



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/44/356
1 August 1989
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок четвертая сессия
Пункт 123 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 заключений и выводов Комиссии ревизоров относительно мер по исправлению положения, изложенных в ее докладах Генеральной Ассамблее о проверке счетов за финансовый период, закончившийся 31 декабря 1988 года, которое было подготовлено Комиссией ревизоров в соответствии с резолюцией 43/216 Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1988 года.

* A/44/150.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Препроводительное письмо

22 июня 1989 года

Сэр,

В соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи, содержащейся в ее резолюции 43/216, я имею честь препроводить Вам документ, в котором кратко излагаются основные заключения, выводы и рекомендации Комиссии ревизоров, представляющие общий интерес и сгруппирование по областям проверки с указанием, где это целесообразно, проверяемых организаций, которые содержатся в ее докладе Генеральной Ассамблеи о проверке счетов за финансовый период, закончившийся 31 декабря 1988 года.

Примите, Сэр, заверения в моем глубочайшем уважении.

Эуфемio С. ДОМИНГО
Председатель
Филиппинской комиссии по финансовой
ревизии и Председатель
Комиссии ревизоров
Организации Объединенных Наций

Генеральному секретарю
Организации Объединенных Наций
Нью-Йорк, штат Нью-Йорк

/...

Краткое резюме основных заключений, выводов и рекомендаций, представляющих общий интерес и сгруппированных по областям ревизии, которые содержатся в докладах Комиссии ревизоров Генеральной Ассамблеи о проверке счетов организаций за финансовый период, закончившийся 31 декабря 1988 года

1. В пункте 9 своей резолюции 43/216 от 21 декабря 1988 года Генеральная Ассамблея рекомендовала, чтобы Комиссия ревизоров и впредь представляла Генеральной Ассамблее краткий документ, который содержит резюме ее основных заключений, выводов и рекомендаций, представляющих общий интерес и сгруппированных по областям проверки с указанием, где это целесообразно, проверенной организации.
2. Поскольку 1988 год являлся первым годом двухгодичного периода 1988-1989 годов, Комиссия подготовила доклады лишь по тем организациям, которые используют одногодичные финансовые периоды. В настоящий доклад включены лишь заключения, выводы и рекомендации, имеющие относительную важность в областях ревизии, представляющих общий интерес для организаций, по которым составляются доклады и которые перечислены ниже. Заключения, выводы и рекомендации в областях ревизии, не представляющих общего интереса для организаций, по которым были подготовлены доклады, будут изложены в отдельных докладах.

Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) 1/

Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для оказания помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) 2/

Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР) 3/

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) 4/

Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) 5/

3. Кроме того, Комиссия изучила счета Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций, и отчет о результатах этой ревизии будет включен в годовой доклад Правления Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций.

4. Основные представляющие общий интерес заключения, выводы и рекомендации, классифицированные по областям проверки, приводятся ниже.

Бюджетный контроль

5. По результатам проверки деятельности ПРООН были вновь отмечены недостатки в области бюджетного контроля: в 35 из 114 отделений на местах расходы на конец 1988 года превысили выделенные для них средства, в то время как в 1987 году число таких отделений составляло 23. Следует также указать, что в результате неупорядоченного учета неоплаченных статей удостоверяющие сотрудники отделений на местах не всегда могут должным образом выполнять свои обязанности. Кроме того, четкая взаимосвязь между внебюджетными ресурсами и деятельностью, финансируемой за

счет внебюджетных средств, отсутствует, а бюджетные расходы, превышающие ассигнования, часто покрываются за счет внебюджетных ресурсов (если таковые имеются), что ослабляет бюджетную дисциплину. Комиссия рекомендовала, чтобы, помимо укрепления бюджетной дисциплины, бюджетные и внебюджетные расходы были объединены в одну статью, структура которой соответствовала бы действительным общим потребностям отделений на местах.

6. Превышение расходов над ассигнованиями наблюдалось в обоих фондах ЮНИТАР, а по некоторым проектам расходы были понесены даже в тех случаях, когда никаких ассигнований выделено не было. Согласно рекомендации Комиссии, расходы не должны превышать ассигнования и никакие средства не должны расходоваться ни по каким специальным целевым проектам, если для этих целей не были выделены соответствующие ассигнования.

