



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
3 July 2001
Russian
Original: English

Пятьдесят шестая сессия

Пункты 127 и 143 первоначального перечня*

**Доклад Верховного комиссара Организации
Объединенных Наций по делам беженцев,
вопросы, касающиеся беженцев, возвращенцев
и перемещенных лиц, и гуманитарные вопросы**

**Доклад Генерального секретаря о деятельности
Управления служб внутреннего надзора**

Ревизия операций Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в Албании

Записка Генерального секретаря

1. Во исполнение резолюций Генеральной Ассамблеи 48/218 В от 29 июля 1994 года и 54/244 от 23 декабря 1999 года Генеральный секретарь имеет честь настоящим препроводить для сведения Генеральной Ассамблеи прилагаемый доклад о ревизии деятельности Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в Албании, препровожденный ему заместителем Генерального секретаря по службам внутреннего надзора.
2. Генеральный секретарь принимает к сведению сделанные в нем выводы и соглашается с содержащимися в нем рекомендациями.

* A/56/50.

*Резюме***А. Введение**

В марте 1999 года, по оценкам, 450 000 косоваров бежали в Албанию. В июне 1999 года после прекращения боевых действий подавляющее большинство этих беженцев стихийно репатриировали в Косово. В период чрезвычайной ситуации и в последующий период Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) израсходовало в рамках проекта «Чрезвычайная помощь косовским беженцам в Албании» приблизительно 56 млн. долл. США.

В ноябре 1999 года Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело ревизию операций УВКБ в Албании, охватывающую этап чрезвычайной ситуации 1999 года и этап после чрезвычайной ситуации по октябрь 1999 года включительно. Для установления того, решены ли проблемы, выявленные в ходе ревизии, УСВН провело повторную ревизию в ноябре 2000 года. Содержание проекта настоящего доклада было доведено до сведения координатора операций УВКБ в Юго-Восточной Европе, замечания которого надлежащим образом отражены в окончательном докладе.

В. Краткое изложение результатов

В результате первоначальной ревизии были выявлены серьезные недостатки в управлении чрезвычайной операцией со стороны УВКБ и его партнеров по осуществлению:

- производимые УВКБ и его партнерами по осуществлению закупки не всегда соответствовали закупочным нормам УВКБ и не обеспечивали максимальную финансовую эффективность;
- не всегда осуществлялся надлежащий контроль за движением имущества и товаров, и поэтому не было возможности обеспечить их полный учет;
- наблюдение за осуществлением программ и бюджетный контроль со стороны партнеров по осуществлению были неадекватными;
- налоги, которыми облагались закупки, производимые УВКБ и его партнерами, не возмещались;
- на этапе чрезвычайной ситуации штаты были укомплектованы недостаточно и наблюдалась большая текучесть кадров.

Повторная ревизия показала, что УВКБ достигло значительного прогресса в решении проблем, обусловленных первоначально выявленными недостатками. УВКБ, в частности:

- усовершенствовало процедуры закупок;
- ввело требование в отношении предварительной оценки партнеров по осуществлению до предоставления им полномочий производить крупные закупки;
- обнаружило имущество сметной стоимостью 8,7 млн. долл. США, которое

- обнаружило имущество сметной стоимостью 8,7 млн. долл. США, которое на период проведения УСВН первоначальной ревизии не было учтено;
- укрепило механизмы контроля за остатками товаров и за движением товарно-материальных запасов;
- получило возмещение налогов, которыми были обложены закупки, непосредственно произведенные УВКБ.

Вместе с тем УСВН пришло к выводу о том, что УВКБ могло бы добиться дальнейшего улучшения положения в том, что касается:

- укомплектования штатов чрезвычайных операций в целях обеспечения преемственности операций и надлежащей системы внутреннего контроля;
- наблюдения за деятельностью партнеров в целях обеспечения достижения целей проектов на своевременной основе, в пределах согласованного бюджета и при условии представления надлежащей и своевременной финансовой отчетности;
- системы управления имуществом, которая должна более точно отражать как имущество, имеющееся в наличии, так и имущество, предоставленное партнерам.

С. Рекомендации

УСВН рекомендует следующее:

- УВКБ следует обеспечить, чтобы штат чрезвычайных операций укомплектовывался надлежащим образом и чтобы ключевые должности в цепи управления, связанные с программами, финансами и снабжением, заполнялись своевременно, ротация осуществлялась на минимально допустимом уровне и чтобы, там, где это необходимо, имелись надлежащие процедуры передачи дел;
- УВКБ должно обеспечить, чтобы надлежащие системы слежения за движением имущества и товаров создавались сразу же после начала чрезвычайной операции;
- УВКБ следует проанализировать свои правила и процедуры управления финансами, закупок и управления имуществом, с тем чтобы определить, следует ли в случае официального объявления чрезвычайной ситуации в полном объеме применять их в отношении чрезвычайных операций или необходимо вводить определенные исключения;
- УВКБ следует в надлежащем порядке пересмотреть существующие соглашения о сотрудничестве с правительствами принимающих стран в целях обеспечения того, чтобы освобождение от налогов, предоставленное УВКБ в соответствии с Конвенцией о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 года, действовало и в отношении закупок по программам, произведенных партнерами по осуществлению за счет средств УВКБ. Без такого освобождения от налогов местные закупки, производимые партнерами по осуществлению, следует сводить к минимуму.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–3	5
II. Закупки	4–11	5
III. Управление имуществом	12–15	7
IV. Складские услуги	16–17	8
V. Управление программами	18–24	9
VI. Налогообложение	25–28	10
VII. Комплектование штатов	29–33	11
VIII. Партнеры по осуществлению	34–37	12
IX. Партнеры из числа государственных организаций	38–39	13
X. Выводы	40–41	13
XI. Рекомендации		14

