



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/AC.96/995
23 July 2004

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ
ПРОГРАММЫ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

Пятьдесят пятая сессия

ДОКЛАД О ВНУТРЕННЕЙ РЕВИЗИИ В УВКБ
2003-2004 ГОДЫ

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Служба ревизии УВКБ Управления служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций (УСВН) выполняет функцию проведения внутренних ревизий для УВКБ на основе Меморандума о договоренности от 24 июля 2001 года. Служба ревизии УВКБ расположена в Женеве, но у нее имеется отделение в Найроби, занимающееся операциями УВКБ в Африке. Кроме того, по мере необходимости к важным чрезвычайным операциям привлекаются ревизоры-резиденты. В рассматриваемый отчетный период Группа ревизоров-резидентов работала в Исламабаде, Пакистан, в связи с проведением операции в Афганистане.

2. В результате проведения внутренней ревизии Верховный комиссар получает независимую, объективную оценку эффективности использования средств Управления; достоверности и целостности финансовой и оперативной информации; надежности сохранения активов; соблюдения установленных правил и положений; достижения целей программ; а также информацию по другим вопросам, которые могут иметь последствия для управления ресурсами УВКБ. Когда УСВН не может дать такую объективную оценку, оно предоставляет информацию по выявленным проблемам и делает рекомендации о способах их решения. Там, где это возможно, УСВН определяет поддающиеся измерению объемы сэкономленных средств и возмещенных затрат. В результате выполнения рекомендаций ревизоров за отчетный период УВКБ сэкономило и обеспечило возмещение своих средств на сумму приблизительно 2,4 млн. долл. США.

3. План внутренней ревизии УВКБ разработан в тесной консультации с руководством УВКБ, Комитетом по надзору, Управлением Генерального инспектора и во взаимодействии с Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций (КРООН). В нем предусматривается проведение периодических ревизионных проверок операций в конкретных странах, которые осуществляются с учетом масштаба и характера операций и связанных с ними потенциальных рисков. Для оценки оперативной эффективности и адекватности мер политики и процедур в штаб-квартире проводятся углубленные обзоры определенных функциональных областей, программ или систем.

