



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
2 December 2021
Chinese
Original: English

2022 年第一届常会

2022 年 1 月 31 日至 2 月 4 日，纽约

临时议程项目 13

联合国项目事务署

联合国项目事务署基础设施和创新可持续投资准备金

摘要

执行局在第 2016/12 号决定中支持设立一支种子资本基金，以利用项目署部分业务准备金为其授权领域中的初期投资项目提供定向资金。2018 年起，项目署依据财务条例 22.02(b)，在该条例规定的限制条件内开展种子资本活动，并于 2019 年根据同一条例正式设立了增长和创新准备金。

基础设施和创新可持续投资需进行年度估值，以满足国际公共部门会计准则的要求，而这会导致财务报表中的年度确认价值产生波动。此种确认价值的波动在两个财政年度之间可能相当显著。基础设施和创新可持续投资的此种价值波动使项目署面临无法遵守与增长和创新准备金相关的财务条例和细则的风险。

为消除基础设施和创新可持续投资的波动风险，项目署提议执行局批准设立一项指定准备金，用于基础设施和创新可持续投资的供资和估值，并提出了执行局最初核准的准备金数额水平。

除了使项目署能够满足相关要求外，通过将基础设施和创新可持续投资准备金从增长和创新准备金中分离出来，可以将所有财务影响反映在同一项指定准备金中，并可通过外部审查确认信息的准确性和真实性，从而改善基础设施和创新可持续投资工作方案的透明度和监督。

决定要点

执行局不妨：(a) 注意到关于项目署基础设施和创新可持续投资准备金的报告(DP/OPS/2022/2)；(b) 回顾项目署 2022-2023 年预算估计数(DP/OPS/2021/6)及



其附件，其中首次请求设立指定的基础设施和创新可持续投资准备金，并回顾行政和预算问题咨询委员会的报告(DP/OPS/2021/7)；(c) 欢迎项目署根据执行局第2021/21号决定第7段所述，对设立单独的基础设施和创新可持续投资准备金这一提议提供进一步评估和理由；(d) 批准修改项目署财务条例22.02，新增加一个(c)项，内容如下：“一项与执行局最初确定水平相一致的基础设施和创新可持续投资准备金，用于为基础设施和创新可持续投资倡议下的投资提供资金并记录投资估值。执行主任可根据初步批准，每年通过超额业务准备金增加供资。转款限额将限制在超额业务准备金的50%”；(e) 批准将基础设施和创新可持续投资准备金的最初水平定为1.05亿美元，这一水平的变化将通过执行主任的年度报告和年度已审计财务报表向执行局报告。

目录

章次	页次
一. 报告目的	4
二. 背景	4
A. 基础设施和创新可持续投资	4
B. 联合国项目事务署净资产	5
C. 增长和创新准备金	6
三. 基础设施和创新可持续投资准备金	7
A. 国际公共部门会计准则对现行准备金规则的要求和限制	7
B. 《项目署财务条例和细则》的建议修改	8
C. 基础设施和创新可持续投资的治理	8
D. 基础设施和创新可持续投资准备金的最初水平	9
E. 项目署净资产构成，已包含基础设施和创新可持续投资准备金	9
四. 结论	10
图	
图 1: 截至 2020 年 12 月 31 日的项目署净资产	5
图 2: 截至 2020 年 12 月 31 日的项目署净资产，已减去最低业务准备金和基础设施和创新可持续投资准备金	10

一. 报告目的

1. 执行局第 2021/21 号决定第 7 段请“项目署就设立单独的基础设施和创新可持续投资准备金这一提议提出评估和理由，在执行局 2022 年第一届常会上进行报告，并根据行政和预算问题咨询委员会的建议，请项目署于 2023 年 12 月试点阶段结束后对基础设施和创新可持续投资倡议进行全面评价，并在执行局 2024 年度会议上介绍评价结果”。
2. 对于设立单独的基础设施和创新可持续投资准备金这一提议的评估和理由，本报告述及有关决定的第一部分。

