



世卫组织财务战略草案

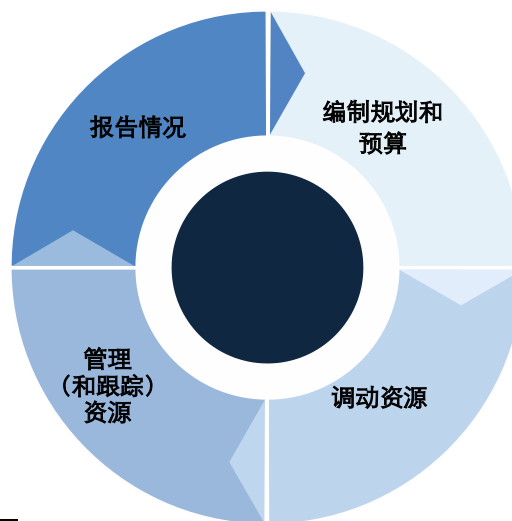
秘书处的报告

1. 2014 年 5 月第六十七届世界卫生大会审议了一份关于筹资对话后续事宜的报告¹。在讨论中，与会者建议应确定各项筹资计划（即预算、财政资源、财务管理和财务报告）之间的关系²。本报告阐述如何将现有和今后各项工具和计划融合在一起，并在此基础上提出秘书处的广泛战略方向。

2. 财务战略草案有以下内容（图 1）：

- 编制规划和预算
- 调动资源
- 管理和跟踪资源
- 报告情况
- 问责与风险。

图 1. 财务战略草案的内容



¹ 文件 A67/7。

² 见文件 WHA67/2014/REC/3，第六十七届世界卫生大会甲委员会第三次会议（第 2 节）的摘要记录。

下面详细审查这些领域。

3. 将根据目前关于今后战略预算空间分配机制和一致调动资源战略的讨论情况，继续开展世卫组织财务战略草案工作。这将有助于进一步确定战略方向的内容，逐渐形成全面和连贯一致的前瞻性方法。

编制规划和预算

4. 规划改革始于 2012 年初。当时采用了会员国主导确定重点程序，重申了对改善健康状况的承诺，并据此制定了 2014-2019 年第十二个工作总规划以及随后的几份规划预算。这些文件显著不同于以前的文件，因为它们不仅是问责制和透明度工具，也是筹资和调动资源的工具。2013 年 5 月卫生大会在 WHA66.2 号决议中首次批准了整个规划预算，并授权总干事根据可用资源情况，使用评定会费和自愿捐款，按所批准的数额提供预算资金。

5. 在编制最近几份规划预算时，根据本组织三个层级明确的任务和职责，采用了稳健的自下而上计划编制方法，编列了切合实际的费用。通过类别和规划领域网络开展了这方面工作，确保在全组织范围内商定每项规划领域的战略方向。所面临的一项挑战是，确保理事机构核准的各项重点的一致性和连贯性，在自下而上制定计划过程中反映东道国政府的需要，提出有关机制（包括战略预算空间的分配机制），并确保自愿捐款的灵活性和可预测性。

6. 今后将根据目前战略预算空间分配方法¹的工作结果，进一步指导规划和预算编制工作。一方面应由会员国决定如何分配预算空间，另一方面应自下而上制定计划并核算产出和可交付成果的成本。所有这些要素应与本组织三个层级的作用和职能进一步挂钩，并需要与行政和管理费用筹资的审查工作进一步挂钩。将在编制预算和核算费用过程中继续设置和监控效率目标。

调动资源

7. 规划预算资金来自评定会费和自愿捐款。评定会费目前占整个规划预算的百分比不足 25%，因此，本组织严重依赖自愿捐款。一些会员国继续主张应增加评定会费，

¹ 预算空间并不等于可用资金。目前就此专题开展的工作表明，预算空间应是规划预算范围内可以获得的理想资金水平。因此，对世卫组织而言，重要的是应尽量获得灵活资金，以便在规划预算中为实现各项成果提供资金，避免在某一方面过度供资，而在另一方面供资不足。