II. РЕВИЗИИ, ПРОВЕДЕННЫЕ ЗА ОТЧЕТНЫЙ ПЕРИОД

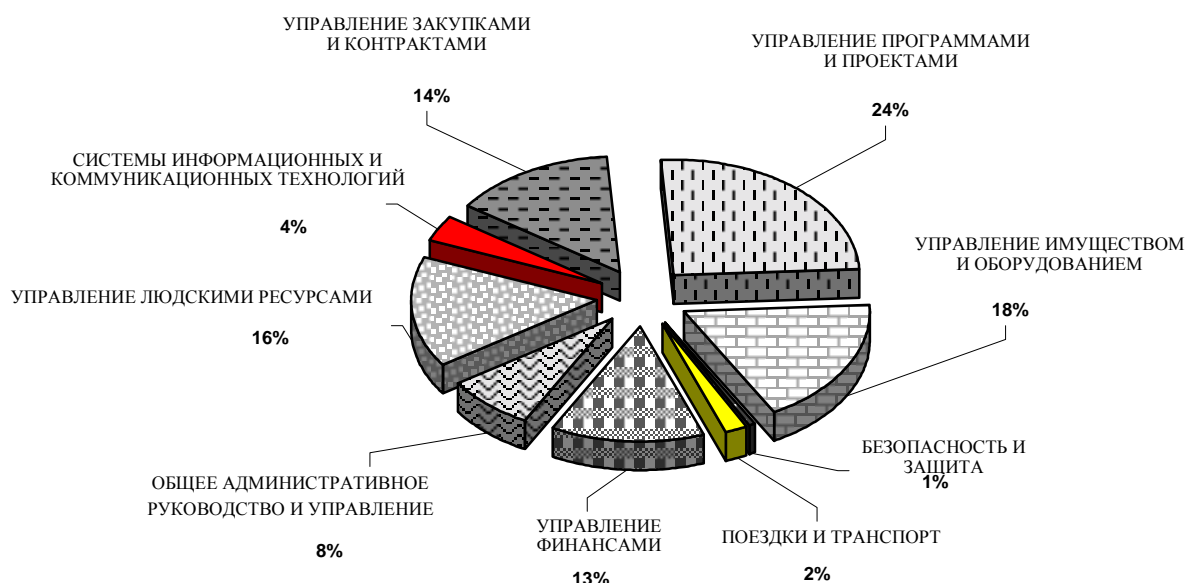
4. За период с 1 июля 2003 года по 30 июня 2004 года УСВН провело ревизии по операциям в следующих 29 странах: Албании, Боснии и Герцеговине, Габоне, Гане, Гвинее, Замбии, Зимбабве, Казахстане, Камбодже, Колумбии, Кыргызстане, Малави, Малайзии, Марокко, Мозамбике, Нигерии, Румынии, Саудовской Аравии, Соединенном Королевстве, Таджикистане, Тиморе-Лешти, Тунисе, Туркменистане, Уганде, Украине, Франции, Центральноафриканской Республике и Чаде. В штаб-квартире УСВН провело ревизию Укомплектования кадрами чрезвычайных операций УВКБ, Децентрализованного административного управления кадрами, Элемента в связи с покрытием расходов на содержание жилья (ЭСЖ), Службы по связям со СМИ и общественной информации, Централных чрезвычайных и региональных запасов, Воздушных операций и различных элементов Проекта обновления управленческих систем (ПОУС). Кроме того, УСВН осуществило обзор деятельности двух международных неправительственных организаций в их штаб-квартирах для оценки их систем и процедур и вынесения рекомендаций относительно способов выполнения требований УВКБ.

III. ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ЗА ОТЧЕТНЫЙ ПЕРИОД

5. В общей сложности за отчетный период Служба ревизии УВКБ провела ревизию операций и мероприятий со стоимостным объемом в размере 218 млн. долл. США, что составляет 22% суммарных расходов УВКБ в 2003 году в размере 983 млн. долл. США. УСВН опубликовало 34 доклада по итогам ревизий для старших сотрудников управленческого звена и свыше 66 заключений по результатам ревизий для руководящих работников на местах. В целом УВКБ своевременно принимало ответные меры в связи с докладами об итогах ревизий и заключениями по их результатам, а также в том, что касается решения вопросов, поднятых УСВН. По состоянию на 30 июня 2004 года за отчетный период показатель выполнения рекомендаций по результатам ревизий составил 51%, тогда как работа над выполнением еще 32% рекомендаций уже начата и находится в стадии осуществления. Большая часть рекомендаций, сделанных по итогам ревизий,

направлена на усовершенствование управления программами и проектами, управление людскими ресурсами, управление финансовыми ресурсами и закупками.