二. 背景

3. 请求执行局设立一项指定的联合国项目事务署基础设施和创新可持续投资准备金的提议最初在项目署 2022-2023 两年期预算估计数的附件二中提出，¹ 该文件已经过行政和预算问题咨询委员会审查。² 此项请求以先前所述的项目署净资产的结构和分配为基础，³ 并恰逢审议项目署业务准备金的最低限额，关于这一数额的最新公式已得到执行局第 2021/21 号决定核准。
4. 项目署有关业务准备金最低限额的新公式对净资产分配的其他要素产生了影响。同时，基础设施和创新可持续投资需进行特定的会计处理，这使其在财务报表中的确认价值产生波动。为确保基础设施和创新可持续投资倡议的稳定性并改善其透明度和监督(该倡议下的投资由项目署净资产供资)，提出了在更广范围内设立指定准备金的请求。下文介绍了进一步评估和理由。

A. 基础设施和创新可持续投资

5. 执行局在第 2016/12 号决定第 4 段中支持设立一支种子资本基金，以利用项目署部分业务准备金为其授权领域中的初期投资项目提供定向资金。
6. 2020 年 3 月，基础设施和创新可持续投资倡议正式启动并成为项目署治理结构中一个独立的业务单位，从而使项目署成为首个能够利用自身资产进行直接投资的联合国组织。2021 年 1 月，在芬兰政府的支持下，项目署在赫尔辛基设立了基础设施和创新可持续投资办公室，由一位助理秘书长担任首席执行官。执行局通过项目署执行主任和执行局主席在 2019 年 10 月的交流核准了上述事项。2021 年 9 月，执行局核可了项目署 2022-2025 年战略计划，⁴ 该计划重申了基础设施和创新可持续投资倡议是项目署的三个关键优先事项之一。

¹ DP/OPS/2021/6.

² DP/OPS/2021/7.

³ DP/OPS/2020/CRP.1.

⁴ DP/OPS/2021/20.

7. 根据项目署 2022-2025 年战略计划，基础设施和创新可持续投资办公室将寻求加大努力并加快步伐，吸引公私部门投资者的参与，合作扩大基础设施投资并考虑共同创造创新融资方案。项目署基础设施和创新可持续投资倡议将继续在三个重点关注领域推进：(a) 经济适用房；(b) 可再生能源；(c) 保健基础设施。

8. 基础设施和创新可持续投资倡议已利用项目署准备金直接投资于亚洲、非洲和拉丁美洲可再生能源和经济适用房领域的几个试点基础设施项目。作为项目的少数投资者，基础设施和创新可持续投资倡议发挥运营和咨询作用，为项目提供一系列服务，包括环境、社会和治理影响管理，与政府谈判以为项目获得权利、许可、各类激励措施和优惠，采购和后勤等。这些早期直接投资试点项目有助于基础设施和创新可持续投资倡议制定参与投资机制的机构办法，如与东道国政府和私营部门合作开展的特殊用途车辆项目。

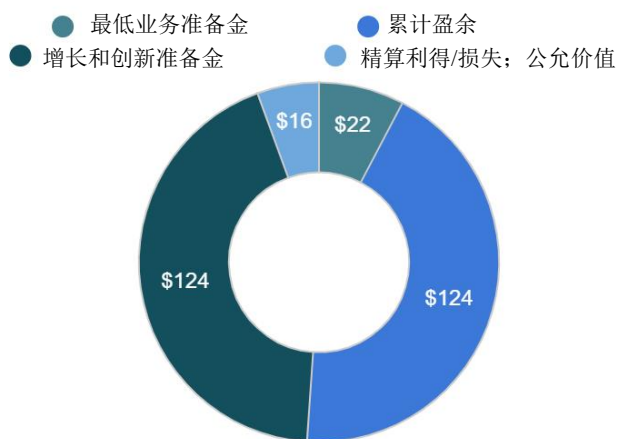
B. 项目署净资产

9. 净资产/权益是国际公共部门会计准则中使用的标准术语，指会计报告期期末剩余头寸(资产减去负债)，包括投入资本、累计盈余和赤字及准备金。净资产/权益可能为正数，也可能为负数。

