



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/AC.96/1056
11 August 2008

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ
ПРОГРАММЫ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

Пятьдесят девятая сессия
Женева, 6-10 октября 2008 года
Пункт 5 b) предварительной повестки дня
Доклады о работе Постоянного комитета
Бюджеты по программам, вопросы управления,
финансового контроля и административного надзора

**Внутренняя ревизия в Управлении Верховного комиссара
Организации Объединенных Наций по делам беженцев
(2007-2008 годы)**

Резюме

В настоящем докладе приводится краткий обзор мероприятий по внутренней ревизии Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и результатов, полученных Управлением служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций (УСВН) за период с 1 июля 2007 года по 30 июня 2008 года.

За этот период УСВН реализовало ряд инициатив по повышению качества и эффективности услуг по внутренней ревизии, предоставляемых УВКБ. Они включали в себя внедрение процедур планирования ревизионных проверок на базе рисков, совершенствование профессиональной практики, создание Секции по аудиту в сфере информационно-коммуникационных технологий, а также внедрение единой базы данных для оптимизации контроля за осуществлением рекомендаций УСВН.

За этот период УСВН подготовило 13 ревизионных отчетов (11 отчетов о ревизионных проверках полевых операций УВКБ и два ревизионных отчета, касающихся штаб-квартиры УВКБ), которые содержали 201 рекомендацию по улучшению внутреннего контроля, процессов управления и действенности и эффективности организационных структур. При проведении этих ревизионных проверок УСВН

произвело оценку достаточности и эффективности мер внутреннего контроля, установленных УВКБ, включая соблюдение соответствующих правил, положений и процедур. В ходе этих ревизионных проверок внимание было сосредоточено на следующих областях:

- **Управление программами, в том числе с охватом партнеров-исполнителей.** Аспекты управления программами охватывались всеми ревизионными проверками полевых операций на протяжении этого периода. В частности, поскольку значительная часть функций по осуществлению деятельности УВКБ делегируется партнерам, УСВН произвело проверку управления деятельностью партнеров-исполнителей со стороны УВКБ, а также способности партнеров к достижению поставленных целей, ведению надлежащей отчетности по проектам и представлению отчетов об использовании средств, получаемых от УВКБ. УСВН рекомендовало УВКБ осуществлять более эффективный финансовый и административно-хозяйственный контроль за деятельностью партнеров-исполнителей и обеспечить более эффективную реализацию рекомендаций, выносимых внешними ревизорами (см. пункты 16-22).
- **Закупки и управление активами.** Закупочная деятельность отнесена в УВКБ к числу областей повышенного риска. Ввиду возможности неэффективности закупок и несоблюдения принципов экономичности закупочная деятельность продолжает охватываться ревизионными проверками, проводимыми на местах. Управление активами также неоднократно упоминалось УСВН в качестве проблемной области в рамках многих полевых операций и продолжает считаться зоной повышенного риска ввиду недостаточности механизмов внутреннего контроля за учетом и обеспечением сохранности активов (см. пункты 23 и 24).
- **Управление людскими ресурсами.** Ввиду трудностей с выявлением компетентного персонала многие должности на местах остаются вакантными. На основе рекомендации УСВН УВКБ пересмотрело свою штатную структуру в Демократической Республике Конго в целях надлежащего выполнения требований оперативной деятельности (см. пункт 25).
- **Поездки и транспорт.** В ходе проведенной УСВН ревизионной проверки официальных поездок сотрудников УВКБ было установлено, что можно было бы еще более усилить внутренний контроль за процессом организации поездок. Обзор управления парком транспортных средств показал, что имеются возможности для повышения потенциала парка транспортных средств УВКБ и для повышения эффективности (см. пункты 26 и 27).
- **Охрана и безопасность.** В ходе проведенных УСВН ревизионных проверок в этот период был вскрыт факт несоблюдения минимальных норм безопасности оперативной деятельности (МНБОД) в рамках многих полевых операций, прошедших проверку (см. пункт 28).

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Отдел внутренней ревизии (ОВР) Управления служб внутреннего надзора (УСВН) оказывает услуги по проведению внутренних ревизионных проверок Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) на основании "Письма-соглашения об оказании ревизионных услуг", подписанного в марте 2007 года. ОВР придерживается рамочных принципов профессиональной практики Института внутренних ревизоров (ИВР). В соответствии с этими рамочными принципами ОВР проводит внутренние ревизионные проверки в соответствии с международными стандартами профессиональной практики внутренней ревизии. ИВР определяет внутреннюю ревизию как "...независимую, обеспечивающую объективные гарантии консультативную деятельность, призванную обеспечить совершенствование и повышение эффективности операций организации. Она помогает организации в достижении поставленных целей на основе применения систематического, ответственного подхода к оценке и повышению эффективности процессов управления рисками, контроля и управления".

