



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/49/214
25 July 1994
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок девятая сессия
Пункт 107 предварительной повестки дня*

ФИНАНСОВЫЕ ДОКЛАДЫ И ПРОВЕРЕННЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ВЕДОМОСТИ И ДОКЛАДЫ КОМИССИИ РЕВИЗОРОВ

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи резюме основных выводов и заключений Комиссии ревизоров относительно мер по исправлению положения, изложенных в ее докладах Генеральной Ассамблее о проверке счетов за финансовый период, закончившийся 31 декабря 1993 года, которое было подготовлено Комиссией ревизоров в соответствии с резолюцией 47/211 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1992 года (см. приложение).

* A/49/150.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Краткое резюме основных выводов, заключений и рекомендаций, содержащихся
в подготовленных Комиссией ревизоров докладах Генеральной Ассамблеи
на ее сорок девятой сессии

1. В пункте 18 своей резолюции 47/211 от 23 декабря 1992 года Генеральная Ассамблея предложила Комиссии ревизоров включать в свое краткое резюме основных выводов, заключений и рекомендаций сводную информацию об основных недостатках в управлении программами и финансами и о случаях ненадлежащего использования ресурсов или подлога, а также о мерах, принимаемых в этой связи организациями Организации Объединенных Наций.

2. В настоящее резюме включены лишь представляющие особую важность выводы, заключения и рекомендации, касающиеся общих тем в организациях, проверенных Комиссией. В надлежащих случаях Комиссия указывала соответствующую(ие) организацию(и), но при этом она желает подчеркнуть, что многие из ее выводов и рекомендаций обладают применимостью более общего характера. С подробными выводами, относящимися к той или иной конкретной организации, можно ознакомиться в соответствующем докладе. Комиссия представила доклады относительно:

Организации Объединенных Наций a/

Операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира b/

Центра по международной торговле ЮНКТАД/ГАТТ (ЦМТ) c/

Университета Организации Объединенных Наций (УООН) d/

Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) e/

Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) f/

Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) g/

Учебного и научно-исследовательского института Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР) h/

Добровольных фондов, находящихся в ведении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) i/

Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) j/

Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) k/

Фонда Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов l/

Международной программы Организации Объединенных Наций по контролю над наркотическими средствами (МПКНСООН) m/

/...

4. Комиссия также изучила счета Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций, и ревизорский доклад в этой связи будет включен в доклад Правления Пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций n/.

Г. ФИНАНСОВЫЕ ВОПРОСЫ

Квалифицированное ревизорское заключение

5. Комиссия составила свое ревизорское заключение по финансовым ведомостям четырех организаций. В трех случаях (ПРООН, ЮНФПА, МПKNCOOH) Комиссия ограничила сферу охвата своего заключения, поскольку ей не удалось получить достаточно информации в форме ревизорских сертификатов от правительств и неправительственных организаций о том, что выделенные им на цели проектов в области технического сотрудничества средства были потрачены на запланированные цели. Эти выводы носят технический характер и не означают, что соответствующие средства были использованы ненадлежащим образом. В четвертом случае Комиссия выразила сильное сомнение относительно оценки начисленных взносов к получению (операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира). Комиссия рекомендовала администрации Организации Объединенных Наций изыскать надлежащее решение в связи с оценкой начисленных взносов к получению на операции по поддержанию мира.

6. В Центре по международной торговле имелась крупная забалансовая статья: шесть крупных доноров, на долю взносов которых приходилось 60 процентов целевых фондовых поступлений в 1992-1993 годах, не взяли на себя никаких обязательств по финансированию каких-либо новых проектов на 1994 год. Центру следует разработать чрезвычайный план для обеспечения того, чтобы запланированные мероприятия и использование ресурсов соответствовали имеющимся в наличии средствам.

Стандарты системы Организации Объединенных Наций в области отчетности

7. Организации в целом соблюдали общие стандарты в области отчетности на двухгодичный период 1992-1993 годов. Однако необходимо продолжить работу в течение двухгодичного периода 1994-1995 годов для приведения в полное соответствие финансовых ведомостей с этими стандартами. К числу заслуживающих внимания основных областей относится раскрытие информации об: оценочной стоимости имущества (Организация Объединенных Наций, ПРООН, ЮНФПА, Фонд Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов, УООН); взносах в натуре (ПРООН); наличных средствах в неконвертируемых валютах (Организация Объединенных Наций, Фонд Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов, УВКБ); а также исчисление и раскрытие долгосрочных обязательств в полном объеме по выплатам при окончании службы (ЦМТ).

Бухгалтерский учет и финансовая отчетность

8. Что касается Организации Объединенных Наций, то имели место серьезные недостатки, касающиеся процедур отчетности и контроля в отношении некоторой приносящей доход деятельности (A/49/5 (том I), раздел II, пункты 260-264).

9. В финансовых ведомостях по операциям по поддержанию мира не отражались расходы на миссии и другие связанные с поддержанием мира мероприятия, финансируемые из регулярного бюджета и целевых фондов на деятельность по поддержанию мира. Следует рассмотреть вопрос о

/...

представлении финансовых ведомостей по операциям по поддержанию мира, которые будут охватывать все соответствующие мероприятия для обеспечения надлежащей транспарентности и раскрытия информации (А/49/5 (том II), раздел II, пункты 42-44).

10. В ЮНФПА не были обработаны отчетные данные о выплатах правительствам в размере 4,8 млн. долл. США в 1992-1993 годах, и в этой связи общий объем сообщаемых расходов меньше на эту сумму. Все отчетные данные о выплатах, полученные до закрытия счетов, должны отражаться в надлежащем отчетном году (А/49/5/Add.7, раздел II, пункт 32).

