



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

ФИНАНСОВЫЙ КОМИТЕТ

Сто пятьдесят шестая сессия

Рим, 3-7 ноября 2014 года

**Доклад о ходе внедрения Механизма подотчётности и
внутреннего контроля**

По существу содержания настоящего документа обращаться к:

г-ну Бойду Хейту (Mr Boyd Haight),

Директору Управления стратегии, планирования и управления ресурсами

Тел.: +3906 5705 5324

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



m1754r

РЕЗЮМЕ

- В соответствии с просьбой Финансового комитета, озвученной на 154-й сессии в мае 2014 года, в данном документе представлен доклад о ходе внедрения в ФАО механизма подотчетности и внутреннего контроля.
- В отчетном периоде Секретариат проанализировал свою работу в области подотчетности и внутреннего контроля на предмет вклада в выполнение общих стратегических приоритетов Организации.
- В результате выполнения новой Стратегической рамочной программы возникли новые взаимоотношения и были сформированы новые органы управленческого контроля, занимающиеся вопросами подотчетности. Эти взаимоотношения, соответствующие полномочия и вопросы отчетности описываются в большом количестве разных документов. По мере накопления опыта в них вносились изменения, и теперь возникла необходимость в том, чтобы собрать все это в одном месте. К декабрю 2014 года в ФАО будет введена согласованная политика по вопросам подотчетности, в которой будут определены функции высшего руководства и основные механизмы управленческого надзора.
- Имеющиеся директивы в целом отвечают требованиям эффективной системы внутреннего контроля, и тем не менее они должны быть объединены в общем механизме, обеспечивать координацию и определять направления будущей работы в области внутреннего контроля и отвечать на постоянно возникающие трудности применения механизмов контроля, особенно на местах. К июню 2015 года ФАО внедрит единый механизм внутреннего контроля и завершит диагностику систем внутреннего контроля, определив приоритетность задач и меры по их решению, которые должны быть применены в рамках механизма.

УКАЗАНИЯ, ЗАПРАШИВАЕМЫЕ У ФИНАНСОВОГО КОМИТЕТА

- Финансовому комитету предлагается рассмотреть и представить рекомендации относительно хода разработки и внедрения механизма подотчетности и внутреннего контроля в ФАО.

Проект рекомендации

- **Финансовый комитет рассмотрел ход разработки и внедрения в ФАО механизма подотчетности и внутреннего контроля.**
- **Комитет:**
 - **принял к сведению отмеченные в докладе положительные результаты в области подотчетности и внутреннего контроля;**
 - **выразил согласие с мерами, принимаемые для введения политики подотчетности в действие к декабрю 2014 года и внедрения единого механизма внутреннего контроля к июню 2015 года; и**
 - **поручил представить доклад о предпринятых действиях на сессии Финансового комитета, которая состоится в ноябре 2015 года.**

Справка

1. На 154-й сессии, состоявшейся в мае 2014 года, Финансовый комитет рассмотрел ход работ в области подотчетности, управления рисками и внутреннего контроля. Комитет принял к сведению факт завершения проекта по Управлению общеорганизационными рисками и попросил представить на следующем очередном заседании в ноябре 2014 года доклад о ходе внедрения механизма подотчетности и внутреннего контроля¹.
2. Данный документ является третьим докладом о механизме подотчетности и внутреннего контроля в ФАО, представленным Финансовому комитету. В первом докладе, подготовленном в ноябре 2013 года², была дана характеристика концептуального подхода, применяемого Секретариатом при внедрении механизма подотчетности и финансового контроля в рабочие процессы ФАО, где в качестве связующего звена выступало управление рисками. В общих словах, подотчетность – это распределение полномочий и ответственности за ожидаемые результаты, управление рисками выявляет угрозы и возможности, возникающие на пути к этим результатам, а внутренний контроль – это реагирование. Концентрация внутреннего контроля на рисках обеспечивает соразмерность управленческого контроля получаемым благам.
3. Второй доклад о ходе работы, представленный в мае 2014 года³, разъяснял, что основным приоритетом в области подотчетности и внутреннего контроля является оказание поддержки реализации новой Стратегической рамочной программы посредством выполнения Среднесрочного плана и Программы работы и бюджета с одновременным внедрением процессов управления рисками в работу ФАО. В докладе также было представлено заключение по результатам проведенной донорами оценки систем управленческого контроля в ФАО.
4. После мая 2014 года Секретариат продолжил реализацию мероприятий по подотчетности и внутреннему контролю в конкретных функциях и областях деятельности. Завершенные и текущие мероприятия представлены в Приложении 1. В то же время Секретариат провел стратегический анализ этих мероприятий в области подотчетности и внутреннего контроля для того, чтобы провести диагностику выявленных проблем и удостовериться в наличии надежного и действенного механизма подотчетности и внутреннего контроля.