I. Введение

1. В марте 1999 года, по оценкам, 450 000 косоваров бежали в Албанию. После вывода югославских войск из Косово в июне 1999 года подавляющее большинство беженцев стихийно репатриировали в течение нескольких дней, что является беспрецедентным случаем. С самого начала УВКБ отвечало за координацию гуманитарной деятельности и за предоставление чрезвычайной помощи, предметов снабжения и временного жилья, а позднее за оказание помощи в возвращении беженцев в свои дома. Ускоренная репатриация не предвиделась, и поэтому после возвращения беженцев отпала необходимость в таких чрезвычайных мероприятиях, как строительство пересылочных центров и лагерей. В связи с этим средства, первоначально выделенные на оказание чрезвычайной помощи беженцам, были перенаправлены на строительство инфраструктуры и развитие местной экономики в знак благодарности правительству и народу Албании за открытие своих границ для беженцев и за предоставление им убежища. Средства были использованы также для проведения ремонтно-восстановительных работ в лагерях и на других объектах, использовавшихся тысячами беженцев в период их пребывания. Чрезвычайные операции в Албании были крупным мероприятием с точки зрения задействованных людских и финансовых ресурсов УВКБ. Общий объем средств, израсходованных по проекту 99/YU/ALB/EM/170, озаглавленному «Чрезвычайная помощь косовским беженцам в Албании», составил 56 млн. долл. США.

2. В ноябре 1999 года Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело ревизию деятельности УВКБ в Албании. Основные цели ревизии заключались в установлении того, создало ли УВКБ надлежащие механизмы внутреннего контроля за деятельностью по программам; обеспечило ли надлежащую охрану имущества и товаров; и соблюдение применимых положений, правил и процедур. Ревизия была проведена в соответствии с общими и специальными стандартами профессиональной практики проведения внутренних ревизий в организациях системы Организации Объединенных Наций. При

оценке проведенных мероприятий УСВН учитывало чрезвычайный характер операции. Основное внимание в рамках ревизии было направлено на деятельность по программам, при этом она охватывала этап чрезвычайной ситуации с апреля по середину июля 1999 года и этап после чрезвычайной ситуации по октябрь 1999 года включительно.

3. В ходе ревизии был выявлен ряд систематических проблем. Первоначальные выводы и рекомендации были направлены в УВКБ в феврале 2000 года. УВКБ отреагировало на них в целом положительно. Окончательный доклад о ревизии был представлен УВКБ в сентябре 2000 года. После получения ответа УВКБ в ноябре 2000 года УСВН провело повторную проверку, с тем чтобы провести повторную оценку деятельности с учетом ее важности. Содержание проекта доклада об этой ревизии было доведено до сведения координатора операций УВКБ в Юго-Восточной Европе, комментарии которого надлежащим образом отражены в окончательном докладе. УВКБ не представило дополнительных комментариев по окончательному варианту доклада.

II. Закупки

4. На этапе чрезвычайной ситуации отделение УВКБ в Албании делегировало значительную часть полномочий по закупкам партнерам по осуществлению. Отделение УВКБ в Албании сделало это, не получив никаких заверений в отношении того, что партнеры применяют надлежащую систему закупок и в целом могут обеспечить выполнение принятых норм в отношении закупок. Кроме того, отделение УВКБ в Албании не консультировалось с Секцией снабжения и транспорта в штаб-квартире УВКБ для определения наиболее предпочтительного варианта с точки зрения расходов, сроков поставок и стандартизации. УСВН не выявило никаких фактов, подтверждающих, что партнеры производили закупки более эффективно с точки зрения затрат и сроков поставок. Напротив, ревизоры выявили многочисленные проблемы.

5. Один партнер израсходовал средства УВКБ на общую сумму 975 000 долл. США для

приобретения 39 бывших в употреблении автобусов по средней цене примерно 25 000 долл. США за один автобус. Закупка автобусов была произведена на основе неофициальных котировок, полученных этим партнером от трех международных поставщиков. Как утверждает этот партнер, предложения были представлены отделению УВКБ в Албании, которое сделало выбор. Срок эксплуатации этих автобусов составлял от 15 до 22 лет, а средние показатели спидометров на них превышали 460 000 км. Двадцать два автобуса были перебазированы в Косово для использования в программе по организации маршрутного автобусного сообщения в рамках инициатив по укреплению доверия, а 17 автобусов, приобретенных примерно за 425 000 долл. США, были настолько в плохом состоянии, что менее чем через год их совокупная сметная стоимость составляла лишь 19 000 долл. США. Отделение УВКБ в Албании наняло механика для проверки этих автобусов и определения их состояния. Он выявил различные проблемы и определил, что на ремонт 17 автобусов потребуется, по оценке, дополнительная сумма в размере примерно 121 000 долл. США. Более того, по оценке этого механизма, аналогичные автобусы в отличном состоянии стоили бы на местном рынке менее 6000 долл. США. В конечном счете эти автобусы были переданы в дар правительству Албании в декабре 2000 года для использования в рамках его деятельности.