11. Ввиду задержек с распределением расходов по проекту общих помещений Организации Объединенных Наций ЮНИСЕФ, одна из участвующих организаций, не смог полностью подготовить отчетность о своих возможных обязательствах по этому проекту, но сообщил размер неоплаченных счетов в примечании в финансовых ведомостях до утверждения и урегулирования. Процедуры отчетности по проекту общих помещений следует пересмотреть на предмет обеспечения периодического распределения расходов между участвующими организациями. Кроме того, несколько неверных остатков по-прежнему имеют место в лицевых счетах сотрудников по состоянию на 31 декабря 1993 года. Приведение лицевых счетов сотрудников в порядок следует ускорить в целях обеспечения нормального функционирования этого счета (А/49/5/Add.2, раздел II, пункты 36-38, 40-41 и 43).

12. В Фонде Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов понижающая тенденция к сокращению поступлений от капиталовложений, отмечавшаяся на протяжении предыдущего двухлетнего периода, продолжала существовать в течение нынешнего двухгодичного периода, отчасти в силу значительного сокращения объема капиталовложений, отражающего недостатки в распоряжении наличностью (А/49/5/Add.8, раздел II, пункт 19).

13. В Международной программе Организации Объединенных Наций по контролю над наркотическими средствами разделение функций между тремя административными подразделениями является запутанным и ведет к неэффективности из-за несогласованности между сторонами. Программе совместно с Организацией Объединенных Наций следует пересмотреть и упростить процедуры финансовой отчетности (А/49/5/Add.9, раздел II, пункт 22-26).

Бюджетный контроль

14. В Организации Объединенных Наций наблюдались беспрецедентные расходы, превышающие бюджетные ассигнования на программы из Общего фонда, а также ряд ассигнований, превышающих выделенные средства, и расходы, превышающие ассигнованные средства или произведенные без таковых. Отсутствовал также эффективный бюджетный контроль в отношении целевых фондов. Кроме того, не представлялись подробные сметы расходов, позволяющие осуществлять финансовый и территориальный мониторинг и контроль за проектами, связанными с целевыми фондами. Комиссия рекомендовала провести оценку эффективности новой системы ассигнований и процедур рассмотрения вопроса о расходах, а также принять дополнительные меры в целях достижения эффективного бюджетного контроля. Кроме того, следует обеспечить эффективный мониторинг расходов по проектам, связанным с целевыми фондами, а также исполнения проектов (А/49/5 (том I), раздел I, пункты 61-71).

15. Что касается Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, то прошлая тенденция, связанная с аннулированием неоплаченных обязательств, и чрезвычайное увеличение объема свободных от обязательств остатков по состоянию на 31 декабря 1993 года свидетельствовали о значительном превышении бюджета. Помимо пересмотра процедур,

/...

касающихся обязательств в отношении средств, и процесса расходования средств по проектам, следует усовершенствовать методы и процедуры составления бюджетов по проектам, с тем чтобы бюджет мог стать более эффективным инструментом контроля над расходами (A/49/5/Add.5, раздел I, пункт 37).

16. В Фонде Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов расходы по-прежнему значительно превышают выделенные ассигнования (A/49/5/Add.8, раздел II, пункт 21).

II. ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ХАРАКТЕРА

Закупки

17. В течение двухгодичного периода 1992-1993 годов Комиссия провела горизонтальные исследования в двух следующих областях: закупка товаров и услуг и реализация проекта Комплексной системы управленческой системы Организацией Объединенных Наций в дополнение к регулярной программе в каждой отдельной организации.

18. В Организации Объединенных Наций закупки без проведения конкурентных торгов в каждом конкретном случае были в полной мере оправданы в соответствии с условиями Финансовых правил и положений. Однако общее число исключений, особенно на цели деятельности в области технического сотрудничества, остается высоким, что вызывает озабоченность. В случае закупок посредством конкурентных торгов обращение к относительно узкому кругу поставщиков наряду с ограниченным объемом конкурентных торгов создает обстановку, когда маловероятно, что Организация Объединенных Наций использует свои средства максимально эффективно. Списки поставщиков используются нечасто, и систематическое рассмотрение или утверждение поставщиков не осуществляется. Кроме того, отсутствует эффективный мониторинг и оценка результатов деятельности поставщиков. В Департаменте по поддержке развития и управленческому обеспечению, Экономической комиссии для Африки и Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана закупки могли бы планироваться более эффективно в целях получения скидок при покупке крупных партий товаров. Комиссия рекомендовала проводить регулярный мониторинг и расследование числа и масштабов исключений из конкурентных торгов; осуществлять контрактную деятельность посредством открытых оферт в отношении крупных закупок; обновлять и регулярно рассматривать списки поставщиков в целях отражения результатов их деятельности, компетентности и финансовой стабильности; а также улучшать качество планирования закупок; ввести официальную программу подготовки кадров по вопросам закупок и набирать необходимых внешних экспертов старшего уровня; разработать соответствующие меры оценки результатов закупочной деятельности; предварительно оценивать потребности в товарах и услугах на срок действия того или иного предложенного системного контракта, а также сводные потребности, которые предлагается удовлетворить участникам конкурентных торгов, в целях получения максимальных ценовых преимуществ (A/49/5 (том I), раздел II, пункты 138-146, 149, 152-153, 156-158, 160-162 и 166-173).