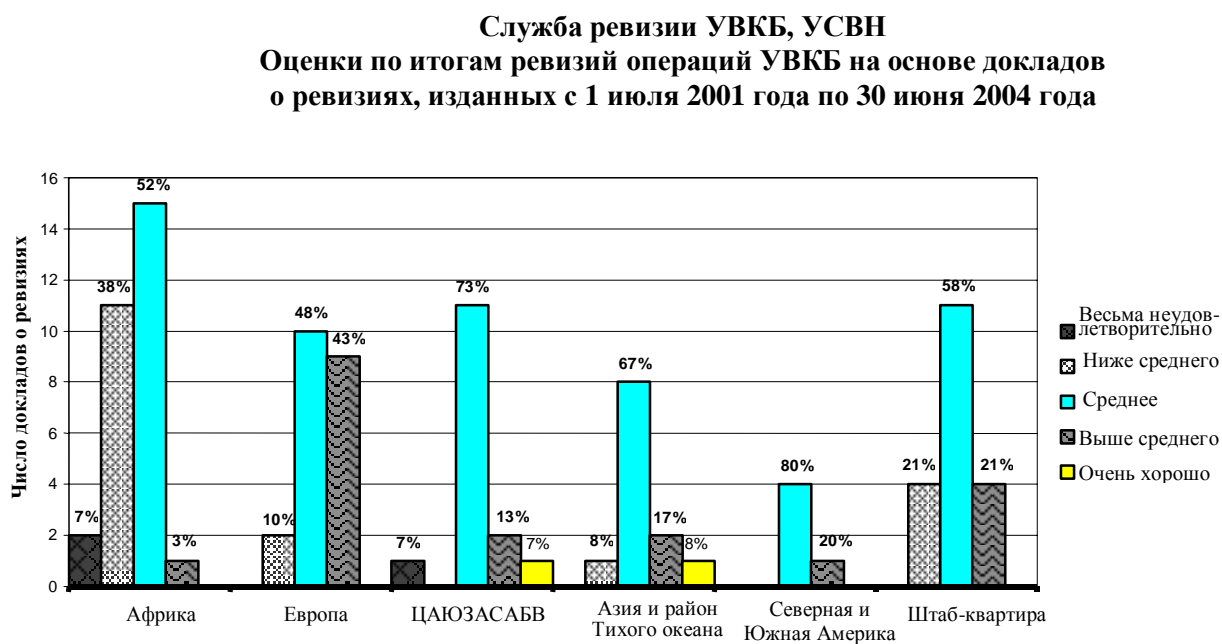
**Рекомендации по итогам ревизий, содержащиеся в докладах, опубликованных
в период с 1 июля 2003 года по 30 июня 2004 года,
в разбивке по функциональным областям**



6. По результатам этих ревизий были рекомендованы меры по экономии средств и возмещению затрат в размере около 1,7 млн. долл. США. Фактический объем экономии средств и возмещения затрат за этот период в результате ревизий, проведенных в текущий и предыдущие отчетные периоды, составил 2,4 млн. долл. США. Процесс возмещения затрат носит текущий характер и может занять несколько лет.

7. УСВН продолжает применять систему измерения эффективности применения ключевых средств внутреннего контроля при проведении ревизий по операциям. Это облегчает проведение сравнений между операциями по странам, позволяет руководителям убедиться в том, что административное управление деятельностью осуществляется на высоком уровне или надлежащим образом, а также способствует выявлению операций, в отношении которых требуется оперативно принять меры по исправлению положения. В 2003-2004 годах было опубликовано 34 доклада по результатам ревизий, около 64% подвергшихся ревизии операций получили среднюю оценку, тогда как 21% операций получил оценку выше среднего или очень хорошую оценку и 15% операций получили оценку ниже средней или неудовлетворительную оценку. УСВН с удовлетворением

отмечает, что начиная с 2001 года процент операций, подвергшихся ревизии, которые получили среднюю оценку или оценку выше средней, постепенно увеличивается.



IV. ОПЕРАЦИИ НА МЕСТАХ

8. Управление активами УВКБ по-прежнему сопряжено с присущими ему проблемами, причем многие подвергшиеся ревизии операции получили оценку в области контроля ниже удовлетворительной. Так, в случае одной операции неудовлетворительное планирование по перегруппировке автотранспортных средств привело к тому, что УВКБ

понесло, по оценкам, убытки на сумму 850 000 долл. США. КРООН также отметила, что сфера управления активами вызывает озабоченность и сделала вывод, что данные отчетов УВКБ по "ЭссетТрэк" не могут быть использованы как достоверные в полной мере.

