



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

R

ФИНАНСОВЫЙ КОМИТЕТ

Сто девяносто пятая сессия

Рим, 13–17 марта 2023 года

**Доклад Генерального инспектора за 2022 год – резюме заключений
по результатам аудитов, выпущенных в 2022 году**

По существу содержания настоящего документа обращаться к:

**г-ну Мике Тапио (Mika Tapio),
Генеральному инспектору
тел.: +3906 5705 1900
эл. почта: Inspector-General-Office@fao.org**

С документами можно ознакомиться на сайте www.fao.org.

AUD0122 – Аудит механизмов управления портфелем и реализации проектов Глобального экологического фонда

1. Канцелярия Генерального инспектора (OIG) провела аудит механизмов управления портфелем и реализации проектов Глобального экологического фонда (ГЭФ) в период с февраля по июнь 2021 года. В ходе аудита были рассмотрены механизмы управления и реализация проектов ГЭФ в период 2018–2021 годов, в особенности тех из них, которые осуществлялись страновыми представительствами через национальные/государственные структуры, выступавшие в качестве оперативных партнеров (ОП).
2. Находящийся в управлении ФАО портфель проектов ГЭФ за последние годы существенно вырос: текущая стоимость проектов, находящихся в стадии подготовки и реализации, превышает 1,1 млрд долл. США. По состоянию на 30 июля 2021 года этот портфель включал 123 проекта в стадии реализации с общим бюджетом в 539 млн долл. США, из них 20 проектов (т.е. 16% от общего числа) с общим бюджетом 113 млн долл. США (21% общего объема) осуществлялись по методу косвенного исполнения, т.е. силами ОП. В соответствии с требованиями ГЭФ ФАО в настоящее время ведет большую работу по изменению механизма реализации своих проектов по линии ГЭФ, переходя от непосредственного исполнения (НИС) к косвенному: из 50 разрабатываемых проектов, которые пока не перешли в стадию реализации, но уже были представлены или одобрены ГЭФ, 41 проект (82% от общего числа) будет осуществляться в режиме косвенного исполнения; то же касается еще 52 проектов, которые сейчас находятся в стадии подготовки.
3. Разработка и реализация всех проектов ФАО по линии ГЭФ, осуществляемых в режиме НИС, регулируются политикой, процедурами, практикой и структурами проектного цикла ФАО. Проекты ФАО по линии ГЭФ, осуществляемые в режиме косвенного исполнения, регулируются разделом 701 Руководства ФАО "Порядок осуществления операций силами партнеров" (ОПИМ), в котором упоминаются процедуры проектного цикла, не относящиеся к ОПИМ. В соответствии с ОПИМ, ФАО несет ответственность за реализацию проектов в целом и обеспечивает поддержку, мониторинг и надзор за работой каждого ОП, но ответственность за текущую работу по исполнению проектов передается ОП в рамках соглашений об оперативном партнерстве. При этом одним проектом могут заниматься несколько ОП, ответственных за различные его компоненты или результаты, а также комбинация ОП и партнеров-исполнителей, отношения с которыми регулируются письмами-соглашениями (ПС). Из-за появления дополнительного уровня в лице ОП, который возникает в режиме косвенного исполнения, а также в силу того, что у ОП технический потенциал обычно ниже, чем у ФАО, у таких проектов профиль риска не такой, как у проектов ФАО, реализуемых в режиме НИС.
4. С учетом проведенной OIG оценки рисков и ввиду того, что в дальнейшем портфель проектов ГЭФ будет управляться преимущественно в режиме косвенного исполнения, предметом этой аудиторской проверки был вопрос о том, обеспечивают ли методика проектного цикла и ОПИМ достаточную эффективность и действенность осуществления проектов ГЭФ в режиме косвенного исполнения через страновые представительства ФАО. В ходе аудита также было проверено, учитываются ли в проектном цикле выводы предыдущих аудиторских проверок, проведенных OIG.

Основные замечания по итогам аудита

Функции и обязанности, предусмотренные проектным циклом

5. Проектный цикл предусматривает разработку матрицы, в которой должен быть расписан порядок подотчетности и определены обязанности участников реализации проектного цикла в части разработки проектов ГЭФ и управления ими. Аудит выявил различия между тем, как обязанности занимающих определенные должности (разработчика/бюджетодержателя проекта, целевой группы проекта, ведущего технического специалиста и специалиста по связи в вопросах финансирования) определены в проектном цикле, и тем, что происходит на практике. Одной из главных причин, приведших к этим различиям, были имеющиеся

возможности для выполнения соответствующих функций в условиях реализации конкретных проектов. Кроме того, несмотря на то, что ФАО разработала систему подотчетности, в некоторых случаях ее механизмы оказывались неэффективны в процессе разработки проектов ГЭФ и управления ими. OIG считает, что для обеспечения надежности системы внутреннего контроля необходимы четкие, реалистичные, работающие и поддающиеся контролю механизмы подотчетности и распределения обязанностей, действующие именно так, как они были задуманы. Уточнить также нужно обязанности по мониторингу, надзору и управлению рисками подразделения Управления по изменению климата, биоразнообразию и окружающей среде, которое занимается проектами ГЭФ. OIG отметила, что Отдел поддержки проектов (PSS) приступил к обзору выполнения своих обязанностей участниками реализации проектного цикла. На первом этапе этого обзора, который проводится под совместным руководством PSS и профильного первого заместителя Генерального директора (Семедо), рассматривается вопрос о выполнении своих обязанностей ведущим техническим специалистом и целевой группой проекта с целью разработки к январю 2022 года новой модели технической поддержки, в рамках которой соответствующие функции должны быть уточнены.

Оценка технического потенциала оперативных партнеров

6. Технический потенциал ОП оценивается в рамках процесса выбора ОП с учетом конкретных особенностей проекта, технической специализации и возможностей, необходимых для достижения намеченных результатов. При этом никакой стандартной методики оценки технического потенциала, которую можно было бы применять глобально для оценки технических возможностей потенциальных ОП, не существует. Соответственно, нет и достаточной уверенности в том, что связанные с техническими возможностями ОП риски были полностью определены, проанализированы и снижены. OIG считает, что необходимо выработать стандартный подход и определиться с методикой оценки рисков, связанных с техническим потенциалом партнеров, а также распределить обязанности по проведению такой оценки.

Мониторинг и надзор за работой оперативных партнеров

7. Аудит выявил несколько случаев, когда страновым представительством и оказывающим им помощь децентрализованным представительством требовались дополнительные возможности для эффективного контроля за соблюдением ОП условий соглашений об оперативном партнерстве, оказания поддержки, мониторинга и надзора за исполнением ОП своих обязанностей, а также для проведения необходимых мероприятий по обеспечению соблюдения требований в процессе реализации проектов. Ограниченность возможностей усугублялась фрагментарным и не унифицированным подходом к организации мониторинга, что обусловлено отсутствием в ФАО специального подразделения, которое занималось бы установлением стандартов мониторинга, а также недостатками нынешней системы управления проектами. OIG считает, что способность страновых представительств обеспечить необходимый мониторинг и надзор, которая в настоящее время определяется самими этими страновыми представительством, должна оцениваться не ими, а независимо от них и до того, как соответствующий проект будет одобрен и передан на реализацию соответствующему страновому представительству.

Соответствие стандартам ГЭФ

8. Пересмотр стандартов экологических и социальных гарантий ГЭФ требовал и пересмотра Механизма в области экологического и социального управления ФАО, а также временных мер по обеспечению соблюдения. Однако введение в действие этого нового механизма потребует увеличения финансовых и кадровых ресурсов для внедрения и мониторинга осуществления соответствующей политики и процедур.

Выводы

9. Замечания, сделанные в ходе этой аудиторской проверки относительно недостатка потенциала, в частности с точки зрения функций участников реализации проектного цикла и возможностей страновых представительств в плане мониторинга, имеют отношение не только к конкретному портфелю ГЭФ, но могут повлиять и на осуществление других проектов ФАО.

10. В частности, отсутствие стандартного согласованного подхода к оценке технического потенциала ОП и низкое качество мониторинга и надзора за деятельностью ОП повышают риск неэффективности осуществления проектов ГЭФ, реализуемых через ОП в режиме косвенного исполнения в соответствии с ОПИМ.

11. Поскольку предметом этого аудита были проекты, реализуемые в режиме косвенного исполнения, который применяется все чаще, ОИГ считает, что нынешние механизмы управления и реализации проектов ГЭФ **требуют существенного улучшения.**

Согласованные мероприятия

12. Выводы и заключения предыдущих аудиторских проверок проектного цикла и управления проектами ГЭФ, проведенных ОИГ соответственно в 2019 и 2017 годах, и нынешнего аудита относительно тех организационных и процедурных вопросов и вопросов контроля, которые негативно повлияли на управление проектами, схожи. В своем докладе ОИГ ссылается на существующие согласованные мероприятия и другие общеорганизационные инициативы, призванные устранить коренные причины тех недостатков, которые были обнаружены в результате этого аудита, и дает дальнейшие рекомендации по устранению дополнительных рисков, с которыми может быть сопряжена реализация проектов ГЭФ, выполняемых через ОП.

