



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.  
GENERAL

A/AC.96/901/Add.1  
2 September 1998

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ ПРОГРАММЫ  
ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

Сорок девятая 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 1997 ГОДА

Добавление 1 - Меры, принятые или предложенные в ответ  
на рекомендации, содержащиеся в докладе Комиссии ревизоров  
Генеральной Ассамблее по отчетности фондов добровольных  
взносов, находящихся в ведении Верховного комиссара  
Организации Объединенных Наций по делам беженцев,  
за год, закончившийся 31 декабря 1997 года

## I. ВВЕДЕНИЕ

1. В соответствии с пунктом 10 резолюции 47/211 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1992 года был подготовлен следующий доклад о мерах, которые были приняты или должны быть приняты УВКБ в ответ на рекомендации Комиссии ревизоров, содержащиеся в пункте 11 ее доклада (A/AC.96/901). Если не указано иное, то все ссылки в тексте относятся к этому документу.

### Управление финансовыми средствами

#### II. РЕКОМЕНДАЦИЯ 11 а)

2. Рассмотреть нынешнюю методику учета поступлений, с тем чтобы политика и практика бухгалтерского учета в этой области соответствовала стандартам учета системы Организации Объединенных Наций (пункт 16).

#### Меры, принятые администрацией

Одним из основных положений в сфере бухгалтерского учета, изложенных в общих рамках стандартов учета системы Организации Объединенных Наций (СУ ООН), является использование при бухгалтерском учете поступлений метода начисления, т.е. учитываются причитающиеся, а не полученные поступления. Соответственно, УВКБ использует метод начисления при учете поступлений и расходов, что обеспечивает надлежащее сопоставление доходов и издержек. Подобная практика соответствует также общепризнанным принципам бухгалтерского учета (ОППУ) и международным стандартам учета (МСУ).

Однако пункт 35 СУ ООН гласит, что добровольные взносы для финансирования конкретных мероприятий должны проводиться по счетам только в момент их фактического получения (учет на основе получения наличных средств). Система проведения по счетам поступлений для специальных программ, которая используется в настоящее время УВКБ, согласуется с его финансовыми правилами, одобренными Исполнительными комитетом Программы Верховного комиссара. Использование методики учета на основе получения наличных средств применительно к специальным программам имело бы для УВКБ следующие последствия:

а) До фактического получения наличных средств УВКБ будет не в состоянии осуществлять какие-либо мероприятия по другим порученным ему видам деятельности, характеризующимся как специальные программы. Это серьезно помешает Верховному комиссару финансировать эти программы и, очевидно, снизит эффективность и действенность операций, поскольку в результате задержки в получении наличных средств может потребоваться неоднократное прекращение и возобновление программных мероприятий. Такой подход означал бы шаг назад с точки зрения действенного и эффективного использования объявленных взносов.

б) Для УВКБ нет разницы в объеме или характере получения взносов на специальные программы и взносов на общие программы, которая оправдывала бы регистрацию поступлений с использованием разных методик. Надлежащая практика бухгалтерского учета требует регистрации поступлений, когда появляется возможность надежного установления их объема и достаточная степень уверенности в их получении. Оба эти критерия обосновывают учет взносов на осуществление специальных программ в момент получения объявления о взносе.

с) Одним из последствий выполнения замечания ревизионной комиссии явились бы различные правила учета поступлений на общие и специальные программы. Наличие двух методик учета поступлений создало бы ненужные сложности в процедурах внутреннего бухгалтерского учета УВКБ. Ввиду вышеизложенного УВКБ запросит у ККАБВ и своего Исполнительного комитета руководящие указания в отношении рекомендации Комиссии ревизоров. По мнению УВКБ, существующая практика, которая согласуется с его финансовыми правилами, соответствует также намерениям доноров. Кроме того, по мнению УВКБ, в ОППУ и МСУ цели взносов и учет поступлений не противопоставляются друг другу.

### III. РЕКОМЕНДАЦИЯ 11 б)

3. Особое внимание следует уделить своевременному обзору и аннулированию обязательств, необходимость в которых отпала (пункт 32).

#### Меры, принятые администрацией

Как упомянуто в ответе УВКБ на такую же рекомендацию, сделанную в отношении 1996 года, ответственность за проверку объемов обязательств и обеспечение аннулирования обязательств, как только в них отпадает необходимость, возложена на недавно созданный Проектный сектор. Проводится постоянный обзор непогашенных обязательств, и суммы, в которых отпадает потребность, немедленно списываются. Прогресс в этом отношении отражается в продолжающемся сокращении суммы, остающейся непогашенной в конце года, и ее доли в общих расходах за тот же год.

