

## 简报：缔约方大会的工作计划和预算

世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第四次会议

2010 年 11 月 15-20 日

乌拉圭埃斯特角

### 建议

世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第四次会议决定：

- 要求继续提高世卫组织无烟草行动和公约秘书处之间协调效率的工作，以避免重复工作并最大程度地利用可用资源，同时要求扩大这些工作的范围以便在所有世卫组织相关规划、部门和办事处的工作计划中系统性纳入《公约》的实施支持；
- 紧急号召各缔约方提供预算外分摊款以便 2010-2011 年工作计划得以妥善落实，并要求秘书处动用一切可用手段确保所需预算外资金到位；
- 就 2012-2013 年双年度而言，增加自愿评定分摊款（VAC）并交付预算外分摊款，力保（在最低限度）圆满完成秘书处提交的工作计划草案中指明的工作；及
- 要求未按时支付自愿评定分摊款的缔约方在缔约方大会第四次会议闭幕 60 天内，通知公约秘书处预计付款时间。

### 背景

世界卫生组织《烟草控制框架公约》（下称“《公约》”）第23.4条规定缔约方大会（COP）应在每次常会上通过直至下次常会的财务期预算。根据COP财务规则，每个“财务期”是指从一个双数年份开始的连续两个年度。因此，缔约方大会第四次会议通过2012-2013年双年度预算，并审议缔约方大会第三次会议通过的2010-2011年工作计划和预算的中期绩效报告（FCTC/COP3(19)号决定）。

COP 采纳的预算具有两方面的重要性，一是确保缔约方大会能够履行《公约》第 23.5 条所列明的职能，即“定期审评《公约》的实施情况和做出促进《公约》有效实施的必要决定”，二是确保公约秘书处能够在支持和促进有效履行第 24 条所阐明的职能方面发挥核心作用。预算必须资助的必要活动包括：COP 各项会议及 COP 在闭会期间成立之机构的会议；向缔约方提供实施协助（包括技术协助和获得资金来源方面的支持以及其他形式的协助）；实施报告系统；及促进各缔约方在实施中相互合作，以及提高意识和协调秘书处与其他相关组织的活动。

框架公约联盟（FCA）十分担心 2010-2011 年预算和 2012-2013 年预算草案（文件 FCTC/COP/4/21）无法支持 COP 和公约秘书处有效履行职责。在《公约》的早期阶段这些职责尤为重要，在此期间务必要



把指导未来实施所需的文件与安排落到实处。虽然 COP 已采纳一个宏伟的工作蓝图，藉此表明其履行职责的决心，然而为这个蓝图投入的资源却不足以开展如此宏伟的工作。

关于 2010-2011 年制定的多项重要任务，中期绩效报告（文件 FCTC/COP/4/20）指出“将需要采取行动以消除资金方面的风险”。这些风险的根源在于核心预算远低于规定任务所需的金额。部分预算为自愿评定分摊款（VAC）（根据世卫组织评定比例计算得出的各缔约方分摊款，预计这些自愿形式的分摊款将作为各缔约方条约成员义务的一部分予以支付），其金额为 8,747,727 美元。预计，12,840,000 美元总预算中余下的 4,092,273 美元（约三分之一）将来自预算外资金。由于这部分资金均为经各缔约方全权酌情决定的分摊款，因此尚无法真实预知该资金的数额。2012-2013 年预算草案沿用了此模型，其所建议的两个预算方案均依赖约占工作计划草案总成本三分之一的预算外资金。

担忧的第二大来源在于，作为预算组成部分的 VAC 实际上无法完全用于履行工作计划的任务—越来越多的缔约方不支付或延期支付 VAC。截至 2010 年 7 月 1 日：51 名缔约方仍未足额缴付 2006-2007 年财务期的 VAC；67 名缔约方未足额缴付 2008-2009 年财务期的 VAC；及 105 名缔约方未缴付 2010-2011 年财务期的应付 VAC 份额<sup>1</sup>。构成 COP 预算核心的 VAC 是极易预测的资金来源。VAC 的欠缴（尤其是具高额欠款的缔约方）对有效实施《公约》造成严重威胁。