7. В ПРООН, ЮНФПА и БАПОР критерии учета непогашенных обязательств применительно, как к административным расходам, так и к расходам по программам, являются слишком гибкими, и их применение не позволяет четко представлять отражаемые в отчетности расходы. В 1988 году это проявилось в том, что в среднем 17 процентов непогашенных обязательств, которые были учтены как расходы учреждений-исполнителей по программам ПРООН за 1987 год, были в 1988 году списаны. Когда такой "гибкий подход" применяется в ходе обычных операций, это свидетельствует о недостатках политики учета. Кроме того, такая политика представляет собой отход от общепризнанных принципов учета расходов на оборудование и расходов по субподряду. Комиссия рекомендовала, чтобы в целях предупреждения возможных нарушений политика учета учреждениями-исполнителями и подразделениями штаб-квартир не погашенных на конец года обязательств была рационализирована. Кроме того, такая политика должна соответствовать общепризнанным принципам учета.

8. В БАПОР было отмечено, что никакие не погашенные на конец года обязательства не отражаются в соответствующей "резервной" статье, о чем, как представляется, свидетельствует примечание 3 к финансовым ведомостям.

9. В УВКБ было отмечено, что, хотя на основе регулярных обзоров за последние три года удалось добиться постепенного сокращения объема непогашенных обязательств, несвоевременное предоставление соответствующей информации, как представляется, снижает эффективность таких обзоров. Кроме того, обзор расходов по проектам в штаб-квартире, и в одном из местных отделений показал, что учреждения-исполнители представляют необходимую отчетность несвоевременно, а это снижает эффективность контроля за расходами и приводит к перерасходу ассигнованных средств. Комиссия рекомендовала принять эффективные меры для содействия расширению потока финансовой информации между УВКБ и учреждениями-исполнителями с целью обеспечить дальнейшее совершенствование контроля за выделяемыми для осуществления проектов средствами.

Счета и финансовая отчетность

10. В ПРООН и ЮНФПА было отмечено, что часть административных расходов и расходов на поддержку программ, нашедших отражение в ведомости I, классифицированы, как представляется, неправильно и представлены как расходы по программе. Руководящие принципы, принятые администрацией в целях обеспечения большей ясности в этом вопросе, либо являются неполными, либо осуществляются не в полной мере. В

результате этого возникают сомнения относительно правильности представления суммы в размере около 6 млн. долл. США, которая была учтена в качестве расходов ПРООН по программе, и суммы в 1,65 млн. долл. США в ЮНФПА. Комиссия рекомендовала выработать и применять всеобъемлющие и конкретные руководящие принципы в целях проведения более четкого разграничения между административными расходами, расходами на поддержку программ и расходами по программе, представляемыми в ведомости I. Что касается своевременной ревизии расходов по программе, о которых сообщают учреждения-исполнители, то, как было отмечено, положение здесь улудшилось. Однако соотношение между непроверенными расходами по программе и общими расходами по программе остается слишком высоким, не позволяя Комиссии вынести однозначное заключение. Комиссия рекомендовала предпринять дальнейшие шаги в целях получения проверенных ведомостей расходов ПРООН и ЮНФПА, которые понесли учреждения-исполнители, во время вынесения заключения по результатам ревизии финансовых ведомостей ПРООН. Адекватные процедуры, которые позволили бы осуществлять надлежащую ревизию расходов по осуществляемым правительствами программам, еще не разработаны, и специальное подразделение, которое должно осуществлять такие процедуры, пока что не функционирует. Комиссия рекомендовала разработать и применять адекватные процедуры с целью обеспечить проведение в конце года соответствующей ревизии расходов по осуществляемым правительствами программам.

11. В ЮНИТАР было отмечено, что эта организация понесет значительные потери в связи с давно не оплаченными счетами к получению и отложенными платежами, по которым не имеется отчетности, позволяющей определить их характер. Кроме того, недостатки в области контроля за ведением учета, в первую очередь применительно к выверке, привели к некоторым несоответствиям в балансах счетов. Комиссия рекомендовала администрации предусмотреть в бюджете Общего фонда ассигнования на случаи возможных потерь, которые могут возникнуть ввиду наличия незарегистрированных счетов к получению и отложенных платежей, и принять меры в целях обновления и совершенствования процедур выверки учетных документов, с тем чтобы свести к минимуму ошибки в балансах счетов.

