



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/AC.96/869
14 August 1996

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ ПРОГРАММЫ
ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

Сорок седьмая сессия

ДОКЛАД КОМИССИИ РЕВИЗОРОВ ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕЕ ПО ОТЧЕТНОСТИ
ФОНДОВ ДОБРОВОЛЬНЫХ ВЗНОСОВ, НАХОДЯЩИХСЯ В ВЕДЕНИИ ВЕРХОВНОГО
КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ,
ЗА ПЕРИОД, ЗАКОНЧИВШИЙСЯ 31 ДЕКАБРЯ 1995 ГОДА*

* В приложении к настоящему докладу излагаются меры по выполнению рекомендаций, содержащихся в докладе Комиссии за 1994 год, наряду с соответствующими замечаниями Комиссии.

GE.96-02390 (R)

Содержание

	<u>Пункты</u>
Введение	1 - 7
Меры по осуществлению рекомендаций, вынесенных в ходе предыдущих ревизий	8 - 9
Резюме рекомендаций	10
Резюме выводов	11 - 28
Часть I: Финансовые ведомости	
Стандарты учета системы Организации Объединенных Наций	29 - 32
Принципы бухгалтерского учета	33
Аудиторские сертификаты в отношении расходов, понесенных партнерами-исполнителями	34 - 36
Состояние ликвидности	37 - 39
Инвестиции	40 - 41
Невыплаченные объявленные взносы	42 - 43
Задолженность других учреждений системы Организации Объединенных Наций	44
Списание убытков в денежной форме, в виде дебиторской задолженности и в вещественной форме	45 - 47
Выплаты ex gratia	48

Содержание (продолжение)

	<u>Пункты</u>
Часть II: Вопросы управления	
Составление бюджета по программам	49 - 54
Оценка бюджетных ресурсов	55 - 57
Инфляция	58 - 59
Обменные курсы валют	60 - 61
Нормы вакансий	62 - 63
Общие расходы по персоналу	64 - 65
Управление программами	66
Разработка проектов	
Оценка имеющихся в наличии средств	67 - 68
Оценка обслуживаемых групп	69 - 71
Анализ потребностей	72 - 74
Отбор бенефициаров	75 - 77
Планы работы	78 - 81
Спецификации по проектам	82 - 84
Осуществление проектов	
Задержки с подписанием дополнительных соглашений	85 - 89
Задержки с оказанием помощи бенефициарам	90 - 91
Недостатки в осуществлении проектов	92 - 94
Контроль за осуществлением проектов	
Контроль за осуществлением проектов в штаб-квартире	95 - 96

Содержание (окончание)

	<u>Пункты</u>
Задержки с представлением отчетов о контроле за осуществлением проектов	97 - 98
Оценка	
Недостатки в оценке проектов	99 - 100
Закупки	
Отчеты о получении	101 - 105
Последующий контроль со стороны полевых отделений	106 - 108
Незапланированные закупки	109 - 112
Закупки, осуществляемые партнерами-исполнителями	113 - 117
Закупка "Лайсола"	118 - 121
Управление людскими ресурсами	
Подготовка кадров	122
Подготовка персонала учреждений-исполнителей	123 - 126
Внедрение Комплексной системы управленческой информации (ИМИС)	127 - 131
Случаи подлога и предполагаемого подлога	132
Вооруженное ограбление	133
Получение подарков сотрудниками	134
Выражение признательности	135
	<u>Стр.</u>
Приложение	
Осуществление мер по выполнению рекомендаций Комиссии ревизоров	27 - 33
Заключение ревизоров	34

Введение

1. В соответствии с пунктом 22 устава Управления Верховного комиссара по делам беженцев Организации Объединенных Наций (УВКБ) Комиссия ревизоров провела ревизорскую проверку финансовых счетов фондов добровольных взносов, находящихся в ведении Верховного комиссара, за период с 1 января 1995 года по 31 декабря 1995 года. Ревизорская проверка проводилась в соответствии со статьей XII Финансовых положений Организации Объединенных Наций и приложением к ним, а также общими нормами проведения ревизии, утвержденными Группой внешних ревизоров Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений и Международного агентства по атомной энергии. Эти нормы проведения ревизий требуют, чтобы Комиссия планировала и проводила ревизии в целях получения надежных доказательств того, что финансовые ведомости не содержат неточных сведений.
2. Ревизорская проверка заключалась в анализе финансовых систем и средств внутреннего контроля и контрольном анализе финансовой отчетности и других соответствующих данных в той мере, в какой, по мнению Комиссии, это было необходимо для составления заключения о финансовых ведомостях.
3. Ревизорская проверка проводилась в штаб-квартире Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в Женеве и его отделениях в Азербайджане, Боснии и Герцеговине, Хорватии, Эритрее, Эфиопии, Иране, бывшей югославской Республике Македонии, Российской Федерации, Руанде, Уганде и Объединенной Республике Танзании.
4. Помимо ревизии счетов и финансовых операций Комиссия провела обзоры в соответствии со статьей 12.5 Финансовых правил Организации Объединенных Наций, касающихся эффективности составления бюджетов по программам и бюджетного контроля, планирования программ, их исполнения и контроля за их осуществлением. Комиссия также рассмотрела вопрос об эффективности системы закупок, применяемой штаб-квартирой и отделениями УВКБ, а также об управлении финансами и кадрами.
5. Комиссия продолжала свою практику информирования о результатах конкретных представлений замечаний по итогам ревизии и направлении административных инструкций, содержащих выводы и рекомендации, адресованные администрации.
6. Резюме основных рекомендаций и выводов содержится в пунктах 10–28 ниже. Подробный отчет о результатах ревизии содержится в пунктах 29–134.
7. В настоящем докладе освещены вопросы, на которые, по мнению Комиссии, следует обратить внимание Генеральной Ассамблеи. Замечания Комиссии по всем вопросам, затронутым в настоящем докладе, были доведены до сведения УВКБ. Администрация подтвердила факты, лежащие в основе замечаний и выводов Комиссии, и дала разъяснения

и ответы на вопросы Комиссии. Доклад состоит из двух частей, посвященных, соответственно, ревизорской проверке финансовых ведомостей и вопросам управления.

Меры по осуществлению рекомендаций, вынесенных
в ходе предыдущих ревизий

8. В соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи, содержащейся в ее резолюции 50/204 от 23 декабря 1995 года, Комиссия проанализировала меры, принятые УВКБ в целях осуществления рекомендаций, вынесенных в докладе Комиссии за 1994 год. Комиссия приветствовала позитивный отклик УВКБ на ее рекомендации. Подробная информация о принятых мерах и замечаниях, высказанных Комиссией, содержится в приложении к настоящему докладу.

9. Комиссия рекомендует УВКБ принять дополнительные меры в целях осуществления следующих невыполненных рекомендаций Комиссии:

а) не были представлены аудиторские сертификаты в отношении средств, выделенных партнерам-исполнителям (см. пункты 34-36);

б) возникали задержки с подписанием дополнительных соглашений с партнерами-исполнителями (см. пункты 85-89);

в) возникли задержки при представлении отделениями на местах докладов по вопросу о контроле за ходом осуществления проектов и представлении партнерами-участниками докладов о контроле за осуществлением субпроектов (см. пункты 95-98);

г) не поступало сообщений о получении заказов на поставку (см. пункты 101-105).

Резюме рекомендаций

10. Комиссия рекомендует принять следующие меры, изложенные в порядке их приоритетности:

Аудиторские сертификаты

а) Независимые ревизионные органы должны на регулярной основе проводить аудиторскую проверку счетов партнеров-исполнителей, относящихся к фондам УВКБ. Кроме того, администрация УВКБ должна получать аудиторские сертификаты, предоставляемые ими, с целью удостовериться в правильности и обоснованности расходов, понесенных партнерами-исполнителями (см. пункты 34 и 35).

Составление бюджета по программам и бюджетный контроль

b) Следует анализировать причины возникновения расхождений между первоначальными и пересмотренными бюджетными сметами и фактическими расходами по компонентам программ и ежегодно представлять сделанные выводы и рекомендации на рассмотрение Исполнительного комитета (см. пункт 54);

c) в сотрудничестве с полевыми отделениями необходимо точнее оценивать информацию, используемую для составления бюджетных смет. С этой целью необходимо на периодической основе обновлять базу данных по подмандатным контингентам (число бенефициаров) и другую необходимую информацию (см. пункт 57);

d) при составлении бюджетов полевых отделений, в которых компонент расходов является весьма существенным, необходимо применять множители с поправкой на инфляцию и колебания валютных курсов. Методы исчисления нормы вакансий также нуждаются в доработке (см. пункты 59, 61 и 63);

e) необходимо изменить систему финансовой управленческой информации (СФУИ) для обеспечения исчисления процентных долей общих расходов по персоналу отдельно по категории общего обслуживания и по категории специалистов (см. пункт 65);

Управление программами

f) необходимо рассмотреть вопрос о влиянии неравномерного поступления средств на разработку и осуществление проектов. Следует точнее оценивать информацию, используемую при планировании программ (см. пункты 68 и 71);

g) необходимо разработать надлежащие критерии для отбора бенефициаров по проектам после получения соответствующих данных и информации. Процесс отбора бенефициаров должен сопровождаться подготовкой соответствующей документации, с тем чтобы впоследствии можно было провести оценку достигнутых результатов (см. пункт 77);

h) необходимо рассмотреть вопрос об указаниях, которые были даны полевым отделением относительно разработки планов работы на выборочной основе. Администрации следует также рассмотреть формат плана работы, содержащийся в Руководстве УВКБ, с целью обеспечить его более четкую ориентацию на конкретные программы и сделать его эффективным рычагом управления (см. пункты 80 и 81);

i) в подпроектные соглашения необходимо включать точные и четкие показатели результативности деятельности (см. пункт 84);

j) необходимо планировать и обеспечивать реализацию программ в соответствии с заранее установленным графиком, учитывающим потребности бенефициаров (см. пункт 91);

к) необходимо проводить более глубокую оценку возможностей партнеров-исполнителей в области осуществления крупных проектов. В связи с недостатками, отмеченными при осуществлении одного из проектов партнером-исполнителем в Танзании, следует провести расследование и принять надлежащие меры для исправления положения, включая взыскание необоснованно выплаченных сумм (см. пункт 94);

л) УВКБ следует обеспечить своевременное получение ОКП и их использование всеми руководителями программ для целей контроля за осуществлением проектов. Учреждениям-исполнителям необходимо рекомендовать регулярно представлять отчеты о контроле за осуществлением подпроектов (ОКПП) с полной и подробной информацией (см. пункты 96 и 98);

м) полевым отделениям следует разработать надлежащие процедуры для оценки прогресса и результатов деятельности в рамках программ. Выводы, получаемые в ходе таких оценок, следует использовать в процессе планирования и осуществления программ (см. пункт 100);

Закупки

н) необходимо обязать полевые отделения направлять в течение установленного срока содержащие подробную информацию отчеты о получении товаров, заказанных от их имени штаб-квартирой УВКБ. Во всех случаях необходимо оперативно принимать последующие меры для востребования просроченных отчетов, их анализа по получении и направления требований о выплате страхового возмещения в случае недопоставки товаров или их поставки в поврежденном состоянии (см. пункт 105);

о) следует обеспечить получение годовых планов закупок от всех полевых отделений и рационализировать процесс планирования закупок для обеспечения его экономичности и эффективности (см. пункт 112);

р) полевым отделениям УВКБ следует дать указания провести обзор процедур в области закупок, применяемых партнерами-исполнителями, для обеспечения соблюдения ими процедур конкурсных торгов (см. пункт 17);

с) необходимо провести обзор процедур оценки потребностей и оформления заказов на крупные партии товаров в свете незапланированной закупки дезинфицирующего средства "Лайсол" для одного полевого отделения, приведшей к убыткам в размере 3,04 млн. долларов (см. пункт 121);

Управление людскими ресурсами

r) следует организовать дополнительные учебные программы по вопросам, тесно связанным с оперативными потребностями УВКБ. Следует также принять меры с целью заручиться твердым согласием учреждений-спонсоров на использование прошедшего подготовку персонала в течение соответствующего срока в областях, соответствующих профилю пройденной им подготовки (см. пункт 126);

Комплексная система управленческой информации (ИМИС)

s) УВКБ следует разработать стратегию совершенствования и модернизации своей информационной системы (ИС), которая отвечала бы корпоративным целям Организации. Эта стратегия должна предусматривать меры, необходимые для адаптации ИМИС к специфическим потребностям УВКБ, и приоритеты в области внедрения системы (см. пункт 131);

Финансовые ведомости

t) в финансовых ведомостях следует ясно и точно отражать принципы бухгалтерского учета, сопровождая их примечаниями к счетам с перекрестными ссылками на отдельные ведомости (см. пункт 33).

