



经济及社会理事会

Distr.: General
21 November 2013
Chinese
Original: English

麻醉药品委员会

第五十六届会议续会

2013年12月12日至13日，维也纳

议程项目3

对联合国毒品和犯罪问题办公室毒品问题方案的政策指示及该方案的加强，以及麻醉药品委员会作为其理事机构的作用，包括行政、预算和战略管理问题

预防犯罪和刑事司法委员会

第二十二届会议续会

2013年12月12日至13日，维也纳

议程项目3

战略管理、预算和行政问题

联合国毒品和犯罪问题办公室 2014-2015 两年期合并预算

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 导言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了执行主任关于联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）2014-2015 两年期合并预算的报告（E/CN.7/2013/15-E/CN.15/2013/28）。在审议该报告期间，咨询委员会会晤了毒品和犯罪问题办公室的副执行主任和其他代表，他们提供了补充信息和澄清，最后是2013年11月13日收到的书面答复。

2. 根据大会第46/185 C 号和第61/252 号决议第十一节，毒品和犯罪问题办公室2014-2015 两年期合并预算将提交麻醉药品委员会及预防犯罪和刑事司法委员会。

二. 工作方案

3. 毒品和犯罪问题办公室2014-2015 两年期工作方案主要是打击形形色色的犯罪、非法毒品及恐怖主义，加强世界安全，从而促进安全、正义与法治，细分为九个次级方案。有五个专题次级方案；两个关于科学研究和关于政策支助功能的横向次级方案；一项关于毒品和犯罪问题办公室外地办事处的次级方案以



及一个涵盖两个理事机构及国际麻醉品管制局秘书处工作的次级方案。这些次级方案针对的是各会员国界定的毒品和犯罪问题办公室 2012-2015 年战略中所载的犯罪和毒品管制优先事项，旨在促进有效实施该办公室申明的综合方案办法。据指出，每个次级方案都归属毒品和犯罪问题办公室当前三个司的组织结构（同上，第 34 段）。

三. 合并资源预测

4. 执行主任的报告第 3 段已经指出，给毒品和犯罪问题办公室的自愿捐款分别在联合国国际药物管制规划署（药物管制署）基金及联合国预防犯罪和刑事司法基金下列入预算和账户。两个基金的财务状况在该报告第九节作了介绍，表 33 和 34 予以总结。该报告还称，与 2012-2013 两年期的情况一样，毒品和犯罪问题办公室 2014-2015 两年期合并预算侧重两个基金的普通用途资源，即所提供的未指定用途的自愿捐款，用于资助行政领导和管理、方案及方案支助部分。这些资源也用于支付各种项目和其他外地业务的临时预付款。

5. 毒品和犯罪问题办公室 2014-2015 两年期合并预算也提供信息，介绍了特别用途资金的预计分配情况、自特别用途捐款所得方案支助费用收入以及联合国的经常预算资源。特别用途资金资助该办公室总部（维也纳）和外地的技术合作及其他实务活动（同上，第 4 段）。

6. 根据执行主任报告图一和图三，毒品和犯罪问题办公室前一个两年期的财务资料继续强调两个不同趋势。一方面，特别用途收入呈现连续增长之势，偶尔有波动；另一方面，普通用途收入多呈下降趋势。执行主任的报告第 11 和 13 段进一步称，2012-2013 年期间，尽管特别用途收入达到最高峰 5.81 亿美元，比 2011-2012 年增长了 22.4%，但普通用途收入预计将下降 730 万美元（26.5%），从 2011-2012 年的 2,750 万美元下降到预计收入订正额 2,020 万美元。

7. 毒品和犯罪问题办公室 2012-2013 两年期和 2014-2015 两年期的资源预测，见执行主任报告表 4，总结见下表。

2012-2013 和 2014-2015 年资源预测

类别	资源 (千美元)		员额	
	2012-2013 (订正额)	2014-2015	2012-2013 (订正额)	2014-2015
普通用途资金	21 237.8	15 874.5	59	41
方案支助费用资金	37 990.7	46 711.5	187	174
特别用途资金				
毒品问题方案资金	244 092.2	304 567.8	98	112
犯罪问题方案资金	230 395.9	281 142.7	164	178
小计	474 488.1	585 710.5	262	290
经常预算	85 094.3	88 326.6	231	223
合计	618 810.9	736 623.1	739	728