6. Упомянутый партнер заявил, что он соблюдал процедуры закупок УВКБ, и пояснил, что УВКБ предоставило весьма ограниченное время для планирования и осуществления проекта по перевозке беженцев обратно в Косово. Он отметил, что в его распоряжении было всего несколько дней для планирования этой операции и лишь три недели для ее полного осуществления с использованием 40 автобусов, 17 грузовых автомобилей, 3 передвижных мастерских и 10 легковых автомобилей, а также достаточного числа сотрудников на месте. Партнер также заявил, что он настоятельно рекомендовал УВКБ закупить автотранспортные средства через Секцию снабжения и транспорта УВКБ, однако УВКБ просило его произвести закупку самостоятельно. Партнер также заявил, что, будучи ограниченным во времени, он не смог изучить рынок для выявления дополнительных

возможных поставщиков. Отделение УВКБ в Албании подтвердило эту версию партнера. Штаб-квартира УВКБ заявила, что она не располагала информацией, подтверждающей наличие возможности приобретения большого числа автобусов у какого-либо местного поставщика за короткий период времени.

7. УСВН отметило, что 22 автобуса, направленные в Косово для использования в программе по организации маршрутного автобусного сообщения в рамках мер по укреплению доверия, были пригодны для эксплуатации, однако часто возникающие механические неисправности требовали постоянного ремонта и технического обслуживания, о чем говорится во внутренних документах партнера. УСВН обеспокоено тем, что в целом от инвестированных средств в объеме 1 млн. долл. США была получена маленькая отдача. Кроме того, отбор поставщика отделением УВКБ в Албании в случае осуществления закупки через партнера представлял собой нарушение обычных процедур закупок УВКБ, так как не использовались услуги технических специалистов Секции снабжения и транспорта УВКБ и Комитетом по контактам в штаб-квартире УВКБ не была проведена соответствующая проверка. УСВН считает, что отсутствие такой проверки отрицательно сказалось на осуществлении программы.

8. В ответ на рекомендации ревизоров и с учетом опыта закупок, производимых партнерами по осуществлению в рамках других операций, УВКБ недавно внесло поправки в соответствующие положения соглашений УВКБ, предусматривающие предварительную оценку способности партнеров соблюдать нормы УВКБ в отношении закупок в качестве условия для предоставления партнерам по осуществлению полномочий на закупку на сумму, превышающую 20 000 долл. США. УСВН приветствует это изменение в практике закупок и уверено в том, что это будет содействовать повышению транспарентности, эффективности и конкурентоспособности закупок, производимых от имени УВКБ.

9. До возникновения чрезвычайной ситуации отделение УВКБ в Албании арендовало складские помещения у одной компании. В период чрезвычайной ситуации УВКБ потребовались дополнительные помещения, в связи с чем у той же

компании в Дурресе были арендованы различные складские помещения. Эта компания предоставила также грузчиков, грузовые автомобили и транспортные услуги. Отделение УВКБ в Албании не проводило конкурсных торгов с учетом чрезвычайного характера ситуации. Контракты не были представлены на утверждение Комитету по контрактам в штаб-квартире УВКБ, хотя совокупная стоимость контрактов, предоставленных только одному поставщику для оказания упомянутых услуг в период чрезвычайной ситуации, составила в общей сложности приблизительно 500 000 долл. США. Эта сумма значительно превышала пороговый показатель в размере 100 000 долл. США, превышение которого требует представления контракта на утверждение Комитету по контрактам. Кроме того, запрошенные этим подрядчиком к получению суммы и примененные им расценки превышали соответствующие показатели, предусмотренные в контракте. *Отделение УВКБ в Албании отметило, что оно использовало услуги этой компании, поскольку она в наибольшей степени отвечала соответствующим требованиям и была способна к быстрому реагированию в ходе чрезвычайных операций.*

10. В контракте 1999 года на складское обслуживание предусматривались определенные услуги, в частности дополнительные грузчики, услуги которых оплачивались по мере их предоставления. УВКБ оплатило счета за все предоставленные услуги, однако УСВН не смогло подтвердить, действительно ли УВКБ проводило проверку обоснованности и точности счетов. С учетом того, что упомянутая компания выставила УВКБ счета на суммы, превышающие сумму контракта, УСВН считает, что персонал должен был надлежащим образом задокументировать, что все счета были проверены до осуществления платежей.

11. В ходе повторной проверки было выявлено, что в 2000 году закупочная деятельность в целом осуществлялась надлежащим образом и была хорошо организована и что по сравнению с ранее выявленной ситуацией положение заметно улучшилось. *Отделение УВКБ в Албании предоставило новый контракт на предоставление складских и транспортных услуг на основе результата конкурсных торгов с согласия Комитета по контрактам.*

III. Управление имуществом

12. В начальный период чрезвычайной ситуации большая часть имущества была распределена в отсутствие надлежащей системы слежения за его движением, что ослабило контроль за этим имуществом. Этот недостаток усугублялся тем, что некоторые партнеры считали это имущество своей собственностью. В результате этого по окончании чрезвычайной ситуации ряд партнеров вывезли имущество в районы, расположенные за пределами Албании, не информируя об этом УВКБ и не получив на это его согласия. В период проведения первоначальной ревизии отделение УВКБ в Албании только приступило к проверке наличия имущества, предоставленного партнером или приобретенного партнерами за счет средств УВКБ.

13. УСВН рекомендовало УВКБ в кратчайшие возможные сроки надлежащим образом идентифицировать и учесть все имущество. В ходе повторной ревизии УСВН отметило значительное улучшение положения в этой области. В соответствии с системой управления имуществом УВКБ было идентифицировано имущество на сумму около 8,7 млн. долл. США, принадлежащее УВКБ. Отделению УВКБ в Албании удалось добиться этого благодаря проведению широкомасштабной проверки, которая еще продолжалась в декабре 2000 года, т.е. через полтора года после окончания чрезвычайной ситуации. По мнению УСВН, нынешний персонал отделения УВКБ в Албании заслуживает высокой оценки за предпринятые им усилия и достигнутые на данный момент результаты. Вместе с тем, если бы деятельности по управлению имуществом уделялось достаточно внимания с момента возникновения чрезвычайной ситуации, отделению УВКБ в Албании не пришлось бы использовать значительные людские ресурсы для идентификации своего имущества постфактум.