Несмотря на эти улучшения, УВКБ в инструкциях по подведению баланса на конец года запросит от своих отделений на местах представить обоснованные доводы в случае их просьб о сохранении непогашенных обязательств. При отсутствии таких обоснованных причин списание будет осуществляться автоматически при подведении баланса на конец года.

### Вопросы управления

#### iv. РЕКОМЕНДАЦИЯ 11 c)

4. Обеспечивать своевременное представление докладов о контроле за осуществлением подпроектов и обеспечивать выделение средств партнерам-исполнителям только тогда, когда в них существует потребность (пункт 43).

#### Меры, принятые администрацией

Сразу же после начала выполнения проекта партнеры-исполнители при запросе очередного платежа, обязаны представлять доклады о контроле за осуществлением подпроектов. По различным причинам партнеры-исполнители часто сталкиваются с трудностями в оперативном представлении этих докладов. Такие проблемы возникают при составлении смет в более чем одной валюте (в тех случаях, когда учреждениям приходится указывать в отчете суммы в местной валюте на месте осуществления проекта и в другой валюте - в своей штаб-квартире) и при задержках в получении итоговых счетов от продавцов. Однако УВКБ признает увеличение количества проблем, связанных с поздним получением финансовых отчетов, что объясняется ростом числа партнеров-исполнителей. В связи с этим для их решения Управление принимает следующие меры:

а) была создана база данных для контроля за некоторыми аспектами деятельности партнеров из числа НПО, в том числе за их способностью представлять аудиторские сертификаты и своевременные финансовые отчеты. Если учреждения не могут выполнять свои контрактные обязательства в этом отношении, УВКБ в дальнейшем не будет подписывать с ними соглашения;

б) УВКБ уже приняло решение с сентября 1998 года не производить очередных платежей учреждениям, которые не выполнили первоначальную просьбу о представлении основной информации, необходимой для создания вышеупомянутой базы данных.

#### v. РЕКОМЕНДАЦИЯ 11 d)

5. Более тщательно контролировать сроки осуществления проектов, особенно срочных проектов (пункт 58).

#### Меры, принятые администрацией

Существует много причин, по которым первоначальные цели проектов не удается иногда достигнуть. Часто средства поступают поздно, в результате чего возникают задержки как с подписанием дополнительных соглашений, так и с их последующим осуществлением. Другие причины часто объясняются трудными условиями работы, в которых осуществляются программы помощи беженцам. Это особенно относится к строительным проектам, когда в результате сочетания таких факторов, как проблемы землевладения, нехватка материалов, неквалифицированная рабочая сила, колебания цен и

неблагоприятные погодные условия, двенадцатимесячный проектный цикл часто оказывается нереально коротким. При постановке целей УВКБ будет и впредь будет стремиться к сбалансированной оценке потребностей получателей помощи и практически достижимых результатов; однако достижение целей не всегда возможно при осуществлении комплексных инициатив в проблематичных областях.

В ряде случаев задержки с осуществлением проектов объясняются внутренними процедурами УВКБ. В отношении их приняты меры и отмечаются существенные улучшения. Значительно сократилось время, необходимое для подготовки и отправки инструктивных писем. В 1997 году в целях облегчения этой процедуры был изменен программный цикл. Теперь решения по бюджету принимаются в начале года, с тем чтобы обеспечить достаточно времени для подготовки документации по осуществлению. В настоящее время отделения на местах могут более гибко пересматривать сметы на местной основе, в результате чего не требуется уведомлять штаб-квартиру о всех вносимых поправках. Кроме того, сокращены процедуры прохождения в штаб-квартире новых пересмотренных инструктивных писем. В будущем, очевидно, не будет возникать трудностей с получением отделениями на местах инструктивных писем к началу каждого года, если только не будут отсутствовать средства или в конце предыдущего года не возникнут обстоятельства, которые могут привести к существенному изменению целей проектов.

#### VI. РЕКОМЕНДАЦИЯ 11 e)

6. Принять оперативные и эффективные меры для обеспечения того, чтобы при разработке программ для женщин собирались и использовались полные дезагрегированные статистические данные в отношении пола и возраста (пункт 64).