### 2010-2011年工作计划和预算

缔约方大会第三次会议决定，缔约方大会第四次会议将审查2010-2011年工作计划和预算进展情况“并根据充分实施所需的资金的可得性，酌情修订”（FCTC/COP3(19)号决定）。缔约方大会第四次会议必须专注诱发严重预算赤字进而威胁工作计划实施的因素。得益于来自2008-2009年预算的757,125美元结转额以及在2008-2009年期间实施的2010-2011年工作计划活动（费用为644,413美元），获准预算和可用资金之间的差额名义上已从4,092,273美元减少至2,700,000美元。不过，尚未收到任何预算外分摊款。公约秘书处的中期报告指出，缔约方大会第四次会议“将获得截至2010年11月的最新资源调动情况”。

FCA非常担忧无法及时筹集2,700,000美元预算外资金以完成工作计划规定的重要任务。特别是由于COP和其附属机构工作的优先性，实施支持和协助的相关必要工作面临威胁。中期绩效报告指明“将需要采取行动以消除资金方面的风险”与以下任务有关：

- 支持缔约方履行报告义务；
- 需求评估及促进获取现有资源及支持机制；
- 促进技术、科技和法律专长以及工艺技术的转让；
- 在收集和交流有关条约事宜的信息方面提供咨询和支持；
- 在需要限时采取的条约措施方面提供支持和咨询；
- 促进南南合作；及
- 与国际和区域政府间组织及机构进行协调。

---

<sup>1</sup> Performance report for the 2008-2009 workplan and budget (document FCTC/COP/4/19); Interim performance report for the 2010-2011 workplan and budget (document FCTC/COP/4/21). The Financial Regulations and Financial Rules of WHO (adopted as the Financial Rules of Procedure of the COP by decision FCTC/COP1(9)) provide that “instalments of contributions shall be due and payable as of January 1<sup>st</sup> of the year to which they relate” (Rule 6.4).

除非获得巨额预算外分摊款，否则多数任务预计将无法完成，而许多缔约方（尤其是发展中国家缔约方和经济转轨国家缔约方）则无法得到履行其《公约》义务所需支持。

FCA赞扬在前几个财务期对《公约》行动供资的所有缔约方，并大力敦促所有缔约方考虑支付预算外分摊款以便2010-2011年工作计划得以落实。缔约方大会第四次会议紧急号召各缔约方支付此类分摊款，并要求秘书处动用一切可用手段确保所需预算外资金到位。

就核心获准预算而言，VAC的欠缴问题是2010-2011年工作计划的另一大隐忧。2010-2011年财务期预计收款总额为8,747,727美元，其中未缴款额为5,807,020美元，101名缔约方未支付其在此期间的自愿评定分摊款。2010-2011年未付分摊款中加入2006-2007年和2008-2009年财务期末付款项（据秘书处报告，于2010年5月31日此等款项总额为978,706美元）。

FCA承认，部分缔约方（尤其是部分低收入缔约方）确实在支付VAC方面存在困难。然而，FCA发现评定分摊款的比例已顾及到每一缔约方的具体国情，并强调COP预算对成功实现《公约》目标的关键性作用，同时大力敦促所有缔约方尽最大努力及时足额缴付VAC。缔约方大会第四次会议要求未按时支付VAC的缔约方，在缔约方大会第四次会议闭幕的60天内通知公约秘书处预计付款时间，以便其据此规划及执行工作计划中的活动。

### **2012-2013年工作计划和预算**

2012-2013年财务期的工作计划和预算草案沿用了2010-2011年模式，其中建议了两项方案（详见公约秘书处的解释性说明（文件FCTC/COP/4/INF.DOC./4））：

