

Октябрь 2012 года

	<p>منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة</p>	<p>联合国 粮食及 农业组织</p>	<p>Food and Agriculture Organization of the United Nations</p>	<p>Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture</p>		<p>Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura</p>
---	---	-----------------------------	--	--	--	--

КОНФЕРЕНЦИЯ

Тридцать восьмая сессия

Рим, 15-22 июня 2013 года

**Проверенные отчеты ФАО за 2010-2011 годы
Часть В – Доклад Внешнего аудитора**

Для ознакомления с этим документом следует воспользоваться матричным кодом на этой странице; данная инициатива ФАО имеет целью минимизировать последствия ее деятельности для окружающей среды и сделать информационную работу более экологичной. С другими документами можно познакомиться на сайте www.fao.org



me742r

**РАЗВЕРНУТЫЙ ДОКЛАД ВНЕШНЕГО АУДИТОРА
ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ПРОВЕРКИ ФИНАНСОВЫХ ОТЧЕТОВ
ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ЗА ФИНАНСОВЫЙ ПЕРИОД С 1 ЯНВАРЯ 2010 ГОДА ПО 31 ДЕКАБРЯ
2011 ГОДА**

Содержание	Стр.
Резюме	2
А. Мандат, охват и методика	9
В. Выводы и рекомендации	11
Аудит штаб-квартиры	11
1. Финансовые вопросы	11
2. Аудит финансовых отчетов	15
3. Аудит начисленных взносов государств-членов Организации	15
4. Бюджетный контроль	16
5. Проект по внедрению Международных стандартов учета в государственном секторе и системы планирования общеорганизационных ресурсов (МСУГС-ПОР)	20
6. Управление на основе результатов	22
7. Управление общеорганизационными рисками	28
8. Программа технического сотрудничества	33
9. Управление ликвидацией чрезвычайных ситуаций и организацией восстановительных работ	38
10. Управление людскими ресурсами	42
11. Оценка проектов	46
Аудит децентрализованных отделений	50
12. Управление проектами	50
13. Закупки и письменные соглашения	52
14. Управление активами	53
15. Консультанты	55
16. Управление финансами и денежными средствами	56
С. Раскрытие информации Руководством	57
17. Списание денежных средств, дебиторской задолженности и имущества	57
18. Добровольные выплаты	58
19. Случаи мошенничества и предполагаемого мошенничества	58

D. Выражение признательности	59
E. Список сокращений	60

Резюме

1. Внешний аудитор проверил финансовые отчеты Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) (далее по тексту также "Организация") за двухгодичный период, закончившийся 31 декабря 2011 года. Аудиторская проверка осуществлялась: а) с выездом в региональные отделения ФАО в Таиланде, Гане и Чили, в субрегиональные отделения в Венгрии и Эфиопии, в представительства ФАО в Пакистане, Сомали, Судане, Мьянме, Шри-Ланке и Эфиопии; и б) в штаб-квартире Организации в Риме и в Центре совместных служб в Будапеште, где была проведена ревизия финансовых транзакций и операций.

2. Предметом аудиторской проверки за рассматриваемый двухгодичный период стали следующие сферы управления: управление на основе результатов (УОР), управление общеорганизационными рисками (УР), проект по внедрению Международных стандартов учета в государственном секторе (МСУГС) и системы планирования общеорганизационных ресурсов (ПОР) (ныне Глобальная система управления ресурсами, или программа ГСУР), управление людскими ресурсами, Специальный фонд ликвидации чрезвычайных ситуаций и организации восстановительных работ (СФЕРА), управление деятельностью по ликвидации чрезвычайных ситуаций и организации восстановительных работ, программа технического сотрудничества (ПТС), оценка проектов.

3. Внешний аудитор провел ревизию фондов, выделенных на проекты, финансируемые Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Глобальным экологическим фондом (ГЭФ).

Аудиторское заключение

4. Внешний аудитор составил положительное заключение по финансовой отчетности за рассматриваемый период, что отражено в Части А настоящего доклада. Ранее Внешний аудитор составил положительное заключение по финансовой отчетности за двухгодичный период 2008-2009 годов.

Резюме рекомендаций

5. По результатам аудиторской проверки Внешний аудитор представил ряд рекомендаций. Основные рекомендации по деятельности Организации приводятся ниже.

Аудит штаб-квартиры		Приоритетность	Сроки
Начисленные взносы государств-членов Организации			
1	Стимулировать государства-члены к своевременному внесению текущих начисленных взносов и к покрытию задолженности по взносам, для чего разработать схему с применением графика платежей, что должно повысить объем ликвидных средств и поддержать Программу работы Организации. (Пункт 43)	Основополагающая	2012
Бюджетный контроль			
2	Усовершенствовать управление бюджетами за счет дополнительного уровня контроля, позволяющего осуществлять мониторинг действий распорядителя бюджета в части обязательств по выплатам и предпринимать необходимые действия в отношении рисков перерасхода бюджетных средств непосредственно в месте возникновения таких рисков. (Пункт 50)	Существенная	2012
3	Обеспечить, чтобы расходы не выходили за пределы утвержденного бюджета по проекту с учетом денежных средств, предоставленных донорами, для чего: а) осуществлять непрерывный мониторинг остатка денежных средств и рассматривать его как лимит будущих расходов по проекту; б) при снижении остатка денежных средств своевременно инициировать запросы на привлечение средств в соответствии с положениями проектных соглашений; в) прежде чем совершить расходы, приводящие к перерасходу средств согласно последнему утвержденному бюджету, своевременно готовить и должным образом утверждать пересмотренный бюджет; и d) постоянно обеспечить целесообразность затрат, относимых на проект. (Пункт 60)	Основополагающая	2012
4	Своевременно предпринимать и координировать с соответствующими отделами и донорами действия по решению вопросов, связанных с перерасходом средств по проектам, где оперативная часть закрыта, с тем чтобы закрыть их финансовую часть. (Пункт 62)	Существенная	2012
Проект по внедрению МСУГС и ПОР			
5	Укрепить управление рисками по проекту за счет непрерывной работы по решению всех вопросов, связанных с существующими и вновь возникающими рисками, и пристального мониторинга всех основных мероприятий по	Основополагающая	2012

Аудит штаб-квартиры		Приоритетность	Сроки
	проекту, с тем чтобы обеспечить внедрение МСУГС в 2014 году. (Пункт 69)		
6	Ускорить подготовку и окончательное утверждение Документа с изложением требований пользователя (URD), Таблиц анализа требований пользователя (URAW) и политик в области учета, с тем чтобы обеспечить соблюдение запланированных сроков, создать обоснованную базу для обновления финансовых правил и положений, подготовки и окончательного утверждения форм документов отчетности и контроля, а также чтобы подготовить обоснованные и необходимые исходные данные для совместимых с МСУГС компонентов R12. (Пункт 71)	Существенная	2012
7	Подготовить и окончательно утвердить Руководство по политике внедрения, отражающее аспекты политики и практики и содержащее рекомендации по применению МСУГС. Такое Руководство, дополняя стандарты и прочие профессиональные документы Организации в сфере учета, будет содержать информацию о том, какие МСУГС прямо или опосредованно относятся к ее оперативной деятельности. (Пункт 77)	Существенная	2012
Управление на основе результатов			
8	Управлению стратегии, планирования и управления ресурсами (OSP) совместно с соответствующими департаментами, отделами и группами по разработке стратегии рекомендуется: а) пересмотреть формулировки Организационных результатов (ОР) и Результатов подразделений (РП) или Организационных продуктов (ОП) с обеспечением отражения в них наглядных изменений или продуктов, с тем чтобы гарантировать четкую привязку их вклада в достижение соответствующих Стратегических целей (СЦ), Функциональных целей (ФЦ) и ОР; а также б) определить и утвердить базовые и целевые значения, соответствующие показателям результатов деятельности по ОР, РП и ОП, с тем чтобы составление следующих Среднесрочного плана (ССП) и Программы работы и бюджета (ПРБ) осуществлялось по результатам рассмотрения и оценки прогресса в достижении и достижения ожидаемых результатов и планирования на будущие периоды. (Пункт 86)	Существенная	2012

Аудит штаб-квартиры		Приоритетность	Сроки
9	Особо отметить в Руководстве по УОР, что во всех подразделениях следует проводить полугодовые обзоры с фиксацией результатов в Системе поддержки программ, планирования, отчетности и оценки (ПИРЕС), как того требуют Руководящие указания по мониторингу и отчетности в рамках УОР. (Пункт 115)	Существенная	2012
10	Пропагандировать и расширять использование заложенной в ПИРЕС функции контроля качества, что должно; а) повысить ответственность и усилить отдачу в работе ответственных должностных лиц; б) обеспечить качество на этапах разработки, беспрепятственного осуществления и мониторинга программ и проектов, и с) обеспечить объективную оценку ОР и РП в плане достижения ожидаемых результатов. (Пункт 119)	Существенная	2012
11	Уделять особое внимание измерению результатов и отчетам о них в сопоставлении с выделенными ресурсами и их использованием, рассмотреть возможность сведения программных и финансовых результатов в единый отчет, что позволит предоставлять разработчикам политических мер исходные данные для процесса планирования и бюджетирования. (Пункт 124)	Существенная	2012
Управление общеорганизационными рисками			
12	Интенсифицировать осуществление проекта по УР и более эффективно вести мониторинг, что позволит достичь ожидаемых результатов в установленные сроки, даст Руководству возможность принять меры в отношении основных общеорганизационных рисков, защитить репутацию, обеспечить значимую роль и будущее существование Организации. (Пункт 136)	Основополагающая	2012
13	Совершенствовать структуру проектного персонала за счет: а) движения кадров и обеспечения персоналом с учетом потребностей на следующих этапах проекта. Рассмотреть вопрос об увеличении численности персонала по проекту как средства для обеспечения соблюдения установленных сроков и передачи всех требуемых документов; б) учреждения Комитета по общеорганизационным рискам, уполномоченного обеспечить более ровное течение дел и выполнение мероприятий, направленных на осуществление данной конкретной реформы, предусмотренной Планом неотложных действий (ПНД); и	Существенная	2012

Аудит штаб-квартиры		Приоритетность	Сроки
	с) обеспечить координацию с соответствующим отделом, отвечающим за вопросы коммуникации, и разместить ссылку на веб-страницу проекта по УР, чтобы обеспечивать вовлечение, распространять информацию об основных положениях проекта и в полной мере использовать в работе по проекту технические возможности. (Пункт 141)		
Программа технического сотрудничества			
14	Улучшить показатели в части сроков утверждения и реализации проектов за счет следующих мер: а) на базе предыдущего опыта и извлеченных уроков в части обеспечения утверждения проектов разработать политику, определяющую сроки для каждой стадии процесса; б) осуществлять мониторинг действий распорядителей бюджетов в части не поддающихся контролю факторов и предоставлять консультации по оптимальным действиям по ведению проектов с учетом таких факторов; с) анализировать проекты на разных стадиях прохождения утверждения и выявлять проекты, не утвержденные по причине недостаточного финансирования, низкой приоритетности, неполучения официальных заявок от правительств или партнеров, а также пересмотренные проекты, если таковые имеют место, и осуществлять мониторинг ведения таких проектов распорядителями бюджетов; а также d) Координатор ПТС должен обеспечить, чтобы финансирование по проектам, проходящим утверждение, было доступно не позднее, чем через 12 месяцев. (Пункт 155)	Основополагающая	2012
15	Совершенствовать мониторинг на общеорганизационном уровне и надзор за осуществлением программы. Принять необходимые меры для ликвидации глубинных причин незавершения проектов к сроку, не подлежащему превышению (НПП), и незакрытия проектов в оперативной или финансовой части. Это позволит если не решить проблему, то сократить число подобных случаев в будущем. (Пункт 168)	Существенная	2012
16	Усилить структуру, в чьи функции входит осуществление мониторинга, за счет регулярного проведения внутренних обзоров по контролю качества (КК) проектов с целью выявления и своевременного решения вопросов, связанных с	Существенная	2012

Аудит штаб-квартиры		Приоритетность	Сроки
	возможными задержками и прочими осложнениями, непосредственно в месте их возникновения. (Пункт 176)		
Управление ликвидацией чрезвычайных ситуаций и организацией восстановительных работ			
17	Повышать достоверность оперативной информации за счет получения необходимых данных странового уровня как основы для принятия решений. (Пункт 182)	Существенная	2012
18	По всей деятельности, связанной с достижением СО 1, привлекать к ведению мониторинга персонал, не являющийся персоналом Отдела по чрезвычайным операциям и восстановлению (ТСЕ). Заложить во включенные в программу мероприятия деятельность по мониторингу в части координации, поскольку большинство групп, работающих по СЦ 1, не находятся в прямом подчинении ТСЕ. (Пункт 185)	Существенная	2012
19	Несмотря на выявленные ограничения, требовать, чтобы отчеты представлялись в сроки, определенные графиком проекта. В приоритетном порядке обеспечить повышение компетентности сотрудников, в чьи обязанности входит подготовка отчетов, в первую очередь в отделениях на местах. (Пункт 197)	Существенная	2012
20	Внести дополнения политического характера в Руководство по программе деятельности на местах, определив сроки окончательного исполнения взятых обязательств, удовлетворения претензий и обработки форм передачи собственности (ФПС). Включать в проектные соглашения положения в отношении вывода оборудования либо его использования после наступления срока НПП. (Пункт 209)	Существенная	2012

Аудит штаб-квартиры		Приоритетность	Сроки
Управление людскими ресурсами			
21	Осуществлять тесную координацию с Отделом управления людскими ресурсами (CSH) и Секретариатом Комитета по отбору персонала категории специалистов (КОПС) с целью обеспечить, чтобы кандидатуры для возможного назначения не создавали для представляемой ими страны ситуации, в которой будет достигнут верхний предел представленности, что должно обеспечить устойчивость гендерного паритета в Организации и соответствие целям в части географического представительства. (Пункт 224)	Существенная	2012
22	Обеспечить своевременную регистрацию изменений в части географического представительства, причиной которых могут стать смена гражданства, наем сотрудников, обязательный выход на пенсию, отставка и прекращение службы по иным обстоятельствам, и отражать в Докладе о географическом представительстве причины изменения представленности стран-членов, что позволит своевременно получать точную картину географического представительства. (Пункт 225)	Существенная	2012
23	Разработать меры, направленные на: а) оптимизацию процесса найма младших сотрудников категории специалистов; б) использование системы iRecruitment при обработке заявлений в рамках Программы младших сотрудников категории специалистов (ПМС); и с) обеспечение соответствия требованиям в части подготовки Документа о ходе реализации проекта (ДРП), что должно позволить более четко определить проект, указать более реалистичные цели и сроки. (Пункт 229)	Существенная	2012
24	Продолжать работу, направленную на выпуск Общеорганизационной политики мобильности, которая должна обеспечить общее понимание целей, преимуществ и специфических ожиданий Организации в отношении сотрудников в плане эффективности работы и поведения, а также должна определить руководящие указания в части ротации персонала и повторных назначений. (Пункт 240)	Существенная	2012

Аудит штаб-квартиры		Приоритетность	Сроки
Оценка проектов			
25	Совершенствовать политику оценки, с тем чтобы обеспечить соответствие стандартам Группы оценки Организации Объединенных Наций (ГОООН), для чего отразить в Уставе Управления по оценке (ОЕД) следующие вопросы: а) ответственность лиц, осуществляющих оценку, и требования к их компетентности; б) ожидания старшего руководства и руководителей программ; в) критерии отбора проектов, подлежащих оценке; г) сроки проведения оценки; д) вопрос об институционализации мониторинга результатов оценки; и е) вопрос о ведении актуальной базы данных результатов проведенных оценок, рекомендаций и извлеченных уроков, которая может использоваться Организацией и ее заинтересованными сторонами при принятии решений. (Пункт 246)	Существенная	2012
26	Пересмотреть существующую систему планирования, и в сотрудничестве с персоналом Управления по оценке разработать план работы в сфере оценки, направленный на обеспечение прозрачности в вопросах планирования, мониторинга и отчетности о ходе и результатах оценки по каждому проекту. (Пункт 250)	Существенная	2012
27	Проводить последующую оценку по проектам, что позволит в полной мере оценить результативность и устойчивость завершенных проектов. Выделять бюджет на проведение последующей оценки. (Пункт 258)	Существенная	2012
28	Усовершенствовать средства КК за счет предоставления адекватных описаний/критериев или значений для вопросов/проблем и, в меру уместности и целесообразности, соответствующей шкалы оценки, что должно обеспечить высокое качество процессов оценки проектов и получаемых результатов. Использовать средства КК в рамках проведения не только последующих оценок, поскольку это позволит обеспечить более высокое качество процессов оценки и соответствующих докладов. (Пункт 260)	Существенная	2012
29	И в дальнейшем осуществлять пристальный мониторинг представления ответственными должностными лицами ответов по результатам оценки и докладов о последующей деятельности. Обратить внимание соответствующих лиц на выявленные задержки или непредставление	Существенная	2012

Аудит штаб-квартиры		Приоритетность	Сроки
	ответов руководства и докладов о последующей деятельности. В целях организации мониторинга и контроля следует проставлять на докладах и записках дату их получения. (Пункт 265)		
30	Внедрить процедуру оценки и закрытия выполненных рекомендаций и систему мониторинга, позволяющую с полугодовой либо годовой периодичностью отслеживать статус выполнения рекомендаций вплоть до закрытия. (Пункт 266)	Существенная	2012

Аудит децентрализованных отделений		Приоритетность	Сроки
Управление проектами			
31	Не выходить за пределы утвержденного бюджета проекта, а по проектам целевых фондов (ЦФ) – за пределы денежных сумм, полученных от доноров; обеспечивать, чтобы средства для реализации проекта были доступны прежде, чем будут взяты какие-либо обязательства и сделаны какие-либо расходы; должным образом отслеживать и проверять остатки денежных средств через Систему информационного обеспечения управления программами на местах (ФПИМС), хранилище данных Оракл и Систему учета на местах (ФАС), предупреждать Финансовый отдел (CSF) о любой потенциальной необходимости получения от донора дополнительных средств. (Пункт 273)	Существенная	2012
32	Обеспечивать по каждому проекту выделение бюджета для проведения оценки, что сделает возможным проведение оценки при завершении проекта либо его последующей оценки. (Пункт 277)	Существенная	2012
Закупки и письменные соглашения (ПС)			
33	Играть активную роль в формировании профессиональной компетенции сотрудников служб закупки на местах, с тем чтобы в децентрализованных отделениях закупки осуществлялись правильно и с обеспечением защиты интересов Организации. (Пункт 283)	Существенная	2012
34	Осуществлять мониторинг хода завершенных мероприятий в сопоставлении с затратами, понесенными партнерами по осуществлению (ПО),	Существенная	2012

Аудит децентрализованных отделений		Приоритетность	Сроки
	с тем чтобы не допускалось перерасхода средств. (Пункт 289)		
35	Обеспечивать, чтобы устанавливаемые ПС графики платежей гарантировали должную защиту интересов Организации и способствовали своевременной поставке товаров и услуг. (Пункт 290)	Существенная	2012
36	Обеспечивать, чтобы отобранные ПО обладали хорошим "послужным списком" и достаточными финансовыми возможностями и могли действовать, не запрашивая в качестве начального платежа значительных сумм; обеспечивать, чтобы размеры авансовых платежей не выходили за пределы, установленные разделом 507 Руководства (PP 507). (Пункт 291)	Существенная	2012
Управление активами			
37	Совершенствовать управление активами, для чего: а) обеспечивать строгое соответствие требованиям Руководства, правил и положений Организации путем регулярного представления годового отчета по активам (ГОО) и его сверки с данными штаб-квартиры; б) регулярно осуществлять мониторинг закупок нерасходуемого имущества; и с) своевременно представлять отчеты о закупках по форме ADM 41 и отчеты об утрате, дефектах и невозможности использования по форме ADM 83. (Пункт 294)	Существенная	2012
Консультанты			
38	При найме консультантов руководствоваться положениями предписанных процедур контроля и соответствующими руководящими указаниями и правилами. (Пункт 300)	Существенная	2012
39	Обеспечивать применение положений PP 319, особенно в части конкурсного отбора при выборе консультантов, с тем чтобы Представительство ФАО (ПрФАО) в Эфиопии смогло с наименьшими затратами воспользоваться консультациями лучших экспертов. Расширить базу данных по консультантам и в максимальной степени использовать Реестр, что должно позволить решить проблему ограниченного числа экспертов в процессе найма. (Пункт 303)	Существенная	2012

Аудит децентрализованных отделений		Приоритетность	Сроки
40	Обеспечивать строгое соответствие положениям финансовых правил, положений и политик, что должно повысить эффективность управления финансами и денежными средствами в децентрализованных отделениях. (Пункт 306)	Существенная	2012
41	Укрепить мониторинг и контроль децентрализованных отделений за счет регулярных проверок обеспечения соответствия положениям финансовых правил и политик Организации, с тем чтобы избежать риска нецелевого расходования средств. Включить в план действий CSF пункт о повышении профессиональной компетентности сотрудников, исполняющих в децентрализованных отделениях финансовые функции. (Пункт 307)	Существенная	2012

Примечание:

Основополагающие: следует незамедлительно принять меры, направленные на то, чтобы оградить Организацию от значительных рисков. Непринятие мер может привести к серьезным финансовым последствиям и крупным нарушениям оперативной деятельности.