14. Несмотря на столь заметное улучшение положения, ревизоры выявили ряд областей, в которых положение может быть улучшено. Информация, содержащаяся в системе управления имуществом УВКБ, которая позволяет также следить за движением имущества, находящегося в распоряжении партнеров УВКБ, не всегда соответствует собственным учетным записям

партнеров. УСВН отметило также, что партнеры, которые уже не участвуют в деятельности УВКБ, еще не вернули его имущество, в частности телекоммуникационное оборудование и компьютеры, по прошествии года или более после окончания запланированных мероприятий. УСВН считает, что после завершения проекта партнеры должны возвращать имущество на своевременной основе для передачи столь необходимого уже имеющегося имущества другим операциям и сведения к минимуму риска потери и ухудшения его состояния.

15. В 1999 году отделение УВКБ в Албании информировало правительство Албании о том, что оно передает право собственности на автотранспортные средства правительству Албании в знак признательности за поддержку во время чрезвычайной ситуации, связанной с беженцами. Однако отделение УВКБ в Албании заблаговременно не запросило требуемого разрешения на это у Совета по управлению имуществом в штаб-квартире. Этот вопрос был рассмотрен местным Советом по управлению имуществом, и в июне 2000 года соответствующая документация была направлена Совету в штаб-квартире, который в декабре 2000 года одобрил передачу права собственности на упомянутые автотранспортные средства общей стоимостью 192 000 долл. США. УСВН отметило в ходе повторной ревизии, что государственные учреждения до сих пор используют эти автотранспортные средства с номерными знаками УВКБ. Поскольку на УВКБ может быть возложена ответственность за любое происшествие с участием автотранспортных средств с его номерными знаками, в целях ограничения его ответственности важно получить их обратно. На момент подготовки настоящего доклада было получено всего шесть из 34 номерных знаков. *Отделение УВКБ в Албании пояснило, что разнообразные попытки получить номерные знаки от правительства обратно до сих пор оказывались безуспешными. Отделение УВКБ в Албании просило правительство на самом высоком уровне оказать ему помощь и официально уведомило правительство о том, что оно снимает с себя всякую ответственность за ущерб, причиненный этим автотранспортным средствам с номерными знаками УВКБ или ими.*

IV. Складские услуги

16. За период с марта по август 1999 года в Албанию поступили непродовольственные товары, такие, как палатки, одеяла и матрасы, на общую сумму свыше 12 млн. долл. США, однако систематическое слежение за движением всех этих товаров не велось. Система учета запасов УВКБ, система слежения за движением товаров (ССТ), не была введена в действие в Албании до середины мая 1999 года, и пользователи испытывали технические трудности по крайней мере в течение еще нескольких месяцев после этого, что снижало эффективность ее использования. Поскольку большое число поставок направлялось непосредственно неправительственными организациями, правительствами и двусторонними донорами, отделение УВКБ в Албании информировало ревизоров о том, что многие товары были ввезены в Албанию без какой-либо опознавательной маркировки, особенно в течение первых недель чрезвычайной ситуации, в результате чего первоначально следить за движением этих товаров было практически невозможно. Кроме того, для облегчения движения товаров они принимались у перевозчиков грузов и непосредственно грузились на грузовые автомобили для перевозки в лагерь, при этом подсчет и идентификация всех товаров не производились. Таким образом, УСВН не смогло окончательно установить, были ли товары, доставленные в страну, в конечном счете получены теми, для кого они предназначались — УВКБ и беженцами. *УВКБ отметило, что ни одно из семи отделений УВКБ на местах, работавших во время чрезвычайной ситуации, не испытывали никаких срывов в снабжении.* Кроме того, в августе 1999 года полностью отказала ССТ, и отделение УВКБ в Албании приняло в связи с этим решение заново приступить к учету товаров на основе достоверных данных путем подсчета запасов в натуре на основных складах.

17. В результате этого в сентябре 1999 года товары на основных складах были впервые физически учтены, при этом по состоянию на август 1999 года были выявлены многочисленные несоответствия между количеством товаров на складах и товаров, зарегистрированных в ССТ. Было принято решение использовать информацию, полученную в результате подсчета запасов в натуре

на основных складах в качестве основы для слежения за движением товаров. В связи с этим больше не существовало возможности для проведения полной проверки и выверки товаров, доставленных на этапе чрезвычайной ситуации. В июле 2000 года значительная часть имущества, находившегося в Албании, была передана для чрезвычайной операции в Эритрее. В результате этого все склады были объединены в один. Подсчет остатков в натуре был проведен в октябре 2000 года, и по его итогам были выявлены незначительные расхождения. В ходе повторной ревизии УСВН провело проверку ССТ путем случайного отбора товаров на складах и их отслеживания с помощью ССТ и наоборот. Расхождений выявлено не было. УСВН высоко оценивает существенное улучшение положения в области управления запасами и отмечает, что управление остатками товаров и контроль за ними в настоящее время осуществляются надлежащим образом.

V. Управление программами

18. В ходе первоначальной ревизии УСВН отметило ряд недостатков в управлении программами. Отделение УВКБ в Албании допускало перерасход средств по отдельным статьям бюджета и не выявляло неправильной отчетности по расходам, произведенным партнерами, что снижало эффективность бюджетного контроля.