支出预测

8. 执行主任报告第 25-28 段已经指出，毒品和犯罪问题方案资金普通用途支出总额预计将减少 530 万美元（25.3%），从 2012-2013 年的 2,120 万美元下降到 2014-2015 年的 1,590 万美元。这种减少反映了向一种新的筹资模式的过渡（见下文第 10-19 段）。方案支助费用资源所需金额预计将增加 870 万美元（23.0%），从 2012-2013 年的 3,800 万美元增加到 2014-2015 年的 4,670 万美元。这种增加主要反映了资源从普通用途资金转至方案支助费用资金。毒品和犯罪问题方案资金的特别用途支出总额预计将增加 1.112 亿美元（23.4%），从 2012-2013 年的 4.745 亿美元增加到 2014-2015 年的 5.857 亿美元。经常预算资源总额增加了 330 万美元，从 2012-2013 年的 8,500 万美元增加到 2014-2015 年的 8,830 万美元，并且载入了 2014-2015 两年期方案概算（A/68/6）的第 1、16、23 和 29G 节。

人员配置预测

9. 执行主任报告表 4 已经指出，建议在普通用途资金下设立 41 个员额，在方案支助费用资金下设立 174 个员额。该表还显示，截至 2013 年 8 月，特别用途资金下毒品和犯罪问题办公室管理的员额共 290 个。报告还进一步指出，除了人员配置表所列特别用途资金资助的员额以外，截至 2013 年 8 月还有 1,333 个外地办事处当地招聘职位（23 个本国专业干事、35 个当地雇用人员和 1,275 份服务合同），由开发署代表毒品和犯罪问题办公室予以管理。这些职位多是临时性的，它们的职等常变。

四. 筹资模式审查与 2014-2015 年的过渡措施

10. 执行主任的报告概述了在拟订筹资战略更广泛的范围内审查筹资模式的工作，其目的是扩大办公室的捐助方群体并把其核心职能与直接费用回收办法联系起来。审查筹资模式讨论的详情载于该报告第 15-23 段。

11. 执行主任已申明，毒品和犯罪问题办公室的新筹资模式侧重费用全额回收和统一使用其全部预算外资源。执行主任指出，费用全额回收需要一种从预算和直接得益于所提供服务的活动中稳健而持久地回收直接费用的制度。在毒品和犯罪问题办公室筹资战略中查明的支持订正筹资模式的主要优先事项包括：(a) 建立一种核心资源可持续规划、监测和风险管理的内部程序；(b) 实现技术援助活动费用回收办法标准化，以避免从经常预算或普通用途资金中拨给外地技术援助业务以不适当的补贴（同上，第 16 段）。

12. 费用全额回收和拟议的 2014-2015 两年期相关过渡措施的影响，载于执行主任报告的表 1 和表 2。从表 1 可以看出，1,450 万美元支出总额，先前由普通用途资金出资，如今将记入特别用途资金（1,250 万美元）和方案支助费用资金（200 万美元）。同样，从表 2 可以看出，1,420 万美元支出总额，先前由方案支助费用资金出资，如今将划归由特别用途资金出资的直接方案费用。表 2 还表明，还有 910 万美元通过从普通用途资金（200 万美元）及有关加强间接支助功

能和外地实施总部牵头的举措的新费用（710 万美元）转移，将记入方案支助费用。这两个表还指明，这 910 万美元的支出从普通用途资金转入方案支助费用拟议在 2014-2015 两年期彻底落实，但支出从普通用途资金和方案支助费用资金转入特别用途资金却是部分落实，并设想在下一个两年期完成。计划在下一个两年期转入特别用途资金的支出是：从普通用途资金转出的金额 580 万美元；从方案支助费用资金转出的金额 1,140 万美元（同上，第 19-20 段）。

