下列各段做了归纳。

2.7.2 信贷风险

73. 国际民航组织的信贷风险分散广泛，而国际民航组织的风险管理政策对任何一个对手的信贷风险金额均加以限制，包括最低信贷质量准则。

74. 通过确保将金融资产存放在经主要评级机构赋予强劲投资评定等级的主要金融机构的高度流动及多元化的货币市场基金和/或存放于其他有信誉对手之处，显著地将信贷风险和与现金及约当现金有关的流动性风险降至最低。

75. 应收会费主要包括主权国家的应缴款项。应收会费细节见附注 2.2。正如附注 1 和 2.2 所述，长期会费使用实际利率按贴现成本列报。鉴于这些应收款不计利息，因此用于计算贴现成本的利率是适用于加拿大政府长期债券的利率。

2.7.3 利率风险

76. 国际民航组织暴露于定期存款的利率风险。2011 年平均利率和存款到期见附注 2.1。由于目前利率水平低，风险很小。

2.7.4 外国货币风险

77. 2011 年 12 月 31 日，现金及约当现金和投资均以加元（7%）和美元（87%）计价，这是本组织使用的基准货币（2010 年 12 月 31 日，基准货币 12%为加元，80%为美元）。所持非加元或美元货币的首要目标是支持以加元以外的其他货币开展的业务活动。此外，43%的应收会费以加元计价，57%的应收会费以美元基准货币计价（2010 年 12 月 31 日，基准货币 32%为加元，68%为美元）。

78. 2010 年开始，为了尽量减少美元波动风险，本组织采用多种货币摊款，即根据对两种货币预见的需求，会员国部分按美元分摊及部分按加元分摊。随着采用多种货币摊款制度，管理层认为没有必要再签订美元远期购买合同。

79. 与技术合作项目有关的采购订单有时用以加元或美元之外的其他货币计价。为了限制货币波动的风险，已采取一项对冲政策，允许在货币波动可能对项目的财务状况产生重大影响的情况下，在发出订单时即买进承付款货币。换汇收益/亏损按相当于购汇当日联合国业务汇率与有效的即期汇率之间的差额认列。

2.7.5 流动性风险

80. 大会设立的金额为 600 万美元的周转基金，其作用是在收到缔约国会费和在特殊情况下收到其他基金之前根据需向普通基金先行垫付预算拨款。此外，资金按集中投资方式存放在银行，不属于急需的资金按定期存款投资。

附注 2.8: 预收款项

81. 预收款项包括:

	2011 年	2010 年
	单位: 千加元	
技术合作项目的自愿捐款	144 941	156 769
分摊的会费	549	1 784
其他预收款项	3 901	4 803
总额	149 391	163 356

82. 预收款项包括技术合作项目预收资金的自愿捐款。收入只有按照国际民航组织和捐款人签订的协议条款, 由国际民航组织交付货物或提供服务时方可认列。这种负债还包括待汇给捐款人的任何未动用捐款余额。

83. 分摊的会费是年前从各国收到与之相关的缴款。

84. 其他预收款包括一个成员国(法国)的预付款 957 千加元、销售出版物的 1 019 千加元、一间私有部门公司的 716 千加元、成员国参加公钥簿活动的 576 千加元和其他预收款。

附注: 2.9: 应付账款及应计负债

85. 应付帐款及应计负债由下列组成:

	2011 年	2010 年
	单位: 千加元	
应付供应商账款	11 021	16 923
应计费用及其他应付款款	8 333	5 366
总额	19 354	22 289

86. 供应商应付账款指对已收到发票的货物和服务的应付款。应计项目是未开具发票期间已收取或提供给国际民航组织的商品和服务的负债。

87. 在某些情况下, 本组织偿还国际应聘专业人员支付的教育费用中的一部份。应计收支额和其他应付款项包括估计应支付给职工但在年底尚未申请支付的教育费用 218 千加元。

88. 本组织职工和退休人员可选择参加本组织的全面医疗福利计划。参加这项计划的费用由加入者和国际民航组织分摊。从 2011 年 4 月 1 日开始, 本组织与一家保险公司签订合同, 由其作为第三方管理者, 提供索领保险金和客户服务。这项服务以往由另一家保险公司提供, 它也管理支付未来各种费用所需的准备金。国际民航组织利用过渡到新管理者的机会, 作为临时措施, 接管了准备金的管理工作。截至 2011 年 12 月 31 日, 净额 130 万加元计入应计收支额和其他应付款项, 用于支付在该日根据以前计划和新计划应该偿付的保险金。根据管理部门的最佳估计, 在账户中的这笔数额足够支付根据这些医疗计划所应支付的款项。目前预计, 将来将根据这些医疗计划的实际成果和使用精算和保险数据进行的审查结果建立一个准备金账户。

89. 国际民航组织向欧洲民航会议（ECAC）提供某些秘书处服务。本年度代表欧洲民航会议进行的所有账目往来的净应付款记入应计项目及其他应付款之中。这个账户的进出情况总结如下：

	2011 年	2010 年
	单位：千加元	
1 月 1 日期初余额	1 966	3 737
年内收益	3 403	8 501
小计：	5 369	12 238
减去：年内支付款项	3 002	10 272
12 月 31 日期末余额	2 367	1 966

附注 2.10：职工福利

90. 职工福利负债包括离职后健康保险（ASHI）、服务终了年假偿金、应给付回国补助金及其他短期福利。

	2011 年	2010 年
	单位：千加元	
组成：		
流动	4 060	4 612
非流动	78 817	76 900
总额：	82 877	81 512

2.10.1 职工福利负债的估值

91. 职工福利负债由专业精算师确定，或由国际民航组织根据人员数据与以往的经验计算。

2.10.2 就业后和其他与离职有关福利的估值

92. 服务终了福利、年假和回国补助金以及就业后福利（离职后医疗保险）产生的负债均由独立咨询精算师确定。这些职工福利是设立用于总部和地区办事处受国际民航组织工作人员细则管辖的工作人员。
93. 根据国际公共部门会计准则第 25 条，离职后福利的精算收益/亏损可能使用准备金方式在一段时间内认列。依照准备金的方式，精算收益/亏损在净资产项下列报，不作为收入或支出认列，以便考虑到收益/亏损将随着时间推移被修订的合理可能性。对于与离职有关的其他福利，例如年假和离职回国福利，精算收益/亏损须即时认列，并在财务执行情况报表中列报。
94. 其他职工福利包括由于技术合作项目工作人员离职时估计的回国补助金和年假。这些项目的职工福利不属联合国工作人员条例和细则范围之内，但包含在技术合作项目的具体条件之下。

95. 2011 年职工福利负债变动如下:

	期初余额 2011 年 1 月 1 日	增加/ 动用	精算亏损 (减少) / (收益)	期末余额 2011 年 12 月 31 日	
	单位: 千加元				
退休后计划(离职后医疗保险)	65 837	(1 129)	5 127	(7 091)	62 744
服务终了——年假	5 276	(816)	679	2 820	7 959
服务终了——回国补助金	8 836	(662)	983	1 696	10 853
国际专家的其他职工福利	1 563	(1 509)	1 267	-	1 321
职工福利负债总额	81 512	(4 116)	8 056	(2 575)	82 877

96. 动用一栏表示年内支付的款项。离职后健康保险费、年假和回国补助金及国际专家的其他职工福利金的增加(减少)列表如下:

	本期服务费用	利息费用	2011 年总计	2010 年总计
	单位: 千加元			
离职后医疗保险	2 746	2 381	5 127	4 788
年假	491	188	679	560
回国补助金	662	321	983	999
其他职工福利	1 267	-	1 267	533
总计:	5 166	2 890	8 056	6 880

为了比较的目的, 精算亏损(和收益)载列如下:

	2011 年	2010 年
	单位: 千加元	
离职后医疗保险	(7 091)	5 881
年假	2 820	665
回国补助金	1 696	(17)
总计	(2 575)	6 529

97. 年假和回国补助金以及包括离职后医疗保险的本期服务费用和利息的精算亏损在 2011 年为 11 305 加元(2010 年为 6 995 加元)。这项亏损已列入循环基金的支出。

2.10.3 趋势假设中增加(减少)一个点的影响

98. 国际公共部门会计准则要求财务报表中须披露趋势假设中一个点的影响:

本期服务费用	减去一个百分点: 减少 944 千加元
	加上一个百分点: 增加 1 230 千加元
累积福利义务	减去一个百分点: 减少 9 616 千加元
	加上一个百分点: 增加 12 638 千加元

2.10.4 精算假设和方法

99. 国际民航组织每年都对精算师年底估值时使用的假设及方法进行审查和选择，以确定国际民航组织离职后福利计划（离职后福利和其他与离职有关的福利）支出与缴款的要求。根据国际公共部门会计准则第 25 条的规定，需要在财务报表中披露所用的精算假设。此外，每项精算假设也需要以绝对数值披露。下列主要假设和方法已用于计算国际民航组织在 2011 年 12 月 31 日承担的离职后和其他与离职有关的员工福利的负债额。
100. 国际民航组织目前使用加拿大政府债券利率贴现与职工福利有关的负债。在某些管辖地区，政府债券缺乏深入的市场，或政府债券比优质公司债券风险更大。在这种情况下，使用公司债券利率更为合适，是一个更接近无风险的利率。国际民航组织的精算师曾经考虑过这个问题，并确定根据国际民航组织的情况，按照国际公共部门会计准则第 25 条 94 段提出的理由，及鉴于加拿大政府债券存在一个深入的市场，使用加拿大债券利率比使用公司债券利率更为适当。因此，国际民航组织继续使用政府债券利率贴现负债。

离职后健康保险计划中使用的假设：

精算方法	离职后健康保险 — 使用预测单位信贷成本法，按服务年限比例分摊，直到雇员完全有资格享受退休福利的年龄。
贴现率	会计和资金 2.50%（2010 年 12 月 31 日估值为 3.50%）。
医疗及牙科趋势率	药品和其他卫生保健 20 年间 10%至 4%，牙科 20 年间为 4%。
资产的预期回报	不适用，因为计划被视为资金没有着落。
使用的汇率	1.00 美元等于 1.024 加元。（先前估值为 1.00 加元）
医疗及牙医报销费用	年龄 60 岁，平均每人每年药品费用、牙医费用和其他医疗费用为 1 350 加元（2010 年为 1 388 加元）。
医疗及牙医费用的年龄变化	药品，在加拿大 40 岁 5.8%，85 岁（含）以上 0%。加拿大国内医疗保健，59 岁 2%，85 岁（含）以上 0.75%。加拿大国外医疗保健，40 岁 2.7%，90 岁（含）以上 0%。牙科保健每年负 0.5%。由加拿大公众药品计划涵盖年龄 65 的人，在魁北克省药品费用减少 78%（2010 年为 50%）和在其他省份减少 78%（2010 年为 65%）。
年度行政费用	包括在每人年费之中。
死亡率	至多 94 人。
退出率	年龄 20 岁至 55 岁及以上：15%至 0%。
退休年龄	1990 年 1 月 1 日之前聘用的雇员：59 岁，在此日期或之后聘用：62 岁。
退休时有受抚养人比率	60%（2010 年为 70%）。妻子假定比其男性配偶年轻五年。到退休年龄时，每个家庭没有子女。

年假和离职补助金使用的假设：

精算方法	年假和回国补助金：未来福利及薪资预测的精算现值。
贴现率	每年 2.50%（先前估值 3.50%）。
加薪	每年 3.25%。
净累积结余年假：	第一年 8 天至服务 35 年（含）以上不予累积，但以 90 天为限。
由于自愿休假退出	10%。
离职回国搬家费	每名雇员 15.5 千加元，每年上调 3.25%。
差旅费	每名雇员 6.8 千加元，每年上调 3.25%。

2.10.5 联合国合办工作人员养恤基金

101. 国际民航组织是参加联合国大会为提供退休、死亡、残疾及相关福利而设立的联合国合办工作人员养恤基金（UNJSPF）的一个成员组织。该养恤基金是由多名雇主资助、界定明确的福利计划。按照基金条例第 3（b）条规定，基金成员应向各专门机构，以及任何参加联合国和各专门机构的薪金、津贴和其他服务条件共同制度的国际、政府间组织开放。
102. 养恤基金采用的精算方法是一种开放组合计方法，使用未来经济和人口发展的各组假设，确定该基金现有和未来的估计资产是否足以应付目前及未来预计的负债。每三年须至少进行一次精算研究；对 2009 年联合国工作人员养恤基金年度报告的审查表明，早在 1997 年就已经每两年开展一次精算估值。联合国审计委员会每年对联合国工作人员养恤基金进行一次审计，每两年向联合国工作人员养恤金联合委员会做一次审计报告。最近一次精算估值是在 2009 年 12 月 31 日编制账目时进行的，显示出应计养恤金薪酬出现 0.38% 精算亏损，这是自 1995 年 12 月 31 日以来首次出现亏损，主要是因为近年来投资表现所致。作为正常精算估值周期的一部分，养恤金联委会在 2011 年对 2011 年 12 月 31 日下次精算估值采用的精算假设和方法的分析进行了审查。此外，2011 年还将完成一项题为资产负债管理的专题研究。此项研究为今后 60 年计划预计负债与计划资产相对比做了复杂的统计分析。
103. 2009 年 12 月 31 日，假设养老金调整为零，资产/负债例为 140%（两年前为 147%），同时考虑到养老金调整资产/负债比例是以 3.5% 实际利率为基础（即扣除名义利息和假设养老金调整率），则资产/负债例低于 100%。
104. 国际民航组织对于联合国合办工作人员养恤基金的财政义务，包括按照联合国大会目前确定的参加方 7.9% 和成员组织 15.8% 的费率分别缴纳适用的养恤金薪酬的规定缴款，并根据基金条例第 26 条缴付因精算短缺其应分摊的款额。
105. 这种短缺缴款，只有在联合国大会根据对估值之日养恤基金精算充足性的评估结果，认定有必要补足短缺缴款并且援引第 26 条的规定时，才应缴付。各成员组织应按其在估值之日前三年缴款总额的比例补足短缺缴款。截至本报告时，联合国大会尚未援引过这条规定。
106. 该计划使参加组织暴露于与其他组织现任和前任雇员相关的精算风险，结果是分配义务或对参加计划组织的计划资产缺乏一致和可靠的依据。国际民航组织以及其他参加组织，为会计目的尚缺少充分的可靠性确定其在养老金计划基本财务状况中的份额及表现情况，因此认为本计划更象是一个符合国际公共部门会计准则第 25 条：职工福利界定的供款计划。
107. 2011 年期间，向联合国合办工作人员养恤基金缴付款项为 1 810 万美元（相当于 1 800 万加元），2010 年为 1 770 万美元（相当于 1 830 万加元）。其中三分之二为雇主分摊的缴款。

2.10.6 根据服务合同对雇员的社会保障安排

108. 根据服务合同，国际民航组织雇员通常享受符合当地条件和标准的社会保障。但是，国际民航组织并没有对服务合同的社会保障做出任何全球性安排。社会保障安排可以从国家社会保障制

度、当地私人计划或个人计划的现金补偿之中获取。提供与当地劳工法律和惯例相符的妥善社会保障是服务合同的一项关键要求。服务合同持有人不是国际民航组织工作人员，不能享有工作人员的正常福利。

附注 2.11: 缔约国/服务提供国政府的贷记款

109. 贷记款包括缔约国政府分摊并由国际民航组织根据丹麦和冰岛合资联营协议代表服务提供国政府收取并将其汇给缔约国/服务提供国政府的款项。另外，记入负债的还有国际民航组织根据北大西洋高度监视系统合资联营代表服务提供国政府收取的使用费。截至 2011 年 12 月 31 日，贷记款分别为 140 万加元（2010 年 12 月 31 日为 150 万加元）。

附注 2.12: 递延收入

110. 当相关技术合作项目大致完成时，根据职业责任保险安排总额 168 千加元（2010 年 12 月 31 日为 343 千加元）的递延收入将被认列。

附注 2.13: 净资产额（净累计亏损额）

111. 净资产额由本组织在期末的累计亏损和准备金组成。期末结余是国际民航组织扣除其所有负债之后资产中剩余的权益。由于负债超过资产，预计未来的资金将用于弥补累计亏损。累计亏损和准备金的差异载于报表 III。

112. 经常活动的准备金由以下部分组成：

	2011 年	2010 年
	单位：千加元	
结转的批款（报表 V）	10 195	11 451
离职后医疗保险的精算积累收益/（亏损） （附注 2.10.2）	1 210	(5 881)
刺激基金中的预留款	2 250	239
总计：	13 655	5 809

113. 刺激基金中的预留款包括供 2012 年和 2013 年经常方案活动预留的经费 200 万加元（大会第 A36-29 号决议）。

114. 技术合作项目活动的准备金包括美元转换为加元的调整，以便以报告货币反映技术合作项目活动。结余 7 千加元（2010 年 12 月 31 日为 112 千加元）代表资产负债表项目按 12 月 31 日汇率换算调整及按平均利率收入/支出项目。

附注 3: 收入和支出

附注：3.1 实物捐款 — 服务

115. 根据加拿大、埃及、法国、秘鲁、塞内加尔、泰国和墨西哥政府与本组织分别签订的协议，上述各国政府承诺负担位于各国的办公楼舍的全部或部分租金。加拿大政府负担总部办公楼的大部分使用和维护费用。实物捐助不记账，但为参考之目的在下列附注中列报。

116. 按租约或无租约时按估计市值计算，向经常活动提供的各项实物捐助的估计公允价值如下：

	2011 年	2010 年
	单位：千加元	
加拿大	20 884	20 033
埃及	157	146
法国	716	766
秘鲁	411	296
塞内加尔	40	86
泰国	1 130	1 300
总额	23 338	22 627

117. 加拿大的上述实物捐助中，包括魁北克政府提供的一笔相当于 1 928 千加元（2010 年为 1 929 千加元）的捐助，帮助在贝尔办公楼内提供楼层供技术合作局使用。

118. 各国还为经常活动免费提供工作人员服务和差旅费。这些捐助是根据捐助国对下列每项活动付出的费用估值。

	2011 年	2010 年
	单位：千加元	
航空保安	1 092	952
航空安全	1 316	1 142

119. 此外，墨西哥政府为设在墨西哥城的地区办事处提供一笔现金捐款以支付其租金。2011 年的捐款额为 133 千加元（2010 年为 107 千加元），在收入中列报。

附注：3.2 其他收入

120. 以下是其他创收活动的详细情况：

	2011 年	2010 年
	单位：千加元	
出版物销售和印刷服务	5 011	4 845
代表团服务	2 073	2 423
活动和专题讨论会	1 380	1 227
出版物使用权	655	854
危险品许可证	795	726
期刊	755	839
小卖部销售	580	617
网站	436	407
许可证协议和统计伙伴	394	413
培训/课程	605	407
其他	717	415
总额	13 401	13 173

121. 其他收入包括以下内容：

	2011 年	2010 年
	单位：千加元	
管理费	556	480
职业责任保险费	343	399
旅行社手续费	47	334
利息 — 收入和汇兑收益	1 283	1 360
其他	893	911
总额	3 122	3 798

附注：3.3 支出**3.3.1 员工薪金及职工福利**

122. 薪金包括本组织职工、根据技术合作项目签订的运行援助协定聘用的国际外勤专家和顾问当年的薪酬以及职工福利金，如健康保险、年假、离职回国补助金、教育补助金、派任和搬迁补助金、解雇偿金和国际民航组织对养恤基金的缴款等。

3.3.2 供应品、消耗品和其他

123. 这些支出包括在技术合作项目活动下为信托基金、管理服务协定、民用航空采购服务和开发计划署项目采购物品和服务。

3.3.3 一般业务费用

124. 一般业务费用主要包括房舍租金、维护和运行费、信息技术和印刷费、文具和办公用品、邮资、信差费和其他业务费用。此外，还包括 PP & E 的折旧 457 加元 and 无形资产摊款 118 加元（2010 年为 81 加元和 9 加元）。

3.3.4 差旅费

125. 差旅费包括出差旅费，其中包括机票、每日生活津贴和终点站费用。

附注 4：预算和实际收支对照报表

126. 国际民航组织的财务报表与核定的经常方案预算不按同一基础列报。在财务执行情况报表中，费用包括本组织的所有资金并按其性质分类。预算和实际收支对照报表之中的支出按经常方案普通基金活动和预算的战略目标和辅助实施战略分类。其他经核定的公开预算涉及到技术合作方案的行政和业务服务费用基金。

127. 大会单独批准三年期每一年经常方案的加元支出，并核准行政和业务服务费用基金的指示性概算总额。理事会或通过行使授权可随后修订预算。

128. 根据国际公共部门会计准则要求，在可比基础上，2011年12月31日终了年度的预算和实际收支对照报表（报表 V）的实际收支与现金流量报表（报表 IV）实际收支之间的调节列报如下。

	业务	投资	融资	总额
	单位：千加元			
按可比基础计算实际款项 （报表 V）	(90 471)	-	-	(90 471)
基础差异——汇率	1 055	-	-	1 055
列表差异	82 407	86	-	82 493
实体差异	(7 565)	(3 178)	144	(10 599)
现金流量报表（报表 IV）的 实际收支	(14 574)	(3 092)	144	(17 522)

129. 核定的预算如未按照编制财务报表使用的会计基础编制，即会出现基础差异。对国际民航组织而言，编制加元预算使用的汇率与联合国每月汇率不一致时，就可能出现明显差异。预算和实际收支对照报表（报表 V）当中列报的拨款现状，对经常方案预算核定的拨款和按照联合国业务汇率及预算汇率由经常方案普通基金发生的相应费用做了调节。
130. 当预算期不同于财务报表中反映的报告期时，就会出现时间差异。就预算和实际收支对照而言，国际民航组织不存在时间差异。
131. 列报差异是列报现金流量报表与预算和实际收支对照报表采用的格式和分类方案之间的差异。现金流量报表反映了收支的净影响，预算和实际收支对照报表列报了通过拨款授权的实际支出。
132. 当预算遗漏方案或为其编制财务报表组成部分的实体时，即会出现实体差异。实体差异代表那些财务报表中报告的基金的现金流量，构成国际民航组织活动的组成部分，由预算外资源供资，但不包括在经常方案预算过程之中。这些涉及到其他的经常活动和技术合作项目活动。
133. 关于行政和业务服务费用基金，预算数字代表的只是指示性预算估计数。行政和业务服务费用基金的指示性预算估计数总额与秘书长呈报的实际收支进行对比。此外，秘书长在财务报表呈报中还包括原预算及决算与实际收支之间重大差异的解释。

附注 5：分部报告

附注 5.1：按分部报告的财务状况和财务执行情况报表

134. 国际公共部门会计准则要求按分部报告，并在附注 1 中做了描述。下表列出了按分部列报的财务状况，随后附有按分部列报的财务执行情况报表。两个分部之间的一些活动导致会计账目往来在财务报表中产生分部间的收入和支出结余。上表反映有分部间的账目往来，准确地列报出这些会计账目往来，然后消除以便与报表 I 和 II 调节。

- 135.** 经常活动部分包括行政和业务服务费用基金向技术合作项目收取总额 610 万加元的管理费收入（2010 年为 720 万加元）。一笔相同的数额也作为行政间接费用记入技术合作项目分部。截至 2011 年 12 月 31 日，经常活动分部应付技术合作项目款项为 1 447 千加元（2010 年 12 月 31 日为 3 060 千加元）。这些款项为呈报之目的消除。

部门财务状况
截至 2011 年 12 月 31 日
(单位: 千加元)

		经常活动		技术合作 项目活动		销除		合计	
		2011年	2010年	2011年	2010年	2011年	2010年	2011年	2010年
资产									
流动资产									
现金及约当现金	2.1	43 250	51 686	150 143	159 229			193 393	210 915
应收成员国分摊会费	2.2	5 761	6 693					5 761	6 693
部门间余额		1 447	28		3 032	(1 447)	(3 060)		
应收款和预付款	2.3	6 184	5 762	4 869	6 817			11 053	12 579
库存	2.4	952	987					952	987
其他资产	2.3	1 585	2 732	351	228			1 936	2 960
		59 179	67 888	155 363	169 306	(1 447)	(3 060)	213 095	234 134
非流动资产									
投资									
应收成员国分摊会费	2.2	5 581	3 863					5 581	3 863
应收款和预付款	2.3	496	521					496	521
财产、厂房和设备	2.5	3 046	699					3 046	699
无形资产	2.6	958	92					958	92
		10 081	5 175					10 081	5 175
资产总额		69 260	73 063	155 363	169 306	(1 447)	(3 060)	223 176	239 309
负债									
流动负债									
预收款	2.8	4 450	6 664	144 941	156 692			149 391	163 356
应付账款和应付负债	2.9	11 322	11 054	8 032	11 235			19 354	22 289
职工福利	2.10	2 771	3 121	1 289	1 491			4 060	4 612
部门间余额		339	3 060	1 108		(1 447)	(3 060)		
缔约国政府/服务提供国政府的贷记额	2.11	1 397	1 528					1 397	1 528
递延收入	2.12	168	343					168	343
		20 447	25 770	155 370	169 418	(1 447)	(3 060)	174 370	192 128
非流动负债									
职工福利	2.10	78 817	76 900					78 817	76 900
		78 817	76 900					78 817	76 900
负债总额		99 264	102 670	155 370	169 418	(1 447)	(3 060)	253 187	269 028
净资产									
累计亏损	2.13	(43 659)	(35 416)					(43 659)	(35 416)
储备金	2.13	13 655	5 809	(7)	(112)			13 648	5 697
净资产 (累计负债)		(30 004)	(29 607)	(7)	(112)			(30 011)	(29 719)
负债总额和净资产		69 260	73 063	155 363	169 306	(1 447)	(3 060)	223 176	239 309

由于四舍五入, 分项相加可能不等于总和。

国际民用航空组织

注 5.3

按部门列报的财务执行情况
截至 2011 年 12 月 31 日
(单位: 千加元)

	附注	经常活动		技术合作 项目活动		消除		合计	
		2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010
		收入							
项目协议捐款		5	278	104 770	123 136		(567)	104 776	122 847
分摊的会费		80 679	77 483					80 679	77 483
其他创收活动	3.2	13 401	13 173					13 401	13 173
其他自愿捐款		8 339	5 976					8 339	5 976
行政管理费收入		6 103	7 216			(6 087)	(7 216)	16	
其他收入	3.2	3 104	2 460	18	1 338			3 122	3 798
		111 632	106 586	104 788	124 474	(6 087)	(7 783)	210 333	223 277
支出									
工作人员薪资和职工福利	3.3	95 301	93 417	30 715	43 942			126 016	137 359
供应品、消耗品和其他	3.3	1 327	444	61 806	67 352			63 133	67 796
一般业务费用	3.3	15 582	15 381	1 407	1 717			16 989	17 098
差旅费	3.3	5 577	5 424	2 865	2 516			8 442	7 940
会议		865	2 128					865	2 128
培训				1 020	1 173			1 020	1 173
赠款和其他转拨			1 007				(567)		440
行政管理费				5 938	7 247	(5 938)	(7 247)		
其他支出		565	571	640	191			1 204	762
货币兑换差额		46	26	397	336	(149)	31	294	393
		119 262	118 398	104 788	124 474	(6 087)	(7 783)	217 963	235 089
当年亏损		(7 630)	(11 812)					(7 630)	(11 812)

由于四舍五入，分项相加可能不等于总和。

附注 6: 承付款项及应急款项

附注 6.1: 承付款

136. 租赁承付款主要涉及国际民航组织总部（总部）的办公场所和办公设备。

	2011 年	2010 年
	单位: 千加元	
财产最低租赁债务:		
1 - 5 年	13 839	13 945
5 年以上	-	2 324
财产租赁债务总额	13 839	16 269

137. 总部租约于 2016 年 11 月 30 日到期，到期日包括购买选择权。东道国政府报销总部大楼 75% 楼舍租赁费用和属总部一部分的贝尔办公楼内 100% 的租赁费用。因此，租赁承付款适用于国际民航组织向东道国政府支付 25% 租赁的部分。上表内未列入巴黎办事处的承付款，如附注 2.5 所述，巴黎办事处一部分归国际民航组织拥有，其余部分由法国拥有并按面值出租给国际民航组织。

138. 未来一年非财产租赁（包括融资租赁）的债务为 257 千加元（2010 年 12 月 31 日为 381 千加元）。如附注 2.5 报告，非财产租赁主要指复印机和印刷设备租赁。

139. 2012 年，根据不可撤销的经营租赁，未来的最低租赁收入总额为 160 万加元。这些租赁收入包括各代表团办公场所的租金。

附注 6.2: 法律、或有负债和或有资产

140. 目前没有任何诉讼和索赔引起的重大或有负债可能导致国际民航组织出现重大负债。

141. 在南美洲的有关技术合作项目对本组织提出一些诉讼和索赔。这些诉讼和索赔主要是根据当地劳动法，个人要求得到超出雇佣合同规定的额外支付。这些索赔总额为 240 万美元（2010 年 12 月 31 日为 110 万美元，）。鉴于有关国家政府在基础项目协议中已承诺承担此类索赔可能出现的任何财务责任，因此断定不大可能对国际民航组织产生财务责任。

142. 目前尚有一个案件待联合国上诉法庭和十个案件待联合申诉咨询委员会裁决，目前尚不会产生负债。管理层认为这些索赔的最后结果尚无法确定，因此，这些项目未入账。从索赔决定中产生的任何债权（如果有），将记入确定负债发生的年度。

附注 7: 关联方及高级管理人员披露

附注 7.1: 主要管理人员

	人数 (人/年)	补偿和		养老金和 医疗计划	薪酬 总额	针对应	未偿还 贷款
		工作地点 差价调整	应享 权利			享权利的 待付预付款	
单位: 千加元							
2011 年主要管理人员	13	2 408	315	628	3 351	53	-

- 143.** 主要管理人员包括秘书处高级管理小组 (SMG) 的成员, 其中包含秘书长、局长和直接向秘书长报告的处长。高级管理人员有权力负责规划、指导和控制国际民航组织的活动。主要管理人员还包括理事会主席、主任和可以影响高级管理人员做出决定的其他主要官员。理事会由 36 个没有个人任命的成员国组成。
- 144.** 支付给主要管理人员的总薪酬包括: 薪金净额、工作地点差价调整数和各项应享权利, 如交际费、离职回国补助金与教育补助金、房租补贴以及雇主养恤金和当期医疗保险费。各项应享权利和总薪酬包括针对应享权利的待付预付款, 其中包括教育补助金预付款。
- 145.** 主要管理人员亦有资格享有与其他员工同等水平的退休福利 (附注 2.10)。这些福利无法按个别情况准确量化, 因此未列入上表。
- 146.** 主要管理人员是联合国合办工作人员养恤基金的普通成员, 但 D - 2 级以上人员除外, 他们不参加联合国合办工作人员养恤基金。国际民航组织代替缴款向该计划支付的款项, 即养恤金薪酬的 15.8%, 记入总薪酬之中。

附注 7.2: 关联方账目往来

- 147.** 除报表中另外注明属来自非交换交易, 包括实物捐助的收入之外, 与包括联合国各组织第三方之间的所有账目往来, 按公允价值在供应商或客户正常关系之内及彼此保持距离的条款和条件下发生。

附注 8: 提出报告日期之后的事项

- 148.** 国际民航组织的报告日期为 2011 年 12 月 31 日。秘书长在签署本财务报表之日, 资产负债表日期与财务报表被批准发行日期之间并未发生对这些报表产生重大影响的有利或不利事件。

第 IV 部分：报表
(未经审计)

国际民用航空组织

附表 A

按基金列报的经常活动
截至2011年12月31日的资产、负债、净资产和
2011年的收入、支出和盈余（亏损）
（单位：千加元）

	经常预算	资本基金	循环基金	行政/业务服务 费用基金	非印地区 计划基金	辅助创收基金	航空保安 活动 *	奖励清偿 欠款帐户	信息和 通信技术（信 通技术）基金
资产									
流动资产									
现金及约当现金	15 259		1 400	52	491	6 492	7 114	3 563	1 691
应收成员国分摊会费									
基金间余额	5 743			812					
应收款和预付款	635			1 182	43	2 098	127		
库存	2 018					823			
其他流动资产	1 578					7			
	<u>25 232</u>		<u>1 400</u>	<u>2 046</u>	<u>534</u>	<u>9 420</u>	<u>7 242</u>	<u>3 563</u>	<u>1 691</u>
非流动资产									
应收成员国分摊会费	5 581								
应收款和预付款	496								
财产、厂房和设备		2 805		19		71			110
无形资产		751				179			
	<u>6 077</u>	<u>3 556</u>		<u>19</u>		<u>250</u>			<u>110</u>
资产总额	<u>31 309</u>	<u>3 556</u>	<u>1 400</u>	<u>2 065</u>	<u>534</u>	<u>9 670</u>	<u>7 242</u>	<u>3 563</u>	<u>1 801</u>
负债									
流动负债									
预收款	938			783		1 173			
应付账款和应计负债	10 040			186	61	452	27	5	40
职工福利			2 739	32					
基金间余额						339			
缔约国政府/服务提供国政府的贷记额									
递延收入				168					
	<u>10 978</u>		<u>2 739</u>	<u>1 169</u>	<u>61</u>	<u>1 964</u>	<u>27</u>	<u>5</u>	<u>40</u>
非流动负债									
职工福利			78 817						
			<u>78 817</u>						
负债总额	<u>10 978</u>		<u>81 556</u>	<u>1 169</u>	<u>61</u>	<u>1 964</u>	<u>27</u>	<u>5</u>	<u>40</u>
净资产									
累计盈余（亏空）	10 136	3 556	(81 366)	896	473	7 706	7 214	1 308	1 761
准备金	10 195		1 210					2 250	
净资产（净累计亏损）	<u>20 331</u>	<u>3 556</u>	<u>(80 156)</u>	<u>896</u>	<u>473</u>	<u>7 706</u>	<u>7 214</u>	<u>3 558</u>	<u>1 761</u>
负债总额和净资产	<u>31 309</u>	<u>3 556</u>	<u>1 400</u>	<u>2 065</u>	<u>534</u>	<u>9 670</u>	<u>7 242</u>	<u>3 563</u>	<u>1 801</u>
收入									
项目协议捐款				5					
分摊的会费	80 679								
其他创收活动						14 598			
其他自愿捐款				6 103	184		2 366		
行政管理费收入				1 762					
其他收入	6 350	3 411	2 607	1 762	9	83	285	61	39
收入总额	<u>87 029</u>	<u>3 411</u>	<u>2 607</u>	<u>7 871</u>	<u>193</u>	<u>14 681</u>	<u>2 651</u>	<u>61</u>	<u>39</u>
支出									
工作人员薪资和职工福利	68 608		11 305	8 509	602	5 609	891		319
供应品、消耗品和其他	134			9		232			
一般业务费用	15 731	494		183	115	7 820	79	5	92
差旅费	3 909			129	327	317	390		15
会议	773				37	2	3		
赠款和其他转拨									
行政管理费					5		199		
其他支出	260			2	3	261	2		
货币兑换差额				11		5			
支出总额	<u>89 416</u>	<u>494</u>	<u>11 305</u>	<u>8 842</u>	<u>1 089</u>	<u>14 246</u>	<u>1 564</u>	<u>5</u>	<u>426</u>
当年净盈余/（亏损）	<u>(2 387)</u>	<u>2 917</u>	<u>(8 698)</u>	<u>(971)</u>	<u>(895)</u>	<u>434</u>	<u>1 087</u>	<u>56</u>	<u>(387)</u>

* 参考附表 B

由于四舍五入，分项相加可能不等于总和。

国际民用航空组织

按基金列报的经常活动
截至2011年12月31日的资产、负债、净资产和
2011年的收入、支出和盈余(亏损)
(单位: 千加元)

附表 A
(续)