19. Отделение УВКБ в Албании также не всегда своевременно пересматривало субсоглашения со своими партнерами, с тем чтобы надлежащим образом отразить фактические мероприятия по проектам. В результате стихийной репатриации почти всех беженцев в период с середины июня до начала июля 1999 года осуществление первоначальных мероприятий по проектам было резко прекращено. Вместо этого средства, первоначально предусмотренные в бюджете, но более не требовавшиеся для оказания помощи беженцам, были перенаправлены на осуществление проектов по восстановлению и местному развитию. Многие из этих проектов по своему характеру были проектами, дающими быструю отдачу. Несмотря на то, что полностью изменились задачи, группы-получатели помощи и виды деятельности,

существующие субсоглашения с некоторыми партнерами не были пересмотрены до ноября или декабря 1999 года, а в одном случае — до февраля 2000 года. Таким образом, партнеры осуществляли мероприятия от имени УВКБ при отсутствии контрактов. Кроме того, отсутствие надлежащим образом определенных целей и конкретных бюджетов содействовало возникновению недопонимания между партнерами и УВКБ. Партнеры информировали ревизоров о том, что нередко они действовали на основе устных договоренностей с персоналом отделения УВКБ в Албании, однако эти договоренности затем оспаривались персоналом УВКБ, приехавшим на смену ранее работавшим сотрудникам.

20. УСВН также отметило, что несколько партнеров осуществляли деятельность в отсутствие действительных субсоглашений. Например, УВКБ внесло существенное изменение в деятельность одного партнера в конце периода чрезвычайной ситуации и включило новые задачи и новые мероприятия, что предполагало перераспределение 45 процентов согласованного бюджета по данному субпроекту. Однако это было сделано без пересмотра субсоглашения. В результате этого партнер осуществлял программу стоимостью 860 000 долл. США, не имея на это четкого юридического основания.

21. УСВН учитывает сложность обстоятельств, в которых осуществляются чрезвычайные операции и операции в период непосредственно после чрезвычайной ситуации, однако нельзя считать допустимой задержку с официальным оформлением существенных изменений в субпроекте почти в шесть месяцев, даже в период после чрезвычайной ситуации.

22. В других случаях отделение УВКБ в Албании пересмотрело субсоглашения, однако без учета уже действовавших изменений. Например, УВКБ пересмотрело субсоглашение с одним партнером, с тем чтобы учесть сокращение расходов по одной конкретной статье бюджета до 450 000 долл. США, хотя этот партнер уже информировал отделение УВКБ в Албании о том, что он израсходовал 553 000 долл. США. Три месяца спустя в это субсоглашение было внесено еще одно изменение, при этом и в этот раз изменение в упомянутую бюджетную статью внесено не было, хотя к этому времени по этой бюджетной статье уже было

израсходовано 607 000 долл. США, что превышало ассигнованную сумму на 35 процентов. УСВН считает, что этот пример свидетельствует о том, что УВКБ не осуществляло надлежащего финансового контроля.

23. В ходе повторной ревизии УСВН выявило, что некоторые партнеры продолжали согласовывать субсоглашения с УВКБ даже после окончания периода осуществления проекта. Другие партнеры задерживали представление необходимой финансовой информации более чем на шесть месяцев. *Отделение УВКБ в Албании пояснило, что оно настоятельно рекомендовало своим партнерам соблюдать требования, однако безрезультатно.* УСВН считает, что штаб-квартире УВКБ следовало участвовать в решении этих вопросов на раннем этапе в целях обсуждения данной проблемы со штаб-квартирой партнера для ускорения ее решения.

24. Отделение УВКБ в Албании не всегда осуществляло достаточный контроль за деятельностью партнеров, что привело к тому, что проблемы своевременно не выявлялись и не предотвращались. Партнеры в одностороннем порядке вносили изменения в мероприятия, такие, как проекты по восстановлению и реконструкции, без согласия на это со стороны отделения УВКБ в Албании. В одном случае партнеру было поручено провести ремонтные работы в лагере, в котором ранее находились беженцы. Ремонтные работы были неожиданно прекращены из-за юридического спора с владельцем. Была произведена оценка степени завершенности работ с целью определения причитающейся подрядчику, нанятому партнером, суммы. По оценке партнера, сделанной на основе подписанных ежедневных ведомостей учета работы, работа была завершена на 65 процентов, и подрядчику было соответственно выплачено 258 000 долл. США. Однако в оценках УВКБ расхождения составляли от 10 до 50 процентов в зависимости от того, какого технического консультанта просили ее сделать. УСВН считает, что большие расхождения в оценках степени завершенности работ, сделанных техническим консультантом и партнером и составляющих соответственно 10 процентов и 65 процентов (оплата была произведена по последней оценке), можно было бы выявить раньше, если бы отделение УВКБ в Албании на более своевременной основе

контролировало осуществление проекта. УВКБ могло бы также проверить, была ли сумма, выплаченная партнеру, обоснованна. Это указывает на необходимость укрепления контроля за осуществлением проектов. *Отделение УВКБ в Албании согласилось с тем, что существует серьезное расхождение в отчетности по данному проекту и что точная степень завершенности проекта была лишь в лучшем случае оценкой. Несмотря на серьезные сомнения в отношении представленных отчетов, отделение УВКБ в Албании тем не менее не видит веских юридических оснований для взыскания средств с партнера.*

VI. Налогообложение

25. В соответствии с Конвенцией о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 года, участником которой является и Албания, в тех случаях, когда Объединенные Нации покупают для официальных целей значительное имущество, государства-члены принимают соответствующие административные меры к освобождению от уплаты пошлины или налога или к возвращению уже уплаченной суммы. В 1999 году отделение УВКБ в Албании выплатило налог на добавленную стоимость (НДС) на общую сумму, превышающую 61 000 долл. США, которая пока не возмещена.

