



可持续筹资工作组主席团对增加 评定会费备选方案的审议

背景文件

1. 在2022年3月10-11日举行的可持续筹资工作组第六次会议上，会员国就若干问题进行了广泛的讨论，这些问题涉及增加评定会费的可能性，这是实现世卫组织可持续筹资的一个关键考虑因素。与会者商定，作为前进的方向，工作组主席团将根据这些讨论在其第七次会议¹之前制定并向会员国分发工作组的建议草案，供第七十五届世界卫生大会审议。
2. 主席团随后的审议确定了一系列增加评定会费的备选方案和提出的主要问题，这些方案可以加以完善并提交给会员国。讨论仅集中在评定会费改革上，注意到会员国先前已审议并已同意建议一系列其他筹资改革，如执行委员会第150届会议注意到的工作组报告中以绿色突出显示的案文所述²。
3. 主席团改革评定会费的备选方案概述如下。每一个方案都是按照基本指导原则、简要说明和主要影响来介绍的。这些方案是：
 - (a) 保持现状，不增加评定会费；
 - (b) 将评定会费增加到低于2022-2023年规划预算基本预算部分50%的水平；
 - (c) 通过第七十五届世界卫生大会通过的一项承诺（每项承诺在取得关键的预算治理可交付成果的同时生效），逐步增加评定会费，最终达到2022-2023年规划预算基本预算部分的50%；

¹ 定于2022年4月25-27日举行。

² 文件EB150/30；另见执行委员会第150届会议摘要记录，第四次会议。

(d) 按照主席团最初的提议，在规定的时间内将评定会费增加到 2022-2023 年规划预算基本预算部分的 50%；

(e) 根据大流行防范和应对独立小组的建议，将评定会费增加到 67%。

(a) 保持现状，不增加评定会费

4. **原则。**这一备选方案所基于的原则是，可持续筹资只能通过增加评定会费以外的手段来实现。会员国将通过规划预算保留在确定和批准重点事项方面的影响力，但主要捐助方将继续控制世卫组织的资金。当然，这些主要捐助方可能是会员国本身，但它们支持世卫组织的程度由它们自己决定。

5. **说明。**

- 评定会费保持在 2022-2023 年核定规划预算基本预算部分的 22%左右，或 2022-2023 年所有部分核定规划预算总额的 16%；
- 对自愿捐款的依赖对于为核定规划预算的剩余部分提供资金仍然至关重要；
- 提高筹资的可持续性只能通过制定资金补充机制和战略性捐助方参与以提高筹资的可预测性和灵活性等选项实现；
- 不通过评定会费或通过上述机制筹集的自愿捐款筹资的规划预算的任何部分将不得不通过灵活程度不同的不可预测的自愿捐款筹资；
- 随着其他全球性问题在 COVID-19 大流行后占据中心位置，进行筹资改革的机会之窗迅速关闭，世卫组织必须证明其已经吸取了关键教训之一（可持续筹资），正如各种专家审查小组等所建议的。

6. **影响。**这一备选方案将：

- 让本组织在筹资机制方面保持现状，工作组认为这是不可接受的，并且无视独立专家审查机构的主要建议；
- 不要求所有会员国通过评定会费进行额外的资金投入；
- 由于筹资缺乏可预测性和灵活性，本组织有可能无法取得会员国要求的不凡成果；

- 意味着落实规划预算的哪些重点事项将继续由会员国和本组织的捐助方共同掌控，这将危及世卫组织的独立性；
- 由于缺乏可预测和灵活的资源，各主要办事处的成果继续严重供资不足（热图）¹；
- 保持本组织目前在调动、监测和报告大量自愿捐款以开展核心工作方面的低效率；
- 让本组织面临当前留住和吸引人才的挑战；
- 意味着本组织将继续依赖捐助方及其慷慨捐助，冒着依赖极少数捐助方的风险。

(b) 将评定会费增加到低于 2022-2023 年规划预算基本预算部分的 50%

7. **原则。**虽然 2022-2023 年规划预算基本预算部分的 50%是工作组的讨论所围绕的数字，但也提出了将目标定在一个较低水平的可能性，尽管这将产生影响。这种办法不一定会排除今后进一步增加的可能性，但会使那些面临财政挑战的会员国仍然能够表现出对加强本组织的具体承诺。该备选方案的目的是增加可持续性，并在一定程度上增加会员国对本组织的控制。

8. 说明。

- 与大流行防范和应对独立小组的建议和主席团先前的提议相比，世界卫生大会核定了一个较低的增加评定会费的目标；
- 基于各种因素的讨论仍在继续，包括通过取得成果、更大的透明度和更强的问责制以及治理改革来展示增加评定会费的好处；
- 将同时考虑实现可持续筹资和改革预算治理的其他建议。