2. В соответствии с Соглашением УВКБ финансирует 17 должностей: 14 должностей категории специалистов и 3 - категории общего обслуживания. В состав Секции УСВН по ревизии УВКБ входят также ревизоры-резиденты, прикомандированные к крупным чрезвычайным операциям в Судане и Демократической Республике Конго. На 2007 год выделенные бюджетные ассигнования УВКБ на услуги по проведению ревизий составили в общей сложности 3,2 млн. долларов. На протяжении длительного периода несколько должностей ревизоров остаются вакантными, главным образом в связи с задержками в выявлении и найме квалифицированных кандидатов.

II. ВНУТРЕННИЕ РЕВИЗИОННЫЕ ИНИЦИАТИВЫ

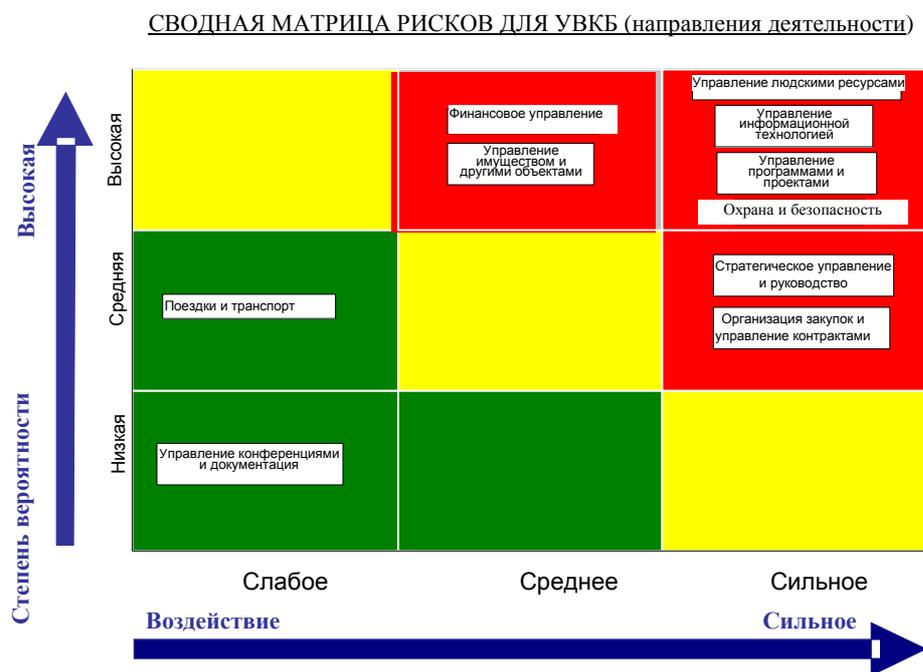
3. В отчетный период УСВН продолжало предпринимать усилия по оказанию содействия УВКБ в укреплении систем внутреннего контроля и повышении эффективности управления рисками. Кроме того, УСВН реализовало ряд инициатив по повышению качества и эффективности услуг по проведению внутренних ревизий, оказываемых УВКБ (см. ниже).

A. Планирование ревизионных проверок на базе рисков

4. В соответствии с международными стандартами профессиональной практики внутренней ревизии, согласно которым ревизионные проверки должны основываться на оценке рисков, проводимой как минимум на ежегодной основе, УСВН произвело оценку

рисков в целях выявления зон повышенного риска, которые надлежало охватить в течение 2008 года. Этот процесс позволяет УСВН обеспечить включение в ежегодный план ревизии областей, представляющих наибольший риск для УВКБ. УСВН будет и далее сосредоточивать внимание на планировании ревизионных проверок на базе рисков в целях повышения эффективности организации и совершенствования операций УВКБ. На диаграмме 1 приводится матрица рисков для УВКБ.

Диаграмма 1



В. Совершенствование профессиональной практики и повышение квалификации ревизоров

5. УСВН приняло ряд мер для совершенствования профессиональной практики и методов работы своих ревизоров. Они включали в себя внедрение методологии оценки рисков, соответствующей передовой практике проведения внутренних ревизий, приведение процесса организации ревизий в соответствие с современными требованиями, пересмотр руководства по проведению внутренних ревизий и введение стандартных форм и матриц, используемых ревизорами УСВН.