13. 咨询委员会忆及，大会第 67/226 号决议承认费用全额回收原则，并强调指出需要避免用核心/经常资源补贴以非核心/预算外资金开展的活动，包括使用核心/经常资源支付与管理和支持非核心/预算外资金及其方案活动有关的费用。因此，咨询委员会不反对毒品和犯罪问题办公室在清楚准确地确认其方案和项目的直接与间接费用的基础上，努力拟订一种费用全额回收办法。

14. 毒品和犯罪问题办公室审查其筹资模式又恰巧遇上联合国主计长 2012 年 6 月公布关于费用回收和方案支助费用的订正政策。订正政策预期严格遵守百分之十三的方案支助费用率，并且方案支助费用只限于总部的支助职能和整个机构的举措，还进一步澄清方案支助收入必须用于费用不可能轻易而直接归于单个预算外资金资助的实务活动、项目或方案或从中回收的情况（同上，第 5 段）。执行主任指出，毒品和犯罪问题办公室继续严格遵守符合本组织方案支助费用政策与程序的百分之十三比率，并在批准百分之十三标准比率的例外情况时适用主计长规定的标准（同上，第 8 段）。

15. 咨询委员会经调查得知，百分之十三的方案支助费用率没有在联合国系统各实体统一适用，甚至在同一实体内部，包括毒品和犯罪问题办公室，也存在着不同的方案支助费用率。咨询委员会还得知：

(a) 联合国系统某些实体的资金来源完全是自愿的，但就联合国秘书处而言，资金来源则是分摊会费和自愿捐款兼而有之。

(b) 在多数机构间安排中，方案支助费用限于每个组织百分之七，以便在可能的程度上支付间接费用。

(c) 联合国系统适用方案支助费用百分之七或百分之八的某些实体，还同时采取如下其他措施：(一)将部分项目费用作为直接费用收取，通常都认为它们是间接费用（如征聘和采购）；(二)留存捐款所得的应计利息；(三)收取执行伙伴的方案支助费用作为项目的直接费用；(四)把项目委托给执行伙伴执行时不适用通常费率限制；(五)因为核心资源有限而将某些活动外包给外部顾问，并把这些费用直接计入项目。

16. 咨询委员会经调查还得知，结合主计长订正政策联合进行毒品和犯罪问题办公室筹资模式审查表明：

(a) 直接归入各方案的费用，如毒品和犯罪问题办公室代表、办公室副代表、外地办事处行政支助人员及维也纳具体方案案头支助人员的费用，没有记入特别用途资金，而是记入了未指定用途的普通用途资金。

(b) 各种间接和管理费用，如战略规划及审计委员会和内部监督事务厅的费用，没有用方案支助费用支付。

(c) 联合国全系统的举措，包括地方实施团结项目和国际公共部门会计准则，应当用方案支助费用支付。

17. 咨询委员会还得知，向新的筹资模式过渡，除其他措施外，还需要把副代表和外地办事处代表员额逐步从普通用途资金转入特别用途资金。根据提供给咨询委员会的补充信息，副代表员额直接而且主要涉及特别用途资金资助的现行方案活动的管理、实施、监测及报告以及新方案活动的拟订，而外地办事处代表员额则涉及具体方案的职能。咨询委员会还得知，在把 280 万美元转入特别用途资金后，外地办事处支助费用的方案支助费用资金将减少，从 2012-2013 两年期的 970 万美元减少到 2014-2015 两年期的 690 万美元。

18. 执行主任的报告指出，为了顺利实施基于费用全额回收的筹资模式，毒品和犯罪问题办公室目前正就外地办事处和全球方案进行一系列比较。该报告称，在 2014-2015 年过渡时期，毒品和犯罪问题办公室将需要评价外地办事处的类型及总部和外地的费用结构，重新谈判订立供资协定，查明成本效率，完善费用回收准则和程序，开发监测工具，并把团结项目费用相关核心功能纳入毒品和犯罪问题办公室账户（同上，第 21 段）。