9. 影响。这一备选方案将：

- 帮助解决本组织目前面临的一些财务问题；
- 与备选方案(c)–(e)相比，减少面临财政困难的会员国的压力；

¹ 见文件 EB/WGSF/7/INF.1，表 1。

- 失去为世卫组织提供更高水平的可持续供资的政治和战略势头；
- 使本组织仍然处于可持续供资不足的状况，在其他全球卫生行为者成长壮大之时为充分履行其使命而苦苦支撑，从而面临被淘汰的风险；
- 让本组织在努力提高效率（会员国所要求的）的同时处理和管理数百份自愿捐款协议；
- 本组织继续依赖捐助方的慷慨捐助，同时仅部分化解依赖少数捐助方的风险；
- 只能在有限的程度上“绿化热图”。¹

(c) 通过第七十五届世界卫生大会通过的一项承诺（每项承诺在取得关键的预算治理可交付成果的同时生效），逐步增加评定会费，最终达到 2022-2023 年规划预算基本预算部分的 50%

10. **原则。**这一备选方案背后的首要原则是，认识到会员国必须为核定规划预算提供很大一部分资金，以保证在治理和可交付成果方面对本组织的控制。这一备选方案认为，2022-2023 年核定规划预算基本预算部分的 50%对于本组织履行其核心职能所需资金的基本可预测性和灵活性至关重要。这项建议接近世卫组织独立专家监督咨询委员会的建议，即实现这一目标每两年至少需要 27 亿美元的资金。

11. 与此同时，这一备选方案是基于这样一种理解，即世界卫生大会应确定预算治理的可交付成果（在秘书处单独可处理事项范围内），这些可交付成果需要在批准首次增加评定会费后实现，并在进一步批准增加评定会费的同时实现。原则上，作为会员国在评定会费方面增加投资的回报，秘书处必须证明在资金效益方面有更大的回报。

12. **说明。**

- 根据可持续筹资工作组主席团的建议，将保持最初的时间表和评定会费增长水平。
- 然而，2022 年 5 月第七十五届世界卫生大会的任何批准都是针对总体承诺和增加的概念。

¹ 见文件 EB/WGSF/7/INF.1，表 1。

- 批准按照规划预算核准周期和相应的决议进行，这些决议寻求在 2023 年 5 月（2024-2025 年规划预算）、2025 年 5 月（2026-2027 年规划预算）和 2027 年 5 月（2028-2029 年规划预算）核准预算。
- 为了将预算治理的讨论与评定会费的增加联系起来，必须规定 2025 年和 2027 年明确的可交付成果（那些在秘书处单独可处理事项范围内的可交付成果），这些可交付成果必须与批准规划预算的增加齐头并进。
- 可交付成果的细节可由执行委员会通过其规划、预算和行政委员会进行审议，一个专门的工作组可负责审议这些可交付成果。
- 同时还考虑实现可持续筹资的其他建议。
- 该备选方案设定了一条清晰的前进道路。

13. **影响。**这一备选方案将：

- 逐步改变世卫组织的筹资方式；
- 改善针对在任何情况下都必须得到供资的世卫组织核心职能的可持续筹资（如独立专家监督咨询委员会建议所述），并将有助于提高供资比例（文件 EB/WGSF/7/INF.1 表 1——热图中的绿色阴影部分）。
- 通过减少与管理数百份捐助者协议相关的行政费用，提高效率；
- 有助于提高吸引和留住人才的能力；
- 允许会员国保留并扩大其对这一过程及其结果的最终控制权；
- 允许个别会员国以分阶段、可预测的方式规划财务承诺；
- 允许继续采纳其他可持续筹资建议；
- 促进按照会员国的要求启动和实施预算治理并行改革；
- 保持政治和战略势头。

(d) 按照可持续筹资工作组主席团最初的提议，在规定时间框架内，将评定会费水平提高至 2022-2023 年规划预算基本预算部分的 50%

14. **原则。**这一备选方案背后的原则与上文备选方案(c)有很多相似之处，即认识到会员国必须为核定规划预算提供很大一部分资金，以保证在治理和可交付成果方面享有对本组织的控制权。该方案认为，2022-2023 年规划预算基本预算部分的 50%这一水平对于本组织能够履行其核心职能所需资金的基本可预测性和灵活性至关重要。这也接近于独立专家监督咨询委员会的建议，即为实现该目标，各双年度的最低资金需求为 27 亿美元。

15. 在该方案中，2022 年 5 月举行的第七十五届世界卫生大会将承诺把评定会费增加至 2022-2023 年规划预算基本预算部分的 50%，并将在 2029 年之前，通过每个双年度逐步增加的方式来实现。线性递增量将由第七十五届世界卫生大会确定，并在随后各双年度的拨款决议中加以规定。会员国期待看到在预算治理改革、透明度和问责制以及资金效益方面取得明显进展，但这些不会成为核准评定会费增量的明示先决条件。

16. 说明。

- 第七十五届世界卫生大会批准到 2029 年将评定会费水平提高至 2022-2023 年规划预算基本预算部分的 50%。
- 作为预定事项，将在随后的各个双年度内，采用逐步增加的方式进行。
- 将同时开展预算治理改革。
- 还将同时考虑旨在实现可持续筹资的其他建议。

17. 影响。这一备选方案将：

- 逐步改变世卫组织的筹资方式；
- 改善针对在任何情况下都必须得到供资的世卫组织核心职能的可持续筹资（即灵活且可预测）（如独立专家监督咨询委员会建议所述），并促进“绿化热图”；
- 通过减少与管理数百份捐助者协议相关的行政费用，提高效率；
- 有助于提高吸引和留住人才的能力；

