



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/45/570
4 October 1990
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок пятая сессия
Пункт 116 повестки дня

ФИНАНСОВЫЕ ДОКЛАДЫ И ПРОВЕРЕННЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ВЕДОМОСТИ И ДОКЛАДЫ КОМИССИИ РЕВИЗОРОВ

Доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам

1. В сентябре 1990 года Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам провел совещание с членами Комиссии ревизоров, а также с членами Комитета по ревизионным операциям и обсудил с ними доклады Комиссии Генеральной Ассамблее о финансовых счетах Организации Объединенных Наций 1/, в том числе Центра по международной торговле 2/ и Университета Организации Объединенных Наций 3/, за двухгодичный период, закончившийся 31 декабря 1989 года; Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) 4/, Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) 5/, Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) 6/, фондов добровольных взносов, находящихся в ведении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) 7/, Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) 8/, Учебного и научно-исследовательского института Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР) 9/ - все за год, закончившийся 31 декабря 1989 года; а также Фонда Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) 10/ и Фонда Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов 11/ за двухгодичный период, закончившийся 31 декабря 1989 года. Мнения и замечания Консультативного комитета по докладу Комиссии ревизоров о счетах Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций 12/ за год, закончившийся 31 декабря 1989 года, будут представлены Генеральной Ассамблее отдельно на ее сорок пятой сессии в докладе, который будет содержать также рекомендации Комитета по докладу Правления Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций 12/.

2. Консультативному комитету была также представлена записка Генерального секретаря (A/45/457), препровождающая подготовленное Комиссией в соответствии с резолюцией 44/183 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1989 года резюме основных

Best Copy Available

заклучений и выводов относительно мер по исправлению положения, содержащихся в докладах Комиссии ревизоров. Со своей стороны, представляя свои замечания и рекомендации, Консультативный комитет полагался на основные доклады Комиссии ревизоров.

3. Комитет также принял к сведению доклад Генерального секретаря, Администратора ПРООН и Директора-исполнителя ЮНИСЕФ о выполнении рекомендаций Комиссии ревизоров (A/45/509; DP/1990/76; и E/ICEF/1990/AB/L.14).

Группа внешних ревизоров

4. Прежде чем начать рассмотрение докладов Комиссии ревизоров, Консультативный комитет встретился с представителями Группы внешних ревизоров, с тем чтобы обсудить вопросы, которые, по мнению Группы, следует довести до сведения Консультативного комитета.

5. На созвещании обсуждались следующие темы:

- a) разработка общепринятых принципов учета для их применения организациями системы Организации Объединенных Наций;
- b) разработка программы информирования о случаях подлога;
- c) защита компьютерных систем;
- d) предоставление полной информации, в виде оговорки или примечания в финансовых ведомостях организаций системы Организации Объединенных Наций, об имеющихся обязательствах в связи с выплатой выходных пособий;
- e) задолженность по взносам государств-членов.

6. Комитет принял к сведению озабоченность Группы в связи с разработкой программы информирования о случаях подлога и защитой компьютерных систем; он намерен и впредь держать эти вопросы в поле зрения и по мере необходимости принимать по ним последующие меры. Что касается других трех тем, то замечания Комитета по ним представлены в последующих пунктах.

7. Что касается общепринятых принципов учета, то представители Группы информировали Комитет о необходимости разработки соответствующих принципов и стандартов учета для их последовательного применения в рамках системы Организации Объединенных Наций. По словам Группы, будут учтены все существенные различия в условиях, существующих в каждой соответствующей организации.

8. Комитет был информирован о том, что существует множество причин, по которым стандарты, разработанные непосредственно для целей учета торгово-промышленных и коммерческих операций, невозможно напрямую применять в принципиально иных условиях функционирования организаций системы Организации Объединенных Наций. В основе действующих коммерческих стандартов лежит фундаментальный принцип учета - принцип полного начисления, в то время как учет в Организации Объединенных Наций представляет собой смесь прихода и платежей, поступлений и расходов и охватывает

принципиально иной спектр видов деятельности. В общем смысле, цели и задачи организаций системы Организации Объединенных Наций, требования о предоставлении соответствующей информации и интересы и потребности организаций, готовящих финансовые ведомости, и различных пользователей итоговых счетов во многих отношениях существенно отличаются от аналогичных параметров деятельности коммерческих органов.

9. Консультативный комитет разделяет озабоченность Группы в связи с данным вопросом. Консультативный комитет рекомендует Генеральной Ассамблее просить Группу внешних ревизоров провести исследование с возможным использованием услуг Комитета по международным стандартам учета. Результаты исследования должны быть представлены Консультативному комитету.

10. По мнению Консультативного комитета, вопросы задолженности по взносам и начисленных взносов государств-членов, а также полного отражения на счетах выплаты выходных пособий как условного обязательства тесно связан с вопросом разработки общепринятых принципов учета в системе Организации Объединенных Наций. Что является условным обязательством и как следует отражать его в отчетности, а также как учитывать задолженность по начисленным взносам - это вопросы, при решении которых необходимо учитывать особый правовой статус и потребности конкретных международных организаций. Кроме того, вопрос задолженности по взносам необходимо будет рассматривать в контексте положений соответствующих финансовых положений и статуты указанных организаций. Комитет надеется, что эти вопросы будут рассмотрены в рекомендованном выше специальном исследовании.