13. Доклад включает пять новых согласованных мероприятий; все они признаны высокоприоритетными, и руководство согласилось их осуществить. Соответствующие департаменты ФАО обязались полностью реализовать все мероприятия к декабрю 2022 года.

AUD0222 – Аудит некоторых выплат персоналу

14. ОИГ провела аудит некоторых выплат персоналу в период с сентября по ноябрь 2021 года. Предметом аудита были только субсидии на образование, надбавки на иждивенцев, компенсация расходов на служебные командировки и субсидии на обустройство.

15. В период с января 2018 года по июль 2021 года расходы ФАО на выплаты персоналу составили примерно 154 млн долл. США. На упомянутые четыре категории выплат, отобранные для этой аудиторской проверки, приходится 80 процентов этих расходов. Процессами предоставления выплат сотрудникам занимается Центр совместных служб (CSLC) при поддержке, в случае необходимости, Отдела людских ресурсов (CSH) как ответственного за эту политику.

16. Целью аудита была оценка адекватности и эффективности процессов руководства, управления рисками и контроля за осуществлением рассматриваемых видов выплат персоналу.

Основные замечания и выводы

17. ОИГ полагает, что механизмы управления, установленные процедуры и средства контроля, применяемые для организации выплат персоналу, являющихся предметом настоящей проверки, обеспечивают достаточную уверенность в их действенности и эффективности. ОИГ высоко оценивает работу CSLS по автоматизации многих ключевых средств контроля.

18. Несмотря на это ОИГ считает, что можно еще многое улучшить в плане дальнейшего совершенствования мер по борьбе с мошенничеством, в частности в отношении субсидий на образование и компенсации расходов на служебные командировки: такого рода выплаты по своей сути могут быть сопряжены с высоким риском мошенничества. В частности, ОИГ отметила, что выборочные проверки оригиналов документов, представленных сотрудниками в

обоснование своих требований о предоставлении субсидий на образование (посещаемость и оплата), и независимых подтверждений от образовательных учреждений проводились нерегулярно. Эти меры следует рассмотреть в первоочередном порядке.

19. Существуют также возможности для улучшения качества мониторинга. Например, OIG обратила внимание на отсутствие соглашения об уровне обслуживания при оформлении субсидий на обустройство. Наличие соглашения об уровне обслуживания позволило бы точнее измерять и контролировать фактическое время процесса и ускорить процесс выплаты сотруднику необходимой суммы в случае его назначения или перевода на другое место службы.

20. В целом же OIG пришла к выводу, что для дальнейшего снижения рисков и усиления мониторинга эффективности рассмотренные в ходе проверки процессы **требуют некоторого улучшения**.

Согласованные мероприятия

21. В докладе отмечены пять мероприятий, которые были согласованы с руководством CSLC и которые руководство обязалось полностью реализовать к декабрю 2022 года.

AUD0322 – Аудит Субрегионального представительства в Восточной Африке

22. OIG провела аудит Субрегионального представительства ФАО в Восточной Африке (ФАО-ВАФ) в Эфиопии в период с июня по ноябрь 2021 года. ФАО-ВАФ курирует девять страновых представительств в Восточной Африке: в Бурунди, Джибути, Эритрее, Эфиопии, Кении, Руанде, Сомали, Южном Судане и Уганде и оказывает им поддержку в их работе. В рамках аудита был рассмотрен период с января 2020 года по март 2021 года, но в докладе также отражены последующие события по состоянию на ноябрь 2021 года.

Основные замечания и выводы

23. В целом OIG считает, что работа системы внутреннего контроля ФАО-ВАФ **требует некоторого улучшения**.

Управление

- Страновые представительства в субрегионе высоко оценивают техническую помощь, оказываемую им ФАО-ВАФ. Однако роль ФАО-ВАФ в оперативной поддержке осталась неясной. Региональное представительство в Африке ожидало, что ФАО-ВАФ будет главным органом, куда можно обращаться за поддержкой по всем вопросам, тогда как ФАО-ВАФ считало, что его основная роль заключается в предоставлении технической экспертизы. Кроме того, вопреки положениям раздела 117.8 Руководства ФАО, в страновом представительстве в Эфиопии (FRETH) Субрегиональный координатор не был представителем ФАО. Организация единого управления этими двумя представительством могла бы обеспечить более компактную структуру управления и более реалистичный подход в плане возможностей надзора. Эти два представительства совместно пользовались службами административной поддержки, но надлежащего механизма распределения затрат у них не было.
- Шесть обязательных учебных курсов, посвященных этическим нормам и предотвращению мошенничества, прошли порядка 87 процентов сотрудников. Однако конфиденциального канала для приема и рассмотрения жалоб на сексуальную эксплуатацию и насилие в ФАО-ВАФ не было.
- Заявления о рисках были сформулированы в целом хорошо, но оценка риска мошенничества нуждается в улучшении. В совместном с FRETH Плане профилактики мошенничества основная роль отводилась ФАО-ВАФ, что привело к недооценке некоторых рисков, связанных с операциями FRETH. ФАО-ВАФ изучило ответы находящихся в его ведении девяти стран на вопросники по внутреннему контролю за

2020 год, но не нашла предложений по улучшению работы страновых представительств.

В собственном вопроснике по внутреннему контролю ФАО-ВАФ сообщила, что 27 из 44 мер контроля им реализованы полностью. Однако по оценке OIG девять из них были реализованы лишь частично.

- ФАО-ВАФ активно пропагандирует мандат ФАО и установила хорошие рабочие отношения с ключевыми заинтересованными сторонами в Восточной Африке. Представительство также разработало коммуникационную стратегию и осуществило ряд запланированных коммуникационных мероприятий.

Оперативная деятельность

- В целом набор сотрудников в ФАО-ВАФ осуществлялся на конкурсной основе, ФАО-ВАФ использовало списки кандидатов на вакантные должности и ограничивала продолжительность контракта при прямом найме 100 календарными днями в году.
- Объем закупок ФАО-ВАФ был ограничен суммой примерно в 300 000 долл. США. Результаты аудиторской проверки показали, что представительство соблюдало применимые процедуры закупок, сопровождая их необходимыми подтверждающими документами, а поставщики не допускали задержек поставок.
- У ФАО-ВАФ не было письменного соглашения с местным банком. Кроме того, более чем в 50 процентах банковских переводов на общую сумму в 11 млн долл. США за период, охваченный аудитом, банковские реквизиты получателей платежей не были внесены в Глобальную систему управления ресурсами (ГСУР). ФАО-ВАФ также неправильно использовала несогласованные счета-фактуры за регулярно оказываемые услуги.
- В 2020 году ФАО-ВАФ самостоятельно выявило ряд недостатков системы внутреннего контроля управления своим автопарком и приняло меры по их устранению. Однако надлежащая физическая инвентаризация активов проведена не была, и в реестре активов ФАО-ВАФ были ошибки.
- ФАО-ВАФ до сих пор не выполнило 10 из 18 рекомендаций доклада об оценке безопасности, проведенной Департаментом по вопросам охраны и безопасности Организации Объединенных Наций в 2018 году. По состоянию на 30 ноября 2021 года 24 из 42 сотрудников компании не предоставили номера своих мобильных телефонов для оповещений системы безопасности.

Программа

- ФАО-ВАФ разработало матрицу приоритетов на 2019–2023 годы и стратегию мобилизации ресурсов на сумму 10,7 млн долл. США, но о результатах и достижениях, как того требует установленный порядок, ежегодно не отчитывалось.
- ФАО-ВАФ не проводило общий гендерный анализ и в 8 из 10 отобранных для проверки проектах неправильно применило гендерную маркировку.
- В 12 из 15 проектов на этапе их разработки ФАО-ВАФ не предусмотрело механизма приема и рассмотрения жалоб о возможных нарушениях экологических и социальных норм ФАО. Для одного проекта, в котором уровень экологических и социальных рисков был оценен как умеренный, ФАО-ВАФ не подготовило план снижения рисков, как того требует установленный порядок.
- Периодически возникали задержки в осуществлении программ технического сотрудничества; отчасти это было связано с тем, что ФАО-ВАФ изначально занижало продолжительность проектов. Помимо задержек, связанных с набором персонала и с пандемией COVID-19, были еще задержки из-за ненадлежащих механизмов управления проектами, когда руководители проектов и ведущие технические специалисты подолгу находились в отпуске.

- У ФАО-ВАФ был план работы по мониторингу и оценке всех своих текущих проектов, но сроки проведения мероприятий по мониторингу там не указаны, а результаты не представлены.

Согласованные мероприятия

24. Доклад содержит 12 мероприятий, которые ФАО-ВАФ согласилось провести, дав обязательство полностью их выполнить к 31 марта 2023 года.

AUD0422 – Аудит Управления по чрезвычайным операциям и устойчивости к внешним факторам как руководящего и координирующего органа ФАО по реагированию на чрезвычайные ситуации и обеспечению устойчивости к внешним факторам

25. В докладе представлены результаты аудита Управления по чрезвычайным операциям и устойчивости к внешним факторам (OER), проведенного OIG в рамках программы ее работы на 2020–2021 годы. Если говорить более конкретно, то целью аудита была оценка обязанностей, полномочий и инструментов, имеющихся в распоряжении OER для выполнения своих функций как руководящего и координирующего органа ФАО в ее усилиях по реагированию на чрезвычайные ситуации и обеспечению устойчивости к внешним факторам.