- 允许会员国保留并扩大对这一过程及其结果的最终控制权；
- 允许个别会员国以分阶段、可预测的方式规划财务承诺；
- 允许继续采纳其他可持续筹资建议；
- 按照会员国的要求，使可持续筹资与预算治理改革保持一致，但不会以此为条件；
- 保持政治和战略势头。

(e) 根据大流行防范和应对独立小组的建议，将评定会费水平提高至 2022-2023 年规划预算基本预算部分的 67%

18. **原则。**这一备选方案设想采纳大流行防范和应对独立小组在其 2021 年初的报告中提出的建议。独立小组在其报告中指出，世卫组织的筹资模式“严重影响本组织的绩效质量，最重要的是，世卫组织的筹资方式对本组织工作的完整性和独立性构成重大风险。在过去几十年间，曾多次尝试改进当前模式，但均未成功。相反，在过去两年里，情况进一步恶化。专家呼吁结合提高绩效和工作质量方面的努力，进行金融改革”¹。

19. 为使当前的情况发生更实质性的改变，独立小组提出了两种可能的备选方案，即“本组织的工作将完全由会员费即评定会费提供资金”，或“基本/核心预算的主要部分，即 2/3，将由相当于目前水平两倍的评定会费供资”²。

20. 说明。

- 立即将评定会费增至核准 2022-2023 年规划预算基本预算部分的 67%；
- 基本预算的剩余部分通过一个未指定用途的资金补充机制（类似于全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金或全球疫苗免疫联盟所用机制）供资；
- 同步进行预算治理改革。

¹ 大流行防范和应对独立小组。世界卫生组织：机构审查。背景文件 15。日内瓦：大流行防范和应对独立小组，2021 年，第 11 页（<https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/05/Background-paper-15-WHO-Institutional-review.pdf>，2022 年 4 月 13 日访问）。

² 大流行防范和应对独立小组。世界卫生组织：机构审查。背景文件 15。日内瓦：大流行防范和应对独立小组，2021 年，第 28 页（<https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/05/Background-paper-15-WHO-Institutional-review.pdf>，2022 年 4 月 13 日访问）。

21. **影响。**这一备选方案将：

- 使世卫组织的财政资源具备极大的灵活性和可预测性；
- 消除对特定捐助者小额赠款的高度低效依赖，这些赠款带来了沉重的管理和报告负担；
- 允许完全或接近完全实现良好供资比例；
- 保持政治和战略势头；
- 落实大流行防范和应对独立小组的各项建议；
- 提高吸引和留住人才的能力；
- 在很大程度上扩大会员国对根据资源情况确定重点事项的最终控制权；
- 相比其他方案，给许多会员国带来更为巨大的财政压力。

结论

22. 如上所述，根据可持续筹资工作组第六次会议内容丰富且具建设性的讨论，主席团确定了几项增加评定会费的备选方案。

23. 审议这些方案时，主席团确立了以下指导原则。

- 保持现状并非备选方案之一（与独立专家审查的结论一致）——工作组第五次会议成果文件¹的绿色（商定）案文指出，世卫组织目前的财务结构是不可持续的，需加以改进。
- 会员国必须立即采取行动——机会之窗转瞬即逝；COVID-19 大流行发生后，其他紧迫的重点事项日益成为焦点，“恐慌和忽视循环”迅速逼近。对于那些负责卫生工作的人——但也包括金融专业人士——而言，这是不可接受的。需立即阻止该循环，而 2022 年 5 月举行的第七十五届世界卫生大会在这方面提供了一个重要机会。

¹ 文件 EB/WGSF/5/4 和 EB150/30。

- 如果不立即采取行动，那么，几乎可以肯定的是，世界上的每个国家都将在近期和中期付出比所需相对投资更大的代价。工作组需要向世界表明，会员国已吸取 COVID-19 大流行的教训，并正在努力为下一次大流行和其它突发卫生事件做好更充分的准备。
- 需要保全 50% 的目标——这符合会员国对世卫组织的期望，而且正如秘书处提供的背景文件¹所表明的那样，这也是对世卫组织筹资工作进行根本性改革所需的最低金额。协商下调这一增长水平可能会危及实现筹资可持续性的基本目标。
- 需开展预算治理改革并采取更多提高效率措施，以配合这一过程。
- 规划预算的拨款决议仍然是确定下一预算周期评定会费的最终决策点。

24. 根据这些原则，主席团商定备选方案(c)“第七十五届世界卫生大会通过一项承诺，即今后逐步增加评定会费（每项承诺在取得关键的预算治理可交付成果的同时生效），最终达到 2022-2023 年规划预算基本预算部分的 50%”是对主席团最初备选方案进行重新调整后的结果，也是符合上述各项指导原则并考虑到会员国所表达的关切的最适合备选方案。主席团决定将此作为最适合备选方案提交定于 2022 年 4 月 25 日至 27 日举行的可持续筹资工作组第七次会议。

= = =

¹ 文件 EB/WGSF7/INF/1。