19. Как представляется, одна компания располагает фактической монополией на контракты по воздушному обслуживанию операций по поддержанию мира в результате несправедливых процедур конкурентных торгов и несоблюдения Финансовых положений и правил Организации Объединенных Наций. В целях удовлетворения растущей потребности в воздушном обслуживании операций по поддержанию мира Комиссия рекомендовала повысить степень конкуренции при присуждении контрактов на воздушные чартерные перевозки, в том числе при продлении существующих

контрактов. В случае с Временным органом Организации Объединенных Наций в Камбодже широко применялись исключения из положения о конкурентных торгах в ситуациях, когда крайняя необходимость не всегда была очевидна. Порой не проводилась надлежащая оценка предложений цены, с тем чтобы можно было воспользоваться наиболее выгодными офертами продавцов. В целях уменьшения чрезмерной гибкости в использовании положения о крайней необходимости при закупках и присуждении контрактов, а также для обеспечения надлежащей ориентации в процессе принятия решений состояние крайней необходимости следует определить посредством составления перечня ситуаций, которые могут рассматриваться как таковые. Состояние крайней необходимости следует документировать в целях обеспечения достаточных доказательств в поддержку решения, что позволит осуществлять контроль и анализ. Кроме того, следует проводить надлежащую оценку предложений цены с тем, чтобы можно было воспользоваться самыми выгодными офертами, даже если это будет означать дробление присуждаемых контрактов (A/49/5 (том II), раздел II, пункты 90-92 и 109-110).

20. В штаб-квартире УВКБ и большинстве его отделений на местах не составляется ежегодный план закупок для регламентации закупочной функции эффективным с точки зрения затрат и своевременным образом. Установление стандартов в отношении поставщиков и оборудования, которое имеется в более чем одном источнике, не сопровождалось соглашением о цене, что было сопряжено с риском осуществления невыгодных закупок. Отсутствовала система обеспечения соблюдения партнерами-исполнителями закупочных процедур УВКБ, включая конкурентные торги. Отсутствовала информация о какой-либо подробной оценке относительных преимуществ местных и международных закупок. Соглашение о региональной закупочной деятельности в Найроби оказалось неэффективным. Кроме того, была выражена озабоченность относительно ограниченного страхового покрытия товаров в пути по отношению к расходам, сложности проверки правильности процента от прибыли, взимаемого УВКБ в виде комиссии, а также возможности того, что товары подвергаются чрезмерному страхованию. Комиссия рекомендовала в скором времени принять меры для обеспечения своевременных и выгодных с финансовой точки зрения закупок товаров и услуг, включая подготовку ежегодных закупочных планов, максимально возможную децентрализацию закупок, стандартизацию цен по меньшей мере в краткосрочном плане, расширение использования в заказах на поставку положения о штрафных санкциях в случае задержки поставки и эффективный контроль за закупками партнеров-исполнителей. Кроме того, предлагаемый пересмотр страховых соглашений должен охватывать, в частности, положения, регулирующие процент, взимаемый в виде комиссии, систему оформления деклараций на товары в пути для страхования и возможность дальнейшего сокращения выплачиваемых взносов (A/49/5/Add.5, раздел I, пункты 76-97).

21. В ПРООН используемые процедуры в общем обеспечивали прочную основу для деятельности в области закупок. Однако существуют возможности для дальнейшего развития более творческого и коммерческого подхода к закупкам. Кроме того, очень незначительное число сотрудников в подразделениях, занимающихся закупками, прошло специальную подготовку в области закупок. Существует также тенденция к обеспечению абсолютного минимального числа необходимых предложений цены. Списки продавцов и поставщиков, там, где они велись, приносили ограниченную пользу, и ПРООН редко прибегала к открытой рекламе. Кроме того, причины, приводимые для отказа от торгов, как представляется, являются приемлемыми в конкретных охарактеризованных обстоятельствах. Однако общее количество санкционированных отказов вновь представляется значительным по сравнению с общим объемом закупочной деятельности, и за ним следует осуществлять тесный контроль. Процедурам, применявшимся отделом закупок штаб-квартиры был присущ ряд недостатков, включая не отвечающие предъявляемым требованиям процедуры торгов и отсутствие письменных инструкций относительно процедур. Прежде всего, отсутствовали какие-либо ориентированные на результаты меры или цели при оценке

эффективности деятельности в области закупок. Комиссия рекомендовала, чтобы ПРООН провела оценку возможных издержек и преимуществ финансирования формальной учебной программы для сотрудников, чтобы показатели согласия участвовать в торгах тщательно контролировались на предмет определения основных причин для отказа от участия в торгах и устранения каких-либо постоянно возникающих проблем. ПРООН следует рационализировать использование перечней поставщиков и в большей степени использовать публичную рекламу (A/49/5/Add.1, раздел II, пункты 182-198, 203-207 и 211).

22. Что касается закупки противозачаточных средств, то Комиссия выразила удовлетворение в связи с тем, что правила и положения ЮНФПА соблюдаются и что по возможности поощряется конкуренция. Комиссия считает, что существует возможность экономии средств за счет замены патентованных препаратов непатентованными. Кроме того, скоординированная закупка противозачаточных средств учреждениями по вопросам развития должна позволить добиться эффекта масштаба, что снизит цены на единицу продукции. ЮНФПА мог бы оказывать значительное влияние на рынок в целях усиления конкуренции в тех случаях, когда имеют место ситуации рыночной монополии (A/49/5/Add.7, раздел II, пункты 89-94).