Резюме выводов

Стандарты учета системы Организации Объединенных Наций

11. Финансовые ведомости за год, заканчивающийся 31 декабря 1995 года, как правило, соответствуют стандартам учета системы Организации Объединенных Наций, за исключением обращения с товарами длительного пользования, приносящей доход деятельности и представления информации относительно обязательств по завершении деятельности по программам (см. пункт 29).

Состояние ликвидности

12. Состояние ликвидности УВКБ на 31 декабря 1995 года являлось удовлетворительным, что отчасти объясняется существенным аннулированием непогашенных обязательств за предыдущий год, что наводит на мысль о возможном завышении бюджетных ассигнований в предыдущие годы (см. пункты 37-39).

Составление бюджета по программам и бюджетный контроль

13. Фактические расходы УВКБ существенно отличались от бюджетной сметы в период 1993-1995 годов. В отношении нескольких полевых отделений различие между бюджетной сметой и фактическими расходами составляли свыше 25 процентов, что

указывало на то, что ресурсы, предусмотренные для осуществления программ, не оценивались на реалистичной основе. Наблюдалось также неполное использование предусмотренных ассигнований (см. пункты 50–52).

14. В бюджетных документах, представленных Исполнительному комитету, не проводился подробный количественный анализ бюджетных расхождений применительно к различным компонентам программ (см. пункт 53).

15. Бюджетные процедуры, применяемые УВКБ, не предусматривают пересчета бюджетных расходов полевых отделений с поправкой на инфляцию и колебания обменных курсов валют. Метод исчисления доли вакансий также не является точным (см. пункты 58–62).

Планирование по программам

16. Имели место случаи, когда неточные данные в отношении имеющихся средств, обслуживаемых групп и неадекватная оценка потребностей беженцев негативно отражались на процессе планирования программ (см. пункты 67, 70 и 74).

17. Не проводилась тщательная подготовка до определения проектов для последующего осуществления. Аналогичным образом отсутствовала надлежащая документация при отборе бенефициаров (см. пункты 75 и 76).

18. Ряд полевых отделений не подготовил планов работы для осуществления программ и проектов, реализацией которых они занимаются. Кроме того, спецификации по проектам не были включены в дополнительные соглашения, подписываемые с партнерами-исполнителями (см. пункты 79, 80, 82 и 83).

19. Для полевых отделений были характерны постоянные задержки, возникавшие при подписании дополнительных соглашений с партнерами-исполнителями (см. пункты 86–88).

20. В некоторых случаях возникали также задержки, связанные с оказанием помощи бенефициарам, свидетельствующие о срывах в рамках процесса планирования программ и их осуществления (см. пункт 90).

21. Наблюдались определенные сбои в процессе осуществления проектов партнерами-исполнителями в Объединенной Республике Танзании, что привело к снижению эффективности осуществления программ и существенным финансовым убыткам для УВКБ (см. пункт 93).

22. Наблюдались постоянные задержки при представлении периодических отчетов о контроле за осуществлением подпроектов. Результаты оценки проектов также являлись неудовлетворительными (см. пункты 97–99).

Закупки

23. Сроки представления полевыми отделениями отчетов о получении товаров во многих случаях были просрочены; продолжительность таких задержек составляла от пяти с лишним месяцев до более чем четырех лет. В некоторых случаях сообщения о получении были неполными. Ввиду отсутствия полных сообщений о получении не было гарантии того, что товары были доставлены в место назначения в хорошем состоянии (см. пункты 102-104).

24. Годовые планы закупок на 1995 год были получены лишь от 52 из 117 полевых отделений. В результате незапланированной закупки одно полевое отделение имело нераспределенные запасы широко используемых товаров, закупленных в 1992 году (см. пункты 109 и 110).

25. В некоторых случаях отсутствовала информация, подтверждающая проверку полевыми отделениями степени соблюдения процедур закупок партнерами-исполнителями, как это предусмотрено в соответствии с дополнительными соглашениями (см. пункты 113-116).

26. УВКБ понесло убытки на сумму в 3,04 млн. долл. США в связи с закупкой, перераспределением и перепродажей дезинфицирующих средств "лайсол" по причине того, что принимающая страна отказалась ретроактивно разрешить импорт этих товаров (см. пункты 118-120).

Управление людскими ресурсами

27. Наблюдались существенные улучшения в плане увеличения числа осуществляемых программ профессиональной подготовки и проходящих подготовку сотрудников из правительственных и неправительственных организаций. Однако имелись возможности для активизации процесса подготовки в рамках программ профессиональной подготовки в областях, тесно связанных с оперативными потребностями УВКБ (см. пункт 122).

Комплексная система управленческой информации (ИМИС)

28. Ввиду отсутствия документально обоснованной стратегии создания информационной системы УВКБ не смогло добиться того, чтобы внедренная в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций система управленческой информации содействовала удовлетворению потребностей УВКБ (см. пункты 127-130).

Часть I: Финансовые ведомости

Стандарты учета системы Организации Объединенных Наций

29. Финансовые ведомости и таблицы, подготовленные администрацией, в целом соответствуют стандартам учета системы Организации Объединенных Наций, одобренным Генеральной Ассамблеей в резолюции 48/216 С от 23 декабря 1993 года, и системе

стандартов учета Организации Объединенных Наций, пересмотр I (АСС/1995/20, приложение III), за исключением обращения с товарами длительного пользования приносящей доход деятельности и представления информации относительно обязательств после завершения деятельности по программам.

30. Что касается обращения с товарами длительного пользования, Комиссия отметила, что стоимость имущества длительного пользования, указанная в примечаниях к счетам, включает лишь стоимость товаров применительно к 75 странам, в которых внедрена новая система управления активами. В результате этого представленная информация касается лишь 80 процентов от общего объема активов.

31. Стандарты отчетности предусматривают, что в тех случаях, когда какая-либо организация занимается некоторыми видами деятельности, которые являются коммерческими по своему характеру, целесообразно применять международные стандарты отчетности. Комиссия отметила, что УВКБ не применяло такие стандарты отчетности в случае продажи информационных материалов, которую Комиссия рассматривала в качестве коммерческого вида деятельности.

32. Информация, касающаяся обязательств по выплате пособий при окончании службы, не представлялась и не передавалась гласности, как этого требуют стандарты учета системы Организации Объединенных Наций, на том основании, что в соответствии с финансовой политикой УВКБ такие требования не предусмотрены.

Принципы бухгалтерского учета

33. Комиссия отметила, что в финансовых ведомостях отсутствует четкое изложение принципов бухгалтерского учета; они отражаются в различных примечаниях, составляющих неотъемлемую часть счетов. Комиссия рекомендует администрации разработать надлежащий формат в целях представления информации о принципах бухгалтерского учета отдельно от примечаний к счетам.

Аудиторские сертификаты в отношении расходов, понесенных партнерами-исполнителями

34. В своем докладе за 1994 год Комиссия отмечала, что партнеры-исполнители УВКБ не представили проверенные финансовые ведомости и аудиторские сертификаты, касающиеся значительных сумм, выделенных им УВКБ на цели осуществления программ. УВКБ информировало Комиссию о том, что в настоящее время проводится активное рассмотрение процедур и практики, предусматривающих обязательное представление аудиторских сертификатов.

35. В ходе проведенного Комиссией обзора финансовой отчетности некоторых партнеров-исполнителей, отобранных на произвольной основе в полевых отделениях, были выявлены некоторые нарушения в области ведения счетов. УВКБ должен обеспечивать, чтобы счета партнеров-исполнителей, касающиеся фондов УВКБ, проверялись на регулярной основе

независимыми аудиторскими органами. УВКБ должен также обеспечивать, чтобы такие аудиторские сертификаты представлялись партнерами-исполнителями в сроки, позволяющие администрации получить необходимые гарантии в том плане, что учреждения-исполнители несут регулярные расходы в соответствии с существующими нормами и должным образом отражают их в своих финансовых ведомостях.

36. Администрация заявила, что она настаивает на представлении периодических отчетов о контроле за осуществлением подпроектов, которые включают отчет о финансовом контроле и являются одним из главных механизмов контроля в УВКБ. В периодических отчетах приводятся данные о приблизительно 75 процентах от общего объема выплат партнерам-исполнителям (до выплаты последнего взноса). Кроме того, аудиторские сертификаты представляются лишь спустя шесть месяцев после даты ликвидации подпроекта, при этом сроки ликвидации были продлены более чем для 50 процентов проектов. Тем временем УВКБ принимает меры в сотрудничестве с партнерами-исполнителями, направленные на ускорение представления аудиторских сертификатов.

Состояние ликвидности

37. Комиссия отмечает, что общий объем активов УВКБ по состоянию на 31 декабря 1995 года в 2,58 раза превышал общий объем обязательств. Комиссия с удовлетворением отмечает, что коэффициент ликвидности повысился с 1,68:1 (по состоянию на 31 декабря 1993 года) до 2,58:1 (по состоянию на 31 декабря 1995 года). Комиссия также отмечает, что коэффициент "критической" оценки, характеризующей состояние ликвидности с точки зрения наличных средств или квазиналичности повысился с 0,74:1 (по состоянию на 31 декабря 1993 года) до 1,43:1 (по состоянию на 31 декабря 1995 года).

38. Комиссия подтвердила, что, если даже все неуплаченные взносы по состоянию на 31 декабря 1995 года вычесть из общей стоимости активов, остаток средств является достаточным для покрытия всего объема непогашенных обязательств по состоянию на 31 декабря 1995 года и превышает его в 1,41 раза. Однако Комиссия отметила, что повышение коэффициента ликвидности по состоянию на 31 декабря 1995 года частично объясняется существенным аннулированием непогашенных обязательств за предыдущие годы на сумму 95,18 млн. долл. США. Комиссия отметила случаи, в которых обязательства по состоянию на конец года были в значительной степени аннулированы, что является свидетельством того, что в бюджет за предыдущие годы были заложены завышенные ассигнования:

	<u>Непогашенные</u> <u>обязательства за</u> <u>предыдущие годы</u> <u>(в долл. США)</u>	<u>Аннулированные</u> <u>обязательства</u> <u>(в долл. США)</u>	<u>Доля в</u> <u>процентах</u>
Годовая программа	54 989 750	20 886 769	38
Чрезвычайная операция для стран Африканского Рога	9 961 240	4 265 640	43
Гуманитарная помощь бывшей Югославии	82 318 205	26 897 662	33
Чрезвычайная операция в Бурунди и Руанде	58 132 442	12 916 532	22
Другие целевые фонды	51 028 529	19 164 826	38

39. Комиссия рекомендует администрации осуществлять более строгий контроль при оценке бюджетных потребностей в отношении своих программ во избежание принятия обязательств, которые не принадлежат к категории основных.

Инвестиции

40. По состоянию на 31 декабря 1995 года УВКБ имело 262,5 млн. долл. США в различных валютах в виде краткосрочных вкладов и 10,1 млн. долл. США на 48 онкольных счетах. Средняя ставка процентных поступлений в течение года составляла 5,83 процента по сравнению с 5,11 процента в 1994 году.

41. УВКБ заключило соглашение с правительством, предусматривающее особые льготы в связи с приобретением местной валюты в рамках обменной операции, связанной с погашением задолженности. Согласно заявлению администрации, эта процедура представляет собой особый тип пересчета валют, и, соответственно, получаемые при этом финансовые льготы регистрируются как прибыль, полученная за счет колебаний валютных курсов. Однако прибыль и скидки, получаемые в результате применения этой процедуры, должны регистрироваться как прибыль от инвестиций.

