



麻醉药品委员会
第四十届会议续会
1997年12月3日至4日，维也纳
议程项目 11^{*}

行政和预算事项

联合国国际药物管制规划署基金

1996-1997 两年期最后支助概算和 1998-1999 两年期初步支助概算

行政和预算问题咨询委员会的报告^{**}

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了预发件形式的联合国国际药物管制规划署(禁毒署)执行主任关于禁毒署基金 1996-1997 两年期最后支助概算和 1998-1999 两年期初步支助概算的报告(E/CN.7/1997/14)。行预咨委会还收到了载有 1996-1997 最后方案概算和 1998-1999 初步方案概算的报告(E/CN.7/1997/15)的预发件，以及按方案分列的 1996-1997 两年期和 1998-1999 两年期执行中项目简编(E/CN.7/1997/CRP.18)。在审议这些报告时，行预咨委会与禁毒署执行主任、副主任和其他高级官员交换了意见，他

^{*} E/CN.7/1997/1。

^{**} 本文件未经编辑。

们提供了额外的信息。

2. 行预咨委会欢迎禁毒署按照开发署、儿童基金会和人口基金制定的统一预算编制模式采用的新的预算编制方式,以及采用行预咨委会和麻醉药品委员会推荐的统一方案编制方法。E/CN.7/1997/14号文件附件三中详述的这一新方法的目标是促进更明确地界定方案资金以及为支助活动所拨的资金。行预咨委会认为这一编制方式应进一步加强控制行为和改进管理方法。此外,行预咨委会建议将来的支助预算文件应包括方案和有关财务要求的摘要。

3. 行预咨委会欢迎理顺编制方式以及作为该文件的附件为支持这一编制方式而提供的信息。行预咨委会注意到,正如它所建议的那样,已做出努力避免表列数据的冗长说明所带来的重复。但是,行预咨委会认为,通过更好地根据将要实施的方案的水平解释方案支助估计数,将来该文件可以得到进一步的改进。

收入和支出预计

4. 支助预算文件表4和表5提供了禁毒署预算及目前和预计的财务状况概览。正如这些表中所表明的那样,1996-1997两年期的收入达到109,912,000美元,支出估计为109,429,000美元。行预咨委会还注意到,1998-1999两年期收入估计为116,394,000美元。这一数字,如表6中所示,包括估计的捐款100,289,000美元;该项捐款合并了普通用途捐款27,559,000美元和特殊用途捐款72,730,000美元,普通用途捐款与1996-1997两年期相比减少9.6%,特殊用途捐款则增加14.3%。公共捐款估计为1,338,100美元,而1996-1997两年期这一金额为1,378,000美元。各国政府为实施国家执行方法下自己的项目提供的分担费用捐款,从1996-1997两年期的4,763,000美元提高到1998-1999两年期的8,107,000美元,有一个国家为一个特殊项目的捐款占该项目经费的绝大部分。

5. 行预咨委会还注意到,未来两年期的支出预计为148,573,200美元。而且,如表5所示,预计基金余额将从1995年12月底的63,337,900美元,降

至 1999 年 12 月 31 日的 29,666,800 美元。尽管开展了有力的筹资活动，捐助国的基础仍然较小，并且鉴于普通用途捐款的下降趋势，行预咨委会认为“财务状况始终是多变的，它限制了执行主任开展新的国际药物管制行动的业务灵活性。”（该报告第二部分第 14 段）。行预咨委会指出，余额的下降趋势对 1999 年以后的禁毒署构成了财务风险。

6. 在此方面，行预咨委会对筹资行动表示欢迎，如第 17 段提及的呼吁目前和潜在捐款国每年各增加普通用途捐款 300,000 美元。行预咨委会注意到迄今为止这一行动的结果还没有导致捐助国的基础扩大。行预咨委会鼓励执行主任在此方面作出进一步的努力。此外，行预咨委会重提在其报告(E/CN.7/1997/10)第 15 段提出的、关于像《1988 年联合国公约》所同意的那样从会员国取得一部分没收药品收益是否可取的建议。