23. В ЮНЕП по-прежнему не поощрялись конкурентные торги, и контракты присуждались без торгов в срочном порядке в значительном числе случаев, при этом отсутствовало эффективное предварительное планирование закупок товаров и услуг. Кроме того, международные закупки проводились даже в отношении обычных канцелярских принадлежностей, причем без выяснения их наличия на местном уровне. Необходимо добиться максимального объема конкурентных торгов посредством предварительного планирования закупок, предотвращать задержки в поставках продавцами товаров посредством включения в заказы на поставку соответствующей штрафной оговорки и проводить оценку преимуществ местных, а не международных закупок при принятии решения о закупке (A/49/5/Add.6, раздел II, см. пункты 55-59).

24. В Фонде Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов в результате отсутствия надлежащего планирования производились дорогостоящие мелкие закупки с коротким сроком выполнения заказа и без эффективных конкурентных торгов. Следует разрабатывать ежегодные планы закупок и начать осуществлять финансово эффективные закупочные мероприятия. Комитету по контрактам следует также внимательно изучать и подтверждать причины присуждения или продления сроков контрактов без конкурентных торгов (A/49/5/Add.8, раздел II, пункты 22-29).

25. Что касается ЮНИСЕФ, то два департамента одного правительства-партнера более шести месяцев задерживали выплату ЮНИСЕФ суммы в размере 3,9 млн. долл. США, причем услуги по закупкам были предварительно финансированы ЮНИСЕФ согласно отдельному соглашению. Комиссия рекомендовала, чтобы специальные соглашения ЮНИСЕФ с теми, кому оказываются услуги по закупкам, были пересмотрены и чтобы в них включались штрафные санкции в случае задержки выплат свыше максимально согласованного периода (A/49/5/Add.2, раздел II, пункты 47-49).

26. В БАПОР использование простаивающих компьютеров на Западном берегу должно соответствовать первоначальной цели, с которой они приобретались, и Агентству следует принять четкую политику по вопросу об административном использовании программного оборудования для обеспечения эффективного использования проектных средств (A/49/5/Add.3, раздел II, пункты 58-62).

использование информационной технологии

27. Реализация проекта Комплексной системы управленческой информации (ИМИС) была серьезно затянута. Необходимая для своевременной и успешной реализации проекта организационная структура создана не была. Кроме того, проект ИМИС оставался в значительной степени проектом разработочного характера без какого-либо детального планирования для его реализации. Произошла значительная недооценка требуемых ресурсов. Более того, отделения вне Центральных учреждений хорошо не подготовлены к реализации проекта ИМИС. Комиссия рекомендовала, чтобы помимо укрепления проектной группы обязанности по реализации проекта ИМИС были четко определены и доведены до сведения всех тех, кого это касается. Контрольный комитет должен установить подробные цели для всех центров, выполняющих ключевые функции в проекте, особенно в департаментах потребителей, а также контролировать на регулярной основе ход работы. Ресурсы, необходимые для реализации проекта ИМИС, нуждаются в переоценке в практически возможной степени, с точки зрения каждого этапа ассигнований, а также отдельно для Центральных учреждений Организации Объединенных Наций и отделений вне них. Следует также разрабатывать планы реализации проекта ИМИС в отделениях вне Центральных учреждений. Следует уделить первоочередное внимание нескольким подготовительным мероприятиям, нуждающимся в большом сроке подготовки, таким, как повышение квалификации, и необходимо приступить к их поэтапному осуществлению (A/49/5, (том I), раздел II, пункты 105-112 и 114-133).

28. Информационные системы ПРООН зачастую являются устаревшими, характеризуются отсутствием интеграции и значительным частичным дублированием функций. Разработка надлежащих программных информационных систем для штаб-квартиры имеет чрезвычайно важное значение. Кроме того, ПРООН пока что не разработала согласованную и документально подтвержденную стратегию использования информационной технологии и не располагает стандартной методологией проверки и контроля проектов по созданию систем. ПРООН следует разработать документально подтвержденную стратегию в области информационной технологии с четко определенными целями, приоритетными областями деятельности, календарными планами и последствиями использования ресурсов. Это потребует непосредственного участия и приверженности со стороны старшего руководящего звена с целью обеспечения ее успешного осуществления (A/49/5/Add.1, раздел II, пункты 215-224 и 226-231).

29. ЮНФПА использовал наилучший практический опыт при разработке своей стратегии в области информационной технологии. Этот план был должным образом проработан и тесно увязан с целями работы организации (A/49/5/Add.7, раздел II, пункты 107-109).

Управление денежной наличностью

30. В Организации Объединенных Наций имеется много банковских счетов, при этом хранящаяся на них денежная наличность приносит низкий процент. Комиссия хотела бы, чтобы до конца 1994 года была внедрена система концентрации денежной наличности и разработаны другие альтернативные способы инвестирования ликвидных средств, после чего определены, как можно скорее, процедуры долгосрочного инвестирования средств (A/49/5 (том I), раздел II, пункты 98-104).

31. В ЮНОСОМ к слабым сторонам внутреннего контроля в системе управления денежной наличностью относились неправильный порядок выплаты денежных средств, неэффективный механизм их хранения и несвоевременные выверки банковских счетов. Секция финансов ЮНОСОМ должна быть дополнительно укомплектована соответствующим специалистом, с тем чтобы можно

/...

было более эффективно вести бухгалтерские счета миссии (А/49/5 (том II), раздел II, пункты 148–150 и 152–154).