26. Программы реагирования на чрезвычайные ситуации и обеспечения устойчивости к внешним факторам стали важным компонентом портфеля ФАО. За три из последних четырех лет стоимость новых утвержденных проектов по реагированию на чрезвычайные ситуации и обеспечению устойчивости к внешним факторам составила более 50 процентов от стоимости всех новых утвержденных проектов. В 55 государствах-членах большая доля населения страдает от тяжелого отсутствия продовольственной безопасности (стадия 3 или выше по Комплексной классификации стадий продовольственной безопасности, ККС). ККС – это многосторонняя партнерская инициатива по оценке показателей отсутствия продовольственной безопасности. Классификация включает пять стадий; третья стадия – это "кризис", а пятая – "голод".

27. В этой связи Генеральный директор поставил перед ФАО ежегодную цель: к 2023 году мерами реагирования на чрезвычайные ситуации и обеспечения устойчивости к внешним факторам должны быть охвачены не менее 60 млн человек, находящихся на стадии 3+ по ККС. В 2020 году в рамках структурной реформы ФАО Генеральный директор назначил OER ведущим подразделением по координации деятельности Организации в области реагирования на чрезвычайные ситуации и повышения устойчивости к внешним факторам в поддержку страновых представительств.

Основные замечания и выводы

28. В первый год после начала общеорганизационной реформы ФАО OER добилось больших успехов в развитии и оптимизации своей координирующей роли. По итогам внутренней оценки была проведена реорганизация Управления, которое теперь подразделено на 11 рабочих групп, реализующих новую модель предоставления услуг. Эта модель предусматривает оказание помощи страновым представительствам по целому ряду вопросов, таких как анализ данных, наращивание потенциала по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям, оценка рисков наступления чрезвычайных ситуаций, разработка программ по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях, мобилизация ресурсов, планирование упреждающих действий и программ реагирования на чрезвычайные ситуации и принятие мер по повышению устойчивости к внешним факторам. Мероприятия по обеспечению готовности и устойчивости к внешним факторам, которые ранее были отделены от мер реагирования на чрезвычайные ситуации, теперь являются неотъемлемыми элементами этой помощи.

29. На момент проведения аудита в OER все еще шел процесс реорганизации. В частности:

- В декабре 2021 года была официально утверждена новая матрица результатов ФАО, где указаны новые приоритетные направления осуществления программ реагирования на чрезвычайные ситуации и повышения устойчивости к внешним факторам, возглавляемые OER самостоятельно или совместно с другими структурами. Первоначальные планы работы были подготовлены в декабре 2021 года, но в 2022 году процесс планирования продолжится.
- В январе 2022 года все еще продолжался анализ целесообразности более чем 200 предложений по определению роли, обязанностей, программ и операций OER, представленных в 2020 году десятью внутренними рабочими группами.
- Подготовленная OER новая редакция Бюллетеня Генерального директора №2013/32 о реагировании ФАО на чрезвычайные ситуации третьего уровня была представлена в виде проекта.
- Круг ведения 11 внутренних рабочих групп OER также был представлен в форме проекта.
- Проект доклада 2020 года "Поддержка и услуги, оказываемые страновым представительствам ФАО" пока находится на этапе внутреннего рассмотрения в OER.

30. Период реструктуризации предоставляет OER возможность уточнить свои обязанности и определить ответственность в контексте чрезвычайных ситуаций и обеспечения устойчивости к внешним факторам. Можно также рассмотреть возможность усиления поддержки, оказываемой OER страновым представительствам. OIG выявила потенциальные риски и предложила несколько согласованных с OER мероприятий, в частности: мониторинг достижения установленного целевого показателя по охвату находящихся на стадии 3+ по ККС; разработка механизма оценки отдачи от инвестиций OER в поддержку страновых представительств; мониторинг использования увеличенного времени обработки стандартных операций (ускоренные процедуры) и эффективности такого использования; доработка предлагаемого руководства по активации общеорганизационных мер в чрезвычайных ситуациях.

31. Предметом этой проверки OER была организация поддержки мер реагирования на чрезвычайные ситуации, но в процессе аудита было выявлено несколько проблем общеорганизационного уровня, которые заслуживают более пристального внимания, поскольку они характерны не только для OER. Эти проблемы, о наличии которых было известно и из других обзоров, могут повлиять на результаты и эффективность работы OER. Кроме того, они являются отражением тех трудностей, с которыми OER сталкивается в процессе координации мер реагирования на чрезвычайные ситуации в системе, где обязанности и зоны ответственности частично дублируются; например:

- несмотря на то, что программы реагирования на чрезвычайные ситуации и повышения устойчивости к внешним факторам являются одной из крупнейших статей бюджета ФАО, OER по-прежнему сильно зависит от внебюджетного финансирования;
- в ходе этого аудита снова всплыла тема ограниченного потенциала страновых представительств как фактор, повлиявший на устойчивость поддержки OER; об этом же говорилось и по итогам других проверок.

Выводы

32. В целом OIG пришла к выводу, что для дальнейшего усиления роли OER как руководящего и координирующего органа ФАО в ее усилиях по реагированию на чрезвычайные ситуации и повышению устойчивости к внешним факторам работа OER **требует некоторого улучшения**. В отчете перечислены десять мероприятий, которые OER и Отдел мобилизации ресурсов и партнерских отношений с частным сектором договорились осуществить к декабрю 2022 года. Наиболее приоритетными OIG считает следующие мероприятия:

- согласовать с децентрализованными представительствами вопрос о разбивке по регионам/субрегионам/странам общеорганизационного целевого показателя,

касающегося оказания помощи 60 млн человек, наиболее остро нуждающихся в продовольствии;

- в целях обеспечения более разумного стратегического управления и управления ресурсами разработать и внедрить систему сбора основных описательных данных о типе, объеме, характере и ценности помощи, предоставляемой ОЕР страновым представительствам с учетом установленных целевых показателей; и
- проанализировать рабочий процесс применительно к проектам по оказанию чрезвычайной помощи на предмет выявления проблем с достижением стадии утверждения в проектном цикле и определения возможных мер по смягчению или устранению этих проблем.

AUD0522 – Аудит Субрегионального представительства в Карибском бассейне

33. OIG провела аудит Субрегионального представительства ФАО в Карибском бассейне (ФАО-КБ) на Барбадосе в период с сентября по ноябрь 2021 года. ФАО-КБ оказывает поддержку тринадцати странам этого субрегиона. Субрегиональный координатор, будучи главой ФАО-КБ, осуществляет надзор за работой трех представителей ФАО, возглавляющих шесть страновых представительств, и сама непосредственно руководит остальными семью страновыми представительствами. В рамках аудита был рассмотрен период с января 2020 года по июль 2021 года, но в докладе также отражены последующие события по состоянию на апрель 2022 года.

Основные замечания и выводы

34. В целом OIG считает, что система внутреннего контроля ФАО-КБ **требует существенного улучшения**, в первую очередь ввиду многочисленных недостатков, выявленных в организации управления, осуществлении программ в субрегионе, реализации и мониторинге проектов и отчетности по ним, закупках и финансовом управлении (см. таблицу ниже).

Управление

- В основном ФАО-КБ занималось оказанием поддержки семи странам, в которых нет своего Представителя ФАО. Результаты опроса показали, что ФАО-КБ обеспечивало стратегическое руководство, но не оказывало надлежащей оперативной поддержки остальным шести странам субрегиона. Нагрузка субрегионального координатора была слишком большой и не позволяет эффективно осуществлять возложенные на него надзорные функции: 22 сотрудника в семи разных местах. Роли и обязанности персонала были неясны, а названия должностей не отражали фактических обязанностей занимающих их лиц. Чрезмерное использование персоналом ФАО-КБ 19 общих адресов электронной почты для обработки различных типов запросов в целях поддержки оперативных потребностей субрегиона приводило к неоправданным задержкам в рассмотрении этих запросов и реагировании на них.
- Обязательные учебные курсы, посвященные этическим нормам и предотвращению мошенничества, прошли более 90 процентов сотрудников. ФАО-КБ назначило координаторов, ответственных за предотвращение сексуальной эксплуатации и насилия, и создало общий адрес электронной почты для получения жалоб. Но в отсутствие информационно-пропагандистских мероприятий в интересах бенефициаров проекта, внешних партнеров и пострадавшего местного населения этот механизм рассмотрения жалоб был неэффективен.
- В реестрах рисков и Плана профилактики мошенничества заявления о рисках были сформулированы в целом хорошо, с указанием актуальной информации об ответственных за учет этих рисков и сроков исполнения соответствующих мероприятий. Однако в своем вопроснике по внутреннему контролю за 2021 год ФАО-

КБ отметило 35 из 43 контрольных мероприятий как полностью выполненные, тогда как по мнению OIG восемь из них были выполнены лишь частично.