#### Меры, принятые администрацией

Разработка любой программы помощи осуществляется исходя из потребностей населения, включая женщин и детей. Например, в лагерях беженцев лица, ответственные за программы, касающиеся питания детей, прививок или репродуктивного здоровья, собирают необходимую информацию, включая статистические данные о женщинах и детях, в целях разработки, контроля и оценки своих программ. Поэтому имеется информация с разбивкой по полу и возрасту о большинстве беженцев, проживающих в развивающихся странах и получающих помощь от или через УВКБ. Статистические данные с разбивкой беженцев по половым и возрастным группам, содержащиеся в докладах УВКБ, все чаще поступают в Исполнительный комитет и включаются в другую документацию (см., например, *Refugees and Others of Concern to UNHCR, 1997 Statistical Overview*, таблицы 7-12). При планировании программ поощряется использование дезагрегированных данных с разбивкой по полу, среди прочего, с помощью Программы подготовки специалистов по вопросам планирования в интересах населения. В дальнейшем использование этих данных будет расширяться за счет механизмов планирования и

осуществления в рамках новой системы управления операциями (СУО). Однако в большинстве более развитых стран, где правительства несут ответственность за регистрацию беженцев и оказание им помощи, дезагрегированные статистические данные о беженцах с разбивкой по полу и возрасту, как правило, недоступны и/или не сообщаются УВКБ.

#### VII. РЕКОМЕНДАЦИЯ 11 f)

7. Предложить всем отделениям на местах представить в ответ на запрос Верховного комиссара данные, которые позволили бы провести всестороннюю оценку требуемой работы и средств, необходимых для осуществления рекомендаций доклада Машел о детях-беженцах (пункт 69).

#### Меры, принятые администрацией

В июне 1998 года всем представителям и руководителям миссий был направлен меморандум с просьбой представить доклад о ходе работы по осуществлению в их странах планов действий на основе исследования Машел. По состоянию на 14 августа 1998 года было получено 57 ответов, в которых содержится информация об объеме решения этих проблем отделениями в ходе выполнения их страновых программ. Были приняты дополнительные меры для увеличения числа ответов.

В докладах о ходе работы многие отделения указали на то, что в связи с нехваткой средств в 1998 году они были вынуждены сократить свои оперативные бюджеты, что привело к уменьшению объема деятельности, связанной с исследованием Машел. В некоторых страновых программах, особенно тех, в которых важное место занимают насущные вопросы защиты детей, несмотря на сокращение ресурсов, удалось сохранить приоритетное внимание к этим проблемам. В Руанде, несмотря на вынужденное сокращение бюджета Отделения на 45%, продолжается широкое осуществление программ помощи беспризорным детям. Аналогичное внимание уделяется этим вопросам также в Бурунди и Демократической Республике Конго.

В обеспечении осуществления планов действий по исследованию Машел при всестороннем партнерстве неправительственных организаций (НПО) особенно полезным оказался взнос правительства Соединенных Штатов в размере 4,23 млн. долл. Эти средства были получены в результате принятия Конгрессом Соединенных Штатов закона, в соответствии с которым он выделил в 1998 году до 5 млн. долл. для поддержки программ, начатых при посредстве УВКБ для помощи детям-беженцам, находящимся в особо уязвимом положении. Кроме того, взносы, поступившие от Дании, Норвегии, Соединенных Штатов и Швеции позволили Управлению разработать дополнительные меры, связанные со стратегией последующих мероприятий УВКБ на основе рекомендаций исследования Машел, включая учреждение четырех постов региональных сотрудников по политике в отношении детей-беженцев, программу подготовки специалистов для осуществления мероприятий по обеспечению прав детей и инициативы в области

образования по вопросам урегулирования конфликтов и миротворчества. Для продолжения этих усилий в 1999 году потребуются аналогичные взносы, что позволит УВКБ выполнить рекомендацию Комиссии ревизоров.

#### VIII. РЕКОМЕНДАЦИЯ 11 г)

8. Разработать комплексную систему контроля и оценки для обеспечения соответствующего решения проблем, изложенных в экологической политике (пункт 75).

##### Меры, принятые администрацией

Прилагаются усилия для обеспечения соответствующего учета экологических проблем в операциях на местах посредством включения экологических компонентов в инструментарий СУО, обеспечения обучения сотрудников УВКБ и партнеров-исполнителей вопросам охраны окружающей среды (начиная с октября 1998 года), пропаганды типовых осуществленных на местах экологических проектов, оказания поддержки проведению на местах рабочих совещаний по вопросам окружающей среды и развертывания на местах координаторов по вопросам охраны окружающей среды.