26. *Позднее отделение УВКБ в Албании подтвердило, что была возвращена сумма в размере около 55 000 долл. США, а остальная сумма связана с платежами, не подлежащими освобождению от налогов. Отделение УВКБ в Албании далее подтвердило, что в связи с закупками, произведенными в 2000 году, уже возвращена общая сумма в размере 15 000 долл. США и что в настоящее время просьбы о возмещении направляются ежемесячно и возмещение выплачивается на ежемесячной основе, причем проблем не возникает.* УСВН с удовлетворением отмечает, что усилия отделения УВКБ в Албании увенчались успехом и что налоговые привилегии, предусмотренные в Конвенции 1946 года, в настоящее время предоставляются без проблем.

27. Вместе с тем существенно бóльшие суммы были взысканы с закупок, произведенных партнерами УВКБ для программных целей. На период проведения первоначальной ревизии один

партнер отметил, что он уже выплатил около 500 000 долл. США в виде НДС и планировал потребовать возмещения. Позднее этот партнер пересмотрел свою оценку суммы НДС, подлежащей возмещению, в сторону понижения с учетом требований правительства, однако не рассчитал конкретную сумму. В ходе повторной ревизии УСВН установило, что несколько партнеров вели переговоры с правительством, однако они отнимали много времени и были непродуктивными. *Отделение УВКБ в Албании информировало ревизоров о том, что правительство Албании оспаривает возможность применения Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 года в отношении партнеров УВКБ.* Действительно, ни в Конвенции 1946 года, ни в соглашении о сотрудничестве между УВКБ и правительством Албании 1994 года не предусмотрено положение об освобождении партнеров УВКБ от налогов. С учетом этой юридической ситуации местные закупки, производимые партнерами по осуществлению, следовало бы свести к минимуму. Отделению УВКБ в Албании от имени его партнеров по осуществлению и совместно с другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций следует вместе с тем продолжать вести переговоры с правительством Албании в целях поиска взаимоприемлемого решения, с тем чтобы получить по крайней мере частичное возмещение значительных сумм НДС, выплаченных в прошлом. Следует настоятельно рекомендовать партнерам без дальнейших промедлений представить надлежащую документацию в отношении любых выплат НДС, произведенных за счет проектных средств УВКБ.

28. УСВН отметило, что аналогичная ситуация существует в ряде других стран — участников Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 года, что приводит к увеличению стоимости товаров и услуг, приобретаемых партнерами УВКБ для гуманитарных целей. В связи с этим УВКБ следует в надлежащих случаях пересмотреть условия соглашений о сотрудничестве, с тем чтобы распространить действие положений об освобождении от налогов в отношении закупок по программам, производимым партнерами по осуществлению за счет средств УВКБ. До тех пор, пока этот вопрос не будет решен, УВКБ не следует

делегировать партнерам по осуществлению полномочия по закупкам и следует обеспечить, чтобы счета всегда оформлялись на имя УВКБ. Управление по правовым вопросам недавно разъяснило, что УВКБ в действительности имеет право получать возмещение за любые выплаты в виде НДС за товары, приобретенные УВКБ, для использования либо УВКБ, либо его партнерами по осуществлению для официальных целей УВКБ. Значительная экономия за счет налогов может быть достигнута в том случае, если партнеры по осуществлению не будут производить закупки на средства УВКБ.

VII. Укомплектование штатов

29. Задержки с подбором и развертыванием соответствующего персонала, а также высокий показатель сменяемости такого персонала объясняют многие проблемы, выявленные в ходе обеих ревизий. Например, один сотрудник по телекоммуникациям сказал, что его просили прибыть в Албанию в начале апреля 1999 года, однако он приехал туда только в мае, поскольку для оформления заявления на поездку потребовалось более месяца. На начальных этапах кризиса незамедлительное развертывание персонала по телекоммуникационным/компьютерным вопросам могло бы содействовать налаживанию связей между различными подразделениями. По мнению одного из сотрудников по материально-техническому снабжению, в течение первой недели чрезвычайной ситуации отделение в Албании было в значительной степени недоукомплектовано с учетом числа беженцев и количества товаров, прибывающих в страну. Это был критический этап операций, и по необходимости многие виды деятельности были переданы префектурам и подрядчикам при минимальном контроле. Кроме того, хотя ревизоры сочли, что многие сотрудники были весьма способными и чрезвычайно добросовестными, другим не хватало квалификации в той области, в которой они работали. В период с конца марта по середину августа 1999 года в Тирану было поочередно назначено три сотрудника по административным вопросам. Даже при нормальных обстоятельствах такая сменяемость нарушает непрерывность операций. В условиях чрезвычайных ситуаций негативные последствия для операций еще сильнее.

