



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

КОНФЕРЕНЦИЯ

Сорок вторая сессия

Рим, 12–16 июля 2021 года

**Проверенные финансовые отчеты ФАО за 2019 год
Часть В – Заключение внешнего аудитора**

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ ВНЕШНЕГО АУДИТОРА ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ПРОВЕРКИ
ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ И
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ЗА
ФИНАНСОВЫЙ ГОД, ЗАКОНЧИВШИЙСЯ 31 ДЕКАБРЯ 2019 ГОДА**

Резюме	.....	1
Введение	.....	1
Общие результаты аудиторской проверки	.....	1
Ключевые выводы аудиторской проверки	.....	2
Резюме рекомендаций	.....	5
Статус выполнения рекомендаций по итогам проверок за предыдущие годы за предыдущие годы	.....	16
A. Мандат, охват и методика	.....	17
A.1 Мандат	.....	17
A.2 Охват и цели	.....	17
A.3 Методика и ответственность аудитора	.....	18
B. Результаты аудиторской проверки	.....	19
B.1 Финансовые вопросы	.....	19
B.1.1 Проверка финансовой отчетности	.....	19
B.1.1.1 Авансовые платежи и расходы	.....	20
B.1.1.2 Обязательства по предоставлению льгот работникам	.....	23
B.1.2 Механизм страновых программ	.....	26
B.1.3 Программа технического сотрудничества	.....	28
B.1.4 Центр совместных служб	.....	30
B.2 Вопросы руководства	.....	39
B.2.1 Проверка функции мобилизации ресурсов	.....	39
B.2.2 Проверка функции оценки	.....	57
B.2.3 Управление рисками мошенничества	.....	74
B.2.4 Внедрение системы управления общеорганизационными рисками	.....	87
B.2.5 Система контроля в децентрализованных представительствах	.....	89
B.2.5.1 Осуществление и мониторинг проектов	.....	90
B.2.5.2 Осуществление ПТС	.....	90
B.2.5.3 Отчетность перед донорами	.....	91
B.2.5.4 Закупки и письма-соглашения	.....	91
B.2.5.5 Управление финансами и денежными средствами	.....	92
B.2.5.6 Управление активами	.....	92
B.2.5.7 Управление людскими ресурсами	.....	93
B.2.5.8 Управление поездками	.....	93
C. Раскрытие информации руководством	.....	95
C.1 Списание денежных средств и дебиторской задолженности	.....	95
C.2 Добровольные выплаты	.....	95
C.3 Случаи мошенничества и предполагаемого мошенничества	.....	95
D. Выражение признательности	.....	99
Список сокращений	.....	100

РЕЗЮМЕ

Введение

1. Настоящее заключение внешнего аудитора по результатам проверки финансовой деятельности **Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО)** публикуется в соответствии с Правилom XII Финансовых положений ФАО и прилагаемым к ним Дополнительным кругом ведения. В нем отражены результаты аудиторской проверки финансовых отчетов за финансовый год, закончившийся 31 декабря 2019 года, и приводятся замечания в отношении администрирования и управления Организацией в соответствии с требованиями финансового Положения 12.4. Это наш последний доклад в качестве внешнего аудитора за период с 2008 по 2019 год.

2. Основная задача проверки состояла в том, чтобы представить государствам-членам независимое заключение о достоверности представления финансовой отчетности, помочь повысить уровень прозрачности и подотчетности в Организации, поддержать ее в решении поставленных задач в рамках процесса внешней аудиторской проверки. В заключении подробно рассматриваются вопросы финансовой деятельности и руководства, на которые, по мнению внешнего аудитора, следует обратить внимание руководящих органов ФАО.

Общие результаты аудиторской проверки

3. Как это определено мандатом внешнего аудитора, финансовые отчеты ФАО были проверены в соответствии с Финансовыми положениями и Международными стандартами аудита (МСА). По результатам проверки дано безоговорочно положительное аудиторское заключение¹ по финансовой отчетности Организации за период, закончившийся 31 декабря 2019 года. Внешний аудитор пришел к выводу, что финансовая отчетность во всех существенных аспектах достоверно отражает: а) финансовое положение ФАО за финансовый год, закончившийся 31 декабря 2019 года; б) результаты ее финансовой деятельности; с) изменения в чистых активах/капитале; d) движение денежных средств; и е) сопоставление бюджета и фактических сумм расходов за указанный год в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности общественного сектора (МСФО ОС).

4. Внешний аудитор также заключил, что политика бухгалтерского учета применялась на той же основе, что и в предыдущем году, и что транзакции ФАО, ставшие известными внешнему аудитору в ходе аудиторской проверки или проверенные в рамках ревизии финансовой отчетности, во всех существенных аспектах соответствовали Финансовым положениям ФАО и постановлениям законодательных органов.

5. В соответствии с Положением 12.4, помимо финансовой аудиторской проверки, был также проведен аудит эффективности. Объектом аудита эффективности стали: а) Центр совместных служб (ЦСС); б) общеорганизационная структура мобилизации

¹ Согласно стандарту МСА 700 безоговорочно положительное заключение представляется в том случае, если аудитор приходит к выводу о том, что представленная финансовая отчетность во всех существенных отношениях была подготовлена в соответствии с применимыми положениями о финансовой отчетности. Этот новый термин заменяет прежний термин "положительное или безусловно положительное заключение".

ресурсов; с) функция оценки; d) управление рисками мошенничества; и е) деятельность представительств. Руководству были представлены рекомендации, нацеленные на поддержку решения стоящих перед Организацией задач, повышение уровня подотчетности и прозрачности, совершенствование и повышение эффективности руководства и управления финансовой деятельностью ФАО.

Ключевые выводы аудиторской проверки

6. Наиболее важные наблюдения, сделанные в ходе работы внешнего аудитора, кратко изложены ниже:

Авансовые платежи и расходы

- a. Было установлено наличие обоснованных расходов за 2019 год, которые остались непогашенными авансами поставщикам за товары и услуги на общую сумму 3,707 млн долл. США. Это связано с ограничениями, обусловленными процессом выверки погашения авансов поставщикам из-за установленной процедуры погашения расходных обязательств в течение не более трех месяцев (правило 90 дней), что сказывается на возможностях ФАО в плане соблюдения метода начисления согласно МСФО ОС 1.

Обязательства по предоставлению льгот работникам

- b. Отсутствие регулярного финансирования на нужды медицинского страхования сотрудников после выхода в отставку (ПМСО) и Фонда выплат в связи с прекращением найма (ФПН), а также не достигающая базовых показателей годовая доходность долгосрочных инвестиций (ДИ) повышает риск в плане выплаты стабильных и соразмерных пособий участникам в будущем.

Программа технического сотрудничества (ПТС)

- c. В 22 странах отсутствовал Механизм страновых программ (МСП). Такие программы обязательны для всех стран, получающих помощь ФАО, вне зависимости от статуса представленности ФАО, поскольку они определяют приоритетную направленность технического сотрудничества между ФАО и странами-членами. Кроме того, наблюдались более продолжительные задержки в оформлении заявок и более низкие показатели реализации ПТС в рамках Программы работы и бюджета на (ПРБ) 2018–2019 годы.

Центр совместных служб

- d. Внешний аудитор выявил значительные возможности в плане снижения затрат и повышения эффективности политических мер и процессов ЦСС. В сфере людских ресурсов существует риск в плане удержания сотрудников – предположительно, из-за недостатков существующей структуры должностей в ЦСС по сравнению с другими учреждениями Организации Объединенных

Наций (ООН) в Будапеште, что со временем привело к довольно высокой текучести кадров. Еще не полностью внедрена рекомендованная централизация процесса выставления счетов. Кроме того, срочно необходимо обеспечить более эффективное управление качеством базы данных по поставщикам, а также внести ясность в отношении процедур и усовершенствовать процесс выплаты надбавок на иждивенцев, субсидий на образование и на аренду жилья.

Мобилизация ресурсов (МР)

- e. ФАО в большой степени полагается на добровольные взносы, которые в настоящее время составляют 65 процентов от общего бюджета. Поэтому Организации следует создать благоприятную среду для достижения целей в плане мобилизации ресурсов. Системе стратегии мобилизации ресурсов ФАО недостает согласованности с меняющимися потребностями Организации. Для ее осуществления необходимо руководствоваться правильной финансовой траекторией, внедрять надежные механизмы обеспечения результативности и контроля, форсировать инициативное взаимодействие с партнерами по предоставлению ресурсов на всех уровнях, а также уточнить функции и сферы ответственности, в том числе в отношении управления операционными рисками. Поэтому сейчас, когда перед ФАО стоит задача не только собрать достаточные средства, но и мобилизовать финансирование для достижения ее стратегических приоритетов, необходимо усилить общее руководство мобилизацией ресурсов в Организации.

Функция оценки

- f. Структура и потенциал существующей политики ФАО в области оценки или Устав Управления ФАО по оценке больше не соответствуют сложившемуся положению дел в Организации. В частности, это относится к выполнению рекомендаций Объединенной инспекционной группы (ОИГ) и Независимой оценки функции оценки ФАО (IEFEF), а также норм и стандартов Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки (ЮНЕГ). Этот пробел в подотчетности сказывается на управлении стратегиями и планами работы, контроле за результатами, структуре и функциональной эффективности организационной/структурной независимости, проведении оценки в децентрализованных представительствах и даже на управлении финансовыми и людскими ресурсами. Таким образом, существует острая необходимость укрепить функцию оценки за счет более комплексной политики, более четкой подотчетности и структуры, а также более эффективных процессов.

Управление рисками мошенничества

- g. Поскольку ФАО заявляет о своей приверженности нулевой терпимости к мошенничеству и коррупции, ей следует вернуться к рассмотрению вопросов

управления рисками мошенничества, улучшить оценку рисков и меры борьбы с мошенничеством, а также механизмы реагирования, включая расследования случаев мошенничества и общий мониторинг связанных с мошенничеством рисков. Принятие Стратегии и Плана действий ФАО по борьбе с мошенничеством для принятия мер в связи с растущим числом новых жалоб свидетельствует о серьезном намерении Организации претворить в жизнь ожидания относительно надежного управления факторами уязвимости к мошенничеству.

Управление общеорганизационными рисками (УОР)

- h. Принятие УОР в 2009 году было связано как с ожиданиями, так и с сомнениями в его предполагаемых достоинствах. Результаты серии обзоров УОР, которые были проведены внешним аудитором, показали, что внедрение данной системы было затруднено в результате ряда ограничений в плане кадрового потенциала и обеспечения общей эффективности принимаемых мер по управлению рисками. Осуществляемая в настоящее время инициатива ФАО, направленная на активизацию УОР, открыла возможности для того, чтобы, наконец, обеспечить эффективность данного подхода к вопросам управления на основе результатов самостоятельной оценки зрелости рисков.

Система контроля в региональных и страновых представительствах

- i. В региональных и страновых представительствах, в которых в 2019 году проводился аудит, были отмечены пробелы в мерах контроля, требующие укрепления надзорного контроля, всестороннего мониторинга результатов и жесткого соблюдения нормативных требований и политических принципов при постоянной оценке соответствия установленным процедурам контроля первого уровня. Это в большей мере поддержит представленную децентрализованными представительствами модель системы контроля.

Случаи мошенничества и предполагаемого мошенничества

- j. Большинство случаев, о которых сообщило руководство, касалось поставщиков и сотрудников ФАО. При том, что, согласно разъяснениям, Организация в результате не понесла финансовых потерь, при рассмотрении этих случаев не были учтены другие сопряженные риски, такие как риск для репутации. Внешний аудитор также отметил ежегодный рост числа случаев мошенничества, что свидетельствует либо о недостаточно жесткой борьбе с такой практикой и недостаточно строгим применении механизмов реагирования, включая расследования и мониторинг мошенничества, либо о большей осведомленности сотрудников о том, какие действия квалифицируются как мошенничество, и об их обязанности сообщать о таких случаях.

Резюме рекомендаций

7. Внешний аудитор представил ряд действенных рекомендаций, нацеленных на поддержку решения стоящих перед Организацией задач, укрепление подотчетности и прозрачности, совершенствование и повышение эффективности руководства и управления финансовой деятельностью ФАО. Ниже приводятся основные рекомендации по деятельности Организации.

Рекомендации		Приоритетность ²	Сроки
Финансовые вопросы			
Авансовые платежи и расходы			
1.	Обеспечить соблюдение бухгалтерских правил учета авансовых платежей и расходов в соответствии с МСФО ОС, критически оценив применение правила 90 дней в отношении временных авансовых платежей в рамках процедуры закрытия отчетности в конце года, в частности, его соответствие методу начисления согласно МСФО ОС 1. Внешний аудитор также рекомендует улучшить процесс выверки данных по временным авансовым платежам, чтобы обеспечить их соответствие инструкциям по закрытию в отношении учета платежных квитанций по всем товарам и услугам, полученным в конце финансового периода или до него. (Пункт 35)	Существенная	2021 год
Обязательства по предоставлению льгот работникам			
2.	Обеспечить регулярное финансирование ПМСО и ФПН и максимально увеличить годовую доходность долгосрочных инвестиций, чтобы она превысила базовые показатели, с тем чтобы гарантировать равные условия для различных поколений и обеспечить будущие ожидаемые выплаты пособий как активным, так и неактивным участникам. (Пункт 43)	Основополагающая	2021 год
Механизм страновых программ			
3.	Продолжать динамичное взаимодействие со странами-членами, страновыми группами ООН и координаторами-резидентами для совместной разработки Рамочных программ	Существенная	2021 год

² **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 нарушениям оперативной деятельности.

Рекомендации		Приоритетность ²	Сроки
	Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в области устойчивого развития (РПООНСУР), на основании которых должны надлежащим образом разрабатываться МСП с тем, чтобы МСП своевременно внедрялись во всех странах, которым ФАО оказывает поддержку. Внешний аудитор также рекомендует ФАО силами своей группы учебной подготовки разработать/ пересмотреть и развернуть учебный модуль по МСП на основе новых руководящих принципов МСП. <i>(Пункт 50)</i>		
Программа технического сотрудничества			
4.	а) Техническим сотрудникам и сотрудникам по программам следует активизировать дальнейшее инициативное взаимодействие с авторами проектов с тем, чтобы по крайней мере 50 процентов проектов утверждались в течение первого года двухгодичного периода; б) Представителям ФАО следует более усердно работать с партнерами в правительстве для устранения задержек; и с) Департаменту поддержки программ и технического сотрудничества (PSD) и региональным представителям следует более внимательно следить за реализацией проектов с тем, чтобы гарантировать полное использование перенесенных на последующий период сумм к концу 2021 года и чтобы уровень исполнения утвержденной Программы работы и бюджета на 2020–2021 годы повысился как минимум до 40 процентов. <i>(Пункт 58)</i>	Основополагающая	2021 год
Центр совместных служб			
5.	Провести немедленный обзор потребностей в отношении удержания персонала и укомплектования штатов, чтобы устранить высокую текучесть кадров и существующий риск потери опытных сотрудников ЦСС, а также завершить такой анализ для того, чтобы поддержать проведение корректировки существующего штатного расписания ЦСС ФАО с тем, чтобы его существующая структура должностей была сопоставима с другими учреждениями ООН в Будапеште. <i>(Пункт 66)</i>	Основополагающая	2021 год

Рекомендации		Приоритетность ²	Сроки
6.	Подготовить план работы в целях полного завершения идентификации тех операций по выставлению счетов (в дополнение к операционным авансам, надбавкам за работу в опасных условиях и оплате сверхурочной работы), которые могут быть оптимизированы или автоматизированы для продвижения проекта централизации выставления счетов и обеспечения более эффективной и рентабельной обработки счетов-фактур. (Пункт 72)	Существенная	2021 год
7.	Составить тщательно проработанный проектный документ, ориентированный на автоматизацию процесса выставления счетов по: а) операционным авансам; б) выплатам за работу в опасных условиях и с) оплате сверхурочной работы. Этот проектный документ должен включать в себя, среди прочего, конкретный план со списком мероприятий и соответствующими сроками для обеспечения завершения проекта. (Пункт 73)	Существенная	2021 год
8.	В рамках предлагаемой системы обеспечения качества данных подготовить план работы в отношении управления качеством базы данных по поставщикам, включив в него, среди прочего, конкретный план со списком мероприятий и соответствующими сроками с тем, чтобы должным образом контролировать его осуществление и гарантировать выполнение. (Пункт 79)	Существенная	2021 год
9.	Сформулировать четкую политику в отношении права сотрудников категории общего обслуживания (ОО), работающих за пределами штаб-квартиры в Риме, на получение надбавки на иждивенцев второй очереди, что позволит гарантировать, что это пособие будет предоставляться только имеющим на это право сотрудникам. (Пункт 86)	Основополагающая	2021 год
10.	Разработать руководящие указания, разъясняющие правила в отношении допустимых вкладов натурой, включая их максимальные размеры, а также подтверждающих документов, которые сотрудники должны представить в	Основополагающая	2021 год

Рекомендации		Приоритетность ²	Сроки
	поддержку расчета одной трети общего дохода иждивенца второй очереди, чтобы получить право на надбавку на иждивенцев второй очереди. (Пункт 92)		
11.	Пересмотреть требования к документации в поддержку заявок на предоставление субсидии на образование, чтобы привести их в соответствие с текущими тенденциями и нововведениями, такими как генерируемые электронной системой уведомления о зачислении, счета и платежи. Однако следует рассмотреть необходимые меры контроля, чтобы предотвратить подачу поддельных документов и обеспечить более удобную и гибкую схему образования для детей сотрудников. (Пункт 97)	Существенная	2021 год
12.	Оптимизировать процедуры обработки субсидий на аренду жилья в рамках базовой схемы, проанализировав необходимость процесса, в соответствии с которым прежде, чем утвердить запрос на субсидию на аренду жилья, Группа ЦСС по людским ресурсам составляет рекомендации и испрашивает согласие первого заместителя Генерального директора Тома. Вместо этого следует рассмотреть возможность обращения к ПЗГД Тома только в тех случаях, которые не соответствуют критериям получения субсидии. (Пункт 102)	Существенная	2021 год
Вопросы руководства			
Проверка функции мобилизации ресурсов			
13.	Обновить общеорганизационную Стратегию мобилизации ресурсов, чтобы отразить существующее положение дел в Организации в целях дальнейшего укрепления механизмов управления мобилизацией ресурсов и обеспечения согласованности соответствующих видов деятельности на всех организационных уровнях. (Пункт 113)	Основополагающая	2021 год
14.	Улучшить систему управления в рамках стратегии мобилизации ресурсов для достижения большей согласованности и повышения координации за счет: <ul style="list-style-type: none"> а. подготовки общеорганизационного плана работы по мобилизации 	Основополагающая	2021 год

	Рекомендации	Приоритетность ²	Сроки
	<p>ресурсов с указанием основных видов деятельности, которые должны осуществляться на основе запланированных результатов и обновленных общеорганизационных стратегий для обеспечения более четкой подотчетности и</p> <p>б. более тесной координации с децентрализованными представительствами для обеспечения того, чтобы эти представительства разрабатывали и осуществляли стратегии мобилизации ресурсов и планы работы в рамках общеорганизационных стратегий и планов работы для более эффективного использования информации о результатах, тем самым устраняя пробелы в подотчетности. <i>(Пункт 119)</i></p>		
15.	<p>Четко сформулировать целевые показатели мобилизации ресурсов и определить соответствующие параметры для установки более эффективных ориентиров в плане перспектив и ожидаемых результатов. <i>(Пункт 125)</i></p>	Существенная	2021 год
16.	<p>Конкретизировать и гармонизировать процедуры и систему установления целевых показателей мобилизации ресурсов на всех уровнях и активизировать связанную с этим деятельность с тем, чтобы привести ее в соответствие с организационными потребностями и более эффективно и стабильно стимулировать координацию мобилизации ресурсов, принятие решений и выполнение программ. <i>(Пункт 131)</i></p>	Существенная	2021 год
17.	<p>Разработать общеорганизационный механизм мониторинга мобилизации ресурсов, подкрепленный инструментами и методами, обеспечивающими реализацию стратегий мобилизации ресурсов и планов работы на основе получения систематической информации о преобладающих оперативных условиях и позволяющими Организации более эффективно ее анализировать. <i>(Пункт 136)</i></p>	Основополагающая	2021 год

	Рекомендации	Приоритетность ²	Сроки
18.	Улучшить Матрицу результатов в сфере мобилизации ресурсов путем разработки актуальных и поддающихся количественной оценке ключевых показателей эффективности по каждому ожидаемому практическому результату, чтобы обеспечить измерение достижений в соответствии с обоснованными параметрами эффективности для получения более значимой информации о результатах и основы для принятия решений. <i>(Пункт 142)</i>	Существенная	2021 год
19.	Укрепить механизм мониторинга реализации проектов и связанный с ним механизм общеорганизационной информационной отчетности за счет более активного взаимодействия с соответствующими распорядителями бюджета, чтобы обеспечить более последовательное участие доноров и улучшение отчетности перед донорами. <i>(Пункт 149)</i>	Основополагающая	2021 год
20.	Проанализировать существующие организационные функции и обязанности в сфере мобилизации ресурсов и их взаимозависимость, создать более четкую и определенную структуру МР и разработать официальную политику и систему полномочий в ее поддержку с тем, чтобы согласовать механизмы МР с общеорганизационными принципами подотчетности и внутреннего контроля. <i>(Пункт 156)</i>	Существенная	2021 год
21.	Провести обзор системы укомплектования штатов и потребностей Отдела в свете отношений в рамках подотчетности и слабых мест внутреннего контроля, чтобы устранить соответствующие операционные риски и повысить эффективность и результативность рабочих процессов. <i>(Пункт 162)</i>	Существенная	2021 год
22.	Установить тесное взаимодействие с Управлением стратегии, планирования и управления ресурсами (OSP) для обеспечения более формального и хорошо документированного процесса управления рисками мобилизации ресурсов с учетом требований действующих стандартов, чтобы	Существенная	2021 год

Рекомендации		Приоритетность ²	Сроки
	наилучшим образом выявлять и оценивать риски в целях дальнейшего формирования зрелости управления рисками и обеспечения оптимальной отдачи. <i>(Пункт 170)</i>		
Проверка функции оценки			
23.	Обновить политику в области оценки, чтобы обеспечить широкое понимание превалирующих норм и стандартов, существующей оперативной обстановки и инициатив с тем, чтобы укрепить поддержку политики оценки и прояснить ее сферы ответственности. <i>(Пункт 175)</i>	Основополагающая	2021 год
24.	Наладить тесное сотрудничество с руководящим органом и пересмотреть положения Устава о приеме на работу, назначении и увольнении директора Управления по оценке (OED), чтобы обеспечить процессуальные гарантии для повышения независимости этой должности и соблюдения интересов Организации. <i>(Пункт 182)</i>	Основополагающая	2021 год
25.	Для повышения авторитета и значимости Управления наладить тесное сотрудничество с руководящим органом и пересмотреть существующие положения о структурной независимости выполняемых им функций, чтобы четко определить порядок подчиненности и условия участия руководства в функциях оценки без ущерба для ее независимости, особенно в том, что касается управления выделенными финансовыми и людскими ресурсами. <i>(Пункт 189)</i>	Основополагающая	2021 год
26.	Обновить стратегию оценки, подробно описав приоритетные направления ее деятельности на текущий двухгодичный период на основе политики в области оценки и практических результатов предыдущей стратегии, чтобы обеспечить согласованность подотчетности и тесную увязку с существующим Среднесрочным планом (ССП) и ПРБ в целях лучшего оперативного взаимодействия и более значимой оценки результативности. <i>(Пункт 195)</i>	Основополагающая	2021 год
27.	Разработать двухгодичный стратегический план с учетом необходимости:	Основополагающая	2021 год

	Рекомендации	Приоритетность ²	Сроки
	<p>а. представить более четкую и подробную информацию о запланированных мероприятиях по оценке, включая конкретные оценки проектов/ программ, финансовых ресурсов и их использования для обеспечения большей прозрачности и информационной ценности; и</p> <p>б. ввести более эффективный протокол для мониторинга результатов деятельности в отношении своевременности публикации докладов и их полноты, включая такие источники информации, как планы оценки, круг полномочий, ответы руководства и другие ключевые инструменты оценки, чтобы при необходимости обеспечить принятие мер для устранения отклонений. <i>(Пункт 200)</i></p>		
28.	<p>Обеспечить подкрепление предлагаемой политики ОЕД и ее реализации в целях усиления функций децентрализованной оценки на региональном и страновом уровне за счет эффективного оперативного плана работы, включающего в себя реалистичные сроки, необходимые гарантии и меры институциональной поддержки в четко определенном контексте реализации, что повысит шансы на успех и приведет к необходимым изменениям. <i>(Пункт 207)</i></p>	Существенная	2021 год
29.	<p>Повысить прозрачность исполнения бюджета ОЕД за счет более четких, точных, конкретных и формализованных политических мер, процессов и структур, имеющих отношение к выделению и использованию ресурсов, отчетности и общему управлению бюджетом Регулярной программы и Целевым фондом для оценки с тем, чтобы обеспечить согласованность деятельности в рамках функции оценки с общеорганизационными принципами подотчетности и внутреннего контроля и поддержать проверку исполнения бюджета. <i>(Пункт 215)</i></p>	Существенная	2021 год

Рекомендации		Приоритетность ²	Сроки
Управление рисками мошенничества			
30.	Разработать передовую политику управления рисками мошенничества, которая охватит все соответствующие политические меры, включая Политику борьбы с мошенничеством и другими проявлениями коррупции, для более целенаправленного и всестороннего управления факторами уязвимости в отношении мошенничества. <i>(Пункт 221)</i>	Основополагающая	2021 год
31.	Содействовать подготовке Кодекса поведения для конкретизации и консолидации положений об этических требованиях к сотрудникам. <i>(Пункт 225)</i>	Основополагающая	2021 год
32.	<p>а. Основываясь на существующем подходе, обеспечить более подробные инструкции по оценке рисков мошенничества для предстоящего обновления реестра рисков мошенничества и оценки соответствующего риска. Такое руководство должно быть составлено на основе подготовки процесса и инструментов оценки риска мошенничества, гарантирующих разработку общеорганизационной совокупности мер борьбы с мошенничеством и более эффективного реестра рисков мошенничества, а также формулирование более точных определений мошенничества и сдерживающих мер; и</p> <p>б. провести более формальную оценку риска мошенничества на общеорганизационном уровне, чтобы сформировать полную совокупность мер в отношении рисков (или их каталог) и обеспечить использование принципа "сверху вниз" при оценке рисков мошенничества. <i>(Пункт 230)</i></p>	Основополагающая	2021 год
33.	<p>Необходимо:</p> <p>а. в целях более эффективного контроля и более точной подотчетности политически поддержать ежегодное представление всеми сотрудниками деклараций, чтобы обеспечить обновление и внесение изменений в</p>	Существенная	2021 год

	Рекомендации	Приоритетность ²	Сроки
	<p>раскрываемую сотрудниками информацию; и</p> <p>в. разработать политику и процедуры, предусматривающие проверку рекомендаций при наборе кадров для заполнения всех должностей вне зависимости от источника финансирования, рода деятельности и местоположения, чтобы повысить возможности предотвращения мошенничества в процессе приема на работу. (Пункт 235)</p>		
34.	<p>В целях дальнейшего укрепления политики нулевой терпимости к мошенничеству в Организации разработать стратегию для обеспечения того, чтобы обязанности сотрудников по предотвращению и выявлению мошенничества обсуждались в ходе оценки в рамках Системы служебной аттестации и управления эффективностью работы (ПЕМС). (Пункт 239)</p>	Существенная	2021 год
35.	<p>Разработать политику и процедуру проведения в рамках процесса увольнения заключительных собеседований со всеми уходящими сотрудниками, чтобы укрепить механизмы предотвращения и выявления мошенничества и обеспечить более эффективное организационное обучение. (Пункт 242)</p>	Существенная	2021 год
36.	<p>Улучшить процедуру приема жалоб и заявлений о мошенничестве за счет оптимизации функционирования различных каналов и механизмов информирования о мошенничестве, чтобы обеспечить полноту учетной документации OIG в целях принятия более эффективных ответных мер. (Пункт 248)</p>	Основополагающая	2021 год
37.	<p>Разработать и внедрить четко определенную стратегию, чтобы помочь OIG справиться с растущим объемом следственной работы и устранить практические ограничения, мешающие ей повысить эффективность расследования случаев мошенничества и коррупции. (Пункт 253)</p>	Основополагающая	2021 год
38.	<p>В ходе запланированного пересмотра руководства по проведению расследований</p>	Существенная	2021 год

Рекомендации		Приоритетность ²	Сроки
	рассмотреть процедуры опроса свидетелей и подозреваемых, а также вопросы планирования расследований, уведомления заявителей, структуры отчетов по итогам расследований, обращения к властям и защиты активов и цепи ответственности, чтобы предоставить пользователям более подробные инструкции. <i>(Пункт 257)</i>		
39.	Ввести набор показателей эффективности работы по осуществлению Стратегии и Плана действий по борьбе с мошенничеством для обеспечения того, чтобы эффективность деятельности по каждой цели была подкреплена четкими ожидаемыми результатами для более значимого измерения эффективности политики. <i>(Пункт 262)</i>	Существенная	2021 год
Внедрение системы управления организационными рисками			
40.	Укрепить экономическую модель внедрения УОР, обеспечив своевременное завершение запланированных действий и работы над необходимыми составными элементами. Для поддержания этой модели также необходимы решительные действия в плане управления изменениями, чтобы добиться большей маневренности в ходе реализации и повысить шансы на успех. <i>(Пункт 271)</i>	Существенная	2021 год
Система контроля в децентрализованных представительствах			
41.	Продолжать внедрять стратегические решения, нацеленные на укрепление мер надзора и мониторинга критически важных процессов и решений, что обеспечит эффективность и результативность их оперативной работы; и обеспечить более полную поддержку директорам децентрализованных представительств при подготовке ими заявлений о положении дел с внутренним контролем. <i>(Пункт 299)</i>	Основополагающая	2021 год
Случаи мошенничества и предполагаемого мошенничества			
42.	Внести изменения в Стратегию и План действий по борьбе с мошенничеством с тем, чтобы уделить больше внимания растущему числу случаев мошенничества, связанного со сговором с участием сотрудников ФАО, и повысить роль руководителей подразделений в выявлении и предотвращении мошенничества в своих	Существенная	2021 год

	Рекомендации	Приоритетность ²	Сроки
	подразделениях/управлениях. Все это направлено, среди прочего, на то, чтобы устранить риск для репутации ФАО вследствие участвовавших в последнее время случаев мошенничества. (Пункт 309)		

Статус выполнения рекомендаций по итогам проверок за предыдущие годы

8. Статус выполнения руководством рекомендаций по итогам предыдущей проверки, проведенной внешним аудитором, отражен в отдельном заключении, представленном Финансовому комитету (ФК). На дату подготовки настоящего доклада из 41 рекомендации по итогам 2018 финансового года руководство выполнило 23 рекомендации (56%), еще 18 рекомендаций (44%) находились в процессе выполнения. Пять (50%) из 10 оставшихся невыполненными рекомендаций по итогам 2017 финансового года были выполнены, а остальные пять (50%) все еще находятся в процессе выполнения. Кроме того, пять (83%) из шести оставшихся невыполненными рекомендаций по итогам 2016 финансового года были выполнены, а еще одна (17%) все еще находится в процессе выполнения. И наконец, одна (50%) из двух оставшихся невыполненными рекомендаций по итогам 2014 финансового года была выполнена, а еще одна (50%) все еще находится в процессе выполнения. Внешний аудитор предлагает руководству выполнить остающиеся невыполненными рекомендации на приоритетной основе.

А. МАНДАТ, ОХВАТ И МЕТОДИКА

А.1 Мандат

9. Решением 146-й сессии Совета³ Комиссия по аудиту Республики Филиппины была назначена внешним аудитором Организации на период с 2014 по 2019 год, решением 141-й сессии Совета⁴ – на период с 2012 по 2013 год и решением 132-й сессии Совета⁵ – на период с 2008 по 2011 год.

10. Внешнему аудитору была поручена подготовка заключения об аудиторской проверке финансовой отчетности за каждый календарный год, включающего необходимую информацию в отношении вопросов, перечисленных в Финансовом положении 12.4 и в Дополнительном круге ведения. Это заключение с приложением проверенных финансовых отчетов через Финансовый комитет направляется в Совет, к нему прилагаются возможные указания ФК. Совет рассматривает финансовые отчеты и аудиторские заключения и препровождает их Конференции с замечаниями, которые сочтет целесообразным сделать.

А.2 Охват и цели

11. Аудиторская проверка представляет собой независимую проверку документов, подтверждающих суммы и информацию, раскрытую в финансовой отчетности. Она включала в себя оценку принципов учета, существенно важных оценок, сделанных Организацией, а также оценку представления финансовой отчетности в целом. В ходе проверки была проведена оценка соответствия Финансовым правилам и постановлениям законодательных органов.

12. Основная цель аудиторской проверки заключалась в том, чтобы установить:

- a. в какой мере финансовая отчетность отражает фактическое финансовое состояние ФАО на 31 декабря 2019 года, а также результаты финансовой деятельности Организации, изменения в чистых активах/капитале, движение денежных средств и сопоставление бюджета и фактических сумм расходов за финансовый год, закончившийся 31 декабря 2019 года, в соответствии с требованиями МСФО ОС;
- b. в какой мере применение принципов учетной политики (см. примечание 2 к финансовой отчетности) соответствовало применению принципов учетной политики в течение предшествовавшего финансового периода; и
- c. в какой мере известные внешнему аудитору или проверенные им в рамках аудиторской проверки транзакции во всех существенных аспектах соответствовали Финансовым положениям и правовым нормам.

13. Внешний аудитор также провел обзор операций Организации в свете Финансового положения 12.4 и представил замечания в отношении эффективности финансовых процедур, системы учета, внутреннего финансового контроля и, в целом,

³ Резолюция 1/146, принятая 26 апреля 2013 года

⁴ Резолюция 1/141, принятая 15 апреля 2011 года

⁵ Резолюция 1/132, принятая 22 июня 2007 года

по вопросам администрации и управления операциями Организации. Эти вопросы освещены в соответствующих разделах настоящего заключения.

14. Проверка проводилась с целью предоставить государствам-членам независимое заверение, повысить уровень прозрачности и подотчетности в Организации и через процесс внешней аудиторской проверки поддержать ее в решении поставленных задач.

А.3 Методика и ответственность аудитора

15. Аудиторская проверка была проведена в соответствии с МСА. Указанные стандарты обязывают планировать и проводить аудиторские проверки таким образом, чтобы они обеспечивали достаточную степень уверенности в отсутствии существенных искажений финансовой отчетности. В частности, в ходе аудиторской проверки подлежат анализу на выборочной основе документы, подтверждающие суммы и информацию, раскрытую в финансовой отчетности. Кроме того, в рамках проверки проводится оценка принципов бухгалтерского учета и основных оценок, сделанных руководством, а также проводится общая оценка представления финансовых отчетов. Для проведения аудиторской проверки финансовой отчетности внешний аудитор принял подход, основанный на результатах оценки рисков, который предполагает должное понимание сущности организации и условий, в которых она работает, и требует проведения анализа рисков существенных искажений финансовой отчетности и сделанных утверждений.

16. Обязанность внешнего аудитора заключается в том, чтобы на основе проведенной аудиторской проверки представить заключение в отношении финансовой отчетности. Аудиторская проверка проводится с целью получения разумного, но не абсолютного заверения в том, что в финансовой отчетности отсутствуют значительные искажения, ставшие результатом ошибки или преднамеренных неправомерных действий.

17. Кроме того, как это предусмотрено Финансовым положением 12.4, внешний аудитор рассмотрел эффективность управленческого контроля в ключевых областях деятельности пяти децентрализованных представительств, уделяя основное внимание реализации программы технического сотрудничества, осуществлению проектов, отчетности перед донорами, управлению активами и денежными средствами, закупкам, поездкам и вопросам управления людскими ресурсами, в том числе осуществлению мер управления рисками.

18. Аудиторские проверки за 2019 финансовый год были проведены в штаб-квартире (ШК), Центре совместных служб (ЦСС), Региональном представительстве ФАО для Африки (FAORAF), Региональном представительстве ФАО для Латинской Америки и Карибского бассейна (FAORLC), а также в представительствах ФАО в Мьянме (FAMYA), на Мадагаскаре (FRMAG) и в Чаде (FRCHD).

19. Также были проверены финансовые отчеты Кредитного союза ФАО за 2019 финансовый год; по результатам проверки составлено отдельное заключение. Кроме того, внешний аудитор провел обзор и подтвердил достоверность состояния денежных ресурсов программ, осуществляемых в сотрудничестве с другими учреждениями или от их имени, а именно с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Глобальным экологическим фондом (ГЭФ).

20. Ввиду глобальной пандемии COVID-19, от которой пострадало все международное сообщество, аудит финансовой отчетности, FAORAF, FAORLC и проверка функции оценки проводились дистанционно. Аудиторская проверка была проведена без ограничения сферы охвата, причем были проведены все аудиторские процедуры, необходимые для того, чтобы подготовить обоснованные выводы по итогам проверки.

21. Внешний аудитор координировал выбор областей для проверки с Канцелярией Генерального инспектора (OIG), что позволило избежать ненужного дублирования усилий и определить меру доверия к работе Канцелярии. В целях дальнейшего совершенствования аудиторской работы внешний аудитор также сотрудничал с Консультативным комитетом ФАО по надзору.

22. Внешний аудитор доводил до сведения руководства ФАО результаты проводимых проверок в своих письмах на имя руководства, в которых содержались подробные замечания и рекомендации. Такая практика позволяет поддерживать непрерывный диалог с руководством.

В. РЕЗУЛЬТАТЫ АУДИТОРСКОЙ ПРОВЕРКИ

23. В настоящем разделе описываются результаты аудиторской проверки по итогам 2019 финансового года, которые, по заключению внешнего аудитора, следует представить вниманию руководящих органов. Чтобы обеспечить сбалансированность заключения и совместными усилиями найти необходимые решения, внешний аудитор предоставил руководству ФАО возможность прокомментировать сделанные им замечания. Рекомендации, представленные руководству, направлены на поддержку достижения целей, определенных мандатом ФАО, укрепление подотчетности и прозрачности ради совершенствования и повышения эффективности руководства и управления финансовой деятельностью ФАО.

В.1 ФИНАНСОВЫЕ ВОПРОСЫ

В.1.1 Проверка финансовой отчетности

24. Внешний аудитор пришел к выводу, что финансовая отчетность во всех существенных аспектах достоверно отражает финансовое положение ФАО за финансовый год, закончившийся 31 декабря 2019 года, а также результаты финансовой деятельности, изменения в чистых активах/капитале, движение денежных средств и сопоставление бюджета и фактических сумм в соответствии с требованиями МСФО ОС. Исходя из этого, внешний аудитор представил безоговорочно положительное заключение в отношении финансовых отчетов ФАО. Предметом аудиторской проверки стали следующие отчеты:

- a) Отчет I: Отчет о финансовом положении;
- b) Отчет II: Отчет о финансовых результатах;
- c) Отчет III: Отчет об изменении чистых активов и капитала;
- d) Отчет IV: Отчет о движении денежных средств; и
- e) Отчет V: Отчет о сопоставлении бюджетных и фактических сумм.

25. Внешний аудитор высоко оценил усилия руководства ФАО по выполнению ряда рекомендаций, представленных в ходе аудиторской проверки годовой финансовой отчетности ФАО за 2019 год, предпринятые в стремлении обеспечить достоверное отражение остатков по соответствующим счетам и более полное соответствие требованиям МСФО ОС в части представления отчетности и раскрытия информации. Финансовые отчеты за период, закончившийся 31 декабря 2019 года, отражают скорректированные остатки по соответствующим счетам и содержат поправки и дополнения к финансовым ведомостям, отмеченным в ходе аудита.

26. Кроме того, в соответствии с Финансовыми положениями ФАО, внешний аудитор заключил, что политика бухгалтерского учета применялась на той же основе, что и в предыдущем году. Было сделано заключение, что транзакции ФАО, ставшие известными внешнему аудитору или проверенные в рамках аудиторской проверки финансовой отчетности, во всех существенных аспектах соответствовали Финансовым положениям ФАО и правовым нормам, определяющим деятельность Организации.

27. При этом, однако, внешний аудитор выявил важные вопросы, требующие внимания руководства, что должно способствовать дальнейшему совершенствованию учета, проведения финансовых транзакций и отчетности по ним, равно как управления финансовой деятельностью. В ряду таких вопросов, в частности, озабоченность в отношении учета авансовых платежей и связанных с этим расходов, обязательств Организации по предоставлению льгот работникам и реализации программы технического сотрудничества.

В.1.1.1 Авансовые платежи и расходы

28. В отчете о непогашенных авансах за 2019 год показаны авансы поставщикам на сумму 7,403 млн долл. США, которые в P13-19 были реклассифицированы со счета авансовых платежей (2800) на счет прочих предоплат (2807), но впоследствии восстановлены в 2020 году. Статьи авансов поставщикам указывали на то, что 70,95% от этой суммы относились к оперативному подразделению в Сомали, 21,01% – к оперативному подразделению в Южном Судане и 8,04% – к другим оперативным подразделениям, на которые приходились авансовые платежи в размере 5,319 млн долл. США, 1,742 млн долл. США и 0,342 млн долл. США соответственно. В ходе аудита было отмечено, что по состоянию на 31 декабря 2019 года, 6,809 млн долл. США из авансов поставщикам в Сомали и Южном Судане в размере 7,061 млн долл. США оставались непогашенными авансами.

29. Дальнейшая проверка непогашенных авансов в размере 6,809 млн долл. США показала, что сумма в размере 3,707 млн долл. США была уже израсходована в связи с поставками товаров и услуг в течение 2019 года, а следовательно не должна классифицироваться как предоплата в 2019 году. Подробная информация представлена ниже:

	Somalia	South Sudan	Total
Total Vendor Advances Paid	5,318,523.04	1,742,037.50	7,060,560.54
Less: Vendor advances yearend balance	5,252,949.67	1,555,709.50	6,808,659.17
Expenses recorded	65,573.37	186,328.00	251,901.37
Less: Should be expenses recorded	2,943,508.37	1,015,478.02	3,958,986.39
Understatement of expenditures	(2,877,935.00)	(829,150.02)	(3,707,085.02)

	Somalia (Сомали)	South Sudan (Южный Судан)	Total (Итого)
Total Vendor Advances Paid (Всего выплачено авансов поставщикам)			
Less: Vendor advances yearend balance (За вычетом: остаток авансов поставщикам на конец года)			
Expenses recorded (Зарегистрированные расходы)			
Less: Should be expenses recorded (За вычетом: следовало зарегистрировать в качестве расходов)			
Understatement of expenditures (Занижение расходов)			

30. В случае Сомали программы предоставления денежных пособий, направленные на оказание поддержки мелким фермерам и другим находящимся в уязвимом положении мужчинам и женщинам, перешли с метода оплаты наличными на цифровые платежи путем беспроводных мобильных переводов. Проверка данных по непогашенным авансам телекоммуникационным компаниям трех поставщиков, предлагающих беспроводные мобильные переводы, показала, что из предоставленных авансов в размере 5,157 млн долл. США 2,877 млн долл. США уже были распределены между бенефициарами в 2019 году. Согласно данным, указанным в счетах-фактурах поставщиков, 54% от этой суммы приходилось на мобильные денежные переводы, осуществленные в декабре 2019 года на сумму 1,554 млн долл. США, а остальные 46% в размере 1,323 млн долл. США – на денежные переводы за период с августа по ноябрь 2019 года.

31. Что касается Южного Судана, выборочная проверка счетов-фактур поставщиков Миссии Организации Объединенных Наций в Южном Судане (МООНЮС), Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Всемирной продовольственной программы (ВПП) на предмет предоплаты показала, что из 1,742 млн долл. США 1,015 млн долл. США уже были израсходованы на поставки товаров и услуг в 2019 году. Дебетовое авизо МООНЮС для представительства ФАО в Южном Судане показывает, что поставки топлива за период с января 2019 года по декабрь 2019 года были покрыты за счет предоплаты МООНЮС на общую сумму 222 995 долл. США. Из указанной суммы 29 января 2020 года поставщик выставил счет-фактуру лишь за поставку топлива в декабре 2019 года. Кроме того, счета поставщиков по непогашенным авансам ВПП в размере 863 672 долл. США за авиаперевозки, обеспечивавшиеся Службой гуманитарных воздушных перевозок Организации Объединенных Наций (СГВПООН), показали, что авиауслуги на общую сумму 855 351 долл. США были уже использованы за период с октября 2018 года по декабрь 2019 года. Указанная сумма также содержала разницу в 42 083 долл. США по сравнению с представленным счетом-фактурой № PP-179557.

32. В документе DGP046 внешний аудитор отметил, что по правилам процесс урегулирования счетов не должен длиться дольше трех месяцев. При этом также было указано, что в конце каждого месяца и по истечении 90 дней должен представляться полный отчет о состоянии счетов в связи с понесенными расходами вместе с соответствующей подтверждающей документацией. В конце этого срока любые неизрасходованные средства должны быть возвращены в казначейскую службу. Рабочий процесс в соответствии с документом DGP046 также предусматривает, что держатель наличных средств для оперативной деятельности должен в течение 30 дней по окончании месяца представить в осуществляющее выплаты подразделение ФАО выписку со счета наряду с оригиналами всей подтверждающей документации. Такая выписка со счета служит основанием регистрации расходов в Глобальной системе управления ресурсами (ГСУР) сотрудником казначейской службы.

33. Кроме того, внешний аудитор отметил, что согласно инструкциям по закрытию счетов 2019 года, распорядители бюджета должны обеспечить регистрацию в системе всех полученных 31 декабря 2019 года или до того платежных квитанций за товары и услуги к 10 часам утра по римскому времени. Выполнение правила 90 дней в отношении временных предоплат вступает в противоречие с данной инструкцией по закрытию счетов.

34. С учетом действующего процесса урегулирования счетов ясно, что существует требование ежемесячной подготовки отчета о состоянии счетов и его представления с тем, чтобы обеспечить своевременный учет расходов за соответствующий период. Однако при этом также можно заключить, что процесс выверки данных и проверки представленных счетов поставщиков сопряжен с ограничениями, которые мешали распорядителям бюджета обеспечивать своевременный учет расходов, связанных с предоплатой. Кроме того, использование положений DGP046 о закрытии счетов по временным авансовым платежам повлияло на достоверность представления финансовой отчетности из-за неначисления поставок товаров и услуг на сумму 2,545 млн долл. США, которые были осуществлены в ноябре и декабре 2019 года.

35. **Внешний аудитор рекомендует ФАО обязать Финансовый отдел (CSF) обеспечить соблюдение бухгалтерских правил учета авансовых платежей и**

расходов в соответствии с МСФО ОС, критически оценив применение правила 90 дней в отношении временных авансовых платежей в рамках процедуры закрытия отчетности в конце года, в частности, его соответствие методу начисления согласно МСФО ОС 1. Внешний аудитор также рекомендует улучшить процесс выверки данных по временным авансовым платежам, чтобы обеспечить их соответствие инструкциям по закрытию в отношении учета платежных квитанций по всем товарам и услугам, полученным в конце финансового периода или до него.

36. CSF пояснил, что хотя издержки были проведены как действительные расходы за 2019 год, они не были своевременно зарегистрированы в ГСУР. Одна из причин такой ситуации заключалась в том, что процесс выверки данных для подтверждения точности сумм по счету каждого поставщика требует времени. Кроме того, процесс выверки погашения авансов поставщикам осуществляется в соответствии с политикой ФАО (документ [DGP046](#)), согласно которой урегулирование расходов не должно длиться более трех месяцев. Таким образом, в соответствии с правилом 90 дней, авансы поставщикам, предоставленные в период с октября по декабрь 2019, могли все еще находиться в процессе выверки и не должны были регистрироваться в качестве расходов.

В.1.1.2 Обязательства по предоставлению льгот работникам

37. В течение последних пяти лет внешний аудитор отмечал, что хотя сумма затрат на предоставление льгот работникам (ОЛР) увеличивается, уровень соответствующего финансирования незначительно повысился до трети портфеля долгосрочных инвестиций (ДИ) в размере 400-600 млн долл. США. По состоянию на 31 декабря 2019 года текущая стоимость ОЛР составляет 1 481 663 тыс. долл. США, а рыночная стоимость ДИ составляет 552 042 тыс. долл. США, как показано ниже:

(Все цифры в тыс. долл. США)

Предметная разбивка	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год
ОЛР	1 124 780	1 319 199	1 527 419	1 364 500	1 481 663
ДИ	407 489	442 950	522 784	480 370	552 042
Финансирование (в %)	36%	34%	34%	35%	37%

38. Рост ОЛР объясняется сокращением применяемых дисконтных ставок, а также сокращением предполагаемой доли сотрудников, делающих выбор в пользу ПМСО при выходе на пенсию с 95 до 90 процентов, повышением предполагаемых показателей отказа от страхования и предполагаемых показателей досрочного выхода в отставку, наряду с сокращением показателей выхода в отставку в возрастной категории 61-64 лет, что будет компенсироваться благоприятным воздействием ослабления евро по отношению к доллару, снижением уровня инфляции по медицинским расходам и административных расходов, а также сокращением числа фактических заявлений на получение выплат.

39. В настоящее время ФАО производит оплату ОЛР с использованием общих авуаров или из бюджета регулярной программы, а не за счет целевых ДИ или доходов

по ним, в результате чего возникает потенциальная вероятность ухудшения положения Организации в плане ликвидности в долгосрочной перспективе. Из-за применения нынешнего подхода на долю действующих сотрудников приходится выплаты 31 процента или 10 206 188 долл. США в план страхования пенсионеров по состоянию на 2019 год (11 476 008 долл. США в 2018 году), а это означает, что действующие сотрудники переводят часть своей зарплаты в ОЛР, и эти средства вносятся в план страхования пенсионеров. По мере увеличения числа пенсионеров возникает риск того, что действующие сотрудники больше не смогут в будущем поддерживать план страхования пенсионеров из-за межпоколенческого дисбаланса, что приведет к увеличению обязательств. Поэтому вопрос об увеличении дефицита придется решать либо за счет увеличения взноса участников и/или финансирования со стороны Организации.

40. В таблице ниже изложены меры, которые уже приняты или на постоянной основе осуществляются ФАО в поисках решения, нацеленного на улучшение положения с ростом ОЛР или решения этого вопроса, в соответствии с теми мерами, которые принимаются членами общей системы Организации Объединенных Наций:

Меры	Предпринятые действия
а. Увеличение взноса участников на ПМСО	В период с 2015 по 2019 год рост взносов участников, главным образом, объясняется ростом фактических заявлений на получение выплат. В 2020 году доля участников сократилась до 37,71 процента, а доля ФАО составила 62,29 процента. Это компенсируется мерами должной осмотрительности при обработке заявлений и мерами по ограничению расходов, которые согласованы новым страховщиком и ФАО.
б. Ограничение расходов на ПМСО	Совместно с новым страховщиком ФАО в полной мере осуществила новые меры по ограничению расходов, включая: i) предварительное утверждение случаев плановой госпитализации и дорогостоящего амбулаторного лечения (более 1 000 долл. США/евро); ii) предварительное разрешение в тех случаях, когда требуется гарантия оплаты сетевым поставщикам услуг, если расходы превышают 400 долл. США, iii) более широкое применение дженериков, iv) предпочтительный выбор сетевых поставщиков услуг в стратегических местах службы, а также v) приложение по дистанционному медицинскому обслуживанию. В целом эффективность мер по ограничению расходов будет содействовать сокращению размеров фактических заявлений на получение выплат в 2020 году и в предстоящие годы, в результате чего в будущем удастся предотвратить рост страховых взносов.
с. Регулярное финансирование обязательств по ПМСО и ФПН, связанных с прошлой службой	Начиная с двухгодичного периода 2004–2005 годов и по двухгодичный период 2016–2017 годов включительно Конференция утверждала отдельное дополнительное обложение государств-членов в сумме 14,1 млн долл. США на двухгодичный период для финансирования обязательств ПМСО в связи с прошлой службой. В двухгодичные периоды 2018–2019 и 2020–2021 годов Конференция такого отдельного

	<p>дополнительного обложения не утверждала. Поэтому средства переводились в инвестиционный портфель на основе процентной доли общей суммы фактически полученных взносов государств-членов. Что касается ФПН, то такие не обеспеченные финансовыми средствами обязательства, связанные со службой за прошлые периоды, никогда не покрывались за счет бюджетных ассигнований или Программы работы.</p> <p><u>Замечания внешнего аудитора:</u></p> <p>Следует подчеркнуть, что регулярный перевод средств в ОЛР является элементом осмотрительной практики управления, который способствует достижению равных условий для различных поколений неактивных и активных участников, не допуская переложения на будущие поколения финансовых расходов и рисков. Кроме того, регулярное финансирование ПМСО и перевод средств в ДИ позволяет максимально расширить возможности получения доходов в условиях положительного роста финансового рынка.</p>
<p>d. Обеспечение максимальной отдачи от инвестиций</p>	<p>Основной целью ДИ является получение доходов через определенное время. В настоящее время средства в ДИ распределены следующим образом: 50 процентов акции и 50 процентов фиксированный доход, причем разрешено отклонение +/-5 процентов, после чего требуется обязательная перебалансировка.</p> <p><u>Замечания внешнего аудитора:</u></p> <p>Годовая доходность портфеля ДИ на протяжении последних пяти лет была ниже контрольного показателя, и/или превышение поступлений компенсировалось убыточностью в следующем году. Тем не менее, с момента возникновения общая доходность ДИ составляет 6,078 процента.</p> <p>Если сравнить чистую доходность по ДИ с выплатами процентов по обязательствам, связанным с персоналом (ОСП) за последние пять лет, мы увидим, что годовая чистая доходность недостаточна для погашения растущих ежегодных расходов по выплате процентов, причем в 2019 году разница составила 38 250 долл. США.</p> <p>Следует подчеркнуть, что основная цель портфеля ДИ – обеспечивать доходность в дополнение к финансовым средствам/фондам, выделяемым для оплаты ОЛР в долгосрочной перспективе. Таким образом, важно, чтобы ФАО работала в тесном контакте с внешними управляющими, с тем чтобы такая доходность превышала контрольные показатели на период 10 лет и выше.</p>

41. Даже с учетом вышеперечисленных мер и шагов, в докладе об актуарной оценке за 2019 год указывается, что ФАО придется ежегодно вносить дополнительно 40 187 970 долл. США для того, чтобы полностью финансировать ПМСО к 2039 году, и еще 12 576 026 долл. США в год для того, чтобы полностью финансировать ФПН к 2024 году.

42. На фоне роста ожидаемых выплат пособий в предстоящие годы, а также отсутствия регулярного финансирования, направляемого в портфель ДИ (причем годовая доходность этого портфеля не достигает контрольного показателя), по всей вероятности, ФАО будет также достаточно трудно и впредь выплачивать ожидаемые ОЛР участникам в долгосрочной перспективе, в результате чего активным участникам может понадобиться взять на себя большую часть рисков и, вероятно, увеличить взносы и/или получать пособия в меньшем объеме, чем предполагалось.

43. Внешний аудитор рекомендовал ФАО обеспечить регулярное финансирование ПМСО и ФПН и максимально увеличить годовую доходность долгосрочных инвестиций, чтобы она превысила базовые показатели, с тем чтобы гарантировать равные условия для различных поколений и обеспечить будущие ожидаемые выплаты пособий как активным, так и неактивным участникам.

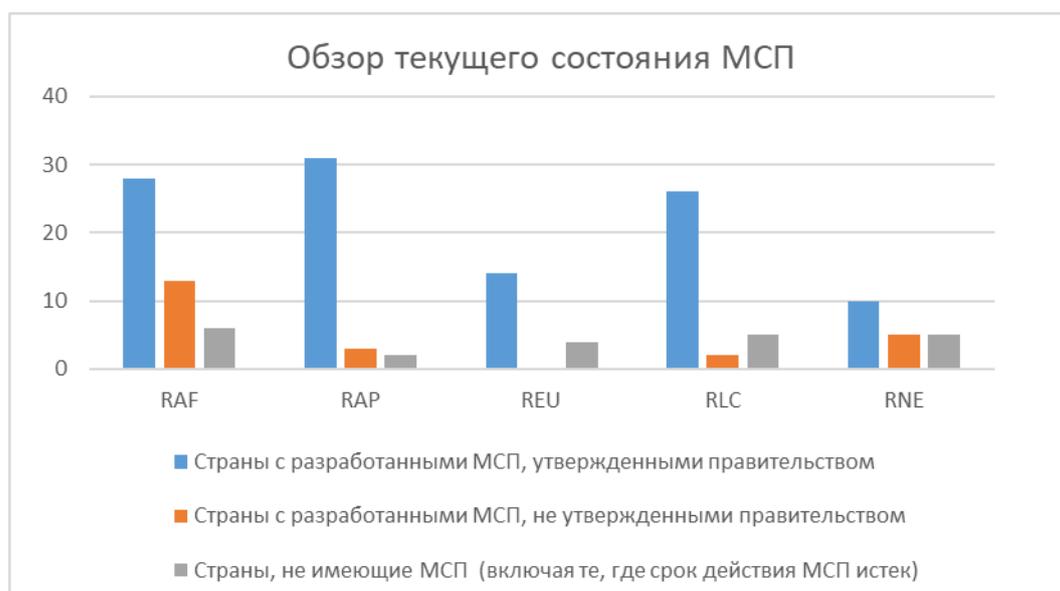
44. Как было отмечено CSF, Организация представляет доклады руководящим органам на ежегодной основе через ФК с изложением подробной информации об ОЛР, включая уровень целевого финансирования. Эти усилия носят постоянный характер и будут продолжены в дальнейшем. Руководящие органы ФАО последовательно подчеркивали важность применения подхода, общего для всех членов Общей системы Организации Объединенных Наций в этом вопросе, и приветствовали участие ФАО в поиске решения этого вопроса членами общей системы ООН.

В.1.2 Механизм страновых программ

45. Механизм страновых программ обязателен для всех стран, получающих помощь ФАО, вне зависимости от статуса представленности ФАО, поскольку он определяет приоритетную направленность технического сотрудничества между ФАО и странами-членами. Он также представляет собой инструмент, используемый для определения среднесрочных мер по оказанию странам-членам помощи в достижении национальных целей развития в соответствии со Стратегической рамочной программой ФАО, региональными приоритетами и целями в области устойчивого развития.

46. В соответствии с новыми Руководящими принципами РПООНСУР, которые были опубликованы в июне 2019 года, МСП теперь должен основываться на результатах Общего странового анализа (ОСА) и на Теории изменений Рамочной программы сотрудничества ООН. МСП призван определить вклад и обязательства ФАО в плане поддержки национальных усилий по достижению ЦУР в рамках комплексной поддержки ООН. С этой целью ФАО существенным образом пересмотрела свои собственные руководящие принципы в отношении МСП, которые были выпущены в октябре 2019 года с тем, чтобы обеспечить полное соответствие механизма планирования и разработки страновых программ Рамочной программе сотрудничества ООН и его согласование с ее циклом, как того требуют Руководящие принципы РПООНСУР.

47. Однако обзор текущего состояния МСП на основе соответствующей базы данных по мониторингу OSP показывает, что 22 из 154 стран по-прежнему не имели МСП, как показано ниже:



48. Глобальный сводный доклад за 2018 год показал, что изменения в составе правительств и меняющаяся обстановка внутри министерств приводят к задержкам в подготовке МСП. С другой стороны, согласно региональным сводным отчетам за 2019 год, ключевым фактором, сыгравшим роль в том, что некоторые МСП не были завершены, стал выпуск Руководящих принципов ФАО по МСП для обеспечения полного соответствия механизма планирования и разработки страновых программ ФАО РПООНСУР.

49. Следует подчеркнуть, что МСП служат отправной точкой для определения приоритетных направлений технической помощи, предоставляемой странам по линии ПТС. Приоритеты, намеченные в рамках МСП, являются определяющими факторами при использовании ресурсов ПТС для оказания технической помощи, направленной на удовлетворение нужд правительств, активизацию изменений, стимулирование развития потенциала и содействие мобилизации ресурсов. Наличие МСП может помочь ускорить оценку и обзор проектов, завершение работы над предложениями и, наконец, утверждение заявок по проектам ПТС.

50. **Внешний аудитор рекомендовал ФАО через ее представителей продолжать динамичное взаимодействие со странами-членами, страновыми группами ООН и координаторами-резидентами для совместной разработки РПООНСУР, на основании которых должны надлежащим образом разрабатываться МСП с тем, чтобы МСП своевременно внедрялись во всех странах, которым ФАО оказывает поддержку. Внешний аудитор также рекомендует ФАО с помощью своей группы учебной подготовки разработать/ пересмотреть и развернуть учебный модуль по МСП на основе новых руководящих принципов МСП.**

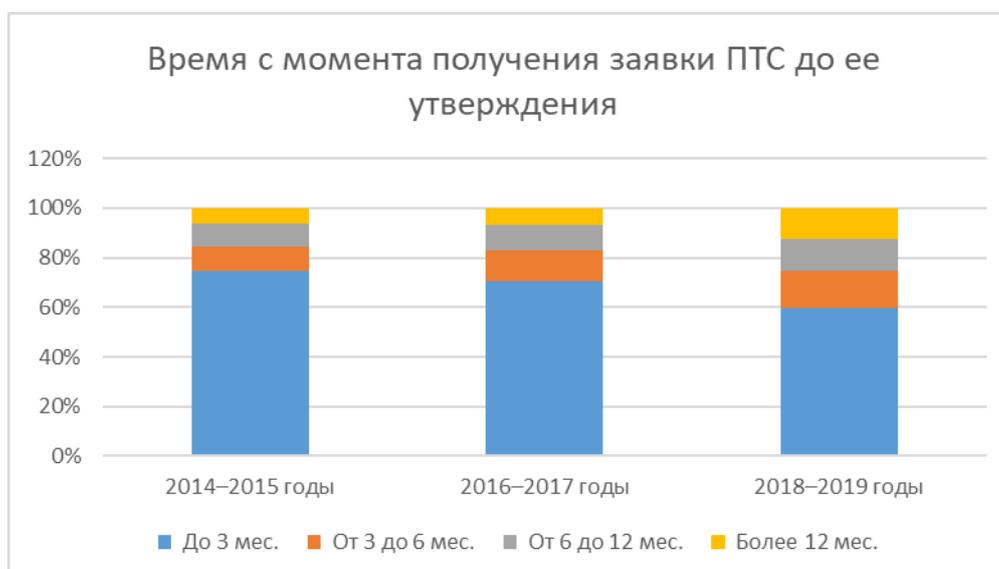
В.1.3 Программа технического сотрудничества

51. ПТС позволяет ФАО использовать ресурсы собственной Регулярной программы, чтобы иметь возможность быстро предоставлять свои экспертные технические знания государствам-членам по их просьбе. ПТС способствует удовлетворению наиболее насущных потребностей стран-членов в области развития сельского, рыбного и лесного хозяйства и решению проблем развития сельских районов и социально-экономических вопросов. В рамках Программы работы и бюджета на 2018–2019 годы утвержденный бюджет на нужды ПТС увеличился до 140,8 млн долл. США, что соответствует 14 процентам чистых ассигнований.

52. Стратегические цели ФАО (СЦ) тесно увязаны с 17 целями в области устойчивого развития (ЦУР), которые предлагают концепцию более справедливого, процветающего, мирного и устойчивого мира. В 2018–2019 годах результаты работы по СЦ2 и СЦ5 способствовали достижению следующих ЦУР: ликвидация нищеты, полное искоренение голода, гендерное равенство, чистая вода и санитария, устойчивые города и общины, меры по борьбе с изменением климата, сохранение морских экосистем, сохранение экосистем суши, мир, правосудие и эффективные институты.

В.1.3.1 Задержки в оформлении заявок и более низкие показатели реализации ПРБ на 2018–2019 годы

53. Число заявок государств-членов на ПТС увеличилось на 60 процентов – с 477 в 2014–2015 годах до 770 в 2018–2019 годах, что подчеркивает важность ПТС. Однако, исходя из данных Информационной системы управления программами ФАО на местах (ФПМИС), процент утверждения проектов в течение первых трех месяцев после получения заявки снизился с 75 процентов до 60 процентов с 2014–2015 по 2018–2019 годы, как показано ниже:



54. Аналогичным образом, процент освоения ассигнований на двухгодичный период в разбивке по годам показывает, что за последние три двухгодичных периода, в среднем, 40 процентов утвержденного бюджета осваивалось в течение того двухгодичного

периода, на который он был утвержден. Несмотря на то, что низкий уровень реализации проектов ПТС в течение того двухгодичного периода, когда они утверждены, является нормой, реализация проектов в 2018–2019 годах была даже ниже среднего уровня и составила 36 процентов.

55. Региональные сводные отчеты за 2019 год показывают, что одним из направлений улучшения работы, который может помочь в устранении задержек, является повышение гибкости и сокращение бюрократических процедур в отношении использования фондов ПТС и оформления разрешения. Кроме того, в некоторых случаях задержки в реализации ПТС можно отнести на счет правительственных партнеров.

56. С другой стороны, в ходе аудита децентрализованных представительств (ДП) за 2019 год было отмечено, что в случае Представительства ФАО в Мьянме (FAMYA) задержки на этапе подготовки проектов произошли в силу непреодолимых причин, включая начало полномасштабной подготовки проектных предложений во время второго этапа, корректировку оценочного листа, пересмотр проектных мероприятий в соответствии с новым форматом и задержку в идентификации ресурсов и разработке предложения. Когда речь идет о Представительстве ФАО в Чаде (FRCHD) процессы утверждения проектов ПТС связаны с неотъемлемыми сложностями, одной из которых является многоступенчатая координация и обширное взаимодействие с разработчиками проектов и правительственными бенефициарами. Аналогичным образом проблема своевременного утверждения проектов в Региональном представительстве ФАО для Латинской Америки и Карибского бассейна (FAORLC) связана с тем, что их разработчикам требуется длительное время для подготовки проектной документации. Много времени часто уходит и на рассмотрение этой документации основным партнером.

57. Внешний аудитор отметил, что для того, чтобы решить некоторые из означенных проблем, ФАО упростила формат проектной документации ПТС. Также было выпущено новое Руководство по вопросам ПТС, что позволило упростить процедуры, а заключительный доклад по ПТС был улучшен за счет более сжатого формата. Тем не менее, учитывая, что средние расходы по ПТС составляют 135 млн долл. США за двухгодичный период, остаток бюджета ПТС в размере 86 млн долл. США был перенесен для реализации в течение двухгодичного периода 2020–2021 годов, а утвержденный бюджет ПТС, имеющийся в наличии в рамках ПРБ на 2020–2021 годы, составляет 140,8 млн долл. США, ФАО необходимо добиться дальнейшего повышения эффективности для того, чтобы обеспечить полное и своевременное выполнение программ ПТС.

58. **Внешний аудитор рекомендовал:** а) техническим сотрудникам и сотрудникам по программам следует активизировать дальнейшее инициативное взаимодействие с авторами проектов с тем, чтобы по крайней мере 50 процентов проектов утверждались в течение первого года двухгодичного периода; б) представителям ФАО следует более усердно работать с партнерами в правительстве для устранения задержек; и в) PSD и региональным представителям следует более внимательно следить за реализацией проектов с тем, чтобы гарантировать полное использование перенесенных на последующий период сумм к концу 2021 года и чтобы уровень исполнения утвержденной Программы работы и бюджета на 2020–2021 годы повысился как минимум до 40 процентов.

59. ФАО соглашается с этими рекомендациями и рассмотрит возможности их реализации в отношении МСП и ПТС.

В.1.4 Центр совместных служб

60. Результаты ревизии ЦСС за 2019 год показали, что в целом процессы контроля в рамках функциональных услуг ЦСС были эффективными, а механизмы обработки транзакций соответствовали политике, стандартам, положениям, правилам и процедурам ФАО. Как бы то ни было, внешний аудитор выявил значимые возможности улучшения управления и контроля над ключевыми процессами (см. ниже).

В.1.4.1 Удержание персонала и управление кадрами

61. В течение первого квартала 2019 года было отмечено, что шесть сотрудников Группы финансовых услуг (четыре штатных и два внештатных сотрудника) перевелись из ЦСС ФАО в другие учреждения ООН. Указанные перемещения персонала повлияли на соблюдение Группой соглашения об уровне обслуживания (СУО), что привело к снижению коэффициента соблюдения СУО на 9,26% по сравнению с его уровнем в апреле 2019 года, когда он составлял 95,02%. На момент подготовки данного заключения коэффициент соблюдения СУО все еще составлял 85,76%, что ниже целевого показателя Группы финансовых услуг в рамках СУО. Перевод этих сотрудников равносителен утрате знаний и накопленного опыта, что привело к нарушению работы ЦСС в целом и к снижению коэффициента соблюдения СУО.

62. Руководство ЦСС пояснило, что высокая текучесть кадров обусловлена системой укомплектования кадров ЦСС ФАО. По сравнению с другими учреждениями ООН, в частности, с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) и ЮНИСЕФ, где должность начального уровня – ОО-5, а самая высокая должность – ОО-7, существующая должность начального уровня в ФАО – ОО-4, а самая высокая должность – ОО-6. Кроме того, руководители подразделений в других ЦСС системы ООН классифицируются на уровне С-5, в то время как в ФАО они получают уровень С-4. Соответственно, не обеспечиваются максимальные преимущества от вложений в обучение персонала, поскольку сотрудники зачастую переводятся в учреждения, предлагающие более выгодные условия работы.

63. Чтобы решить эту проблему, Руководство ЦСС представило разъяснения относительно плана пересмотра существующего штатного расписания с тем, чтобы его существующая структура должностей была сопоставима с другими учреждениями ООН. Этот план предусматривает корректировку окладов 45 сотрудников, которая будет финансироваться за счет экономии, достигнутой в результате упразднения четырех должностей ОО4. Таким образом, выдвигается не связанное с дополнительными затратами предложение, которое снизит риск потери сотрудников из-за неравных условий оплаты по сравнению с другими учреждениями ООН.

64. Однако, было отмечено, что Управление кадров (CSH) в штаб-квартире выразило некоторые опасения в связи с предложением ЦСС. CSH предложило отложить предлагаемые предложения по удержанию сотрудников и укомплектованию штатов для дальнейшего обсуждения, поскольку CSH считает, что им недостает глубины и более тщательного сравнительного анализа с расположенными в Будапеште ЦСС других

организаций. Представители CSH отметили, что сравнение рабочей нагрузки должно основываться на конкретных критериях в соответствии с Эталоном по классификации должностей Комиссии по международной гражданской службе (КМГС), а также на принципе равной оплаты за труд равной ценности. Вышеупомянутая информация считается критически важной, поскольку любая реклассификация должностей в подразделениях ФАО всегда должна согласовываться с организационной структурой ФАО.

65. Учитывая, что текучесть кадров в ЦСС объясняется высоким уровнем конкуренции в Будапеште, крайне важно, чтобы высшее руководство быстро наметило меры для сохранения возможностей ЦСС в плане найма квалифицированных специалистов и удержания опытного персонала. Следует подчеркнуть необходимость рассмотреть вопрос о повышении уровня конкурентоспособности ФАО на сложившемся рынке в Будапеште и в отношении других учреждений ООН, принимая во внимание связанные с этим затраты и преимущества в долгосрочной перспективе, поскольку количество узловых центров общих услуг (как в системе ООН, так и вне ее) в Венгрии постоянно увеличивается.

66. **Внешний аудитор рекомендует провести немедленный обзор потребностей в отношении удержания персонала и укомплектования штатов, чтобы устранить высокую текучесть кадров и существующий риск потери опытных сотрудников ЦСС, а также завершить такой анализ для того, чтобы поддержать проведение корректировки существующего штатного расписания ЦСС ФАО с тем, чтобы его существующая структура должностей была сопоставима с другими учреждениями ООН в Будапеште.**

67. Было возобновлено обсуждение этого вопроса с вновь назначенным начальником ЦСС, и план удержания сотрудников и комплектации штата должен быть повторно представлен в CSH и Канцелярию первого заместителя Генерального директора Тома.

В.1.4.2 Элементы, необходимые для полной централизации процесса обработки счетов-фактур

68. В связи с рекомендацией внешнего аудитора о рассмотрении вопроса о централизации обработки счетов-фактур, а также учитывая количество и объем операций, обрабатываемых в настоящее время ФАО, внешний аудитор был проинформирован о том, что одной из областей, рассматриваемых как необходимое предварительное условие для осуществления проекта централизации обработки счетов-фактур, является автоматизация процесса выставления счетов. Группа финансовых услуг начала выявлять группы счетов, обработку которых можно было бы оптимизировать и/или автоматизировать, чтобы сократить ручную работу и постепенно заменить вручную выписываемые счета-фактуры автоматически генерируемыми счетами. Это счета-фактуры по: а) операционным авансам; б) выплатам за работу в опасных условиях и с) оплате сверхурочной работы.

69. Операционные авансы выплачиваются штатным сотрудникам, консультантам, сотрудникам, работающим по индивидуальному договору об оказании услуг (ИДУ), и внештатным сотрудникам от имени Организации за деятельность, связанную с выполнением официальных обязанностей (например, выездные семинары, краткосрочные проектные мероприятия и оплата поставщикам, которая не может быть

осуществлена ФАО напрямую). Выплата за работу в опасных условиях представляет собой специальную, не учитываемую при начислении пенсии надбавку, установленную для набираемых на международной и местной основе сотрудников, которые обязаны работать в местах, где сложились особо опасные условия. В свою очередь, оплата сверхурочной работы – это компенсация за первый час непрерывной работы сверх установленного рабочего времени.

70. Группа заработной платы сообщила, что вопрос о предлагаемой автоматизации оплаты сверхурочной работы поднимался несколько раз, но проект не был осуществлен, поскольку Группа была занята другими приоритетными проектами. После внедрения предложенной автоматизации снимется необходимость вручную рассчитывать и подтверждать сверхурочную работу и надбавки за работу в опасных условиях, что позволит устранить ошибки персонала и неправильные выплаты.

71. Внешний аудитор подчеркивает, что, учитывая объем операций и сумм, проводимых в процессе обработки счетов, а также ручных процессов при существующей организации труда, внедрение автоматизации, которая упростит процесс обработки счетов, будет полезно для повышения эффективности процесса за счет сокращения времени обработки счетов.

72. Внешний аудитор рекомендовал ФАО через ЦСС подготовить план работы в целях полного завершения идентификации тех операций по выставлению счетов (в дополнение к операционным авансам, надбавкам за работу в опасных условиях и оплате сверхурочной работы), которые могут быть оптимизированы или автоматизированы для продвижения проекта централизации выставления счетов и обеспечения более эффективной и рентабельной обработки счетов-фактур.

73. Далее, внешний аудитор рекомендовал ФАО силами ЦСС и CSF в штаб-квартире составить тщательно проработанный проектный документ, ориентированный на автоматизацию процесса выставления счетов по: а) операционным авансам; б) выплатам за работу в опасных условиях и с) оплате сверхурочной работы. Этот проектный документ должен включать в себя, среди прочего, конкретный план со списком мероприятий и соответствующими сроками для обеспечения завершения проекта.

74. Соответственно, в 2019 году был успешно завершён пилотный проект, а в настоящее время проводится оценка автоматизированного инструмента (роботизации). Также были внедрены усовершенствования в рамках функционального и технического обновления Системы планирования общеорганизационных ресурсов (ПОР). На первом этапе будут выработаны и документированы подробные планы (этап 1 одобрен Советом ПОР; ожидается финансирование по линии капитальных расходов (ФКР)).

В.1.4.3 Рабочий план по управлению качеством базы данных по поставщикам

75. В рамках ГСУР ФАО обеспечивает работу двух независимых банковских баз данных, а именно базы данных по заработной плате и базы данных по выплатам, не относящимся к заработной плате. Как штатные, так и внештатные сотрудники (с любым типом контракта) несут ответственность за ввод/обновление своих банковских реквизитов и подтверждение/ведение своих адресов в системе с использованием одной из следующих категорий ГСУР (в зависимости от типа контракта с ФАО): FAO HR

Employee (для штатных сотрудников) и FAO NSHR Employee (для внештатных сотрудников). В базе данных о поставщиках хранится вся информация, позволяющая эффективно упростить процессы оплаты счетов и закупок ФАО.

76. Было отмечено, что в настоящее время для создания и обновления записей в ГСУР в отношении не связанных с зарплатой платежей поставщикам ФАО использует инструмент "Supplier Wizard". Этот инструмент позволяет обновлять любой тип записей. В него также встроена функция проверки международного номера банковского счета (IBAN), и он позволяет учитывать регистрационные номера Глобального рынка ООН (ГРООН). Хотя эта система включает в себя элементы контроля, чтобы не допустить создание повторных записей, для того чтобы такие записи считались дубликатами, необходимо полное совпадение данных. Для того, чтобы отсортировать возможные дублирования в базе данных, все равно необходима ручная коррекция и поиск. По состоянию на дату составления заключения, в базе данных поставщиков ФАО было 360 000 записей.

77. Руководство ЦСС указало, что обслуживание и чистка базы данных осуществляется персоналом Группы по предоставлению банковских услуг поставщикам (VBS), и пояснило, что такая модернизация системы, как внедрение Управления качеством данных (УКД) может быть полезна для решения этого вопроса. УКД охватит всю структуру торгового сообщества, что позволит не ограничиваться проверкой поставщиков и ведением банковской базы данных. УКД предназначается для внедрения технологий для решения проблем базы данных о поставщиках и банковской базы данных. Частью УКД станут концепции и контрольные механизмы для повышения статуса базы данных ФАО о поставщиках. Улучшение системы предполагает наличие упреждающих мер для предотвращения ошибок и дублирования во всей структуре торгового сообщества. Кроме того, внешний аудитор был проинформирован о том, что консалтинговой компании было поручено провести исследование по вопросу возможного расширения функциональных возможностей, которые могут быть включены в существующую систему управления базой данных ФАО.

78. Внешний аудитор подчеркивает необходимость обеспечить качество данных для снижения риска возможных несанкционированных или неправомерных действий, дублирования платежей и сбоев системы. Отсюда вытекает необходимость организовать и улучшить базу данных о поставщиках. Учитывая большой объем информации в базе данных, которую ведет Группа VBS, улучшение базы данных о поставщиках в долгосрочной перспективе приведет к следующим результатам: а) сокращение затрат на передачу знаний и снижение зависимости от человеческих ресурсов при ведении базы данных благодаря интеграции улучшенных функций контроля в рамках поточной обработки цифровых заданий; б) предотвращение ошибочных и двойных платежей из-за дублирования данных поставщиков в базе данных; и с) переориентирование ресурсов с корректирующих действий в ходе обслуживания базы данных на более ценные виды деятельности Организации.

79. Внешний аудитор рекомендовал ЦСС ФАО в рамках предлагаемой системы обеспечения качества данных подготовить план работы в отношении управления качеством базы данных по поставщикам, включив в него, среди прочего, конкретный план со списком мероприятий и соответствующими сроками с тем, чтобы должным образом контролировать его осуществление и гарантировать выполнение.

80. Компания КПМГ завершила обзор управления качеством данных по поставщикам в марте 2020 года. Была начата чистка базы данных по поставщикам, которая продолжается в настоящее время. Полный план работы будет подготовлен к августу 2020 года.

В.1.4.4 Политика и процессы в отношении надбавки на иждивенцев второй очереди, субсидий на образование и на аренду жилья

В.1.4.4.1 Надбавка на иждивенцев второй очереди

81. Раздел Руководства 318 в Приложении В содержит руководящие принципы в отношении права на получение надбавки на иждивенцев второй очереди для сотрудников категории общего обслуживания (ОО) в штаб-квартире. Он предусматривает, среди прочего, что отец в возрасте старше 65 лет и мать в возрасте старше 60 лет (или постоянно нетрудоспособные) имеют право на получение пособия при условии, что общий индивидуальный доход каждого родителя не превышает минимальный размер пенсии, назначаемой наемным или самозанятым работникам итальянским "Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS)", что в 2019 году составляло 8 370,18 евро или примерно 9 323,54 долл. США.

82. Однако следует отметить, что не существует политики, регулирующей право на получение пособия для иждивенцев второй очереди на отца, мать, брата или сестру для сотрудников категории общего обслуживания, работающих за пределами штаб-квартиры в Риме (например, в США и т. д.). Единственное правило, на которое можно сослаться, – это последнее предложение в MS 302.3.137, которое гласит: *“В тех местах службы, где Генеральный директор считает применимыми преобладающие условия местной практики, отличные от вышеизложенных, сотрудникам категории ОО может быть разрешена выплата надбавки на иждивенцев в соответствии с этими иными условиями”*.

83. В настоящее время три сотрудника категории ОО в Вашингтоне и один в Нью-Йорке получают надбавку на иждивенцев второй очереди, которые были изначально зарегистрированы в ГСУР в период с 2007 по 2016 год. Общая сумма пособий, предоставленных каждому сотруднику за период с 1 января по 30 сентября 2019 года, находится в диапазоне от 1 019,25 долл. США до 1 155,93 долл. США и не зависит от условий в отношении максимальной суммы доходов иждивенцев, в отличие от пособий сотрудников категории ОО в штаб-квартире, в отношении которых предусмотрен верхний предел. Подробности представлены ниже:

Иждивенец второй очереди	Общий индивидуальный доход	Полученная надбавка на иждивенца второй очереди (с января по сентябрь)		Начало выплаты надбавки
		Год	Сумма	
Мать	10 136 долл. США	2019	1 155,93 долл. США	1 июля 2013 г.
Отец	15 152,62 евро	2019	1 019,25 долл. США	9 мая 2016 г.
Мать	7 524 долл. США	2019	1 155,93 долл. США	11 декабря 2007 г.
Отец	0 долл. США	2019	1 155,93 долл. США	7 октября 2009 г.

84. Согласно приведенной выше таблице, иждивенцы второй очереди двух из четырех сотрудников категории ОО, работающих за пределами штаб-квартиры, не имеют права на получение субсидии, если в качестве основы для определения права на получение надбавки на иждивенцев аналогичным образом применить раздел 318 Приложения В к Руководству. Общий индивидуальный доход каждого родителя в 2019 году превысил 8 370,18 евро или примерно 9 323,54 долл. США. К сожалению, в настоящее время для сотрудников категории общего обслуживания, получающих надбавку на иждивенцев второй очереди за пределами штаб-квартиры в Риме, не существует такого верхнего предела права на получение пособия.

85. Внешний аудитор подчеркнул, что отсутствие конкретных руководящих принципов (например, в отношении возраста и верхнего предела дохода иждивенцев) в отношении права на надбавку на иждивенцев второй очереди для сотрудников категории общего обслуживания за пределами штаб-квартиры в Риме создает путаницу не только для сотрудников, но и для тех, кто занимается обработкой заявок в ЦСС. Без конкретных руководящих принципов в качестве основы для обработки и утверждения таких заявок Организация подвергается риску финансовых потерь.

86. Внешний аудитор рекомендовал ФАО силами ЦСС и CSH в штаб-квартире сформулировать четкую политику в отношении права сотрудников категории общего обслуживания, работающих за пределами штаб-квартиры в Риме, на получение надбавки на иждивенцев второй очереди, что позволит гарантировать, что это пособие будет предоставляться только имеющим на это право сотрудникам.

87. Директор CSH согласился, что раздел Руководства MS 318.5.161 также должен применяться в отношении сотрудников категории ОО.

88. Также было отмечено, что за последние четыре года Организация выплачивала в общей сложности 276 143 долл. США в среднем 79 сотрудникам ежегодно для обеспечения иждивенцев второй очереди, как показано в таблице ниже:

Подробности	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г. январь–октябрь	Всего
Число сотрудников категории специалистов, получающих надбавку на иждивенцев второй очереди	74	77	80	84	315
Общая сумма надбавки на иждивенцев второй очереди, выплаченной сотрудникам (в долл. США)	68 444	72 956	71 143	63 600	276 143

89. Раздел Руководства MS 302.3.137 предусматривает, что *“в тех случаях, когда нет находящегося на иждивении супруга, надбавка выплачивается на одного иждивенца второй очереди, которому сотрудник обеспечивает как минимум одну треть общего дохода данного иждивенца, включая вносимые сотрудником суммы наличными и натурой, которые превышают запрашиваемую сумму надбавки как минимум в два раза.”* Ответственность за ежегодное подтверждение таких критериев лежит на сотруднике.

90. Было отмечено, что почти во всех рассмотренных случаях (от 90 до 95 процентов) в расчет одной трети общего дохода иждивенца для подтверждения права на получение пособия включаются, среди прочего, продукты питания и предметы домашнего обихода,

жилье и даже ипотека (при проживании в одном домовладении), арендная плата, оплата коммунальных услуг, транспорт и проезд, личные предметы, одежда, средства гигиены, стрижка, личная помощь и помощь по дому, а также подарки. Кроме того, ЦСС сообщил, что примерно в 10–15 случаях (примерно от 15 до 20 процентов) при расчетах учитывались выплаты частной медицинской страховой компании, совершенные сотрудником за его иждивенца второй очереди.

91. Группа по людским ресурсам (ЛР) согласилась с тем, что для сотрудников категории специалистов изложенные выше положения MS 302.3.137 являются двусмысленными и требуют дальнейшего уточнения.

92. Внешний аудитор рекомендовал ФАО силами ЦСС, CSH и Управления по правовым вопросам (LEG) разработать руководящие указания, разъясняющие правила в отношении допустимых вкладов натурой, включая их максимальные размеры, а также подтверждающих документов, которое сотрудники должны представить в поддержку расчета одной трети общего дохода иждивенца второй очереди, чтобы получить право на надбавку на иждивенцев второй очереди.

93. Этот вопрос в настоящее время представлен на рассмотрение CSH и LEG для принятия политического решения. Руководитель Группы по людским ресурсам в ЦСС в настоящее время собирает информацию о практике других организаций, включая ВПП, чтобы получить представление о том, как они решают вопрос о вкладах "натурой" в доходы иждивенцев второй очереди. Результаты будут переданы на рассмотрение CSH и LEG.

В.1.4.4.2 Субсидия на образование

94. За период с 1 января по 30 сентября 2019 года Группа ЦСС по людским ресурсам обработала 795 запросов на авансирование субсидии на образование от 444 сотрудников и 1 457 заявлений о выплате субсидии на образование от 846 сотрудников. Внешний аудитор провел произвольную выборку 14 иждивенцев семи сотрудников, подавших заявления о выплате субсидии на образование, и отметил, что шесть ведомостей школьных расходов по форме ADM 29 не имели печати учебного заведения.

95. ЦСС пояснил, что проставление печати и подписи ADM 29 не составляет проблемы в ведущих международных школах в штаб-квартире в Риме. Однако родителям из числа сотрудников сложно запросить необходимые подтверждающие документы в учебных заведениях в Соединенных Штатах, Канаде и в ряде европейских городов, где ученики или их родители регистрируются и платят онлайн с использованием функциональных возможностей самообслуживания, а платежи подтверждаются самостоятельно генерированными электронными выписками по счетам без печати или подписи. Кроме того, когда дети учатся вне места службы своих родителей, особенно в развивающихся странах, родителям выдаются отдельные квитанции, а школа не ставит ни подписи, ни печати ни в каких формулярах.

96. Существующая политика в отношении требований к документации в поддержку заявок на предоставление субсидии на образование может лишить родителей из числа сотрудников права на получение субсидии на образование, даже если это не их вина или если они не могут контролировать ситуацию. Это создает сложности как для самих сотрудников, так и для персонала, занимающегося обработкой документов в Группе

ЦСС по людским ресурсам, потому что такая политика не соответствует существующим тенденциям и практике. Сегодня такие технологические нововведения, как генерируемые электронной системой функции уведомления о зачислении, выставления счетов и оплаты, рассматриваются как альтернативный подход к регистрации детей в школах и университетах. Увеличивается количество учебных заведений, использующих такие методы, которые экономически оправданы и более удобны для родителей, чем традиционные способы регистрации. Однако руководству следует рассмотреть вопрос об обеспечении контроля для того, чтобы предотвратить подлог документов, которые будут использоваться для получения субсидии.

97. Внешний аудитор рекомендовал ФАО силами ЦСС, CSH и LEG в штаб-квартире пересмотреть требования к документации в поддержку заявок на предоставление субсидии на образование, чтобы привести их в соответствие с текущими тенденциями и нововведениями, такими как генерируемые электронной системой уведомления о зачислении, счета и платежи. Однако следует рассмотреть необходимые меры контроля, чтобы предотвратить подлог документации и обеспечить более удобную и гибкую схему образования для детей сотрудников.

98. Эта рекомендация находится в процессе реализации. CSH – подразделению, ответственному за реализацию деятельности в этом направлении, – было предложено оценить необходимость пересмотра требований обоснования заявлений о выплате субсидии на образование на основе практики других учреждений.

В.1.4.4.3 Субсидия на аренду жилья

99. Существуют два механизма субсидии на аренду жилья: базовый, который применяется в местах службы помимо Европы, США и Канады; и расширенный, который используется для набираемых на международной основе сотрудников категории специалистов и выше в местах службы в Европе, США и Канаде. Как отмечалось, согласно существующей практике обработки заявок в соответствии с базовым механизмом субсидий на аренду жилья, первый заместитель Генерального директора Тома рассматривает и утверждает заявки на основе оценки и рекомендации Группы ЦСС по людским ресурсам даже в тех случаях, когда эта заявка входит в сферу функционала Группы ЦСС по людским ресурсам по рассмотрению, оценке и утверждению заявок на выплату таких пособий и льгот, как субсидия на образование, надбавка за знание языков, специальная должностная надбавка и т.п., включая субсидию на аренду жилья.

100. Согласно информации от ЦСС, такая процедура основана на положениях пунктов 28 и 30 Приложения Н раздела 308 Руководства, где конкретно предусматривается, что рекомендации представляются ПЗГД Тома для рассмотрения, обзора и утверждения на основе обзора, проверки и оценки, которые проводятся Группой ЦСС по людским ресурсам. Также указывалось, что такая политика, возможно, была применима на предшествующих этапах, когда правила и функции еще не были четко определены. Дополнительно указывалось, что в настоящее время требования о соответствии, процедуры и расчеты разъяснены и упрощены. Субсидия на аренду жилья может устанавливаться, обрабатываться и утверждаться Группой ЦСС по людским ресурсам в соответствии с пунктом 9 Приложения Н раздела 308 Руководства, которое гласит: *“при определении обоснованного уровня арендной платы принимается во внимание*

наибольший из результатов проводимого КМГС обзора стоимости жизни плюс дополнительно 15 процентов и средняя арендная плата, выплачиваемая сотрудниками с аналогичным составом семьи в одном и том же месте службы, а также такие факторы, как тип места службы, уровень безопасности, определяемый Департаментом Организации Объединенных Наций по вопросам охраны и безопасности (ДОБ ООН), и статистические сведения по рынку аренды жилья от лицензированных агентов/маклеров по аренде”.

101. Учитывая, что вышеупомянутые факторы вполне доступны в режиме онлайн, а Группа ЦСС по людским ресурсам может производить их расчет, сравнение и анализ, что Группа имеет достаточный уровень утверждения и собственный функционал по обзору, оценке и утверждению заявок на выплату пособий и льгот, может оказаться неэффективным, чтобы Группа ЦСС по людским ресурсам и впредь представляла рекомендации ПЗГД Тома о рассмотрении и утверждении заявок сотрудников о субсидиях на арендную плату. Если эту процедуру не рационализировать, то, вполне вероятно, Канцелярии ПЗГД Тома придется тратить человеко-часы, которые могли бы быть использованы для решения иных жизненно важных задач, на работу, которая уже была проделана Группой ЦСС по людским ресурсам.

102. **Внешний аудитор рекомендовал ФАО в сотрудничестве с ЦСС и CSH в штаб-квартире оптимизировать процедуры обработки субсидий на аренду жилья в рамках базовой схемы, проанализировав необходимость процесса, в соответствии с которым прежде, чем утвердить запрос на субсидию на аренду жилья, Группа ЦСС по людским ресурсам составляет рекомендации и запрашивает согласие в Канцелярии ПЗГД Тома. Вместо этого следует рассмотреть возможность передачи ПЗГД Тома только тех случаев, которые не соответствуют критериям получения субсидии.**

103. Вопрос о передаче полномочий на этап утверждения субсидии на аренду жилья рассматривается в рамках структурного пересмотра передачи полномочий, который проводится LEG и CSH.

В.2 ВОПРОСЫ РУКОВОДСТВА

104. Рациональное управление проявляется в способности организаций сохранять и укреплять доверие заинтересованных сторон, а также в наличии прочной основы для высокой производительности, когда организации способны эффективно реагировать на изменения условий своей деятельности и незамедлительно выявлять и устранять оперативные недочеты. Наличие надлежащего управления побуждает организацию к достижению своих оперативных целей, а его отсутствие, наоборот, снижает оперативную эффективность и в конечном итоге может привести к несоответствию деятельности нижнего уровня задачам организации. Таким образом, важно подчеркнуть, что центральным элементом эффективного управления является согласование нескольких механизмов управления, таких как подотчетность, управление рисками и внутренний контроль. Эти основополагающие рамки обеспечивают надлежащее управление за счет ясности полномочий, ролей и обязанностей, надежных возможностей управления рисками и хорошо продуманного и реализованного внутреннего контроля.

105. В сложных условиях деятельности ФАО управление приобретает особое значение в ряду самых разнообразных функций, которые способствуют эффективному предоставлению ее услуг. Являясь элементом общего механизма руководства, управление создает основу для эффективного использования ресурсов и осуществления деятельности, направленной на обеспечение подотчетности в интересах достижения намеченных результатов. Именно исходя из этого, внешний аудитор, в соответствии со своим мандатом в свете правила 12.4 Положений ФАО, проанализировал деятельность ФАО по мобилизации ресурсов, ее функцию оценки, ответственность в отношении управления рисками мошенничества и систему контроля в децентрализованных представительствах.

В.2.1 Проверка функции мобилизации ресурсов

В.2.1.1 Система управления в рамках стратегии

106. Внедрение в ФАО управления, ориентированного на результаты, напрямую повлияло как на разработку, реализацию и оценку организационных стратегий, так и на управление ими. Отмечалось, что организационные стратегические траектории ФАО формулируются на основе договора об отчетности со странами-членами и изначально уточнены и изложены в ССП Генерального директора. В ССП на 2018–2021 годы цели, связанные с мобилизацией ресурсов, указаны в разделе *Функциональная цель 8 – информационно-пропагандистская деятельность* и в функциональной цели (ФЦ) 8 ПРБ на 2018–2019 годы, которая содержит следующее описание итога: *"достижение целей ФАО за счет взаимодействия с широким кругом разнообразных партнеров, пропагандистской деятельности, повышения информированности общественности, привлечения политической поддержки и ресурсов, а также более эффективного развития потенциала и управления знаниями"*. Согласно ФЦ 8.3 – *"Мобилизация ресурсов,"* – определенные ожидаемые результаты, которые будут способствовать достижению итога ФЦ 8, включают *"активную работу по пропаганде и рекламе приоритетных областей работы ФАО; привлечение и использование добровольных взносов и подготовку соответствующей отчетности; и укрепление организационного потенциала в области мобилизации ресурсов и действенного управления проектным циклом"*. ФАО также поощряет разработку и реализацию дополнительных стратегий МР на региональном/субрегиональном уровнях, обеспечивая построение региональных

стратегий МР на базе региональных инициатив (РИ), имеющих необходимые ресурсы, и на уровне стран, где инициативы по мобилизации ресурсов основаны на достижении целевых показателей финансирования для выполнения обязательств ФАО по национальным приоритетам.

В.2.1.1.1 Общеорганизационная стратегия мобилизации ресурсов и управления ими (СМРУ)

107. Являясь основным направлением управления мобилизацией ресурсов, стратегия мобилизации ресурсов позволяет любой организации создавать наиболее идеальную структуру мобилизации ресурсов, развивать процессы и навыки, программы и инициативы, а также формировать ценности. Стратегии мобилизации ресурсов укрепляют возможности мобилизации ресурсов, а чтобы их реализовать, уже на самом низком уровне должны быть указания в отношении того, как должны проходить процессы, как определяется эффективность и как передается информация о качестве. Созданная в 2011 году СМРУ ФАО была основана на программе обновления Организации, направленной на расширение усилий по мобилизации ресурсов внутри Организации. Стратегия также опиралась на *необходимость обеспечения ресурсов в целях содействия реализации Стратегической рамочной программы и ССП*, что еще раз подчеркнуло приверженность ФАО обеспечению получения адекватных, в большей степени прогнозируемых и устойчивых добровольных взносов. Как было отмечено, ФАО предполагала, что срок действия СМРУ будет эквивалентен четырехгодичной ССП на 2010–2013 годы, после чего она будет пересмотрена и скорректирована в течение 2013 года наряду с окончательной доработкой ССП на 2014–2017 годы. Тема СМРУ 2011 года остается точкой отсчета для сотрудников ФАО и других заинтересованных сторон при мобилизации ресурсов. В период 2011–2019 годов в ФАО произошли сдвиги и изменения, которые дали ей возможность адаптироваться и наметить новые стратегические траектории.

108. Обзор нынешних условий работы в ФАО выявил определенные изменения в нынешних условиях ее финансирования. В докладе по оценке за 2017–2018 годы, который был подготовлен Сетью по оценке эффективности работы многосторонних организаций (МОПАН), указано, что *"предполагаемая цель ФАО, по всей видимости, заключается в увеличении размера и доли добровольных взносов, но этот вопрос не рассматривается в долгосрочной Стратегической рамочной программе. Все большая опора на добровольные взносы сопряжена с рисками в плане потенциала и реализации"*. Это наблюдение требует более пристального внимания со стороны Организации, поскольку ей нужно будет выбрать новый стратегический путь.

109. В *Глобальном сводном отчете страновых представительств* сообщается, что достижение ежегодных целей по мобилизации ресурсов по-прежнему осложняется рядом факторов и, в частности, *"ограниченным присутствием доноров в странах с уровнем дохода выше среднего и наличием у доноров собственных подразделений по реализации и прямым двусторонним соглашениям с правительствами"*. Эти факторы риска также должны быть учтены в общем контексте реализации программы.

110. Кроме того, в Общеорганизационном реестре рисков 2019 года ФАО признала, что *"прогресс в одной или нескольких приоритетных областях ее программы работы будет серьезно нарушен, если мобилизация ресурсов не обеспечит достаточных"*

средств". В Общеорганизационном реестре рисков также детализированы некоторые потенциальные причины возникновения риска и меры по его смягчению. Эти факторы также обусловили необходимость обновления стратегии мобилизации ресурсов.

111. Внешний аудитор отметил движущие силы изменения стратегии; его также информировали об изменении курса Отдела развития бизнеса и мобилизации ресурсов (PSR) в отношении пропаганды сравнительных преимуществ ФАО среди существующих и потенциальных партнеров по предоставлению ресурсов. В своей работе над новым портфелем развития бизнеса ФАО стремилась привлечь партнеров к увеличению инвестиций в продовольствие и сельское хозяйство, выделив основные области, в которых партнерство может существенно повысить результаты. Кроме того, были отмечены некоторые преобразования и инновации, которые проводились ФАО в области мобилизации ресурсов, но не были встроены в существующую Стратегию мобилизации ресурсов, такие как текущая организационная трансформация в сфере МР (конкретно в Департаменте поддержки программ и технического сотрудничества (PS) и в PSR); а также рассмотрение усилий ФАО по мобилизации ресурсов в связи с вкладом Организации в достижение ЦУР. Тем не менее, представители PSR утверждают, что они по-прежнему считают общеорганизационную Стратегию мобилизации ресурсов и управления ими эффективной, причем некоторые фактические результаты все еще соответствуют ожидаемым результатам Стратегии 2011 года. Поэтому внешний аудитор вновь подчеркивает, что вышеупомянутая Стратегия мобилизации ресурсов была увязана с контекстом событий, происходивших в 2007–2008 годах.

112. Стратегические соображения, такие как определение и распределение ответственности, коммуникационный процесс, стандарты и основные типы практики, институциональные обязанности, и проектирование и внедрение систем должны соответствовать реальному положению дел, чтобы они могли внести вклад в достижение ожидаемых результатов. Поэтому ФАО следует разработать эффективные стратегии мобилизации необходимых ресурсов с учетом структурных изменений, произошедших после 2011 года, а также нововведений, инициатив и мероприятий в области мобилизации ресурсов и обновленных механизмов управления в области подотчетности, управления рисками и внутреннего контроля, чтобы укрепить свои возможности в плане достижения результатов, которые она так тщательно спланировала. Таким образом, необходимо подготовить конкретную и официальную стратегию для достижения целей ФАО в сфере мобилизации ресурсов.

113. Внешний аудитор рекомендовал ФАО обновить общеорганизационную Стратегию мобилизации ресурсов, чтобы отразить существующее положение дел в Организации в целях дальнейшего укрепления механизмов управления мобилизацией ресурсов и обеспечения согласованности соответствующих видов деятельности на всех организационных уровнях.

114. Новая общеорганизационная Стратегия мобилизации ресурсов, разработку которой планируется завершить в декабре 2020 года, включит в себя результаты текущего пересмотра стратегии ФАО в отношении развития партнерских связей с частным сектором и вклад сотрудничества Юг – Юг и трехстороннего сотрудничества, а также новой инициативы "Рука об руку". Она также включит в себя такие инициативы, как успешный обзор основных механизмов объединенного финансирования и *пересмотр Рамочных программ по сотрудничеству* в целях их лучшего согласования с повесткой дня ЦУР, которые представляют собой надежную основу для обновления,

среди прочего, общеорганизационной Стратегии мобилизации ресурсов. Основываясь на процессе реформы ООН, страновые и региональные представительства также будут активно участвовать в обновлении системы МР.

В.2.1.1.2 Стратегия и планы действий на децентрализованном уровне

115. Существующая Стратегия мобилизации ресурсов и управления ими 2011 года включала в себя общеорганизационный План работы на 2010–2013 годы, который был составлен в соответствии с четырьмя конечными результатами, определенными в этом стратегическом документе. С другой стороны, в Кратком руководстве подчеркивается жизненная важность Стратегии МР, которая подробно описывает, *каким образом можно использовать ресурсы в качестве финансового рычага для удовлетворения потребностей Организации в ресурсах*, и особо отмечает зависимость Плана действий от Стратегии МР. В *Плане действий по мобилизации ресурсов* подробно описаны конкретные действия, необходимые для привлечения партнеров на основе пяти шагов МР. На страновом уровне *Страновое руководство ФАО по МР* содержит в себе руководящие принципы для разработки страновых стратегий и планов действий по МР и подчеркивает их важность, указывая на то, что страновая стратегия *"должна быть согласована со стратегиями МР, разработанными на региональном и субрегиональном уровнях, и наоборот, с тем обеспечить синергетический и взаимодополняющий характер этих усилий"*. Опять же, в данном случае подчеркивается зависимость Плана действий от Стратегии МР.

116. Принимая во внимание предыдущие общеорганизационные стратегии, внешний аудитор установил, что за периоды 2014–2017 и 2018–2021 годов не было представлено никаких планов работы/ планов действий общеорганизационного уровня, причем последний из них охватывал период с 2011 по 2014 год. Было выяснено, что на региональном уровне Региональное представительство ФАО на Ближнем Востоке и в Северной Африке (FAORNE) разработало свою собственную Стратегию мобилизации ресурсов и соответствующий план действий, а Региональное представительство ФАО для Азии и Тихого океана (FAORAP) обновило свою Стратегию и План действий на 2018–2019 годы. Также было отмечено, что Региональное представительство для Европы и Центральной Азии (FAOREU) имело Стратегию МР на двухгодичный период 2018–2019 годов, в которой были четко определены функции и обязанности на региональном и страновом уровне и указаны недостатки и возможности в плане финансирования с соответствующим Планом действий. FAORLC и FAORAP представили внешнему аудитору лишь Стратегию/ Рамки МР, охватывающие двухгодичный период 2018–2019 годов, без соответствующего плана действий. Что касается FAORAF, его Стратегия МР на период 2018–2019 годов все еще носила неофициальный характер, но это Региональное представительство указало, что оно имело Стратегию и План действий в области МР в 2014–2017 годах. Однако, во время аудита не был представлен необходимый шаблон матрицы партнеров по предоставлению ресурсов, который должен поддерживать Стратегию и План действий в области МР.

117. На страновом уровне внешний аудитор выяснил, что 13 страновых представительств (СП) подготовили соответствующие Стратегии МР. Было установлено, что шесть из этих представительств разработали свои Стратегии МР на основе онлайн-тренингов и поддержки со стороны PSR, а семь подготовили стратегии на основе собственного опыта и изучения вопроса, поскольку они не были осведомлены

об инструментах PSR по МР. Далее внешний аудитор определил, что некоторые СП всего лишь приняли Стратегию МР своих региональных представительств, а не подготовили собственную. Также было отмечено, что большинство СП разрабатывали свои стратегии МР в дополнение к МСП, что является одним из требований на региональном/субрегиональном уровне. Однако, некоторые СП отметили необходимость практического руководства в вопросах формулирования, разработки и осуществления стратегий и планов действий по МР для того, чтобы лучше отразить деятельность Организации. Кроме того, внешний аудитор счел, что разработка и представление стратегии и плана действий по МР не были обязательными, хотя и были настоятельно рекомендованы, особенно в рамках формулирования МСП, с тем чтобы штаб-квартира ФАО могла лучше поддерживать усилия по мобилизации ресурсов.

118. Поскольку ФАО осуществляет свою деятельность в динамичной по сути среде, в которой организационные стратегии мобилизации ресурсов связаны с определенными ожиданиями, в конечном итоге возникает необходимость преобразовать ее стратегии в области МР в планы работы и мероприятия, основанные на эффективной поддержке со стороны более надежной системы стратегического управления. Следовательно, решения на всех уровнях управления должны быть хорошо скоординированы, а этого можно достичь лишь при наличии ясных стратегических путей и должным образом доведенных до сведения внутренних подразделений и понятных им стратегий.

119. Внешний аудитор рекомендовал ФАО улучшить систему управления в рамках стратегии мобилизации ресурсов для достижения большей согласованности и повышения координации за счет:

- a. **подготовки общеорганизационного плана работы по мобилизации ресурсов с указанием основных видов деятельности, которые должны осуществляться на основе запланированных результатов и обновленных общеорганизационных стратегий для обеспечения более четкой подотчетности; и**
- b. **более тесной координации с децентрализованными представительствами для обеспечения того, чтобы эти представительства разрабатывали и осуществляли стратегии мобилизации ресурсов и планы работы в рамках общеорганизационных стратегий и планов работы для более эффективного использования информации о результатах, тем самым устраняя пробелы в подотчетности.**

120. Новая Общеорганизационная стратегия мобилизации ресурсов включит в себя четырехлетний план работы, в котором будут отражены запланированные траты, ключевые мероприятия, ответственные участники, практические и ожидаемые результаты. OSP, Отделу по чрезвычайным ситуациям и повышению устойчивости (PSE), Отделу партнерских отношений (PSP), Центрам комплексного обслуживания (OSSC) и региональным представительствам будет предложено принять активное участие в этой работе.

В.2.1.2 Целевые показатели и оценка внебюджетных взносов

121. Уделяя основное внимание ожидаемым результатам и использованию показателей эффективности работы для оценки достижения этих результатов, ПРБ ФАО дает полное представление об общих потребностях в ресурсах, необходимых для осуществления мандата Организации и достижения ее двухгодичных целевых показателей в соответствии с матрицей результатов за счет *чистых бюджетных ассигнований и добровольных взносов*. Было отмечено, что внебюджетные ресурсы могут предоставляться странами-членами и другими партнерами на добровольной основе посредством прямой поддержки Программы работы или через целевые фонды. Однако в докладе по оценке МОПАН за 2017–2018 годы было указано, что *финансовые ресурсы ФАО увеличиваются в совокупном выражении, но при этом сохраняется ряд проблем, и что добровольные (внебюджетные) взносы стали фактором роста совокупных расходов ФАО*. Тем не менее, ФАО активно стремится укрепить и переориентировать свои инструменты финансирования с тем, чтобы привлечь более гибкое и не имеющее четкого целевого назначения совместное финансирование как от доноров, так и от правительств-партнеров. В докладе указано, что в то же время, *несмотря на эти инициативы, такие рамки финансирования сопряжены с риском для потенциала ФАО в плане обеспечения результативности*.

В.2.1.2.1 Определение целевого показателя мобилизации ресурсов и оценка внебюджетных взносов в отношении ПРБ

122. OSP в тесном сотрудничестве с PS возглавляет и координирует подготовку стратегических, программных и бюджетных планов ФАО, что также подразумевает разработку и мониторинг общеорганизационных комплексных мероприятий по мобилизации ресурсов. OSP также контролирует распределение ресурсов, осуществляет мониторинг и готовит отчеты о реализации общеорганизационной программы. С другой стороны, PSR под управлением PS возглавляет и координирует мобилизацию добровольных взносов в поддержку стратегических приоритетов Организации. Помимо других департаментов и ДО, OSP и PSR являются двумя основными пользователями бюджетной информации, поскольку она связана с бюджетной сметой и целевым показателем мобилизации ресурсов. В *Руководстве по мобилизации ресурсов ФАО* подчеркивается, что мобилизация ресурсов является неотъемлемой частью выполнения и обеспечения действенности проектов и программ. В этом Руководстве, которое было выпущено PSR в 2015 году, указывается, что целевой показатель мобилизации ресурсов эквивалентен сумме добровольных взносов, заложенных в бюджет ПРБ. Представители PSR также высказали мнение о том, что целевой показатель МР на двухгодичный период соответствует сумме внебюджетных взносов, отраженных в ПРБ. Далее они утверждали, что содержащийся в ПРБ целевой показатель МР на 2018–2019 годы установлен в размере 1,5 млрд долл. США.

123. С другой стороны, представители OSP пояснили, что целевой показатель МР и сумма добровольного взноса в ПРБ - это две разные концепции. Добровольные взносы в ПРБ представляют собой оценки лимита расходов на двухгодичный период в качестве ориентира для заинтересованных сторон ФАО и отличаются от ресурсов, которые должны быть мобилизованы в течение этого двухгодичного периода. Согласно разъяснению OSP, внебюджетные взносы в размере 1,5 млрд долл. США относились к текущим проектам на стадии разработки в ФПМИС, а по дополнительной информации от коллег, речь идет также о чрезвычайных проектах. В этой связи стоит отметить, что в выпущенном в 2014 году докладе ОИГ *Анализ функции мобилизации ресурсов в системе Организации Объединенных Наций* ФАО была отнесена к числу тех

организаций в системе ООН, которые преобразуют целевые показатели мобилизации ресурсов в стратегические планы и бюджеты по программам, что позволяет их законодательным органам увидеть связь между стратегическими приоритетами организации и ресурсами, необходимыми для их достижения. Доклад ОИГ поддерживает ту точку зрения, что оценка добровольных взносов в ПРБ также связана с целевым показателем МР на двухгодичный период.

124. Тем не менее, если ФАО определяет целевой показатель мобилизации ресурсов как концепцию, отличную от цели добровольных взносов в ПРБ, возникает возможность того, что различие в смысловом наполнении также может быть перенесено на разницу в суммах. Если принять точку зрения OSP и учесть те параметры, которые используются для определения лимита расходов мобилизованных ресурсов в течение двухгодичного периода, то есть большая вероятность того, что целевой показатель мобилизации ресурсов за тот же период может отличаться от рассматриваемого. В любом случае, утверждения PSR и OSP необходимо увязать между собой, поскольку отмеченная разница повлияет на выполнение мероприятий по мобилизации ресурсов и ожидаемые результаты.

125. Внешний аудитор рекомендовал ФАО с помощью PSR и OSP четко сформулировать целевые показатели мобилизации ресурсов и определить соответствующие параметры для установки более эффективных ориентиров в плане перспектив и ожидаемых результатов.

126. Новая Общеорганизационная стратегия мобилизации ресурсов представит техническое определение целевых показателей мобилизации ресурсов с учетом стратегических целей и финансовых потребностей ФАО на уровне стран, регионов и штаб-квартиры. PSE, PSP, OSSC, Управлению поддержки децентрализованных представительств (OSD) и Региональным представительствам будет предложено принять активное участие в этой работе.

В.2.1.2.2 Политика и подходы к установлению целевых показателей мобилизации ресурсов в Организации

127. Внешний аудитор выяснил, что ПРБ на 2018–2019 годы содержит информационную записку о том, как следует определять объем внебюджетного или добровольного финансирования, в которой конкретно указано, что *"внебюджетные ресурсы отражают предварительную смету добровольных взносов на 2018–2019 годы, составляющих 61% (1 550 млн долл. США) от общего объема потребностей в ресурсах. Эта смета поступлений составлена на основе осуществляемых проектов, которые будут продолжены в предстоящий двухлетний период, предлагаемых проектов на стадии подготовки, которые вероятно будут утверждены, а также на основе прогнозов относительно задуманных проектов и конструктивных контактов с партнерами"*. Основываясь на этих параметрах, внешний аудитор запросил список проектов, которые должны были учитываться при расчетах, но OSP представил только разбивку по стратегическим итогам, регионам и штаб-квартире, что не позволило выполнить запланированную проверку. Хотя оценка добровольных взносов на двухгодичный период является важным институциональным мероприятием, PSR и OSP не предоставили внешнему аудитору документацию относительно обмена мнениями и консультаций, которые проводились ими с другими ключевыми подразделениями ФАО.

128. Внешний аудитор исследовал вопрос о том, как соответствующая политика в области МР осуществляется в СП. Результаты обследования четырех подразделений штаб-квартиры, двух РП и 24 СП продемонстрировали различия во взглядах и инструкциях, в соответствии с которыми целевые показатели МР устанавливались в различных подразделениях ФАО.

129. Ответы, полученные от СП, показали, что целевые показатели МР были установлены с использованием Стратегии мобилизации ресурсов и Плана действий СРП. Некоторые СП ответили, что они не участвовали в установлении целевых показателей МР, в то время как другие указали, что их целевые показатели МР были разработаны с использованием Информационной системы управления программами ФАО на местах (ФПМИС) и что они считают, что они были учтены при рассмотрении общего целевого показателя МР. С другой стороны, два РП ФАО подтвердили, что СП и штаб-квартира используют два разных механизма при установлении целевых показателей МР. В штаб-квартире директора четырех управлений, чьи значительные сметы добровольных взносов заложены в ПРБ, указали, что сумма добровольных взносов в ПРБ — это сумма, которую им необходимо мобилизовать на двухлетний период. Они были осведомлены о том, что их целевые показатели основывались на статусе их проектов, как показано в ПРБ.

130. Как указано в докладе инспекторов ОИГ 2014 года, в то время как некоторые организации ООН готовили свои бюджеты МР с использованием методологии составления бюджета *на основе потребностей* или *финансового дефицита* для определения суммы, которая должна быть мобилизована на определенный период, другие определяют свои целевые показатели на основе анализа исторических тенденций, политической и экономической ситуации в странах-донорах, тенденций в финансировании организаций и условий финансирования гуманитарной деятельности. Последнее, как было отмечено, представляет собой подход, предусмотренный ФАО для СП в рамках политики *мобилизации ресурсов для реализации СП*. В данном случае, поскольку ряд подразделений ФАО представили различные варианты, необходимо достичь более четкого и согласованного подхода к установлению целевых показателей МР и к тому, как они представлены в ПРБ. Тот способ, с помощью которого ФАО оценивает сумму добровольных взносов на один двухлетний период, требует урегулирования, поскольку внешний аудитор не смог найти никакой общеорганизационной политики, руководства или стратегии по этому вопросу.

131. Внешний аудитор рекомендовал ФАО конкретизировать и гармонизировать процедуры и систему установления целевых показателей мобилизации ресурсов на всех уровнях и активизировать связанную с этим деятельность с тем, чтобы привести ее в соответствие с организационными потребностями и более эффективно и стабильно стимулировать координацию мобилизации ресурсов, принятие решений и выполнение программ.

132. При поддержке OSP и в тесной координации с региональными представительствами, PSE и OSD, PSR рассмотрит методы установления целевых показателей мобилизации ресурсов с учетом стратегических целей и финансовых потребностей ФАО на уровне стран, регионов и штаб-квартиры.

В.2.1.3 Механизмы мониторинга

133. Один из принципов, лежащих в основе применяемой ФАО системы управления, ориентированного на достижение конкретных результатов, касается накопления знаний и подотчетности. Как ожидается, управление с ориентацией на результаты улучшит подотчетность, мотивируя подразделения четко определять, отслеживать и демонстрировать результаты. Аналогичным образом, этап осмысления применяемого ФАО подхода к мобилизации ресурсов связан с необходимостью отслеживать прогресс и представлять отчетность по Стратегии и Плану действий МР и является важной конечной точкой трех циклов МР, которая считается необходимой для планирования и действий в будущем. Этот подход к МР также подразумевает необходимость производить оценку осуществления Стратегии и Плана действий по МР через регулярные промежутки времени. В соответствии с принятым подходом следует также проводить конечную оценку ресурсов, мобилизованных для реализации программы или проектного механизма.

134. Как подчеркивается в Руководстве ФАО по мобилизации ресурсов, мониторинг хода реализации Стратегии и Плана действий по МР и оценка эффективности МР на глобальном, региональном и национальном уровнях являются важным кульминационным моментом цикла мобилизации ресурсов. На качество информации, используемой на этапе осмысления, в значительной степени влияет то, как выполняется мониторинг результатов и как осуществляется сбор и анализ данных перед их представлением в отчете. При наличии требований в рамках ориентированного на результаты управления, которые представлены в справочнике Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГОООНВР) по управлению, основанному на конкретных результатах (УОКР) 2011 года и Руководстве Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР), мониторинг действительно обеспечивает организацию процедурами, которые позволяют, среди прочего, устранить риски и факторы уязвимости, повысить согласованность применения политики и содействовать интеграции и инклюзивности.

135. В сводном докладе по итогам промежуточного обзора за 2018 год сообщалось, что ФАО смогла мобилизовать добровольные взносы на сумму более 700 млн долл. США и уверенно продвигалась к достижению своей двухгодичной цели в 1,7 млрд долл. США. Сообщалось также, что мобилизовать такую сумму удалось за счет модернизации механизмов многосторонней поддержки, которая предложила, среди прочего, обеспечение более программного подхода, усовершенствованное руководство и улучшенные процедуры отчетности. Поскольку в сводном докладе отражена лишь степень планомерности достижения практических результатов в сравнении с индикаторами и целевыми показателями и основные достижения на глобальном, региональном и национальном уровнях, оказалось невозможно подтвердить опыт накопления знаний и адаптации, чтобы связать деятельность с отчетностью о результатах и с этапом осмысления процесса МР. Основываясь на контактах с PSR и ДП, внешний аудитор выяснил, что не существует стандартного руководства в отношении того, кто должен осуществлять мониторинг и оценку деятельности в области МР, в какой момент и как следует проводить мониторинг и оценку МР и какой документ следует использовать или подготовить в подтверждение этой работы. Более того, отзывы от СП показали, что на региональном уровне не проводился процесс официального мониторинга и оценки их Стратегий и Планов действий по МР, хотя эти вопросы обсуждались во время совещаний с региональным представительством или в ходе обычной оценки эффективности работы в страновом представительстве.

136. Внешний аудитор рекомендовал ФАО разработать общеорганизационный механизм мониторинга мобилизации ресурсов, подкрепленный инструментами и методами, обеспечивающими реализацию стратегий мобилизации ресурсов и планов работы на основе получения систематической информации о преобладающих оперативных условиях и позволяющими Организации более эффективно ее анализировать.

137. Разрабатываемая в настоящее время новая система управления данными в отношении проектных циклов (до декабря 2020 года) – Система управления проектными циклами (PROMYS) – будет содержать актуальную информацию о добровольных взносах, в том числе о мониторинге эффективности деятельности по мобилизации ресурсов на уровне стран, регионов и штаб-квартиры.

В.2.1.4 Показатели эффективности

138. Очевидная важность мобилизации и последующего предоставления целевого объема добровольных взносов становится более ясной в свете того, как измеряются достижения. В ФАО мобилизация ресурсов непосредственно связана с ФЦ 8: *информационно-пропагандистская деятельность*, в рамках которой сумма мобилизованных добровольных взносов за двухгодичный период используется в качестве единственного индикатора результатов для всех областей результатов мобилизации ресурсов. В описании итога ФЦ 8 представлены различные виды деятельности и результаты: *достижение целей ФАО обеспечено взаимодействием с широким кругом разнообразных партнеров, информационно-пропагандистской деятельностью, политической поддержкой и ресурсами, а также ускоренным развитием потенциала и обменом знаниями*. Три конкретных итога по трем ключевым результатам – это партнерства (8.1); коммуникации (8.2); и мобилизация ресурсов (8.3). Что касается мобилизации ресурсов, то соответствующие практические результаты, поддерживающие основные итоги деятельности Организации по ФЦ 8 – *информационно-пропагандистская деятельность* – включали в себя 8.3.1 – *активная работа по пропаганде и рекламе приоритетных областей работы ФАО, которая должна привести к расширению и диверсификации круга партнеров, с которыми работает ФАО*, 8.3.2 – *привлечение и использование добровольных взносов и подготовка соответствующей отчетности в соответствии с политикой ФАО* и 8.3.3 – *укрепление организационного потенциала в области мобилизации ресурсов и действенного управления проектным циклом*.

139. Проведенный анализ показал, что в областях результатов 8.1 и 8.2 каждый ожидаемый практический результат имеет соответствующие ключевые показатели производительности, в то время как в области 8.3 существует только один такой показатель. Внешний аудитор определил, что показатели производительности по 8.3.1 и 8.3.3 не поддаются измерению с использованием показателя 8.3.2, поскольку их мероприятия предполагали разные наборы результатов. Таким образом, использование единого общего показателя производительности не позволит идентифицировать и измерить должные ожидаемые результаты, как указано в ожидаемых практических результатах или целях. Показатель производительности, не гармонизированный с намеченными ожидаемыми результатами, которые являются конечными продуктами работы, также повлияет на оценку ожидаемого результата, поскольку совместная ответственность за такие показатели производительности лежит на ФАО и

государствах-членах. Это не согласуется с тем, как управление на основе результатов осуществляется в ФАО, о чем было заявлено в сводном докладе 2018 года, в котором говорится, что *ФАО систематически осуществляла значительное количество стратегий в целях достижения практических результатов*, но эффективность в области результатов не поддавалась действительной проверке из-за отсутствия эффективных показателей производительности.

140. Что касается развития потенциала, которое тесно связано с практическим результатом 8.3.3, было отмечено, что PSR обновил свой портал мобилизации ресурсов и провел серию вебинаров для представителей ФАО. На основании соответствующих учебных документов и запросов, внешний аудитор определил, что ФАО не отстает от графика проведения запланированных 34 семинаров по мобилизации ресурсов. Более того, в сводном докладе 2018 года указано, что ФАО вносит обновления и улучшения в раздел "Проекты" справочника ФАО. Была оптимизирована и упрощена процедура проектного цикла в отношении переназначения распорядителей проектных бюджетов. Среди прочего, в рамках ФПМИС было издано практическое руководство в отношении открытия проектов. Достижение этих конкретных практических результатов также должно быть оценено с помощью наиболее подходящих показателей производительности.

141. Использование показателей производительности имеет решающее значение для отслеживания, измерения и оценки прогресса в ходе мобилизации ресурсов в ФАО и ее вклада в достижение Стратегических целей. Использование надлежащего показателя производительности также согласуется с недавним призывом предоставляющих ресурсы партнеров ФАО повысить доступность и качество статистических данных для принятия обоснованных решений по Целям в области устойчивого развития, что является ключевым элементом своевременной реализации Повестки дня на период до 2030 года.

142. **Внешний аудитор рекомендовал ФАО улучшить Матрицу результатов в сфере мобилизации ресурсов путем разработки актуальных и поддающихся количественной оценке ключевых показателей эффективности по каждому ожидаемому практическому результату, чтобы обеспечить измерение достижений в соответствии с обоснованными параметрами эффективности для получения более значимой информации о результатах и основы для принятия решений.**

143. Новая Общеорганизационная стратегия мобилизации ресурсов обновит существующую матрицу результатов в сфере мобилизации ресурсов за счет разработки нового набора ключевых показателей эффективности.

В.2.1.5 Отчетность перед донорами и их участие

144. В ходе мобилизации ресурсов и взаимодействия с предоставляющими ресурсы партнерами ФАО применяет пять руководящих принципов, ориентированных на укрепление СМРУ, которые гласят, среди прочего, что *все мобилизованные ресурсы официально отслеживаются и учитываются как внутри, так и вне Организации* и что *с партнерами по ресурсам поддерживаются тесные связи, основанные на доверии и взаимной подотчетности*. С другой стороны, Система подотчетности ФАО определяет *отчетность* как одно из средств управления результатами, которое обеспечивает целенаправленное и позитивное взаимодействие с партнерами, тем самым повышая

доверие и улучшая конструктивные отношения с партнерами, что может способствовать привлечению дополнительных ресурсов и создать более благоприятную среду для достижения Стратегических целей Организации.

145. В *Кратком руководстве ФАО по мобилизации ресурсов* подчеркивалось, что этап "Управление и отчетность" *критически важен для поддержания хороших отношений с партнером по ресурсам и формирует потенциальную основу имеющихся в наличии ресурсов*. В руководстве также содержится разъяснение, что отчетность *представляется своевременно – как через механизмы отчетности ФАО, так и по согласованию с партнерами, предоставляющими ресурсы*. С другой стороны, этап "Информирование о результатах" МР был сочтен *жизненно необходимым для привлечения внимания к ФАО и ее работе и повышения авторитета Организации среди целевой аудитории в целом*. В поддержку этого было отмечено, что PSR полагается на ФПМИС как на инструмент информации и мониторинга мероприятий на местах, финансируемых за счет добровольных взносов, а также, среди прочего, ПТС. Из доклада ФПМИС по мониторингу действующих проектов от 26 ноября 2019 года следует, что в активной стадии находились 1 379 проектов, финансируемых за счет добровольных взносов на условиях Сети поддержки программ на местах (ФПСН), 898 из которых не имели проблемных моментов, а в отношении 481 проекта были выдвинуты определенные условия. Было отмечено, что из 481 сопряженного с условиями проекта, в отношении 71 проекта была сделана оговорка *"Не подлежащие превышению (НП) сроки, необходим заключительный доклад,"* что означает, что по этим проектам заключительный доклад не был получен даже после истечения срока НП.

146. Далее внешний аудитор получил информацию, что PSR или технические подразделения участвовали в мониторинге отчетов по проектам лишь по запросу распорядителей бюджетных средств (РБС) или в тех случаях, когда РБС были не в состоянии подготовить отчет. Таким образом, очевидно, что PSR не в полной мере вовлечен в проектный цикл помимо своей мандатной роли, которая осуществляется через сотрудника по связи в вопросах финансирования (FLO). Роль PSR в проектном цикле осуществляется через FLO, однако именно PSR отвечает за представление окончательных отчетов правительствам-донорам, как указано в подписанных проектных соглашениях или соглашениях с принимающей стороной, в то время как CSF осуществляет проверку финансовых отчетов.

147. Поскольку PSR осуществляет управление контрактом и общий надзор за глобальной программой и проектной отчетностью перед партнерами по ресурсам, было бы наиболее целесообразно, чтобы он более активно участвовал в проектном цикле в целях обеспечения своевременного представления отчетов о результатах программ или проектов в соответствии с матрицей результатов ФАО и стандартными процедурами отчетности. Как можно заключить из вышеизложенного, если сроки отчетности не соблюдаются, из этого следует, что отчеты партнерам по ресурсам не представляются своевременно. Поскольку PSR находится на переднем крае взаимодействия с донорами, он должен быть оснащен необходимым механизмом контроля для реагирования и взаимодействия с ними. В ходе взаимодействия с 16 партнерами, предоставляющими ресурсы ФАО, внешний аудитор выяснил, что имели место случаи, когда ФАО с задержкой предоставляла им отчеты, оговоренные в соглашении о финансировании. Хотя партнеры, предоставляющие ресурсы, имели возможность получать оперативные сведения и информацию через ФПМИС, большинство из 16 опрошенных партнеров по

ресурсам не знали о ней, а те, которые были о ней извещены, испытывали трудности со входом в систему.

148. **Общеорганизационные механизмы должны позволить PSR занять более активную позицию в ходе взаимодействия с партнерами по ресурсам ФАО, поскольку мобилизация ресурсов – это задача не одного PSR. Неспособность Организации выполнить требования в плане подотчетности может отрицательно сказаться на устойчивости запланированных результатов и последующей поддержке ключевых заинтересованных сторон.**

149. **Внешний аудитор рекомендовал ФАО укрепить механизм мониторинга реализации проектов и связанный с ним механизм общеорганизационной информационной отчетности за счет более активного взаимодействия с соответствующими распорядителями бюджета, чтобы обеспечить более последовательное участие доноров и улучшение отчетности перед донорами.**

150. Разрабатываемая в настоящее время система *PROMYS* будет включать в себя ключевые функции для мониторинга реализации проектов, включая статус выполнения и заключительные доклады, на основе четкой структуры подотчетности, что поможет улучшить управление проектами на всех стадиях от зарождения концепции до окончательного закрытия. Руководство добавило, что, как было отмечено, лица, ответственные за проекты, принимают меры, и в целом, в плане общего числа проектов с условиями, требующими действий распорядителя бюджета, наблюдаются улучшения.

В.2.1.6 Структура, функции и обязанности

151. Организация признает, что мобилизация добровольных взносов является, в первую очередь, совместной обязанностью всех руководителей и старших должностных лиц ФАО, которые несут ответственность за обеспечение того, чтобы сотрудники и группы, находящиеся под их контролем, поддерживали согласованные приоритеты. Внешний аудитор отметил, что мобилизация ресурсов активно проводилась на региональном, субрегиональном и страновом уровнях, чтобы обеспечить четкое выполнение каждого мандата МР на всех организационных уровнях, и это подкреплялось принципом подотчетности Организации, который предусматривает *четкое определение функций и обязанностей*. Этот принцип также поддерживается системой внутреннего контроля Организации, в которой особое внимание уделяется увязке *существующих инструментов общеорганизационной политики и средств контроля с функциями, обязанностями и ответственностью руководителей и персонала*.

В.2.1.6.1 Линии отчетности и подчиненность в рамках общеорганизационной мобилизации ресурсов

152. При осуществлении любых организационных начинаний всегда жизненно необходимо четко сформулировать функции и обязанности каждого участника, чтобы обеспечить подотчетность и координацию. В этом отношении отсутствие скоординированного подхода, основанного на четких функциях и обязанностях, может привести к снижению эффективности и потенциала, практическим упущениям,

увеличению продолжительности цикла операционных процессов и в конечном итоге – к неспособности достичь оперативных целей.

153. Внешний аудитор выяснил, что в деятельности Организации по мобилизации ресурсов участвуют 22 группы участников/подразделений. В число участников МР входят руководящие сотрудники и координаторы, Группа старших руководителей по вопросам управления и мониторинга (ЕММТ), Целевая группа по развитию бизнеса (BDTF), причем ведущими участниками являются Генеральный директор и два его первых заместителя. Учитывая сложную сеть обязанностей в сфере МР во всей Организации, жизненно важно, чтобы соответствующие взаимосвязи, порядок подчинения и подотчетности были ясны и доведены до всеобщего сведения. Более того, было отмечено, что в документе DGB 2014/53 о функциях и обязанностях OSP, Управления общеорганизационных коммуникаций (ОСС), OPC и OSD в отношении мобилизации ресурсов было сказано только, что они *должны играть очень важную роль в создании благоприятной среды для мобилизации ресурсов*. Аналогичным образом, не были уточнены взаимоотношения этих подразделений с другими участниками деятельности по МР.

154. Точно так же внешний аудитор рассмотрел функции этих подразделений на их соответствующих страницах интрасети и убедился, что за исключением OSP, в котором определены обязанности в плане МР, функции ОСС, OPC и OSD не были определены, включая линии отчетности и взаимоподчиненности. Соответственно, действующие в настоящее время меры политики не содержат информации о рабочих взаимоотношениях или цепочке ответственности между PSR и PS, Советом по мониторингу программ ФАО (СРМВ), ЕММТ, региональными представителями, представителями ФАО (ПрФАО) и координаторами МР. Внешний аудитор также выяснил, что два региональных представительства указали, что хотя Центры поддержки МР полезны, поскольку они перечисляют их конкретные функции и обязанности, усилия по МР не были систематическими и не регулировались четким институциональным механизмом. Некоторые РП даже высказали предположение, что необходимо прояснить не только функции и обязанности специалистов в области МР, но и всю линию ответственности за мобилизацию ресурсов от Генерального директора (ГД), ПЗГД и заместителей Генерального директора (ЗГД) до директоров и технических специалистов в штаб-квартире/ДП и ПрФАО. Аналогичным образом, необходимо прояснить возможность создания специальной должности сотрудника по мобилизации ресурсов в региональном представительстве из-за сложностей в работе по мобилизации ресурсов, особенно с точки зрения человеческого потенциала в РП и СП, и в то же время оказывать более систематическую поддержку ДП по вопросам мобилизации ресурсов. Исходя из вышеизложенного, становится ясно, что требуют ответа вопросы о том, кто кем руководит; перед кем следует отчитываться; кому сотрудник непосредственно подотчетен и кто за что отвечает.

155. Хотя внешний аудитор признает, что большинство функций и обязанностей участников процессов МР были перечислены, их следует полностью описать и формально оформить. Учитывая сложность и масштабность задач МР в Организации, жизненно важно четко определить взаимосвязь функций и ответственности в рамках структуры с разграниченными функциями подотчетности и ответственности.

156. Внешний аудитор рекомендовал ФАО проанализировать существующие организационные функции и обязанности в сфере мобилизации ресурсов и их

взаимозависимость, создать более четкую и определенную структуру МР и разработать официальную политику и систему полномочий в ее поддержку с тем, чтобы согласовать механизмы МР с общеорганизационными принципами подотчетности и внутреннего контроля.

157. В рамках новой Общеорганизационной стратегии мобилизации ресурсов будет представлена *структура внутренней подотчетности в области мобилизации ресурсов*, в которой будут четко указаны функции и обязанности на уровне стран, регионов и штаб-квартиры.

*В.2.1.6.2 Подотчетность и потенциал PSR в области использования
внештатных сотрудников и нынешней комплектации штатов*

158. Было отмечено, что организационно PSR состоит из трех основных групп, а именно: *Группы по координации взаимодействия с партнерами по предоставлению ресурсов (PSRP)* со своей *Группой административной поддержки*; *Группы по информационно-просветительской работе, маркетингу и подготовке отчетности (PSRR)*; и *Группы развития бизнеса (PSRB)*. Эти три основных группы находятся под руководством *Канцелярии Директора (PSRD)*. По состоянию на ноябрь 2019 года, кадровая структура PSR включала в себя 63 сотрудника, 25 из которых являлись штатными сотрудниками, а остальные 38 (или 60 процентов) находились вне штата.

159. Внешний аудитор установил, что 29 консультантов занимали, среди прочего, критически важные должности *специалистов по развитию бизнеса и по отчетности, координаторов, аналитиков данных, специалистов по анализу финансов, специалистов по программе и по МР*. Согласно их кругу полномочий, в их функции входит *оперативное и финансовое закрытие всех проектов, завершенных в ГСУР и финансируемых в рамках Механизма многосторонней поддержки программ ФАО (ММП); и обеспечение функционирования рабочего пространства и веб-сайта многосторонних инициатив*. С другой стороны, консультант, нанятый в качестве специалиста по связям с партнерами и по мобилизации ресурсов, среди прочего, *поддерживает связи со странами-донорами из закрепленного за ним портфеля для решения вопросов, связанных с соблюдением требований доноров на всем протяжении их проектного цикла, координирует переговоры о партнерских связях, финансовых соглашениях, проектных предложениях и связанных с ними положениях и условиях со странами-донорами*. Контракты консультантов заключались на срок от четырех месяцев до одного года, и согласно политике ФАО, на них не распространяются правила ПЕМС. Сделанный PSR выбор в пользу найма внештатных сотрудников может объясняться бюджетными ограничениями и желанием снизить затраты, поскольку характер поступления средств в любой организации, среди прочего, непредсказуем. Однако, поскольку большинство внештатных сотрудников выполняют обязанности штатных служащих, ввиду их нестабильного положения, необходим более тщательный надзор и оценка выполняемой ими работы.

160. Что касается занятости внештатного персонала с 2018 года по ноябрь 2019 года, анализ показал, что из 87 внештатных сотрудников, нанятых в начале календарного 2018 года, только восемь продолжили свою работу в ФАО, в то время как 35 завершили свою работу в 2018 году и 22 – в 2019 году в связи с прекращением контракта. В отношении Группы PSRB было отмечено, что в ее круг обязанностей входит широкий спектр видов деятельности, включая мониторинг портфеля развития бизнеса и

взаимодействие с предоставляющими ресурсы партнерами, децентрализованными представительствами, техническими департаментами и группами по стратегической программе, а также руководство инициативами по развитию бизнес-моделей в сфере разработки программы, налаживания партнерских отношений и сбора средств. Учитывая широкий диапазон деятельности PSRB по отношению к ее нынешней комплектации штатов, наблюдался очевидный дисбаланс, что могло привести к неэффективности процессов и риску ослабления потенциала.

161. Может показаться, что благодаря найму консультантов ФАО экономит финансовые средства, однако в долгосрочной перспективе затраты на переобучение и переподготовку могут оказаться гораздо выше ввиду временного характера занятости, что выражается в текучести кадров. PSR признал, что нынешнее положение дел создает ряд рисков для ФАО, таких как *утрата институциональной памяти и потенциала, риск того, что повестка дня будет определяться предоставляющими ресурсы партнерами, а также финансовые, юридические и репутационные риски*, что отражено как в докладе МОПАН по оценке деятельности ФАО за 2017–2018 годы, так и в докладе ОИГ за 2012 год (JIU/REP/2012/5). Что касается PSRB, то Отдел отметил, что поскольку это новая функция, она должна ориентировать всю Организацию на более стратегическую и долгосрочную деятельность за счет лучшего обеспечения надлежащего финансирования.

162. Внешний аудитор рекомендовал ФАО провести обзор системы укомплектования штатов и потребностей Отдела в свете отношений в рамках подотчетности и слабых мест внутреннего контроля, чтобы устранить соответствующие операционные риски и повысить эффективность и результативность рабочих процессов.

163. PSR убежден, что необходимо повысить потенциал ФАО в области мобилизации ресурсов и что штат сотрудников Регулярной программы является ключевым компонентом формирования еще более функционального, рассчитанного на длительную перспективу и стратегического отдела МР для обеспечения финансовой устойчивости ФАО.

В.2.1.7 Управление рисками в сфере мобилизации ресурсов

164. Финансовый комитет на своей 135-й сессии одобрил принятие 31 000 стандартов Международной организации по стандартизации (ИСО) и рассмотрел извлеченные уроки и эталонную практику на основе доклада ОИГ, а также рекомендации, содержащиеся в докладе компании "Делойт", с тем чтобы официально внедрить систему управления рисками в рамках деятельности Организации. Фрагменты концепции ФАО в отношении управления рисками также были включены в пункт 12 Плана неотложных действий (ПНД) ФАО: *осуществление силами самой Организации единой для всей ФАО системы регулирования общеорганизационных рисков (УОР) и разработка надлежащей модели для формирования системы управления общеорганизационными рисками, отвечающей потребностям ФАО. Система управления общеорганизационными рисками должна включать, в качестве основных, компоненты определения задач, стратегических аспектов, порядка организации, процедур управления рисками, оперативного контроля и учета*, а следовательно, мобилизация ресурсов в данном случае не исключается.

В.2.1.7.1 Риски, связанные с мобилизацией ресурсов, на общеорганизационном уровне

165. Было отмечено, что в изданном в мае 2019 года Общеорганизационном реестре рисков ФАО в связи с мобилизацией ресурсов представлен риск № 5, который заключается в том, что *прогресс в одной или нескольких приоритетных областях Программы работы ФАО серьезно нарушен, поскольку мобилизация ресурсов не обеспечивает достаточного финансирования*. Первая часть этого предложения – *прогресс в одной или нескольких приоритетных областях Программы работы ФАО серьезно нарушен* – может рассматриваться как очевидное событие риска, в то время как следующая его часть – *поскольку мобилизация ресурсов не обеспечивает достаточного финансирования* – становится фактором риска, который привел к событию риска. В этом смысле фактор риска стал очевидным событием, которое должно было быть предусмотрено на основе полного анализа контекста, установленного для идентификации риска. Другой сценарий, который можно предположить на основе предупреждения о риске № 5, заключается в том, что первая часть предложения – это последствия, а вторая часть – событие риска. Эти гипотезы могут подтвердиться лишь если ФАО имеет четкое представление о своем процессе управления рисками, например о контекстуализации рисков, оценке и отчетности, среди прочего.

166. Внешний аудитор отметил, что в том же Общеорганизационном реестре рисков ФАО выделила десять *потенциальных причин*, которые могут привести к общеорганизационному риску № 5, и заметил, что некоторые из этих положений требуют дальнейшего разъяснения. Например, внешний аудитор определил, что в поддержку одной *потенциальной причины* выдвигается другая коренная причина, что заставляет задуматься о том, что же на самом деле является потенциальной первопричиной, а что – ее следствием. Другой вопрос, который может возникнуть в связи со списком потенциальных причин, заключается в том, что *потенциальная причина* может не оказаться потенциальной причиной, если расположить все события в хронологическом порядке. То, как были описаны потенциальные причины, также указывает на то, что конкретно применявшиеся руководящие принципы не обеспечивали единообразия заявлений с четким акцентом на основных компонентах: факторе риска, коренной причине, событии риска и последствиях или воздействии риска. Эта информация крайне важна, особенно при оценке и последующем устранении выявленных рисков. Внешний аудитор также изучил *дополнительные меры по снижению риска*, которые должны были устранить десять выявленных потенциальных причин общеорганизационного риска № 5. Внешний аудитор определил, что: а) число мер по снижению риска не соответствует числу выявленных потенциальных причин, т.е. мы имеем десять потенциальных причин при том, что в отношении мер по снижению риска указаны лишь восемь, а две другие потенциальные причины оставлены без внимания; б) лишь немногие меры по снижению риска могут быть четко соотнесены с выявленными потенциальными причинами, в то время как другие такие меры трудно соотнести с какой-то одной потенциальной причиной; и в) создается впечатление, что потенциальные действия направлены на устранение двух или более потенциальных причин, что может осложнить оценку остаточного риска, если таковой имеет место.

В.2.1.7.2 Процесс управления рисками в сфере мобилизации ресурсов

167. Внешний аудитор отметил, что PSR практически управляет рисками и *вносит вклад в процесс создания общеорганизационного реестра рисков и разработки*

нескольких содержащихся в нем мер по снижению риска. Отдел также проинформировал его о том, что в 2018 году, действительно, была проведена оценка рисков в преддверии трансформации PSR и было представлено несколько документов, используемых для рассмотрения оценки рисков при мобилизации ресурсов, но не являющихся собственно документами анализа рисков. Зато эти документы послужили основой для выявления рисков в общеорганизационном реестре. Далее внешний аудитор отметил, что в основу выявления рисков были положены результаты серии интервью, проведенных ПрФАО, доклад МОПАН за 2017–2018 годы и обзор Общеорганизационной стратегии мобилизации ресурсов ФАО на 2018–2021 годы. Однако внешнему аудитору не сообщили о том, как проводился анализ этих документов для выявления рисков. Тем не менее, внешний аудитор установил, что в документах, использовавшихся для выявления рисков, рассматривались только риски общеорганизационного уровня, которые относились только к одной категории рисков, а именно к стратегическим рискам. Совершенно очевидно, что это мероприятие не позволило выявить операционные, фидуциарные и финансовые риски, чтобы составить полный профиль рисков при мобилизации ресурсов. Внешнему аудитору также сообщили, что общеорганизационный риск № 5 был разработан преимущественно на основе материалов PSR, в которых были учтены некоторые предложения PSR. Но идентификация рисков не может осуществляться лишь на основе предложений. Необходимо соблюсти формальную процедуру.

168. Кроме того, было отмечено, что частью требований к управлению рисками, включенных в *Краткое руководство ФАО по управлению рисками*, является подготовка реестров рисков на всех уровнях Организации, включая такие подразделения, как PSR. Было отмечено, что в электронном сообщении OSP за октябрь 2019 года с подробными инструкциями по управлению рисками на год, указывалось, что после серии брифингов и совещаний для того, чтобы представить следующие шаги по укреплению управления рисками в ФАО, начата подготовка реестров рисков для всех подразделений ФАО во всем мире. Однако в ходе взаимодействия с PSR и OSP внешний аудитор был проинформирован о том, что существуют два предыдущих руководства по управлению рисками, которые были опубликованы, но будут еще дорабатываться, поэтому нынешнее *Краткое руководство по управлению рисками* предназначено для упрощения процесса по мере того, как ФАО продолжит в дальнейшем разрабатывать новое и улучшенное руководство.

169. Внешний аудитор подчеркивает, что уровень зрелости риска развивается на протяжении времени и что в ходе преобразований следует ожидать, что возникнут такие проблемы, как недопонимание ценности инициатив по управлению рисками; затраты времени руководящих сотрудников; а также медленная и нечеткая реализация, которая снижает оперативную гибкость. Однако это не должно остановить организацию в ее движении вперед.

170. Внешний аудитор рекомендовал ФАО установить тесное взаимодействие с Управлением стратегии, планирования и управления ресурсами (OSP) для обеспечения более формального и хорошо документированного процесса управления рисками мобилизации ресурсов с учетом требований действующих стандартов, чтобы наилучшим образом выявлять и оценивать риски в целях дальнейшего формирования зрелости управления рисками и обеспечения оптимальной отдачи.

171. Новая Общеорганизационная стратегия мобилизации ресурсов включит в себя положения о том, что OSP будет помогать PSR проводить анализ рисков и осуществлять управление рисками.

В.2.2 Проверка функции оценки

172. Система ООН всегда признавала ценность функции оценки в плане содействия обучению и подотчетности. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года указано, что данные, мониторинг и оценка (МиО) играют ключевую роль в обеспечении информационной основы для процессов последующих действий и обзора работы Рамочной программы ООН по сотрудничеству в области устойчивого развития во всех соответствующих странах. В ответ на сложные задачи, возникающие в связи с меняющимся контекстом оценки, ЮНЕГ в июне 2016 года выпустила обновленный документ о нормах и стандартах, который заменил версию 2005 года. Новая редакция этого документа гарантирует его неизменную актуальность для руководства и дальнейшего совершенствования методов оценки.

В.2.2.1 Политика в области оценки

173. Внешний аудитор отметил, что в 2016 году была проведена независимая оценка функции оценки в ФАО, которая заключила, что *Устав устарел и что ему на смену должна прийти “Политика оценки” ФАО, которая должна быть подготовлена в течение первого полугодия 2017 года.* Эта рекомендация была сделана через 6 лет после выпуска Устава, которому в настоящее время уже десять лет, причем теперь в сфере оценки уже произошло гораздо больше изменений. Тем не менее, в настоящее время Устав все еще не заменен. Учитывая общий контекст оценки в ФАО, который отражен в *Уставе Управления по оценке ФАО*, внешний аудитор определил, что Устав содержит ключевые особенности политики оценки, как это предусмотрено ЮНЕГ. Однако в настоящее время они, скорее всего, не будут соответствовать новейшим нормам и стандартам ЮНЕГ, поскольку для этого необходимо учесть значительные внутренние преобразования в сфере оценки, проведенные ФАО за последние 10 лет. В этой связи следует отметить следующее:

- a. применяющаяся в настоящее время политика ФАО в области оценки была соотнесена с существующими условиями на основе норм и стандартов ЮНЕГ 2005 года, в которых перечислены лишь пять основополагающих принципов оценки, в то время как нормы и стандарты ЮНЕГ 2016 года включают в себя три дополнительные применимые общие нормы и четыре институциональные нормы, которые должны быть отражены в обновленной политике.
- b. В рамках политики ФАО в области оценки типы анализа в ФАО классифицируются как: i) оценка для руководящих органов, ii) страновые оценки и iii) оценка отдельных программ и проектов, обычно финансируемых из внебюджетных источников. Согласно последним официальным документам, ФАО классифицирует оценку в соответствии со следующими категориями: i) тематические и стратегические оценки, ii) оценки страновых программ, iii) оценки проектов/ программ и iv) совместные оценки. Различия в терминологии и описаниях могут дезориентировать заинтересованные стороны, что может породить не

совпадающие между собой ожидания, в связи с чем необходимо добиваться ясности и последовательности.

- c. Перечень функций и обязанностей ОЕД существенно сократился после публикации двух важных документов, влияющих на оценку в ФАО. Один из них – это Руководство по оценке проектов ОЕД для децентрализованных представительств 2019 года, в котором разграничены обязанности РБС по оценке в страновых, субрегиональных и региональных представительствах ФАО, ведущих Технических службах и всех других подразделениях в штаб-квартире вне ОЕД. С другой стороны, изданная в 2013 году политика ФАО в отношении финансирования оценки инициатив, субсидируемых за счет добровольных взносов, привела к появлению новых участников в области оценки. Таким образом, в данном случае необходимо прояснить обязанности, поскольку выполнение функции оценки не ограничивается проведением оценки как таковой, но также включает другие виды деятельности, касающиеся, среди прочего, положений об оценке и мониторинге.
- d. В 2010 году ФАО использовала систему оценки *двух общих счетов целевых фондов*, которые были учреждены для получения средств на деятельность в области оценки: один – для проектов в области чрезвычайных мероприятий и деятельности по восстановлению и другой – для проектов технического сотрудничества в целях развития, включая программу поддержки нормативной деятельности. Ситуация изменилась в 2013 году, когда ФАО ввела новую политику и процедуры выделения финансовых средств для оценки всех инициатив ФАО, финансируемых за счет добровольных взносов. Два целевых фонда, в отношении которых ОЕД выполняет обязанности распорядителя бюджета, были объединены в единый Целевой фонд для оценки. Однако на бумаге ФАО по-прежнему использует два целевых фонда для оценки.
- e. Политика ФАО в области оценки не предусматривает политики раскрытия для распространения информации о результатах оценки, поскольку все отчеты об оценке должны рассматриваться как общедоступные документы.
- f. Эта политика не содержит рамок децентрализованных оценок, и тем не менее ФАО уже выпустила руководство по оценке проектов для децентрализованных представительств.

174. На основе вышеизложенного следует подчеркнуть, что политика, по сути, является одновременно документальным обоснованием подотчетности и механизмом контроля, и ЮНЕГ требует, чтобы каждая организация установила четкую политику оценки. Учитывая специфику требований организации, ЮНЕГ подчеркнула, что политика оценки должна содержать *четкое объяснение цели, концепций, правил и использования оценки в организации; институциональную структуру, роли и обязанности; меры по обеспечению независимости оценки и подотчетности перед общественностью*; и, среди прочего, *рамки децентрализованных оценок*. ЮНЕГ также рекомендовала обеспечить утверждение политики в области оценки руководящим органом организации, а также ее периодический обзор и обновление. Однако, что именно определяет эффективную разработку политики, а в данном случае Политики

ФАО в области оценки, – это вопрос потенциальной возможности влиять на необходимые изменения, предпринимаемые на основе того, что ожидалось. Будучи одновременно документом и механизмом подотчетности, политика в области оценки должна быть в состоянии обеспечивать контроль над реализацией деятельности в области оценки, в том числе над структурой управления, которая необходима для эффективной работы. Следует подчеркнуть, что как форма контроля, политика должна хорошо функционировать в двух разных, но взаимосвязанных аспектах: концепция и операционная эффективность. Совершенно логично, что реализация политики хороша лишь настолько, насколько хороша ее концепция.

175. Внешний аудитор рекомендовал обновить политику в области оценки, чтобы обеспечить широкое понимание превалирующих норм и стандартов, существующей оперативной обстановки и инициатив с тем, чтобы укрепить поддержку политики оценки и прояснить сферы ответственности.

176. Руководство сообщило, что оно уже взяло на себя обязательство представить новую всеобъемлющую политику руководящему органу в 2021 году, и внешний аудитор отметил этот позитивный сдвиг.

В.2.2.2 Организационная /структурная независимость

177. Для того, чтобы стать полностью независимой и обеспечить необходимое доверие к результатам своей работы, функция оценки в организациях должна обратиться к требованиям независимости, на которые в значительной степени влияют структура управления оценкой и условия осуществления контроля в организации. Таким образом, независимость, которую заинтересованные стороны рассматривают как принцип обеспечения гарантий, повышает доверие к функции оценки, и ее полномочия и подотчетность должны быть закреплены. Следует подчеркнуть, что проведенная в 2016 году независимая оценка функции оценки ФАО (IEFEP) признала, что независимость ОЕД, особенно его поведенческая независимость, ограничена. Также было отмечено, что организационная независимость ОЕД изначально ограничивается рядом практических методов, а Устав оценки ОЕД устарел.

В.2.2.2.1 Назначение руководителя подразделения по оценке

178. В целях обеспечения независимости функции оценки ОИГ (JIU / REP / 2014/6) вынесла рекомендацию о том, что применительно к назначению руководителей службы внутреннего надзора в системе Организации Объединенных Наций директивными органам следует принять следующие решения: а) *квалифицированные кандидаты должны определяться на основе объявления вакансии, которое должно широко публиковаться;* б) *назначению должны предшествовать консультации и получение предварительного согласия со стороны руководящего органа;* с) *увольнение должно производиться на основании веских причин и должно быть предметом рассмотрения и согласия со стороны руководящего органа;* д) *следует установить срок полномочий от пяти до семи лет без права возобновления и без перспектив получения какой-либо дальнейшей работы в этой же организации системы Организации Объединенных Наций по истечении срока полномочий.*

179. Исходя из вышеизложенного, проведенный внешним аудитором обзор положений Устава ОЕД выявил некоторые несоответствия с рекомендациями ОИГ. Было отмечено, что у ФАО нет конкретной политики по найму и отбору Директора ОЕД и что в настоящее время соблюдаются положения об укомплектовании штатов Управления по оценке в Уставе ОЕД. Также было отмечено, что круг полномочий и положение о квалификационных требованиях, предъявляемых к кандидатам на эту должность, рассматривается специальной группой в составе представителей Генерального директора и Комитета по программе, а также специалистов по оценке из других учреждений ООН. По итогам этого рассмотрения готовится и широко распространяется объявление о вакансии и составляется список отвечающих надлежащим требованиям кандидатов для проведения собеседований. Назначение на должность Директора ОЕД производится на конкурсной основе, рекомендации в отношении кандидатур представляются Генеральному директору. Участие директивного органа через Комитет по программе в качестве члена комиссии по набору ограничивается лишь рассмотрением кандидатов и вынесением окончательных рекомендаций. Однако, поскольку рекомендуемых кандидатов бывает более одного, а окончательное решение о назначении выносится на усмотрение Генерального директора, поднятый ОИГ вопрос о *руководителях подразделений по оценке и их непосредственной роли в укреплении авторитетности оценки и доверия к ней среди широкого круга заинтересованных сторон* сохраняет свою актуальность. Следует подчеркнуть, что рекомендация ОИГ о том, что назначению руководителя

подразделения по оценке должны предшествовать консультации и получение предварительного согласия со стороны руководящего органа, не соблюдалась. Это несоответствие нарушает требование о непредвзятости, которой должен обладать руководитель подразделения по оценке.

180. Что касается срока полномочий руководителя функции оценки, ОИГ вынесла рекомендацию в отношении срока от пяти до семи лет без перспектив получения какой-либо дальнейшей работы в этой же организации системы Организации Объединенных Наций по истечении срока полномочий. По мнению инспекторов, эта политика рассматривается как предоставляющая большую независимость, чем возобновляемая. Такое положение следует ввести, но оно не было утверждено в ФАО. Остаются в силе положения Устава ОЕД 2010 года в отношении возможности одноразового повторного назначения на следующий четырехлетний срок без возможности повторного назначения в ФАО на другую должность или найма в качестве консультанта в течение одного года после истечения срока или прекращения полномочий. Аналогичным образом, внешний аудитор определил, что прекращение действия контракта Директора ОЕД по-прежнему осуществляется по усмотрению Канцелярии Генерального директора (ODG) после консультации с программным комитетом, без каких-либо необходимых оснований или причин для начала процесса увольнения. Эта практика не согласуется с рекомендацией ОИГ, которая требует, чтобы увольнение производилось на основании веских причин и было предметом рассмотрения и согласия со стороны руководящего органа.

181. Устав ОЕД был принят в 2010 году, и почти десять лет спустя Организация не внесла никаких поправок или усовершенствований с учетом развития функции оценки в системе ООН. Даже в докладе Комитета по программе об оценке функции оценки ФАО признается, что Устав ОЕД уже устарел; и что этот Устав даже не является политикой в отношении оценки. То, что ФАО не рассмотрела предыдущие рекомендации ОИГ относительно назначения руководителя Управления по оценке, также ослабляют структурную независимость ОЕД. Поскольку на карту поставлено так много с точки зрения сохранения независимости, ФАО должна проанализировать, что работает, а что нет, при назначении руководителя ОЕД и представления ему полномочий для того, чтобы сохранить независимость, принципиальность и надежность.

182. Внешний аудитор рекомендовал ФАО в ходе рассмотрения авторитетных рекомендаций наладить тесное сотрудничество с руководящим органом и пересмотреть положения Устава о приеме на работу, назначении и увольнении директора Управления по оценке (ОЕД), чтобы обеспечить процессуальные гарантии для повышения независимости этой должности и соблюдения интересов Организации.

183. Как подчеркивается в ответе ОЕД, во-первых, несколько элементов данных рекомендаций должны быть рассмотрены руководящим органом и/или руководством. Соответственно, ОЕД не может самостоятельно принять все решения, которые необходимы для выполнения рекомендаций. При необходимости рекомендации по этим элементам будут представлены руководящему органу и руководству. Во-вторых, текущий двухгодичный период 2020–2021 годов является переходным периодом для функции оценки в ФАО. К концу 2021 года планируется разработать новую политику оценки и представить ее на утверждение руководящему органу. В то же время ОЕД приступит к осуществлению плана децентрализации с переходным периодом в два года.

Поэтому, как ожидается, полное выполнение рекомендаций начнется в следующем двухгодичном периоде 2022–2023 годов.

В.2.2.3 Структурная независимость

184. Было отмечено, что Уставом ОЕД ФАО четко предусмотрено, что Управление должно быть ограждено от ненадлежащего влияния со стороны руководства благодаря независимому контролю финансовых и людских ресурсов, выделенных для целей оценки, в том числе за счет проведения независимого анализа работы персонала по вопросам оценки. Проведенный обзор организационной/ структурной независимости ОЕД показал, что Управление подотчетно Генеральному директору и Совету через Комитет по программе. Хотя ОЕД отделено от лиц, непосредственно ответственных за реализацию оцениваемых мероприятий и операций, оно по-прежнему не является полностью независимым из-за наличия второй линии отчетности перед ГД. В докладе 2016 года по итогам независимой оценки функции оценки ФАО четко указано, что ситуация в отношении структуры управления ОЕД, двойной линии отчетности и финансовых ограничений оставляет желать лучшего с точки зрения независимости.

185. Проведенная внешним аудитором проверка структурной независимости ОЕД показала, что все еще существуют ограничения в отношении найма и отбора персонала и решений о поездках его Директора. Не существует отдельной политики и процедуры найма и отбора персонала ОЕД. При том, что Директор ОЕД и CSH действуют в соответствии с согласованной стратегией набора кадров (заполнение вакантных должностей, мобильность персонала, реестр кандидатов на должности категории специалистов или процесс набора кадров на конкурсной основе), размещение объявления о вакансии по-прежнему требует визы и одобрения со стороны Генерального директора. Более того, внешнему аудитору сообщили, что участие ОЕД в процессе найма и отбора на конкурсной основе ограничивается обзором описания должностных обязанностей, который осуществляется с использованием единых должностных инструкций (ЕДИ), и составлением длинного списка кандидатов, среди прочего. Директор ОЕД никак не участвует в отборе кандидатов для короткого списка и в подготовке рекомендаций по этому вопросу – окончательное решение о назначении принимается Генеральным директором, – хотя у ОЕД запрашивают дополнительную информацию для тех должностей, которые финансируются Целевым фондом оценки. Тем не менее, это все равно, как представляется, не соответствует норме 13 ЮНЕГ: *управление людскими и финансовыми ресурсами, выделенными для оценки, должно находиться в ведении руководителя подразделения по оценке, чтобы гарантировать комплектацию функции оценки специалистами, обладающими профессиональной квалификацией в области оценки, в соответствии с перечнем профессиональных качеств ЮНЕГ.*

186. В отношении найма консультантов было отмечено, что ОЕД может осуществлять их найм без разрешения, если они входят в реестр ОЕД, за исключением консультантов категории А, для которых при каждом новом найме требуется новое разрешение ODG, даже если один и тот же консультант нанимается на два последовательных контракта с теми же задачами и с тем же уровнем вознаграждения. Как утверждает ОЕД, положение о том, что *для определения категории требуется одобрение соответствующего помощника Генерального директора*, противоречит разделу 34 Устава ОЕД. Согласно ответу CSH, *хотя Директор ОЕД несет ответственность за набор сотрудников и использование ресурсов, то же самое справедливо и в отношении ГД, которому первый*

подчиняется напрямую. Согласование сводится к вопросам категории и вознаграждения предлагаемого консультанта и не касается выбора конкретного индивидуума или предлагаемого круга полномочий, в связи с которыми они нанимаются. Таким образом, необходимая независимость OED надежно защищена. Но хотя пункт 1.7 MS 317 относится только к определению категории и вознаграждения предлагаемого консультанта, необходимость утверждения со стороны ГД, похоже, стало косвенным способом выбрать сотрудника, занимающегося оценкой и/или круга полномочий в обход независимости OED. Утверждение Генерального директора равноценно согласию или разрешению нанять консультанта, а если таковое не получено, CSH не станет оформлять набор отобранного сотрудника по оценке, и OED будет вынуждено выбрать другого консультанта.

187. Что касается бюджетной независимости, внешний аудитор выяснил, что Директор OED взаимодействует с Директором OSP по проекту бюджета и по вопросу создания должности Д-1, которая была в конечном итоге отклонена предыдущим ГД, поскольку уже было принято обязательство не увеличивать количество должностей Д-1. В отношении командировок Директора OED все еще существует ограничение, согласно которому в каждом случае требуется одобрение ГД, что также является косвенным вмешательством в управление финансовыми ресурсами, выделенными OED. По информации, полученной от OED, во время разработки Устава модель двойного подчинения была предложена для плавного перехода к полной независимости. Однако, в Уставе по-прежнему отсутствует ясность в отношении линий отчетности перед ГД, что создает возможность нескольких толкований. В результате имело место некоторое вмешательство в дела оценки со стороны прежнего руководства, а посему двойная подотчетность временами сказывалась на независимости. Более того, внешний аудитор получил информацию о том, что OED считает (и внешний аудитор согласен с этим), что большую функциональную независимость OED можно обеспечить за счет единой линии отчетности перед руководящими органами. Это должно быть обусловлено четкой подотчетностью Директора OED перед Генеральным директором в отношении использования бюджета Управления и настоятельной необходимостью консультироваться с Генеральным директором и реагировать на его потребности в оценке.

188. Завершение предполагаемого укрепления независимости OED, устранение вышеупомянутых условий и ограничений уже давно назрело, так как его плановая дата исполнения истекла в сентябре 2017 года. Внешний аудитор подчеркивает, что структурная независимость Управления подкрепляет и гарантирует его свободу проводить оценку и сообщать о результатах руководящему органу. Ограничения, налагаемые на Директора OED в его решениях, могут препятствовать этой свободе. Внешний аудитор был проинформирован о том, что в качестве шага в правильном направлении OED планирует разработать всеобъемлющую политику оценки, которая предоставит возможность решить проблему функциональной независимости и внести ясность в порядок отчетности, обязанности и подотчетность Директора OED. Посягательство на независимость принижает значение принципов оценки ФАО, а также связанных с ними ожиданий. Как подразделение, обеспечивающее важную третью линию защиты для повышения эффективности операций, OED дает руководящему органу ФАО уверенность в действенности как первой, так и второй линии защиты. Внешний аудитор подчеркнул, что, как сказано ЮНЕГ, независимость деятельности в области оценки необходима для обеспечения доверия, влияет на то, каким образом используются результаты оценки, и позволяет проводить беспристрастную и свободную

от неподобающего давления оценку на протяжении всего процесса оценки. Независимость закреплена за руководителем подразделения, занимающегося оценкой, который непосредственно уполномочивает, выпускает, публикует и распространяет гарантированно качественные доклады об оценке в открытых источниках информации без ненадлежащего влияния с чьей-либо стороны.

189. Для повышения авторитета и значимости Управления внешний аудитор рекомендовал ФАО наладить тесное сотрудничество с руководящим органом и пересмотреть существующие положения о структурной независимости выполняемых им функций, чтобы четко определить порядок подчиненности и условия участия руководства в функциях оценки без ущерба для ее независимости, особенно в том, что касается управления выделенными финансовыми и людскими ресурсами.

190. ОЕД полностью согласно с этими рекомендациями и отразит их в своем предложении по новой политике оценки. Этот аспект политики требует полных консультаций с руководящим органом и руководством, поскольку ОЕД не может принять решение о собственной независимости. Ввиду важности поддержания тесной связи с руководством, если двойная линия отчетности сохранится, необходимо иметь четкое представление о том, что именно это значит. Кроме того, ОЕД понимает озабоченность руководства в отношении общей ответственности Генерального директора за использование ресурсов, а также за соблюдение правил и положений и других политических директив. Поэтому, хотя ОЕД полностью поддерживает рекомендации о том, чтобы сделать его структурно независимым, оно намеревается предложить механизм, который обеспечит полную ответственность самого ОЕД за использование собственных ресурсов, в том числе за выполнение обязательств, найм штатных сотрудников и консультантов и другие оперативные аспекты. Это может выражаться в представлении руководящему органу и/или руководству отчетного доклада каждые два года.

В.2.2.4 Стратегическое управление

191. В цепочке результатов ФАО основным вкладом ФАО в обеспечение конечных результатов стали результаты практические, а следовательно, Организация несет полную ответственность за их достижение. Руководствуясь ССП, Организация приступает к подготовке ПРБ, в котором представлены *приоритеты программы и матрицы результатов, включая параметры затрат и ресурсов за счет начисленных и добровольных взносов*. Для исполнения ПРБ на различных уровнях организационной структуры разрабатываются конкретные стратегии и рабочие планы, включая и индивидуальные планы работы сотрудников. Во всех этих начинаниях ФАО продемонстрировала наличие системы стратегического управления – от проведения стратегического анализа и получения полномочий от государств-членов до разработки, претворения в жизнь, исполнения, мониторинга/ оценки и адаптации к изменениям по мере их возникновения. Стратегическое управление ФАО также подчеркивает взаимозависимость всех этих этапов.