Благодаря осуществлению вышеупомянутых мероприятий, Экологический сектор имеет возможность осуществлять контроль и оценку экологических инициатив на местах. Однако требуется более комплексная система контроля и оценки, которая будет осуществляться следующим образом:

а) осенью этого года Экологический сектор проведет обзор, с тем чтобы выяснить у соответствующих отделений на местах, как руководящие принципы охраны окружающей среды отвечают их оперативным потребностям. Этот обзор охватит все отделения на местах, которые занимаются экологическими проблемами, включая отделения на местах, в которых не предполагается осуществлять вышеупомянутые мероприятия;

б) в зависимости от результатов вышеупомянутого обзора планируется также учредить механизм для более систематического контроля и оценки осуществления политики и руководящих принципов в области охраны окружающей среды.

#### IX. РЕКОМЕНДАЦИЯ 11 h)

9. Принять срочные меры для завершения внедрения системы МИНДЕР во всех отделениях на местах и реализации всех аспектов этой системы, с тем чтобы в ведомостях были правильно отражены активы УВКБ и партнеров-исполнителей, а также для улучшения контроля над имуществом (пункт 90).

##### Меры, принятые администрацией

УВКБ провело анализ имеющихся данных. Результаты показывают, что в 13 странах имеется примерно 90% незарегистрированных активов. Проблема состоит не только во

внедрении системы МИНДЕР, но и в инвентаризации имеющихся материальных ценностей или, более конкретно, в нехватке штатного персонала для первоначального ввода в эксплуатацию/инвентаризации наличного имущества. На первом этапе каждую из выявленных стран посетит целевая группа в составе двух сотрудников (одного эксперта по системе МИНДЕР и одного контролера имущества) для составления инвентаризации всего имущества и внедрения системы МИНДЕР, включая как ее установку, так и ввод в эксплуатацию и подготовку кадров. Сметная стоимость этих миссий составляет 200 000 долл. В сопоставлении с выгодами, которые извлечет в результате этих мероприятий УВКБ, такие издержки являются минимальными. Параллельно Сектор управления имуществом (СУИ) будет на плановой основе осуществлять из штаб-квартиры последующий контроль менее крупных отделений в странах, с тем чтобы обеспечить завершение ими инвентаризации имущества и внедрения МИНДЕР (т.е. заниматься каждой страной в течение недели до полного завершения этих мероприятий). Кроме того, будут разработаны руководящие принципы системного подхода к управлению имуществом (т.е. обязательные ежегодные инспекции состояния имущества, представление дискет в штаб-квартиру для сведения воедино данных и процедуры списания имущества, отсутствие которого будет выявлено в ходе инвентаризационных проверок). На втором этапе для всех отделений во всех странах будет организована подготовка кадров, целью которой будет не только совершенствование подготовки персонала и процедур, но и обеспечение обратной связи от отделений на местах для внесения коррективов в соответствующих случаях.

Финансирование этих мероприятий будет обеспечиваться в рамках существующих ресурсов, и реализация этого плана займет от шести до восьми следующих месяцев. Вскоре СУИ приступит к подготовительному планированию, которое будет включать, в частности, инструктаж целевой группы, подготовку технических требований для МИНДЕР и сотрудничество с каждым отделением в стране в целях доработки планов миссий.

#### х. РЕКОМЕНДАЦИЯ 11 i)

10. Обеспечить испытание всех систем, с тем чтобы они отвечали требованиям 2000 года и чтобы иметь достаточное время для устранения любых обнаруженных в связи с этим недостатков (пункт 99).

#### Меры, принятые администрацией

Мероприятия по обеспечению соответствия систем требованиям к 2000 году начались в УВКБ примерно год назад. Мероприятия были сгруппированы по шести основным направлениям: персональные компьютеры, сети, центральные (базисные) системы, системы на местах, Интранет и телекоммуникации.

Уже проведена значительная работа в отделениях на местах, где были проверены и при необходимости усовершенствованы компьютерные системы. Кроме того, достигнуты хорошие результаты в совершенствовании центральных систем в штаб-квартире. Многие из них находятся в стадии испытаний. Несмотря на ограниченные ресурсы, отмечается

стабильный прогресс в совершенствовании систем на местах. Проблемы возникают в связи с организацией сети, так как планы модернизации Windows 95 и Netware 4x (совместимые версии) все еще дорабатываются.

Однако Управление уверено в том, что изменения систем будут завершены к третьему кварталу 1999 года.

## XI. ДРУГИЕ СПЕЦИАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕВИЗИИ

11. Хотя следующие вопросы не были затронуты Комиссией ревизоров и в отношении их не было сделано конкретных рекомендаций, требующих официального ответа и отчета, они, по мнению УВКБ, заслуживают комментариев и по ним необходимо запросить мнение Исполнительного комитета.