Невыплаченные объявленные взносы

42. Сумма невыплаченных объявленных взносов за исключением взносов натурой по состоянию на 31 декабря 1995 года составляла 240,6 млн. долл. США по сравнению с 268,1 млн. долл. США по состоянию на 31 декабря 1994 года. Комиссия отметила, что лишь около 16 процентов от общей суммы невыплаченных объявленных взносов относились к 1994 году и предыдущим годам, а значительная сумма - 84 процента - к 1995 году.

43. Комиссия рекомендует администрации в срочном порядке собрать невыплаченные объявленные взносы, особенно за 1994 и 1995 годы, поскольку сумма невыплаченных объявленных взносов за эти годы является значительной.

Задолженность других учреждений системы Организации Объединенных Наций

44. Комиссия подтвердила, что, согласно финансовым ведомостям УВКБ, задолженность Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве по состоянию на 31 декабря 1995 года составляла 4,2 млн. долл. США, однако остаток средств по данным этого Отделения составляет лишь 2,1 млн. долл. США. Комиссия рекомендует обстоятельным образом проанализировать эти остатки в сотрудничестве с Отделением Организации Объединенных Наций в Женеве.

Списание убытков в денежной форме, в виде дебиторской задолженности и в вещественной форме

45. В течение года были списаны наличные средства и дебиторская задолженность на сумму в 162 240 долл. США. Сумма списания включала в себя 116 841 долл. США, представляющие убытки в результате краж и ограблений в полевом отделении в Хорватии. Сумма списания также включала убытки в размере 20 951 долл. США за 1991 год в результате растраты средств одним сотрудником в Мбабане, Свазиленд.

46. Подробная информация об имуществе, списанном в течение года, и категориях убытков, о которых было сообщено Инвентаризационному совету различными полевыми отделениями, приводится ниже (в долл. США):

<u>Категория</u>	<u>Стоимость</u>
Гражданские беспорядки/грабежи	228 626
Разбой (вооруженные ограбления)	422 590
Хищения	598 354
Имущество, утраченное при других обстоятельствах	297 506
Пожары и другие причины	103 785
Телекоммуникационная аппаратура, не подлежащая ремонту	<u>88 117</u>
Итого	<u>1 738 978</u>

47. Комиссия отметила существенное увеличение числа случаев утраты имущества, о которых сообщалось в течение года, по сравнению с 1994 годом (756 112 долл. США).

Выплаты ex gratia

48. Администрация сообщила, что в соответствии с правилом 10.5 Финансовых правил УВКБ в течение года была произведена выплата ex gratia на сумму в 610 долл. США.

Часть II: Вопросы управления

Составление бюджета по программам

49. В резолюции 48/228 от 23 декабря 1993 года Генеральная Ассамблея просила Комиссию в рамках своей ревизии финансовых систем при ревизии счетов регулярного бюджета рассмотреть вопрос о разработке предложений, используемых при подготовке бюджета по программам и докладов об исполнении, в целях вынесения предложений о ее совершенствовании. Комиссия проанализировала процесс составления бюджета в УВКБ за период 1993-1995 годов.

50. Комиссия отметила, что в период 1993-1995 годов на макроуровне расхождения между первоначальными бюджетными сметами, которые готовятся администрацией УВКБ приблизительно за 13 месяцев до начала соответствующего бюджетного года, и фактической суммой расходов составляли 29-45 процентов. Расхождения между пересмотренными бюджетными сметами и фактическими расходами за этот же период составляли 7-13 процентов. Поскольку подготовка пересмотренной бюджетной сметы, как правило, осуществляется в мае соответствующего бюджетного года, по мнению Комиссии, имеются возможности для повышения точности подготавливаемых смет, в частности пересмотренных бюджетных смет.

51. Анализируя работу приблизительно 40 полевых отделений, осуществляющих как общие, так и специальные программы, на долю которых приходится почти 75 процентов от общего объема расходов УВКБ в трехгодичный период 1993-1995 годов, Комиссия обнаружила, что во многих случаях расхождения между первоначальными и пересмотренными бюджетными сметами выходили за рамки 25 процентов:

		1993 год	1994 год	1995 год
Число случаев, когда в рамках первоначальной бюджетной сметы:				
а)	наблюдалось превышение расходов на 25 или более процентов	17	13	11
б)	объем неиспользованных средств составлял 25 или более процентов	7	11	10
Число случаев, когда в рамках пересмотренной бюджетной сметы:				
а)	наблюдалось превышение расходов на 25 или более процентов	4	3	3
б)	объем неиспользованных средств составлял 25 или более процентов	12	14	17

52. Комиссия отметила, что в ряде случаев в течение рассматриваемого периода объем фактических расходов превышал первоначальные бюджетные ассигнования на 96-100 процентов или был меньше этой суммы на 268-350 процентов. Аналогичным образом в некоторых отделениях по сравнению с пересмотренной бюджетной сметой наблюдался перерасход средств в размере 43-78 процентов или недостаточное освоение средств (600-706 процентов). Максимальные бюджетные отклонения наблюдались в отношении программ следующих стран:

	Разница по сравнению с первоначальной бюджетной сметой, выраженная в процентах			Разница по сравнению с пересмотренной бюджетной сметой, выраженная в процентах		
	1993 год	1994 год	1995 год	1993 год	1994 год	1995 год
Ангола	-268	89	-44	-50	-86	43
Эритрея	---	-563	93	---	83	-32
Западная Африка	66	-248	-350	-21	-297	-25
Гонконг	-155	-69	-51	-129	-10	-92
Вьетнам	10	-9	-56	0,79	-21	-104
Грузия	---	---	-262	---	-114	-66
Иран	-27	-72	-14	-58	-99	-54
Кипр	-2	21	-62	-0,88	21	-61
Другие страны Западной Африки	-273	-341	-10	-706	-19	-14
Другие страны Северной Африки	28	33	64	3	3	-600

53. В бюджетных документах, представленных администрацией на утверждение Исполнительного комитета, не проводился подробный качественный анализ причин возникновения расхождений между пересмотренными бюджетными сметами и фактическими расходами за каждый год. Администрация заявила, что разъяснение причин таких расхождений содержится, в частности, в региональном обзоре, представленном Постоянному комитету, и что в большинстве случаев эти расхождения являются отражением политических событий, не поддающихся контролю УВКБ. Однако проводится анализ фактических расходов и пересмотренных смет на следующий год, но Исполнительный комитет при этом не может проводить менее обстоятельных по сравнению с нынешним анализ страновых программ.

54. Комиссия рекомендует администрации проанализировать причины возникновения расхождений между первоначальной и пересмотренной сметами и фактическими расходами за каждый год. Комиссия также считает, что бюджетные документы, представляемые Исполнительному комитету, должны содержать ведомость, в которой приводится первоначальная бюджетная смета, пересмотренная бюджетная смета и указаны фактические расходы, а также проводится анализ конкретных компонентов программ, между которыми наблюдаются существенные расхождения, а также разъясняются причины, по которым возникновение таких расхождений невозможно было предвидеть.

Оценка бюджетных ресурсов

55. В результате контрольного анализа, проведенного в отдельных полевых отделениях, Комиссия установила, что существенные расхождения между бюджетными сметами и фактическим объемом расходов в ряде случаев объясняются неточной оценкой обслуживаемых групп и других бюджетных ресурсов. Так, например, в бывшей югославской Республике Македонии, несмотря на существенную корректировку бюджетных ассигнований, выделенных на цели осуществления программ с учетом меняющегося состава обслуживаемых групп, фактические расходы составляли лишь 68–72 процента от объема пересмотренных бюджетных ассигнований на 1993 и 1994 годы. Кроме того, ревизорская проверка, проведенная Комиссией в региональном отделении в Москве, показала, что неточности при оценке обслуживаемых групп и других потребностей в ресурсах явились причиной возникновения существенных бюджетных расхождений. Аналогичным образом, в отделении связи в Баку, Азербайджан, объем расходов, предусмотренных в рамках административных бюджетов, был меньше объема пересмотренных бюджетных средств на 43–55 процентов в 1993 и 1994 годах в результате завышенной оценки потребностей.

56. Согласно заявлению администрации, в региональном отделении в Москве потребовалось принять меры для обновления базы данных об обслуживаемых группах, а достигнутая экономия средств объясняется неиспользованием некоторых предложенных дополнительных ассигнований. Отделение связи в Баку отмечало, что частично экономия была обеспечена за счет контроля над расходами. По мнению Комиссии, эти факторы можно было предвидеть до подготовки бюджетов.

57. По мнению Комиссии, необходимо проводить более точную оценку потребностей в ресурсах для подготовки бюджетных смет на основе создания надлежащих баз данных и проведения тщательного анализа потребностей в ресурсах.

Инфляция

58. В рамках бюджетной процедуры, применяемой УВКБ, фактор инфляции не учитывается, хотя УВКБ осуществляет основные виды деятельности в ряде стран, на которых негативным образом сказываются высокие темпы инфляции. Результаты анализа структуры расходов в различных странах, проведенного Комиссией, свидетельствуют о том, что в 117 странах, в которых УВКБ осуществляет свои операции, на долю 18 стран приходится приблизительно 60 процентов от общего объема расходов в 1995 году. Далее Комиссия отметила, что применяемая в настоящее время компьютеризованная система подготовки годовых бюджетов позволяет при необходимости применять множитель с учетом темпов инфляции в отношении части или всего объема бюджетных ассигнований при подготовке бюджетных смет в каком-либо одном или нескольких отделениях.

59. Администрация информировала Комиссию, что, по ее мнению, ограниченную пользу приносит попытка проанализировать и прогнозировать бюджетные параметры, включая темпы инфляции и обменные курсы валют, с учетом дополнительных необходимых ресурсов. Однако Комиссия рекомендует УВКБ прогнозировать темпы инфляции в своих крупных центрах оперативной деятельности, рассчитываемые на основе применения индекса цен на потребительские товары применительно к основным категориям товаров, и учитывать эти факторы при подготовке пересмотренных бюджетов в целях повышения степени точности в процессе подготовки бюджета.

Обменные курсы валют

60. В целях учета любых колебаний обменного курса доллара США по отношению к швейцарскому франку администрация проводит анализ усредненных обменных курсов двух валют за предыдущие пять месяцев и оценку возможных будущих тенденций с учетом прогнозов трех ведущих банков Женевы. Затем полученный показатель применяется в качестве обменного курса в рамках пересмотренного бюджета за этот год и первоначальной бюджетной сметы на следующий год.

61. Комиссия отметила, что аналогичный анализ не проводится в целях пересчета бюджетных ассигнований полевых отделений. В этих случаях УВКБ применяет обменный курс, действующий в каждой стране по состоянию на 1 сентября или 1 октября в зависимости от того, когда производятся соответствующие расчеты и подготавливается сводная бюджетная ведомость. Администрация заявила, что с учетом ограниченных кадровых ресурсов представится затруднительным подробно проанализировать обменные курсы, действующие в каждой стране. Однако Комиссия рекомендует применять метод усреднения в отношении крупных оперативных центров УВКБ для повышения точности бюджетных смет.

Нормы вакансий

62. Норма вакансий представляет собой одну из важных переменных величин, учитываемых при подготовке бюджета. Комиссия отметила, что администрация не проводит анализа расхождений между предусмотренной в бюджете нормой вакансии и фактической нормой вакансии; однако решение о целесообразности приведения норм вакансий в соответствие с требованиями сегодняшнего дня или корректировки таких норм в рамках основного бюджетного документа принимается с учетом результатов сопоставления расходов на выплату заработной платы за предыдущий год с заложенными в бюджет показателями за предыдущий год применительно к каждому географическому региону. По мнению Комиссии, такое сопоставление не будет полностью подменять собой прогноз в отношении фактической нормы вакансий, поскольку изменения в соотношении расходов на выплату заработной платы и заложенных в бюджет ассигнований на такие выплаты в предыдущем году могут быть обусловлены действием ряда факторов, в том числе колебаниями обменных курсов валют и применением множителей коррективов по месту службы.

63. Комиссия считает, что для повышения точности при составлении бюджетных смет необходимо изменить систему обновления текущей информации по кадровым вопросам, с тем чтобы в рамках этой системы представлялось возможным учитывать фактическую норму вакансий, которая должна представлять собой один из вводных факторов в рамках системы подготовки годовых бюджетов, учитывающий различные колебания. Администрация в принципе одобрила рекомендацию Комиссии.