32. В УВКБ имеются возможности для расширения инвестирования остатка наличных средств и увеличения поступлений от инвестиций. Необходимо срочно принять меры по обеспечению максимальной доходности инвестиций и денежных ресурсов, в том числе качественно укрепить Казначейскую секцию (А/49/5/Add.5, раздел I, пункты 43–45).

Консультанты, эксперты и временная помощь

33. В Организации Объединенных Наций были обнаружены следующие недостатки в приеме на работу консультантов: отсутствие сводного реестра для отбора кандидатов, несоблюдение сроков набора, использование консультантов даже для выполнения обычной работы, выплата средств без увязки с конкретными этапами работы и ненужные выплаты в иностранной валюте. В основном эти недостатки отмечались в региональных комиссиях. Кроме того, по-прежнему сохраняется неправильный порядок начала работы консультантов без подписания специальных трудовых соглашений (А/49/5 (том I), раздел II, пункты 238–245).

34. В Отделе поставок ЮНИСЕФ необходимо покончить с практикой заключения специальных трудовых соглашений в качестве способа привлечения на краткосрочной основе сотрудников для выполнения обычных функций персонала (А/49/5/Add.2, пункты 58 и 59).

35. В Университете Организации Объединенных Наций не соблюдается принцип справедливого географического распределения в отношении научных работников, консультантов и координаторов, используемых Университетом. Кроме того, административные инструкции, регулирующие сроки работы и размер вознаграждения консультантов, должным образом не соблюдаются. Также имелись задержки в исполнении контрактов и направлении отчетов по результатам работы. Комиссия вновь подтверждает свою рекомендацию в отношении активизации деятельности по выявлению компетентных ученых из развивающихся стран и разработке программ с участием научных работников из развивающихся стран с целью соблюдения принципа справедливого географического распределения. Кроме того, следует чаще рассматривать вопросы, касающиеся нынешних контрактных требований, а также анализировать и изменять с целью обеспечения скорейшего выполнения работы условий выплаты гонораров (А/49/5 (том IV), раздел II, пункты 29–37).

36. В ЮНЕП в ряде случаев отмечались либо нарушение, либо преднамеренное игнорирование решений Генеральной Ассамблеи, административных инструкций и других норм, регулирующих прием на работу консультантов и экспертов. Необходимо включить в процесс набора консультантов и составления на периодической основе служебных характеристик соответствующие элементы взаимозависимости и взаимоограничения в целях недопущения нарушений или заведомого несоблюдения хорошо известных процедур и положений (А/49/5/Add.6, раздел II, пункты 60–69).

37. Различные подразделения ПРООН руководствуются разными процедурами утверждения контрактов при приеме на работу консультантов. Кроме того, документации по окончательному отбору и привлечению консультантов не ведется (А/49/5/Add.1, раздел II, пункты 174–179).

Управление программами

38. В ЮНИСЕФ ввиду ограниченных возможностей Центрального чрезвычайного оборотного фонда в качестве механизма финансирования потенциал быстрого и эффективного реагирования на чрезвычайные ситуации будет ослаблен без четко определенной и соответствующей поддержки Фонда для программ чрезвычайной помощи ЮНИСЕФ. Администрации следует вновь проанализировать нынешнюю политику использования этого Фонда и вынести Исполнительному совету рекомендации о его эффективном использовании с целью повышения готовности ЮНИСЕФ в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств (A/49/5/Add.2, раздел II, пункты 71-74).

39. В рамках УВКБ в различных лагерях беженцев по разным причинам была произведена неправильная оценка беженцев. В результате этого УВКБ израсходовало больше средств, чем требовалось. Также в отсутствие каких-либо норм, регулирующих капитальные затраты по проектам партнеров-исполнителей, по-прежнему имеют место неоправданные изменения в объеме капитальных затрат. Расходы на обеспечение программ и административные издержки в некоторых отделениях УВКБ на местах также являются очень высокими. Кроме того, все еще имеются недостатки в деле финансового контроля проектов, осуществляемых различными учреждениями. Комиссия рекомендует, помимо разработки руководящих принципов и совершенствования методов регистрации беженцев, обеспечить условия, способствующие организации такой системы регистрации, которая отвечала бы интересам правительств принимающих сторон и основным партнерам-исполнителям; предпринять шаги в целях сохранения в разумных пределах как прямых, так и косвенных расходов по персоналу и административных издержек, связанных с программами УВКБ; определить нормы, регулирующие капитальные затраты партнеров-исполнителей; и уделить больше внимания необходимой подготовке сотрудников учреждений-исполнителей и эффективному физическому и финансовому контролю и оценке проектов со стороны отделений УВКБ на местах (A/49/5/Add.5, раздел I, пункты 46-51, 56-60 и 67-68).

40. В рамках УООН/ИНТЕК программная деятельность и результаты носят намного более скромный характер, чем предполагалось вначале, при этом Институт не сумел обеспечить широкого распространения и публикации материалов о своей работе. Необходимо улучшить планирование, осуществление и контроль проектов в целях обеспечения своевременного их завершения и эффективного распространения результатов научных исследований (A/49/5 (том IV), раздел II, пункт 27).

41. В ЮНЕП представление окончательных результатов в форме публикаций, содержащих руководящие принципы/критерии по экологическим аспектам, иногда либо задерживалось, либо не делалось в рамках ряда проектов вообще, при этом выполнение поставленных задач сопровождалось серьезными недостатками. Кроме того, был выявлен ряд упущений в деле контроля и оценки проектов. Необходимо разработать методы и процедуры с целью содействия представлению ожидаемых результатов в соответствии с рабочим планом и графиком, изложенным в проектных документах. Более того, необходимо соответственно изменить формат промежуточных докладов, окончательных докладов и бюллетеней с результатами самооценки, что позволило бы более конструктивно контролировать и оценивать проекты (A/49/5/Add.6, раздел II, пункты 33-44 и 48-52).