12. В БАПОР в рамках системы учета фондов, используемой Агентством, в 1988 году были созданы два новых фонда, конкретное значение которых, как и необходимость наличия двух отдельных фондов с различными финансовыми ведомостями, представляются неясными. По мнению Комиссии, новые самостоятельные фонды создавать не следует, за исключением случаев, когда они создаются для четко определенных и конкретных целей. Кроме того, операции, связанные с деятельностью фонда добровольной помощи школам, не учитываются в соответствии с регулярными процедурами, и суммы, показанные в ведомости по этому фонду, невозможно проверить. Было рекомендовано, чтобы поступления и расходы фонда добровольной помощи школам учитывались полностью и регулярно отражались в ведомостях VII и VIII, касающихся фондов по проектам. Расходы на управление резервным фондом для местного персонала в 1988 году значительно возросли, что объясняется главным образом привлечением генерального попечителя активов этого фонда. Размер платы, взимаемой попечителем, как и сама потребность в его услугах, представляется весьма сомнительной, особенно с учетом его ограниченной роли и многочисленных выявленных недостатков в его деятельности. По мнению Комиссии, Агентство должно незамедлительно пересмотреть свое соглашение с попечителем с целью повысить эффективность контроля за его деятельностью.

13. В УВКБ было отмечено, что нынешняя базовая политика учета, согласно которой просроченные объявленные взносы к получению не отражаются в счетах, должна быть пересмотрена с целью обеспечить последовательность применения с учетом гибких

сроков по некоторым неоплаченным объявленным взносам. Кроме того, необходимо принять меры для исправления ошибки, заключающейся в неправильном учете невыплаченного взноса в размере 6 015 582 долл. США, и предпринять надлежащие шаги для его получения.

Управление денежной наличностью

14. Нынешние руководящие принципы управления денежной наличностью, используемые в ПРООН, не позволяют четко определить цели политики этой организации, и как следствие этого не содержат адекватных указаний относительно принятия решений об операциях с иностранной валютой и инвестиционных операциях. Кроме того, процедуры осуществления таких операций (проведение торгов, установление ответственности, определение числа крупных банков для ведения операций, установление пределов банками тех или иных лимитов) не всегда изложены с требуемой точностью. В результате этого разбивка инвестиций по валютам основывается на ожидаемых изменениях на рынках иностранной валюты, причем в такой степени, что при этом организация подвергается неоправданному валютному риску. Комиссия рекомендовала пересмотреть используемую в настоящее время политику с целью ограничить степень таких рисков и сделать используемые процедуры более строгими.

15. В ЮНФПА основные руководящие принципы управления денежной наличностью все еще отсутствуют, и проводимая в настоящее время инвестиционная политика приводит к неоправданному валютному риску, а средний срок оборота инвестиций ЮНФПА по-прежнему является весьма непродолжительным. Организационные процедуры для проведения такой политики представляются неоправданно громоздкими. Инвестиционную политику и процедуры, включая уменьшение степени валютных рисков и определение лимитов банками, необходимо пересмотреть и отразить их в руководящих принципах осуществления оперативной деятельности. В этих же целях необходимо упорядочить организационные процедуры проведения такой политики.

16. В УВКБ обзор управления денежной наличностью показал неадекватность контрольных механизмов, регулирующих оперативные и попечительские функции применительно к почтовым денежным переводам и нулевому долларовому балансу авансовых счетов. Комиссия рекомендовала обратиться к донорам с просьбой предоставлять информацию о банковских инструкциях при выплате взносов путем банковских переводов, с тем чтобы позволить организации самостоятельно выявлять денежные переводы и обеспечивать своевременное кредитование этих средств. Что касается нулевого долларового баланса авансовых счетов, то, согласно вынесенной рекомендации, эта процедура должна быть укреплена путем определения в каждом конкретном случае ежемесячного лимита снимаемых со счетов средств в добавление к уже существующим лимитам, а отделениям на местах должны быть даны указания ограничить объем снимаемых со счетов средств лишь непосредственно необходимыми суммами.