Общие расходы по персоналу

64. Комиссия отметила, что общие расходы по персоналу за предыдущий год и выраженное в процентах расхождение с соответствующими бюджетными сметами исчисляются на основе использования системы финансовой и управленческой информации и используются для использования соответствующих данных в рамках компонента системы подготовки годовых бюджетов, учитывающего различные отклонения. Эта система была разработана с учетом данных об общих расходах по персоналу применительно к сотрудникам категории специалистов и категории общего обслуживания УВКБ, поскольку общие расходы по персоналу в рамках этих двух категорий будут различными.

65. Однако Комиссия отметила, что поскольку система финансовой и управленческой информации не позволяет рассчитывать соответствующую процентную долю общих расходов по персоналу по каждой категории отдельно, эта же самая процентная доля общих расходов по персоналу используется для обеих категорий служащих. Комиссия отметила, что это отразится на точности прогнозов общих расходов по персоналу. Согласно администрации, существующая структура счетов УВКБ не позволяла проследить динамику общих расходов по персоналу отдельно по категории специалистов и категории общего обслуживания. Однако этот вопрос в настоящее время изучается. Комиссия рекомендует

УВКБ внести соответствующие коррективы в системы финансовой и управленческой информации, с тем чтобы можно было рассчитать выраженную в процентах долю общих расходов по персоналу применительно к категории общего обслуживания и категории специалистов.

Управление программами

66. В своем докладе за год, закончившийся 31 декабря 1994 года, Комиссия проанализировала общие функции по контролю, осуществляемые УВКБ применительно к партнерам-исполнителям в контексте пересмотренной политики программирования. В течение 1995 года Комиссия проводила обзор различных программ и проектов, осуществляемых УВКБ при содействии его полевых отделений в целях оценки степени эффективности планирования программ, их исполнения, контроля и отчетности со стороны полевых отделений.

Разработка проектов

Оценка имеющихся в наличии средств

67. Поскольку программы УВКБ в полевых отделениях в основном зависят от наличия и поступления финансовых средств, администрации необходимо подготовить достоверную смету ассигнований по каждой программе/проекту, с тем чтобы планирование по программам осуществлялось на прочной основе. Комиссия отметила два случая, один в Азербайджане, а другой в Руанде, когда неоднократно приходилось вносить поправки в инструктивные письма, с тем чтобы отразить повышенные обязательства, явившиеся результатом увеличения объема имеющихся в наличии средств, а также с целью учета планируемых масштабов осуществления проектов. В первом случае в Азербайджане на осуществление программы также негативно повлиял тот факт, что многие партнеры-исполнители приступили к демонтажу своих объектов инфраструктуры до того, как были получены надлежащие средства.

68. Администрация отметила, что осуществление специальных программ зависит от фактического наличия средств; однако, по мнению Комиссии, причиной корректировки инструктивных писем, являлись сбои в процессе планирования программ. В этой связи Комиссия рекомендует УВКБ проанализировать воздействие, обусловленное перебоями с поступлением средств, на разработку и осуществление программ и разработать надлежащую стратегию в целях обеспечения прочной основы для разработки и осуществления программ.

Оценка обслуживаемых групп

69. В своем докладе за 1993 год Комиссия отметила необходимость проведения точной оценки обслуживаемых групп беженцев для обеспечения того, чтобы благами, получаемыми в результате реализации программ, пользовались бенефициары, в интересах которых осуществляются эти программы. С тех пор администрация принимает меры по разработке

руководящих принципов регистрации беженцев и профессиональной подготовки персонала на местах по вопросам, касающимся анализа обслуживаемых групп. Администрация также предоставила в распоряжение ряда полевых отделений компьютеризованную систему регистрации. Однако в ходе своего обзора Комиссия обнаружила, что в ряде случаев этот процесс еще не отвечает предъявляемым к нему требованиям.

70. В ходе проверки полевых отделений в Азербайджане, Боснии, Эфиопии, бывшей югославской Республике Македонии, Российской Федерации и Объединенной Республике Танзании было установлено, что надлежащий анализ обслуживаемых групп не проводился. Комиссия отметила, что в Эфиопии число беженцев, на которых, согласно оценке, будет распространено действие программы медицинского обслуживания и ухода, в 1994 году составляло 100 000 человек, однако согласно фактическим расчетам за сентябрь 1994 года число таких беженцев составляло 184 900 человек. В бывшей югославской Республике Македонии согласно первоначальной документации по проектам на 1993 год число беженцев, зарегистрированных правительством, по состоянию на ноябрь 1992 года составляло 31 452 человека по сравнению с 20 000 человек, указанными в описании проекта. Этот показатель в последующие месяцы был дополнительно сокращен приблизительно на 6 000 человек. Администрация заявила, что в 1992 и в начале 1993 года предварительные данные были получены от правительства, частично использовавшего информацию, представленную Красным Крестом, однако УВКБ пересмотрело эти данные с учетом потребностей беженцев и исходя из того, что вопрос об их статусе будет прояснен в апреле 1993 года. В Азербайджане УВКБ увеличило численный состав обслуживаемых групп, принадлежащих к наиболее уязвимым слоям населения из числа перемещенных внутри страны лиц и беженцев, с 53 000 человек в начале 1993 года до 300 000 человек в 1994 году в консультации с правительством и партнерами-исполнителями, однако основа для таких оценок не была зафиксирована в официальных документах.

71. Комиссия придерживается той точки зрения, что ввиду отсутствия достаточно точной оценки обслуживаемых групп беженцев планирование по проектам будет представлять собой невыполнимую задачу. В этой связи Комиссия вновь подтверждает необходимость проведения оценки на более надежной основе и использования информации, собранной в ходе обзоров на местах, для разработки планов проектов/программ на более реалистичной основе. Комиссия также считает, что администрации надлежит проанализировать методы, применяемые различными полевыми отделениями при оценке обслуживаемых групп, и оказать помощь в решении проблем практического характера. При необходимости такой процесс планирования программ мог бы осуществляться на более прочной основе.

Анализ потребностей

72. С учетом имеющихся в наличии ограниченных ресурсов и большого числа бенефициаров, которых необходимо охватить, исключительно важное значение имеет разработка программ и проектов УВКБ на основе проведения подробной оценки

потребностей в помощи. Контрольная проверка, проведенная Комиссией в одном из полевых отделений, показала, что нет веских оснований считать, что этому аспекту было уделено надлежащее внимание.

73. Комиссия отметила, что в Объединенной Республике Танзании в период оценки обслуживаемых групп не осуществлялся сбор подробной информации, касающейся полового, возрастного состава, семейного положения и фамилий иждивенцев-беженцев, которая повлияет на эффективность планирования программ и составление бюджетных смет. Администрация заявила, что ввиду отсутствия надлежащих ресурсов и необходимого опыта в прошлом ей не удавалось осуществлять сбор необходимых демографических данных; она признала важное значение сбора всеобъемлющей демографической информации в целях углубленного планирования деятельности в области здравоохранения, образования и общинного обслуживания. УВКБ предложило в срочном порядке завершить мероприятия по перерегистрации.

74. Комиссия считает, что ввиду отсутствия достоверной оценки потребностей обслуживаемых групп для процесса планирования, по-видимому, будут характерны определенные недостатки. В этой связи Комиссия рекомендует администрации уделять надлежащее внимание обстоятельной оценке потребностей, проводимой полевыми отделениями в рамках мероприятий по планированию программ.

Отбор бенефициаров

75. Тщательный отбор бенефициаров и выявление проектов и программ, отвечающих их потребностям, – это неотъемлемый компонент процесса планирования программ. В ходе обстоятельного рассмотрения этого вопроса Комиссия обнаружила, что зачастую до определения проектов, подлежащих реализации, не велась надлежащая подготовительная работа и не осуществлялся процесс планирования. Так, например, в Азербайджане в секторе водных ресурсов и санитарии в проектной документации предлагалось установить водяные насосы в 15 регионах, испытывающих в них острую потребность, однако из этой документации было неясно, в чем состоял метод отбора этих регионов. Аналогичным образом в рамках одного проекта по обеспечению более надежного жилья для беженцев в особо критических ситуациях основа для отбора 10 000 семей бенефициаров не была зафиксирована в официальных документах.

76. Согласно администрации, партнеры-исполнители не принимали активного участия в процессе планирования программ и им была представлена лишь сводная информация об обслуживаемых группах, заслуживающих первоочередного внимания. Администрация также заявила, что для получения всеобъемлющей информации до определения бенефициаров потребовались бы более значительные ресурсы и время. Однако с учетом рекомендаций Комиссии Отделение связи в Баку провело ограниченное по своим масштабам обследование более чем 2 300 семей из числа беженцев в различных регионах страны; это поможет УВКБ четко определить и обозначить группы бенефициаров.

77. Комиссия рекомендует УВКБ получить необходимые данные и разработать критерии отбора бенефициаров по каждому проекту; при этом по каждому проекту надлежит вести соответствующую документацию.

Планы работы

78. В своем докладе за 1994 год Комиссия подчеркивала необходимость подготовки подробных планов работы. Комиссия отметила, что с тех пор администрация давала полевым отделениям указания разрабатывать планы работы лишь на выборочной основе.

79. В ходе проведенной Комиссией ревизорской проверки полевых отделений УВКБ в Азербайджане, Боснии, Эфиопии, бывшей югославской Республике Македонии, Российской Федерации и Объединенной Республике Танзании было установлено, что для осуществляемых программ и проектов планы работы не разрабатывались. В Боснии в описании подпроекта отмечалось, что осуществление деятельности в соответствии с разработанным планом работы будет являться одним из показателей результативности, однако никаких планов работы подготовлено не было на том основании, что такие планы работы являются либо не жизнеспособными, либо не имеют никакого значения в процессе планирования и контроля за теми специальными операциями, которые осуществляются в Боснии. Аналогичным образом в рамках 24 подпроектов, осуществлявшихся в Эфиопии в 1995 году, до начала проектов никаких планов работы подготовлено не было; это обусловило задержки в процессе их осуществления.

80. Комиссия отмечает, что все проекты, по которым были разработаны планы работы, являются чрезвычайными проектами. По мнению Комиссии, ввиду отсутствия планов работы представится затруднительным контролировать и анализировать ход осуществления программы проектов. Комиссия также считает, что отсутствие планов работы отразится на процессе финансового планирования и закупок даже в рамках проектов по уходу за беженцами и их содержанию. В этой связи Комиссия рекомендует УВКБ пересмотреть свое решение, с тем чтобы полевые отделения могли разрабатывать планы работы лишь на выборочной основе.

81. Комиссия также считает, что администрации надлежит рассмотреть формат плана работы, с тем чтобы он был в большей степени ориентирован на достижение конкретных целей в рамках программ, и включить соответствующие показатели эффективности работы.

Спецификации по проектам

82. В соответствии с соглашением по подпроекту в Боснии и Герцеговине партнер-исполнитель был обязан отремонтировать два многоквартирных дома и 34 частных дома. Однако в документации по проекту не уточнялось, где и в чьей собственности находятся эти дома. По заявлению администрации не всегда удавалось определить реальные показатели эффективности работы в рамках соглашений по подпроектам в силу

меняющегося характера операций, однако многоквартирные дома были отобраны с учетом потребностей, на которые ссылались муниципальные власти, несущие ответственность за ведение переговоров по правам владения. Комиссия считает, что ввиду отсутствия четких описаний проекта бесперебойное осуществление программ и контроль за их реализацией будет зависеть от представления соответствующих спецификаций и разработки показателей эффективности работы.

83. В Азербайджане Комиссия отметила, что прогнозируемые показатели и результаты деятельности в рамках различных программ и мероприятий, запланированных в соответствии с планом страновых операций, а также поставленные задачи и сроки их реализации не были достаточным образом конкретизированы на этапе планирования. Это вновь затруднит процесс контроля и оценки. Администрация разъяснила, что в некоторых случаях цели были определены в виде количественных показателей, а в других случаях определение количественных показателей зависело от результатов новых обзоров и более углубленного планирования. Однако администрация согласилась с необходимостью более подробного уточнения вводимых ресурсов и результатов осуществления программ.