Организация Объединенных Наций

11. В пунктах 45-70 доклада Комиссии ревизоров 1/ обсуждаются различные аспекты бюджетного контроля. В пунктах 47-52 Комиссия рассматривает вопрос о расходах сверх ассигнований и отмечает, что для Администрации стало обычным обращаться с просьбой произвести перераспределение средств между разделами. Замечания Комиссии указывают на необходимость совершенствования процедур контроля. Как указала Комиссия, перераспределения средств между разделами бюджета на период 1988-1989 годов были утверждены Консультативным комитетом. Однако Администрации следует с гораздо большей ясностью объяснять причины превышений и перераспределений средств между различными статьями расходов; кроме того, при составлении будущих бюджетов Администрация должна принимать в расчет те факторы, которые привели к увеличению или сокращению расходов в различных разделах бюджета.

12. Консультативный комитет принимает к сведению мнения Комиссии относительно расходов сверх ассигнованных средств, чрезмерного объема обязательств в отношении ассигнованных средств и неучтенных разрешений на осуществление расходов (пункты 54-62). Консультативный комитет напоминает о замечаниях, представленных им Генеральной Ассамблее, в которых он указал, что "широко распространенный перерасход ассигнований, возможно, указывает на необходимость корректировки либо размера самих ассигнований, либо процедур утверждения обязательств" (A/44/543, пункт 16).

13. Финансовое положение 4.4 предусматривает, что обязательства за предшествующие периоды, которые остаются в силе, но не могут быть погашены в течение одногодичного периода отсрочки, должны переноситься как обязательство, покрываемое из текущих ассигнований. Соблюдение этого положения комментируется в пунктах 63-67, а ответ

Администрация излагается в пункте 65 доклада Комиссии. Консультативный комитет считает, что Администрация решила бы эту проблему, обусловленную новым бюджетным процессом, представив Генеральной Ассамблее соответствующую поправку к финансовому положению 4.4.

14. Консультативный комитет отмечает наличие серьезных упущений, о которых сообщала Комиссия в связи с вопросами административной деятельности и управления кадрами. Были выявлены серьезные недостатки не только в отношении толкования политики и процедур, но и в отношении обеспечения соблюдения положений и правил.

15. В пунктах 100-106 доклада Комиссия приводит случай одного из сотрудников, который был повышен в должности с намерением создать основу для досрочного выхода в отставку. Комиссия считает, что предпринятые действия были неправильными, и не видит никаких преимуществ в использовании в данном случае согласованной процедуры прекращения действия контракта. Она также считает, что такие действия могут отрицательно сказаться на моральном настрое других сотрудников. Консультативный комитет разделяет точку зрения Комиссии; на будущее повторение подобных нарушений недопустимо.

16. Как указано в пунктах 111-119 доклада Комиссии, практика оплаты сверхурочной работы сотрудников Службы охраны и безопасности привела к дополнительному расходованию средств в размере 10 212 долл. США за трехмесячный период.

В этой связи Консультативный комитет обращает внимание на замечания и рекомендации, представленные в его докладе по разделу 28D предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 1990-1991 годов 13/. Проведенная Комиссией проверка показала, что, когда установленный выходной сотрудника Службы безопасности выпадает на один из праздничных дней в Организации Объединенных Наций, сотрудник требует выплаты сверхурочных при выходе на работу в установленные рабочие дни через один-два дня сразу после праздника. Консультативный комитет рекомендует немедленно прекратить такую практику и просит Комиссию ревизоров принять меры по практической реализации этой рекомендации.

17. Консультативный комитет принимает к сведению из пункта 121 доклада Комиссии, что Администрация привержена делу совершенствования программного обеспечения, что позволит смягчить остроту проблемы чрезмерной сверхурочной работы Телексной группы Отделения Организации Объединенных Наций в Вене. Комитет приветствует намерение Комиссии продолжить работу по этому вопросу. Комитет намерен продолжить рассмотрение этого вопроса в контексте бюджета по программам на 1992-1993 годы.

18. В докладе Комиссии вскрыт ряд недостатков в области закупок материалов и принадлежностей и имущества длительного пользования (пункты 140-149). Например, проведение открытых торгов на закупку товаров, как представляется, стало скорее исключением, чем правилом. Консультативный комитет согласен с рекомендацией Комиссии о необходимости строгого соблюдения финансовых правил в этой связи. Однако Комитет отмечает также, что Администрация "изучает возможность направления заявок через автоматизированную систему, что позволит во многих случаях использовать официальные торги, не вызывая потребности в дополнительных ресурсах" (пункт 147).