- 方案1：保持用于资助现有活动和安排（“缔约方大会的下届会议，预计将延续任期的现有工作小组，《公约》下的报告安排，与协调国际和区域政府间组织以及其他机构有关的工作，以及一般行政和管理”）的VAC总额不变（金额因增加新缔约方而略微上升至8,757,000美元，而预算总额为13,502,000美元），但不能新增任何活动，如缔约方大会第四次会议成立的其他工作组及专家小组的会议；
- 方案2：略微增加VAC总额（增至9,867,000美元，而预算总额为14,612,000美元），以资助（除现有安排外）“根据以前的决定和惯例预计可能需要增加的与条约管理有关的潜在活动和安排，例如缔约方大会新设立的工作组及专家小组以及世卫组织标准薪金费用比上两个双年度有所增加（平均增加4%）”——公约秘书处可成立两个新工作组、一个专家小组及开展提高意识活动。

两个方案均无法为实施协助活动（包括“需求评估和促进获得现有资源；协助收集和交换信息以及履行《公约》下的报告义务；促进南南合作；以及转让专长和工艺技术”）提供任何核心资金。不过，预计这些活动将由预算外资金供资，金额为4,745,000美元。

FCA并不认为工作计划和预算草案所列的两项方案适合作为2012-2013年财务期预算的基准。若维持VAC数额与2010-2011年持平（如方案1所建议），将会阻碍有效实施《公约》的关键性基础在未来几年内的发展。此方案将阻碍缔约方大会第四次会议决定其议程中许多重要项目的进一步工作——包括消除烟草制品非法贸易议定书的阐述、消除烟草广告、促销和赞助的国际合作措施，以及有关第6条（减少烟草需求的价格和税收措施）和第19条（责任）的工作。

方案2中建议略微调高VAC，但这并不足以资助所需工作——仅议定书内额外工作所需资金预计介于2,100,000美元（以每周一次协商会议为基础）至5,150,000美元（以每两周一次协商会议及每周一次特别COP会议为基础）。

在方案1和方案2中，支持实施（尤其是发展中国家缔约方和经济转轨国家缔约方）所需的关键活动（占预算总成本约三分之一）无疑将在很大程度上依赖不可预测的预算外资金。

2012-2013年预算和工作计划必须为国际级必要任务提供支持，以便缔约方实现其共同目标，即保护当代和后代免受烟草消费和接触烟草烟雾造成的破坏性影响。适度增加VAC，再加上部分具备能力的缔约方所捐助之预算外分摊款，将十分有助于《公约》的有效实施。

#### **公约秘书处和世卫组织无烟草行动之间的协调**

在通过2010-2011年工作计划和预算时，缔约方大会第三次会议决定“要求公约秘书处更有效地与世卫组织无烟草行动进行协调，以避免重复工作并最大程度地利用可用资源”。中期绩效报告指出，协调已“通过以下各种机制予以加强：定期举行协调会议；在国家级和区域级协调各项活动；无烟草行动应秘书处的邀请参与缔约方大会2010-2011年工作计划的各项活动；以及将缔约方大会2010-2011年工作计划的一些内容纳入无烟草行动2010-2011年业务工作计划。”

在2010-2011年工作计划中，无烟草行动（TFI）协助开展的活动包括：阐述关于《公约》第6条的价格和税收政策的技术报告；关于第9条和第10条（烟草制品成分的管制和烟草制品披露）的工作；开发健康警示图片库；编写关于数据及数据收集行动的标准化和协调的报告；编写有关实施进展情况的全球总结报告；开展需求评估的初期工作；及举办区域实施讲习班，以及宣传COP采纳的实施指引。秘书处关于其活动的报告（文件FCTC/COP/4/3）指出，其亦“与世卫组织各区域和国家办事处密切开展工作 and 协调以确保使它们参加和参与”。

秘书处的报告表明，尽管在协同和协调工作方面取得了“良好进展”，“秘书处将与无烟草行动以及世卫组织其他相关部门和办事处进一步开展协调，以便扩大它们的支持国家、区域和全球级《公约》实施工作方面的作用”。FCA赞同开展这些工作以扩大负责支持《公约》实施工作的世卫组织规划、部门及办事处的作用。FCA建议缔约方大会第四次会议要求继续提高协调效率的工作，同时要求强化这些工作以便在所有世卫组织相关规划、部门和办事处的工作计划中系统性纳入《公约》的实施支持，从而确保进一步推动有效利用现有资源促进《公约》整体实施的后续配套行动。