В.2.2.4.1 Стратегическое планирование

192. Предполагается, что стратегическое управление в рамках функции оценки в ФАО основывается на ее политике, которая декларирует принципы оценки, в то время как стратегия оценки определяет конкретные результаты, этапы и задачи для реализации этих принципов. Эта стратегия оценки также приводит в действие и облегчает эффективное осуществление политики оценки. Закрепленная в рамках политики оценки, эта стратегия призвана помочь позиционировать оценку как критически важный инструмент управления в целях повышения ответственности, содействия организационному обучению и управлению знаниями и предоставления информационной основы для процессов принятия решений. Было отмечено, что одна из рекомендаций доклада по итогам независимой оценки 2016 года заключалась в том, чтобы ФАО выработала стратегию и план действий на 2017–2019 годы в целях содействия накоплению знаний и подотчетности в области оценки. С учетом этой рекомендации 31 марта 2017 года ОЕД представило Комитету по программе Стратегию и План действий на 2017–2018 годы. Однако было отмечено, что ОЕД не подготовило такую стратегию и план работы на следующий двухгодичный период. ОЕД пояснило, что подготовка Стратегии и Плана действий на 2017–2018 годы ограничивалась сроками, поскольку она осуществлялась лишь в ответ на рекомендации по итогам оценки функции оценки, и что ОЕД уже представило соответствующий отчет о ходе работы Комитету по программе.

193. Однако, внешний аудитор предположил, что позиция ОЕД перекликается со сделанным в 2012 году выводом ОИГ о том, что *в масштабах всей системы ООН стратегические планы разрабатываются на единой основе в ответ на запросы директивных органов или самих организаций*. В этой связи ОИГ также пояснила, что *стратегическое планирование – это не просто мода*, и указала в своем докладе, что стратегии никогда не бывают статичными и что *стратегическое планирование помогает организации делать выбор и реагировать на все существующие факторы – возникающие проблемы, потребности и мандаты*. Далее ОИГ уточнила, что *стратегическое планирование – это процесс, с помощью которого определяются среднесрочные и долгосрочные цели организации, а также планы развития ресурсов для их достижения*. С точки зрения инспекторов, ключевыми элементами хорошего стратегического плана являются охват, временные рамки, согласование с ними бюджета и принятие решений. В этом контексте внешний аудитор рассмотрел Стратегию и План действий ОЕД на 2017 и 2018 годы и определил, что в нем были учтены основные компоненты стратегического плана, такие как цели, мероприятия, индикаторы, временные рамки и целевые и базовые показатели. Однако, было заметно отсутствие каких-бы то ни было заявлений или предложений о том, как и в каком объеме будет финансироваться реализация стратегических мероприятий. В рамках той же Стратегии и Плана действий ОЕД намеревалось осуществить несколько мероприятий, таких как, среди прочего, пересмотр различных руководящих указаний. Тем не менее, это не дает гарантии того, что представленные в ПРБ на 2018–2019 и 2020–2021 годы потребности Организации могут быть удовлетворены за счет изменений в программных и оперативных приоритетах.

194. Внешний аудитор подчеркнул, что ОЕД несет ответственность за предоставление Совету ФАО как надзорному органу функции оценки полной, актуальной, точной и своевременной стратегической информации для принятия обоснованных решений. Поэтому для ФАО чрезвычайно важно признать, что, хотя стратегия оценки всегда

привязана к срокам, она также должна согласовываться с ПРБ Организации, чтобы обеспечить более эффективную оценку результативности и других стратегических итогов. Необходимость принятия стратегического плана подчеркивается в *Руководстве ООН по стратегическому планированию для руководителей*, где особо отмечено, что для всех учреждений ООН критически важно разработать стратегический план в рамках департаментов, управлений, отделов, секций, подразделений или групп, чтобы согласовать свои приоритеты со стратегией более высокого уровня. Если выйти за эти рамки, стратегический план служит ориентиром для организации и обеспечивает основу для подотчетности перед ее партнерами и заинтересованными сторонами в целом. Учитывая динамичный характер среды, в которой ФАО осуществляет свою деятельность, положение функции оценки должно основываться на более четких взаимосвязях и подотчетности, а этого можно добиться, если будет достигнута согласованность всех ключевых компонентов стратегической системы. Внешний аудитор подчеркнул, что согласованный и оптимизированный набор стратегических мер обеспечивает более четкую подотчетность, что в конечном итоге приводит к эффективному достижению целей и приоритетов.

195. Внешний аудитор рекомендовал ФАО обновить стратегию оценки, подробно описав приоритетные направления ее деятельности на текущий двухгодичный период на основе политики в области оценки и практических результатов предыдущей стратегии, чтобы обеспечить согласованность подотчетности и тесную увязку с существующим Среднесрочным планом (ССП) и ПРБ в целях лучшего оперативного взаимодействия и более значимой оценки результативности.

В.2.2.4.2 Планирование работы и реализация планов

196. Руководство ООН по стратегическому планированию для руководителей призывает к интеграции стратегических планов с планированием работы. Будучи составными частями стратегической системы, планы работы или оперативные планы описывают конкретные краткосрочные оперативные цели, практические результаты, проекты и процессы организации. В соответствии с этим, стандарт 1.3 ЮНЕГ предусматривает, что *план оценки и оценки отчетности должны иметь механизм для информирования руководящего органа и/или руководства о плане оценки и о прогрессе, достигнутом в ходе его реализации. План оценки должен быть основан на ясно сформулированной политике и/или стратегии оценки, разработанной с учетом целесообразности и практичности, и подготовлен с указанием четкой цели, объема и предполагаемого использования каждой оценки (или каждой группы оценок)*. В этом смысле планы работы должны быть, таким образом, составлены в соответствии с указаниями стратегического плана и содержать оперативные детали.

197. В ФАО ОЕД, в соответствии со своим Уставом, представляет Комитету по программе *Ориентировочный скользящий план работы по проведению оценки на трехлетний период для рассмотрения, комментариев и утверждения*. Внешний аудитор отметил, что в этом Плане работы были четко разъяснены принципы, критерии и обоснование выбора запланированных оценок. С другой стороны, в соответствии с существующими руководящими принципами оценки, решением Совета 2007 года и *Процедурами выделения финансовых средств для оценки инициатив, финансируемых за счет добровольных взносов*, ОЕД уделяет приоритетное внимание оценке проектов, бюджет которых составляет более 4 млн долл. США из внебюджетных средств.

Отдельные оценки проектов, независимо от размеров бюджета, также проводятся для проектов ГЭФ и в ответ на конкретные запросы партнеров по ресурсам и заинтересованных сторон. Внешний аудитор отметил, что в рамках ориентировочных скользящих планов работы по проведению оценки ОЕД предложило Комитету по программе провести в период с 2017 по 2019 год шесть тематических оценок и десять оценок страновых программ. Что касается сроков оценки, *Руководство по проектному циклу* предусматривает, что среднесрочная оценка обычно проводится примерно в середине реализации программы/ проекта. С другой стороны, итоговая оценка проводится по завершении или на заключительном этапе программы/ проекта. Итоговые оценки проводятся как для обеспечения подотчетности, так и в целях умножения знаний и опыта и часто играют роль в принятии решений о продлении программы/ проекта.

198. В ходе обзора Ориентировочного скользящего плана работы ОЕД на 2017–2019 годы и соответствующих результатов деятельности были отмечены некоторые отклонения от передовой практики ООН и норм прозрачности ЮНЕГ, как подробно изложено ниже.

- a. В Плане работы ОЕД, как и в стратегическом плане и плане действий, не раскрыты бюджетные сметы для проведения каждой тематической оценки и оценки страновых программ.
- b. ОЕД указало в Ориентировочном плане работы, что в 2017–2019 годах будет проведена оценка примерно 30–40 проектов, но в этом плане не было упомянуто, какие из сотен проектов ФАО станут предметом оценки. Внешний аудитор определил, что в 2017–2019 годах осуществлялся мониторинг оценок 108 проектов. Следуя руководящим принципам в отношении оценки проектов, внешний аудитор определил, что представленные ему планы работы на 2017–2019 годы должны были как минимум включать проекты с имевшими место в 2017–2019 годах и в начале 2020 года случаями несоблюдения сроков НП. Используя эти параметры, внешний аудитор определил, что в 2019–2020 годах всего было 133 внебюджетных проекта, которые либо имели бюджет более 4 000 млн долл. США, либо представляли собой проекты с несоблюдением сроков НП, получающие финансирование от ГЭФ. Из этих 133 проектов ОЕД отобрало для оценки 103 проекта (или 77 процентов от общего количества), 40 из которых (или 38 процентов) финансировались ГЭФ. На дату аудита 65 из 103 отобранных проектов были заявлены в качестве завершенных. Внешний аудитор подтвердил, что только 35 из заявленных в качестве завершенных оценок имели соответствующие доклады об оценке, которые были опубликованы на веб-сайте ОЕД. Это число соответствует 53 процентам завершенных проектов и только 34 процентам проектов, запланированных на 2017–2019 годы.
- c. Все шесть тематических оценок, запланированных на 2017–2019 годы, были должным образом проведены в соответствии с графиком, но в отношении публикации докладов об оценке проектов наблюдается совсем другая картина. Было отмечено, что из 24 изученных докладов по оценке проектов в 10 случаях отмечались задержки от двух до 12 месяцев, а три доклада вышли с задержкой на срок от одного до двух лет. Кроме того, внешний аудитор не смог определить, своевременно ли вышли 11 докладов по оценке проектов,

поскольку их положения о круге ведения и/или планы оценки не были представлены вместе с основными докладами.

- d. К 17 из 48 докладов об оценке, опубликованных в период с 2018 по 2019 год на веб-портале ОЕД, не были приложены положения о круге ведения или планы оценки, а девять докладов не содержали ответа руководства.

199. Планирование работы допускает инновации и обеспечивает лучшую координацию действий, которые необходимо предпринять. Это особенно важно, когда выдвигаются стратегические приоритеты, что подтверждается Системой управления на основе результатов (УОР) ФАО, в рамках которой оперативное планирование становится продуктом стратегического планирования на основе ПРБ и ССП, а планы работы становятся конкретным способом документирования ожидаемых и практических результатов программных продуктов и услуг в рамках установленной цепочки результатов. Также крайне важно обеспечить условия для того, чтобы планы работы поддерживали координацию и слаженность работы в отдельно взятом организационном подразделении, чтобы гарантировать достижение ожидаемых результатов и обеспечить их активный мониторинг. Поскольку план обычно содержит информацию, жизненно важно, чтобы эта информация была актуальной и надежной для более эффективной базы принятия решений. Таким образом, важно, чтобы планы работы по оценке содержали ключевую информацию, поддерживающую прозрачность и обеспечивающую основу для принятия эффективных решений. В свете этого мониторинг результативности деятельности приобретает критическую значимость.

200. **Внешний аудитор рекомендовал ФАО разработать двухгодичный стратегический план, а именно:**

- a. **представить более четкую и подробную информацию о запланированных мероприятиях по оценке, включая конкретные оценки проектов/ программ, финансовых ресурсов и их использования для обеспечения большей прозрачности и информационной ценности; и**
- b. **ввести более эффективный протокол для мониторинга результатов деятельности в отношении своевременности публикации докладов и их полноты, включая такие источники информации, как планы оценки, круг полномочий, ответы руководства и другие ключевые инструменты оценки, чтобы при необходимости обеспечить принятие мер для устранения отклонений.**

201. ОЕД отдельно разработает двухлетний стратегический план с вышеупомянутыми элементами. В то же время оно желает сохранить ориентировочный скользящий план работы.

В.2.2.5 Проведение оценки в децентрализованных представительствах

202. Даже в организациях с хорошо продуманной структурой распределение ответственности и ролей всегда может быть затруднено из-за невозможности установить оптимальную субсидиарность, т.е. решить, какие задачи должны выполняться центральным органом власти, а какие – представительствами на местах. В том, что касается подотчетности, оперативности и эффективности, то же относится и к

проведению децентрализации. Аргументация в пользу децентрализации ФАО также связана с двумя функциональными особенностями: полномочия по принятию решений делегируются руководству более низкого уровня, причем при этом наблюдается расширение границ контроля, не столь высокий организационный уровень и принятие решений на основе принципа "снизу вверх". Однако, в справочном документе №1 к докладу по итогам независимой проверки указано, что *проведение самооценки и/или децентрализованных оценок, похоже, было не укреплено, а прекращено, как это произошло в Международном фонде сельскохозяйственного развития (МФСР) и Всемирной продовольственной программе*. В настоящее время Устав Управления ФАО по оценке не содержит положений о децентрализованной оценке, которая лишь косвенно упоминается в разделе 34. Не проводятся никакие дополнительные обсуждения и отсутствуют положения относительно децентрализованной системы оценки, ее применения в рамках деятельности ФАО и роли ОЕД в проведении децентрализованной оценки или самооценки. Было отмечено, что в том же докладе по итогам независимой оценки указано, что ФАО решительно расширяет масштабы децентрализации своей деятельности, но функция оценки при этом полностью централизована. Поэтому по итогам независимой оценки была вынесена рекомендация о том, что ФАО следует разработать с помощью своих региональных представительств программу децентрализованных оценок, включая среднесрочные оценки, которая должна финансироваться за счет части целевых фондов для оценки и могла бы быть реализована к сентябрю 2017 года.

203. В связи с рекомендациями по итогам независимой оценки IEFEF, внешний аудитор определил, что в 2019 году ОЕД предприняло серьезные попытки децентрализации своей функции оценки путем разработки *Руководства по оценке проектов для децентрализованных представительств*, которое было распространено в июне 2019 года, то есть более чем через год после его запланированного выпуска. При более внимательном рассмотрении Руководства выяснилось, что оно обеспечивает общую концепцию и процесс оценки, аналогичные тому, что уже практикуется. Внешний аудитор также выяснил, что в Руководстве не представлена ни комплексная модель децентрализации функции оценки, ни другие конкретные виды оценки, которые должны проводиться в децентрализованных представительствах, и что документ ограничивается только среднесрочной оценкой (ССО). Более того, проведение ССО в децентрализованных представительствах по-прежнему зависит от ряда условий и будет определяться ОЕД по согласованию с РБС. Помимо этого, не существует никаких критериев или политики в отношении определения ответственности или юрисдикции ОЕД или ДП в плане управления оценкой. Таким образом, в свете вынесенной по итогам независимой оценки рекомендации *о разработке программы децентрализованных оценок*, включая среднесрочные оценки, изданное Руководство все еще не удовлетворяет требованиям.

204. Важно отметить, что ФАО недавно признала необходимость более четкой децентрализованной функции оценки, когда в марте 2020 года ОЕД выступило с предложением под названием *"Расширение использования оценки для обучения на региональном и страновом уровнях ФАО посредством децентрализованной оценки"*, которое уже было одобрено Комитетом по программе. Рассмотрев этот вопрос, внешний аудитор заключил, что предложение ОЕД, похоже, восполняет недостатки ее *Руководства по оценке проектов для децентрализованных представительств*. Предложение заключается в том, чтобы расширить функцию оценки ФАО, включив в нее децентрализованную оценку наряду с централизованной моделью, совместимой с

мандатом ОЕД, таким образом, чтобы оценка могла выполняться более эффективно и способствовать организационному обучению. Было отмечено, что это предложение также направлено на то, чтобы помочь руководителям программ и проектов оживить заключительные этапы проектного цикла, получить фактические материалы оценки и обеспечить прозрачность и доступность для накопления более глубоких знаний на региональном уровне и поддержать их в этих усилиях.

205. Далее внешний аудитор отметил, что в предложении признается, что первый период проведения децентрализованных оценок выявил в качестве одного из основных препятствий отсутствие потенциала оценки в децентрализованных представительствах. Это также подтверждает вывод независимой оценки в отношении *некоторого несоответствия между оценкой и управлением и упущенных возможностей оценки для внесения вклада в программный цикл и управление, ориентированное на результаты, на региональном и страновом уровнях*. Было отмечено, что предложение основывается на результатах исследования и на уроках, вынесенных из первого этапа децентрализации, а также на опыте размещения потенциала оценки в FAORLC. В плане децентрализации предлагаются три основные меры: *децентрализация определенных видов оценки проектов и стран; создание в крупных Региональных представительствах региональных групп оценки, в состав которых войдут прикомандированные специалисты по оценке из ОЕД; и повышение потенциала в поддержку оценки на децентрализованном уровне и использования оценки*. Это предложение направлено на удовлетворение потребностей в оценке на региональном и страновом уровнях ФАО, поскольку именно здесь необходимо уделить наибольшее внимание вкладу оценки в УОР и, в конечном итоге, в достижение организационных и программных результатов. Это также переориентирует работу центрального управления по вопросам оценки на то, что оно может делать наиболее эффективно.

206. Согласно информации, представленной ОЕД, по этому предложению будет подготовлен оперативный план работы, хотя для его окончательной доработки может потребоваться время. Из этого следует, что развитие потенциала и развертывание предлагаемых усовершенствований также может затянуться. Но даже признавая, что ОЕД впервые разработало руководство по оценке для децентрализованных представительств, и что оно еще *не вполне доработано и, как ожидается, может быть усовершенствовано с учетом уроков, извлеченных из его первоначального внедрения*, внешний аудитор считает, что Управление должно быть готово к изменениям политического цикла, хотя оно также должно добиваться некоторых немедленных выгод на этом пути. Между тем, следует выделить некоторые жизненно важные аспекты, которые ОЕД, возможно, придется учесть в своем плане работы для того, чтобы реализовать свое предложение. На первом месте в повестке дня должна быть система поддержки реализации политики, потому что обычных процедур и оперативных каналов может быть недостаточно, и могут потребоваться специальные механизмы. Рассмотрение политического пространства для маневра также позволит ОЕД предусмотреть институциональную поддержку. Таким образом, на уровне ОЕД необходимо четко определить, как оно будет действовать в этих условиях. Другой очевидной необходимостью в реализации политики является отслеживание ее траектории, при этом будут необходимы политические действия, оценка прогресса и решение проблем, чтобы обеспечить реализацию предложенной политики с наименьшими препятствиями, особенно в том, что касается эффективности. Для того, чтобы свести к минимуму политическое сопротивление, ОЕД может также предпочесть ориентировать свое политическое предложение на передовую практику в системе ООН.

Но прежде всего, необходимо учитывать внешние по отношению к ОЕД обстоятельства, которые могут парализовать его инициативу. Рассматривая предложение ОЕД как политику преобразований, можно строить ожидания на основе того, что не будет и что будет достигнуто. Планы, как, например, оперативный план работы, должны подобающим образом увязываться с контекстом и умело поддерживаться мерами предосторожности с учетом рисков, связанных с реализацией политики.

207. Внешний аудитор рекомендовал ФАО обеспечить подкрепление предлагаемой политики ОЕД и ее реализации в целях усиления функций децентрализованной оценки на региональном и страновом уровне за счет эффективного оперативного плана работы, включающего в себя реалистичные сроки, необходимые гарантии и меры институциональной поддержки в четко определенном контексте реализации, что повысит шансы на успех и приведет к необходимым изменениям.

208. ОЕД полностью согласно с этой рекомендацией, поскольку она соответствует текущему плану таких оценок. В 2020 году, по согласованию с руководством, особенно со старшими руководителями на местах, будет разработан план действий.

В.2.2.6 Управление регулярным бюджетом по программам и Целевым фондом для оценки

209. Руководство системой финансового управления ФАО исходит из ее Стратегической рамочной программы, реализуемой в рамках ССП, в котором изложены стратегические цели и конечные результаты, которые должны быть достигнуты членами и международным сообществом при поддержке ФАО в течение указанного периода. Затем ССП реализуется на практике с помощью двухгодичного ПРБ, в котором подробно описаны программные приоритеты и вспомогательная матрица результатов, необходимых для продвижения Стратегической рамочной программы и ССП. В ПРБ представлены затраты и финансовые потребности в плане начисленных и добровольных взносов на двухлетний период и годовые ассигнования, которые выделяются для того, чтобы предоставить исполнительские полномочия распорядителям бюджета для помощи в реализации их планов работы.

210. На двухгодичный период 2018–2019 годов бюджет регулярной программы ОЕД составляет 8,025 млн долл. США и 20 тысяч долл. США из внебюджетных источников, что в целом составляет 8,045 млн долл. США, или 0,8 процента от общих чистых ассигнований ФАО в размере 1,005 млрд долл. США на указанный двухлетний период. Это соответствует минимальным требованиям Устава Управления по оценке ФАО 2010 года. В отношении исполнения бюджета внешний аудитор запросил сведения о политике, регулирующей конкретные статьи расходов, и был проинформирован о том, что ОЕД не имеет руководящих указаний по использованию своего бюджета в рамках Регулярной программы. Однако при этом внешнему аудитору сообщили, что существующая практика заключается в том, что все тематические оценки, которые запланированы и представлены Комитету по программе ФАО, в принципе, полностью финансируются из ПРБ, поскольку эти оценки довольно большие и сложные. Также было отмечено, что оценки страновых программ также покрываются за счет ПРБ. Аналогичным образом, ОЕД также представило информацию о том, что в соответствии с существующей практикой, за счет ПРБ покрывается заработная плата девяти сотрудников категории специалистов (С) и трех сотрудников категории ОО, а также трех

долгосрочных консультантов. Из ПРБ также оплачивается деятельность, не связанная с оценкой, такая как коммуникации (за исключением консультантов по коммуникациям), межучрежденческое сотрудничество (ЮНЕГ, участие в конференциях) и некоторые расходы на обучение. С другой стороны, имеется девять должностей категории специалистов, две должности категории общего обслуживания и 16 консультантов, чье вознаграждение финансируется за счет Целевого фонда для оценки. ОЕД пояснило, что эти консультанты работают по долгосрочным контрактам и занимаются, в основном, оценкой проектов, финансируемых за счет добровольных взносов.

211. Внешний аудитор выяснил, что в структуре ОЕД все четыре группы, состоящие из Руководителя группы, Сотрудников по оценке и Специалистов по оценке/ Аналитиков, сосредоточены на собственных региональных и тематических направлениях работы. Например, региональная установка Группы I – это Африка, а ее тематическая установка – это продовольственная безопасность и питание и гуманитарная деятельность, в то время как региональная установка Группы II – это Латинская Америка и Карибский бассейн и Ближний Восток и Северная Африка, а ее тематическая установка – это продовольственные системы. Заработная плата Руководителя Группы I выплачивается из Целевого фонда, а зарплата Руководителя Группы II – из ПРБ. Кроме того, из сотрудников, находящиеся в подчинении у Директора ОЕД, в ПРБ заложены только должности Руководителя группы административных сотрудников и двух из трех ее членов (все на должностях категории ОО). Кроме этого, на основании финансовых отчетов ОЕД за 2018–2019 годы, которые были составлены с помощью Комплексной системы управленческой информации (ИМИС), внешний аудитор также установил, что из ПРБ оплачивались затраты ОЕД на поездки, представительские расходы, закупка расходных материалов, нанятые на месте работники и общие эксплуатационные расходы. В рамках такой схемы всегда важно понимать, что дискреционные полномочия при исполнении бюджета сопряжены с определенным риском, особенно при строгом бюджетном контроле и подотчетности.

212. В отношении управления целевым фондом внешний аудитор отметил, что создание Целевого фонда ОЕД для оценки и управление им в основном регулируются *"Процедурами финансирования оценки инициатив, финансируемых за счет добровольных взносов"* 2013 года. В соответствии с общеорганизационной политикой интеграции мероприятий по чрезвычайным ситуациям, восстановлению и развитию, два Целевых фонда, которые сводят воедино взносы на проекты по чрезвычайным ситуациям и проекты восстановления и развития, были объединены в единый *Целевой фонд для оценки*. Вышеупомянутая публикация требует отдельной оценки инициатив, финансируемых за счет добровольных взносов, бюджет которых составляет более 4 млн долл. США, за исключением, среди прочего, инициатив, которые проводятся в рамках программ по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению, и проектов, финансируемых ГЭФ. Этот документ также обязывает всех сотрудников, ответственных за утверждение и оперативное согласование проекта, обеспечивать соблюдение указанного правила. В руководстве также отмечено, что *Целевой фонд для оценки управляется ОЕД в качестве распорядителя бюджета и ведущего технического подразделения. Директор ОЕД несет ответственность за окончательное решение в отношении использования начисленных ресурсов, включая распределение по срокам и методологию, после консультации с заинтересованными сторонами*. Соответствующая политика ФАО, в основном, касается финансирования инициатив по оценке и не уточняет, как полученные средства должны использоваться или распределяться, за

исключением очень краткого общего заявления, делегирующего эту обязанность Директору ОЕД.

213. По поднятым вопросам ОЕД подтвердило, что соответствующие процессы, делопроизводство и практика существуют, но они не документированы и не утверждены официально в качестве политики. На самом деле, даже делегирование полномочий Директором ОЕД, который является распорядителем бюджета по должности, действующему распорядителю бюджета не закреплено в письменном виде, а только учтено в организационных системах ФАО, что противоречит существующим правилам ФАО. Далее было отмечено, что в Руководстве по оценке ОЕД 2015 года содержится мало информации по этому вопросу, как и в Руководствах по оценке проектов ОЕД 2019 года. На основе дальнейшего изучения вопроса внешний аудитор установил не оформленный в письменном виде порядок работы в управлении Целевым фондом ОЕД, вытекающий из получения отчислений на оценку, установления бюджета оценки, рассмотрения и утверждения бюджетов и обязательств, а также отчетности по использованию целевого фонда.

214. Следует подчеркнуть, что ясность политики, процессов и функций порождает эффективное взаимодействие и согласованное принятие решений. И наоборот, неоднозначные рабочие отношения и протоколы могут повлечь за собой предоставление ошибочной информации. При том, что эффективность структуры бюджетной подотчетности зависит от встроенной внутренней динамики между общим бюджетом и конкретной областью работы, составление бюджета всегда должно подкрепляться требованиями прозрачности, добросовестности, открытости и подотчетности, среди прочего. Однако отличительной чертой качественного составления бюджета является прозрачность, которая требует ясности, надежности и полноты отчетности о результатах исполнения бюджета. Ввиду присущей бюджету уязвимости к потерям, ненадлежащему использованию и даже мошенничеству, благодаря прозрачности бюджета обеспечивается ответственность за использование средств и добросовестность. Укрепление доверия к исполнению бюджета устраняет дальнейшие споры о том, насколько правильно расходуются общественные деньги. Фактически прозрачность бюджета поддерживает лучшие результаты, но они должны в первую очередь обеспечиваться за счет более четкой и надежной отчетности для исполнения бюджета.

215. Внешний аудитор рекомендовал ФАО повысить прозрачность исполнения бюджета ОЕД за счет более четких, точных, конкретных и формализованных политических мер, процессов и структур, имеющих отношение к выделению и использованию ресурсов, отчетности и общему управлению бюджетом Регулярной программы и Целевым фондом для оценки с тем, чтобы обеспечить согласованность деятельности в рамках функции оценки с общеорганизационными принципами подотчетности и внутреннего контроля и поддержать проверку исполнения бюджета.

216. ОЕД полностью согласно с этой рекомендацией. Она будет выполняться в рамках двухгодичного стратегического плана и отчетного доклада. Будет разработана более четкая политика использования бюджета по программам и целевого фонда. В этом контексте ОЕД намеревается проанализировать, как обеспечивается финансирование каждого вида деятельности по оценке, учитывая, что программы ФАО на местах финансируются за счет сочетания средств из бюджета по программам и добровольных взносов. Еще один фактор, который следует учитывать, – это растущая потребность в

обеспечении общесистемной слаженности и совместной деятельности учреждений ООН, а также необходимость укрепления отчетности о результатах на страновом уровне в качестве вклада в общий механизм подотчетности системы ООН.

В.2.3 Управление рисками мошенничества

В.2.3.1 Управление рисками, связанными с мошенничеством

217. Руководство в этой области закладывает основу для эффективного управления рисками мошенничества, а его отсутствие подрывает любые усилия по управлению рисками мошенничества. В сферу руководства входит управление рисками – процесс, при котором риски, а в данном случае риски мошенничества, выявляются, оцениваются и снижаются, чтобы помочь организации беспрепятственно с точки зрения добросовестности выполнять свой мандат, который заключается в достижении оперативных целей.

В.2.3.1.1 Политика в отношении управления рисками мошенничества

218. Важную роль в управлении рисками мошенничества играет всеобъемлющая политика и структуры общеорганизационного управления, обеспечивающие прочную основу для принятия решений. В ФАО есть собственная структура внутреннего контроля, основанная на модели Комитета организаций-спонсоров Комиссии Трудюэя (КОС) и Политике подотчетности 2014 года, в которой подотчетность определяется как *согласованный процесс, объединяющий предоставление отчетности по предпринятым действиям и ответственность за такие действия, а также допущенное бездействие*. Далее в документе обосновывается *выгода от предотвращения потерь ресурсов, в том числе в результате мошенничества, растрат, убытков и краж (защита)*, которая может быть извлечена в результате применения этой Политики. ФАО также разработала систему противодействия мошенничеству и связанных с ней политических мер, главной из которых является *Политика борьбы с мошенничеством и другими проявлениями коррупции*, которая содержит, среди прочего, *политику нулевой терпимости*; Политику предотвращения и обнаружения мошенничества и других коррупционных действий; и планы подразделений по борьбе с мошенничеством и другими проявлениями коррупции; и Политику защиты лиц, сообщающих о нарушениях.

219. Однако в том, что касается упомянутых политик и процедур, на основе разрозненных политических мер ФАО все же могла бы построить более надежный, видимый и строгий процесс управления риском мошенничества. Если будут четко определены основные ориентиры для каждого направления деятельности по управлению рисками мошенничества и будет представлена более полная картина управления этими рисками, появится возможность выработать методологию более тщательной оценки рисков и обеспечить более быстрое реагирование на обвинения в мошенничестве. В сложных условиях управления рисками мошенничества принятие более комплексного и четкого подхода может повысить способность Организации устранять факторы уязвимости к мошенничеству. В этом отношении следует сослаться на Рамки управления рисками КОС, в которых основные ориентиры четко определены.

220. В качестве ключевого ориентира для реализации программы управления рисками мошенничества в этом документе указывается *создание более комплексной политики*

управления рисками мошенничества, что также поддерживает разработку механизма управления рисками мошенничества. Поскольку ФАО приступила к разработке и внедрению надлежащих средств контроля на основе результатов аудита, отчетности по вопросам внутреннего контроля, матрицы рисков, инструментов мониторинга и инициатив по обучению, принятие стратегии и планов действий по борьбе с мошенничеством является уместным дополнительным действием.

221. Внешний аудитор рекомендовал ФАО разработать передовую политику управления рисками мошенничества, которая охватит все соответствующие политические меры, включая Политику борьбы с мошенничеством и другими проявлениями коррупции, для более целенаправленного и всестороннего управления факторами уязвимости в отношении мошенничества.

222. Группа по вопросам внутреннего контроля и соблюдения (DDCI) займется разработкой основы комплексной политики управления рисками мошенничества, которая охватит все ключевые элементы и соответствующие политические меры, чтобы обеспечить более интегрированный подход к управлению в целях устранения факторов уязвимости к мошенничеству. Эта работа будет проводиться в сотрудничестве с ключевыми заинтересованными сторонами, включая OIG, CSH, LEG, Управление по этике и другие подразделения, имеющие отношение к доработке этой политики.

В.2.3.1.2 Кодекс поведения

223. Кодекс поведения служит основой для предотвращения, обнаружения и сдерживания мошенничества и преступных действий и способствует созданию среды для принятия морально обоснованных решений. Во многих организациях этическая политика подробно описывает конкретные ожидания, которым должно соответствовать поведение в организации. Однако было отмечено, что у ФАО нет конкретной этической политики и в настоящее время Организация использует в качестве ориентира Стандарты поведения для международной гражданской службы.

224. При наличии в организации четкой и последовательной политики в отношении этики, ценностей и поведения потенциальный мошенник не может с той же легкостью обосновать свои действия. Более того, очерчивая типы поведения, которые организация считает неприемлемыми, этический кодекс облегчает подачу сигналов о неподобающем поведении. В настоящее время ФАО использует только общие стандарты поведения и, соответственно, не ссылается, среди прочего, на: а) конкретные ценности и запросы ФАО в плане поведения в Организации; б) связь поведения с политикой управления ФАО, такой как система подотчетности и внутреннего контроля, матрица результатов ФАО и ее финансовые положения и правила; в) конкретные границы разрешенной политической деятельности в ФАО; и d) конкретную ответственность за обеспечение сохранности ресурсов. Помогая в решении проблем, кодекс поведения также является декларацией того, что организация привержена самым высоким стандартам добросовестности. Все это обосновывает необходимость наличия у ФАО собственного кодекса поведения.

225. Внешний аудитор рекомендовал ФАО содействовать подготовке Кодекса поведения для конкретизации и консолидации положений об этических требованиях к сотрудникам.

226. Управление по этике начало работу над Кодексом поведения и сообщило, что проект основных принципов кодекса будет передан заинтересованным сторонам (OIG, Омбудсмену, CSH и LEG) для консультаций и рассмотрения. Завершение разработки кодекса запланировано на четвертый квартал 2020 года.