19. Вопросы планирования по программам и контроля за выполнением программ рассматриваются Комиссией в пунктах 150-161. Консультативный комитет принимает к сведению заявление Администрации о том, что точное определение мероприятий не всегда возможно и что некоторые виды деятельности нельзя легко перевести в поддающиеся количественной оценке мероприятия в докладе о ходе исполнения программ. Комитет также отмечает, что, по мнению Администрации, определение стоимости мероприятий связано с рядом технических проблем. Консультативный комитет разделяет точку зрения Администрации и считает, что после решения технических и других проблем определение стоимости мероприятий должно являться конечной целью. Комитет надеется, что ревизоры должным образом учтут эти факторы в ходе своего рассмотрения применения положений и правил, регулирующих программные аспекты бюджета, контроль осуществления и методы оценки.

20. Деятельность в области технического сотрудничества и проектов рассматривается в пунктах 162-170 доклада Комиссии ревизоров. Консультативный комитет разделяет точку зрения Комиссии относительно своевременного и эффективного осуществления технических проектов. Комитет принимает к сведению мнение Администрации о том, что эффективное осуществление проектов "может быть успешно достигнуто только при условии полного содействия со стороны правительства страны-получателя в удовлетворении просьб учреждений-исполнителей об утверждении различных закупок и назначений с целью обеспечить выполнение в пределах временных рамок, предусмотренных в проектной документации" (пункт 166).

21. Что касается пунктов 178 и 179, то Консультативный комитет согласен с замечанием Комиссии, согласно которому следует предложить всем региональным комиссиям пересмотреть ставки расходов на аренду и оперативных издержек, взимаемых со специализированных учреждений и других организаций.

22. Основываясь на доводах, приведенных в пункте 191 своего доклада, Комиссия считает, что доли распределения расходов по общим услугам должны быть пересмотрены. Комиссия была информирована о том, что Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве готово предложить измененный вариант на предстоящих переговорах между этим Отделением, Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию и Международным агентством по атомной энергии. Консультативный комитет приветствует замечания Комиссии в этой связи и, со своей стороны, намерен продолжить рассмотрение этого вопроса в контексте своего изучения бюджета по программам на 1992-1993 годы.

23. Консультативный комитет подчеркивает необходимость скорейшего и существенного укрепления административных и бюджетных функций и структур Отделения Организации Объединенных Наций в Вене, особенно в связи с выраженным Генеральной Ассамблеей намерением добиться общего укрепления деятельности этого Отделения. Поэтому Комитет рекомендует Генеральному секретарю подготовить конкретные предложения по наиболее неотложным мерам в этой связи, которые, в частности, позволили бы в ближайшее время провести углубленный обзор общего обслуживания в Венском международном центре, включая конференционное обслуживание, и представить их Генеральной Ассамблее на ее сорок пятой сессии. Генеральная Ассамблея рассмотрела бы общие предложения Генерального секретаря о путях укрепления деятельности Отделения Организации Объединенных Наций в Вене в контексте предлагаемого бюджета по программам на 1992-1993 годы.

24. Во исполнение резолюции 44/183 Генеральной Ассамблеи в пункте 193 доклада Комиссии ревизоров представлена информация о положении с ликвидностью в Организации Объединенных Наций. Информация о положении с ликвидностью в других учреждениях и программах представляется в соответствующих других докладах Комиссии.

Консультативный комитет отмечает, что приведенная в каждом из проверенных докладов информация представлена в разном формате и во многих случаях не отражает фактического положения с ликвидностью. Комитет просит Комиссию ревизоров представлять эту информацию в будущих докладах в стандартизированном формате по всем проверенным подразделениям Организации Объединенных Наций.

25. В этой связи Консультативный комитет был информирован о том, что в таблицу, приведенную в пункте 193 доклада Комиссии, были внесены поправки и что соответствующая информация была опубликована в исправлении к докладу Комиссии. Комитет считает, что таблица, содержащаяся в исправлении, лучше предыдущей. Тем не менее проблемы остаются. Например, исправленная таблица по-прежнему недостаточно четко отражает тот факт, что в Организации Объединенных Наций все денежные счета должны рассматриваться по отдельности; активное сальдо одного денежного счета не может использоваться для покрытия дефицита другого.

26. Под общим заголовком "Случаи подлога или предполагаемого подлога в 1988-1989 годах" Комиссия рассматривает случаи, связанные с возмещением чалогоа сотрудникам Организации Объединенных Наций в течение периода 1983-1984 годов (пункты 200-202). Комитет принимает к сведению из доклада Комиссии, что удовлетворительное разъяснение было дано в 23 из 139 случаев; еще в 55 случаях соответствующие суммы были полностью взысканы, а 61 случай находился в стадии проверки. Общая сумма, относящаяся к этому 61 случаю, составляет 130 675 долл. США, из них 87 901 долл. США были взысканы. Комитет надеется, что Администрация примет необходимые меры к взысканию остатка [оставшейся суммы].

Программа развития Организации Объединенных Наций

27. Консультативный комитет отмечает, что, как указывается в пункте 65 доклада ПРООН 5/, Комиссия ревизоров сделала свою оговорку в отношении финансовых ведомостей за 1988 год, касающуюся учета параллельных взносов наличными. Тем не менее Комитет с беспокойством отмечает, что в пунктах 58 и 59 своего доклада в связи с вопросом о расходах по программам, понесенных учреждениями-исполнителями Организации Объединенных Наций, Комиссия не смогла вынести безоговорочного заключения, поскольку требуемая информация не была своевременно представлена. Консультативный комитет напоминает, что начиная с 1986 года Комиссия ежегодно делала в этой связи оговорку в своем заключении. Комитет надеется, что в новой процедуре двухгодичной ревизии эта ситуация будет учтена и исправлена.