6. Кроме того, УСВН организовало ряд учебных программ для повышения уровня компетентности и квалификации ревизоров. Они включали в себя учебные курсы по проведению собеседований, мерам контроля в сфере информационной технологии (ИТ),

составлению статистических выборок, оценке рисков, планированию ревизионных проверок на базе рисков и по фундаментальным основам проведения ревизий для помощников ревизоров.

7. При поддержке УВКБ сотрудники Секции по ревизии УВКБ приняли участие в двухдневном рабочем совещании/информационной сессии по Проекту обновления систем управления (ПОСУ). Это рабочее совещание оказалось полезным в деле разработки планов и программ ревизионных проверок.

C. Информационно-коммуникационная технология

8. Создание Секции по аудиту в сфере информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в составе Отдела внутренней ревизии УСВН в Нью-Йорке способствовало укреплению потенциала УСВН в деле проведения ревизионных проверок в сфере ИКТ и оказания дополнительных более качественных услуг УВКБ. В 2008 году УСВН запланировало две ревизионные проверки в сфере ИТ, которые будут проведены совместно Секцией по аудиту в сфере ИКТ и Секцией по ревизии УВКБ. Первая такая ревизионная проверка безопасности ИТ была проведена в мае 2008 года, а вторая - с охватом модуля платежных ведомостей/управления людскими ресурсами ПОСУ - запланирована на сентябрь 2008 года.

D. Контроль за осуществлением рекомендаций

9. Для рационализации процесса контроля за осуществлением рекомендаций УСВН приступило к созданию системы единой базы данных под названием "IssueTrack". На следующем этапе эта база данных будет преобразована в вебсистему с обеспечением оперативного доступа к координатору УВКБ по проведению ревизий. Это позволит ему осуществлять просмотр рекомендаций и обновлять информацию о состоянии рекомендаций в онлайн-режиме, а также поддерживать с УСВН диалог о ходе выполнения рекомендаций. Это позволит также УВКБ подготавливать управленческие отчеты, обобщающие положения с осуществлением рекомендаций ревизоров. Предполагается, что эта вебсистема пройдет испытания в сентябре 2008 года и будет введена в строй в конце 2008 года.

III. РЕЗЮМЕ ОСНОВНЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ РЕВИЗИЙ

10. В отчетный период ревизионными проверками УСВН были охвачены операции и мероприятия общей стоимостью приблизительно в 386 млн. долл. в рамках 12 полевых операций: в Демократической Республике Конго, Иордании (чрезвычайная операция в

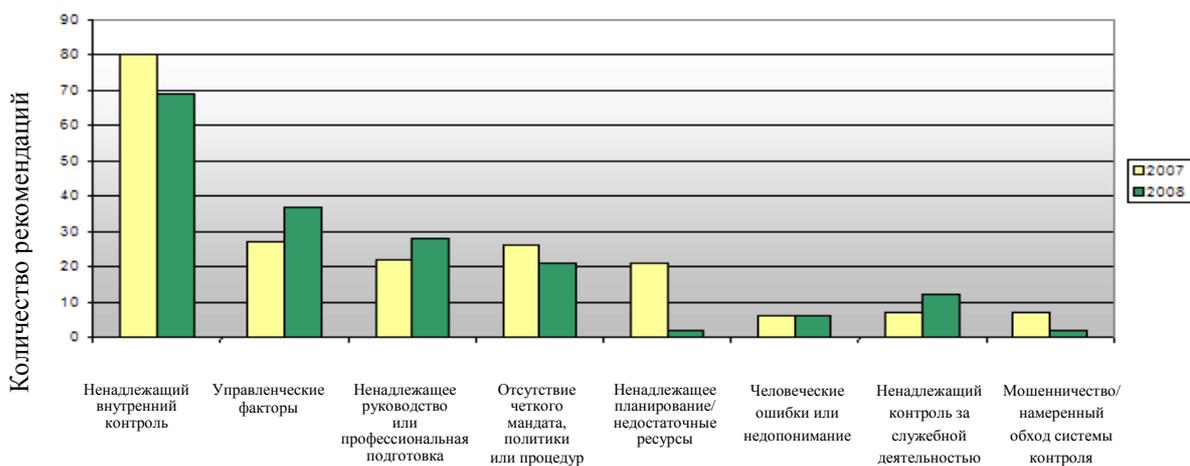
Ираке), Кении, Кот-д'Ивуаре, Кувейте (чрезвычайная операция в Ираке), Российской Федерации, Румынии, Судане, Таиланде, на Филиппинах, в Южной Африке и южном Судане. В штаб-квартире УСВН провело аудиторские проверки Совета по управлению активами УВКБ и в сфере безопасности ИТ. В этот период было подготовлено 13 ревизионных отчетов (см. приложение I), большинство из которых касались ревизионных проверок, начатых в предыдущий отчетный период.

