



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务署
执行局

Distr.: General
29 June 2017
Chinese
Original: English

2017 年第二届常会

2017 年 9 月 5 日至 11 日，纽约

临时议程项目 15

联合国资本发展基金

资发基金业务准备金的审查

摘要

回顾资发基金理事会(现称执行局)第 79/21 号决定指示资发基金设立和维持不少于其项目承付款 20%的业务准备金，本文件建议为设立和维持经常(核心)资源和其他(非核心)资源采用一种新的方法，以确保资发基金维持适当金额的流动资金。

2016 年，由于资发基金业务性质不断变化，且根据联合国审计委员会提出的建议，管理层对设立和维持业务准备金的方法进行了审查。现行方法涵盖经常资源的业务准备金，但不适用于其他资源。尽管资发基金的活动及其供资结构自 1979 年以来发生了重大变化，但业务准备金的计算公式并没有更新。特别是，现行计算方法没有适当反映资发基金方案编制模式及其风险管理框架的变化，也没有适当反映它在业务和供资能力上发生的变化。

本文件介绍了对第 79/21 号决定所设且自 1979 年以来一直在采用的计算方法进行审查的情况。

本文件载有资发基金管理层就经常及其他资源充足业务准备金的适当计算方法问题提出的各项建议。

在对替代方法进行审查的基础上，资发基金建议采纳本报告第三章(“为计算资发基金经常资源业务准备金额度建议的方法”)和第四章(“为计算资发基金其他资源业务准备金额度建议的方法”)所述经常资源及其他资源业务准备金计算公式。



决定要点

执行局不妨：(a) 回顾资发基金理事会(现称执行局)第 79/21 号决定，理事会在该决定中批准了确定业务准备金的现行计算方法；(b) 表示注意到管理层本次对资发基金经常及其他资源业务准备金进行的审查，这次审查是在进行独立分析以便对资发基金业务准备金计算替代方法进行评估的基础上进行的；(c) 批准资发基金管理层提出的计算经常及其他资源业务准备金额度的公式；以及(d) 要求将利用修订后的计算方法得出的结果纳入 2018 年开始的资发基金综合预算中。

目录

章次	页次
一. 导言	4
二. 业务准备金的由来及资发基金方案模式和核算框架的变化	4
三. 建议为计算资发基金经常资源业务准备金额度采用的方法	6
四. 建议为计算资发基金其他资源业务准备金额度采用的方法	6

一. 导言

1. 本报告系按联合国审计委员会在 2014 年提出的审计建议编写而成，建议要求资发基金修订其准备金计算方法，以缓解与费用分摊和信托基金有关的支出相关风险、结构性风险和负债风险。针对这一要求，资发基金在 2016 年对其业务准备金进行了审查。
2. 本文件介绍了对资发基金业务准备金现行计算方法的审查结果，并指出，该计算方法是根据理事会(现为执行局)第 79/21 号决定设立的，仅适用于经常资源。
3. 在简要概述资发基金业务准备金的由来并对资发基金自 1979 年以来的方案模式、核算框架以及业务和供资能力的主要变化进行分析之后，本文件对独立外部顾问为计算资发基金经常及其他资源业务准备金而提出的建议方法进行了探讨。
4. 资发基金采用了《开发署 2014-2017 年综合概算》(DP/2013/41)用到的“经常资源”和“其他资源”的定义。

二. 业务准备金的由来及资发基金方案模式和核算框架的变化

5. 自设立以来，资发基金一直按以下准则执行其帮助最不发达国家实现包容性增长的任务授权¹：
 - (a) 撬动和释放国内公共和私人资源以促进本地发展；
 - (b) 促进发展普惠金融(包括数字金融)，将其作为实现减少贫穷和实现包容性增长的关键推进手段；以及
 - (c) 示范在首都城市以外实施金融本地化如何加快本地经济增长，促进可持续且具有气候抵御力的基础设施开发，以及增强地方社区的权能。
6. 资发基金主要由各国政府、多边机构、国际组织、基金会和私营部门自愿供资。收到的捐款形式为经常(核心)资源和其他(非核心)资源。出于现金和投资目的，经常资源与其他资源合在一起；不过，每笔捐款和支出都在项目或方案财务记录中单独记账和分开核算。
7. 针对经常资源活动，理事会授权资发基金按部分供资制进行管理，以便能够按预期收入批准其各项方案活动。

