



Исполнительный совет Программы
развития Организации Объединенных
Наций и Фонда Организации
Объединенных Наций в области
народонаселения

Distr.
GENERAL

DP/1997/16/Add.6

12 March 1997

RUSSIAN

ORIGINAL: ENGLISH

Ежегодная сессия 1997 года
12-23 мая 1997 года, Нью-Йорк
Пункт 8 предварительной повестки дня
ПРООН

ГОДОВОЙ ДОКЛАД АДМИНИСТРАТОРА ЗА 1996 ГОД И СМЕЖНЫЕ ВОПРОСЫ

Добавление

ВНУТРЕННЯЯ РЕВИЗИЯ И НАДЗОР

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	2
II. ВНУТРЕННЯЯ РЕВИЗИЯ, НАДЗОР И ОТЧЕТНОСТЬ	2
III. ОРГАНИЗАЦИЯ И РЕСУРСЫ	3
IV. ИНИЦИАТИВЫ В ОБЛАСТИ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ОБСЛУЖИВАНИЯ	3
V. УСЛУГИ ПО ВНУТРЕННЕЙ РЕВИЗИИ И НАДЗОРУ	4
A. Общие положения	4
B. Внутренние ревизии	5
C. Консультационная помощь руководству	9
D. Национальное исполнение	10
E. Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов	12
F. Специальные ревизии и расследования	13
VI. РЕШЕНИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО СОВЕТА	14

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Администратор с удовлетворением препровождает Исполнительному совету первый годовой доклад об услугах по внутренней ревизии и надзору, предоставляемых Отделом ревизии и анализа вопросов управления (ОРАУ), за год, закончившийся 31 декабря 1996 года. Этот доклад представляется в соответствии с договоренностью, достигнутой на второй очередной сессии 1996 года.

2. Помимо ПРООН, ОРАУ предоставляет услуги по внутренней ревизии и надзору Управлению Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (УООНОП) и Фонду Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА). Разделы доклада в равной степени относятся ко всем этим трем организациям и посвящены внутренней ревизии; надзору и отчетности; организации и ресурсам; и инициативам в области повышения качества обслуживания. Однако подробное изложение деятельности, связанной с ревизией и надзором, которая осуществляется от имени ЮНФПА, содержится в отдельном докладе, представляемом Директором-исполнителем ЮНФПА.

II. ВНУТРЕННЯЯ РЕВИЗИЯ, НАДЗОР И ОТЧЕТНОСТЬ

3. В последние годы функции надзора в целом и внутренней ревизии в частности претерпели существенные изменения. В целом признается, что одного лишь создания отдельных механизмов внутреннего контроля в любой организации для недопущения повторения прошлых проблем более не в состоянии обеспечить необходимую подотчетность и стратегическое развитие, особенно в меняющихся условиях. Необходимо внедрить ориентированный на активные и превентивные меры подход, предусматривающий выявление рисков и потенциальных проблем и создание условий работы, в которых системы внутреннего контроля поощряли бы творческий подход и разумный риск. Такой подход, наряду с обычными ревизорскими функциями при должном уважении независимости ревизоров, содействует формированию активной культуры отчетности.

4. Администратор преисполнен решимости внедрить такую культуру отчетности в организации, с тем чтобы обеспечить экономичный, эффективный и результативный характер деятельности ПРООН. Кроме того, Администратор хотел бы, чтобы такая культура обеспечила применение и неуклонное соблюдение руководителями самых передовых норм управления и чтобы сотрудники на всех уровнях несли ответственность за результаты своей работы и использование ресурсов.

5. Для формирования и обеспечения качественно нового характера отчетности ПРООН, как это обсуждалось в документе DP/1996/35, предложила новые рамки отчетности, поддержанные Исполнительным советом в его решении 96/36. Как известно Совету, новые рамки отчетности охватывают следующие четыре элемента: мандат ПРООН, ее программу и цели; совместные ценности; возможности; и контроль и обучение. Используемый для внедрения в ПРООН вышеперечисленных элементов подход известен как контрольная самооценка. ОРАУ было поручено координировать внедрение рамок отчетности и осуществлять над ними надзор.

6. Кроме того, Администратор создал в ПРООН Комитет по анализу вопросов управления и надзору (КАУН). Его председателем является заместитель Администратора, а членами – заместитель Генерального секретаря, возглавляющий Управление служб внутреннего надзора (УСВН), и сотрудники высшего руководящего звена ПРООН. Этот Комитет консультирует и осуществляет надзор в отношении таких видов деятельности, как внутренняя ревизия, расследования, оценка и другие вопросы, касающиеся отчетности. ОРАУ выполняет функции секретариата этого Комитета. Члены Совета, возможно, пожелают принять к сведению тот факт,

что заместитель Генерального секретаря, возглавляющий УСВН, назвал комитет такого рода моделью для других крупных независимых фондов и программ Организации Объединенных Наций.