Существенные: Следует принять меры, направленные на ограждение от значительных рисков. Непринятие мер может привести к определенным финансовым последствиям и нарушению оперативной деятельности.

Прочие значимые рекомендации Внешнего аудитора изложены в пунктах 48, 49, 61, 63, 74, 87, 96, 102, 107, 111, 146, 161, 164, 172, 177, 188, 190, 193, 202, 205, 215, 219, 232, 236, 247, 274, 279 и 297 настоящего доклада.

Рекомендации по результатам предыдущей аудиторской проверки

6. Статус выполнения Руководством рекомендаций предыдущей проверки, проведенной Внешним аудитором, отражен в отдельном докладе, представленном Финансовому комитету. Из 27 рекомендаций по итогам двухгодичного периода 2008-2009 годов одиннадцать рекомендаций (41 процент) выполнены полностью, шестнадцать рекомендаций (59 процентов) выполняются. Мы подтверждаем сделанные рекомендации и призываем Руководство выполнить их.

А. Мандат, охват и методика

7. В соответствии с правилом XII Финансовых правил ФАО, Внешний аудитор проверил финансовые отчеты и ревизовал операции Организации за двухгодичный период, закончившийся 31 декабря 2011 года.

8. Аудиторская проверка проводилась в соответствии с положениями Финансовых правил Организации с 12.1 по 12.10 и Дополнительного круга ведения Внешнего аудитора, приведенного в приложении к указанным Финансовым правилам, а также в соответствии с международными стандартами аудита. Указанные стандарты обязывают Внешнего аудитора обеспечить соответствие этическим требованиям. Согласно стандартам, аудиторские

проверки должны планироваться и проводиться таким образом, чтобы гарантировать достаточную степень уверенности в том, что в финансовой отчетности нет существенных искажений.

9. Аудиторская проверка проводилась, в первую очередь, чтобы Внешний аудитор смог дать заключение, насколько справедливо финансовая отчетность отражает финансовое положение Организации на 31 декабря 2011 года, результаты операций Организации и движение ее денежных средств за двухгодичный финансовый период, завершившийся в указанную дату, согласно Стандартам учета системы Организации Объединенных Наций (СУСООН). В рамках проверки была проведена оценка, в какой мере отраженные в финансовой отчетности расходы соответствовали целям, утвержденным руководящими органами, а также насколько правильно поступления и расходы были классифицированы и учтены согласно финансовым правилам и положениям. Аудиторская проверка включала общий обзор финансовых систем и систем внутреннего контроля и выборочный анализ учетной документации и прочих подтверждающих документов в объеме, который Внешний аудитор счел необходимым для того, чтобы составить заключение по финансовой отчетности.

10. Аудиторская проверка включала изучение на выборочной основе данных, подтверждающих суммы и информацию, раскрытую в финансовой отчетности. Она также включала оценку использованных принципов учета, существенно важных расчетов, выполненных Организацией, и оценку представления финансовой отчетности в целом.

11. Кроме того, Внешний аудитор провел обзор состояния фондов программ, осуществляемых в сотрудничестве с другими учреждениями или от их имени, а именно:

- Отчет за двухгодичный период о состоянии фондов и Таблица I – Отчет о расходах за двухгодичный период по программе ФАО и ЮНФПА по состоянию на 31 декабря 2011 года;
- Отчет о состоянии фондов и Таблица I – Таблица расходов по осуществляемым Организацией проектам ФАО и ПРООН по состоянию на 31 декабря 2011 года; и
- Отчет о состоянии фондов за двухгодичный период, завершившийся 31 декабря 2011 года, по программе ФАО и ГЭФ.

12. Внешний аудитор также провел обзор операций Организации в свете Финансового правила 12.4, требующего, чтобы Внешний аудитор делал замечания в отношении эффективности финансовых процедур, системы учета, внутреннего финансового контроля и в целом по вопросам администрации и управления операциями Организации. Эти вопросы освещены в соответствующих разделах настоящего доклада.

13. Внешний аудитор постоянно доводил до Руководства Организации результаты проводимых проверок, прибегая для этого к форме писем

руководству и кратких отчетов, содержащих подробные замечания и рекомендации. Такая практика позволяет поддерживать непрерывный диалог с Руководством.

14. Внешний аудитор координировал выбор областей для проверки с Канцелярией Генерального инспектора, что позволило избежать дублирования усилий и определить меру доверия к работе Канцелярии. Кроме того, в целях дальнейшего совершенствования аудиторской работы Внешний аудитор сотрудничает с Комитетом по аудиту Организации.

15. В настоящем докладе отражены вопросы, которые, по заключению Внешнего аудитора, следует представить вниманию Конференции ФАО.

В. Выводы и рекомендации

Аудит штаб-квартиры

1. Финансовые вопросы

Ключевые финансовые коэффициенты

16. Финансовая отчетность Организации отражает как ресурсы регулярной программы, так и внебюджетные ресурсы. Ключевые финансовые показатели, соответствующие финансовому положению Организации на 31 декабря 2011 года, приведены в таблице I.1.

Таблица I.1
Коэффициенты ключевых финансовых показателей

Описание коэффициента	Общий и связанные с ним фонды (регулярная программа)			Целевые фонды и фонды ПРООН (внебюджетные)			Все фонды		
	Двухгодичный период, завершившийся 31 декабря								
	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2007	2009	2011
Денежные средства/активы, всего ^a	0,074	0,120	0,115	0,973	0,991	0,999	0,594	0,698	0,662
Денежные средства/текущие обязательства ^b	0,243	0,365	0,308	1,008	1,029	1,051	0,865	0,931	0,907
Текущие активы/текущие обязательства ^c	1,272	1,097	1,052	1,036	1,038	1,052	1,080	1,049	1,052
Активы, всего/обязательства, всего ^d	0,563	0,494	0,486	1,036	1,038	1,052	0,765	0,757	0,729

^a Чем выше соотношение, тем более стабильно финансовое положение.

^b Чем выше соотношение, тем больше объем денежных средств, которые могут быть направлены на покрытие задолженностей.

^c Чем выше соотношение, тем проще организации погасить краткосрочные долговые обязательства; чем выше коэффициент, тем большей ликвидностью характеризуется организация.

^d Чем выше соотношение, тем выше платежеспособность.

Общий и связанные с ним фонды

17. Отношение денежных средств к общей сумме активов снизилось с 0,120 (2009 год) до 0,115 (2011 год). Такое снижение объясняется ростом остатков по взносам к получению и дебиторской задолженности (см. Отчет II). Положение усугубляется низким соотношением объемов денежных средств и текущих обязательств: денежными средствами подтверждена лишь примерно третья часть текущих обязательств (см. диаграмму 1). Отметим также, что с 2007 года имеет место понижательная тенденция соотношения текущих активов и текущих обязательств, хотя по состоянию на 31 декабря 2011 года текущие активы все еще превышали текущие обязательства на пять процентов. Наконец, начиная с 2007 года, наблюдается постепенное снижение соотношения общей суммы активов к общей сумме обязательств. В 2011 году активами могло быть закрыто лишь около половины обязательств, поскольку с 2009 по 2011 год дефицит по остатку средств вырос с 473,032 млн. долл. США до 569,170 млн. долл. США соответственно (см. Отчет II).

Диаграмма 1



18. Ликвидные средства Организации по Общему фонду (денежные средства, их эквиваленты и краткосрочные депозиты) на 31 декабря 2011 года составляли 61,37 млн. долл. США: по сравнению с суммой на 31 декабря 2009 года (55,41 млн. долл. США) рост составил 5,96 млн. долл. США. Показатель краткосрочной ликвидности Организации характеризуется соотношением текущих активов и текущих обязательств (см. таблицу I.1). На 31 декабря 2011 года это соотношение составило 1,052, что выше, чем по итогам двухгодичного периода 2008-2009 годов (1,049). Объем денежных средств и краткосрочных депозитов значительно сократился: на 31 декабря 2009 года он

составлял 878,94 млн. долл. США, а на 31 декабря 2011 года – 568,49 млн. долл. США.

19. Заметно увеличилась сумма дебиторской задолженности по взносам. Сравнение показателей на конец двухгодичных периодов свидетельствует о том, что с 97,10 млн. долл. США по итогам 2008-2009 гг. ее объем увеличился до 117,67 млн. долл. США. Такое увеличение объясняется, в первую очередь, ростом задолженности государств-членов по начисленным взносам на 28,41 млн. долл. США.

20. Как и в предыдущие годы, оклады сотрудников продолжали составлять одну из наиболее значительных составляющих расходов Организации. В 2010-2011 гг. из Общего и связанных с ним фондов на оклады сотрудников было направлено 653,46 млн. долл. США, что составило 59,17 процентов общей суммы расходов, достигшей 1 104,39 млн. долл. США.

Целевые фонды и фонды ПРООН

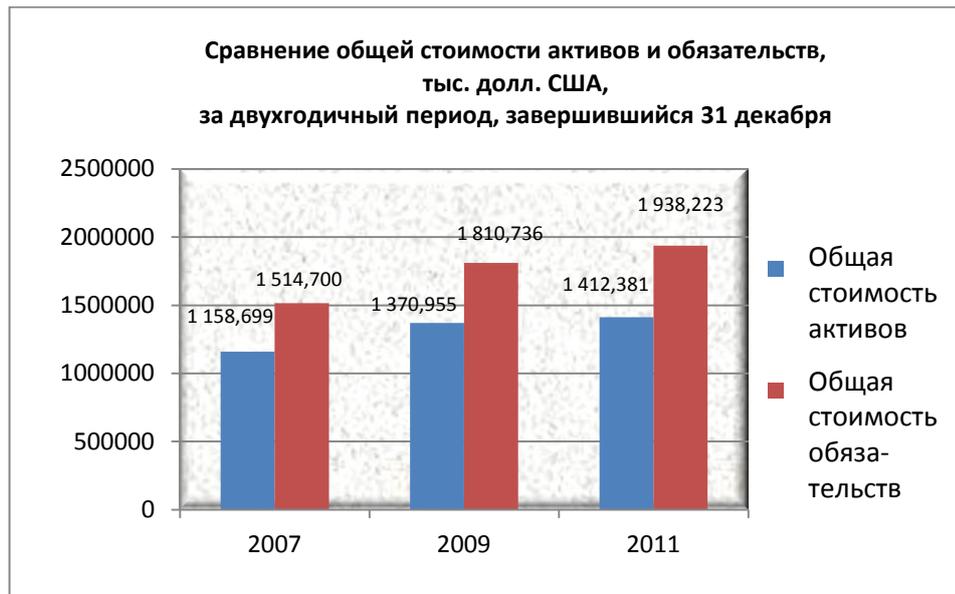
21. Анализ коэффициентов показывает, что целевые фонды и фонды ПРООН отличают стабильное финансовое положение и высокий уровень ликвидности. В 2011 году соотношение денежных средств и общей суммы активов составило 0,999. Это доказывает, что денежные средства не привязаны к какому-либо мероприятию. Соотношения объемов денежных средств и текущих обязательств, текущих активов и текущих обязательств, общей суммы активов и общей суммы обязательств подтверждают, что имеющиеся в наличии денежные средства и активы могут должным образом покрыть обязательства. Удовлетворительные значения балансовых коэффициентов целевых фондов и фондов ПРООН уверенно указывают на возможность адекватной поддержки текущих оперативных потребностей.

22. Большая часть средств была направлена целевыми фондами и фондами ПРООН на закупки расходуемого и нерасходуемого оборудования: 522,08 млн. долл. США, или 31,99 процента от общей суммы расходов в 1 632,18 млн. долл. США.

Все фонды

23. Неудовлетворительное финансовое положение Общего и связанных с ним фондов оказывает негативное влияние на финансовое положение Организации в целом. За период с 2009 по 2011 год соотношения объемов денежных средств и общей суммы активов, денежных средств и текущих обязательств, общей суммы активов и общей суммы обязательств несколько снизились, основной причиной чего стало увеличение остатка по дебиторской задолженности и по обязательствам в целом. Общая сумма активов покрывает лишь около 73 процентов общей суммы обязательств (см. диаграмму 2). При этом, однако, соотношение общей суммы текущих активов и текущих обязательств в 2001 году равнялось 1,052, то есть текущие активы могли с избытком покрыть текущие обязательства. Следует отметить, что основной причиной разрыва между общей суммой активов и общей суммой обязательств стали не обеспеченные финансированием обязательства, связанные с персоналом.

Диаграмма 2



Финансовое положение Организации

24. Финансовое положение Организации на конец двухгодичного периода 2010-2011 годов все еще характеризуется наличием дефицита средств.

Общий фонд

25. По состоянию на 31 декабря 2011 г. активы Организации в рамках Общего и связанных с ним фондов составили 537,10 миллиона долл. США по сравнению с 461,32 миллиона долл. США по состоянию на 31 декабря 2009 г. Объем денежных средств и срочных депозитов вырос с 55,41 млн. долл. США до 61,38 млн. долл. США (на 10,77 процента), а дебиторская задолженность по взносам увеличилась с 82,39 млн. долл. США до 110,38 млн. долл. США (на 33,97 процента).

26. С другой стороны, объем обязательств по Общему и связанным с ним фондам увеличился с 934,35 млн. долл. США по состоянию на 31 декабря 2009 года до 1 106,26 млн. долл. США по состоянию на 31 декабря 2011 года, то есть увеличение составило 171,91 млн. долл. США. В основе такого роста лежат, в основном, увеличение объема взносов, полученных авансом (17,16 млн. долл. США), непогашенных обязательств (5,50 млн. долл. США) и обязательств, связанных с персоналом (123,62 млн. долл. США).

27. Дефицит резервов и остатков средств в фондах продолжал увеличиваться – с 439,78 млн. долл. США на 31 декабря 2009 года до 525,84 млн. долл. США на 31 декабря 2011 года: рост дефицита составил 86,06 млн. долл. США, то есть 19,57 процента.

28. Скорректированное чистое превышение расходов над поступлениями по Общему и связанным с ним фондам по итогам предыдущего двухгодичного

периода составляло 92,29 млн. долл. США, а по итогам отчетного двухгодичного периода снизилось до 78,90 млн. долл. США, то есть на 13,39 млн. долл. США (см. Отчет I). Произошло это вследствие увеличения превышения поступлений над расходами с 27,18 млн. долл. США по итогам двухгодичного периода 2008-2009 гг. до 100,46 млн. долл. США в 2010-2011 гг. и роста доходов от долгосрочных инвестиций на 54,35 млн. долл. США.

29. Основной причиной увеличения чистого дефицита стали, как и раньше, затраты на погашение процентов по обязательствам, связанным с персоналом. За двухгодичный период 2010-2011 годов они выросли до 114,95 млн. долл. США (2008-2009 гг. – 94,75 млн. долл. США). Сумма актуарных убытков увеличилась до 40,39 млн. долл. США (2008-2009 гг. – 22,05 млн. долл. США). Причиной такого увеличения стал рост актуарных убытков, относимых на программу медицинского обслуживания после выхода в отставку и фонды для выплат в связи с прекращением найма.

30. В целом дефицит средств по Общему и связанным с ним фондам увеличился: на 31 декабря 2009 года он составлял 558,56 млн. долл. США, а на 31 декабря 2011 года – 640,89 млн. долл. США (см. Отчет II). Рост дефицита был обусловлен наличием непрофинансированных расходов по средствам программы медицинского обслуживания после выхода в отставку.

31. Финансирование обязательств, связанных с персоналом, продолжает оставаться одной из причин структурного дефицита Общего фонда. По состоянию на 31 декабря 2011 года общий объем обязательств по четырем планам составлял 1 152,08 млн. долл. США, из которых 817,69 млн. долл. США не были обеспечены фондами (см. "Примечания к Финансовым отчетам", примечание 23).

Целевые фонды и фонды ПРООН

32. Активы сократились с 909,86 млн. долл. США до 875,29 млн. долл. США, т.е. на 34,57 млн. долл. США. Обязательства также сократились с 876,39 млн. долл. США до 831,96 млн. долл. США, т.е. на 44,43 млн. долл. США. По состоянию на 31 декабря 2011 года сумма резервов и остатков средств в фондах составила 43,33 млн. долл. США, что превышает аналогичный показатель на 31 декабря 2009 года – 33,48 млн. долл. США.

33. Превышение поступлений Организации над расходами составило 2,34 млн. долл. США. Эти средства были также переведены на донорские счета, вследствие чего остаток средств на конец периода не изменился (см. Отчет I).

2. Аудит финансовых отчетов

34. Мы провели аудиторскую проверку финансовой отчетности, включающей Отчеты I-IV, Таблицу 1, Приложения I и II и сопроводительные Примечания 1-31. Результаты проверки представлены согласно требованиям международных стандартов аудита в Части А настоящего доклада. Выводы и замечания по

итогах аудиторской проверки финансовых отчетов и счетов, по которым требовались корректировки, направлялись Руководству, которое незамедлительно принимало соответствующие меры.

35. Мы составили положительное заключение в отношении финансовой отчетности.

Учетная политика в части инвестиций

36. В течение двухгодичного периода 2010-2011 годов в Организации были утверждены соответствующие МСУГС стандарты учета в части бухгалтерских проводок, требований по раскрытию информации об инвестиционных портфелях, денежных средств и их эквивалентов. Переход от СУСОООН к МСУГС сопровождался изменениями учетной политики в части учета, измерения и отражения инвестиций, денежных средств и их эквивалентов.

37. Внешний аудитор принял к сведению утверждение Руководством новых стандартов учета, поскольку это соответствует общей линии Организации на обеспечение к 2014 году полного соответствия МСУГС и допустимо согласно СУСОООН. Утверждение новой политики обеспечило более информативное раскрытие Организацией финансовой информации в части инвестиций, денежных средств и их эквивалентов.

3. Аудит начисленных взносов государств-членов Организации

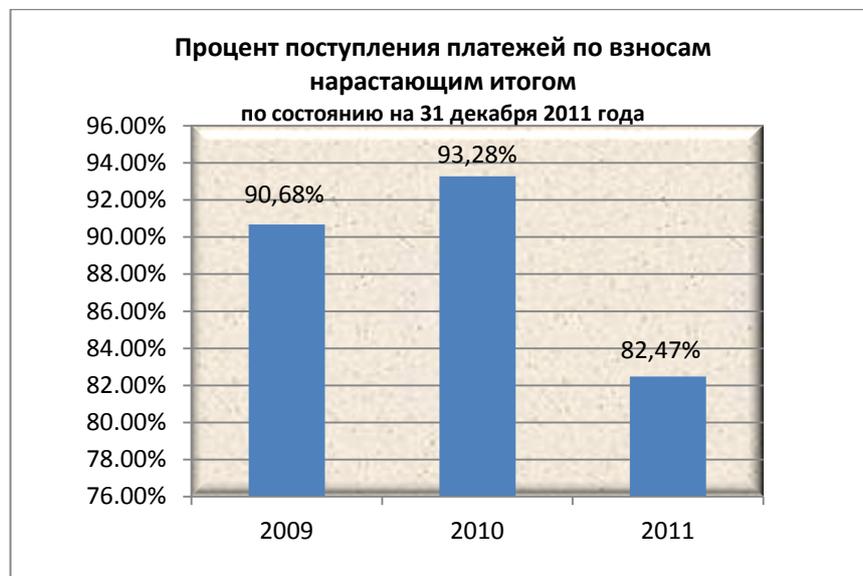
Внесение начисленных взносов государствами-членами

38. Согласно примечанию 16 к финансовым отчетам, затрагивающим вопросы дебиторской задолженности по взносам, суммарная задолженность по начисленным взносам по состоянию на 31 декабря 2011 года (103,99 млн. долл. США) увеличилась по отношению к задолженности на 31 декабря 2009 года (75,58 млн. долл. США) на 28,41 млн. долл. США, т.е. на 37,59 процентов. В качестве причины можно указать на увеличение задолженности по начисленным взносам в евро, которое составило 28,84 млн. евро, или 128,87 процента, что отражает разницу в суммах задолженности на конец 2009 года (22,38 млн. евро) и на конец 2011 года (51,22 млн. евро). Снижение задолженности по начисленным взносам в долларах США покрыло увеличение составляющей дебиторской задолженности по начисленным взносам, выраженной в евро. Если в 2009 году задолженность составила 43,29 млн. долл. США, то в 2011 году ее размер сократился до 37,81 млн. долл. США, то есть на 5,48 млн. долл. США (12,66 процентов).