10. 根据项目署报告，截至 2020 年 12 月 31 日的净资产总额为 2.87 亿美元。⁵在不使用 2021 年核准的最低业务准备金新计算公式的情况下，⁶ 该净资产总额的构成部分如下图 1 所示。

图 1

截至 2020 年 12 月 31 日的项目署净资产(百万美元)



11. 根据《项目署财务条例和细则》条例 22.02(a)，设立业务准备金是为了保证项目署持续运行的财务可行性和稳健性。业务准备金应得到充分供资，并以不可撤销且随时可用的流动资产持有。准备金仅限于补偿和处理以下情况：收入下行

⁵ A/76/5/Add.11.

⁶ 第 2021/21 号决定。

波动或缺；现金流不均衡；实际费用的增加高于计划估计数或项目费用的波动；以及导致项目署作出承付的资源出现损失的其他意外情况。

12. 同一条例的(b)项包括设立一项增长和创新准备金，投资于项目署未来的创收能力。该准备金的款项转入限额将定为超额业务准备金的 50%，高于执行局规定水平。如果转入额度超过超额业务准备金的 50%，须事先征得执行局特别批准。

13. 精算利得/损失和公允价值。国际公共部门会计准则要求披露直接计入净资产的交易，如离职后福利的精算损益以及投资的公允价值变动。

14. 累计盈余(《项目署财务条例和细则》规定的超额业务准备金)显示项目署历年业务活动产生的累计盈余和赤字，减去转入其他准备金(即超额业务准备金的余下 50%)后的数额。

C. 增长和创新准备金

15. 2019 年，项目署执行主任根据项目署财务条例 22.2(b)规定的授权设立了增长和创新准备金。⁷ 自那时起，增长和创新准备金为基础设施和创新活动等可持续投资提供了债权或股权投资，以促进对有助于实现可持续发展目标、具有社会包容性的大型基础设施项目的投资。增长和创新准备金下的投资组合由 2020 年设立的基础设施和创新可持续投资业务单位管理。

16. 根据财务条例和细则，增长和创新准备金的价值定为超额业务准备金的 50%。每年在项目署财务报表中计算其价值并向执行局报告。2020 年底，增长和创新准备金余额为 1.24 亿美元，占超额业务准备金的 50% (见上文图 1)。

17. 自 2019 年正式设立增长和创新准备金以来，项目署已对基础设施和创新可持续投资倡议下的 7 个项目投资 5 880 万美元(截至 2020 年 12 月 31 日)。2020 年 10 月，项目署从两个项目撤资并要求偿还共计 2 548 万美元的贷款、累计利息和管理费。截至 2021 年 10 月，项目署已收到利息和管理费，未清金额减少至 2 380 万美元。项目署针对这一未清数额计提了坏账备抵。基础设施和创新可持续投资的呆账拨备总额为 2 219 万美元，反映在 2020 年财务报表中。截至本报告起草时，该数额在部分偿还后已减少至 1 940 万美元。项目署继续与相关伙伴合作，以尽快收回资金。

18. 用于计算增长和创新准备金数额的公式基于如下假设，即准备金中所有资金均随时可用，且除基金投资外的任何用途都报告为对准备金的提取。然而，同时为基础设施和创新可持续投资提供资金会导致准备金价值波动，这从会计角度而言是一项挑战，因为增长和创新准备金为债权和股权投资提供资金，在某些情况下，这些投资的预期期限可达 20 年，且需根据国际公共部门会计准则进行年度估值。