7. Администратор с удовлетворением сообщает Исполнительному совету о том, что деятельность ОРАУ за рассматриваемый год в области ревизии и надзора содействовала углублению представления о рамках внутреннего контроля и совершенствованию практической работы.

III. ОРГАНИЗАЦИЯ И РЕСУРСЫ

8. ОРАУ состоит из канцелярии Директора и пяти секций: Секции служб внутренней ревизии (ССВР); Секции обзора и анализа вопросов управления (СОАУ); Секции служб ревизии национального исполнения; Секции служб ревизии УООНОП; и Секции служб ревизии ЮНФПА. По состоянию на 31 декабря ОРАУ располагал 41 утвержденной должностью. К числу утвержденных должностей Секции служб внутренней ревизии относятся четыре должности национальных сотрудников в двух региональных центрах обслуживания.

9. В дополнение к задействованию внутренних кадровых ресурсов ОРАУ заключил контракты с ревизорскими фирмами на проведение ревизий операций страновых отделений в регионах Африки и Азии и Тихого океана.

10. Директор ОРАУ обеспокоен тем, что утвержденного объема ресурсов недостаточно для выполнения его нынешних функций по ревизии и надзору при соблюдении приемлемых профессиональных норм, предусматривающих проведение цикла ревизий в среднем каждые пять-семь лет. Администратор разделяет эту обеспокоенность и планирует учесть этот вопрос при представлении бюджетной сметы на следующий двухгодичный период.

IV. ИНИЦИАТИВЫ В ОБЛАСТИ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ОБСЛУЖИВАНИЯ

11. Для повышения качества своего обслуживания и методов работы ОРАУ в рассматриваемом году приступил к осуществлению программы инициатив в области повышения качества обслуживания (ИКО). Посредством ИКО, в рамках которой особое внимание уделяется удовлетворению потребностей клиентов и заинтересованных лиц и участию и новаторским подходам сотрудников, ОРАУ преследует цель стать: а) для клиентов – инструментом обучения, а также контроля и надзора; и б) для заинтересованных лиц – инструментом повышения качества работы показателей и отчетности.

12. Было создано 11 рабочих групп, представляющих все категории сотрудников ОРАУ, для рассмотрения широкого круга вопросов, включая: нормы обслуживания клиентов; практику отчетности; методологию ревизий; процессы планирования и проведения ревизий; основные требования к компетентности; потребности в обучении и развитии; ориентиры; методы и практику работы; технологию; и хранение архивов.

13. Некоторые из этих инициатив уже привели к улучшению практики и результатов, а ряд из них найдут свое отражение в проекте бюджета на следующий двухгодичный период. Другие инициативы будут осуществляться на постоянной основе в рамках процесса постоянного самосовершенствования.

V. УСЛУГИ ПО ВНУТРЕННЕЙ РЕВИЗИИ И НАДЗОРУ

А. Общие положения

14. В таблице ниже приводится краткая информация о результатах работы ОРАУ. В целом в течение года ОРАУ подготовил 209 докладов и сократил объем своей незавершенной работы на 26 процентов.

Услуги по ревизии и надзору, предоставленные в 1996 году

	Количество незавершенных мероприятий на 01/01/1996	Количество начатых проектов	Количество подготовленных докладов	Количество незавершенных мероприятий на 31/12/1996
Секция служб внутренней ревизии ПРООН	57	70	91	36
Секция служб ревизии национального исполнения	4	12	11	5
Секция служб ревизии УОНОП	3	33	31	5
Секция служб ревизии ЮНФПА	48	55	70	33
Специальные ревизии/ расследования	2	9	6	5
	114	179	209	84

15. В ответ на проблемы, возникшие в связи с новыми потребностями, ОРАУ стал уделять особое внимание подготовке персонала. В соответствии с планом повышения квалификации персонала ОРАУ на 1996 год и в сотрудничестве с Управлением людских ресурсов (УЛР) 19 сотрудников приняли участие в работе 16 курсов и/или практикумов, организованных Американской ассоциацией по вопросам управления, Институтом внутренней ревизии и УЛР. Из указанных курсов и практикумов 10 были посвящены вопросам ревизии, три представляли собой курсы по административным вопросам и три

предусматривали совершенствование навыков межличностного общения и составления документов. Благодаря ИКО в рамках ОРАУ были организованы многочисленные встречи специалистов, на которых обсуждались самые разные вопросы.

16. Одной из функций Секции обзора и анализа вопросов управления является координация выпуска пособий ПРООН. В соответствии с рекомендациями Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций ОРАУ в начале 1997 года завершил переговоры по вопросу о передаче этих функций секретариату Комитета по надзору за управленческой деятельностью по программам.