	合资联营基金	公钥簿	安全	临时工作人员薪 资基金	其他基金	合计	冲销	2011年	2010年
资产									
流动资产									
现金及约当现金	1 561	679	2 151	560	2 237	43 250		43 250	51 686
应收成员国分摊会费									
基金间余额	18					5 761		5 761	6 693
应收款和预付款	157	8	11	27	513	6 184		6 184	5 762
库存					129	952		952	987
其他流动资产						1 585		1 585	2 732
	<u>1 736</u>	<u>688</u>	<u>2 161</u>	<u>587</u>	<u>2 880</u>	<u>59 179</u>		<u>59 179</u>	<u>67 886</u>
非流动资产									
应收成员国分摊会费						5 581		5 581	3 863
应收款和预付款						496		496	521
财产、厂房和设备					41	3 046		3 046	699
无形资产					28	958		958	92
					69	10 081		10 081	5 175
资产总额	<u>1 736</u>	<u>688</u>	<u>2 161</u>	<u>587</u>	<u>2 948</u>	<u>69 260</u>		<u>69 260</u>	<u>73 062</u>
负债									
流动负债									
预收款	18	576			961	4 450		4 450	6 664
应付账款和应计负债	320	111	1	14	64	11 322		11 322	11 054
职工福利						2 771		2 771	3 121
基金间余额						339		339	3 060
缔约国政府/服务提供国政府的贷记额	1 397					1 397		1 397	1 528
递延收入						168		168	343
	<u>1 736</u>	<u>688</u>	<u>1</u>	<u>14</u>	<u>1 025</u>	<u>20 447</u>		<u>20 447</u>	<u>25 769</u>
非流动负债									
职工福利						78 817		78 817	76 900
						78 817		78 817	76 900
负债总额	<u>1 736</u>	<u>688</u>	<u>1</u>	<u>14</u>	<u>1 025</u>	<u>99 264</u>		<u>99 264</u>	<u>102 669</u>
净资产									
累计盈余(亏空)			2 160	573	1 923	(43 659)		(43 659)	(35 416)
准备金						13 655		13 655	5 809
净资产(净累计亏损)			<u>2 160</u>	<u>573</u>	<u>1 923</u>	<u>(30 004)</u>		<u>(30 004)</u>	<u>(29 607)</u>
负债总额和净资产	<u>1 736</u>	<u>688</u>	<u>2 161</u>	<u>587</u>	<u>2 948</u>	<u>69 260</u>		<u>69 260</u>	<u>73 062</u>
收入									
项目协议捐款						5		5	278
分摊的会费						80 679		80 679	77 483
其他创收活动					582	15 180	(1 779)	13 401	13 173
其他自愿捐款		1 184	2 654		1 950	8 339		8 339	5 976
行政管理费收入						6 103		6 103	7 216
其他收入	32	37	79	9	1 102	15 866	(12 763)	3 104	2 460
收入总额	<u>32</u>	<u>1 221</u>	<u>2 733</u>	<u>9</u>	<u>3 635</u>	<u>126 173</u>	<u>(14 542)</u>	<u>111 632</u>	<u>106 586</u>
支出									
工作人员薪资和职工福利	3	1 156	61	433	2 058	99 554	(4 253)	95 301	93 417
供应品、消耗品和其他			939		12	1 327		1 327	444
一般业务费用		39	42	33	700	25 333	(9 751)	15 582	15 381
差旅费	114	26	133		216	5 577		5 577	5 424
会议					51	865		865	2 128
赠款和其他转拨									1 007
行政管理费			94		240	538	(538)		
其他支出	2		19		15	565		565	571
货币兑换差额	3				26	46		46	26
支出总额	<u>122</u>	<u>1 221</u>	<u>1 288</u>	<u>467</u>	<u>3 318</u>	<u>133 803</u>	<u>(14 542)</u>	<u>119 262</u>	<u>118 398</u>
当年净盈余/(亏损)	<u>(90)</u>		<u>1 445</u>	<u>(457)</u>	<u>317</u>	<u>(7 630)</u>		<u>(7 630)</u>	<u>(11 811)</u>

由于四舍五入, 分项相加可能不等于总和。

国际民用航空组织

经常活动
航空保安信托基金（航空保安活动）
截至2011年12月31日的资产、负债、净资产和
2011年的收入、支出和盈余（亏损）
(单位：千加元)

附表 B

	专用培训方案	增强机制	联合王国	美国	宣传培训方案	国家项目	标准培训方案	2011年	2010年
资产									
流动资产									
现金及约当现金	1 018	4 854	16	19	613	238	356	7 114	6 053
应收款和预付款		2		123	2			127	96
其他流动资产									7
	<u>1 018</u>	<u>4 856</u>	<u>16</u>	<u>143</u>	<u>615</u>	<u>238</u>	<u>356</u>	<u>7 242</u>	<u>6 156</u>
资产总额	<u>1 018</u>	<u>4 856</u>	<u>16</u>	<u>143</u>	<u>615</u>	<u>238</u>	<u>356</u>	<u>7 242</u>	<u>6 156</u>
负债									
流动负债									
应付账款和应计负债		33		1	(6)			27	28
		<u>33</u>		<u>1</u>	<u>(6)</u>			<u>27</u>	<u>28</u>
负债总额		<u>33</u>		<u>1</u>	<u>(6)</u>			<u>27</u>	<u>28</u>
净资产									
累计盈余（亏损）	1 018	4 824	16	142	621	238	356	7 214	6 128
净资产（净累计亏损）	<u>1 018</u>	<u>4 824</u>	<u>16</u>	<u>142</u>	<u>621</u>	<u>238</u>	<u>356</u>	<u>7 214</u>	<u>6 128</u>
负债总额和净资产	<u>1 018</u>	<u>4 856</u>	<u>16</u>	<u>143</u>	<u>615</u>	<u>238</u>	<u>356</u>	<u>7 242</u>	<u>6 156</u>
收入									
其他创收活动									
其他自愿捐款	210	1 319		380	458			2 366	2 399
其他收入	22	237		8	3	6	8	285	150
收入总额	<u>232</u>	<u>1 556</u>		<u>388</u>	<u>460</u>	<u>6</u>	<u>8</u>	<u>2 651</u>	<u>2 550</u>
支出									
工作人员薪资和职工福利		506		379			6	891	1 171
供应品、消耗品和其他									1
一般业务费用		79						79	62
差旅费		103			265		22	390	306
会议					3			3	2
行政管理费	15	92			92			199	
其他支出		2						2	2
货币兑换差额									238
支出总额	<u>15</u>	<u>782</u>		<u>379</u>	<u>360</u>		<u>27</u>	<u>1 564</u>	<u>1 782</u>
当年净盈余/（亏损）	<u>217</u>	<u>774</u>		<u>8</u>	<u>100</u>	<u>6</u>	<u>(19)</u>	<u>1 087</u>	<u>768</u>

由于四舍五入，分项相加可能不等于总和。

IV-4

附表 C

国际民用航空组织

经常方案
应收缔约国分摊会费
和预收会费
截至2011年12月31日

(单位: 千加元)

缔约国 大会第A37-26号和第A37-27号决议	普通基金					周转基金应收 预付款余额	应收余额总额	预收会费
	分摊比例 2011	摊款 2011	2011年收到的会 费	2011年应收摊款 余额	以前年度应收摊 款余额			
阿富汗	0.06	49		49	124		172	
阿尔巴尼亚	0.06	49	4	45			45	
阿尔及利亚	0.11	89	89					
安道尔	0.06	49		49	12		60	
安哥拉	0.06	49	17	32			32	
安提瓜和巴布达	0.06	49			49	670	1	719
阿根廷	0.25	202	202					
亚美尼亚	0.06	49	49					
澳大利亚	1.72	1 393	1 393					
奥地利	0.65	526	526					
阿塞拜疆	0.06	49	49					
巴哈马	0.06	49		49	18		66	
巴林	0.13	105		105	4		109	
孟加拉国	0.06	49	17	31			31	
巴巴多斯	0.06	49		49	12		60	
白俄罗斯	0.06	49	49					
比利时	0.82	664	664					
伯利兹	0.06	49	49					
贝宁	0.06	49	49					
不丹	0.06	49		49	18		67	
玻利维亚	0.06	49		49	44		92	
波斯尼亚和黑塞哥维那	0.06	49		49	61		110	
博茨瓦纳	0.06	49	49					
巴西	1.33	1 077	1 054	22			22	
文莱达鲁萨兰国	0.06	49		49			49	
保加利亚	0.06	49		49	17		66	
布基纳法索	0.06	49	49					
布隆迪	0.06	49		49	19		67	
柬埔寨	0.06	49		49	147		196	
喀麦隆	0.06	49	49					
加拿大	2.55	2 065	2 065					
佛得角	0.06	49	49					
中非共和国	0.06	49	49					
乍得	0.06	49	49					9
智利	0.28	227	190	37			37	
中国	4.06	3 287	3 287					
哥伦比亚	0.22	178		178		1	179	
科摩罗	0.06	49	49					
刚果	0.06	49	49					
库克群岛	0.06	49	49		61		61	
哥斯达黎加	0.06	49	49					1
科特迪瓦	0.06	49	49					
克罗地亚	0.07	57	25	31			31	
古巴	0.07	57	57					
塞浦路斯	0.06	49	49					
捷克共和国	0.27	219	219					
朝鲜民主主义人民共和国	0.06	49		49	18		67	
刚果民主共和国(*)	0.06	49		49	516		564	
丹麦	0.56	453	453					
吉布提	0.06	49		49	687		735	
多米尼加共和国	0.06	49	49					
厄瓜多尔	0.06	49	49					
埃及	0.17	138	138					7
萨尔瓦多	0.06	49	49					
赤道几内亚	0.06	49	49					
厄立特里亚	0.06	49		49	12		60	
爱沙尼亚	0.06	49	49					1
埃塞俄比亚	0.08	65	22	43			43	
斐济	0.06	49	49					
芬兰	0.50	405	405					
法国	4.92	3 984	3 984					
加蓬	0.06	49	49					
冈比亚(*)	0.06	49		49	319		368	
格鲁吉亚	0.06	49	49		261		261	
德国	6.56	5 312	5 312					

IV-5

附表 C
(续)

国际民用航空组织

经常方案
应收缔约国分摊会费
和预收会费
截至2011年12月31日

(单位: 千加元)

缔约国 大会第A37-26号和第A37-27号决议	普通基金					周转基金应收 预付款余额	应收余额总额	预收会费
	分摊比例 2011	摊款 2011	2011年收到的会 费	2011年应收摊款 余额	以前年度应收摊 款余额			
加纳	0.06	49	49					
希腊	0.50	405		405		2	407	
格林纳达(*)	0.06	49		49	327		375	
危地马拉	0.06	49	49					2
几内亚	0.06	49	48	1	137		138	
几内亚比绍	0.06	49	49					
圭亚那	0.06	49	49					
海地	0.06	49		49			49	
洪都拉斯	0.06	49		49			49	
匈牙利	0.22	178	178					
冰岛	0.06	49	49					
印度	0.73	591	543	48			48	
印度尼西亚	0.26	211	211					
伊朗(伊斯兰共和国)	0.20	162		162	44		206	
伊拉克(*)	0.06	49		49	912		960	
爱尔兰	0.65	526	526					
以色列	0.39	316	316					326
意大利	3.52	2 850	2 850					
牙买加	0.06	49	49					
日本	9.08	7 352	7 352					
约旦	0.06	49	49					
哈萨克斯坦	0.06	49	26	22			22	
肯尼亚	0.06	49		49	30		79	
基里巴斯	0.06	49		49	135		184	
科威特	0.23	186		186	36	2	224	
吉尔吉斯斯坦	0.06	49	49		93		93	
老挝人民民主共和国	0.06	49		49	2		51	
拉脱维亚	0.06	49	49					
黎巴嫩	0.06	49		49			49	
莱索托	0.06	49		49	2		50	
利比里亚	0.06	49	48	1	188		189	
阿拉伯利比亚民众国	0.09	73		73	1	2	75	
立陶宛	0.06	49	33	15			15	
卢森堡	0.31	251	251					
马达加斯加	0.06	49	49					
马拉维(*)	0.06	49		49	371		419	
马来西亚	0.47	381	381					
马尔代夫	0.06	49		49	1		50	
马里	0.06	49	49					
马耳他	0.06	49		49	34		83	
马绍尔群岛	0.06	49		49	240		288	
毛里塔尼亚	0.06	49	49					
毛里求斯	0.06	49	49					
墨西哥	1.72	1 393	1 393					
密克罗尼西亚(联邦)	0.06	49		49	110		158	
摩纳哥	0.06	49	49					
蒙古	0.06	49		49	2		51	
黑山	0.06	49		49	65		114	
摩洛哥	0.10	81	81					
莫桑比克	0.06	49		49	15		64	
缅甸	0.06	49	49					
纳米比亚	0.06	49		49	18		67	
瑙鲁	0.06	49		49	530		578	
尼泊尔	0.06	49		49	50		98	
荷兰	1.85	1 498	1 498					
新西兰	0.30	243	243					
尼加拉瓜	0.06	49	49					
尼日尔	0.06	49	49					
尼日利亚	0.06	49	49					
挪威	0.61	494	494					
阿曼	0.07	57	57					
巴基斯坦	0.15	121		121	50		171	
帕劳	0.06	49		49	266		314	
巴拿马	0.06	49		49	2		50	
巴布亚新几内亚	0.06	49		49	46		95	

附表 C
(续)

IV-6

国际民用航空组织

经常方案
应收缔约国分摊会费
和预收会费
截至2011年12月31日

(单位: 千加元)

缔约国 大会第A37-26号和第A37-27号决议	普通基金					周转基金应收 预付款余额	应收余额总额	预收会费
	分摊比例 2011	摊款 2011	2011年收到的会 费	2011年应收摊款 余额	以前年度应收摊 款余额			
巴拉圭	0.06	49	49					
秘鲁	0.10	81	81					5
菲律宾	0.16	130	130					
波兰	0.59	478	478					173
葡萄牙	0.48	389	389					
卡塔尔	0.41	332		332	26		358	
大韩民国	2.41	1 951	1 757	195			195	
摩尔多瓦共和国	0.06	49	49		94		94	
罗马尼亚	0.15	121	121					
俄罗斯联邦	1.46	1 182	1 182					
卢旺达(*)	0.06	49		49	50		99	
圣基茨和尼维斯	0.06	49	46	3			3	
圣卢西亚	0.06	49	49					
圣文森特和格林纳丁斯	0.06	49		49	33		82	
萨摩亚	0.06	49	49					
圣马力诺	0.06	49	49					
圣多美和普林西比(*)	0.06	49		49	519		568	
沙特阿拉伯	0.77	623	623					
塞内加尔	0.06	49	49					23
塞尔维亚	0.06	49	49					
塞舌尔	0.06	49	49					
塞拉利昂	0.06	49	48	1	205		206	
新加坡	1.07	866	866					
斯洛伐克	0.11	89	89					
斯洛文尼亚	0.07	57	57					
所罗门群岛(*)	0.06	49		49	79		127	
索马里	0.06	49	49					
南非	0.42	340	340					
西班牙	2.47	2 000	2 000					
斯里兰卡	0.07	57	57					
苏丹	0.06	49		49	126		175	
苏里南(*)	0.06	49		49	329		378	
斯威士兰	0.06	49	17	32			32	
瑞典	0.74	599	599					
瑞士	0.95	769	769					
阿拉伯叙利亚共和国	0.06	49		49	95		144	
塔吉克斯坦	0.06	49		49	5		54	
泰国	0.50	405	405					1
前南斯拉夫社会主义联邦共和国(1)					501		501	
前南斯拉夫的马其顿共和国	0.06	49	49					
东帝汶	0.06	49		49	135		184	
多哥	0.06	49	49					
汤加	0.06	49	49					
特立尼达和多巴哥	0.06	49		49			49	
突尼斯	0.06	49	43	6			6	
土耳其	0.63	510	510					
土库曼斯坦	0.06	49		49	12		60	
乌干达	0.06	49	46	2			2	
乌克兰	0.10	81	78	3			3	
阿拉伯联合酋长国	1.07	866	866					
联合王国	5.68	4 599	4 599					
坦桑尼亚联合共和国	0.06	49	49					
美利坚合众国	25.00	20 242	20 242					
乌拉圭	0.06	49		49	12		60	
乌兹别克斯坦	0.06	49	47	2			2	
瓦努阿图	0.06	49	49					
委内瑞拉	0.22	178	178					
越南	0.10	81	81					
也门	0.06	49	49					
赞比亚	0.06	49	2	47			47	
津巴布韦	0.06	49		49	64		112	
南苏丹共和国(**)	0.06	7		7		4	11	
合计(***)	100.06	80 976	76 213	4 763	9 010	12	13 784	549

注1 前南斯拉夫社会主义联邦共和国欠额的转移尚有待确定。 前南斯拉夫社会主义联邦共和国欠额的转移尚有待确定。

* 截至2011年12月31日未能根据其协议条款偿还债务的国家。

** 南苏丹共和国于2011年11月10日成为成员国。

*** 由于四舍五入, 分项相加可能不等于总和。

国际民用航空组织

附表 D

按基金群组列报的技术合作项目活动
截至2011年12月31日的资产、负债、净资产和
2011年的收入、支出和盈余（亏损）
（单位：千加元）

	联合国 开发 计划署	信托基金 和管理 服务 协议	民用航空 采购服务 基金	合计 2011年	合计 2010年
资产					
流动资产					
现金及约当现金	924	136 329	12 891	150 143	159 229
基金间余额					3 032
应收款和预付款	1 849	2 913	107	4 869	6 817
其他流动资产	44	306		351	228
资产总额	2 817	139 548	12 998	155 363	169 306
负债					
流动负债					
预收款	58	132 273	12 610	144 941	156 692
应付账款和应计负债	1 509	6 135	388	8 032	11 235
职工福利	149	1 139		1 289	1 491
基金间余额	1 108			1 108	
负债总额	2 824	139 548	12 998	155 370	169 418
净资产					
准备金	(7)			(7)	(112)
净资产（净累计亏损）	(7)			(7)	(112)
负债总额和净资产	2 817	139 548	12 998	155 363	169 306
收入					
项目协议捐款	7 710	89 117	7 943	104 770	123 136
其他收入	6		11	18	1 338
收入总额	7 717	89 117	7 955	104 788	124 474
支出					
工作人员薪资和职工福利	2 830	27 711	174	30 715	43 942
供应品、消耗品和其他	3 875	50 858	7 073	61 806	67 352
一般业务费用	375	991	40	1 407	1 717
差旅费	223	2 602	40	2 865	2 516
培训	53	967		1 020	1 173
行政管理费	359	5 077	503	5 938	7 247
其他支出	2	635	2	640	191
货币兑换差额		274	123	397	336
支出总额	7 717	89 117	7 955	104 788	124 474
当年盈余/（亏损）					

由于四舍五入，分项相加可能不等于总和。

按信托基金和管理服务协议列报的技术合作项目活动

收入、支出和预收款余额

截至2011年12月31日

(单位: 千美元)

基金	基金类型	截至2011年1月1日的余额	调整额	收入		支出		与其他基金往来转拨	退还捐款	未实现的汇兑增益/损失	截至2011年12月31日的余额
				捐款 ⁽¹⁾	利息和其他收入	项目费用	管理费				
阿富汗	MSA	3 481			(46)	1 311	54			32	2 102
安道尔	MSA										(0)
安哥拉	MSA	28		363		175	18			1	199
阿根廷	MSA	9 210		22 124	256	14 354	1 083	(170)		(246)	15 738
巴哈马	MSA			93	0	75	7			0	10
巴哈马	TF	3					3				(0)
孟加拉国	TF	16									16
巴巴多斯	TF	46									46
不丹	MSA	2					2				
玻利维亚	MSA	1 264		3 475	0	3 003	259	(445)			1 032
玻利维亚	TF	(311)				(0)	0	323		0	12
波斯尼亚和黑塞哥维那	TF										
博茨瓦纳	TF	150			0	73	8				68
巴西	MSA	3 124			578	276	8	(172)		(506)	2 740
柬埔寨	MSA	1									1
喀麦隆	MSA	79				0			(79)		(0)
佛得角	MSA	322			0	170	21			0	131
乍得	MSA	(73)		118	0	1	0				44
中国	MSA			26							26
中国	TF	37									37
哥伦比亚	MSA	22		95	(1)	90	5			(6)	15
科摩罗	MSA	9					0				9
哥斯达黎加	MSA	1 363		20 554	2	797	222		(545)		20 355
哥斯达黎加	TF	4			0						4
古巴	TF										0
塞浦路斯	MSA	15					0				15
捷克共和国	MSA	35					0				35
科特迪瓦	MSA			20	(0)	25	2			0	(7)
科特迪瓦	TF	3					3				
刚果民主共和国	MSA	(18)		84		20	2				44
丹麦	MSA			58	(1)	52	5				1
吉布提	MSA	265		26	0						291
多米尼加共和国	MSA	206		9	1	15	1	0		(6)	192
东帝汶	TF										
厄瓜多尔	MSA			2 080		50	40				1 990
厄瓜多尔	TF	1					1				
埃及	MSA	106				(0)	1				106
萨尔瓦多	TF					0			0		0
赤道几内亚	MSA	1 391			1	781	78			1	533
埃塞俄比亚	MSA	1		758		2	19				738
斐济	MSA	26									26
斐济	TF	0									
芬兰	MSA	3					3				
加蓬	MSA	156			(0)	169	17			13	(16)
加纳	MSA	1					1				
希腊	MSA	56		310	(0)	305	34				27
危地马拉	MSA	1 336			1	401	19			1	918
圭亚那	TF	7									7
海地	MSA	(1)									(0)
海地	TF	55									55
地区间	TF	275		7		9	3	(145)			124
冰岛	MSA	2									3
印度	MSA	2 375		461	(1)	828	75			1	1 932
印度尼西亚	MSA	4 961		518	2	1 383	139			4	3 964
伊拉克	MSA	43									43
伊拉克	TF	39									39
牙买加	TF	6			0						6
约旦	TF	1					1				0
老挝人民民主共和国	MSA	(2)									(2)
拉脱维亚	TF	8									8
黎巴嫩	MSA	1 072			1	40	4				1 029
莱索托	TF	130				0					129
利比里亚	MSA	8		29		19	2				16
阿拉伯利比亚民众国	MSA	31				20	2				9
阿拉伯利比亚民众国	TF	1					1				
立陶宛	TF										
中国澳门特别行政区	MSA	50				38	4				8

(1) 以现金方式

技术合作项目活动
信托基金和管理服务协议
收入、支出和预收款余额
截至2011年12月31日
(单位: 千美元)

基金	基金类型	截至 2011年1月1日 的余额	调整额	收入		支出		与其他基金 来往 转拨	退还捐款	未实现的 汇兑 增益/损失	截至 2011年12月31日 的余额
				捐款 ⁽¹⁾	利息 和其他 收入	项目 费用	管理费				
毛里求斯	MSA	6									6
墨西哥	MSA	36		63		73	4		(8)		14
墨西哥	TF	79					5			0	59
摩洛哥	TF	70									70
莫桑比克	MSA	63		702							765
纳米比亚	MSA	3 208		1 140	0	2 257	226			3	1,868
瑙鲁	TF	(3)									-3
尼泊尔	MSA	146		21		105	14		(21)		27
尼加拉瓜	MSA	11		29		18	2				20
尼日利亚	MSA	440			1	0	7				433
尼日利亚	TF	9									9
阿曼	MSA	15									15
阿曼	TF	435		360	0	333	32				431
巴基斯坦	MSA	55									53
巴拿马	MSA	3 537		1 073	2	2 185	129				2,299
巴拿马	TF	37 459		9 325	26	24 594	551	(50)		2	21,617
巴拉圭	MSA	5		28		31	2				0
秘鲁	MSA	23 061		1 886	16	11 245	248			12	13,482
菲律宾	MSA	39									39
菲律宾	TF	1 573		2 500	(3)	1 057	144			1	2,870
葡萄牙	TF	(1)									-1
卡塔尔	MSA	42				4	0				38
非洲地区	MSA	3 437		2 925	(13)	2 917	275	(0)		(11)	3,146
非洲地区	OTH			71	0						71
非洲地区	TF	1					1				
亚洲地区	MSA	701		365	2	373	15	(143)		13	549
亚洲地区	TF	1 684		1 704	(2)	1 738	231	193		(17)	1,593
欧洲地区	MSA	94					7				35
欧洲地区	TF	16		50		31	3				32
欧洲和中东地区	MSA	706		761	(1)	435	43				988
拉丁美洲地区	MSA	93		397		313	11	3			169
拉丁美洲地区	TF	1 551		2 382	6	1 884	152	134		37	2,074
大韩民国	MSA	68		23		0					91
罗马尼亚	MSA	35				10	1		(13)		11
俄罗斯联邦	MSA	2				1					1
卢旺达	MSA	19		200		33	3				183
沙特阿拉伯	MSA	3 985		5 227	13	7 703	400	320		1	1,442
塞舌尔	MSA	78				19	2				56
新加坡	MSA	124		133		23	2				232
新加坡	TF	115				108	11				-4
索马里	TF	10 352		6 064	8				(8 832)		7,592
南非	MSA	206			1		2				205
斯里兰卡	MSA	201				0	3				198
斯里兰卡	TF	9				0					9
苏丹	MSA	528		1 649	1	495	50				1,634
阿拉伯叙利亚共和国	MSA	158				1	0				157
泰国	MSA	606		23	1	359	5				266
泰国	TF	31					1				30
特立尼达和多巴哥	TF	8									8
联合国维持和平行动部	MSA	3					3				
联合国科索沃特派团	MSA										
乌干达	MSA	51				3					48
坦桑尼亚联合共和国	MSA	(5)									-5
乌拉圭	MSA	8 609		3 000	4	1 417	299	(80)		1	9,819
乌拉圭	TF	5			0		5				
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	MSA	(189)		25	0	(0)	48				-212
越南	MSA	7					7				
越南	TF	14									14
也门	MSA	32				0	0		(24)		8
其他		51			(51)						
总价合同	LS	298		160	0	298	32	165	(15)	2	280
总计		135 393		93 490	808	84 613	5 128	(68)	(9 536)	(666)	129 680
等值加拿大元		135 400		95 358	814	83 767	5 077	(69)	(9 727)	(659)	132 273

(1) 以现金方式

由于四舍五入, 分项相加可能不等于总和。

国际民用航空组织

附表 F

技术合作项目活动
民用航空采购服务基金
收入、支出和预收款余额
截至2011年12月31日
(单位: 千美元)

基金	截至 2011年1月1日 的余额	调整额	收入		支出		与其他基金 来往 转拨	退还捐款	未实现的 汇兑 损失	截至 2011年12月31日 的余额
			捐款 ⁽¹⁾	利息和 其他收入	项目费用	管理费				
阿富汗	1 175			1	242	2			(1)	930
阿尔及利亚										(0)
安哥拉	(16)									(16)
巴哈马	(10)		24		6	84				(76)
孟加拉国	247				17	2			0	228
玻利维亚	5			0						5
巴西										
加拿大	38									38
佛得角	31				0					30
哥斯达黎加	7 340		7	(140)	4 308	147			51	2 803
古巴	3				(1)	0		13		17
朝鲜民主主义人民共和国	6			0						6
埃及	(2)									(2)
埃塞俄比亚	1 564			1	279	25				1 262
斐济	29		5		0	33				1
几内亚	43					0				43
印度	23									23
黎巴嫩	3 902			3	572	3				3 330
莱索托	73			(0)	30	3				40
阿拉伯利比亚民众国	62					1				62
立陶宛	(4)									(4)
中国澳门特别行政区	86				92	6				(12)
莫桑比克	20									20
缅甸	570			0			(50)			521
尼日利亚	74									74
阿曼	721			1	2	0				720
巴基斯坦	35		111		35	167				(56)
巴布亚新几内亚										(0)
菲律宾	2 493			1	1 750	4				741
摩尔多瓦共和国	2					2				(0)
俄罗斯联邦	33		20							52
卢旺达	3					3				
塞舌尔	(58)								(11)	(69)
苏丹	98									98
苏里南	6									6
阿拉伯叙利亚共和国	796			12	70	0			(15)	723
特立尼达和多巴哥	169								(4)	165
联合国科索沃特派团	0						(0)			
乌拉圭	7		660		2	23				642
也门	17					0				17
总计	19 583		827	(119)	7 403	508	(50)	13	21	12 363
等值加拿大元	19 733		844	(117)	7 329	503	(51)	13	20	12 610

(1) 以现金方式

由于四舍五入, 分项相加可能不等于总和。

国际民用航空组织

第V部分：外部审计员就对国际民用航空组织2011年12月31日截止的
财政期财务报表的审计提交给大会的报告



国际民用航空组织外部审计员



外部审计员年度报告 —— 2011财政年度

目录

1. 引言	5
1.1 外部审计员执行的审计.....	5
1.2 主要意见摘要.....	5
2. 账目的鉴证 —— 国际民航组织预算和财政状况	12
2.1 外部审计员对2011年财务报表的意见.....	12
2.2 财务分析.....	14
2.3 国际民航组织的预算状况.....	16
2.3.1 三年期预算的理论增长和实际增长.....	16
2.3.2 2011年预算执行整体成果.....	17
2.3.3 预算监测.....	18
2.3.4 三年期预算概况.....	21
(资料来源: 国际民航组织)	21
2.3.5 效绩指标.....	22
3. 人力资源.....	23
3.1 国际民航组织支出中的人事费.....	23
3.2 编入预算的职位.....	23
3.3 工作人员数.....	24
3.4 工作人员数: 定性分析.....	26
3.5 人力资源部门.....	28
4. 信息和通信技术.....	29
4.1 国际民航组织信息和通信技术费用.....	29
4.2 信息和通信技术科的组织.....	33
4.3 战略.....	33

5. 对空中航行局和航空运输局的审计.....	34
5.1 行政组织.....	35
5.1.1 空中航行局（ANB）.....	35
5.1.2 航空运输局（ATB）.....	35
5.2 预算编制.....	36
5.2.1 废止效绩指标.....	36
5.2.2 方案/项目结构模糊.....	37
5.3 2011年空中航行局和航空运输局的预算外筹资状况.....	44
6. 辅助创收基金的审计.....	51
6.1 辅助创收基金活动定义文件的模糊点.....	52
6.2 按国际民航组织战略目标定位的创收活动.....	53
6.3 预测活动和成果.....	54
6.4 招聘的有限灵活性.....	55
6.5 总部协议相关问题.....	57
6.6 财政前景.....	58
7. 利马办事处.....	60
7.1 拉丁美洲民航委员会.....	60
7.2 加勒比/南美地区规划和实施组	61
7.3 利马地区办事处区域技术合作项目的协商机构.....	61
8. 南美技术合作项目.....	62
8.1 南美办事处管理的三个区域技术合作项目.....	62
8.2 2010年1月29日备忘录的执行	63
8.2.1 地区技术合作项目.....	64
8.2.2 双边技术合作项目.....	64
8.2.3 2010年1月29日备忘录的目前执行成果	65

8.3 与秘鲁的两个双边技术合作项目的审计.....	66
8.3.1 PER 07/801项目.....	66
8.3.2 PER 08/802项目.....	68
8.3.3 遵守问题：违反“国际民航组织外勤服务人员条例”的规定.....	74
8.3.4 对购买国有利的项目类型.....	75
8.3.5 “独立专家”的情况.....	76
9. 外部审计员以前各项建议的后续行动.....	77
附件I — 外部审计员的意见（原先）	78
附件II — 各项建议的后续行动.....	81

1. 本年度报告描述了外部审计员针对国际民航组织2011年财政期期间的活动、账目和管理所作的各项审计。

1. 引言

1.1 外部审计员进行的审计

2. 自提交2010年财政年度报告以来，审计员共执行了7次现场审计，向秘书长递送了5封致管理层函，这份年度报告是为理事会编写的。
3. 本报告向理事会阐述了最近7次审计情况。下表列出了各次审计的时间表，并提到必要时因审计事宜向秘书长递送致管理层函的情况。

表1 外部审计员在2011年财政期开展的活动

主题	审查日期	向秘书长递送的致管理层函	
		草稿	定稿
ANB ¹ 及ATB ² 管理审计	15-28/5/11及23/10-4/11/11	2012年4月12日	进行中
ARGF ³ 管理审计	15-28/5/11	2012年3月20日	进行中
利马地区办事处	15-25/6/11	2011年10月20日	2012年4月19日
技术合作：南美项目		(无函件)	-
2011财务报表的鉴证审计	23/10-4/11/11及18-30/3/12	2012年4月16日	进行中
2011预算执行情况	18-30/3/12	2012年4月16日	进行中
2011人力资源管理			
2011信息技术管理			

(资料来源：国际民航组织)

1.2 主要意见摘要

4. 外部审计员对2011年财政期内国际民航组织财务报表审计毫无保留地表达了意见。本报告其余主要意见和建议的内容如下：

财务状况

5. 意见1：虽然国际民航组织2011年减损的760万加元(CAD⁴)可由采用国际公共部门会计准则(IPSAS)增加的开支其中主要由涉及工作人员长期承付款相关非经常性因素导致，但是国际民航组织的流动资

¹ 空中航行局。

² 航空运输局。

³ 辅助创收基金。

⁴ CAD = 加拿大元。

产少，不足以支付目前的债务，尤其表现在经常预算资金方面。此外，2011年行政和业务服务费用基金减损的100万加元导致消耗掉该基金一半的储备金，截至2011年12月31号，储备金仅为80万加元，如基金继续按最近几年观察到的趋势发展，储备金极有可能不足以弥补未来的减损。

6. 建议 1：建议国际民航组织进行三年现金预测，对可能需要的资金需求作出更好的估计。这项预测有助于管理层制定决策，尤其是在人力资源政策、信贷管理和房舍政策方面。此外，还建议国际民航组织在2012年特别注意监督行政和业务服务费用基金，以尽早发现潜在减损并寻找筹资办法。

2011年预算执行情况

7. 意见 2：在2009年编制2011-2013年三年期预算时，理事会提出的目标为实现零实际增长，现在来看，这个目标显得有些模糊不清，因为所提目标既不适用于成员国分摊会费（此项实际增长约5%），也不适用于大会预算批准总额（此项实际增长约7%），但却与前三年期的开支和资源数额不同。
8. 建议 2：在2014-2016年三年期预算编制时，应采用更严格和更透明的方法。包括：
 - 首先对由除可用分摊会费之外的预算和财源供资的活动资金头寸做出详细规定；
 - 仅在完成第一步后确定预算资金实际增长或有的限定性定额，仅针对会员国分摊会费确定定额，对于其余财源只能就其性质进行估算额度。
9. 意见 3：审慎的预算管理使国际民航组织拥有防止出现任何超支于大会批准的三年期预算情况的安全限度；但将预算划分至大量方案和项目以及缺乏指标，特别是缺乏涉及生产力和行动全部费用的相关指标，使国际民航组织效率评估以及比较本组织获得的资源和提供的服务变得十分困难。这两个元素（本组织根据核准预算调整开支的能力和缺少与此开支相关的生产评估）结合起来，极大程度上架空了“成果预算制”这一概念。事实上，正如2011-2013年三年期预算所提出的零实际增长原则所表现出的一样，国际民航组织在实际中采用基于资源的预算。
10. 建议 3：根据更清晰的预算结构制定下一个三年期预算，尤其是减少方案的数量，使预算更接近各局处活动实际情况（此主题请见下文关于ATB及ANB活动的详述，此详述阐释了预算理论与实际活动之间的差异），这样能够规定简单的、具有针对性的、数量可测的效绩指标，没有这些指标，成果预算制（RBB）⁵只能流于形式。

人力资源

11. 意见 4：国际民航组织招聘的工作人员数量远远超出经常预算资助的人员数量。我们注意到各国借调人员和顾问的数量显著增长。相对于职位数量限定为551个，长期工作人员数量减少，但同时出缺职位数量和顾问人数出现增长：职位情况表明，国际民航组织似乎出现顾问代替工作人员的现象，对此，国际民航组织的固定职位数量可能正好解释了空缺职位和顾问人数同时发生增长的原因。行政和服务

⁵ 成果预算制。

局（ADB）⁶表示 2011 年顾问数量的增长直接超出了运作需求。此外，预算限额和人员冻结等其他要素也导致了顾问人数的增加。

12. 建议 4：尽管已经执行了招聘顾问的顾问和个人承包商的政策，但国际民航组织管理人员应严格遵守这些指导方针。
13. 意见 5：除目前的特殊原因外（上层管理人员病假），鉴于其他类似机构人力资源部门（HR）的管理人员应为总工作人员数的 3%至 4%的适用原理，审计员认为，国际民航组织人力资源部门人数可能不足。审计员认为，目前仅由一名上层管理者负责人力资源、信息技术、杂项会务、记录等各种广泛职责的状况，对本组织主要活动的人力资源管理质量至为不利。
14. 建议 5：为加强人力资源部门的职能运作，首先应增加人力资源部门的人员编制，将人数比例提升至总人数的 3%至 4%，其次是指派高层负责人，专门负责人力资源部门，向 ADB 局长汇报工作情况。若这项建议被采纳，还应考虑对整个 ADB 高级管理层实施重组，特别是负责管理信息技术、语言、会务、大会和理事会秘书处等工作。