42. В рамках Фонда Организации Объединенных Наций по Хабитат и населенным пунктам был выявлен ряд недостатков в планировании и осуществлении проектов. Кроме того, объем выпускаемых публикаций превышает потребности, в результате чего произошло затоваривание. Помимо укрепления системы контроля и оценки проектов необходимо наладить эффективную внутреннюю оценку завершенных проектов и качественно улучшить процедуру оценки. Более того, следует как можно быстрее рассмотреть возможность получения доходов от реализации скопившихся

на складах публикаций и пересмотреть и усовершенствовать системы и процедуры, связанные с выпуском и распределением печатных материалов (A/49/5/Add.8, раздел II, пункты 31–42).

43. В БАПОР ввиду несоответствующего прогнозированию проблем на стадии планирования, неадекватных технико-экономических обоснований и не зависящих от Агентства факторов объем первоначально выделенных на реализацию конкретных проектов средств был перепрограммирован с целью единоличного или совместного финансирования новых проектов, что обусловило изменение целей и задержки в их осуществлении. Комиссия рекомендовала и далее совершенствовать процесс исполнения программ на основе комплексного планирования проектов, включая составление адекватных технико-экономических обоснований, и устранения в ходе реализации проектов задержек, которых вполне можно избежать (A/49/5/Add.3, раздел II, пункты 36–41).

44. В Организации Объединенных Наций также широко практикуется использование набираемых не на местах сотрудников в рамках временной помощи для перевода документов, что в три раза дороже по сравнению с использованием обычных сотрудников или специалистов, работающих по контрактам. Кроме того, процедура, принятая в отношении контрактных переводов, не обеспечивает широкого участия. Темпы осуществления Программы внедрения новой техники в целях повышения эффективности, качества и рентабельности конференционного обслуживания, отстают от намеченного графика. Кроме того, не были пересмотрены пока что нормы рабочей нагрузки. Комиссия рекомендует сократить число сотрудников в рамках временной помощи, особенно набираемых не на местной основе, с целью перевода документов; расширить выбор организаций или корпораций, занимающихся переводом; и пересмотреть нормы рабочей нагрузки. Помимо сокращения как объема документации, так и задержек в ее представлении необходимо рассмотреть и осуществить другие варианты экономии средств в целях обеспечения необходимого конференционного обслуживания без каких-либо ненадлежащих выплат за переработку, а также активизировать осуществление Программы внедрения новой техники и улучшить управление ею (A/49/5 (том I), раздел II, пункты 208–215).

45. Кроме того, ввиду отсутствия системы расчета затрат, связанных с выпуском и распространением печатных изданий, в Организации отсутствует механизм установления твердых цен, что обеспечило бы возмещение затрат в соответствии с новой политикой цен на предлагаемые в продажу издания Организации Объединенных Наций. Следует также отметить отсутствие эффективного контроля за утилизацией/порчей бумаги в ходе выпуска изданий, предназначенных для внутреннего пользования, что, вероятно, намного выше по сравнению с общепринятыми средними показателями, при этом, вероятно, имеет место значительное перепроизводство печатных изданий, что иногда приводит к высокому уровню утилизации. Для обеспечения возможной экономии в издательских службах необходимо завершить как исследование издержек/затрат, так и обзор политики цен на издания Организации Объединенных Наций, внедрить систему количественного определения масштабов утилизации и порчи бумаги при печатании и выявить те сферы деятельности, в которых наблюдается чрезмерное потребление бумаги, а также принять последующие меры. Кроме того, нельзя допускать выпуск чрезмерного числа публикаций, предназначенных для продажи (там же, раздел II, пункты 220–230).

46. В ЮНИТАР ряд фондов специальных целевых субсидий характеризуется дефицитом средств. Необходимо разработать и осуществить соответствующую стратегию с целью устранения этого дефицита (A/49/5/Add.4, раздел II, пункты 23–27).

47. Международная программа Организации Объединенных Наций по контролю над наркотическими средствами располагает в целом надежной системой разработки и утверждения проектов, хотя некоторые ассигнования и выделялись до официального утверждения проектных

предложений. Что касается практической реализации, то структура расходов свидетельствовала о некоторых заметных различиях с утвержденным бюджетом (A/49/5/Add.9, раздел II, пункты 33–40).

Расходы на обеспечение программ

48. В Организации Объединенных Наций ввиду либо чрезмерных расходов, либо менее значительного возмещения средств в двухгодичный период 1992–1993 годов на трех счетах в рамках специальных счетов расходов на обеспечение программ образовался дефицит в размере около 12 млн. долл. США. На одном из этих счетов в течение последних трех двухгодичных периодов постоянно наблюдался дефицит средств. Нынешняя практика возмещения вспомогательных расходов по программам на основе исторических данных привела к недостаточному возмещению затрат. Бюджетные расходы на обеспечение программ не увязаны со сметными расходами на внебюджетную деятельность в течение того или иного двухгодичного периода, кроме того, отсутствуют критерии получения разрешений на создание должностей, финансируемых за счет внебюджетных средств. Комиссия рекомендует установить жесткий контроль за расходованием средств на обеспечение программ и оказание других услуг и планировать возмещение расходов на более реалистичной основе, с тем чтобы поступления и расходы в рамках обеспечения программ по возможности соответствовали по годам друг другу (A/49/5 (том I), раздел I, пункты 72–82).