В. Внутренние ревизии

17. На протяжении 1996 года ОРАУ провел внутренние ревизии в 70 страновых отделениях и подготовил 91 доклад о внутренних ревизиях, куда вошли 2011 рекомендаций. Для сравнения: в 1995 году было выпущено 48 докладов о ревизии, содержащих 1402 рекомендации. Из общего числа указанных рекомендаций 1663 (83 процента) были приняты подразделениями, в которых проводилась ревизия, и уже выполнены или выполняются. ОРАУ держит под контролем оставшиеся 348 рекомендаций (17 процентов). По видам деятельности рекомендации распределяются следующим образом:

Организация и финансовые операции	390
Вопросы программ	299
Общее руководство	611
Управление кадрами	462
Автоматизация делопроизводства	<u>249</u>
Всего	<u>2 011</u>

18. В ходе внутренних ревизий были выявлены следующие вопросы, имеющие последствия для всей организации.

1. Организация и финансовые операции

19. Взаимоотношения координаторов-резидентов и директоров ИЦООН. Этот вопрос обусловлен отсутствием определенности во взаимоотношениях представителей-резидентов и директоров ИЦООН. И хотя проведение в последнее время курса на усиление системы координаторов-резидентов должно было решить этот вопрос, в некоторых странах такая неопределенность сохраняется. В этой связи Генеральный секретарь в своем письме от 17 марта 1997 года на имя Председателя Генеральной Ассамблеи заявил, что процесс интеграции тех информационных центров Организации Объединенных Наций, которые обслуживают развивающиеся страны, в состав отделений координатора-резидента будет завершен.

20. Функции, связанные с деятельностью координаторов-резидентов, мобилизацией ресурсов, пропагандистской деятельностью и контролем и оценкой программ. Разделение странового отделения на секцию программ и административную/финансовую секцию остается в силе. Однако может возникнуть необходимость в пересмотре сферы компетенции для охвата новых функций и функций, которые требуют укрепления в соответствии с изменением приоритетов и условий работы в ПРООН. Многие страновые отделения осознали важность этого, однако они сталкиваются с

трудностями при осуществлении надлежащих мер в результате уменьшения числа сотрудников. И хотя ОРАУ не рекомендует придавать этим подразделениям дополнительных сотрудников, он считает, что руководство и соответствующий вклад штаб-квартиры могут помочь представителям-резидентам в рамках делегированных им полномочий создать оптимальную организационную структуру. В настоящее время готовятся пересмотренные руководящие принципы программирования, и в ходе этой деятельности данный вопрос должен быть решен.

21. Группы поддержки программ (ГПП). Эти группы были созданы в ответ на необходимость осуществления контроля за ресурсами для программ, выделенными на реализуемые учреждениями проекты, и управления ими. Расширение программы национального исполнения и обусловленное этим более активное участие финансовых секций страновых отделений привели к снижению эффективности некоторых из нынешних функций ГПП и/или их дублированию финансовыми секциями. Необходимые структурные изменения в сочетании с применением системы управления финансовой информацией (УФИ) должны свести такое дублирование до минимума.

22. Функции удостоверения и утверждения. Было очевидно, что не все сотрудники, осуществляющие эти функции, имеют четкое представление о своих обязанностях, особенно в отношении функции удостоверения. В результате этого операции проверялись сотрудниками, не имеющими соответствующих полномочий в отношении определенных видов деятельности или обладающими лишь ограниченными знаниями о них (по причине нехватки персонала или отсутствия ясности). Финансовый отдел (ФО) и ОРАУ в настоящее время занимаются пересмотром этих функций в целях уточнения соответствующих обязанностей удостоверяющих и утверждающих сотрудников и рационализации данного процесса без ущерба для подотчетности.

23. Внутренние механизмы финансового контроля. В Финансовых правилах предусмотрено, что расчеты страновых отделений, превышающие 10 000 долл. США в месяц, за мероприятия, не финансируемые ПРООН, должны осуществляться с разрешения штаб-квартиры. Однако страновые отделения по-прежнему не в состоянии с помощью автоматизированной системы учета для местных отделений (АСУМО) отслеживать и контролировать утвержденные суммы и произведенные платежи. По этой причине расчеты и разрешения регистрируются вручную, что не отвечает цели внутреннего контроля, поскольку здесь многое зависит от компетентности и подотчетности участвующих в этом сотрудников. Финансовый отдел займется этим вопросом при содействии Отдела административно-информационного обслуживания (ОАИО).