¹ 大会第 2186 号决议，1966 年 12 月 13 日。

8. 正如为了执行《国际公共部门会计准则》而在 2012 年增订的资发基金《财务条例和细则》²所概述的，业务准备金用于抵偿和应对以下风险(仅适用于核心资源)：

- (a) 资源的下行波动或短缺；
- (b) 现金流不均匀；
- (c) 实际费用比规划概算高或在交付时出现波动；以及
- (d) 导致资发基金在编制方案时已经承诺的资源出现损失的其他意外情况或责任。例如，出现欺诈风险；供资伙伴年年认捐的现金捐款时间安排不详；由于外汇汇率波动导致以美元计价的捐款价值波动；收入减少加上无法及时按比例减少行政支出。

9. 目前，资发基金仅设有针对核心资源的业务准备金。第 79/21 号决定指示资发基金设立和维持不少于其项目承付款 20%的业务准备金。自 1979 年以来，资发基金一直用这种方法设立和维持应对经常资源相关风险的业务准备金。尽管资发基金自 1979 年以来已在业务和供资能力方面发生了重大变化，但一直没有对业务准备金计算公式和方法进行增订以反映这些变化。

10. 对于其他资源，资发基金《财务条例和细则》³第 5.07(b)条大大降低了与收入相关的风险，其中规定，资发基金必须在承付和实施规划活动之前收到捐款。然而，资发基金的非核心资源也面临欺诈风险等其他类型的风险；由于外汇汇率波动导致以美元计价的捐款价值出现波动；实际费用比规划概算高或在交付时出现波动；收入减少加上无法及时按比例减少行政支出；导致资发基金在编制方案时已经承诺的资源出现损失的其他意外情况或责任。

11. 在过去十年中，与经常资源相比，资发基金的其他资源在捐款数额和占比上均有大幅度提高。2006 年，虽然其他资源在总资源中占到 36.7%(其他资源为 810 万美元，总资源为 2200 万美元)，但这一比例在 2015 年提高到 78.5%(其他资源为 4560 万美元，总资源为 5800 万美元)。资发基金《财务条例和细则》规定，其他资源活动必须由资发基金全额供资，⁴这方面活动的增长将表明，资发基金为应对与这些活动有关的风险预留了应急准备金。不过，资发基金并没有得到执行局批准的、用于计算其他资源活动业务准备金的公式。本文件提出了这一公式。

12. 根据大会第 60/283 号决议的授权，资发基金从 2012 年 1 月 1 日起将其会计准则从《联合国会计准则》改为《国际公共部门会计准则》。因此，在提供内外

² 开发署《财务条例和细则》，2012 年 1 月 1 日（根据执行局第 2011/33 号决定编制）。

³ 开发署《财务条例和细则》，2012 年 1 月 1 日（根据执行局第 2011/33 号决定编制）。

⁴ 《财务条例和细则》第 10.04 条。

部财务信息方面，资发基金从先前所用经修正的收付实现制过渡到了权责发生制(按照《国际公共部门会计准则》要求)。执行《国际公共部门会计准则》将必然导致改变收支记账制度。

三. 建议为计算资发基金经常(核心)资源业务准备金额度采用的方法

13. 注意到理事会授权资发基金按部分供资制进行管理，以便能够按预期收入批准其各项方案活动，为计算经常资源业务准备金而建议的方法系基于以下公式：**经常资源业务准备金按方案和机构预算前三年经常资源利用现金流支出平均值的 50% 计算(相当于 6 个月)。**

14. 用建议的方法计算 2015 年核心资源业务准备金的实际费用，将得出 860 万美元的结果。用资发基金的现行公式，将得出 1240 万美元的结果，该方法要求全额供资的业务准备金不得少于资发基金项目承付款的 20%。

15. 在按照建议对现行计算经常资源业务准备金方法进行修改之后，准备金额度将作为本组织的支出功能而非资发基金的项目承付款予以确定。根据外部独立风险分析，资发基金认为，建议的方法能够更好地抵偿以下风险(仅适用于核心资源)：

- (a) 资源下行波动或短缺；
- (b) 现金流不均匀；
- (c) 实际费用比规划概算高或在交付时出现波动；以及
- (d) 导致资发基金在编制方案时已经承诺的资源出现损失的其他意外情况或责任。

四. 建议为计算资发基金其他(非核心)资源业务准备金额度采用的方法

16. 注意到根据资发基金《财务条例和细则》有关规定，其他资源必须全额供资，为计算其他资源的业务准备金建议的方法系基于以下公式：**其他资源的业务准备金等于支出风险准备金总额：三年的平均支出乘以 2%，再加上 40 万美元的或有负债风险固定准备金。**

17. 用建议的方法计算 2012 至 2014 年其他资源业务准备金的实际费用将得出 120 万美元的结果。