9. По-прежнему вызывает озабоченность вопрос налогов, устанавливаемых рядом правительств на товары и услуги, закупаемые за счет средств гуманитарных фондов. Сумма возмещения затрат на уплату налога на добавленную стоимость (НДС) на топливо только в случае одной страны составляет свыше 1 млн. долл. США; другая страна по-прежнему взимает ежегодно порядка 300 000 долл. США в уплату дорожного налога.

10. Было отмечено общее улучшение дел, связанное с мониторингом денежных средств УВКБ, расходуемых на осуществление мероприятий в области партнерских отношений. В настоящее время отделения на местах более регулярно осуществляют оценку степени выполнения соглашений о подпроектах и в случае необходимости принимают соответствующие меры реагирования.

11. В рамках своей приоритетной области проведения ревизий на местах в ноябре 2003 года УСВН приступило к обзору управления УВКБ мероприятиями в области обеспечения безопасности персонала. Основные задачи в этой связи заключаются в определении степени соблюдения мер УВКБ в области безопасности и доведении вызывающих озабоченность вопросов до сведения руководства УВКБ. По состоянию на сегодняшний день УСВН включило эту область в план двенадцати ревизий на местах и сделало вывод о том, что пострановые планы безопасности не всегда отвечают современным требованиям, рекомендации в отношении укрепления безопасности консультантами УВКБ по вопросам обеспечения безопасности на местах не выполняются в полном объеме и что последние и надлежащие оценки положения дел в области безопасности не были проведены. Так, в случае одной чрезвычайной операции вопросам безопасности персонала не уделялось должное внимание. Большая часть персонала не прошла обязательный курс обучения основам безопасности, процедуры чрезвычайной эвакуации разработаны не были, люди могли входить в служебное помещение без предъявления удостоверения личности, телекоммуникации находились в неудовлетворительном состоянии, и ни один из прошедших собеседование сотрудников не знал о существовании Руководства Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности на местах.

V. ШТАБ-КВАРТИРА

Кадровое укомплектование чрезвычайных операций

12. УВКБ успешно прилагает последовательные усилия по совершенствованию и упорядочению процесса развертывания персонала для осуществления чрезвычайных операций. С учетом "извлеченных уроков" УВКБ укрепило структуру Службы чрезвычайных ситуаций и безопасности, расширило список Группы реагирования на чрезвычайные ситуации и ввело в действие систему быстрого развертывания в целях ускорения темпов развертывания персонала для осуществления чрезвычайных операций. Однако показатель развертывания персонала в течение 72 часов выполнялся не всегда, инициативы по расширению списка персонала для чрезвычайных операций выполнялись не в полном объеме, а набор компетентных опытных добровольцев был сопряжен с трудностями. По-прежнему ощущается значительная нехватка персонала достаточной категории старшинства и профессиональной квалификации.

Децентрализованное административное управление персоналом

13. В соответствии со структурой управления УВКБ для Африки 1999/2000 года, которая была разработана с целью принятия оперативных решений непосредственно на местах, для поддержки функционировавших тогда региональных управлений в Африке были созданы подразделения управления людскими ресурсам на местах. Однако в связи с реорганизацией этой структуры в Африке в связи с избранием подхода группирования/действий по обстановке эффективность децентрализации административного управления людскими ресурсами следует подвергнуть критическому анализу. УСВН отметило, что передача такой функции персоналу на местах принесла немалую пользу; однако эта функция осуществляется недостаточно эффективно в связи с тем, что региональная структура еще не сформировалась окончательно. Это обстоятельство, наряду с потенциальными выгодами в результате возвращения к централизованному управлению и упорядочению рабочего процесса, побудило УСВН сделать вывод о том, что откомандированный на места персонал по управлению людскими ресурсами следует отозвать в Женеву. По оценкам УСВН, такая осуществляемая в настоящее время реорганизация позволила бы добиться экономии расходов по персоналу на сумму свыше 300 000 долл. США в год.