11. Как и в предыдущие годы, УСВН оценивало достаточность и эффективность ключевых мер внутреннего контроля в рамках проверявшихся операций. За этот период 85% прошедших ревизионную проверку операций получили средние оценки и оценки выше средних, дающие руководству гарантии того, что управление деятельностью в целом налажено удовлетворительно. Вместе с тем 15% операций получили оценки ниже средних.

A. Внутренний контроль

12. Проведенная УСВН проверка 12 полевых операций позволила установить, что существует риск недостижения УВКБ целей его проектов, поскольку эффективный внутренний контроль обеспечивается не всегда. В большинстве случаев первопричиной являются неблагоприятные условия для внутреннего контроля, в частности отношение, осведомленность и действия руководства и персонала в преломлении к значению контроля. Факторы, обуславливающие условия для осуществления контрольных функций, включают в себя добросовестность и этические ценности; приверженность высокому уровню компетентности; позицию руководства и стиль его действий; организационную структуру; делегирование полномочий и ответственности; а также политику в области людских ресурсов.

Диаграмма 2
Шкала распределения рекомендаций по результатам ревизионных проверок в местах, в разбивке по причинам
(с использованием отчетного периода с июля по июнь)



13. Во многих случаях УСВН было установлено, что сотрудники, в том числе сотрудники партнеров-исполнителей (ПИ), нуждаются в профессиональной подготовке в целях полного ознакомления с правилами и процедурами УВКБ. Как и в предыдущие годы, УСВН было выявлено, что ключевые должности остаются вакантными на протяжении длительного времени, набор сотрудников не всегда является прозрачным и не всегда соответствует установленным правилам и процедурам, а чрезмерная опора на программу Добровольцев Организации Объединенных Наций (ДООН) приводит к тому, что некоторые добровольцы выполняют ключевые функции и имеют руководящие полномочия.

14. УСВН отметило также, что слабая система внутреннего контроля в некоторых случаях приводит к неточностям в отчетности, завышению сумм, причитающихся к выплате персоналу, неэффективному расходованию средств при закупках, низким уровням реализации проектов и потенциальным убыткам в результате мошенничества.

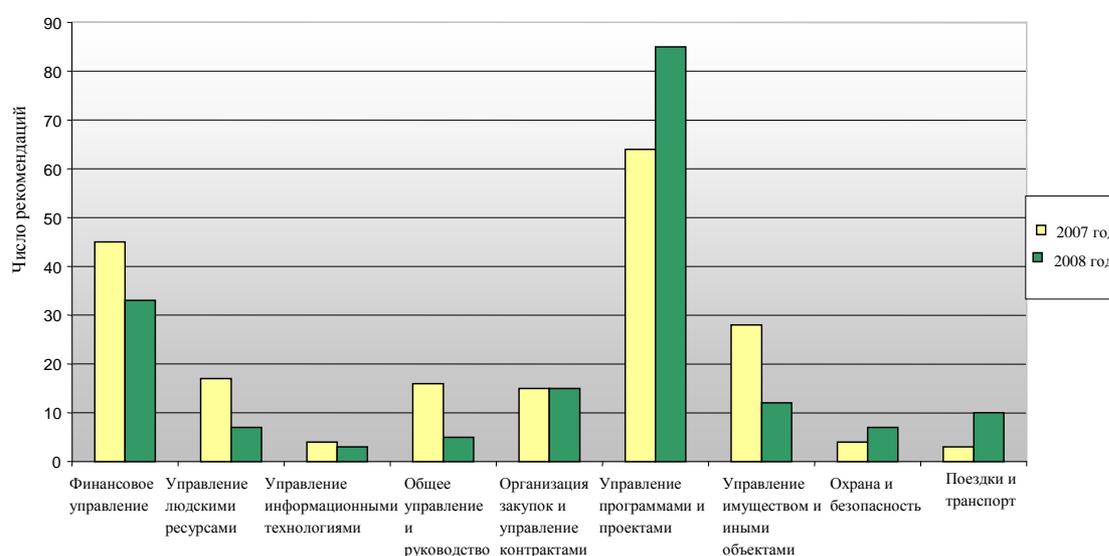
15. Во многих рекомендациях УСВН призывало УВКБ укрепить его механизмы внутреннего контроля для сведения к минимуму риска несоблюдения правил и процедур и усилить контроль за его проектами и надзор за партнерами-исполнителями в целях повышения эффективности осуществления проектов.