В.2.3.2 Оценка рисков мошенничества

227. Как объясняется в стандарте ИСО 31000 (2018 год), оценка рисков – это *процесс выявления, анализа и оценки рисков, который должен проводиться систематически, итерационно и совместно, с учетом знаний и мнений заинтересованных сторон.* Внедрение конкретной и более целенаправленной оценки риска мошенничества в качестве отдельного процесса управления рисками обеспечивает большую уверенность в том, что в отношении преднамеренных действий применяется оценка. С другой стороны, в структуре УОР КОС подчеркивается, что организации должны применять комплексный или целостный подход к рискам. В частности, принцип 2 Руководства по управлению рисками КОС разъясняет, что оценка риска должна проводиться в целях *выявления конкретных схем и рисков мошенничества, оценки их вероятности и значимости, оценки существующих мер по борьбе с мошенничеством и реализации действий по снижению остаточных рисков мошенничества.* Обе эти структуры управления рисками предусматривают необходимость наличия в организации единого механизма формулирования операционных рисков.

228. По определению Структуры внутреннего контроля ФАО, оценка рисков представляет собой *динамичный и повторяющийся процесс выявления и оценки рисков и управления ими, включая риск мошенничества и других проявлений коррупции, для достижения поставленных целей.* С другой стороны, риск определяется ФАО как *последствия неопределенности в плане достижения целей, где последствия – это отклонение от ожидаемого, положительное или отрицательное.* Связав эти определения с риском мошенничества, ФАО определила мошеннические действия как *любое действие или бездействие, включая искажение фактов, представляющее собой введение в заблуждение, сознательно или по неосторожности, другой стороны, или попытку такого введения в заблуждение с целью получения финансовой и/или иной выгоды и/или ухода от обязательств.* Более того, коррупционная практика рассматривается ФАО как *предложение, предоставление или вымогательство прямым или косвенным образом в отношении любых благ, материальных или нематериальных, с целью оказания неправомерного влияния на действия другой стороны.* В пояснительной записке к Матрице рисков ФАО в плане мошенничества внешний аудитор отметил подробности того, как следует проводить выявление и оценку рисков мошенничества. Далее в этой пояснительной записке определен объем управления рисками мошенничества, включая проверку полноты реестра рисков мошенничества и выявление неучтенных рисков, проверку эффективности существующих мер контроля в их нынешнем виде в плане предотвращения или обнаружения потенциальных мошеннических действий и выявление упущений/необходимых улучшений в областях деятельности, связанных с повышенным риском.

229. Изучив существующие общеорганизационные политические меры и инструменты, такие как Общеорганизационный реестр рисков ФАО, ее Матрицу рисков мошенничества и пояснительные записки к ней и соответствующие руководства по управлению общеорганизационными рисками, внешний аудитор отметил следующее:

- a. при том, что в пояснительной записке к Матрице рисков мошенничества подробно описана *основная установка* обзора, в ней не предусмотрено использование факторов риска и/или индикаторов, которые потребуются для дальнейшего облегчения выявления рисков мошенничества. В пояснительной записке также отсутствует контекст выявления рисков. На нынешнем начальном этапе работы составители документа полагались, в частности, на риски мошенничества, выявленные ОИГ, а также на опыт соответствующих подразделений.
- b. Классификация рисков мошенничества, включая *примечания* и *шкалу общей оценки рисков*, которые используются в качестве критериев выявления и оценки рисков, пока не включает в себя стратегию в отношении рисков мошенничества, которая должна применяться при заданном уровне серьезности рисков, предполагая лишь необходимость включения действий для устранения недочетов во внутреннем контроле.
- c. В Общеорганизационном реестре рисков мошенничества представлены риски мошенничества в каждой области работы, как, например, управление сетью поставщиков, командировки и цикл закупок и оплаты. Все эти виды деятельности относятся к финансовым рискам мошенничества, за исключением идентификации, формулирования и оценки проектов и соответствующей отчетности перед предоставляющими ресурсы партнерами (это входит в раздел "Управление финансами и отчетность"). Однако в число выявленных областей риска пока не входят риски не связанного с финансами мошенничества, например, преднамеренного искажения программных общих, практических и конечных результатов в рамках отчетности.
- d. В рамках общей систематизации рисков существует большое разнообразие рисков мошенничества, признаков опасности ("красных флажков") и/или потенциальных мошеннических действий, и собрать их воедино будет сложной задачей. Кроме того, в колонке "Риски мошенничества: красные флажки и/или потенциальные мошеннические действия" общеорганизационного реестра рисков мошенничества пока что содержатся неполные описания событий риска мошенничества, поскольку они не определяют основные причины рисков мошенничества, а в некоторых случаях не указывают на конкретные последствия, которые повлияют на выработку желаемых мер по снижению риска.
- e. Заложенная в основу подготовки общеорганизационного реестра мошенничества *Матрица рисков мошенничества* в разбивке по областям не содержит четких и полных деклараций о рисках для всех случаев и, среди прочего, объяснений последствий рисков.

230. **Внешний аудитор рекомендовал ФАО:**

- a. **основываясь на существующем подходе, обеспечить более подробные инструкции по оценке рисков мошенничества для предстоящего обновления реестра рисков мошенничества и оценки соответствующего риска. Такое руководство должно быть составлено на основе подготовки процесса и инструментов оценки риска мошенничества, гарантирующих**

разработку общеорганизационной совокупности мер борьбы с мошенничеством и более эффективного реестра рисков мошенничества, а также формулирование более точных определений мошенничества и сдерживающих мер; и

- b. провести более формальную оценку риска мошенничества на общеорганизационном уровне, чтобы сформировать полную совокупность мер в отношении рисков (или их каталог) и обеспечить использования принципа "сверху вниз" при оценке рисков мошенничества.**

231. В настоящее время проводится первое обновление руководства в рамках подготовки к выпуску планов предотвращения случаев мошенничества (ППМ) в 2020 году. В ходе этой работы будет учтен опыт подготовки ППМ 2019 года и сделанные наблюдения. При этом дальнейшее обновление руководства и инструментов будет проходить в ходе подготовки к проведению следующей оценки общеорганизационных рисков мошенничества (четвертый квартал 2020 года/первый квартал 2021 года) и выпуску ППМ в 2021 году.

В.2.3.3 Меры борьбы с мошенничеством в рамках процедур управления людскими ресурсами

232. Борьба с мошенничеством представляет собой действия, осуществляемые с помощью политики и процедур, которые помогают гарантировать выполнение руководящих указаний по управлению рисками. Не менее важным в программе управления рисками мошенничества является принцип КОС, согласно которому *организация отбирает, разрабатывает и проводит мероприятия по профилактике и выявлению случаев мошенничества для снижения риска их возникновения или несвоевременного обнаружения.* Неотъемлемой частью принципа предупреждения мошенничества являются восемь основных ориентиров, причем этот принцип, в основном, проистекает из необходимости организации борьбы с мошенничеством таким образом, чтобы она снижала оцененные риски мошенничества, чтобы она осуществлялась в рамках всей организации с опорой на соответствующие механизмы и при поддержке политики организации. Будучи частью системы контроля, механизмы борьбы с мошенничеством должны быть разработаны таким образом, чтобы предотвращать или сдерживать мошенничество, а также обнаруживать его возникновение.

В.2.3.3.1 Набор кадров и ежегодное подтверждение отсутствия конфликта интересов

233. Подписывая документ об условиях найма, новые сотрудники, поступающие на службу в Организацию, подтверждают, что они будут выполнять Положения и Правила о персонале ФАО и следовать Руководству ФАО по административным вопросам. Кроме того, в процессе адаптации и ориентации они также должны подписать *единый формуляр заявления о том, что члены семьи не работают в Организации, и формы раскрытия информации,* подтверждающей отсутствие конфликта интересов. Однако было отмечено, что после первоначального заявления и декларации у ФАО нет средств для проведения ежегодного обновления этой информации, т.е. нет процесса, обусловленного меняющимися обстоятельствами, особенно когда речь идет о родстве и

статусе во время найма постольку, поскольку эти факторы, среди прочего, связаны с конфликтом интересов. Тем не менее внешний аудитор выяснил, что об изменениях обстоятельств, изначально заявленных персоналом, необходимо сообщать сотруднику по вопросам этики.

234. Кроме того, из доклада Финансового комитета CSH следует, что Организация не проводит систематической и последовательной проверки рекомендаций, особенно при наборе сотрудников категории специалистов на должности, финансируемые за счет регулярной программы. Для того чтобы восполнить этот пробел, CSH уже разработал стандартную операционную процедуру (СОП) по проверке рекомендаций, которая направлена на гармонизацию этого процесса. Однако проект СОП распространяется только на сотрудников категории специалистов, нанятых по срочным контрактам на один год или более, независимо от источника финансирования, уровня и местонахождения должности. Внешний аудитор считает, что справедливый и прозрачный процесс отбора и приема на работу способствует этичному поведению в любой рабочей среде. Следовательно, эта процедура должна применяться ко всем видам трудоустройства и на всех уровнях Организации.

235. **Внешний аудитор рекомендовал ФАО:**

a. в целях более эффективного контроля и более точной подотчетности политически поддержать ежегодное представление всеми сотрудниками деклараций, чтобы обеспечить обновление и внесение изменений в раскрываемую сотрудниками информацию; и

b. разработать политику и процедуры, предусматривающие проверку рекомендаций при наборе кадров для заполнения всех должностей вне зависимости от источника финансирования, рода деятельности и местоположения, чтобы повысить возможности предотвращения мошенничества в процессе приема на работу.

236. Управление по этике обратилось к CSH, чтобы обсудить и согласовать гибкое решение, которое позволит проводить ежегодное обновление деклараций и форм раскрытия информации с помощью Группы ЦСС по людским ресурсам. В свою очередь Группа ЦСС по людским ресурсам должна вступить во взаимодействие с Отделом информационных технологий (СИО), чтобы изучить возможные варианты автоматизации представления деклараций и форм раскрытия информации.

В.2.3.3.2 Служебная аттестация

237. В применяемой в ФАО системе профессиональных качеств описано ожидаемое поведение, которого ее сотрудники должны придерживаться для достижения качественных результатов. Чтобы определить, как применяется данная система, внешний аудитор провел опрос среди определенной выборки респондентов, имеющих отношение к вопросам этики и мошенничества, по результатам которого он выяснил, что четыре из шести респондентов уровня I (высшее руководство) заявили, что *в процессе служебной аттестации не используются показатели, связанные с этикой*, а 28,5 процента опрошенных, или 14 из 49 респондентов уровня II (сотрудники категории специалистов и общего обслуживания) указали, что *их непосредственный руководитель не проинформировал их об их функциях и обязанностях, а также об ожиданиях*

руководства в отношении их роли в содействии предотвращению и выявлению мошенничества. В ответ на запрос сотрудник по вопросам этики объяснил, что в системе профессиональных качеств ФАО, действительно, есть раздел о ценностях с исчерпывающим набором критериев, которым должны соответствовать сотрудники. Они включают требования этичного поведения на работе. Сотрудник по вопросам этики далее подчеркнул, что “профессиональные качества” должны обсуждаться в процессе аттестации ПЕМС наряду с “целями”. Проблема может заключаться в том, что менеджеры не обсуждают их, когда это необходимо, а вместо этого опускают эти вопросы, поскольку они менее важны.

238. Хотя по результатам этого опроса нельзя сделать какой-то вывод, внешний аудитор считает, что связанные с этикой показатели, используемые в процессе служебной аттестации, следует вновь проанализировать, поскольку утверждения респондентов могут дать представление о более широкой группе. Кроме того, обсуждение руководителем и сотрудником вопроса о роли персонала в предотвращении и обнаружении мошенничества является критически важным фактором повышения внутренней сознательности и чувства профессиональной ответственности во всей Организации. Компетентность персонала связана не только с техническими возможностями – профессиональные ценности персонала ФАО также основаны на добросовестности и транспарентности, преданности Организации и всеобщем уважении.

239. **Внешний аудитор рекомендовал ФАО в целях дальнейшего укрепления политики нулевой терпимости к мошенничеству в Организации разработать стратегию для обеспечения того, чтобы обязанности сотрудников по предотвращению и выявлению мошенничества обсуждались в ходе оценки в рамках Системы служебной аттестации и управления эффективностью работы (ПЕМС).**

240. CSH в координации с Управлением по вопросам этики будет определять и внедрять стратегии для обеспечения того, чтобы обязанности персонала по предотвращению и выявлению мошенничества обсуждались в процессе оценки и аттестации в рамках ПЕМС, в том числе посредством информационной деятельности и брифингов по управлению эффективностью.

В.2.3.3.3 Политика и процедура проведения заключительных собеседований

241. Обычно заключительное собеседование – это опрос, проводимый с сотрудниками, увольняющимися из Организации. Значение этого типа собеседования заключается в том, что оно обеспечивает Организации обратную связь по ряду вопросов, в том числе о причинах увольнения, и может дать представление о том, как организация обращается со своими сотрудниками. Собеседование также позволяет Организации узнать о некоторых вопросах, вызывающих беспокойство у увольняющихся сотрудников, и даже раскрыть более серьезные проблемы, такие как нарушения дисциплины и подозреваемое мошенничество. Внешний аудитор выяснил, что в ФАО CSH проводит заключительные собеседования частично онлайн, требуя, чтобы увольняющиеся сотрудники заполнили анкету в веб-приложении и прислали сканированную копию заполненной анкеты собеседования при увольнении по электронной почте Директору CSH. Однако также стало известно, что собеседование при увольнении в ФАО не является обязательной частью процесса увольнения

сотрудников, потому что не существует требующей этого политики. Отсутствие такой политики лишает Организацию возможности получить значимую обратную связь от сотрудников и оценить свою уязвимость к мошенничеству с точки зрения увольняющегося сотрудника.

242. Внешний аудитор рекомендовал ФАО разработать политику и процедуру проведения в рамках процесса увольнения заключительных собеседований со всеми уходящими сотрудниками, чтобы укрепить механизмы предотвращения и выявления мошенничества и обеспечить более эффективное организационное обучение.

243. CSH проведет работу с Управлением по вопросам этики, LEG, ЦСС и другими соответствующими подразделениями, чтобы разработать политику и процедуру проведения собеседования для всего увольняющегося персонала.

В.2.3.4 Борьба с мошенничеством

244. Любой организации следует разработать и внедрить систему быстрого, компетентного, конфиденциального анализа, расследования и принятия решений в связи с заявлениями о мошенничестве и других связанных с этим действиях. Такие мероприятия предусмотрены в принципе № 4 Рамок управления рисками мошенничества КОС – "Расследование случаев мошенничества и корректирующие меры". В этом принципе выделяются пять основных пунктов, которые включают организацию и официальную документацию процесса получения, оценки и обработки сообщений о потенциальном мошенничестве.

245. Для обеспечения того, чтобы ФАО продолжала придерживаться принципов добросовестности и этики, ее механизмы борьбы с мошенничеством должны быть четко и полностью разработаны с должным учетом конфиденциальности информации о некоторых процедурах расследования. Было отмечено, что в ФАО созданы различные каналы сообщения о случаях мошенничества, коррупции и т.п. Поскольку ФАО ведет оперативную деятельность в глобальных масштабах, реагирование на мошенничество не может ограничиваться лишь одним или двумя механизмами. Инспекторы ОИГ в своем докладе "Предупреждение и выявление мошенничества и борьба с ним в организациях системы Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2016/4), указали, что *эффективность усилий по борьбе с мошенничеством зависит от наличия всеохватывающей политики противодействия мошенничеству и управленческой структуры, которая обеспечивает четкое распределение ответственности и обязанностей по предупреждению и выявлению мошенничества и борьбе с ним и является частью механизма обеспечения подотчетности в организации.*

В.2.3.4.1 Механизмы информирования о мошенничестве

246. Внимание организации может быть привлечено к мошенничеству различными способами, такими как служебные разоблачения, сообщения от отдельных лиц, внутренние и внешние аудиты, а также случайно. В связи с этим следует отметить, что весь персонал ФАО обязан сообщать о возможных нарушениях положений, правил и других административных норм ФАО, включая мошенничество. Это можно сделать, известив руководителя подразделения или непосредственно ОИГ по телефону, посредством конфиденциального электронного сообщения или по обычной почте.

Различные способы сообщения о неправомерном поведении перечислены в разных источниках, в том числе на странице OIG в сети Интранет и в других соответствующих политиках, включая Политику ФАО по защите лиц, сигнализирующих о нарушениях. В соответствии с последней, лицо или подразделение, получившее такое сообщение, обязано в максимально возможной степени защищать конфиденциальность жалобы во всех других связанных с ней сообщениях, в том числе при передаче жалобы в OIG. Однако в рамках этой политики не предусмотрен механизм передачи/ сообщения в OIG в отношении жалоб, полученных руководителем подразделения и Управления по этике. Такой механизм может включать в себя процесс/процедуру оповещения и временные рамки, в течение которых необходимо доложить о жалобе. В ответ на запрос Управление по этике сообщило внешнему аудитору, что руководители подразделений обязаны сообщать о нарушениях и о тех прецедентах, информацию о которых они получили от другого лица. Далее Канцелярия OIG пояснила, что *сроки передачи дел в OIG, несомненно, будут зависеть от характера ситуации, и было бы сложно установить эти сроки ex ante. Не все жалобы изначально являются таковыми, и ситуации, которые первоначально относились к компетенции руководителя подразделения, могут впоследствии перерасти в вопросы, которые необходимо передать в OIG. Всем сотрудникам ФАО следует сообщать о подозрениях в мошенничестве OIG как можно скорее после того, как им станет о них известно.*

247. Создание эффективного механизма рассмотрения жалоб и сообщений о мошенничестве влияет на проведение других этапов борьбы с мошенничеством. Наличие механизма сообщения также может стать сдерживающим фактором в плане мошенничества. Инспекторы OIG также подчеркнули важность эффективного механизма сообщения, заявив, что *лица, сообщающие конфиденциальную информацию и совершающие служебные разоблачения, играют ключевую роль в случаях, когда мошеннические действия совершаются путем сговора, когда речь идет о сложных мошеннических схемах, не оставляющих документальных свидетельств, а также когда возникают существенные трудности в плане выявления мошеннических действий и сбора доказательств, включая, в частности, крупные махинации с закупками, субсидиями и средствами, которые выплачиваются партнерам-исполнителям.* Как уже отмечалось, различные линии уведомления о мошенничестве, существующие в настоящее время в ФАО, фрагментированы из-за неясности в отношении того, как сообщения о мошенничестве или инциденте на различных организационных уровнях поступят в Канцелярию OIG. Учитывая серьезные последствия, связанные с мошенничеством, нельзя упускать из виду определение четких линий оповещения и создание механизмов обмена информацией.

248. Внешний аудитор рекомендовал ФАО улучшить процедуру приема жалоб и заявлений о мошенничестве за счет оптимизации функционирования различных каналов и механизмов информирования о мошенничестве, чтобы обеспечить полноту учетной документации OIG в целях принятия более эффективных ответных мер.

249. OIG соглашается с тем, что необходимо прояснить каналы оповещения о предполагаемых неправомерных действиях, используя саму Канцелярию Генерального инспектора в качестве основного канала для сообщений. При том, что заявления также могут поступать руководителям представительств и департаментов, получатели должны быть обязаны без промедления информировать OIG. OIG будет выступать за дальнейшую оптимизацию и консолидацию каналов оповещения.

В.2.3.4.2 Решения по делам о мошенничестве

250. Группа по проведению расследований ОIG отвечает за расследование заявлений о нарушениях, таких как мошеннические или коррупционные действия, притеснение, злоупотребления служебным положением, сексуальные домогательства и сексуальная эксплуатация или насилие, преднамеренные или грубо неосторожные действия, которые угрожают жизни или причиняют ущерб собственности ФАО или связаны с ненадлежащим использованием ресурсов Организации. Проводя расследования, ОIG следует *пересмотренным Руководящим принципам проведения внутренних административных расследований* Канцелярии Генерального инспектора (АС 2017/03). За период 2016–2019 годов группе ОIG/INV было передано 392 дела. Большинство из них связаны с нарушениями Руководства ФАО по административным вопросам (35 процентов), за которыми следуют мошенничество (27 процентов) и притеснение (13 процентов), а остальные относятся к коррупции, защите от преследований, санкциям в отношении поставщиков и прочему. Что касается мошенничества, то из 106 дел 83 были закрыты, а остальные находятся на стадии предварительного рассмотрения или расследования, в то время как по состоянию на 31 октября 2019 года, 14 из 22 дел о коррупции были закрыты и 8 находились на стадии предварительного рассмотрения. Некоторые дела на стадии предварительного рассмотрения и расследования находятся в разработке в течение длительного времени.

251. В отношении представленных статистических данных ОIG проинформировала внешнего аудитора о том, что расследованием занимается ограниченное число сотрудников и что следственный персонал ОIG также выполняет другие функции (например, консультирование, обучение или работа, связанная с политикой), которые иногда требуют немедленного внимания. Из-за нехватки ресурсов для следственной функции ОIG для завершения предварительного рассмотрения и расследования жалоб требуется дополнительное время. Тем не менее, принимая во внимание существующий уровень комплектации кадров и ресурсов, все дела завершаются в самые короткие возможные сроки.

252. Учитывая характер мошенничества и его последствия для организации, крайне важно разрешать случаи мошенничества при первой же возможности. Аналогичным образом, длительное рассмотрение дела обычно ставит под угрозу качество доказательств, поскольку большинство из них носят ненадежный характер, т. е. воспоминания блекнут, а материальные свидетельства портятся. Тем не менее, если создать условия для эффективного функционирования механизма борьбы с мошенничеством, можно обеспечить абсолютную нетерпимость ФАО к мошенничеству.

253. Внешний аудитор рекомендовал ФАО разработать и внедрить четко определенную стратегию, чтобы помочь ОIG справиться с растущим объемом следственной работы и устранить практические ограничения, мешающие ей повысить эффективность расследования случаев мошенничества и коррупции.

254. Новый Устав ОIG отражает ответственность Генерального директора за обеспечение ОIG достаточными ресурсами, предусматривает покрытие расходов ОIG с помощью мероприятий, финансируемых за счет внебюджетных средств, наделяет Ревизионный комитет консультативной ролью в вопросе о достаточности ресурсов, имеющихся в распоряжении ОIG. ОIG будет и впредь внимательно следить за своими ресурсами и обращать внимание руководства на любую нехватку.

В.2.3.4.3 Руководство по проведению расследований

255. Было отмечено, что пересмотренное *Руководство по проведению внутренних административных расследований* в ФАО не содержит разъяснений в отношении защиты активов и цепи ответственности. В нем просто говорится, что ОIG регистрирует доказательства в материалах дела с указанием происхождения документа или другого доказательства, места, даты получения и имени следователя, приобщившего материалы к делу. В Руководстве также не приводятся образцы допросов свидетелей и субъектов, руководящие принципы проведения собеседований, планирования расследования и уведомления заявителей, структура докладов по итогам расследований и порядок передачи дела властям. В ответ на запрос внешний аудитор убедился, что в ОIG существует *процесс сохранения цепи ответственности и документирования получения вещественных доказательств и доказательств, полученных через информационные системы ИТ*. Однако, ОIG указала, что *можно рассмотреть возможность включения этих инструкций в будущие версии руководства по проведению расследований*, и сообщила, что *ввиду того, что руководство не распространяется на все расследования, проводимые канцелярией, может быть целесообразно перенести руководство в СОП*.

256. Также выяснилось, что ОIG уже подготовила несколько соответствующих СОП в виде проекта. Их завершение будет включено в Программу ОIG по обеспечению и улучшению качества на 2020 год. Поскольку руководство по проведению расследований содержит информацию для участников расследований, включая другие заинтересованные стороны, оно должно быть полным, чтобы обеспечить надлежащий контроль над расследованием с точки зрения тщательности, объективности и эффективности в соответствии со стандартами и передовой практикой.

257. **Внешний аудитор рекомендовал ФАО в ходе запланированного пересмотра руководства по проведению расследований рассмотреть процедуры опроса свидетелей и подозреваемых, а также вопросы планирования расследований, уведомления заявителей, структуры отчетов по итогам расследований, обращения к властям и защиты активов и цепи ответственности, чтобы предоставить пользователям более подробные инструкции.**

258. Канцелярия ОIG уже начала процесс обзора и кодификации в форме стандартных операционных процедур своей практики, относящейся к различным этапам и аспектам процесса расследования. Руководство по проведению расследований в ФАО содержит исчерпывающие указания для участников расследований, но оно будет пересматриваться и обновляться, чтобы отразить изменения правовых рамок и новых веяний в данной области.

В.2.3.5 Мероприятия по мониторингу для предупреждения мошенничества

259. Для создания эффективной программы управления рисками мошенничества необходим непрерывный процесс улучшения, который требует обновления статуса организации с точки зрения эффективного сдерживания, обнаружения и предотвращения мошенничества там, где это необходимо. Следовательно, жизненно важно использовать определенные протоколы обратной связи. Согласно принципу № 5 Рамок управления рисками мошенничества КОС "Деятельность по мониторингу", *организация выбирает, разрабатывает и выполняет текущую оценку, чтобы*

убедиться, что каждый из пяти принципов управления рисками мошенничества присутствует и действует, и своевременно сообщает о недостатках Программы управления рисками мошенничества. сторонам, ответственным за принятие корректирующих мер, включая высшее руководство и совет директоров.

В.2.3.5.1 Механизм мониторинга реализации Стратегии и Плана действий ФАО по борьбе с мошенничеством (2018–2021 годы)

260. Было отмечено, что Общеорганизационная стратегия и План действий ФАО были разработаны в целях дальнейшего улучшения управления рисками мошенничества в среднесрочной перспективе и согласованы с ее Системой внутреннего контроля. В рамках Стратегии, охватывающей период с 2018 по 2021 год, основное внимание уделяется трем взаимодополняющим целям и соответствующим приоритетным действиям. Как указано в Стратегии, прогресс в реализации согласованных действий будет регулярно отслеживаться, с представлением ежеквартальной отчетности в Канцелярию первого заместителя Генерального директора Тома как координатору Политики по борьбе с мошенничеством.

261. Поскольку Стратегия и соответствующий План действий были выпущены только в 2018 году, внешнему аудитору сообщили, что Организация находится *на первом этапе своего пути к усилению управления рисками мошенничества*. Однако, поскольку данная стратегия и план действий включают три цели, необходимо, чтобы они были подкреплены показателями эффективности или механизмом эффективного измерения результатов деятельности, учитывая, что реализация политики находится на начальной стадии. В плане действий также четко указано, что необходимо установить исходные данные и разработать показатели эффективности. В разделе того же документа "Осуществление Стратегии и порядок представления отчетности" указано, что *результаты достижения целей будут рассмотрены в середине (конец 2019 года), а также в конце периода осуществления (конец 2021 года) и соответствующим образом доведены до сведения Совета по вопросам внутреннего контроля*. Для обеспечения более четких параметров и подотчетности в начале реализации политики в рамках ее функционального мониторинга важно, чтобы анализ эффективности политики основывался на заранее определенных параметрах, таких как индикаторы. Именно на начальном этапе реализации политики можно добиться быстрых результатов, на которых следует сделать акцент с помощью формального набора показателей эффективности, чтобы подчеркнуть их ценность.

262. Внешний аудитор рекомендовал ФАО ввести набор показателей эффективности работы по осуществлению Стратегии и Плана действий по борьбе с мошенничеством для обеспечения того, чтобы эффективность деятельности по каждой цели была подкреплена четкими ожидаемыми результатами для более значимого измерения эффективности политики.

263. Процесс мониторинга прогресса в реализации Стратегии, включая список показателей эффективности и соответствующую методологию, будет формализован и задокументирован на основе накопленного опыта.

В.2.4 Внедрение системы управления общеорганизационными рисками

264. Внедрение общеорганизационной системы управления рисками было предметом обсуждения в ФАО с 2009 года, когда УОР стало частью Плана неотложных действий. В докладе ФК за 2010 год (FC 135/13) сообщалось, что предложение по разработке структуры УОР, план работы и бюджет в размере 700 000 долл. США уже были утверждены. В 2011 году Организация достигла определенного прогресса, о чем сообщается в документе FC 138/12. При этом Финансовый комитет ожидал, что Система УОР будет полностью введена в действие к концу 2011 года. Однако в 2012 году Финансовый комитет сообщил, что группа по УОР столкнулась с некоторыми трудностями, такими как интеграция УОР в структуру управления, руководства и подотчетности Организации, что затруднило ориентацию оценок рисков на запланированные результаты. Обязательство ФАО по обеспечению полного внедрения УОР к концу 2013 года столкнулось с еще одним препятствием, когда в 2012 году реализация проекта УОР была приостановлена, чтобы Организация могла заново оценить интеграцию управления рисками в систему управления на основе результатов, в свете накопленного опыта и учитывая результаты проверок Канцелярией Генерального инспектора.

265. С 2014 года внешний аудитор последовательно проверял внедрение УОР на различных уровнях Организации, включая децентрализованные представительства, на основе Руководства по управлению рисками и отметил, что внедрение системы управления рисками замедлилось. Внешний аудитор особо отметил повсеместную неспособность обеспечить правильный контекст для оценки рисков, выявления и оценки рисков и применения стратегий и мер для снижения рисков. Обзор внедрения УОР в ФАО в период 2019–2020 годов, особенно в сфере мобилизации ресурсов и функции оценки, также вызвал озабоченность в отношении процесса управления рисками. С другой стороны, разработка Стратегии и Плана действий ФАО по борьбе с мошенничеством на 2018–2021 годы потребовала разработки Политики Организации в отношении рисков мошенничества, которая должна быть объединена с политикой управления рисками ФАО. Исходя из этих соображений, ФАО следует активизировать управление рисками и обеспечить достижение намеченных выгод.

266. Внешний аудитор проинформировал OSP о том, что ФАО необходимо рассмотреть результаты его предыдущих обзоров, в ходе которых подразделения не могли предоставить приемлемые объяснения того, каким образом выявляются и оцениваются риски, указанные в их соответствующих журналах учета рисков, и не могли предоставить четкое объяснение того, как проходил процесс управления рисками. Это постоянные проблемы, которые внешний аудитор отмечает с 2014 года, и ФАО необходимо быстро их решить.

267. В ответ OSP приняло к сведению высказанные опасения и согласилось с ними. Оно также предоставило внешнему аудитору некоторые обновленные данные о ходе внедрения управления рисками в ФАО и отметило, что план работы на 2020 год уже составлен. Обновление Общеорганизационного реестра рисков было первоначально запланировано на лето, но несколько задержалось до завершения обсуждения предлагаемых процессов с высшим руководством. В отношении общей стратегии внедрения управления рисками в ФАО можно сделать вывод, что она нацелена не на радикальные реформы, а на поэтапное продвижение по системе координат Модели уровня зрелости управления в направлении достижения зрелости УОР. OSP

подчеркнуло, что использование подхода, основанного на уровне зрелости, как правило, дает лучшие результаты при глобальном внедрении изменений в ФАО, что дает возможность поддержать преобразования, укрепить управление рисками и нарастить потенциал в этом плане. Также было отмечено, что требование о ведении журналов учета рисков было распространено во всех подразделениях во второй половине 2019 года вместе с пересмотренным руководством по выявлению и оценке рисков и самому процессу управления рисками, который осуществляется при поддержке специального инструмента ИТ. В соответствии с этими объяснениями, внешний аудитор определил, что в ходе внедрения управления рисками в рамках Организации ФАО теперь применяется подход с позиций готовности к риску. Он признает, что в ФАО уже есть политика и процедуры, инструменты и рекомендации по подготовке журналов учета рисков и меры по снижению рисков, хотя еще остается определить последовательность действий по урегулированию проблем, установить процедуры отчетности и подготовить декларацию подверженности рискам или их анализа.

268. Далее внешнему аудитору сообщили, что OSP представит необходимые замечания в отношении тех случаев, когда, по его мнению, основная причина рисков не была выявлена, но следует подумать о том, что может пройти время, прежде чем будет достигнуто полное понимание вопроса, а высококачественные журналы учета рисков станут доступны для каждого подразделения ФАО. OSP также указало, что на нынешнем начальном этапе оно рассмотрит все журналы учета рисков и при необходимости даст по ним отзывы, что, как предполагается, приведет к постепенному повышению качества. В этом отношении был отмечен большой шаг вперед на пути к активизации УОР в ФАО: недавно была создана Целевая группа по продвижению зрелости риск-менеджмента в системе ООН, что привело к тому, что Организация провела самооценку на основе установленной модели зрелости факторов риска. Хотя результаты такой самооценки в ФАО в основном отражают то, что мы уже наблюдали в прошлом, надо полагать, что теперь необходимо сосредоточить внимание на создании возможностей повышения эффективности. Для того чтобы добиться зрелости управления рисками, ФАО необходимо вернуться к этому вопросу и ускорить внедрение управления рисками в Организации. Основываясь на результатах предыдущих обзоров, внешний аудитор пришел к выводу, что для того, чтобы повысить уровень зрелости, внедрение управления рисками в ФАО должно развиваться более быстрыми темпами. При этом внешний аудитор определил, что Организация должна обеспечить полную диагностику рисков, при которой оценка рисков и меры их снижения направлены не только на симптомы, но и на первопричины, для более эффективного снижения рисков. Также представляется, что не следует сосредотачивать внимание на общих рисках, чтобы не скрывать конкретно стоящих перед организацией проблем, тем самым обеспечивая применение правильной стратегии управления рисками и контроля.