30. Ревизоры отметили, что, по мнению некоторых сотрудников, соблюдение правил и положений УВКБ в условиях чрезвычайных ситуаций имеет не столь большое значение. Некоторые сотрудники открыто заявили, что чрезвычайной операции должно отдаваться предпочтение по сравнению со строгим соблюдением правил и положений. УСВН согласно с тем, что во время чрезвычайной ситуации определенные нормативные и процедурные требования могут применяться не столь строго, с тем чтобы обеспечить эффективное удовлетворение неотложных потребностей беженцев. Вместе с тем нельзя предоставлять отдельным руководителям или другим сотрудникам на местах право решать на специальной основе, следует ли соблюдать существующие правила и процедуры и в какой степени. Должна существовать четкая политика, определяющая, какие правила и процедуры могут применяться в особом режиме в случае официального объявления чрезвычайной операции. Например, пороговые суммы в долларовом выражении, требующие проведения официальных торгов или участия комитета по контрактам, могут быть увеличены; может быть повышен уровень делегирования полномочий отделением на местах; может быть установлен существенно более высокий предел стоимости операций, расчеты по которым производятся наличными; требования для получения разрешения на перераспределение имущества между различными странами, в которых возникла чрезвычайная ситуация, могут быть упрощены или отменены; перевод бюджетных средств в рамках бюджетов проектов может быть разрешен на самом высоком уровне (на уровне секторов), а доля переводимых средств может быть выше обычных 15 процентов; процедуры найма и назначения персонала могут быть упрощены и укорочены. УВКБ следует определить, до какой степени такая либерализация правил и процедур обоснованна.

31. Некоторые сотрудники, ответственные за согласование первоначальных субсоглашений и ведущие с партнерами дела, касающиеся использования имущества, покинули Албанию до прибытия первоначальной миссии ревизоров. Оставшиеся сотрудники пересматривали бюджеты для того, чтобы учесть этап после чрезвычайной ситуации, а также для того, чтобы скорректировать некоторые бюджетные статьи, ранее согласованные

в устной форме. Нередко сделать это было сложно, поскольку не всегда имелись четкие основания для использования конкретных бюджетных статей и ассигнованных сумм.

32. УСВН признает, что многие международные сотрудники УВКБ, участвовавшие в чрезвычайной операции 1999 года, уже не работают в Албании. Вместе с тем нынешний персонал несет ответственность за решение проблем, возникших до их вступления в должность. В целом персонал заслуживает высокой оценки за выполнение своих обязанностей, однако отсутствие непосредственных знаний об операциях 1999 года препятствует его усилиям по решению проблем.

33. Хотя в УВКБ есть группа реагирования в чрезвычайных ситуациях, которая может быть развернута почти сразу же после выявления кризисной ситуации в связи с беженцами, эта группа занимается ликвидацией последствий чрезвычайной ситуации лишь в течение ограниченного периода времени — в течение двух месяцев. За первоначальным развертыванием группы реагирования в чрезвычайных ситуациях нередко следует ряд назначений сотрудников по краткосрочным контрактам до тех пор, пока не укомплектовывается постоянный штат. УСВН считает, что необходимо установить минимальный период времени для ключевых сотрудников, работающих в рамках чрезвычайных операций, и что в тех случаях, когда ротация необходима, должны быть предусмотрены надлежащие процедуры передачи дел. С учетом частой замены персонала во время чрезвычайных ситуаций надлежащее документальное оформление принимаемых решений приобретает еще более важное значение. Отмечая, что многие из вышеупомянутых вопросов тщательно рассмотрены в рамках независимой оценки по Косово и обсуждены на заседаниях постоянного комитета Исполнительного комитета УВКБ, УСВН в 2001 году рассмотрит вопрос об укомплектовании штатов УВКБ для чрезвычайных операций, с тем чтобы выявить и проанализировать общие проблемы и содействовать их решению.

VIII. Партнеры по осуществлению

34. В ходе первоначальной ревизии ревизоры в ряде случаев не смогли в полной мере проверить

расходы партнеров, поскольку бюджеты еще пересматривались, с тем чтобы учесть в них изменения в программах, обусловленные окончанием этапа чрезвычайной ситуации. Кроме того, в некоторых случаях доступ к учетным записям и документам был ограничен. Одна из целей повторной ревизии заключалась в том, чтобы проанализировать окончательную информацию, представленную партнерами.

35. Несколько партнеров представили свои окончательные финансовые отчеты УВКБ со значительной задержкой. Это вынудило УВКБ считать проекты открытыми в течение месяцев после запланированной даты их закрытия. По состоянию на ноябрь 2000 года один партнер еще не представил свой окончательный отчет в полном объеме в соответствии с требованиями, ссылаясь в качестве причин задержки на сменяемость кадров и трудности с ведением учета. *Отделение УВКБ в Албании информировало УСВН о том, что этот партнер в конечном итоге представил отчет в декабре 2000 года.* Другой партнер не представлял своего окончательного финансового отчета по субпроекту, который был завершен в декабре 1999 года, до сентября 2000 года. Этот партнер объяснил задержку тем, что отделение УВКБ в Албании не могло решить вопрос о том, как отчитываться за определенные расходы. *Отделение УВКБ в Албании не согласилось с этим, заявив, что задержка была обусловлена ошибками в окончательном финансовом отчете, допущенными партнером, и сменяемостью кадров у него.*

36. Один партнер представил то, что называлось окончательным финансовым отчетом, в июне 2000 года, т.е. через 10 месяцев после согласованного в контракте предельного срока. Этот партнер, являющийся опытной международной неправительственной организацией, объяснил эту задержку тем, что он был перегружен в связи с большим объемом работы, обусловленным его участием во многих видах деятельности после кризиса. Отчет выявил, что этот партнер превысил согласованный бюджет по проекту примерно на 243 000 долл. США, или на 11 процентов. Это указывает на серьезные недостатки в бюджетном контроле и финансовой отчетности у этого партнера. Перерасход средств побудил УВКБ в июле 2000 года пересмотреть несколько бюджетных статей. В результате этого

партнер согласился возместить УВКБ примерно треть перерасходованных средств (85 000 долл. США), а УВКБ покрыло разницу, увеличив соответствующим образом бюджет по проекту. В августе 2000 года партнер повторно представил свой окончательный отчет, в котором был отражен пересмотренный бюджет.