В. Управление программами, в том числе с охватом партнеров-исполнителей

16. Большинство рекомендаций, вынесенных в этот период, касалось программной деятельности, в частности организации взаимоотношений с ПИ (см. диаграмму 3).

Диаграмма 3

Шкала распределения рекомендаций по результатам ревизионных проверок на местах, в разбивке по направлениям деятельности (с использованием отчетного периода с июля по июль)



17. В 2007 году расходы на ПИ составили примерно 428 млн. долл. В рассматриваемый период ревизионными проверками были охвачены средства, выделенные ПИ, в размере 156 млн. долл. По оценкам УСВН, в отношении 80% таких средств можно было получить гарантии того, что они были должным образом учтены и использованы в соответствии с соглашениями по подпроектам. Что касается остальных 20%, то установленные для них системы учета и внутреннего контроля были ненадежными и недостаточными для обеспечения сохранности средств УВКБ, а также гарантий того, что они использовались для достижения целей УВКБ.

18. На предмет принятия дальнейших мер был представлен отчет об одном случае мошенничества в связи с распределением помощи в виде наличных средств. В рамках этой деятельности, непосредственно осуществляемой УВКБ, были отмечены серьезные недостатки в системе внутреннего контроля.

19. Как уже указывалось в предыдущих докладах Исполнительному комитету, ряд чрезвычайно серьезных недостатков связан с хроническими проблемами. В числе некоторых из выводов, сделанных в этот период, можно отметить отсутствие у партнеров надлежащих систем внутреннего контроля для мониторинга и надзора за использованием средств УВКБ. В некоторых случаях меры бухгалтерского и бюджетного контроля были неэффективными и нуждались в улучшении; подтверждающая документация была недостаточной или отсутствовала; практика закупок не соответствовала процедурам УВКБ; требовалась подготовка кадров или укрепление потенциала некоторых ПИ; и управление оборотными средствами для микрокредитов нуждалось в улучшении.

20. УСВН считает, что многие из отмеченных недостатков должны были быть выявлены УВКБ в рамках регулярного финансового и административно-хозяйственного контроля, в том числе в документации о применении процедур контроля. В большинстве случаев не было налажено своевременного контроля за осуществлением проектов для обеспечения принятия коррекционных мер в целях повышения эффективности систем и процедур и предупреждения руководства о невыполнении контрольных установок. В одном случае доклады о ходе выполнения подпроектов (ДХВП) не были проверены и одобрены представителем.

21. Не был налажен систематический контроль за выполнением рекомендаций, выносимых внешними ревизорами, привлекаемыми УВКБ для проверки счетов ПИ. Хотя это представляет собой полезный рычаг управления, это не находит эффективного применения. В некоторых случаях УСВН рекомендовало также расширить круг полномочий внешних ревизоров для более эффективного охвата таких вопросов, как осуществление операций по обмену валют или по переводу денежных средств в стране, где банковская инфраструктура развита слабо.

22. УСВН часто выносило также рекомендации относительно увеличения вклада УВКБ в укрепление потенциала ПИ, повышения эффективности процесса отбора ПИ и сокращения числа ПИ, а также разработки методов контроля за работой ПИ. УСВН сообщило о ряде случаев, когда ПИ не представляли информацию о тех взносах, полученных из других источников, которые можно было бы использовать в рамках проектов, финансируемых УВКБ, что приводило к дублированию помощи.

C. Закупки и управление активами

23. В этот период УСВН было установлено, что закупочная деятельность партнеров-исполнителей остается неэффективной, поскольку партнеры не всегда придерживаются руководящих положений УВКБ о закупочной деятельности ПИ. УСВН выявило ряд

случаев, когда не было представлено подтверждающей документации о получении товаров, о проведении конкурсных торгов или об оптимальном расходовании средств. Кроме того, у УСВН по-прежнему вызывает беспокойство неполный возврат уплаченного налога на добавленную стоимость.