- ФАО-КБ активно пропагандирует мандат ФАО и установило хорошие рабочие отношения с ключевыми заинтересованными сторонами в Карибском бассейне, а также участвует в инициативах по реализации реформы Организации Объединенных Наций. Представительство также разработало коммуникационную стратегию и осуществило ряд запланированных коммуникационных мероприятий.

Оперативная деятельность

- План набора персонала у ФАО-КБ был, но не использовался. За аудируемый период ФАО-КБ заключило 260 краткосрочных договоров повторного найма 157 сотрудников, что создавало лишнюю административную нагрузку и приводило к задержкам в приеме на работу и высокой текучести кадров из-за отсутствия гарантий занятости. Процесс найма местных внештатных сотрудников (ВШС) был непрозрачным и проводился не на конкурсной основе.
- ФАО-КБ подготовило годовой план закупок, но не использовало его. Процесс закупок осуществлялся неэффективно: каждый заказ проходил минимум 13 уровней проверки. Несмотря на это, в некоторых случаях методы привлечения поставщиков были неправильными, а в утвержденных заказах на закупку отсутствовали конкретные описания необходимых товаров и услуг. Имело место также ненадлежащее разделение обязанностей: в 58 случаях заявки подавались и утверждались одним и тем же лицом, и до июня 2021 года в Местном комитете по закупкам был только один член, которому помогал в работе закупщик, выполнявший функции секретаря.
- У международного сотрудника, подписавшего банковское соглашение, с апреля 2020 года не было доступа к банковскому приложению для выполнения своих функций, тогда как национальному сотруднику была отведена роль администратора этого приложения, что позволяло ему создавать и удалять учетные записи пользователей и получателей платежей и утверждать платежи. Кроме того, ФАО-КБ одобрило 300 платежей на общую сумму в 1,1 млн долл. США, но банковские реквизиты получателей платежей не были внесены в Глобальную систему управления ресурсами (ГСУР), как того требует установленный порядок.
- Реестр активов содержал неточную и устаревшую информацию, поскольку записи об ИТ-оборудовании в ГСУР не вносились.
- Субрегиональный координатор прошла необходимую подготовку для выполнения своих обязанностей и функционирования Группы по обеспечению безопасности и участвовала в совещаниях в аудируемый период. По состоянию на декабрь 2021 года весь персонал прошел обязательные курсы по вопросам безопасности, и 86 процентов сотрудников предоставили свои контактные данные для общеорганизационной системы оповещения о чрезвычайных ситуациях.

Программа

- В этом субрегионе насчитывалось шесть стран, где в 2020–2021 годах проекты, финансируемые из внебюджетных источников, практически не проводились. В четырех из этих шести стран национальные проекты не финансировались из внебюджетных источников с 2015 года. ФАО-КБ заявило, что эти страны получали поддержку в рамках субрегиональных проектов, но никакой отчетности о результатах и реализации проектов на страновом уровне представлено не было. Из-за этого неполной оказалась и отчетность о результатах работы рамочных программ сотрудничества соответствующих стран.
- ФАО-КБ назначило координатора по гендерным вопросам и провело гендерный анализ. Однако в пяти из десяти отобранных для проверки проектах гендерная маркировка была применена неправильно.

- В трех отобранных для проверки проектах ФАО-КБ соблюдало принятые в ФАО политику и внутренние процедуры утверждения проектов на этапе их разработки.
- Периодически возникали задержки в реализации проектов, что приводило к продлению их сроков. За аудлируемый период было выпущено 25 писем-соглашений с 16 поставщиками услуг на общую сумму в 0,8 млн долл. США; все эти поставщики были выбраны напрямую несмотря на то, что ранее допускали задержки сроков поставок. Кроме того, по состоянию на апрель 2022 года по 20 из 33 действующих ПС не были соблюдены оговоренные сроки поставки.
- У ФАО-КБ не было плана, предусматривающего надлежащий охват мероприятиями по мониторингу всего портфеля проектов. Мероприятия по мониторингу были неэффективны, о чем свидетельствуют постоянный перерасход бюджета, задержки в реализации проектов, несвоевременное предоставление отчетности донорам и два случая возврата средств донорам за необоснованные расходы в аудлируемый период.

Согласованные мероприятия

35. Доклад содержит 12 мероприятий, которые ФАО-КБ согласилось провести. ФАО-КБ заявило о намерении полностью выполнить все мероприятия к декабрю 2022 года.

AUD0622 – Аудит закупок услуг

36. ОIG провела аудиторскую проверку закупок услуг в рамках своего двухлетнего плана работы на 2020–2021 годы. Аудиторская проверка на местах проводилась в период с июня по ноябрь 2021 года. Целью аудита была оценка эффективности введенных высшим руководством ФАО механизмов, призванных обеспечить надлежащие, своевременные и прозрачные закупки услуг, организуемые на конкурсной основе и гарантирующие оптимальное соотношение цены и качества. Этот аудит стал дополнением к серии проверок некоторых аспектов работы, связанных с закупками, проведенной ОIG в период с ноября 2016 года по март 2018 года.

Основные замечания и выводы

37. ОIG пришла к выводу, что установленные процедуры закупки услуг были в целом адекватны и соблюдались. В частности,

- высшее руководство ФАО: i) разработало правила, политику, руководящие принципы, процедуры, инструкции и шаблоны для планирования и проведения мероприятий по закупкам; ii) определило и распределило роли, обязанности, полномочия и порядок подотчетности ключевых участников соответствующих процессов; и iii) установило механизмы и процедуры мониторинга и управления эффективностью работы поставщиков и обязательства по договорным инструментам, подписанным Организацией, включая их условия и порядок отчетности об исполнении по окончании действия договора;
- политика, правила и процедуры, изложенные в разделе 502 Руководства ФАО "Закупки товаров, работ и услуг" и в Руководстве по закупкам, в целом соблюдались всеми участниками процесса закупок услуг.

38. В этой связи, а также учитывая результаты предыдущих аудиторских проверок аспектов работы, связанных с закупками, и выполнение согласованных мероприятий и рекомендаций, которые были даны по итогам этих проверок, ОIG полагает, что можно с достаточной степенью уверенности утверждать, что процесс закупок услуг в штаб-квартире и децентрализованных представительствах ФАО является прозрачным и осуществляется в соответствии с установленной политикой.

39. Однако в ходе аудита были выявлены некоторые моменты, свидетельствующие о необходимости улучшений процессов закупок и управления закупочной деятельностью:

- i) В децентрализованных представительствах заявки на закупку поступали в произвольной форме, что приводило к задержкам с запуском закупочных мероприятий.

- ii) Некоторые положения раздела 502 Руководства ФАО и Руководства по закупкам нуждаются в пересмотре, обновлении или доработке, поскольку для некоторых видов деятельности, связанных с закупками, существующие рекомендации неполны.
 - iii) Из-за недостатков мониторинга закупочной деятельности на общеорганизационном уровне снижается уверенность в возможности заблаговременно выявить несоблюдение установленных правил и неэффективность применяемых методов, а также ошибки и аномальные тенденции.
 - iv) Отсутствует система выявления и снижения рисков, связанных с различными аспектами закупки услуг.
40. Подводя итоги аудита в целом, OIG пришла к выводу, что механизмы закупок услуг **требуют некоторого улучшения** в целях усиления их действенности и эффективности, а также дальнейшего повышения прозрачности и уровня конкуренции при заключении договоров.

Согласованные мероприятия

41. Подразделение по закупкам и ПС Отдела логистических услуг в координации с другими заинтересованными сторонами согласилось в целях решения выявленных проблем осуществить семь мероприятий, упомянутых в докладе. Приоритетными являются следующие мероприятия:

- проведение ретроспективного анализа в целях усиления контроля за заключением договоров без конкурса и прямыми закупками;
- пересмотр и обновление раздела 502 Руководства ФАО и Руководства по закупкам в целях стандартизации процедуры подачи заявок на закупку и договоров на закупку, а также дальнейшего улучшения системы планирования закупок; и
- создание структурированных систем управления рисками и мониторинга закупочной деятельности на общеорганизационном уровне в целях усиления контроля за этой деятельностью и профилактики возможных негативных последствий, ставящих под угрозу достижение целей закупок.

AUD0722 – Аудит системы обеспечения безопасности и гигиены труда

42. OIG провела аудит системы обеспечения безопасности и гигиены труда (БГТ) в ФАО в период с августа 2021 года по март 2022 года. Аудит охватывал управленческие и операционные аспекты обеспечения БГТ за период с января 2018 года по март 2022 года.

43. Целью аудита была оценка адекватности и эффективности процессов руководства, управления рисками и контроля, призванных обеспечить выполнение ФАО своих обязанностей по отношению к своим сотрудникам. Если говорить более конкретно, то цель аудита состояла в том, чтобы оценить систему обеспечения БГТ в ФАО по следующим параметрам:

- соответствие политике и целям Организации в области БГТ;
- соответствие передовой практике;
- наличие четко определенных функций и обязанностей, включая порядок отчетности и поддающиеся измерению целевые показатели;
- функционирование на основе комплексной и регулярно обновляемой оценки рисков, способствующей постоянному совершенствованию;
- планирование мероприятий в соответствии с оценкой рисков, включая определение потребностей в необходимых ресурсах и расстановку приоритетов мероприятий; и
- наличие положений, обеспечивающих надлежащее урегулирование инцидентов в области БГТ и регулярный анализ тенденций, касающихся отпусков по болезни, с тем чтобы у Организации была возможность своевременно выявлять опасные факторы, связанные с БГТ, и при необходимости принимать меры по исправлению ситуации.