Стратегический контекст подотчетности и внутреннего контроля

5. Работа Секретариата по подотчетности и внутреннему контролю ведется в рамках глобальной политической цели по укреплению финансовой и административной целостности ФАО и достижению программных результатов в поддержку инициативы по проведению преобразований.
6. Инициатива по проведению преобразований требует от руководства и персонала работать по-новому. В центре этой эволюции методов работы ФАО лежит переход от централизованного процесса принятия решений к децентрализованному подходу, который наделяет полномочиями непосредственных исполнителей, содействует продвижению инноваций и повышению осведомленности о затратах, руководствуется результатами и ожиданиями заинтересованных сторон и использует преимущества внешних партнерских связей на стратегическом и оперативном уровне.
7. По этой причине в сферу охвата инициативы по проведению преобразований входили и вопросы совершенствования структур подотчетности и внутреннего контроля. Внедрив новую Стратегическую рамочную программу и Среднесрочный план, ФАО провела капитальную реконструкцию своих механизмов подотчетности. Аналогичным образом ФАО пересмотрела

¹ CL 149/4, Доклад 154-й сессии Финансового комитета, пункты 37-38

² FC 151/20, Механизм подотчетности и внутреннего контроля

³ FC 154/17, Доклад о ходе внедрения Механизма подотчетности и внутреннего контроля

свой подход к реализации Программы работы с целью усиления содействия достижению результатов на страновом уровне. Это сопровождалось укреплением потенциала на местах за счет децентрализации чрезвычайных операций и усиления руководящих функций страновых отделений.

8. Например, сейчас зарождается новое поколение Представителей ФАО, которые проходят более тщательный отбор и обладают более значительным объемом необходимых навыков, знаний и опыта. Многие из них – опытные сотрудники ФАО, понимающие, как работает Организация и как принимаются решения, и имеющие более четкое представление о том, какого рода поддержка им необходима для достижения успеха.

9. Внешние наблюдатели отметили, что эта работа принесла заметные улучшения. Так, в заключении донорской оценки, результаты которой обобщены в докладе о ходе работы за май 2014 года, отражено единогласное мнение о том, что у ФАО в целом имеется политика и процедуры, необходимые для поддержания эффективной системы подотчетности и внутреннего контроля, и что Организация добилась больших успехов в устранении недостатков. Тем не менее, как видно из докладов Управления по оценке, Канцелярии Генерального инспектора и Внешнего аудитора, в применении этой политики и процедур отсутствует последовательность, особенно на местах.

10. Для исправления этой ситуации потребуются обновить и консолидировать механизмы подотчетности и разработать новый подход к внутреннему контролю. В следующих разделах рассказывается о проводимой и запланированной работе в этой области.

Подотчетность

А. Определение подотчетности

11. Финансово-бюджетная сеть⁴ ООН определяет подотчетность как "согласованный процесс, объединяющий предоставление отчетности по предпринятым действиям и ответственность за такие действия; системный подход к введению такого процесса в действие; и концентрация на конкретных результатах или последствиях.

12. Соответственно, действенный подход к подотчетности повышает эффективность посредством продвижения принципов управления на основе результатов через различные уровни Организации за счет:

- a) четкой формулировки обязанностей руководителей и работников разных уровней Организации, причем такие обязанности должны соответствовать конкретной должности и поддаваться оценке;
- b) определения объема этих обязанностей в рамках согласованной общеорганизационной структуры, с учетом работы с заинтересованными лицами, понимания и восприятия их мнений;
- c) содействия выполнению этих обязанностей посредством выделения ресурсов и делегирования полномочий (и установления лимитов полномочий); и
- d) разъяснения, как, когда и для какой цели⁵ руководители и работники должны будут отчитываться за результаты своей работы с учетом установленных обязанностей и предоставленных полномочий.

⁴ Финансово-бюджетная сеть ООН подотчетна Комитету высокого уровня по вопросам управления при Координационном совете руководителей системы Организации Объединенных Наций. Ее роль заключается в предоставлении различным учреждениям системы ООН консультаций по финансово-бюджетным вопросам, представляющим всеобщий интерес.

⁵ Цель в данном случае подразумевает выбор между санкциями и вознаграждением или обучением и инновациями.

В. Меры по совершенствованию механизма подотчетности в ФАО

13. Общеорганизационный подход к подотчетности включает разъяснение функций и обязанностей среди высших руководителей, документальное оформление делегирования полномочий и процедур отчетности и управленческого контроля. В результате выполнения новой Стратегической рамочной программы возникли новые взаимоотношения и были сформированы новые органы управленческого контроля. Эти взаимоотношения, соответствующие полномочия и вопросы отчетности описываются в большом количестве разных документов, и по мере накопления опыта в них вносились изменения.