84. Комиссия подчеркивает необходимость разработки подробных спецификаций и показателей по проектам в качестве неотъемлемого элемента соглашений по подпроектам для обеспечения возможности проведения оценки и контроля за ходом осуществления программ и мероприятий.

Осуществление проектов

Задержки с подписанием дополнительных соглашений

85. В своем предыдущем докладе УВКБ отмечало по-прежнему наблюдающиеся задержки с подписанием соглашений с партнерами-исполнителями. Результаты ревизорских проверок полевых отделений, проведенных Комиссией в 1995 году, свидетельствуют о том, что положение заметно не улучшилось.

86. В Эфиопии в рамках 13 из 17 проектов, утвержденных для исполнения в 1994 и 1995 годах, имели место задержки продолжительностью до 8 месяцев с подписанием соглашений с партнерами-исполнителями. Комиссия отметила, что по причине задержек с подписанием соглашений с основными партнерами-исполнителями возникли расходы в размере 614 764 долл. США на выплату окладов и надбавок приблизительно 660 сотрудникам, в которых отпала необходимость и которые должны были быть уволены в начале 1994 года. Администрация разъяснила, что эта задержка была обусловлена отказом учреждения представить штатное расписание, а также тем фактом, что, хотя по состоянию на начало 1994 года этому учреждению был выдан аванс для выплаты пособий в связи с увольнением сотрудников, в которых отпала необходимость, соответствующий партнер-исполнитель не принял необходимых мер. По мнению УВКБ, в сложившихся условиях эти выплаты являются неизбежными.

87. В Боснии и Герцеговине все 20 дополнительных соглашений, проанализированных Комиссией, были подписаны после того, как началось осуществление соответствующих подпроектов.

88. В бывшей югославской Республике Македонии в некоторых случаях соглашения о подпроектах были подписаны после прекращения деятельности по проектам. Администрация отметила, что в одном случае она подписала меморандум о взаимопонимании с соответствующим учреждением-исполнителем; такие действия, однако, не имели под собой правовой основы.

89. Комиссия вновь подтверждает важное значение подписания соглашений до начала реализации подпроектов.

Задержки с оказанием помощи бенефициарам

90. В ходе своей ревизии в полевых отделениях Комиссия отметила ряд задержек с оказанием помощи бенефициарам. Например, в бывшей югославской Республике Македонии дотации наличными, подлежащие ежемесячной выплате принимающим беженцев семьям, фактически выплачивались лишь раз в три-четыре месяца вследствие задержек административного характера. В Азербайджане в рамках одной из программ по распределению семян семена были распределены в апреле 1994 года, однако сельскохозяйственный инвентарь был распределен через два месяца после посевного сезона, что, согласно докладу партнера-исполнителя, привело к отсутствию сколько-нибудь широкого интереса к этой программе со стороны бенефициаров. Точно так же распределение теплой одежды и обогревателей, предназначенных для использования получателями помощи в зимние месяцы 1994 года, было завершено лишь в марте 1995 года. Вместе с тем администрация заявила, что замечания партнеров-исполнителей не были отражены в отчетах о контроле за осуществлением подпроектов, в которых говорилось о том, что программа повсеместно осуществляется.

91. Администрация информировала Комиссию о том, что задержки с закупкой и распределением сельскохозяйственного инвентаря, теплой одежды и обогревателей были неизбежными вследствие необходимости соблюдать процедурные требования, а также по причине наличия трудностей с отбором надежных поставщиков и транспортных проблем. Комиссии известно о некоторых из трудностей, связанных с оперативной деятельностью, однако она считает, что своевременное оказание помощи нуждающимся является важным требованием в рамках всех программ, нацеленных на повышение жизненного уровня беженцев. Поэтому Комиссия рекомендует УВКБ более тщательно планировать мероприятия по программам, с тем чтобы обеспечить эффективность предоставляемой помощи.

Недостатки в осуществлении проектов

92. В своем докладе за 1994 год Комиссия подчеркнула важность тщательного отбора партнеров-исполнителей и необходимость осуществлять адекватный контроль за их деятельностью для обеспечения эффективного и экономичного осуществления программ и проектов.

93. В ходе проверки, проводившейся в отделении в Дар-эс-Саламе, Комиссия отметила, что неэффективное осуществление одного из проектов партнером-исполнителем привело к недостаткам в осуществлении запланированной деятельности и существенным финансовым убыткам для УВКБ. Информация об этих недостатках и убытках приводится ниже:

а) для осуществления деятельности в субрегионе партнеру-исполнителю было выделено 97 грузовиков, включая 10 автоцистерн. Персонал, задействованный партнером-исполнителем для обслуживания этих автотранспортных средств и работы на них, оказался недостаточно квалифицированным и компетентным, что привело к большому числу аварий и многочисленным простоям. Это, в свою очередь, сказалось на осуществлении запланированной деятельности;

б) партнер-исполнитель не осуществил беспрошлинную закупку дизельного топлива для поставки другим партнерам-исполнителям и отделению в Дар-эс-Саламе. Согласно оценке этого полевого отделения, это привело к перерасходу средств в объеме примерно 25 000 долл. США в месяц;

в) хотя партнер-исполнитель закупал дизельное топливо на средства УВКБ, он выставил местному отделению в Нгаре счет на сумму 43 700 долл. США за дизельное топливо, поставленное в период с января по май 1995 года. Руководство отделения прекратило практику оплаты поставок топлива с июня 1995 года, однако каких-либо данных о мерах, принятых для возмещения необоснованно выплаченных сумм, не имеется;

г) дизельное топливо на сумму 243 700 долл. США было проведено партнером-исполнителем по его счетам как отпущенное другим партнерам-исполнителям, что привело к соответствующему занижению данных об объеме запасов топлива. Кроме того, были выдвинуты претензии в связи с недопоставкой дизельного топлива на сумму 74 600 долл. США, которое, как утверждалось, было отпущено партнером-исполнителем в пятимесячный период до июля 1995 года. Отчетность партнера-исполнителя не позволила согласовать счета для устранения этих расхождений в данных;

е) партнер-исполнитель отпустил дизельное топливо на сумму 21 400 долл. США по поддельным или украденным требованиям. Сообщается, что по этому факту проводится полицейское расследование.

94. Комиссия рекомендует УВКБ более тщательно оценивать возможности и репутацию партнеров-исполнителей и осуществлять более тесный контроль за реализацией программ и проектов. Комиссия также рекомендует проверить операции, осуществленные соответствующим партнером-исполнителем, и взыскать необоснованно выплаченные суммы.

Контроль за осуществлением проектов

Контроль за осуществлением проектов в штаб-квартире

95. В своем докладе за 1994 год Комиссия рекомендовала как можно скорее создать в штаб-квартире УВКБ надлежащую систему сбора, учета и анализа данных об осуществлении программ. Администрация информировала Комиссию о том, что в штаб-квартире УВКБ были внедрены новые средства программного обеспечения для контроля за представлением докладов и принятия мер в связи с непредставлением докладов или представлением неполных докладов. Вместе с тем в 11 из 15 досье по проектам, проверенных Комиссией в штаб-квартире УВКБ в апреле 1996 года, не содержалось отчетов о контроле за осуществлением проектов за отдельные периоды или содержались отчеты, представленные с опозданием. Комиссия выяснила, что разработанные и поставленные в декабре 1995 года средства программного обеспечения для целей осуществления контроля по состоянию на май 1996 года еще не использовались в полной мере.

96. Высоко оценивая усилия УВКБ по решению проблем в этой области, Комиссия рекомендует администрации обеспечивать, чтобы полученные отчеты о контроле за осуществлением проектов представлялись своевременно и использовались для целей контроля всеми руководителями программ.

Задержки с представлением отчетов о контроле за осуществлением подпроектов

97. Выводы Комиссии по результатам проверки в штаб-квартире УВКБ были дополнены выводами по результатам проверок в отдельных полевых отделениях. В Объединенной Республике Танзании ряд партнеров-исполнителей задерживали представление отчетов о контроле за осуществлением подпроектов на 22-28 месяцев. В Российской Федерации все партнеры-исполнители представляли отчеты о контроле с опозданием. В Руанде отчеты о контроле за осуществлением подпроектов были представлены лишь тогда, когда партнеры-исполнители запросили очередные ассигнования. Точно так же в Эфиопии со значительным опозданием были представлены отчеты о контроле, касающиеся семи проектов, осуществлявшихся в 1994 году, и 10 проектов, осуществлявшихся в 1995 году. Проведенная Комиссией тщательная проверка в отделении в Эфиопии также показала, что в отчетах о контроле за осуществлением подпроектов не указывались цели и не объяснялись причины задержек. Руководство отделения заявило, что ему известно о низком качестве представляемых партнерами-исполнителями отчетов.

98. Комиссия рекомендует вменить всем партнерам-исполнителям в обязанность регулярно представлять отчеты о контроле за осуществлением подпроектов с полной подробной информацией, как это требуется в соответствии с Руководством УВКБ.

ОценкаНедостатки в оценке проектов

99. В Азербайджане руководство местного отделения еще не установило надлежащей процедуры для оценки результатов осуществления его программ и проектов. Например, не имелось никакой документации, подтверждающей, что руководство провело оценку результатов осуществления проекта, связанного с распределением семян, или собрало необходимые данные о конкретных результатах программы, связанной с обеспечением доходов и созданием рабочих мест. Руководство отделения, подтвердив, что ему известно об этом недостатке, заявило, что оно уделяет больше внимания систематической оценке деятельности по проектам.

100. Комиссия рекомендует, чтобы все полевые отделения установили надлежащие процедуры для оценки достижений и деятельности в рамках программ и проектов. Выводы, получаемые благодаря таким оценкам, следует использовать в контексте планирования программ и осуществления проектов в будущем.

ЗакупкиОтчеты о получении

101. Полевым отделениям УВКБ предписано представлять Секции снабжения и транспорта в штаб-квартире УВКБ отчеты о получении всех международных грузов в течение одного месяца с момента прибытия грузов в пункт назначения. Отчеты о получении подтверждают выполнение поставщиками и перевозчиками их обязательств по отношению к УВКБ и в случае утери или порчи груза становятся основой для требований о выплате страхового возмещения.

102. Результаты проведенной Комиссией проверки положения дел с отчетами о получении грузов по размещенным заказам на поставки полевым отделениям по состоянию на май 1996 года показали, что представление 1305 отчетов было задержано на сроки, указанные ниже.

<u>Продолжительность задержки</u>	<u>Число отчетов о получении</u>	<u>Доля в процентах</u>
До 6 месяцев	263	20
От 6 месяцев до 1 года	249	19
От 1 года до 2 лет	502	39
От 2 лет до 3 лет	154	12
От 3 лет до 4 лет	53	4
Свыше 4 лет	84	6
	<u>1305</u>	<u>100</u>

103. Комиссия отметила, что в 1995 году по 1286 размещенным заказам на поставку было представлено лишь 694 отчета о получении (54 процента). По состоянию на май 1996 года по 67 заказам на поставку, выданным в 1995 году, ни одного отчета о получении не представили следующие полевые отделения:

<u>Страна</u>	<u>Число выданных заказов на поставку</u>
Афганистан	5
Эфиопия	50
Ливийская Арабская Джамахирия	1
Малайзия	1
Нигер	1
Сенегал	6
Украина	<u>3</u>
	<u>67</u>

104. Комиссия установила, что несколько отчетов о получении, представленных полевыми отделениями, были неполными. Например, в некоторых случаях в отчетах не указывалось, были ли товары получены в хорошем состоянии и соответствовало ли их качество и количество спецификациям. Результаты проверки по 55 заказам в штаб-квартире УВКБ показали, что администрация не принимала мер для получения от поставщиков, транспортных агентств или грузополучателей информации о ходе исполнения заказов на поставку. Кроме того, проверка показала, что в ряде случаев копии оплаченных счетов-фактур не хранились в соответствующих досье. Поскольку УВКБ производит окончательный расчет за товары на основе погрузочных документов, упаковочных листов и свидетельств об осмотре, Комиссия считает, что нынешняя система может не позволять иметь достоверную информацию о том, были ли фактически получены товары в местах назначения, в то время как расчеты с поставщиками уже произведены. Администрация пояснила, что представление отчетов о получении часто задерживается вследствие трудностей с таможенной очисткой грузов, как это имеет место в Эфиопии. Вместе с тем УВКБ полностью сознает наличие этой проблемы и пересматривает соответствующие процедуры.