认为这是世卫组织财务可持续性的一项关键内容。而本报告的重点是阐述如何调动自愿捐款。

8. 世卫组织的筹资工作需遵循 2013 年筹资对话期间商定的四项指导原则：

- **一致性和灵活性：**将根据会员国批准的规划预算调动自愿资金。捐助方承诺增加资金灵活性，这将进一步促进在各规划领域中平衡分配资金。
- **可预测性：**会员国和其它捐助方将争取在双年度开始时提供至少 70% 的所需资金。此外，本组织将通过与六年期工作总规划挂钩以及其它办法，促进以更长远的方式开展本组织筹资工作。
- **透明度：**世卫组织将公布各捐助方的供资情况，协助各方了解目前可获得的和预计将获得的各类别、项目、主要办事处和预算中心的收入，并促进在知情后作出自愿捐款决定。
- **减少脆弱性：**会员国以及其它捐助方将解决本组织依靠 20 个捐助方（其中 11 个是非国家行为者）提供 80% 的自愿捐款问题。这需要扩大和深化现有的捐助方基础，最初应将重点放在各会员国上。

9. 世卫组织采用双管齐下的办法调动自愿捐款，即一方面保持和深化现有捐助方的支持，另一方面扩大捐助方基础。为协助开展这些努力，设立了一个协调资源调动处，确保以连贯一致方式阐明筹资重点和为支持规划预算调动资源。

保持和深化现有捐助方的支持

10. 除了优化与 20 个最大捐助方的资金关系外，还应重视各领域中这些捐助方的重点与世卫组织的重点保持一致。本组织致力于改进捐款指导工作，包括更好地展示影响，及时通报结果，并提高知名度，以协助捐助方向其主要利益攸关方说明其投资的合理性。今后将继续开展筹资对话和定期进行双边磋商，同时将增强与捐助方的日常交流。

扩大捐助方基础

11. 在 2014 年期间就扩大世卫组织的捐助方基础进行了研究，受访者一再强调，会员国仍应是世卫组织的主要供资方。世卫组织改革的第二阶段评估报告建议“会员国应计

论其相互责任，并应对未合理分担世卫组织资金的会员国问责”¹。除了通过自愿捐款或自愿补充评定会费来扩大会员国供资基础外，显然还可利用其它机会，争取慈善基金会、多边机构和全球卫生项目提供捐助。将进一步通过有关第三方（如联合国基金会）继续调动个人捐款，特别是为应对突发事件调动个人捐款。将根据会员国目前就世卫组织与非国家行为者交往框架进行的讨论成果，指导包括私营部门在内的非国家行为者提供资金。

12. 会员国和其它捐助方提供自愿捐款的意愿反映它们对本组织的信心。

协调整个世卫组织的资源调动工作

13. 世卫组织致力于连贯一致地列明筹资重点和调动资源，总干事为此在总干事办公厅下设立了一个新的协调调动资源处。该处将指导世卫组织全球网络的工作，致力于增强资源调动活动的重点和有效性，并根据上述主要原则筹集资金。

管理和跟踪资源

14. 有针对性调动资源的一项重要前提条件是，应不断更新财务信息，有较长远视野，并须根据规划预算的结构提供最新财务信息。在这方面一个重大动态是，设立了规划预算门户网站²。可在此门户网站上列明每个规划的需要并根据任何时点可得资金情况满足这些需要。

15. 在资源管理方面，确保及时向各项规划分配可用资金特别重要；这不仅较易确定资金缺口，还可增强规划的可预测性和为实施活动提供更多时间。此外，还需管理内部预期，阐明灵活资金不再按以往程序分配，而是严格用于填补资金缺口；这也意味着，为在整个规划预算周期维持所有规划领域的活动，这些资金在不同规划之间分配不太均匀。

报告情况

16. 捐助方只有在相信其捐款会被用于预期行动的情况下才会向世卫组织提供资金。因此，及时提交高质量报告对于了解所取得的进展、发现差距和相关风险以及确定调

¹ 文件 EB134/39，附件，第 9.1.1 节。

² 见 <https://extranet.who.int/programmebudget/>。

整规划方案极为重要。目前的监测和报告工具（如门户网站上提供的工具）和内部管理工具（如“管理看板”）有助于提高向捐助方和理事机构提交的报告的质量和及时性。但还需开展更多工作，综合提供技术信息和财务信息，并加强对资源的管理和跟踪。

17. 为简化工作和提高透明度，另一项重要因素是，须实行标准化的自愿捐款协议和报告要求。希望将现有框架（如经批准的规划预算及其监督和评价机制）作为会员国和其它合作伙伴对世卫组织问责的框架，以便本组织能够减少对具体项目的多项专门报告要求。