信息技术

15. 意见 6：由于国际民航组织各机构间的职能较为分散，因此很难对国际民航组织的信息技术成本进行全面评估。属于信息部门⁷支配的支出为每年 780 万加元，与上年相比增加了 200 万加元。
16. 尽管新的预算编制不能对国际民航组织信息部门的全部成本进行改制，但除去人员、IKSN项目⁸（共约 12.2 万加元）以及航空运输局（ATB）的两个合作伙伴（共约 20 万加元）外，审计员并未发现拨付给信息和通信技术科的大额拨款。相反，不属于信息和通信技术科的信息人员薪资数额巨大，接近 210 万加元。
17. 建议 6：考虑到国际民航组织信息部门的预算比重（占经常预算的 11.5%），因此，在准备下一个三年期预算时，国际民航组织应设置预算部门和会计部门，从而更精确和可信地统计出各个机构（ICT、空中航行局（ANB）、航空运输局（ATB）、FIN⁹、区域办事处等）的所有信息技术支出。
18. 意见 7：信息技术外包支出在 2010 年和 2011 年间翻番。隶属信息和通信技术科的工作人员大多数为顾问（截至 2011 年 12 月 31 日，超过三分之二的人员为顾问），其中有些顾问处理持续存在的职责，其持续性和控制对本组织至为关键。这对资源的压力，尤其是长期工作人员对资源的压力，因此有可能部分丧失对信息系统的控制。
19. 建议 7：在准备下一个三年期预算时，在信息技术职责方面，国际民航组织需要注意工作人员与顾问的比例，实现对主要信息技术职责的可持续性和控制，其他职责能够外包或由顾问处理。

⁶ 行政和服务局。

⁷ 信息和通信技术科。

⁸ 国际民航组织知识共享网络。

⁹ 财务处。

20. 意见 8: 自 2011 年起, 加强了信息和通信技术科的预算职能, 但此举并不涉及国际民航组织的所有项目。因此, 有许多项目并不属于信息和通信技术科的管控范畴, 而且也没有与信息和通信技术科建立联系。
21. 建议 8: 对于大项目而言, 最好对需求进行具体规划, 并将预算职能移交信息和通信技术科, 用以确保对国际民航组织的信息实施掌控, 更好地保证本组织信息安全。
22. 意见 9: 外部审计员注意到依据其早期建议, 国际民航组织已着手制定整体信息指导方案。问题在于将由谁负责该方案的执行和监管: 鉴于信息和通信技术科在国际民航组织中的地位, 组织仅赋予信息和通信技术科有限的权限。
23. 建议 9: 在国际民航组织信息指导方案完成之时, 秘书长将提请理事会对其审核通过。鉴于目前的组织结构, 信息和通信技术科在信息技术项目和应用方面对中央和地区办事处的管理权限有限, 并作为意见 4 建议的高级管理人员改组的一部分, 信息和通信技术科应向适宜级别的负责人负责。

对 ANB 和 ATB 的审计

24. 意见 10: 引入“预期成果”概念与前一个完全以监测活动为基础的概念不同, 但这项概念没有改善包括在核准的预算中有效完成任务的目标测量。
25. 建议 10: 普遍适用统一的工具, 诸如 IKSIN 项目 (国际民航组织的知识共享网络), 虽然它正处于发展过程中, 但国际民航组织仍可据此对组织内部的一部分业务活动服务方面获得更实际的信息 (编制文件或制定信息系统)。如有必要, 国际民航组织可推广使用这些工具, 回应理事会提出的战略目标的实施情况, 替代原先的“关键绩效指标” (KPI) 概念, 以便能够监测“预期成果”。
26. 意见 11: 方案文件的结构极为详尽, 但实际用处不大: 方案数量过多, 大小不等, 平均每个方案占预算总额的比例不超过 1%。对于项目数量而言, 仍旧过多, 尤其是航空运输局 (ATB) 的项目数量 (运输局/环境处尤其如此)。
27. 建议 11: 预算结构应当尽量简化, 同时必须遵守财务条例, 使方案和项目数量减少到符合财务条例的要求 (第四条), 为此, 如果可能的话, 最好避免出现多个部门同时负责同一个方案的情况。对于对方案进行日常管理的项目, 其应在管理中保持一定的灵活性, 如果某个方案并未出现在预算文件中, 那么预算文件应在预算三年期内标明该方案的结果和效果。
28. 意见 12: 通过对空中航行局的真实情况进行审查, 我们发现空中航行局 (ANB) 的大多数活动较少或并未在目前的方案/项目预算结构中体现: 诸如业务活动核心活动以及具体应急管理活动。
29. 建议 12: 为了在下一个三年期预算制定时进一步简化信息, 确保预算与真实情况相符, 空中航行局应当减少三大战略目标下的方案/项目数量, 以减少预算内容和实际活动之间的差距。

30. 意见 13: 为完成工作任务, 空中航行局和航空运输局的专业人员数量明显多于预算编制人员数量。通过对预算文件进行审计, 我们注意到, 尽管理事会成员通过非预算文件普遍了解这一情况, 但在制定分摊会费时并不评估这些需要。
31. 建议 13: 在制定下一次三年期预算时, 考虑到有许多不在预算内的专业人员, 最好更准确和透明地预估本组织完成任务所需的实际工作人员数量。
32. 意见 14: 空中航行局和航空运输局很大一部分(空中航行局 20%, 航空运输局 42%)活动由预算外资金承担。对于以下两种情况(创收性活动和由第三方支付差旅和活动费用), 这样的资金模式最终会导致利益冲突(特别是空中航行局的 TRAINAIR 方案和航空运输局的机读旅行证件(MRTD)方案)。此外, 我们还注意到有些优先性方案(例如, 机读旅行证件(MRTD)方案), 这样的资金模式无法保证方案持久, 这是一项重大问题。而三年期预算在制定时并未考虑战略目标和方案的预算外资金情况。尽管秘书长认为资金问题是无法准确预测的, 但由于资金数额庞大, 我们还是应当在制定预算时作出合理的估计。
33. 建议 14: 针对空中航行局和航空运输局的活动的预算外供资情况, 提出如下几项建议:
- 重新对这两个办事处创收性活动以及由第三方支付的差旅和会议费用进行审查, 避免(与培训中心和航空服务供应商)出现利益冲突。为此, 秘书长在 2012 年 1 月任命的道德检察官(道德官)应毫无疑问地有所助益;
 - 鉴于近几年中机读旅行证件(MRTD)方案的重要性, 应重新考虑该方案的供资情况, 建议在下一个三年期应以符合秘书处努力所需的经费将其记入经常预算;
 - 最后, 在制定下一个三年期预算时, 应注意将分摊会费用于国际民航组织的优先行动, 而将较不稳定的预算外供资用于不需要长期稳定的行动。

辅助创收基金的审计

34. 意见 15: 辅助创收基金的定义仍然不明确。按照收入和/或支出, 它包含建立在成本回收原则基础上的活动(比如小卖部), 但却排除另外一些活动(比如对 1211 账户的捐款), 它包含一些与外部创收毫无关系的支出, 尤其是人事费。
35. 建议 15: 建议理事会最好就秘书长提出的建议, 起草一份财务条例, 以排除任何与辅助创收基金交易相关的模糊点, 不论是在收入还是在支出方面。总之, 理事会应该要求秘书长建立一份摘要文件, 明确定义辅助创收基金进行的活动的目标、政策和规则。
36. 意见 16: 除了行政服务局局长(ADB)以外, 辅助创收不属于本组织各个部门领导的管理对象, 而这些收入中很大一部分却来源于他们的活动, 并再用于这些活动。
37. 建议 16: 理事会可以要求秘书长确定某些从各自活动中产生的辅助创收目标。可按月监测是否达成了这些目标。

38. 意见 17: 辅助创收基金的活动预测没有得到可靠的业务计划支持。如果这些活动的总体预测可靠, 其分摊情况也没有达到预期效果。
39. 建议 17: 按照内部审计员 2009 年的建议, 最好建立一个创收活动RGA¹⁰的单一活动方案, 这样可以在将来使预算预测更可靠, 更详细。外部审计人员在审计过程中建议, 于 2001 年 11 月 1 日由秘书长决定的重组, 要把所有能够对辅助基金产生帮助的单位(即营销方面的RGA单位、出版方面的RSED¹¹部门和会议服务的COS部)重组到统一的机构管辖(ADB), 应该会推动这一进程。
40. 意见 18: 经过三年的尝试, 可以发现, 辅助创收基金在实现原来的目标, 即在达到就业和非本组织“核心活动”的类似活动所提供的相匹配薪酬方面, 辅助创收基金的限制至为明显。
41. 建议 18: 考虑到这个相对的失败, 最好考虑将非本组织核心活动的某些职能外包, 重新使国际民航组织雇用的工作人员, 不论其是地位为何, 关注一个国际组织“正常”进行工作。这样看来, 在当前报告分析和RCGT技术研究¹²基础上, 考虑到国际民航组织提供的工资和合同的限制, 理事会可以要求秘书长建议一个更加高效的内部组织和运行结构。这可能意味着可以把辅助创收基金目前承担的许多工作逐渐转移给外部雇员。
42. 意见 19: 根据总部协议可分摊的收入仍然很少, 而且是净收入, 但协议却没有说明是否也应该将间接成本也考虑在内。无论如何, 最近和加拿大当局的通信中可以确认一个事实, 就是当国际民航组织不需要使用这些会议大厅时, 国际民航组织可以通过将其租赁获益。
43. 建议 19: 为了避开目前的模糊点, 国际民航组织最好更新协议, 明确载明国际民航组织是一个非营利国际组织, 可以自由支配其房舍, 包括当其自身不需要使用房间时, 可以通过租赁获益。
44. 意见 20: 辅助创收基金自其创立以来的增长显示在支出方面固定不动, 尤其在工作人员方面, 这与最初指出的目标相反。
45. 建议 20: 可以确认, 如果像国际民航组织这样的组织无法实现有竞争力的成本结构的最初目标, 尤其在人员费用方面, 应考虑在中长期内将相应活动逐步外包。

利马地区办事处

46. 意见 21: 如果比较利马办事处所覆盖地区的三个方面的变化: 1) LACAC¹³演变为一个区域“小国际民航组织”, 2) 在GREPECAS¹⁴内部建立一个新的工作方法, 这个方法涉及越来越多该地区的国家, 3) 在该地区进行国际民航组织和一些国家之间的技术合作区域项目共享, 扩大了国际民航组织在航空安全方面的活动, 我们可以发现该地区的国家在航空安全方面都已经获得了一定程度的自主权。这三个方面的区别是第一方面在一定程度上与地区办事处成为潜在竞争者, 而后两方面则在行动本身是互补的。

¹⁰ 创收活动。

¹¹ 出版部门

¹² RCGT=Raymond Chabot Grant thornton

¹³ 拉丁美洲民航委员会 (Comisión Latinoamericana de aviación civil)

¹⁴ Grupo Regional de Planificación y Ejección CAR/SAM

47. 建议 21: 在 LACAC 的发展和 GREPECAS 的发展和技术的三个区域方案, 两者发展的对比会鼓励利马办事处在执行国际民航组织的目标时, 会越来越地将责任转交给该地区的国家政府。
48. 意见 22: 执行 2010 年 1 月 29 日的备忘录, 其目标是更好地将技术合作局 (TCB)¹⁵ 的技术合作活动与地区办事处主任结合在一起, 但面临三个困难:
- 在几个重大方面, 备忘录存在模糊点;
 - 备忘录的实施可能会为现场官员的工作带来复杂性, 备忘录没有提及这一问题;
 - TCB 与区域办事处领导之间的优先事项可能存在分歧。
49. 建议 22: 外部审计员建议为 2010 年 1 月 29 日的备忘录增加新的增编, 澄清关于“执行”技术合作项目方面的规定, 以及实施合并的范围 (仅仅为区域项目, 或者所有项目一致处理), 以便消除任何解释方面的疑惑, 并定义现场官员向 TCB 和区域领导报告的简单规定。
- 最后并且尤其是, 在遵循技术合作经济平衡管理原则的同时, 给予 TCB 等同国际民航组织其余机构享有的相同优先级别。

技术合作项目 PER 07-801 及 08-802

50. 意见 23: 文件显示“prodoc”的最初完成日期 (PER08-802 项目内的管理服务协议的附件 1) 已经确定, 经秘鲁民航局和国际民航组织独立专家的多年讨论, 在未来五年完成。这一期限, 在国际民航组织与秘鲁民航局于 2009 年 7 月 20 日签订的文件中已经体现, 并且从 2009 年 8 月 11 日起, 该期限在此双方签订的另一文件中被“缩短”为两年。外部审计员指出, 在审计之时, 项目的国际协调员认为, 这一期限完全可行, 并应该遵守, 第一阶段出现了提前的情况, 预计在第二阶段安装塔拉和阿亚库乔的雷达。该协调员认为, 整个系统应该可以在 2011 年底之前完全运行。
51. 建议 23: 目前对现有项目提出意见已为时过晚。但是, 尤其在完成日期无法遵循的情况下, 国际民航组织应该更加注意伙伴政府的政策更具政治性而不具技术性的情况。
52. 意见 24: 在没有对管理费用进行全面审计的情况下, 外部审计员已经能够注意到, 对于 PER 08-802 项目, 某些费用与项目无关。同样, 对于前面提到过的 PER 07-801 项目, 外部审计员也同样注意到存在一些与项目无关的支出。
53. 建议 24: 今后, 国际民航组织应该拒绝接受与技术合作项目的项目目标无关的费用。
54. 意见 25: 外部审计员注意到国际民航组织的外勤服务人员条例的一项基本规则没有得到遵守, 该条禁止国际民航组织的外勤人员在同一时间兼任外部机构的职务。技术合作局 PER 08-802 项目的本地协调员也是秘鲁运输和通信部的民航局署长。外部审计员认为这是一个严重的违规事件, 因为国家协调员显然处于一种利益冲突的情况中, 因为作为 PER 08-802 项目供应商的雇员, 他本应维护国际民航组织

¹⁵ Technical Cooperation Bureau

的利益，而同时作为 Corpac 的监督机构，PER 08-802 项目的顾客，他也应该维护秘鲁方面的利益。

国际民航组织秘书长已于 2011 年 7 月通过外部审计员获悉这一不守规定的事件，与此同时，PER 08-802 项目国家协调员继续任职秘鲁民航署长的职务，国际民航组织已经在 2011 年 11 月决定更新其作为国家协调员的委任。国际民航组织招聘负责人指出，没有收到来自上级进行合规检查的指示。

55. 建议 25: 应该重新认真评估外勤服务人员条例遵守情况监督机制，不论是在总部层面，还是在地方层面，以便未来不会再违反国际民航组织规定的招聘基本条例。关于更新国家协调员的合同的决定，考虑到目前外部审计员获得的消息，秘书长本应该把问题提交给理事会，因为理事会在 1992 年确定了国际民航组织《外勤事务工作人员条例》，这一条例包括禁止外勤人员兼任外部机构的职责。
56. 意见 26: 可以注意到，PER 07-801 和 PER 08-802 项目的共同点是国际民航组织介入，为当地不能建立的行政结构或航空安全设备提供可能性，对 PER 07-801 项目来说是允许给秘鲁 DGAC 的一些官员提供与秘鲁国家薪级表不一致的薪酬，PER 08-802 的情况则是航空安全延期需要合理化。考虑到其与地方公共法相抵触的特点，国际民航组织提供的服务无可非议。

以此观点出发，PER07-801 项目已经结束，秘鲁法规结束了 DGAC 官员的这一特殊地位。而在雷达供应方面，世界范围的雷达供应商数量有限（总计 10 家左右）。如果从 2005 年至 2011 年中期 CAR/SAM 区域执行的全部项目整体看，外部审计员发现只有少量供应商得到合同（1 个合同），而且在较长的时期内，TCB 借助有些的独立专家（4 名专家）编制和咨询这些项目。

57. 建议 26: 外部审计员建议国际民航组织注意扩大独立专家的范围，因为在合同审批中，涉及独立专家的责任和名誉，同时应注意定期任命新的独立专家。这些专家应该定期接受评估。

2. 账目的鉴证 —— 国际民航组织预算和财政状况

2.1 外部审计员对 2011 年财务报表的意见

审计意见¹⁶

我们审计了国际民用航空组织国际民航组织截至 2011 年 12 月 31 日的年度财务报表。这些财务报表包括有 2011 年 12 月 31 日的财务状况报表、财务效绩报表、现金流报表、净资产变动报表、截至 2011 年 12 月 31 日的年度预算执行表，以及包括有会计原则概括说明和其他信息的附注。

在《芝加哥公约》第 61 条的总体框架内，根据《国际民航组织财务条例》第十二条，国际民航组织秘书长负责编制和列报财务报表。这些报表符合国际公共部门会计准则（IPSAS）。此项责任包括设计、实施和监督内部控制程序，以确保在编制和公允列报财务报表时不存在由欺诈或差错引起的重大错报。此项责任也包括确定顺应形势的公平概算。

我们的责任是根据我们的审计对这些财务报表发表意见。我们根据国际审计标准（ISA）进行了审计。这些标准要求我们遵守伦理规则，并规划和执行我们的审计，以合理地保证财务报表无实质性错报。

审计在于实施审计程序，以收集有关财务报表中所列报的金额和信息的审计证据。审计程序的设计基于外部审计员的职业性判断，以及就财务报表中是否包括有由欺诈或差错引起的重大错报进行的风险评估。在进行该项风险评估时，审计员考虑为财务报表的编制和列报实施内部控制，目的是为了设计适当的审计程序，而非为了就内部控制表达意见。审计还在于确定所适用的会计方法和财务报表的列报是否合适，重大概算是否合理。

我们认为，所收集的审计证据足以并适于为我们的意见提供合理依据。

基于我们的审计，财务报表公平地展现了国际民航组织截至2011年12月31日的财务状况，展现了财务效绩、现金流和遵照国际公共部门会计准则对截至2011年12月31日的12个月期的预算执行情况。

（签名）

DIDIER MIGAUD

¹⁶ 附件I：外部审计员签字认证的原文。

2.2. 财务分析

58. 2011年财政期财务报表与2010年财务报表均是根据国际公共部门会计准则（IPSAS）提交的报表。使用这个标准可提供一份更加全面的国际民航组织真实财务状况，更好地清查资产负债整体情况并更加强业务的经济层面而非法律层面。因此，国际民航组织承认在其负债中包括有截至2011年12月31日共计8 290万加元的工作人员退休津贴、离职回国津贴和退休期间医疗保险等长期承付款（2010年12月31日为8 150万加元）。
59. 国际民航组织2011年核算结果净减损760万加元，全部来自经常业务部分。应指出的是，根据国际公共部门会计准则用于职工福利的其他支出，这些减损包括众多非经常性因素，其净额将取得平衡。这些项目作为“非经常性项目”提出报告，因为它们来自用于国际公共部门会计准则长期承付款的计算的精算假设，并且未来对这项假设作出的改变可能大幅改变明年的数额。这项工作的目的是在P&L中分别国际公共部门会计准则关于员工福利产生的影响，并显示在没有这些项目的情况下，净数值将取得平衡，这本是本组织根据核准的预算执行业务的预期结果：

	(单位：百万加元)
2011年净减损（国际公共部门会计准则）	- 7.6
<u>与职工福利有关的非经常性项目：</u>	
年假精算减损	- 2.8
离职回国津贴精算减损	- 1.7
职工福利的增加	- 8.0
2011年职工福利负债的消耗	+4.2

总计	- 8.3
<u>其他非经常性项目：</u>	
以往应付款项的注销	+0.8
以往应收款项的注销	- 0.1
非流动资产贴现的增加	- 0.3

总计	+0.4

2011年没有非经常性项目的净损益	+0.3

60. 截至2011年12月31日，承担技术合作方案费的行政和业务服务费用基金¹⁷储备金减少了一半，达到90万加元。这种情况是因2011年100万加元减损产生的，这一结果与过去三年连续减损情况一致（2008年30万加元、2009年280万加元以及2010年80万加元）。2011年减损比预算假定的80万加元减损略高。如果这一趋势在2012年继续持续，行政和业务费用基金储备金可能不足以支付未来的减损，可能需要经常预算基金来支付这些费用。

¹⁷ Administrative and Operational Services Costs Fund

61. 辅助创收基金的积累结余（这个基金专门用于国际民航组织的销售活动）在2011年呈上升趋势，截至2011年12月31日达到770万加元。这是由于2011年实现利润500万加元，其中460万加元转入经常预算基金，而40万加元用以增加辅助创收基金的积累结余。
62. 与2010年相比，国际民航组织2011年的净资产保持稳定，截至2011年12月31日负值达到3 000万加元：

	（单位：百万加元）
净资产（2010年12月31日）	- 29.7
2011年净减损	- 7.6
离职后健康保险 ¹⁸ 精算收益	+7.1
汇率变动和其他变动	+0.2

净资产（2010年12月31日）	- 30

63. 负值的净资产表示国际民航组织可用于支付负债的资源不足。国际民航组织除由2012年和2013年活动引起的应付款外，将在本三年期预算结束前支付186.7百万加元应付款：

	（单位：百万加元）
• 2011年底流动负债	174.3
• 2013 ¹⁹ 年应付职工福利	6.8
• 2012年和2013年业务租赁承付款	5.6
2013年底前支付总额	186.7

64. 不管已通过的2012年和2013年期的预算将支付多少金额，国际民航组织现有流动资产213.1百万加元来履行这些承诺：

	（单位：百万加元）
• 现金和现金等价物	193.4
• 其他流动资产	19.7
流动资产总额	213.1

65. 如果对用于支付员工福利的由经常预算基金和循环基金组成的这部分资金头寸做此项分析，财务状况便会更加不妙，其数额为员工福利680万加元。这项数额是根据AON报告（附录F）在2013年支付的员工福利。我们在2010年的审计报告中提出了相同的分析。

66. 目的是显示未来两年资产负债表的承付款，而没有考虑到为这些年通过的预算：

	（单位：百万加元）
• 2011年流动负债	13.7
• 2013 ²⁰ 年职工福利	6.8
• 2012年 和2013年业务租赁承付款	5.6
2013年底前支付总额	26.1

¹⁸ After Service Health Insurance

¹⁹ 数据摘自精算师 AON Hewitt 2012年3月14日的报告

²⁰ 摘自2012年3月14日AON Hewitt的报告

67. 不管2012年和2013年的业务活动将增加多少资源，经常预算基金和循环基金可使用26.6百万加元的流动资产：

	(单位：百万加元)
• 现金和现金等价物	16.7
• 其他流动资产	9.9
流动资产总额	26.6

68. 如去年年度报告指出的那样，这种状况并不表示本组织将会用完现金，而且这项意见完全不是对监测国际民航组织的现金状况提出异议：它只指出，国际民航组织根据国际公共部门会计准则年复一年产生财务亏损，这主要是由于应该在以后年份支付的员工福利的积累造成的。根据理事会的决定，这种状况目前根据“现收现付”的方式进行监测，这意味着支付积累负债的资源基本上将包括在大会为下一个三年期预算设定的年度拨款中。只要每年所需的支付款项维持稳定，这项解决办法可能是最可采用的方法，因为负债的到期日期都是长期日期。然而，AON年度精算研究显示，尽管取决于各种状况，但离职后医疗保险/离职回国津贴/年假等各项承付款即使在短期内（根据我们的分析，依照AON的计算，2013年职工福利的应付款为6.8百万加元）都需大量资金，这可能需要某种程度的增加供资。这就是审计员再次提出去年的建议的原因。

意见1：虽然国际民航组织2011年减损的760万加元可由采用国际公共部门会计准则（IPSAS）增加的开支其中主要由涉及工作人员长期承付款相关非经常性因素导致，但是国际民航组织的流动资产少，不足以支付目前的债务，尤其表现在经常预算资金方面。此外，2011年行政和业务服务费用基金减损的100万加元导致消耗掉该基金一半的储备金，截至2011年12月31号，储备金仅为80万加元，如基金继续按最近几年观察到的趋势发展，储备金极有可能不足以弥补未来的减损。

建议1：考虑到职工福利（离职后医疗保险、离职回国津贴和年假）的变化对本组织债务的重要性和相对波动以及现阶段对“现收现付”没有造成问题，建议国际民航组织进行三年现金预测，以便更精确地预测可能的财务需要。还建议国际民航组织注意行政和业务服务费用（AOSC）基金在2012年的效绩，以尽早发现潜在减损，寻找筹资办法。

2.3. 国际民航组织的预算状况

2.3.1. 三年预算的理论增长和实际增长

69. 2011-2013年三年期预算应建立在零实际增长的基础之上。这一点在2009年3月27日被理事会主席明确地列入了秘书长聘书之中。

70. 如果我们坚持在2008-2010年三年期及2011-2013年三年期大会核准的金额，能够发现承付款开支由两个三年期预算授权，在目前经济条件下，已经由2.45543亿加元（9895号文件，第6页）增至2.80616亿加元（9955号文件，第5至第6页），即名义增长14.28%，对应实际增长约7%²¹。

²¹ 2.806亿加元（2011/2013年）同2.455亿加元相比名义增长14.3%，如果我们减去三年中通货膨胀2.38%，得7.3%，那么此三年期较另一个三年期实际增长7%。

71. 关于成员国分摊会费，从2.27448亿加元增加到2.55007亿加元，即名义增长12.12%，这在相同的通货膨胀理论下，对应实际增长约4.8%。
72. 为了检验“零实际增长”原则的贯彻情况，秘书长表示既不应考虑预算资金头寸增加1100万加元，也不能考虑在9955号文件第6页中列出的授权，前者由于在2008-2010年三年期预算（航空保安，非印全面实施计划、环境及语言）自由分摊会费供资的四项基金在2011-2013年三年期中并入经常预算，后者以行政和业务服务费用基金理事会名义报销，及以长期欠款的奖励计划进行转移（总计750万加元）：对资金头寸进行比较，2011-2013年三年期预算获批金额为 $2.806-0.11-0.075=2.621$ 亿加元，即名义增长6.74%，鉴于通货膨胀，实际增长率有轻微下降。
73. 外部审计员指出，2011-2013年三年期采用的程序，即在确定预算所涵盖的活动资金头寸之前，就制定整体增长标准（“零实际增长”），然后将这一标准用于由限制性资金（政府分摊会费）和评估资金（由辅助创收基金和杂项收入转让）构成的整体资金毫无意义。外部审计员还指出，这一方法没有在预算案辩论中做出清楚阐释（如2010年4月一份试图回答理事会提出的“为什么零名义增长预算从2.45亿美元抬升到了2.56亿美元？”这一问题的文件即证实了这一点）。
74. 在2014-2016年三年期预算编制方面，外部审计员建议采取更加合理透明的措施。

意见2：在2009年编制2011-2013年三年期预算时，理事会提出的目标为实现零实际增长，现在来看，这个目标显得有些模糊不清，因为所提目标既不适用于成员国分摊会费（此项实际增长约5%），也不适用于大会预算批准总额（此项实际增长约7%），但却与前三年期的开支和资源数额不同。

建议2：在2014-2016年三年期预算编制时，应采用更严格和更透明的方法。包括：

- 首先对由除可用分摊会费之外的预算和财源供资的活动资金头寸做出详细规定；
- 仅在完成第一步后确定预算资金实际增长或有的限定性定额，仅针对会员国分摊会费确定定额，对于其余财源只能就其性质进行估算额度。

2.3.2. 2011年预算执行整体成果

75. 下表显示了按开支性质而非按开支目的划分的2008年至2013年支出情况。

表 2：2008-2013 年支出增长（以千加元计）

	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
专业人员	40 319	42 559	46 114	46 076	51 268	54 150
一般事务人员	15 279	14 737	15 998	16 159	16 720	17 113
人事费总计	55 598	57 296	62 112	62 235	67 988	71 263
固定资产支出	-	-	706	3 410	690	584
与人员有关的酌情处理成本	1 430	885	1 515	932	1 118	1 223
特殊执行项目	110	201	187	125	212	217
顾问及外包服务	664	2 821	5 577	6 154	3 458	3 510
运营支出	8 536	9 882	9 693	10 175	11 408	12 691
会议	451	828	2 029	773	1 245	1 857
差旅费	2 327	2 884	3 915	3 909	4 045	3 838
代表处	46	46	58	78	81	83
汇率（盈/亏）	-25	-141	- 293	-	-	-
舍入	-	-	2	2	-	-
非人事费总计	13 539	17 405	23 389	25 558	22 256	24 001
1104基金及调整数	440	1 122				
1107及1008基金（自2011年起）				1 623		
总计	69 577	75 823	85 501	89 416	90 244	95 264
变动	-	+9%	+12.7%	+4.6%	+0.9%	+5.5%
实际变动（不考虑通货膨胀影响）	-	+6.4%	+10%	+1.8%	+0.9%	+5.5%

（资料来源：国际民航组织）

76. 在上表中，自2008年至2011年一栏对应实际支出；2012年至2013年各栏对应获批预算。
77. 如果说拨款每年增长2%，那么实际上支出增长的更多，在2009年至2011年期间，每年约增长6%（价值约8.8%）。主要职位的增长涉及顾问服务和外包，运营费用以及上一个三年期中的人事费相关。相反，在2011年，这些支出较2010年基本持平。此外，应分别在2010年和2011年一栏加入214.4万加元和105.5万加元的汇兑亏损。
78. 这些支出特别是2009年及2010年的变化，已在提交给理事会关于下一年度结转额各项重要报告中提请关注，理事会在2008年底以及2009年同一时间对报告做出批准。这项变化说明国际民航组织支出额少于可用拨款，自2009年起，尤其是2010年，在理事会对报告采取重视态度并根据财务条例打算取消某些拨款。

2.3.3. 预算监测

79. 下表为根据主要数据相同分布的年度财务报表V汇总的2011年度预算执行与2010年预算主要数据对比：

表 3：2010-2011 年预算执行情况（以千加元计）

	拨款额 (a)	前一 年的 结转 (b)	转账前 拨款 (a)+(b)=(c)	未结清 承付款 (d)	已撤销的 延后拨款 /拨转到 其他基金 (e)	战略目 标/辅助 实施战 略间的 转账	到下一 年的结 转额 (f)	订正的拨款额 =(c)+(d)+(e)+(f)	总支出 (h)	汇兑 差异 (i)	总计 (j)= (h)+(i)
2010年	85 507	13 934	99 441	(8 611)	(345)	0	(2 840)	87 645	85 501	2 144	87 645
2011年	89 495	11 451	100 946	(7 786)	(279)	0	(2 410)	90 471	89 416	1 055	90 471

（资料来源：国际民航组织）

80. 通过分析此表，我们得出获批拨款与大会批准的预算相符。自2011年起，我们有两种类型拨款：

- 一方面，由国家分摊会费供资的拨款、辅助创收基金盈余收入转账以及杂项收入（2011年估计总计为 8759.4 万加元）；
- 另一方面，一部分拨款由经常方案为TCB²²（如：会计服务和融资服务）提供的行政和业务服务费用基金退费服务供资，用于评估相关人员所进行的研究（经常方案工作与技术合作办公室开展工作所花费时间平摊），另一部分拨款由“长期欠款奖励计划”²³基金的一部分资金供资，其中此拨款的一部分用于特定支出（2011年，18.9万加元用于资助达喀尔职位的正常计划）。

81. 两类拨款的区分标准并不十分明显：然而我们仍然可以看出，在预算文件中，第一类表示为预算“年度总拨款”，而第二类代表机构所得“额外费用”，因此属于预算外资金。但不确定这种区分是否能够使预算文件更加清晰明确（第9955号文件，第5-6页）。

82. 不同财政年度报告根源也有不同：一方面，(a) 报告都是针对上一年度而非尚未结清的年度²⁴做出的承诺编制的，这些报告，主要与采用国际公共部门会计准则相关，依照会计准则此后财政年度款项，即使是本财政年度的支付问题，也不能在本财政年度作为支出入账——直至商品/服务收到之后；或在另一方面，(b) 尚未使用又未在上年进行处理的拨款，大会或理事会根据秘书长建议“自由”同意延迟进入下一财政年度的拨款（财务条例5.6条）。因此，2011年从上一一年结转额的1145.1万加元与未结清款项861.1万加元和“自由”结转额284万加元相对应。

83. 财政年度末未清偿款项在第n年年底报知，并与下一年将支付的已核准支出（已认可的债务）相对应。清偿款项应按照财务条例第5.7条结转到n+1年。

84. 在2011年出现一个新栏，涉及“恢复结转”。具体来说，涉及在第n年尚未完成的支出并在法律上可以结转至n+1年度，但结转额并不能具有法律证明效力，也不能向理事会提出申请（结转额拨款超过授权的10%时方能申请）或由秘书长决定（结转额拨款低于授权的10%时）。例如，此行包括18.9万加元原本用于为上文提到的达喀尔职位供资（然而在2011年招聘并未成功），以及行政和业务服务费用基金欠9万加元偿还款，但理事会取消了这笔还款。（C-DEC 192/5号决定）。

²² 1107基金

²³ 即1108基金

²⁴ 支付期到第n年的1月31日左右截止

85. 战略目标和辅助实施战略间的预算拨款转账按照财务条例第5.9条实施：转账余额理应归零。
86. 本年度未使用的款额结转的下一年度；所有三年期中某年未使用拨款能结转至下一年度（财务条例第5.6条）。
87. 在上表中，支出项目包括今年会计所反映的支出（根据国际公共部门会计准则），以及汇率影响。汇率在一月由国家认缴额征集时进行计算。事实上，自2010年以来，分摊额分美元和加元两部分征收。对于以美元为单位分摊额的征收部分，兑换加元的汇率差异造成了仅以加元单位表示的支出增加。在2011年，美元贬值对汇率造成影响，支出上调了105.5万加元。
88. 财年开始时已了解下列事项：已获批拨款额、前一年的结转额及汇率差价。
89. 为控制财年开支，金融部门有详细的预算基数：2011年，可用预算为8949.5万加元扣减汇率影响105.5万加元，即8844万加元。2010年已完成的结转额无法使用，然而秘书长决定将（2011年284万加元的结转额）140万加元的“自由”结转额拨给高级别安全会议（HLSC），其余作为非预算编入支出进行保留。因此，这部分不能被视为可用于新开支的资金。预算框架内可接受开支基数限制在8840万加元。
90. 在此基础上，拨款（授权支付）被分配给配额持有人。他们仅得到授权处理人事费用之外的开支，而人事费用占到拨款总额的80%。这样分配的拨款（约占可用总额的20%）实际上（90%）在2011年年初起即开始分配。此后，可能在“拨款”内部存在某些调整，但须得财务主任授权。总之，针对出访旅费和膳宿支出，拨款持有人收到定值金额，原则上，不得申请增加不利于其他预算项目的拨款。

表 4：三年期估计的支出和 2011 年的支出（以千加元计）

	2011 年	2011 年执行 ²⁵	2012 年	2013 年
安全	22 934	23 827	23 437	24 913
保安	13 474	10 654	13 771	13 866
环境	11 479	11 066	11 843	12 311
方案支助	20 135	21 697	20 714	22 143
管理和行政 — 服务	14 527	15 773	13 475	14 080
管理和行政 — 管理机构	6 946	6 399	7 004	7 951
总计	89 495	89 416	90 244	95 264

（资料来源：国际民航组织）

91. 辅助方案支出，一方面用于管理和行政服务，另一方面支出超过预期（支出超过拨款108%）。同等情况也出现在“安全”战略目标支出上（104%），然而其他预算因素均低于初始预算。人事费方面，获批预算拨款总计6610万加元，在账目中实际支出增至6860万加元（支出超过拨款104%）。现年内转账尤其使管理及辅助方案和行政服务分别得到100万加元和130万加元的资金。
92. 通过经常预算的1106基金（效率基金），2011年预算主要调配见下表：

²⁵ 不考虑汇率影响

表 5：2011 年度结余的资金调动（以加元计）

	2011
ANB（空中航行局）	2 915 000 其中 HLSC 2 300 000
ATB（航空运输局）	456 987
ADB（行政和服务局）	1 653 000 其中 ICT 810 000
RO（地区办事处）	248 000
COM（通信局）	92 500
IKSN	50 000
印刷支出	514 000
共计	5 929 487

（资料来源：国际民航组织）

93. 这些调动主要涉及信息服务处（ICT）产生的80万加元额外开支，印刷支出与初始预测（为120万加元，即增加了43%的支出）和高级别安全会议拨款存在重大偏差。2011年总计6.6%的获批预算用于支付初始预算未涵盖部分的开支。

2.3.4. 三年期预算概况

94. 与上一个三年期最后一年相比，本次第一年拨款有显著增加，我们在上一三年期最后一年发现了同样的情形。这是因为：

- 第一年（2011年）由于工作人员改叙（即升级）的变化导致薪资增加；然而去年受到了新员工招聘的影响（在2008-2010年三年期内，大部分航空保安人员在2010年聘用）；
- 在三年期初期和末期，由于预算规则的某些原因，拨款数额均有余地：事实上，如果拨款不足，财务条例（第5.2条）规定理事会可以增加批准拨款，第1年或第3年可增加拨款2%，第2年可增加拨款4%。这或许可以解释为什么第1和第3年拨款请求最多，因为第2年，理事会能够在遇到困难时，可以使用更多的金额。在实际情况中，秘书长希望在遇到拨款不足问题时避开理事会：这是为了避免所有绝境，即使发生不可预料的情况，预算拨款的有效使用率很少高于拨款的97%²⁶；
- 最后，三年期的最后一年因为召开大会会议而高于前两年，这将造成2013年80万加元预算特殊开支。