14. Поэтому в целях усиления системы подотчетности ФАО Секретариат объединит эти документы в единой политике, проведя их обновление с учетом последних уточнений и приобретенного опыта и обеспечив четкую привязку к более широкой нормативно-правовой базе ФАО, проистекающей из Основных документов, и, при необходимости, к механизму внутреннего контроля.

15. К декабрю 2014 года в ФАО будет введена согласованная политика по вопросам подотчетности, в которой будут определены функции высшего руководства и основные механизмы управленческого надзора.

Внутренний контроль

А. Определение внутреннего контроля

16. На 151-й сессии Финансового комитета, состоявшейся в ноябре 2013 года⁶, ФАО разъяснила, что внутренний контроль представляет собой реагирование на риски через комплекс систем, политических мер и практических методов работы, созданный для обеспечения разумных гарантий достижения организационных целей. Он охватывает пять ключевых аспектов деятельности организации:

- a) эффективность деятельности;
- b) экономное и эффективное использование ресурсов;
- c) соблюдение применимого законодательства, подзаконных нормативных актов, политики и процедур;
- d) защита ресурсов от мошенничества, нерационального расходования и потерь;
- e) достоверность и надежность информации и данных.

17. В общих словах, внутренний контроль включает в себе инструменты, которые необходимы руководителям для достижения успеха. При правильном применении механизмы внутреннего контроля позволяют сократить затраты, повысить эффективность работы и повысить уверенность заинтересованных лиц в Организации. Например, исследование, проведенное в 2006 году Университетом Висконсин-Мэдисон, показало, что у американских компаний, чьи акции находятся в открытом обращении, с неэффективными системами внутреннего контроля стоимость привлечения капитала возрастала на 104 базисных пункта⁷.

В. Меры по совершенствованию механизма внутреннего контроля в ФАО

18. Хотя Секретариат продолжал проводить мероприятия внутреннего контроля в конкретных функциях и областях деятельности (см. Приложение I.B), все-таки для решения проблем контроля требуется слаженное реагирование на общеорганизационном уровне. В связи с этим ФАО будет внедрять механизм внутреннего контроля на основе признанных международных стандартов. Механизм внутреннего контроля содержит два элемента: цели или блага, достижение или получение которых обеспечит модель, и характеристики элементов, которые должны быть созданы для получения таких благ. ФАО установила цели (см.

⁶ FC 151/20: Механизм подотчетности и внутреннего контроля

⁷ The Effect of Internal Control Deficiencies on Firm Risk and Cost of Equity Capital (<http://www8.gsb.columbia.edu/programs-admissions/sites/programs-admissions/files/accounting/LaFOND.pdf>)

вышеприведенный пункт 16), но не указала комплекс элементов, которые потребуются для получения этих благ.

19. Одна из основных трудностей любой организации заключается в том, чтобы обеспечить соответствие стимулов требуемым действиям. Например, должностные лица осознают, какие последствия для репутации Организации будет иметь факт обнаружения в ее отчетности недостоверных данных. Однако такая отчетность зачастую зависит от данных, вводимых командами исполнителей, которые непосредственно не пользуются этими введенными данными и поэтому могут недооценивать важность точности данных. Модели внутреннего контроля решают проблему таких ассиметричных стимулов за счет постановки общих целей для всех подразделений Организации и определения мероприятий, проведение которых позволит достичь этих целей.

20. Механизм внутреннего контроля позволит решить еще две проблемы, с которыми сталкивается Организация. Во-первых, комплексные компоненты механизма внутреннего контроля содержат базовые элементы, о которых должен помнить руководитель в процессе организации, руководства и мониторинга работы персонала и направлениями работы и реагирования на риски. Повсеместное внедрение механизма внутреннего контроля повысит профессионализм управленческих кадров во всей Организации. Таким образом, это послужит вкладом в решение часто возникающей проблемы с недостатком управленческих навыков и, если говорить о ситуации на местах, поможет подготовить Представителей ФАО к тому, что объем делегируемых им полномочий возрастет. ВПП уже осуществила инвестиции в тот аспект механизма внутреннего контроля, который отвечает за наращивание потенциала, и ФАО сможет перенять их опыт.

21. Во-вторых, материальные блага можно будет ощутить при разработке политики и процессов. По сути, механизм внутреннего контроля – это контрольный перечень элементов, которые должны быть в наличии для того, чтобы политика или процесс оказались успешными. Методичное применение механизма вместе с системой оценки рисков повысит эффективность при разработке политики и процессов, обеспечив наличие всех элементов, необходимых для успеха этой политики или процессов. Так, Канцелярия Генерального инспектора пришла к выводу, что основная причина неэффективного контроля заключается в непоследовательном применении механизмов мониторинга⁸.

22. Механизм внутреннего контроля повысит эффективность работы также и на общеорганизационном уровне. Модель создает основу для общеорганизационного мониторинга за работой систем внутреннего контроля во всех подразделениях Организации, позволяя определять тенденции и принимать меры для предотвращения серьезных сбоев в работе систем контроля.

23. Кроме того, внешние заинтересованные стороны уделяют все больше внимания наличию функционирующего механизма внутреннего контроля как подтверждению надежности управленческих процессов ФАО: от определения приоритетов и планирования до внедрения и мониторинга и отчетности.

24. К июню 2015 года ФАО внедрит единый механизм внутреннего контроля и завершит диагностику систем внутреннего контроля, определив приоритетность задач и меры по их решению, которые должны быть применены в рамках механизма.

⁸ FC 154/13, Ежегодный доклад о деятельности Генерального инспектора за 2013 год, пункт 57

Приложение 1: Достижения в области внутреннего контроля и подотчетности

А) Подотчетность

Состояние	Достижения
Завершено	<p>Проведены анализ и обновление процесса управления эффективностью работы (ПЕМС).</p> <p>Всесторонний анализ и обновление Финансовых правил ФАО.</p> <p>Разъяснены функции и обязанности по мобилизации ресурсов.</p> <p>Внешняя отчетность усовершенствована посредством обновления формата, презентации и содержания Среднесрочного обзора.</p>
Выполняется	<p>Разработка информационного бюллетеня по общеорганизационной отчетности для высшего руководства.</p> <p>Разработка кадровой политики по вопросам управления эффективностью работы и признания достижений.</p> <p>Комплексный пересмотр руководящих указаний по порядку закупок с акцентом на подотчетность, особенно применительно к Уполномоченным сотрудникам.</p>

В) Внутренний контроль

Состояние	Достижения
Завершено	<p>Пересмотрена система квалификационных требований, включая шесть компетенций руководителей. Введена во всех направлениях кадровой работы, включая наем на работу и ПЕМС.</p> <p>Введение собеседований для оценки квалификации и более систематическое тестирование и проверка рекомендаций для обеспечения отбора профессиональных кадров.</p> <p>Проведена первая процедура кадрового планирования для выявления пробелов в навыках и опыте работы.</p> <p>Сформирована Группа полевой поддержки, в состав которой вошли представители CS, CIO, OHR, OSD и региональных отделений, и в задачи которой входит обсуждение проблем, с которыми сталкиваются децентрализованные отделения.</p> <p>Ежемесячные Интернет-семинары для решения проблем пользователей в контексте определенных аспектов ГСУР.</p> <p>Онлайновые учебные программы и усовершенствованные процедуры, руководящие указания и системная поддержка управления активами.</p> <p>Назначено 12 сотрудников по международным закупкам для оказания некоторым отделениям на местах поддержки при закупках, сопряженных с высокими рисками/степенью сложности или высокой стоимостью.</p> <p>Внедрение нового механизма финансирования для обеспечения выполнения требований к безопасности для персонала, работающего по Внебюджетным программам в децентрализованных отделениях.</p>

В) Внутренний контроль (продолжение)

Целевое обучение по финансовым процессам ГСУР в пяти регионах, в котором приняли участие представители от 20 Представителей ФАО.

Внедрение функционала ГСУР с учетом рисков у Представителей ФАО с сохранением за штаб-квартирой ответственности за более сложные операции.

Состояние**Достижения**

Выполняется

Кадровый информационный бюллетень, позволяющий департаментам и региональным отделениям повысить качество анализа, планирования и мониторинга их кадровых потребностей.

Разработка программ профессионального развития персонала в поддержку применения принципов управления на основе результатов.

Усовершенствование управления затратами за счет Комплексного финансового механизма возмещения расходов.

Усовершенствование процесса перевыставления счетов внутри организации.

Пересмотр руководящих указаний по управлению проектами с целью оптимизации процедур и повышения эффективности удовлетворения новых потребностей.

Новые информационные бюллетени об отчетности по закупкам для повышения эффективности механизмов мониторинга и надзора, разрабатываемых в рамках ГСУР.

Введение процесса урегулирования претензий поставщиков при закупках.

Реализация Политики о применении санкций к поставщикам для снижения рисков мошенничества в процессе закупок.

Прием на работу в региональные отделения финансовых сотрудников уровня С-3 для усиления финансового контроля в децентрализованных отделениях.

Создание информационного бюллетеня для мониторинга рисков финансового характера на местах. Идет разработка модулей для контроля за управлением денежными средствами, авансовыми платежами и бюджетами проектов.

Внедрение функции электронных денежных переводов (ЭДП) для автоматизации платежных процессов в отделениях на местах, у которых имеются счета в международных банках. На 30 августа 2014 года функция ЭДП была введена в 15 отделениях.

Практическое руководство для децентрализованных отделений по управлению рисками закупок.