19. 执行主任的报告进一步指出，新的筹资模式将产生重大影响，特别是影响次级方案 8 技术合作及外地支助，影响毒品和犯罪问题办公室方案的运作方式。所以，在 2014-2015 两年期，毒品和犯罪问题办公室可能需要审查和修改其外地办事处与业务的范围和定位以及总部相关费用的范围和定位，以适应实施费用全额回收政策可能形成的新环境。因此，执行主任指出，新模式的实施情况，将由直接对执行主任负责的高级管理组予以监测（同上，第 22 段）。咨询委员会认识到，新的筹资模式如果得到批准，毒品和犯罪问题办公室打算监测该模式的实施情况；并期望毒品和犯罪问题办公室严格遵守关于方案支助费用和费用全额回收的既定政策。咨询委员会期望收到毒品和犯罪问题办公室下次合并预算报告中有关新筹资模式的进一步信息。

五. 其他事项

员额资源下支出增加

20. 合并预算反映了员额资源下支出增加，并且这种增加部分与薪金费用增加有关。咨询委员会经调查得知，自 2013 年起，薪金费用包括一笔将人事费用的 6% 用于新的离职后健康保险储备金的预留款，以支付离职后健康保险的未来现金承付款。预留款的数额依据对离职后健康保险未来承付款现值的精算估值而定，并打算及时从有关筹资来源（普通用途、特别用途和方案支助费用）留出这些承付款。咨询委员会还得知，这种针对预算外资源履行离职后健康保险有关责任的筹资战略由毒品和犯罪问题办公室实施，以落实审计委员会的建议，即制订一种综合有效的办法解决对其工作人员未来承付款的筹资问题（A/67/5/Add.9 和 Corr.1，第 64 段）。

21. 咨询委员会注意到毒品和犯罪问题办公室创立了支付离职后健康保险未来承付款的储备金，结果是在薪金之外使其人员费用全面增加。关于这一点，咨询委员会回顾了它在其报告 A/68/550 中对离职后健康保险的评论和意见。

对区域方案的技术援助

22. 执行主任的报告已经指出，毒品问题方案资金支持的项目执行额预计将增加 6,050 万美元（24.8%），从 2012-2013 年的 2.441 亿美元增加到 2014-2015 年的 3.046 亿美元。这种增加反映了关于阿富汗及其邻国、西非和尼日利亚、拉丁美洲及东南亚区域方案等技术援助执行工作的扩大（同上，第 27 段）。按地理区域和方案领域列示的特别用途自愿捐款分配情况明细，载于毒品和犯罪问题办公室合并预算报告的附件一中。咨询委员会经调查得知，关于西非海岸共同举措，五个西非海岸举措伙伴国、联合国伙伴机构及国际刑警组织商定了新的西非海岸举措区域项目，预计该项目在 2013 年 12 月/2014 年 1 月启动。咨询委员会还得知，在 2013 年 10 月举行的西非捐助方高级别区域大会上，西非海岸举措受到了广泛关注。咨询委员会注意到毒品和犯罪问题办公室提议区域方案包括西非海岸举措提高项目执行率，捐助方增强了对其项目的信心。

与联合国系统各实体的伙伴关系

23. 执行主任指出，毒品和犯罪问题办公室与联合国其他实体合作开展的活动增多了，促成在实施各种犯罪、毒品、恐怖主义及腐败相关公约、条约及议定书所涉问题的沟通方面更加协调一致。与联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署）、世界卫生组织及维持和平行动部等联合国具体实体一起开展的联合活动，在执行主任报告第 40-43 段中有详细介绍。咨询委员会经调查得知，毒品和犯罪问题办公室是艾滋病规划署的共同赞助方，也是吸毒者和坐牢人员艾滋病病毒预防、治疗和护理的牵头机构。毒品和犯罪问题办公室与艾滋病规划署其他共同赞助方、国家和国际伙伴，包括民间社会一起，协助各国实现吸毒者和坐牢人员普遍获得艾滋病病毒问题综合服务。咨询委员会支持毒品和犯罪问题办公室通过与其伙伴共同开展的联合活动增进全系统的合作与一致性。