28. Ревизия расходов по программам, осуществляемых правительствами, обсуждается Комиссией в пункте 60 ее доклада. Консультативный комитет напоминает, что этот вопрос также был предметом обсуждения в течение ряда лет, и отмечает, что, несмотря на предпринятые определенные усилия, информация о проектах, осуществляемых правительствами, была своевременно получена только по 161 проекту, что соответствует расходам в размере 22,8 млн. долл. США, общие же расходы составили 100,1 млн. долл. США. Консультативный комитет разделяет мнение Комиссии о том, что, хотя это и является значительным улучшением по сравнению с предыдущими годами, "охват расходов

в объеме примерно 23 процентов все еще является препятствием для вынесения безоговорочного заключения по этому вопросу". Комитет считает это серьезным недостатком, для устранения которого Администрация должна приложить активные усилия, в частности учитывая тенденцию к расширению участия правительств в осуществлении проектов.

29. Консультативный комитет приветствует тот факт, что в 1989 году ПРООН ввела новые процедуры учета расходов по программам, осуществляемым правительствами (пункт 61). Однако Комитет разделяет мнение Комиссии о том, что, несмотря на "достигнутый в 1989 году значительный прогресс в отношении учения докладов правительств о произведенных выплатах, ... необходимо и далее улучшать систему своевременной отчетности правительств в целях окончательной оценки неиспользованного остатка средств, авансированных правительствам" (пункт 64).

30. В пунктах 75 и 76 своего доклада Комиссия рассматривает вопрос об оперативных средствах, предоставляемых правительствам, и недостатки этого процесса в плане своевременного представления правительствами соответствующей документации ПРООН. По мнению Консультативного комитета администрации ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ должны прилагать активные усилия для решения многих проблем, касающихся авансов и оперативных средств, предоставляемых правительствам, и осуществления и учета проектов, выполняемых за счет таких средств (см. пункты 43 и 46 ниже.)

31. В своем докладе Комиссия рассматривает ряд вопросов, касающихся общепринятых принципов учета, в том числе вопросы активов и инвестиций (пункты 66-72), управления денежной наличностью и инвестиционной деятельностью (пункт 117) и условных обязательств (пункт 97). Замечания Консультативного комитета в отношении общепринятых принципов учета изложены в пунктах 4-10 выше. Вопросы, касающиеся общепринятых принципов учета, рассматриваются также применительно к ряду других докладов Комиссии (см. пункт 42 ниже.)

32. Консультативный комитет напоминает о том, что он просил Комиссию ревизоров изучить характер и масштабы возможных нарушений при учете непогашенных обязательств (A/44/543, пункт 11), и принимает к сведению выводы Комиссии (пункты 85-94). Комитет отмечает также, что, во исполнение предыдущих замечаний Комиссии и следуя политике усиления децентрализации, Администрация издала более жесткие руководящие указания по учету обязательств с целью максимального снятия остроты проблем и обеспечения соблюдения финансовых правил ПРООН (пункт 92).

33. В решении 89/61 Совет управляющих предложил Комиссии ревизоров рассмотреть вновь введенные процедуры, касающиеся концепции двухгодичного проектного цикла, принятой ПРООН в июле 1987 года. Консультативный комитет отмечает, что, хотя Комиссия и рассмотрела этот вопрос (пункты 109-113), делать какие-либо определенные выводы из этого эксперимента, пожалуй, слишком рано, и просит Комиссию держать этот вопрос в поле зрения.

34. Из пункта 53 доклада Комиссии Консультативный комитет принимает к сведению сохраняющуюся озабоченность Комиссии в связи с созданием финансируемых по проектам должностей в штаб-квартире ПРООН. Комитет разделяет озабоченность Комиссии в этой связи и напоминает, что этот вопрос был предметом предыдущих обсуждений и рекомендаций Комиссии. Комитет вновь выражает свое мнение о том, что финансируемые

по проектам должности в штаб-квартире должны быть сведены к минимуму, а то и полностью упразднены. В этой связи Комитет ссылается на пункты 5 и 39 своего собственного доклада (A/44/543), в которых Комитет рекомендовал строго соблюдать решение 86/35 Совета управляющих ПРООН, в котором предлагалось приводить в бюджетном документе полную информацию о всех должностях по проектам в штаб-квартире.

35. Консультативный комитет разделяет мнение Комиссии о том, что "покрытие расходов на временный вспомогательный персонал за счет бюджетных ассигнований на штатные должности не дает возможности установить фактический объем этих расходов" и что "Администрация поэтому в состоянии выделять больше ресурсов на временный вспомогательный персонал, чем это предусмотрено в утвержденном бюджете" (пункт 116). Комитет поддерживает рекомендацию Комиссии о том, что расходы на временный вспомогательный персонал должны представляться как таковые в бюджете, а также в финансовых ведомостях.