Пособие, предусмотренное элементом покрытия расходов на содержание жилья (ЭСЖ)

14. Пособия, на базе которых начисляется ЭСЖ, были предусмотрены для оказания финансовой помощи сотрудникам, работающим в местах службы с трудными условиями, если там отсутствуют надлежащие условия для обучения и медицинского обслуживания. Таким образом, первоначальный вариант этого элемента оказался не только шире его основного предназначения, но и право на его получение было распространено на всех сотрудников независимо от условий в местах их службы. Такое пособие, которое не было предусмотрено правилами о персонале Организации Объединенных Наций, не имеет должных обоснований. После того, как КРООН в 2002 году подвергла этот элемент критической оценке, он был пересмотрен, и связанные с ним критерии были несколько ужесточены. Однако УСВН не раз сталкивалось со случаями, когда сотрудники, работающие в местах службы категории Н и А, получали ЭСЖ, и в этой связи рекомендовало вновь пересмотреть критерии права на его получение и ужесточить эти критерии. Директор Отдела управления людскими ресурсами (ОУЛР) согласился с таким мнением, однако счел, что в этом случае необходимо руководствоваться определенной степенью гибкости. УСВН отметило, что внутренний контроль над выплатой пособий необходимо укрепить, поскольку во многих случаях отсутствовали ходатайства на получение такого пособия, обоснование причин на его выплату носило порой слишком общий характер и в досье сотрудников часто отсутствовал надлежащий сертификат о состоянии здоровья. Директор ОУЛР распорядился принять соответствующие меры для усовершенствования и укрепления существующих процедур.

Служба по связям со СМИ и общественной информации (ССМИОИ)

15. По оценке УСВН, ССМИОИ, которая располагает различными разработанными механизмами и использует их, успешно справляется с повышением уровня информированности о деятельности УВКБ и оперативно и достоверно сообщает общественности о новостях УВКБ. УСВН отметило, что различные отделы и отделения на местах выпускают свои публикации. В целях поощрения среднесрочного планирования, достижения эффективности в работе и содействия популяризации роли УВКБ было рекомендовано учредить главный комитет по вопросам публикаций для более тесной координации мероприятий в этой области. Был отмечен факт наличия руководящих принципов по вопросам общественной информации; однако в силу многочисленных изменений процедур и организационных преобразований они устарели, и поэтому необходимо разработать руководящие принципы выпуска публикаций в электронном формате. УСВН рекомендовало, чтобы издание "Refugees Magazine", тираж которого превышает 250 000 экземпляров, шире использовалось в ходе осуществления мероприятий по мобилизации средств. УВКБ согласилось с этим предложением и

выразило готовность рассмотреть вопрос о публикации рекламного листка для привлечения пожертвований. В связи с намечаемым преобразованием в цифровой формат коллекции фотографий УВКБ, самой крупной коллекции фотографий беженцев в мире, УСВН рекомендовало начать эту работу с отбора фотографий, наиболее ярко иллюстрирующих деятельность УВКБ за последние 50 лет.

Центральные и региональные запасы на случай чрезвычайных ситуаций

16. После критики, прозвучавшей в адрес УВКБ в связи с обеспечением готовности к осуществлению чрезвычайных операций, были приняты меры к увеличению объемов запасов на случай чрезвычайных ситуаций. Приняв такие меры, УВКБ утверждает, что имеющийся объем запасов на случай чрезвычайных ситуаций позволил сократить сроки принятия ответных мер с нескольких недель до нескольких дней. Однако в связи с отсутствием надежной информации и показателей осуществления достоверность этого заявления не поддается оценке. УВКБ прилагает усилия к сбору сводной информации о запасах, однако глобальная система отслеживания для мониторинга и количественного определения имеющихся запасов отсутствует, причем стоимость этих запасов, по самым приблизительным оценкам, составляет свыше 50 млн. долл. США, т.е. весьма значительную сумму. По мнению УСВН, соответствующая централизованная база данных и аналитические процедуры могли бы выявить пробелы в практике учета запасов, с тем чтобы в будущем можно было добиться экономии средств и более эффективного управления запасами. Кроме того, переход от нынешней практики к более гибкой стратегии закупок и развертывания запасов мог бы сократить наличие излишних запасов и позволил бы выделить больше средств на проведение операций, финансирование которых оставляет желать лучшего.