24. Обеспечение сохранности крупных наличных сумм в страновых отделениях при их пополнении и переводах. В ряде страновых отделений на хранении находились крупные наличные суммы, что объяснялось отсутствием местных банковских систем. Необходимо разработать и усовершенствовать правила и меры по обеспечению их сохранности при пополнении и переводах. Финансовый отдел и ОРАУ держат этот вопрос в поле зрения.

25. Непредвиденные финансовые ситуации в работе кооперативных магазинов. Штаб-квартире необходимо контролировать деятельность кооперативных магазинов, работающих на местах, и следить за тем, чтобы они создавались надлежащим образом, а их деятельность не приводила к непредвиденным финансовым ситуациям и возникновению обязательств для ПРООН. Администрация разделяет это мнение и будет держать этот вопрос в поле зрения.

2. Вопросы программ

26. Управление программными ресурсами. В страновых отделениях используются две системы: Руководство по программам и проектам для отделений на местах (преимущественно для управления ресурсами программ) и АСУМО (предназначенная для учета финансовых операций страновых

отделений, включая расходы по программам, осуществляемым методом национального исполнения). В настоящее время эти системы между собой не связаны. По этой причине, как отмечено в пункте 21, имели место случаи дублирования работы между ГПП и Финансовой секцией. Кроме того, было отмечено, что необходимо улучшить наблюдение за расходами по программам/проектам. Эту задачу должна выполнить СУФИ.

27. Управление поступлениями по линии совместного финансирования. В настоящее время общая политика в данном вопросе, сформулированная как в Финансовых правилах, так и в справочнике по программам и проектам (СПП), заключается в том, что взносы по линии совместного финансирования должны вноситься до осуществления запланированных мероприятий. Однако некоторые страновые отделения понесли расходы до фактического поступления средств по линии совместного финансирования; причем эти расходы составляли значительные суммы. Были выявлены две проблемы: отход – по разным причинам – от общей политики; и отсутствие механизмов внутреннего контроля в действующих системах управленческой информации (аналогичная проблема рассматривалась в пункте 23). Ожидается, что последнюю проблему можно будет решить с внедрением СУФИ. Что касается первой проблемы, то Бюро по финансово-административным вопросам (БФАВ) приступило к обзору программных вопросов, особенно в связи с аспектом установления степени риска, который ПРООН должна или может брать на себя с учетом ее эффективности, что может способствовать повышению общего качества осуществления программ. В случае необходимости результаты обзора лягут в основу разработки новой политики.

28. Проекты материально-технического обеспечения программ (ПМТП). Было отмечено, что ПМТП охватывают мероприятия сверх тех, которые указаны в СПП. Администрация согласна с тем, что основные виды деятельности, разумеется, не должны относиться к числу ПМТП и что следует рассмотреть вопрос о внесении необходимых изменений в соответствующую главу СПП.

3. Общее руководство

29. Справочник по вопросам общего руководства (СОУ). Продолжая делать упор на децентрализацию, ОРАУ считает, что страновым отделениям необходимо дать возможность проявлять большую гибкость при выработке конкретных процедур в соответствии с местными условиями на основе стратегий, утвержденных штаб-квартирой или Исполнительным советом. В связи с этим ведется работа над справочником по управлению операциями (СУО).

30. Управление парком служебных автомашин. Изложенные в СОР стратегии, правила и процедуры в этой области выполнялись страновыми отделениями недостаточно строго или без единого подхода. К причинам невыполнения относятся затраты времени и средств, связанные с выполнением правил; процедуры считались несопоставимыми с отдачей от этих мер контроля. В условиях усиления акцента на децентрализации и делегировании полномочий страновым отделениям необходимо пересмотреть действующие стратегии, правила и процедуры и определить, что лучше: установить единый стандартный набор общих правил и процедур или предоставить страновым отделениям возможность гибко устанавливать правила и процедуры, соответствующие специфике условий в стране, и представлять их на утверждение штаб-квартире. Этот вопрос рассматривается в СУО.

31. Управление материальными запасами и распоряжение ими. В ведении штаб-квартиры и страновых отделений находятся большие запасы материальных средств, имеющих значительную ценность. В соответствии с нынешней общей политикой и процедурами от подразделений штаб-квартиры и страновых отделений требуется ежегодно составлять опись материальных ценностей и представлять ее ОАИО. Однако было отмечено, что многие предметы не включаются в опись, несмотря на то, что для облегчения этой работы была разработана компьютерная программа

"ФОИНВЕНТ". Администрация согласна с ОРАУ, что необходимо пересмотреть нынешние стратегии и процедуры, с тем чтобы обеспечить приемлемый инвентарный учет материальных средств и управление ими, и совместно с ОРАУ будет добиваться их выполнения.

