



Экономический
и Социальный Совет

Distr.
GENERAL

E/CN.7/1997/16
17 November 1997

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО НАРКОТИЧЕСКИМ СРЕДСТВАМ

Возобновленная сороковая сессия

Вена, 3-4 декабря 1997 года

Пункт 11 повестки дня*

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ И БЮДЖЕТНЫЕ ВОПРОСЫ

**Фонд Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю
над наркотиками**

**Предлагаемый окончательный бюджет вспомогательных расходов на двухгодичный период
1996-1997 годов и предлагаемый первоначальный бюджет вспомогательных
расходов на двухгодичный период 1998-1999 годов**

**Доклад Консультативного комитета по административным
и бюджетным вопросам****

1. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам рассмотрел доклад Директора-исполнителя Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками (ЮНДКП) о предлагаемом окончательном бюджете вспомогательных расходов на двухгодичный период 1996-1997 годов и предлагаемом первоначальном бюджете вспомогательных расходов на двухгодичный период 1998-1999 годов для Фонда ЮНДКП (E/CN.7/1997/14) в виде сигнального экземпляра. Комитету, также в виде сигнального экземпляра, был представлен доклад, содержащий предлагаемый окончательный бюджет по программам на 1996-1997 годы и предлагаемый первоначальный бюджет по программам на 1998-1999 годы (E/CN.7/1997/15), а также сводный перечень осуществляемых проектов по программам за двухгодичные периоды 1996-1997 и 1998-1999 годов (E/CN.7/1997/CRP.18). При рассмотрении докладов Комитет обменялся мнениями с Директором-исполнителем, заместителем Директора-исполнителя и другими старшими должностными лицами Программы, которые представили дополнительную информацию.

*E/CN.7/1997/1.

**Настоящий документ не редактировался.

Формат бюджета

2. Консультативный комитет приветствовал новую форму представления бюджета ЮНДКП в соответствии с согласованной моделью бюджета, разработанной ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА, и внедрение комплексного программного подхода, рекомендованного Консультативным комитетом и Комиссией по наркотическим средствам. Цель этого нового подхода, подробно описанного в приложении III к документу E/CN.7/1997/14, состоит в том, чтобы содействовать четкой идентификации программных средств, а также средств, ассигнуемых на поддержку мероприятий. Комитет считает, что эта форма представления должна способствовать дальнейшему укреплению контроля и совершенствованию практики управления. Кроме того, Комитет рекомендует, чтобы в будущем в документ, содержащий бюджет вспомогательных расходов, включалось краткое резюме программы и соответствующих финансовых потребностей.

3. Комитет приветствует рационализацию представления, а также содержащуюся в приложении к документу информацию, приведенную в обоснование формы представления. Комитет отмечает, что в соответствии с его рекомендациями были приложены усилия для того, чтобы избежать повторений в ходе подробных описаний данных, уже изложенных в кратком виде в таблицах. В то же время Комитет считает, что документ может быть еще больше усовершенствован в будущем за счет улучшений в том, что касается объяснения смет вспомогательных расходов по программам с точки зрения уровня осуществления программы.

Прогнозы в отношении объема поступлений и расходов

4. Общая информация о бюджете и о нынешнем и прогнозируемом финансовом положении ЮНДКП приводится в таблицах 4 и 5 документа, в котором содержится бюджет вспомогательных расходов. Как указывается в этих таблицах, поступления за 1996-1997 годы составили 109 912 000 долл. США, а объем расходов оценивается в 109 429 200 долларов США. Комитет также отмечает, что, по оценкам, объем поступлений в течение двухгодичного периода 1998-1999 годов составит 116 394 000 долларов США. Эта сумма, как это показывается в таблице 6, включает взносы, объем которых оценивается в 100 289 000 долл. США; общая сумма взносов складывается из взносов общего назначения в объеме 27 559 000 долл. США, что представляет собой сокращение на 9,6 процента по сравнению с данными за 1996-1997 годы, и взносов специального назначения в объеме 72 730 000 долл. США, что представляет собой увеличение на 14,3 процента. Объем публичных пожертвований оценивается в 1 338 100 долл. США по сравнению с 1 378 000 долл. США за 1996-1997 годы. Объем взносов по линии совместного финансирования, предоставленных правительствами для осуществления своих собственных проектов в рамках механизма национального исполнения, увеличился с 4 763 000 долл. США в 1996-1997 годах до 8 107 000 долл. США в 1998-1999 годах, причем на одну страну приходится большая часть взноса на конкретный проект.

