



工业发展理事会
 第四十三届会议
 2015年6月23日至25日，维也纳
 临时议程项目4(b)
 工发组织的财务状况，包括未用经费余额

方案预算委员会
 第三十一届会议
 2015年5月27日至29日，维也纳
 临时议程项目5
 工发组织的财务状况，包括未用经费余额

对财务管理框架的改进

总干事的提议

按照财务条例第6.3和6.4条，总干事谨提议设立两个特别账户：**(a)**核心活动自愿捐款特别账户和**(b)**主要资本投资基金。本报告载列特别账户的用途和限额。此外，报告中纳入关于根据工发组织目前的财务条例处理未用经费余额的标准做法的提议，以供决策机关审议。

目录

	段次	页次
一. 导言	1	2
二. 核心活动自愿捐款	2-16	2
三. 主要资本投资基金	17-37	3
四. 关于处理未用经费余额的标准做法	38-51	6
五. 需请委员会采取的行动	52	7

为节约起见，本文件仅作少量印发。敬请各位代表自带所发文件与会。



一. 导言

1. 按照财务条例 6.3 和 6.4, 总干事谨提议设立两个特别账户: (a)核心活动自愿捐款特别帐户, 以便利接收、管理和使用核心活动自愿捐款, 以及(b)主要资本投资基金, 作为筹资机制确保对重大资本投资或资本置换的供资。本报告描述特别账户的用途和限额。此外, 报告中纳入关于根据工发组织目前的财务条例处理未用经费余额的标准做法的提议, 以供决策机关审议。

二. 核心活动自愿捐款

2. 大会第十五届会议欢迎工发组织前途(包括方案和资源)问题非正式工作组题为“战略指导文件”的成果文件(IDB.41/24), 并核可其中所载的管理标准相关建议。该文件题为“管理财力资源”的第 14 段特别提出下列建议:

“2014-2015 两年期期间, 秘书处将提交一份全面报告, 介绍新的和有创意的潜在资金来源, 包括调动国内资源, 使自愿捐款, 包括成员国、基金会、私营部门和个人的自愿捐款能够根据既定标准拨给经常预算。”

3. 为回应上述任务规定, 以下段落重点介绍允许将自愿捐款拨给核心活动的监管框架。一旦必要的工具到位, 便可启动下文概述的资金调动战略, 以落实这一方法。

4. 《联合国工业发展组织章程》第 16 条规定, “在不违反本组织财务条例的前提下, 总干事可代表本组织接受对本组织的自愿捐款, 包括各国政府、政府间组织或非政府组织或其他非政府来源给予本组织的赠款、遗赠和补助金, 但此种自愿捐款所附的条件必须符合本组织的目标和政策。”因此, 允许接受通常由经常预算供资的核心活动自愿捐款。实际上, 成员国在决定资助变革和组织振兴方案时已经实施了这一选择方案(GC.13/Dec.15 号决定提及)。

5. 自愿捐款可以帮助为没有时间限制或能够增减规模的核心活动提供资金。此类捐款将根据收到的数额扩大核心活动的范围。

6. 财务条例 6.3 介绍了这方面的适用工具: “总干事可设立信托基金、储备金和特别账户, 并通过方案预算委员会向理事会提出报告。此种基金和帐户应按照本条例的规定管理。”按照这些规定, 为了将利用自愿捐款为核心活动提供部分资金这一概念制度化, 总干事谨此通过方案预算委员会向理事会报告设立一个有关该主题事项的特别账户。

7. 此外, 应遵守财务条例 6.4: “对每种信托基金、储备金和特别帐户的用途和限额均应予以明确规定。如实现信托基金、储备金或特别帐户的用途所必须, 总干事可颁布特别财务条例来管理这类基金及账户的使用, 并就此通过方案预算委员会向理事会提出报告。”根据上述条例, 对特别账户作了如下规定。

核心活动自愿捐款特别帐户

用途

8. 核心活动自愿捐款特别帐户的用途是便利因资金限制不能完全由经常预算供资的核心活动自愿捐款的接收、管理和使用。

限额和管理核心活动自愿捐款特别帐户的使用的特别财务条例

9. 由核心活动自愿捐款特别帐户供资的活动及其与本组织主要方案和各项方案的关系以及预期捐款数额均应在方案和预算文件中予以描述，并专门列为一章。大会核定两年期方案和预算时规定，总干事有权将该特别帐户的资金用于以此种方式核准的活动。

10. 活动的执行仅限于该特别帐户所收捐款的范围。核心活动自愿捐款特别帐户的使用情况应作为财务执行情况报告的一部分，通过委员会向理事会提出报告。该特别帐户也应在本组织的财务报表中报告，并作为年度审计的一部分接受外聘审计员的审计。