²⁶ 秘书长确认了这一点，并详细阐述为“预算执行率很少高于97%，因为秘书处为确保支出不超过预算而进行的审慎基金管理方法，而不是有更高的预算要求”。

95. 拨款实际使用率是相当低的，但我们发现自2010年起使用率有上升趋势。除了上述因素外（满足某些突发事件的拨款），一个技术因素可以解释这个情况：2010年以前，拨款并不在最短时间内分配给“拨款持有人”——年初分配50%，剩余在此后分配，有时以分割为几个部分的形式（25%和25%）。业务负责人利用拨款进行精打细算的分配。这样，他们很难在年初启动重要项目。之后，使用拨款就变得十分困难。放弃50%的规则并过渡到90%拨款（除人事费外）的方式，正如上面所提到的那样，导致拨款使用量大幅度增加。下表反映了预算拨款使用率变化，与我们能够观察到的多个国家预算相比较，它们的支出时常超过最初的拨款，国际民航组织明显拥有一定程度的宽裕预算：

表 6：2008-2011 年拨款使用情况（以千加元计）

	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
拨款	73 564	81 871	90 485	92 881
支出	69 577	75 823	87 645	90 471
结转到下一年	3 987	6 048	2 840	2 410
使用率	94.6%	92.6%	96.9%	97.4%

（资料来源：国际民航组织）

2.3.5. 绩效指标

96. 成果预算制应从其本义出发，能够衡量成果是否达到预算要求。正如外部审计员在其先前报告指出的那样，且后文（在ANB与ATB的审计中）将进一步指出，国际民航组织预算列出了大量的方案和项目以至于后者不能对既得结果进行有效监测。另外，在后文ANB及ATB审计中指出，面对突发事件需调度国际民航组织团队，成果预算制预算结构并不灵活，如预算监控无法监测三年期预计的各项活动，不能允许在三年期之内的预测活动由其他活动取而代之。
97. 面对指标缺乏，国际民航组织采用了一项管理工具和项目监测工具，即知识共享网络（国际民航组织知识共享网络或“IKSN”）。IKSN允许，在开展的活动规定“截点”（里程碑），遵守截点对负责的办事处在预定时间内完成项目提出能力要求。尽管如此，这并不涉及生产力衡量工具，亦不能对负责落实行动的部分效率进行检测（项目进展与项目所涉拨款的使用情况没有联系）。另外，国际民航组织例如缺乏具体涉及行政或支助服务的绩效管理指标；IKSN不适于监测它们的行动。
98. 理事会在过去曾要求建立指标（前三年期的关键绩效指标）但是这个要求并没有后续落实。而IKSN系统，其优势更在于内部（各局处）而不是外部（理事会），因此应该编制三年期滚动业务计划。秘书长在制定未来的三年期预算时应考虑这一问题。

意见3: 审慎的预算管理使国际民航组织拥有防止出现任何超支于大会批准的三年期预算情况的安全限度；但将预算划分至大量方案和项目以及缺乏指标，特别是缺乏涉及生产力和行动全部费用的相关指标，使国际民航组织效率评估以及比较本组织获得的资源和提供的服务变得十分困难。这两个元素（本组织根据核准预算调整开支的能力和缺少与此开支相关的生产评估）结合起来，极大程度上架空了“成果预算制”这一概念。事实上，正如2011-2013年三年期预算所提出的零实际增长原则所表现出的一样，国际民航组织在实际中采用基于资源的预算。

建议3: 根据更清晰的预算结构制定下一个三年期预算，尤其是减少方案的数量，使预算更接近各局处活动实际情况（此主题请见下文关于ATB及ANB活动的详述，此详述阐释了预算理论与实际活动之间的差异），这样能够规定简单的、具有针对性的、数量可测的效绩指标，没有这些指标，成果预算制（RBB）²⁷只能流于形式。

3. 人力资源

99. 2011年的人力资源管理工作是2012年3月19日至30日在蒙特利尔进行审计的目标。

3.1 国际民航组织支出中的人事费

100. 对于国际民航组织的经常方案，尽管自2008-2010年间，人事费用支出比例从83%相对下降至78%，但人事费用支出在全部支出中所占份额仍然最大。该下降趋势在2011年依旧继续，人事费用²⁸支出占全部支出的76.73%：

表 7：2011 年人事费占全部支出比例（以千加元计）

	2011年
总支出 — 经常方案	89 416
人事费 — 经常方案 (1)	68 608
人事费占全部支出的百分比	76.73 %

(1) 人事费用包括奖金和其他相关成本费用（培训、社会活动等）。

（资料来源：国际民航组织）

3.2. 编入预算的职位

101. 如同三年期预算附录2中的表5所示（第9955号文件），目前的三年期预算符合（经常预算）的1101基金，且是根据2013年的528.3个职位数量制定的（国际民航组织各机构中的专业人员职位264.9个²⁹，

²⁷ 成果预算制。

²⁸ 然而，人事费用自2010年至2011年上涨了2.58%。

²⁹ 专业人员

一般事务人员职位263.4个³⁰），即与上个三年期相比，职位数量增加了22.3个。职位数量的增加导致其他基金出现职位合并，诸如：ACIP³¹，航空保安，环境和语言，同时，还撤消了其他几个空置职位。

102. 同时，自2011年1月起开始实施职位数量冻结制度，预计2011年职位数量最多达551个（271.2个专业人员职位和279.8个一般事务人员职位）³²，分布在国际民航组织³³的各机构中，符合经常方案基金范畴，即符合1101至1108基金。但是该上限并非针对上述三年期预算附录2中的表5（第9955号文件）：因为该项下的人员实际上不仅由经常预算（1101基金）资助，还由另外两个基金资助，且这两个基金较1101基金更为充足，具体包括：1107基金（行政和业务服务费用基金理事会偿还费用）和1108基金（职业技能改善基金“鼓励基金”）。财务部门以总账簿（总账簿）会计数据为基础，定期对职位上限进行监控，统计由1101基金、1107基金和1108基金支付的所有人员数量。
103. 鉴于551个员额上限（职员总数限定）预算，截至2012年3月27日（审计期间），人力资源部门的实际职位统计基础数据仅为547个，即所谓的常设员额。
104. 常设员额表示该职位已包括在2011-2013三年期经常预算中，且无期限限制（即使该类型职位人员招聘合同存在期限限制）。然而，“超过定额”的职位从原则上讲，其设立属于临时性（即使该职位由借调人员担任且招聘合同属于终身性质）；截至2011年12月31日，超过定额的职位共计26个。尽管如此，其中两个职位（职位编号110448和110449）的设立并无期限限制，因此，可等同于常设员额。而事实上，在审计后，这两个职位已从超过定额员额改叙到常设员额。

3.3. 工作人员数

105. 截至2011年12月31日，人力资源部门提供的数据表明有509名工作人员记入1101基金，另有18名员额记入1107基金（0名记入1108基金），即经常预算项下共计有工作人员527名。

表 8：经常方案中的人员编制

	2010年12月31日	2011年12月31日
由经常预算支付的人员人数	517	509
由1107基金支付的人员人数	-	18
共计	517	527

（资料来源：国际民航组织）

106. 尽管如此，如果考虑到不属于经常预算的基金，那么除去外勤人员，国际民航组织人员编制总人数远远多于由经常预算以及其他两个相关基金供资的人数：

³⁰ 一般事务人员

³¹ 非印全面执行方案

³² 2012年，职位上限为554个，2013年该数字为552个。

³³ 职位上限分布在各主要机构（ANB、ADB、EAO、FIN等）及各地区办事处。

表 9：国际民航组织人员编制演变情况

职位资助来源	2010年	2011年
经常预算+1107基金	517	527
行政和业务服务费用	75	71
其他基金	126	105
截至 12月31日 总人数	718	703

(资料来源：国际民航组织)

107. 将人力资源部门的数据与工资发放部门的数据进行对比。外部审计员发现其中存在差额。差额主要来源于2010年12月离职的工作人员。我们注意到有五名工作人员于2010年12月30日离开，有七名工作人员于2010年12月31日离开，而且国际民航组织主席并未记入人力资源部门的统计数据库。上述差额表明，对于既定日期，国际民航组织实际人员数量减少：分析时，外部审计员采用截至2011年12月31日（即截至2012年1月1日零时零分）核实的数据，即共计有工作人员703名。
108. 此外，根据其他相应程序，参考数据还对各国³⁴借调人员进行了统计，其酬劳由各自国家承担：其中有些人员属于国际民航组织工作人员，因此，包括在703名工作人员之列。
109. 外部审计员并未统计各会员国免费提供给国际民航组织的专家；这部分人员在2010年数量增长较快，以前他们工作时间约为几天，但目前其工作时间约为一年。在审计期间，这部分人员数量占国际民航组织人员总数的5%：

表 10：借调的工作人员人数

	2010年	2011年	2012年
德国	-	-	1
沙特阿拉伯	1	1	1
加拿大		2	2
中国	2	10	10
哥伦比亚	-	-	1
古巴	1	-	-
西班牙	-	1	1
法国	4	7	6
英国	-	1	1
意大利	2	1	1
马来西亚	1	1	1
新加坡	1	3	3
瑞典	-	1	1
瑞士	1	1	1
美国	6	-	4
共计	19	29	34

(资料来源：国际民航组织)

³⁴ 共有8人，其中5人来自美国，1人来自日本，1人来自意大利和1人来自大韩民国。

110. 2011年，经常预算和其他专有基金供资的职员合同“特别服务协议”（SSA）制度自11月1日³⁵起作出修订：

- 制定一系列一致规定：自此之后，所有合同最长期限均为11个月，可续约三次，两次合同之间无需支付的法定期限为一个月；
- 人力资源部门制定招聘标准和报酬标准；
- 聘用部门而非人力资源部门负责招聘。

111. 通过综合FIN处和人力资源部门的数据，2011年全年共核定合同168份，并对2011年12月的125份合同进行了统计。2010年12月，共有特别服务协议³⁶合同91份³⁷。故此，其增长显著：涨幅达37%³⁸。

112. 聘用顾问无疑对财政领域帮助巨大。但对于人力资源管理而言，聘用顾问可能带来以下几个问题：

- 合同期限应视各部门工作量而定；
- 目前，顾问合同的续约存在最长期限的限制。

113. 因此，对于某些敏感职位而言，最好不要选择使用顾问。因此，对增加他们的人数有了限制。

114. 截至2011年12月，属于国际民航组织和不属于国际民航组织（但不包括外勤人员）的工作人员总数为862人，与经常预算提供经费的人员数相比，数量超出70%。

115. 未统计下述按天支付酬劳的临时雇用人员（包括口译人员）：截至2011年共计55人，平均合同期限为22.5天。

116. 所有基金的出缺职位，由2010年底的56个上升至2011年底的84个，这远远超出预算范围。

117. 此外，我们还注意到对551个职位数量的冻结规定，国际民航组织工作人员数量整体减少，但出缺职位以及顾问的数量呈现上升趋势。

3.4. 工作人员数：定性分析

118. 大会对近两个三年期预算进行了讨论，希望增加专业人员（“P”）的人数。早些时候，外部审计员并未发现这一动向，但实际上该动作已初步成形：事实上，2011年招聘的62名工作人员中有4人是主管（即D-2级2名和D-1级2名），36人是专业人员，还有22人是一般事务人员。这是截至12月31日的数字，该数字继续上升，目前国际民航组织中专业人员数量由43%上升至45%：

³⁵ 国际民航组织内部审计应在2012年底对这一新程序的应用情况进行调查。

³⁶ 特别服务协议

³⁷ 2010年共有145份。

³⁸ 11名顾问为前国际民航组织工作人员。

表 11：专业人员和一般事务人员

	2010年12月31日	2011年12月31日
专业人员	306	315
一般事务人员	412	388
共计	718	703

(资料来源：国际民航组织)

119. 人员平均年龄变化不大，从48.8岁上升至48.9岁。人员年龄结构仍不平衡：超过一半的职位由大于50岁的人员掌握：

表 12：年龄结构

20至29岁	12
30至39岁	100
40至49岁	206
50至59岁	341
60岁及以上	44
共计	703

(资料来源：国际民航组织)

120. 若续约合同，195人将在5年或不足5年的时间内退休。

121. 对于国际民航组织各部门的人员分布，截至2010年12月31日和2011年12月31日，其分布情况如下所示：

表 13：国际民航组织人员分布情况（字母缩称代表各个部门）

	主席	OSG	ADB	ANB	ATB	RCC	RO	LEB	FIN	EAO	TCB	共计
2010年	2	3	225	110	70	8	168*	14	45	5	68	718
2011年	2	8	216	108	75	2	166*	18	42	4	62	703

* 该数字包含具有国际民航组织工作人员地位的 ECAC 人员，2011 年数据包含 ACIP 人员。

(资料来源：国际民航组织)

122. 我们注意到RCC部门人员显著减少，该部门有可能在2012年撤销，先前该部门由OSG直接负责，而OSG直接领导区域办事处。

意见4: 国际民航组织招聘的工作人员数量远远超出经常预算资助的人员数量。我们注意到各国借调人员和顾问的数量显著增长。相对于职位数量限定为551个，长期工作人员数量减少，但同时出缺职位数量和顾问人数出现增长：职位情况表明，国际民航组织似乎出现顾问代替工作人员的现象，对此，国际民航组织的固定职位数量可能正好解释了空缺职位和顾问人数同时发生增长的原因。行政和服务局（ADB）表示2011年顾问数量的增长直接超出了运作需求。此外，预算限额和人员冻结等其他要素也导致了顾问人数的增加。

建议4: 尽管已经执行了招聘顾问的顾问和个人承包商的政策，但国际民航组织管理人员应严格遵守这些指导方针。

3.5. 人力资源部门

123. 2011年，国际民航组织工作人员协会³⁹报告对人力资源部门提出质疑，指责其工作缺乏透明度和存在感，同时缺乏监测（尤其对于培训而言）⁴⁰。尽管如此，外部审计员并未对报告中的信息进行核实，因此无法证实相关信息。故此，外部审计员无法对报告内容进行评估，进而无法核准问题及其结论。有时，问题和建议之间的因果联系并不十分明显。
124. 2010年底，秘书长认为人力资源部门缺乏工作积极性，尤其是在合同签订和续约时。因此，秘书长于2011年对人力资源部门实施重组，设立了两个“分部门”，一个负责日常事务管理（SEA：人才招聘和行政管理部），另一个负责战略研究（POD：政策、组织和人员发展科）⁴¹。两个分部门的负责人分别向同一副主任汇报工作情况。
125. 该副主任不仅负责人力资源部门的两个分部门，还负责信息部门和其他三个部门：“会议和事务部”，“记录和宣传管理部”以及“分配管理和差旅股”。此外，由于该副主任健康方面问题，一年中大部分时间不能工作（该情况一直持续至审计期间）。
126. 尽管2011年人力资源部门的人数出现增长，从17人上升至19人（增加了2名一般事务人员），但是外部审计员认为一个不到20人的部门却要管理总人数超过700名且外加100名顾问的组织，这明显力不从心（对于该组织规模的人员编制，其人力资源部门的规模应为总人数的3%至4%），此外，鉴于人员现状和现行人事政策，为保证对临时招聘合同进行管理，那么2011年人力资源部门需对271份借调人员合同进行续约，同时还需对62个新职位进行招聘。

³⁹ 2011年国际民航组织员工精神状况和民生服务质量报告。

⁴⁰ 此外，联合会还指责国际民航组织职位的不确定性，尤其是顾问数量不断上升。

⁴¹ POD部门已在国际民航组织部门负责人和办公处等部门落实职位预先管理程序“人力资源行动计划”，实现合同的优化管理和续约。

意见5: 除目前的特殊原因外（上层管理人员病假），鉴于其他类似机构人力资源部门（HR）的管理人员应为总工作人员数的3%至4%的适用原理，审计员认为，国际民航组织人力资源部门人数可能不足。审计员认为，目前仅由一名上层管理者负责人力资源、信息技术、杂项会务、记录等各种广泛职责的状况，对本组织主要活动的人力资源管理质量至为不利。

建议5: 为加强人力资源部门的职能运作，首先应增加人力资源部门的人员编制，将人数比例提升至总人数的3%至4%，其次是指派高层负责人，专门负责人力资源部门，向ADB局长汇报工作情况。若这项建议被采纳，还应考虑对整个ADB高级管理层实施重组，特别是负责管理信息技术、语言、会务、大会和理事会秘书处等工作。

4. 信息和通信技术

127. 外部审计员于2012年3月19日至30日开始对国际民航组织的信息部门职能进行审查。审查目的在于核实信息部门向委员会递交的三年期预算信息及相关文件的准确性，其次在于查看信息部门是否能够既经济又有效地满足国际民航组织的各种需求，以便在需要时提出建议。

4.1. 国际民航组织信息和通信技术费用

128. 信息和通信技术科（ICT）并入行政管理开支。2008-2010年三年期中，该预算达到1 680万加元⁴²（其中的290万加元并未在该三年期中使用），目前，对于2011-2013三年期，该预算达1 780万加元（其中含有来自上一年的结转290万加元，核准的初始预算为1 420万加元），下表介绍了2008-2013年预算的年度细目：

表 14：信息和通信技术预算（以千加元计）

年份	最初拨款	拨款 余额	补充拨款 — 转拨	来自上一 年的结转	总计	薪资费用	总计
	不包括薪资费用						
2008	1,546,382	359,585	510,860		2,416,827	2,035,647	4,452,474
2009	1,878,757	836,050	109,375	1,232,354	4,056,536	2,134,183	6,190,719
2010	1,851,967	898,015	2,614,972	782,118	6,147,072	2,077,652	8,224,724
2011	2,803,930		1,004,984	2,940,624	6,749,538	1,880,575	8,630,113
2012	2,587,734			1,717,836	4,305,570	1,858,392	6,163,962
2013	2,786,605				2,786,605	1,982,977	4,769,582

（资料来源：国际民航组织）

129. 已通过预算和2011-2013年三年期预算之间的差距主要来源于以下几个方面：

- 290万加元是来自上一年的结转，计划2010年使用但实际并未使用；
- 2011年的增加总数为78.86万加元，转拨金额为21.63万加元；

⁴² 2010年度报告中的预算为1860万加元，该数字不包括来自上一年的结转。

- 2012年预算出现减少，除去上一年的结转外，减少30.4万加元。
130. 因此，除去上一年的结转，2011-2013年三年期预算达到1 490万加元（即1 420万加元的最初预算加上100万加元的转拨的补充拨款，减去预算减少的30万加元）。
131. 从上表可以看出，两个三年期期间，信息技术部门的预算增加了6%，这主要是因为：
- 上一年的结转为（290万加元），2011-2013年三年期的初始拨款（不包括结转）仅为1 490万加元，与上一个三年期相比减少11%；
 - 信息预算的变动（涵盖2008-2010年整个信息部门，但仅表示2011-2013年信息和通信技术科）。因此，应在预算中加入对其他信息部门的拨款；
 - 2011年，还应更新信息系统（服务器、信息系统等），此项开支约为200万加元。
132. 对于2011-2013年三年期，限于信息和通信技术科预算，其拨款仅占国际民航组织经常预算的5.45%和占有行政管理经费的11.9%（该部分经费较之上一个三年期变动较大）。
133. 自2011年起，信息部门的拨款主要分为三大类：方案支助（PS）占信息预算的60%；行政管理（MAA）占35%；行政管理—管理机构（MAA GB）占5%。
134. 正如2011-2013年⁴³预算介绍材料所示，因为各部门方案和职能的成本拨付方法不同，因此无法将该预算和上一个三年期预算进行直接比照。
135. 此外，对于2008-2010年三年期，不论信息支出是否受到信息和通信技术科的管控，其预算反映出所有信息类的支出（包括人事费），但自2011年起，预算仅反映出信息和通信技术科的支出。
136. 正如上文所述，2011年不再划分国际民航组织信息类支出以及信息和通信技术科的直接支出，其他管理部门可以以信息技术的名义支出费用。
137. 2011年信息和通信技术科的支出为780万加元，其中760万加元记入经常预算。

**表 15：信息和通信技术的会计支出 — 经常预算和
信息和通信技术基金（以千加元计）**

经常预算	7 604
信息和通信技术基金	238
共计	7 842

（资料来源：国际民航组织）

138. 外部审计员在上一份年度报告中记录了上一个三年期中用于信息和通信技术的会计支出如下所示：

⁴³ A37-WP/43号工作文件第28段：从今以后，结构成本记入支持和执行战略。

表 16：2008-2010 年三年期信息和通信技术的支出（以千加元计）

	2008 年	2009 年	2010 年
信息和通信技术科的信息和通信技术支出共计	3 905 2 888	6 113 5 151	5 518 4 379

（资料来源：国际民航组织）

139. 由于预算情况不同，因此无法对比2008-2010年三年期和2011-2013年三年期的支出情况。先前预算主要是将未申报的支出以信息类支出的方式并入经常预算（不论是哪个决策机构）。而新的预算编制仅用于明确信息和通信技术科的预算概算。
140. 自2011年起，信息类支出将划入“支持执行战略”，由信息和通信技术科负责管理，为此，在落实该战略前，应对部门进行预算管理。新方法还将信息类支出的拨付授予唯一的成本中心，故此，应加强这项活动的可见性，将信息类支出的拨付集中在一处。
141. 但是，我们注意到实际操作中，该规定并未得到严格遵守。因此，我们发现拨付给（地区办事处和ADB主管办公室）成本中心的信息设备支出（软件或硬件），以及拨付给成本中心、项目和“工作规范”的支出与信息活动⁴⁴并没有明显联系。因此，无法追踪国际民航组织在信息领域的实际支出。
142. 总体而言，还应当考虑：
- 隶属于地区办事处的信息人员薪资（至今共有8人），总额达到51.9万加元；
 - 国际民航组织总部信息管理部门的人员薪资。截至2011年年底，外部审计员共统计出5名信息专家——2名顾问被航空运输局（ATB）招聘，另有3名在财政部门的IKSN（国际民航组织知识共享网络）项目就职（相当于全职职位），同时有15名其他人员在空中航行局（11名国际民航组织职员和4名顾问）作为具有信息和通信技术技能的安全专家。这部分人员的薪资总额大约为160万加元；
 - 为实现信息服务而实际使用的信息类支出。尽管很难估计其总额，但还是可以考虑由空中航行局提供的数字，即25万加元⁴⁵。
143. 不包括信息和通信技术科（ICT），信息类支出在2012年和2013年间出现增长，目前空中航行局（ANB）部门至少管理两个高级优先项目⁴⁶，其实际支出已超出信息和通信技术科（ICT）范围，总额预计达到100万加元。

⁴⁴ 例如：空中航行局主管以“实施安全管理”项目的名义购买若干iPad，其他的iPad则由信息和通信技术科购买。

⁴⁵ 在与中国民航大学和中国民航飞行学院的合作机制下，将5万加元用于购买硬件和软件，将20万加元用于发展信息系统。

⁴⁶ 安全领域的“UASP软件更换和审查管理”，预计为400 000加元，以及环境领域的“CO₂报告体系”，预计为600 000加元。

意见6: 由于国际民航组织各机构间的职能较为分散，因此很难对国际民航组织的信息技术成本进行全面评估。属于信息部门支配的支出为每年780万加元，与上年相比增加了200万加元。

尽管新的预算编制不能对国际民航组织信息部门的全部成本进行改制，但除去人员、IKSN项目（共约12.2万加元）以及航空运输局（ATB）的两个合作伙伴（共约20万加元）外，审计员并未发现拨付给信息和通信技术科的大额拨款。相反，不属于信息和通信技术科的信息人员薪资数额巨大，接近210万加元。

建议6: 考虑到国际民航组织信息部门的预算比重（占经常预算的11.5%），因此，在准备下一个三年期预算时，国际民航组织应设置预算部门和会计部门，从而更精确和可信地统计出各个机构（ICT、空中航行局（ANB）、航空运输局（ATB）、FIN、区域办事处等）的所有信息技术支出。

144. 截至2011年12月31日，信息和通信技术科共有18名国际民航组织工作人员，其中13人为专业人员，5人为一般事务人员，占全部人员编制的2.6%，其薪资总额为每年188万加元。人员数量增加了2名（1名离职，新聘1名，原先的2名顾问得到正式录用）。

145. 除国际民航组织的工作人员外，信息和通信技术科的人员还包括：

— 自2012年初以来，4名网站管理人员（网站管理处），他们以前隶属于RDM⁴⁷部门；

— 截至2011年12月31日，还有32名顾问（其中1名隶属于信息和通信技术科，但由航空运输局（ATB）负责薪资支付），上述顾问在信息和通信技术科工作，占国际民航组织总顾问人数的25%。顾问人数在2011年出现显著增长，因为在2011年1月1日顾问还只有15人。

146. 除此之外，还有1名隶属于信息和通信技术科的借调人员（免费），其薪资由中国支付，以及国际民航组织驻各地的4名顾问。这几名顾问的薪资根据外派服务合同支付。

147. 信息技术服务的预算（包括顾问）的实际价值在2008-2010年三年期期间增长了93.7%。2010-2011年，该预算增长了54%，如下表所示：

表 17：信息和通信技术科支出和预算（以加元计）

年度	预算拨款	会计开支	支出百分比
2008年	888 950	244 710	8.4 %
2009年	1419 808	1 138 549	22.0 %
2010年	1 722 591	745 093	17.0 %
2011年	2 646 081	1 424 153*	18.2 %
2012年	2 121 817**	-	-

*截至2011年2月21日的的数据，未结束的帐户

**仅初始拨款

（资料来源：国际民航组织）

⁴⁷ 记录和分管理科。

意见 7: 信息技术外包支出在 2010 年和 2011 年间翻番。隶属信息和通信技术科的工作人员大多数为顾问（截至 2011 年 12 月 31 日，超过三分之二的人员为顾问），其中有些顾问处理持续存在的职责，其持续性和控制对本组织至为关键。这对资源的压力，尤其是长期工作人员对资源的压力，因此有可能部分丧失对信息系统的控制。

建议 7: 在准备下一个三年期预算时，在信息技术职责方面，国际民航组织需要注意工作人员与顾问的比例，实现对主要信息技术职责的可持续性和控制，其他职责能够外包或由顾问处理。

4.2. 信息和通信技术科的组织

148. 信息和通信技术科在国际民航组织的信息组织中地位有限，因为该部门并不对各机构信息活动的完整性进行监控：各总部办事处或区域办事处可借助信息独立发展项目⁴⁸、维护数据库⁴⁹，甚至根据预算方案和办公室情况购买信息设备。正如上文所指出的，这些脱离信息和通信技术科监管的信息类支出最终可能是看不到的（诸如不属于信息技术工作人员的工作人员使用的时间），或有可能隐藏在方案执行支出中。

149. 因为在多个项目中根本没有提及项目展望规划，因此有些情况较为普遍：信息和通信技术科及其执行部门通常没有适宜的行动计划，较晚才发现人手短缺，因此，执行部门为保证项目的实施经常在自身预算范畴内进行人员招聘。

150. 这一情况通常会导致如下结果：

- 各项目和项目执行之间缺乏关联和合力，导致成本增加、项目执行出现瓶颈以及数据库重复建立；
- 导致项目执行和项目研发脱离信息安全的规定，因为项目和应用的信息安全由信息和通信技术科负责。

意见 8: 自 2011 年起，加强了信息和通信技术科的预算职能，但此举并不涉及国际民航组织的所有项目。因此，有许多项目并不属于信息和通信技术科的管控范畴，而且也没有与信息和通信技术科建立联系。

建议 8: 对于大项目而言，最好对需求进行具体规划，并将预算职能移交信息和通信技术科，用以确保对国际民航组织的信息实施掌控，更好地保证本组织信息安全。

4.3. 战略

151. 提出预算意见（信息职能的分配）、人力资源意见（外包比重的不断增长）以及组织结构意见（职责依照信息技术项目分配）主要是由于缺少信息领域的全面统一战略。但目前这一局面正在逐渐改善。

⁴⁸ 例如：IKSN（知识共享网络）项目并非由科信息和通信技术管理。

⁴⁹ 例如，FSIX（飞行安全信息交流）网站由空中航行局管理；根据外包合同框架设于私有服务器上的USOAP数据库同样由空中航行局管理。

152. 根据外部审计员上份报告中的建议，行动和建议方案已于2011年9月13日递交至高级管理小组（SMG）。文件指明该方案为期六年，同时制定了新的信息系统管理模式。
153. 这一管理模式已在高级管理小组会议得到批准，并于2011年12月22日被秘书长列入备忘录。此外，还设立“信息管理委员会”（IMC），由D/ADB部门负责主持，该委员会由其他部门代表组成。信息管理委员会由四个小组组成：网站管理、信息安全管理、项目管理和内容管理。这些小组目前已开始工作，并且已有各自的具体任务。
154. 根据外部审计员2010年度报告中的建议，目前信息系统指导方案正在制定中，最终将于2012年夏季完成。指导方案的审核通过意味着进步。尽管如此，较为遗憾的是信息和通信技术科负责该方案的编制，但秘书长办公室似乎没有为方案编制制定指导方针—例如授权形式等。
155. 通过与办公室的协调沟通，审计员注意到信息和通信技术科（ICT）与航空运输局（ATB）正以“ATB-ICT战略规划”的形式进行协作。自2011年中期开始，航空运输局汇总了各机构的项目需求，与信息和通信技术科协调沟通制定优先策略。

意见9：外部审计员注意到依据其早期建议，国际民航组织已着手制定整体信息指导方案。问题在于将由谁负责该方案的执行和监管：鉴于信息和通信技术科在国际民航组织中的地位，组织仅赋予信息和通信技术科有限的权限。

建议9：在国际民航组织信息指导方案完成之时，秘书长将提请理事会对其审核通过。鉴于目前的组织结构，信息和通信技术科在信息技术项目和应用方面对中央和地区办事处的管理权限有限，并作为意见4建议的高级管理人员改组的一部分，信息和通信技术科应向适宜级别的负责人负责。

5. 对空中航行局和航空运输局的审计

156. 对空中航行局（ANB）和航空运输局（ATB）的监管通过以下两个阶段完成：2011年5月16日至27日，对ATB/ENV和ATB/EAP⁵⁰的活动进行了审计，并与ATB/AVSEC建立初步联系，此外，还与空中航行局负责人及其团队建立了沟通机制。2011年10月24日至11月4日，对整个航空运输局、AVSEC以及空中航行局的活动进行了审计。相关监管材料以较早前发出的调查问卷为基础进行编制。
157. 审计的主要目的在于向委员会传达空中航行局和航空运输局两个办事处各自业务活动的准备情况和实际财政情况以及两者之间的差距，诸如大会核准的2011-2013年三年期预算以及两个办事处真实的业务活动和财务状况。审计的目的在于获取信息，得出建议，为下一年度的三年期预算做好相关准备工作。

⁵⁰ 经济分析和政策

5.1. 行政组织

5.1.1. 空中航行局（ANB）

158. 空中航行局由11个部门组成，主要分为两个大类：

— 其中7个部门参与制定安全标准和基础设施：

- 航空作业（OPS）— 共有12名列入预算的工作人员（常设员额）（外加2名由辅助创收基金支付酬劳的工作人员）；
- 空中交通管理（ATM）— 共有11名列入预算的工作人员；
- 机场（AGA）— 共有5名列入预算的工作人员；
- 通信、航空和监管（CNS）— 共有12名列入预算的工作人员；
- 事故调查（AIG）— 共有3名列入预算的工作人员；
- 气象（MET）— 共有5名列入预算的工作人员；
- 航空医疗（MED）— 共有2名列入预算的工作人员。

— 另外4个部门参与安全管理和监测：

- 航空安全培训（AFT）— 共有8名列入预算的工作人员（外加2名由辅助创收基金支付酬劳的工作人员）；
- 持续监测和监督（CMO）— 共有17名列入预算的工作人员；
- 综合安全管理（ISM）— 共有5名列入预算的工作人员；
- 执行支助和发展安全（ISD—SAF）— 共有4名列入预算的工作人员。

159. 国家航空安全工具部门（SAST）— 共有9名列入预算的工作人员，该部门直接隶属于空中航行局。此外，6名工作人员列入预算的工作人员与空中航行局管理层共同进行管理。同样，两个副主任分别配备由两名工作人员组成的工作小组。

160. 共计有108名工作人员列入预算（常设员额），由空中航行局支付酬劳，对此，还另有4名由辅助创收基金支付酬劳的工作人员。由此可以看出，实际上，考虑到8个出缺职位，空中航行局仅有100名具有国际民航组织地位的工作人员，且由经常预算支付酬劳，此外，不仅有4名由辅助创收基金支付酬劳的工作人员，还有14名借调人员，其酬劳由各自会员国支付，或由各会员国将酬劳补偿给国际民航组织。在本审计中，未计算SSA合同项下的工作人员。

5.1.2. 航空运输局（ATB）

161. 航空运输局设有主管和向其负责的合作部门，即7个部门，分为3个机构、2个部门和1个科室，各部门分工情况较为明确。

162. 保安科（航空保安，共计34名工作人员，包括科长和两名支助人员），主要职责在于履行加强全球民用航空安全的战略目标。保安科由以下三个部门组成：

- 航空保安和简化手续科（有 9 名工作人员），负责政策和国际司法体系的制定和协调，应对民用航空威胁。该部门主要负责相关促进事宜和机读旅行文件以及公钥簿；
 - 航空保安审计科（有 13 名工作人员），负责协调和执行普遍保安审计方案，其目标是促进全球航空保安，方式是定期对国际民航组织成员国进行审计，以确定该国进行航空保安监督的能力和 国家实施与保安有关的国际民航组织标准和建议措施的状况；
 - 执行支助和发展科（有 9 名工作人员），旨在提高国家保安监督能力，其方式是促进和协调援助 以便支持各国执行航空保安标准和建议措施和纠正普遍保安审计方案查明的缺陷。
163. 环境处（有11名工作人员），负责与气候变化、当地空气质量和噪声有关的问题。一个特别方案专门用于环境外联，而特别是与联合国其他机构合作。
164. 经济分析和政策科（有16名工作人员），主要负责五个方案（第32号至第36号）：经过多次重组，该部门自2010年1月起，主要负责四大领域，和自2011年1月起，又增加一个领域：法规和政策、基础设施管理、市场分析和展望、统计和数据库和合资股。
165. 按照三年期预算，2011年航空运输局共有68个常设员额。4个员额出缺，但有10名工作人员来自借调（8名）或特派（2名），另有3人由辅助创收基金和合资股支付酬劳，因此，除去属于特别服务协定的合同，审计期间，航空运输局实际共有工作人员74名。

5.2. 预算编制

5.2.1. 废止效绩指标

166. 2008-2010年三年期预算中的“关键效绩指标”（KPI）都是业务活动中非量化的部分：真正的指标应包含目标数字信息，并能够据此进行计算，最终得出指标。但目前该指标已停止使用。
167. 在2011-2013年三年期预算中并未保留“关键效绩指标”（KPI）的概念。相反，在各个规划中倡导“预期成果”，用以取代先前的“关键效绩指标”，但截至目前该预期成果仍较为模糊且尚未发展为数字定量。例如，对于航空运输局/环境处：提高应用等级——方案18：“区域办事处的高效运作”——方案19：“提高规范的应用等级”——方案20：“提高SARP的应用程度”——方案21：“增加符合规范要求的国家数量”——方案22：“增加参加者数量、减少欺诈行为，增加参与国数量”——方案23：“进一步提升国际民航组织”——方案24：“减少碳排放措施的有效性”——方案25：“提升措施效用”——方案26等等。

意见10: 引入“预期成果”概念与前一个完全以监测活动为基础的概念不同，但这项概念没有改善包括在核准的预算中有效完成任务的目标测量。

建议10: 普遍适用统一的工具，诸如IKSN项目（国际民航组织的知识共享网络），虽然它正处于发展过程中，但国际民航组织仍可据此对组织内部的一部分业务活动服务方面获得更实际的信息（编制文件或制定信息系统）。如有必要，国际民航组织可推广使用这些工具，回应理事会提出的战略目标的实施情况，替代原先的“关键绩效指标”（KPI）概念，以便能够监测“预期成果”。

5.2.2. 方案/项目结构模糊

168. 如同联合国其他组织机构，国际民航组织财务条例第四条（具体而言，即第4.4条）规定三年期预算文件还应包含各种项目，其中需要提出“方案”来支持“战略目标”。不过，“项目”的概念没有包括支持预算需求所需提供的信息⁵¹。

空中航行局（ANB）

169. 对于空中航行局，我们注意到：

- 对于其五个部门，业务活动符合预算规划：综合安全管理、机场、事故调查、持续监测和监督以及气象学；
- 其他七个部门的业务活动涉及不同的几个预算方案：两个关于航空医疗、执行支助和发展（ISD安全）和航空安全培训方案；四个关于通信、航空和监察的方案；五个关于国家航空安全工具的方案；六个关于航空运行的方案；十一个关于空中交通管理的方案，即项目数量几乎与列入预算的工作人员数量相当。