105. В своем докладе за 1992 год Комиссия рекомендовала указать полевым отделениям на необходимость соблюдения требований в отношении отчетности и установить для них конкретные сроки ее представления, поскольку оперативное представление надлежащим образом составленных отчетов о получении необходимо для осуществления контроля за своевременным получением заказанных товаров. Комиссия подтверждает эту рекомендацию ввиду того, что в данной области не был достигнут достаточный прогресс. Следует также

оперативно принимать последующие меры для получения задерживаемых отчетов, их анализа по получении и направления требований о выплате страхового возмещения в тех случаях, когда товары были недопоставлены или повреждены.

Последующий контроль со стороны полевых отделений

106. Комиссия отметила, что в 1994 и 1995 годах штаб-квартира УВКБ разместила 184 заказа на поставку предметов первой необходимости, включая одеяла и простыни из искусственного материала для распределения отделением в Дар-эс-Саламе, однако в этом отделении не имелось надлежащей системы для учета данных, касающихся количества заказанных товаров, запланированных сроков поставки, фактического количества полученных товаров, дат получения и недопоставок. В отсутствие такой подробной информации фактическое количество полученных товаров для различных пунктов назначения не могло быть сопоставлено с количеством, подлежащим поставке по каждому заказу.

107. Результаты проведенной Комиссией выборочной проверки досье по 37 заказам на поставку в отделении в Дар-эс-Саламе показали, что документация по трем заказам на поставку была неполной. Кроме того, в 11 случаях перевозчиком/агентом были недопоставлены товары на сумму 23 000 долл. США, однако документов, подтверждающих, что руководство отделения приняло меры в связи с этими случаями недопоставки, не имелось. Комиссия также отметила, что в девяти случаях товары были доставлены в пункт назначения с задержками продолжительностью вплоть до 12 месяцев в связи с несвоевременной выдачей перевозчикам распоряжений в отношении доставки товаров, а в шести случаях отделение в Дар-эс-Саламе было оштрафовано в общей сложности на 50 000 долл. США за несвоевременную приемку доставленных в порт грузов.

108. Руководство отделения объяснило эти задержки чрезвычайным положением в стране, нехваткой квалифицированного персонала, отсутствием погрузочных документов, задержками с определением окончательных пунктов назначения грузов и затянутыми процедурами таможенной очистки. Впоследствии руководство укрепило осуществляемый УВКБ контроль за счет более широкого использования системы непрерывного слежения за местонахождением товаров. Вместе с тем Комиссия рекомендует надлежащим образом фиксировать все соответствующие данные по каждому заказу на поставку, с тем чтобы полевые отделения имели возможность осуществлять контроль за получением товаров по заказам на поставку, размещенным штаб-квартирой УВКБ.

Незапланированные закупки

109. В своем докладе за 1994 год Комиссия указала на необходимость совершенствовать планирование закупочной деятельности. Впоследствии администрация информировала Комиссию о том, что по 52 из 117 стран были получены годовые планы закупочной деятельности (см. пункт 21 приложения).

110. Комиссия отметила, что с декабря 1992 года в Региональном отделении связи в Аддис-Абебе в рамках нераспределенных запасов на складе хранятся 1 033 кухонных набора, 3 717 керосиновых плиток и 41 ящик с полностью разобранными швейными машинами. Это указывает на то, что закупки осуществлялись без учета потребностей.

111. Комиссия также отметила, что полевое отделение в Руанде не подготовило свой годовой план закупочной деятельности, как это предусматривалось, вследствие чего оно лишилось возможности пользоваться централизованными услугами по закупкам, осуществляемым по конкурентоспособным ценам. Просьбы прислать свои предложения, направленные этим отделением поставщикам, не содержали надлежащей подробной информации, включая данные о технических условиях, времени реализации заказа, способе транспортировки и месте назначения. Вследствие этого цены, предложенные различными поставщиками, невозможно было проанализировать на сопоставительной основе. Администрация информировала Комиссию о том, что впоследствии она создала надлежащую систему, как это было рекомендовано Комиссией.

112. Комиссия вновь указывает на необходимость того, чтобы все полевые отделения УВКБ составляли подробные планы закупочной деятельности в целях обеспечения экономичности и эффективности закупок. УВКБ следует также рассмотреть вопрос о передаче хранящихся в Аддис-Абебе излишних запасов другим полевым отделениям, где они требуются.

Закупки, осуществляемые партнерами-исполнителями

113. Комиссия отметила, что Отделение связи в Скопье, бывшая югославская Республика Македония, заключила с одним из партнеров-исполнителей соглашение о закупке одежды и обуви для беженцев на основе конкурентных торгов. Вместе с тем Комиссия не обнаружила документальных подтверждений того, что до произведения окончательных расчетов руководство этого отделения удостоверилось в том, что партнер-исполнитель выполнил условия подпроектных соглашений.

114. Проведенная Комиссией тщательная выборочная проверка архивной документации по закупкам одного из партнеров-исполнителей в Баку показала, что это учреждение не подготовило планов закупочной деятельности на основе мероприятий, включенных в утвержденный бюджет. Это учреждение также закупало требующееся для осуществления проектов оборудование, такое, как электрические насосы, не используя процедуры конкурентных торгов. Кроме того, отчетность этого учреждения была неполной и не содержала важных документов, таких, как счета-фактуры, свидетельства о приемке и соглашения о закупках.

115. Комиссия отметила, что в Хорватии цена школьных принадлежностей, закупленных одним из партнеров-исполнителей в 1993 и 1994 годах, оказалась выше цен, по которым полевое отделение осуществило аналогичные закупки в 1995 году. Точно так же это полевое отделение смогло закупить мелкие партии семян по значительно более низким ценам, чем те, которые были указаны в смете одним из учреждений-исполнителей.

116. В отделении в Дар-эс-Саламе для проекта в области водоснабжения, осуществляемого одним из партнеров-исполнителей, были закуплены моноблочные насосы стоимостью около 240 000 долл. США, которые не отвечали техническим условиям и были непригодны для использования. Это было обнаружено отделением в Дар-эс-Саламе после смены этого партнера-исполнителя другим учреждением. Администрация сообщила Комиссии, что установленные процедуры не были соблюдены партнером-исполнителем по причине нехватки времени и что впоследствии новое учреждение-исполнитель обеспечило ремонт этих насосов.

117. Комиссия рекомендует поручить полевым отделениям УВКБ проанализировать установленные партнерами-исполнителями процедуры осуществления закупок и обеспечить, чтобы они использовали транспарентный метод проведения конкурентных торгов.

Закупка "Лайсола"

118. По заявке Канцелярии Главы миссии в Белграде штаб-квартира УВКБ в июле 1993 года разместила заказ на поставку 1,02 млн. литров промышленного дезинфицирующего средства "Лайсол" стоимостью 1,51 млн. долл. США для использования в бывшей Югославии. Поставка по заказу была завершена в октябре 1993 года. Тем временем штаб-квартира УВКБ на основе еще одной заявки, полученной от Канцелярии Главы миссии в сентябре 1993 года, разместила еще один заказ на поставку 0,6 млн. литров "Лайсола" в литровых бутылках для распределения в целях бытового использования. Комиссия отметила, что, несмотря на тот факт, что поставки по ранее размещенному заказу не были завершены, до размещения заказа на вторую партию не была проведена оценка наличных запасов, уже поступивших по первому заказу. Более того, хотя Канцелярия Главы миссии ожидала получить гораздо менее концентрированный раствор "Лайсола", чем его промышленный вариант, в заявке это конкретно оговорено не было, в результате чего было повторно закуплено промышленное дезинфицирующее средство.

119. Комиссия отметила, что по прибытии груза "Лайсола" по второму заказу в порт назначения местные органы управления отказались дать разрешение на его таможенную очистку. Они также отказали в разрешении на продолжение отпуска ввезенного по первому заказу "Лайсола" со склада для распределения сверх 100 метрических тонн, которые к тому времени уже были распределены. Комиссия отметила, что этот отказ последовал после того, как в местной прессе были опубликованы критические статьи, в которых говорилось, что "Лайсол" опасен для здоровья людей.

120. Администрация заявила, что государственные органы ранее настоятельно подчеркивали необходимость поставки дезинфицирующих средств для беженцев. Кроме того, по независящим от УВКБ причинам государственные органы запретили импорт "Лайсола" ретроактивно, несмотря на то, что он является стандартным дезинфицирующим средством, используемым в рамках связанных с беженцами операций во всем мире. Комиссия отметила, что администрация впоследствии приняла решение перераспределить 0,36 млн. литров "Лайсола" для операций УВКБ, осуществляющихся в других районах, и вернуло остальные 1,1 млн. литров одному из поставщиков по номинальной цене около 0,2 долл. США за литр, в то время как средняя закупочная цена составляла 1,45 долл. США за литр. По оценкам администрации, общий объем финансовых потерь, понесенных в связи с этой закупочной операцией, составил 3,04 млн. долл. США. Хотя администрация сочла, что эти убытки явились результатом решений государственных органов и не зависели от УВКБ, Комиссия считает, что значительную часть убытков можно было предотвратить.

121. Комиссия рекомендует УВКБ усовершенствовать его процедуры оценки потребностей и до закупки товаров крупными партиями осуществлять более детальное планирование и анализ в консультации со всеми учреждениями-пользователями.

Управление людскими ресурсами

Подготовка кадров

122. Комиссия с удовлетворением отметила, что в 1995 году УВКБ осуществило 298 учебных программ, в то время как в 1994 году число таких программ составило лишь 167. Вместе с тем проведенный Комиссией обзор тем учебных программ, осуществлявшихся в течение года, указал на наличие возможности увеличения числа программ, тесно связанных с оперативными потребностями УВКБ. Администрация предлагает выполнить рекомендацию Комиссии путем осуществления программ подготовки административных сотрудников и сотрудников по финансовым вопросам и учебных программ по вопросам управления ресурсами, как только для этого появятся необходимые средства.

Подготовка персонала учреждений-исполнителей

123. Комиссия с удовлетворением отметила, что из примерно 5700 человек, охваченных в рамках учебных программ УВКБ в 1995 году, примерно 1260 человек (22 процента) являлись сотрудниками государственных учреждений, а примерно 500 человек (8 процентов) работали в неправительственных организациях. Вместе с тем Комиссия отметила, что из этих участников лишь три прошли подготовку по вопросам административного управления и финансов и лишь шесть – по вопросам о закупочной деятельности и материально-технического снабжения.

124. УВКБ не заключает с учреждениями-спонсорами каких-либо предварительных договоренностей в отношении того, что направляемые для прохождения подготовки сотрудники будут в течение разумного периода времени продолжать работать в областях, соответствующих специализации их подготовки. Администрация считает, что заключать такие договоренности было бы сложно ввиду незапланированных и иногда частых кадровых перестановок, осуществляемых партнерами-исполнителями из числа неправительственных и правительственных организаций. Однако Комиссия считает, что заключение таких договоренностей повысило бы эффективность учебной деятельности УВКБ.

125. Ежегодное расписание учебных мероприятий составляется на основе потребностей в подготовке кадров, определяемых полевыми отделениями. Вместе с тем в полученных от полевых отделений формах для планирования учебных мероприятий не содержится подробной информации об уже пройденной сотрудниками подготовке. Администрация планирует, что после внедрения в 1996-1997 годах системы управления развитием карьеры на полевые отделения будет возложена обязанность за обеспечение того, чтобы всем сотрудникам было известно о предъявляемых к ним профессиональных требованиях и о любых пробелах в подготовке, которые должны быть восполнены.

126. Комиссия рекомендует укрепить учебные мероприятия путем организации дополнительных программ по вопросам административного управления и финансов, закупочной деятельности и другим важным с функциональной точки зрения вопросам. Комиссия также рекомендует разработать надлежащие процедуры для стимулирования учреждений-спонсоров к использованию их прошедшего подготовку персонала в течение надлежащего периода времени на участках, соответствующих направлениям пройденной им подготовки. Кроме того, полевым отделениям следует вменить в обязанность представлять в контексте форм для планирования учебных мероприятий подробную информацию об уже пройденной сотрудниками подготовке, с тем чтобы облегчить подготовку ежегодных расписаний учебных мероприятий.