5. Комитет далее отмечает, что объем расходов на будущий двухгодичный период спрогнозирован на уровне 148 573 200 долларов США. Кроме того, как это показывается в таблице 5, ожидается, что положительное сальдо средств Фонда сократится с 63 337 900 долл. США на конец декабря 1995 года до 29 666 800 долл. США на 31 декабря 1999 года. Донорская база по-прежнему остается незначительной, несмотря на активные усилия по мобилизации средств, и, принимая во внимание тенденцию к сокращению взносов общего назначения, Комитет выражает согласие с тем, что "финансовое положение остается неустойчивым, что ограничивает оперативные возможности Директора-исполнителя в отношении проведения новых операций в области международного контроля над наркотиками" (пункт 14 Части второй доклада). Комитет указывает, что тенденция к сокращению положительного сальдо будет представлять собой финансовый риск для Программы после 1999 года.

6. В этой связи Комитет приветствует инициативы по мобилизации средств, такие, как призыв к дополнительному ежегодному взносу общего назначения в объеме 300 000 долл. США от каждого из существующих и потенциальных доноров, как об этом упоминается в пункте 17. Комитет отмечает,

что к настоящему моменту результаты этой инициативы не привели к расширению донорской базы. Комитет призывает Директора-исполнителя продолжать предпринимать усилия в этом направлении. Кроме того, Комитет вновь подтверждает рекомендацию, сделанную в пункте 15 его доклада (E/CN.7/1997/10), относительно желательности получения от государств-членов части средств от конфискации доходов от наркотиков, как это было согласовано в Конвенции Организации Объединенных Наций 1988 года.

7. Консультативный комитет в пункте 16 того же доклада рекомендовал Директору-исполнителю представить доклад о соответствии объема и направлениях использования резерва при представлении будущих бюджетных документов. В этой связи Комитет отмечает, что после обзора потенциальных потребностей Директор-исполнитель в пункте 13 Части второй рекомендует сохранить уровень в 12 000 000 долл. США, что обеспечивает финансовую жизнеспособность и устойчивость Фонда. Как указывается в докладе, оперативный резерв "используется в случае сокращения или нехватки ресурсов, неравномерного поступления наличных средств, роста фактических расходов по сравнению с запланированными сметами или колебания показателей осуществления проектов, а также в случае возникновения непредвиденных расходов, например расходов на прекращение контрактов сотрудников и других окончательных расходов, включая погашение обязательств". Комитет согласен с этим предложением.

Окончательный бюджет вспомогательных расходов на 1996-1997 годы

8. Окончательный бюджет вспомогательных расходов на двухгодичный период 1996-1997 годов содержится в Части третьей документа E/CN.7/1997/14. Как это указывается в пункте 25 и таблицах 7 и 8, окончательный бюджет вспомогательных расходов на двухгодичный период 1996-1997 годов составляет 32 272 400 долл. США, что соответствует увеличению на 149 700 долл. США, или 0,5 процента, по сравнению с предыдущим пересмотренным бюджетом вспомогательных расходов. В этой сумме учтено сокращение в результате изменения объема на 299 900 долл. США, или 0,9 процента, по сравнению с утвержденными пересмотренными сметами, в результате, как это указывается в пунктах 26-27 доклада, сокращения расходов на поездки (49 000 долл. США) и на мебель и оборудование (57 800 долл. США) на уровне вспомогательного обслуживания программ/страновом уровне и сокращения расходов на консультантов и экспертов (97 500 долл. США), поездки (52 600 долл. США) и прочих расходов (149 800 долл. США) на уровне штаб-квартиры/управления и администрации. Эти сокращения частично компенсированы увеличением общих оперативных расходов на уровне вспомогательного обслуживания программ/страновом уровне (106 800 долларов США).

9. Сокращение объема частично компенсируется увеличением в связи с изменением расходов на 449 600 долл. США, или 1,5 процента. Как это показывается в таблице 8, значительная часть увеличения объема приходится на связанные с персоналом расходы в объеме 646 600 долл. США в связи с расходами на вспомогательное обслуживание программ на уровне штаб-квартиры и на страновом уровне (134 400 долл. США и 512 200 долл. США, соответственно). Это увеличение в значительной степени вызвано более высокими нормативными расходами по заработной плате в страновых отделениях и более низкой нормой вакансий в штаб-квартире и страновых отделениях, как об этом говорится в пункте 28 Части третьей. Комитет далее отмечает, что на изменения валютных курсов и инфляцию применительно к штаб-квартире и страновым отделениям приходится сокращения в 174 400 долл. США и 22 000 долл. США, соответственно.