170. 下表中的预算指标较为详尽，但由于变化很快，所以并不十分稳定：如下表所示，项目变更速度非常快，有些甚至被停止，而且三年期预算第一年就会有新项目成立：

⁵¹ 我们注意到第4.4条特意对“绩效指标”进行了规定，但实际上国际民航组织并未在2011-2013年三年期预算中执行该程序。诸如上述，上一个三年期预算计划执行绩效指标，但事实上并未对此采取后续行动，随后便被废止。

表18：2011-2013年空中航行局各部门方案的分布情况

方案	部门	预算项目	未在 IKS N 中提及	新情况
1 ATM — 优化空间距离	空中交通管理 通信、航空和监管	1至5个和7至9个 6个	10和11个	1个已启动、4个未启动 1个已启动、3个未启动
2 以性能为基础的空中航行(PBN)	空中交通管理	1至9个		1个已启动、1个未启动
3 安全管理的实施	综合安全管理 航空作业	1至6个和8个	7个	5个已启动、6个未启动 1个已启动
4 持续适航性	国家航空安全器具 航空作业	5个 1至3个	6和7个	4个未启动
5 ATM—全球化管理	国家航空安全器具	1至3个	4个	4个已启动
6 与安全相关的地区性活动	航空救助 空中交通管理	2和5个 6个	1、3、4个和7个	2个新项目
7 安全—创收活动(自我供资)	空中交通管理 航空作业 国家航空安全器具	5、6、17、18、21个和23个 7至15个和22个 1至4个	16、19、20、 24、25、26	
8 与安全相关的地区性协调	安全支持和发展 空中交通管理	3个(未启动)		1个已启动、1个未启动
9 机场安全	机场	1至9个、11至12个	10个	12个已启动、4个未启动
10 事故调查	事故调查	1至12个		7个已启动
11 安全审计	监察 国家航空安全器具	1至3个和5至10个 4个		2个未启动
12 军民合作	空中交通管理	1至2个		1个已启动
13 ATM — SARP	空中交通管理	1至3个、5至6个	4个	1个未启动
14 地区安全监管机构	航空安全培训 安全支持和发展	5个 2、4、6个	1和3个	2个已启动
15 有资质的专业航空人员	航空安全培训 航空作业	4、5、8 1至5个	6和7个	2个已启动
16 关键安全风险应对	空中交通管理 航空作业 国家航空安全器具	11个 1和5至7个 4个	2、3、8至10、12个和13个	4个已启动、4个未启动
18 保安	空中交通管理 航空作业	7个 11个		
28 数据关联	空中交通管理 通信、航空和监管	2和3个 1和4个		
29 气象	天气	1至2个		
30 CNS/无线电频率监测	空中交通管理 通信、航空和监管	5个 1至3个和5至8个	4和9个	1个已启动
31 数字化航空信息	通信、航空和监管	1个		
总计		127个		44个已启动

(资料来源：2011-2013年三年期预算以及IKSN数据库)

171. 鉴于各部门的活动分布情况，我们不禁要询问各方案和项目之间是如何进行预算分配的。因此，有些由空中交通管理部门负责的活动是否可以划归方案1或方案2，因为空中交通管理部门的主要活动都集中在方案1和方案2。例如，方案12的“军民合作”或方案13的“ATM — SARP”。
172. 同一部门内部活动的极度分散还会导致人员分配不合理。某些工作人员的薪资甚至可记入六个不同方案。部门中负责多个分散项目的工作人员，其薪资通常记入三个或者四个方案。这样的管理体系较为复杂，无法保证工作的可信度。审计期间，审计人员发现空中航行局工作人员薪资出账中25%存在问题，对此，审计人员已提请秘书长对其予以更正。

航空运输局（ATB）

基本情况

173. 有两种情况，预算结构（方案）和行政结构（部门）出现重合之处：涉及由安全监察部门（ASA）负责的方案20（安全审计）以及由国家协助部门负责的方案22（执行支持和发展 — 安全）。此外，这些部门还同时管理了若干方案，具体而言，环境处就负责了四个方案。
174. 与空中航行局不同，我们注意到航空运输局不存在多个部门同时负责一个方案的情况，这大大提高了部门的透明性。因此，在根据不同方案进行人员配置时，航空运输局并没有出现和空中航行局类似的不合理情况。
175. 与空中航行局不同，下表介绍了航空运输局三年期预算报告自第一年起的实际项目情况，直至审计时（2011年10月），其中20个项目经过变更、17个项目在2011年完成并有36个新设项目：

表19：2011-2013年航空运输局各部门方案的分布情况

方案	科处	预算项目	变更	完成	新设	项目共计
18. 保安	安全和促进部门	13	4	1	2	14
20. 保安审计	安全监察部门	8	3	-	-	8
21. 简化手续	安全和促进部门	10	-	-	1	11
22. 执行支持和发展—保安	国家协助部门	6	6	-	-	6
23. 机读旅行证件和身份管理	安全和促进部门	10	2	2	1	9
24. 环境外联	环境处	18	-	-	2	20
25. 环境—当地空气质量	环境处	17	-	2	-	15
26. 环境—气候变化	环境处	43	-	11	8	40
27. 环境—噪声	环境处	21	-	1	-	20
32. 可持续性发展—创收活动	政治经济分析部	3	-	-	-	3
33. 航空政策透明性的提高	政治经济分析部	8	3	-	-	8
34. 统计	政治经济分析部	4	-	-	-	4
35. 可持续的航空运输	政治经济分析部	23	2	-	1	24
36. 航空机场和服务	政治经济分析部	13	-	-	1	14
37 "+" 公钥簿基金	安全和促进部门	-	-	-	4	4
37 "++"气候	环境处	-	-	-	8	8
37 "+++"CO2 行动方案	环境处	-	-	-	5	5
37 "++++"北大西洋 JFU	政治经济分析部	-	-	-	3	3
共计					项目共计	216

(资料来源：2011-2013年三年期预算以及IKSN数据库)

环境处的具体案例

176. 考虑到预算执行情况，环境处在当初设立时曾遇到一些困难。国际民航组织在环境方面主要奉行三大原则：减少噪声排放；减少碳排放对当地空气质量的影响；和减少航空对气候变化造成的影响。
177. 为达到上述目标，环境处在2011-2013年三年期预算中制定了四个方案：本地空气质量（25）、气候变化（26）、噪声（27）以及外联（24）。
178. 但是，我们注意到在第三十七届大会期间，委员会通过一项旨在应对气候变化的重大决议（A37-19号决议），该决议对环境处的优先行动方案产生了一定的影响。决议通过四项“挑战和后续工作计划”，并将其作为环境处的优先行动方案：具体包括实现全球性目标、采取市场措施、制定国家行动方案以及研制替代燃料。鉴于预算经费和不变的人力资源，只能优先选择其中的两项：国家行动方案和替代燃料。
179. 不可否认的是部门方案需与实际情况和委员会的决议相适应，但是，我们注意到，在采取的各种方向之间存在一致性和相互配合的问题。
180. 因此，航空运输局及其环境处为完成任务，它们不得不逐渐偏离对它们制定的规定 — 原则上它们应该严格遵守这些规定 — 即同一机构核准的预算文件。

方案和项目：有待简化的信息

181. 详细拟定的37个方案可依据三大战略目标（安全、保安、环境/可持续发展）划分为387个项目，其中171个项目划归至空中航行局，另外216个项目划归至航空运输局，该方案带来的工作量不容忽视，而成果可能有限：显然，从前表可以看出，在最后完成之前四年制定的项目的内容以及其是否应该存在都受到质疑，而同时却还可能出现新的项目。
182. 通过对预算总金额的确定程序进行审计，我们发现，在实际操作中，有关预算的思考和讨论并非针对方案和项目展开，而是针对实际零增长这一概念展开，这与方案和项目没有丝毫的关联。
183. 此外，我们还注意到在2011-2013年三年期预算文件中，依据三大运行战略目标制定了37个方案，占到全部已核准预算的将近32%。每个方案平均只占到预算的0.89%。对于项目而言，我们发现国际民航组织的项目数量远超过工作人员数量，这在航空运输局（1名工作人员平均负责2.3个项目）和空中航行局（该比例为1.2）显得尤为突出。
184. 从预算拨款的角度考虑，方案与人员之间的分配情况较为不正常。实际上，人事费用在预算制定初期或拨款出现变动时，按照不同方案进行分配。因此，与向理事会所做的介绍不同，各办事处或部门之间的人事调动反倒促成了不同方案之间的人事费用分配。相反，预算执行和人事费用或某个指定部门的款项拨付之间存在着一定的联系。因此，假设空中交通管理部门的一名工作人员薪资划入方案1、2、6和7（战略目标 — 安全），同时又去管理方案28和30（战略目标 — 环境保护）中的项目，但预算在执行过程中并未意识到实际工作的变动，此外，这还会对战略目标的人力资源分配造成影响。由于与预测情况较为接近，方案预算执行并没有反映出各部门人员的真实情况。由此看出，最好避免出现多个部门同时负责同一个方案的情况。

意见11：方案文件的结构极为详尽，但实际用处不大：方案数量过多，大小不等，平均每个方案占预算总额的比例不超过1%。对于项目数量而言，仍旧过多，尤其是航空运输局（ATB）的项目数量（运输局/环境处尤其如此）。

建议11：预算结构应当尽量简化，同时必须遵守财务条例，使方案和项目数量减少到符合财务条例的要求（第四条），为此，如果可能的话，最好避免出现多个部门同时负责同一个方案的情况。对于对方案进行日常管理的项目，其应在管理中保持一定的灵活性，如果某个方案并未出现在预算文件中，那么预算文件应在预算三年期内标明该方案的结果和效果。

185. 针对空中航行局的特殊情况，在采取上述简化建议前应对部门的真实情况进行思考。实际操作中，除去方案/项目预算，空中航行局负责人根据活动性质而非活动目标对部门的业务活动进行了分析。据此，负责人划分出空中航行局的五大活动部门，并按照如下方式对其进行划分：

- 核心活动：26%；
- 解决安全和基础设施中的不足之处：22%；
- 制定标准：21%；
- 安全监测：18%；

— 战略发展和安全计划：13%。

186. 以上数据由空中航行局提供，审计人员并未对此进行审计：但是，该数据以活动性质而非活动具体目标为基础进行审计，因而能够更为真实的反映空中航行局的实际活动情况，远比预算文件中的结论更为准确。

核心活动

187. 空中航行局主管提议的核心活动主要是：

- 应急管理（大流行病、自然灾害以及空管中断）；
- 因冲突导致民用航空受到影响时的解决办法或调解；
- 运作文件的更新；
- 针对国家或业界的业务指导。

188. 上述活动几乎占到空中航行局管辖活动的四分之一，但却没有，甚至完全没有反映在预算文件中：因此，应急管理、调解或操作性通知都没有在项目中直接显现，而仅仅出现在某些方案中。例如，项目1.8或4.6和4.7符合适航性和空中交通管理的问题。然而，世界气象组织或世界卫生组织并未在预算文件中显示应急情况，但用于应急的预算却在国际民航组织中不断增加。

189. 针对这些应急事件的准备项目，我们在预算文件中发现：对于民航的医疗救助，尽管未提及世界卫生组织，但方案6主要是作出合作安排，防止通过旅行散布传染性疾病（CAPSCA），原则上，这对大流行病作出了适当的反应。

190. 同样，操作性文件的及时更新已被写入“预期成果”，但却分散在不同的方案中：方案4、5和7，尤其是方案7中的大部分文件已经出售。

解决安全和基础设施中的不足之处

191. 空中航行局负责人介绍的安全和基础设施活动主要是：

- 国家安全工具；
- 空中交通管理（ATM）— 优化空域；
- 协调行动应对安全和基础设施出现的问题；
- 与利害攸关方的合作和协调。

192. 我们发现上述活动在三年期预算文件中的表述较为清楚和具体：符合方案1、2和14以及方案9、10、11和16中的一部分。

制定标准

193. 制定规范在整个空中航行局的活动中所占比重较大(接近五分之一),但比重明显小于方案/项目审查,因为方案/项目审查已明确写入预算文件。规范制定主要包含以下四个方面:

- 及时更新空中航行服务(PANs)的17份附件和5份程序文件,以及50份使用标准和建议措施的手册(SARPs);
- 协调12个专家组和13个研究小组;
- 向国家和业界提供标准和建议措施的解释;
- 与其他制定标准组织(国际标准化组织、RTCA⁵²、EUROCAE⁵³)保持沟通与协作。

194. 上述活动不属于同一方案,但却列入多个预算方案:方案1至4、9、10、13、16、28至31。我们发现这些方案的预算经费总额达到将近740万加元,占预算的一半,而非空中航行局官员所指的五分之一,因此,这明显显示预算说明与真实情况⁵⁴之间存在差距。

安全监测

195. 空中航行局负责人介绍的安全监察主要包括以下三个方面:

- 首先,各国使用的信息技术能实时输入在国际民航组织进行审计期间执行各项建议的状况(电子申报差异,EFOD⁵⁵)——方案5;
- 其次,信息工具,尤其是涉及数据安全的信息工具,诸如iSTARS系统(国际民航组织内部安全管理系统)——方案3;
- 最后,根据持续监测方法(CMA),监察各会员国在普遍安全监督审计方案(USOAP)框架下的安全系统。该活动已被列入方案11。

战略发展和安全计划

196. 在这个标题下,空中航行局主要进行了开发和更新全球航空安全计划(GASP)和地区方案(RASG)的工作,并将其列入方案3,此外它还将全球航空方案的发展和更新以及地区协作规划的应用(PIRG)列入方案5。

197. 空中航行局还参与战略安全的发展和制定,同时培养未来专业航空人员(方案15)。

⁵² 航空无线电技术委员会

⁵³ 欧洲民用航空设备组织

⁵⁴ 鉴于空中航行局70%的支出都用于人事费用,我们认为与空中航行局总预算相比,用于某项活动的预算比例大致能够反映出该活动在空中航行局全部活动中所占的比重。

⁵⁵ 电子申报差异

意见12: 通过对空中航行局的真实情况进行审查，我们发现空中航行局（ANB）的大多数活动较少或并未在目前的方案/项目预算结构中体现：诸如业务活动核心活动以及具体应急管理活动。

建议12: 为了在下一个三年期预算制定时进一步简化信息，确保预算与真实情况相符，空中航行局应当减少三大战略目标下的方案/项目数量，以减少预算内容和实际活动之间的差距。

5.3. 2011 年空中航行局和航空运输局的预算外筹资状况

198. 空中航行局和航空运输局预算外资金主要有以下四大类别：

- 来自自愿基金（有时来自收费）的资金；
- 若干国家的借调人员（实物捐助）；
- 由第三方支付或提供的差旅费用和会务费用（“成本收回”）；
- 为某些活动提供资金的辅助收入。

自愿基金

199. 对于空中航行局，只有一只预算外基金：即安全基金或“SAFE”，其资金达到140万加元，但直至审计时，并未实际使用该基金。

表20：2011年财政年度拨付给空中航行局的资源（以千加元计）

基金	拨款	1101 ⁵⁶ 基金	1106 ⁵⁷ 基金	共计
数额	19.698	3.288	2.915	6.203

（资料来源：国际民航组织）

200. 上述表第一栏为2011年拨付给空中航行局的款项总额；随后几栏表示拨付给空中航行局负责人，即经费管理者的经费数额（“拨款持有人”）。

201. 航空运输局享有无偿基金或特许权使用费，因此共有四只基金：航空保安（AVSEC）基金和环境基金，以及公钥簿基金和JFU基金。

表21：2011年财政期间拨付给航空运输局的款项（以千加元计）

基金	拨款	1101 基金	1106 基金	共计	自愿捐助基金
数额	12 017	2.861	427	3.288	2.666

（资料来源：国际民航组织）

⁵⁶ 经常预算

⁵⁷ 效率和结转基金

202. 经常预算中，拨付给航空运输局的数额为1170万加元，而航空运输局负责人可以直接管理330万加元。此外，航空运输局还享有自愿基金，数额达到270加元。自愿基金的来源如下所示：

表22：2011年向航空运输局提供的自愿捐款（以千加元计）

基金	
航空保安基金	1.513
环境基金	187
公钥簿基金	306
JFU 基金	660
共计	2.666

（资料来源：国际民航组织）

203. 秘书长表示审计期间提供给外部审计员的数据并不能反映真实情况：例如，2011年环境基金仅收到6 000加元，而非上表所示的18.7万加元。

204. 我们发现预算文件中的多个方案都涉及基金，特别是方案22（“执行支助和发展”），该方案于2011年收到132.2万加元。另外，公钥簿基金、气候基金和北大西洋JFU基金获得的外部资金刚好维持平衡。

借调人员

205. 如上所述，与预算编制的108个常设员额相比（如下图），在进行审计时，空中航行局共有8个出缺职位，因此实际预算编制的人数为100个员额。

表23：空中航行局预算人员编制

空中航行局	专业人员	一般事务人员	共计
人员分布	60	48	108

206. 但实际上，空中航行局40%以上的专业人员并不在经常预算编制内。如果参考资金来源，我们注意到1101基金（经常预算）和1106基金（效率和结转）均来源于分摊会费，比例达17.50%，这显然处于较高水平。

表24：空中航行局的实际人员编制

空中航行局	专业人员	一般事务人员	共计
人员分布 (2011年6月)	56	42	98
1101 基金特别服务协议 (SSA)	6	1	7
经常预算人员总计	62	43	105
1106 基金特别服务协议 (SSA)	25		25
由分摊会费支付的总数	87	43	130
其他基金特别服务协议 (SSA)	4		4
特派人员 (已获得基金)	4		4
借调人员	10	0	10
共计	105	43	148
不在经常预算内的百分比	41.75%	0.0%	29.05%
不在分摊会费内的百分比	17.50%	0.0%	12.20%

(资料来源：国际民航组织)

207. 针对空中航行局的审计工作 (USOAP-CMA方案) 共动用75位专家，平均每位专家工作时间为7天。派遣专家的国家支付专家的酬劳，国际民航组织承担专家的差旅费。
208. 根据2011-2013年三年期预算文件，2011年航空运输局人员编制 (国际民航组织工作人员) 情况如下表所示：

表25：航空运输局预算人员编制

航空运输局	专业人员	一般事务人员	共计
人员分布	39	29	68

(资料来源：国际民航组织)

209. 但是，其中共有8个出缺职位，国际民航组织实际工作人员为64人。航空运输局还有签署特别服务协议 (SSA) 的临时合同工作人员。因此，各会员国向国际民航组织拨款。各会员国工作人员或隶属于国际民航组织，由各相关国家 (特派人员) 向国际民航组织偿还拨款，或直接由相关国家拨款，因此，上述国家与国际民航组织 (借调人员) 之间不存在基金活动。下表对截至审计时的人员编制进行了统计：

表26: 航空运输局的实际人员编制 (2011年10月)

航空运输局	专业人员	一般事务人员	共计
人员分布 (2011年6月)	34	26	60
1101 基金特别服务协议 (SSA)	7	2	9
经常预算人员编制共计	41	28	69
其他基金特别服务协议 (SSA)	5	2	7
其他 (其他基金)	1	2	3
特派人员 (偿还款)	2		2
借调人员	8		8
共计	57	32	89
不在经常预算内的百分比	26.67%	12.12%	21.51%

(资料来源: 国际民航组织)

210. 航空运输局22%的工作人员由外部资金支付。该比例在专业人员中还要更高, 因为27%的专业人员并不是由经常预算支付酬劳的。
211. 最后, 针对航空运输局的审计工作 (USAP方案) 共动用156位专家, 平均每位专家工作时间为7天。派遣专家的国家支付专家的酬劳, 国际民航组织承担专家的差旅费。
212. 对于空中航行局和航空运输局的特派人员或借调人员, 其国家分布情况如下表所示:

表27: 提供给空中航行局及航空运输局的借调人员

国家	特派人员 (1)	借调人员 (2)	工作地点	共计
美国	4	-	ANB/CMO、ANB/SMM、ATB/AVSEC-ASA、 ATB/AVSEC-ISD	4
意大利	1	-	ATB/ENV	1
日本	1	-	ANB/ISM	1
韩国	1	-	ANB/CMO	1
中国	-	5	ANB/AGA (2) ATB/EAP (2)、ATB/AVSEC	5
加拿大	-	2	ATB/AVSEC-ASA、ATB/AVSEC-ISD	2
瑞士	-	1	ATB/AVSEC-ASA	1
法国	-	3	ANB/ATM. ANB/CMO、ATB/ENV	3
新加坡	-	2	ANB/OPS-ISM	2
沙特阿拉伯	-	1	ANB/CMO	1
联合王国	-	1	ANB/CNS	1
瑞典	-	1	ANB/MET-AIM	1
马来西亚	-	1	ANB/CMO	1
共计	7	17		24

(1) 属于国际民航组织工作人员, 但由国家拨款。

(2) 直接由国家承担费用。

(资料来源: 国际民航组织)

213. 因此，空中航行局借调人员共有10名，航空运输局共有7名。大部分属于P4级专业人员：如果按照国际民航组织的预算（2011年每年182 818加元）进行计算，这部分资金将达到330万加元⁵⁸。同样，空中航行局特派人员共有4名，航空运输局共有3名，那么这部分资金将达到110万加元。因此，若将特派人员和借调人员资金相加，那么预算外总额将达到440万加元，其中空中航行局260万加元，航空运输局180万加元，占到全部薪资总数的20%。此外，还有11份临时合同（航空运输局7份，空中航行局4份），跟据相关协议，这部分资金约为200万加元，而国际民航组织用于特派人员或借调人员的无偿基金共有600万加元，因此，200万加元占到两个办事处预算薪资总额的30%。

意见13: 为完成工作任务，空中航行局和航空运输局的专业人员数量明显多于预算编制人员数量。通过对预算文件进行审计，我们注意到，尽管理事会成员通过非预算文件普遍了解这一情况，但在制定分摊会费时并不评估这些需要。

建议13: 在制定下一次三年期预算时，考虑到有许多不在预算内的专业人员，最好更准确和透明地预估本组织完成任务所需的实际工作人员数量。

由第三方支付差旅和活动费用

214. 除经常预算资源（1101/1106基金）外，根据双重程序，空中航行局还享受由第三方支付差旅费用、酒店费用和会务费用：直接由国家或主办方承担费用，或由国家和主办方将费用偿还（“成本收回”）给国际民航组织。下表介绍了2011年财政期前10个月两个办事处的资金情况：

**表28：2011年空中航行局由第三方全部或部分支付的差旅和活动费用
（截至10月26日）（以加元计）**

空中航行局（68场活动）	
成本收回	218.734
直接支付	149.596
共计	368.330

（资料来源：国际民航组织）

215. 对于航空运输局，其相关数据如下所示：

⁵⁸ 秘书长表示使用标准预算成本评估借调人员薪资成本的方法并不合适，因为我们并不清楚他们的薪资水平。但是外部审计员提出另一种观点：如果国际民航组织要雇佣实际工作人员，那么应与国际民航组织的应付成本进行对比，寻求借调人员的“价值”。

表29：2011年航空运输局由第三方全部或部分支付的差旅和活动费用
(截至10月26日)(以加元计)

航空运输局 (14 场活动)	
成本收回	51.937
直接支付	114.602
共计	166.539

(资料来源：国际民航组织)

使用辅助创收基金自供资金的活动：机读旅行证件（MRTD）项目

216. 空中航行局的2011年创收性活动，尤其是航空培训方案和其他公开方案，使其为四名工作人员争取到辅助创收基金，总额为50万加元。除此之外，审计人员并未发现其他空中航行局获得的资金。
217. 航空运输局的创收性活动使其在2011年获得39.6万加元的额外资金：主要将这部分资金用于机读旅行证件（MRTD）项目（35.1万加元）和统计工作（4.5万加元）。
218. 机读旅行证件项目在所有与机读旅行证件有关的领域制定了标准、规范和最佳做法。有效实施机读旅行证件的标准和规范有利于加强国家和国际安全和促进简化手续的好处。它也加强了全球保安，向成员国提供监视工具和援助。公约第三十七条和附件9均是该活动的参考文本。国际民航组织在第9303号文件中列出了相关条款，并不断更新条款内容，用以应对新的科技挑战，满足各会员国对文件真实性的需求。随后，国际民航组织委员会还在空中交通委员会（ATC）内部设立专家组，即设立“机读旅行证件科技顾问小组”。预算文件中，机读旅行证件和“身份管理”被列入方案23：“通过向各会员国提供相应设备和协助，提升全球旅行文件的真实性，更加高效的落实机读旅行证件方案”。该方案最初被细分成十个项目。在这十个项目中，三个为国家提供协助的项目已被合并为一个项目。
219. 航空运输局负责人认为，机读旅行证件的经济模式是“不稳定的”。因为该方案是借助创收性活动（RGA）进行的自供资金项目。从定义上来讲，这些活动无法提供稳定的资金。因为，这些活动主要是在蒙特利尔总部举行的年度专题讨论会和其他两个研讨会⁵⁹。这其中有2名工作人员是航空运输局的特派人员，但其薪资总成本（2011年为7.64万加元）由辅助创收基金承担。安全科（AVSEC）和创收性活动（RGA）之间的工作分配较为灵活，安全科（AVSEC）确定活动的主要内容，创收性活动则负责物资和财务组织和财务。很明显，这两个部门的职能很容易发生变动，因为为了确保活动取得成功，创收性活动会介入活动的主要内容。另一项开支则是用于会议发言者，在少数情况下，国际民航组织支付他们的差旅费。除了这些人员外，发言者或主持者的差旅费不会得到补偿。这部分费用以企业赞助的名义来自于赞助方，诸如场地租赁或支付团体登记费。
220. 年度专题讨论会涉及的范围较广。最近一次会议（第七届）于2011年9月召开，开支约为172 700加元。但已公布的收入为612 806加元，净利润大约为440 106加元。其他两个计划在2011年举办的研讨会则遇到了一些困难。计划5月在一个国家举办的研讨会由于该国停办不得被取消，反之，由于得到多

⁵⁹ 此外，每年将出版三期特别杂志（机读旅行证件报告），供应商可付费列名在机读旅行证件网站出版的机读旅行证件名单上。

哈方面的大力协助，最终该研讨会确定于2011年10月在多哈（卡塔尔）举办。由于得到主办国的大力协助，新加坡研讨会最终在2011年11月底召开。这两个研讨会并没有预先制定业务方案。在卡塔尔举办的研讨会产生152 365加元的收入，新加坡研讨会产生121 204加元的收入，每次研讨会的支出为38 200加元，因此，理论上的盈利分别为卡塔尔研讨会114 165加元，新加坡研讨会83 004加元，两次研讨会的总盈利为197 169加元。

221. 机读旅行证件方案不仅是国际民航组织的优先方案，同时各会员国还对其寄予厚望，但是我们却发现该方案的资金情况并不稳定，截至目前该方案虽已取得一定成果，但并不持久。同时，该方案使用的是无偿基金，且接受该方案和提供所有这些活动的发言者和杂志文章的国家数量有限。由于国家数量有限，因此无法在这些国家组织所有的活动（航空保安活动以及国际民航组织的其他活动）。同样，赞助企业的数量也较少，因此对活动的赞助也相应较少。此外，我们还注意到由于企业代表团的领导级别不够高，致使赞助企业的兴趣变得越来越小。因此，外部审计员发现创收性活动的账目并不是十分透明。在对赞助方和参展方提供的金额进行统计时，通过将已公布单价和参加人员数量进行简单计算，我们发现实际收入远远高于向机读旅行证件方案/安全科申报的收入。同时，我们还发现研讨会组织者提供的数据只是承包价，并未反映真实商业情况。
222. 从根本上讲，各会员国越来越关注这项问题 — 其简化手续和保安问题都成为优先事项 — 而各会员国也越来越多地开始寻求国际民航组织的协助，但国际民航组织的财政结构和预算结构却不能持久进行这项活动。

预算外资金整体影响评估

223. 根据空中航行局目前的发展情况来看，预算外资金中，人事费用（除去1101基金和1106基金）达到260万加元，差旅和会务费用达到40万加元，创收性活动费用达到50万加元，总计达到350万加元，与空中航行局拨款总额（拨款1 970万加元）相比占到预算和基金经费（1101基金和1106基金）的20%。
224. 根据航空运输局目前的发展情况来看，预算外资金中，自愿基金为270万加元，人事费用为180万加元，差旅和会务费用为20万加元，创收性活动费用为40万加元，共计510万加元，与航空运输局的拨款总额（拨款1 200万加元）相比，占到预算和基金经费（1101基金和1106基金）的42%。

意见14: 空中航行局和航空运输局很大一部分（空中航行局20%，航空运输局42%）活动由预算外资金承担。对于以下两种情况（创收性活动和由第三方支付差旅和活动费用），这样的资金模式最终会导致利益冲突（特别是空中航行局的TRAINAIR方案和航空运输局的机读旅行证件（MRTD⁶⁰）方案）。此外，我们还注意到有些优先性方案（例如，机读旅行证件（MRTD）方案），这样的资金模式无法保证方案持久，这是一项重大问题。而三年期预算在制定时并未考虑战略目标和方案的预算外资金情况。尽管秘书长认为资金问题是无法准确预测的，但由于资金数额庞大，我们还是应当在制定预算时作出合理的估计。

建议 14: 针对空中航行局和航空运输局的活动的预算外供资情况，提出如下几项建议：

- 重新对这两个办事处创收性活动以及由第三方支付的差旅和会议费用进行审查，避免（与培训中心和航空服务供应商）出现利益冲突。为此，秘书长在 2012 年 1 月任命的道德检察官（道德官）应毫无疑问地有所助益；
- 鉴于近几年中机读旅行证件（MRTD）方案的重要性，应重新考虑该方案的供资情况，建议在下一个三年期应以符合秘书处努力所需的经费将其记入经常预算；
- 最后，在制定下一个三年期预算时，应注意将分摊会费用于国际民航组织的优先行动，而将较不稳定的预算外供资用于不需要长期稳定的行动。

6. 辅助创收基金的审计

225. 辅助创收基金（“ARGF”）审计于2011年5月15日至27日在蒙特利尔执行。

226. 外部审计员在审计过程中所提出的问题之一是：辅助创收基金的管理可能会缺乏一致性，因为两条指挥线路是分开的。一方面，市场营销活动（委托给“RGA”的一个单位）隶属于FIN部门，而提供服务（委托给两个部门：“COS”主管会议，“RSED”主管出版物）却隶属于ADB办公室。外部审计人员已经在临时文件中向秘书长表示了对这样一个组织的效率的质疑：在审计最终结果尚未完成之时，秘书长于2011年11月1日决定，签署了一份备忘录⁶¹，将RGA部门并入ADM办公室。从而使外部审计员所观察到的二元化管理模式宣告结束。外部审计员同意了这一决定，因此，接下来的陈述将不再涉及与辅助创收基金旧管理机制相关的问题。

227. 在提交审计报告之前，外部审计员指出，辅助创收基金的第一次审计已经于2009年6月由本组织的评价和内部审计处（EAO）执行。对这第一份审计中所提建议的跟踪报告已经于2011年3月作为2010财政年度报告提交给了理事会，同时指出，有十六项建议已经颁布，截止提交报告之日，七项建议正在落实。在外部审计员进行审计过程中，考虑了或正在考虑着大部分内部审计员的建议，除了建议由经常预算来承担行政支助员额这一项 — 事实上，这一建议不符合理事会不增加经常预算的员额的愿望。

⁶⁰ 机读旅行证件

⁶¹ 部门间备忘录

6.1. 辅助创收基金活动定义文件的模糊点

228. 辅助创收基金的建立是秘书长于2006年1月提出的，次月由财务委员会和理事会批准，并由行政委员会在2007年9月召开的大会第三十七届会议上获得通过，定于2008年1月1日起执行。经过修订的财务条例第六条（在第7.3c条中）规定，“辅助创收基金用于记录与自行筹资进行的活动有关的收入和支出”。
229. 在此基础上，可以认为，辅助创收基金的使命是既要保护能够全部或部分解决自己费用的活动（“成本回收活动”），也包括一些可以产生盈余用于其他途径的活动（“创收活动”）。理事会的最初意图是要降低各个成员国的分摊额，更好地重新规划收入与支出，这两类活动自然被纳入辅助创收基金的任务之中。但事实上，在实践过程中，辅助创收基金各类活动的隶属标准却并不清晰。
230. 2006年的C-WP/12520号工作文件提出了一个划分辅助创收基金活动的不同的拨款标准，这一标准不再以其财务特征为基础，而是按照活动本质划分，文件指出要按照“所有与出版物的销售、版税相关的活动，以及所有创收活动，都事先通过专用账户，由秘书长和理事会批准”。然而，这份文件规定“未来所有涉及创收的活动都应该被纳入辅助创收基金的范围”，但是，该文件并未指明相关收入是应该仅仅用于支付费用，还是要获得利润。
231. 在另一方面，许多条款指出辅助创收基金的收入不包括某些自动收入（例如可包括投资、租赁、过时或无用的资产转让收入），在这种情况下，辅助创收基金就不存在“附加值”。针对这一原则，财务条例（第106.1条）规定，各项收入直接由经常预算分配，（投资收入、资产转让收入、可再生纸销售收入、其他辅助收入），并提出一个收入清单，辅助创收基金可从以下七类活动获得收入：期刊、印刷品和出版物；活动和专题讨论会；向第三方提供的培训；许可证协议；统计伙伴关系；与危险品相关的产品和服务；会议服务和办公室租赁。然而，秘书长认为这项清单并不详尽。
232. 最终，辅助创收基金程序手册规定辅助创收基金的支出包括：
- 分配给 RGA 的人员支出或促进 RGA 工作的人员支出（在“特殊协议”基础上全部或部分列入）；
 - 批准给 RGA 的其他开支；
 - 为 RGA 进行的投资。
233. 在实践中，可以注意到，面对辅助创收基金收入与支出的各项定义，秘书长有一个相当大的回旋余地来定义辅助创收基金的活动范围。事实上，这一灵活度已经在2008-2010三年期预算（第9895号文件，第67页）中指明，文件中指出辅助创收基金应该“查明并分配所有与创收活动直接相关的费用”。在实践中，可以注意到：
- 某些活动已经纳入辅助创收基金中，但是并没有明确规定：小卖部便属于这种情况，它并不包含在财务条例（第106.1条）所规定的收入清单内。然而，为结束其在组织预算中没有明确归属的状态，财务部已于2009年将其列入其中。可以认为，理事会后来批准了这一决定，并将小卖部纳入了2011-2013年的三年期预算中；

- 其他完全由辅助创收基金承担的活动，即便这些活动并不创收：比如完全由辅助创收基金承担的某些人员的费用，这部分人员对其活动的贡献只是附带性的（这一点将在后面进行明确阐述）；
- 最后一类活动目前已被排除，这一类活动最初包含在辅助创收基金范围内：比如1211账户的“专用捐款”，它集合了一百多个小账户，这些账户大部分都与ANB部门的培训服务相关。这些账目最初隶属于辅助创收基金，因为一些费用是用创收收入来支付的。从2010年起，财务部建议结束这些部分不活跃的账户，并将其余额转给经常预算。在财政年度中，这一账目的收入达到600 078加元，包括自愿捐赠（70 203加元）和培训课程（260 037加元），以及杂项业务（269 838加元，其中 260 416加元用于组织2011年8月和9月在中国召开的外交会议）。

意见15： 辅助创收基金的定义仍然不明确。按照收入和/或支出，它包含建立在成本回收原则基础上的活动（比如小卖部），但却排除另外一些活动（比如对1211账户的捐款），它包含一些与外部创收毫无关系的支出，尤其是人事费。

建议15： 建议理事会最好就秘书长提出的建议，起草一份财务条例，以排除任何与辅助创收基金交易相关的模糊点，不论是在收入还是在支出方面。总之，理事会应该要求秘书长建立一份摘要文件，明确定义辅助创收基金进行的活动的目标、政策和规则。

6.2. 按国际民航组织战略目标定位的创收活动

234. 根据2006年1月26日提交给理事会的C-WP/12520号文件，本组织努力寻求节省预算，希望“比较创收活动的成本与合作收入”，并“为商业类业务提供更大的灵活度和更大的透明度，同时保证领导机构更好地监督创收活动的相关成本”。然而必须承认，和本组织的战略目标相比，寻找创收活动（RGA）是次要的。因此，应理事会要求，辅助创收基金按其使命可定义为“辅助”。
235. 2008-2010和2011-2013三年期预算确定了辅助创收基金的目标、战略方法和预期效绩，后者会为经常预算带来不可忽视的贡献：在这种情况下，辅助创收基金对于本组织战略目标给予了间接性贡献，并在这方面为全体营运部门带来盈利。
236. 2011-2013三年期预算包括若干方案（尤其是方案7和方案32），这些方案旨在创收，且建立在由国际民航组织开展的知识产权基础上，尤其在航空安全和航空运输方面。因此，辅助创收并不属于本组织各职能部门的责任，目前缺少定义其各自参与创收的具体规定：除了行政管理局主任以外（ADB），其他的组织领导人在其评估过程中并没有受到任何这类指派，即便在很多情况下，辅助收入都产生于这些人所负责的活动。