Внедрение Комплексной системы управленческой информации (ИМИС)

127. В УВКБ процесс компьютеризации протекал на основе комплексного внедрения как стандартных средств программного обеспечения, так и программных средств, разработанных для внутреннего использования. Администрация сообщила, что средства программного обеспечения разрабатывались с учетом потребностей пользователей, что, фактически, являлось организационной стратегией. Вместе с тем Комиссия отметила, что до 1995 года какого-либо документально оформленного подхода в отношении подключения к ИМИС или полного перехода на ее использование с течением времени разработано не было. Вследствие этого УВКБ было не в состоянии обеспечить, чтобы разработанная в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций ИМИС отвечала его

специфическим потребностям. Начиная с 1989 года УВКБ израсходовало около 6,3 млн. долл. США на разработку своей собственной системы для осуществления контроля за проектами, финансового и кадрового управления и составления бюджетов, которая, как было сочтено, отвечала его потребностям. Администрация пояснила, что возможность подключения к ИМИС отсутствовала ввиду того, что в то время не имелось информации о составляющих и структуре ИМИС. Администрация также заявила, что впоследствии она провела анализ неудовлетворенных потребностей, связанных со средствами программного обеспечения для управления кадрами, и необходимые программные средства были определены и установлены.

128. В своем докладе за 1992 год Комиссия рекомендовала УВКБ продолжить разработку его плана и стратегии в отношении компьютеризации системы финансового и кадрового управления на более всеобъемлющей и комплексной основе и в тесной координации и консультации с Комитетом Организации Объединенных Наций по ИМИС, с тем чтобы воспользоваться накопленным им опытом. В ноябре 1992 года УВКБ подготовило план работы, представляющий собой 20-месячный график поэтапного внедрения ИМИС. В октябре 1993 года было принято решение нанять консультанта для определения потребностей УВКБ, связанных с финансовым модулем. Однако прежде чем консультанта удалось нанять, осуществление проекта было временно прекращено в апреле 1994 года и работавшему в его рамках персоналу было поручено заняться совершенствованием систем, разработанных УВКБ собственными силами.

129. В ноябре 1995 года по просьбе Генерального секретаря Организации Объединенных Наций УВКБ согласилось возобновить работу, связанную с подключением к ИМИС, однако впоследствии приняло решение подождать результатов проекта DELPHI, информацию о которых предполагалось получить в мае 1996 года. УВКБ также определило расходы, связанные с адаптацией, оценив их на уровне 2,14 млн. долл. США, однако считает, что расходы по адаптации других модулей не могут быть определены до их детального изучения и завершения анализа неудовлетворенных потребностей.

130. В ответ на запрос Комиссии администрация заявила, что ИМИС не проектировалась для целей осуществления базирующимися на местах организациями контроля за проектами и не содержит отдельных необходимых модулей, которые позволили бы УВКБ целиком переключиться на эту систему. Кроме того, затратив свыше 6 млн. долл. США, УВКБ разработало свои собственные компьютерные системы, которые в полной мере удовлетворяют его функциональные потребности в области людских ресурсов, финансов и контроля за проектами и разработку которых нельзя было откладывать до внедрения ИМИС. Администрация информировала Комиссию о том, что на основе результатов проекта DELPHI к августу 1996 года будет подготовлена всеобъемлющая новая стратегия в области информационной технологии, в контексте которой, однако, вопрос о функциональности ИМИС по вышеизложенным причинам рассматриваться не будет.

Администрация также заявила, что по причине задержек с разработкой финансового модуля ИМИС и в отсутствие полных гарантий того, что финансовый компонент ИМИС будет отвечать основным потребностям УВКБ, любые усилия по адаптации варианта 1 ИМИС могли бы привести лишь к частичному внедрению ИМИС, и поэтому такие попытки не предпринимались.

131. Комиссия рекомендует УВКБ ускорить подготовку стратегий в области информационных систем для разработки и модернизации собственных информационных систем, отвечающих целям деятельности УВКБ. В рамках этой стратегии следует, среди прочего, рассмотреть вопрос об углубленной оценке нынешних систем, потребностей в средствах программного и технического обеспечения и об адаптации ИМИС для удовлетворения особых потребностей УВКБ и отразить связанные с внедрением систем приоритеты.

Случаи подлога и предполагаемого подлога

132. Как того требуют Финансовые положения и правила Организации Объединенных Наций, администрация УВКБ сообщила о восьми случаях подлога и предполагаемого подлога, имевших место в течение года. Подробная информация о случаях, связанных с суммами свыше 10 000 долл. США, приводится в нижеследующих пунктах.

Вооруженное ограбление

133. В одном случае в Объединенной Республике Танзании вооруженные грабители похитили из сейфа одного из партнеров-исполнителей 109 475 долл. США и 7 404 720 танзанийских шиллингов (13 488 долл. США). Эти деньги являлись частью суммы, выплаченной УВКБ. Поскольку проект в основном был завершен без привлечения дополнительных средств, администрация УВКБ указала, что для восполнения утраченной суммы ассигнования производиться не будут.

Получение подарков сотрудниками

134. В еще одном случае администратор/сотрудник по программе в Ташкенте в августе 1995 года добровольно сознался в том, что сотрудники УВКБ, включая его самого, получили 90 000 долл. США в качестве "подарка, сделанного по инициативе дарителей" в связи с закупкой кровельных листов. Как сообщалось, из этой суммы было возвращено 80 000 долл. США. Администрация уволила в дисциплинарном порядке соответствующего международного сотрудника, а два местных сотрудника уволились по собственному желанию.

Выражение признательности

135. Комиссия хотела бы выразить свою признательность Верховному комиссару, ее сотрудникам и всему персоналу за содействие и помощь, оказанные ревизорам.

Осеи Туту ПРЕМПЕ
Генеральный ревизор Ганы

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

Виджай Кришна ШУНГЛУ
Контролер и Генеральный ревизор Индии

31 июля 1996 года

ПРИЛОЖЕНИЕ

Осуществление мер по выполнению рекомендаций Комиссии ревизоров,
содержащихся в ее докладе за период, закончившийся
31 декабря 1994 года а/

I. РЕКОМЕНДАЦИЯ 9а

1. В ближайшее время в штаб-квартире УВКБ следует создать надлежащую систему сбора, регистрации и анализа информации, касающейся выполнения программ. Ее следует использовать для осуществления на более регулярной и периодической основе контроля за реализацией программ и проектов отделениями на местах и учреждениями-исполнителями.

Меры, принятые администрацией

2. В настоящее время установлены новые средства программного обеспечения, которые позволяют сотрудникам штаб-квартиры со своих рабочих мест систематически напоминать полевым отделениям о непредставленной отчетности и указывать им на случаи представления неполной отчетности или ошибки в ней.

Замечания Комиссии

3. Проведенная Комиссией проверка показала, что в нескольких досье отсутствовали отчеты об осуществлении контроля за проектами либо в печатной форме, либо на компьютерных дискетах. Комиссия отметила, что были установлены новые программные средства для наблюдения за осуществлением и завершением проектов. Когда эти программные средства будут использоваться в полном объеме, они должны помочь штаб-квартире УВКБ следить за регулярным получением отчетов о контроле.

II. РЕКОМЕНДАЦИЯ 9б

4. Следует повысить уровень планирования программ в целях обеспечения своевременного направления инструктивных писем и разработки в отношении всех программ и проектов подробных рабочих планов. Следует также обеспечить, чтобы с партнерами-исполнителями подписывались четко сформулированные соглашения о проектах и подпроектах до начала осуществления проектов.

а/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятидесятая сессия,
Дополнение № 5Е (A/50/5/Add.5), раздел I, пункт 9.

Меры, принятые администрацией

5. В настоящее время сколько-нибудь существенных проблем со своевременным направлением инструктивных писем не возникает. Подготовка рабочих планов также более не является проблемой, поскольку УВКБ изменило инструкции для обеспечения того, чтобы эти планы разрабатывались лишь в тех случаях, когда они имеют целенаправленный характер и смысл.

6. Каких-либо существенных изменений в формулировки соглашений о подпроектах внесено не было. Вместо этого в настоящее время издается руководство для партнеров-исполнителей, в котором содержатся конкретные инструкции относительно смысла и толкования положений этих соглашений.

Замечания Комиссии

7. Результаты проведенной Комиссией выборочной проверки показали, что инструктивные письма направляются, как правило, своевременно. Вместе с тем Комиссия отметила, что подписание соглашений о подпроектах с партнерами-исполнителями по-прежнему иногда затягивается, о чем упоминалось в настоящем докладе. В настоящем докладе также отражено мнение Комиссии по вопросу о пересмотренной политике УВКБ в отношении подготовки рабочих планов.

III. РЕКОМЕНДАЦИЯ 9с

8. УВКБ следует на более избирательной основе подходить к отбору партнеров-исполнителей и обеспечивать, чтобы их число было оптимальным. В целях обеспечения экономии в том, что касается накладных расходов, следует избегать практики задействования большого числа учреждений-исполнителей и дублирования их функций.

Меры, принятые администрацией

9. На момент начала той или иной операции круг потенциальных партнеров-исполнителей редко бывает широким, и УВКБ часто вынуждено работать с учреждениями, которые недостаточно подготовлены к тому, чтобы брать на себя выполнение необходимых функций. Вместе с тем УВКБ вновь обратило внимание всех полевых отделений на замечания ревизоров и просило их систематически пересматривать механизмы осуществления деятельности для обеспечения того, чтобы используемые механизмы были наиболее подходящими из всех возможных. УВКБ также проводит оценку механизмов осуществления деятельности в рамках плана проведения оценок на 1996 год для дополнительного изучения причин, обуславливающих более высокую эффективность отдельных механизмов партнерства.

Замечания Комиссии

10. Комиссия высоко оценивает меры, принятые администрацией в этой области, и проанализирует достигнутый прогресс в ходе своих будущих ревизий.

IV. РЕКОМЕНДАЦИЯ 9d

11. УВКБ следует обеспечить, чтобы все учреждения-исполнители представляли проверенные счета, подтвержденные аудиторскими сертификатами независимых аудиторских органов.

Меры, принятые администрацией

12. УВКБ считает, что обеспечить это чрезвычайно трудно, однако оно особо обратило внимание всех полевых отделений на эту рекомендацию. Политика и практика УВКБ активно обсуждается в рамках Ревизионного комитета.

Замечания Комиссии

13. Комиссия отметила, что большинство партнеров-исполнителей не представляют годовые проверенные счета, подтвержденные аудиторскими сертификатами независимых аудиторских органов. Поэтому Комиссия повторила свое мнение по этому вопросу в настоящем докладе.

V. РЕКОМЕНДАЦИЯ 9e

14. УВКБ следует обеспечить, чтобы партнеры-исполнители вели отдельные счета по фондам УВКБ. УВКБ следует также разработать надлежащую процедуру контроля в целях обеспечения соблюдения установленного им порядка.

Меры, принятые администрацией

15. УВКБ включило это требование в пересмотренные инструкции, направленные полевым отделениям, и продолжает, насколько это позволяют имеющиеся ресурсы, осуществлять контроль за положением в этой области.

Замечания Комиссии

16. Результаты проведенной Комиссией в 1995 году ревизии в полевых отделениях показали, что в ряде случаев партнеры-исполнители не вели отдельные счета по фондам УВКБ. Комиссия была информирована о том, что в отдельных случаях местные правила

запрещают партнерам-исполнителям иметь более одного долларового счета. Администрации следует продолжать осуществлять контроль за соблюдением инструкций и разрешать отступать от них лишь в тех случаях, когда они противоречат местным правилам.

VI. РЕКОМЕНДАЦИЯ 9f

17. УВКБ следует проанализировать и укрепить процедуру получения от всех учреждений-исполнителей периодических отчетов о контроле за осуществлением проектов/подпроектов. УВКБ следует также обеспечить, чтобы руководители программ принимали своевременные меры по изучению таких отчетов и устранению недостатков.