Воздушные операции

17. Процедуры, предшествующие заключению контрактов на фрахтование воздушных судов, не всегда предусматривают надлежащую и систематическую оценку существующих потребностей. Принимая во внимание значительные связанные с этим суммы денежных средств, постоянные изменения в положении беженцев и обстановки, в которой работает УВКБ, УСВН рекомендовала в качестве обязательного предварительного условия заключения контрактов на оказание новых услуг или продления действующих контрактов по фрахтованию воздушных судов проводить соответствующую оценку потребностей. Стандартные оперативные процедуры УВКБ не всегда выполняются, поскольку показатель использования персонала УВКБ как минимум на 50% достигается не всегда; системы взимания платы за оказываемые услуги и возмещения понесенных затрат нуждаются в совершенствовании; а контроль над

управлением услуг воздушных перевозчиков не всегда отвечает установленным требованиям. По результатам проведенной ревизии Комитет высокого уровня по вопросам управления наделил Мировую продовольственную программу (МПП) исключительным правом на управление всеми гуманитарными воздушными операциями. В этой связи УВКБ поэтапно свертывает свои воздушные операции и в будущем будет опираться на услуги в области воздушных операций, оказываемых МПП.

Проект обновления управленческих систем (ПОУС)

18. УСВН осуществило обзор функционирования систем поиска подрядчика на осуществление закупок ПОУС, процедуру найма консультантов по оказанию консультативных услуг для управления упомянутым проектом, а также Меморандум о взаимопонимании с Программой развития организации Объединенных Наций (ПРООН) об оказании услуг для этой новой системы.

19. УСВН установило факт осуществления упорядоченного и осуществляемого на конкурентной основе процесса закупок; однако ускоренные темпы процесса и нехватка времени для осуществления этого проекта привели к некоторым процедурным недоработкам. Этот процесс не всегда отличается транспарентностью, справедливостью или уступчивостью в случае приемлемых предложений. УВКБ располагало возможностями вести переговоры о значительном снижении цены первоначального предложения, однако переход от контрактов на условиях "фиксированной цены" к контрактам на условиях "сроки и материалы" привел к тому, что УВКБ стало подвергаться большему риску несвоевременного исполнения контрактов, в результате этого практически невозможно провести сопоставление между сроками и ценами. Поэтому для уменьшения этих рисков необходимо наладить тщательный и регулярный мониторинг осуществления проектов. УСВН с удовлетворением отмечает, что Группа проекта ПОУС по состоянию на сегодняшний день справляется с выполнением установленных показателей и укладывается в предусмотренные бюджетами ресурсы.

20. На срок в 20 месяцев был нанят один консультант, расходы на услуги которого составляют порядка 480 000 долл. США. С учетом продолжительности этого контракта УСВН считает, что с точки зрения экономии средств было бы целесообразнее предусмотреть для этих целей временную должность.

21. УВКБ заключило с ПРООН Меморандум о взаимопонимании на предмет оказания услуг через коммерческого агента. Однако переход на оказание услуг со стороны ПРООН отстает от сроков, запланированных в январе 2004 года. Причины задержки и ответственность за нерешенные вопросы, препятствующие успешному осуществлению

проекта, остались невыясненными. Это свидетельствует о неудовлетворительной координации между различными сторонами, а также об отсутствии транспарентности принимаемых мер и решений. Задержка с переходом на новый режим услуг привела к дополнительным расходам по проекту; однако были приложены усилия для изменения существующего режима, а также условий МОВ с ПРООН на предмет обеспечения более надежных контактов с подрядчиком.