36. В пунктах 164-174 своего доклада Комиссия обсуждает вопросы использования соглашений о специальном обслуживании и привлечения консультантов. По мнению Консультативного комитета, Комиссия в своих замечаниях вскрыла серьезные нарушения в отношении заключения соглашений о специальном обслуживании, порядок использования которых представляется равносильным уклонению от соблюдения предписанных процедур. Комитет считает, что в данном случае консультанты используются не как специальные эксперты, а как дополнительный персонал. Комитет принимает к сведению замечание Комиссии о том, что "лишь небольшая часть (около 5 процентов) всего временного персонала набрана в качестве признанных экспертов, оказывающих консультативные услуги и выносящих заключения, в то время как почти такая же часть будет оказывать профессиональные услуги, такие, как осуществление проектов и различная внутренняя помощь, выполняя тем самым обязанности штатных сотрудников" (пункт 173). Комитет не удовлетворен ответом Администрации, содержащимся в пункте 172 доклада.

37. В пунктах 120-132 своего доклада Комиссия рассматривает положение целевых фондов и вспомогательных целевых фондов. Консультативный комитет отмечает, что под управлением ПРООН находится в общей сложности 62 целевых фонда и 51 вспомогательный целевой фонд, из которых 19 фондов первой категории и 9 второй были учреждены в течение одного лишь 1989 года. Такое увеличение числа фондов влечет за собой увеличение объема административной работы. Консультативный комитет рекомендует создать механизм для обеспечения того, чтобы административное руководство и управление целевыми фондами не становилось слишком сложным и дорогостоящим, а также выделять из этих фондов соответствующие средства для покрытия расходов, связанных с увеличением объема административной работы, т.е. обеспечить покрытие всеми фондами справедливой доли административных и управленческих расходов.

38. Вопрос о личной и финансовой ответственности должностных лиц ПРООН обсуждается в пунктах 137-152 доклада. В этой связи Комиссия считает важным обратиться ко всем сотрудникам, с тем чтобы более четко проиллюстрировать для них практические требования и последствия финансового правила 103.2 (которое соответствует финансовому правилу 114.1 Организации Объединенных Наций). Комиссия считает, что простого повторения положений этого правила еще в одном циркуляре будет недостаточно. Консультативный комитет разделяет мнение Комиссии.

39. В пунктах 153-157 доклада Комиссия ревизоров высказывает замечания в отношении ряда недостатков в системе функциональных наименований в рамках ПРООН. Комиссия указывает, что в ПРООН используется более 1300 функциональных наименований для обозначения должностей категории специалистов и должностей местных разрядов и что эти наименования потеряли прямую связь с классами. Кроме того, Комиссия отмечает, что в силу различных причин число наименований должностей сотрудников категории общего обслуживания также излишне завышено. Консультативный комитет принимает к сведению, что Администрация согласилась с выводами в отношении обеих категорий персонала и будет рассматривать сложившееся положение. Комитету хотелось бы получать оперативную информацию об изменениях в этой связи.

Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

40. В пунктах 41-49 своего доклада о состоянии счетов ЮНФПА 6/ Комиссия обсуждает вопрос о расходах по программам. Как и в случае с ПРООН, Комиссия вновь включает оговорку в свое заключение в отношении понесенных учреждениями расходов по программам, поскольку на момент проведения ревизии "проверенной документацией должным образом подтверждались менее 30 процентов расходов учреждений-исполнителей Организации Объединенных Наций" (пункт 45). Комитет надеется, что Администрация ускорит принятие мер по исправлению положения, указанных в пункте 49 доклада Комиссии.

41. Выявилась также серьезная проблема в связи с требованиями и процедурами учета, ревизии и отчетности в отношении расходов по программам, которые несут межправительственные и другие учреждения (пункты 50-54). Консультативный комитет согласен с замечаниями Комиссии о необходимости строго придерживаться существующей политики до тех пор, пока для таких учреждений не будут разработаны новые руководящие принципы.

42. В докладе Комиссии обсуждается ряд вопросов, связанных с общепринятыми принципами бухгалтерского учета, включая вопрос о курсовых прибылях и убытках (пункты 35-39), непогашенных обязательствах учреждений-исполнителей (пункты 72 и 73), условных обязательствах (пункты 74 и 75) и управлении денежной наличностью и инвестициями (пункты 87-89). Мнения Консультативного комитета по этим вопросам содержатся в пунктах 4-10 выше.

43. Вопрос о представляемых правительствам оперативных фондах обсуждается в пунктах 59-65 доклада Комиссии. Комиссия указывает, что, хотя в 1989 году ЮНФПА авансировал 13,25 млн. долл. США на осуществление около 200 проектов, подробные данные о расходах за этот период были представлены лишь по немногим из этих 200 проектов. В пункте 64а своего доклада Комиссия рекомендует рассмотреть возможность "отзыва авансов на проекты в том случае, если надлежащая документация по произведенным расходам и доклады о состоянии средств не представляются в установленные сроки". Консультативный комитет поддерживает эту рекомендацию. Вместе с тем Комитет не согласен с содержащейся в пункте 64b рекомендацией Комиссии о том, что правительства должны выплачивать проценты по той части авансированных средств, которая не была использована для покрытия расходов по программам.

