

**ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

A



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/AC.96/933/Add.1
11 September 2000

RUSSIAN
Original: ENGLISH

**ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ ПРОГРАММЫ
ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА**

Пятьдесят первая сессия

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

31 ДЕКАБРЯ 1999 ГОДА

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

31 декабря 1999 года

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В соответствии с пунктом 10 резолюции 47/211 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1992 года подготовлен следующий доклад о мерах, которые были приняты или должны быть приняты УВКБ в ответ на рекомендации Комиссии ревизоров, содержащиеся в пункте 13 ее доклада (A/AC.96/933). При отсутствии иного указания все ссылки в данном тексте относятся к этому документу. В нем содержится также информация о мерах, которые были приняты или должны быть приняты в ответ на предыдущие рекомендации, не выполненные в полной мере, как об этом подробно сообщается в пункте 8 доклада Комиссии ревизоров.

Управление финансовыми средствами

II. РЕКОМЕНДАЦИЯ 13 а)

2. Обеспечивать представление полной и точной информации об имуществе длительного пользования; настоятельно призвать все отделения на местах представлять обновленные базы данных об инвентаризации; подготовить всеобъемлющую базу данных об имуществе длительного пользования по состоянию на общую для всех дату; регулярно проводить осмотр имеющегося имущества (пункт 21).

Меры, принятые администрацией

Управление имуществом длительного пользования (ИДП) в УВКБ осуществляется децентрализованно. В этой области все стороны, выполняющие проект в конкретной стране, обязаны вести полный и точный учет ИДП, которое находится в их ведении или в ведении партнеров-исполнителей. В штаб-квартире УВКБ за управление имуществом длительного пользования несет ответственность Группа эксплуатации зданий. Сектор управления имуществом, являющийся одним из подразделений Службы финансовых ресурсов, отвечает за сбор данных, которые включаются в финансовую отчетность.

До 1999 года для облегчения регистрации соответствующих данных об ИДП Управление использовало программу "МАЙНДЕР". Она не отвечала требованиям, возникшим в связи с компьютерной проблемой 2000 года и потому нуждалась в доработке. Во втором квартале 1999 года продавец "МАЙНДЕР" информировал УВКБ о том, что в 2000 году он прекратит работу с этой программой. Кроме того, программа не была удобной для пользователей и при ее эксплуатации постоянно возникали технические проблемы. В результате общий уровень соблюдения требований о представлении данных об ИДП оказался низок. Тем не менее штаб-квартира и Секция внутренней ревизии

УСВН Управления в течение всего года неоднократно настойчиво добивались представления отделениями на местах обновленных данных об имеющемся имуществе длительного пользования.

В качестве временного решения (до осуществления проекта по созданию интегрированных систем) программа "МАЙНДЕР" была заменена программным обеспечением "ЭссетТрэк", упрощенной и легкой в обращении программой, которая работает в среде операционной системы "Майкрософт Уиндоуз". Применение этой программы началось в мае 2000 года. Поступающие от отделений на местах сообщения свидетельствуют о ее успешной эксплуатации, подтверждают легкость и простоту ее использования. В ходе внедрения этой программы всем соответствующим сторонам было указано на необходимость ежегодной проверки ИДП.

В рамках такой крупной организации, каковой является УВКБ, осуществляющей свои операции в более чем 180 странах мира, осуществление всесторонней инвентаризации и представление данных к одной и той же дате является очень трудной задачей. Управление приложит все усилия для того, чтобы в течение четвертого квартала проверить точность данных, представленных отделениями на местах, и/или внести в них дополнения для использования в сводных цифрах, представляемых в финансовых отчетах.

III. РЕКОМЕНДАЦИЯ 13 b)

3. Выверять непогашенные обязательства, о которых сообщается в конце года отделениями на метах, с тем чтобы в отчетности не завышались показатели расходов (пункт 24).

Меры, принятые администрацией

УВКБ хотело бы заверить членов Исполнительного комитета и Комиссию ревизоров о том, что данный вопрос тщательно рассматривался в течение года и во время подготовки окончательных данных в конце года. Руководящие указания в отношении закрытия счетов за 2000 год будут более детальными, и в них будет четко определена ответственность руководителей программ как на местах, так и в штаб-квартире. В течение года этот вопрос рассматривался на ежемесячных координационных совещаниях Службы финансовых ресурсов и старших руководителей, отвечающих за использование ресурсов, в рамках каждой операции. Для выверки непогашенных обязательств в течение года были изданы инструкции, увязывающие просьбы об увеличении расходов с выверкой непогашенных обязательств за предыдущий год. Во время подведения итогов в конце года проводится обзор по каждому проекту для

обеспечения того, чтобы сообщенные данные о непогашенных обязательствах отражались в счетах после проверки обоснованности и надлежащего документального оформления.