39. Мы отметили улучшения в плане уплаты государствами-членами Организации начисленных взносов, однако по результатам 2011 года данная тенденция оказалась неустойчивой. Кроме того, мы отметили, что в течение 2010-2011 годов переводы средств по схемам с применением графика платежей осуществлялись своевременно. В дополнение, авансом были получены взносы за 2012 год общей суммой 4,0 млн. долл. США и 0,4 млн. евро.

40. На диаграмме 3 представлены данные о процентной доле поступления платежей по начисленным взносам по Регулярной программе за 2009, 2010 и 2011 годы нарастающим итогом (от суммы взносов в долларах США и евро) по состоянию на 31 декабря 2011 года.

Диаграмма 3



41. Таким же образом осталась непогашенной задолженность по денежным взносам правительств (ДВП) в размере 3,92 млн. долл. США. На дату проведения аудиторской проверки просрочка по данной задолженности составляла от двух до 20 лет. Исходя из вышесказанного, в целях финансовой отчетности в отношении описанных задолженностей было принято стопроцентное резервирование.

42. Задержка уплаты государствами-членами ФАО начисленных взносов, вытекающая из финансовых ограничений государств-членов, подорвала положение Организации в части денежных средств и обеспечения потребностей в оборотных средствах для выполнения программы работы. Кроме того, ограниченные просроченной дебиторской задолженностью фонды оказывают сильное влияние на ликвидность Организации, что может помешать эффективному и своевременному выполнению Регулярной программы.

43. Мы рекомендовали, и Руководство согласилось с этой рекомендацией, стимулировать государства-члены к своевременному внесению текущих начисленных взносов и к покрытию задолженности по взносам, для чего разработать схему с применением графика платежей, что должно повысить объем ликвидных средств и поддержать Программу работы Организации.

44. Руководство отметило, что увеличение задолженности по взносам по состоянию на 31 декабря 2011 года было в первую очередь обусловлено задержкой в переводе средств крупнейшим плательщиком взносов, который лишь в первом квартале 2012 года погасил собственную задолженность по

2011 году. За первый квартал 2012 года задолженность по взносам сократилась более чем на 81 млн. долл. США. По состоянию на 30 апреля 2012 года общая сумма задолженности составила 21,3 млн. долл. США.

4. Бюджетный контроль

Перерасход средств по Регулярной программе, противоречащий правилам о переводе средств между статьями бюджета

45. Нами были проверены хранящаяся в хранилище данных Оракл финансовая отчетность по Регулярной программе за 2011 год и регулярные отчеты об исполнении бюджета на конец года (ОИБ) в системе ПИРЕС. Проверке подверглись 34 технических отдела штаб-квартиры. Мы отметили, что по состоянию на 31 декабря 2011 года 5 (пять) отделов, не получив требуемого одобрения со стороны Директора OSP, допустили превышающий предел в 100 000 долларов США перерасход по одному Организационному результату. В приводимой ниже таблице содержатся подробные данные о перерасходе, допущенном соответствующими отделами.

Отдел	ОР	Перерасход (долл. США)
AGP	AO2	194 526
ESW	KO4	239 427
FOM	EO6	306 988
NRL	FO1	161 095
TCS	LO3	198 515

46. Перерасход в размерах, превышающих пределы, установленные правилами о переводе средств между статьями бюджета, имел место вследствие следующих причин:

- a. отсутствие в системе Оракл функции контроля, которая предупреждала бы случаи перерасхода средств;
- b. отсутствие требования к получателям средств о представлении ОИБ с указанием оценочной суммы расходов и остатков выделенных средств в сопоставлении с соответствующими лимитами (например, по уровню ОР), установленными правилами о переводе средств между статьями бюджета;
- c. отсутствие практики своевременного рассмотрения OSP доступных в ПИРЕС ОИБ и обратной связи между Управлением и получателями средств;
- d. несообщение OSP о серьезных отклонениях от прогнозов (о незапланированных мероприятиях), неполучение со стороны Управления одобрения и утверждения перераспределения ресурсов; а также
- e. ошибки при присвоении затратам соответствующих кодов.

47. Наличие перерасхода, противоречащего правилам о переводе средств между статьями бюджета, показало, что OSP, скорее всего, не имеет информации о перераспределении ресурсов, которое может сказаться на осуществлении программ, достижении целей и желательных результатов, предусмотренных Программой работы и бюджетом.

48. Мы рекомендуем соответствующим отделам каждый год предварительно получать в OSP утверждение предложений о перераспределении выделенных средств в размере более 100 000 долларов США между организационными результатами внутри одной стратегической или функциональной цели и в размере более 20 000 долларов США на уровне отдельной статьи. Мы также рекомендуем соответствующим отделам провести оценку использования и остатков выделенных средств на уровнях, где осуществление любого перераспределения ресурсов требует предварительного утверждения директором OSP.

49. Кроме того, мы рекомендовали, чтобы OSP обеспечивало обратную связь с получателями средств по вопросам мероприятий, которые должны быть реализованы по итогам рассмотрения ОИБ, доступных в ПИРЕС, и представленных отчетов, и чтобы распорядители бюджетов обеспечивали присвоение затратам надлежащих кодов.

50. Наконец, вы рекомендовали, чтобы Руководство совершенствовало управление бюджетами за счет дополнительного уровня контроля, позволяющего осуществлять мониторинг действий распорядителя бюджета в части обязательств по выплатам и предпринимать необходимые действия в отношении рисков перерасхода бюджетных средств непосредственно в месте возникновения таких рисков.

51. В докладе по итогам предыдущей аудиторской проверки (С 2011/5В) мы призвали Руководство рассмотреть вопрос о стандартных бюджетных функциональных возможностях программы Оракл для эффективной и действенной проверки достаточности финансовых средств в соответствии с правилами перевода средств между статьями бюджета.

52. Руководство объяснило, что осуществлять бюджетный контроль в автоматическом режиме невозможно, поскольку многие транзакции Организации в настоящее время учитываются на местах, а системой учета на местах (ФАС) обязательства не регистрируются. С внедрением ГСУР и развертыванием в отделениях на местах финансовых систем, обладающих более полным функционалом, информация об обязательствах Организации будет сведена в единую систему. На этом этапе появится возможность рассмотреть вопрос об использовании в системе Оракл функции автоматического бюджетного контроля.

53. Мы принимаем к сведению, что вопрос о выполнении нашей рекомендации будет рассмотрен после полномасштабного внедрения ГСУР.

Недостаток денежных средств и/или бюджетный дефицит по проектам целевых фондов

54. Согласно Циркуляру по программам на местах №2003/4, распорядители бюджетов обязаны осуществлять оперативный контроль по проектам, мониторинг выполнения требований в части отчетности и необходимости пересмотра проекта или корректировки бюджета, рассматривать вопрос о возможном продлении сроков осуществления проектов. Распорядители бюджетов обязаны обеспечить, чтобы расходы по проектам целевых фондов не выходили за пределы бюджета согласно проектному соглашению и не превышали общей суммы денежных средств, полученных на осуществление проекта.

55. Запросы от шести технических департаментов штаб-квартиры в отношении 155 проектов с указанием на недостаток денежных средств и/или на бюджетный дефицит позволили сделать вывод о том, что причинами возникновения недостатка денежных средств и/или бюджетного дефицита являются:

- a. несвоевременный запрос на выделение средств и несвоевременное получение средств (по шести проектам);
- b. финансовые проблемы доноров (по трем проектам);
- c. неправильное или ошибочное отнесение затрат (по семи проектам);
- d. несвоевременная подготовка пересмотра бюджета (ПБ) по одиннадцати проектам, а также
- e. отнесение на проект затрат по подготовке к последующей фазе проекта, в отношении финансирования которых доноры не брали на себя официальных обязательств.

56. Департамент технического сотрудничества (ТС) отметил, что он содействует организации и проведению обучения по применению вспомогательных мер и онлайн-инструментов Сети поддержки программ на местах (ФПСН) в системе ФПИМС, что позволит укрепить потенциал распорядителей бюджета и их заместителей в части мониторинга.

57. Мы приняли к сведению корректирующие действия соответствующих распорядителей бюджета, направленные на решение вопросов, связанных с отмеченным дефицитом денежных средств и бюджетным дефицитом. Следует отметить, однако, что, если бы распорядители бюджетов ограничивали обязательства и расходы суммой денежных средств, выделенных для осуществления проекта, а по рассмотрении движения денежных средств в рамках проекта своевременно оформлялся бы запрос на выделение средств, образования недостатка денежных средств можно было бы избежать. Что же касается бюджетного дефицита, распорядителям бюджетов, прежде чем принимать на себя какие-либо обязательства в части расходов, следовало своевременно готовить пересмотренные бюджеты и получать необходимое утверждение, с тем чтобы расходы по проекту не выходили за пределы утвержденного бюджета. Кроме того, онлайн-инструменты ФПИМС могли предупредить

распорядителей бюджетов о предстоящем возникновении недостатка денежных средств и/или бюджетного дефицита.

58. В ответ на замечания отделов о том, что недостаток денежных средств по ряду проектов мог бы быть погашен за счет дохода по процентам на проектные средства, мы отметили, что проектные документы в системе ФПИМС не дают возможности непосредственно проконтролировать наличие разрешения доноров на использование процентных доходов в целях осуществления проекта. Руководство признало необходимость в систематической идентификации проектов, по которым процентные доходы могли бы быть направлены на поддержку осуществления проекта.

59. Недостаток денежных средств по проекту, кроме всего прочего, препятствует закрытию финансовой части проекта. Так, на сегодня существует ряд проектов, в рамках которых имел место недостаток денежных средств, и по которым оперативная часть закрыта от 12 до 103 месяцев (от одного года до восьми лет и семи месяцев) назад, но их финансовая часть до сих пор не закрыта.

60. Мы рекомендовали, и Руководство согласилось с этой рекомендацией, чтобы распорядитель бюджета всегда обеспечивал непревышение расходами пределов утвержденного бюджета по проекту с учетом денежных средств, предоставленных донорами, для чего следует:

- a. осуществлять постоянный мониторинг остатка денежных средств и рассматривать его как лимит будущих расходов по проекту;
- b. при снижении остатка денежных средств своевременно инициировать запрос на привлечение средств в соответствии с положениями проектных соглашений;
- c. прежде чем совершить расходы, приводящие к перерасходу средств согласно последнему утвержденному бюджету, своевременно готовить и должным образом утверждать пересмотренный бюджет; а также
- d. непрерывно обеспечивать целесообразность затрат, относимых на проект.

61. Мы рекомендовали, и Руководство согласилось с этой рекомендацией, включить в программу существующего общеорганизационного курса для распорядителей бюджетов обучение применению инструментов оперативного мониторинга по проектам, предусмотренных в системе ФПИМС. Кроме того, мы рекомендовали, чтобы Департамент технического сотрудничества включил в систему ФПИМС дополнительную информацию по проектам, отражающую использование процентных доходов на средства, выделенные по проекту, в целях осуществления проекта.

62. Мы также рекомендовали, и Руководство согласилось с этой рекомендацией, чтобы распорядители бюджетов своевременно предпринимали и координировали с соответствующими отделами и

донорами действия по решению вопросов, связанных в перерасходом средств по проектам, где оперативная часть закрыта, с тем чтобы закрыть их финансовую часть.

63. Наконец, Руководство согласилось с нашими рекомендациями, чтобы: а) распорядители бюджетов/ведущие технические подразделения предоставляли информацию официально назначенному сотруднику связи по вопросам финансирования и группе связи с донорами, обеспечивая тем самым заключение официальных договоренностей и выделение донорами средств до того как будут приняты обязательства и осуществлены расходы по следующему этапу проекта; и б) были подготовлены четкие оперативные рекомендации по организации потоков обмена информацией.

5. Проект по внедрению МСУГС и ПОР

64. Мы рассмотрели ход осуществления проекта по внедрению в Организации МСУГС и ПОР. При этом основное внимание было уделено анализу отдельных адаптированных к МСУГС учетных политик, основам управления проектом и программой по внедрению ПОР, достижениям и основным результатам, имеющим важное значение для проекта ПОР (представление документов высокого уровня) и вопросам руководства системой ПОР.

65. Мы отметили, что проект по МСУГС/Оракл 12 стал частью более широкого проекта, а именно программы по созданию Глобальной системы управления ресурсами (ГСУР). Как отмечено в документе CL 144/10, первые финансовые отчеты, соответствующие требованиям МСУГС, должны составляться за финансовый год, который начнется 1 января 2014 года.

66. Изначально МСУГС планировались к внедрению в 2010 году. Однако их внедрение было перенесено на 2013 год, а затем сдвинуто на 2014 год. Срок внедрения стандартов зависит от хода реализации программы ГСУР, охватывающей вопросы управления финансовой деятельностью, людскими ресурсами, затратами, служебными поездками, а также вопросы, относящиеся к системе Оракл и новым автоматизированным процессам.

67. Мы отметили, что руководство программы провело обзор рисков ГСУР в соответствии с Основами управления организационными рисками. Основные риски выявлялись лишь однажды, и в этом случае предложенные мероприятия были рассмотрены Исполнительным советом программы. Проект такого охвата и значимости требует высшей степени управления проектными рисками и наличия лидера на самом высоком общеорганизационном уровне. Однократного выявления и ранжирования рисков недостаточно. Важно организовать ранжирование существующих рисков на непрерывной основе, равно как раннее выявление и ранжирование вновь возникающих рисков.

68. Мы признаем значительный прогресс, которого Организация достигла в деле внедрения определенных составляющих МСУГС, в частности, в разработке систем, но при этом ФАО предстоит проделать гораздо более объемную работу

по разработке несистемных требований, а именно изменений в плане финансовой отчетности, учета, контроля и рабочих процессов, включая бухгалтерские проводки.

69. Мы рекомендовали, чтобы Исполнительный совет программы укреплял управление рисками по проекту за счет непрерывной работы по решению всех вопросов, связанных с существующими и вновь возникающими рисками, и пристального мониторинга всех основных мероприятий по проекту, с тем чтобы обеспечить внедрение МСУГС в 2014 году.

Документы по проекту МСУГС

70. На момент проведения обзора документы высокого уровня по проекту МСУГС, в частности учетные политики и процедуры, которые будут положены в основу подготовки последующих документов, в том числе пересмотренных Финансовых правил и положений, документов по вопросам отчетности и контроля и по совместимым с МСУГС компонентам Оракл 12, подготовлены не были.

71. Мы рекомендовали, чтобы Руководство ускорило подготовку и окончательное утверждение URD, URAW и политик в области учета, с тем чтобы; а) обеспечить соблюдение запланированных сроков; б) создать обоснованную базу для обновления финансовых правил и положений, подготовки и окончательного утверждения форм документов отчетности и контроля, а также чтобы подготовить обоснованные и необходимые исходные данные для совместимых с МСУГС компонентов R12.

72. Руководство подтвердило, что работа над документами, определяющими учетную политику, велась в соответствии с предусмотренными графиком сроками, и что все документы должным образом представлялись в качестве исходных материалов для этапов разработки и конфигурации. Согласно плану, все политики должны были быть завершены разработкой на 31 марта 2012 года, причем мы приняли к сведению, что Канцелярия Генерального инспектора провела всесторонний обзор проектов учетных политик ФАО.

73. Мы отметили, что в заявлениях, определяющих учетную политику, не указаны номера редакций используемых/внедряемых МСУГС. Кроме того, мы отметили расхождения в номерах редакций, указанных в URD, URAW и учетных политиках.

74. Мы рекомендовали, чтобы Руководство: а) указало в URD, URAW и заявлениях об учетной политике номера конкретных редакций МСУГС, что позволит отслеживать различные пересмотры/поправки и усовершенствования, вносимые Международной федерацией бухгалтеров (МФБ) и Советом по международным стандартам учета в государственном секторе (СМСУГС); б) синхронизировало номера редакций всех завершенных разработкой документов; и с) включила в документы раздел с

указанием предыдущих редакций в качестве инструмента для мониторинга и отслеживания в целях разработки документов.

75. Руководство подтвердило, что обновленные редакции МСУГС подвергаются обзору с целью выявления значимых изменений. В основу окончательной редакции учетной политики будут положены последние редакции МСУГС. Кроме того, все документы будут синхронизированы, будут проставлены даты. В отдельном документе МСУГС "Публикация и ведение документации" будут приведены процессы непрерывного обновления и обработки учетных политик.

76. Мы также отметили, что в рамках проекта до сих пор не подготовлено и не завершено разработкой Руководство по политике внедрения МСУГС. Указанное Руководство должно содержать указания по внедрению МСУГС в Организации. Будучи основным документом, содержащим указания в отношении внедрения МСУГС в ФАО, Руководство дополнит стандарты и прочие профессиональные документы в сфере учета. Руководство будет содержать информацию о том, какие МСУГС прямо или опосредованно относятся к оперативной деятельности ФАО.

77. Мы рекомендовали, чтобы Руководство подготовило и окончательно утвердило Руководство по политике внедрения, отражающее аспекты политики и практики и содержащее рекомендации по применению МСУГС. Такое Руководство, дополняя стандарты и прочие профессиональные документы Организации в сфере учета, будет содержать информацию о том, какие МСУГС прямо или опосредованно относятся к оперативной деятельности Организации.

78. Руководство подтвердило, что все учетные политики будут сведены в Руководство по учетной политике. Решение о содержании и выпуске Руководства по политике внедрения будет принято совместно с Группой по изменению деловой практики, работающей по программе ГСУР.

6. Управление на основе результатов

79. В контексте ПНД, в 2010 году Организация начала предусмотренное новой Стратегической рамочной программой внедрение системы УОР.

80. Руководство внедрением в ФАО новой модели управления на основе результатов осуществляет OSP, в работе участвуют все департаменты Организации. Внедрение УОР в части определения ориентировочных результатов и выделения ресурсов отражено в системе ПИРЕС, в то время как другие его аспекты, в частности, управление отдельными проектами и управление эффективностью работы людских ресурсов, отражаются в других общеорганизационных системах.

81. Следуя положениям документа JIU/REP/2004/5, выпущенного Объединенной инспекционной группой (ОИГ) Организации Объединенных

Наций, в отношении критических факторов успеха, определенных указанным документом, мы применяли контрольные показатели. Следуя данной методике, мы провели обзор внедрения УОР, оценив степень внедрения системы в трех департаментах, двух отделах штаб-квартиры, двух региональных отделениях, одном субрегиональном отделении и шести представительствах ФАО. Мы отметили, что те же контрольные показатели применялись в ходе проведенной независимым экспертом оценки внедрения в Организации данного подхода. В целях обзора мы учли и соответствующие выводы, содержащиеся в докладе AUD 3211. Мы согласны с Канцелярией Генерального инспектора (OIG) в том, что основные контрольные показатели общеорганизационного уровня, обуславливающие функционирование системы УОР, уже выработаны, однако на оперативном уровне все еще существуют широкие возможности совершенствования. Ввиду такого состояния дел оценка была сосредоточена скорее на оперативном уровне, и велась с учетом контрольных показателей ОИГ.

82. Результаты проведенного нами обзора, в том числе с указанием вопросов, вызывающих озабоченность, и аспектов, имеющих критически важное значение в плане внедрения в Организации системы УОР, были по отдельности доведены до департаментов, отделов, региональных и субрегионального отделений и представительств ФАО вместе с резюме замечаний по каждому включенному в такие доклады элементу процесса УОР.