37. Этот партнер отвечал за организацию движения колонн, перевозящих беженцев в свои дома. Партнер арендовал автотранспортные средства на первоначальный период продолжительностью в три месяца начиная с июля 1999 года на общую сумму 115 000 долл. США. Плата за аренду была внесена авансом. Поскольку операции были прекращены в августе, УСВН выразило мнение о том, что УВКБ не следует оплачивать аренду за полные три месяца. В предыдущем докладе о ревизии УСВН рекомендовало, чтобы этот партнер возместил УВКБ приблизительно 30 000 долл. США. *Отделение УВКБ в Албании считает этот вопрос решенным, поскольку упомянутый партнер возместил часть перерасхода.*

IX. Партнеры из числа государственных организаций

38. На этапе чрезвычайной ситуации осуществление субпроектов общей стоимостью около 17 млн. долл. США было поручено различным партнерам по осуществлению из числа государственных организаций. В сентябре 1999 года отделение УВКБ в Албании воспользовалось услугами одной аудиторской фирмы для проверки финансовых отчетов, представленных его партнерами из числа государственных организаций. Хотя внешние ревизоры смогли представить доклады о ревизии без оговорок по пяти осуществленным субпроектам, они дали заключение с оговорками по счетам субпроекта, осуществлявшегося другим министерством. Соответствующая оговорка была сделана частично с учетом того, что отсутствовали действительные подтверждающие документы, и того, что в saldo на счетах по данным УВКБ и по данным, представленным в финансовых отчетах министерства, имелись невыверенные расхождения.

39. Кроме того, внешние ревизоры представили доклады по двум субпроектам общей стоимостью свыше 13 млн. долл. США, осуществленными одним министерством, по которым они не смогли сделать заключение. Эти ревизоры отказались давать заключение по одному субпроекту, поскольку они не смогли получить независимое подтверждение точности сумм, зарегистрированных как платежи принимающим семьям. По второму субпроекту они не смогли провести подробную проверку счетов в различных муниципалитетах, поскольку ответственные государственные служащие отсутствовали, не могли найти подтверждения расходов УВКБ или представить подтверждающую документацию. В связи с этим ревизоры не смогли сделать заключение в отношении того, являются ли представленные финансовые ведомости подлинным и справедливым подтверждением получения или использования средств УВКБ. В результате этого УВКБ не имеет подтверждения того, что большая часть проектных средств, которыми распоряжались партнеры из числа государственных организаций, была израсходована и учтена надлежащим образом. С учетом того, что речь шла о значительных суммах средств, УСВН рекомендовало УВКБ в дальнейшем не привлекать этого партнера для осуществления субпроектов. *Отделение УВКБ в Албании ответило, что осуществление других субпроектов с помощью этой организации в краткосрочной или среднесрочной перспективе не предусматривается.*

X. Выводы

40. В ходе проведенной УСВН первоначальной проверки были выявлены серьезные недостатки в управлении чрезвычайной операцией в Албании, осуществлявшейся УВКБ. Повторная проверка показала, что УВКБ достигло значительного прогресса в решении поднятых проблем. Усовершенствованы процедуры закупок и введено требование о проведении предварительной оценки партнеров по осуществлению до предоставления им полномочий на закупки. Ранее неучтенное имущество в рамках программ на общую сумму 8,7 млн. долл. США было идентифицировано, зарегистрировано и возвращено. Укреплены механизмы контроля за движением товаров, и получено возмещение налогов, начисленных на закупки, произведенные УВКБ.

41. Вместе с тем необходимы дальнейшие усилия для введения в действие руководящих принципов и процедур в целях недопущения в будущем недостатков в управлении чрезвычайными операциями. Ключевые должности необходимо заполнять оперативно; надлежащие системы слежения за движением имущества и товаров необходимо создавать с начала операций; а правила и процедуры необходимо анализировать, с тем чтобы определять, следует ли их применять в отношении той или иной чрезвычайной операции в полном объеме.

XI. Рекомендации

Рекомендация 1

УВКБ следует обеспечить, чтобы штат чрезвычайных операций укомплектовывался надлежащим образом, ключевые должности в цепи управления, связанные с программами, финансами и снабжением, заполнялись своевременно, ротация осуществлялась на минимально допустимом уровне и чтобы там, где это необходимо, имелись надлежащие процедуры передачи дел (AR2000/202/06/01).

Рекомендация 2

УВКБ следует обеспечить введение в действие надлежащих систем слежения за движением имущества и товаров сразу же после возникновения чрезвычайной ситуации (AR2000/202/06/02).

Рекомендация 3

УВКБ следует анализировать свои правила и процедуры управления финансами, закупок и управления имуществом, с тем чтобы определять, следует ли в случае официального объявления чрезвычайной ситуации применять их в отношении чрезвычайных операций в полном объеме или необходимо вводить определенные исключения (AR2000/202/06/03).

Рекомендация 4

УВКБ следует в надлежащем порядке пересмотреть существующие соглашения о сотрудничестве с

правительствами принимающих стран в целях обеспечения того, чтобы освобождение от налогов, предоставленное УВКБ в соответствии с Конвенцией о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 года, действовало и в отношении закупок по программам, произведенных партнерами по осуществлению за счет средств УВКБ. Без такого освобождения от налогов местные закупки, производимые партнерами по осуществлению, следует сводить к минимуму (AR2000/202/06/04).

(Подпись) Дилип **Наир**
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора
