



世界卫生组织

执行委员会
第一〇四届会议
临时议程项目 5

EB104/3
1999年4月23日

预算外资源：政策框架

秘书处的报告

背景

1. 世界卫生组织执行委员会定期向本组织提供关于筹集和管理预算外资源的指导。由于正常预算评定会费没有增长，越来越多地需要额外资源，以便使卫生组织能履行其职权并处理执委会和世界卫生大会确定的重点。
2. 在1997年5月的会议上，执行委员会建立了一个工作小组以审议预算外资源的问题¹。执委会在1998年5月其第一〇二届会议上讨论了特设工作小组由此产生的报告²，其主要结论得到了认可。在EB102(2)号决定中，执委会要求总干事根据特设工作小组的报告起草一份政策文件供执委会在1999年审议。
3. 执行委员会还要求总干事与涉及发展援助基金的各部门和机构的政府代表以及可能的受援国代表召开会议。

问题

4. 所附的政策文件(见附件)提到了资源筹集和预算外资金的程序与措施。由于确保定期获得额外资金对卫生组织非常重要，所以其实施工作不能延迟。将在2000年1月的会议上提交一份经修订的文件，其中将考虑到执委会提出的意见，并将供第五十三届世界卫生大会在2000年进行审议。

¹ 见文件EB100/1997/REC/1，第69页（英文版）。

² 文件EB102/8。

执行委员会的行动

5. 请执行委员会对所附关于资源筹集的政策文件进行评论。文件中的大方向将指导本组织筹集资源的措施。

附件

资源筹集：共同战略

基本目标

1. 卫生是人类发展的一个不可缺少的组成部分。总干事确认了卫生领域内的四项全球性挑战：

- 必须注重提供数量有限而成本效益很高的干预措施，这些干预措施应能大幅度减轻穷人承受的过于沉重的死亡和患病负担；
- 必须积极主动地抵制经济危机、不健康的环境、高危行动或微生物演化所造成的健康危害；
- 必须发展针对所有人卫生需求的卫生系统；
- 必须扩大知识基础；

2. 为了面对这些挑战，需要改进资源的筹集、调拨及使用。卫生组织在这三个方面都起到重要的作用。在很大程度上，卫生组织的技术工作涉及如何更充分地利用资源。关于政策依据和信息的新部门负责提供信息，说明资源如何流动，何处存在缺陷，以及如何更有效地调拨资源以面对挑战。如果卫生组织改进其宣传工作，可筹集更多的资源。为了开展这方面的工作，卫生组织也必须保护其自身的资源基础。

3. 因此，基本的目标是：

- 提高对世界卫生工作中全球性挑战的投资水平；
- 确保根据现有的最充分依据调拨和使用这些投资；
- 获取所需的资源，以便实施卫生组织为应付全球挑战而开展的自身工作。

战略措施

4. 本组织开展的一切资源筹集工作必须以理事机构指导之下的一个单一的和一致的世界卫生组织的概念为基础。在这一前提下，重要的是把资源筹集与正常预算的时间安排过程和总干事的活动(战略编制、圆桌会议、出访各机构和国家)联系起来，以便达到协调地体现、调拨和使用卫生组织内的资金。

5. 需要与各部门、各区域、各司和世界卫生组织国家办事处一起计划资源筹集活动并将其纳入它们的工作，因为它们对完成世界卫生组织的目标和重点具有极大的贡献。但是，它们也必须适应各捐助者的政策、议事日程和倾向，并具备足够的灵活性，以便在出现新的供资机会时予以利用。对外关系和理事机构部门负责协调卫生组织内部的资源筹集以及对援助机遇和制约组织适当的反应。它还必须确保解决较小规划的需求。

6. 发展伙伴关系以形成共同负担责任和结果的气氛，将是这种措施的一个主要特征。

7. 为了加强针对全球卫生挑战的资源筹集、调拨和使用，卫生组织必须以其技术工作、资源需求分析和依据基础以及宣传经验为依据，编制一套全面倡导和宣传材料。必须通过传媒、电讯联系和出版物向其宣传目标传播这套材料。一份重要的文书是一年一度的世界卫生报告。

目前形势

8. 关于卫生组织的筹资工作，多数规划的筹资工作使用高级和技术人员与捐助者进行交涉。这种交涉是有效的，在多数情况下的费用不超过所产生资源的5%左右，并在过去八年中使可用资源翻了一番。各捐助国尤其支持这种做法，其中包括一系列会议(有关各方会议、年度审计会，等等)，使它们能够充分了解具体规划的情况。

9. 这方面成就的积极特征将予以保留，因为利用现有经验、才能和联系对本组织是至关重要的。但是，目前的做法是不协调的，现在可以加强解决多项问题的力度：

- 资源的管理应当更加透明，以便提高效率和责任心；
- 在资源筹集活动中，即使是针对疾病的具体规划筹集资源，也应当更着重强调卫生组织的特性；
- 应当通过加强协调不同来源的供资要求并尽量减少卫生组织内部竞争，避免使捐助者产生不满。许多捐助者热衷于探索以更具战略性的做法在卫生组织内调拨他们的资源；
- 应当开展专业后续工作，尤其是对私立部门捐助者，以便制止过高的退出率(近60%)；
- 应当精简报告机制，以便避免形式增多和减少用于报告的时间，并改进责任制；

- 应当扩大捐款基础，以便尽量减少出现资源缺额的风险。

战略的基本组成部分

1. 合理化的双年度资源筹集周期

10. 与正常预算的预算周期相关联的合理化双年度预算外资源周期是实施新战略的最重要手段。该周期将有如下基本组成部分：

- 由部门和区域办事处进行技术审评，评估成果和金钱价值；
- 召开有关各方会议，向总干事和理事机构提供意见；
- 讨论战略方向、重点、预算框架和关于预算外供资的决定。