44. Основными руководящими документами в области БГТ в ФАО являются:
- бюллетень Генерального директора №2011/17 "Заявление о принципах, касающихся Программы в области безопасности и гигиены труда";
 - административный циркуляр №2011/22 "О введении Политики ФАО в области безопасности и гигиены труда";
 - бюллетень Генерального директора №2013/36 "Безопасность и гигиена труда";
 - раздел 343 Руководства ФАО "План медицинского обслуживания и медицинского страхования";
 - раздел 342 Руководства ФАО "Компенсация в связи со смертью, травмой или болезнью".

Основные замечания и выводы

45. По мнению OIG, механизмы управления, установленные процедуры и средства контроля, используемые для обеспечения БГТ в ФАО, **требуют существенного улучшения.**

46. На уровне руководства OIG отметила, что практически все усилия в области БГТ ориентированы на штаб-квартиру, а в представительствах отсутствуют даже минимальные стандарты в этой сфере. Это может привести к тому, что ФАО не сможет надлежащим образом защитить своих сотрудников в страновых представительствах, которые могут подвергаться более высоким рискам для здоровья, чем сотрудники штаб-квартиры. Кроме того, не были четко определены роли и обязанности руководителей среднего звена и глав децентрализованных представительств ФАО, а роли и обязанности основных ответственных подразделений штаб-квартиры требовали уточнения: это необходимо для того, чтобы обеспечить выполнение функций ответственного за политику в области БГТ в порядке, предусмотренном системой внутреннего контроля ФАО.

47. OIG отметила, что на оперативном уровне в Организации нет механизма комплексной и регулярно обновляемой оценки рисков в области БГТ, что может привести к неспособности ФАО выявить риски в области охраны труда, принять меры по их снижению и, в конечном счете, выполнить свои обязанности и позаботиться о своих сотрудниках. В результате отсутствовала прочная основа для определения приоритетов мероприятий в области БГТ и необходимых ресурсов. Не было и комплексных планов, в которых должны быть определены четкие и поддающиеся измерению целевые показатели для мониторинга осуществления этих мероприятий.

48. Отдел логистических услуг признал необходимость укрепления механизмов БГТ в целом и указал, что основными причинами многих отмеченных в докладе недостатков являются нехватка ресурсов, отдание приоритета другим потребностям и частые организационные изменения.

Согласованные мероприятия

49. В докладе отмечены 16 мероприятий, которые были согласованы с руководством и которые руководство обязалось полностью реализовать к декабрю 2023 года. По мнению OIG, приоритетными являются следующие мероприятия:

- назначить отдельное подразделение/лицо, ответственное за координацию функций по БГТ;
- разработать минимальные стандарты БГТ для Организации;
- провести комплексную оценку рисков в БГТ, которая послужила бы основой для других элементов управления системой БГТ в ФАО; и
- усилить механизмы планирования мероприятий в области БГТ.

AUD0822 – Аудит системы управления начислением заработной платы

50. OIG провела аудит системы управления начислением заработной платы в период с февраля по апрель 2022 года. Если говорить более конкретно, OIG проверила механизмы управления начислением заработной платы в дополнение к тщательной проверке расчета, выплаты и учета заработной платы, проведенной в 2020–2021 годах.

51. За процесс начисления заработной платы отвечает Группа заработной платы Центра совместных служб (ГЗП ЦСС). Ответственным за политику в этой области является Отдел людских ресурсов (CSH). Расходы на выплату вознаграждений штатным и внештатным сотрудникам в двухгодичном периоде 2020–2021 годов составили, соответственно, 788 млн долл. США и 656 млн долл. США.

Основные замечания и выводы

52. В ходе детальной аудиторской проверки не было выявлено никаких ошибок. Это обеспечивает уверенность в том, что в аудлируемый период система управления начислением заработной платы работала надлежащим образом.

53. Вместе с тем OIG пришла к выводу, что для повышения общей эффективности процесса начисления заработной платы и связанных с ним мер контроля улучшения требуют следующие механизмы управления:

- ГЗП ЦСС отвечает за процесс начисления заработной платы, то есть за расчет чистых объемов заработков и отчислений в пользу штатных и внештатных сотрудников, которые составляют почти 50 процентов годовых расходов ФАО. Однако надлежащий независимый мониторинг этого процесса не проводился. Уровень мониторинга должен быть соизмерим с объемом операционных потоков.
- Ненадлежащим образом организовано разделение обязанностей между ответственными за бизнес-процессы, в ведении которых находятся модули ГСУР, обеспечивающие ввод данных для расчета заработной платы, и ответственными за модули ГСУР, которые непосредственно находятся в ведении ГЗП ЦСС. Это стало результатом чрезмерной концентрации ответственности за бизнес-модуль в руках ГЗП ЦСС, тогда как обязанности, связанные с модулем расчета заработной платы, были определены и распределены слишком широко. Ненадлежащее разделение обязанностей повышает риск мошенничества, связанный с начислением заработной платы.
- Организация и обеспечение ресурсами ГЗП ЦСС не соответствовали уровню ответственности этого подразделения из-за значительного увеличения числа бизнес-процессов, сосредоточенных в его руках, большой текучести кадров и характеристик бизнес-модели, в рамках которой техническая ответственность за конфигурацию модуля расчета заработной платы возложена на ГЗП ЦСС, а не на Отдел цифровизации и информатики. Это повышает потенциальный риск не успеть завершить процесс начисления заработной платы в установленный месячный срок.

54. OIG считает, что механизмы управления процессом начисления заработной платы в ФАО **требуют некоторого улучшения**, с тем чтобы повысить эффективность и действенность этой функции и снизить риск мошенничества.

Согласованные мероприятия

55. В докладе отмечены восемь мероприятий, которые были согласованы с руководством и которые руководство обязалось полностью реализовать к июню 2023 года. По мнению OIG, приоритетными мероприятиями являются распределение обязанностей по мониторингу процесса начисления заработной платы, пересмотр системы разделения обязанностей и обеспечение надлежащего уровня укомплектования персоналом Группы заработной платы Центра совместных служб.

AUD0922 – Аудит Субрегионального представительства в Западной Африке

56. OIG провела аудит Субрегионального представительства ФАО в Западной Африке (ФАО-ЗАФ) в Сенегале в период с августа 2021 года по март 2022 года. ФАО-ЗАФ курирует 15 страновых представительств в Западной Африке и оказывает им поддержку в их работе. В рамках аудита был рассмотрен период с января 2020 года по июнь 2021 года, но в докладе также отражены последующие события по состоянию на май 2022 года.

Основные замечания и выводы

57. В целом OIG считает, что работа системы внутреннего контроля ФАО-ЗАФ **требует существенного улучшения**, в первую очередь ввиду многочисленных недостатков, которые были выявлены в таких аспектах, как организация управления, меры по повышению осведомленности об этических нормах, управление людскими ресурсами, закупки, финансовое управление, учет гендерной проблематики и различные этапы цикла управления проектами (см. таблицу ниже).

Управление

- В организационную структуру ФАО-ЗАФ в основном входят группы по программам, объем надзорных функций разумен. Однако роль ФАО-ЗАФ в оперативной поддержке страновых отделений субрегиона осталась неясной. Региональное представительство в Африке ожидало, что ФАО-ЗАФ будет главным органом, куда можно обращаться за поддержкой по всем вопросам, хотя функций оперативной поддержки у ФАО-ЗАФ не было, и по всем текущим вопросам такого рода это представительство вынуждено было прибегать к услугам прикомандированного специалиста по финансовым вопросам и Представительства ФАО в Сенегале (FRSEN). В ходе аудиторской проверки страновые представительства в целом положительно оценили поддержку, получаемую ими от ФАО-ЗАФ. Однако в своих ежегодных докладах 10 из 15 страновых отделений указали некоторые аспекты работы ФАО-ЗАФ, требующие улучшения, в частности в отношении длительных сроков технического согласования закупок. ФАО-ЗАФ объяснял эти задержки главным образом тем, что в случаях, когда ведущие технические специалисты ФАО-ЗАФ не обладают необходимыми техническими знаниями или полномочиями в отношении закупки конкретных товаров, приходится получать одобрение соответствующих технически компетентных подразделений штаб-квартиры, а на это требуется время.
- ФАО-ЗАФ не контролировало прохождение сотрудниками обязательных учебных курсов, посвященных этическим нормам и предотвращению мошенничества. Более 20 процентов персонала не прошли три из этих шести курсов. Кроме того, у ФАО-ЗАФ не было конфиденциального канала для приема и рассмотрения жалоб на сексуальную эксплуатацию и насилие.
- В ФАО-ЗАФ хорошо сформулировало свои планы профилактики мошенничества. Однако в реестре рисков ФАО-ЗАФ описало не те риски, с которыми сталкивается ФАО, а риски для внешних заинтересованных сторон. Меры по смягчению рисков были либо недостаточно четко сформулированы, либо не соответствовали выявленным рискам. Кроме того, по мнению OIG, четыре из 18 содержащихся в вопроснике по внутреннему контролю мер, о которых ФАО-ЗАФ сообщило как о полностью реализованных, были выполнены лишь частично.
- Интервью с представителями одного из региональных межправительственных органов и ключевого регионального донора показали, что ФАО-ЗАФ активно пропагандирует мандат ФАО и установило хорошие рабочие отношения с основными заинтересованными сторонами. ФАО-ЗАФ также разработало коммуникационную стратегию и осуществила ряд запланированных коммуникационных мероприятий.