32. План медицинского страхования (ПМС). ОРАУ неоднократно выявлял в практике страновых отделений случаи, причем иногда речь шла о значительных суммах, когда обоснованные и обычные ограничения на оплату услуг не всегда были четко оговорены и оправдательные документы не представлялись в соответствии с требованиями, содержащимися в справочнике по кадровым вопросам. Управление кадров может пожелать дополнительно изучить эту ситуацию и усовершенствовать механизмы внутреннего контроля.

4. Управление кадрами

33. Соглашение о специальном обслуживании (ССО). Вопреки инструкциям Управления кадров применение ССО в страновых отделениях по-прежнему не соответствовало установленным правилам и процедурам. Пересмотр договоров о найме, который будет вскоре объявлен, позволит решить эту проблему.

34. Расследование. ОРАУ отметил, что руководство некоторых страновых отделений не имеет четкого представления о порядке проведения расследований в случаях нарушения сотрудниками дисциплины. Таким образом, необходимы четкие указания, устанавливающие, кто, каким образом и в каких случаях должен участвовать в проведении расследований. Недавно Управление кадров выпустило пересмотренный вариант инструкции по вопросам отчетности, дисциплинарных мер и процедур, который будет способствовать выполнению этой задачи и обеспечит уважение прав всех сторон.

5. Автоматизация делопроизводства

35. Процесс утверждения плана автоматизации делопроизводства в страновых отделениях. В некоторых страновых отделениях решения по сметам расходов на автоматизацию были приняты лишь после официального утверждения их планов автоматизации ОАИО. Поскольку по разным причинам утверждение планов автоматизации потребовало длительного времени, страновые отделения оказались в ситуации, когда они не располагали выделенными средствами для покрытия даже самых обычных расходов. ОАИО и Финансовый отдел (ФО) рассмотрели сложившееся положение, и в ближайшее время будет выпущена инструкция, информирующая страновые отделения о том, что Бюджетная секция будет регулярно выделять страновым отделениям ассигнования на цели автоматизации. Эти ассигнования будут покрывать основные расходы по техническому обслуживанию и замене. Вопрос о любой значительной модернизации и/или усовершенствовании средств автоматизации делопроизводства будет решаться отдельно. В последнем случае страновые отделения должны будут подавать заявки на дополнительные бюджетные ассигнования в Бюджетную секцию через ОАИО.

36. Планы действий на случай катастроф и восстановительных операций. Несмотря на принятие соответствующих стратегий (в указаниях по автоматизации делопроизводства), у некоторых страновых отделений отсутствовали планы действий на случай катастроф и восстановительных операций. Вместе с тем, как представляется, существует ряд факторов, препятствующих осуществлению этих стратегий. Соответствующие подразделения штаб-квартиры изучат эти факторы и окажут страновым отделениям необходимую помощь в подготовке планов действий на случай катастроф и восстановительных операций.

С. Консультационная помощь руководству

37. В условиях происходящих в ПРООН перемен ОРАУ, придерживаясь ориентированного на активные и профилактические действия подхода, значительно увеличил объем своей консультационной помощи в связи с обзором разрабатываемых систем при должном учете новых стратегий. Одни консультационные услуги предоставлялись по просьбе подразделений, отвечающих за соответствующую деятельность, другие оказывались по инициативе ОРАУ на основе рекомендаций, вынесенных в ходе предыдущих внутренних ревизий.

38. Хотя консультационные услуги влияли на общее распределение ресурсов в ОРАУ, они оказались полезными для новых систем и формирующихся стратегий, которые, в свою очередь, обеспечат создание с самого начала всеобъемлющей и прочной базы внутреннего контроля. Таким образом, ОРАУ считает, что подобные услуги весьма полезны, ибо они помогают избежать проблем с внутренними механизмами контроля и способствуют уменьшению риска. В 1997 году ОРАУ будет продолжать уделять этому вопросу первоочередное внимание.

39. Ниже приводится информация о некоторых консультационных услугах ОРАУ, которые способствовали оценке системы механизмов внутреннего контроля: участие в работе Комплексной системы управления программами и Комитета по надзору за управлением программами; помощь в выборе оптимальных методов для ситуаций, связанных с большими суммами наличности (например, при отсутствии банковской инфраструктуры); консультирование руководителей старшего звена по процессам, необходимым для свертывания деятельности кооператива, открытого в одном из страновых отделений для снабжения сотрудников товарами повседневного спроса; критический анализ проекта процедур набора лиц, нанятых в соответствии с соглашениями о специальных услугах и наблюдения за их деятельностью; сохранение служебного помещения одним из страновых отделений, когда особые обстоятельства обусловили необходимость проведения ОРАУ развернутого анализа ситуации до достижения окончательной договоренности в отношении указанных помещений; обзор положений о ревизии применительно к мероприятиям, финансируемым конкретными донорами и осуществляемым ПРООН; оценка рисков в контексте взаимодействия частного сектора с ПРООН; выявление потенциальных

проблем, которые ПРООН необходимо учитывать в связи с возможным широкомасштабным сотрудничеством с организациями гражданского общества; и дисциплинарный процесс в связи с будущим выходом пересмотренной информационной записки по данному вопросу.