Стратегические основы УОР

Формирование ОР и РП и соответствующие показатели

83. Мы отметили, что в целом имеют место недостатки в части формирования ОР и РП и соответствующих показателей. Некоторые ОР не были сформулированы языком перемен, то есть в них не нашли отражение перемены, которых следует стремиться достичь к концу двухгодичного периода. Вместо этого результаты формулировались как мероприятия либо как условия. Такие формулировки делают невозможным определение, были ли результаты реально достигнуты, и внесли ли они вклад в достижение СЦ.

84. Кроме того, проведенный нами обзор показал, что даже на уровне региональных, субрегиональных и страновых отделений отдельные представленные показатели ОР и РП не были измеримы, поскольку их исходные и целевые значения либо не были представлены, либо были недоступны, либо даже не были определены в ПРБ на последующий период. Таким образом, заявления о текущем прогрессе и о достижении ОР и РП не имели под собой объективной основы. Наш обзор был дополнен докладом AUD 3211 OIG, в котором нашли отражение проблемы в части степени измеримости показателей, равно как и другие вопросы, связанные с формированием ОР, в частности, вопрос "откровенно расплывчатых формулировок" и проблема атрибуции.

85. OSP пояснило, что "ОР по Функциональным целям не должны стать выражением выгод для стран-членов Организации, поскольку Функциональные цели направлены на создание в ФАО благоприятной среды, способствующей

достижению СЦ через ОР. ОР по ФЦ X представляют собой результат освоения и использования продуктов достижения таких ОР. Показатели результатов деятельности яснее и точнее показывают результаты их освоения и использования".

86. Мы рекомендовали OSP совместно с соответствующими департаментами, отделами и группами по разработке стратегии: а) пересмотреть формулировки ОР, РП и ОП с обеспечением отражения в них наглядных изменений или продуктов, с тем чтобы гарантировать четкую привязку их вклада в достижение соответствующих СЦ, ФЦ и ОР; а также б) определить и утвердить базовые и целевые значения, соответствующие показателям результатов деятельности по ОР, РП и ОП, с тем чтобы составление следующих ССП и ПРБ осуществлялось по результатам оценки прогресса в достижении и достижения ожидаемых результатов и планирования на будущие периоды.

87. Мы также рекомендовали, чтобы OSP проводило для сотрудников, непосредственно вовлеченных в соответствующую деятельность, рабочие совещания по вопросам формирования результатов и продуктов и соответствующих показателей были нацелены.

88. OSP признало необходимость в совершенствовании формулировок заявлений о результатах по Функциональным целям, что должно стать частью усилий Управления по укреплению применения принципов УОР в поддержку новой стратегической рамочной программы.

Среднесрочный план, Программа работы и бюджет

Допущения и риски на уровне ОР и РП и стратегии смягчения

89. Согласно ССП на 2010-2013 годы и ПРБ на 2010-2011 годы, на уровне ОР группы по разработке стратегии должны: а) сформировать показатели продукта, в том числе цели и средства проверки, и б) определить основополагающие допущения и риски и выработать соответствующие стратегии смягчения, обеспечив глубокое понимание и наличие указаний по разработке и осуществлению программы или проекта.

90. Мы отметили, что как в ССП на 2010-2013 годы и ПРБ на 2010-2011 годы, так и в подвергнутых обзору ССП на 2010-2013 годы и ПРБ на 2012-2013 годы, основополагающие допущения и риски были указаны как относящиеся ко всем ОР и показателям по той или иной СЦ, но не были привязаны к конкретным ОР. Кроме того, не были официально задокументированы и представлены в ПРБ как часть механизма УОР должные и адекватные стратегии смягчения на случай проявления выявленных рисков.

91. На уровне РП мы отметили отсутствие ориентировочного заявления с указанием на то, что приняты во внимание допущения и риски, равно как стратегии смягчения выявленных рисков на соответствующем уровне, хотя это является одним из наиболее важных элементов механизма работы по результатам. Было принято объяснение, что всесторонняя проработка

допущений и анализ рисков не носили структурного характера ввиду отсутствия такого требования в ПИРЕС.

92. OSP представило информацию о том, что, действительно, в процессе формирования ССП риски и допущения были определены на уровне ОР, при этом Руководство приняло решение не публиковать детали процесса в документах Руководящего органа. Между данными, собираемыми в рамках действующего в Организации процесса планирования, и элементами, официально представляемыми Руководящему органу, делается различие. В настоящее время проведение анализа рисков по плану работы (РП и ОП) не является обязательным, но лишь настоятельно рекомендуется. В рамках системы УР оценка рисков на уровне РП и ОП будет укреплена за счет механизмов, заложенных в новую Стратегическую рамочную программу. Новый подход позволит максимизировать возврат инвестиций в плане затрат времени сотрудниками. Возможно, по наименее чувствительным ОП и РП поддержка группы УР будет меньшей.

93. OSP пояснило также, что к группам по разработке стратегии не предъявлялось требование о ведении рабочей документации. Документировать риски и допущения на более низких уровнях не требовалось. Тем не менее, мы полагаем, что подход к новому ССП должен соответствовать стандартам УР, согласно которым стратегические риски и риски на уровне процессов подвергаются анализу, исходя из положений более четко определенных стандартов и документов.

94. Допущения и риски важны в плане понимания и выработки указаний по разработке и осуществлению программы или проекта. Пока не будут в полном объеме и адекватно определены соответствующие допущения и риски, набор мер, призванных смягчить такие риски, не будет эффективным. Следовательно, без должных и адекватных стратегий смягчения, разработанных с целью недопущения проявления рисков у их источника, получение ожидаемых результатов в части достижения Стратегических целей гарантировано в меньшей мере.

95. OSP указало на то, что оно осознает качественную слабость продуктов, определенным текущим ССП и в рамках процесса пересмотра стратегии для подготовки ССП на 2014-2017 годы. Это одна из тех областей, где Организация надеется на значительное совершенствование.

96. Мы рекомендовали, чтобы Руководство: а) включило в руководящие указания выявление основных допущений и рисков по каждому ОР и ОП, критерии приоритизации, формирование соответствующих должных и адекватных стратегий смягчения, что позволит Руководству решать связанные с рисками вопросы непосредственно у источника рисков; б) включило в ПРБ положение о том, что допущения следует рассматривать как исходные данные для анализа рисков, причем общие риски, выявленные по СЦ, должны анализироваться отдельно; и с) на уровне ОП – включало риски с указанием приоритетности во вспомогательные

документы, используемые в целях расстановки приоритетов в планах работы.

Выделенные средства

Распределение ответственности и подотчетности внутри организации

97. Согласно ССП, на протяжении всего цикла подготовки, осуществления и оценки для каждой СЦ, ФЦ, каждого ОР, каждой основной функции и области целенаправленного воздействия должен быть определен четкий круг управленческих обязанностей. Руководящие работники во всех местах службы будут нести ответственность за достижение прогресса не только в плане обеспечения продуктов и услуг, но и в плане достигнутых результатов.

98. Мы отметили, что сегодняшние схемы не обеспечивают поддержку формирования структуры, какой она должна стать по результатам внедрения УОР: бюджеты утверждаются по департаментам, а ресурсы выделяются по Стратегическим целям.

99. OSP предоставило информацию о том, что "начальная часть процесса планирования заставила членов групп по разработке стратегии вести совместную работу и согласовывать вклад каждого. В дальнейшем планирование ресурсов на уровне департаментов и отделов осуществлялось с учетом согласованных вкладов и объемов предоставленных ресурсов". Система двойной подотчетности, то есть в рамках групп по разработке стратегии и в рамках традиционных департаментов, представляет проблему для новой стратегической рамочной программы Организации.

100. Такая схема делает невозможным достижение намеченных результатов, продуктов и мероприятий в намеченные сроки без полной поддержки и вклада уполномоченных должностных лиц, которые не несут основной ответственности за достижение конкретных желаемых результатов.

101. OSP подготовило документ, уточняющий роли и ответственность на различных уровнях в обоих измерениях – организационном и стратегическом. Тем не менее, Управление признает, что Организации гораздо сложнее будет обеспечить внедрение и практическое применение этой концептуальной модели.

102. Мы рекомендовали, чтобы OSP продолжало поддержку реализации недавно начатого процесса пересмотра ролей и обязанностей и координации на уровне руководителей департаментов, отделов и групп по разработке стратегии.

Этап планирования работы

Официальный план действий в поддержку планов работы, направленных на достижение ОР и РП

103. В целях реализации взятых обязательств по ОР и РП, OSP выпустило руководящие указания по подготовке планов работы с отражением положений о продуктах, услугах и мероприятиях, обеспечивающих поддержку ОР и РП с учетом установленных сроков, о должностном лице, несущем ответственность за достижение результатов, и о соответствующем распределении предусмотренных планом ресурсов.

104. Мы отметили, что в ПИРЕС продукты, услуги и мероприятия, как правило, планировались осуществлением с 1 января 2010 года до 31 декабря 2011 года под ответственность назначенного ответственного должностного лица. Среди департаментов, включенных в выборку, в двух не существовало официальных подробных планов работы либо отдельных планов осуществления по каждому продукту, услуге и мероприятию РП, по которым могли бы измеряться прогресс или степень достижения, а именно такое измерение служит основой для определения ответственности за достижение ожидаемых продуктов и результатов и подтверждения политических и стратегических аспектов управления.

105. OSP отметило, что процесс планирования работы включал составление плана действий для каждой группы по разработке стратегии с учетом руководящих указаний и соответствующих ролей. Тем не менее, отдельного плана по построению структуры и обеспечению осуществления согласованных вкладов в достижение ОР не существует. Департаменты пояснили, что какие-либо планы действий или планы осуществления не готовились, поскольку представленные в ПИРЕС планы работы были и без того достаточно детальны и целенаправленны.

106. Отсутствие официального плана может привести к отсутствию эффективного руководства осуществлением, мониторингом и отчетностью по определенным к осуществлению мероприятиям, что, в свою очередь, может обусловить снижение уровня ответственности и владения, ограничение эффективности практических мер. Официальный план, в первую очередь, будет способствовать деятельности должностных лиц, на которых возложены вопросы осуществления, но чтобы он действительно работал таким образом, необходимо, чтобы OSP выпустило общеорганизационные руководящие указания, поскольку, как сказано выше, действия должностных лиц в значительной степени зависят от степени соответствия выпущенным руководящим указаниям.

107. Мы рекомендовали, чтобы Руководство: а) включило в руководящие указания положение о подготовке официального и не подлежащего пересмотру плана действий по каждому продукту/услуге; такой план дополнит план работы в системе ПИРЕС, что будет способствовать осуществлению, мониторингу и отчетности, повысит уровень ответственности и владения; и б) всячески подчеркивало в рамках соответствующего обучения ценность плана действий.

108. OSP признает необходимость в ясном указании не в каком-либо отдельном процессе или документе, а в самом плане работы, каким образом должны достигаться предусмотренные планом продукты. Оно не видит необходимости требовать на общеорганизационном уровне наличия "официального и не подлежащего пересмотру плана действий по каждому продукту/услуге", но берет на себя обязательство подчеркивать в руководящих указаниях и в рамках обучения ценность выявления критически важных мероприятий в рамках планов работы.

Этап мониторинга и оценки

Прогресс в достижении ОР и РП

109. В системе ПИРЕС содержится руководство по проведению среднесрочного обзора (ССО), согласно которому ответственное должностное лицо проводит оценку прогресса в достижении ОР и РП и выявляет препятствия, риски и необходимые мероприятия на вторую половину двухгодичного периода.

110. Мы отметили, что если система мониторинга прогресса в достижении ОР и РП построена таким образом, что позволяет оценивать прогресс на основании поддающихся измерению показателей с учетом исходного уровня и поставленных целей, то оценка прогресса на основании планов работы носит по большей части описательный характер, результаты такой оценки для каждого показателя ОР и РП сложно соотнести с поставленными целями.

111. Мы рекомендовали, и Руководство согласилось с этой рекомендацией, подчеркнуть в руководящих указаниях важность среднесрочных отчетов о прогрессе и свершениях в достижении ОР и РП, указав на применимость и использование соответствующих показателей и оценок результатов деятельности.

Среднесрочный обзор по результату подразделения

112. Механизм планирования Организации предусматривает три основных элемента мониторинга и отчетности: а) мониторинг плана работы и полугодовой обзор; б) среднесрочный обзор; в) оценка на конец двухгодичного периода. Мониторинг плана работы представляет собой внутренний процесс, регулярно реализуемый всеми руководителями подразделений во всех местах службы по прошествии первого полугодия, что содействует оценке прогресса в достижении РП на конец первого года двухгодичного периода. Мониторинг плана работы позволяет подразделениям оценить риски и оптимизировать выполнение собственной программы.

113. Тем не менее, мы отметили, что по четырнадцати РП, ответственность за достижение которых возложена на Региональное отделение для Африки, полугодовой обзор не проводился. Руководство пояснило, что обзор проводился вне системы ПИРЕС, и что его результаты были зарегистрированы и направлены для ознакомления соответствующим группам штаб-квартиры и OSP.

114. При этом в данном конкретном случае были предприняты последующие действия в отношении выявленных ограничений и препятствий, однако непроведение полугодового обзора не позволило Руководству незамедлительно реализовать корректирующие мероприятия и предпринять меры по исправлению ситуации в отношении выявленных по результатам обзора проблем и вопросов, вызвавших озабоченность, вследствие чего необходимых решений со стороны Руководства не последовало.

115. Мы рекомендовали, чтобы Руководство особо отметило в руководящих указаниях, что во всех подразделениях должны проводиться полугодовые обзоры с фиксацией результатов в ПИРЕС, как того требуют Руководящие указания по мониторингу и отчетности в рамках УОР.

Оценка на конец двухгодичного периода

Раскрытие и представление рейтингов эффективности и подтвержденные фактические достижения

116. Подтверждение достижений на конец двухгодичного периода в системе ПИРЕС раскрыло несоответствие указанных в отчетах рейтингов эффективности и фактических достижений по включенным в выборку РП.

117. Мы отметили, что для ряда РП, по которым был присвоен рейтинг "целевые показатели достигнуты" или "значительно выше целевых показателей", не было установлено целевых показателей либо не было отчетов о фактических достижениях, которые оправдывали бы присвоенный рейтинг. Кроме того, по отдельным РП отсутствовали сертификация/подтверждение данных, доказывающие, что данные, введенные в систему ПИРЕС, и в первую очередь данные о фактически достигнутых результатах в сопоставлении с целевыми показателями, подтверждены достаточным объемом информации, поясняющей указанный в отчете уровень эффективности, и что результаты консультаций с линейным руководителем включены в отчет ПИРЕС как часть процесса подтверждения.

118. Одновременно мы отметили, что в отчетах на конец двухгодичного периода рейтинг "значительно ниже целевых показателей" был присвоен РП, достижение которых, согласно среднесрочному обзору, осуществлялось "по графику".

119. Мы рекомендовали, чтобы Руководство пропагандировало и расширяло использование заложенной в ПИРЕС функции контроля качества, что должно: а) повысить ответственность и усилить отдачу в работе ответственных должностных лиц; б) обеспечить качество на этапах разработки, беспрепятственного осуществления и мониторинга программ и проектов; и с) провести объективную оценку ОР и РП в плане достижения ожидаемых результатов.

120. Руководство согласилось, что процесс мониторинга в течение двухгодичного периода нуждается в совершенствовании, и сообщило, что работа в данном направлении ведется.

Отчетность по результатам в сопоставлении с выделением и использованием ресурсов

121. Чтобы выявить риски и оптимизировать выполнение программы, все руководители проводят среднесрочный обзор (ССО). Одновременно в системе ПИРЕС с помощью электронного модуля управления бюджетом (e-BBM) формируется регулярный отчет об исполнении бюджета, содержащий информацию об использовании ресурсов департаментом или отделом.

122. С точки зрения механизма УОР уместным является проведение анализа результатов в сопоставлении с выделением и использованием ресурсов на различных уровнях результатов. Такой анализ позволяет получить информацию о действенности и эффективности оперативной работы по достижению плановых результатов в сопоставлении с выделенным объемом финансовых ресурсов. Анализ очень полезен для тех, кто определяет политику, он способствует укреплению планово-бюджетного цикла в целом.

123. Сегодняшняя схема отчетности, предполагающая наличие отдельных отчетов по программе (Доклад об осуществлении программы, ДОП) и бюджету (Регулярный отчет об исполнении бюджета, ОИБ), не предусматривает проведения департаментами/отделами анализа эффективности достижения ОР и РП в сопоставлении с объемом выделенных и использованных ресурсов. Таким образом, оценка действенности и эффективности деятельности по достижению результатов в сопоставлении с бюджетом, которая должна служить одним из оснований для информированного принятия решений в части планирования и бюджетирования по программам, отсутствует. Существующая система отчетности нуждается в реформировании, она должна соответствовать механизму УОР и поддерживать его.

124. Мы рекомендовали, чтобы Руководство: а) уделяло особое внимание измерению результатов и отчетам о них в сопоставлении с использованием выделенных ресурсов; и б) рассмотрело возможность сведения программных и финансовых результатов в единый отчет, что позволит предоставлять разработчикам политических мер исходные данные для процесса планирования и бюджетирования.

125. OSP проинформировало, и мы приняли к сведению, что данная рекомендация соответствует намерениям Управления. В ходе сессии по планированию в январе 2012 года OSP поставило разработку предложения по сведению текущей отчетности по программе и бюджету в ряд приоритетных задач.

126. Преимущества, полученные по итогам первого двухгодичного периода внедрения УОР, равно как извлеченные уроки, жизненно важны с точки зрения перемен. Для Организации это важнейшая отправная точка, важнейший

сравнительный показатель на начало второго двухгодичного периода внедрения УОР и подготовки следующих ССП и ПРБ. Ожидается, что уточнения и корректировки в плане формирования результатов и продуктов, выделения ресурсов, осуществления программ и проектов будут предложены и инициированы Руководством. На фоне ряда положительных результатов данной конкретной реформы ПНД ожидается также, что Руководство сформирует более совершенные стратегии и планы и в действительности осуществит их.

7. Управление общеорганизационными рисками

127. Мы рассмотрели ход осуществления проекта по внедрению в Организации системы УР. В ходе обзора были рассмотрены сроки и достижения по проекту и механизм руководства проектом, был проведен анализ механизма и методики оценки рисков. Результаты обзора подсказали, что Руководству необходимо заставить стратегии осуществления работать с обеспечением большего прогресса в решении стоящих на пути проекта проблем. Было подчеркнуто, что жизнь проекта будет в очень большой мере зависеть от уровня управления последующими проектными мероприятиями. Ниже приводятся подробные результаты обзора.

Сроки и достижения по проекту

128. Мы рассмотрели ряд докладов о ходе осуществления проекта и утвержденный Советом по программе ПНД бизнес-план по проекту УР.

129. Мы отметили, что план работы был "скорректирован с возвратом к исходному графику, согласно которому проект должен быть завершен к концу 2011 года". Такая корректировка потребовала завершения разработки проекта УР, учреждения Комитета по общеорганизационным рискам, обучения по УР и реализации пилотных проектов по УР. На период с мая по декабрь 2011 года Руководство подготовило пересмотренные основные результаты по проекту УР.

130. В докладе о ходе осуществления, представленном OSP 28-й сессии Комитета по аудиту в августе 2011 года, мы отметили значительные достижения, ставшие реальностью к указанному сроку. Это завершение десяти пилотных тестов по Стратегической рамочной программе и функциональной иерархии, начало пилотного тестирования версии УР, не предполагающей внешнего содействия, интеграция УР в техническое руководство по планированию работы по УОР и согласие Отдела управления людскими ресурсами (CSH) отразить вопросы управления рисками в новых квалификационных требованиях.

131. Кроме того, мы отметили, что планы на период до конца 2011 года предусматривали: а) открытие доступа к инструменту для оценки рисков с использованием специальных форм; б) проведение оценки рисков на уровне СЦ и ОР, а также на уровне департаментов и отделов; в) завершение работы по включению вопросов оценки рисков и соответствующей отчетности в новое Руководство по программе деятельности на местах; и д) пилотный проект по отчетности старшего руководства по вопросам рисков с привлечением

руководителей старшего звена и членов Комитета по общеорганизационным рискам.

132. К концу 2011 года были достигнуты серьезные успехи в деле институционализации проекта УР в ФАО: а) интеграция УР в деятельность OSP; б) внедрение полностью определенного и задокументированного процесса УР; с) признание OSP в качестве уполномоченного источника общеорганизационной практики в части оперативных и административных аспектов управления рисками в Организации; d) включение терминологии и практики управления рисками в направленные на изменения инициативы, разрабатываемые и реализуемые вне OSP; е) отражение в ПНД значительной работы по каждому из основных результатов проекта УР; и f) позитивная реакция пользователей на УР.

133. С учетом требований по каждому из указанных мероприятий, сроки, предусмотренные планом работы на 2011 год, кажутся сжатыми и агрессивными. По состоянию на ноябрь 2011 года проекты документов еще не были доработаны, руководства по УР с привлечением и без привлечения внешнего содействия были завершены подготовкой, но не доработаны окончательно. Кроме того, мы отметили, что по состоянию на ноябрь 2011 года план работы по проекту на 2012 год все еще существовал в статусе проекта документа.

134. Принимая во внимание предполагаемый риск задержки вследствие неожиданно сложного и инновационного характера проекта, стратегии смягчения подобных рисков и сжатость плановых сроков, Руководство определило стратегии смягчения рисков: а) директор OSP ресурсами должен обеспечить сотрудничество департаментов, участвующих в разработке и в пилотных проектах; и б) Руководитель проекта должен обеспечить строгую дисциплину управления проектом, еженедельно оценивать ход осуществления проекта, сопоставляя фактические показатели с плановыми, и в инициативном порядке противостоять угрозам текущих и будущих задержек. Было отмечено, что для отслеживания достижений по проекту и хода его осуществления проектная группа пользовалась электронной таблицей. Ежемесячные доклады о ходе осуществления готовились, но нерегулярно. Вопрос о подготовке планов пилотного тестирования по каждому проведенному пилотному тесту не рассматривался, хотя доклады по результатам пилотных проектов готовились. Доклады по результатам пилотных проектов содержали предложения по совершенствованию Оперативного руководства по УР и по ежемесячному проведению оценки рисков в области упрощения работы.

135. Несмотря на агрессивные сроки и сложности, связанные с разработкой политических мер и реформ в целом, можно сделать заключение, что проектная группа достигла значительного прогресса. Тем не менее, ряд запланированных мероприятий, в частности, институционализация Комитета по общеорганизационным рискам и привлечение высшего руководства к осуществлению мероприятий, связанных с оценкой рисков, реализован не был. Причиной послужили факторы, не подпадающие под контроль проектной группы. Заинтересованность Организации в осуществлении проекта по внедрению системы УР нарастает, поэтому, чтобы достичь ожидаемых

результатов без задержки, важно обеспечить более тесный мониторинг проекта и хода его осуществления.

136. Мы рекомендуем, чтобы Руководство интенсифицировало осуществление проекта по УР и более эффективно вело мониторинг, что позволит достичь ожидаемых результатов в установленные сроки, даст Руководству возможность принять меры в отношении основных общеорганизационных рисков, защитить репутацию, обеспечить значимую роль и будущее существование Организации. В этих целях рекомендуется:

- a. определить приоритеты осуществления еще не реализованных плановых мероприятий и включить их в список мероприятий, подлежащих реализации;**
- b. с учетом требований экономической модели, завершить разработкой необходимые руководящие указания и руководства, в т.ч. Руководство по УР и соответствующие шаблоны. Наличие разработанных руководящих документов обеспечит работе по осуществлению проекта большую действенность;**
- c. готовить, как минимум ежемесячно, более информативные доклады о достижениях по проекту, позволяющие отслеживать реализованные мероприятия и сопоставлять их с установленными схемами ответственности и подотчетности. Доклад о достижениях по проекту должен включать указания на лицо или лиц, ответственных за конкретные мероприятия, и на ожидаемые результаты, а также информацию, отражающую степень осуществления мероприятия в процентах;**
- d. завершить разработкой план работы на 2012 год, чтобы обеспечить своевременное наличие базы для подготовки конкретных плановых мероприятий, определенных для каждого участника проекта и для проекта в целом.**

Общее руководство проектом

137. Как указано в экономической модели УР, для проекта разработаны механизм управления проектом по УР, его структура, схема деятельности в области мониторинга и коммуникации, в том числе механизм управления рисками.

138. Бюджет на осуществление проекта в течение двухгодичного периода 2010-2011 годов составляет 700 000,00 долл. США: несмотря на то, что проект включен в повестку дня реформ ПНД, в плане финансовых обязательств его можно причислить к проектам небольшого размера. На фоне осознания значительных последствий ожидаемого по проекту продукта, проект по УР заслуживает освещения в более высокой плоскости и в более широкой перспективе.

139. Несмотря на необъятность задач, стоящих перед сотрудниками, непосредственно вовлеченными в проект, были отмечены положительные перемены, а именно: а) многие проблемы были решены, был завершен ряд этапов проекта; б) были разработаны простые стратегии; и с) концепция УР внедрилась в культуру Организации.

140. Тем не менее, в ходе проведенного нами обзора был выявлен ряд стоящих перед проектом проблем:

- а. на фоне большого количества мероприятий, которые должны обеспечить завершение проекта, численность проектной группы по УР была сочтена неадекватной;
- б. линии координации, коммуникаций и осуществления в рамках проекта неустойчивы, поскольку не учрежден Комитет по общеорганизационным рискам, призванный направлять действия группы по УР и осуществлять связь с Генеральным директором в ходе реализации мероприятий по проекту УР;
- с. созданию атмосферы, способствующей более высокой оценке проекта по УР, и применению управления рисками в качестве действенного инструмента препятствует недостаточно заметное положение проекта, в частности, недостаточно широкий доступ заинтересованных сторон к информации о проекте и неполный учет технических возможностей в коммуникационной стратегии.

141. **Мы рекомендовали, чтобы Руководство:**

- а) усовершенствовало структуру проектного персонала за счет движения кадров и обеспечения персоналом с учетом потребностей на следующих этапах проекта и рассмотрело вопрос об увеличении численности персонала по проекту как средства для обеспечения соблюдения установленных сроков и передачи всех требуемых документов;**
- б) учредило Комитет по общеорганизационным рискам, который станет органом, уполномоченным обеспечить более ровное течение дел и выполнение мероприятий, направленных на осуществление данной конкретной реформы ПНД;**
- с) обеспечивало координацию с соответствующим отделом, отвечающим за вопросы коммуникации, разместило ссылку на веб-страницу проекта по УР, чтобы обеспечивать вовлечение, распространять информацию об основных положениях проекта и в полной мере использовать в работе по проекту технические возможности.**

Каталог рисков и журнал учета рисков

142. Неотъемлемой частью политики Организации в сфере управления рисками согласно УР является ее приверженность управлению собственной подверженностью рискам. Организация использует переработанный вариант процесса управления рисками, основанный на положениях стандарта ИСО 31000. Это "общий подход, соотнесенной с лучшей международной практикой и адаптированный к потребностям ФАО". Процесс включает шесть шагов, а именно: а) определение контекста; б) выявление основных рисков; в) оценка подверженности рискам; г) снижение подверженности рискам; д) мониторинг; и е) отчетность. В процессе выделяются три области: определение контекста и выявление рисков, оценка рисков, каталогизация рисков.

143. В Организации каталог рисков УР содержит семь категорий высокого уровня, названных "Факторы, потенциально способные заблокировать деятельность". Каждая категория высокого уровня разбита на отдельные категории и подкатегории рисков. Проектные эксперты сообщили, что при идентификации рисков Каталог используется как средство обеспечения единообразия и гармонизации.

144. Для каждой оценки рисков в рамках пилотного тестирования методики оценки рисков УР составляется журнал учета рисков. Основную часть журнала учета рисков занимают подробное описание рисков и "карта подверженности", на основе каталога рисков Организации определяющая суммарную подверженность рискам того или иного организационного подразделения. Категории рисков выделены с учетом общих принципов эффективного управления деятельностью организации, они тесно и однозначно связаны с принципами управления на основе результатов. Разбивка на категории позволяет расставить приоритеты в части смягчения рисков, а наличие "карты подверженности" дает руководителям и должностным лицам, осуществляющим обзор, возможность найти явные пробелы в описании рисков, которым подвергается конкретная структура.

145. На основе рассмотрения журналов учета рисков, составленных в рамках пилотных тестов, мы отметили, что шаблон журнала учета рисков не позволяет отразить информацию об ожидаемом уровне риска после применения соответствующей стратегии или осуществления соответствующего мероприятия.

146. **Мы рекомендовали, чтобы Руководство:**

- а. ввело в практику применение четких показателей риска, что позволит получить информацию, необходимую для раннего выявления и сигнализации об усилении подверженности рискам во всех иерархических областях, по которым проводилась оценка рисков, и обеспечит более эффективное отслеживание рисков;**
- б. усовершенствовало процедуру каталогизации рисков, выработав полные и более точные определения рисков, и усовершенствовало подготовку журналов учета рисков, предусмотрев в шаблоне**

колонку для указания ожидаемого уровня рисков после применения соответствующей стратегии или осуществления соответствующего мероприятия; а также

- с. обеспечило более четкое разграничение рисков, выявленных по каждой области, подвергнувшейся оценке рисков, чтобы гарантировать рассмотрение рисков в должной перспективе, чтобы каждый из рисков, указанных для определенной области, можно было отнести к категории "первичных стимулов", "промежуточных рисков" или "непосредственных рисков".

147. Руководство согласилось продолжить пересмотр диапазонов и определений категорий рисков. Кроме того, Руководство в принципе согласилось четче разграничить риски и сообщило, что на настоящий момент риски делятся на три группы: *прямые, ограничивающие возможности и препятствующие деятельности.*

8. Программа технического сотрудничества

148. Мы отметили, что расходы по 376 проектам ПТС, совокупный бюджет которых равен 110,81 млн. долл. США, составили всего 37,77 процентов бюджета ПТС. Значение процента расходов снизилось в сравнении с предыдущим двухгодичным периодом: тогда при совокупном бюджете 107,29 млн. долл. США расходы составили 45,96 процентов.

149. Руководство ожидало такое снижение, вызванное имевшей место в январе 2010 года децентрализацией проектов ПТС с наделением отделений на местах более широким кругом функций и более широкой ответственностью.

150. Основной причиной такого снижения уровня расходов по ассигнованиям 2010-2011 годов стал большой объем свободных от обязательств остатков по проектам ПТС, перенесенных с периода 2008-2009 годов – 54,10 млн. долл. США. Мы определили две возможные глубинные причины данного вызывающего озабоченность факта: медленный процесс утверждения проектов и их сравнительно медленное осуществление.

Медленный процесс утверждения проектов

151. Оценка периода времени с момента получения заявки о предоставлении содействия до момента утверждения проекта по 376 проектам ПТС выглядит следующим образом:

Потребовавшееся время	Число проектов	Процентная доля
До 4 месяцев	248	66
От 4 до 6 месяцев	50	13
От 6 до 12 месяцев	42	11

Более 12 месяцев	36	10
Итого	376	100

152. Из приведенной выше таблицы следует, что на утверждение проектов уходило от четырех до двенадцати месяцев и более. Такое положение свидетельствует об отсутствии определенной политики либо установленных временных рамок для утверждения проектов.

153. Дальнейший анализ показал, что 57 проектов ПТС, заявки по которым были получены в течение текущего двухгодичного периода, до сих пор не утверждены (без учета девяти проектов, по которым новые заявки были получены в конце 2011 года). На стадии идеи (P2) семь проектов находятся в течение периода от шести месяцев до одного года и четырех месяцев, на стадии активной проработки (P3) 50 проектов остаются в течение периода от трех месяцев до двух лет. Создается впечатление, что какой-либо политики, определяющей временные рамки для прохождения каждой стадии процесса, не существует.

154. Проверка наличия проектной документации в системе ФПИМС позволила вскрыть определенные причины, вследствие которых заявки на проекты ПТС находятся в процессе утверждения в течение значительного времени: а) проект обладает низким приоритетом для него вообще не определен приоритет; б) не имеется достаточных фондов; в) ожидается представление правительством страны либо партнером в стране официальной письменной заявки; и д) не представлено пересмотренное предложение по проекту.

155. Мы рекомендовали, и Руководство согласилось с этой рекомендацией, усовершенствовать показатели в части сроков утверждения и реализации проектов за счет следующих мер:

- a. **на базе предыдущего опыта и извлеченных уроков в части обеспечения утверждения проектов с учетом особых характеристик проекта разработать политику, определяющую сроки для каждой стадии процесса;**
- b. **осуществлять мониторинг действий распорядителей бюджетов в части не поддающихся контролю факторов, в том числе сроков ответной реакции правительств и изменений приоритетности задач правительственного контрагента, и предоставлять консультации по оптимальным действиям по ведению проектов с учетом таких факторов;**
- c. **анализировать проекты на разных стадиях прохождения утверждения и выявлять проекты, не утвержденные по причине недостаточного финансирования, низкой приоритетности, неполучения официальных заявок от правительств или партнеров, а также пересмотренные проекты, если таковые имеют место, и осуществлять мониторинг ведения таких проектов распорядителями бюджетов; а также**

- d. **Координатор ПТС должен обеспечить, чтобы финансирование по проектам, проходящим утверждение, было доступно не позднее, чем через 12 месяцев.**

156. Руководство заметило, что утверждение проектов и требуемое для этого время зависят от ряда факторов: а) время реакции правительства или национального партнера на запросы в части необходимых с их стороны действий; б) сложность проекта, поскольку чем проект сложнее, тем больше времени требуется сотрудникам технических подразделений для обработки соответствующих требований; и с) изменение уровня приоритета проекта правительственным контрагентом, что приводит к необходимости отказаться от сделанного ранее и начать работу с начала.

Медленное осуществление проектов

157. Проверка осуществления 30 из 376 проектов, по которым было утверждено финансирование на двухгодичный период 2010-2011 годов, выявила следующие исключения:

- a. по двум проектам (TCP/KYR/3303 и TCP/RWA/3301) срок НПП наступил 31 декабря 2011 года, однако степень их осуществления до сих пор составляет 65,29 и 60,02 процента от сумм соответствующих бюджетов;
- b. одиннадцать проектов находятся в фазе осуществления в течение периода от четырех месяцев до двух лет, но по состоянию на 31 декабря 2011 года степень их осуществления составляет от 0,03 до 35,41 процента утвержденных бюджетов;
- c. по трем проектам (TCP/RAF/3312, TCP/RAB/3304, TCP/NER/3303) указывается нулевая степень осуществления, хотя они находятся в фазе осуществления на протяжении периода от двух до пяти месяцев.

158. В рамках процедур надзора и мониторинга проектов, реализуемых в подразделении ПТС, по электронной почте и с использованием соответствующих функций системы ФПИС распорядителям бюджетов рассылаются предупреждения с требованием ускорить осуществление проектов. Тем не менее, подразделение не получает своевременной информации о причинах задержки. Такая информация только должна поступить от распорядителей бюджетов и Координаторов ПТС, что вменено им в обязанности по итогам децентрализации.

159. Если охват мониторинга, осуществляемого распорядителем бюджета, ограничивается лишь проектами, осуществляемыми под его надзором и под его ответственность, то группа ПТС в ШК обязана оказывать поддержку в части мониторинга проектов и получает информацию о статусе осуществления проектов с глобальным охватом.

160. Процесс утверждения проектов несет в себе неотъемлемые препятствия. Если управление этим процессом не будет осуществляться должным образом, уровень расходов увеличиваться не будет, а может и снизиться. Проявление данного риска соответствующим образом воздействует на уровень освоения бюджетов, что отрицательно скажется на показателях последующего двухгодичного периода.

161. Мы рекомендовали, и Руководство согласилось с этой рекомендацией, интенсифицировать мониторинг проектной информации, в первую очередь данных, хранящихся в Сети поддержки программ на местах (ФПСН), отмечая достижение установленных основных результатов и соответствующие замечания и комментарии по проекту, а также осуществить необходимые мероприятия для обеспечения доступности для руководства ПТС информации о статусе осуществления проектов на глобальном уровне, что необходимо в целях принятия решений.

Управление информацией в системе ФПИМС

162. Мониторинг деятельности осуществляется, как правило, через систему ФПИМС. Система в масштабе всей организации предоставляет информацию обо всей деятельности, финансируемой за счет внебюджетных ресурсов, а также о проектах ПТС и Специальной программы в области продовольственной безопасности (СППБ), которые финансируются за счет средств Регулярной программы.

163. Мы провели обзор шаблонов представления информации в системе и отметили ряд недостатков, в том числе неясные требования стандартов на проектную документацию, хаотичное использование автоматических напоминаний, незаполненные поля "Разрешения", неиспользование полей "Общие замечания", задержки с загрузкой квартальных отчетов о ходе осуществления проектов (КОП), загрузка документов, не законченных разработкой.

164. Мы рекомендовали, и Руководство согласилось с этой рекомендацией:

- a. доработать существующие руководящие указания с отражением в них политики, способной стандартизировать документацию и сроки по каждому мероприятию проектного цикла, осуществить соответствующие корректировки в системе ФПИМС;**
- b. включить все процессы проектного цикла в процесс постоянного совершенствования системы ФПИМС, что позволит пользователям системы получать всестороннюю информацию в целях мониторинга и управления проектами;**
- c. потребовать, чтобы поле "Разрешения" в системе ФПИМС заполнялось в обязательном порядке, поскольку это упрощает осуществление мониторинга: нет нужды обращаться к другим документам для поиска утверждений и дат выдачи разрешений.**

Предусмотреть ссылку, связывающую поля "ПТС" и "Разрешения", с тем чтобы данные о разрешениях загружались автоматически;

- d. установить сроки для загрузки информации в систему, что в первую очередь относится к отчетности, в том числе к КОП, с тем чтобы упростить осуществление мониторинга и поднять значимость отчетов; а также
- e. обеспечить, чтобы в систему загружались только окончательно завершённые разработкой документы и отчеты, с тем чтобы гарантировать цельность информации.

ПТС – вспомогательные меры

165. Мы признаем усилия Руководства, направленные на совершенствование деятельности по мониторингу и отчетности. Тем не менее, мы отметили пробелы в части трех основных результатов завершения проектов – срок НПП, оперативное закрытие и финансовое закрытие. Руководство ПТС работает над рядом процессов и решений по увязке рисков с конкретными пробелами в осуществлении и со слишком длинными сроками, способными вызвать необоснованные действия и вмешательство заинтересованных сторон.

Несоблюдение срока НПП по 83 проектам

166. Мы отметили, что на 31 декабря 2011 года по 83 проектам прошел срок НПП. Наиболее велика доля таких проектов в регионах Латинской Америки (33 процента), Африки (32 процента) и Азии (14 процентов). Ввиду того, что ряд мероприятий не завершен, эти проекты все еще числятся на стадии "Оперативная деятельность". Ниже приводятся подробные данные:

<i>Год, на который приходится срок НПП</i>	<i>Число проектов, все еще находящихся на стадии "Оперативная деятельность"</i>
2007	1
2008	2
2009	23
2010	13
2011	44
Итого	83

167. Существование таких проектов несмотря на давно прошедшие проектные сроки указывает на неправильную структуру мониторинга по проекту со стадии планирования до стадии осуществления. ШК знает глубинные причины и осуществляет их мониторинг в недостаточной степени, что ведет к негативным

последствиям в плане завершения проектов и вытекающих из этого решений в части отчетности руководителей.

168. Мы рекомендовали, и Руководство согласилось с этой рекомендацией, совершенствовать мониторинг на общеорганизационном уровне и надзор за осуществлением программы. Принять необходимые меры для ликвидации глубинных причин незавершения проектов к сроку НПП, и незакрытия проектов в оперативной или финансовой части. Это позволит если не решить проблему, то сократить число подобных случаев в будущем.

Оперативное закрытие 204 завершенных проектов ПТС

169. На 31 декабря 2011 года, начиная с 2005 года, 204 проекта были завершены осуществлением, но их оперативная часть не была закрыта (см. приводимую ниже таблицу):

Год завершения проекта	Число проектов
2005	2
2006	7
2007	4
2008	31
2009	33
2010	61
2011	66
Итого	204

170. Руководство сообщило, что препятствием к закрытию проектов стали невыполненные мероприятия по передаче или выводу активов, незавершение подготовки и представления докладов или заявлений о завершении проекта или писем о завершении проекта.

171. Задержки с закрытием проектов препятствуют своевременному представлению стране или правительству отчетов в достижениях по проекту и рекомендаций в поддержку разработки политических мер и принятия решений.