7. 在同一报告第 16 段，行预咨委会建议执行主任在提交将来的预算文件时报告储备金的充足度和使用情况。在此方面，行预咨委会注意到，在审查潜在的需要后，执行主任在第二部分第 13 段建议业务储备保持在 12,000,000 美元的水平，以确保基金的可行性和健全性。正如其中指出的那样，业务储备“应付了资源减少或短缺、不平衡的现金流动、与计划估计数相比实际费用的增加或执行量的波动，以及诸如工作人员离职费和包括清偿债务在内的其他最终支出。”行预咨委会同意这一建议。

1996-1997 最后支助预算

8. 1996-1997 两年期最后支助预算载于 E/CN/1997/14 号文件第三部分。正如第 25 段和表 7 和表 8 所表明的那样，1996-1997 两年期最后支助预算达 32,272,400 美元，与前一个订正支助预算相比增加 149,700 美元即 0.5%。这一金额包括，正如该报告第 26-27 段所表明的那样，由于方案支助/国家一级旅费节约(49,000 美元)、家具和设备节约(57,000 美元)，以及总部/管理和行政的顾问和专家节约(97,500 美元)、旅费节约(52,600 美元)和其他支出节约(149,800 美元)，与核可的订正拨款相比数额减少 299,900 美元即 0.9%。这些被方案支助/国家一级的一般业务费用增加(106,800 美元)部分地抵销。

9. 数额减少被费用变动增加 449,600 美元即 1.5% 部分地抵销。正如表 8 所示, 数额增长的大部分与工作人员有关, 与总部和国家一级的方案支助有关的数额增长达 646,600 美元(分别为 134,400 美元和 512,200 美元)。这一增长在很大程度上是由国别办事处较高标准的薪金费用及总部和国别办事处较少空缺造成的, 正如第三部分第 28 段所显示的那样。行预咨委会还注意到, 总部和国别办事处的汇率变化和通货膨胀造成数额分别减少 174,400 美元和 22,000 美元。

10. 行预咨委会欢迎附件一表 4 中提供的绩效指标, 这些指标表明本两年期计划和交付的产出, 它将计划的产出数 2,606 个与预计在提交报告时交付的产出数 3,099 个进行比较。行预咨委会还得到进一步的澄清说, 这些数量反映了活动的转变而非绩效指标。行预咨委会注意到这些指标起初是作为一种内部管理工具开发出来的。但它建议进一步改进使用的方法, 以便提高绩效指标的准确度, 旨在便利编制更符合实际的支助费用估计数。

11. 鉴于过去的经验, 行预咨委会的观点是, 建议的与 1996-1997 两年期最后支助预算有关的增长 149,700 美元, 可以由与未偿还债务有关的节约来提供资金。

1998-1999 两年期初步方案预算

12. 行预咨委会注意到, 正如 E/CN.7/1997/15 号文件所表明的那样, 1998-1999 两年期初步方案概算达 110,502,000 美元, 比 1996-1997 两年期最后方案概算 74,542,900 美元实际增长 40%。行预咨委会还注意到, 正如同文件第 17 段所表明的那样, 禁毒署正从以项目为基础的方案拟订方法转向综合的方案拟订方法, 现在提出了按地域组织的 8 个单独的方案。方案预算第 34-48 段概括了 1998-1999 两年期的战略方向。执行主任进一步指出, 在与行预咨委会一起开会期间, 为 1998-1999 两年期建议了三个优先方案: 在阿富汗开始一个大的替代性开发方案和在阿富汗周围建立一个安全带, 扩大在缅甸的活动以打击非法药品的生产, 及在非洲实施一项新的药物管制战略。此外, 行预咨委会还注意到, 按照其前一份报告(E/CN.7/1997/10)第 40