40. Аналогично перечисленным выше услугам, ОРАУ также выполнял важные функции, цель которых состояла в углублении понимания подотчетности и совершенствовании практики отчетности в ПРООН. Эти консультационные услуги отличались широкой сферой охвата и включали консультирование представителей-резидентов и различных групп руководителей (например, заместителей представителей-резидентов и руководителей операций) по механизмам внутреннего контроля.

41. ОРАУ также участвовал в работе целевых групп, деятельность которых способствовала укреплению подотчетности и повышению качества работы. ОРАУ продолжает участвовать в работе основной целевой группы, возглавляемой БФАВ, которая занимается изучением основных механизмов внутреннего контроля в масштабах всей ПРООН с упором на функции удостоверяющих и утверждающих сотрудников.

42. ОРАУ участвовал в разработке информационных систем, в частности системы управления финансовой информацией и электронной системы управления документацией. Совместно с проектной группой ОРАУ занимался рассмотрением механизмов внутреннего контроля и вопросов безопасности и отслеживанием операций при ревизии, а также сообщал результаты анализа механизмов внутреннего контроля непосредственно членам проектной группы для их учета при разработке проектов.

43. ОРАУ также назначал ревизоров для изучения других разрабатываемых систем, которые требовали анализа механизмов внутреннего контроля и вопросов безопасности. Некоторые из этих заданий были связаны с модулем передачи данных между ПРООН и ЮНФПА, авансами, выплачиваемыми Управлением кадров, и оценкой практики пересылки финансовых разрешений по электронной почте.

D. Национальное исполнение

44. Финансовое положение ПРООН 17.2 предусматривает, что правительства должны представлять проверенные финансовые отчеты о проектах и программах, осуществляемых методом национального исполнения. Управление ревизионной деятельностью и контроль за ее осуществлением возложен на Секцию служб ревизии национального исполнения ОРАУ.

45. ОРАУ тесно сотрудничает с Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций в области разработки мер, направленных на отмену положения об особых процедурах проверки расходования средств по линии национального исполнения.

46. С 1990 года в консультации со страновыми отделениями ОРАУ разрабатывает планы проведения ревизий деятельности по линии национального исполнения в соответствии с пересмотренным финансовым положением 17.2, которое предусматривает поведение не менее одной проверки каждого проекта в течение цикла его осуществления. (В соответствии с ранее действовавшим положением предусматривалась ежегодная проверка каждого проекта.) При проведении ревизии 1996 года (которая будет осуществлена в 1997 году) в консультации с Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций и в соответствии с концепцией проведения одной проверки в течение цикла осуществления

проекта будут приниматься меры по выявлению крупных проектов с определенным уровнем расходов, что обеспечит возмещение не менее 65 процентов расходов на ревизионную деятельность к 15 июня 1997 года.

47. В консультации с Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций ОРАУ активизировал свою деятельность по проведению анализа качества составления докладов о результатах ревизий. В 1989–1992 годах, несмотря на требование ПРООН представлять более полные комментарии, замечания и мнения по различным аспектам всех ревизуемых проектов, в большинстве докладов о результатах ревизий ревизоры лишь удостоверяли финансовые ведомости по проектам, осуществляемым методом национального исполнения. В настоящее время положение в этой области значительно улучшилось – более 60 процентов докладов, получаемых в настоящее время, составляют полные доклады о результатах ревизии с комментариями, замечаниями и мнениями, но, несмотря на это, ОРАУ активизирует свою деятельность в этой области.

48. В 1996 году по итогам проведенного ОРАУ обзора представленных докладов о результатах ревизии было подготовлено в общей сложности 42 документа о результатах оценки: 8 из них касались докладов о результатах ревизий, проведенных в 1994 году, и 34 – докладов о результатах ревизий, проведенных в 1995 году. Остальные 36 документов о результатах оценки были направлены в страновые отделения в феврале 1997 года.

49. В 1996 году ОРАУ осуществил 12 миссий или обзоров с целью проведения ревизий. К концу года было опубликовано 11 докладов. В них содержалось в общей сложности 205 рекомендаций, в том числе 24 рекомендации, предусматривавшие принятие мер подразделениями штаб-квартиры. 95 процентов респондентов в своих ответах на доклады о результатах ревизий, подготовленные ОРАУ, выразили согласие с содержащейся в них оценкой. Однако по причине ограниченности ресурсов ОРАУ не может представить данные об осуществлении рекомендаций.