Из непогашенных на конец года 165,3 млн. долл. США, на которые указывают ревизоры в пункте 23 их доклада, 88 млн. долл. США были погашены в первой половине 2000 года. Кроме того, 27,5 млн. долл. США, или 16,6%, относятся к непогашенным обязательствам по линии административных проектов, в отношении которых обычный срок погашения административных расходов составляет 12 месяцев. Соответствующая подтверждающая документация по этому вопросу была представлена ревизором. Кроме того, по своим срокам ряд проектов захватывает 2000 год; поэтому сохранение непогашенных обязательств считается оправданным.

Вопрос об остатках на счетах рассматривался постоянно, и обязательства, необходимость в которых отпала, аннулировались. Следует отметить, что отделения на местах осуществляют контроль над выполнением проектов исходя из определенных предположений в отношении того, что может быть достигнуто. В ходе выполнения часто возникают трудности, которые не позволяют отделениям и их партнерам-исполнителям завершить предусмотренные работы. Во многих странах УВКБ осуществляет свою деятельность в условиях, которые в лучшем случае можно назвать неопределенными. Отделения на местах составляют смету расходов и устанавливают уровни обязательств, опираясь на свои оптимальные оценки, и могут погашать свои обязательства лишь в тех случаях, когда это позволяют сделать обстоятельства. Если, например, партнеры-исполнители, обратившиеся с просьбой об осуществлении окончательных платежей, не представили свои финансовые отчеты к концу года, то УВКБ не может просто ликвидировать остаток на бюджетном счету. Если выполнение проекта осуществляется согласно установленному графику, придется производить выплаты в более поздние сроки и обязательства должны сохраняться.

Как указывается выше, непогашенные обязательства, необходимость в которых отпала, аннулируются в течение следующего года и как таковые включаются в финансовые ведомости. Однако возможность аннулирования непогашенных обязательств не следует рассматривать как "затягивание расходов" в счетах за предыдущий год.

IV. РЕКОМЕНДАЦИЯ 13 с)

4. Настоятельно призвать партнеров-исполнителей, за которыми в течение длительного времени числятся непогашенные авансы, представить окончательные доклады о ходе выполнения подпроектов, с тем чтобы содействовать закрытию проектов (пункт 32).

Меры, принятые администрацией

В 1999 и 2000 годах Управление добилось очень больших успехов в получении от всех своих партнеров-исполнителей окончательных докладов о ходе выполнения подпроектов. В 1999 году объем несообщенных данных об остатках предоставленных партнерам-исполнителям средств за период с 1994 по 1997 год снизился на 49%, с 63,4 млн. долл. США до 32,3 млн. долл. США. В течение первых шести месяцев 2000 года эта сумма была сокращена еще на 10,6 млн. долл. США. Практика показывает, что механизмы управления, разработанные в ответ на рекомендацию 13 g) Комиссии ревизоров, позволяют эффективно контролировать сроки использования взносов, предоставленных нашим партнерам.

V. РЕКОМЕНДАЦИЯ 13 d)

5. Продолжать прилагать усилия, чтобы побудить партнеров-исполнителей предоставлять требуемые отчеты о ревизии (пункт 37).

Меры, принятые администрацией

В дополнение к мерам по выполнению рекомендаций, содержащихся в докладе Комиссии ревизоров за 1998 год (A/AC.96/933, приложение, пункты 6 и 7), УВКБ указало, что с принятием в 2000 году новой политики и нового концептуального подхода соблюдение партнерами-исполнителями требования о предоставлении отчетов о ревизии, как ожидается, улучшится. Основными элементами новой политики и подхода являются следующие:

- i) Правительственные партнеры

Существующий в настоящее время трехмесячный окончательный срок с даты погашения обязательств является очень коротким. Во многих странах проверенные финансовые ведомости правительственный органов публикуются во второй половине следующего года. В некоторых странах ревизия счетов правительенных учреждений не осуществляется регулярно на ежегодной основе. Во многих странах ревизия государственных учреждений проводится каждые два года, причем выборочно, и поэтому проекты, выполняемые УВКБ, могут и не включаться в выборку, определенную аудиторскими органами правительства. В качестве первого шага нашим отделениям на местах до начала выполнения подпроекта будет предложено указать в дополнительном соглашении "соответствующий правительственный аудиторский орган". Окончательный срок представления отчетов следует установить в течение шести месяцев после

окончательного погашения обязательств и ограничить требование в отношении получения отчетов о ревизии правительственными партнерами при участии их в выполнении проектов с общей суммой затрат от 100 000 долл.

ii) Национальные неправительственные организации (НПО)

Отчеты о ревизии будут составляться после проведения ревизии проекта, объем которой будет ограничиваться выполнением подпроекта (подпроектов) УВКБ. Для улучшения соблюдения минимальных требований, касающихся целей, масштабов и структуры докладов о таких ревизиях, а также основы для выводов ревизоров разработаны руководящие принципы. Эти принципы, которые содержатся в Руководстве УВКБ, были пересмотрены и теперь включают положения, касающиеся привлечения аудиторских компаний для проведения независимых ревизий проектов УВКБ.

iii) Международные НПО

С установлением требования для международных НПО представить сводные проверенные финансовые ведомости за 1998 год степень соблюдения этого требования возросла с 82,6% в отношении проектов 1997 года по состоянию на июнь 1999 года до 88,8% в отношении проектов 1998 года по состоянию на июнь 2000 года. Во многих случаях финансовый год международных НПО отличается от "проектного" года (например, апрель-март, июнь-июль, октябрь-сентябрь), в то время как в проектах УВКБ обычно используется календарный год. Поэтому своевременность представления проверенных финансовых ведомостей продолжает оставаться проблемой, решить которую УВКБ практически не в состоянии.

В целях дальнейшего повышения качества представленной информации УВКБ в качестве дополнения к финансовым ведомостям партнеров-исполнителей требует прилагать записку или график с подробным изложением информации о подпроектах, полученных и израсходованных средствах УВКБ, а также любых неиспользованных остатках или остатках средств, которые либо причитаются Управлению, либо должны быть выплачены им. Этот документ должен быть заверен независимым аудитором НПО. Как и в отношении других категорий партнеров-исполнителей, УВКБ приняло решение ограничить требование о предоставлении отчетов о ревизии международными НПО подпроектами на общую сумму от 100 000 долл. США за соответствующий год.

УВКБ предложило также руководствоваться иным концептуальным подходом в вопросе о той роли, которую выполняют отчеты о ревизии в процессе ревизии финансовых ведомостей УВКБ. Комиссия ревизоров согласилась разъединить эти два

элемента. Отчеты о ревизии рассматриваются как существенно важный компонент системы контроля УВКБ. Для руководства Управления они служат подтверждением того, что финансовые отчеты партнеров-исполнителей являются достоверными, а Комиссии ревизоров укзывают на должное осуществление контроля. При представлении из года в год убедительных подтверждающих документов окончательные финансовые доклады партнеров-исполнителей о контроле за осуществлением подпроектов (КОП) должны служить достаточным основанием для внешней ревизии финансовых ведомостей УВКБ. Это означает, что группе, осуществляющей ревизию счетов УВКБ за 2000 год, не придется полагаться в своей работе на отчеты о ревизии проектов, выполняемых в 2000 году, а будет достаточно ознакомиться с отчетами, полученными за предыдущие годы. Обзор качества отчетов и соблюдения порядка их представления в течение предыдущих лет убеждят ревизоров в наличии должного контроля в УВКБ.

Помимо увеличения абсолютного числа и относительной доли представленных отчетов о ревизии и улучшения их качества УВКБ прилагает все усилия для более эффективного использования предоставленной информации. Кроме того, во исполнение рекомендаций ревизоров УВКБ ежегодно проводит соответствующие кампании с ориентацией на крупные международные и национальные НПО, осуществляющие проекты на сумму в среднем от 1 млн. долл. США.

УВКБ считает, что данное изменение политики, которое включается в пересмотренное Руководство УВКБ, в полной мере обеспечивает выполнение этой рекомендации.

Вопросы управления

VI. РЕКОМЕНДАЦИЯ 13 е)

6. Незамедлительно приступить к внедрению новой системы управления имуществом для обеспечения эффективного управления им и контроля за ним (пункт 60).