作为说明，附录显示了预算外资源和正常预算资金的两年资源管理周期。

2. 改进对卫生组织的资源调拨

11. 新的自捐基金结构将包括四个层次的供资：

- (1) 总干事：专题性自捐基金(例如，卫生与贫穷；健康危害；卫生部门发展；扩大知识基础)。有些捐助者也可能要求建立国家信托基金。这些基金将由总干事分配使用。
- (2) 跨部门项目：内阁项目，例如遏制疟疾、无烟草行动；具有归口单位的其它项目(例如HIV/艾滋病)。由被指定为归口负责人的项目主任或执行主任根据内阁批准的工作计划调拨资金。
- (3) 各部门和区域办事处：根据预算文件和内阁批准的工作计划调拨资金。
- (4) 各司/规划和国家办事处。根据执行主任和区域主任批准的工作计划调拨资金。

12. 在每一层次，将鼓励尽量减少指定专门用途，以便促进更有效地使用资源。

3. 鼓励长期承诺

13. 加强预算外资源的可预料性是改进基金流动和资源筹集措施的一个重要组成部分。将鼓励各国政府对卫生组织作出多年的承诺。如果它们的立法和预算程序不允许作出这种承诺，将鼓励它们对二至三年期间打算提供的捐款作出承诺，并提出一份时间表，尽早传达其确定的承诺。将维持一个承诺数据库，供捐助者以及整个卫生组织使用。

4. 有关各方会议的作用

14. 大量依赖预算外资金的多数规划选择每年召开此类会议。会议之前通常召开一次外部专家技术审评会，就技术内容和成果向有关各方会议提供意见。根据理解备忘录，这些会议在特别规划中构成一个组成部分。在1999年为各部门组织的有关各方会议得到了与会者的好评。

15. 另一个方案是安排一次“对外开放”周，有关各方可通过全体会议、宣传画展览以及并行会议，寻求他们所需要的信息。如果使“对外开放”与卫生大会联系起来，就可得到发展中国家的广泛和高层参与。还可考虑第三个方案，即以统一的部门形式每两年召开一次有关各方会议。

16. 捐助者认为受援国积极参加会议具有重大的意义，在某些规划中有这方面的规定。有关各方会议应当汇集有代表性的会员国，对规划进行讨论。一般来说，这些会议可提供一个论坛以确保获得长期供资的技术政策方向和责任心。会议还向总干事通报有关战略、资源流动和管理的问题。

5. 双边捐助者会议

17. 目前这些会议在一年中的任何时候都可召开，会议部分针对政策问题，部分针对技术问题。现在认为，有关各方会议和双边会议之间应当有更明显的区别，后者应注重于总政策。它们应当在一年中的特定时间召开，使卫生组织能够争取尽早了解经济承诺。在近几年，这方面的时间范围控制不严。有些捐助者希望同时有许多捐助者参加会议。这将有利于统一政策方向。建议集中在10月和11月召开年度讨论会，但不一定召开双边捐助者会议。

6. 精简的报告机制

18. 在1999年，卫生组织将与各捐助者协商，探索使用关于预算外资源使用情况的统一报告制度。目的是提供单一的财务报告形式以及对运转情况叙述采取标准的做法。

7. 精简的提案框架

19. 卫生组织各部门、司和区域办事处的供资提案必须达到极高的标准。将制定机制以达到和维持高质量的合理化提案。提案将符合工作计划和预算的重点。反映整体形象，并有助于达到卫生组织的重点目标。

8. 通过共同的工作计划达到统一的战略

20. 为了支持联合实施工作，将根据各部门和区域办事处制定的活动方案制定一个统一的资源筹集工作计划。

9. 在整个组织提高透明度并改进联络

21. 分享并方便地利用关于资源筹集活动和与捐助者相互作用的信息是至关重要的。重要信息的例子包括与捐助者的联系、出访各国首都、旅行报告、供资要求和提案、所作承诺以及获得的收入。将制定必要的手段和机制以促进信息分享。提供信息将是卫生组织所有部门和区域办事处的责任。

10. 编制提供政府捐助者概况的数据库

22. 捐助者概况数据库将使负责资源筹集的职员能够利用有关的信息，包括援助政策和主要合作领域、各部委联络人的姓名和地址以及关于决策者(例如，议员、部长、合作机构首脑)的最新信息。数据库还将包括基金会和私人捐助者的情况。将设计和维持捐助者概况数据库，通过世界卫生组织内部网络供参与资源筹集的工作人员使用。

附录

两年资源管理周期

1. 预算外资源

1999年 3月/4月	1999年 6月	1999年 10月/11月	1999年 12月	2000年 3月/4月	2000年 6月	2000年 10月/11月	2000年 12月
司级技术审评	有关各方会议： 管理审评	与捐助者关于 政策方向的双 边/多边讨论会	捐助者关于20 00年供资的决 定	部门和区域办 事处级技术审 评	全面检查卫生 组织的活动， 以便向总干事 提出关于下一 个预算期(2002 —2003年) 预算重点和水 平的意见	关于下一个预 算期预算框架 、重点和水平 的双边/多边讨 论会	关于2001年预算 水平的决定； 2002—2003年供 资承诺

2. 正常预算资金

1999年5月	2000年1月	2000年9月	2000年12月	2001年1月	2001年5月
执行委员会讨论过程 和政策方向	执行委员会就政策方 向提出建议	区域委员会审议区域 部分	总干事提交2002—2 003年规划预算方案	执行委员会向卫生大 会提出关于预算的建 议	卫生大会通过2002— 2003年预算