50. Основные недостатки, выявленные в результате миссий с целью проведения ревизии национального исполнения, которые были осуществлены ОРАУ в 1996 году, могут быть подытожены следующим образом:

а) перед внедрением метода национального исполнения страновые отделения не всегда проводят оценку потенциала, в ходе осуществления проектов возникают проблемы, связанные с отсутствием надлежащего управленческого потенциала или недостаточно рациональным и эффективным управлением проектами;

б) инструкции относительно политики и процедур ПРООН отсутствуют или носят недостаточно четкий характер;

в) не проводится ознакомление на раннем этапе всех заинтересованных сторон с системой финансового учета, применяемой в рамках проектов, осуществляемых методом национального исполнения, включая вопросы исполнения бюджета и процедур и требований в отношении контроля и оценки, в результате чего возникают ошибки и упущения;

г) ежегодные финансовые ведомости ПРООН представляются с опозданием, причем в некоторых из них содержится множество ошибок;

д) не всегда удается обеспечить использование профессиональных знаний сотрудников ПРООН в целях управления проектами, а некоторые страновые отделения не обеспечивают достаточно полный финансовый и административный надзор за осуществлением проектов;

f) проекты осуществляются независимыми учреждениями, на которые не распространяется система подотчетности, созданная правительствами стран, осуществляющих проекты; и

g) отмечается необходимость упрощения процесса осуществления и повышения его гибкости, включая осуществление такими нетрадиционными участниками, как неправительственные организации и учреждения частного сектора.

51. Вышеуказанные проблемы рассматриваются в рамках текущей деятельности по пересмотру руководящих принципов национального исполнения и при проведении последующих миссий ОРАУ будет контролировать меры по их устранению.

52. Серьезной проблемой по-прежнему является несвоевременное представление странами докладов о результатах ревизии. Лишь 11 стран с совокупным объемом ревизуемых расходов в 122,7 млн. долл. США представили свои доклады о результатах ревизии к установленному сроку 30 апреля 1996 года. В 1996 году ОРАУ получил доклады о результатах ревизии за окончившийся 1995 финансовый год в общей сложности от 70 стран с совокупным объемом ревизуемых расходов в 405 млн. долл. США, в то время как общий объем расходов, согласно отчетности, составил 634,8 млн. долл. США. Отчеты по этой дополнительной сумме в размере 405 млн. долл. США были получены лишь по завершении обзора, проведенного внешними ревизорами.

Е. Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов

53. В УООНОП входят 15 основных подразделений штаб-квартиры и 5 подразделений на местах. В настоящее время Управление осуществляет примерно 1800 текущих проектов и соглашений об управленческих услугах (СУУ).

54. В 1996 году ОРАУ проводил проверки и обзоры как операций и проектов, осуществляемых штаб-квартирой, так и деятельности на местах. Была, в частности, проведена ревизия административных и других вспомогательных услуг, которые ПРООН оказывает через УООНОП на основе документов о договоренности между правительствами стран-заемщиков и ПРООН об осуществлении деятельности, финансируемой с помощью займов Всемирного банка. Такие ревизии проводились во исполнение требований соглашения между Всемирным банком и ПРООН о порядке проведения ревизии деятельности по осуществлению СУУ, в соответствии с которым ПРООН обязана представить правительствам стран-заемщиков проверенные финансовые ведомости по каждому из СУУ на сумму свыше 100 000 долл. США в течение рассматриваемого финансового года.

55. В штаб-квартире был проведен обзор административных аспектов механизма подряда, известного как практика кадровых назначений для выполнения работ ограниченной продолжительности, а также управленческая ревизия контрактов, заключенных с консультантскими компаниями. В штаб-квартире также были проведены ревизии проекта, финансируемого по линии ориентировочных плановых заданий, и проекта, финансируемого методом совместного финансирования с участием третьей стороны, в Африке, ревизия двух проектов без выезда на места (одного СУУ и Японской программы закупок) и подготовлен всеобъемлющий доклад о деятельности на основе СУУ. Кроме того, при содействии аудиторских фирм в пяти заинтересованных странах, которых ОРАУ привлек к проведению ревизии, в штаб-квартире была проведена ревизия 20 СУУ.

56. Были проведены ревизии на местах, охватывающие следующие направления деятельности: проект "Техническая помощь в организации закупок" в регионе Латинской Америки; деятельность Программы помощи палестинскому народу в области закупок в Иерусалиме; межрегиональный

проект "Помощь в создании экспериментальной системы технической информации", третий этап; ревизия СУУ "Японская программа закупок"; проект "Поддержка групп сельского населения" и проект "Поддержка второго этапа ПППУ" в Африке; проекты "Организация материально-технического снабжения при проведении операций по оказанию чрезвычайной помощи" и "Морские экосистемы – Красное море" в регионе арабских стран; и региональный проект "Повышение эффективности мер по борьбе с эпидемией ВИЧ в азиатско-тихоокеанском регионе, принимаемых на межсекторальном и общинном уровнях". Помимо этого, подразделениям ПРООН были направлены шесть сообщений о результатах ревизии, посвященных беспокоящим ПРООН проблемам, которые были выявлены в результате вышеупомянутых ревизий деятельности УООНОП.