Оперативная деятельность

- В вопросах управления людскими ресурсами ФАО-ЗАФ полагалось на поддержку FRSEN. В большинстве отобранных для проверки случаев процесс найма местных внештатных сотрудников был непрозрачным и проводился не на конкурсной основе, а FRSEN не проверяло квалификацию отобранных кандидатов и их анкетные данные через базу данных ООН Clear Check в целях предотвращения приема на работу лиц, которые были уличены в сексуальных домогательствах и/или сексуальной эксплуатации и насилии.
- В аудируемый период семь сотрудников FRSEN выполняли функции закупщика, в том числе занимались закупками для ФАО-ЗАФ, хотя ни у одного из них должность никак не была связана с закупками. Судя по тем операциям, которые были отобраны для проверки, процесс закупок был непрозрачным. Оценка и рассмотрение тендерных заявок Местным комитетом по закупкам проводились не так, как требовалось, и 81 процент несогласованных счетов-фактур (на общую сумму 396 000 долл. США) были на сумму, превышающую допустимый порог.
- В 25 процентах электронных банковских платежей (на сумму 120 000 долл. США), проведенных в аудируемый период, банковские реквизиты получателей не были внесены в ГСУР. В некоторых операциях, отобранных для проверки, подтверждающая документация по платежам была либо неполной, либо содержала расхождения. Кроме того, было выявлено 135 авансов (на сумму 161 500 долл. США), погашение которых было просрочено более чем на 90 дней, 79 авансов по операциям и на покрытие путевых расходов (на сумму 559 400 долл. США) физическим лицам и четыре аванса поставщикам (на сумму 9 300 долл. США), выданных без финансовых гарантий.
- Меры контроля за расходом топлива и техническим обслуживанием транспортных средств были неэффективны. Неполон и неточен был и реестр имущества: в нем отсутствовала информация о материально ответственном лице или инвентарные номера.
- Меры контроля безопасности были сочтены в целом адекватными: согласно самооценке, уровень соблюдения мер по управлению рисками, связанными с безопасностью, составил 91 процент, хотя система пожарной безопасности требует определенных улучшений.

Программа

- ФАО-ЗАФ разработало субрегиональную рамочную программу сотрудничества на 2020–2025 годы, план мобилизации ресурсов на 2021–2025 годы и годовые планы работы, должным образом увязанные с этой субрегиональной рамочной программой сотрудничества. Однако стратегия мобилизации ресурсов не включала целевой показатель мобилизации ресурсов, а в плане действий не были указаны ожидаемые сроки и ответственные за выполнение мероприятий.
- ФАО-ЗАФ не проводило общий гендерный анализ и в трех из пяти отобранных для проверки проектах неправильно применило гендерную маркировку.
- В процессе разработки проектов ФАО-ЗАФ заполняло перечни контрольных вопросов без должной проверки. В трех из четырех отобранных для проверки проектах механизм рассмотрения жалоб бенефициаров не был в установленном порядке описан в проектных документах. Кроме того, в двух проектах ведущие технические специалисты, не приняв в расчет стандарты ФАО в области экологического и социального управления, ошибочно оценили риски в области экологического и социального управления как низкие.
- В восьми из 12 действующих проектов имели место задержки с реализацией. Меры контроля в отношении исполнения ПС были неэффективными. Одно из четырех отобранных ПС оставалось открытым с 2019 года, одно ПС было подписано до его

проверки Местным комитетом по закупкам, а по одному ПС, предусматривающему использование ресурсов Программы технического сотрудничества, бенефициару проекта вместо предоставления технической экспертизы вопреки установленным правилам была предоставлена финансовая поддержка. Еще в одном проекте были неясны критерии отбора, а процесс отбора не был должным образом задокументирован.

- ФАО-ЗАФ разработало ежегодный план мониторинга и назначило специального сотрудника, который должен проводить еженедельные совещания по мониторингу. Однако эффективность средств контроля за осуществлением проектов оставалась невысокой, поскольку на этих еженедельных совещаниях по мониторингу ход реализации проектов оценивался исключительно исходя из уровня освоения средств бюджета проектов, а достижение намеченных результатов и целевых показателей никак не отслеживалось.

Согласованные мероприятия

58. Доклад содержит 14 мероприятий, которые ФАО-ЗАФ согласилось провести. ФАО-ЗАФ заявило о намерении полностью выполнить все мероприятия к декабрю 2023 года.

AUD1022 – Аудит системы оказания денежной помощи

59. OIG провела аудиторскую проверку системы оказания денежной помощи в ФАО в период с мая по октябрь 2021 года. Целью аудита была оценка адекватности и эффективности процессов руководства, управления рисками и контроля, призванных содействовать эффективной реализации проектов по оказанию денежной помощи и устранению связанных с этим потенциальных рисков, включая риски мошенничества.

60. Оказание денежной помощи в ФАО регулируется положениями раздела 702 Руководства ФАО, который вступил в силу в мае 2019 года, а ответственным за этот участок работы является первый заместитель Генерального директора г-жа Бет Бекдол, которой помогает Отдел поддержки проектов (PSS). Децентрализованным представительством рекомендации по вопросам оказания денежной помощи дает OER.

61. Аудит охватывал период с января 2019 года по декабрь 2020 года, а предметом проверки были действующие оперативные механизмы и расходы, понесенные после вступления в силу раздела 702 Руководства ФАО. Аудиторские замечания, содержащиеся в докладе, были обновлены на этапе подготовки отчетности: в них были включены оценки общеорганизационных процедур и рекомендаций, действующих по состоянию на июль 2022 года. Аудит представлял собой камеральную проверку операций в четырех странах (Сомали, Йемене, Мьянме и Нигерии). Поездки на места были невозможны из-за пандемии COVID-19.

Основные замечания по итогам аудита

62. Аудит выявил множество положительных моментов, включая вступление в силу раздела 702 Руководства ФАО, благодаря которому был устранен серьезный пробел в политике управления системой денежных переводов и в ее реализации. Требование о необходимости согласования проектов по оказанию денежной помощи в OER гарантирует, что штаб-квартира имеет четкое представление о ситуации и принимает участие в обсуждениях перед утверждением каждого проекта. Раздел 702 Руководства также вводит новый тип заказа на покупку, который помогает улучшить процесс составления бюджета и учет проектов по оказанию денежной помощи. В разделе 702 Руководства также определены роли и зоны ответственности в проектах по оказанию денежной помощи как на уровне децентрализованных представительств, так и в штаб-квартире. Наконец, в целях повышения эффективности операций по переводу денежных средств PSS и OER разработали несколько методических документов и оказали большую поддержку децентрализованным представительством.

63. Основные недостатки, выявленные в ходе аудита, касаются следующих вопросов:

i) отсутствие общеорганизационной системы управления информацией о бенефициарах; ii) недостаточная защита данных о бенефициарах; iii) на уровне децентрализованных представительств не всегда четко определены роли и обязанности; iv) недостатки процедур отбора бенефициаров и документирования критериев отбора; v) недостатки, связанные с системой регистрации бенефициаров и качеством данных; и vi) недостатки, связанные с идентификацией бенефициаров в пунктах распределения и при проверке после распределения помощи.

64. Децентрализованные представительства осуществляют некоторые проекты по оказанию денежной помощи в сложных условиях, сопряженных с серьезными проблемами с реализацией, в том числе связанными с безопасностью и доступом. Это усугубляет и без того высокие риски, связанные с идентификацией бенефициаров, которые обусловлены отсутствием эффективных биометрических технологий и чрезмерной зависимостью от мобильных телефонов при проведении проверочных мероприятий. PSS и OER заявили, что эти риски присущи всем методам оказания помощи (например, оказанию помощи натурой) и что дополнительные меры по снижению рисков во многих обстоятельствах могут привести к потере эффективности.

65. OIG признает, что большинство выявленных в ходе аудита недостатков системы внутреннего контроля связаны с системой управления данными бенефициаров, которые в равной степени касаются и других методов оказания помощи. В этой связи PSS и OER добавили, что в разделе 702 Руководства уже установлены стандарты для операций по переводу денежных средств, и они строже, чем для других методов оказания помощи. Они сочли, что дальнейшее повышение стандартов только для проектов по оказанию денежной помощи создало бы значительный разрыв между методами оказания помощи с сопоставимым профилем риска, что могло бы стать сдерживающим фактором для разработки и осуществления операций по оказанию денежной помощи. Поэтому PSS и OER полагают, что было бы целесообразно по возможности гармонизировать стандарты, применяемые ко всем методам оказания помощи.