11. 收到对特别帐户的捐款时应向捐助方提供适当的确认。不应向个人捐助者另作任何说明。

12. 在核定方案和预算范围内，特别帐户的任何未支配余额仍可用于下一个两年期的各项活动。

13. 特别帐户持有额所得利息将予以保留。

14. 在所有其他方面，本组织相关财务条例和细则应予适用。

15. 作为 2016-2017 两年期的过渡措施，即在核心活动自愿捐款特别帐户的设立阶段期间，如果没有可靠的估计数以供列入方案和预算，总干事将在本两年期通过委员会向理事会报告特别帐户所收自愿捐款的进展情况，以及根据 2016-2017 年核定方案和预算中的各项方案，将所收资金拨给各项活动。

向成员国、基金会、私营部门和个人征求核心活动自愿捐款包括调动国内资源的筹资战略

16. 在确定具体的供资差距及其与本组织主要方案和各项方案的关系之后，按照上述方案和预算文件的规定，总干事将设立一个部门间工作组，其任务是与核心活动自愿捐款特别帐户的潜在捐助者协商，并拟订一项资源调动战略。总干事将根据工发组织前途（包括方案和资源）问题非正式工作组上文引述的建议，报告这些活动的成果。

三. 主要资本投资基金

17. 传统的经修改的联合国现金制预算编制方法的一个严重缺陷是，缺乏适当机制来确保对重大资本投资或资本置换的供资。这些活动需要大笔现金支出和两年以上的资金保证。因此，这类资本投资不能在本组织两年期预算周期范围内进行妥善管理。
18. 一些组织采用了某种特别账户，用作资本投资基金。
19. 国际原子能机构（原子能机构）理事会于 2009 年设立了大型资本投资基金，以此作为储备基金。原子能机构《2010-2011 年计划和预算》（GC(53)/5，第 140-146 段）描述了这项安排的详细情况。
20. 全面禁止核试验条约组织（禁核试组织）筹备委员会适用一项财务条例 (7.2)，其中规定，“应设立一资本投资基金，每年用作安装和改进（资本投资基金安装工作部分）以及国际监测系统台站/设施长期维持运作（资本投资基金维持运作部分）的预算项目应贷记该基金。”
21. 由管理问题高级别委员会财务和预算网设立的联合国系统资本预算编制工作组在其 2009 年 1 月 19 日的报告（CEB/2009/HLCM/FB/2 号文件）中得出结论，“8 个组织（32%）出台了某种形式的资本预算编制政策，并且明确采用了这一做法/概念的变化形式。”管理问题高级别委员会近年来没有提供此项调查的最新情况。
22. 为了确保为维护基础设施（最主要是企业资源规划系统）提供资金，工发组织将极大地获益于主要资本投资基金，该基金可以效仿原子能机构的做法。
23. 初步估计表明，为了微调和开发企业资源规划系统，以跟上技术进步的步伐，2016-2017 年将需要再投资 150 万欧元，而 2018-2019 年则应进行重大升级，估计费用为 500 万欧元。除常规维护费用外，信息技术基础设施平均每年还需投入 100 万欧元。
24. 为了不会或多或少地给两年期预算带来负担，并能够为今后的此类投资积累资金，可设立主要资本投资基金，作为财务条例第 6.3 条规定的特别账户。
25. 该基金的拟议用途和限额以及产生支出的权限列示如下。

主要资本投资基金

用途

26. 主要资本投资基金提供一个供资机制来确保对重大资本投资或资本置换的供资，在这种方式下，一次性或不常见的重大支出不会对经常预算水平造成重大扭曲。

限额和管理主要投资基金的使用的特别财务条例

27. 将按照财务条例 6.3 作为一个特别账户设立主要投资基金。
28. 主要投资基金将由经常预算拨款和理事会可能确定的任何其他来源提供资金。主要投资基金愿意为基金所涵盖之目的接受预算外（自愿）捐款。
29. 总干事将动用主要投资基金的经费，按照工发组织财务条例和细则进行重大资本投资。
30. 决策机关将在既定方案和预算核定程序框架下审查主要投资基金的使用情况，以便除其他外，在考虑所收到或认捐的预算外捐款用于支付基金涵盖的项目、执行率，以及因环境或优先顺序变化而调整资本投资时间表等因素之后，在经常预算范围内确定基金结余是否充足以及所需拨款的数额。
31. 在核定方案和预算范围内，主要投资基金的任何未支配余额仍可用于为今后的投资提供资金。
32. 基金将留存基金持有额所得利息。
33. 主要投资基金也应在本组织的财务报表中报告，并作为年度审计的一部分接受外聘审计员的审计。
34. 主要投资基金将留存经常预算的节余（两年期终了时实际支出后的现金结余），以向该基金下符合资格的项目供资。
35. 2016-2017 两年期对主要投资基金的供资如下：
 - (a) 将截至 2015 年 12 月 31 日变革和组织振兴方案基金的未付余额划拨给主要投资基金；
 - (b) 预算外捐款，在积累基金使用方面的一些经验之前无法估计预算外捐款的数额；
 - (c) 在 2015 年 12 月 31 日有现金结余的情况下，来自 2014-2015 年经常预算的两年期期末节余。
36. 主要投资基金的供资项目将按照下列标准进行评估；这类项目：
 - (a) 属于势在必行的优先事项；
 - (b) 使用寿命超过一个财年；
 - (c) 其整个寿命期拥有的总值为 20 万欧元或更多；
 - (d) 在性质上属于重大基础设施（如建筑、主要信息技术系统以及企业资源规划系统等其他基础设施）；
 - (e) 属于一次性或不经常的重大支出，将对经常预算执行部分的数额造成重大扭曲。可以在数年里提供部分付款/分期付款，以避免任何一段时期经常预算的供资需求达到峰值。