⁷ 条例 22.02。在项目署账户内，可设立如下准备金：(a)[……]，(b) 增长和创新准备金，以供进行项目署未来创收能力投资。该准备金的款项转入限额将限于超出执行局规定水平的超额业务准备金的 50%。如果转入额度超过超额业务准备金的 50%，须事先征得执行局特别批准。

19. 与此同时，执行局 2021 年核准提高了通过现有净资产供资的业务准备金的最低要求，减少了可用于增长和创新准备金的资金数额。

20. 因此，目前为基础设施和创新可持续投资倡议下的债权或股权投资提供资金的增长和创新准备金在报告基础设施和创新可持续投资方面不再适合。

三. 基础设施和创新可持续投资准备金

21. 作为私营部门的可靠伙伴，以调动资金，推动实现可持续发展目标，项目署应为基础设施和创新可持续投资建立一个多年筹资框架。避免因遵循国际公共部门会计准则要求的会计做法而采用一种时行时止的办法十分重要，以免损害该倡议的信誉度。

22. 根据执行局第 2021/21 号决定，项目署额外进行了一次外部审查，为设立单独的基础设施和创新可持续投资准备金提供进一步评估和理由。审查结果如下。

A. 公共部门会计准则的要求和现行准备金规则的限制

23. 2021 年 9 月，项目署聘请外部咨询顾问审查国际公共部门会计准则的要求，以便对属于项目署基础设施和创新可持续投资类别的投资进行年度评估。这包括对以下资料进行案头审查：项目署的财务报表、财务条例和细则；项目署 2022-2023 两年期预算估计数的附件二；项目署基础设施和创新可持续投资相关协定和谅解备忘录。审查结果已形成报告并提交项目署管理层。

24. 该报告假设项目署已采用《国际公共部门会计准则第 41 号(金融工具)》，取代《国际公共部门会计准则第 29 号(金融工具：确认和计量)》，于 2023 年 1 月 1 日生效。由于可允许提前采用，报告建议项目署考虑在 2021 年和 2022 年财务报表中均采用《公共部门会计准则第 41 号》；与在 2021 年财务报表中采用《公共部门会计准则第 29 号》，而在 2022 年财务报表中采用《公共部门会计准则第 41 号》相比，所建议的做法会使财务报告更加一致。项目署正在考虑此项建议，因为在整个财务报表中采用新的准则要求开展大量组织工作。

25. 在 2021 年 9 月和 10 月的审查期间，项目署在经济适用房和可再生能源方面进行了积极的基础设施和创新可持续投资。报告分别列出了《公共部门会计准则第 41 号》对每个投资类型在投资估值方面的要求，反映了合同设置的差异。

26. 关于经济适用房投资，报告结论认为，项目署应根据《公共部门会计准则第 41 号》把对于经济适用房的投资作为金融资产入账。经评估，这些投资符合使用实际利率法按摊余成本计量的标准。

27. 《公共部门会计准则第 41 号》规定，利息收入应采用实际利率法计算，即对金融资产的账面毛额适用实际利率，但购买时或购买后出现信用减损的资产不在此列。《公共部门会计准则第 41 号》同时规定，当发生一项或多项对金融资产的预期未来现金流产生不利影响的事件时，金融资产即出现信用减损。

28. 报告结论认为，项目署应根据《公共部门会计准则第 41 号》将其对可再生能源的投资作为金融资产入账。报告还指出，股权符合财务状况表中以公允价值计量的标准，其价值变动在盈余或赤字中确认，但项目署选择在净资产/股权中列报价值变动的股权投资除外，而符合标准、可通过盈余或赤字以公允价值计量的强制可转换债券也不在此列。价值变动在财务执行情况表中公布。