172. Мы рекомендовали, и Руководство согласилось с этой рекомендацией, усовершенствовать положения в отношении закрытия проектов с включением: а) более детальных инструкций в отношении передачи и вывода активов; б) сроков вывода активов и оборудования и представления докладов о завершении проекта; и с) санкций общеорганизационного уровня за необеспечение соответствия данным положениям.

Финансовое закрытие 124 проектов

173. Мы отметили, что на конец двухгодичного периода не была закрыта финансовая часть 124 проектов (см. приведенную ниже таблицу). По 44 проектам, завершенным в период с 2005 по 2009 год, отмечено, что их финансовая часть остается незакрытой в течение 80 и более месяцев. Соответствующие

распорядители бюджетов не инициировали работы по финансовому закрытию проектов либо не осуществляли мониторинг представления документов, необходимых для закрытия.

Год закрытия оперативной части проекта	Число проектов	Расчетная продолжительность периода, в течение которого не предпринималось мер по финансовому закрытию, месяцы
2005	3	76-80
2006	6	62-69
2007	12	50-59
2008	15	36-46
2009	8	24-31
2010	38	12-21
2011	42	1-11
Итого	124	

174. Наличие проектов с прошедшим сроком НПП, по которым не выполнены требования в отношении закрытия, сигнализирует о недоработках в процедурах контроля над распорядителями бюджетов. В рамках функции общеорганизационного мониторинга подразделение ПТС, согласно Руководству по ПТС, не обладает полномочиями, достаточными, чтобы требовать обеспечения соответствия со стороны распорядителей бюджетов. Ряд распорядителей бюджетов не предпринимает своевременных мер в ответ на соответствующие сообщения, автоматические напоминания и письма в рамках процесса последующей деятельности, что можно понять из количества проектов, требующих принятия вспомогательных мер.

175. Подразделение ПТС пояснило, что инструмент для мониторинга ФПСН, предусмотренный системой ФПИМС, позволяет осуществлять эффективный мониторинг реализации проекта, но в него не заложены какие-либо сроки, так как проекты утверждаются в течение двухгодичного периода, когда выделяются соответствующие средства. В дополнение к напоминаниям, автоматически рассылаемым системой, в целях мониторинга качества данных в системе генерируются отчеты по мониторингу.

176. Мы рекомендовали, и Руководство согласилось с этой рекомендацией, усилить структуру, в чьи функции входит осуществление мониторинга, за счет регулярного проведения внутренних обзоров по контролю качества проектов с целью выявления и своевременного решения вопросов, связанных с возможными задержками и прочими осложнениями, непосредственно в месте их возникновения.

177. Кроме того, мы согласились с предложением Руководства о пересмотре программы общеорганизационного учебного курса для распорядителей бюджетов, включив в нее освещение предоставляемых системой ФПИМС инструментов оперативного мониторинга (ФПСН и вспомогательные меры), и о создании продуктов для дистанционного обучения сотрудников на местах.

9. Управление ликвидацией чрезвычайных ситуаций и организацией восстановительных работ

178. На уровне штаб-квартиры нами был выявлен ряд требующих решения вопросов. Соответствующая информация изложена ниже.

Основные результаты и достижения, отраженные в оперативной стратегии на 2010-2011 годы

179. Мы отметили, что ТСЕ утвердил оперативную стратегию на 2010-2013 годы. Стратегия предусматривает достижение ряда "маленьких побед", ведущих к достижению стоящей перед Организацией Стратегической цели I. Стратегия строится на 7 (семи) выявленных "стимулах", которые, как ожидается, направят работу отдела по пути повышения эффективности и результативности. Деятельность отдела по прояснению концепции собственной деятельности и по созданию инструмента для измерения достигнутого прогресса достойна похвалы.

180. Рамочная оперативная стратегия – это инструмент для создания дорожной карты, в ней отражены основные результаты, планируемые к достижению на конец 2011 года. Мы провели оценку достижений отдела в сопоставлении с указанными основными результатами и с учетом соответствующих рисков и препятствий. В ряде областей деятельности подразделения мы отметили определенные пробелы.

а. Механизм координации

181. В этой области мы отметили отсутствие данных странового уровня, то есть именно той оперативной информации, которая необходима для принятия решений.

182. Мы рекомендовали, и Руководство согласилось с этой рекомендацией, повышать достоверность оперативной информации за счет получения необходимых данных странового уровня как основы для принятия решений.

183. Руководство подтвердило, что данные странового уровня в сопоставлении с целевыми показателями в настоящее время доступны, но признало необходимость в совершенствовании агрегации данных странового уровня на глобальном уровне. Кроме того, Руководство подтвердило, что заявления о достижениях за 2013 год будут переформулированы в соответствии с целями Глобального кластера по продовольственной безопасности и основными результатами, предусмотренными на пути достижения успеха в координации и функционировании кластера.

b. Внутренние партнерства

184. Мы отметили, что этот основной результат был реализован сотрудниками ШК, в то время как сотрудники на местах, хотя и ведут целенаправленную работу по достижению СЦ I, не вовлекаются периодически и в больших количествах в глобальные механизмы координации, не участвуют в совещаниях и в принятии решений по СЦ I.

185. Мы рекомендовали, и Руководство согласилось с этой рекомендацией, по всей деятельности, связанной с достижением СЦ I, привлекать к ведению мониторинга персонал, не являющийся персоналом ТСЕ. Кроме того, рекомендуется, чтобы Руководство заложило во включенные в программу мероприятия деятельность по мониторингу в части координации, поскольку большинство групп, работающих по СЦ I, не находятся в прямом подчинении ТСЕ.

186. Руководство проинформировало, что продолжающийся процесс децентрализации будет содействовать сотрудничеству и укрепления владения продуктами по СЦ I со стороны страновых отделений, что до сих пор обеспечивалось через ERCU.

c. Стратегия коммуникации

187. Мы отметили, что уровень осведомленности опускается ниже ожидаемого порога, в целом степень достижения цели составляет 54 процента. В Африке, где сосредоточен максимальный объем чрезвычайной деятельности Организации, степень достижения цели составляет 79 процентов. Поставленная на конец 2011 года цель состоит в том, чтобы все страновые и региональные портфели с годовым объемом около 5 млн. долл. США, к концу 2011 года располагали специально подготовленным сотрудником, ведающим вопросами коммуникации на страновом и международном уровне.

188. Мы рекомендовали, и Руководство согласилось с этой рекомендацией: а) пересмотреть данный основной результат, чтобы сделать его более реалистичным на фоне осознания препятствий, которые, возможно, не были учтены при первоначальном формировании стратегии; б) рассмотреть более реальные сроки достижения отдельных основных результатов; и с) подвести черту на уровне, где движению информации ничто не будет препятствовать.

d. Стратегия мобилизации ресурсов

189. Измерение процента достижения установленного основного результата вызывает затруднения. Руководство сочло невозможным экстраполировать данные по этому основному результату, что в значительной мере усложняет деятельность по его мониторингу и измерению.

190. Мы рекомендовали, и Руководство согласилось с этой рекомендацией, при переформулировании основных результатов предусмотреть более четкие и более точные показатели, что позволит с более высокой

эффективностью осуществлять отслеживание и в полной мере учитывать усилия по децентрализации.

191. Руководство также заметило, что оно разработает новый показатель, отражающий предпринимаемые усилия по децентрализации и позволяющий измерить достижения в сопоставлении с мобилизацией ресурсов. Сделано это будет в целях управления с учетом оценки риска стихийных бедствий и в поддержку механизма страновых программ.

е. Политика в области безопасности

192. По состоянию на конец 2011 года ТСЕ не сформировал политику в области безопасности. При этом группа по технологическим регламентам (ТР), Служба безопасности (CSDU) и Медицинская служба (CSDM) учредили рабочую группу, которая взяла на себя разработку технологического регламента в области безопасности. Поскольку на конец 2011 года стратегия в области безопасности сформирована не была, возникавшие проблемы в области безопасности не могут решаться систематически в рамках всего оперативного цикла. В результате процесс принятия решений по вопросам, связанным с безопасностью, может затягиваться.

193. Мы рекомендовали, чтобы Руководство сократило время задержки и боролось с препятствиями на пути к выявлению предметов сотрудничества, к договоренностям о принципах объединения усилий и к окончательной разработке стратегии безопасности, сообразно скорректировав данный основной результат.

194. Руководство проинформировало, что недавно был выпущен новый административный циркуляр по вопросам безопасности на местах. Циркуляр обеспечит создание основ для разработки технологического регламента (ТР) и должный пересмотр показателя для данной области.

ф. Отчетность перед донорами

195. Из 76 процентов отчетов, которые должны были быть представлены в сроки, указанные донорами, только 33 процента были представлены своевременно, а 34 процента – не позже чем через три месяца после установленного срока. Такой низкий процент представления отчетов ставит Организацию перед рисками в части партнерских отношений и затягивает решения в сфере управления.

196. Руководство проинформировало, что причиной задержки являются: а) короткие, как правило, не превышающие 3 (трех) месяцев сроки, отводимые на составление отчетов по проектам в сфере ликвидации чрезвычайных ситуаций; и б) несвоевременное представление сотрудниками на местах первого проекта доклада.

197. Мы рекомендовали, чтобы Руководство, несмотря на выявляемые ограничения, требовало, чтобы отчеты представлялись в сроки,

определенные графиком проекта. Кроме того, Руководству было рекомендовано в приоритетном порядке обеспечить повышение компетентности сотрудников, в чьи обязанности входит подготовка отчетов, в первую очередь в отделениях на местах.

198. Руководство заметило, что отчетность перед донорами остается высшим приоритетом отдела, и что оно будет продолжать усилия, направленные на развитие потенциала в части отчетности, в первую очередь в целях поддержки сотрудников на местах.

Оценка на конец двухгодичного периода – СЦ I

199. Основная задача оценки на конец двухгодичного периода состоит в выполнении всеобъемлющего анализа достижений в сопоставлении с результатами подразделений и организационными результатами, выявлении возможностей повышения эффективности деятельности Организации и подготовке информации для включения в ДОП за 2010-2011 годы. В ходе обзора деятельности ТСЕ мы отметили особое значение тех точек процесса отчетности, где важная роль отводится человеческому суждению, включая точки, где даются качественные оценки. Это те дополнительные элементы, которые несут в себе явные и неотъемлемые риски. Кроме того, предметом нашей оценки стали такие элементы процесса, как проведение обзоров и мониторинг.

200. За период 2010-2011 годов оценке подверглись текстовые материалы по 32 РП, относящимся к трем ОР, и по семи достижениям (количественные и качественные сводные оценки). Ниже приводятся наши рекомендации по итогам обзора.

а. ОП I, З I, Ц 116 – Координация, деятельность по поддержке, коммуникации и анализ рисков с целью предупреждения чрезвычайных ситуаций в продовольственной цепочке

201. Руководство признало, что вследствие недостатка ресурсов реализовать данный ОП по итогам двухгодичного периода невозможно. Кроме того, Руководство пояснило, что для проявления и начала действия положительного эффекта сотрудничества необходимо определенное время. Мы полагаем, что, в отсутствие какой-либо информации о результатах применения данного инструмента в плане повышения результативности деятельности по предупреждению продовольственного кризиса, установить его действенность с точки зрения реализации ожидаемого продукта может не представляться возможным.

202. Мы рекомендовали, чтобы Руководство провело оценку ожидаемого влияния интегрированного анализа с более широким охватом на результативность деятельности по предупреждению кризиса в продовольственной цепочке, что и является ожидаемым продуктом, указанным в докладе об осуществлении программы.

203. Руководство проинформировало, что провести оценку данного инструмента предполагается в рамках общеорганизационной стратегии в

отношении информационных систем для обеспечения продовольственной безопасности и питания, но такая стратегия все еще находится в стадии разработки.

в. ОП I, З 1, Ц 113 –Создание системы мониторинга отсутствия продовольственной безопасности, неполноценного питания и уязвимости в субрегионах

204. Руководство сообщило, что ввиду недостатка средств деятельность по достижению этой цели не велась. Кроме того, Руководство заявило, что ожидаемое воздействие проектного предложения носит важный характер, но добровольных взносов в поддержку проекта получено не было. Мы полагаем, что это может изменить решение по РП, поскольку предлагаемый проект с 2008 года не привлек ни одного донора.

205. **Учитывая, как давно было сделано предложение, мы рекомендовали, чтобы Руководство либо рассмотрело вопрос об изменении формулировки Организационного продукта, либо предприняло более агрессивную компанию по поиску партнеров среди доноров для финансирования проекта, который, как представляется, должен внести значительный вклад в реализацию ОП.**

206. Руководство проинформировало, что данный ОП не включен в ПРБ на 2012-2013 годы.

Мониторинг и вспомогательные меры по проектам – уровень ШК

207. За рассматриваемый двухгодичный период в системе ФПИМС зарегистрировано 213 завершенных осуществлением проектов по ликвидации чрезвычайных ситуаций и организации восстановительных работ (OSRO), по которым та или иная часть остается незакрытой ввиду наличия определенных признанных препятствий.

208. Обсуждение с Руководством, обзор соответствующих руководств и руководящих указаний и анализ проектной документации позволили глубже понять основные препятствия для деятельности по осуществлению и закрытию проектов. Это: а) неполное исполнение обязательств; б) неудовлетворенные претензии; и с) долгая и требующая много времени обработка форм передачи собственности (ФПС).

209. **Для решения вопросов, связанных с выявленными препятствиями, и преодоления глубинных причин ситуации с закрытием проектов мы рекомендовали Руководству внести дополнения политического характера в Руководство по программе деятельности на местах, определив сроки окончательного исполнения взятых обязательств, удовлетворения претензий и обработки ФПС. Мы также рекомендовали Руководству включать в проектные соглашения положения в отношении вывода оборудования либо его использования после наступления срока НПП.**

10. Управление людскими ресурсами

210. Мы провели обзор и оценку ряда функциональных областей, находящихся в ведении CSH. Обзор был сосредоточен на следующих аспектах: а) гендерное и географическое распределение; б) ПМС; в) система, обеспечивающая более широкую публикацию информации о вакансиях; д) меры по сокращению продолжительности процесса найма; е) система *iRecruitment*; и ф) схема ротации персонала.

211. Мы отметили прогресс, достигнутый Организацией по следующим направлениям:

а) более широкая публикация информации о вакансиях Организации с более быстрым распространением объявлений о вакансиях с применением широкой базы данных, включающей адреса правительственных и неправительственных организаций, университетов, исследовательских центров и женских ассоциаций;

б) сокращение продолжительности процесса найма с закрытием объявления о вакансии (от 378 до 502 дней) и совершенствование процесса найма за счет реализации ряда инициатив в сфере людских ресурсов;

в) обеспечение сбалансированного представительства еще 21 страны, причем 11 из них попали в этот список впервые, что обеспечено путем отбора внешних кандидатов из непредставленных и недопредставленных стран; а также

д) достижение цели в отношении 50-процентного участия кандидатов-женщин в первой группе когорт по ПМС.

212. Тем не менее, наш обзор выявил ряд областей, требующих совершенствования.

Объявление о вакансиях

213. Мы отметили, что в течение текущего двухгодичного периода задержки с наймом сотрудников по ряду объявлений о вакансиях были вызваны системными недостатками, вытекающими из проблем, существующих на уровнях политики, технических аспектов и ресурсов. Проблемы эти связаны с пробелами в функционале модуля *iRecruitment*, который не в полной мере отражает политику Организации в отношении людских ресурсов и найма сотрудников.

214. Кроме того, мы отметили отсутствие какой-либо политики, устанавливающей сроки хранения сгенерированных модулем *iRecruitment* отчетов, в том числе загруженных заявлений кандидатов на работу в Организации, списка кандидатов и отчета об отборе кандидатов. Были также отмечены пробелы в нумерации, поскольку нескольким объявлениям о вакансии в базе данных не были присвоены номера.

215. Мы рекомендовали, чтобы подразделения, отвечающие за наем сотрудников, и CSH:

- а) осуществляли тесный мониторинг вакансий, по которым имеют место задержки с обработкой заявлений, и чтобы были предприняты усилия по содействию своевременному завершению их рассмотрения;
- б) определили политику, устанавливающую максимально допустимое время отсутствия изменений в аккаунтах модуля *iRecruitment*, после чего аккаунты будут удаляться из системы, и желаемые сроки хранения отчетов; и
- в) пересмотрели схему и порядок нумерации вакансий в модуле *iRecruitment*, с тем чтобы: *i*) предусмотреть в системе базовые возможности контроля наличия данных о проведенных проверках, подтверждающих полноту, своевременность и точность обработки данных; и *ii*) обеспечить отсутствие пробелов и дублирования в нумерации.

Продолжительность процесса найма

216. Мы признаем, что Руководство привержено идее сокращения продолжительности процесса найма, в частности, за счет подготовки подразделениями, отвечающими за наем сотрудников, соответствующих рекомендаций для КОПС в течение четырех месяцев после закрытия объявления о вакансии (ОВ).

217. Мы отметили достойное внимания сокращения сроков представления рекомендаций для КОПС: в первом полугодии 2010 года этот срок составлял от 478 до 635 дней, а в тот же период 2011 года – от 178 до 228 дней. Тем не менее, относительно контрольного показателя (120 дней, т.е. четыре месяца) задержка все еще велика.

218. Недостижение подразделениями, отвечающими за наем сотрудников, целевого срока представления рекомендаций было обусловлено: а) сроком обработки документов, составившим в среднем 250 дней после закрытия объявления о вакансии; б) задержками в реализации большинства мер, предложенных с целью сократить продолжительность процесса найма; и в) тем, что период размещения отдельных объявлений о вакансиях в модуле *iRecruitment* превысил установленный предел в один месяц.

219. Мы рекомендовали, чтобы Руководство постоянно прилагало усилия, направленные на сокращение времени обработки документов с момента закрытия объявления о вакансии до представления рекомендаций КОПС за счет сокращения времени, затрачиваемого подразделениями, ответственными за наем сотрудников, на предварительный отбор кандидатов, составление шорт-листов, проведение интервью и сам отбор.

220. CSH принял рекомендации к сведению и обязался выполнить их, поскольку в отделе ожидают, что в отдельных случаях выполнению рекомендаций будет способствовать внедрение Оракл R12.

Гендерный паритет и сбалансированное географическое представительство

221. Стремясь достичь гендерного паритета, Организация ставит перед собой цель обеспечить, чтобы 50 процентов внешних кандидатов по категориям специалистов (С и Д) составляли женщины. В первую очередь это относится к кандидатам на должности в подразделениях, где на сегодняшний день женщины составляют менее 33 процентов сотрудников. Таким же образом, стремясь обеспечить географическое представительство согласно положениям ССП, Организация ставит перед собой следующие цели: а) 40 процентов вакансий, где предполагается наем внешних кандидатов, должны заполняться гражданами непредставленных и недопредставленных стран; и б) если более 40 процентов сотрудников подразделения составляют граждане перепредставленных стран, целевой уровень в области географического представительства поднимается до 50 процентов.

222. Мы отметили, что если в части географического представительства в период с 01 января 2010 года по сентябрь 2011 года целевые показатели были, в основном, достигнуты, то в части гендерного паритета достигнутый уровень оказался ниже целевого. Из 133 отобранных кандидатов женщин было всего 57 (42,86 процента).

223. Кроме того, мы отметили, что ежемесячные доклады по вопросам географического представительства не раскрывали причин изменения представленности стран-членов.

224. Для достижения целей Организации в части гендерного паритета и географического представительства мы рекомендовали, чтобы Руководство осуществляло тесную координацию с Отделом управления людскими ресурсами и Секретариатом КОПС с целью обеспечить, чтобы кандидатуры для возможного назначения не создавали для представляемой ими страны ситуации, в которой будет достигнут верхний предел представленности.

225. Мы также рекомендовали Руководству: а) обеспечить своевременную регистрацию изменений в части географического представительства, причиной которых могут стать смена гражданства, наем сотрудников, обязательный выход на пенсию, отставка и прекращение службы по иным обстоятельствам; и б) отражать в Докладе о географическом представительстве причины изменения представленности стран-членов, что позволит своевременно получать точную картину географического представительства.

226. Руководство подтвердило и приняло к сведению необходимость предоставления большего объема информации о причинах изменений

географической представленности стран-членов Организации и необходимость анализа этих причин.

Процесс отбора участников ПМС

227. ПМС была разработана и осуществлена с целью привлечения молодых специалистов. Задача пилотного этапа осуществления ПМС состояла в том, чтобы дать Организации возможность: а) опробовать и, при необходимости, пересмотреть такие элементы предлагаемой программы, как процедуры набора, назначения на должность, обучения и повышения квалификации; и б) прежде чем расширять масштабы программы в последующие двухгодичные периоды, проанализировать, насколько она достигла своих целей.