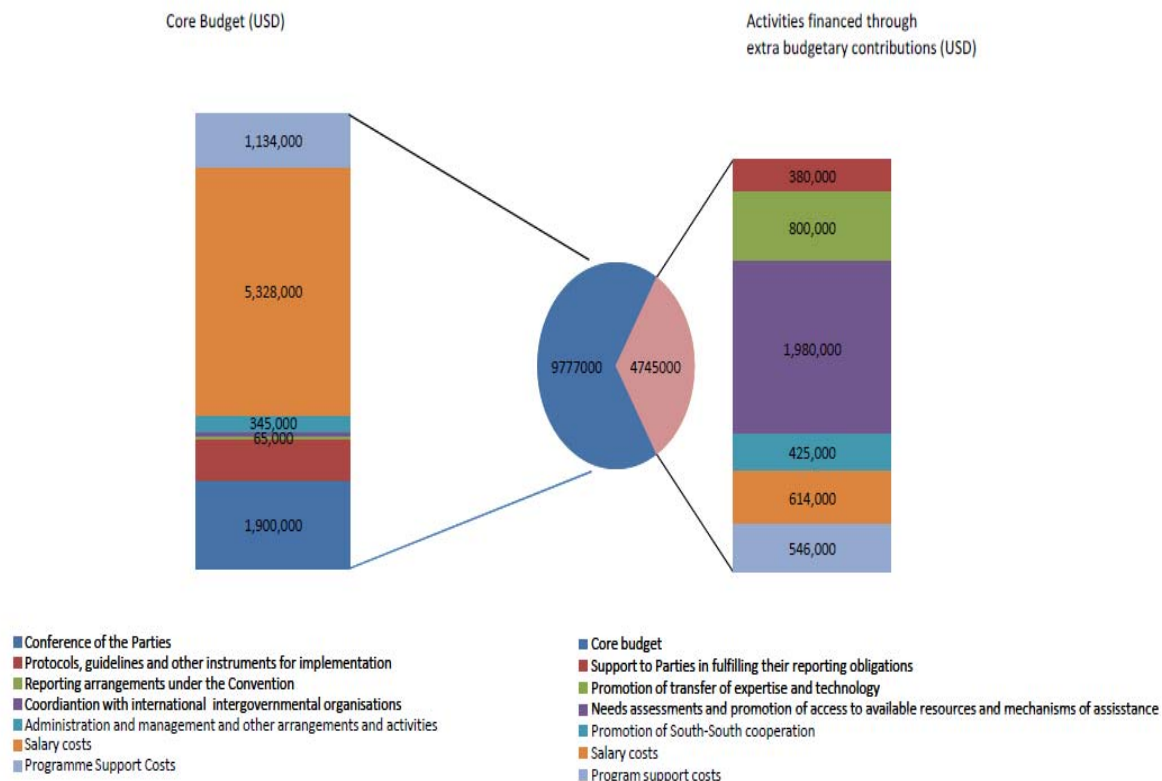


图 1：方案 1 预算建议—开支种类

Core budget (USD)	核心预算 (美元)
Activities financed through extra budgetary contributions (USD)	预算外分摊款资助的活动 (美元)
Conference of the Parties	缔约方大会
Protocols, guidelines and other instruments for implementation	实施议定书、指引及其他文件
Reporting arrangements under the Convention	《公约》下的报告安排
Coordination with international intergovernmental organisations	与国际政府间组织的协调
Administration and management and other arrangements and activities	行政和管理以及其他安排和活动
Salary costs	薪金费用
Programme Support Costs	规划支持费用
Core budget	核心预算
Support to parties in fulfilling their reporting obligations	支持缔约方履行其报告义务