10. Комитет приветствует изложение в таблице А.4 приложения I показателей результатов деятельности, указывающих на запланированные и осуществленные мероприятия в течение двухгодичного периода и свидетельствующие о том, что к моменту представления доклада прогнозировалось осуществление 3 099 мероприятий по сравнению с 2 606 запланированными в программе мероприятиями. Комитету были даны дальнейшие разъяснения, что эти количественные показатели являются не показателями исполнения, а отражают, скорее, изменения в деятельности. Комитет отметил, что эти показатели были первоначально разработаны в качестве инструмента

внутреннего управления. В то же время он рекомендовал провести дальнейшую доработку используемой методологии для повышения точности показателей результатов деятельности в целях содействия подготовке более реалистичных смет вспомогательных расходов.

11. С учетом предыдущего опыта Консультативный комитет считает, что финансирование предлагаемого увеличения на 149 700 долл. США по сравнению с окончательным бюджетом вспомогательных расходов на 1996-1997 годы может быть осуществлено за счет экономии, связанной с непогашенными обязательствами.

Первоначальный бюджет по программам на 1998-1999 годы

12. Комитет отмечает, что, как это указывается в документе E/CN.7/1997/15, объем предлагаемого первоначального бюджета по программам на двухгодичный период 1998-1999 годов составляет 110 502 000 долл. США, что отражает увеличение на 40 процентов в реальном выражении по сравнению с предлагаемым окончательным бюджетом по программам на 1996-1997 годы, объем которого составляет 74 542 900 долларов США. Комитет также отмечает, что, как это указывается в пункте 17 этого же документа, ЮНДКП переходит от проектного подхода к применению комплексного программного подхода и что в настоящий момент предлагается восемь отдельных программ, организованных по географическим регионам. Стратегическая ориентация на двухгодичный период 1998-1999 годов кратко излагается в пунктах 34-48 бюджета по программам. Кроме того, в ходе встреч с членами Комитета Директор-исполнитель указал, что на период 1998-1999 годов предлагаются три программных приоритета: начало осуществления крупной программы альтернативного развития в Афганистане и создание пояса безопасности вокруг Афганистана, расширение деятельности по борьбе с производством незаконных наркотиков в Мьянме и осуществление новой стратегии по контролю над наркотиками в Африке. Кроме того, Комитет также отмечает, что в соответствии с рекомендациями, сделанными в пункте 40 его предыдущего доклада (E/CN.7/1997/10), Директор-исполнитель считает целесообразным сохранение функций Комиссии по наркотическим средствам по утверждению бюджета по программам Фонда и что соответствующий проект текста содержится в документе, касающемся бюджета по программам ЮНДКП.

Первоначальный бюджет вспомогательных расходов на 1998-1999 годы

13. Как это указывается в Части четвертой документа E/CN.7/1997/14 объем предлагаемого первоначального бюджета вспомогательных расходов на двухгодичный период 1998-1999 годов составляет 34 292 200 долл. США, что соответствует увеличению на 2 019 800 долл. США, или на 6,2 процента, по сравнению с окончательным бюджетом вспомогательных расходов на 1996-1997 годы, объем которого составляет 32 272 400 долларов США. В реальном выражении это соответствует увеличению на 3,2 процента. Комитет также отмечает из таблицы 9 и пунктов 82-88, что предложение Директора-исполнителя отражает увеличение объема на 1 052 400 долл. США и увеличение расходов на 967 400 долларов США. Изменение объема отражает представление Директора-исполнителя о "децентрализованной, целенаправленной и рационализованной" организации, как об этом было сообщено Комитету в ходе рассмотрения предлагаемого бюджета.

14. Три приоритета бюджета вспомогательных расходов, которые отражают управленческие изменения, запланированные Директором-исполнителем на следующий двухгодичный период, резюмируются в пункте 83 этого доклада: во-первых, децентрализация функций по управлению программой из штаб-квартиры на уровень стран в целях содействия планируемому увеличению объема осуществления программы при открытии новых отделений в Южной Африке, России и Вьетнаме, а также бюро по связи в Брюсселе; во-вторых, создание групп содействия, состоящих из известных экспертов, представляющих частный и государственный секторы, в Бразилии, Германии, Испании, Италии, Канаде, Колумбии, Мексике и Японии; и, в-третьих, осуществление в рамках штаб-квартиры ликвидации административных звеньев, уменьшения числа старших должностей и сокращения на 25 процентов средств на поездки.