228. Мы отметили, что если изначально весь процесс отбора от разработки материалов до начала осуществления пилотной программы должен был занять четыре месяца, то в действительности на это потребовалось 10 месяцев. В качестве причин задержки CSH назвал: а) сложный процесс "ручного" отбора заявлений и выявления соответствия кандидатов условиям программы, а также определения статуса представляемых ими стран в части гендерного и географического представительства; и б) отсутствие четкого плана действий с указанием мероприятий и соответствующих сроков.

229. **Мы рекомендовали, чтобы CSH разработал меры, направленные на: а) оптимизацию процесса найма младших сотрудников категории специалистов; б) использование системы iRecruitment при обработке заявлений в рамках ПМС; и с) обеспечение соответствия требованиям в части подготовки ДРП, что должно позволить более четко определить проект, указать более реалистичные цели и сроки.**

230. CSH сообщил, что соответствующие мероприятия были реализованы, и наем следующей группы молодых сотрудников категории специалистов будет организован с применением системы iRecruitment.

231. Мы также отметили, что до окончательного срока подачи заявлений (31 августа 2010 года) Организацией было принято 149 заявлений. При этом, однако, CSH отметил, что по результатам консультаций с подразделениями, ответственными за наем сотрудников, Директор CSH может делать исключения.

232. **Мы рекомендовали, и Отдел управления людскими ресурсами согласился с этой рекомендацией, разработать четкую процедуру приема и обработки заявлений перспективных кандидатов по Программе младших сотрудников категории специалистов, полученных по истечении установленного срока, с тем чтобы обеспечить справедливость по отношению к кандидатам.**

Отбор заявлений по ПМС

233. Программа младших сотрудников категории специалистов направлена на поддержку целей Организации в части достижения гендерного паритета среди сотрудников категории специалистов и сбалансированного географического представительства за счет найма младших сотрудников категории специалистов из непредставленных и недопредставленных развивающихся стран. Исходя из этого, была поставлена задача, чтобы как минимум 60 процентов участников пилотной программы представляли непредставленные и недопредставленные развивающиеся страны.

234. Мы отметили, что Представителям ФАО, в первую очередь в непредставленных и недопредставленных странах, было поручено самым широким образом опубликовать предложение, чтобы оно дошло до всех, кто мог бы выразить заинтересованность в участии в ПМС, и все же эти страны представляет лишь незначительная часть кандидатов, подавших заявления. CSH не удалось установить связь с учреждениями высшего и среднего специального образования, что позволило бы увеличить количество кандидатов из непредставленных и недопредставленных развивающихся стран.

235. Таким образом, мы отметили, что цель, предполагающая 60-процентное участие кандидатов из непредставленных и недопредставленных стран, достигнута не была, поскольку развивающиеся страны представляют лишь семь нанятых младших сотрудников категории специалистов (39 процентов).

236. Мы рекомендовали, чтобы CSH предпринял активные меры по расширению рыночной базы ПМС. В этом плане, для привлечения участников из целевых стран установить связи с учреждениями высшего и среднего специального образования и с профессиональными ассоциациями.

237. CSH отметил, что доступная с октября 2010 года база данных организаций позволит осуществить более широкое оповещение о вакансиях, что, как ожидается, должно содействовать росту числа заявлений из непредставленных и недопредставленных развивающихся стран.

Общеорганизационная политика мобильности

238. Несмотря на отсутствие официальных руководящих указаний по вопросам мобильности, на 30 сентября 2011 года процедуру ротации прошли 79 сотрудников. При этом, однако, цель ФАО, исходя из Плана неотложных действий, состояла в том, чтобы в период 2010-2011 годов на основании временных руководящих указаний осуществить географическую передислокацию 100 сотрудников.

239. Принятие и осуществление решения о ротации и передислокации персонала в отсутствие должным образом утвержденной общеорганизационной политики мобильности может привести к субъективному и неодинаковому применению процессов, систем поддержки, критериев соответствия требованиям и льгот.

240. Мы рекомендовали, чтобы CSH продолжал работу, направленную на выпуск **Общеорганизационной политики мобильности**, которая должна обеспечить: а) общее понимание целей, преимуществ и специфических ожиданий Организации в плане эффективности работы и поведения сотрудников; а также б) должна определить руководящие указания в части ротации персонала и повторных назначений.

241. CSH заметил, что проект политики мобильности был рассмотрен, и ожидается, что политика будет выпущена к концу сентября 2012 года. Совместно с политикой будут опубликованы руководящие указания по процедурам, которые определяют процессы и механизмы схемы мобильности. Кроме того, готовятся руководящие указания в отношении постов, не рассматриваемых как подлежащие включению в схему мобильности.

11. Оценка проектов

242. Мы провели обзор работы OED и по его итогам сделали ряд замечаний и рекомендаций, которые должны послужить дальнейшему повышению эффективности оценки проектов в отдельных областях и обеспечить должное качество процессов и продуктов оценки. Указанные замечания и рекомендации приводятся ниже.

Политика и руководящие указания в отношении оценки

243. Устав Управления по оценке определяет роли и сферы ответственности руководящих органов, Генерального директора, Комитета по внутренней оценке и Управления по оценке. Мы отметили, что Устав не охватывает ряд областей:

- a. четкое определение требований в отношении компетентности и ответственности лиц, которым поручается проведение оценки;
- b. ожидания старшего руководства и руководителей программ, продукты которых подвергаются оценке;
- c. критерии отбора и приоритизации отдельных программ и проектов в целях проведения оценки и специальные критерии определения сроков оценки проектов – среднесрочной, по окончании или завершении, либо последующей;
- d. развернутая политика в отношении мониторинга результатов оценки и его интеграции в общеорганизационную систему управления обучением и знаниями; а также
- e. ведение актуальной базы данных результатов проведенных оценок, рекомендаций и извлеченных уроков, которая может использоваться при принятии решений.

244. Руководство же, со своей стороны, считает, что упомянутые проблемы не столь значительны, чтобы пересматривать Устав. Руководство отметило, что

большинство из указанных проблем по своему характеру подлежат корректировке и изменениям. Руководство подтвердило, что данные рекомендации будут должным образом отражены в руководящих указаниях и инструментах Управления по оценке.

245. Назначение руководящих указаний состоит в определении деталей политики, из чего следует, что сначала должна быть разработана политика. Кроме того, разработка руководящих указаний еще не завершена.

246. Мы рекомендовали, чтобы Руководство совершенствовало политику оценки, с тем чтобы обеспечить соответствие стандартам ГОООН, для чего следует отразить в Уставе Управления по оценке следующие вопросы: а) ответственность лиц, осуществляющих оценку, и требования к их компетентности; б) ожидания старшего руководства и руководителей программ; в) критерии отбора проектов, подлежащих оценке; г) сроки проведения оценки; д) вопрос об институционализации мониторинга результатов оценки; и е) вопрос о ведении актуальной базы данных результатов проведенных оценок, рекомендаций и извлеченных уроков, которая может в электронной форме использоваться Организацией и ее заинтересованными сторонами в целях информированного принятия решений.

247. Кроме того, мы рекомендовали, чтобы Руководство разработало руководящие указания по осуществлению рекомендованных дополнительных политических мер в сфере оценки и обеспечило их выполнение.

Подробная программа работы по оценке проектов

248. Процесс оценки проектов разбит на ряд этапов, по которым к определенным срокам должны представляться различные продукты. Мы отметили отсутствие официального плана, которым определялись бы детали оценки проектов, предусмотренные мероприятия и сроки для каждого этапа процессов оценки, ответственные должностные лица, а также прочие данные и информация, необходимые для осуществления мониторинга оценки.

249. Мы отметили отсутствие плана работы в области оценки. Как в 2008-2009 годах, так и в отчетном двухгодичном периоде по ряду оценок проектов не было поставлено каких-либо целей. Однако измерить уровень эффективности работы Управления по оценке без того, чтобы определить, достигнуты цели или нет, вряд ли возможно.

250. Мы рекомендовали, чтобы Руководство пересмотрело существующую систему планирования и в сотрудничестве с персоналом Управления по оценке разработало план работы в сфере оценки, направленный на обеспечение прозрачности в вопросах планирования, мониторинга и отчетности о ходе и результатах оценки по каждому проекту.

251. Руководство отметило, что оно постоянно изыскивает пути совершенствования собственной работы, и в этом плане опыт деятельности Управления по оценке в рамках существующих процессов планирования и мониторинга оценки проектов доказал свою экономическую целесообразность: он гарантирует отбор проектов для оценки и назначение сотрудников для ее проведения, позволяет контролировать процессы и своевременно осуществлять требуемые корректировки. Более того, Руководство заявило, что их цель "носит переходящий характер", поскольку количество проектов, по которым проводится оценка, определяется уровнем ресурсов, выделяемых для ее проведения.

252. Несмотря на приведенные выше объяснения, мы настоятельно призываем Руководство разработать официальный план работы с указанием целевого количества оценок, которые должны быть проведены в течение двухгодичного периода, и критериев приоритизации с учетом наличия ресурсов для проведения оценок. Наличие плана работы упростит определение уровня эффективности работы OED по итогам каждого двухгодичного периода.

Последующая оценка проектов

253. Мы обратили внимание OED, что в течение первого года текущего двухгодичного периода не было проведено ни одной последующей оценки результативности и устойчивости проектов, осуществленных в 2008-2009 годах. Согласно требованиям принятых Организацией положений, все проекты и мероприятия подлежат оценке с целью подтверждения, что их цели достигнуты, и определения результативности проектов в отношении целевых бенефициаров.

254. OED пояснило, что последующая оценка по отдельным проектам не проводилась, поскольку как оперативная, так и финансовая часть проектов закрыта и, следовательно, бюджета для проведения таких оценок нет. При этом, однако, Управление по оценке проинформировало нас, что оно проводило оценки результативности, в рамках которых оценивались уже закрытые проекты, что и является основным элементом последующей оценки в рамках страновой оценки.

255. Аудиторская проверка Представительства в Мьянме выявила, что по трем проектам с периодом осуществления до одного года, осуществленным под руководством ERCU, оценка также не проводилась.

256. Представительство в Мьянме пояснило, что эти проекты финансировались из средств Центрального фонда для деятельности в чрезвычайных ситуациях (CERF) УКГВ, имели период осуществления три месяца, носили чрезвычайный характер и заключались в предоставлении производственных ресурсов пострадавшим от стихийных бедствий фермерам. Таким образом, ввиду краткости периода осуществления и небольших бюджетов таких проектов проведение оценки их результативности невозможно.

257. Хотя документы по этим проектам, осуществленным в режиме быстрого реагирования, категорически указывают на достижение ожидаемых результатов предпринятых действий, и особенно в части устойчивости, проконтролировать

полученные результаты без проведения оценки не представляется возможным. В подобных случаях Организация может лишаться возможности оценить и задокументировать эффективность собственных действий, накопленный опыт, потенциал устойчивости, продукты и результаты, которые могут использоваться в качестве отправной точки для разработки следующих проектов и управления ими.

258. Мы рекомендовали, чтобы Руководство проводило последующую оценку по проектам, что позволит в полной мере оценить результативность и устойчивость завершенных проектов. Мы также рекомендовали Руководству выделять бюджет на проведение последующей оценки.

Процесс обеспечения качества оценки по проектам

259. Мы рассмотрели анкету по вопросам обеспечения качества, подготовленную для членов группы по оценке. Анкета задумана как инструмент обратной связи по процессу оценки, позволяющий оценить мнения членов группы по оценке в отношении всех сторон процесса оценки – от подготовки до завершения процесса. Мы отметили, что для обеспечения соответствия анкеты поставленным задачам она нуждается в серьезной доработке.

260. Мы рекомендовали, и Руководство согласилось с этой рекомендацией, усовершенствовать средства КК за счет предоставления адекватных описаний/критериев или значений для вопросов/проблем и, в меру уместности и целесообразности, соответствующей шкалы оценки, что должно обеспечить высокое качество процесса оценки проектов и получаемых результатов. Использовать средства КК в рамках проведения не только последующих оценок, поскольку это позволит обеспечить более высокое качество процессов оценки и соответствующих докладов.

Ответ руководства и доклады о последующей деятельности

261. Мы отметили задержку при представлении ответов руководства и докладов о последующей деятельности. По 20 проектам, отобранным из общего числа в 41 проект, оценка которых, согласно отчетам, была завершена в течение двухгодичного периода 2008-2009 годов, девять ответов руководства (45 процентов) были получены с задержкой от одного до четырех месяцев относительно предусмотренного срока в один месяц.

262. Проведенный нами обзор 15 докладов о последующей деятельности, подлежащих представлению до ноября 2010 года, показал, что четыре доклада соответствующими должностными лицами до сих пор не представлены, а 11 докладов о последующей деятельности были представлены с задержкой от одного до четырех месяцев относительно установленного срока.

263. Дальнейшие проверки показали, что: а) отсутствовала документация по проверке, проведенной в отношении выполненных рекомендаций и распоряжений об их закрытии; и б) отсутствовала система мониторинга, которая позволяла бы своевременно выявлять выполненные и закрытые рекомендации,

рекомендации в процессе выполнения и те, по которым необходима последующая деятельность.

264. Отсутствие обратной связи по докладам об оценке может стать препятствием для ведения Управлением по оценке последующей деятельности. Кроме того, любая задержка в получении обратной связи может стать препятствием для своевременной и должной подготовки докладов о последующей деятельности, которые должны обеспечивать выполнение согласованных рекомендаций и, в случае необходимости, содержать пояснения в отношении любых расхождений между мерами, утвержденными в ответе руководства, и фактически осуществленными мерами. В отсутствие же инструмента мониторинга, дающего возможность отследить все рекомендации по результатам оценки и их статус на тот или иной момент времени, Управление по оценке может быть не в состоянии быстро оценить объем невыполненных рекомендаций. При этом частичный или полный неучет рекомендаций может привести к снижению эффективности оценки, ввиду чего этот вопрос требует решения.

265. Мы рекомендовали, и Руководство согласилось с этой рекомендацией, чтобы Управление по оценке: а) и в дальнейшем осуществляло пристальный мониторинг представления ответственными должностными лицами ответов на доклады по результатам оценки и докладов о последующей деятельности; б) обратило внимание соответствующих лиц на выявленные задержки или непредставление ответов руководства и докладов о последующей деятельности; и с) в целях организации мониторинга и контроля проставляло на докладах и записках дату их получения.

266. Кроме того, мы рекомендовали Руководству внедрить процедуру оценки и закрытия выполненных рекомендаций и систему мониторинга, позволяющую с полугодовой либо годовой периодичностью отслеживать статус выполнения рекомендаций вплоть до закрытия.

Аудит децентрализованных отделений

267. Мы посетили одиннадцать децентрализованных отделений: три региональных отделения (для Азии и Тихого Океана, для Африки, для Латинской Америки), два субрегиональных отделения (для Центральной и Восточной Европы, для Восточной Африки) и шесть страновых отделений (в Мьянме, Шри-Ланке, Сомали, Пакистане, Эфиопии и Судане). Мы провели обзор наиболее важных аспектов их деятельности, включая управление проектами, закупки, управление активами, привлечение консультантов, официальные поездки, управление финансами и денежными средствами. При этом мы также провели в децентрализованных отделениях обзор внедрения УОР. Вопросы, выявленные в рамках обзора УОР, рассматриваются в разделе доклада, посвященном УОР.

12. Управление проектами

Расходы по проектам

268. Мы отметили, что по четырем из 14 специальных проектов для Пакистана и по шести из 29 проектов по ликвидации чрезвычайных ситуаций и организации восстановительных работ, ставших объектом обзора, по состоянию на 20 ноября 2011 года сальдо денежных средств было отрицательным, причиной чего явился перерасход.

269. Руководство пояснило, что частично "излишние расходы" были покрыты за счет процентов, полученных на выделенные на проекты средства, поскольку такие проценты могли использоваться на покрытие дополнительных расходов. Кроме того, "излишние расходы" предусмотрены стандартными соглашениями с рядом доноров. На основании этих соглашений определенная доля от общей суммы средств по каждому конкретному проекту удерживается донором до составления окончательного отчета. Донор допускает использование для покрытия таких затрат неиспользованных остатков средств по другим проектам вплоть до полного использования удержанных остатков.

270. Несмотря на пояснения Руководства, мы настоятельно обращаем внимание на то, что РБ должны обеспечивать соответствие положениям политики по борьбе с перерасходом средств. Перерасход средств по проектам, финансируемым из целевых фондов, окажет негативное влияние на сами фонды и на осуществление других проектов. Кроме того, такой подход не соответствует требованию в отношении действенного и эффективного управления бюджетом проекта.

271. По результатам обзора 12 из 17 проектов по ликвидации чрезвычайных ситуаций в Сомали с наступившим сроком НПП мы установили перерасход средств на общую сумму 2 393 351 долл. США. По состоянию на 30 ноября 2011 года с момента наступления срока НПП по этим проектам прошло от 4 до 22 месяцев, а сумма удержанных бюджетных средств составила 1 377 313 долл. США. Руководство заметило, что ряд доноров намеренно принял соответствующие меры на случай такого перерасхода до составления окончательного отчета.

272. Практика, когда берутся обязательства и выделяются средства, превышающие размер доступных средств, и значительная сумма удержанных бюджетных средств по проектам с наступившим сроком НПП противоречат требованиям в отношении действенного и эффективного управления бюджетом проекта.

273. Мы рекомендовали, и Руководство согласилось с этой рекомендацией, чтобы распорядители бюджетов: а) не выходили за пределы утвержденного бюджета проекта, а по проектам ЦФ – за пределы денежных сумм, полученных от доноров; б) обеспечивали, чтобы средства для реализации проекта были доступны прежде, чем будут взяты какие-либо обязательства и сделаны какие-либо расходы; с) должным образом отслеживали и

проверяли остатки денежных средств через систему ФПИМС, хранилище данных Оракл и систему ФАС; и d) предупреждали CSF о любой потенциальной необходимости получения от донора дополнительных средств.

274. Кроме того, мы рекомендовали Руководству провести обзор и осуществлять мониторинг статуса проектов с наступившим сроком НПП, выявлять таким путем любые недостатки в плане отчетности и требовать незамедлительного обеспечения соответствия другим требованиям доноров, а также требовать обеспечения доступности всех остатков средств по указанным проектам.

Оценка осуществления проектов децентрализованными отделениями

275. Ответственный за разработку проекта обязан предусмотреть в бюджете средства в согласованном размере на проведение оценки. С другой стороны, распорядитель бюджета несет ответственность за подтверждение наличия средств, в том числе в части бюджета оценки. Кроме того, согласно правилам и положениям Организации, одна из задач РБ состоит в утверждении принятия обязательств и совершения расходов в поддержку плана работ по проекту. Тем не менее, в ряде децентрализованных отделений, которые мы посетили (представительства ФАО в Пакистане, Сомали, Эфиопии и Сомали, Региональное отделение для Африки), была отмечена непоследовательность в выполнении требования о включении в бюджеты проектов средств на проведение оценки.

276. Отсутствие в бюджете средств на проведение оценки, как и неадекватность размера предусмотренных средств, не позволят Организации выполнить требуемую оценку действенности, эффективности, результативности и устойчивости соответствующих проектов и лишит Руководство поддержки при принятии решений.

277. Мы рекомендовали, чтобы Руководство обеспечивало по каждому проекту выделение бюджета для проведения оценки, что сделает возможным проведение оценки при завершении проекта либо его последующей оценки.

Мониторинг хода осуществления проектов и соответствующая отчетность

278. Мы отметили, что отчеты, в том числе КОП и/или доклады о завершении проекта загружаются в систему ФПИМС с задержкой. КОП представляет собой средство мониторинга, обеспечивающее возможность оценивать в заранее установленные моменты логику мероприятий по проекту и их осуществление и, при необходимости, проводить соответствующие корректировки.

279. Мы рекомендовали, чтобы доступ к КОП своевременно обеспечивался для всех заинтересованных сторон, поскольку это

тем чтобы в децентрализованных отделениях закупки осуществлялись правильно и с обеспечением защиты интересов Организации.

ПС с партнерами по осуществлению

284. По пяти проектам в Пакистане мы отметили переплату партнерам по осуществлению на сумму 23 434 606 пакистанских рупий, что составляет 247 122 долларов США (USD 1=PKR 94,83).