### Двухгодичная отчетность

12. В пункте 18 своего доклада Комиссия ревизоров напомнила, что Генеральная Ассамблея на своей пятьдесят второй сессии поддержала рекомендацию Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам, который предложил УВКБ проконсультироваться с Комиссией ревизоров в отношении последствий представления докладов не на ежегодной, а на двухгодичной основе.

13. В соответствии с действующими механизмами отчетности большинство учреждений системы Организации Объединенных Наций представляют отчеты раз в два года, за исключением УВКБ, ЮНИТАР и операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, которые представляют доклады ежегодно. Что касается УВКБ, то представление доклада ежегодно предусмотрено в действующих финансовых правилах Управления.

14. УВКБ ежегодно представляет доклады своему Исполнительному комитету, включая финансовые ведомости за только что истекший год. Для обеспечения полноты и конкретности финансовых ведомостей необходимо проводить их ревизию и издавать аудиторское заключение. В этом состоит гарантия для доноров, поскольку с помощью этих мер удостоверяется использование полученных УВКБ средств на цели, указанные донорами; кроме того, финансовые ведомости правильно отражают финансовое положение организации на конец бюджетно-финансового года.

15. УВКБ было бы признательно Исполнительному комитету за руководящие указания, прежде чем оно приступит к дальнейшим консультациям по этому вопросу с Комиссией ревизоров.

### Аудиторская сертификация партнеров-исполнителей

16. В пункте 21 доклада Комиссии ревизоров Комиссия ревизоров признает прогресс, достигнутый УВКБ в обеспечении аудиторских сертификатов в целях закрепления успехов,

достигнутых в предыдущие годы. Тем не менее, Комиссия ревизоров предложила УВКБ рассмотреть дальнейшее сокращение шестимесячного срока, необходимого для их представления. В документе зала заседаний EC/48/SC/CRP.41, представленном на тринадцатом заседании Постоянного комитета Исполнительного комитета, содержится всеобъемлющий обновленный отчет о мерах, принятых в связи с этим вопросом. Пункт 7 этого документа зала заседаний непосредственно касается вопроса о сроках.

17. УВКБ по-прежнему считает, что по целому ряду причин, связанных с операциями, нецелесообразно требовать от партнеров-исполнителей представлять аудиторские сертификаты в сроки, которые позволяли бы Комиссии ревизоров рассматривать их во время проведения ревизии УВКБ за какой-либо конкретный год. УВКБ признает, что наличие аудиторских сертификатов ко времени ежегодной ревизии облегчило бы работу ревизоров по проведению соответствующих проверок. Однако следует напомнить, что счета партнеров-исполнителей УВКБ доступны для проверок внешними и внутренними ревизорами УВКБ в любое время. Учитывая, что ревизоры имеют право доступа к таким счетам, аудиторская сертификация УВКБ не должна обуславливаться количеством аудиторских сертификатов, имеющихся на время проведения ревизии. УВКБ поддерживает требование о представлении партнерами-исполнителями аудиторских сертификатов, но в разумные сроки (которые могут быть разными в зависимости от различных категорий партнеров-исполнителей), указанные в соглашениях по проектам. Управление было бы признательно за мнения Исполнительного комитета по этому вопросу.

#### Учет авансов партнерам-исполнителям

18. В докладе Комиссии ревизоров за 1996 год и в пункте 22 доклада за этот год Комиссия ревизоров отметила прогресс, достигнутый УВКБ в сведениях балансов сумм, все еще фигурирующих на "отдельном вспомогательном счете", в котором УВКБ регистрирует авансы партнерам-исполнителям, которые обязаны представлять финансовые отчеты.

19. В отношении этих сумм в настоящее время положение является следующим:

а) применительно к проектам, осуществленным в период с 1994 по 1996 годы, остаток по состоянию на 15 августа 1998 года составлял 61,3 млн. долл. по сравнению с 76,8 млн. долл. на момент опубликования доклада о ревизии и 442,6 млн. долл. по состоянию на 30 июня 1997 года;

б) применительно к проектам 1997 года остаток в размере 176,63 млн. долл., упомянутый в докладе Комиссии ревизоров, сократился до 86,4 млн. долл.

20. УВКБ с удовлетворением докладывает Исполнительному комитету о том, что в течение года остатки и далее будут сокращаться и приняты меры для проведения обзора системы учета авансов, предоставляемых партнерам-исполнителям.

-----