15. Увеличение в изменении расходов, упомянутое в пункте 13 выше, обусловлено увеличениями, связанными с более высокими нормативными расходами по заработной плате (721 200 долл. США в страновых отделениях и 123 200 долл. США в штаб-квартире) и коррективами на инфляцию (445 500 долл. США в страновых отделениях и 142 600 долл. США в штаб-квартире), которые частично компенсируются связанным со снижением темпов инфляции сокращением в 302 500 долл. США по штаб-квартире и 162 600 долл. США по страновым отделениям.

16. Как это было рекомендовано Комиссией по наркотическим средствам, а также Консультативным комитетом в пункте 21 его предыдущего доклада, в бюджете вспомогательных расходов также отражено включение в бюджет вспомогательных расходов на двухгодичный период в качестве составной части нескольких должностей по проектам, для которых предусматриваются функции постоянного административного или программного характера в штаб-квартире и которые ранее классифицировались в качестве должностей по проектам. В пункте 91 и разделе D приложения III к документу, содержащему бюджет вспомогательных расходов, указывается, что 15 таких должностей были перенесены в двухгодичный бюджет вспомогательных расходов. Комитет отмечает, что в результате этого бюджет вспомогательных расходов увеличился на 2 318 200 долл. США, из которых 1 043 100 долл. США приходится на штаб-квартиру/вспомогательное обслуживание программ, а 1 275 100 долл. США - на штаб-квартиру/администрацию и управление, как это указывается в пункте 21 приложения III D. В таблице A.7 приложения I указывается в целом 51 должность по проектам на 1998-1999 годы, из которых 37 должностей приходится на штаб-квартиру, а 14 - на страновой уровень.

17. Таким образом, на 1998-1999 годы предлагается в целом 204 должности по сравнению с общим числом в 194 утвержденных должности на 1996-1997 годы, как это показывается в таблице 11. Общее количество должностей, финансируемых за счет вспомогательного обслуживания программ, на страновом уровне составляет 134, а в Центральных учреждениях - 31; в 1996-1997 годах их было 122 и 42, соответственно. Количество управленческо-административных должностей составляет 39, в то время как в 1996-1997 годах их было в целом 30. Комитет был проинформирован о том, что 17 должностей были переведены из штаб-квартиры на места в рамках усилий по децентрализации, и он учитывает, что 15 должностей были добавлены в бюджет вспомогательных расходов, как об этом упоминалось в пункте 16 выше. В то же время Комитет считает, что цель рационализации административной и управленческой поддержки на уровне штаб-квартиры по-прежнему еще до конца не достигнута, поскольку задача, упомянутая в пункте 14 выше, состояла в том, чтобы рационализировать эти службы за счет ликвидации административных звеньев и сокращения числа должностей старшего уровня.

18. Комитет также считает, что вопросы управления программами и административной эффективности требуют дальнейшего уделения внимания в свете представленной информации относительно вспомогательного обслуживания в 1996-1997 и 1998-1999 годах. Например, в пункте 81 и на страницах 87-88 бюджета вспомогательных расходов указывается, соответственно, что в течение нынешнего двухгодичного периода было, в том числе, обработано 1 200 разрешений на использование ассигнований, рассмотрено 800 квартальных отчетов о расходовании средств и подготовлено 300 документов о разрешении на поездку. Хотя количество выполненных работ может указывать на чрезмерный контроль, Комитет отдает себе отчет в том, что 84 процента взносов привязаны к средствам целевого назначения на 1998-1999 годы и что эта ситуация в сочетании с тем фактом, что ЮНДКП выполняет большое число мелких проектов, обуславливает большое количество отдельных работ, указанных в разделе, посвященном вспомогательному обслуживанию. Комитет, однако, считает, что дальнейший тщательный анализ может показать те направления, по которым может быть осуществлена рационализация вспомогательного обслуживания без ущерба для контрольных возможностей ЮНДКП. В силу этого он рекомендует Директору-исполнителю провести совместно с донорами дальнейшее изучение путей и средств решения этого вопроса.

19. В пункте 126 и в таблице 9 указывается сумма в 8 886 500 долл. США, выделяемая на управление и администрацию в 1998-1999 годах, включающая увеличение объема на 1 130 700 долл. США, или на

14,4 процента. В этой связи Комитет отмечает создание "подразделения внешних связей для поддержания контактов с руководителями и общественностью в целях расширения их осведомленности о проблеме злоупотребления наркотиками и оказания поддержки предлагаемым группам содействия на уровне стран, что сопряжено с увеличением потребностей в должностях на 921 700 долл. США и потребностей, не связанных с должностями, - на 54 000 долларов США". Описание деятельности и требующихся кадровых ресурсов содержится в пунктах 132-134 и в таблице 11. В штатное расписание включено пять должностей (одна должность С-5, одна должность С-3, одна должность С-2, одна должность категории общего обслуживания/высшего разряда и одна должность категории общего обслуживания). Комитет был проинформирован о том, что эти функции ранее выполнялись сотрудниками на проектных должностях. Консультативный комитет рекомендует Директору-исполнителю рассмотреть этот вопрос и в контексте своего следующего доклада указать, могут ли эти функции выполняться другими подразделениями или службами, например Сектором межучрежденческой координации, в штатное расписание которого входят шесть должностей и функции которого в определенной степени связаны с этими вопросами.