285. Переплаты свидетельствуют о наличии пробелов в системе мониторинга и отчетности по осуществлению указанных в ПС мероприятий, то есть являются доказательством недостаточной точности планирования и бюджетирования. Мы отметили, что ряд мероприятий, указанных в заказе на поставку, осуществлен не был, но, тем не менее, им был присвоен статус полностью завершенных. Кроме того, имели место неточности в сметах, поскольку на полное осуществление всех мероприятий по заказу на поставку была израсходована лишь часть бюджета.

286. Более того, согласно положениям РР 507, уполномоченное должностное лицо имеет право подписывать ПС только после того, как убедится, кроме прочего, в том, что график платежей обеспечивает защиту интересов Организации, в частности, гарантирует своевременную поставку услуг и товаров. За исключением случаев, когда для того существует должное обоснование, размер первого платежа, как правило, не должен превышать 30 процентов от общей суммы ПС.

287. По одному из ПС, заключенных ПрФАО в Пакистане, мы отметили первоначальный платеж в размере 50 процентов от суммы ПС. В качестве причины превышения лимита в 30 процентов было указано, что ПО не располагал достаточными собственными ресурсами, чтобы начать проект.

288. Авансовая выплата в сумме, превышающей 30 процентов суммы контракта, оказала негативное влияние на фонды по проекту, что связано с преждевременным расходованием значительных денежных средств. Кроме того, схема с авансовым платежом создает для Организации риск, связанный с возможным неисполнением ПО принятых обязательств по осуществлению мероприятий либо с несоответствием результатов таких мероприятий ожиданиям Организации.

289. Мы рекомендовали, и Руководство согласилось с этой рекомендацией, чтобы ПрФАО в Пакистане, и в первую очередь должностные лица, отвечающие за мониторинг, осуществляли мониторинг хода завершенных мероприятий в сопоставлении с затратами, понесенными ПО, с тем чтобы не допускалось перерасхода средств.

290. Мы рекомендовали также, чтобы ПрФАО в Пакистане обеспечивало, чтобы устанавливаемые ПС графики платежей: а) гарантировали должную защиту интересов Организации; и б) способствовали своевременной поставке товаров и услуг.

291. Кроме того, мы рекомендовали, чтобы ПрФАО в Пакистане обеспечивало, чтобы отобранные ПО обладали хорошим "послужным списком" и достаточными финансовыми возможностями и могли действовать, не запрашивая начального платежа, превышающего установленный РР 507 30-процентный лимит.

14. Управление активами

Отчеты об инвентаризации имущества

292. В трех региональных и пяти страновых отделениях ФАО мы отметили следующие факты несоответствия положениям руководств и правил в части управления активами:

- a. результаты инвентаризации на местах не регистрируются либо не обновляются;
- b. ГОА не представляются;
- c. отчет о результатах инвентаризации на месте не сверяется с документами штаб-квартиры;
- d. имеют место несвоевременное представление, неполнота, неточность либо непредставление отчетов о закупках нерасходуемого имущества, включая привлекательное имущество; и
- e. имеют место ошибки, неверная классификация или несообщение о новом приобретении, передаче стране-бенефициару или списании для утилизации непригодного для использования имущества.

293. Указанные выше недостатки отрицательно сказались на точности и полноте ГОА, равно как на описании активов в примечаниях к финансовым отчетам.

294. Мы рекомендовали, чтобы Руководство совершенствовало управление активами, для чего следует: а) обеспечивать строгое соответствие требованиям Руководства, правил и положений Организации путем регулярного представления годового отчета по активам (ГОА) и его сверки с данными штаб-квартиры; б) регулярно осуществлять мониторинг закупок нерасходуемого имущества; и с) своевременно представлять отчеты о закупках по форме ADM 41 и отчеты об утрате, дефектах и невозможности использования по форме ADM 83.

Отчетность по нерасходуемому имуществу

295. В двух региональных отделениях (RAP и RLC) и в двух страновых отделениях (Сомали и Судан) передача сотрудникам инвентарного имущества не

оформлялось с использованием *документа об ответственном хранении*. Использование указанной формы предписано разделом 503.2.12 Административного руководства. Форма предполагает указание конечного пользователя, физического владельца имущества, а также устанавливает ответственность за хранение как средство контроля за движением имущества и ответственности за его утрату или повреждение. В одном из регионов сложилась практика ведения перечня расходуемого и нерасходуемого имущества с указанием по каждой позиции лишь *описания, количества и даты закупки*, но без указания соответствующих цен. В другом регионе материальный учет ведется только по ИТ-оборудованию, для чего используется инструмент, привязывающий каждый компьютер и прочие позиции ИТ-оборудования к конкретным сотрудникам и отделениям, где они проходят службу.

296. Финансовая ответственность за утрату или порчу имущества может не относиться на того или иного сотрудника, поскольку владение тем или иным имуществом и связанная с этим ответственность не зафиксированы документально. Кроме того, нераскрытие основной информации по каждой позиции, в том числе *номера позиции, серийного номера и стоимости в долларах США*, в перечне одного из регионов значительно усложняет сверку перечня имущества с данными, приводимыми в ГОА.

297. Мы рекомендовали, чтобы в отношении каждого сотрудника и ответственного работника Руководство оформляло передачу расходуемого и нерасходуемого имущества и возложение соответствующей ответственности с использованием документа об ответственном хранении.

15. Консультанты

298. В ходе предпринятых в рамках аудиторской проверки посещений децентрализованных отделений мы отметили ряд слабых мест в ведении договоров на предоставление услуг консультантов, а именно:

- a. отсутствие продуктов деятельности консультантов и форм оценки качества;
- b. отсутствие в договорах о предоставлении услуг консультантов показателей результатов деятельности;
- c. неприменение процесса конкурсного отбора при привлечении консультантов;
- d. невыполнение руководящих указаний по найму консультантов по специальным вопросам;
- e. оформление ваучеров на оплату без приложения договоров или документов о назначении, при этом такие договоры и документы не были обнаружены и в соответствующих записях и архиве;

- f. оформление договоров без приложения круга ведения, отсутствие документов, определяющих КВ, в архиве;
- g. отсутствие документов о выполнении порученных обязанностей в записях и в архиве;
- h. отсутствие отчетов об оценке выполнения поручений; и
- i. отсутствие записей по форме ADM 104.

299. Указанные слабые места в ведении договоров на предоставление услуг консультантов были отмечены и в ходе предыдущих аудиторских проверок. Причина кроется в неадекватности соответствующих действий по мониторингу на общеорганизационном уровне, что вытекает из децентрализованного характера структуры Организации. Наличие подобных слабых мест может привести к тому, что отдельные подразделения перестанут практиковать конкурсный и сравнительный отбор, позволяющий привлекать наиболее квалифицированных кандидатов.

300. Мы рекомендовали, чтобы при найме консультантов Руководство опиралось на положения предписанных процедур контроля и на соответствующие руководящие указания и правила.

Наем консультантов в децентрализованных отделениях

301. Мы провели оценку процесса отбора, применяемого ПрФАО в Эфиопии, для чего рассмотрели 17 договоров, заключенных в течение двухгодичного периода 2010-2011 годов. Мы отметили, что по 12 договорам нанятый консультант был единственным кандидатом, проходившим отбор. Ни по одному из 12 проверенных нами договоров не представлено ни обоснования такого отбора с участием единственного кандидата, ни ссылок на Реестр. Подобная практика идет вразрез с положениями раздела 319.6.1 Руководства, согласно которому "ождается, что нанимающее подразделение рассмотрит несколько кандидатур и учтет желательность привлечения опыта представителей нескольких государств-членов, и только после этого отберет кандидата, обладающего наиболее высокой квалификацией с точки зрения выполнения задачи, поставленной в индивидуальном договоре об оказании услуг".

302. Мы также отметили, что в течение двухгодичного периода одни и те же консультанты привлекались неоднократно, причем иногда по разным проектам. Из изученных документов следует, что только в 2011 году с 23 физическими лицами были заключены 127 договоров. Повторное привлечение одних и тех же лиц в течение года указывает на то, что в процессе заключения договоров с консультантами не реализованы конкурсный подход и обращение к широкой базе кандидатов. В таких условиях Организация может лишиться возможности привлекать лучших консультантов на наиболее выгодных условиях. Кроме того, может сложиться впечатление, что Организация нанимает консультантов на постоянной или полупостоянной основе. Отбор с участием единственного

кандидата, повторное привлечение одних и тех же консультантов ограничивают конкуренцию и сводят к минимуму возможности обращения к более широкому кругу кандидатов, обладающих требуемым уровнем компетенции и опыта.

303. Мы рекомендовали, и Руководство согласилось с этой рекомендацией, обеспечивать применение положений РР 319, особенно в части конкурсного отбора консультантов, с тем чтобы ПрФАО в Эфиопии смогло с наименьшими затратами воспользоваться консультациями лучших экспертов. Кроме того, Руководство согласилось с рекомендацией расширить базу данных по консультантам и в максимальной степени использовать Реестр, что должно позволить решить проблему ограниченного числа экспертов в процессе найма.

16. Управление финансами и денежными средствами

Соответствие требованиям финансовых правил, положений и политик

304. Мы отметили, что посещенные нами децентрализованные отделения не в полной мере обеспечивают соответствие требованиям финансовых правил, положений и политик. Такое несоответствие вылилось в ряд недостатков и слабых мест в части управления финансами и денежными средствами, что требует от соответствующих должностных лиц отделений решения возникших проблем. В числе недостатков и слабых мест следует указать на:

- a. неразделение несовместимых функций (ПрФАО в Пакистане, ПрФАО в Сомали, ПрФАО в Мьянме, ПрФАО в Шри-Ланке);
- b. несоответствие требованиям положений о счетах операционных средств (ПрФАО в Пакистане, ПрФАО в Сомали и ПрФАО в Мьянме);
- c. непроведение независимой ревизии денежных средств (ПрФАО в Пакистане, Субрегиональное отделение для Восточной Африки);
- d. наличие превышающих требования остатков на банковских счетах в национальной валюте (рупиях) (ПрФАО в Пакистане);
- e. неправомерное начисление выплат нанятым на местах поставщикам непрофессиональных услуг из ассигнований на оплату консультантов (ПрФАО в Сомали);
- f. несоответствие требованиям положений в отношении мелкой кассы (ПрФАО в Сомали, Субрегиональное отделение для Латинской Америки, Субрегиональное отделение для Восточной Африки);

- g. ошибочный учет закупок нерасходуемого имущества в системе ФАС (ПрФАО в Сомали);
- h. отрицательный остаток по главной книге (ГК) (Региональное отделение для Азии и Тихого океана);
- i. отрицательный остаток по кассовой книге (Субрегиональное отделение для Центральной и Восточной Европы);
- j. неточное составление заявок на пополнение кассы и выписка чеков при недостаточном остатке на банковском счете (ПрФАО в Шри-Ланке);
- k. неточный учет позиций для сверки (Региональное отделение для Латинской Америки и Карибского бассейна); и
- l. затянувшиеся расхождения по отдельным позициям при сверке отчетов (Региональное отделение для Латинской Америки и Карибского бассейна).

305. Наличие указанных выше недостатков может привести к повышенным рискам в части управления средствами. Кроме того, оно ясно указывает на необходимость укреплять контроль посредством мониторинга, осуществляемого в этих отделениях сотрудниками, отвечающими за вопросы управления финансами и денежными средствами. Руководителям соответствующих подразделений направлены письма руководства с указанием выявленных недостатков.

306. Мы рекомендовали, чтобы Руководство обеспечивало строгое соответствие положениям финансовых правил, положений и политик, что должно повысить эффективность управления финансами и денежными средствами в децентрализованных отделениях.

307. Мы также рекомендовали, чтобы CSF укрепил мониторинг и контроль децентрализованных отделений со стороны Организации за счет регулярных проверок обеспечения соответствия положениям финансовых правил и политик, с тем чтобы избежать риска нецелевого расходования средств. Кроме того, мы рекомендовали, чтобы CSF включил в собственный план действий пункт о повышении профессиональной компетентности сотрудников, исполняющих в децентрализованных отделениях финансовые функции.

С. Раскрытие информации Руководством

17. Списание убытков по денежным средствам, дебиторской задолженности и имущества

308. За двухгодичный период имели место два списания на общую сумму 9 802,50 долларов США. В эту сумму вошел аванс в размере 4 702,50 долларов США, выплаченный ПрФАО в Демократической Республике Конго национальному консультанту, который скончался, не отчитавшись по авансу. Сумма в размере 5 100 суданских фунтов (около 2 500 долларов США) отнесена на утрату денежных средств проектным отделением в Судане вследствие конфликта в Абьейе.

18. Добровольные выплаты

309. Руководство сообщило, что в течение двухгодичного периода 2010-2011 годов добровольных выплат Организацией не производилось.

19. Случаи мошенничества и предполагаемого мошенничества

310. Согласно положениям пункта 6 с) i) Дополнительного круга ведения, регулирующего внешнюю аудиторскую проверку (Приложение 1 к Финансовым правилам), Руководство сообщило о случаях мошенничества и предполагаемого мошенничества.

311. Всего на протяжении двухгодичного периода имело место 26 случаев мошенничества и предполагаемого мошенничества. Кроме того, семь случаев мошенничества не были завершены расследованием в предыдущем двухгодичном периоде и, следовательно, были перенесены на отчетный двухгодичный период.

Случаи мошенничества

312. На протяжении двухгодичного периода компания "Ванбрета", осуществляющая медицинское страхование, сообщила о 14 случаях мошенничества. Мошенничество было совершено лицами, ранее являвшимися штатными сотрудниками Организации, лицами, являющимися штатными сотрудниками, и одной вдовой бывшего сотрудника; все они включены в программу медицинского обслуживания сотрудников после окончания сроков службы. Мошенничество состояло в представлении подложных документов в обоснование требований на возмещение медицинских расходов, что должно было повлечь за собой получение финансовых выгод. Из указанных 14 случаев мошенничества по 13 случаям расследование завершено, по одному – продолжается.

Прочие случаи мошенничества и предполагаемого мошенничества

313. В течение двухгодичного периода 2010-2011 годов Канцелярия Генерального инспектора расследовала еще 12 случаев мошенничества и предполагаемого мошенничества. В первую очередь, эти расследования относились к фактам неправомерного или неудовлетворительного поведения сотрудников, национального персонала проектных структур и сотрудников, предоставленных правительствами. Случаи мошенничества и предполагаемого мошенничества выражались в следующих действиях: а) представление подложной информации в поддержку заявления о найме; (b) мошеннические действия в процессе закупок; с) конфликт интересов; d) ведение личного бизнеса с затратами времени, которые оплачивались Организацией; е) неправомерное получение суточных (DSA); f) кража средств Организации; g) обеспечение неправомерных преимуществ поставщику; h) неправомерное общение с поставщиком в процессе закупок; i) неправомерное использование служебного положения в целях оказания давления на поставщика и принуждения его к сообщению ложной информации о коллеге и сотруднике Организации взамен на предложение об оказании поставщику в будущем помощи в части закупок; j) неправомерный мониторинг и обнародование информации о носившем частный характер общении коллеги с третьими лицами; (k) представление сфальсифицированных документов об уплате налогов, разработка и руководство проектом мошеннического характера; и l) неправомерные механизмы найма и оплаты. Расследования по всем указанным случаям завершены.

314. Мы отметили, что в целях борьбы с мошенничеством Организация выпустила Административный циркуляр №2004/19, отражающий политику в области борьбы с мошенничеством и неправомерным использованием ресурсов Организации, и Административный циркуляр №2007/11, получивший название "Политика нетерпимости в отношении мошенничества и неправомерного использования ресурсов Организации". Последний должен напомнить всем сотрудникам и прочим работникам о содержании выпущенного в июне 2004 года Административного циркуляра № 2004/19. В документе подчеркивается позиция Организации, согласно которой ФАО будет проявлять нетерпимость в отношении мошеннических действий любого рода как на рабочем месте, так и в связи с любой работой, выполняемой от имени ФАО.

315. Мы также отметили принятие Организацией политики защиты осведомителей и учреждение Управления по вопросам этики.

316. Признавая, что разработаны необходимые политики и приняты должные меры для расследования указанных выше случаев, возвращения всех возможных сумм и применения соответствующих санкций, мы отметили увеличение количества случаев мошенничества и предполагаемого мошенничества, имевших место в течение двухгодичного периода. Такое негативное развитие событий требует от Руководства повышенного внимания и пристального анализа.

D. Выражение признательности

317. Внешний аудитор хотел бы выразить признательность Генеральному директору Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций и его сотрудникам за сотрудничество и оказанную нам помощь.

Ма. Гарсия М. Пулидо Тан
Председатель Комиссии по аудиту Республики Филиппины
Внешний аудитор

20 августа 2012 года

i. Список сокращений

ГД	Генеральный директор
ГК	Главная книга
ГОА	Годовой отчет по активам
ГОООН	Группа оценки Организации Объединенных Наций
ГСУР	Глобальная система управления ресурсами
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ДВП	Денежные взносы правительств
ДОП	Доклад об осуществлении программы
ДРП	Документ о ходе реализации проекта
ИСО	Международная организация по стандартизации.
КВ	Круг ведения
КК	Контроль качества
КОП	Квартальный отчет о ходе осуществления проекта
КОПС	Комитет по отбору персонала категории специалистов
МСУГС	Международные стандарты учета в государственном секторе
МФБ	Международная федерация бухгалтеров
НПП	Срок, не подлежащий превышению
ОВ	Объявление о вакансии
ОИБ	Регулярный отчет об исполнении бюджета
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ОП	Организационный продукт
ОР	Организационный результат
ПБ	Пересмотр бюджета
ПГО	Полугодовой обзор
ПИРЕС	Система поддержки планирования и оценки программ и представления докладов об их осуществлении
ПМС	Программа младших сотрудников категории специалистов
ПНД	План неотложных действий
ПО	Партнер по осуществлению
ПОР	Планирование общеорганизационных ресурсов
ПРБ	Программа работы и бюджет
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ПрФАО	Представительство ФАО
ПС	Письмо-соглашение
ПТС	Программа технического сотрудничества
РБ	Распорядитель бюджета
РП	Результат подразделения
РР	Раздел Руководства
СМСУГС	Совет по международным стандартам учета в государственном секторе
СППБ	Специальная программа в области продовольственной безопасности
ССО	Среднесрочный обзор
ССП	Среднесрочный план
СУСООН	Стандарты учета системы Организации Объединенных Наций
СФЕРА	Специальный фонд ликвидации чрезвычайных ситуаций и организации восстановительных работ
СЦ	Стратегическая цель
ТР	Технологический регламент
УОР	Управление общеорганизационными рисками
УОР	Управление на основе результатов

ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ФАС	Система учета на местах
ФПИМС	Информационная система управления Программой деятельности ФАО на местах
ФПС	Форма передачи собственности
ФПСН	Сеть поддержки программ на местах
ЦФ	Целевой фонд
ШК	Штаб-квартира ФАО
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
AGP	Отдел растениеводства и защиты растений
AUD	Внутренний аудит
CSAP	Служба закупок
CSDM	Медицинская служба
CSDU	Служба безопасности
CSF	Финансовый отдел
CSH	Отдел управления людскими ресурсами
DSA	Суточные в связи с поездкой
e-BMM	Электронный модуль управления бюджетом
ERCU	Группа по координации ликвидации чрезвычайных ситуаций и организации восстановительных работ
ESW	Отдел гендерной проблематики, вопросов равенства и занятости в сельских районах
FAORAP	Региональное отделение ФАО для Азии и Тихого океана
FAORLC	Региональное отделение для Латинской Америки и Карибского бассейна
FAOSEU	Субрегиональное отделение для Центральной и Восточной Европы
FAOSFE	Субрегиональное отделение для Восточной Африки
FO	Департамент лесного хозяйства
FOM	Отдел оценки, рационального использования и сохранения лесов
FRETH	Представительство ФАО в Эфиопии
NRL	Отдел земельных и водных ресурсов
OED	Управление по оценке
OIG	Канцелярия Генерального инспектора
OSP	Управление стратегии, планирования и управления ресурсами
SEU	Субрегиональное отделение для Центральной и Восточной Европы
TC	Департамент технического сотрудничества
TCE	Отдел по чрезвычайным операциям и восстановлению
TCS	Отдел поддержки разработки политики и программ
URAW	Таблицы анализа требований пользователя
URD	Документ с изложением требований пользователя