Меры, принятые администрацией

18. Для целей осуществления контроля и принятия последующих мер в штаб-квартире и доведения до сведения полевых отделений информации о недостатках и нарушениях были разработаны новые программное обеспечение и процедуры. В контексте новых процедур также конкретно оговариваются обязанности полевых отделений, однако за их соблюдением необходимо осуществлять постоянный контроль.

Замечания Комиссии

19. Комиссия подтверждает свое мнение в отношении необходимости более пристального контроля за представлением отчетов о контроле за осуществлением проектов.

VII. РЕКОМЕНДАЦИЯ 9g

20. В ежегодные планы закупок следует включать широкий ассортимент обычно используемых товаров. К подготовке таких планов следует привлекать все основные отделения-пользователи.

Меры, принятые администрацией

21. УВКБ сообщило, что отклик полевых отделений был гораздо более широким, чем в любой из предшествующих годов. Планы закупок были получены из 52 стран. В этих планах, в рамках которых охвачены практически все крупные программы УВКБ, содержится подробная информация об основных потребностях в продовольственных и непродовольственных товарах на 1996 год. Эта информация будет использована, в частности, для определения стратегии УВКБ в отношении будущих рамочных соглашений. Накопленный благодаря этому опыт будет учтен для повышения качества информации, запрошенной у полевых отделений в рамках мероприятий по программированию в 1996 году.

Замечания Комиссии

22. Комиссия высоко оценивает прогресс, достигнутый в подготовке годовых планов закупок в 1995 году, и рекомендует администрации в будущем обеспечивать получение требующейся информации от большего числа полевых отделений.

VIII. РЕКОМЕНДАЦИЯ 9h

23. Следует укрепить механизмы обзора рынков, используемые для сбора данных о надежных источниках поставок, динамике цен и сроках, в которые может осуществляться поставка материалов. Эти данные должны доводиться до сведения составляющих заявки сотрудников, с тем чтобы они могли более эффективно осуществлять планирование закупок.

Меры, принятые администрацией

24. В настоящее время действует пересмотренная система организации закупок, в рамках которой используются последние данные о ценах, а в перечне наиболее часто закупаемых товаров в настоящее время указываются возможные сроки поставки. Исследования и обзоры проводятся на постоянной основе.

Замечания Комиссии

25. У Комиссии не имеется дополнительных замечаний.

IX. РЕКОМЕНДАЦИЯ 9i

26. В просьбы о представлении оферт следует включать соответствующие положения с указанием предположительного объема закупок, с тем чтобы обеспечить получение более конкурентоспособных предложений. Отделениям на местах следует предоставить полномочия осуществлять операции на основе рамочных соглашений при условии соблюдения количественных и бюджетных ограничений.

Меры, принятые администрацией

27. В просьбы о представлении предложений включаются данные о предположительном объеме закупок, определяемом на основе годового плана закупок и данных за предшествующий год. Региональные сотрудники, отвечающие за закупочную деятельность, могут использовать рамочные соглашения, заключенные штаб-квартирой.

Замечания Комиссии

28. У Комиссии не имеется дополнительных замечаний.

х. РЕКОМЕНДАЦИЯ 9j

29. Следует обеспечивать максимально широкое распространение информации путем проведения рекламных кампаний до окончательной разработки рамочных соглашений, с тем чтобы при закупке товаров крупными партиями можно было обеспечить поступление конкурентных предложений от широкого круга поставщиков, действующих в различных географических районах мира.

Меры, принятые администрацией

30. Путем использования процедуры объявления открытых международных торгов в связи со всеми новыми долгосрочными соглашениями УВКБ расширило круг своих поставщиков, что привело к расширению конкурентной борьбы за право осуществлять поставки для УВКБ.

Замечания Комиссии

31. Комиссия отметила, что в 1995 году на вышеуказанной основе была завершена подготовка трех рамочных соглашений.

хi. РЕКОМЕНДАЦИЯ 9k

32. Следует разработать прозрачные процедуры регулярной оценки деятельности продавцов и определения их рейтинга. Следует также периодически обновлять списки продавцов.

Меры, принятые администрацией

33. Критерии для определения рейтинга продавцов по-прежнему изучаются. УВКБ обратилось к ряду занимающихся аналогичной деятельностью учреждений с просьбой поделиться их опытом в этой области и в настоящее время ожидает получения от них подробной информации. Вместе с тем большинство учреждений, судя по всему, находится в том же положении, что и УВКБ.

34. Пока же осуществляющим закупки сотрудникам рекомендуется представлять их замечания в отношении конкретных продавцов своему руководству. После проверки на предмет соответствия действительности и удостоверения в беспристрастном характере этих

замечаний они будут отражаться в досье по продавцам. В скором времени в используемые в рамках закупочной системы списки для отбора продавцов будут внесены изменения для того, чтобы осуществляющие закупки сотрудники имели возможность ознакомиться со всеми замечаниями в отношении конкретных продавцов.

35. В настоящее время внедряются процедуры утверждения списка участников торгов.

Замечания Комиссии

36. Комиссия рекомендует установить конкретные сроки для внедрения надлежащей транспарентной системы определения рейтинга продавцов.

XII. РЕКОМЕНДАЦИЯ 91

37. Следует предпринять усилия в целях скорейшего внедрения новой системы управления активами, а до этого в рамках существующей системы следует создать надлежащие механизмы для установления состояния и местонахождения имущества и учета всего приобретенного имущества. УВКБ следует обеспечить, чтобы все отделения на местах/партнеры-исполнители вели надлежащий учет имущества и периодически проводили его инвентаризацию.

Меры, принятые администрацией

38. В настоящее время во всех странах, за исключением 10, внедрена новая система управления активами МИНДЕР, и, согласно оценкам УВКБ, она обеспечивает в целом 80-90-процентный охват. В инвентарных ведомостях фигурируют 20 000 единиц имущества сметной стоимостью 140 млн. долл. США.

Замечания Комиссии

39. Комиссия отметила прогресс в деле внедрения этой системы.

XIII. РЕКОМЕНДАЦИЯ 9m

40. Следует усовершенствовать систему ведения инвентарных ведомостей, путевых листов и ежемесячных контрольных реестров по транспортным средствам путем отдачи четких указаний отделениям на местах и партнерам-исполнителям. Для обеспечения экономии следует регулярно анализировать сведения, касающиеся потребления топлива и расходов по ремонту и техническому обслуживанию.

Меры, принятые администрацией

41. В июне 1995 года всем полевым отделениям были направлены инструкции, в которых цитировалась эта рекомендация ревизоров. УВКБ ожидает общего улучшения положения, однако будет продолжать осуществлять контроль за практикой в контексте обычных процедур проверки месячных счетов и контрольных функций координаторов.

Замечания Комиссии

42. Комиссия высоко оценивает меры, принятые администрацией.

XIV. РЕКОМЕНДАЦИЯ 9n

43. Для достижения намеченной цели следует увеличить количество учебных программ и число участников. Следует пересматривать содержание курсов, с тем чтобы охватить темы, тесно связанные с должностными функциями. Значительную долю ассигнований на учебные цели следует выделять на профессиональную подготовку сотрудников основных партнеров-исполнителей.

Меры, принятые администрацией

44. В марте 1994 года УВКБ завершило курс подготовки преподавателей по вопросам управления программами для сотрудников УВКБ в соседних с Эфиопией странах. Эти сотрудники должны провести два учебных практикума для партнеров-исполнителей: один учебный практикум, посвященный специфике деятельности УВКБ, и один – общим вопросам. В 1996 году эта программа будет осуществлена в других районах.

45. Кроме того, важным инструментом для направления деятельности партнеров-исполнителей будет служить подготовленное для них руководство.

Замечания Комиссии

46. Дальнейшие замечания Комиссии были отражены в настоящем докладе.

XV. РЕКОМЕНДАЦИЯ 9o

47. Ретроактивное назначение консультантов следует производить только в исключительных обстоятельствах. Работу консультантов следует оценивать в конце каждого контрактного периода путем сопоставления полученных и заранее оговоренных результатов.

Меры, принятые администрацией

48. Для обеспечения более жесткого регламентирования порядка назначения консультантов Департамент по управлению людскими ресурсами УВКБ издал в декабре 1995 года инструкции, регулирующие их назначение.

Замечания Комиссии

49. Комиссия приняла к сведению меры, принятые администрацией. У Комиссии нет дополнительных замечаний.

XVI. РЕКОМЕНДАЦИЯ 9p

50. Сотрудникам и консультантам следует предоставлять, как правило, лишь один аванс в связи с поездками. Разрешение на выдачу последующих авансов следует давать только после представления отчетов за предыдущие.

Меры, принятые администрацией

51. УВКБ указало, что проблемы в этой области часто обусловлены задержками с обработкой требований о возмещении расходов на поездки в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве. В настоящее время три сотрудника УВКБ работают в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве, оказывая помощь в обработке накопившихся требований, по завершении которой положение с авансами может быть нормализовано.

Замечания Комиссии

52. В то время как большое число требований о возмещении расходов на поездки остаются неудовлетворенными вследствие задержек с их обработкой, Комиссия в ходе проведенной в 1995 году промежуточной ревизии отметила несколько случаев непредставления требований о возмещении расходов на поездки совершившими их сотрудниками. Администрации следует продолжать держать этот вопрос под контролем.

XVII. РЕКОМЕНДАЦИЯ 9q

53. Следует разработать надлежащую процедуру отчетности, определения цены и периодической инвентаризации информационных материалов, продаваемых через соответствующие магазины.

Меры, принятые администрацией

54. Программные средства для ведения отчетной документации были вновь обновлены, и была проведена дополнительная учебная подготовка персонала. Инвентаризация наличных запасов в настоящее время проводится раз в полгода.

55. Письменные инструкции в отношении установления цен на поступающие в открытую продажу информационные материалы еще не были подготовлены. Этот процесс тесно связан с установлением фактических размеров издержек, связанных с продажей. УВКБ указало, что после надлежащего определения этих издержек оно будет иметь более широкие возможности для формулирования новой политики в отношении цен.

Замечания Комиссии

56. Комиссия рассмотрит достигнутый администрацией прогресс в ходе своих будущих ревизий.

XVIII. РЕКОМЕНДАЦИЯ 9г

57. В штаб-квартире УВКБ следует создать комитет по инвестициям для консультирования по вопросам долгосрочных инвестиций.

Меры, принятые администрацией

58. УВКБ может производить краткосрочные инвестиции в соответствии с финансовым правилом 9.1, и исключения из этого правила не предусматриваются. УВКБ также не планирует в обозримом будущем производить какие-либо долгосрочные инвестиции, которые служили бы основанием для создания комитета по инвестициям. Вместе с тем в настоящее время УВКБ совершенствует свою инвестиционную политику и процедуры в целях расширения базы для принятия важных решений.

Замечания Комиссии

59. Комиссия приняла к сведению эту позицию.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ РЕВИЗОРОВ

Мы проверили нижеследующие прилагаемые к настоящему докладу финансовые ведомости за номерами I-III, обозначенные должным образом, а также таблицы за номерами 1-10, добавление и пояснительные примечания по фондам добровольных взносов, находящимся в ведении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, за финансовый период, закончившийся 31 декабря 1995 года, в соответствии с общими нормами ревизии Группы внешних ревизоров Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений и Международного агентства по атомной энергии. Наша проверка включала общий обзор процедур отчетности и такую проверку бухгалтерских записей и другой подтверждающей документации, которую мы сочли необходимой в данных обстоятельствах.

Мы пришли к заключению, что финансовые ведомости правильно отражают финансовое положение организации по состоянию на 31 декабря 1995 года и результаты ее операций в течение закончившегося к указанному моменту финансового периода, что они были подготовлены в соответствии с изложенными принципами бухгалтерского учета, которые применялись на той же основе, что и в предыдущий финансовый период, и что операции осуществлялись согласно Финансовым положениям и соответствующим указаниям директивных органов.

В соответствии с нашей обычной практикой мы подготовили подробный доклад о проведенной нами ревизии финансовых ведомостей фондов добровольных взносов, находящихся в ведении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, как это предусмотрено в Финансовых положениях.

Осеи Туту ПРЕМПЕ
Генеральный ревизор Ганы

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

Виджай Кришна ШУНГЛУ
Контролер и Генеральный ревизор Индии

31 июля 1996 года