18. 秘书处将在遵循《国际公共部门会计准则》的同时，继续增强其财务报表的可读性和透明度。它将特别重视改进资产核算（例如车辆、设备、修葺建筑和库存）工作。本组织在完全达标前，仍将继续根据《国际公共部门会计准则》在资产核算方面实行“过渡性”安排。在采取这些进一步改进措施后，还将增强对世卫组织资产的有效管理。

问责与风险

19. 问责制和透明度是财务战略草案上述四项内容的核心。战略方向是世卫组织问责制框架的一项要素，需要依靠秘书处、会员国以及其它捐助方和合作伙伴之间的密切合作和信任，前提是必须切实采用问责制并透明行事。

20. 世卫组织有以下一些工具或行动：

- 《财务条例》和《财务细则》为在预算、财务控制、财务报告以及金融监管等领域实行问责制提供了政策框架。将根据需要更新世卫组织电子手册和标准运作程序中所列的详细程序。
- 将通过以下措施支持和加强遵守《财务条例》和《财务细则》工作：
 - 落实内部控制框架将有助于确保资源的有效和高效管理；
 - 提高对内部控制的认识，包括采用自我评估核对表，以协助管理人员落实世卫组织法规和政策，并促进优先采取行动加强内部控制和管理做法；

- 进一步改进管理看板（内部）和门户网站（内部和外部）等工具；
 - 明确秘书处的职责和问责制。总干事将下放权力。确保财务问责制的主要责任在于世卫组织财务司长、各区域的行政司长和财务司长以及计划、资源协调和绩效监督司长，他们将依靠各预算中心管理人员的协作；
 - 在（助理总干事的）问责签约中更明确阐述进一步财务职责，并实行特定职员个人绩效评估指标；
- 为促进在特定领域或单位中实行问责制，可采用审计、行政和规划审查以及评估等工具和流程。这些工具和流程为世卫组织管理财政资源提供了保障，加强了问责制，并有助于增强这方面的信心。
 - 为实现本组织的战略目标和业务目标，必须实行风险管理。在编制规划预算和制定业务计划的过程中，将通过目前在全组织推出的风险管理框架，系统地确定、管理和缓解风险。正建立明确的逐级呈交机制，最高级别风险需提交总干事和会员国处理。
 - 将密切监测长期的财务风险：最显著的长期财务风险是与职员就业相关的长期负债（例如离职后医疗保健和养恤费用），本组织需要确保通过目前的筹资渠道公平分担今后职员相关费用的负担，并确保根据最新估算为今后支付这些费用留足资金。

21. 继续通过外部和内部审计保障内部控制的完整性和有效性，包括列明可能会降低问责机制有效性的各种缺陷。本组织致力于迅速落实这些审计意见或提请独立专家监督咨询委员会注意可能难以实施的或管理层不同意的任何意见。此外，该委员会负责监督内部总体控制和问责机制，包括评估审计程序的有效性，并向总干事和会员国阐明任何关注事项。

22. 还将在今后六年期间大规模整修建筑，为此需要制定可持续的长期筹资计划，并商定如何通过目前和今后筹资渠道公平分担还贷负担。

23. 最后，将严格监督问责制和纠正违规行为。另外，正计划普遍改进职员绩效管理工作。

衡量标准

24. 成功实施上述五项内容取决于在预算和财务领域开展各项改革计划。为此，将通过以下指标衡量实施情况：

- 收入和支出与经批准的各类别和主要办事处规划预算相匹配；
- 在规划预算周期的不同阶段按类别和主要办事处提供的规划预算资金比例；
- 将 80% 世卫组织国家资源分配给 10 个或 10 个以下规划领域的国家百分比；
- 就风险登记簿所列的要点报告情况；
- 监测效率目标；
- 外审计员对世卫组织年度财务报表无保留审计意见。

上述各项指标已被列入规划预算和世卫组织的改革实施计划。

25. 将利用现有机制（如中期审查和规划预算绩效评估）向会员国报告上述指标的实现情况。在此方面应指出的是，鉴于有些指标是成果指标，应由秘书处、会员国及各合作伙伴共同负责实施。较长远目的是编写一份涵盖规划、预算和财务状况的综合报告。

执行委员会的行动

26. 请执委会注意本报告。

= = =