Promotion of transfer of expertise and technology	促进专长和工艺技术的转让
Needs assessments and promotion of access to available resources and mechanisms of assistance	需求评估及促进获取现有资源及支持机制
Promotion of South-South cooperation	促进南南合作
Salary costs	薪金费用
Program support costs	规划支持费用

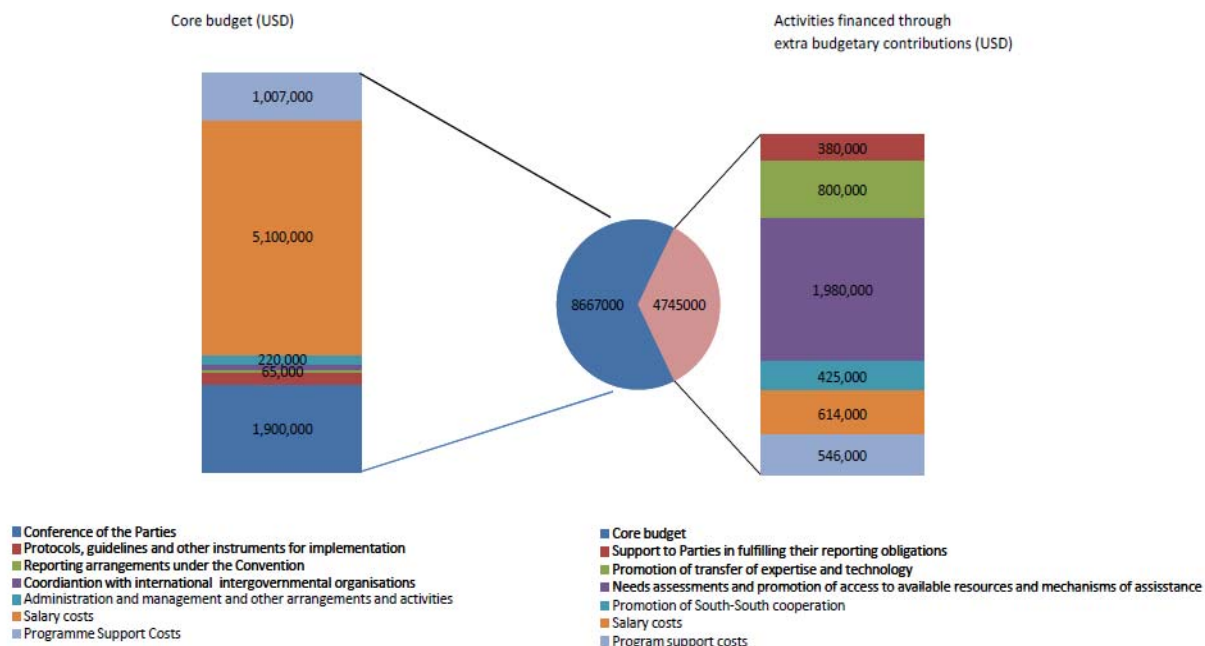


图 2：方案 2 预算建议—开支种类

Core budget (USD)	核心预算 (美元)
Activities financed through extra budgetary contributions (USD)	预算外分摊款资助的活动 (美元)
Conference of the Parties	缔约方大会
Protocols, guidelines and other instruments for implementation	实施议定书、指引及其他文件
Reporting arrangements under the Convention	《公约》下的报告安排
Coordination with international intergovernmental organisations	与国际政府间组织的协调
Administration and management and other arrangements and activities	行政和管理以及其他安排和活动
Salary costs	薪金费用
Programme Support Costs	规划支持费用
Core budget	核心预算
Support to parties in fulfilling their reporting obligations	支持缔约方履行其报告义务
Promotion of transfer of expertise and technology	促进专长和工艺技术的转让
Needs assessments and promotion of	需求评估及促进获取现有资源及支持

access to available resources and mechanisms of assistance	机制
Promotion of South-South cooperation	促进南南合作
Salary costs	薪金费用
Program support costs	规划支持费用