意见16： 除了行政服务局局长（ADB）以外，辅助创收不属于本组织各个部门领导的管理对象，而这些收入中很大一部分却来源于他们的活动，并再用于这些活动。

建议16： 理事会可以要求秘书长确定某些从各自活动中产生的辅助创收目标。可按月监测是否达成了这些目标。

6.3. 预测活动和成果

237. 内部审计员已于2009年6月注意到辅助创收基金缺乏业务方案：在这个建议提出之后，从2009年末开始，每年都建立业务方案。但是考虑到辅助创收基金活动的相关单位分成了两部分，两个已制定的方案不能得到巩固，这两个方案一方面是由财务部的创收部门（负责市场营销）制定，另一个是由ADB的COS部（会议服务部）和RSED部（出版服务）制定。

238. 修订后的财务条例的第7.3 c条规定“辅助创收基金的预算预测指明了收入、支出，以及理事会批准的、支持经常预算的一般资金的估算总额，同时还有经常预算，都应提交给大会，以便进行审计和审批”。按财务条例的第104.2条规定，辅助创收基金的预算需要经过三年预测。在执行这一规定过程中，2008-2010三年期预算为辅助创收基金提供了如下业务方案，其中附有对收入和支出的简单预测：

表30：2008-2010年辅助创收基金业务方案（以千加元计）

	收入	支出	盈亏差额
期刊、出版物、印刷品和分发	29.100	19.650	9.450
重要活动和专题讨论会	1.832	946	886
培训	1.656	1.287	369
颁发许可证协议	573	115	458
统计伙伴关系	557	11	546
危险品	2.243	1.376	867
会议服务和办公室租赁	4.386	4.051	335
辅助创收基金的管理	-	566	-566
总计	40.347	28.002	12.345

（资料来源：2008-2010年三年期预算）

239. 与2008-2010年三年期预算相比，辅助创收基金比最初的预测增长了16%，收支基本达到平衡。期刊和出版物相关收入总额与估计额相符，而支出却远没有预计增长的快，因此产生了较大利润。许可证和伙伴关系活动也同样得到了发展，符合预期。相反，其他活动的分摊情况则与预期存在明显差异：

- 会议服务和租赁包括其他活动比预期快速增长了两倍，收入增加比预期超过四倍；
- 会议与重要活动的相关收入比预期增长快了两倍，因此带来了两倍利润；
- 不过培训活动没有达到预期规模或收入目标。

表31：2008-2010年辅助创收基金预测与实现的对比（以千加元计）

	预测			实施		
	收入	支出	利润收入	收入	支出	利润收入
出版物、期刊，包括网站和危险品	31.343	21.026	10.317	31.198	17.792	13.406
重要活动与会议	1.832	946	886	3.180	1.331	1.850
培训	1.656	1.287	369	182	32	150
颁发许可证协议，伙伴关系	1.130	126	1.004	1.289	395	894
服务与租赁（包含特派人员职务）	4.386	4.051	335	10.165	8.455	1.710
资金管理（给RB的付款除外）	0	566	-566	916	3.421	-2.505
合计	40.347	28.002	12.345	46.930	31.426	15.505

（资料来源：2008-2010年国际民航组织账目）

意见17： 辅助创收基金的活动预测没有得到可靠的业务计划支持。如果这些活动的总体预测可靠，其分摊情况也没有达到预期效果。

建议17： 按照内部审计员2009年的建议，最好建立一个创收活动RGA的单一活动方案，这样可以在将来使预算预测更可靠，更详细。外部审计人员在审计过程中建议，于2001年11月1日由秘书长决定的重组，要把所有能够对辅助基金产生帮助的单位（即营销方面的RGA单位、出版方面的RSED部门和会议服务的COS部）重组到统一的机构管辖（ADB），应该会推动这一进程。

6.4. 招聘的有限灵活性

240. 按照2007年10月24日的备忘录，秘书长在2007年10月决定提议削减由经常预算支付的工作人员数，2008-2010年三年期预算预测削减111名员额，其中52个（5个P和47个GS）从方案6转给辅助创收基金。行政支持（47个员额中有43个GS）从方案7转给辅助创收基金。FIN、EPO、EAO（5个员额中有4个GS）。在2008年，这52个员额的确由辅助创收基金供资，这些员额目前占辅助创收基金供资的员额的71%。

241. 但是在实践中，由辅助创收基金所支付的人员数量更大，这些人员可分为三类：

- 执行和辅助创收活动（RGA，RSED 和 COS）直接相关活动的人员；
- 支持单位人员（FIN 和 ADB）；
- 执行部门相关人员（ANB 和 ATB）。

表32：按单位开列辅助创收基金供资的人员分布

2010年12月31日	2008年	2009年	2010年
FIN/RGA	9	9	9
ADB/RSED	36	36	37
ADB/COS	16	14	14
RGAs的直接活动合计	61	59	60
除去RGAs的FIN	3	3	3
除去RSED的ADB	6	9	7
支持活动合计	9	12	10
ANB	2	5	5
ATB	-	1	4
执行活动合计	2	6	9
员额合计	72	77	79

注：截至2011年4月30日的2011年情况。在当前组织的基础上修改的范围。
 （资料来源：国际民航组织工作人员编制表）

242. 最终，当把经常预算的52个职位转移以后，自2008年起辅助创收基金供资的人员数渐渐增加，2010年共支付了79个职位，其中60个以RGA的名义，19个以支持活动（FIN和ADB）或执行活动（ANB和ATB）的名义。
243. 这项审计结果本身并没有引起特别评论，因为这些人员总体上能够有效促进辅助创收基金创收，而且预算中已经列有这些人员。但是这阐明了经常预算规定员额上限的人为操纵因素：某些“过剩”的国际民航组织人员已经随着时间逐渐变成由辅助创收基金供资，这越来越能说明前面的意见指出的那样，辅助创收基金的活动范围仍然相对比较模糊。
244. 根本问题是要了解辅助创收基金提供资金的灵活程度，为了遵循经常预算的员额上限，辅助创收基金的部分运行就如“膨胀器”一般，随着时间的发展不会使管理选择遭到质疑，尤其是不会在维护某些工作的配备方面进行投资，因为这些职位不隶属于国际民航组织业务核心，反而会将相应职能尽可能外包。
245. 从这个角度看，可以注意到，辅助创收基金创立之时的想法之一便是可能把一些特别合同人员用某些国际民航组织身份的人员替代，这些人员在某些方面很专业（如出版和复制技术），以便降低相应成本，并使活动更具竞争力。如果不能达到这一点，目前最好的解决办法就是长期分包。按照理事会的意愿，原则上由辅助创收基金拨款的人员应该在商业原则基础上进行雇佣和支付薪水。然而，由于以下两个原因，这一愿望并未实现：
- 本组织招聘规定限制了使用如私有部门的工作合同。除了国际民航组织身份人员以外，只有临时合同（为期一年可续约一次，享有法定福利）和本地合同（专门用于GS级别的支助性工作）和用于顾问的特别服务协议（SSAs）：
 - 委派给RGA活动的人员更替不多：目前为RGA工作的53%的长期人员都是从2007年10月开始工作的。

246. 在这一方面，可以注意到，在2010年底协助辅助创收基金活动的79名官员（工作人员和顾问）中，4名GS已经在审计之时退休，6名工作人员（3名P和3名GS）在2011年底离职，2名工作人员（1名P和1名GS）要在2012年底离开，1名GS要在2013年底离开，也就是总计全部人员的17%。考虑到以下两点因素，在必要时候，这也是一种深入检查辅助创收基金活动的机会：

- 一方面，国际民航组织不能建立某些商业类型的特别合同，目前很难实现，因为这对国际民航组织的其他人员可能产生的影响；
- 另一方面，辅助创收基金雇佣一些顾问，并可不时续约。最近已经重新审查这项规定，允许在某种程度上这样做。这些规定与联合国其他机构的规定并不完全相同，这对国际民航组织是个优势：但是这仍然对国际民航组织的工作规定提出了一个深层的问题（国际民航组织的工作规定和联合国的工作规定大部分相同），但这些规定是为支付联合国薪金的长期工作而设计的。为保留少许调整的余地，定义不稳定的工作（顾问）或者市场类似工作的低薪雇佣合约在国际民航组织是不可能的。

意见18：经过三年的尝试，可以发现，辅助创收基金在实现原来的目标，即在达到就业和非本组织“核心活动”的类似活动所提供的相匹配薪酬方面，辅助创收基金的限制至为明显。

建议18：考虑到这个相对的失败，最好考虑将非本组织核心活动的某些职能外包，重新使国际民航组织雇佣的工作人员，不论其是地位为何，关注一个国际组织“正常”进行工作。这样看来，在当前报告分析和RCGT技术研究基础上，考虑到国际民航组织提供的工资和合同的限制，理事会可以要求秘书长建议一个更加高效的内部组织和运行结构。这可能意味着可以把辅助创收基金目前承担的许多工作逐渐转移给外部雇员。

6.5. 总部协议相关问题

247. 国际民航组织和加拿大政府于1990年10月4日签订的总部协议在其第6条款中免除本组织与“财产、收入和其他其拥有或占有的物资”相关的税收和规费。其中没有对RGA活动的特别规定。这一协议留给本组织很大的自由度来组织其RGA活动。在另一方面，国际民航组织和加拿大政府于1999年5月28日签订的关于总部所在新大楼的附加协议，由加拿大当局以租金25%的使用费交给本组织使用，可能低估了这个规定的限制。在附加协议的第II条中提到“房舍仅租给国际民航组织作为总部使用”，在第V条中规定当会议室供第三方而不是国际组织使用时，需得到事先核准，此外，还规定“各机构需依照上述附属安排，分担与此种使用相关的任何收入和费用”。

248. 这项规定到目前为止没有任何效果。加拿大政府在最近2011年1月21日的信函内要求本组织提供自2005年以来的收入情况。在2011年2月18日的回复中，COS部门的负责人指出，2010年接待的14项私营活动的收入仅为35 500加元，其中直接成本为20 300加元，间接成本为40 000加元。因此，活动没有产生任何可以分摊的利润，情况和前几年一样。

249. 协议中没有对毛收入和净收入做出任何区别，但是在2011年3月1日的信函中，加拿大外交部长认为协议规定“平均分摊使用会议中心所产生的净收入”。

意见19: 根据总部协议可分摊的收入仍然很少，而且是净收入，但协议却没有说明是否也应该将间接成本也考虑在内。无论如何，最近和加拿大当局的通信中可以确认一个事实，就是当国际民航组织不需要使用这些会议大厅时，国际民航组织可以通过将其租赁获益。

建议19: 为了避开目前的模糊点，国际民航组织最好更新协议，明确载明国际民航组织是一个非营利国际组织，可以自由支配其房舍，包括当其自身不需要使用房间时，可以通过租赁获益。

6.6. 财政前景

250. 正如外部审计员在关于2010年的审计报告中所指出的那样，本组织2011-2013年三年期预算的资金的一部分要依靠辅助创收基金能够带来的新收入。根据2011-2013年三年期预算，辅助创收基金对于经常预算的资助在2011年上升到了437万加元，在2012年为468.8万加元，在2013年为508.2万加元，也就是合计1414万加元，这和上一个三年期财政年度相比增长了14.5%。辅助创收基金对预算的资助因此应该略微增长至占到总预算的5.2%。

表33: 辅助创收基金2011-2013年业务方案（以千加元计）

	收入	支出	盈亏差额
复制、销售、对外发行	28.372	15.494	12.877
会议服务和设施	7.956	7.790	166
小卖部	1.840	1.639	201
危险品	6.564	2.441	4.123
期刊	2.654	2.398	256
重要活动	2.225	807	1.418
统计与颁发许可证协议	2.196	928	1.268
辅助创收基金管理	-	4.919	-4.919
合计	51.806	36.416	15.390

（资料来源：国际民航组织 2010-2013年三年期预算）

251. 辅助创收基金2008年、2009年和2010年的成果列于下表。除了对经常方案的内部结账外，在前一个三年期期间，收入减少2.5%。而在交付经常方案前，开支增加4.2%，这主要是期刊翻译费用增加和人事费增多的缘故，以符合薪资的上涨和在新的项目活动工作的工作人员增加的人事费。

表34: 辅助创收基金2008-2010年收支状况 (以千加元计)

	2008年			2009年			2010年		
	收入	支出	差异	收入	支出	差异	收入	支出	差异
出版物	6399	1593	4807	5610	1830	3780			
印刷/分发	3533	3372	162	3476	3319	157			
出版物	9933	4964	4969	9086	5149	3937	8765	4312	4453
期刊	651	561	89	678	677	1	840	943	-103
网站	445	495	-50	383	439	-56	417	250	167
重要活动	851	318	533	1091	458	633	1238	555	684
培训	38	9	29	66	10	56	78	14	65
许可证	474	109	365	402	111	291	413	175	238
会议与租赁	2614	2098	516	2869	2324	544	2809	2446	363
其他活动	14	6	8	15	56	-41	40	34	5
小卖部	604	420	185	583	539	44	618	532	86
资金管理	546	4937	-4391	158	-5474	-5316	212	6138	-5926
合计	16169	13917	2252	15332	15238	93	15430	15399	30

注: 出版物和印刷/分发于2010年合并。

(资料来源: 国际民航组织重新处理的数据)

252. 2011年财政年度的第一个季度显示收入为468.3万加元, 支出为319.3万加元, 这与2011年的目标相比十分出色。但是负责人们强调应该要更加谨慎地解释, 因为有些是已经收取了全年的费用 (IATA⁶²危险品费用), 但是支出还没有完全付清。

表35: 工作人员支出 (以加元计)

	2008年	2009年	2010年
人事费	5 097 481	5 383 324	5 472 485
变化	100	105.6	107.4
占支出比例 (1) (%)	57.8	55.5	53.7

⁽¹⁾ 去除给经常预算、秘书长要求的分摊额和官方平价调整后的支出

(资料来源: 1201和1210帐户)

意见20: 辅助创收基金自其创立以来的增长显示在支出方面固定不动, 尤其在工作人员方面, 这与最初指出的目标相反。

建议20: 可以确认, 如果像国际民航组织这样的组织无法实现有竞争力的成本结构的最初目标, 尤其在人员费用方面, 应考虑在中长期内将相应活动逐步外包。

⁶² 国际航空运输协会

7. 利马办事处

253. 设于利马的南美地区办事处在13个国家（阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、圭亚那、巴拿马，巴拉圭、秘鲁、苏里南、乌拉圭、委内瑞拉）和两个领土（法属圭亚那、福克兰群岛/马尔维纳斯群岛）委派了人员。
254. 利马办事处原来设于查韦斯国际机场，在2007年初搬到了圣伊西德罗的最中心地区办公。
255. 2009年3月9日至20日，外部审计员对这一区域办事处进行了前次审计。这次审计发现内部审计员从未对这一办事处进行过审查，这与2002年3月加拿大的总审计员对办事处的建议相反。这一情况从那时起一直没有改善。
256. 本次审计于2011年6月13日至24日进行。主要针对区域办事处和许多地区协商机构的关系，以及办事处在拉美技术合作活动中的参与。
257. 自1973年起，在国际民航组织的倡议下，建立了拉丁美洲民航委员会（LACAC），这一委员会集合了中美洲地区、加勒比地区和南美洲地区国家的民航当局。
258. 在1991年，和在其他地区一样，国际民航组织理事会建立了一个加勒比/南美地区规划和实施小组（GREPECAS）这一组织覆盖了加勒比地区和南美地区的国家，也能给利马办事处和墨西哥办事处的派驻国家带来利益。
259. 最后，在民用航空的国际协商机构方面，利马办事处表现出一定的独特性，多年来，在技术合作的三个区域项目中，利马办事处大量参与，这三个区域项目各自分别拥有自己的协商机构。

7.1. 拉丁美洲民航委员会

260. 前一份报告显示，2007年2月14日，拉丁美洲民航委员会的地位已经变更，致使该委员会的执行委员会，其最初的职能是单纯的协商咨询，今后将承担执行责任（其秘书不再隶属于区域办事处，他已从区域办事处辞职⁶³，该办公室甚至不再享有观察员的身份）。从前规定拉丁美洲民航委员会可以在该地区的某个国家支持下管理一些区域项目，根据前面的报告，这一规定有可能将国际民航组织在该地区的作用边缘化。
261. 现在，拉丁美洲民航委员会雇佣五名全职人员，其活动涉及民航的全部领域：航空政策和运输、机场管理、安全/保安和文件处理、环境和培训。它发展了自己独有的国际合作（尤其是和阿拉伯联合酋长国的合作）。为了开展这些行动，其预算资金来源于各国捐款（特别是巴西和阿根廷）。另外，它还享受区域特别项目的支持，RLA 06/801项目（辅助拉丁美洲民航委员会），在这种情况下，利马办事处只发挥管理职能，即保证拉丁美洲民航委员会和技术合作局（TCB）每月约定的费用的落实。

⁶³ 航空运输职位的正式持有者已从地区办事处辞职，成为拉丁美洲民航委员会的秘书长。

262. 一部分人认为，2007年以来，拉丁美洲民航委员会从国际民航组织和加勒比/南美地区的两个办事处获得了很大自主权，现在成了一个“小国际民航组织”，独立于中央机构，成为该地区某些办事处的潜在竞争对手；另外一些人则认为，它只是国际民航组织的一个附属机构。其活动不属于国际民航组织外部审计员的审计范围，这一点无法在本次审计中评估。

7.2. 加勒比/南美地区规划和实施组

263. 由大约40个参与国组成的GREPECAS（加勒比/南美地区规划和实施小组）越来越认为这个组织过于官僚作风和昂贵：2011年3月举行的全体会议达成向组成国家发送信件。这封信最终被接受，用于建立一个新的工作方法。GREPECAS现在处于一个过渡期，作为即将投入到空中航行委员会使用的新工作方法的“试验台”：这一新方法建立在“方案”定义的基础上，每个方案都由许多“项目”组成。这些项目能够按其目标从上述三个技术合作区域项目得到资助。

264. 已举行了两次会议，确定了八个方案，在审计进行时，第九个方案还在编制中。每个方案有一个协调员，这个协调员是区域办事处的技术官员（CNS官员协调两个方案、ATM/SAR两个官员各自协调两个方案、AGA官员和MET官员各自协调一个方案）。

265. 在每个项目的方案内部都配备一个由自愿国指定的协调员，这也是改革的关键点之一。这样的组织形式代替GREPECAS的小组模式：这种新方案背后的想法是代替GREPECAS相对“被动”的小组方法，使参与国能加大参与程度。原有的四个小组中的一个小组（CNS）已经解散，或正在解散。另三个小组将在2011年各自举行最后一次会议：两次在墨西哥城举行和一次在利马举行（每次会议的费用约为2 000美元）。尽管2011年3月作出决定解散GREPECAS的小组，但与秘书长讨论后，原则上不取消这三次会议。

7.3. 利马地区办事处区域技术合作项目的协商机构

266. 从1999年起就一直存在的一个关于航空安全区域监督系统（RLA 99-901）的项目，其董事会每年召开两次会议；另一个自2003年起就存在的关于REDDIG区域电信网络的建立和管理（RLA 03-901）的项目，其协调委员会每年召开一次会议。最后，第三个项目（RLA 06-901），涉及ATM和CNS的活动，其职责最近扩大到AIRMET和AGA的活动，不但拥有一个协调委员会，而且还有一个SAM执行小组（SAM-IG），它也每年举行会议。

267. 在这些协商机构内，经过修改和补充后，成员国每年批准上述三个区域项目的预算提案。这些项目根据区域办事处的技术官员在各国收集的信息，帮助国际民航组织落实总体目标。区域项目活动是办事处年度业务计划的一部分，而这些活动在其中占有很重要的部分。在利马举办讲习班、会议和课程，除非该地区的一个国家做好讲习班的准备和主办工作，这方面也可带来经济利益：在这种情况下，如会议在另一个国家进行，区域办事处负责其自己参加会议的成员的差旅费。

268. 这一安排具有双重优势：让该地区的更多国家参与建立一些由国际民航组织规定的航空安全标准和建议；为利马办事处提供重要的杠杆作用；与该地区各国广泛共同制定其年度工作计划，因为办事处拥有更多的经费，包括区域办事处自身的预算和三个相关区域方案的预算。

意见21: 如果比较利马办事处所覆盖地区的三个方面的变化: 1) LACAC⁶⁴演变为一个区域“小国际民航组织”, 2) 在GREPECAS⁶⁵内部建立一个新的工作方法, 这个方法涉及越来越多该地区的国家, 3) 在该地区进行国际民航组织和一些国家之间的技术合作区域项目共享, 扩大了国际民航组织在航空安全方面的活动, 我们可以发现该地区的国家在航空安全方面都已经获得了一定程度的自主权。这三个方面的区别是第一方面在一定程度上与地区办事处成为潜在竞争者, 而后两方面则在行动本身是互补的。

建议21: 在LACAC的发展和GREPECAS的发展和技术的三个区域方案, 两者发展的对比会鼓励利马办事处在执行国际民航组织的目标时, 会越来越多地将责任转交给该地区的国家政府。

8. 南美技术合作项目

269. 2011年6月13日至24日在利马对几项本地技术合作项目进行了审计, 这项工作与对区域办事处的审计工作同时进行, 主要目的是评估2010年1月29日办事处间备忘录中秘书长宣布的决定的效果, 旨在更好地将技术合作项目融入地区办事处的活动, 而利马办事处(和曼谷办事处)被指定作为进行这项改革的起点。当审计员在审计区域办事处的时候, 他也审计了区域办事处参与各种区域项目和双边项目的程度。这包括检查了与秘鲁进行的技术合作项目的执行情况: 前面提及的SAM办事处管理的三个技术合作项目和两个目前正在执行的双边项目(PER08-802)。

8.1 南美办事处管理的三个区域技术合作项目

270. 完全纳入区域办事处业务计划的上述三个项目是:

- RLA 99/901项目, 监督航空安全的合作机制, 在国际民航组织和拉丁美洲民航委员会签订协议后于2001年开始执行, 但其中并没有包括该地区的下列成员: 墨西哥、多米尼加共和国(NACC)、哥伦比亚和巴拿马(SAM)。
- RLA 03/901项目, 自2003年7月开始管理南美数字网“REDDIG”, 这一网络包括了巴拿马之外的所有SAM地区的国家;
- RLA 06/901/B项目, 目的是建立一个空中交通管理的区域系统, 这一项目于2007年7月建立, 为期五年, 涉及所有SAM地区的国家, 虽然实际只有9个国家: 阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉⁶⁶。

271. 2010年, 这三个项目的支出如下(2011年的数字在进行审计时还不可用):

⁶⁴ 拉丁美洲民航委员会(LACAC)

⁶⁵ Grupo Regional de Planificación y Ejección CAR/SAM

⁶⁶ 由于厄瓜多尔和哥伦比亚没有批准这一项目, 这给项目带来了问题(财务方面和实施方面的问题)。

表36: SAM办事处管理的三个区域项目在2010年的支出（以美元计）

	RLA /99/901	RLA /03/901	RLA /06/901	合计
设备和基础设施	2 055	784 551	5 381	791 987
工资	47 833	14 066	22 517	84 416
专家	71 454	201 030	19 219	291 703
支助	4 986	7 789	4 274	17 049
差旅费	88 010	14 110	68 729	170 849
研究金	598	29 496	286 328	316 422
会议	2 133	6 695	22 163	30 991
行政费用（行政和业务服务费用）	22 207	33 357	42 948	98 512
合计	239 276	1 091 094	471 559	1 801 929

（资料来源：Agresso系统）

272. 2010年的支出结构与三个区域项目的对象一致：

- RLA 99-901项目（区域安全监督合作），主要包括一些专家和差旅费。管理费用（工资+支助+AOSC）占31%，主要是工资支出（20%），值得注意的是该小组同时也负责三个项目的监督。他们的补偿金根据分配公式计算，并没有“出勤单”，而以工作人员的申报为准；
- RLA 03-901项目（区域电信网络的实施和管理），主要包括设备费用。管理费用达5%；
- 最后，RLA 06-901项目（辅助航空交通管理），其范围最近被扩大到与改善提供基础设施和设备以及空中航行服务和空中交通管理操作观念有革命性发展有关的活动，基本上包括培训来自地区国家的专家的工作。管理费用达到15%。

273. 对于RLA 99-901和 06-901项目，在参与国同意下，大量借助各国专家，其项目预算只负担每日津贴，而专家酬金还是由其本国行政机构支付。在RLA 06-901项目中，在同样情况下，与区域办事处自身的预算相比，负责区域办事处技术官员每日津贴和差旅费，为这些项目带来重大的杠杆作用。

8.2. 2010年1月29日备忘录的执行

274. 秘书长于2010年1月29日签署的备忘录和后来又补充了一则没有注明日期的增编，确定了关于区域办事处在地区和双边技术合作活动中参与情况的新规定。利马办事处和曼谷办事处被指定试验性试点办事处来执行这一改革。对技术合作局而言，其总体目标是加强各地区办事处的作用，借助其主任和技术合作官员，加强地区办事处在各区域国家技术合作活动中的作用。

275. 增编的目的是详细规定指派在地区办事处任职的技术合作官员的职责。

276. 在此基础上，为了评价备忘录的有效程度，需要对双边项目和区域项目作出区分：

8.2.1. 地区技术合作项目

277. CAR/SAM的地区技术合作项目显示存在8个积极进行的区域项目，这些项目可以分为两类：

278. 三个项目已被纳入上述SAM区域办事处的业务计划并进行分析；和

279. 五个其他区域项目：

- RLA 97/903项目，对于CAR和SAM地区的航空人员进行培训。这一项目直接由蒙特利尔的技术合作局管理；
- RLA 03/902项目，改善卫星导航信号。这一项目同样由蒙特利尔的技术合作局管理；
- RLA 06/801项目向拉丁美洲民航委员会提供协助，同样由蒙特利尔的技术合作局管理；
- RLA 08/901项目针对预防传染病通过航空运输传播（CAPSCA）。这个项目由墨西哥地区办事处负责；
- RLA 09/901项目，将中美洲空中航行系统（COCESNA）与REDDIG系统（南美数字电信）互相连接，这一项目是由蒙特利尔管理，在审计进行时，这个项目正在移交给墨西哥办事处管理。

8.2.2. 双边技术合作项目

280. 关于双边合作，需区别以下两种情况：和秘鲁合作的项目以及与SAM地区国家合作的双边项目。

281. 在审计进行时，与秘鲁的合作项目由技术合作局直接控制，而地区办事处的作用很小：

- 至于在审计进行时唯一进行的项目（PER 08-802项目，在下文进行分析），地区办事处的工作仅限于这个项目在总部（技术合作局和财务部门）批准后核准和支付本地开支；
- 除了目前的PER 08-802项目以外，与秘鲁正在谈判和即将完成的双边项目是：
 - PER 10-802项目，针对辅助DGAC的人力资源管理，其框架已经确定，但是内容还在谈判中（约2百万美元）；
 - PER 10-803项目，秘鲁8个机场的照明项目，部分项目已经完成（约5百万美元）；
 - INDRA的报价中提供了一个360°雷达塔/3D模拟器：如果这个选项被采纳，将结合到PER 08-802项目，约需2百万美元；
 - 购买新的初级雷达项目（在这种情况下，秘鲁国家机构CORPAC决定放弃升级其老化的Thomson雷达），这取决于总统选举之后秘鲁的政治气氛。

282. 至于第二类的所有项目，区域办事处不具任何作用，这些由技术合作局管理的行动主要是直接或间接地通过PER08-802项目的国际协调员管理，该协调员一直与秘鲁交通和通信部部长接触工作。唯一的例外是对于CORPAC人力资源管理方面的咨询调查，这一调查被从秘鲁机场管理分离出来，最近私营化了，因此需要解决重新定位和人员的调整问题：这种状况需要技术合作局新任局长和区域办事处主任共同作出努力。

283. 关于SAM区域的其他国家技术合作项目的制定，区域主任指出以下三个方面：

- 在巴西，为Infraero提供咨询（管理机场的政府合作）项目，为世界杯和奥运会做准备；
- 在玻利维亚，辅助ATM和与AASANA进行机场管理项目；
- 同样在玻利维亚，BOA公司的重组项目。

8.2.3. 2010年1月29日备忘录的目前执行成果

284. 前面的陈述显示，利马办事处实际只参与了技术合作的三个区域项目。然而，这种情况在2010年1月29日备忘录及其增编传达前就已存在。

285. 在另一方面，外部审计员观察到，并在审计时得到区域领导证实，利马办事处并不知道大部分其他区域项目，而且完全没有参与秘鲁正在拟定和执行的双边项目，其中只有一个例外（技术合作局主任和区域领导共同拟定CORPAC人力资源管理咨询项目）。

286. 从发布备忘录以来唯一的新进展是最近指定了技术合作官员，但目前评判其实际活动还为时过早。

287. 外部审计员认为，成果不佳是由于备忘录在实践过程中遇到三个障碍：

288. 备忘录的案文内容模糊，外部审计员注意到，由于所涉单位的不同（技术合作局或地区办事处），同样的字句有着不同的意义：

- 主要的模糊点在于“the regional office recognize TCB’s leadership in the execution of technical cooperation actions”这句话的意义，它取决于“execution”的意义，这个词的意思可以是单纯的指导性项目管理，也可以是对项目的实际领导。利马区域领导认为，第二种解释更有说服力，这意味着技术合作局的“领导”没有扩展到管理层面，而仅仅指导性的管理。以管理而言，在这种解释的基础上，可以认为执行备忘录会使技术合作局在专家任命的责任交给区域领导，或者关于项目指导的重大决策要征得区域领导的同意。另外一种说法，也就是技术合作项目的拟定并直至其签订都处于区域领导的管辖范围，不论其是区域项目还是双边项目，一旦项目签订完毕，技术合作局将全权接手项目的指导；
- 不论怎么解释“execution”的意义，第二个模糊点是备忘录肯定区域领导在国际民航组织技术合作方面高级别代表性的优先地位，“这一原则尤其适用于区域项目”，言下之意就是对双边项目并不“十分适用”。

289. 备忘录筹划的改革会引起第二个困难，这个困难涉及技术合作项目外地国际协调员：PER08-802项目的国际协调员承认备忘录的合理性，这个项目更好地考虑了当地的行政和财务程序的优势，国际协调员强调根据其自身经验，日常与技术合作局的不同部门合作就已经很复杂，如果还要增加向区域领导汇报这一职责，可能会使工作更复杂。他补充说，如果说这一意见适用于国际协调员和区域领导在相同地点工作的项目（他在利马负责08-802项目），在该地区其他国家进行的双边合作项目这个问题会更棘手，因为这些国家距离地区办事处更远。
290. 最后，尤其为了能够保证真正的整合，技术合作局和区域领导必须遵循相同的目标。目前，技术合作局根据理事会的要求，旨在平衡行政和业务服务费用，同时为“客户”国提供服务。办事处领导的优先工作是执行国际民航组织的标准和建议措施，主要在航空安全方面。这些优先工作并不一定始终都能顾及。

意见 22: 执行 2010 年 1 月 29 日的备忘录，其目标是更好地将技术合作局（TCB）的技术合作活动与地区办事处主任结合在一起，但面临三个困难：

- 在几个重大方面，备忘录存在模糊点；
- 备忘录的实施可能会为现场官员的工作带来复杂性，备忘录没有提及这一问题；
- 技术合作局与区域办事处领导之间的优先事项可能存在分歧。

建议 22: 外部审计员建议为 2010 年 1 月 29 日的备忘录增加新的增编，澄清关于“执行”技术合作项目方面的规定，以及实施合并的范围（仅仅为区域项目，或者所有项目一致处理），以便消除任何解释方面的疑惑，并定义现场官员向 TCB 和区域领导报告的简单规定。

最后并且尤其是，在遵循技术合作经济平衡管理原则的同时，给予TCB等同国际民航组织其余机构享有的相同优先级别。

8.3. 与秘鲁的两个双边技术合作项目的审计

291. 在审计进行时（2011年6月），南美地区有39个积极进行的双边项目。在这一数中，8个项目涉及秘鲁。审计集中针对秘鲁的两个主要合同，一个是最近完成的（以前不在前面提到的8个合同内），另一个正在执行当中。

8.3.1. PER 07/801项目

292. 三个连续的技术合作双边项目已经在正在进行的审计之前实施完，在外部审计员的前一份报告中已经提及：秘鲁民航总经理已经在1997年向外部审计员指出，秘鲁失去了一级验证，这致使秘鲁交通和通信部部长要求国际民航组织监督1997年到2010年的DGAC的人员，这是根据2004年3月的普华永道会计师事务所的报告基础上建立的，关于最后一个项目的工资单指出专业技术人员方面的国际薪金水平。涉及项目如下：

- PER 95-801 项目：辅助秘鲁DGAC，
- PER 01-801项目：加强DGAC体制，
- PER 07-801 项目：第二阶段DGAC强化。

293. 这些方案的执行从1997年开始至2010年12月31日结束，以下财务数据描述了这些项目：

表37：与秘鲁的DGAC的合同相关支出总额

美元	1995-2001年	2002-2007年	2007-2010年（估算）
支付的薪水	7 769 741	18 052 033	15 563 500
项目总额合计	10 969 510	25 259 624	19 252 300

（资料来源：国际民航组织）

294. 在三个项目的期限内，在DGAC的200名官员中，130-160名官员的薪金占项目总预算的比例从71%达到80%，支付的费用为差旅费、培训费、各种设备费和国际民航组织的薪金（在最后的合同中的平均比例为6.90%）。

295. 对现在完成的项目评论如下：

- 到2011年5月31日，在PER 07-801项目方面的定期账户上还存在结余711 184.47美元，定期账户上结余791 137美元。尽管多次尝试，外部审计员在审计过程中无法从TCB或FIN获得这些结余的细节。
- 将于下文明确指出，这个项目的一部分资金已经用于准备另外一个技术合作项目，在2008年提取了总计20 605美元⁶⁷，作为两个独立专家执行与PER 07-801（强化DGAC）项目无关的任务的酬劳。这笔提款，尽管在秘鲁当局完全同意（口头协议）的情况下进行，在外部审计员的调查人员看来，对国际民航组织仍然存在潜在危险，日后可能会受到质疑（例如，在新政府要求下，进行合规审计）；
- 最后，自2010年底以来，秘鲁规定不再审批这一类型的技术合作项目。自从这一禁令颁布以来，8%的专家已经离开DGAC到航空企业或公司就业⁶⁸。为了做好升级工作，领导认为，秘鲁DGAC现在只有两个可能：重新与国际民航组织的技术合作项目建立联系（这要求重新修订法律），或者获得自主地位（效仿秘鲁港口发展）。

⁶⁷ Luis Azarany, 9 719美元, Jean-Pierre Beland, 10 886美元。

⁶⁸ DGAC认为，这些人离开可能是因为原来的机构取消了医疗保险，而不是因为薪酬水平。

8.3.2. PER 08/802项目

296. PER 08-802项目是审计进行时正在与秘鲁合作的双边技术合作的主要项目。项目中涉及以国际民航组织身份工作的7名官员（根据外勤人员条例）在CORPAC工作。其中涉及：

- 国际协调员（P5）及其助理（G4），
- 国家协调员，他兼任这一有偿职务和运输和通讯部的DGAC无偿职务及其助理（G4），以及三个CNS、ATM和ADMIN助理官员（2名G7和1名G6）。

项目目标

297. 多年来，秘鲁民航局已经注意到提高国家空域雷达覆盖范围和空中交通监控的必要性，而秘鲁仅仅在利马有一个初级雷达和一个二级雷达来监控这一领空和民航交通，这一领空的面积超过120万平方公里，其地理环境充斥着自然障碍。此外，与飞机保持通讯的系统仍然依赖秘鲁电信总网。

298. 由于交通情况不断发展，扩大雷达覆盖面积，和空中监测基础设施的升级的情况越来越紧急，最终其相关原则于2008年中得到采用，升级方式在2009年中确定：在2010年，交通增长了28%（国家交通）和6%（国际交通）；在2011年，交通按照预期增长了25%（国家）和18%（国际）。在审计之时，DGAC估计技术方面必须增加新的空中交通控制系统（雷达、电信和交通控制中心），这一部署必须在2011年底之前建立。