20. В пунктах 34-37 своего предыдущего доклада (E/CN.7/1997/10) Консультативный комитет рассмотрел вопрос о возмещении вспомогательных расходов по программам и рекомендовал ЮНДКП провести дополнительную работу для определения общего объема расходов, понесенных в результате вспомогательного обслуживания проектов, исполняемых на национальном уровне. Комиссия по наркотическим средствам в своей резолюции 15 (XXXVIII) просила ЮНДКП представить предложения о путях изменения представления бюджета вспомогательных расходов по программам и применении соответствующих процедур для взимания таких сборов. Результаты проведенного обзора излагаются в приложении IV к документу, содержащему бюджет вспомогательных расходов. Комитет отмечает, что Директор-исполнитель указывает, что проекты, исполняемые на национальном уровне, "требуют более тщательного и частого контроля, чем другие виды проектов, в связи с трудностями осуществления с точки зрения рабочего времени, поездок и контактов" (пункт 8) и что "по опыту ЮНДКП, проекты, исполняемые на национальном уровне, требуют больше рабочего времени, чем другие проекты, например, для принятия последующих мер по финансовым отчетам" (пункт 9). Кроме того, в пункте 11 доклада, содержащегося в приложении IV, указывается, что хотя механизм национального исполнения "требует значительных ресурсов на вспомогательное обслуживание программ, в процессе установления партнерских отношений между национальным органом и ЮНДКП параллельно происходит такой позитивный процесс, как развитие и укрепление национального потенциала, необходимого для разработки мероприятий по техническому сотрудничеству в области контроля над наркотиками, а также для управления такими мероприятиями и надзора".

21. С учетом вышесказанного Директор-исполнитель в пункте 12 этого содержащегося в приложении IV доклада рекомендует сохранить ставку сборов за вспомогательное обслуживание программ на уровне 5 процентов с учетом того, что учреждения Организации Объединенных Наций ограничивают этой ставкой подобные сборы в связи с проектами, исполняемыми на национальном уровне, и что Комиссия по наркотическим средствам утвердила эту ставку в качестве временной ставки для подобных проектов. В то же время признается, что в результате этого поступления от вспомогательного обслуживания программ возрастут до 7,5 процента от общего объема средств на осуществление программ в 1998-1999 годах, тогда как потребности во вспомогательном обслуживании программ составляют 17,2 процента от общего объема используемых ресурсов (11,0 процента для уровня стран и 6,2 процента для штаб-квартиры).

22. Консультативный комитет рекомендует осуществлять самый пристальный контроль над этим вопросом и рассмотреть его в не столь отдаленном будущем с точки зрения эффективности затрат, с тем чтобы ЮНДКП не оказалась в таком финансовом положении, когда она не сможет самостоятельно нести такие высокие накладные расходы по вспомогательному обслуживанию программ.

23. Комиссия по наркотическим средствам в пункте 13 своей резолюции 6 (XL) поддержала пересмотренный проект финансовых правил Фонда ЮНДКП, представленный Директором-

исполнителем в приложении I к документу E/CN.7/1997/8, отметив, что должны быть учтены рекомендации, содержащиеся в пункте 42 доклада Консультативного комитета (E/CN.7/1997/10). В этой связи Комитет отмечает, что, как это указывается в пункте 19 приложения III D к документу, содержащему бюджет вспомогательных расходов, ЮНДКП считает целесообразным дождаться утверждения предлагаемых бюджетов, прежде чем повторно представить пересмотренный проект финансовых правил, который потребует некоторой незначительной корректировки. Повторное представление после рассмотрения Консультативным комитетом произойдет, таким образом, на сорок первой сессии Комиссии.

24. Комитет отмечает, что, как это указывается в пункте 127 доклада, ассигнования по статье прочих расходов составят 1 689 500 долл. США, что включает сумму в 269 500 долл. США на возмещение услуг Управления служб внутреннего надзора, оказанных Фонду ЮНДКП. Консультативный комитет просит Директора-исполнителя представить в контексте его следующего доклада информацию о процедурах, касающихся внешней ревизии.