66. OIG согласна с PSS и OER по этому вопросу, но отмечает, что одним из главных препятствий для решения существующих проблем, присущих всем методам оказания помощи, было отсутствие ответственного за политику в области управления данными о бенефициарах на общеорганизационном уровне. Но поскольку недавно была опубликована Политика ФАО в области защиты данных, предусматривающая создание Комитета по надзору в области защиты данных и Подразделения по защите данных, OIG ожидает, что, когда эти структуры начнут функционировать, этот серьезный пробел будет устранен.

67. Далее кратко изложены шесть основных замечаний аудиторов:

- Общеорганизационная система управления информацией о бенефициарах. В ФАО нет общеорганизационной системы управления информацией о бенефициарах: ни для осуществления денежных переводов, ни для каких-либо других видов помощи. Децентрализованные представительства иногда используют инструменты, которые не соответствуют минимальным требованиям раздела 702 Руководства, касающимся доступа и защиты данных: например, незащищенные файлы в формате Excel. Поскольку эти инструменты разрабатывались каждым страновым представительством отдельно, иногда это приводило к тому, что работа велась неэффективно, а передовые методы не внедрялись. PSS и OER признают целесообразность создания общеорганизационной системы управления информацией о бенефициарах. Пока что, используя ограниченный объем внебюджетных ресурсов, PSS и OER в тесном сотрудничестве с Отделом цифровизации и информатики разрабатывают и внедряют в децентрализованных представительствах систему под названием IDEA (Приложение для идентификации бенефициаров, оказания им помощи и расширения их возможностей), которая позволяет работать в том числе с денежными переводами и ваучерами. Вместе с тем навязывание разным децентрализованным представительством и проектам какой-то единой системы работы может пойти в ущерб эффективности

проектов. По этой причине приложение IDEA будет предоставляться страновым представительствам для его использования по желанию, а не в обязательном порядке.

- Защита данных о бенефициарах является одной из главных проблем в операциях по оказанию денежной помощи. Раздел 702 Руководства требует обеспечения строгой защиты и конфиденциальности личных данных бенефициаров и соблюдения общеорганизационных стандартов и мер политики ФАО в отношении контроля доступа и передачи данных третьим лицам. Такими стандартами и мерами политики являются, в частности, административный циркуляр №2022/06 ("Политика в области защиты данных"), выпущенный в июле 2022 года. На дату завершения этого аудита эта политика только начинала внедряться, и соответствующего практического руководства еще не было. Пока административный циркуляр №2022/06 еще не вышел, PSS и OER сочли, что будет правильно дождаться обнародования этой политики и только потом приступать к совершенствованию рекомендаций по вопросам оказания денежной помощи, отметив, что в настоящее время денежные переводы являются единственным видом помощи и областью деятельности ФАО, в отношении которых есть конкретные рекомендации и процедуры по защите данных. Таким образом, в аудитуемый период у ФАО не было общеорганизационного практического руководства по этим вопросам. PSS и OER частично восполнили этот пробел, разработав руководство для децентрализованных представительств по управлению защитой данных на местном уровне, включающее инструменты и материалы по внедрению. Однако местные механизмы не всегда обеспечивают надлежащее управление рисками, связанными с защитой данных.
- Роли и обязанности. Для управления процессами, связанными с проектами по оказанию денежной помощи, каждое децентрализованное представительство разработало свои стандартные операционные процедуры. Даже не будучи обязательными, стандартные операционные процедуры, согласно положениям раздела 702 Руководства, могут быть полезным инструментом для повышения эффективности работы и обеспечения подотчетности при осуществлении сложных операций, таких как денежные переводы. Однако в ряде случаев стандартные операционные процедуры не предусматривали ответственности за все или некоторые важнейшие этапы или процессы. В этих процедурах также были выявлены пробелы, касающиеся критически важных процессов, и некоторые противоречащие друг другу роли и обязанности. Для решения этой проблемы PSS и OER договорились включить в раздел 702 Руководства подход "Практические рекомендации" с изложением требований, аналогичных тем, которые будут прописаны в готовящихся сейчас разделах 703 о субсидиях и 704 о ваучерах, выдаваемых бенефициарам.
- Критерии отбора бенефициаров и проверка данных. Децентрализованные представительства установили разумные критерии отбора, но в некоторых странах не было организовано хранение данных, подтверждающих соответствие отобранных бенефициаров установленным критериям. Проверка данных о бенефициарах проводилась преимущественно по телефону, что ограничивало ее охват только теми бенефициарами, у которых были мобильные телефоны; кроме того, проверку затрудняли проблемы со связью. Это могло стать причиной неправильного отбора бенефициаров и включения их в списки на получение помощи по ошибке или в результате мошенничества. PSS и OER отметили, что, помимо проверки по телефону, многие представительства используют для проверки данных бенефициаров услуги третьих лиц. Они также указали, что в ряде случаев альтернативные методы проверки неосуществимы, слишком дороги и/или отнимают много времени, и что исключать из программ поддержки ФАО бенефициаров, не имеющих доступа к мобильным телефонам, нельзя. Они также подтвердили, что сейчас денежные переводы являются в ФАО единственным видом помощи, в отношении которого применяются какие-либо меры контроля, касающиеся соблюдения критериев отбора бенефициаров и проверки данных о них. Несмотря на это, OER и PSS договорились разработать дополнительное

руководство по проверке соответствия установленным критериям и ведению необходимой документации.

- Регистрация бенефициара и качество данных. Для проведения регистрации бенефициаров ФАО заключала контракты с партнерами-исполнителями. Децентрализованные представительства, в которых OIG проводила аудит, допускали регистрацию по нескольким типам документов, удостоверяющих личность, что затрудняло выявление аномалий в зарегистрированных номерах идентификационных документов и увеличивало вероятность дублирования и появления "мертвых душ" (несуществующих бенефициаров). PSS и OER признали, что в условиях низкого охвата и отсутствия официальных документов, удостоверяющих личность, это действительно может быть остаточным риском, но отметили, что даже в тех случаях, когда разрешается использовать несколько типов удостоверений личности, обнаружить записи о бенефициарах, внесенных в списки ошибочно, вполне можно с помощью процедур устранения дублирования записей и очистки данных. Тем не менее OIG выявила в списках бенефициаров несколько проблем с качеством данных, что в некоторых случаях препятствовало проведению анализа для выявления дублирования.
- Идентификация и проверка данных бенефициаров при распределении помощи. Ненадежные средства идентификации бенефициаров и отсутствие представителей ФАО при распределении помощи в некоторых случаях (обычно из-за проблем с безопасностью или с доступом) могут создать возможность для нецелевого использования средств. Проверка выплат денежной помощи обычно осуществлялась по телефону, а в некоторых представительствах для проверки иногда использовались услуги третьих лиц. Таким образом, процессам проверки бенефициаров были присущи те же недостатки, что и описанным выше проверкам соответствия установленным критериям отбора.

Выводы

68. В целом OIG считает, что механизмы управления, процедуры и средства контроля, разработанные в ФАО специально для проектов по оказанию денежной помощи (т.е. раздел 702 Руководства и связанные с ним рекомендации и инструменты), **требуют некоторого улучшения**, чтобы облегчить их эффективное внедрение и снизить риск мошенничества.

69. При этом эффективному контролю за проектами по оказанию денежной помощи препятствуют недостатки общеорганизационных мер политики в области управления данными о бенефициарах и защиты данных более общего характера. В соответствии с выводами, изложенными в аудиторском заключении OIG за 2018 год, касающимися конфиденциальности и защиты данных в ФАО (AUD1618), это направление работы все еще нуждается в существенных улучшениях, что и было установлено в ходе данной аудиторской проверки, особенно с учетом того, что десять согласованных мероприятий, о которых шла речь в том докладе, до сих пор не выполнены.

Согласованные мероприятия

70. Доклад включает восемь согласованных мероприятий, в том числе четыре с высоким приоритетом, которые руководство согласилось полностью выполнить к марту 2024 года. OER и PSS отметили, что реализация некоторых из этих согласованных мероприятий потребует значительных ресурсов для укрепления потенциала как в штаб-квартире, так и на уровне децентрализованных представительств.

AUD1122 – Аудит планов медицинского страхования внештатных работников

71. OIG провела аудит планов медицинского страхования внештатных работников (MCS/MCNS) в период с марта по май 2022 года. MCS – это план медицинского страхования, предлагаемый ФАО во всем мире своим ВШС и персоналу, работающему по краткосрочным трудовым договорам. MCNS – это план медицинского страхования других категорий

внештатных сотрудников, таких как стажеры, добровольцы и стипендиаты ФАО, послы доброй воли, члены Совета, комитетов и других органов ФАО и т.д.

72. По итогам оценки рисков, проведенной на этапе планирования аудита, предметом проверки был выбран план MCS. Однако большинство замечаний и рекомендаций в равной степени применимы и к плану MCNS, поскольку обоими этими планами занимается один и тот же поставщик услуг.