299. 在这种情况下，PER 08-802项目旨在将秘鲁民航交通（ATM）管理现代化。项目最初期限五年（2009年到2014年）。它基本包括采购、安装和在利马机场投入使用一个新的航空交通控制中心、8个二级雷达和1个ADS-B系统⁶⁹和8个卫星通信天线，总计4 370万美元，包括采购、安装和投产使用。

项目的形成

300. 两个独立专家（Luis Azarany和Jean-Pierre Beland）为技术合作局工作，在1995年已经致力于秘鲁雷达覆盖项目（当时已经设计项目包含14个雷达，由于预算和政治原因，这一项目已经被放弃）。

301. 2003年，CORPAC开始重新考虑扩大雷达覆盖范围的和更新航空交通监控的项目，以便获得“SNIP”许可（公共投资国家体系），这一机制审批秘鲁所有公共招标：2007年9月可以经完成审批。

302. 同时，关于这一项目的酝酿众所周知，从2004年以来，在这方面已经与Indra、Thales、Alenia Marconi、Northrop Gruman、Raytheon等公司开始接触，这些公司已经开始了地理、地形测量、技术等前期研究，以便建立一个二级雷达网，覆盖整个秘鲁空域。

⁶⁹ ADS-B：针对机上装备了发射机应答器的飞行器的新一代定位系统；该项目旨在以合理成本，用8个二级雷达覆盖秘鲁空域的“阴影区”。

303. 外部审计员咨询了秘鲁民航局，在交通和通讯部的DGAC和CORPAC的领导人会晤之后，考虑到秘鲁方面公共设备采购规定，在预计期限实现这一规模项目的唯一途径是与国际民航组织建立技术合作项目。
304. 2008年4月7日的一项立法审批了与国际民航组织进行的项目，这一项目涉及民用空域和安全监测，批准了国际民航组织为CORPAC⁷⁰购买一些必要的设备。PER08-802项目确定了国际民航组织和CORPAC合作的特性，项目为期5年（2008年至2013年）。该项目于2008年7月签订。
305. 在这一阶段（2008年夏），任何实际资金都没有落实，按照这一条例和项目规定，为了准备能够确定需与CORPAC协商的资金和服务的文件，在所述资金条件下（在与DGAC签订的PER 07-801项目供资），技术合作局委任了独立专家Azarany先生和Beland先生，其任务如下：
- “在秘鲁执行事实调查，来确定是否需要一级/二级雷达、ADS-B系统和/或多边办法（2008年8月25日至28日进行了调查）；
 - 与官方讨论确定需求；
 - 在秘鲁进行事实研究，以便提出意见，评估出最合适的ATC传感器和数据处理中心，以便为秘鲁空域推荐一个合适的结构；
 - 其中专家要与目前的ATC基础设施当地负责人进行探讨，以审查航空统计数据 and 航空交通职责，重新审查航空领域和飞行情报区的覆盖需求；
 - 提供一个详细报告，指明推荐的是何种传感器，例如，一级监测雷达、二级监测雷达、ADS、多边化、本地控制中心、地方进近中心、通讯等[.....]；
 - 在事实研究调查的基础上，根据国际民航组织标准规格编制技术规范（2008年9月2日至9日）；
 - 向技术合作局提供有关成果、研究和建议的报告，以便最终将其送交主管当局。”
306. 可以注意到，如上所指，这一调查团与其供资的07/801项目无关，但它是由技术合作局和秘鲁官方一致决定的。
307. 秘鲁总统2009年7月13日决定批准交通部和国际民航组织的合同。规定预算为4 368.4万美元的合同（项目附录1和“prodoc”）已经于2009年7月20日签署。这一文件规定合同期限为五年，包含付款日程表，支付总额为4 368万美元，分五年付清。

⁷⁰ 在1997年，已经有一个约为5 000万美元的项目，是针对机场照明和传输设备以及应急车辆等的项目，但是后来秘鲁法律禁止了这一项目，因其与公共采购的规定相抵触。

表38：PER 08-802项目初始进度表（2009年7月20日）（以百万美元计）

付款日期	总额
2009年7月	19.13
2010年3月	6.35
2011年3月	6.35
2012年3月	5.93
2013年3月	5.93
合计	43.68

（资料来源：PER 08-802项目附件1）

进度的改变

308. 在附件1签署三个星期以后，该附件规定了内容、成本和付款进度表，以及CORPAC向国际民航组织支付的进度表，交通和通讯部（MTC）已经在2009年8月11日（“项目修订”文件）实现项目实施期限的大大缩短，从五年缩短为两年，包括安装部分（2011年7月20日完成），支付进度如下：

表39：2009年8月11日支付进度表（以百万美元计）

付款日期	总额
2009年7月	19.13
2010年3月	18.54
2011年1月	6.01
合计	43.69

（资料来源：2009年8月11日“项目修订”文件）

309. 这一条款，已经加入到招标进程中，然而两年的期限只能在企业签订的合同之后生效，即2010年1月5日执行，以及最早在2012年1月5日交付和安装。

310. 第二个修订于2009年12月11日进行（文件名称是附件1的第1次修订）把雷达安装地点改到了一百多公里以外的地方⁷¹，以及确定了许多可选设备（某些雷达的天线保护罩），并规定为秘鲁操作人员提供相应培训。支付进度表维持不变。

311. 第三个修正于2010年10月14日完成（第2次修订）：这一修正延长了国际协调员的合同，从13个月延长至25个月，于2011年12月31日结束，并再一次更改了支付进度表，以便保证技术合作局得到资金来支付各公司的安装费用：

⁷¹ 可以注意到，这一变更是在招标之后，信件已经在12月11日之前提交；但是地点变更的目的是方便雷达安装，对得标方不会产生任何额外的费用。

表40：2009年10月14日支付进度表（以百万美元计）

付款日期	总额
2009年7月	19.13
2010年3月	18.54
2010年8月	4.79
2011年3月	1.22
合计	43.68

（资料来源：第2次修订文件）

312. 第四个也是最后一个修改条款，在审计之时正在签订中，其目的是推迟合同结束期至2013年年底，并为支付给国际民航组织的资金制定一个新的进度表，2012年需支付的余款为279 980美元，2013年为23 122美元（详见后面的PER 08-802项目的预算拨款）。

313. 设备安装具体分为三个阶段：

- 第一阶段包括建立一个新的控制中心（这个中心包括整个机构的最关键部分）、改装控制塔以及在利马和阿雷基帕安装一些二级监控雷达；
- 第二阶段，包括在塔拉拉、普卡尔帕、阿亚库乔、库斯科和Toccto安装雷达；
- 第三阶段包括在伊基托斯安装雷达，以及在利马南部安装ADS-B。

意见23：文件显示“prodoc”的最初完成日期（PER08-802项目内的管理服务协议的附件1）已经确定，经秘鲁民航局和国际民航组织独立专家的多年讨论，在未来五年完成。这一期限，在国际民航组织与秘鲁民航局于2009年7月20日签订的文件中已经体现，并且从2009年8月11日起，该期限在此双方签订的另一文件中被“缩短”为两年。外部审计员指出，在审计之时，项目的国际协调员认为，这一期限完全可行，并应该遵守，第一阶段出现了提前的情况，预计在第二阶段安装塔拉拉和阿亚库乔的雷达。该协调员认为，整个系统应该可以在2011年底之前完全运行。

建议23：目前对现有项目提出意见已为时过晚。但是，尤其在完成日期无法遵循的情况下，国际民航组织应该更加注意伙伴政府的政策更具政治性而不具技术性的情况。

项目的执行

招标进程

314. 项目小组的组成程序已经于2009年10月19日开始，包括一名国家协调员（Ramon Gamarra先生）及其队伍的招募：国家协调员已经招募了两名国家专家：一名CNS（2009年10月21日）和一名ATM（2009年10月26日），以及一名行政人员。2009年12月4日，技术合作局已经按照国际民航组织可续约的一年合同，以P5-9级别招聘了项目国际协调员Gerardo Meyer先生。他是应秘鲁当局的要求下，在技术合作局提供的三名成员中选取的。

315. 在技术规范说明书的基础上，确定的准备工作已经进行了很多年（参见上文），招标进程已经在2009年7月至11月在TCB专家的帮助下完成。最终规范说明书已经于2009年5月至10月经秘鲁CORPAC/MTC和国际民航组织一致确定。
316. 秘鲁当局决定将项目分成两个阶段：控制中心和8个二级监控雷达（包括公司必须提供的各项选择：雷达模拟器、防护罩、ADS-B；公司可以自由提供补充选择）以及卫星天线。
317. 招标文件已经于2009年11月2日发出，结束日期定于2009年12月4日。2009年11月17日举行了技术会议。在会议中，竞标人向国际民航组织和CORPAC⁷²/MTC询问了招标规范说明书的某些细节。
318. 独立专家在2009年12月4日开标。招标已经由CORPAC/MTC和国际民航组织专家评估，在蒙特利尔方面的秘鲁专家代表团（包括CORPAC/MTC专家和国家协调员小组），以及国际协调员的帮助下检查了2009年12月5日至11日的回复。
319. 投标书很多。在一系列招标技术评估和经济评估之后，最终秘鲁代表团和TCB一致做出了决定：国际民航组织将最终结论传达给了秘鲁政府，在2009年12月10日将第一阶段工程交给了Indra，第二阶段交给了Ineo。
320. 按照程序，国际民航组织的意见已经由TCB的外部顾问签字（Kanti Hore先生负责卫星，André de Congre先生、Douglas Ballantyne先生和Jean-Pierre Beland先生和CNS外部顾问负责控制中心和雷达）。并由赞同这项建议的秘鲁代表团会签。
321. 针对利马航空控制中心和8个雷达，财务方面的建议如下：

表41：各企业的雷达标价（以百万美元计）

SELEX	40.7
INDRA	32.5
CETC	39.1
THALES	33.5
COMSOFT	40.0
INTELCAN	48.8

（资料来源：国际民航组织）

国际民航组织推荐了Indra。

322. 对于8个卫星天线，Indra的标价为350万美元，INEO标价为310万美元。国际民航组织推荐了INEO。

财务和预算因素

323. 外部审计员检查了Agresso的账目文件：这些文件显示各项支付基本遵循了进度表，而且在审计进行时（2011年6月23日）银行账户贷方余额为14 383 036.82美元。

⁷² Corporacion Permana de Aeropuertos y Aviacion Comercial

324. 在Agresso, 预算拨款和特定日期账目实际支出无法精确比较。因此PER 08-802项目的国际协调员提供的以下信息只是一些预算数据, 而不是实际支出。

表42: PER 08-802项目预算拨款 (以美元计)

	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	总计
国际小组	186 233	301 865	456 036	50 000	10 371	1 004 505
支助	50 000	151 822	154 000	16 300	0	372 122
旅行	561	0	100 000	12 500	0	113 061
出差费	29 356	854	20 000	5 000	0	55 210
国家小组	28 774	252 535	446 400	79 500	0	807 209
分包/顾问	11 050	96 348	530 000	65 000	0	702 398
培训	0	0	370 000	18 000	9 000	397 000
设备和基础设施		17 203 258	21 323 779		0	38 527 037
国际民航组织	508 254	666 932	493 718	33 680	3 751	1 706 335
	814 228	18 673 614	23 893 933	279 980	23 122	43 684 877

(资料来源: 国际民航组织)

325. 此表显示:

- 针对INDRA和INEO公司的设备和安装预算拨款集中在2010和2011财政年度;
- 财政方面, 2012和2013年的预算增加额度很小;
- 去除分包和培训的管理费用, 总计可以达到406万美元, 占项目总额的9.29%, 其中包含171万美元行政和业务服务费用, 占3.91%。

326. 10%的管理费用水平显得较高。从这个角度看来, 即便审计没有提及这些费用的细节, 如上所述, 也可以注意到已经规定项目的国家协调员继续专门由PER08-802项目负担薪酬, 另外他还向外部审计员指出, 从2010年初以来, 他作为秘鲁民航局局长的新职能, 其工作至少达70%的时间。这一点已经由项目国际协调员确认, 他也证实自己本应填补国家项目协调员的空缺职能部分, 因为没有任何一个国家项目协调员助理 (CNS国家专家) 能够代替这部分空缺。

327. 民航局局长的酬金支付与和CORPAC签订的08-802项目执行无关, 因此也需要注意用上述07-801项目收入支付负责08-802项目准备工作的专家的酬金: 它是经过与秘鲁当局口头协议的, 不能避免后期遭到其合法性的质疑。

意见24: 在没有对管理费用进行全面审计的情况下, 外部审计员已经能够注意到, 对于PER 08-802项目, 某些费用与项目无关。同样, 对于前面提到过的PER 07-801项目, 外部审计员也同样注意到存在一些与项目无关的支出。

建议24: 今后, 国际民航组织应该拒绝接受与技术合作项目的项目目标无关的费用。

328. 已经依照合同（已经指明国际民航组织、项目小组、秘鲁民航局和CORPAC参与操作的专家数量——测试应由四方共同签署）确定设备验收的操作方式（在工厂或现场的验收测试）。测试时国际协调员负责指派项目代表参加。在目前阶段，所有现场或工厂方面的验收都已经完成。项目规定的安装三个阶段原则上应该在2011年底完成——接下来的两年，项目将持续进行，把项目结余作为CORPAC适当的开支储备。
329. 关于延长购买补充设备（初级雷达、雷达模拟器等）的技术合作项目的非正式讨论以及关于秘鲁DGAC人员管理的辅助项目的讨论，在审计进行时都暂时停止，期待秘鲁方面在总统选举后建立一些新的政府机构。PER08-802项目国际协调员监督INDRA招标中的选项（选建雷达模拟器，价格固定2年）。可能购买一个新的初级雷达，CORPAC要求协调员检查是否可以考虑与国际民航组织开展一个新项目。
330. 至于培训，INDRA和INEO的合同规定了许多相关服务（不包括聘请CORPAC技术人员）：项目小组在国家协调员ATM专家的帮助下开展了人员评估。在此基础上，该小组确定了一项培训方案：地方招标已经开展，许多大学都已投标，最终竞标价格为96 348美元。
331. 在同一培训领域，INDRA建议以大约150万美元设立一个本地学校。政府已经采纳了这个建议，这一培训包括在利马进行基础课程和在西班牙进行高级课程。项目小组负责指明预期培训水平，并检查INDRA提供的接受培训学员的报告。

8.3.3. 遵守问题：违反“国际民航组织外勤服务人员条例”的规定

332. 《国际民航组织外勤服务人员条例》第1.1条规定正式持有TCB合同的人员，“接受任命[...]必须解除其职能[...]在履行其职责期间，他们既不接受也不寻求任何来自外部权力机构的指示”。
333. 如上所述，PER08-802项目国家协调员，Ramon Gamarra先生在审计进行时（2011年6月）已经是国际民航组织外勤服务人员：
- 1) 他成为秘鲁交通和通讯部民航署长；
 - 2) 在DGAC的这种情况下，他直接受交通部长领导，这是本组织以外的机构，此外，它也是PER08-802项目的“签字客户”。
334. 在TCB方面的“外勤人员”的负责人指出在2009年10月12日收到了一封秘鲁交通部副部长的信，这封信指出推选委员会已经在四名候选人中推举Gamarra先生，让他来负责PER 08-802项目的国家协调员职务。他同时指出，这封信附件中的简历没有包含任何对Gamarra不利的信息，也没有显示Gamarra先生不能在国际民航组织执行全职工作。
335. 外部审计员在秘鲁审计之后，于2011年7月向国际民航组织秘书长指出这一情况的合规性问题，明确表明Gamarra先生兼任秘鲁民航署长和PER08-802项目的国家协调员。

336. 2001年10月21日，TCB主任给秘鲁新任交通部长写了一封信，指出Gamarra先生在国际民航组织的合同在2011年10月18日到期，而且最好为其指派一位继任者。这封信同时指出外部审计员担心可能会产生利益冲突，Gamarra先生兼任秘鲁民航署长和PER08-802项目的国家协调员。
337. 在2011年11月28日秘鲁新任交通部长回复，希望国际民航组织更新Gamarra先生作为PER08-802项目国家协调员的合同。
338. 在2012年3月，Gamarra先生仍然担任秘鲁民航署长。
339. TCB方面的人力资源负责人向外部审计员确认Gamarra先生作为PER08-802项目国家协调员的合同已经在被国际民航组织延长至2012年5月。他同时明确指出，他没有收到国际民航组织领导层与秘鲁交通部长通信的任何消息。他也没有接到外部审计员提出的关于可能的利益冲突和合同合法性问题的通知。他认为他在不了解整体的情况下已经更新了Gamarra先生的合同。

意见 25: 外部审计员注意到国际民航组织的《外勤服务人员条例》的一项基本规则没有得到遵守，该条禁止国际民航组织的外勤人员在同一时间兼任外部机构的职务。

Ramon Gamarra 先生是技术合作局 PER 08-802 项目的本地协调员，也是秘鲁运输和通信部的民航局署长。

外部审计员认为这是一个严重的违规事件，因为国家协调员显然处于一种利益冲突的情况中，因为作为 PER 08-802 项目供应商的雇员，他本应维护国际民航组织的利益，而同时作为 Corpac 的监督机构，PER 08-802 项目的顾客，他也应该维护秘鲁方面的利益。

国际民航组织秘书长已经于 2011 年 7 月通过外部审计员获悉这一不守规定的事件，与此同时，PER 08-802 项目国家协调员继续任职秘鲁民航署长的职务，国际民航组织已经在 2011 年 11 月决定更新其作为国家协调员的委任。

国际民航组织招聘负责人指出，没有收到来自上级进行合规检查的指示。

建议 25: 应该重新认真评估《外勤服务人员条例》遵守情况监督机制，不论是在总部层面，还是在地方层面，以便未来不会再违反国际民航组织规定的招聘基本条例。

关于更新国家协调员 Ramon Gamarra 先生的合同的决定，考虑到目前外部审计员获得的消息，秘书长本应该把问题提交给理事会，因为理事会在 1992 年确定了国际民航组织《外勤事务工作人员条例》，这一条例包括禁止外勤人员兼任外部机构的职责。

8.3.4. 这类项目对购买国的利益

340. 秘鲁DGAC主任（他同时是负责上述提及的PER 08/802项目的国家协调员）向外部审计员指出，通过与国际民航组织进行技术合作项目对于秘鲁民航局有两个好处：

- 避开这方面签订的合同的合规性的质疑⁷³；
- 工作效率更高，无须遵守国家行政法规产生的延误和不确定性⁷⁴。

8.3.5. “独立专家”的情况

341. 国际民航组织方面，签订了民用航空采购服务协议CAPS类型合同的独立专家的任务是负责南美雷达采购，外部审计员已经要求TCB向其提供2005年至2011年年中这一期间的技术合作的雷达合同签订清单，同时明确所选择的供应商和以国际民航组织名义参与其中的独立专家。TCB已经作出如下解释⁷⁵：

342. 独立专家从始至终都被限定为四人：Jean-Pierre Beland先生、Luis Azarany先生、Douglas Ballantyne先生和André De Gongre先生。TCB坚持合同的签订要符合国际民航组织的采购规则，而且国际民航组织要求合同签订需通过独立专家。这些规定在2010年进行了更新。

343. 授予的合同如下：

1. 危地马拉：1个SSR雷达，授予Indra；
2. 厄瓜多尔：1个安装在加拉帕格斯的SSR雷达，授予Indra；
3. 阿根廷：1个SSR雷达（起初是一个为期两年的租赁合同，实施了合同相关的购买选项），供货商是Indra；
4. 巴拿马：1个SSR雷达，授予Indra；
5. 秘鲁：8个SSR雷达，授予Indra。

341. 除了这个由TCB提供的清单以外，外部审计员指出巴拉圭民航总局（DINAC）直接购买雷达的情况。这份合同是在2006年与Indra签订的，不久就引起了一个地方争议。尽管国际民航组织没参与这次操作，却在2010年6月至7月同意达成一个辅助技术合作项目，该项目是为某些设备进行出厂验收。前面所提到的四个独立专家之一（Luis Azarany）被国际民航组织任命来负责提供咨询意见。随后，媒体批评“国际民航组织专家”为这家企业提供帮助，尽管国际民航组织已经正式规定了该专家在DINAC的工作仅限于技术建议，后者仍然对Indra提供的设备的接收全部负责。

⁷³ 然而可以注意到，与此同时，同样的主要参与者（Luis Azarany专家和INDRA公司），2009-2010年为巴拉圭采购雷达的项目在巴拉圭媒体中引起了论战，怀疑在国际组织的庇护下，DINAC（国家民航管理局）与INDRA签订的雷达购买合同涉嫌挪用公款。

⁷⁴ 然而，可以注意到，在08-802项目执行过程中有两个重大的行政延误原因：
— 一方面，涉及雷达安装的行政审批（某些情况下，一个是工地就涉及很多单位）非常缓慢——这是CORPAC的责任。这一方面对最终期限的遵守产生了影响；
— 在关税管理方面——属于航空物资的设备是免税的，但按规定需要在抵达CORPAC关税终点站之前，先要经过海洋海关和航空海关（这两个检查可以持续15到30天）。随后，需要在海关监督下运输到工地，最后一次检查需要在工地进行。

⁷⁵ 2011年6月21日Patrick Molinari先生的电邮。

意见 26: 可以注意到, PER 07-801 和 PER 08-802 项目的共同点是国际民航组织介入, 为当地不能建立的行政结构或航空安全设备提供可能性, 对 PER 07-801 项目来说是允许给秘鲁 DGAC 的一些官员提供与秘鲁国家薪级表不一致的薪酬, PER 08-802 的情况则是航空安全延期需要合理化。考虑到其与地方公共法相抵触的特点, 国际民航组织提供的服务无可非议。

以此观点出发, PER07-801 项目已经结束, 秘鲁法规结束了 DGAC 官员的这一特殊地位。而在雷达供应方面, 世界范围的雷达供应商数量有限 (总计 10 家左右)。如果从 2005 年至 2011 年中期 CAR/SAM 区域执行的全部项目整体看, 外部审计员发现只有少量供应商得到合同 (1 个合同), 而且在较长的时期内, TCB 借助有些的独立专家 (4 名专家) 编制和咨询这些项目。

建议26: 外部审计员建议国际民航组织注意扩大独立专家的范围, 因为在合同审批中, 涉及独立专家的责任和名誉, 同时应注意定期任命新的独立专家。这些专家应该定期接受评估。

9. 外部审计员以前各项建议的后续行动

345. 与审计委员会协议决定, 外部审计员今后独自负责监督其从2008年开始第一次被委任进行审计以来形成的所有建议。
346. 提交给理事会的第一份审查建议涉及总部, 这份审查是建立在组织内部审计员完成的工作基础上, 这份审查的最后一份后续报告日期为2011年3月。这些建议的后续行动都已列入附件。
347. 下列报告审查了53项建议:
- Renaud先生和Souka先生加入国际民航组织的审计 (机密—2008年11月—4项建议);
 - 对差旅费和出访费用管理的审计 (2009年6月—5项建议);
 - 对技合局的效绩的审计 (2009年11月—24项建议);
 - 对专业及以上级别工作人员征聘的审计 (2010年3月—7项建议);
 - 对非印全面实施方案的审计 (2010年12月—5项建议);
 - 2010年度报告 (2项建议涉及人力资源、2项建议涉及信息技术和4项建议涉及技术合作局)。
348. 在审查的53项建议中, 45项已经落实, 3项被拒绝, 5项截至目前还未充分完成。
349. 此外, 2010年度报告 (2011年6月) 中关于人力资源的一项建议没有被采纳。这项建议作为计划开展自愿捐款资助的活动的一部分, 其目标是要“相关基金付给经常预算一项经费, 供循环基金资助为此累积的社会福利费用”的建议。很遗憾, 秘书长仍坚持实施这项不符合成员国财务利益的不合理负担。

附件I——外部审计员的意见（原文）

- République Française -

Cour des comptes
Le Premier président

Paris, 30 MARS 2012

To the Assembly of
the International Civil Aviation Organization

AUDIT OPINION

We have audited the financial statements of the International Civil Aviation Organization (ICAO), for the 12 month period ended December 31st, 2011. These financial statements include a statement of financial position at December 31st, 2011, a statement of financial performance, a statement of changes in net assets, a statement of cash flow, a statement of comparison of budget and actual amounts for the period ended December 31st, 2011 and notes including a summary of the accounting principles and other information.

Within the general framework of Article 61 of the Chicago Convention and by virtue of Article XII of the ICAO Financial Regulations, the Secretary General of ICAO is responsible for preparing and presenting the financial statements. These statements are in conformity with the International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). This responsibility includes the design, implementation and monitoring of internal control procedures to ensure the preparation and the fair presentation of financial statements, free of significant misstatements, resulting either from frauds or errors. This responsibility also includes the determination of fair accounting estimates adapted to the circumstances.

Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on our audit. We have conducted our audit in accordance with the International Standards on Auditing (ISA). These Standards require us to comply with the ethical rules and to plan and perform our audit in order to obtain a reasonable assurance that the financial statements are free from material misstatements.

An audit consists in implementing audit procedures in order to collect audit evidence regarding the amounts and the information presented in the financial statements. The design of the audit procedures is based on the external auditor's professional judgment, as well as the risk evaluation that the financial statements include significant misstatements, resulting either from frauds or errors. In the context of this risk evaluation, the auditor considers the internal control in place for the preparation and presentation of the financial statements, in order to design appropriate audit procedures and not in order to express any opinion on the internal control. An audit also consists in evaluating that the accounting method applied and the presentation of the financial statements are appropriate and that the significant accounting estimates are reasonable.

We believe that the audit evidence collected is sufficient and appropriate to constitute a reasonable basis for our opinion.

Based on our audit, the financial statements give a fair view of the financial position of the ICAO at December 31st, 2011, as well as the financial performance, the cash flow and the comparison of budget and actual amounts for the 12 month period ended December 31st, 2011 in conformity with the IPSAS.

Didier Migaud
Didier MIGAUD

附件II——各项建议的后续行动

对Jean Renaud先生和Felicien Souka先生进入国际民航组织的机密审计过程（2008年11月）

建议编号	建议	秘书处的回复	秘书处行动计划/理由	目前状况
1	理事会可以要求当事人做出解释；如果解释不能令人满意，可要求秘书长提前终止谅解备忘录。	已接受	两人均已离开本组织。	已结束
2	<p>a) 对借用人员的聘用将受益于由相关文字加以规范，其中具体规定应聘条件、可提供的职位、其合同的最长时限、其取筹条件、对其效绩的跟踪和休假情况等。</p> <p>b) 《采购守则》本身将受益于更严格的适用，对所收悉的标书的评估应经常性地伴随对候选公司参考材料的评估。</p> <p>c) 对顾问的应聘将受益于由最为透明和能保障候选公司具备能力和参考材料的文字加以规范。</p>	已接受	<p>a) 新的合同安排已经理事会批准，其中也涉及借用/借调合同。</p> <p>b) 对于为采购项目应聘以参加技术规范的规定等不同阶段的工作的专家，将按照外勤人员科的指导原则进行严格审查。对于顾问合同而言，要求所有公司提供关于其雇员情况和经验的参考材料；公司将作为一个集体承担责任，其中包括公司雇员。</p> <p>c) 已经拟定了应聘顾问的公开政策，其中包括主管经理人员遴选最佳人选的责任和问责以及强制核查背景和说明选取的顾问的资格/能力的规定。</p>	<p>a) 已结束</p> <p>b) 已结束</p> <p>c) 已结束</p>

对旅行和出访管理的审计（2009年6月）

建议编号	建议	秘书处的回复	秘书处行动计划/理由	目前状况
1	为了提高内部监督的效率，国际民航组织应该定期更新有关旅行和出访的行政规定的文件。	已接受	旅行条例和规则已在修订的国际民航组织服务守则（第九版）和修订的工作人员条例和人员指示做出更新，并已核准从2011年1月1日开始实施。	已结束
2	为了鼓励申报已提供的膳宿，国际民航组织应该在费用清单上明确列示向出访官员提供的膳宿。	已接受	在Agresso中的新模块旨在方便对提供的膳宿的申报。	已结束
3	国际民航组织应该由财务、人力资源和技术合作主管组成的常设机构制定一项减少旅行开支的计划。	已接受	秘书长已采用一条新程序，根据这一程序，需要说明每次意欲进行的旅行的理由，在旅行完成后必需提交出访报告。	已结束

建议编号	建议	秘书处的回复	秘书处行动计划/理由	目前状况
4	国际民航组织应该努力为旅行社合同续延的招标程序预做准备。	已接受	延长与旅行社合同的采购进程已经完成。	已结束
5	国际民航组织应该要求美国航空公司实施关于支付年度回扣的合同规定。	已接受	美国航空公司事实上自 2006 年以来，通过销售总量生成的“Business ExtrAA Awards”点数措施的形式，提供后端折扣。	已结束

对技合局的绩效审计（2009年11月）

建议编号	建议	秘书处的回复	秘书处行动计划/理由	目前状况
1	我们建议成立一个独立于技合局的采购办公室，总体负责国际民航组织的所有采购。此项重组将需要通过加强各地理区域科与采购办公室之间的协调予以配合。这将有助对技合局内部以及整个国际民航组织明确职责。此举可在各方及其活动之间建立相互监督，使之可能减少风险。	未接受	过去和现在都没有接受这项建议。由秘书长建议并经理事会在第188届会议批准的经修改的国际民航组织秘书处组织结构，在技术合作局内包含了一个采购科，为外勤项目和经常方案合并了采购工作。技术合作局的新结构已于2010年1月1日起实施。	被拒绝
2	建议以不让内部审计员参与采购过程的办法来使审计职能和控制职能严格分离开来。	已接受	已将开启密封标书的责任转移给行政局局长。	已结束
	此外，还应该通过实施一集中和特别包括接收标书方式的完全可追踪的程序，使得招标过程安全可靠。	已接受	Alito系统对Alito采取的所有行动保持全面的审计跟踪，如行动的发生时间、文件的上载时间以及采取行动的人员。	已结束

建议编号	建议	秘书处的回复	秘书处行动计划/理由	目前状况
3	我们建议对合同委员会的行事方式和现行监督机制重新定义，以便使采购进程更加安全、提前进行，特别是在被视为如决定究竟进行当地采购还是直接决标这样的关键问题方面。	已接受	采购程序手册草案修订工作将在2009年11月底前展开并完成。修订工作主要是界定采取当地采购和/或直接发包（单一供应商采购）的情况。这将使合同委员会在这些情况中也可核实是否遵循了适当程序，选择标准是否透明。修订工作将在由包括技合局、内部审计员(EAO)、财务处(FIN)和法律局(LEB)的采购程序审查小组(PPRG)进行的广泛深入审查的基础上进行，采购程序审查小组的审查产生了2006年12月批准的新的国际民航组织采购准则。该文件最近又经审并等待最后批准。在完成实施Agresso系统后，将再对采购守则和采购程序手册草案进行修改。	已结束
4	我们建议最大型的合同（在有待界定的阈值以上者）应由合同委员会面对面开会，以便交流意见做出决定，而不是纯粹以文书往来的办法处理提交该委员会的事项。	已接受	从2010年11月1日开始，合同委员会定期举行会议，审议300万美元以上的采购或合同委员会主席认为需要进行讨论的采购。这反映在修订的采购守则。	已结束
5	我们建议针对当地采购程序带来的具体风险，明确规定和实施控制程序，特别应涵盖以下各点：所有竞标程序的彻底程度、紧迫性的实际情况和程度、以及在履行后说明该项需要。	已接受	在为减少风险设计的格式中，需要得到本地采购实体的两项批准。	已结束
6	我们建议针对应由外勤采购科科长签署（低于起始阈值）、由技合局局长签署（在该起始阈值和第二阈值之间）以及由民航组织秘书长签署（高于第二阈值）的合同，设定各项阈值。	已接受	这项建议通过由技合局局长背书所有超过500万美元采购合同的做法得到处理。认为由秘书长签署是多余的，因为他已经是合同委员会程序的一个批准实体和决策人。	已结束
7	为了合法保护采购程序并使规则与实际做法协调一致，我们建议更新采购守则和敲定采购程序手册，特别要考虑到因采用了Agresso系统而成为必要的改变。	已接受	关于建议7和8： 已对采购守则和对采购程序手册草案作出修订，以便考虑到采用Agresso后的改变。在这项进程中，以更方便的格式提供《采购程序手册》的选项已经加以探讨，并已制定了客户对国际民航组织选定的供应商提出异议的少数案件的规则。	已结束
8	为了便利工作人员使用，我们还建议采购程序手册改用更便捷的格式，如数据表表格（一种便于阅览和更新的陈列格式）。	已接受	见建议7。	已结束

建议编号	建议	秘书处的回复	秘书处行动计划/理由	目前状况
9	我们建议在采购守则中明确规定，当客户对国际民航组织择定的供应商提出异议时，应该适用哪些规则。	已接受	修订的采购守则规定，如果国家不同意国际民航组织的建议，这项采购就停止进行。	已结束
10	为了限制因对现期合同期限所知不足而产生的风险，特别是法律风险，我们建议就监测合同及其重要到期日实施正式和统一的系统。	已接受	采购人员现在采用采购程序手册内提供的程序和指导。	已结束
11	我们建议实施一览表，这既可供技合局局长内部使用，也可用来向秘书长和理事会通报情况。该一览表由一些概要指标组成，必须能就技术合作活动的主要方面、特别是预算和财务情况提供报告。该表应与项目管理和AOSC基金相关。	已接受	已经编制了一览表以便反映技术合作局管理的各个项目的信息。这些信息将通过现在正在开发的PPM显示。	已结束
12	我们建议为每一正在进行或将要进行的主要项目，建立一套定期更新的概要文件，以根据若干指标就实施的各方面（技术、财务、预算、合同和人力资源……）进行报告。维护和更新该概要文件的责任必须在项目启动后尽快分派。	已接受	已经编制了一份摘要项目表并由外勤业务科的负责官员定期更新。	已结束
13	为增加透明度起见，我们建议明确制定适用于涉及项目管理与行政和业务服务费用方面的由技合局活动产生的费用和收入分配的规则。	已接受	已经制定了与技术合作方案活动产生的费用和收入分配有关的规则。实施项目发生的所有直接费用都作为项目费用收费，而间接费用则向行政和业务服务费用基金收取。	已结束
14	最后，外部审计员强调使活动指标和会计线索相一致的重要性。我们建议，将会计数据用作决策要素，并用来提高技术合作活动的清晰度。因此，必须改进活动指标，以适应国际公共部门会计准则确定的新的基准框架，国际公共部门会计准则自2008财政年度便可在国际民航组织适用了，并将业务登记为记录的权利。因此，特别是如在理事会年度报告中和技合局内部汇总一览表中的技术合作活动指标须由会计数据积累而成。	已接受	已经编制了一览表以便反映技术合作局管理的各个项目的信息。这些信息将通过现在正在开发的PPM显示。PPM将有能力跟踪技合局管理部门设定的内部各项KPI。	已结束

建议编号	建议	秘书处的回复	秘书处行动计划/理由	目前状况
15	我们建议定期更新技术合作项目业务手册，以便确保进程安全以及档案处于最佳状态。如此一来，工作人员将有最新版本，以利其适当地进行活动。	已接受 最初目标日期 2010年底 新的目标日期 2012年底	项目编制手册(PFH)(第I部分)、外勤业务手册和地区办公室手册(第5章)已在2011年更新。目前正在对技术合作管理手册(TCAM(第I部分))进行审查和更新。项目编制手册第II部分和技术合作管理手册的标准新模块正在开发。对外勤服务人员条例继续定期更新。以上各份手册将纳入外勤业务科和外勤人员科的ISO 9001实施进程。对采购程序手册已经修订完成，完全符合ISO的规定。	Open
16	我们建议系统性地使用项目管理文件，并应在所有地理区域科之间统一适用，一方面促进这些科的工作，另一方面可根据建议14，加强技合局局长对该局进行的活动后续跟进。	已接受	外勤业务科在2012年重组为项目发展股和项目执行股促进了项目文件的标准化，以便进行统一和系统的应用。在需要时将继续编制其他标准文件并同时考虑到需要符合ISO 9001的实施规定。	已结束
17	我们建议完全和尽快地实施Agresso系统的所有模块，特别是那些与预算方面有关的模块。	已接受	技术合作局目前正在全面实施Agresso系统，新的完成日期定于2012年12月。	未结束
18	鉴于行政和业务服务费用账目的结果(见账目核证报告)，我们建议，如果国际民航组织理事会对维持技合局的活动给予任何优先的话，则应尽快向理事会提交纠正措施。	已接受	秘书长已采取措施处理所述的财务情况，包括理事会在第188届会议期间批准的技术合作局的重组，以此作为秘书长对国际民航组织秘书处组织结构提案的一部分。	已结束
19	我们建议建立明确的规则，用于确定何时应向经常方案收取业务费用以及何时应向技术合作方案收取，以确保账目透明和在一套内部程序中正式提出这些规则。	已接受	在理事会第188届会议之后，组建了一个由技术合作委员会和财务委员会成员组成的小组，以审查间接费用分摊的方法和设想。小组向技合委和财委会提交了短期和长期费用回收政策的提案，技合委和财委会原则上同意了这一方法。技合委/财委会的建议在理事会第189届会议期间获得批准。将就这一题目向大会行政委员会提交一份报告。	已结束
20	我们建议建立一个人事档案和显示工作人员姓名的组织详图，并对其持续更新。	已接受	每两个月与项目协调员和外勤业务科进行一次协调，以确保员额表得到提供和定期更新。人力资源处维护职位说明和组织图。	已结束
21	我们建议建立国家人事档案并定期更新，以便随时判断国际民航组织为何人、为哪项工作、任务和从何时起进行支付。	已接受	已按项目编制电子表格。	已结束