29. 在会计要求中，股权的公允价值计量可能导致包含股权成分的基础设施和创新可持续投资的会计价值发生显著波动，对该投资在不同财务报表中的报告价值产生重大影响。

30. 为基础设施和创新可持续投资供资的增长和创新准备金是由基于超额业务准备金的计算公式得出的，因此不适用于满足基础设施和创新可持续投资的会计要求。对投资进行年度估值可能导致其价值超过增长和创新准备金的计算值，使项目署无法遵守有关增长和创新准备金的财务条例和细则。

B. 建议对财务条例和细则作出的修改

31. 外部审查结论认为，为避免无法遵守与增长和创新准备金相关的财务条例和细则，应设立一项指定的基础设施和创新可持续投资估值准备金。

32. 该指定准备金的目的是为所有投资提供上限为该准备金数额的资金并记录现有投资的估值。任何损失均将记作基础设施和创新可持续投资准备金的借项。同样，任何收益均将记入基础设施和创新可持续投资准备金的贷项。

33. 根据经行政和预算问题咨询委员会审查的项目署 2022-2023 两年期预算估计数及其相关附件，项目署再次提请执行局批准对项目署财务条例 22.02 的修改，即增加新的(c)项，内容为“一项与执行局最初确定水平相一致的基础设施和创新可持续投资准备金，用于为基础设施和创新可持续投资倡议下的投资提供资金并记录投资估值。执行主任可根据初步批准，每年通过超额业务准备金增加供资。转款限额将限制在超额业务准备金的 50%”。批准将基础设施和创新可持续投资准备金的最初水平定为 1.05 亿美元，这一水平的变化将通过执行主任的年度报告和年度已审计财务报表向执行局报告。

C. 基础设施和创新可持续投资准备金的治理

34. 将基础设施和创新可持续投资从增长和创新准备金中分离出来并设立一项指定的基础设施和创新可持续投资准备金，将提高执行局对基础设施和创新可持续投资的相关投资进行监督的能力。

35. 目前的《财务条例和细则》授权将超额准备金的 50%分配给目前为基础设施和创新可持续投资提供资金的增长和创新准备金。这意味着可用于基础设施和创新可持续投资的资金将随着超额业务准备金的增减而增减。

36. 根据对《财务条例和细则》的拟议增补，执行局核准分配给基础设施和创新可持续投资准备金的初步数额。此后转入准备金的款项可由执行主任每年核准，但款项转入限额定为执行局规定的最低要求以外的超额业务准备金的 50%。

37. 每年，基础设施和创新可持续投资准备金的总体水平和内部变动情况将通过执行主任的年度报告和已审计财务报表向执行局报告。报告将包括国际公共部门会计准则规定的要素，包括投资估值的相关变化。同样，与基础设施和创新可持续投资相关的损益也将作为指定的基础设施和创新可持续投资准备金的一部分进行报告，且上述损益不被任何其他净资产要素所涵盖，从而确保基础设施和创新可持续投资的充分透明度。

38. 执行主任将根据财务条例 22(c)，即“仅执行主任有权作出准备金提取决定，执行主任应向执行局报告所有准备金提取情况”，继续行使从基础设施和创新可持续投资准备金中提取资金的权力。这意味着执行主任将继续授权所有使用基础设施和创新可持续投资准备金进行的投资。若执行局批准对财务条例进行增补的请求，该项将从(c)改为(d)。

D. 基础设施和创新可持续投资准备金的最初水平

39. 2019 年 11 月，项目署执行主任指示项目署首席财务官正式采取步骤，设立增长和创新准备金。根据财务条例 22.2(b)，准备金价值定为超出最低业务准备金部分的 50%。

40. 2019 年财务报表中增长和创新准备金水平达到 1.05 亿美元。因此请求执行局根据增长和创新准备金的最初水平，批准将基础设施和创新可持续投资准备金的最初水平设为 1.05 亿美元。与之相比，增长和创新准备金在 2020 年底已达到 1.24 亿美元(见上图 1)。