Техническое сотрудничество и деятельность по проектам

17. Как было отмечено ПРООН, несвоевременное осуществление проектов объясняется неполной или несвоевременной выплатой правительствами своих взносов, трудностями при наборе экспертов и расчетах с ними или же неадекватностью проектных документов. Наблюдается также явная тенденция разрабатывать проекты с целью отразить в них все области политики развития и распределять ресурсы по значительному числу небольших проектов, особенно когда ресурсы по программе

являются ограниченными. Кроме того, было отмечено, что при составлении бюджетов проектов этапы расходования средств определяются исходя из излишне оптимистичных предпосылок, а затраты часто недооцениваются. По мнению Комиссии, ответственность за несвоевременное осуществление могут нести как сама ПРООН, так и органы-исполнители или же правительства; она согласна с тем, что осуществление небольших проектов является, безусловно, оправданным, когда такие проекты играют роль катализатора в соответствующей области, однако на деле их воздействие в большинстве случаев является незначительным. Это совсем не означает, что крупномасштабные проекты неизменно являются более эффективными, нежели менее крупные, однако, по мнению Комиссии, такое положение свидетельствует о недостаточно полном учете в рамках программ по странам ключевых областей, а процедуры, принятые для координации программ и деятельности конкурирующих специализированных учреждений, не всегда эффективны в той мере, в какой этого требует положение. Кроме того, по мнению Комиссии, бюджеты по проектам должны разрабатываться на реалистичной основе, причем это касается как определения этапов проектов, так и расчета стоимости проектных мероприятий. Точность этих бюджетов имеет первоочередное значение для надлежащего планирования расходов, контроля за расходами по проектам и разработки адекватной инвестиционной стратегии.

18. Что касается ЮНФПА, то, по мнению Комиссии, нынешние рамки и процедуры распределения средств среди проектов и программ были несколько улучшены по сравнению с процедурами, использовавшимися в этой связи ранее, и теперь необходимо завершить их доработку и обеспечить их применение. В ходе обзора расходов по проектам в африканских странах выяснилось, что система "приоритетных стран", созданная в 1981 году, не всегда используется при распределении ресурсов по программе. Поскольку объем ассигнований по странам в начале года обычно выше, нежели фактические расходы на конец года, нынешняя тенденция, которая характеризует расходы по программе ЮНФПА в этих странах, как представляется, не соответствует системе "приоритетности стран" в целом, и в первую очередь применительно к африканским странам, расположенным к югу от Сахары, где несколько африканских "приоритетных стран", расположенных к югу от Сахары и имеющих население в 5 и более млн. человек, получили в 1988 году менее чем по 1 млн. долл. США, а по пяти из них ассигнования в 1989 году были значительно ниже уровня 1988 года.

19. Как было отмечено, заключительный доклад и заключительный финансовый доклад по проекту ЮНИТАР в области предоставления специальных целевых субсидий, осуществление которого было завершено 31 августа 1988 года, не был представлен, что свидетельствует о несоблюдении положения, касающегося соглашений о предоставлении специальных целевых субсидий. Кроме того, как выяснилось, один из стипендиатов ЮНИТАР получил от одного из частных фондов-доноров проекта субсидию в размере 30 000 долл. США, причем эти средства остались в его распоряжении и не были учтены в качестве средств ЮНИТАР, что лишило организацию соответствующих поступлений на поддержку программ. Комиссия рекомендовала администрации соблюдать положения, касающиеся соглашений о специальных целевых субсидиях, в том, что касается предоставления заключительных докладов в течение шести месяцев после выполнения или завершения осуществления проекта. Специальные целевые субсидии должны всегда учитываться как средства ЮНИТАР в целях получения поступлений для поддержки проектов.

20. Что касается УВКБ, то здесь по одному из проектов были выявлены крупные финансовые нарушения со стороны учреждения-исполнителя. Кроме того, ряд отделений УВКБ на местах функционирует на основе специальных и неофициальных договоренностей

с принимающими странами. Комиссия рекомендовала принять меры для расследования случаев несвоевременного осуществления проектов и задержек в выполнении требований к предоставлению отчетности учреждениями-исполнителями с целью обеспечить дальнейшее улучшение положения с освоением проектных средств. Кроме того, необходимо обеспечить разработку и заключение всеобъемлющих официальных стандартных договоренностей между УВКБ и принимающими странами с целью повысить эффективность руководства помощью УВКБ и программами защиты.

Примечания

1/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок четвертая сессия, Дополнени № 5A (A/44/5/Add.1).

2/ Там же, Дополнение № 5C (A/44/5/Add.3).

3/ Там же, Дополнение № 5D (A/44/5/Add.4).

4/ Там же, Дополнение № 5E (A/44/5/Add.5).

5/ Там же, Дополнение № 5G (A/44/5/Add.7).