73. План MCS страхует коммерческая страховая компания. Нынешний страховщик приступил к своим обязанностям в 2021 году по итогам тендера на закупку услуг. В период с января 2015 года по декабрь 2021 года выплаченные базовые страховые премии по MCS (включая взносы участников MCS) составили порядка 15,1 млн долл. США. В общей сложности было обработано 31 352 требования о возмещении медицинских расходов и 1 662 требования о выплатах компенсаций в связи с потерей трудоспособности.

74. Основной целью аудита была оценка адекватности и эффективности процессов руководства, управления рисками и контроля за использованием планов MCS/MCNS в соответствии с действующим контрактом ("Цель аудита 1"). Аудит охватывал период с января по декабрь 2021 года, но в ходе проверки аудиторы также воспользовались возможностью оценить реализацию корректирующих мер в связи недостатками и упущениями, выявленными по итогам аудита предыдущего контракта. Еще одной целью аудита была оценка проведенной CSH выверки авансовых платежей ФАО по предыдущему контракту, которые не были погашены участниками, и усилий, предпринятых для урегулирования или погашения этих авансов ("Цель аудита 2").

Основные замечания по итогам аудита

Цель аудита 1. Процессы руководства, управления рисками и контроля за использованием планов MCS/MCNS

75. OIG считает, что по сравнению с предыдущим договором страхования в работе со страховыми планами произошел серьезный качественный скачок. OIG высоко оценивает работу Подотдела социального обеспечения (CSHS) в связи с выбором поставщика услуг по цифровизации процесса рассмотрения требований, которая позволила автоматизировать многие важнейшие элементы контроля.

76. Несмотря на вышесказанное, OIG считает, что существует возможность дальнейшего улучшения мониторинга деятельности поставщиков услуг и повышения эффективности планов. В частности, OIG отметила, что администратор страховых выплат не полностью соблюдал договорные положения, касающиеся графика предоставления и содержания отчетности, а CSHS не описал свою процедуру анализа, регистрации и распространения информации, получаемой от администратора страховых выплат. Это необходимо сделать в первоочередном порядке.

77. Есть также возможности для усиления внутреннего контроля. Например, OIG отметила отсутствие документа, который касался бы резерва в размере 728 000 долл. США, вычтенного из фонда ВШС и помеченного как "чрезвычайный фонд". Наличие четкого мандата и стандартных операционных процедур в отношении этого резерва снизило бы риск его нецелевого использования.

Цель аудита 2. Выверка непогашенных авансов по старому контракту

78. OIG отмечает, что из-за отсутствия надлежащего внутреннего контроля в бывшем Управлении людских ресурсов (ныне CSH) ФАО выплатила по старому контракту (в качестве компенсации за дни отпуска по болезни) порядка 1,8 млн долл. США в виде авансов, которые не были погашены. Большая часть этой суммы не подлежит погашению, поскольку платежи были произведены до 2018 года. Но CSH подсчитал, что даже по авансам, выплаченным позднее, вернуть удастся, видимо, лишь около 130 000 долл. США.

79. OIG считает, что основной причиной этой проблемы было общее ухудшение процессов работы с планами медицинского страхования в тот период, о чем уже было сказано в докладе OIG AUD 0220 ("Аудит управления Планом медицинского страхования сотрудников после выхода в отставку").

80. OIG отмечает, что условия нынешнего договора страхования не предусматривают никаких авансовых выплат со стороны ФАО, поэтому теперь такая проблема возникнуть не может.

Выводы

81. В целом OIG считает, что механизмы управления, действующие процедуры и средства контроля, применяемые для управления планами MCS/MCNS в ФАО, **требуют некоторого улучшения**, с тем чтобы повысить эффективность и действенность этих планов и снизить риск мошенничества.

Согласованные мероприятия

82. В докладе отмечено четыре мероприятия, которые были согласованы с руководством и которые руководство обязалось полностью реализовать к декабрю 2022 года. Приоритетным мероприятием является разъяснение CSHS назначения чрезвычайного фонда и документальное оформление политики управления этим фондом.

AUD1222 – Аудит Отдела рынков и торговли – Часть I

83. OIG провела первую часть аудиторской проверки Отдела рынков и торговли (EST) в рамках своего двухлетнего плана работы на период 2022–2023 годов. Аудиторская проверка на местах проводилась в период с марта по июнь 2022 года. Целью первой части аудиторской проверки была оценка эффективности механизмов, установленных EST для обеспечения внутреннего контроля, управления проектами, административного и финансового контроля и достижения гендерного равенства, включая соблюдение политики Организации по этим вопросам. Предметом второй части проверки будут общее планирование работы на уровне отдела и разработка и реализация программ.

Основные замечания и выводы

84. По итогам аудита OIG установила, что механизмы EST, касающиеся системы внутреннего контроля и соблюдения общеорганизационной политики и процедур в области управления людскими ресурсами, закупок и обеспечения гендерного равенства, **требуют некоторого улучшения** в целях повышения их эффективности.

85. OIG считает, что:

- руководство EST приняло эффективные меры для: i) укрепления системы внутреннего контроля Отдела; ii) содействия принятию обоснованных решений; iii) рационального распределения функций, обязанностей и полномочий в Отделе; и iv) осуществления политики Организации в области управления реализацией проектов и обеспечения гендерного равенства;
- EST соблюдал в своей работе и рутинных операциях общеорганизационные меры политики, руководящие принципы, методические рекомендации и процедуры, регулирующие основные направления и разделы, охваченных этой аудиторской проверкой.

86. Несмотря на все вышесказанное, аудиторы выявили возможности для улучшений в таких областях, как управление рисками, профилактика мошенничества, нестандартные информационные системы, управление людскими ресурсами, закупки и гендерное равенство. Эти возможности подробно описаны в разделе IV доклада.

Система внутреннего контроля

87. В соответствии с политикой Организации, EST составил реестр рисков, план профилактики мошенничества и план обеспечения непрерывности деятельности, соблюдал требования в области охраны труда, техники безопасности, информационных технологий, делопроизводства, коммуникаций и публикаций, а также контролировал прохождение своим персоналом обязательных курсов обучения. Однако для повышения надежности мер защиты от факторов неопределенности и непредвиденных событий систему управления рисками и профилактики мошенничества необходимо улучшить.

Управление реализацией проектов

88. EST соблюдал положения Руководства ФАО по проектному циклу и другие виды политики, процедур и руководящих принципов Организации, связанных с разработкой и мониторингом реализации проектов, а также с коммуникациями с партнерами по предоставлению ресурсов и по развитию, такими как правительства стран-получателей, и отчетностью перед ними. Проведенный OIG подробный анализ реализации выборки текущих проектов, в которых EST является бюджетодержателем, показал, что сроки реализации проектов соблюдаются, а отношения с представителями партнеров по предоставлению ресурсов и правительств стран-получателей стабильно хорошие.

Административный и финансовый контроль

89. EST соблюдал общеорганизационные правила контроля в области управления людскими ресурсами, закупок товаров и услуг и ПС. Однако существует необходимость дальнейшего усиления системы управления людскими ресурсами (для этого нужны структурированные планы обеспечения преемственности и создания кадрового резерва, способного выполнять ключевые функции) и улучшения механизмов планирования закупок, позволяющих избежать сбоев в работе, связанных с возможной задержкой из-за незапланированных мероприятий по закупкам.

Гендерное равенство

90. EST принял меры, призванные обеспечить полное соблюдение Политики ФАО по обеспечению гендерного равенства на 2020–2030 годы и положений Руководства по гендерному анализу. Эти меры включали составление отдельного ежегодного плана работы по гендерным вопросам, проведение комплексного гендерного анализа в 2021 году и разработку мероприятий по устранению недостатков, обнаруженных в ходе гендерного анализа, с указанием сроков их исполнения. Но для того чтобы все рекомендации, которые были даны по итогам гендерного анализа, были полностью выполнены в цикле 2020–2023 годов, необходимо пересмотреть годовой план работы на 2022 год, обеспечив его полное соответствие Руководству по гендерному анализу.

Согласованные мероприятия

91. EST согласился осуществить шесть указанных в докладе мероприятий для решения выявленных проблем.

СОКРАЩЕНИЯ

CSH	Отдел людских ресурсов
CSHS	Подотдел социального обеспечения
CSLC/ЦСС	Центр совместных служб
EST	Отдел рынков и торговли
FRETH	Представительство ФАО в Эфиопии
FRSEN	Представительство ФАО в Сенегале
IDEA	Приложение для идентификации бенефициаров, оказания им помощи и расширения их возможностей
MCS/MCNS	планы медицинского страхования внештатных работников
OER	Управление по чрезвычайным операциям и устойчивости к внешним факторам
OIG	Канцелярия Генерального инспектора
PSS	Отдел поддержки проектов
ФАО-ВАФ	Субрегиональное представительство в Восточной Африке
ФАО-ЗАФ	Субрегиональное представительство в Западной Африке
ФАО-КБ	Субрегиональное представительство в Карибском бассейне
БГТ	безопасность и гигиена труда
ВШС	внештатные сотрудники
ГСУР	Глобальная система управления ресурсами
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ККС	Комплексная классификация стадий продовольственной безопасности
НИС	непосредственное исполнение
ОП	оперативный партнер
ОПИМ	порядок осуществления операций силами партнеров
ПС	письмо-соглашение