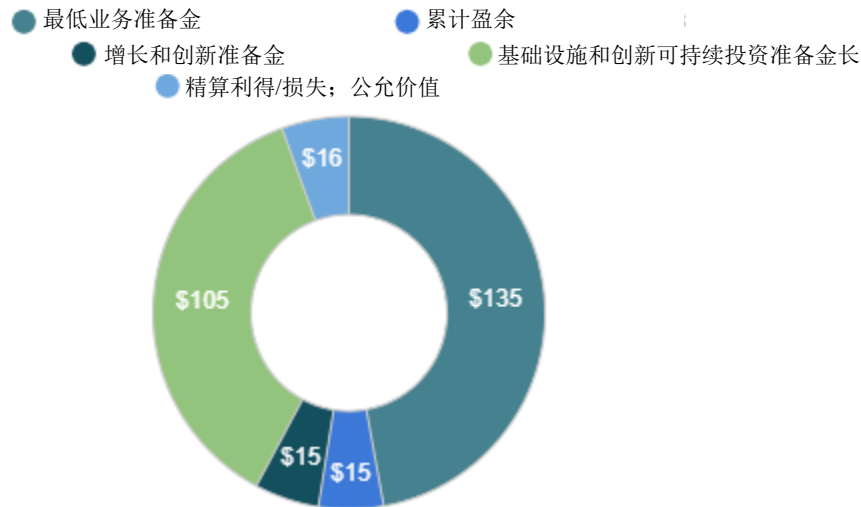
E. 包含基础设施和创新可持续投资准备金的项目署净资产构成

41. 为说明所提出的项目署新的净资产构成，下文图 2 根据其截至 2020 年 12 月 31 日的 2.87 亿美元净资产(见上图 1)进行了模拟分析。

42. 由于执行局 2021 年新核准的业务准备金最低要求，在对 2020 年净资产采用新的计算公式时，最低业务准备金从 2 200 万美元增至 1.35 亿美元。虽然精算损益和公允价值仍保持在 1 600 万美元，但剩余部分并非平均分配给累计盈余及增长和创新准备金，而是分配给拟设的基础设施和创新可持续投资准备金、增长和创新准备金及累计盈余。

43. 图 2 显示，基础设施和创新可持续投资准备金要求的最初水平为 1.05 亿美元，加上最低业务准备金要求的提高，使增长和创新准备金以及累计盈余的资金水平从分别为 1.24 亿美元降至分别为 1 500 万美元。

图 2
经最低业务准备金及基础设施和创新可持续投资准备金调整后的截至 2020 年 12 月 31 日的项目署净资产



44. 可在 2020 年净资产水平内对拟议的全部基础设施和创新可持续投资准备金进行供资。

45. 实际净资产每年在项目署财务报表中向执行局报告。

四. 结论

46. 执行局在第 2016/12 号决定中支持设立一支种子资本基金，以利用项目署部分业务准备金为其授权领域中的初期投资项目提供定向资金。根据该决定，2018 年起，项目署依据财务条例 22.02(b)，在该条例规定的限制条件内开展种子资本活动，并于 2019 年根据同一条例正式设立了增长和创新准备金。

47. 基础设施和创新可持续投资需进行年度估值以满足国际公共部门会计准则的要求，而这会导致财务报表中的年度确认价值产生波动。此种确认价值的波动在两个财政年度之间可能相当显著。此种波动使项目署面临无法遵守与增长和创新准备金相关的财务条例和细则的风险。

48. 为消除基础设施和创新可持续投资的任何波动风险，项目署建议执行局批准设立一项指定的基础设施和创新可持续投资准备金，用于基础设施和创新可持续投资的供资和估值，并提出了执行局最初核准的数额水平。

49. 除了使项目署能够满足公共部门会计准则的要求外，通过将基础设施和创新可持续投资准备金从增长和创新准备金中分离出来，可以将所有财务影响反映在同一项指定准备金中，并可通过外部审查确认信息的准确性和真实性，从而改善基础设施和创新可持续投资工作方案的透明度和监督。