37. 将努力逐年累计主要资本投资基金的充足结余，以便能够支付所涵盖项目的适当费用。在这种方式下，为了支助主要资本投资基金，经常预算范围内两年期所需拨款的任何急剧差异应当尽可能抹平。

四. 关于处理未用经费余额的标准做法

38. 总干事向大会第十四届会议提交的报告（GC.14/18）描述了在未用余额分配方面的监管框架、历史和以往做法，并建议在某些方面可利用未用余额加强工发组织的方案。2011年12月大会第十四届会议“鼓励成员国考虑自愿放弃其在未动用经费余额中所占份额以便加强工发组织的方案”（GC.14/Dec.14号决定）。

39. 在提交大会第十五届会议的GC.15/14号文件中，总干事报告了2014年1月1日可用于分配的未用经费余额的数额。该报告还介绍了在自愿放弃的份额中有可能加以利用的方面的最新情况。在GC.15/Dec.13号决定(h)段，大会再次鼓励成员国考虑自愿放弃其在未用经费余额中的份额，以便加强工发组织的各项方案，并（或）用于为保留办公室空间提供经费。

40. 在会期文件方面，2011年5月11日印发的会议室文件PBC.27/CRP.5对这一问题作了全面的法律和历史概述，其中包括一份附件，载有大会以往就未用余额所作决定和决议的案文。大量文件和决策机关在届会期间的讨论范围表明，这一议题花费了成员国和秘书处的大量时间和资源。为了精简决策机关今后的会议议程并减少文件需要量，总干事谨通过委员会向理事会提交其关于处理未用经费余额的标准做法的提议，具体如下：

定义

41. 未用经费余额被定义为经常预算经费和实际支出之间的差额。这些余额是由于在某一两年期内成员国未缴纳或拖延缴纳分摊会费而产生的，导致核定方案的执行不足。

42. 未用余额的使用受财务条例管辖，在财务条例中，这些余额被称为未支配余额。财务条例4.2(b)和(c)特别规定，未支配经费余额应按成员国分摊会费的比例（即按各自的分摊比额）贷记各成员国。只有那些已全额缴纳这些贷记额所涉两年期的分摊会费的成员国才有资格得到这些贷记额。

43. 尽管相关财务条例没有作任何区分，但应付给成员国的未用余额有两个截然不同的来源。

收取上一两年期的欠款

44. 一些成员国在不同的两年期及时支付分摊会费方面受到阻碍。当这些成员国能够再次履行其财政义务时，最终在多年期付款计划框架下付清欠款。这些缴款是工发组织在付款所涉两年期之后收到的。在缴款仍未付清之前，总干事别无选择，只有削减核定方案，以免危及本组织的财政稳定。

45. 在收到拖欠付款后，按照上文提到的财务条例，这些款项需要返还成员国，除非各成员国另有决定。决策机关一再鼓励成员国决定允许将这些未用余额用于不同的活动，但强调应出于自愿。

两年期终了时的现金结余

46. 两年期终了时，所收分摊会费和其他收入的现金数额可能超过支出数额（即付款和未清承付款）。

47. 两个主要原因可能导致现金结余：(a)无法预测或较晚（但仍在两年期内）缴纳分摊会费，或(b)执行核定方案时获得的结余。

48. 现金结余一直是健全财政管理的结果，即减少不能按时收取分摊会费的潜在风险，或实际上产生了真正的结余。

处理未用余额的拟议标准做法

49. 一旦确定了可分配的数额，将通过印发情况说明，列出各自所占份额，向成员国报告收取上一两年期欠款的情况。与此同时，这一类别下的未用余额将划拨给核心活动自愿捐款特别帐户。

50. 任何成员国若无法自愿放弃其在收到的上一两年期欠款中未用余额的份额，则将在印发情况说明后 30 日内向秘书处通报该情况，说明对其份额的处理请求。

51. 两年期终了时的任何现金结余将划拨给主要资本投资基金，作为财务结算的一部分，因此不会成为未用余额的一部分。欲了解更多详情，请参阅本文件描述主要资本投资基金的第二节。

五. 需请委员会采取的行动

52. 委员会不妨注意到本文件所述两个特别账户的设立，并建议理事会核可处理未用余额的拟议标准做法。