44. В пунктах 76 и 77 своего доклада Комиссия цитирует финансовое положение 5.2, в котором предусматривается, что целевые фонды создаются только на основе полного финансирования. Однако в отношении этих фондов в финансовых ведомостях ЮНФПА по

состоянию на конец 1988 года показано дебетовое сальдо в объеме 235 088 долл. США. Консультативный комитет поддерживает мнение Комиссии о том, что нельзя производить или брать на себя обязательство произвести какие-либо расходы до того, как будут получены средства для покрытия таких расходов.

45. В пунктах 108-123 Комиссия сообщает о двух организованных ЮНФПА совещаниях, которые были отражены в отчетности как "проекты". Кроме того, в ходе ревизии обнаружился ряд противоречий, в том числе тот факт, что основная часть путевых расходов в связи с проведением этих совещаний была отнесена на счет расходов по проектам. Консультативный комитет согласен с Комиссией в том, что при отнесении этих двух совещаний к категории проектов была допущена слишком большая натяжка. По мнению Консультативного комитета, расходы на проведение совещаний относятся к категории расходов, которая должна включаться в бюджет административного и оперативно-функционального обслуживания программ.

Детский фонд Организации Объединенных Наций

46. Консультативный комитет с обеспокоенностью отмечает положение с погашением денежных авансов правительствам (пункты 28-31 доклада Комиссии ревизоров). Комиссия ревизоров сообщает, что в 1989 году отделения на местах не представили в штаб-квартиру ЮНИСЕФ около 35 процентов отчетных данных. Помимо этого, в ходе проведенной Комиссией ревизии обнаружилось, что ЮНИСЕФ продолжал выделять правительствам средства в тех случаях, когда не были представлены отчеты об использовании ранее выданных авансов, в то время как в руководстве ЮНИСЕФ по вопросам политики и процедур предусматривается, что авансы правительствам должны погашаться в течение 6-месячного периода. Кроме того, в финансовом циркуляре ЮНИСЕФ № 15 указывается, что дальнейший перевод средств правительствам не производится, если сертификат об использовании ранее переведенных средств не представлен в течение срока, превышающего шесть месяцев. Консультативный комитет рекомендует придерживаться положений финансового циркуляра № 15 во всех случаях.

47. В пунктах 37-40 своего доклада Комиссия обсуждает вопрос о положении с имеющимися у ЮНИСЕФ ликвидными средствами, в частности вопрос о чрезмерном накоплении ликвидности. Ответ Администрации (пункт 41) не полностью удовлетворяет Консультативный комитет; слишком высокий коэффициент ликвидности может поставить под вопрос эффективность осуществления программ этим учреждением.

48. Осуществление программ обсуждается в пунктах 52-56 доклада. Консультативный комитет считает ответ Администрации недостаточным и придерживается мнения, что Администрации следует активизировать усилия по исправлению положения с осуществлением программ, в особенности в интересах стран с низким уровнем дохода.

49. В пункте 59 рассматривается вопрос о превышении расходов над выделенными средствами по финансируемым за счет дополнительных средств проектам. Консультативный комитет отмечает, что позиция Администрации, описанная в пункте 59, не соответствует реальному положению вещей. Комитет согласен с мнением Комиссии о том, что "планирование и осуществление деятельности по программам нуждаются в дальнейшем совершенствовании, с тем чтобы сверхнормативные расходы, которые в отсутствие дополнительных средств неизбежно будут покрываться за счет общих ресурсов, могли быть ликвидированы или сведены к минимуму" (пункт 60).

50. В пунктах 68-70 своего доклада Комиссия указывает на отсутствие достаточной информации о выплаченных взносах и на рост объема средств неопределенного целевого назначения. Консультативный комитет считает необходимым разработать и внедрить надлежащие механизмы для обеспечения точной информации об объеме и предназначении получаемых средств.

51. В пунктах 77-80 своего доклада Комиссия рассматривает вопрос об использовании экспертов и консультантов и заключении контрактов на обслуживание, которое может быть обеспечено штатными сотрудниками. Мнения Консультативного комитета по этому вопросу содержатся в пункте 36 выше.

52. Консультативный комитет принимает к сведению замечание Комиссии о том, что "вне рамок первоначального плана деятельности ЮНИСЕФ израсходовал 1,3 млн. долл. США на строительные работы, предусматривающие обеспечение жильем персонала правительства одной из стран, занимающегося осуществлением проекта" (пункт 97). По мнению Комиссии, "мандат ЮНИСЕФ обязывает его оказывать помощь в рамках программ, осуществляющихся непосредственно в интересах детей и женщин" и "в тех случаях, когда параллельные взносы могут не поступить, ЮНИСЕФ следует воздерживаться от заключения соглашения об участии в крупных проектах, которые могут лечь чрезмерным бременем на его финансовые ресурсы" (пункт 98). Консультативный комитет согласен с этим мнением и рекомендует ЮНИСЕФ попытаться получить возмещение понесенных расходов в связи с упомянутыми строительными работами.