49. В 1992–1993 годах на счете расходов на обеспечение программ в рамках мероприятий в области технического сотрудничества имелся дефицит в размере 11,6 млн. долл. США. Это явилось результатом резкого уменьшения поступлений в рамках вспомогательных расходов ПРООН и ЮНФПА. Вследствие уменьшения доходов Департамент по поддержке развития и управленческому обслуживанию был вынужден в начале 1994 года сократить свой штат (там же, раздел II, пункты 178–182).

50. ПРООН и учреждения-исполнители столкнулись на начальном этапе с трудностями при обеспечении четкого функционирования измененного механизма возмещения расходов. Вследствие этого ПРООН не смогла утвердить вспомогательные расходы в объеме примерно 1,5 млн. долл. США, о которых сообщили учреждения. Комиссия рекомендовала ПРООН и учреждениям-исполнителям совместно решать эти проблемы, используя новые механизмы возмещения вспомогательных расходов, внедрение которых было сопряжено с трудностями в 1992–1993 годах (A/49/5/Add.1, раздел II, пункты 71–76).

51. В Центре международной торговли в ближайшие три или более лет может не хватить средств на выплату заработной платы сотрудникам, находящимся на постоянных или срочных контрактах, что обусловлено уменьшением объема поступлений в результате уменьшения поступлений от возмещения вспомогательных расходов по программам. По мере возможности ЦМТ должен рассмотреть вариант более широкого использования в рамках мероприятий по обеспечению программ сотрудников, работающих на временных и краткосрочных контрактах. В 1992–1993 годах Центр столкнулся с резким уменьшением стоимости финансировавшихся ПРООН проектов в случае их исполнения. Это привело к уменьшению объема поступлений от возмещения вспомогательных расходов ПРООН с 4,3 млн. долл. США в 1990–1991 годах до 3 млн. долл. США в 1992–1993 годах. Если в 1994 году из основных целевых фондов или других источников дохода на новые проекты не поступят взносы в объеме, сопоставимом с предыдущими годами, ЦМТ будет вынужден значительно сократить масштабы своей деятельности. Комиссия рекомендовала Центру разработать примерный план в целях обеспечения соответствия планируемых

в его рамках мероприятий и используемых средств объеме имеющихся у Организации ресурсов (А/49/5 (том III), раздел I, пункты 45-52 и 57-59).

Управление проектами в области технического сотрудничества

52. ПРООН добилась стабильного прогресса в применении программного подхода и в настоящее время приступила к разработке комплексной системы программного управления с целью удовлетворения потребностей страновых отделений и штаб-квартиры в информации о программах. Иногда ощущаются трудности, связанные с привлечением соответствующих, отвечающих требованиям независимых консультантов для работы в местных комитетах по оценке проектов. Цели проектов, а во многих случаях и их результаты не излагались так, чтобы это способствовало простому определению прогресса или результатов, достигнутых в рамках проектов. Рабочие планы проектов зачастую были низкого качества и, как правило, не обеспечивали реальной основы для их осуществления. Более того, контроль проектов стал очень догматичным и не всегда осуществлялся эффективным образом. Кроме того, есть некоторые данные, свидетельствующие об уменьшении заинтересованности правительств в проектах в области технического сотрудничества. Штаб-квартира располагает также ограниченным потенциалом по эффективному финансовому контролю программ и проектов. Более того, в рамках некоторых проверенных проектов проявлялись неправильные настроения относительно их устойчивости после прекращения финансирования и поддержки ПРООН. Комиссия рекомендовала ПРООН в неотложном порядке провести оценку эффективности работы местных комитетов по оценке проектов; укрепить процесс оценки на основе систематической отчетности и проведения последующих мероприятий по выполнению рекомендаций этих комитетов; разработать соответствующие руководящие принципы (в том числе обеспечить профессиональную подготовку) для сотрудников по программам в отношении установления соответствующих целей и определения прогресса в деле их достижения; всем участвующим в том или ином проекте сторонам официально утверждать план работы в его окончательном виде в целях проявления своей приверженности делу достижения в предлагаемые сроки соответствующих целей проекта, а также своего согласия с тем, что этот план носит реальный характер; и ПРООН вновь подтвердить требование о проведении контроля проектов на местах и внедрить официальный механизм обеспечения эффективного распространения данных, полученных в ходе оценки проектов (А/49/5/Add.1, раздел II, пункты 112-116, 120-123, 132-134, 137-157 и 160-171).

53. В ЮНФПА качество докладов об обзоре программ и разработке стратегий неодинаково как по содержанию, так и глубине анализа. Имелся также ряд серьезных недостатков, которые во многих случаях являлись результатом либо просчетов при разработке проекта, либо трудностей, связанных с его управлением. Комиссия рекомендовала провести в рамках будущих мероприятий по обзору программ и разработке стратегий полномасштабную оценку результатов прошлых программ; с учетом сохраняющихся проблем, связанных с разработкой и формулированием проектов, предпринимать больше усилий по подготовке кадров, прежде всего сотрудников на местах; более активно применять на всех уровнях процедуры оценки проектов; уделять в период планирования проектов больше внимания оценке возможностей учреждений-исполнителей. Кроме того, проектная документация должна включать ведомость с изложением возможных потребностей учреждений-исполнителей. ЮНФПА следует контролировать результаты осуществления проектов с учетом данных, изложенных в этих ведомостях (А/49/5/Add.7, раздел II, пункты 53-54, 60-73, 77 и 80).