建议编号	建议	秘书处的回复	秘书处行动计划/理由	目前状况
22	我们建议建立每位工作人员的档案，每一档案中载有其履历表、工作说明或连续持有的工作、进行的任务、各份合同等，以及任何可用于查明有哪些资金受到该职位费用影响的材料。	已接受	见建议21。	已结束
23	我们建议进行年度分析，以便了解国际民航组织可能因技术合作活动中当地征聘工作人员的退休金权利而面临的风险。	已接受	当地外勤工作人员根据特别服务协议聘用，因此根据法律局（LEB）监督编制的合同协定的规定和条件不享有养老金。为聘用国家人员持续延长技术合作协定的需要持续下降，因为相关政府继续颁布立法将公共系统内的工作人员纳入该民航管理部门的核心。	已结束
24	我们建议遵守适当说明的各项征聘程序，还有在使用不同的合同类型时，只有在注意符合其原定用途并为了以最低成本提供优化服务时才这么做，使用特别服务协议是做不到这点的。我们还建议保持现有职位的目录，对这些职位和人员分派加以说明。	已接受	<p>国际民航组织已使其合同安排符合联合国合同安排的要求，这些规定已经纳入2011年1月1日实施的国际民航组织服务守则第九版。技术合作局已经提出修订的外勤人员规则，并已根据国际民航组织服务守则和国际民航组织工作人员条例做出更新。行政服务局和法律局正在对修订的外勤人员规则进行审查。</p> <p>对秘书处的职位，国际民航组织采用既定的征聘程序（P级和GS级）和维护这些员额的职位说明。</p> <p>技术合作局采用通过人力资源处颁布的国际民航组织服务守则给予临时合同和在适当情况下特别服务协议。技术合作局工作人员合同通过人力资源处已逐步正常化并酌情以定期合同或正规合同取代。长期需要已不再像以前那样包括在特别服务协议内。更新后的关于征聘个别顾问的政策准则于2011年10月公布，于2011年11月1日开始生效。有关临时合同的准则将由人力资源处在未来几个月中公布。</p>	已结束

对专业及以上级别工作人员征聘的审计（2010年3月）

建议编号	建议	秘书处的回复	秘书处行动计划/理由	目前状况
1	服务守则应该要求任命与晋升委员会或秘书长提供其拒绝拟议排名的书面理由（第一种情况下是由甄选小组提出排名，第二种情况下是由任命与晋升委员会提出排名）。任何此类书面理由都应提供给理事会主席。	已接受	这项建议被纳入得到核准的国际民航组织修订的服务守则（第九版），并于2011年1月1日开始生效。	已结束
2	简化程序的一种可行之道就是，终止2009年1月20日启动的特殊系统（C-DEC 186/1号决定），其中规定对于P4和P5级雇员的任命和续延，需要理事会主席书面批准，而理事会主席从未反对过秘书长就这一级别提出的任何任命。鉴于理事会主席和秘书长公务繁忙，这一简化举措将有利于缩短某些任命进程。	已接受。	核准的国际民航组织修订的服务守则（第九版）已经删除P-4和P-5级别职位的任命需要得到理事会主席核准的规定已经取消，并从2011年1月1日开始生效。	已结束
3	<p>对于不直接向秘书长报告的特等官员——截至2009年12月31日仅有7人（2个职位空缺），审计员建议按照以下两种方式简化其程序：</p> <p>a) 将面试审评小组和任命与晋升委员会合并；小组所有成员都是任命与晋升委员会的成员，委员会仅多加2至3名其他成员；如此一来，由任命与晋升委员会对小组的结论进行审查，似乎显得重复累赘，而审计员发现以往委员会从未对小组的提议做出改动。为了确保这一程序不会增加高级管理层的工作量，需要减少参加面试的法定人数；</p> <p>b) 鉴于该程序仅适用于不直接向秘书长报告的工作人员，因此建议人力资源委员会或理事会主席不要参与这一程序。然而，如果上文提及的“告警指示器”发出信号（即秘书长的选择不同于任命与晋升委员会的提议），则需要将该案例提交给人力资源委员会，并需要获得主席的书面批准。</p>	<p>a) 已接受</p> <p>b) 未接受</p>	<p>a) 这项建议已被理事会接受，并已被纳入国际民航组织修订的服务守则（第九版）并反映在修订的工作人员条例104.8和关于任命和程序的附录，这些规定于2011年1月1日开始生效。</p> <p>b) 这项建议没有得到人力资源委员会和理事会的接受，因此不会采取进一步的行动。</p>	<p>a) 已结束</p> <p>b) 已结束</p>

建议编号	建议	秘书处的回复	秘书处行动计划/理由	目前状况
4	<p>直接向秘书长报告的特等官员既包括7名地区办事处主任，也包括财务处长、地区协调和通信办公室主任，以及评价和内部审计办公室主任。关于这些特等官员（D1）的征聘程序，审计员建议如下：</p> <p>a) 按照上面的建议，将面试小组和任命与晋升委员会合并；</p> <p>b) 保持人力资源委员会对程序的现行审查，以及需经理事会主席同意的做法。</p> <p>但是，关于合同期限和续延次数的规则仍保持不变。</p>	已接受	<p>这项建议已被纳入国际民航组织修订的服务守则（第九版）并反映在核准的经修订的工作人员条例104.8和关于任命和程序的附录，这些规定于2011年1月1日开始生效。</p>	已结束
5	<p>为了确保根据申请人的能力对其进行客观甄选，同时兼顾局长职位的地区平衡性，审计员建议在预先选拔D2级职位的申请人时，应该使用猎头公司，并向这些公司介绍理事会对于地区平衡和性别平衡的取向，以便为理事会主席和秘书长提供一份短名单，分析经选择的申请人情况，并提出排名。</p>	<p>在试办的基础上部分接受；在拥有资金的情况下，仅用于测试使用一间外部公司协助评估少数几名人选的管理技能。</p>	<p>已经通过采购程序选定一间外部公司协助评估国际民航组织选出的少数几名局长人选的管理能力。聘用外部公司取得的经验将根据费用成本进行评估。</p>	已结束
6	<p>无论采用什么方法，对D2级申请人进行短名单排名（公开征求申请或聘用猎头公司），都应重新审议最终选择程序。为此目的，审计员提议采取以下程序：面试应该由秘书长在行政服务局局长协助之下进行（除非该面试涉及行政局局长的续延事宜，则在此情况下由其他D2级工作人员中资历最长者充任此职）。对于现任申请人，可仅由秘书长进行面试。在任何情况下，理事会主席都应有权斟酌决定出席面试。在任命之前，人力资源委员会应收到完整档案，包括面试报告和对申请人的评估。在秘书长做出任命之前，所有征聘/续延都必须经理事会主席批准。</p>	已接受	<p>这项建议已被纳入修订的工作人员条例104.8的附录，并从2011年1月1日开始生效。</p>	已结束
7	<p>国际民航组织通过向其工作人员提供的合同，处理了预算和财务灵活性的问题，但它并未确定其国际公务员的职业管理政策。审计员建议理事会授权秘书长，虑及上文所述意见，提出一项就职于国际民航组织的国际公务员的职业管理政策，并就目前改写服务守则的影响来提出提案。</p>	已接受	<p>关于效绩和能力评估及加强系统（PACE）以及关于职业管理和工作人员发展的新规定已添加到获得核准的修订的国际民航组织服务守则第四条，并于2011年1月1日开始生效。</p>	已结束

对非印全面实施方案的审计（2010年12月）

建议编号	建议	秘书处的回复	秘书处行动计划/理由	目前状况
1	为了使非印计划的预算办法与其他计划相符，应当自2011年会计年度开始，在2011年—2013年的三年期拨款内拟定非印全面实施方案的年度预算。国际民航组织应当向理事会报告其预计的和实际的年度预算，包括任何自愿捐助。	已接受	从2011年开始，非印计划是国际民航组织经常预算东部和南部非洲办事处下的一部分。因此，非印计划的年度预算预测将与国际民航组织的其他机构取得一致。	已结束
2	倘若真的出现这种趋势，将对是否应当为非洲航空安全保持一种特定结构（目前，非印全面实施方案实际履行的唯一职能）提出质疑。如果按照这一水平的百分比，提出扩展非印计划的范围，以便通过纳入通信、导航和监视/空中交通管理和其他职能，以涵盖最初界定的各种中期和长期目标，这一问题将变得更加紧迫。在决定是否将该计划扩展到2013年以后时，应牢记这一点。	已接受	直到2013年之前，该方案将继续作为国际民航组织的一个特别项目，预计将保持特殊的费用结构。在完成某些活动（建立地区安全监督组织、地区事故调查机构、培训标准化和协调一致等），达到可接受的水平后，将只继续开展本组织与安全有关的活动，作为地区办事处手册所包含的地区办事处活动的一部分。这将意味着继续监测影响安全的每个题目，并支助各国开展有效实施。	已结束
3	<p>外部审计员原则上欢迎开展新的差距分析，并建议：</p> <p>— 只要确定了继续非印计划直到2015年的设想，便应根据最接近大会上次会议表决通过的可能将非印计划扩展到2013年以后的立场，按照明确的时间表迅速开展这项分析。从这点出发，2013年上半年可能比2012年更加适当。而另一方面，倘若像一些设想那样，该计划应当在2013年结束，那么目前的时间表（2012年的差距分析）将恰好相符。</p> <p>— 这项分析应当由充分独立于非印全面实施方案管理的一个航空安全专家小组进行，以确保分析得出的各项结论尽可能客观</p>	已接受	<p>2012年4月30日至5月1日举行的第九届非印计划指导委员会会议商定并不需要举办全球航空安全路线图（GASR）讲习班和进行差距分析，因为已有足够信息可评估各国作出的进展。关于设立非印全面实施方案协调员的问题：</p> <p>发现并不需要设立协调员员额，因此没有实施。非印全面实施方案进行的活动已经纳入地区办事处的工作方案，由东部和南部非洲办事处主任带领协调工作并担任非印计划指导委员会秘书处的工作。</p>	已结束
4	考虑到这方面的灵活性为非印全面实施方案提供了其最初的动力，因此可能成为这一灵活性的合理理由。今后，必须按照上述意见1当中讨论的一般预算程序的建议，通过事先制定年度数字，为非印全面实施方案的出访费用划拨资源，并在活动结束后每年提供报告。	已接受	由于非印全面实施方案已经纳入2011年、2012年、2013年的经常预算，出访旅行的支出需要经过预算计划的管理和理事会的监督。从2011年开始，所有出访旅行的授权由财务处长核准，并在核可资金前，需要将未付承付款列入考虑。	已结束

建议编号	建议	秘书处的回复	秘书处行动计划/理由	目前状况
5	<p>关于非印的持续计划,可行的办法是摒弃目前的不明确性,根据外部审计员牵头进行的对话,按照对秘书长的陈述,或者按照对非印全面实施方案现任主任的陈述,注意到同时有与目前预计的管理计划截然不同的两种理解。外部审计员当然只能奉行秘书长的理解,在审计时,这种理解明显基于抛弃单一的“非印全面实施方案主任”的方式,根据秘书长的直接授权开展行动。</p> <p>按照理事会(第190届)的意见,对该计划的推动和协调显然不应授权给一个地区主任。但是按照相同的观点,技术协调职能或者应当由总部行使(由秘书长的一个直接协作人进行),或者在外勤地点由两个技术官员——一个在内罗毕,另一个在达喀尔,更密切地共同行使,并在其地区主任的责任之下,负责收集和分析其各自领域开展计划协调所必需的信息,在出现分歧时,由秘书长进行必要的裁决。如有必要,倘若秘书长认为,在外部审计员只能提出建议之方案的执行方面必须保持高层次的推动力,则可以并用两个方式(一名负责在秘书长一级协调的协作人,以及两名在外勤地点的协作人,一名在内罗毕,另外一名在达喀尔)。</p>	已接受	<p>根据理事会的决定,非印全面实施方案将在目前三年期中纳入地区办事处。2010年11月,理事会决定恢复最初的安排,将由内罗毕和达喀尔两个地区主任共同担负责任,而资深的内罗毕地区主任将负责非印全面实施方案的整体监督。他将作为秘书,与达喀尔地区主任进行协调,向秘书长和指导委员会提出报告。根据非印全面实施方案的供资计划,将通过在地区主任所在的办事处安置特别安全官员,并通过组成地区办事处安全小组(ROST)的副主任,支持地区主任开展这些工作。总部的一名协调人还将确保规划、报告和行政支助的适当整合。</p>	已结束

2010年度报告——人力资源(2011年6月)

建议编号	建议	秘书处的回复	秘书处行动计划/理由	目前状况
3	<p>在根据计划开发由自愿捐款供资的活动(理事会第192届会议期间重申的一个目标)时,可规定由相应的基金向经常预算的循环基金中支付一定的供款,为以这种方式累积的社会福利费用供资。</p>	未接受	<p>将考虑向自愿基金收取一笔行政费,向经常预算循环基金支付一合适额度的供款,从而为社会福利费用供资,但最终遭到拒绝。</p>	已结束
4	<p>在向理事会提交关于常设员额的预算假定时,秘书长应系统地指出由经常预算支付的实际员额。</p>	已接受	<p>将来,财务处长将在预算中指出与预算员额数相比的实际员额数。</p>	未完成

2010年度报告——信息技术（2011年6月）

建议编号	建议	秘书处的回复	秘书处行动计划/理由	目前状况
5	应由专家对用户支助职能（服务台）开展咨询研究，其中包括进行成本效益分析，以更好地了解向用户提供服务的质量，查明用户的需要，以及在内部职能和外包之间谋求更好的平衡。	已接受 目标日期 2012年6月	在能够找到必要资源的条件下，将签署合同聘用一名服务管理方面的专家顾问，对国际民航组织用户支助职能，及对内部职能和外包服务之间的平衡进行评估。担这项工作至今尚未进行。	未完成
6	鉴于所涉资金数额（将近占经常预算拨款的7%），理事会应要求并批准一份IT中期总体计划，确定所有国际民航组织的IT项目并对项目的优先顺序进行排序，同时提出财务评估和实施计划。秘书长是唯一能够调动所有用户部门和信息通信技术科并且能够根据需要在优先事项和可用资源之间进行权衡取舍的人，可发挥重要的推动作用。	已接受 目标日期 2012年6月	将编制中期总体计划。正在进行。	未完成

年度报告——技术合作局（2011年6月）

建议编号	建议	秘书处的回复	秘书处行动计划/理由	目前状况
12	为了限制这种风险，不应像现在这样，将技术合作局目前行使的“受权采购者”的职责限制为在形式上适用严格的政府招投标程序，该职责还应依赖进行更好的价格分析。	未接受	在联合国系统和在技术合作局的采购科（PRO），根据竞标过程制定合同。原则上，不允许就投标价格进行谈判是不允许的。供应商需要根据投标文件中的规定提出肯定的最后报价。因此没有法律基础要求降低价格，这不符合投标进程，因为所有投标者可能都愿意降低成本或减少利润，这等同于拍卖。不过，有少许可情况能允许对报价进行谈判，例如： — 报价中载有招标文件没有要求提供的设备和服务； — 数量比招标文件中原先要求的数量略高可能导致批量打折。	被拒绝

13	<p>国际民航组织要想能够在技术合作局的技术合作活动中维持收支平衡点，就必须考虑：</p> <ul style="list-style-type: none"> — 确定技术合作收费率； — 行政和业务服务费用基金作为监督工具的可靠性； — 应开发哪些目前缺少的管理工具。 	已接受	<p>技术合作局没有采用一种真正的成本会计方法来确定执行一个项目给技术合作局产生的真实费用。由于没有采用这样一种方法，技术合作局在研究拟定一种新方法来确定拟适用的合适的管理费费率，以便完全回收行政和业务服务费用基金的直接和间接费用。</p> <p>正在开发一个新的项目组合管理 (PPM) 工具，处理诸如报告、风险和关键绩效指标之类的各种问题，以正确地衡量技术合作局的产出。</p>	已结束
14	<p>如果项目涉及到向国际员额指派政府工作人员，技术合作局应系统地确保通过在管理服务协议中插入合适的条款，使得工作人员此后不能向技术合作局提出任何权利主张，包括退休金；</p> <p>在所有情况下，这类合同只构成一个临时解决方案，国际民航组织应为这种做法设定一个时限，并避免这类合同自动续延（接受过审查的秘鲁和玻利维亚的项目，续期为三年）。</p>	已接受	<p>秘书处行动计划草案接受这项建议。</p> <p>国际民航组织添加了以下评论：“这类履行特定职能的人员是按照《特殊服务协议》任用的。根据该协议中的规定，从任何方面看，都不认为他们是国际民航组织的工作人员。此外，《特殊服务协议》的条款明确规定，这部分人员没有资格领取离职抚恤金。现有的《管理服务协议》和经修订的管理服务协议草案都包括有免责条款。修订草案进一步对此作了加强，规定协议终止或完成后，义务并不终止。”</p>	已结束
15	<p>国际民航组织应该：在扩充、延期或补充旧的《管理服务协议》时，纳入一条合同模板第17条中规定的免责条款，并于必要时，为此目的重新就协议进行谈判；</p> <p>定期检查和审查劳埃德职业责任保险合同的条款，并确保它们与发生的各种风险一致；</p> <p>更概括地说，对目前采取的责任保护措施合适性和力度进行法律评估。</p>	已接受	<p>现有《管理服务协议》和经修订的《管理服务协议》草案均纳入了免责条款。修订草案进一步对此作了加强，规定协议终止或完成后，义务并不终止。过去，某些国家对此表示不同意，要求去除这一条款。在与这些国家重新谈判时，外勤业务科将确保再次将该条款纳入协议中。</p> <p>职业责任保险是一种仅对采购承保的保险。采购科目前在准备通过招标，选取负责处理国际民航组织所有保险业务（不仅职业责任保险）的保险经纪人。采购科将向法律局提交保险经纪人的职权范围供其审查，并要求法律局参与评估所提交的标书。</p>	已结束

国际民用航空组织

第VI部分：秘书长针对外部审计员的报告的意见

秘书长针对外部审计员的报告的意见

建议编号	建议	秘书长的意见
财务分析（第 58 段至 68 段）		
1	<p>考虑到职工福利的变化对本组织债务的重要性和相对波动以及现阶段对“现收现付”没有造成问题，建议国际民航组织进行三年现金预测，以便更精确地预测财务需要。还建议国际民航组织注意行政和业务服务费用（AOSC）基金在 2012 年的绩效，以尽早发现潜在减损，寻找筹资办法。</p>	<p>每日监督现金进出状况，务使资金足够满足流动负债。目前没有用到的资金都存入短期存款。国际民航组织也每季向理事会提交工作文件，说明本组织目前的现金状况以及应收会费的现况。在必要时还将采取进一步适当行动。在现金可能短期不足的极少数情况下 — 2011 年曾发生过一次 — 周转基金被用来暂时弥补短绌。尽管如此，发生现金用罄的风险主要可能来自国际民航组织支出过度或大笔会费未按期缴款的情况。国际民航组织的开支完全根据批款数额作出。关于不支付会费的情况，值得指出的是，仅 5 个国家就共同承担了预算的 50%；16 个国家承担了预算的 75%。这些提供大笔预算的成员國中任何一个不缴付会费估计不会对本组织产生重大影响。</p> <p>大会第 A37-28 号决议规定，应每年对周转基金进行审查，以便决定是否需要为该年度或为下一年度增加额度。为了决定是否需增加额度，财务处在审查期间将对现金作出预测。因此，为了提高效率，只有在需要提高周转基金额度时才向理事会正式提交现金预测。</p> <p>关于行政和业务服务费用（AOSC）基金，为了改变不利的财务趋势，在 2011 年实施了若干具体措施，例如缩编工作队伍和收取登记费等。在 2011 年并将在 2012 年继续对基金业绩进行了密切监督，以便预计财务结果，并在需要时采取进一步措施。</p>

建议编号	建议	秘书长的意见
国际民航组织的预算状况（第 69 段至 98 段）		
2	<p>在 2014-2016 年三年期预算编制框架内，应采用更严格更透明的方法。包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> — 首先对由预算和分摊会费之外的资源供资的活动范围做出详细规定； — 在完成第一阶段预算编制之前，不对预算实际增长设定任何限制，而限制只用于成员国的分摊会费，因为其它资源根据定义都会变动。 	<p>这是一项合理的建议，我们会把外部审计员的观点告知理事会，以便在预算讨论期间对决策提供指导，即（1）首先应对预算付款的活动达成协议；（2）零实际增长原则应仅适用于成员国的分摊会费，而不应用于预算的大小；和（3）在编定预算大小和成员国的分摊会费后，应查明其他收入来源，以弥补预算赤字。</p>
3	<p>根据更清楚的预算结构编制下一个三年期预算，尤其是减少方案的数量，使预算更接近各个局处的实际工作（见下文航空运输局和空中航行局活动的讨论，其中显示预算理论和实际活动之间的差距）。这应采用简单、相关和可测量的绩效指标，没有这些指标，成果预算编制只流于形式。</p>	<p>将对下一个三年期预算的结构作出修改，并寻求理事会的批准。</p> <p>拟议的战略目标和预算模式将考虑到每一战略目标而非方案的作用并列入成果/阶段，这将随后解决就绩效指标提出的问题。</p>
人力资源（第 99 段至 126 段）		
4	<p>尽管有关顾问和个别包商的政策明确规定了可以聘用顾问的条件，但国际民航组织务使管理人员严格遵守这些准则。</p>	<p>内部审计科将每年进行审计，以确保各项准则得到遵守。</p>
5	<p>为加强人力资源部门的职能，应采取措施增加人力资源部门的人员数，将其人数比例提升至总人数的 3% 至 4%，这是通常类似大小组织的比率，并指派一名高级管理人员，专门负责人力资源部门，并向行政服务局局长负责。如果这项建议得到采纳，还应考虑对整个行政服务局管理层进行改组，特别是信息技术、语言、会议、大会和理事会秘书处等管理活动。</p>	<p>秘书长已经决定设立一个高级别管理职位来进行人力资源管理工作，目前正在查明在当前预算上可能作出的节省。此外，秘书长还同意在现有预算范围内在人力资源部门增设员额。</p> <p>也将考虑将这些增设的员额纳入下一个三年期的预算。</p>

建议编号	建议	秘书长的意见
信息和通信技术（第 127 段至 155 段）		
6	考虑到信息和通信技术部门占国际民航组织预算的比重（约占本组织经常预算的 11.5%），因此，在编制下一个三年期预算时，国际民航组织应实施预算和会计制度，以便更精确和可靠地追踪任何部门（信息和技术合作科、空中航行局航空运输局、财务处、地区办事处等）作出的信息和通信技术支出。	将强化使用在 Agresso 中具体为信息技术的支出建立的帐户。
7	在编制下一个三年期预算时，关于信息和通信技术职责，国际民航组织需要重新评估国际民航组织人员与顾问人数之间的比例，以便最佳地确保可持续地控制主要信息和技术合作职能，而将其余任务外包或交由顾问处理。	信息和通信技术科正在最后拟定国际民航组织的信息和通信技术总计划。这项计划将送交 SMG 批准，并将在编制下一个三年期预算的工作中列入审议。
8	确保妥善控制和加强本组织信息和技术合作职能安全的唯一手段是更好地对需求进行规划，并将最大项目的预算资源移交给信息和通信技术科，从而将信息系统项目置于为管理它们而具体设立的结构之内。	国际民航组织设立了信息管理委员会（IMC），以便监督本组织各种信息管理事务。在信息管理委员会（IMC）下，已经设立了信息和通信技术项目管理小组，以便协调整个组织的信息技术项目。
9	一旦国际民航组织信息和技术合作总计划编制完成之后，秘书长办公室将提请理事会对其进行审核通过。鉴于目前的组织系统，信息和通信技术科对中央和地区办事处的权力有限，关于信息和通信技术项目和实施，并根据意见 4 中建议的上层管理的重组，应使信息和通信技术科向适当级别的管理人员负责。	信息和通信技术总计划将在 2012 年底编制完成，并将在理事会 2013 年春举行会议期间供其参考。 关于为信息和通信技术事务设立高级别管理员额的问题，秘书长已经决定设立一个员额，以便监督行政服务局内的信息管理和一般行政处。

建议编号	建议	秘书长的意见
对空中航行局和航空运输局的审计（第 156 段至 224 段）		
10	国际民航组织各个项目的推广，诸如 IKS N 项目，虽然正处于发展过程中，但国际民航组织仍可据此对组织内部的一部分业务活动服务方面获得更实际的信息（尤其是对文件进行优化或对信息系统进行提升）。如有必要，国际民航组织可推广使用这些工具，提请理事会跟进战略目标的实施情况，最终替代原先从未得到落实的“关键绩效指标”（KPI）概念，到使用“预期成果”这一新概念。	国际民航组织将继续在本组织推广使用知识共享网络（IKSN）。这个网络配合全球航空安全计划（GASP）和全球空中航行计划（GANP）等高级别规划文件以及就每一战略目标向理事会提交的会期文件将提供理事会所需的信息，使之确保本组织的工作继续满足各国的需要，同时与预算中预期的成果取得一致。
11	预算结构应当尽量简化，同时必须遵守财务条例，使方案和项目数量降低到符合财务条例的要求（第四条），为此，如果可能的话，最好避免出现多个部门同时负责同一个方案的情况。关于各个项目，由于这些项目大都是低级别的方案管理项目，因此必须保持一定的灵活性，它们不应在预算文件中披露，而应将每一方案在三年期内的预期成果列表说明。	请参看秘书处就建议3作出的回应。
12	为了在下一个三年期预算制定时进一步简化信息，确保预算与真实情况相符，空中航行局应当减少三大战略目标下的方案/项目数量，以便减少预算和实际活动之间的差距。	请参看秘书处就建议 3 作出的回应。鉴于拟议的预算将根据职能编制，这将解决预算和实际活动之间存在差距的问题。 为预算拟议的新框架将使空中航行局和航空运输局能在预算中适当反映它们进行的所有活动。
13	在制定下一个三年期预算时，考虑到较高的专业人员（不在预算内）比例，最好应当更准确和透明地预估实际工作人员数量，从而完成工作任务。	目前一些活动已由预算外资源提供。这包括大量“自愿”资源，如借调人员，以及“结转”资金。这两项资金来源在草拟预算时都无法作出实际预测。 将定制知识共享网络（IKSN）报告，以便对此事提供更大的透明度。预期目标日期是 2012 年第三季度末。 目前在预算每一方案内列入‘顾问/外包’项目的作法将继续维持。

建议编号	建议	秘书长的意见
14	<p>针对空中航行局和航空运输局的预算外资金情况，我们提出如下几项建议：</p> <ul style="list-style-type: none"> — 重新对这两个办事处创收性活动以及由第三方支付差旅和活动费用进行审查，避免（与培训中心和航空服务提供商）出现利益冲突。为此，秘书长任命的道德检察官的决定可能有所助益； — 鉴于机读旅行证件方案的重要性日增，应重新考虑该方案的资金情况，建议在下一个三年期预算中将其记入经常预算，给予拨款，其数额相应于秘书处的工作所需； — 在制定下一个三年期预算时，应注意将分摊会费用于国际民航组织的优先行动，鉴于预算外资金的不稳定性，建议将该部分资金用于不需要长期稳定的行动。 	<p>道德操守官员已获任命并已开始工作。他将做到在对国际民航组织所有工作人员提供的强制性培训中纳入利益冲突问题，并将提供有关处理这项问题的相关指导。所有局处都有责任避免发生利益冲突的情况。</p> <p>关于机读旅行证件：</p> <p>经常方案预算目前每年为 1.00 P4、0.50 G8 和 0.25 G5 提供经费以及大约 100,000 美元的非人事费（差旅费、会议和顾问费），认为实施机读旅行证件活动的收入会多于所需提供的人事费和非人事费。专门为机读旅行证件方案增聘的 1.00 G7 和两名顾问（特别服务协定）也由创收活动供资。在编制下一个三年期预算期间，将根据新的机读旅行证件方案战略，重新审议机读旅行证件方案的供资选项。</p> <p>关于供资的优先次序问题：</p> <p>以往的经验显示同时利用经常预算和预算外资源资助工作方案的进程能够得到有效管理。此外，在若干其他建议下采取的行动有助于提高理事会整个进程的能见度和透明度。</p>
对辅助创收基金的审计（第 225 段至 252 段）		
15	<p>建议理事会最好就秘书长提出的建议，起草一份财务条例以排除任何与辅助创收基金活动相关的模糊点，不论是在收入还是在支出方面。总之，理事会应该要求秘书长建立一份综合文件，明确定义辅助创收基金的目标、政策和规定。</p>	<p>财务条例并非巨细靡遗并且不可能包含所有可能在未来出现的商业机会。然而，应该指出，活动清单只有指示性的作用，而非包罗所有事项。</p> <p>将编制创收活动的管理条例，其中也将包含资金的会计准则。</p>

建议编号	建议	秘书长的意见
16	理事会可以要求秘书长为其职能部门确定某些从各自活动中产生的辅助创收目标。可按月监测这些目标取得的成就。	根据创收活动已经实施的新问责结构，行政服务局将承担达到创收活动收入目标的责任。根据创收活动的新管理结构，每月将与行政服务局的指定联络人举行会议审查各项收入目标。
17	按照内部审计员 2009 年的建议，最好建立一个创收活动的单一业务计划，这样可以在将来使预算预测更详细和更准确。外部审计人员在审计过程中建议的，于 2011 年 11 月 1 日由秘书长决定的重组，要把所有能够对辅助基金产生帮助的单位（即营销方面的创收活动单位，出版方面的 RSED 部门，和会议服务的 COS 部门）重组到统一的机构管辖（行政服务局），应该会简化这一过程。	将为下一个三年期编制单独的业务计划。
18	考虑到这个相对的失败，最好考虑将不属于本组织核心活动的某些职能外包，重新调整国际民航组织“正常”工作岗位上的人员，不论其是何种身份。这样看来，在当前报告和 RCGT 技术研究分析基础上，考虑到国际民航组织提供的工资和合同的限制，理事会可以要求秘书长建议一个更有效的内部组织和业务机构。这可能表示能把辅助创收基金承担的许多工作逐渐转移给外部人员。	根据新实施的创收活动结构，已决定结合内部核心人员和外包作为创收活动服务模式。因此，目前正在确定每项创收活动的核心人员并在探索在本地合同条件下与外部人员和/或服务供应者合作的可能方案。
19	为了避开目前的模糊点，国际民航组织最好更新协议，以便于明确国际民航组织仍然是一个非营利性的拥有正常活动的国际组织这一事实，可以自由支配其总部建筑，包括当其自身不需要使用会议大厅时，其可以通过租赁会议大厅获益。	这项要求已提请加拿大当局注意。
20	可以确认，最初的目的是实现有竞争力的成本机制，尤其在人员方面，国际民航组织这样的组织难以达到这样的目标，中长期应该考虑逐步外包的相应活动。	见建议18。

建议编号	建议	秘书长的意见
利马地区办事处（第253段至268段）		
21	一方面拉丁美洲民航委员会的发展，另一方面是GREPECAS 的发展和技术合作的三个区域方案，两者的对比会鼓励利马办事处继续让越来越多的该地区的国家政府参与国际民航组织所指定的目标。	拉丁美洲民用航空委员会(LACAC)与国际民航组织之间签订的实际谅解备忘录正在帮助减少拉丁美洲民航委员会重复进行国际民航组织的项目进行的工作。三个地区技术合作方案和新的加勒比/南美地区规划和实施小组（GREPECAS）的结构旨在执行南美地区办事处协调和督导进行国际民航组织目标时加强各国间的整合和承诺。
南美技术合作项目（第 269 段至 344 段）		
22	<p>外部审计员建议为 2010 年 1 月 29 日的备忘录编制增编，澄清关于实施技术合作项目方面的规定，以及实施合并的范围（仅仅为区域项目，或者所有项目一致处理），以便消除任何解释方面的疑惑，并定义外勤官员向技术合作局和地区办事处主任负责的简单规定。</p> <p>最后并且尤其重要的是，在遵循技术合作经济平衡管理原则的同时，为技术合作局分配国际民航组织其余机构享有的优先级。</p>	<p>2010 年 1 月 29 日部门间备忘录的增编于 2011 年 3 月 31 日得到秘书长的核准，其中对技术合作局局长、地区主任和技术合作官员（TCOs）在执行技术合作方案中的作用作出了必要澄清。在编制这份增编时与所有有关各方进行了协调。随后，在国际民航组织总部对所有技术合作官员进行了在职培训。进一步讨论和澄清又对加强划分技术合作局官员和技术合作官员在查明、制定、执行、监督和评价技术合作项目方面的责任和义务达成了综合结论。对地区办事处手册作出了修订，以便反映各项商定的原则。</p> <p>此外，技术合作局局长于 2011 年 5 月 3 日向所有地区办事处发布谅解备忘录，对聘用外勤专家以及划分相关责任提出了具体指示。</p>
23	现在对现有项目提出意见已为时过晚。但是，未来国际民航组织在伙伴民航局提出更加政治性而不是技术性的要求应该更为警惕。	执行技术合作局的项目受到本组织无法控制的因素的影响，包括依照本国优先项目为发展民用航空提供资金的政府改变要求。根据联合国的任务授权，国际民航组织应全力满足政府的要求，例如时间表的改变等，只要完整性和项目的成果不受到影响。

建议编号	建议	秘书长的意见
24	<p>今后，国际民航组织应该拒绝接受与其项目目标无关的费用，即便是通过技术合作项目途径要求支付的费用。</p>	<p>审计报告中提到的付费是在为该两个项目提供资金的政府要求下作出的。无关的付费已经停止并已偿还给该项目，这已显示在这两个项目的财务报表中。根据 ISO 9001-2008 执行和认证程序进行的审查也显示技术合作局管理部门已经执行了这项规定。</p>
25	<p>应该重新认真评估外勤服务人员条例遵守情况监督机制，不论是在总部层面，还是在地方层面，以便在未来不会违反国际民航组织外勤服务人员条例的规定进行招聘。</p> <p>关于延长 Gamarra 先生合同的决定并基于外部审计员提供的信息，秘书长本应该把问题提交给理事会，因为理事会在 1992 年确定了外勤服务人员条例，其中禁止外勤人员兼任第三方机构的职责。</p>	<p>审查国际民航组织外勤服务人员条例第六版的工作已经完成，确保外勤人员的服务条件符合国际民航组织服务守则和国际民航组织工作人员细则和条例以及联合国共同制度，在每日业务中反映出最好做法。ISO 9001 的实施将在 2014 年推广到外勤人员科。已经开始对 ISO 的认证做出准备，其中涉及对外勤服务人员规则（FSSR）、国家人员项目手册、外勤人员指导和技术合作管理手册内的所有相关业务进程进行全面审查。已对外部审计员提出的加强总部和地方阶层监督进程的建议作出考虑。</p>
26	<p>外部审计员建议国际民航组织注意扩大独立专家的范围，因为合同审批中涉及独立专家的责任和名誉，同时应注意定期更新这些独立专家的委任。这些专家应该定期接受评估。</p>	<p>技术合作局持续设法扩大国际征聘专家名单（专家名册）。外勤人员科持续通过不同行动和手段（例如宣传光碟）设法寻找可能应聘的新人选。</p> <p>专家定期受到技术合作局和接受实体的评价，并在必要时得到地区办事处的配合。</p> <p>不过，应该注意到，由于采购设备和技术合作局提供的服务的复杂性，一旦在一个项目或采购的初始阶段雇佣一名专家，一般在项目执行和采购的整个期间都会继续聘用这名专家，以便保证项目的持续性，特别是技术的效率。</p>

建议编号	建议	秘书长的意见
		<p>此外，在不同的采购项目使用相同的专家则必须严格规定他们的专门知识是必需的。专家本身就代表了以往为国际民航组织进行采购和执行项目累积的经验教训，也是组织进程的资产，基于以往项目得到的经验教训，他们能使项目取得更大成功。在以批量采购的物品不同项目中，使用相同专家会增加国际民航组织在历史数据和经验教训方面的知识，包括关于问题和风险的数据以及行之有效能用于未来项目或采购的技术。</p>

—完—