24. Многие из полевых отделений нуждаются в укреплении систем внутреннего контроля за активами, складскими помещениями и топливом. Как и в предыдущие годы, данные об активах УВКБ являлись устаревшими. Иногда эти данные оказывались ненадежными и неполными, а надлежащие механизмы внутреннего контроля, предохраняющие активы от потерь и хищения, зачастую отсутствовали.

D. Управление людскими ресурсами

25. Ввиду осуществляемого в настоящее время УВКБ проекта структурной перестройки и совершенствования управления некоторые из запланированных ревизионных проверок в штаб-квартире, касающихся главным образом управления людскими ресурсами, были перенесены на последующие годы. Вместе с тем в ходе проведенных проверок полевых операций УСВН было установлено, что многие должности остаются вакантными, главным образом из-за трудностей с набором компетентных сотрудников, что приводит к чрезмерной опоре на внешний персонал, не входящий в штат УВКБ. В Демократической Республике Конго, где УСВН рекомендовало УВКБ на долгосрочной основе урегулировать вопрос об укомплектовании штатов, УВКБ впоследствии пересмотрело штатную структуру для должного выполнения требований оперативной деятельности. Были сформированы новые подразделения, создано в общей сложности 38 дополнительных должностей, а классы нескольких других должностей были повышены.

E. Поездки и транспорт

26. В ходе проведенной ревизионной проверки официальных поездок сотрудников УВКБ УСВН пришло к выводу, что, хотя обработка требований о возмещении путевых расходов была оценена на "удовлетворительно", процесс организации поездок можно было бы сделать еще более эффективным за счет усиления внутреннего контроля, включая более своевременное представление такого рода требований и ускорение возмещения причитающихся сумм.

27. УСВН провело также ревизию управления парком транспортных средств УВКБ. УВКБ ежегодно расходует более 100 млн. долл. на транспорт и логистическое обеспечение. УСВН выявило множество возможностей для повышения потенциала парка

транспортных средств УВКБ и для повышения эффективности за счет внедрения системы глобального надзора и контроля за этой деятельностью.

Г. Охрана и безопасность

28. Многие из полевых операций, прошедших ревизионную проверку в данный период, не соблюдали минимальные нормы безопасности оперативной деятельности (МНБОД). Было установлено, что в одной стране телекоммуникационное обеспечение было неудовлетворительным, в связи с чем безопасность сотрудников, работающих в отдаленных районах, вызывала серьезную обеспокоенность. УВКБ приняло незамедлительные меры для решения этой проблемы посредством закупки и распределения необходимого оборудования.

IV. ПОЛОЖЕНИЕ С ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ РЕКОМЕНДАЦИЙ, ВЫНЕСЕННЫХ В ХОДЕ РЕВИЗИЙ

29. За отчетный период УСВН вынесло 201 рекомендацию относительно совершенствования систем контроля и механизмов подотчетности, а также разработки или разъяснения политики, процедур и методов организации работы, из которых 73 носили критический характер. 27 рекомендаций были вынесены в ходе ревизионных проверок в штаб-квартире и в общей сложности 174 - в ходе ревизионных проверок полевых операций УВКБ. По состоянию на 30 июня 2008 года 82% этих рекомендаций были выполнены или находились в процессе выполнения.

V. ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

30. УСВН хотело бы выразить свою признательность за неизменное содействие, предоставлявшееся ревизорам руководством и сотрудниками УВКБ в отчетный период.

Приложение

<u>Название ревизионной проверки</u>	<u>Дата выпуска доклада</u>
1. Управление парком транспортных средств УВКБ	6 июля 2007 года
2. Операции в Колумбии	18 июля 2007 года
3. Операции в Мозамбике	13 сентября 2007 года
4. Операции в Чешской Республике	14 сентября 2007 года
5. Операции в Ливане и Сирийской Арабской Республике	19 сентября 2007 года
6. Официальные поездки сотрудников УВКБ	18 октября 2007 года
7. Операции в Бразилии	18 октября 2007 года
8. Операции в Чаде	16 ноября 2007 года
9. Операции в Гвинее	16 ноября 2007 года
10. Операции в Аргентине	24 января 2008 года
11. Операции в Кот-д'Ивуаре	9 апреля 2008 года
12. Операции в Армении	14 мая 2008 года
13. Операции в Демократической Республике Конго	20 мая 2008 года

—