段提出的建议, 执行主任认为保持麻醉药品委员会在核可基金方案预算方面的作用是适当的, 并注意到在涉及禁毒署方案预算的文件中提供了一个草案文本。

1998-1999 两年期初步支助预算

13. 正如 E/CN.7/1997/14 号文件第四部分所表明的那样, 1998-1999 两年期初步支助概算达 34,292,200 美元, 比 1996-1997 两年期最后支助预算 32,272,400 美元增长 2,019,800 美元即 6.2%。按实值计算, 其增长率为 3.2%。行预咨委会还从表 9 和第 82 - 88 段注意到, 执行主任的建议反映了数额增加 1,052,400 美元, 费用增加 967,400 美元。数额变动反映了执行主任对于一个“权力下放、重点突出、精明强干”的新组织的观点, 正如他在行预咨委会审议概算时向其表明的那样。

14. 支助预算的三个优先方面反映了执行主任对下一个两年期内管理方面的变化, 如该报告第 83 段所概括的那样: 首先, 方案管理的权力从总部下放到国家一级以支持预计的方案执行量的增长, 在南非、俄罗斯联邦和越南新设办事处, 在布鲁塞尔建立联络部门; 其次, 在巴西、加拿大、哥伦比亚、德国、意大利、日本、墨西哥和西班牙建立由来自私营部门和公共部门的知名专家组成的宣传组; 其三, 撤消行政层次, 减少高级职位数目, 总部旅费削减 25%。

15. 上文第 13 段提到的费用变动的增加是由与较高标准的薪金费用(国别办事处 721,200 美元, 总部 123,200 美元)和通货膨胀调整(国别办事处 445,500 美元, 总部 142,600 美元)有关的增长造成的; 这被与总部和国别办事处的有关的通货膨胀率下降(分别为 302,500 美元和 162,600 美元)部分地抵销。

16. 按照行预咨委会在其前一份报告第 21 段的建议, 以及麻醉药品委员会的建议, 作为两年期支助预算的一部分, 支助预算还反映了在总部履行具有连续的行政或方案性质的职能的几个项目员额(以前被划分为项目员额)的调整。支助预算文件附件三第 21 段和 D 节显示, 15 个这样的员额已转入两年期支助预算。行预咨委会注意到, 如附件三 D 节第 21 段所示, 其结

果是支助预算增加了 2,318,200 美元，这包括总部/方案支助的 1,043,100 美元和总部/行政和管理的 1,275,100 美元。附件一表 7 显示，1998-1999 两年期总共有 51 个项目员额，其中 37 个在总部，14 个在国家一级。

17. 因此，为 1998-1999 两年期建议的员额总数为 204 个，而为 1996-1997 两年期核准的员额总数为 194 个，如表 11 所示。国家一级的方案支助员额达 134 个，总部合计为 31 个员额，而 1996-1997 两年期分别为 122 个和 42 个员额。管理行政员额达 39 个，而 1996-1997 两年期合计 30 个。行预咨委会被告知，作为权力下放努力的一部分，17 个员额已从总部转到外地，并且它注意到，如上文第 16 段提到的那样给支助预算增加了 15 个员额。但是，行预咨委会认为，理顺总部的行政和管理支助的目标仍有待充分实现，因为上文第 14 段提到的行动的目标是通过取消行政层次和减少高级员额数目来使这些服务变得更为合理。

18. 行预咨委会还认为，考虑到提供的有关 1996-1997 和 1998-1999 两年期支助服务的情况，需要进一步注意方案管理和行政效率。例如，支助预算报告第 81 段和第 75 页分别指出，除其他之外，本两年期处理 1200 项拨款和分配通知，800 项季度支出报告审查及 300 项旅行授权书。产出的数目似乎表明监督过度，但行预咨委会也理解 1998-1999 两年期 84% 的捐款是与特殊用途资金连在一起的，这一情况，加上禁毒署实施了大量小项目，导致支助服务下的产出有这么大的量。然而，行预咨委会相信，进一步的认真分析可能会表明可以在不影响禁毒署监督能力的情况下，使理顺支助服务的工作行之有效。因此，它建议，执行主任进一步与捐助国一起探讨解决这一问题的方法和途径。