Меры, принятые администрацией

Внедрение новой системы управления имуществом "ЭссетТрэк" было начато 5 мая 2000 года. К настоящему моменту из 120 отделений на местах ответы представило 61. Отделениям, не приславшим ответы, было направлено напоминание, в котором подчеркивалась важность представления базы данных для "ЭссетТрэк". Всем руководителям отделений на местах было указано также на их ответственность за внедрение этой системы.

VII. РЕКОМЕНДАЦИЯ 13 f)

7. Потребовать от всех отделений на местах провести четкое разграничение несовместимых функций, таких, как составление отчетности, производство закупок и операции с денежной наличностью, чтобы обеспечить необходимое взаимоограничение полномочий и строго выполнять Финансовые положения и правила Организации Объединенных Наций (пункт 66).

Меры, принятые администрацией

УВКБ согласно с мнением ревизоров о том, что данное разграничение является одним из важных механизмов внутреннего контроля, и в тех случаях, когда это возможно, данный принцип соблюдается. Однако во многих отделениях УВКБ разграничение функций не может быть в полной мере осуществлено ввиду размера этих учреждений. Выполнение этой рекомендации в полном объеме может привести к увеличению персонала и, как следствие этого, расходов. В этом случае последствие ее выполнения окажется несовместимым с рекомендацией, которая была сделана в пункте 44 доклада. Кроме того, разделение обязанностей следует осуществлять с учетом объема материальных активов и возможных финансовых последствий для УВКБ.

В настоящее время УВКБ внедряет новые руководящие принципы, касающиеся делегирования полномочий, в которых УВКБ подчеркивает важность разграничения обязанностей. Предлагается ряд компенсирующих мер контроля для осуществления в отделениях на местах с небольшим штатом.

Потенциальный риск нарушений сводится к минимуму в результате осуществления более строгого наблюдения и контроля за деятельностью отделений на местах как с помощью направления из штаб-квартиры миссий для проведения инспекций и оценки, так и проверки работы Секцией внутренней ревизии УВКБ.

VIII. РЕКОМЕНДАЦИЯ 13 g)

8. Совершенствовать выполнение проектов посредством своевременного (не запоздалого и не преждевременного) предоставления средств партнерам-исполнителям, регулярного получения от отделений на местах сообщений о ходе выполнения подпроектов, с тем чтобы штаб-квартира могла оценивать ход осуществления текущих проектов. Комиссия предлагает также отделениям на местах внимательно контролировать деятельность партнеров-исполнителей для получения

информации, необходимой для определения целесообразности привлечения этих партнеров-исполнителей к выполнению в будущем проектов УВКБ (пункт 77).

Меры, принятые администрацией

УВКБ хотело бы заверить Комиссию ревизоров в том, что имеются системы контроля за своевременным осуществлением платежей партнерам-исполнителям. Процедуры осуществления платежей партнерам-исполнителям в рамках действующих проектов УВКБ содержатся в документе IOM/FOM/13/99 от 21 января 1999 года. Данная инструкция заменяет прежний раздел 6.5 главы 4 Руководства УВКБ от декабря 1995 года об информации о партнерах-исполнителях (ИПИ). Вопросами осуществления платежей партнерам-исполнителям в рамках УВКБ занимаются: i) представитель УВКБ или глава странового отделения; ii) Группа по вопросам программ; iii) Финансовая группа отделений на местах и/или штаб-квартиры.

После осуществления первого платежа последующие платежи авансом, как правило, не производятся. Выплата очередного платежа может производиться только по просьбе партнера-исполнителя и если остаток наличности от произведенных ранее выплат составляет не более 30% от последнего произведенного платежа. Такой запас позволяет УВКБ своевременно произвести очередной платеж. Как правило, задержек с осуществлением очередных платежей партнерам-исполнителям не происходит, если партнер-исполнитель не запаздывает с просьбой произвести очередной платеж. Если просьба об очередном платеже поступает в тот момент, когда уровень имеющихся наличных средств у партнера гораздо ниже 30%, то времени для оформления очередного платежа может оказаться недостаточно, что приводит к задержкам. Хотя указанные ревизорами случаи являются исключениями, отделениям на местах вновь будет предложено осуществлять платежи партнерам-исполнителям только в установленные правилами сроки.