Верховный комиссар Организации Объединенных Наций
по делам беженцев

53. Консультативный комитет отмечает, что, как видно из таблицы 1 финансовых ведомостей УВКБ за год, закончившийся 31 декабря 1989 года 7/, сумма в объеме 108 699 071 долл. США была занесена в графу "прочие целевые фонды". Представители Управления Верховного комиссара информировали Комитет о том, что эти фонды являются не целевыми фондами в традиционном смысле этого слова, используемом в Организации Объединенных Наций, а, скорее, фондами специальных программ. В этой связи Комитет рекомендует УВКБ в будущем использовать другую терминологию для описания этих ресурсов.

54. Как указано в пункте 24 доклада Комиссии, проведенная ею проверка показала, что из общего объема выплаченных на конец года взносов наличными приблизительно 30 процентов приходилось на долю наличных средств, которые были переведены по каналам УВКБ на программы помощи беженцам, осуществляемые третьими сторонами, и перевод которых регулировался лишь посредством обмена письмами между донором и УВКБ. Комитет рекомендует в будущем четко указывать объем и целевое назначение таких средств, предоставляемых организации. Консультативный комитет согласен с мнением Комиссии о том, что УВКБ следует не только четко отражать в финансовой документации цели передачи таких средств донорами получателям через УВКБ, но и удостоверяться, что назначение переводимых средств соответствует политике и целям УВКБ.

55. Консультативный комитет отмечает, что Комиссия рекомендовала пересмотреть политику в отношении ротации персонала (пункт 47). Учитывая нынешнее тяжелое финансовое положение организации, Консультативный комитет поддерживает рекомендации Комиссии по этому вопросу. Комитет также высказал замечания по этому вопросу в контексте своего доклада о предлагаемых программах и бюджете УВКБ на 1990 год.

56. В пунктах 49-52 своего доклада Комиссия обсуждает проблему превышения расходов учреждений-исполнителей над имеющимися у них средствами. Консультативный комитет считает вынесенные Комиссией ревизоров в этой связи рекомендации своевременными, в особенности ввиду сложного финансового положения УВКБ и необходимости осуществления общего бюджетного контроля. Комитет поддерживает мнение Комиссии о необходимости соблюдения установленных процедур, предусмотренных руководством и оперативными инструкциями УВКБ, для обеспечения того, чтобы средства УВКБ расходовались в соответствии с его правилами и положениями.

57. В пунктах 53-57 своего доклада Комиссия обсуждает вопрос об объявленных и выплаченных взносах. Консультативный комитет поддерживает рекомендацию Комиссии о рационализации процедур отчетности и выплат в целях обеспечения оперативного возмещения донорами расходов на закупки продовольствия и связанных с этим издержек (пункт 56).

58. В соответствии с меморандумом о взаимопонимании между Мировой продовольственной программой и УВКБ, в тех случаях, когда МПП оказывает продовольственную помощь через УВКБ, последнее может потребовать возмещения понесенных расходов по внутренним перевозкам, хранению и обработке. Консультативный комитет отмечает, что в пунктах 58 и 59 доклада Комиссии указано, что из-за громоздкости процедур и отсутствия бюджетного контроля надлежащей скоординированной информации о невозмещенных расходах по внутренним перевозкам, хранению и обработке не имеется. Поэтому Консультативный комитет считает содержащиеся в пункте 60 рекомендации Комиссии своевременными и уместными.

59. Комитет принимает к сведению замечание Комиссии (пункт 64) о том, что "соглашения, которые заключались с учреждениями-исполнителями, не всегда включали положение о представлении удостоверенных проверенных счетов, кроме того, соблюдение этого положения не всегда надлежащим образом обеспечивалось". Консультативный комитет рекомендует принять надлежащие меры по исправлению ситуации.

60. Комиссия отмечает, что отделения на местах по-прежнему не сообщают незамедлительно в штаб-квартиру о случаях пропажи имущества (пункт 73). По имеющимся данным, общая стоимость пропавшего имущества, в том числе трех автомобилей, составила 61 627 долл. США. Консультативный комитет разделяет озабоченность Комиссии в этой связи, в особенности ввиду заявления Администрации о том, что по сравнению с общей стоимостью имущества УВКБ (приблизительно 27 млн. долл. США) стоимость того или иного пропавшего автомобиля незначительна (пункт 76).

Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций
для помощи палестинским беженцам и организации работ

61. Консультативный комитет отмечает, что, согласно пункту 28 доклада Комиссии ревизоров о счетах БАПОР §/, для урегулирования вопроса о непогашенных обязательствах БАПОР в соответствии с ранее вынесенными Комиссией рекомендациями внедрило в 1989 году новую систему. По мнению Комиссии, отраженному в пункте 29, "деятельность Агентства, система его финансирования и его цели отличаются от деятельности, систем финансирования и целей коммерческих предприятий" и поэтому "особые потребности, возникающие в связи с деятельностью Агентства, могут оправдать изменение принципов, установленных для коммерческих предприятий". Консультативный комитет согласен с Комиссией (см. пункты 4-10, выше).