19. 第 126 段和表 9 显示，1998-1999 两年期的管理和行政金额为 8,886,500 美元，这包括数额增长 1,130,700 美元即 14.4%。在此方面，行预咨委会注意到，设立“一个对外联络部门以提高决策者和普通公众对吸毒的认识并在国家一级支持建议的宣传组，导致员额要求增加 921,700 美元，非员额要求增加 54,000 美元”。对于活动和所需人力资源的说明载于第 128-130 段和表 11。人员组成部分包括五个员额（1 个 P-5、1 个 P-3、1 个 P-2、1 个 PL 和 1 个 GS）。行预咨委会被告知，这一职能以前由项目员额进行。行预咨委

会建议执行主任审查这一问题，并在其下一份报告中，指出这些职能是否由其他单位或处履行，如处理机构间协调的处，该处人员组成为六个员额，其职能似乎与之有些相关。

20. 在前一份报告 E/CN.7/1997/10 第 34-37 段，行预咨委会讨论了收回方案支助费用的问题，并建议禁毒署进行进一步的工作以确定支持国家执行的项目所承担的总费用。麻醉药品委员会在其第 15(XXXVIII)号决议中，请禁毒署就如何修改方案支助预算的编制格式和如何调整安排以应用费用提出建议。这次审查的结果载于支助预算文件附件四。行预咨委会注意到执行主任指出，“考虑到实施方面的困难、使用的工作人员时间、差旅和交通”，国家执行项目“与其他类型的项目相比需要更认真、更频繁的监督”(第 7 段)，以及“从禁毒署的经验来看，国家执行项目比其他项目需要更多的工作人员时间，例如对财务报告采取后续行动就是如此”(第 9 段)。而且，在该报告的第 10 段指出，虽然国家执行方法“要求有大量的资源用于方案支助，但作为积极的副产品，国家当局和禁毒署之间逐步形成的伙伴关系，发展和加强了国家发展、管理和监督药物管制领域技术合作活动的能力。”

21. 针对这种背景，执行主任在该报告的第 12 段指出，考虑到联合国机构将国家执行项目的费用限制在 5%，麻醉药品委员会亦批准这种收费水平作为其他类型项目的临时费率，因此建议方案支助收费保留在这一水平上。不过，该报告认识到，其结果就是，方案支助收益在 1998-1999 两年期将提高到方案执行总额的 7.5%，而方案支助需求占资源利用总额的 17.2%(国家一级为 11.0%，总部为 6.2%)。

22. 行预咨委会建议，在不太远的将来在成本效益方面非常认真地监督和审查这一问题，以便使禁毒署处于一种它可以独自承担较高的方案支助间接费用的供资地位。

23. 麻醉药品委员会在其第 6(XL)号决议第 13 段中支持执行主任在 E/CN.7/1997/8 号文件附件一中提交的禁毒署基金财务细则修订草案，同时指出行预咨委会的报告(E/CN.7/1997/10)第 42 段中提出的建议应考虑在内。在此方面，行预咨委会注意到，正如支助预算文件附件 III B 节第 19 段中指出的那样，禁毒署认为在重新提交财务细则草案之前等待概算被批准比较慎

重，财务细则需作小小的调整。这样，该细则将在行预咨委会审查之后，在行预咨委会第四十一届会议上重新提交。

24. 行预咨委会注意到，正如该报告第 127 段所指出的那样，在其他支出项下提供 1,689,500 美元，这包括偿还由内部监督事务处向禁毒署基金提供的审计服务费 269,500 美元的数额。行预咨委会请执行主任在其下次提交报告时提供有关外部审计的安排的信息。