57. С учетом специфики и предназначения докладов о результатах ревизии деятельности по осуществлению СУУ, финансируемых правительствами из средств, полученных у Всемирного банка, в этих 20 докладах не представлены рекомендации. В остальных 10 докладах, опубликованных в 1996 году, содержалось 170 рекомендаций. Из них 67 рекомендаций относились к вопросам финансирования; 29 – к кадровым вопросам; 40 – к административным вопросам; 33 – к вопросам программ и одна рекомендация носила общий характер.

58. УООНОП представило свои замечания о мерах, которые были приняты или которые планируется принять в целях осуществления рекомендаций, изложенных в семи из десяти докладов. В этих семи докладах содержатся 120 рекомендаций, со 107 из которых УООНОП согласилось (89 процентов).

59. Оценивая результаты ревизии деятельности УООНОП, следует учитывать разнообразный характер его операций. Несмотря на то, что проекты и деятельность по осуществлению СУУ имеют много общего, многие такие проекты и мероприятия, особенно крупные и более сложные, имеют свои особенности. По причине ограниченности ресурсов ревизия операций УООНОП в последние годы не носит систематического характера, что не позволяет сделать выводы о тенденциях в его деятельности. Большинство отобранных объектов ревизии относятся к числу крупных проектов или иных направлений деятельности, которые представляют собой самостоятельные операции. В связи с этим многие рекомендации относятся только к ревизуемым подразделениям, причем ввиду малочисленности рекомендаций следует воздерживаться от общих выводов.

Г. Специальные ревизии и расследования

60. За прошедший год ОРАУ затратил на проведение и координацию специальных ревизий и расследований 5600 человеко-часов рабочего времени и 650 000 долл. США за счет средств, полученных от деятельности по контрактам. Ниже описываются основные расследования, начатые в 1996 году.

61. Резерв средств для размещения на местах (РСР). Расследование в связи с РСР проводилось с целью выявления недостатков в использовании этого фонда, в размере 25 млн. долл. США, который предназначен для строительства служебных помещений и жилья в тех странах, где таковые отсутствуют. Как известно Исполнительному совету, ему уже неоднократно представлялась подробная информация о результатах этого расследования.

62. Обвинения в адрес высшего руководства странового отделения в вымогательстве средств у международного консультанта. В данном случае в результате проведенного расследования было установлено, что эти обвинения соответствуют действительности и что средства, полученные от консультанта, были впоследствии вручены государственным чиновникам в целях подкупа. ОРАУ

подготовил окончательный доклад и вспомогательную документацию, в которых было рекомендовано принять в отношении двух сотрудников ПРООН дисциплинарные меры. Один из двух сотрудников после представления доклада ОРАУ Администратору подал в отставку. Дисциплинарный комитет, заслушав дело второго сотрудника, готовит решение по этому вопросу.

63. Обвинения в коллизии интересов и сговоре между сотрудником и сторонами, предоставляющими ПРООН помещения в аренду. В данном случае в результате проведения обзора предъявленное обвинение не подтвердилось.

64. Кроме того, было проведено расследование поведения сотрудника, который от имени ПРООН гарантировал ссуды частным лицам от риска неплатежа (условное обязательство для ПРООН). В этом случае ПРООН была освобождена от условного финансового обязательства, а по отношению к сотруднику были применены санкции.

65. ОРАУ также создал и ведет базу данных "Система слежения за ходом расследований ОРАУ" (ДИТС), которая позволяет следить за ходом расследования различными подразделениями, включая УЛР, бюро, страновые отделения, ФО и ОРАУ, случаев мошенничества и злоупотребления. ОРАУ приступил к осуществлению этой деятельности в связи с тем, что у организации появилась потребность в централизованном хранилище информации о ходе расследований. Эта база данных, которая была создана в середине 1996 года и обновляется ежеквартально, в настоящее время содержит информацию о 55 расследованиях. Данная база данных является основным инструментом координации расследований, проводимых в рамках ПРООН.

VI. РЕШЕНИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО СОВЕТА

66. Исполнительный совет, возможно, пожелает:

1. принять к сведению настоящий доклад;
2. поддержать предложение об увеличении объема ресурсов, выделяемых на цели внутренней ревизии и надзора в рамках Программы развития Организации Объединенных Наций.