Контроль за работой партнеров-исполнителей является составной частью Системы управления программами УВКБ. Представители УВКБ или главы страновых отделений отвечают за осуществление контроля над проектами, выполнение которых поручено партнерам-исполнителям, и обеспечивают выполнение партнерами-исполнителями работ в соответствии с подписанными с ними дополнительными соглашениями. Кроме того, региональные бюро в штаб-квартире осуществляют контроль за выполнением работ партнерами-исполнителями на основе финансовых отчетов и информационных сообщений, полученных от отделений на местах, а также путем направления миссий для осуществления контроля на месте. В порядке обратной связи, как правило, региональные бюро направляют отделениям на местах информацию о ходе выполнения работ

партнерами-исполнителями. Служба финансовых ресурсов в штаб-квартире в сотрудничестве с координационной группой по НПО обеспечивает техническую поддержку. Вопросы сотрудничества с НПО рассматриваются в тех случаях, когда после рекомендации представителя УВКБ, после оценки, произведенной на уровне штаб-квартиры или в результате миссии Службы внутреннего контроля, устанавливается, что выполнение неправительственной организацией работ является неудовлетворительным. В случае непринятия партнером-исполнителем мер для исправления положения Координационная группа по НПО на основе просьбы со стороны Службы финансовых ресурсов и регионального бюро предлагает отделению на месте не использовать соответствующую НПО в качестве партнера-исполнителя. Однако следует отметить, что во многих случаях УВКБ не имеет выбора, поскольку порой число НПО, осуществляющих деятельность в соответствующей области, очень ограничено.

УВКБ провело серию учебных семинаров-практикумов для сотрудников отделений на местах по вопросам подготовки описаний проектов, описаний подпроектов и стратегического планирования, которые предшествуют разработке плана страновых операций. В дополнение к этой работе УВКБ в течение двух лет организовало 57 семинаров-практикумов по вопросам управления финансами, в работе которых приняло участие 1 172 сотрудника и в ходе которых подчеркивалось важное значение осуществления финансового контроля за деятельностью партнеров-исполнителей. В ближайшее время УВКБ издаст всеобъемлющее руководство с описанием передачи полномочий на подписание финансовых документов, что позволит повысить роль должностных лиц, имеющих право на санкционирование расходов, в осуществлении контроля за выполнением работ партнерами-исполнителями.

Предыдущие рекомендации, которые не были выполнены в полном объеме

IX. РЕКОМЕНДАЦИЯ 8 а)

9. Обеспечить своевременное подписание дополнительных соглашений с партнерами-исполнителями (1995, 1996 и 1998 годы).

Меры, принятые администрацией

УВКБ ранее сообщало Комиссии ревизоров об активных мерах для обеспечения заблаговременного получения отделениями на местах разрешений, которые позволяли бы им своевременно подписывать дополнительные соглашения. Однако порой при заключении дополнительных соглашений приходится вести длительные переговоры и проходить сложную процедуру проверки, особенно когда это касается государственных

партнеров. В этих случаях могут происходить отдельные задержки, но ускорить процесс при этом невозможно, поскольку такие действия отрицательно сказались бы на положении групп населения, которым оказывается помощь. Случаи, отмеченные ревизорами в 1995, 1996 и 1998 годах, представляют собой исключения; с тех пор положение значительно улучшилось. По мнению УВКБ, были приняты все меры для реализации этой рекомендации, и она была выполнена.

X. РЕКОМЕНДАЦИЯ 8 б)

10. Рассматривать подготовку планов работы в качестве составной части планирования проектов и контроля за их выполнением (1995, 1996 и 1998 годы).

Меры, принятые администрацией

УВКБ согласно, что планы работы являются важным элементом планирования проектов и осуществления контроля за их выполнением. Степень детализации плана будет зависеть от объема и сложности проекта. В некоторых случаях нет нужды разрабатывать формальный план работы. УВКБ приступает к использованию нового программного обеспечения, которое позволит осуществлять автоматическую подготовку этих планов. В настоящее время УВКБ изучает различные программы. В 2000 году планируется приобрести программное обеспечение, проверить и апробировать его функциональность с целью включения полученных результатов в проект по созданию интегрированных систем. А пока отделения на местах будут в необходимых случаях продолжать использовать для подготовки планов работы имеющиеся средства программного обеспечения (например, Microsoft Project и Excel).