269. Кроме того, внешний аудитор определил, что из-за отсутствия контрольных следов оценки рисков, таких как определение контекста, выявление рисков происходит в произвольном порядке, при этом не учитываются реальные риски. Неполное представление о рисках в отсутствие должной перспективы не позволит ФАО обеспечить эффективную эскалацию рисков, что приведет к проблемам с точки зрения снижения рисков. Еще одна проблема, которую необходимо решить, - это отсутствие правильной модели риска или классификации, поддерживающей деятельность Организации. Их отсутствие может затруднить составление профилей рисков. Но даже при учете всего сказанного представляется, что ФАО уже очевидно достигла быстрого успеха в результате самостоятельной оценки зрелости УОР, которая дала несколько

возможностей для завершения процесса внедрения УОР через 10 лет после первоначального признания этой системы и ее официального утверждения в качестве принципа управления. Однако включение соображений риска в существующую управленческую деятельность всегда требует внимания к масштабам инициативы.

270. Результаты самостоятельной оценки зрелости управления рисками в ФАО показали, что во всех восьми (8) рассмотренных областях оценки еще предстоит создать несколько механизмов для обеспечения большей зрелости управления рисками. Внешний аудитор обратил внимание на области оценки, которые дали ФАО больше всего возможностей для повышения качества управления: "Культура, потенциал, процесс и интеграция", "Компоненты и охват структуры", а также "Документация/доказательства для проверки уровня зрелости". Но помимо всего этого, ФАО должна признать, что, хотя внедрение УОР может осуществляться поэтапно, при этом необходимо также учитывать логическое размещение ее составных элементов. Поэтому жизненно важно, чтобы принятые принципы управления рисками были четкими и отражали намерения Организации. Не менее важно, чтобы вокруг них сформировалась соответствующая культурная атмосфера, поскольку принципы обеспечивают основу для реализации управления рисками.

271. **Внешний аудитор рекомендовал ФАО силами OSP укрепить экономическую модель внедрения УОР, обеспечив своевременное завершение запланированных действий и работы над необходимыми составными элементами. Для поддержания этой модели также необходимы решительные действия в плане управления изменениями, чтобы добиться большей маневренности в ходе реализации и повысить шансы на успех.**

272. Эта рекомендация принята. Деятельность ФАО нацелена не на радикальные реформы, а на поэтапное продвижение по системе координат Модели уровня зрелости управления в направлении достижения зрелости УОР.

В.2.5 Система контроля в децентрализованных представительствах

273. По итогам 2019 финансового года внешний аудитор провел обзор структуры и оперативной эффективности мер внутреннего контроля, предусмотренных жизненно важными рабочими процессами децентрализованных представительств FAORAF, FAORLC, FAMYA, FRMAG и FRCHD. Обзор был предпринят, прежде всего, с целью определить, достаточно ли эффективно реализуются в этих процессах меры контроля первой линии, каково их воздействие в плане результативности и эффективности оперативной деятельности, насколько полно выполняются положения политик и процедур. Реализация мер контроля первого уровня, то есть мер управленческого контроля, отражает уровень эффективности системы контроля представительств. Эти контрольные мероприятия разработаны в рамках ключевых бизнес-процессов Организации, таких как реализация и мониторинг проектов, осуществление Программы технического сотрудничества, отчетность перед донорами, управление в сфере закупок, активов, людских ресурсов и поездок. Функциональная эффективность этих ключевых средств контроля бизнес-процессов жизненно важна для обеспечения результатов и достижения целей Организации.

В.2.5.1 Осуществление и мониторинг проектов

274. Управление проектом предполагает использование установленных параметров, принципов и процедур на всех этапах от его начала до завершения. В рамках цикла управления проектом этап осуществления и мониторинга начинается, когда объявляется начало осуществления оперативной части проекта, и завершается по выполнении всех требуемых процедур закрытия.

275. В FAORLC, FAORAF, FAMYA и FRCHD внешний аудитор отметил, что осуществление проектов сопровождалось превышением бюджетов либо полученных денежных сумм. Кроме того, наблюдались очевидные задержки в закрытии оперативной и финансовой частей проектов. Кроме того, в FAORLC была отмечена нулевая производительность по проектам после срока возникновения обязательств (ВО), а также наличие проектов, финансовая часть которых была закрыта, но были остатки денежных средств, а донору не был представлен финансовый отчет. В случае FRCHD внешний аудитор отметил 45 проектов, которые находились в процессе утверждения в течение как минимум трех лет, причем большинство из указанных проектов не были согласованы в течение более 10 лет. И наконец, в FRMAG внешний аудитор обнаружил задержки с представлением заключительных докладов и закрытием проектов, а также проект с превышением срока НП.

276. Одним из важных направлений деятельности по управлению проектами является обеспечение своевременного завершения технических, операционных и административных мероприятий по проектам, в частности, при закрытии оперативной и финансовой частей проектов для обеспечения надлежащего выполнения установленных протоколов. Несоблюдение таких протоколов может повлиять на порядок и согласованность при необходимости точного и быстрого обновления информации о проекте в ФПМИС. Более того, одним из приоритетных направлений деятельности Организации является ее партнерство с донорами, основанное на доверии и взаимной подотчетности. Необходимо начать надлежащую ликвидацию неизрасходованных остатков ассигнований на проекты, что является одним из способов продемонстрировать подотчетность со стороны ФАО, особенно учитывая тот факт, что сроки НП по этим проектам уже давно истекли.

В.2.5.2 Осуществление ПТС

277. ПТС была создана для того, чтобы ФАО могла предоставлять свои ноу-хау и технический опыт государствам-членам в рамках реализации на началах обеспечения устойчивости целенаправленных, оказывающих каталитическое воздействие краткосрочных проектов. Помощь оказывается во всех областях, относящихся к мандату и компетенции ФАО, которые охвачены Стратегической рамочной программой, для удовлетворения приоритетных потребностей правительств.

278. В FAORLC и FRCHD были отмечены значительные задержки в утверждении правительственных запросов на ПТС. Фактически, в FAORLC было 15 проектов, у которых временной разрыв между утверждением и фактической датой срока возникновения обязательств составлял до 269 дней, в то время как в FRCHD пять проектов находились в процессе утверждения более шести недель, или 42 дней до утверждения. Между тем в FAMYA на этапе формулирования проектов ПТС был

отмечен временной разрыв между периодом утверждения (статус P2) до заключительного раунда консультаций (статус P3), который составлял до 23 недель.

279. Проекты ПТС направлены на оказание технической помощи, которая призвана удовлетворять первоочередные потребности правительств, служить катализатором перемен, способствовать развитию потенциала и помогать странам в мобилизации ресурсов. Вследствие задержек возникает риск того, что правительства стран-получателей могут упустить возможность своевременно воспользоваться ожидаемыми благами. Аналогичным образом, не оказанная в оговоренные сроки техническая помощь может впоследствии утратить значимость и ценность.

В.2.5.3 Отчетность перед донорами

280. Отчетность перед донорами – это механизм, позволяющий в целом отразить ход и результаты осуществления программ, указать на проблемы, которые обусловили задержки в осуществлении и отклонения от первоначально составленного плана работы, а также определить меры, необходимые для преодоления подобных проблем.

281. В FRMAG и FRCHD было отмечено позднее представление отчетов о ходе работ и заключительных докладов. В FAORAF доклад о ходе реализации и заключительные доклады не были загружены в ФПМИС.

282. Несвоевременное представление заключительных докладов может помешать ФАО в следующем: а) принятие корректирующих мер для устранения ошибок/проблем, выявленных при реализации проектов; и б) утрата субсидий и будущих партнерских отношений из-за неспособности своевременно выполнить обязательства по отчетности перед донорами.

В.2.5.4 Закупки и письма-соглашения

283. Закупки ФАО обычно проводятся на конкурсной основе и основаны на фундаментальных принципах оптимального соотношения цены и качества, справедливости, прозрачности, экономии и эффективности. Связанные с этим письма-соглашения (ПС) являются контрактным инструментом, который используется для своевременного получения услуг от соответствующих установленным критериям организаций прозрачным и беспристрастным образом, а также с учетом соображений экономии и эффективности, с тем чтобы достичь оптимального сочетания затрат и пользы, извлекаемой из предмета закупки на протяжении его жизненного цикла.

284. В FAMYA, FAORLC и FRCHD было отмечено, что в плане закупок отсутствуют предусмотренные соответствующими правилами данные. Далее в FAORLC было обнаружено отсутствие обоснований для прямых закупок, получение только одного коммерческого предложения вместо трех, а также отсутствие проверки местным комитетом по закупкам (МКЗ). Более того, в FRCHD было отмечено, что сотрудники по закупкам выполняли несовместимые функции.

285. Адекватное планирование закупок помогло бы избежать или свести к минимуму необходимость совершать закупки в последний момент, а также возможность задержек поставок. Аналогичным образом, важно подчеркнуть необходимость соблюдения

политики, положений, правил и процедур закупок для того, чтобы обеспечить выполнение всех основополагающих принципов закупок ФАО.

В.2.5.5 Управление финансами и денежными средствами

286. Отдельные разделы Руководства, в том числе 202.8 и 202.10.3, содержат положения и правила ФАО, регулирующие вопросы выдачи разрешений на использование наличных денежных средств, их использования, учета, хранения и соответствующей отчетности. Указанные положения и правила призваны обеспечить, чтобы все действия сотрудников и руководителей, вызывающие возникновение затрат, обеспечивали получение максимальной отдачи и способствовали осуществлению миссии Организации. Аудит управления денежными средствами и финансами охватывал как оценку эффективности и адекватности контроля над счетами денежной наличности, так и определение соответствия существующей финансовой политике, положениям и правилам ФАО.

287. В FAMYA было отмечено, что фонды наличных денежных средств практически исчерпывались непосредственно после пополнения и что были случаи, когда ежемесячный баланс по счету с обязательным заранее оговоренным сальдо был довольно высок. Точно так же сумма, установленная для Фонда мелкой наличности (ФМН) превышает размеры того, что фактически необходимо для мелких расходов или нерегулярных расходов FAORLC. Более того, было отмечено, что FRCHD не ведет банковский счет с обязательным заранее оговоренными сальдо в долларах США.

288. Следует подчеркнуть важность установленной политики, согласно которой баланс в местной валюте должен поддерживаться на низком уровне, чтобы свести к минимуму риск девальвации. Таким образом, необходимы должное планирование и мониторинг остатка денежной наличности для обеспечения своевременных переводов со счетов в долларах США, которые необходимо вести, на счета в местной валюте для покрытия ожидаемых выплат и во избежание возможной девальвации. Значительные суммы наличности могут представлять риск с точки зрения безопасности хранения/сохранности.

В.2.5.6 Управление активами

289. Достаточность и доступность активов имеют жизненно важное значение для эффективного функционирования и выполнения оперативных обязательств ФАО. Раздел 503 Руководства предусматривает определенные процессы и меры контроля в части учета, хранения и обеспечения сохранности, проведения физических инвентаризаций, передачи и вывода активов.

290. В FAORLC, FAORAF, FRMAG, FAMYA и FRCHD в Реестре активов зачастую не были представлены полные и точные записи активов. Например, были отмечены активы без указания серийного номера, номера заказа на поставку (ЗП), имени поставщика, этикеток со штрих-кодом и местоположения. В Реестрах активов также были отмечены записи активов на имя вышедших на пенсию сотрудников и дублирование номеров. Кроме того, ответственными за сохранность некоторых единиц ИТ-оборудования были назначены лица, не являющиеся сотрудниками FRCHD и FAORLC.

291. Внесение полных сведений в Реестр активов позволит установить наличие имущества, определить, кто отвечает за его хранение и определить текущее местонахождение предмета. Отсутствие необходимых данных, особенно в отношении ответственного хранителя и местонахождения, сказывается на надежности учетных записей активов. Аналогичным образом, активы, закрепленные за лицами, не являющимися сотрудниками Организации, не поддаются подотчетности по активам и представляют риск утраты для Организации.

В.2.5.7 Управление людскими ресурсами в децентрализованных представительствах

292. ФАО признает, что ключом к достижению ее целей и выполнению ее мандата является эффективное и результативное управление людскими ресурсами. ФАО нанимает как штатных, так и внештатных сотрудников. Штатные сотрудники нанимаются на долгосрочный период или бессрочно для исполнения регулярных обязанностей, внештатные сотрудники нанимаются на определенный период времени для выполнения конкретных краткосрочных заданий согласно соответствующему кругу обязанностей. К числу внештатных сотрудников (ВС), или внештатных людских ресурсов, относятся консультанты, лица, заключившие индивидуальные договоры об оказании услуг (ИДУ), национальный проектный персонал (НПП) и прочие внештатные сотрудники.

293. По результатам обзора выборки из личных дел в FAORAF, FAORLC, FRMAG и FAMYA внешний аудитор выявил либо неправильно составленные/неполные, либо не обновленные учетные папки дел, неподписанное письмо с поправками к ИДУ, недоработки в составлении прилагаемого к контракту круга обязанностей, отсутствие документации, подтверждающей проведение конкурсного отбора, а также отсутствие служебной аттестации НПП.

294. Надлежащим образом оформленные копии документов служат доказательством того, что отбор, прием на работу и управление человеческими ресурсами, особенно ИДУ и НПП, проводятся на основе конкурсного отбора, являются прозрачными и проводятся в соответствии с необходимыми политиками и процедурами. Ведение кадровой документации необходимо для регистрации данных и подтверждения их легитимности. С другой стороны, оценка качества работы является ценным материалом для заинтересованных сотрудников, участвующих в процессе отбора, поскольку может использоваться в качестве рекомендации, если Организация рассмотрит возможность воспользоваться услугами внештатных сотрудников.

В.2.5.8 Управление поездками

295. Управление поездками – это специализированная общеорганизационная функция, которая обеспечивает баланс между потребностями сотрудников в поездках и целями и задачами Организации. Это обеспечивает отслеживание и контроль затрат, а также способствует соблюдению политики в отношении поездок.

296. Проверка связанных с поездками транзакций в FAORLC и FRMAG показала, что 24 командированным были предоставлены дополнительные авансы, несмотря на наличие у них предыдущих авансов на покрытие путевых расходов, которые еще не были одобрены техническими сотрудниками. Кроме того, были обнаружены

просроченные счета со статусом "отмена командировки" в FRMAG и FAORAF. Более того, была отмечена задержка утверждения представленных требований о возмещении путевых расходов (ТВПР) распорядителем бюджета в FAORLC, в то время как в FAORAF были обнаружены ТВПР, не учтенные в ГСУР.

297. Внешний аудитор подчеркивает важность соблюдения политики ФАО в отношении поездок в качестве меры внутреннего контроля. Для того чтобы выплатить новые авансы на поездки, будет необходимо погасить предыдущие авансовые платежи, чтобы обеспечить быстрое погашение новых авансов и избежать накопления непогашенных авансов на покрытие путевых расходов. Аналогичным образом, для тех же целей требуется оформление или взыскание просроченных авансов на поездки. Поскольку соответствующие отчеты о командировках входят в число конечных результатов проекта, путевые расходы должны незамедлительно учитываться, чтобы командировочные расходы могли быть отражены в отчетной документации за тот период, к которому они относятся.

298. Основываясь на результатах проверки критических оперативных процессов в региональных и страновых представительствах, о которых говорится в письмах руководства, адресованных руководителям соответствующих представительств, совершенно необходимо подчеркнуть важность контроля как функции управления. В частности, все меры контроля, которые стали предметом проверок внешнего аудитора, можно отнести к категории мер управленческого контроля, то есть контроля, составляющего первую линию обороны от рисков, которым подвергаются представительства в связи с ведущейся ими деятельностью. Насколько эффективным будет противодействие таким рискам непосредственно на уровне их источников, во многом зависит от состава и оперативной эффективности предусмотренных мер контроля. По ряду существующих в представительствах процессов было отмечено соответствие мер внутреннего контроля, но тем не менее, по мнению внешнего аудитора, для представительств исключительно важно еще больше укрепить это соответствие и обеспечить достижение целей, для которых такие меры контроля созданы и реализуются. В частности, замечания внешнего аудитора можно свести к необходимости повысить эффективность надзора и мониторинга мер контроля со стороны ФАО. В ряде случаев внешний аудитор отметил необходимость в усилении управленческого надзора. Для того чтобы меры контроля работали эффективно, необходимо обеспечить непрерывную оценку не только на уровне страновых и региональных представительств, но и на всех уровнях руководства ФАО.

299. Внешний аудитор рекомендовал ФАО продолжать внедрять стратегические решения, нацеленные на укрепление мер надзора и мониторинга критически важных процессов и решений, что обеспечит эффективность и результативность их оперативной работы; и обеспечить более полную поддержку директорам децентрализованных представительств при подготовке ими заявлений о положении дел с внутренним контролем.

300. ФАО согласилась выполнить эту рекомендацию, и в этой связи в январе 2020 года CSH пересмотрел руководящие принципы найма национального персонала на основе ИДУ и национального проектного персонала (НПП) для повышения оперативной эффективности и результативности процесса отбора. Эти руководящие принципы настоятельно рекомендуют проведение прозрачного конкурсного/сравнительного отбора и подчеркивают важность составления и сохранения письменных записей.

С. РАСКРЫТИЕ ИНФОРМАЦИИ РУКОВОДСТВОМ

301. Круг ведения внешнего аудитора требует раскрытия важной информации. В настоящем разделе приводится раскрытая руководством информация о списании убытков, добровольных выплатах, случаях мошенничества и предполагаемого мошенничества.

С.1 Списание денежных средств и дебиторской задолженности

302. В 2019 было произведено списание средств на сумму 26 137,41 долл. США. В эту сумму входят: а) 12 520,81 долл. США в отношении убытков в результате ограбления; б) 9 484,82 долл. США в результате мошеннических выплат; и с) 4 131,78 долл. США в отношении платежей с неверными банковскими реквизитами. Была проведена проверка этих списаний, в результате чего было установлено, что они соответствуют правилам и что соответствующие процедуры соблюдены.

С.2 Добровольные выплаты

303. Руководство сообщило, что в 2019 финансовом году добровольные выплаты составили 280 950,00 долл. США. Сумма в 212 500,00 долл. США была выплачена в качестве компенсации бенефициарам в связи со смертью консультанта, работавшего на основании контракта ИДУ, который погиб в авиакатастрофе авиакомпании "Эфиопские авиалинии". Сумма в 68 450,00 долл. США была выплачена за экстренную медицинскую репатриацию сотрудника из Эрбиля, Ирак, который заключил индивидуальный договор об оказании услуг (ИДУ) (международный статус) для работы в качестве международного специалиста по ирригации в представительстве ФАО в Эрбиле. Сотрудник был найден без сознания 2 сентября 2019 года.

С.3 Случаи мошенничества и предполагаемого мошенничества

304. Руководство сообщило об известных Организации случаях мошенничества, предполагаемого мошенничества и хищения, которые, согласно положениям пункта 6 с) i) Дополнительного круга ведения, регулирующего внешнюю аудиторскую проверку (Приложение 1 к Финансовым положениям), подлежат вынесению на рассмотрение Финансового комитета. Раскрытие руководством информации о мошенничестве осуществляется с учетом определения мошенничества, содержащегося в Политике по борьбе с мошенничеством и другими коррупционными действиями, введенной 12 марта 2015 года (Административный циркуляр № 2015/08, Приложение 1). Информация о случаях предполагаемого мошенничества была подготовлена к раскрытию с учетом определения предполагаемого мошенничества, рекомендованного Объединенной инспекционной группой ООН в докладе JIU/REP/2016/4.

і. Дела, рассматривавшиеся в 2018 году

305. Руководство проинформировало внешнего аудитора о том, что по состоянию на отчетную дату все еще расследовались два случая мошенничества. Было отмечено, что рассмотрение этих дел продолжалось с 2017 года. Дела были открыты по следующим случаям: а) обвинение в мошенничестве с участием двух поставщиков, которые

представили поддельную документацию и, возможно, вступили в сговор при проведении тендера на поставку семян на общую сумму около 1 млн долл. США. Однако ни один из поставщиков не получил заказ на поставку. Таким образом, Организация не понесла финансовых потерь. Комитет по санкциям в отношении поставщиков (КСП) направил этим поставщикам извещение о возбуждении дела о наложении санкций. Один из поставщиков не ответил, поэтому КСП подготовит предложение о санкциях для представления заместителю Генерального директора по Департаменту общеорганизационного обслуживания. Второй поставщик ответил, и дело ожидает завершения процедуры санкций; б) в децентрализованное представительство поставщиком была представлена поддельная документация в подтверждение качества его товаров с целью побудить офис выплатить за них 96 607 долл. США. Этот поставщик не ответил на извещение КСП о возбуждении дела о наложении санкций, поэтому Комитет подготовит предложение о санкциях для представления заместителю Генерального директора по Департаменту общеорганизационного обслуживания.

ii. Дела, рассматривавшиеся в 2019 году

306. В отношении обвинений в мошенничестве, которые рассматривались в 2019 году, внешний аудитор отметил, что пять дел на данный момент закрыты, в то время как в отношении других пяти дел сообщается, что они либо ожидают рассмотрения в КСП, либо в связи с ними принимаются меры по взысканию денежных средств. В ходе проведенного OIG расследования было обнаружено следующее:

а. **Закрытые дела.** i) ряд сотрудников ФАО сознательно или непреднамеренно одобрили круг полномочий консультанта, который содержал задания, выполнение которых не предполагалось, и/или карточку-табель с указанием фактически не отработанных дней в отношении контракта с лицом, заключившим ИДУ на оказание издательских услуг, для покрытия работы, выполненной без контракта; ii) два НПП в страновом представительстве вступили в сговор и требовали оплаты от НПО в обмен на помощь в получении писем-соглашений. Потерь для Организации выявлено не было. Соответствующие контракты НПП не были продлены, и в личные дела соответствующих НПП было занесено предупреждение; iii) сотрудник из числа НПП имел договоренность по крайней мере с двумя другими сотрудниками ФАО в том же страновом представительстве и в различных НПО для достижения неправомерной цели оказать предпочтение определенным НПО в обмен на ненадлежащее оказание им поддержки. Потерь для Организации выявлено не было. Этот сотрудник уволился после завершения расследования, и в его личное дело было занесено соответствующее предупреждение; iv) в связи с контрактом НПП в системы ФАО были внесены многочисленные фальшивые счета-фактуры, что привело к выплате дублированных и неоправданных платежей, в результате чего не удалось возместить операционные авансы на сумму около 7 983,42 долл. США. Данный контракт НПП не был возобновлен, а в личное дело сотрудника НПП было занесено предупреждение; и v) поставщик представил в ФАО сфальсифицированную документацию, что привело к оплате услуг, которые фактически не были оказаны. Дело было передано заместителю Генерального директора по Департаменту общеорганизационного обслуживания для принятия соответствующих мер.

в. На рассмотрении в КСП. i) по тендеру на поставку товаров в одно из страновых представительств кандидат в поставщики представил в составе тендерной документации подложные документы в подтверждение ранее заключенных с ООН контрактов. Контракт с указанным поставщиком заключен не был, финансовых потерь понесено не было; ii) с 2001 по 2018 год один из сотрудников занимался мошенничеством и участвовал в сговоре в связи с заключением контрактов на консультационные услуги. Своими действиями этот сотрудник ввел Организацию в заблуждение и получил платежи на сумму 177 821,38 долл. США, что принесло ему незаконные финансовые выгоды. Этот сотрудник был уволен в дисциплинарном порядке. Решение об увольнении вступило в силу с 11 октября 2019 года. Принимаются меры к вычету из положенного данному сотруднику вознаграждения сумм в возмещение финансовых потерь; iii) партнер по осуществлению проекта подделал документацию, которую он представил Организации в подтверждение заявления о возмещении 15 044 долл. США в соответствии с письмом-соглашением. По его собственному признанию, поставщик предоставил Организации ошибочную информацию, которая увеличила его запрос на общую сумму 2 375 долл. США; и iv) внешний наблюдатель, нанятый одним из страновых представительств ФАО, представил поддельные отчеты, свидетельствующие о надлежащем выполнении проекта на местах. Доклад OIG был доработан и выпущен в начале 2020 года.

iii. Рассматриваемые дела по случаям предполагаемого мошенничества по состоянию на апрель 2020 года

307. Руководство сообщило, что по состоянию на апрель 2020 года на стадии рассмотрения в связи с предполагаемым мошенничеством находились восемь дел, которые в настоящее время расследуются OIG. Эти дела касаются трех штатных сотрудников, четырех поставщиков и одного пенсионера. Подробности представлены ниже.

а. Дела в отношении штатных сотрудников. Один сотрудник представил ложные сведения о смене места жительства, чтобы оправдать получение пособия на переезд. Данный сотрудник возместил средства, которые были, как утверждается, получены обманным путем, до начала расследования. Еще в одном случае сотрудник дал бенефициарам указания внести деньги, предназначенные для использования в рамках проекта, на счет третьей стороны, тем самым перенаправив средства на сумму примерно 10 000 долл. США. В деле еще одного сотрудника обнаружен предполагаемый длительный конфликт интересов с участием одного из поставщиков Организации. Данный сотрудник вступил в сговор с этим поставщиком для получения контрактов на сумму примерно 315 850 долл. США.

в. Дела в отношении поставщиков. Один поставщик представил в ФАО фальсифицированные приемо-передаточные документы с подписями сотрудников ФАО, чтобы показать, что товар был поставлен, хотя это не соответствовало действительности. Стоимость предположительно не поставленных товаров составляет примерно 45 000 долл. США. По фальсифицированным приемно-передаточным документам данный поставщик не получил никаких платежей. В то же

время были отмечены три отдельных случая, когда поставщики представили сфальсифицированные документы и скрыли свои связи с другими компаниями, участвовавшими в аналогичных тендерах на поставку семян.

с. **Дело пенсионера.** Пенсионер ФАО намеренно подал поддельные медицинские требования на сумму примерно 100 000 долл. США в медицинскую страховую компанию ФАО. Дело было передано Генеральному директору для принятия решения о продолжении участия данного пенсионера в Программе Организации по медицинскому страхованию после выхода в отставку.

308. Этические стандарты, кодекс этических норм, надежные политики, стратегии и структура отчетности являются основой эффективного противодействия мошенничеству в организации. Отмечая действия, предпринимаемые руководством в случаях мошенничества и неправомерных действий, внешний аудитор обеспокоен продолжающейся причастностью к этим делам персонала ФАО. В этой связи он считает, что руководству крайне важно уделять данному вопросу такое же, если не более пристальное, внимание. Следует подчеркнуть, что вследствие этих случаев ФАО может подвергаться различным рискам, в том числе репутационным, которые наносят серьезный ущерб Организации в целом. Поэтому ФАО крайне важно и впредь совершенствовать меры борьбы с мошенничеством, чтобы эффективно сдерживать и предотвращать совершение ее сотрудниками мошеннических и неправомерных действий.

309. Внешний аудитор рекомендовал ФАО внести изменения в Стратегию и План действий по борьбе с мошенничеством с тем, чтобы уделить больше внимания растущему числу случаев мошенничества, связанного со сговором с участием сотрудников ФАО, и повысить роль руководителей подразделений в выявлении и предотвращении мошенничества в своих подразделениях/управлениях. Все это направлено, среди прочего, на то, чтобы устранить риск для репутации ФАО вследствие участившихся в последнее время случаев мошенничества.

D. ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

310. Внешний аудитор хотел бы выразить Генеральному директору, первым заместителям и заместителям Генерального директора, региональным представителям, директорам подразделений в штаб-квартире, Финансовому директору, главам страновых представительств и сотрудникам вверенных им структур признательность за сотрудничество и помощь, оказанную при проведении проверки.

311. Он также хотел бы выразить признательность за неизменную поддержку и интерес к его работе в качестве внешнего аудитора на протяжении 2008–2019 годов Финансовому комитету ФАО, Совету ФАО и Конференции ФАО.

Майкл Дж. Агинальдо
Председатель
Комиссия по аудиту, Республика Филиппины
Внешний аудитор

Кесон-Сити, Филиппины
31 июля 2020 года

Список сокращений

Сокращения	Описание
ЗГД	заместитель Генерального директора
ПМСО	Медицинское страхование сотрудников после выхода в отставку
BDTF	Целевая группа по развитию бизнеса
РБ	Распорядитель бюджета
ФКР	финансирование по линии капитальных расходов
ОСО	общая страновая оценка
СИО	Отдел информационных технологий
КОС	Комитет организаций-спонсоров Комиссии Тредуэя
COVID	коронавирусная инфекция
МСП	Механизм страновых программ
СРМВ	Совет по мониторингу программ
CSF	Финансовый отдел
КГ	календарный год
ПЗГД	первый заместитель Генерального директора
DDCI	Группа по вопросам внутреннего контроля и соблюдения
ГД	Генеральный директор
БГД	бюллетень Генерального директора
ДП	децентрализованные представительства
УКД	управление качеством данных
ОЛР	обязательства по предоставлению льгот работникам
EMMT	Группа старших руководителей по вопросам управления и мониторинга
ВО	возникновение обязательств
УОР	управление общеорганизационными рисками
ПОР	планирование общеорганизационных ресурсов
FAMYA	Представительство ФАО в Мьянме
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация
ПрФАО	Представители ФАО
FAORAF	Региональное представительство ФАО для Африки
FAORAP	Региональное представительство ФАО для Азии и Тихого океана
FAOREU	Региональное представительство для Европы и Центральной Азии
FAORLC	Региональное представительство ФАО для Латинской Америки и Карибского бассейна
ФК	Финансовый комитет
FLO	сотрудник связи по вопросам финансирования
ММП	Механизм многосторонней поддержки программ ФАО
ФЦ	Функциональная цель

Сокращения	Описание
ФПМИС	Информационная система управления Программой ФАО на местах
ППМ	планы предотвращения случаев мошенничества
ФПСН	Сеть поддержки программ на местах
FRCND	Представительство ФАО в Чаде
УРМ	управление рисками мошенничества
FRMAG	Представительство ФАО на Мадагаскаре
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ГФФ	Глобальный фонд финансирования
ЕДИ	единые должностные инструкции
ГСУР	Глобальная система управления ресурсами
ОО	категория общего обслуживания
ШК	штаб-квартира
ЛР	людские ресурсы
IBAN	международный номер банковского счета
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
IEFEF	независимая оценка функции оценки ФАО
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
ИМИС	Комплексная система управленческой информации
INPS	Istituto Nazionale di Previdenza Sociale
ПНД	План неотложных действий
МСФО ОС	Международные стандарты финансовой отчетности общественного сектора
МСА	Международные стандарты аудита
ИСО	Международная организация по стандартизации
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
КПЭ	ключевые показатели эффективности
LEG	Управление по правовым вопросам
МКЗ	местный комитет по закупкам
ДИ	долгосрочные инвестиции
МОПАН	Сеть по оценке эффективности работы многосторонних организаций
ССО	среднесрочная оценка
ССП	Среднесрочный план
ДПО	сводный доклад по итогам промежуточного обзора
НПП	национальный проектный персонал
ВС	внештатные сотрудники
НП	не подлежащий превышению
ОСС	Управление общеорганизационных коммуникаций
ODG	Канцелярия Генерального директора
OED	Управление по оценке
CSH	Отдел людских ресурсов
OIG	Канцелярия Генерального инспектора

Сокращения	Описание
OSD	Управление поддержки децентрализованных представительств
OSP	Управление стратегии, планирования и управления ресурсами
OSSC	центры комплексного обслуживания
ФМН	фонд мелкой наличности
ПЕМС	Система служебной аттестации и управления эффективностью работы
ЗП	заказ на поставку
PROMYS	Система управления данными в отношении проектных циклов
PS	Департамент поддержки программ и технического сотрудничества
ИДУ	индивидуальный договор об оказании услуг
PSD	Департамент поддержки программ и технического сотрудничества
PSE	Отдел по чрезвычайным ситуациям и повышению устойчивости
PSP	Отдел партнерских отношений
PSR	Отдел развития бизнеса и мобилизации ресурсов
PSRB	Группа развития бизнеса
PSRD	Многосторонние инициативы и Канцелярия Директора
PSRP	Группа по координации взаимодействия с партнерами по предоставлению ресурсов
PSRR	Группа по информационно-просветительской работе, маркетингу и подготовке отчетности
ПРБ	Программа работы и бюджет
УОР	Управление на основе результатов
МР	Мобилизация ресурсов
СМРУ	Общеорганизационная стратегия мобилизации ресурсов и управления ими
FAORNE	Региональное представительство ФАО для Ближнего Востока и Северной Африки
РП	региональное представительство
УПП	устойчивое потребление и производство
ЦУР	цели в области устойчивого развития
СУО	Соглашение об уровне обслуживания
СОП	стандартная оперативная процедура
СЦ	стратегические цели
ПВУ	Программа выплат при увольнении
ОСП	обязательства, связанные с персоналом
ЦСС	Центр совместных служб
SSTC	Сотрудничество Юг – Юг и трехстороннее сотрудничество
СТО	структура торгового сообщества
ПТС	Программа технического сотрудничества

Сокращения	Описание
ТЕС	требование о возмещении путевых расходов
КП	Круг полномочий
ФПН	Фонд выплат в связи с прекращением найма
ООН	Организация Объединенных Наций
РПООНПР	Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития
ГООНВР	Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ДОБ ООН	Департамент по вопросам охраны и безопасности Организации Объединенных Наций
ГОООН	Группа оценки Организации Объединенных Наций
ГРООН	Глобальный рынок Организации Объединенных Наций
СГВПООН	Служба гуманитарных воздушных перевозок Организации Объединенных Наций
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
МООНЮС	Миссия Организации Объединенных Наций в Южном Судане
РПООНСУР	Рамочная программа Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в целях устойчивого развития
США	Соединенные Штаты Америки
долл. США	доллары США
VBS	Группа по предоставлению банковских услуг поставщикам
КСП	Комитет по санкциям в отношении поставщиков
ВПП	Всемирная продовольственная программа