62. Результаты углубленного анализа Фонда обеспечения персонала на местах излагаются в пунктах 93-138 доклада Комиссии. Консультативный комитет напоминает о том, что определенные недостатки в управлении Фондом были вскрыты в прежних докладах Комиссии о проведенных ревизиях и что в своем докладе Генеральной Ассамблее (A/44/543) Консультативный комитет призвал "принять быстрые и оперативные меры в целях исправления этого положения".

63. Комитет понимает, что нынешний механизм управления Фондом был создан, когда размеры Фонда были значительно меньше. Даже за относительно короткий период с 1986 по 1989 год активы Фонда возросли с 341 до 500 млн. долл. США, а в 1990 году их объем, по оценкам, составил около 550 млн. долл. США. Учитывая существенное увеличение объема активов, необходимо рассмотреть вопрос о функционировании Фонда в целях максимизации отдачи от его инвестиций, а также обеспечения наиболее эффективного управления.

64. Консультативный комитет имел возможность встретиться с представителями Генерального комиссара БАПОР и провел продолжительные обсуждения различных проблем, касающихся БАПОР, в частности вопроса Фонда обеспечения персонала на местах. В ходе этих обсуждений Консультативный комитет был информирован о принятых мерах по устранению некоторых проблем, на которые указывалось в ходе ранее проводившихся ревизий. В этой связи Комитет был информирован о том, что БАПОР создало небольшую группу, с тем чтобы отнести к кругу ее ведения все связанные с Фондом административные вопросы и тем самым уменьшить административные расходы. Комитет считает, что вопросы административного руководства и управления Фондом следует решать отдельно от вопросов руководства и управления БАПОР, и надеется, что вновь созданная группа будет надлежащим образом укомплектована квалифицированным персоналом. Консультативный комитет считает, что административные расходы, данные о которых содержатся в пункте 96 доклада Комиссии, значительны и что Администрации следует приложить все силы для их сокращения.

65. Консультативный комитет согласен с мнением Комиссии, содержащимся в пункте 120 ее доклада, о том, что "рекомендации Консультативного комитета по Фонду обеспечения не могут подменять консультации специалистов", в особенности когда эти рекомендации касаются "узкоспециальных вопросов, которые требуют наличия специальных знаний". Комитет также согласен с мнением Комиссии о первостепенной важности сохранения активов (пункт 121). В этой связи Комитет с озабоченностью отмечает, что Консультативный комитет по Фонду обеспечения не обладает необходимыми специальными знаниями и в отдельных случаях принимал столь необоснованные решения, как решение о запрещении вложения средств в акции, одновременно разрешая вкладывать средства в такие связанные со значительным риском операции, как операции с фьючерсами, подписными сертификатами и опционами.

66. В этих условиях Комитет считает необходимым создать консультативный комитет по инвестициям, обладающий требуемыми специальными знаниями. Кроме того, Консультативный комитет считает, что консультативный комитет по инвестициям должен представлять рекомендации непосредственно Генеральному комиссару. В этой связи Комитет считает, что в этом случае не следует ссылаться на доктрину приобретенных прав.

Учебный и научно-исследовательский институт
Организации Объединенных Наций

67. Ввиду неустойчивого финансового положения Института Консультативный комитет разделяет замечание Комиссии, содержащееся в пункте 19 ее доклада 2/, о том, что Администрация ЮНИТАР должна принять все необходимые меры для обеспечения соответствия ее расходов утвержденному бюджету и ассигнованным суммам. Консультативный комитет также разделяет замечание Комиссии (пункт 39) о том, что Администрация ЮНИТАР должна сделать в своих счетах за 1989 год запись, указывающую на обязательства в размере 73 138,69 долл. США в связи с арендной платой, причитающейся Организации Объединенных Наций за отделение ЮНИТАР в Женеве.

68. У Консультативного комитета нет замечаний в отношении докладов Комиссии ревизоров о счетах Центра по международной торговле, Университета Организации Объединенных Наций, ЮНЕП и Фонда Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов.

Примечания

1/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок пятая сессия, Дополнение № 5 (A/45/5), том I и Corr.1.

2/ Там же, том II.

3/ Там же, том III.

4/ Там же, Дополнение № 5B (A/45/5/Add.2) и Corr.1.

5/ Там же, Дополнение № 5A (A/45/5/Add.1).

6/ Там же, Дополнение № 5G (A/45/5/Add.7).

7/ Там же, Дополнение № 5E (A/45/5/Add.5).

8/ Там же, Дополнение № 5C (A/45/5/Add.3).

9/ Там же, Дополнение № 5D (A/45/5/Add.4).

10/ Там же, Дополнение № 5F (A/45/5/Add.6) и Corr.1.

11/ Там же, Дополнение № 5H (A/45/5/Add.8) и Corr.1.

12/ Там же, Дополнение № 9 (A/45/9).

13/ Там же, сорок четвертая сессия, Дополнение № 7 (A/44/7 и Corr.1 и 2).