54. В Департаменте по обеспечению развития и управленческому обслуживанию и ЮНКТАД в немногих документах по проектам содержались количественные или качественные показатели, при этом темпы осуществления большинства проектов в области технического сотрудничества отставали

от запланированных и характеризовались значительным увеличением расходов по сравнению с первоначальным бюджетом. Кроме того, не ясно, кто несет общую ответственность за управление проектами; таким образом, четкая отчетность отсутствует. Необходимо обеспечить более активное управление проектами в области технического сотрудничества, особенно ввиду уменьшения числа привлекаемых главных технических советников и оказания давления с целью оправдания вспомогательных расходов. Это должно предусматривать полную отчетность за осуществляемые проекты с точки зрения сроков и бюджетных ассигнований (А/49/5 (том I), раздел II, пункты 184, 189-195 и 207).

55. В Центре международной торговли цели и результаты проектов носят слишком широкий характер и не содержат четко определенных количественных и качественных показателей. Представленные в 1992-1993 годах доклады о ходе осуществления проектов свидетельствовали о недостатках, присущих этим докладам, в которых, как правило, больше внимания уделялось планированию следующего этапа проектов, а не подытоживанию достигнутых результатов. Кроме того, ЦМТ проводит очень мало оценок, имеющих обратную силу. Центру следует уделять больше внимания этапу планирования с точки зрения устойчивости проектов в долгосрочной перспективе, оценке эффективности рождающихся в рамках проектов идей и предложений по сравнению с заявленными приоритетами. Кроме того, ЦМТ следует и впредь предпринимать шаги по обеспечению конкретного и количественного определения целей и результатов проектов. Более того, Центр должен активизировать свою деятельность на этапе планирования имеющих обратную силу оценок на уровне проектов (А/49/5 (том III), раздел II, пункты 81-82, 85, 94-95, 98 и 119).

Расходуемое и нерасходуемое имущество

56. В Организации Объединенных Наций стоимость совокупных инвентарных запасов нерасходуемого имущества, указанная в приложении к финансовым ведомостям, не является реальной (А/49/5 (том I), раздел I, пункты 87-88).

57. В рамках операций по поддержанию мира отсутствует практика выплаты разумной компенсации Организации Объединенных Наций за потерю имущества по вине сотрудников Организации Объединенных Наций. Кроме того, существующие договоренности со странами, предоставляющими войска, не позволяют проводить финансовую оценку членов военных контингентов и наблюдателей. Комиссия рекомендовала Организации Объединенных Наций принять все возможные меры в целях разработки соответствующих процедур возмещения Организации Объединенных Наций убытков от потери денежных средств и утраты собственности по вине военных контингентов (А/49/5 (том II), раздел II, пункты 103-108).

58. В БАПОР осуществлялся слабый контроль инвентарных запасов; во многих департаментах и управлениях отсутствовали последние данные, при этом расследования по фактам потери имущества велись медленно. Кроме того, права собственности на оборудование стоимостью свыше 1,1 млн. долл. США, закупленное Агентством в рамках взносов третьих сторон с целью оказания медицинских услуг беженцам, должным образом не оформлялись. Комиссия рекомендовала уделить особое внимание вопросам правильного использования собственности и отчетности. Кроме того, Агентству следует разработать и проводить четкую политику в отношении прав собственности на имущество, приобретенное для проектов за счет взносов/пожертвований третьих сторон (А/49/5/Add.3, раздел II, пункты 69-70, 72-73 и 75-78).

Случаи обмана и вероятного мошенничества

/...

59. Комиссия получила сведения почти о 74 случаях обмана или вероятного мошенничества на общую сумму в 1 911 223 долл. США, о которых стало известно девяти организациям в течение 1992-1993 годов. Из этой суммы приблизительно 1 076 160 долл. США были возмещены; эти случаи были связаны с деятельностью как сотрудников, так и лиц, не являющихся таковыми. Дисциплинарные меры наказания в виде отклонения апелляций по формальным основаниям были приняты против некоторых сотрудников; другие же случаи находятся в стадии расследования.

Сэр Джон БЁРН
Контролер и Генеральный ревизор
Соединенного Королевства Великобритании
и Северной Ирландии

Осей Туту ПРЕМПЕХ
Генеральный ревизор Ганы

Коданда Ганапати СОМИА
Контролер и Генеральный ревизор
Индии

30 июня 1994 года

Примечания

- a/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок девятая сессия, Дополнение № 5 (A/49/5), том. I, раздел II.
- b/ Там же, Дополнение № 5 (A/49/5), том II, раздел II.
- c/ Там же, Дополнение № 5 (A/49/5), том III, раздел II.
- d/ Там же, Дополнение № 5 (A/49/5), том IV, раздел II.
- e/ Там же, Дополнение № 5A (A/49/5/Add.1), раздел II.
- f/ Там же, Дополнение № 5B (A/49/5/Add.2), раздел II.
- g/ Там же, Дополнение № 5C (A/49/5/Add.3), раздел II.
- h/ Там же, Дополнение № 5D (A/49/5/Add.4), раздел II.
- i/ Там же, Дополнение № 5E (A/49/5/Add.5), раздел I.
- j/ Там же, Дополнение № 5F (A/49/5/Add.6), раздел II.
- k/ Там же, Дополнение № 5G (A/49/5/Add.7), раздел II.

l/ Там же, Дополнение № 5H (A/49/5/Add.8), раздел II.

m/ Там же, Дополнение № 5I (A/49/5/Add.9), раздел II.

n/ Там же, Дополнение № 9 (A/49/...).
